T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ ve KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ) ANA BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL REJİMİNDE YARDIMCI HİZMETLER SINIFINDA ALT İŞVERENLİK: SAĞLIK BAKANLIĞI ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

Yüksek Lisans Tezi

Ahmet Miraç Sönmez

Ankara – 2011

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET VE BİLİMİ KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ) ANA BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL REJİMİNDE YARDIMCI HİZMETLER SINIFINDA ALT İŞVERENLİK: SAĞLIK BAKANLIĞI ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

Yüksek Lisans Tezi

Ahmet Miraç SÖNMEZ

Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. İpek ÖZKAL SAYAN

Ankara – 2011

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ) ANA BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL REJİMİNDE YARDIMCI HİZMETLER SINIFINDA ALT İŞVERENLİK: SAĞLIK BAKANLIĞI ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. İpek ÖZKAL SAYAN

Tez Jürisi Üyeleri

Adı Soyadı:	**İmzası:**
Doç. Dr. Metin ÖZUĞURLU	……
Doç. Dr. Onur Ender ASLAN	……...
Yrd. Doç. Dr. İpek ÖZKAL SAYAN	……

Ankara – 2011

İÇİNDEKİLER **SAYFA NO**

GİRİŞ……1
BİRİNCİ BÖLÜM: ALT İŞVERENLİK VE TAŞERONLUK: KAVRAMLAR, TARTIŞMALAR VE TARİHSEL GELİŞİM…….....7
I. Taşeron Kelimesinin Etimolojik Kökenine Bakış……...7
II. Taşeronluk ve Alt İşverenlik Kavramlarının Anglo-Sakson Dünyadaki Karşılıkları…….……...8
III. Alt İşverenleşmeye Dair Tarihsel Gelişim Süreci..…..……...13
İKİNCİ BÖLÜM: ALT İŞVERENLİK VE ULUSLARARASI ÖRGÜTLER..……18
I. Dünya Bankası…….....19
II. Dünya Ticaret Örgütü ……...……..25
III. Birleşmiş Milletler Sınaî Kalkınma Örgütü……....27
IV. Uluslararası Çalışma Örgütü……..…….30
V. Avrupa Birliği ……..……..……..32
A. 1998 - 2010 Yılları İlerleme Raporları…….....40
B. Katılım Ortaklığı Belgeleri……..……..…...49
C. Ulusal Programlar ve Müktesebat Uyum Programı..…….……...…..….52
VI. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü……..…….....54
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL REJİMİNDE ALT İŞVERENLİK UYGULAMALARINA GENEL BAKIŞ……..…….…….58
I. Türkiye'de Reform Tartışmaları ve Alt İşverenlik……...…….63
A. Mevzuattaki Değişimin İzlenmesi..……..…….……...65
1. Esnek İstihdam Bağlamında Anayasal Duruma Bakış..……..…..65
2. İlgili Kanunlardaki Durumun İrdelenmesi……...……68
a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Alt İşverenlik……69
b) 5393 sayılı Belediye Kanunu ve Alt İşverenlik……71
c) 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve Alt İşverenlik…….....75
II. Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde Alt İşverenlik Uygulamalarına Kavramsal Bakış…….78
A. Esneklik ve Güvencesizlik……..….....78
B. Ücretler…….86
C. Sendikasızlık…….....89

D. Çalışma Koşulları……..….....94
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM: SAĞLIK BAKANLIĞI ÖZELİNDE ALT İŞVERENLİK UYGULAMALARI……..99
I. Hukuki Düzenlemeler..…….……...……..99
A. Anayasal Tanım.……...…….....101
B. İlgili Kanunlardaki Durum.……...……...102
II. Sağlık Bakanlığında Alt İşveren Firma Uygulamaları……...108
A. Sağlıkta Yaşanan Dönüşüm ve Alt İşverenlik……...……118
1. Sağlıkta Dönüşüm Projesi (Faz-1)…….....121
III. Sağlık Bakanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatında, Değişen Personel Profili Saha Araştırması ……...124
A. Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı ve İlaç ve Eczacılık Genel Müdürlüğü'nde Yapılan Görüşmeler……...……129
B. Etlik İhtisas Eğitim ve Araştırma Hastanesi ve Dışkapı Yıldırım Beyazıt Eğitim ve Araştırma Hastanesinde Yapılan Görüşmeler…...……....135

SONUÇ……...144
ÖZET
ABSTRACT
KAYNAKÇA

GİRİŞ

Türk kamu yönetiminde sayısı birkaç yüz binle ifade edilen alt işveren firma işçilerinin çalıştırılması hususu, Türk kamu personel yapısında son yıllarda artan bir ivme ile devam etmektedir. Yaşanan bu dönüşüm sadece ülkemizde gerçekleşen bir durum olmayıp pek çok ülkenin kamu yönetimi personel rejiminde benzer değişikliklerin gündeme geldiği görülmektedir.

Türkiye'de hastaneler dâhil olmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarında yemek, temizlik, güvenlik ve yardımcı sağlık hizmeti sınıfında (laboratuar ve görüntüleme hizmetleri, hemşirelik) dışarıdan hizmet satın alınmakta ve bu durum sağlık gibi emek yoğun ve son derece hassas bir sektör için bazı sıkıntıları da beraberinde getirmektedir. Post-modern uygulamaların çalışma hayatına yansımalarından biri olarak alt işveren uygulaması "taşeronlaşma", "alt-sözleşme", "fason üretim", "alt-işverenlik", "enformel sektör", "esneklik", "uydu-firma", "tedarikçilik" ve "yan sanayi" gibi pek çok olgu ve kavramla bağlantılıdır.[1]

Hâlen Sağlık Bakanlığı hastanelerinde temizlik hizmetleri, yemek hazırlama ve dağıtım hizmetleri, görüntüleme hizmetleri, laboratuar hizmetleri, araç kiralama hizmetleri, hastabakıcılık ve hemşirelik hizmetleri alt işverenlik uygulamalarına açılmış alanlardır. Bu da 2010 yılı için yaklaşık 116.070, 2011 yılı için ise yaklaşık 120.000 kişilik bir alt işveren firma personeli istihdamı anlamına gelmektedir. Sağlık Bakanlığı, en fazla alt işveren firma işçisi çalıştıran hizmet bakanlığı olarak Türkiye'deki personel rejimi profilinin değişiminde öncü rolü oynarken bu durumun önemli siyasal, ekonomik, sosyal ve hukuksal sonuçları bulunmaktadır.

Bu çalışma, insan hayatının ve toplum sağlığının doğrudan sözkonusu olduğu sağlık alanında hizmet sunucularının bir kısmının istihdam biçiminde yaşanan dönüşüm sürecini ve bu sürecin yansımalarını incelemektedir. Kamu yararı ve kamu hizmeti gibi kavramların aşınmaya yüz tuttuğu günümüzde sağlık alanında yaşanan dönüşümün personel boyutu bu incelemenin konusudur. Devamlı olarak güncelliğini koruyan sağlık alanındaki yardımcı hizmetler sınıfında alt işverenlik konusunun bu tez için seçilmesinin en önemli nedeni,

[1] Simon Domberger, *The Contracting Organization: A Strategic Guide to Outsourcing*, Oxford University Press, 1998, s. 10. Tüm bu kavramlara genel olarak "uzaklaştırma stratejisi" ismi verilebilir. Bu strateji, işin başka yerlerde yapılarak ya da aynı işyerinde başka işverenlerin (alt işveren) işçilerine yaptırılarak maliyetlerde bir düşüş sağlayıp ana işletmenin ana faaliyet alanlarına odaklanabilmesini sağlamayı amaçlamaktadır. Tatlı, Hatice, "Esnek Çalışma Modelleri ve Türk Kamu Personeli Sisteminde Uygulanabilirliği", *Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Uzmanlık Tezi*, No: 92, 2009, s. 7.

Türkiye'deki kamu personeli açısından alt işverenliğin geldiği noktayı seçili örnekler üzerinden inceleyerek kamu personel rejiminin alt işverenlik yolu ile nasıl parçalı hale geldiği olgusunu ortaya koymaktır.

2010 yılı rakamları temel alındığında yaklaşık olarak Türkiye'de 2.274.000 kişi kamu personeli olarak hizmet görmektedir.[2] Sözkonusu rakamın yaklaşık 447.000 kadarı da Sağlık Bakanlığında istihdam edilmektedir[3]. Bu rakama, Sağlık Bakanlığında hizmet alımı neticesinde çalışan ve yukarı da zikredilmiş olan 116.070 kişilik alt işveren firma işçisi de dâhildir. Alt işveren firma işçisi sayısı her yıl artmakta,[4] ülkemizde hemen tüm kamu kurum ve kuruluşlarında alt işveren firma işçisi özel firmalar kanalıyla hizmet görmek üzere istihdam edilmektedir. Bu anlamda Sağlık Bakanlığı birinci sırada yer alırken Başbakanlık Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ise ikinci sırada gelmektedir.[5]

Sağlıkta yaşanan alt işverenleşme süreci konusunda doğru bir çıkarsamaya personel rakamlarından ulaşabilmek mümkündür. Sağlık Bakanlığında 1995 yılında 233.000 kamu personeli varken yaklaşık 8.000 personel hizmet alımı yolu ile çalıştırılmaktaydı. 2002 yılına gelindiğinde rakamlar sırasıyla 245.000 ve 11.000 idi. 2010 yılında Sağlık Bakanlığında yaklaşık 329.000 kamu personeli ve 116.070 hizmet alımı neticesinde çalışan personel bulunmaktadır. Bu rakamları yüzdesel olarak oranladığımızda görülmektedir ki; 1995 yılında sağlık alanında çalışan personelin % 3.2'si, 2002 yılında %4.3'ü ve son olarak 2010 yılında da % 26.4'ü alt işveren firma personeli yani taşeron işçidir. Sadece 2002 ve 2010 yılları arasındaki artış yaklaşık 95.000 personel olarak gerçekleşmiştir. Rakamlardaki bu dramatik artıştan Sağlık Bakanlığında alt işveren firma personelinin istihdamının ne kadar başat hale getirildiği açıkça görülmektedir. Sadece 2009 yılından 2010 yılına alt işveren firma işçi sayısındaki artış, yaklaşık 10.000 kişi olmuştur. Ve en güncel olarak da 2010 yılından 2011 yılına değin yaklaşık 4.000 kişi daha alt işveren firma personeli olarak istihdam edilmiştir.

---

[2] http://www.dpb.gov.tr/dpb_istatistikler.html (e.t 11.7.2011)

[3] Sözkonusu 447.000 rakamı 2011 yılı için 478.000'e ulaşmış durumdadır.

[4] Kuzgun, bir eğilim olarak esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşması ile hizmet sektörünün toplam istihdamdaki payının artması arasında doğrusal bir ilişki olduğunu da belirtmektedir. İnci Kuzgun, "Türkiye'de Esnek İstihdam Biçimlerinin Düzenlenmesi", *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 22(2), 2004, s. 19. Yukarıda belirtildiği üzere 116.070 sayısı 2011 yılı için 120.000'e dayanmış bu rakam azalmak yerine her yıl daha da artmıştır.

[5] Başbakanlık Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu 8 Haziran 2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmış olan 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu lağvolunmuştur. Sözkonusu kurumun görevleri Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının ana hizmet birimlerinden olan Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü arasında paylaştırılmış durumdadır. Ayrıca Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun taşrada bulunan birimleri de ilgili il özel idarelerine devredilmiş durumdadır.

Memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi olmak üzere dört tür personel kapsamında kamudaki istihdam modelinden farklı olarak alt işveren firma personeli, ne belirsiz süreli olarak istihdamlarını sağlayacak herhangi bir sözleşmeye imza koymakta ne de imzaladıkları sözleşmenin diğer tarafı doğrudan devletin kendisi olmaktadır. Kamu kesiminde yaşanan bu durum özetle, bir kamu kurumunda sunulan hizmetin, belirli süreli (bir yıl) bir sözleşmeye[6] imza atan alt işverene ait firma personeli eli ile gördürülmesidir. Özel firmanın sahibi olan alt işveren, herhangi bir kamu hizmetinin yerine getirilmesi işini kamu ihalesini kazanma yolu ile elde etmekte, iş akdi yaptığı işçilerini de bu kapsamda çalıştırmaktadır. Dolayısıyla burada adı geçen özel işveren alt işveren (taşeron), bu kişinin yanında çalışanlar da alt işveren firma personeli (işçisi) olmaktadır. Tartışma, bir kamu hizmetinin bu şekilde görülüp görülemeyeceği noktasında başlamaktadır.

İçinde bulunulan dönemin bir özelliği olarak siyasal alan, bölüşüm ilişkilerinin yapı ve süreçlerini kapsamasına karşın, salt teknik bir mesele olarak sunulmaktadır.[7] Kamu hizmetine dayalı memurluk görevinin tasfiyesini sağlamada bu örtme mekanizması neo-liberal politikaların etkin araçlarından birisidir. Yazarlar ve düşünürler tarafından, bu konuda yapılan çözümlemelerde sınıfsal pencereden bakmak daha az sıklıkla tercih edilmektedir. Bir toplumsal mücadele alanı olarak siyasal alanın, teknik bir mesele olarak algılanması, kamu yönetiminin karşı karşıya olduğu "yönetişim" zihniyetinin önemli ön-kabullerindendir. Toplumsal mücadelenin yürüdüğü sahalardan biri olarak alt işverenlik konusunda ülkemizdeki bilimsel çalışmaların pek çoğu iş hukuku ve çalışma ilişkileri bağlamında konuya yaklaşmakta, bu yaklaşımlar dışındaki en önemli eğilim ise alt işverenliği başarılı bir iş yönetimi stratejisi olarak incelemeye değer bulan işletme bilimi alanında yapılan piyasaya dair araştırmalardır. İşletme ana bilim dalları altında yapılan çalışmaların konusu olarak alt işverenlik, sağlık hizmetlerinin sunumunda firmaların ve kamu kuruluşlarının mali ve yönetsel sorunlarla başa çıkmalarının yeni, modern ve etkili bir yönetim metodu olarak kabul görmektedir. Kamu yönetimi disiplininin konuya bakışı, herhangi bir piyasa başarısızlığının[8] alt işveren firma kullanımı yoluyla giderilmesinin ötesinde, kamu hizmetlerinin memurlar ve

[6] "Contract" kelimesinin dilimizdeki karşılığı olarak "sözleşme" kelimesi yerine akit, mukavele, kontrat veya bağıt kelimeleri de kullanılmaktadır. Bu bağıtın kurulabilmesi için iki tarafın karşılıklı ve birbirine uygun surette rızalarını beyan etmesi gerekmektedir.

[7] Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim Yayınları, İstanbul 2005, s. 36.

[8] Melek Çetinkaya, "Hizmet İşletmelerinde Dış Kaynaklardan Yararlanma (Outsourcing) Uygulamaları: Afyon İlindeki Hizmet İşletmelerinde Yaşanan Sorunlar Üzerine Bir Alan Araştırması", Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, (Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Yusuf Karaca), Afyon, (Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, 2005), s. 36.

diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi hakkındaki anayasal ilkenin[9], kamu yararı kavramı da dikkate alınarak yaşanan dönüşüm kapsamında nereye ilerlediğini tespit etmek olmalıdır.

Konu hukuksal boyutuyla incelendiğinde 1982 Anayasası'nın 128. maddesinde devlet teşkilatı içerisinde kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceği, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin statüsünden doğan bütün öğelerin yasa ile düzenleneceği belirtilmektedir. Ancak Anayasanın son otuz yıllık değişim çizgisi Türkiye'deki sermaye birikiminin küresel sermaye birikim rejimi ile kenetlenmesi doğrultusundaki değişiminin açık görüntüsünü vermektedir. 1982 Anayasasında yapılan değişikliklerin pek çoğunun buna işaret ettiği ileri sürülmektedir.[10]

Burada sözkonusu olan kamu personel rejiminin dolaylı (sözleşmeli personel) ve doğrudan (alt işveren firma personeli) metalaştırılmasıdır.[11] Statü hukuku ile sözleşme hukuku arasındaki bu mücadele ülkemizdeki kamu personel rejimine son otuz yılda damgasını vurmuştur. Artık kamu hizmetlerinin asli ve sürekli bir kamu görevi olarak memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi kural olmaktan ziyade istisna olmaya doğru evrilmektedir.

Memurların artan sayısı gerekçe gösterilerek, çalışanların bireysel performansı ve veriminin[12] ön plana çıkarılması ve toplu sözleşme yerine bireysel sözleşmelerin ağırlık kazanması ile çalışanlara esnek bir statü sağlanmakta, bu sayede ücrette de esneklik mümkün olabilmektedir. Emekçinin işverenle arasındaki çalışma ilişkisini toplu sözleşme yerine bireysel sözleşme ile kurması yaygınlaşmaktadır[13]. Bu bilgiler ışığında post-fordizmin genelde dünyadaki bürokrasilerde, özelde ise Türk bürokrasisinde parçalı bir yapı inşa ettiği savı oldukça yerindedir: çekirdek bürokrasi ile çevre bürokrasi ve bu ikisine çok ince bağlarla bağlı olan taşeron yani alt işveren bürokrasisi.[14]

Çalışmanın sınırlarına bakıldığında; bu tez sağlık alanında alt işverenleşme sürecine eğilecek olup memurlar ve sözleşmeli çalışanların çalışma rejimi mümkün mertebe tezin inceleme kapsamı dışında tutulmuş, ancak kimi zorunluluklar dolayısıyla bazı bölümlerde memurluk ve sözleşmelilik konularında da açıklamalarda bulunulmuştur.

---

[9] Yürürlükteki Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128. maddesinin ilk fıkrası.
[10] Onur Ender Aslan, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına göre Kamu Personel Rejimi*, Seçkin Yayınları, Ankara 2007, s. 14.
[11] *a.k*, s. 29.
[12] Joseph Prokopenko, *Verimlilik Yönetimi Uygulamalı Elkitabı*, Çev. Olcay Baykal, Nevda Atalay, Erdemir Fidan, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No: 476, Ankara 2003, s. 44.
[13] Onur Ender ASLAN, *Kamu Personel Rejimi, Statü Hukukundan Esnekliğe*, TODAİE Yayınları, Ankara 2005, s. 125.
[14] *a.k*, s. 144.

Alt işverenleşme sürecinin, neden bu tezde kamuda sağlık boyutu ile incelendiği sorusunun iki cevabı bulunmaktadır. İlki, sağlıktaki alt işverenleşmenin diğer alanlara kıyasla daha yaygın ve hızlı bir biçimde ilerlemesi ve bu ilerlemenin sonuçlarının kısa vadede izlenmesinin mümkün olmasıdır. İkincisi ise, sağlık gibi hassas bir konuda alt işverenlik uygulamasının, bilimsel bir araştırmaya konu edilmesi gereksiniminin bir ölçüde giderilmesidir. Alt işverenleşmenin neden ve nasıl Türkiye kamu yönetiminde ağırlık kazandığı soruları örnek uygulamalar üzerinden sağlık perspektifinden bakılarak tartışılacak ve ücret, statü, çalışma süresi, çalışma barışı, iş sağlığı/ güvenliği bazında alt işverenleşmenin kamu personel rejimimizde ne gibi değişiklikler getirdiği değerlendirilmeye çalışılacaktır. Bu noktada tezde öne çıkan bazı kavramlar şunlardır; alt-sözleşme ilişkisi, alt-işverenleşme, dış kaynak kullanımı, esnekleşme, esnek personel rejimi ve netameli çalışma (precarious work).

Çalışmada şu temel sorulara cevap aranacaktır:

- Sağlıkta alt işveren firma personel istihdamının gerekçeleri olarak neler gösterilmektedir?
- Hangi hizmetler alt işveren firma işçileri tarafından verilmektedir? Bu işçiler ve bu işçilerin yaptıkları işler Sağlık Bakanlığının uygulamaları içinde nasıl bir yere sahiptir?
- Sağlıkta alt işverenleşme olgusu ülkemizde sağlık alanında ilerleyen dönüşümün neresinde durmaktadır?
- Sağlıktaki alt işveren uygulamaları, hukuksal sınırlar içinde mi yürümektedir?
- İlgili uluslararası kurumların alt işverenleşme pratiklerine bakış açıları ve bu olgu karşısında sahip oldukları yaklaşım nedir?
- Tez kapsamında görüşülen ve gözlemlenen Sağlık Bakanlığı ana hizmet birimlerinde ve hastanelerinde istihdam edilmiş alt işveren firma işçilerinin sürece ilişkin nasıl bir bakış açısı vardır?

Tezin birinci bölümünde kavramlar üzerinden bir tartışma yürütülecek olup bu kapsamda öncelikle alt işverenlik ve taşeronluk kavramlarının birbirleri ile ilişkisinden kısaca bahsedilerek, uluslararası alan yazında kullanılmakta olan dış kaynak kullanımı (global outsourcing), alt-ihale (sub-contracting) veya dışarı ihale etme (contracting-out) kavramları arasında bağlantı kurulacak ve tezde kullanılan esas kavram olan taşeronluğun/alt işverenliğin kelime anlamı ile nerede durduğu tespit edilecektir. Sonrasında alt işverenleşme sürecinin ortaya çıkışı incelenerek kısa bir tarihçe çalışması yapılacaktır.

İkinci bölümde, uluslararası düzlemde ilgili kurum ve kuruluşların konuya bakış açıları irdelenecek ve uluslararası kuruluşların konu ile ilgili pozisyonları ortaya konuşacaktır. Ülke uygulamalarına örneklik oluşturmaları ve hatta bir noktada ülkeler üzerinde zorlayıcı etkilerinin bulunması, uluslararası kuruluşların incelenmesini gerektirmiştir.

Üçüncü bölümde ise öncelikle ülkemizdeki kamu personel rejiminde yürüyen reform tartışmalarına alt işverenlik uygulamaları penceresinden bakılacak ve mevzuat boyutu irdelenecektir, sonrasında kamudaki çalışma hayatı üzerinde alt işverenleşmenin yarattığı belirgin olumsuz etkiler; esneklik, güvencesizlik, ücret, sendikasızlık ve çalışma koşulları açılarından ele alınacaktır.

Dördüncü ve son bölümde ise Sağlık Bakanlığı uygulamalarından seçilmiş örneklerden hareketle alt işverenliğin geldiği nokta tartışılacaktır. Bakanlıkta alt işverenliğin uygulama alanları, personelin değişen profili, çalışma koşulları, özlük hakları bu sefer Bakanlık çalışanları özelinde incelenecektir. Bu bölümün son kısmında, iki ana hizmet birimi ile iki Sağlık Bakanlığı hastanesinde yapılan saha araştırması kapsamında yapılan yarı yapılandırılmış mülakatların sonuçları analiz edilecektir. Sözkonusu iki ana hizmet birimi Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı ve İlaç ve Eczacılık Genel Müdürlüğü olup sözkonusu hastaneler de Ankara'da bulunan Dışkapı Yıldırım Beyazıt Eğitim ve Araştırma Hastanesi ile Etlik İhtisas Eğitim ve Araştırma Hastanesi'dir. Tez kapsamında araştırma yapılacak sahanın genişliği göz önünde bulundurulduğunda Bakanlık merkez teşkilatının iki ana hizmet birimi ve iki Sağlık Bakanlığı hastanesi ile araştırma evreninin kısıtlı tutulmasının uygun olacağı kanaatine varılmıştır. Tez kapsamında bağımlı değişken Türkiye'deki kamu hizmetini görmekle sorumlu kamu personeli, bağımsız değişken ise yürürlükteki hukuk düzenini değiştiren yeni yönetim yöntem ve mekanizmalarıdır.

BİRİNCİ BÖLÜM
ALT İŞVERENLİK VE TAŞERONLUK: KAVRAMLAR, TARTIŞMALAR VE TARİHSEL GELİŞİM

Bu bölümde sırasıyla alt işverenlik ve taşeronluk kelimelerinin etimolojik kökenleri irdelenecek olup bunların günümüzdeki karşılıklarının neler olduğu anlaşılmaya çalışılacaktır. Sonrasında ise alt işverenlik kelimesi ile yakından ilişkili iki farklı kelime olarak İngilizce dilindeki "subcontracting" ve "outsourcing" kelimeleri incelenerek bunların tanımları verilmeye çalışılacaktır.

I. Taşeron ve Alt İşveren Kelimelerinin Etimolojik Kökenine Bakış

Türk dilindeki "taşeron" kelimesinin etimolojik kökeni incelendiğinde ilk elde Latince "hesaplamak" anlamına gelen "taxare" fiil köküne rastlanılmaktadır. Sözkonusu fiil kökü, "verili bir zaman içinde başkasına ait herhangi bir angarya yükümlülüğünü belli bir ücret karşılığında üstlenerek onun adına iş yapan kimse" anlamına gelecek şekilde, Latin kökenli bir dil olan Fransızca dilinde kullanılan "le tachéron" kelimesine yıllar içinde evrilmiştir. Aynı mastar kökünden, yine çok fazla Latince kökenli kelime içeren ama kendisi Latin kökenli olmayan İngilizceye bazı kelimeler yerleşmiştir; vergi anlamına gelen "tax", vergilendirmek demek olan "taxation", taksimetre anlamında kullanılan "taximeter" veya taksi demek olan "taxi" kelimeleri gibi.

Taşeron kelimesinin kendisi ise, daha ziyade frankofon dünyaya ait bir kavram olup "le tachéron" kelimesinin isim kökü olan "la tâche" kelimesi "iş" ve "görev" anlamına gelmektedir. Fransızca dilinde kullanılan bir kavram olarak "tâcheronnat" yani taşeronluk, belirli bir emek piyasası faaliyeti modeli olarak, özellikle Fransızca konuşan Afrika ülkelerinde tarım, inşaat ve taşımacılık sektörlerinde kullanım alanı bulmaktadır[15]. Burada gözden kaçırılmaması gereken husus "taşeron" denilen kelimenin bir "kişi" veya "kuruma" atfedildiğidir.

Taşeron da aslında işverendir ancak farkı alt işverenin kendisine işaret etmesidir. Bu alt işveren, kendisini belli bir ücret karşılığında yerine getirilmek üzere bir iş ile yükümlendiren

15 http://books.google.com.tr/books?id=bdvwFeDB_koC&pg=PA10&lpg=PA10&dq=tacheron+labour&source=bl&ots=0k9ybqkb_H&sig=biA5dDtJrecAYcv4HmerKp-kOvk&hl=tr&ei=HNn_TPaJN9K08QP-5bWMCw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CBYQ6AEwAA#v=onepage&q=tacheron%20labour&f=false (e.t 8.12.2010)

üst işveren kadar "işveren" ve yine en az onun kadar "patron" niteliğindedir. Taşeron yani alt işveren firma işçisi ise, üst işverenin verdiği işi yerine getirmek üzere alan alt işverenin personeli veya işçisidir, dolayısıyla gerçek anlamda işi görenin, yerine getirenin kendisidir. Bu çalışmada taşeronluk kelimesi yerine alt işverenlik kelimesi tercih edilecektir zira bu kelime bütünü taşeron kelimesinin tam karşılığı olarak Türkçe'de kullanılabilmektedir.

Alt işverenlik kelimesi ise Türkçe dilbilgisi yönünden ayrı yazılan birleşik kelimelere bir örnektir.[16] Bu kelime, bir şeyin yere bakan yanı anlamında kullanılan veya birine göre daha aşağı mevkide yer alan kimseyi tarif eden[17] öz Türkçe bir kelime olan "alt"ın, yine öz Türkçe olan, işçileri ücretle çalıştıran gerçek veya tüzel kişi anlamındaki bitişik yazılan birleşik bir kelime olan" işveren"[18] kelimesi ile birleşmesinden oluşmaktadır. Alt işveren bir bütün olarak genellikle bir kişiye daha az olarak ise bir kuruma veya işletmeye işaret etmektedir.

II. Taşeronluk ve Alt İşverenlik Kavramlarının Anglo-Sakson Dünyadaki Karşılıkları

Alt işverenlik kelimesini İngilizce yazındaki kavramlarla karşılaştırarak tartışmak kavramların zihinde yerli yerine oturtulabilmesi açısından önemlidir. İngilizcede kullanılan kelimelerin anlamları burada kısaca ele alınacaktır. Bu bölümde "contracting out", "subcontracting" ve "outsourcing" kelimeleri çerçevesinde bir tartışma yapılacaktır.

Latince birlikte anlamına gelen "con" ve çekmek anlamındaki "trahere" kelimelerinin birleşiminden oluşan ve sözleşme yapmak anlamına gelen "contrahere"[19] mastarı İngilizceye "contract" kelimesi olarak geçmiştir. "Contract" kelimesinin anlamı iki ya da daha fazla taraf arasında yapılan genellikle yazılı ve hukuk tarafından korunan anlaşmadır. "Contracting" kelimesi ise "contract" kelimesinin isim-fiil[20] halidir ve bir sözleşmenin imzaya bağlanması anlamına gelmektedir. Kelimenin bu çalışma bağlamında kullanılan anlamı ise, herhangi bir hizmetin, ilgili taraflar arasında bir icap ve kabul sürecinden geçerek imzalanmış bir anlaşma

[16] http://tdk.org.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EFD4E0E8C92CD73B10 (e.t 12.08.2011)
[17] http://tdkterim.gov.tr/bts/ (e.t. 13.08.2011)
[18] http://tdkterim.gov.tr/bts/ (e.t 13.08.2011)
[19] http://www.thefreedictionary.com/contract+out (e.t 8.12.2010)
[20] İsim-fiiller eylem anlamı taşıyan ancak kişi ve kip çekimleri olmayan, cümlede ad, sıfat ya da zarf olarak görev yapan sözcüklerdir. Açıklama için bkz. http://www.edebiyatforum.com/fiiller-ve-fiilimsiler/isim-fiiller-ad-eylemler-mastarlar.html (e.t 14.08.2011)

yolu ile gördürülmesidir. Ortada öncelikle bir icap (öneri) bulunmalıdır, sonrasında bu icaba yönelik bir kabul eyleminin gerçekleşmesi gerekmektedir.

"Contracting" kelimesi alt işverenleşme sürecinde kilit bir yere sahiptir. Bir sözleşmenin imzaya bağlanması yolu ile asıl işveren ve alt işveren arasında bir ilişki kurulmaktadır. Bu ilişkinin bir benzeri de alt işveren ile alt işverenin işçileri arasında kurulmaktadır. Asıl işveren ile alt işveren, alt işveren ile alt işveren işçileri arasındaki sözleşme sürecinin sonucunda bir hizmet üretilmekte/yerine getirilmektedir. Asıl işveren ile alt işverenin işçileri arasında ise doğrudan bir sözleşme bağı bulunmamaktadır. Bu hizmetin yürütüldüğü esas alan piyasadır. Aşağıda belirtileceği üzere kamu sektörüne de bu uygulama yayılmış durumdadır. Taraflar arasındaki sözleşme ilişkilerinin çeşitlenmesi ile üretim sürecinde yerini alan bu kavram İngilizcede "subcontracting"[21] kelimesi ile tarif edilmektedir.

Bu kelime, bir işin asıl işveren tarafından alt işverene hukuki bir ilişki kurulması sonucunda yaptırılması anlamına gelmekte olup hem ülkemizde hem de frankofon ülkelerdeki taşeronluk kurumunun, anglo-sakson alanyazındaki karşılığıdır. Bu ilişki ilgili taraflar olan "general/prime contractor" ile "subcontractor" arasında kurulmaktadır, yani asıl işveren ile alt işveren arasında bir ilişki inşa edilmektedir. Kurulan bu ilişkinin en yaygın olarak görüldüğü alan inşaat sektörüdür, ancak 1980'li yıllarda mal ve hizmetin üretiminin yoğun olduğu birçok sektörde de bu ilişki kurulmaktadır.

Son olarak, çok önemli ve tamamlayıcı bir kavramdan söz edilecektir: "Outsourcing". Dış kaynak kullanımı olarak dilimize çevrilebilecek bu kelime son yirmi yılın iş hayatına damgasını vurmuş ve başarılı işletmelerin başarı formüllerinin vazgeçilmezleri arasında sayılmıştır.[22] Bu kavram özellikle, çok uluslu veya ülkeli şirketlerin yurtdışı beşeri kaynaklardan yararlanması ile ilişkilendirilmektedir. Bu kelime ile ilişkili olarak kullanılan belli bir kavram daha mevcuttur; "off-shore outsourcing" yani kıyı ötesi (okyanus ötesi anlamında) dış kaynak kullanımı.[23]

[21] http://www.wisegeek.com/what-is-subcontracting.htm (e.t 01.01.2011)
[22] http://www.businessweek.com/globalbiz/content/may2009/gb2009051_086967.htm (e.t 09.12.2010)
[23] Alpesh B. Patel, Hemandra Aran, *The Outsourcing Success: The Management Imperative*, Palgrave Macmillan, 2005, s. 20. Adı geçen bu yöntemi kullanan General Electric (GE) firmasının 2005 yılında yaptığı tasarruf 1 milyar Amerika Birleşik Devletleri (ABD) doları olarak gösterilmiştir.

Ekonomik verimliliğin olmazsa olmaz yöntemlerinden biri olarak sayılan ve üretimin -özellikle de küresel üretimin- ademimerkezileşmesine[24] yol açan dış kaynak kullanımı, alt işverenlik kavramı ile yakın bir ilişki içindedir. Hangi kavramın bir diğerinin türevi olduğuna karar verebilmenin yolu çok kısa bir tarih araştırması yapmaktan geçmektedir. Tarihçe hakkında daha ayrıntılı bilgi bir sonraki kısımda verilecektir.

1700lü yılların ikinci yarısı itibariyle Avustralya kıtasının kolonileştirilmesi döneminde Birleşik Krallık'tan Avustralya'ya zorunlu veya gönüllü olarak göç eden kişiler –ki bunların pek çoğu devletin gözetiminde bulunan mahkûmlardı- devletin sözleşme yaptığı özel kişilerin sahip oldukları gemiler tarafından yeni kıtaya taşınmıştır. Bu işlem sırasında pek çok insan ve hayvan hayatını kaybetmiş olup rakamlar devletin kendi gemileri ile taşınmış olmasına kıyasla daha başarılı bulunmuştur.[25] Devletin iskân politikasını yerine getirmek üzere, uzak bir coğrafyaya sevk olunacak insan, hayvan ve eşya özel şirketlerin gemileri ile taşınmışlardır. Devlet üst işveren, özel deniz nakliye şirketleri alt işveren, deniz nakliye şirketlerinde çalışan işçiler de alt işveren (taşeron) firma işçileri yani taşeron firma personelidir. Bunun bir benzeri ama doğrudan özel sektörde mal üretiminde deneyimlenen biçimi, Karl Marx'ın Kapital isimli eserinde adı geçen "sweatshop" kavramına atfen, aracı rolünü üstlenen alt işveren anlamına gelebilecek "sweater" ya da "middle man" bu çalışmada üzerinde durulan alt işveren (taşeron) kavramının kendisidir.

Aracı niteliğindeki alt işveren, toplumun işsiz ve yoksul kesimlerinden kişilerin emeklerinden kiralama yolu ile yararlanarak belli bir işi yapmak üzere asıl işverene karşı yükümlendiği işi yerine getirmektedir. Asıl işveren bu sayede işçi bulmak zahmetinden ve bu kişileri "disipline etmek" zahmetinden kurtularak aracıya işi ihale etmekte, aracının hangi şartlar altında işçileri çalıştırdığı konusunda mesai ve para harcamamakta, asıl işveren açısından önemli görülen bir takım maliyetlerin dışsallaştırılması sözkonusu olmaktadır. Kaldı ki, bu tür bir müdahale üst işverenin zaten işine gelmemekte, karın ençoklaştırılması gerekli ve yeterli şart olarak tatmin edici kabul edilmektedir. O dönemde bu sömürü sisteminden en fazla mağdur olanlar dönemin gelişmekte olan ülkelerinde (İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri, Almanya ve Fransa) yaşayan emekçiler olmuştur. Bu kişilerin en belirgin özellikleri fakir olmaları ve hayatta kalabilmek için mutlak surette herhangi bir işe ihtiyaç duymaları ve dolayısıyla da sömürünün her türlüsüne açık olmalarıdır. Ondan sonraki en

[24] Metin Özuğurlu, *Anadolu'da Küresel Fabrikanın Doğuşu: Yeni İşçilik Örüntülerinin Sosyolojisi*, Kalkedon Yayınları, 2. Baskı, İstanbul 2008, s. 93.
[25] Simon Domberger, *The Contracting Organization:A Strategic Guide to Outsourcing*, Oxford University Press, 1998, s. 10.

büyük özellikleri ise göçmen[26] olmalarıdır. Daha iyi yaşam koşulları beklentisiyle kırdan kente veya eski kıtadan yeni kıtaya göçen bu kimseler insanlık dışı çalışma şartlarında çalışarak hayatlarını idame ettirmişler veya ettirememişler, bulundukları ülkenin kalkış (take-off) aşamasına katkıda bulunmuşlar[27], bu ülkelerde ekonomik refah dönemlerinin birer altın çağ olarak yaşanmasını sağlamışlardır. Üretilen artı değer orta üst sınıfların tüketim kalıplarının değişmesinde önemli rol oynamış, emekçilerin hayat standartları ise konjonktüre bağlı olarak çoğu zaman kötüleşmiş veya daha az sıklıkla da olsa göreli olarak iyileşmiştir.

Bir işletmenin esas sahibi, mal ya da hizmetin –kapitalizmin doğuş yılları için daha çok mal üretimi- üretimi için, bir çeşit alt işveren fonksiyonu yerine getiren ve "sweater" olarak tabir edilen bir kişi ile anlaşarak bu hizmeti işçilere ürettirmektedir. "Sweating System" olarak adlandıran bir sistemi kullanarak yapılan bu üretim süreci, işçileri en kötü şartlarda çalıştırarak, özellikle kadın ve çocuk emeğinin sömürüsüne dayanmaktadır. Kadın ve çocuk emeğinin sömürüsü, yetişkin erkeklerin emeğinin sömürülmesine oranla daha kolay, zahmetsiz ve karlıdır. İşverenin daha fazla artı değere el koyabilmesi için elverişli koşulların yaratılabilmesi adına yaratılmış bir düzenek olarak "Sweating System" pek çok insan hakkı ihlallerinin ve trajedilerinin yaşanmasının da başlıca nedenlerinden birisi olmuştur.

---

[26] http://www.dol.gov/oasam/programs/history/herman/reports/futurework/conference/low-wage.htm (e.t 11.02.2011) ABD Çalışma Bakanlığının 1999 yılında yayımlanan bir raporuna göre düşük ücretli işlerde çalışanların dörtte biri yabancı ülke doğumlular, beşte biri ise ABD vatandaşı olmayanlardan oluşmaktadır. Yine İngiltere'de göçmen emeği sömürüye çok fazla teşne olduğu için tercih edilmekte ve bu sorun ülkede tüm yakıcılığı ile devam etmektedir. Sömürülen göçmen emeği konusunda kamuoyunda bir duyarlılık yaratması bakımından İngiliz yönetmen Kenneth Loach'ın 2007 tarihli "It's a Free World" filmi önem taşımaktadır. Film kendisi de önceden esnek işlerde ve kötü çalışma koşullarında çalışan bir kadının, İngiltere'ye göçmen olarak gelen Doğu Avrupalı işçiler için bir ajansı kurarak zenginleşmesini hikâye etmektedir. Film bu düzeni işçi değil işveren gözü ile aktardığı için başarılı bulunmuş ve çeşitli ödüller kazanmıştır. Filmdeki en önemli replik olan "It's a free world" cümlesi, iş bulma ajansının ortaklarından birinin diğer bir iş ortağını işçileri sömürmekle suçlaması üzerine söylenmiştir. Mademki özgür bir dünyadayız bu sözleşme ve akabinde iş yapma özgürlüğü de buna dâhildir. Film hakkında daha detaylı bir yorum ve çözümleme için; http://www.socialistworker.co.uk/art.php?id=12975 (e.t 13.04.2011). Aynı konuda dünya basınında ve kamuoyunda ses getiren bir diğer yayın da Chris Cleave'in çok satanlar listesine girmiş 2008 tarihli "Little Bee" isimli kitabıdır. Bu kitap Afrikalı göçmen işçilerin Londra'daki zorlu yaşamından kesitler sunmaktadır. Ayrıca İspanya'nın Barcelona kentinde yaşamaya çalışan uzak doğulu göçmen işçilerin yaşam koşullarını yan öğe olarak işleyen 2010 yılı yapımı "Biutiful" filmi de bu anlamda önemli filmlerden biridir. Dış kaynak kullanımına daha esprili bir bakış açısı ile yaklaşan ve yaratılan eşitsizliklere değinme yolunu tercih etmeyen ABD yapımı bir televizyon dizisi olan "Outsourced", aynı adlı 2006 tarihli bir sinema filminden ilhamla hazırlanmış ve ülkemiz televizyon kanallarında da gösterilmiştir. Sözkonusu dizide ABD'den Hindistan'a kaydırılmış bir çağrı merkezinde yaşanan olaylar komik bir şekilde yansıtılmakta ve kültürler arası çatışma teması üzerinden dizi ilerlemektedir; http://en.wikipedia.org/wiki/Outsourced_(TV_series) (e.t 13.5.2011). Ülkemizde gittikçe büyüyen bir hizmet emekçisi kitlesi olarak çağrı merkezi çalışanlarının hayatına bir aşk hikâyesinden eğilmekte olan 2009 yılı yapımı "Başka Dilde Aşk" isimli sinema filmi de bu çerçevede ülkemiz sinemasında özgün bir yer tutmaktadır.

[27] http://nelp.3cdn.net/541b69ad88a3a26317_7cm6bx6g4.pdf (e.t 10.01.2011)

İnsanlık dışı bu muameleler devlet yetkilileri tarafından da teşhis edilmiş[28] olup bu konuda pek çok yasal adımlar atılmış, bu durumu ortadan kaldırabilecek hukuksal düzenlemeler yürürlüğe konulmuş ve bir takım önlemler alınmıştır.

Sweatshop deneyimi şu anki gelişmiş ülkeler için 19. yüzyıl ortasındaki şiddetinde artık devam etmese de, bu durum az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin vatandaşları için tüm acımasızlığı ve şiddeti ile devam etmektedir. 1920'li ve 30'lu yıllarda Batı ülkelerindeki sendikalar tarafından alt edilen sweatshop düzeni şimdilerde Filipinler, Çin[29], Vietnam, Tayland, Meksika, Honduras, Vietnam, Hindistan, Malezya ve Endonezya gibi ülkelerde tüm hızıyla devam etmektedir.[30]

Büyük hipermarket zincirlerinin hesaplı fiyatlarla gelişmiş ülkelerin tüketicilerine hitaben ürettirdiği mallardan kar da elde edebilmesinin yolu üçüncü dünya ülkelerindeki toplumların en savunmasız kesimlerini çok ucuza, güvencesiz ve kötü koşullarda çalıştırmaktır. Bu durum küreselleşmenin getirdiği bir eğilim olan yurt dışından kaynak kullanımı uygulamasından kaynaklanmaktadır. Ancak bu durumu tek taraflı olarak algılamak yani tek bir suçlu aramak yanıltıcı olabilir; ucuz emek gücünü çok uluslu firmaların hizmetine sunmayı kalkınma stratejisi olarak gören gelişmekte olan devletlerin hükümetleri de aynı derecede sorumlu kabul edilmelidirler, zira bu durum sözkonusu ülkeler için büyüme ve istihdam sorunlarına çözüm olarak görülmektedir.

Yukarıdaki tartışmaya geri dönersek, alt işverenlik veya taşeronluğun, dış kaynak kullanımından nitel herhangi bir farkı bulunmamakta olup niceliksel farklardan söz etmek mümkündür. Dolayısıyla sadece içinde bulunulan gelişmişlik düzeyine veya coğrafyaya göre değişen nicel bir farklılıktan bahsetmekteyiz zira dış kaynak kullanımı üretilen mal ve hizmet büyüklüğü ve coğrafi uzaklıklar açısından alt işverenliğin çok daha geniş kapsamlı bir halinden ibarettir.

Esas amaç, asıl işverenin karını maksimize etmek üzere icat olunan ve hukuk dünyasında anlamını bulmuş bir mekanizmayı hukuksal ve toplumsal koşullar elverdiğince işletmesidir. Bir çıkar yol olarak sunulan bu mekanizma kimi zaman devletler tarafından düzeltmelere uğramışsa da kimi zaman devlet politikasının bizatihi kendisi olmuştur. Türkiye'de sağlıkta varolagelen alt işverenleşme uygulamalarının yoğunluğunun artışını da

[28] *a.k.*
[29] http://www.ntvmsnbc.com/id/24985469/ (e.t 01.04.2011)
[30] http://www.naomiklein.org/articles/2000/05/no-sweat (e.t 02.04.2011)

izlenen devlet politikalarına bağlamak mümkündür.[31] Bu açıklamalardan sonra alt işverenleşmenin tarihine biraz daha yakından bakılacaktır.

III. Alt İşverenleşmeye Dair Tarihsel Gelişim Süreci

Alt işverenlik konusunda yukarıda kısa bir bilgi verilmiş olup bu bölümde daha ayrıntılı bir şekilde tarihçe konusu ele alınacaktır. Bu bağlamda aralarında Karl Marx'ın eserleri olmak üzere bazı yazarların eserleri üzerinden alt işverenliğin tarihçesine değinilecektir.

Alt işverenlik uygulamalarına bakıldığı vakit özellikle sanayi devrimi öncesi Avrupa kıtasını incelemekte fayda bulunmaktadır. Bu dönemde bir takım malların (at arabası, oyuncak, altın ve gümüşten yapılmış eşyalar, ipekliler, ayakkabı, saat, mobilya ve bilimsel amaçlı eşyalar vs.)[32] üretiminde alt işverenlik yoğun bir biçimde kullanılmıştır. Ancak buradaki alt işverenlik salt bir maliyet azaltıcı değil aynı zamanda önemli bir örgütsel esneklik unsurudur zira Londra, Paris ve Amsterdam gibi Avrupa'nın başlıca metropollerindeki hâlihazırda varsılların veya sayısı gittikçe artan yeni varsıl olmuşların artarak çeşitlenen lüks mal ihtiyacı ve Avrupa'daki diğer sınıfların ve kolonilerdeki insanların mal talepleri, sayıları artmakta olan alt işverenlerin kullanılması yolu ile giderilmekte idi.[33] Ancak, modern fabrika doğmadan önce de mal üretiminde alt işverenlerin kullanıldığı, burjuva sınıfına mensup kişilerin sayısının artışı ile mallara olan talebin artışının alt işveren kullanımını çok daha fazla artırdığını söylemek mümkündür. Modern anlamda alt işverenliği 17. yüzyıl sonlarına[34] tarihlendiren analizler bulunmaktadır. Modern burjuvazinin doğuşuna paralel olarak, mal üretim mekanizmasında da göreli olarak kısa sürede bir evrim gerçekleşmiş olup teknolojik devrimlerin yanı sıra alt işverenlik uygulaması[35] ile de üretimde örgütsel manada bir devrim yaşanmıştır. Bu sayede endüstri devriminin henüz başlangıcında Britanya adasında bir tüketim devriminin gerçekleşmesi mümkün olmuştur.[36]

---

[31] Salih Mollahaliloğlu vd., "Outsourcing Profile in the Turkish Health Care System", *Journal of Health Care Finance*, New York, Vol. 35, Nr. 4, s. 74.

[32] http://wrap.warwick.ac.uk/193/1/WRAP_Riello_Strategies_and_Boundaries.pdf (e.t 8.7.2011)

[33] *a.k.*

[34] *a.k.*

[35] Nobel ödüllü Britanyalı iktisatçı Ronald Coase 1937 tarihli "Firmanın Doğası" isimli ünlü makalesinde niçin pek çok firma yerine dünyada tek bir firma olmadığı sorusunu ortaya atar zira tek bir firma olsa tüm çalışanlar ve ekipmanlar bu firma içerisinde bulunacak ve dolayısıyla alt işveren ve/veya dış kaynak kullanımına ihtiyaç kalmayacak, dolayısıyla da alt işveren firma arama, sözleşme imzalama vs. gibi işlem maliyetlerinden kaçınılmış olacaktır. Ancak Coase şu sonuca varır; firmanın işleyişi esnasında firma-içi işlem maliyetleri firmanın dışarıdan kaynak kullanımına göre düşük ise firma büyüyecek, eğer yüksek ise firma küçülecek ve bir takım işlerini farklı firmalara yaptıracak, bu sayede de firma sayısı artış eğilimi gösterecektir. http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x/pdf (e.t 10.7.2011)

[36] http://wrap.warwick.ac.uk/193/1/WRAP_Riello_Strategies_and_Boundaries.pdf (e.t 10.7.2011)

Yazar Giorgio Riello rakamlarla tasvir edilemese de 18. yüzyılda Britanya metropollerinin sokaklarında alt işveren uygulamalarının rahatlıkla görülebileceğini, 16. yüzyılın ikinci yarısı itibariyle artan tüketim talebini karşılamak üzere taşraya uzanan ve sömürü düzeyinde düşük ücretlere çalışan bir alt işveren çalışma ağı olduğunu ifade etmektedir.[37]

Sözkonusu dönemde alt işverenlik mekanizmasının tercih edilmesinin sebepleri, alt işveren firmaların piyasanın talebi doğrultusunda esneklik ve geçicilikten yararlanması, bunun yanı sıra üst işveren firmanın bu sayede yeni durumlara hızlı uyum sağlayabilmesi ve sahip olmadığı farklı uzmanlık bilgilerine erişebilmesidir.[38] Bu da farklı bir üretim kültürünün doğuşuna işaret etmektedir. Bu sistem özellikle lüks mallara yönelik talebin arttığı dönemde yoğun kullanılmıştır. Dolayısıyla alt işveren kullanımı özellikle lüks tüketim malları üretimi için sanayi devrimi öncesinde istisna iken sanayi devrimi ile bir kural haline gelmiştir denilebilir.[39] Sadece uzmanlık bilgisinden yararlanma sözkonusu değildi, aynı zamanda alt işverene parça başı iş yaptırılarak işyerinde devamlı işçi istihdam etmenin giderlerinden bağışık olmak da amaçlanıyordu, zira üst işveren tarafından alınan kredilerin bir şekilde bankaya geri ödenmesi gerekiyordu.[40] 1765 ve 1770 yılları arasında Londra'da "Parker ve Wakelin" isimli bir kuyumculuk firması 65 alt işveren firmadan oluşan bir ağa sahipti.[41] Bu durum aynı zamanda teknik bilginin firmalar, bölgeler ve hatta ülkeler arasında dağılımı anlamına da gelmektedir.[42]

Karl Marx'ın önemli eseri Kapital'de, Britanya'daki hâkim işçi-işveren ilişkileri tüm çıplaklığı ile ortaya koyulmaktadır. İşçi ile işveren arasındaki eşitsiz ilişki oldukça trajik durumlara yol açmakta ve eğer sözkonusu olan kadınlar ve çocuklar ise çok daha büyük sıkıntılar doğmaktadır. Aşırı çalışmanın ve sömürünün alabildiğine varolduğu fabrikalara "dehşetevi"[43] de demektedir. Yine bunlardan birisi Kapital'de şu şekilde yer almaktadır;

> "*1863 Haziranının son haftasında, Londra'da bütün günlük gazeteler 'sansasyonel!' bir başlık altında bir haber yayınladılar: 'Aşırı çalışmanın neden olduğu ölüm.' Haber, çok*

[37] *a.k.*
[38] Maxine Berg, *Luxury and Pleasure in Eighteenth Century Britain*, Oxford University Press, New York 2005, s. 169.
[39] *a.k*, s. 261.
[40] *a.k*, s. 169.
[41] *a.k*, s. 170.
[42] http://cdhte.cnam.fr/servlet/com.univ.collaboratif.utils.LectureFichiergw?ID_FICHIER=1295877018613 (e.t 9.7.2011)
[43] Karl Marx, *Kapital I*, çev. Alaatin Bilgi, Sol Yayınları, Ankara 2009, s. 270.

saygıdeğer bir giysi firmasında çalışan ve Elise tatlı adıyla bir hanımefendi tarafından sömürülen 20 yaşındaki şapkacı Mary Anne Walkley'in ölümü ile ilgiliydi… Bu kız, ortalama 16,5 saat, işlerin hızlı gittiği mevsimde ise aralıksız 30 saat çalışıyor, azalan emek-gücü, arasıra likör, şarap ya da kahve ile takviye ediliyordu. Yeni ithal edilmiş Gal Prensesi onuruna verilecek baloda soylu hanımların giyecekleri süslü püslü tuvaletlerin göz açıp kapayıncaya kadar hazırlanması gerekiyordu. Mary Anne Walkley, 60 kızla birlikte hiç aralıksız 26,5 saat çalışmıştı; 30 kız bir odada oturmuşlardı ve odanın havası ancak bunların 1/3'üne yetecek kadardı… Ve bu da Londra'nın modaeviydi. Mary Anne Walkley, Cuma günü hastalandı ve elindeki işi bitiremediği için Madam Elise'yi şaşkın bırakıp pazar günü öldü."[44]

Bu ve buna benzer pek çok olay, İngiltere'deki resmi kurumların kayıtlarına doktor raporları vasıtası ile girmiş ve dönemin gazetelerinde kendilerine sıkça yer bulmuştur. O kadar ki, bu konuda yazılmış pek çok eser bulunmaktadır. Charles Kingsley'in "Cheap Clothes and Nasty" isimli ve 1850 tarihli kitabında 1840'lı yılların Londra'sında daha çok tekstil alanında çalıştırılan insanların kendi ağızlarından anlatımları ile dönemin koşulları yansıtılmaktadır. Buna göre bir işçinin iyi işletmelerde veya kötü işletmelerde çalışıyor olmasının şöyle büyük bir farkı bulunmaktadır: İlk türden işletmelerde işçi doğrudan asıl işveren ile muhatap olmakta, ancak ikinci türden şirkette ise işçi alt işveren ile muhatap kalmakta ve bu alt işveren bazen üç veya dördüncü ya da beşinci dereceden olabilmekte, işçinin yaratacağı karı alabildiğine sömürmektedir.[45]

Çitleme-kapatma hareketi (enclosure movement) sonucu pek çok Britanyalı köylü dönemin küçük şehirlerine akın ettikten sonra şehirler gittikçe büyümüş ancak sefalet, kirlilik ve kötü yaşam koşullarını da beraberinde getirmiştir. Britanya'da zenginlerin fakirlere yönelik bir devrimi olarak adlandırılan bu hareket dizginlenmek bir yana baskı ve yıldırma politikaları ile fakirlerin topraklarının zenginlere geçmesine yol açmıştır.[46] Geçim amacının yerini kazanç amacının alması, Karl Polanyi'nin "piyasa sistemi" adını verdiği kendi aklı, kuralları ve sistematiği olan yapının toplumda başat güç olmasına giden yolu açmış ve bu da mümkün

[44] Karl Marx, *a.g.k*, s. 268. Günümüz gelişmiş ülke toplumlarında aşırı çalışmadan dolayı ölümlere özellikle Japon toplumunda rastlanmaktadır, bu duruma Japonca'da "Karoshi" denmektedir. Uzun çalışmadan (Karoshi) dolayı ilk ölüm vakası olarak, 1969 yılında Japonya'nın en büyük gazetesinin dağıtım bölümünde çalışan 29 yaşında bir Japon büro çalışanının ölümü kayıtlara geçmiştir. Karoshi'yi Japonya'da kullanılan toplam kalite, toplam kalite yönetimi ve tam zamanında üretim gibi yöntemlerle bağdaştırarak yorumlayan iş sağlığı hakkındaki bir makale için; http://www.workhealth.org/whatsnew/lpkarosh.html (e.t 23.03.2011)

[45] http://www.historyhome.co.uk/peel/economic/sweat.htm (e.t 10.01.2011)

[46] Karl Polanyi, *Büyük Dönüşüm: Çağımızın Siyasal ve Politik Kökenleri*, çev. Ayşe Buğra, İletişim Yayıncılık, ikinci baskı, İstanbul 2002, s. 77.

olduğunca devlet müdahalelerinden arî kılınmaya çalışılmıştır.[47] Oluşan piyasa ekonomisi kendi emek piyasasını yaratmakta idi ve bu durum toplumda sosyal dengesizlikler, sıkıntı ve çözülmelere yol açmıştı, bunların önüne geçebilmek maksadıyla İngiltere'nin kırsal uygarlığı içerisinde bilinçsizce de olsa direnişler olmuştu; 1785 ila 1834 yılları arasında geçerli olmak üzere Büyük Britanya'da Speenhamland Yasası[48] buna bir örnektir. Ancak bu direniş çok da uzun sürmemiştir.[49]

Napolyon savaşları döneminde İngiltere'de tahıl fiyatlarının artışı yoksul kesimde önemli huzursuzluklara yol açtığı için, bunu gidermek adına her bir aile reisine ister çalışsın isterse de işsiz olsun haftalık belli bir yardımın kamu kaynaklarından yapılması ve bu yardımın da ailenin büyüklüğü ve ekmeğin fiyatına göre ayarlanması hüküm altına alınmıştır. Hanenin reisine yapılması gereken bu ödemeler 1795 ve 1796 yılları ile 1800-1801 yılları arasında yapılmış, ülkede tahıl fiyatlarının düştüğü yıllarda ise yapılmamıştır, ancak özellikle güney ve doğu İngiltere gibi kalabalık ve haftalık gelirleri ile geçinemeyecek ailelere yönelik olmak üzere çocuk yardımı yapılmıştır.[50]

1834 yılında Büyük Britanya'da çıkartılmış Yeni Yoksullar Yasası ise, Speenhamland Sistemi[51] ile yoksullara getirilen göreli refahı ortadan kaldırmıştır. Buğra'nın belirttiği üzere "Yeni Yoksullar Yasası'nın sosyal hak kavramı ile bağdaşır bir yönü bulunmamaktadır"[52]. Çalışmayan kitleleri zorla üretim sürecine çekmeyi amaçlayan bu yasa, yoksulları belirli mekânlarda, evlerde toplamakta ve onlara buralarda kalmak koşulu ile en düşük işçi ücretinden daha az bir yardım yapmayı vaat etmekte, yardımlar kurulan bir Komisyon tarafından eşgüdümlenmektedir.[53] Çalışmayan, yoksul ve kırsaldaki insanları işin olduğu yerlere sevketmeyi ve işverenlerin işçilere ödedikleri ücretlerin artmasını engellemeye çalışan

[47] a.k, s. 83.
[48] Bu yasa tam bir emek piyasasının ortaya çıkışını geciktirmiş olup çözülmekte olan topluma bir sürelik bir rahatlama getirmiştir. Bir tür yaşama hakkı sağlamayı amaçlayan bu yasa bir çeşit ücret desteği sağlamakta ancak işçiler için iki zorluk durumunu ortaya çıkarmakta, işçiler ucu ucuna geçinebilmekte ve bundan daha fazlasını kazanmaları eğer bu yasanın koruması altında iseler mümkün olamamaktadır. Ayşe Buğra, Kaan Ağartan (der.), *21. Yüzyılda Karl Polanyi'yi Okumak: Bir Siyasi Proje Olarak Piyasa Ekonomisi*, İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul 2009, s.120.
[49] *a.k*, s. 126.
[50] http://eh.net/encyclopedia/article/boyer.poor.laws.england (e.t 09.01.2011)
[51] Speenhamland yasasının da ne kadar yoksul ve işçi dostu olduğu da tartışmalıdır. Polanyi bu yasanın, insanlarda ahlaki bir çöküntüye neden olduğunu zira muhtaç durumda olmanın çalışabilir durumda olmaya göre daha çekici olduğundan bahisle bir öz saygı yitimine neden olduğunu ifade etmektedir. Karl Polanyi, a.g.k., s. 153.
[52] Ayşe Buğra, *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*, İletişim Yayınları, İstanbul 2008, s. 61.
[53] http://www.sosyalhizmetuzmani.org/21yyshm02.htm (e.t 08.01.2011)

bu kanun Rahip Thomas Malthus'un insan sayısının geometrik dizi ile gıdaların ise aritmetik dizi olarak arttığı tezinden oldukça etkilenmiştir.

Alt işverenlik konusunda Amerika Birleşik Devletleri'nde izlenen seyir Birleşik Krallık örneği gibi 19. yüzyıl gibi yakın bir tarihe konumlanmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri'nin New York, Chicago, Boston ve Philadelphia gibi kuzey doğusundaki büyük kentlerde "Sweating System" oldukça yaygın bir kullanım alanı bulmuştur. Bu kentlerde tekstil ürünlerinin üretiminde çok fazla emekçi istihdam edilmiş olup düşük ücretler, uzun çalışma saatleri, parça başına ücret, tehlikeli ve zor çalışma koşulları ve çocuk emeğinin sömürülmesi gibi olumsuz durumlar bu ülkede de tıpkı Birleşik Krallık'ta olduğu gibi geçerliydi.[54]

Aracı konumunda bulunan alt işveren, işçileri çalıştırırken aynı zamanda onları disipline etmekte ama bu disipline etme süreci asıl işveren tarafından alt işverenin bizatihi kendine de uygulanmaktaydı. Bu sistem asıl üreticinin avantajına çalışmakta ve mal üretiminde firmanın yüksek emek maliyetleri, alt işverenin bulduğu ucuz işgücü sayesinde aşağı çekilmektedir. Asıl işverenler, alt işverene verdikleri işin nerede, hangi koşullarda, kim tarafından yapıldığı ile hiç ilgilenmemektedir.[55] Alt işveren de asıl işverenin verdiği işi alabilmek adına sürekli fiyat kırmakta ve bunun neticesinde asıl firma karını ençoklamaktadır.

Dünyada emek bayramı olarak kutlanan ve ülkemiz dâhil olmak üzere pek çok ülkede resmi tatil günü olarak kabul edilmiş olan 1 Mayıs tarihi, yine Amerika Birleşik Devletleri'nin Chicago kentindeki işçilerin günlük çalışma süresini 8 saatle kısıtlamak üzere yaptıkları genel grevde polisle yaşanan çatışma[56] neticesinde meydana gelen katliamı anmak üzere benimsenmiş bir tarihtir.

Günümüze dönüldüğü çalışma koşulları açısından bir geçmişe dönüş olduğunu söylemek mümkündür; sanayi devrimi dönemindeki istihdam modellerine benzer bir çalışma modeli esas alınmakta ve Marxist alanyazında da üzerine çokça tartışılan ve zaman zaman insanlık dışı çalışma koşullarını da beraberinde getiren "sweatshop" dizgesine benzer bir süreç tekrar diriltilmektedir.

---

[54] http://nelp.3cdn.net/541b69ad88a3a26317_7cm6bx6g4.pdf (e.t 09.01.2011)

[55] *a.k.*

[56] Bu çatışma, 4 Mayıs 1886'da Chicago'nun Haymarket Meydanında meydana gelmiş olup 1884 yılında Amerika İşçi Sendikaları Konfederasyonu'nun 1 Mayıs 1886 tarihini çalışma saatlerinin 8 saat standardına geçirileceği gün olarak belirlemesi sonrasında yaşanmıştır. http://www.socialistproject.ca/inthenews/MayDay.html (e.t 23.12.2010)

İKİNCİ BÖLÜM
ALT İŞVERENLİK VE ULUSLARARASI ÖRGÜTLER

Bu bölümde alt işverenlik kavram ve uygulamaları, dünyada politika oluşturma ve uygulama noktalarında oldukça önemli noktalara ulaşmış, uzun erimde ulus devletleri ikame etme ihtimali düşük de olsa olabilecek uluslararası örgütler bağlamında tartışılacak ve incelenecektir. Zira yukarıda da belirtildiği üzere, oldukça geniş bir yelpazedeki konuda bilgi, politika ve strateji üretimi yapan uluslararası örgütler, kimi zaman bağlayıcı çoğu zaman ise bağlayıcı olmayan düzenlemeler ortaya koymaktadır. Bu örgütler görev alanları itibariyle bilgi toplamakta, analiz etmekte ve bunları üyelerine dağıtmaktadır. Üye devletlerin karşılıklı fikir alışverişinde bulunabildiği bir platform imkânını da sunan uluslararası örgütler kurallar ve normlar da hazırlamakta ve bunların uygulanıp uygulanmadığını da gözlemlemektedir. Tabii bunun yanı sıra bu örgütler üye devletlere veyahut üçüncü ülkelere ayni ve nakdi yardımlarda bulunmakta, teknik destek sunabilmektedir. Dolayısıyla bu kuruluşların günümüz dünyasında yadsınamayacak bir etki alanına sahip olduğunu kabul etmek gerekmektedir.

Etkililiklerine bir örnek vermek gerekirse, Avrupa Birliği'nin (AB) ikincil hukuk kaynaklarının başında gelen Tüzük (Regulation) düzenlemelerinde olduğu gibi doğrudan, hukuki bir metin hiçbir ulusal hukuki düzenlemeye gerek kalmadan üye ülkelerde yürürlüğe girmektedir. Veya Dünya Ticaret Örgütü'nde (DTÖ) söz konu olduğu gibi uluslararası düzenlemelerin kabulü, sözkonusu örgüte dâhil olabilmek için müzakere konusu olabilmektedir. Türkiye özelinde ise AB'nin[57] ortak düzenlemelerinin ulusal hukuka aktarılması AB'ye katılım için en önemli şartlardandır. Türkiye'nin birlik müktesebatını yükümlenmesi gerekmektedir.

Alt işverenlik konusu ile uluslararası örgütlerin bağlantısını ise şu şekilde kurmak mümkündür; Taymaz ve Kılıçarslan'ın belirttiği üzere[58] uluslararası örgütler özellikle de Birleşmiş Milletler (BM) ve BM'nin uzman kuruluşlarından biri olan Birleşmiş Milletler Sınaî Kalkınma Örgütü (UNIDO) ve Dünya Bankası (DB), alt işverenlik faaliyetlerinin

[57] AB'nin uluslararası bir örgüt olup olmadığı noktasında tartışmalar mevcuttur. AB'nin örgütsel yapı olarak tarif ve tasnif edilebilmesi için supranasyonel (uluslar-üstü) kavramı kullanılmış olup daha yeni bir kavram olarak AB'nin *sui generis* bir yapı olarak ele alınması hususu ön plana çıkmaktadır. AB'nin *sui generis* olmaktan çıkıp ulus devlete kaydığı hakkındaki bir makale için; http://aei.pitt.edu/455/1/Jenson-Saint-Martin-EUSA_2003_1_.pdf (e.t 24.09.2011)

[58] Erol Taymaz ve Yılmaz Kılıçarslan'ın 26-29 Ekim 2000'de Amman'da gerçekleştirilen Ekonomik Araştırma Forumu (Economic Research Forum-ERF) Konferansı için hazırladığı ve internette yayımlanmakta olan "Subcontracting: A Model for Industrial Development?" isimli çalışmaları için bakınız; http://www.erf.org.eg/CMS/uploads/pdf/1185359657_industry2.pdf (e.t 02.10.2011)

yaygınlaşmasının gelişmekte olan ülkeler tarafından desteklenmesinin önemli olduğunu belirtmektedirler. Zira özellikle sınaî faaliyetlerde alt işverenliğin teşvik edilmesi, işsizlik sorununun çözümü olarak hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler için bir çözüm önerisi olarak ortaya konmaktadır. Alt işverenliğin, sermaye yoğun sektörlerin çözemediği istihdam problemini çözebileceği umulmaktadır.

Dolayısıyla bu bölümde uluslararası örgütlerin en önemlileri olan BM bünyesindeki bazı uzmanlaşmış kuruluşlar (DB, Uluslararası Çalışma Örgütü ve diğerleri) ve DTÖ ile AB ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) gibi diğer önemli uluslararası kuruluşlar incelenecektir. Bu örgütlerin bir kısmı BM gibi küresel, AB gibi bölgesel ve DTÖ gibi belli bir amaca yönelik kuruluşlardır. Bu kuruluşlardan ülkemiz açısından en önemlisi olan AB diğer uluslararası kuruluşlara göre aşağıda daha ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. Sözkonusu kuruluşların alt işverenlik konusundaki politika belgeleri ulus devletlerin uygulamalarına da örneklik oluşturmaktadır. Uluslararası toplumun bir parçası olabilmek bu kuruluşların üyesi olmaktan geçmektedir. Özellikle AB ve OECD gibi uluslararası kuruluşlara dâhil olmak uzun yıllar süren müzakereler gerektirmekte olup aynı zorluk derecesinde olmasa da aynı durumu DTÖ için söylemek mümkündür. Ancak pek tabii ki bazı uluslararası örgütlere katılmak nispeten kısa ve kolay bir süreç içerisinde olabilmektedir; örneğin BM'ye üye olabilmek gibi. Ayrıca uluslararası örgütlerin üyelerine yönelik kimi zaman yaptırımları da olabilmektedir; bunun en belirgin örneğini üyesi olmamasına rağmen AB'nin Türkiye'ye yönelik söylem ve eylemlerinde görmek mümkündür. AB'nin katılım müzakerelerinde takındığı tutum, katılım sürecinin uzaması ve dolayısıyla AB fonlarından erişimin sağlanmasında kısıtlamalara yol açmaktadır.

I. Dünya Bankası

Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (International Bank for Construction and Development – IBRD), Uluslararası Kalkınma Birliği (International Development Association - IDA), Uluslararası Finans Kurumu (International Finance Corporation - IFC), Çok Taraflı Yatırım Garanti Ajansı (Multilateral Investment Guarentee Agency - MIGA) ve Uluslararası Yatırım Anlaşmazlıkları Çözüm Merkezi (International Centre for Settlement of Investment Disputes - ICSID) olmak üzere beş farklı kalkınma kuruluşundan oluşan Dünya Bankası Grubu[59] 1945 yılında kurulmuştur. 1946 yılından beri, Amerika Birleşik Devletleri'nin

[59]http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/TURKEYINTURKISHEXTN/0,,contentMDK:21706623~menuPK:4824519~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:455688,00.html (e.t 31.08.2011)

Washington D.C şehrinde bulunan merkezi ve üye ülkelerde bulunan temsilcilikleri ile faaliyetlerini sürdürmektedir. İkinci Dünya Savaşı'nın yaptığı tahribatın neden olduğu yaraları sarmak ve savaş sonrası dünyasını mali ve ticari anlamda yeniden inşa etmek üzere yapılan 1944 tarihli Bretton Woods Konferansı ile temelleri atılan Dünya Bankası Grubunun birincil düzeyde etkin olan kurumu Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası'dır. Sözkonusu Banka'nın başkanı, Dünya Bankası Grubu'nun da başkanlığı görevini yürütmektedir. Bu tez çalışması kapsamında sadece "Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası"nın faaliyet ve projelerine odaklanılacaktır. Ayrıca tüm dünyada günlük kullanımda Dünya Bankası'nın ismi zikredildiğinde genellikle kastedilen kuruluş IBRD olmaktadır. Başat kuruluş amacı olarak kendisine Avrupa'nın imarını belirleyen ve hâlihazırda 187 üye ülkesi olan IBRD[60] yıllar içinde kendi içinde bir dönüşüm geçirmiş ve asıl olarak az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin kalkındırılması, bu ülkelerde yoksulluğun azaltılması ve yaşam koşullarının iyileştirilmesi hususlarını kendisine görev edinmiştir. Bu misyon değişimi hem Bankanın insan kaynakları yapısında kendini hissettirmiş hem de yıllar itibari ile fon aktarılan ilgili politika alanlarının farklılaşmasına yol açmıştır.[61] Bu durum Bankanın pek çok alanda politika üreten bir yapıya evrilmesine neden olmuştur. Ayrıca bu politikaların farklı ülkelerde (büyük çoğunluğu Afrika, Asya ve Latin Amerika ülkeleri) uygulamaya konulmasına ön ayak olunmuş, geri ödemesi 3 ila 5 yıl sonra başlamak üzere, 15 ila 20 yıl vadeli krediler belli bir faiz oranı[62] karşılığında verilmiş ve verilmeye devam etmektedir.

> *"Banka bu gün, küresel politika arenasında eskiden hiç olmadığı kadar önemli bir rol oynamaktadır… herhangi bir uluslararası mali kurum olmanın ötesinde, yoksulluğun azaltılmasından çevre sorunlarına, kamu sektörünün küçültülmesini hedefleyen özelleştirme uygulamalarından uluslararası yatırımların özendirilmesine uzanan bir dizi konu hakkında birinci elden düşünce üreten ve bunların uygulanmasına katkıda bulunan,*

[60] Bundan sonraki kısımlarda IBRD yerine Banka terimi kullanılacaktır.

[61] Faaliyete geçtiği ilk yıllarda mühendis ve mali analistler istihdam etmiş olan Banka, ilerleyen yıllarda bünyesinde daha fazla sayıda sosyal bilimciler, ekonomi uzmanları ve çeşitli alanlardaki sektör uzmanları (örneğin su, demiryolu, tarım, balıkçılık, sağlık vs.) barındırmaya başlamış ve ülke ofislerinin ve ülke ofislerindeki çalışanların sayısını artırmıştır.

[62] Bankanın uyguladığı faiz oranı - belli bir kar payı da dikkate alınarak- yıllar itibariyle hesaplanmakta olup krediyi alan ülkenin gelişmişlik durumu göz önünde bulundurularak tespit edilmektedir. Kuveyt Fonu, Suudi Fonu veya İslam Kalkınma Bankası gibi diğer bazı finans kuruluşlarının kredi koşulları (faiz, vade, komisyon) Dünya Bankası kredilerine göre daha uygun olmakta ancak bunların verdikleri kredi miktarları Banka kredilerine göre düşüktür. Dünya Bankası projelerinin hazırlık ve uygulama aşamasında her iki taraftan da kaynaklı olarak yaşanan problemlerin ayrıntılı bir analizi için bkz.; Ekrem Candan, "Dünya Bankası Kredi Kullanımlarında ve Projelerin Tatbikinde Yaşanan Sorunlar", *Sayıştay Dergisi*, Sayı:64, Ocak-Mart 2007, s. 75.

asıl önemlisi, küresel politikaların oluşturulmasında önemli bir aktör olan kendine özgü bir kurum niteliğindedir."[63]

Dünyayı yoksulluktan arındırma misyonunu yüklenmiş olan Banka verdiği kredilerin yanı sıra uzmanlar aracılığı ile danışmanlık hizmeti de vermekte olup ülkemiz bu teşkilata 1947 yılında üye olmuştur. Banka'ya üye olabilmek için öncelikle, kardeş kuruluş olan Uluslararası Para Fonu'na üye olmak gerekmektedir. Ülkemizde Banka ile ilişkiler Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı üzerinden yürütülmekte olup kullanılan kredilerin denetimleri de Hazine Müsteşarlığı Kontrolörleri eliyle gerçekleştirilmektedir.

Banka ülkelere açtığı kredileri programlar ve projeler bağlamında vermektedir. Dolayısıyla belli bir konuda hazırlanan ve çeşitli onay prosedürleri sonrasında kabul edilen ve yürümeye başlayan bir proje çerçevesinde Banka ile, ilgili ülkenin yetkili kuruluşu arasında bir ikraz anlaşması imzalanarak kredi alınmakta ve kullanılmaktadır. Kredileri üç türe ayırmak mümkündür; uyum kredileri, proje kredileri ve karma krediler. Bu krediler ülkede çeşitli yapısal uyum reformlarının yapılması, özelleştirmeler ve kamunun ekonomi içindeki payının küçültülmesi koşulları bağlamında verilmekte ve Banka sürecin tümünde müdahil olmaktadır.[64]

Buraya kadar Banka hakkında kısa ve öz bir takım bilgiler verilmiş olup bundan sonra Banka'nın alt işverenlik konusu ile ilgili yaklaşımı hakkında bilgi verilecektir. Gene Dünya Bankası tarafından finanse edilmiş ve edilmekte olan sağlık alanına özel projelere aşağıdaki bölümde değinilecektir.

Dünya Bankası'nın sağlık alanında sözleşme ile alt işveren firma kullanımına ilişkin yaklaşımını anlamak maksadıyla, Banka'nın üzerinde araştırma yapılmasını önemli gördüğü konularla ilgili tartışma metinlerini[65] ve diğer yayınlarını değerlendirmek gerekmektedir. Bu metinler Banka'nın ileriki dönemlerde ilgileneceği konular için bir takım ipuçları niteliğindedir. Ayrıca Dünya Bankası'nın, sağlık alanında alt işveren kullanımı uygulamasının gelişmekte olan ülkelerde tanıtılması kapsamında başlattığı ve sonlandırdığı bir girişim de bulunmaktadır.

---

[63] Safiye Kaya, "Dünya Bankası ve Türkiye", *Sayıştay Dergisi,* Sayı: 46-47, Temmuz-Aralık 2002, s. 7.
[64] Ekrem Candan, *a.g.k*, s. 102.
[65] http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTHEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/0,,contentMDK:20131121~menuPK:578586~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282511,00.html (e.t. 01.09.2011) Banka'nın "İnsani Gelişme Ağı"nın (Human Development Network –HDN) Sağlık, Beslenme ve Nüfus Bölümü kapsamında hazırlanmış çeşitli alanlardaki tartışma metinlerine sözkonusu siteden erişilebilir.

Banka'nın eğitim ve teknik danışmanlık kuruluşu olarak faaliyet gösteren Dünya Bankası Enstitüsü'nün[66] 1997-2008 yıllarını kapsayan "Dünya Bankası Kurumu Temel Programı: Sağlık Sektörü Reformu ve Sürdürülebilir Finansman" başlıklı girişimi için hazırlanmış olan "Gelişmiş ve Gelişmekte olan Ülkelerdeki Sağlık Uygulamaları Hakkındaki Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler"[67] başlıklı tartışma metni önemli bir takım ipuçları ortaya koymaktadır.

Bu metin içerisinde çok fazla atıf yapılan Yeni Kamu Sektörü İşletmeciliği (New Public Sector Management - NPSM) yaklaşımının, halk sağlığı alanında da uygulanması gerektiği ön kabulünden hareketle, piyasaya hâkim ilkelerin kamu kurumlarına enjekte edilmesinin önem arzettiği ifade edilmektedir. Buradaki önemli bir diğer nokta da NPSM yaklaşımının, kamu sağlık kuruluşlarının yönetimi ile bir firmanın yönetimi arasında temel olarak herhangi bir fark görmemesidir. Özellikle Başbakan Margaret Thatcher sonrası Birleşik Krallık'ta yaşanan kamu yönetimi reformunu örnek olarak gösteren metin, kamu yönetiminin en büyük eksikliklerden birisi olarak, özel sektöre özgü kısıt ve baskılara muhatap olmamasını göstermektedir.

Piyasadan alt işveren hizmetinin satın alınması bağlamında, NPSM'ye özgü olarak karşımıza, satın alan ve tedarik eden ayrışması (purchaser and provider split) çıkmaktadır. Satın alan taraf kamu kuruluşu, tedarikçi taraf ise firma olmaktadır. Dolayısıyla kamu kurumu hem ihale sürecinin yönetiminde hem de yerine getirilen hizmetin izlenmesi ve değerlendirilmesinde uzmanlaşmaya başlamaktadır. İhale ve sözleşme sürecini yöneten kamu yönetimi bu sayede mali riskleri, ihaleyi kazanan tedarikçi firmaya devretmektedir. NPSM kapsamında bu duruma verilen isim "yönetilen rekabet"tir. İhalelere salt özel firmalar girmemekte aynı zamanda kamu kuruluşları da ihalelere teklif sunmaktadır. Ayrıca kamu ve özel firma ortaklığı kurularak da hizmet sunumu mümkün olabilmektedir. Burada klinik olmayan yani yemek, temizlik, güvenlik, çamaşır ve bakım gibi yardımcı hizmetlerin satın alınabileceği gibi klinik hizmetlerin de satın alınabileceğine işaret edilmektedir. NPSM'nin önde gelen fikir babalarından David Osborne ve Peter Plastrik, hükümetin istekli ve hevesli bir şekilde ihale yöntemini tercih etmesi ve uygulaması halinde %20 ila %30 arasında bir tasarrufun olacağını ifade etmektedir.[68]

[66] 1955 yılında Ekonomik Kalkınma Örgütü olarak kurulan Enstitü 2000 yılında şimdiki ismini almıştır.
[67] http://siteresources.worldbank.org/HEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/Resources/281627-1095698140167/Shaw-NewTrends.pdf (e.t 03.09.2011)
[68] *a.k.*

"Ödenen paranın karşılığını almak" olarak tanımlanan hizmet alımı için gelişmekte olan ülkelerden başarılı örnekler (Tanzanya, Nikaragua, Brezilya vs.) ön plana çıkarılmaktadır. Hem klinik olan hem de klinik olmayan hizmetleri piyasaya ihale edecek olan kamu yönetiminin elinde bazı önemli araçlar bulunmaktadır; standart belirleme veya hizmeti sunmaya istekli firmaları akredite etmek gibi. Bu durumdan niyet edilen, ihaleyi kazanacak firmayı düşük fiyat vermenin yanında hizmetin gerektirdiği hususlarla uyumlu olarak tedarikçilik yapması noktasında yükümlendirmektir.

Bu noktada doğrudan "kamu hizmetini sunan" devletten "sözleşmeci devlet"e geçiş söz konusu olmakta ve bu durum sadece sağlık alanı ile sınırlı kalmamaktadır. Dünya Bankası tarafından başlatılan sözkonusu girişimin bitiminde hazırlanmış sonuç raporu Dünya Bankası'nın yaklaşımı hakkında daha da net ifadeler içermektedir. Büyük çoğunluğunu gelişmekte olan ülkelerin oluşturduğu 51 Banka müşterisi ülke kapsamında toplam 319 kısa dönemli eğitim ziyaretinin gerçekleştirildiği ve 19,400 uygulamacı ve politika yapıcı (bunların içinde kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının üst düzey temsilcileri de vardır) ile görüşüldüğü bu projede, hepsi gelişmiş ülkelerin kurumları olan 34 kuruluş da ortak olarak yer almış ve bu ortaklar gerek eğitim materyallerinin üretimi[69] gerekse de eğitimlerin verilmesinde etkin rol oynamışlardır. Dünya Bankası'nın gelişmekte olan ülkelerde sağlık alanında kapasite geliştirme amaçlı olarak yaptığı projelerden en uzun ve en başarılısı olarak nitelenen[70] bu proje, Banka için bir "Amiral Gemisi Programı"dır (Flagship Program). Proje kapsamında sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında geniş kapsamlı bir reform yapılabilmesi için uygun reçeteler hazırlanmış olup alt işverenlik uygulaması bunun sadece alt bir bileşenini oluşturmaktadır. Proje kapsamında Senegal ve Benin gibi Fransızca konuşan Afrika ülkelerinde sağlık alanında hizmet satın alımı için eğitici eğitimleri verilmiştir.

Dünya Bankası'nın "Kaynak Tahsisi ve Satın Alım Projesi (Resource Allocation and Purchasing Project)" için hazırlanmış başka bir raporunda[71] ise sağlık alanında yapılan sözleşmeler vasıtası ile hizmetin kalitesinin artacağı ve gelişmekte olan ülkelerin fakir

[69] Bu kapsamda yayımlanmış olan "Getting Health Reform Right: A Guide to Improving Performance and Equity" isimli kitap Sağlık Bakanlığı Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı Hıfzıssıhha Mektebi Müdürlüğü tarafından 2010 yılında "Sağlık Reformunun Doğru Yapılması: Performans ve Hakkaniyetin Geliştirilmesi İçin Bir Kılavuz" adı altında yayımlanmıştır. Bu noktada projenin ülkemiz ayağının da olduğu anlaşılmaktadır. Kitap sağlıkta reform sürecinde izlenebilecek yöntemler hakkında bilgi vermektedir. Bu kitap hakkında basında çıkan eleştiri niteliğindeki bir haber hakkında bakınız; http://haber.sol.org.tr/yazarlar/ilker-belek/saglik-bakanligi-nin-kontrgerilla-taktiklerine-karsi-19-20-nisan-grevi-41553 (e.t. 02.09.2011)

[70] http://siteresources.worldbank.org/INTHSD/Resources/376278-1114111154043/1011834-1246449110524/ReflectionsonWBICapacityBuildinginHealth.pdf (e.t. 02.09.2011)

[71] http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/02/23/000090341_20050223140558/Rendered/PDF/315060HNP0Contracting0LoevinsohnHarding.pdf (e.t. 04.09.2011)

kesimlerine sağlık hizmetinin erişiminin kolaylaşacağı belirtilmektedir. Ayrıca, Sağlık hizmetinin devlet eliyle değil de Hükümet Dışı Kuruluşlara sözleşme ile gördürüldüğü (Non-Governmental Organizations-NGO) on adet girişim örneği incelendiğinde bu kuruluşların devletten daha başarılı olduğu ifade edilmektedir. Ancak bu durum tabii ki metinde adı geçen incelenmiş on adet gelişmekte olan ülke için geçerlidir. Ancak şu durum gözden uzak tutulmamalıdır, incelenen ülkeler az gelişmiş ve gelişmekte olan ve kamu hizmetlerinin çok gelişmediği hatta devlet yönetiminde en basit bazı konularda dahi devamlı surette sıkıntıların baş gösterdiği eski koloni ülkeleridir.[72] Bu ülkelerde sağlığa yapılan herhangi bir yatırımın marjinal getirisi oldukça yüksek olmaktadır, zira yoksul halk kitlesinin sağlığa biraz olsun daha fazla erişimi olumlu etkisini hemen göstermektedir. Dolayısıyla ister sivil toplum, isterse kamu tarafından olsun, hizmet sunumunun bir nebze dahi iyileştirilmesi sağlık istatistiklerine olumlu bir şekilde yansımaktadır. Önemli olan kamu ya da piyasa tarafından hizmetin sunulması değil, bizatihi hizmetin başta yoksullar olmak üzere tüm vatandaşlara ulaştırılmasıdır.

Banka'nın bir başka güncel raporunda[73] kamu hizmetlerinin piyasaya ihale yolu ile gördürülmesinin ülkeye dışarıdan özel mal veya hizmet ithalinden çok da farklı olmadığı belirtilmektedir. Ancak bu raporda da üzerinde tartışılan ülkeler, nüfusu en fazla bir ila iki milyonla ifade edilebilecek oldukça küçük eski koloni ülkeleridir. Altyapı sorunları ile uğraşan bu ülkeler ile Türkiye'ye benzer önerilerde bulunmak doğru bir yaklaşım olmasa gerektir.

Bu bağlamda Banka alt işverenliği kamu hizmetinin sunulduğu pek çok alanda – özellikle sağlık gibi son derece hayati bir alanda da- desteklemekte ve teşvik etmekte ama bu konuda verilen başarı öyküleri genelde gelişmiş batı ülkelerinden değil gelişmekte olan ülkelerden seçilmektedir. Türkiye gibi oldukça farklı koşullara sahip bir ülkede yürütülecek politikalar için, Banka'nın Cibuti veya Komor Adaları gibi ülke örneklerinden yola çıkarak hazırladığı iyi uygulama örneklerini esas almak doğru ve gerçekçi bir yaklaşım olmayacaktır.

[72] Bangladeş, Hindistan, Pakistan, Madagaskar, Haiti, Kamboçya, Guatemala, Bolivya vs.
[73] http://wdr2011.worldbank.org/sites/default/files/pdfs/WDR%20Background%20Paper_Favaro_0.pdf?keep This =true&TB_iframe=true&height=600&width=800 (e.t. 04.09.2011)

II. Dünya Ticaret Örgütü

Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) kapsamında da alt işverenlik konusunu ele almak mümkündür. BM bünyesindeki DTÖ'nün sekretarya faaliyetini yürüttüğü GATS Anlaşması, çeşitli ülkeler arasında 1986 ile 1993 yılları arasında yürütülen Uruguay Turu müzakereleri sonucunda imzalanan ve Ocak 1995'de yürürlüğe giren DTÖ'yü kuran Anlaşmanın eklerinden biridir[74]. Hizmetler alanında liberalizasyon gerçekleştirmeyi amaçlayan sözkonusu anlaşma "*hizmet ticaretini uluslararası kurallara bağlayan temel kural ve ilkeleri ortaya koyan ilk çok taraflı anlaşmadır* ".[75]

Anlaşmanın "Amaç ve Tanım" başlıklı birinci maddesinin ikinci fıkrası[76] anlaşmaya hâkim genelgeçer yaklaşımı dört farklı hizmet sunum şekillerini yansıtması bakımından önemlidir;

> *"2. Bu anlaşmanın amacı bakımından, hizmet ticareti aşağıdaki şekillerde gerçekleşen hizmet arzı olarak tanımlanmaktadır:*
>
> *a) Bir üye ülkeden herhangi bir diğer üye ülkeye,* (Sınır Ötesi Ticaret-Mod 1)
>
> *b) Bir üye ülkeden herhangi bir diğer üyenin hizmet tüketicisine,* (Yurtdışında Tüketim-Mod 2)
>
> *c) Bir üyenin hizmet sunucusunun herhangi bir diğer üye ülkede ticari varlık oluşturması,* (Yurtdışında Ticari Varlık Oluşturma -Mod 3)
>
> *d) Bir üyenin hizmet sunucusunun, gerçek kişiler yoluyla bir diğer üye ülkede faaliyette bulunması.* (Gerçek bir kişinin yurtdışında bulunması- Mod 4)"

Bu hizmet sunum şekillerinden ilk ikisinde hizmet sunucunun kendisi hizmeti sunduğu üye ülkede bizzat bulunmamaktadır. Son iki hizmet sunum şeklinde ise hizmet sunucu hizmeti verdiği ülkede bizzat bulunmaktadır. Bu hizmet sunum şekillerinin geçerli olduğu on iki sektör ve bunların da alt sektörleri bulunmaktadır. Bu sektörler şunlardan oluşmaktadır: Mesleki Hizmetler, Haberleşme Hizmetleri, Müteahhitlik ve İlgili Mühendislik Hizmetleri, Dağıtım Hizmetleri, Eğitim Hizmetleri, Çevre Hizmetleri, Mali Hizmetler, Sağlık ve Sosyal

---

[74] Mal Ticaretinde Çok Taraflı Anlaşmalar, Ticaretle Bağlantılı Fikri Mülkiyet Hakları Anlaşması, Anlaşmazlıkların Halli Kural ve Yöntemleri Hakkındaki Mutabakat Metni, Ticaret Politikalarını Gözden Geçirme Mekanizması, Çoklu Ticaret Anlaşmaları.

[75] http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/index.cfm?action=detay&yayinID=193&icerikID=292&dil=TR (e.t 20.06.2011)

[76] T.C Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Banka ve Kambiyo Genel Müdürlüğü, *Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) Türkçe*, GATS Serisi – II, Ankara 1999, s. 2.

Hizmetler, Turizme ve Seyahat ile İlgili Hizmetler, Rekreasyonel, Kültürel ve Spor Hizmetleri, Taşımacılık Hizmetleri, Başka Alanlarda Yer Almayan Diğer Hizmetler.[77]

GATS anlaşması bağlamında, DTÖ üyesi ülkelerin kamu ihalelerine çıkmalarını düzenleyen ortak bir düzenleme bulunmamaktadır.[78] Dolayısıyla yukarıda adı geçen çeşitli alanlarda devlet eliyle verilen bir kamu hizmetinin özel sektöre nasıl ihale edileceği hususu ilgili üye devletlerin kendi ulusal hukuksal düzenlemelerine bırakılmıştır. Yukarıda yer alan, sekiz numaralı sağlık ve sosyal hizmetler başlıklı sektör kapsamında birinci hizmet sunum şekli fiziksel imkânsızlıklar[79] sebebiyle kapalı, ikinci hizmet sunum şekli ülkemiz vatandaşlarının diğer ülkelerde sağlık alanında hizmet almalarının mümkün olması dolayısıyla açık, üçüncü hizmet sunum şekli ülkemizde diğer ülke vatandaşlarının sağlık alanında yatırım yapmaları (örneğin özel hastane açmaları) mümkün olduğu için açık, dördüncü hizmet sunum şekli ise ülkemizde tıp doktoru, diş doktoru, eczacı, hemşire, ebe ve hastabakıcı olmak hâlihazırda münhasıran Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına özgülendiği için diğer üye ülke vatandaşlarının bu meslekleri icrasına kapalıdır.[80] Dolayısıyla bu alanda yabancı uyruklu meslek sahiplerinin hizmetlerini arz etmeleri *şimdilik* mümkün değildir. Ancak olası bir kanun değişikliği durumunda da yabancı uyrukluların sunum serbestîsi hemen teşkil edilmiş olmamaktadır; kanun değişikliği sonrasında daha alt düzenlemelerle (örneğin yönetmeliklerle)

---

[77] www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/mtn_gns_w_120_e.doc (e.t 13.02.2011)

[78] www.wto.org/english/tratop_e/serv.../matto_wunschvincent_art_e.pdf (e.t 13.06.2011) Ancak Dünya Ticaret Örgütü'nü Kuran Anlaşmanın eki olan ve ülkemizin taraf olmadığı sadece 27 ülkenin taraf olduğu Kamu Alımları Anlaşması kamu ihale süreçleri ve eşik değerlerine ilişkin düzenlemeler getirmektedir. http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/index.cfm?action=detay&yayinID=190&icerikID=289&dil=TR (e.t 13.06.2011)

[79] Sözkonusu fiziksel imkânsızlık tele-sağlık biçiminde tabir edilen sistem sayesinde yavaş yavaş ortadan kalkmaktadır zira özellikle gelişmiş ülkelerde telekomünikasyon teknolojilerinin gelişmesi ile internet, uydu bağlantısı veya radyo frekansları kanalı ile doktor, hastanın teşhis ve tedavisinde bulunabilme imkânına henüz çok başlangıç düzeyinde olsa da kavuşabilmektedir. Dolayısıyla tele-sağlık yolu ile hizmet sunumunun sınır-ötesi bir biçimde olması noktasında bazı açılımlar ilerleyen yıllarda beklenmektedir.

[80] GATS Anlaşması taahhütler temelinde ülkemiz bazı ülkelerle hâlihazırda Serbest Ticaret Anlaşmaları imzalamak üzere müzakereler yürütmektedir. Bu müzakereler turlar biçimde yapılmakta, taraflar yılın belli dönemlerinde sıra ile Ankara'da veya diğer üye ülkenin başkentinde bir araya gelmekte ve her bir toplantı tur adını almaktadır. Bu turlar neticesinde ülkeler bir anlaşma metni üzerinde mutabık kalmakta ve bu metin maldan ticarete pek çok alanda düzenleme getiren bir Serbest Ticaret Anlaşması halini almaktadır. Hâlihazırda ülkemizin Güney Kore, Hindistan, Malezya ve Kanada ile müzakere yürütmektedir. Bu ülkeler ile müzakere yürütülmesinin gerekçesi sözkonusu ülkelerin Türkiye ile 1 Ocak 1995 tarihinden beri Gümrük Birliği ilişkisi kurmuş olan Avrupa Birliği ile bir Serbest Ticaret Anlaşması imzalamış olması veya imzalama durumuna gelmiş olmasıdır. Bu zorunluluk, Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği ilişkisini kuran 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın 16. maddesinde belirtilmiştir; "*Türkiye, ticaret politikasını Topluluğun Ticaret Politikasına uyumlu hale getirmek amacıyla bu Kararın yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıl içinde Topluluğun tercihli gümrük rejimine aşamalı olarak uyum sağlar. Bu uyum, hem otonom rejimleri hem de üçüncü ülkelerle tercihli anlaşmaları kapsar"*. Türkiye Cumhuriyeti de karar mekanizmasındaki ortaklardan biri olmadığı halde AB'nin ortak ticaret politikasına uymak adına pek çok ülke ile müzakere yürütmektedir. Yürütülen bu müzakereler sonucundaki karar metinleri de ülkemiz ticaretini ve ekonomisini yakından etkilemektedir. http://www.usak.org.tr/makale.asp?id=1697 (e.t 14.06.2011) Ayrıca bakınız; http://www.tid.gov.hk/english/trade_relations/tradefora/wto_servnegot.html (e.t 21.06.2011)

sözkonusu kişilerin çalışmalarına dair bir takım kuralların (örneğin hangi koşullarda mesleklerini icra edebileceklerinin açıklığa kavuşturulması vs.) konması gerekmektedir.[81]

Henüz sağlık alanında yaygın olarak kullanılmasa da bir numaralı hizmet sunumu şekli tüm dünyada giderek önem kazanmaktadır. Bu hizmet sunum şeklinin gelişmiş iletişim teknolojileri kullanılarak dış kaynak kullanımı ile birleşmesi destek hizmetlerinin bir biçimde uluslararası alana yaygınlaşmasına neden olmuştur. Örneğin gelişmiş ülkelerdeki çağrı merkezleri gelişmekte olan ülkelere kaydırılmıştır. Sadece çağrı merkezi değil örneğin uzaktan (çoğunlukla deniz ötesindeki başka ülkelerden) tedarik edilebilen başka birçok hizmet daha (örneğin muhasebe, veri işleme, pazarlama vs.) verilmeye başlanmıştır. Hatta bu gelişme uluslararası ticaretin büyümesindeki en önemli etkenlerden biri olarak tanımlanmaktadır[82]. Ayrıca İngilizcenin tüm dünyada bir lingua-franca halini almış olması da uluslararası alt işverenlik uygulamaları olarak nitelendirilebilecek olan deniz aşırı dış kaynak kullanımının hacminin artmasına neden olmuştur.

III. Birleşmiş Milletler Sınaî Kalkınma Örgütü

Birleşmiş Milletler Sınaî Kalkınma Örgütü (United Nations Industrial Development Organization - UNIDO) gelişmekte olan ülkelerin sınaî kalkınma faaliyetlerine destek olmak amacıyla 1966'da kurulmuş ve 1986'da Birleşmiş Milletler Teşkilatı'nın bir uzman kuruluşu olarak tanınmıştır.[83] Bu uluslararası teşkilat dünyada alt işverenlik konusunda ihtisaslaşmış bir kuruluş olarak çalışmaktadır. UNIDO yirmi beş yıldır, uluslararası düzeyde asıl işveren ve alt işveren arasında kurulacak ilişkiyi kolaylaştırmak görevini üstlenmiş durumdadır. Bu bağlamda "Subcontracting and Partnership Exchange (SPX) – Alt İşverenlik ve Ortaklık Borsası"[84] olarak adlandırılan bu sistem dâhilinde tedarikçiler ile alıcılar arasında bir ağ oluşturulmakta, karşılıklı olarak bu iki yapının birbirlerini bulmada kolaylaştırıcı vazifesi

[81] Güncel bir gelişme olarak, 2 Kasım 2011 tarihli 28103 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 11.04.1928 tarih ve 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun'da değişiklik yapılarak Türkiye'de doktorluk mesleğinin icrası için uyrukluk şartı kaldırılmıştır. Yabancı uyruklu doktorun özel sektörde çalışması artık mümkündür. Benzer şekilde, aynı Kanun Hükmünde Kararname ile 25.02.1954 tarih ve 6283 sayılı Hemşirelik Kanununda yapılan değişiklikle hemşirelik mesleğinin icrasında da uyrukluk şartı artık kalmamıştır. Ancak bu da tabii ki özel sektörde çalışacak yabancı uyruklu hemşireliği serbest bırakan bir uygulamadır.

[82] http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/mattoo-wunsch_gatsoutsourcing.pdf (e.t 20.06.2011). Çağrı merkezleri çalışanları açısından konuya eleştirel olarak ele alan 2005 tarihli bir Uluslararası alışma Örgütü raporu için bakınız; http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_111443.pdf (e.t 22.06.2011)

[83] http://www.mfa.gov.tr/birlesmis-milletler-sinai-kalkinma-teskilati-_unido_.tr.mfa (e.t 13.02.2011)

[84] Bu borsanın kurulduğu ülkeler şunlardır: Fildişi Sahili, Gana, Senegal, Çin, Hindistan, Sri Lanka, Fransa, Rusya, Türkiye, Şili, Kolombiya, Meksika, Peru, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Tunus, Fas, Cezayir, Katar, Lübnan. Ayrıntılı bilgi için bakınız; http://www.unido.org/index.php?id=7430 (e.t 16.12.2010)

görülmektedir. Bir anlamda gelişmekte olan ülkelerdeki alt işverenleri gelişmiş ülkelerdeki asıl işverenlerle bir araya getirmenin yollarını arayıp bulmaktadır.[85]

Zengin, gelişmiş ve kendisine hizmet üretecek alt işvereni arayan kuzey yarım küreyi, fakir, gelişmekte olan ve emeğini satmak üzere iş arayan güney yarım küre ile buluşturacak platform UNIDO'nun SPX isimli ağı (Türkiye de bu ağa İstanbul Ticaret Odası'nın vasıtası ile üyedir) olmuştur. Bu durumu mal ve hizmet üretiminde uluslararası bir iş bölümü yapılması olarak okumak da mümkündür.[86]

Firmalar arasında uzun süreli işbirlikleri kurup bunları sürdürülebilir kılmaya odaklanan UNIDO, gelişmekte olan ülkelerdeki küçük ve orta büyüklükte işletmelerin uluslararası sınaî alt işverenlikten pay alabilmelerini sağlamak üzere yukarıda adı geçen SPX sistemini kurmuştur. Bu sistem sözkonusu ülkelerde aşağıdaki hedeflere ulaşmayı amaçlamaktadır:

- "*Üretimi ve istihdam seviyesini artırma,*
- *Verimliliği ve uluslararası rekabeti artırma,*
- *İthal ikamesinin ve mal ihracının teşviki,*
- *Üretim süreçlerini ve ürünlerin seviyesini iyileştirme,*
- *İmalat imkânlarının uluslararası düzeyde yeniden gözden geçirilmesine katkıda bulunmak ve sınai teknolojinin ve know-how bilgisinin gelişmekte olan ülkelerdeki küçük ve orta büyüklükteki işletmelere aktarımı*"[87]

UNIDO, çeşitli ülkelerde kurulan Alt İşverenlik ve Ortaklık Borsalarına teknik destek sağlamakta, hukuksal konularda danışmanlık yapmakta ve ilgili ülkenin piyasası hakkında iş çevrelerine bilgi vermektedir.[88] Bunun neticesinde yaratılacak iş hacmi sayesinde de asıl işverenler ve alt işverenlerin bir nevi kazan-kazan ilişkisi içine girmiş olacakları belirtilmektedir.[89]

Alt işverenlik ilişkisi kurulmasına gösterilen güçlü gerekçeler olarak da, gelişmekte olan ülkelerde uluslararası, ulusal ve bölgesel olarak faktör maliyetlerinin düşük olması (düşük iş gücü ve malzeme/ekipman maliyetleri), yüksek esneklikten faydalanma ve risklerin bertaraf edilmesi belirlenmiştir. UNIDO kaynaklarına göre alt işverenin de bu ilişkiden önemli bir takım kazanımları olmaktadır. Örneğin gelişmekte olan bir ülkedeki alt işveren firma,

[85] http://www.unido.org/index.php?id=4851 (e.t 23.12.2010)
[86] Jean Luis Morcos, *International Subcontracting Versus Delocalization: A survey of the literature and case-studies from the SPX network*, United Nations Industrial Development Organization, Vienna 2003, s. iii.
[87] *a.k*, s. 5.
[88] *a.k*, s. 6.
[89] *a.k*, s. 7.

gelişmiş bir ülkeden iş aldığında yönetim metodu, teknoloji ve üretim süreçleri ile ilgili daha fazla bilgi sahibi olmakta ve deyim yerindeyse öğrenmekte, atıl kapasitesini kullanmakta, ölçek ekonomisi[90] geliştirmekte ve teknoloji transferi sağlamaktadır.[91]

Burada belirtilen hususlar aşağı yukarı, alt işverenlik uygulamalarının genel geçer meşrulaştırma gerekçelerinin bir tekrarı durumundadırlar. Özellikle, alt işveren olarak çalışan firmaların verimli sınaî işletmeler haline geleceği yönündeki tez bu konuda yapılan yayınların pek çoğunda savunulmaktadır.[92] Hem kuzey hem de güney yarım kürede bu ilişki içerisinde bulunan kuruluşların ait oldukları ülkeler için de bu durumun yani karşılıklı olarak birbirini tamamlama ve yarar sağlamanın gerçekleşeceği belirtilmektedir.[93] Bir eğilim niteliğindeki bu durum dünyada kendini o kadar hissettirmiş olacak ki, üretici eylemlerin gelişmiş ülkelerden alt işverenlik sözleşmeleri ile gelişmekte olan ülkelere kayması, gelişmekte olan ülkelerde işsizliği azaltmakta ve gelişmekte olan ülkelere doğrudan yabancı sermaye çekmektedir.[94] UNIDO yetkilileri tarafından bu olguya verilen isim "delocalisation" yani yerelsizleştirmedir. Bazı yazarlar 1980'li yıllarda Amerika Birleşik Devletleri'nde düşüş gösteren vasıfsız işçi istihdamının ve yine bu kişilere ödenen ücretlerdeki düşüşün nedeni olarak artan dış kaynak kullanımını göstermektedir.[95] UNIDO nihai amaç olarak gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerin birbirlerinin yerine geçmesi değil ama birbirlerini tamamlaması gerektiğinin altını çizmektedir.

Yukarıda da ifade edildiği üzere UNIDO alt işverenlik konusunda bir eşleştirme mekanizması kurulması yönünde bir takım ülkelerde girişimlerde bulunmuştur. Bu ülkelerden biri olan Türkiye'de de İstanbul Ticaret Odası bünyesinde 1990 yılında kurulan "Türkiye Yan Sanayi Borsası - Turkish Subcontracting Exchange" Türkiye'deki alt işverenleri yurtdışındaki (özellikle AB ülkeleri ve ABD ile) asıl işverenlerle eşleştirmeyi/buluşturmayı hedeflemektedir. Bu ağ yılda yaklaşık 3500 asıl işveren ile alt işveren arasında bağlantı

[90] Ölçek ekonomisi, firmanın uzmanlaşma veya çalışma kapasitesine bağlı olarak yaratacağı verimlilik durumudur. Firma edindiği uzmanlık bilgisi ile veya kapasitesinin ulaştığı derece ile örneğin girdileri iki kat artırdığında çıktının 2,5 kat artması mümkün olabilmektedir çünkü firma ölçek ekonomisinde optimumu yakalamış durumdadır.
[91] *a.k*, s.11.
[92] *a.k*, s.10.
[93] *a.k*, s.16.
[94] *a.k*, s.17.
[95] *a.k*, s. 19.

kurmakta ve bunların %7'si bir sözleşme imzalanması ile sonuçlanmaktadır. Bağıtlanan sözkonusu sözleşmelere konu olan ortalama meblağ 185.000 Avro civarındadır.[96]

UNIDO'nun SPX ağının yerel bir ayağı gibi çalışan Türkiye Yan Sanayi Borsası'nın resmi internet sitesinde verilen bilgilere göre;

> "*Türk Yan Sanayi Borsası, yan sanayi sektörlerinde çalışan küçük ve orta ölçekli işletmeleri ihracata yönlendirmek ve ihracatlarını artırmak üzere hizmet vermektedir... Temel işlevi yurtdışından gelen taleplerin uygun yan sanayici firmalarımıza ulaşmasını temin etmek ve söz konusu taleplerin takibini gerçekleştirmektir. Yan Sanayi Borsası bilgi bankasında metal işleme, plastik, kauçuk, elektrik ve elektronik sektörlerinde yan sanayici olarak çalışan 1.800'e yakın firma bulunmaktadır…*"[97]

Bu sistem içerisinde talep eşleştirme hizmeti Türk Yan Sanayi Borsası tarafından sadece mal üretimi için değil bina temizlik hizmetlerinden hukuki danışmanlık hizmetlerine kadar pek çok hizmet konusunu da kapsamaktadır.

Ülkemizde alt işverenlere yönelik bir de gazete yayınlanmaktadır. Yan sanayi ve tedarikçi gazetesi olarak kendini tanımlayan "SUBCONTURKEY" isimli gazete, aylık olarak 2003 yılından beri çıkartılmaktadır. Bu gazetenin amacı da tıpkı yukarıda adı geçen Türk Yan Sanayi Borsası gibi asıl ve işveren ve alt işvereni aynı platformda buluşturmaktır. Gazetenin temel çalışma alanı başta otomotiv ve beyaz eşya ana/yan sanayi olmak üzere savunma sanayi, makina, metal, kimya, plastik, kauçuk, elektrik, elektronik ve otomasyon sektörlerinin ana ve yan sanayideki üretici şirketleridir.[98]

IV. Uluslararası Çalışma Örgütü

1919 yılında imzalanan Versailles Anlaşması ile doğan bir örgüt olarak Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (International Labour Organization - ILO) amacı, Birinci Dünya Savaşı sonrasında giderek büyüyen toplumsal sorunlara yönelik olarak sosyal reformlar niteliğinde çözümler bulabilmek ve bunların uluslararası düzeyde uygulanabilirliğini sağlamaktı. ILO 1946'da, yeni kurulan Birleşmiş Milletler Örgütü'nün ilk uzmanlık kuruluşu olmuştur.[99] Çalışma yaşamında standartlar, temel ilke ve haklar geliştirmek ve bunları gerçekleştirmek

[96] http://www.us-istanbul.com/resources.php?p=sub-contracting (e.t 23.12.2010)
[97] http://www.ito.org.tr/wps/portal/tysb (e.t 24.12.2010)
[98] http://www.subconturkey.com/2010/Kasim/index.html (e.t 22.12.2010)
[99] http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/index.htm (e.t 13.02.2011). Türkiye ILO'ya 1932 yılında üye olmuştur. ILO Ankara Ofisi ise 1976 yılında açılmıştır.

hedefi üzerinden çalışmalar yürüten ILO, alt işverenlik konusunda da çalışmalar yürüten önemli uluslararası kurumlardan biridir.

Uluslararası Çalışma Örgütü, Sözleşmeler ve Tavsiye Kararları yoluyla, çalışma hayatına ilişkin temel haklar, örgütlenme özgürlüğü, toplu pazarlık, zorla çalıştırmanın engellenmesi, fırsat ve muamele eşitliği gibi çalışmaya ilişkin tüm konuları düzenleyici uluslararası çalışma standartları oluşturmaktadır.[100] Bu Sözleşmeler, üye ülkelerin yasama organlarındaki onaylarıyla birlikte, öngördükleri koşulların uygulanması konusunda bağlayıcı hükümler içermektedirler. Tavsiye kararları ise politika geliştirme, yasama ve uygulama konularında rehberlik yapma görevi görmektedir. Sözleşme ve Tavsiye Kararları, 1919'dan bu yana, çalışma dünyası ile ilgili pek çok konuyu kapsamaktadır.[101] Bu sözleşmelere ülkeler önce imza koyarak sonra da ulusal yasama süreçlerinden geçirerek taraf olmaktadırlar.

ILO'ya üye ülkeler her yıl Haziran ayında İsviçre'nin Cenevre kentinde Uluslararası Çalışma Konferansını oluşturmak üzere toplanırlar. Sözkonusu Konferans'ta, ikisi hükümet temsilcisi diğer ikisi ise üye ülkelerin işçi ve işverenlerinin temsilcileri olmak üzere, üye ülkelerin her birinin dörder temsilcisi bulunmaktadır. Ülkelerin çalışma bakanları kendi ülkelerinin temsilci gruplarına başkanlık edip kendi ülkelerinin görüşlerini aktarırlar. İşveren ve işçi temsilcileri de kendi örgütlerinden aldıkları talimatlar uyarınca oy kullanıp görüşlerini ifade ederler.[102]

Sözkonusu Sözleşmeler arasında alt işverenlik uygulamaları açısından oldukça önemli olanları mevcuttur. 94 sayılı sözleşme bunlardan biridir.[103] Ülkemizin de taraf olduğu 94 sayılı Sözleşme, "*Kamu makamlarının müteahhit veya taşeronlara vermiş oldukları işlerde çalışan işçilere aynı işkolunda yapılmış olan toplu iş sözleşmesi veya mevzuatla tanınan haklardan daha aşağı olmayacak çalışma şartlarının sağlanmasını, işçilerin bu haklarını elde edebilmeleri için hak edişlerden kesinti yapılmasını ya da herhangi başka bir yolla uygun tedbir alınmasını öngörmektedir*."[104] Bu durumun anlamı şu olmaktadır; kamuda alt işveren ilişkisi içerisinde iş gören alt işveren işçilerine tanınan haklar ve çalışma şartları, aynı işkolundaki başka işçilere tanınan haklar ve çalışma şartlarından farklı olamayacaktır. Bu

[100] http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/ilo_amac.htm (e.t 13.02.2011)
[101] http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/ilo_soz.htm (e.t 13.02.2011)
[102] http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/ilo_anayasa.html (e.t 13.02.2011)
[103] ILO'da 8 Haziran 1949'da kabul edilen 94 sayılı "Bir Amme Tarafından Yapılan Mukavelelere Konulacak Çalışma Şartlarına Müteallik Sözleşme" ülkemizde 14.12.1960 tarihinde 161 sayılı Kanun ile uygun bulunmuştur. Sözkonusu Kanun 21.12.1960 tarih ve 10686 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.
[104] Talat Canbolat, "Yozlaşmış Alt İşverenlik (Taşeronluk)", *Tes-İş Dergisi*, (Ağustos 2010), s. 103.

durum tabii ki kamudaki alt işverenin işçilerinin ve geniş bir yorumla tüm alt işveren işçilerinin lehine yorumlanabilecek bir durum yaratmaktadır. Ayrıca bu hak ve çalışma şartlarının sağlanabilmesi için salt alt işverenlik ilişkisinin bulunması gerekmemektedir. Başka işverenlik modellerinden olan müteahhitlik[105] ilişkisi açısından da aynı durum geçerli olacaktır. Ülkemizde bu sözleşmenin gereğinin uygulamaya yansıtıldığını söylemek güç olup bir Yargıtay kararında bunun gerekçesi olarak, sözkonusu Sözleşmenin iç hukukumuza yansıtılmaması yani uygulamaya dönük daha alt düzenlemeler olan ikincil düzenlemelerin yapılmaması gösterilmiştir.[106] Ancak 2003 tarih ve 4857 sayılı İş Kanununun 2. maddesinde 94 sayılı Sözleşmeye aykırı hüküm bulunmaktadır. Yani Kanun ile uygun bulunarak iç hukukumuza aktarılmış ve yürürlüğe sokulmuş bir uluslararası sözleşme ile cari İş Kanunu arasında hukuki bir çatışma hali yaşanmaktadır.[107]

V. Avrupa Birliği

Dünyadaki en önemli uluslar-üstü aktörlerden birisi olarak değerlendirilebilecek AB'nin alt işverenlik konusu ile ilgili yaklaşımları, hem ülkemizin katılım müzakereleri bağlamı bakımından hem de sosyal politika ve istihdam konularında politika üreten ve bunları uygulayan bir yapı olması bakımından çok önemlidir. AB üyesi ülkelerden Fransa, İsviçre, Avusturya ve özellikle Almanya, şirketlerin alt işverenlik uygulamasını yoğun bir şekilde tercih ettikleri ülkelerdir. Bu tür Batı Avrupa ülkelerinde büyük şirketler yurt içi veya dışındaki küçük ve ortak ölçekli şirketleri yoğun olarak alt işveren olarak kullanmaktadır.

---

[105] Müteahhitlik ilişkisi alt işverenlik ilişkisinden farklı olarak, işin bir bölümünü ya da parçasının iş yaptırmak üzere devredilmesi değil işin tümünü yaptırmak üzere tamamıyla devredilmesi anlamına gelmektedir.

[106] Murat Özveri, "Alt İşveren: İş Hukukunun Altının Oyulması ve Yargı Kararları", *Tes-İş Dergisi*, (Ağustos 2010), s. 115. Yargıtay 21. Hukuk Dairesinin, Ankara 3. İş Mahkemesi'nden gelen 1996 tarihli bir dava hakkında temyiz mercii olarak verdiği (1996/2261 Esas ve 1996/5790 Karar) kararda, 1960 yılında onaylanan ILO sözleşmesine rağmen, iç hukukumuzda işçi ücretlerine ilişkin kural ve esaslar özel yasalarınca belirlenmeden doğrudan uygulanamayacağından bu yönde daha önceden çıkarılan yasalar (geçmiş dönemde yürürlükte olan 1475 sayılı İş Kanunu ve halen yürürlükteki 2822 sayılı Toplu İş sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu) işçilere ödenecek ücret konusundaki esasları düzenlemişlerdir. Bu bağlamda bir işçinin toplu iş sözleşmesi hükümlerinden yararlanabilmesi için, 2822 sayılı yasanın 9. maddesi uyarınca Toplu İş sözleşmesine taraf işçi sendikası üyesi olması mecburiyeti bulunmakta, üye olmayanlar için ise yasada gösterilen koşulları yerine getirmek suretiyle faydalanabilmektedir. Bu bağlamda 94 sayılı ILO Sözleşmesinin hâlihazırda bu konuda yürürlükte olan yukarıda adı geçen özel mevzuat bulunması dolayısıyla doğrudan bir iç hukuk kuralı gibi uygulanamayacağı Yargıtay tarafından karara bağlanmıştır. Nitekim bu durum kamudaki alt işveren işçiler açısından dezavantajlı bir durum yaratmıştır zira sözkonusu Sözleşme kamudaki alt işveren işçilerinin, kamudaki (ilgili işyerindeki) diğer işçilerin yararlandıkları toplu iş sözleşmesi koşullarından aynen yararlanmalarına cevaz vermektedir. http://www.hukuki.net/ictihat/962261_21h.asp (e.t 19.01.2011)

[107] Murat Özveri, *a.g.k*, s. 121. 4857 sayılı İş Kanununun 2. maddesine 2007 yılında eklenen hüküm, 94 sayılı ILO Sözleşmesi Anayasa'nın 90. maddesi uyarınca ülkemiz iç hukukunun bir parçası sayılmasına rağmen, sözkonusu Sözleşme ile çatışma halindedir. Murat Özveri'nin belirttiği üzere "*94 sayılı Sözleşme özet olarak, kamu kuruluşlarının ihaleyle iş verdikleri alt işveren işçilerine ya da hizmet alımı yoluyla iş verildiğinde yüklenici firma işçilerine asıl işyerinde uygulanan toplu iş sözleşmesinde yer alan haklardan daha az haklar verilemeyeceğini hüküm altına almıştır*" oysaki İş Kanununun sözkonusu maddesi alt işveren işçilerinin haklarını kısıtlama yoluna gitmektedir.

Küreselleşme neticesinde Çin ve Hindistan'daki ucuz emek gücünden faydalanma durumu ve bilgi iletişim teknolojilerinden yoğun faydalanabilme alt işverenlik uygulamalarını farklı boyutlara taşımıştır.[108] Almanya, Avusturya, İsviçre gibi AB ülkelerinde alt işverenlik uygulamalarına giden firmaların daha fazla kar ettikleri belirtilmektedir.[109]

AB'nin danışma organlarından biri olan Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi'nin[110] konu ile ilgili olarak yayımlamış olduğu bir "Görüş" belgesi[111] bulunmaktadır. Bu Görüş belgesinde AB ülkelerinin "outsourcing" faaliyetleri karşısındaki tutumunun bir özeti verilmiştir. Dünya ticaretinde önemli bir olgu olarak "outsourcing" yani dış kaynak kullanımının tanımını yaptıktan sonra bununla ilintili olarak "offshore outsourcing" adı altında özellikle uzak doğu ülkelerindeki alt işverenlerle kurulan ticari ilişkiden de bahsedilmektedir. Özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı gelişmeler, AB üyesi ülkelerin kıta dışından alt işverenlerle ilişki kurulmasını kolaylaştırmış ve işçilik ücretlerinin düşük, sosyal korunma kalkanlarının alçak olduğu ülkelerin emekçi sınıflarının yaratacağı tasarruftan faydalanılmasına yol açmıştır. Burada aynı zamanda gelişmekte olan ülkelere yönelik doğrudan bir yabancı sermaye girişi de olmaktadır. Bu ticaretten en avantajlı çıkan ülkeler olarak ABD, AB'nin ilk 15 ülkesi, Çin ve Hindistan ön plana çıkmaktadır[112]. Hindistan özellikle yıllar boyu edindiği tecrübelerle bu konuda ileri bir düzeye gelmiş durumdadır. Sözkonusu Görüş belgesinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki bu ilişkinin bir şekilde, gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkeleri yakalamasına[113] (catching-up phase) yol açacağı da savlanmaktadır. Bu durum özellikle Çin ve Hindistan gibi, gün geçtikçe iyi yetişmiş insan gücü sayısında önemli artışlar olan ülkeler için sözkonusu olmaktadır. Bu durum Vietnam, Tayland, Kamboçya, Filipinler, Malezya ve Endonezya gibi, Japonya, Güney Kore ve Tayvan gibi belli bir gelişmişlik eşiğini atlamış ülkelerin haricindeki diğer Güney Doğu Asya ülkelerine de sıçrama durumundadır.[114]

---

[108] Karl Heinz Schmidt, "Innovative Management in Subcontracting Business in Growing and Stagnating Economies", *Review of International Comparative Management*, Cilt 11, Sayı 1, Mart 2011, s. 81-83.
[109] *a.k*, s. 84
[110] 1957 tarihli Roma Antlaşmasında öngörülen Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi sendikaları, işverenleri, çiftçileri, tüketicileri ve diğer çıkar gruplarını temsil etmektedir. Avrupa Komisyonu, Konseyi ve Parlamentosu ile yapılan görüşmelerde üyelerinin görüşlerini bildirir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Mustafa Ateş, "Avrupa'da Sosyal Diyalogun Kurumsal Yapısı: AB Ekonomik ve Sosyal Komitesi", *Ankara Üniversitesi Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt:5, Sayı:1 (Güz), 2005, s.45-46.
[111] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:010:0059:0066:EN:PDF (e.t 24.12.2010)
[112] Çin ve Hindistan alt işverenlikte hizmet sunucu iken diğerleri hizmeti yaptıran konumundadır.
[113] Gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkelerin ekonomik olarak yakınsamalarının (convergence) yani birbirlerine ekonomik olarak yaklaşmalarının sözkonusu olması.
[114] Ne tesadüftür ki, alt işverenlik uygulamalarına müsait sözkonusu Doğu Asya ülkelerinde sendikalar oldukça zayıftır. Ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.unctad.org/en/docs/osgdp20043_en.pdf (e.t. 13.10.2011)

AB ülkelerinin üretim hususunda başlangıçtaki avantajlı durumu, zaman ilerledikçe AB ülkelerindeki artan maliyetlerin gelişmekte olan ülkelerin düşük maliyetleri ile rekabet edememesi dolayısıyla geri gitmiştir. 2000 yılında Portekiz'in Lizbon kentinde gerçekleşen Devlet ve Hükümet Başkanları zirvesinde alınan kararların bir özetini veren Lizbon Strateji Belgesi kapsamında, küreselleşen dünyada Avrupa'nın yaşlanan nüfusu için ne tür bir politika izleyerek sürdürülebilir ekonomik büyüme sağlanabileceği tartışılmaktadır. Rekabet, yoksullukla mücadele ve istihdam olanaklarının sağlanması konuları ile ilgili olarak Avrupa bölgesinin uzun erimde Amerika Birleşik Devletleri ve Japonya ile mücadele edebilir kılınması hedeflenmektedir. İstihdam noktasında AB'nin bu stratejisi bu tez çalışması açısından önem arz etmektedir. Strateji 2000 yılında uygulamaya konulmuş olup istihdam konusunda özellikle üzerinde durulan hususlar yeteneklerin geliştirilmesi, hayat boyu öğrenme[115] ve flexicurity[116] uygulamalarının başlatılmasıdır. Bu kavramlar AB'nin son on beş yılı içinde üretilmişlerdir. 2007 yılı rakamlarına göre 506 milyar dolarlık[117] bir hacme ulaşan alt işverenlik daha çok küçük ve orta büyüklükte işletmelere özgü bir konudur. Zira AB üyesi ülkelerdeki küçük ve orta büyüklükteki işletmeler tüm AB'deki işletmelerin %99'unu oluşturmakta ve bunların %23'ü herhangi bir alt işverenlik ilişkisi içerisinde bulunmaktadır (ya üst işveren ya da alt işveren olarak)[118]. Alt işverenliğin en fazla uygulama bulduğu alan inşaat sektörüdür[119]. Satın alanın ya da iş yaptıranın göreli tahakkümünün olduğu bir sektör olarak alt işverenlik[120] yine ya uzmanlık ya kapasite ya da mali gerekçelerle kurulan bir ilişki

[115] AB'nin Lizbon Stratejisi kapsamında Yaşam Boyu Öğrenme Programı kurulmuştur. Bu program çerçevesinde yüksek öğrenim öğrencilerinin farklı üye ülke üniversitelerinde tahsil görebilmesini sağlayan ERASMUS programı, yetişkinlerin eğitim almasına yönelik GRUNDTVİG programı, mesleki eğitim alınmasına yönelik LEONARDO DA VİNCİ programı ve ilk ve ortaöğretim öğrencilerinin eğitimlerine yönelik COMENIUS programı bu kapsamda Avrupa Komisyonu tarafından ortaya çıkmıştır. Bu programlara ülkemizden de Avrupa Birliği Bakanlığına bağlı Ulusal Ajans kanalı ile katılımlar mümkün olmaktadır. Bu dört programın ortak amacı eğitimin sadece okul süresi boyunca değil, öğretim süreci bittikten sonrada devam etmesini hedeflemektedir.

[116] Son yıllarda ön plana çıkan bir kavram olarak "Flexicurity" Danimarkalı sosyal demokrat politikacı Poul Nyrup Rasmussen tarafından 1990'lı yıllarda ortaya atılmış bir kavramdır. Güvenceyi ve esneklikle bir araya getirmeye çalışan bu kavram, dilimize esnek-güvence olarak çevrilebilir. Güvence ve esnekliğin birbirini tamamladığını iddia eden bir kavram olarak "flexicurity", işe almak kadar işten çıkarmayı da kolaylaştırmayı savunan ve küresel piyasalarda AB ülkelerinin istihdam boyutunda karşılaşabilecekleri problemlere yönelik önerilen bir çözüm yoludur. AB bu sayede yüksek rekabet ve sosyal güvenliği eş zamanlı olarak sağlamayı amaçlamaktadır; bkz: http://www.goethe.de/ges/soz/dos/arb/pre/en1697208.htm (erişim tarihi 25.02.2011) Ayrıca konu hakkında daha ayrıntılı bilgi için bakınız; http://www.eurofound.europa.eu /areas/industrialrelations/dictionary/definitions/FLEXICURITY.htm (e.t 13.01.2011)

[117] http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/craft/sme_perf_review/doc_08/eu-smes-subcontracting-final-report_en.pdf (e.t 12.01.2011)

[118] *a.k.*

[119] *a.k.*

[120] Satın alanın (işveren) bu tahakkümünün ülkemizde sağlık alanında nasıl yürüdüğü ilerleyen bölümlerde tekrar incelenecektir.

olarak gündeme gelmektedir. Şurası açıktır ki, Avrupa'da alt işverenlik özellikle imalat sektöründe (otomotiv, beyaz eşya ve makine) oldukça yaygın olarak kullanılmaktadır.

AB'nin istihdam ile ilgili güncel politika belgelerine bakıldığında "flexicurity" kavramının ön plana çıktığı görülmekte olup Avrupa Komisyonu bu politika belgelerinin[121] hazırlanmasında bazı ön kabullere dayanmaktadır; hem Avrupa hem de uluslararası düzlemde yaşanan ekonomik, sosyal ve artan siyasi bütünleşme, hızla gelişen yeni bilgi-iletişim teknolojileri, Avrupa halklarının hızla yaşlanan nüfusu, uzun dönemli işsizlik oranının yükselmesi ve gerileyen rekabet gücü. Ayrıca Komisyon, Avrupa vatandaşlarının %76'sının, yaşam boyu istihdamın eskide kaldığı ve günümüzde bir işi bırakarak başka bir işe kolayca geçiş yapılmasını önemli bir meziyet olarak gördüğünü, Avrupa vatandaşlarının %72'sinin ise, iş sözleşmelerinin iş değişikliğini sağlayacak esneklikte olması gerektiği yönünde düşündüğünü belirtmektedir. Yine AB'deki vatandaşların % 88'inin, düzenli eğitimin iş fırsatları yaratabileceği fikrinde olduğu Komisyon tarafından ifade edilmektedir. Ancak bu konuda Avrupa Parlamentosu'nun sol kanadından "flexicurity"nin emek sisteminde yeni bir sömürü alanı açtığı yönünde bir takım eleştiriler de gelmektedir[122]. Avrupalı sosyal demokratlar ekonomik krizlerin güvencesizlik, esneklik ve sömürü için bahane haline getirilmemesi gerektiğinin altını çizmektedirler.[123]

Avrupa Komisyonu, istihdama ilişkin "güvence" ve piyasaya ilişkin "esneklik" gibi normal koşullarda yan yana gelmesi pek mümkün olmayan iki kelimenin birleştirilmesi ile meydana gelen "flexicurity" kelimesinin[124] yukarıya doğru hareketlilik açısından işçilere imkânlar sunduğunu ve esas güvencenin işçilerin kendilerine kazandıracakları yetenekler, alacakları eğitimler yani kendilerine yapacakları "yatırımlar" olduğunu belirtmektedir. Öz olarak "flexicurity" uygulaması, iş güvencesini değil istihdam güvencesini garanti altına aldığı iddiasında olan ancak işe alma ve işten çıkarma işlemlerinin maliyetini düşürerek bu

[121] Avrupa Komisyonu'nun 27.06.2007 tarih ve "Güvenceli Esnekliğin Ortak İlkelerine Doğru: Esneklik ve Güvence ile Daha Çok ve İyi İşler" isimli Tebliği bu konuyu düzenlemektedir. http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2007&nu_doc=359 (e.t 23.10.2010)

[122] http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/FLEXICURITY.htm (e.t 13.01.2011)

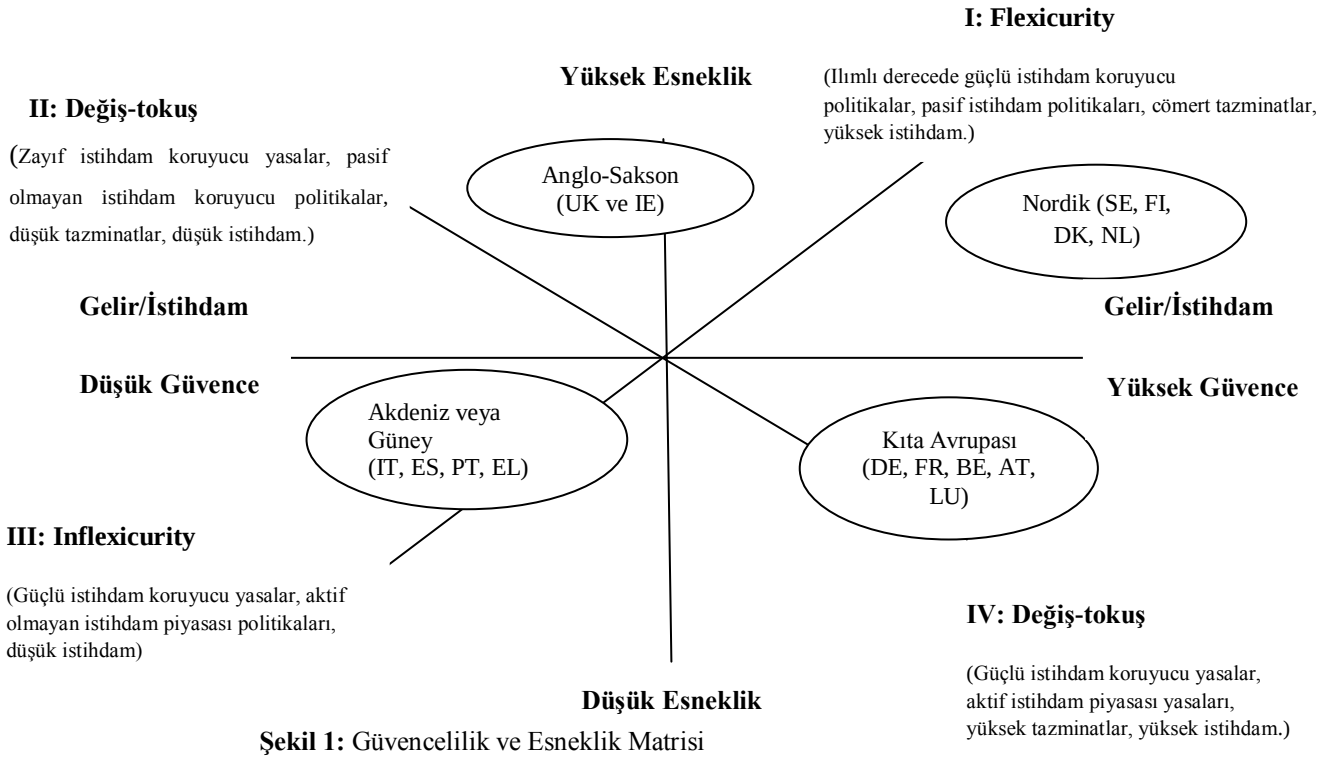
[123] http://www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/public/detail.htm?id=134276&section=GRA&category=PLRE (e.t 20.07.2011)

[124] Bu kelime ilk kez, yine son derece yaygın olarak kullanım alanı bulduğu Hollanda'da kullanılmıştır. Sözkonusu kelime bir "oxymoron" olup birbirine zıt denebilecek iki kavramın bir araya gelerek kullanılmasından oluşmuştur. Birbirine zıt kavramların bir arada kullanılmasına verilebilecek en meşhur örnekler George Orwell'in kara ütopya tarzındaki 1984 isimli romanında yer alan sloganlardır; "Savaş Barıştır", "Kölelik Özgürlüktür" ve "Cehalet Güçtür". http://www.social-europe.eu/2011/07/flexicurity-%E2%80%93-useful-oxymoron-or-genuine-class-compromise/ (e.t 8.1.2011)

maliyetin yükünü işverenden çalışana aktaran bir sistemdir. Kıdemli bir ILO uzmanı bu sistemin şimdiden iflas ettiğini ilan etmiş ve "flexicurity" sürecinden "flexploitation" sürecine geçiş yaşandığını ifade etmiştir. [125]

Güvenceli esneklik konusunda çalışan iki Hollandalı akademisyen olan Ruud Muffels ve Ruud Luijkx'in 2008 yılında birlikte yaptıkları bir çalışmada[126], Avrupa'da esneklik ve güvencelilik arasında bir değiş tokuş yapmak yerine her ikisinin de aynı potada eritilmesini amaçlayan "flexicurity"nin, tercih edilir bir yaklaşım olduğu belirtilmiştir. Sözkonusu yazarlar istihdam konusunu regüle etmiş Kıta Avrupa'sının çok kötü, de-regüle etmiş Kuzey Avrupa'nın (Nordik ve Anglo-Sakson ülkeler) ise çok iyi bir ekonomik-sosyal performans çizdiğini belirtmektedirler.[127]

Muffels ve Luijkx aşağıdaki şekilde 15 AB ülkesinin güvencelilik ve esneklik durumlarını bir matrise yansıtmışlardır. Tam bir ideal tip olmasa da ideale en yakın örnek olarak Nordik ülkeler işaret edilmektedir. Sözkonusu değerlendirmede, incelemeye tabi tutulan ülkeler arasında Mayıs 2004 sonrasında üye olmuş 12 AB üye ülkesi yer almamaktadır.[128]



Şekil 1: Güvencelilik ve Esneklik Matrisi

[125] Esnek Sömürü. http://www.social-europe.eu/2011/07/flexicurity-the-broken-promise/ (e.t 4.8.2011)
[126] Ruud Muffels, Ruud Luijkx, "Labour market mobility and employment security of male employees in Europe: trade-off or flexicurity", *Work, Employment and Society*, Volume 22(2), 2008, s. 221-242.
[127] http://www.sociologia.unimib.it/DATA/Insegnamenti/4_3100/materiale/muffels.pdf (e.t 05.1.2011)
[128] *a.k.*

AT: Avusturya	DK: Danimarka	IT: İtalya	FI: Finlandiya	PT: Portekiz
BE: Belçika	EL: Yunanistan	LU: Lüksemburg	FR: Fransa	SE: İsveç
DE: Almanya	ES: İspanya	IE: İrlanda	NL: Hollanda	UK: Birleşik Krallık

Yukarıdaki matriste iki eksen bulunmaktadır; bunlardan birincisi esneklik eksenidir. Bu eksen boyunca yukarı doğru gidildikçe esneklik azalmakta, aşağı doğru gidildikçe ise esneklik artış göstermektedir. Yatay eksende yer alan güvence/gelir/istihdam çizgisinde sağa ilerledikçe artış, sola ilerledikçe ise azalış gündeme gelmektedir.

Bu kapsamda, ülkeler arasında bir kümelenme göze çarpmaktadır. Ortalama bir yaptırım gücüne sahip istihdamı koruyucu mevzuat, pasif istihdam politikaları[129] ve cömert tazminatlar Nordik ülkelerin uygulamaları arasında yer almaktadır. Anglo-Sakson ülkeler açısından ise çok güçlü olmayan istihdam-koruyucu yasalar sebebiyle yüksek esneklik, düşük tazminatların ve pasif istihdam politikasının bulunması hususları öne çıkan özellikler olmuşlardır. Bu kümedeki ülkelerde yüksek esneklik ile düşük güvence arasında bir değiş tokuş gerçekleşmektedir. Bir diğer kümede ise Kıta Avrupası ülkeleri yer almaktadır. Bu ülkeler Fransa, Lüksemburg, Almanya, Belçika ve Avusturya'dan oluşmaktadır ve yine benzer bir şekilde bu ülkelerde de yüksek güvence ama düşük esneklik arasında bir değiş tokuş gerçekleşmektedir. Bu ülkelerde istihdamı koruyucu ve istihdamı düzenleyici politikalar etkin, tazminatlar yüksektir. Son kümeyi oluşturan Akdeniz veya Güney Avrupa ülkeleri ise güvence ve esnekliğin olmadığı grubu oluşturmakta hâlihazırda istihdam sağlama açısından sorunlarla karşılaşmaktadır.

AB'nin resmi belgelerine geri döndüğümüzde, bu konuda en önemli belgelerden olan ve yukarıda adı geçen 2007 tarihli Avrupa Komisyonu Tebliğinde, vatandaşlar için artık sahip oldukları aynı işte ömür boyu çalışma güvencesi değil, farklı işler yapmak amacıyla iş bulabilme ve o işe girebilme güvencesinin esas olduğu belirtilmektedir. Yani bundan sonraki süreçte vatandaşın esas olarak farkında olması gereken husus, tek bir işte ömür boyu çalışması değil, bir işten başka bir işe kolayca geçiş yapabilmesi imkânının sağlanmasıdır. Bunu yaparken de bir takım araçlardan yararlanılmaktadır; esnek sözleşme düzenlemeleri, işçilerin uyum sağlamalarını kolaylaştırmayı amaçlayan kapsamlı yaşam boyu öğrenme stratejileri[130],

[129] Pasif istihdam politikaları işsizlik sorununun sonuçlarını onarmayı amaçlarken, aktif istihdam politikaları işsizliği önlemeyi ve sınırlandırmayı amaçlamaktadır. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/1mak982.htm (e.t 22.12.2010)

[130] Yukarıda bu strateji kapsamında AB'de yapılan çalışmalar hakkında bilgi verilmiştir.

hızlı değişimlere işçileri hazırlayacak ve sancısız iş geçişlerini sağlayacak etkin istihdam politikaları buna örnek olarak verilebilir.

Sözkonusu Tebliğ AB düzeyinde esnek güvence konusunda bazı ortak ilkelerin ortaya konulduğunu belirtmektedir. Bu belgeye yakından bakacak olursak;

- "*Lizbon stratejisinin uygulamaya alınmasını sağlamlaştıracak bir araç olan güvenceli esneklik daha fazla ve kaliteli iş imkânı yaratıp iş gücü piyasalarını modernleştirecek ve bireysel uyum, istihdam ile sosyal uyumu arttıracak esneklik ve güvenlik yoluyla kaliteli iş üretimine olanak tanıyacaktır.*
- *Esnek güvence, esnek ve güvenilir iş sözleşmelerinin yaşam boyu öğrenme stratejilerini birleştiren etkili aktif iş gücü piyasası politikaları ile modern, yeterli ve sürdürülebilir sosyal korunma sistemlerini içermektedir.*
- *Esnek güvencenin her bir üye ülkenin kendine özgü koşullarına göre uyarlanması gerekmektedir. Ortak ilkeler ışığında her bir üye ülke kendi esnek güvence düzenlemelerini geliştirmelidir.*
- *Esnek güvenceyle daha açık, duyarlı ve katılımcı iş gücü piyasalarını teşvik etmelidir.*
- *Kurumlarda esnek-güvence eşit derecede önemli olmalı ve böyle olması teşvik edilmelidir. Yeterli iş sözleşmesi esneklikleri işten işe güvenli geçişlere eşlik etmelidir. Üst pozisyonlara erişimin olduğu kadar işsizlerin işe erişimi de kolaylaştırılmalıdır.*
- *Esnek güvence kadın erkek eşitliğini desteklemelidir.*
- *Esnek güvence paydaşlar arasında güven ve geniş tabanlı bir diyaloga gereksinim duyar; kamu otoritesi sahipleri tüm sorumluluğu üstlenirken sosyal ortakların esnek güvence politikalarının plan ve uygulamalara katılımları, sosyal diyalog ve ortak müzakereler son derece önemlidir.*
- *Esnek güvence kaynakların etkin maliyet esasına dayalı kullanımını esas alır; sağlıklı ve mali açıdan sürdürülebilir kamu bütçeleriyle tam bir uyum içindedir. Ayrıca, esnek güvence kar ve maliyetlerin iş çevreleri, kamu yetke sahipleri ve bireyler arasında adil dağıtımını amaçlarken küçük ve orta ölçekli işletmelerin konumuna özel bir dikkat gösterir.*"[131]

Ancak pek tabii ki, Avrupa'daki bu gelişmelere yönelik yukarıda belirtildiği üzere (ilgili mevzuatın yayımlanmasına) itiraz sesleri de yükselmiştir. Bu itiraz özellikle Avrupa

[131]http://www.euractiv.com.tr/abnin-gelecegi/article/ab-ulkeleri-esnek-guvence-flexicurity-anlasmasini-percinliyor (e.t 23.12.2010)

Parlamentosu'nun sol kanadından gelmiştir. Avrupa Sosyalistleri Grubu'ndan (PES) destek alan ve yine solda yer alan sosyalist/komünist parlamenterlerden oluşan GUE-NGL[132] grubu açık bir mektup yayımlamıştır. "Flexicurity or Flexiplotation"[133] başlıklı yazıda istihdam alanında daha fazla "de-regülasyon"un esnek güvence ile mümkün kılındığı ifade edilmekte ve işsizlerin düşük ücretle kötü işlerde zorla çalıştırılmak istendiği belirtilmektedir. Sözkonusu parlamenterlere göre esas mesele, Komisyon'un esnek güvence yolu ile, işverenlerin işçileri işten çıkarma noktasında esnekliğe kavuşturulmalarıdır.

Tartışmalar, bu kavramın AB gündemine alınması ve her ülkenin bu ilkelere uygun olarak istihdam politikasına şekil vermesinin toplumda yaratacağı adaletsizlik ve dengesizlik üzerinde yoğunlaşmaktadır. İşçiyi korumayı basit şekillerde yapmak yerine niye "yaşam boyu öğrenme, esnek sözleşme" gibi girift yöntemler kullanarak bunu sağlamak gerektiği sorusu gerçekten de cevaplanmaya muhtaç bir sorudur.

Alt işverenleşme mevzusunu içinde taşıyan esnek güvence bu bakımdan merkezi bir yerde durmaktadır. Avrupa Komisyonu'nun mali desteği alınarak Bremen Üniversitesi tarafından yürütülmüş bir çalışmada, alt işveren çalıştırmanın veya dış kaynak kullanımının firmaların yeniden yapılanmalarına ilişkin önemli yollar olduğu belirtilmekte ve yeniden yapılanmanın mutlak surette işçilerin sağlıkları üzerinde olumsuz etkilerinin bulunduğunu belirtmektedir.[134] Dış kaynak kullanımı ve alt işverene iş devredilmesi, asıl işverenin işçilerinde korku ve kaygıya neden olmakta, alt işveren işçilerinin payına düşen ise ağır çalışma yükü olmaktadır. Aynı şekilde, yeni üretim teknikleri, örneğin zamanında üretim, esnek üretim veya yalın üretim çalışanların psikososyal durumlarına olumsuz etkide bulunabilmektedir.[135] Zira alt işverenlik ve dış kaynak kullanımı asıl işverenin kendi işçisini işten çıkarmasında en önemli nedenlerden birisi olmaktadır.

Dış kaynak kullanımı ve alt işverenlik uygulamaları kapsamında sağlık konusunda yapılan araştırmaların %90'ı, dış kaynak kullanımı ile iş sağlığı arasındaki ilişkinin olumsuz

[132] European United Left/Nordic Green Left European Parliamentary Group (Avrupa Birleşik Sol/Kuzey Yeşiller Avrupa Parlamentosu Grubu).
[133] Başlığın Türkçesi şu şekildedir: "Esnek Güvence veya Esnek Sömürü" – Ayrıntılı bilgi için; http://www.no-fortress-europe.eu/upload/Open_Letter_Flexicurity_EN.pdf (e.t 15.01.2011)
[134] Hans Kieselbach, "Health in Restructuring: Innovative Approaches and Policy Recommendations (HIRES) Final Report", *HIRES Project - European Commission (Progress Programme)*, Bremen 2009, s. 21. http://www.prevent.be/net/net01.nsf/c36bc0c3ff3c8b0480256ab80051cade/2d4ae5c9a2ec63dec125765600522b48/$FILE/HIRES%20Rapport.pdf (e.t 24.12.2010)
[135] *a.k*, s. 22

olduğunu bulgulamaktadır.[136] Benzer şekilde alt işveren firmada çalışan işçilerin sağlıkları, asıl işveren için işçi olarak çalışanlara oranla mesleki risklere karşı daha açık durumda bulunmaktadır. Zira alt işverenlik ve dış kaynak kullanımı iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması hususunda bir karmaşayı da beraberinde getirmekte, herhangi bir kaza olması halinde sorumlunun belirlenmesini güçleştirmektedir.[137] Zira mal veya hizmet üretimi sırasında işçiye herhangi bir zarar gelmesi halinde kimin veya kimlerin bundan sorumlu tutulacağı hususu kafa karışıklıklarını gündeme getirmekte, alt işverenin mi yoksa üst işverenin mi sorumlu olduğu sorusu işçi açısından kimi zaman önemli mağduriyetlere de neden olmaktadır.

İşletmeler bu gibi yöntemlere başvuru gerekçesi olarak, kimi zaman krizleri ama çoğu zaman verimliliği ve dolayısıyla karı artırma ve bunun neticesinde işletmenin ayakta kalma gerekliliğini göstermektedir. Aşağıdaki bölümde Türkiye ve AB ilişkileri bağlamında oldukça önemli olan ve Türkiye'nin müzakereler bağlamında hangi aşamada olduğunu ortaya koyan önemli belgeler olan İlerleme Raporları, Katılım Ortaklığı Belgeleri ve Ulusal Programlar incelenecektir. Adı geçen bu belgelere sadece belli noktalardan bakılacak olup çalışma ilişkileri, sendikalılık, personel yönetimi, istihdam ve kamu ihaleleri konularına özel önem verilecektir.

A. 1998 - 2010 Yılları İlerleme Raporları

1. 1998 yılı İlerleme Raporu:[138]

İlerleme raporunun Türkiye'deki istihdam ile ilgili olarak kadınların işgücüne katılım oranının düşüklüğüne ve erken emeklilik konusuna dikkat çekilmektedir. İstihdam ve emek

---

[136] *a.k*, s.31

[137] *a.k*, s.41. Avrupa Birliği, iş yerinde yaşanan kaza ve yaralanmaları azaltmak üzere bir Komisyon Tebliği yayımlamış ve bu tebliğ kapsamında 2007-2012 yılları arasını kapsayacak şekilde bir İş Sağlığı ve Güvenliği Topluluk Stratejisi hazırlanmıştır. Bu strateji 2012 yılına kadar AB ülkelerinde yaşanan iş kaza ve yaralanmalarını 2007'ye kıyasla %25 düşürmeyi hedeflemektedir. Yine AB'nin işçilerin sağlık ve güvenliğini korumak üzere 1989 yılında yayımlamış olduğu 89/391/AET sayılı bir Çerçeve Direktifi bulunmaktadır. Bu Direktif işçilerin herhangi bir maliyete katlanmaksızın, işle ilgili olarak sağlık ve güvenliği her yönüyle işverenlerin sağlamasını amaçlamaktadır. Ayrıca işveren işçilerin uğrayabileceği iş kazalarını önleyici ve işçileri koruyucu önlemleri de almak zorundadır. Ayrıntılı bilgi için AB'nin Çerçeve Direktif'e bakınız: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Directive&an_doc=1989&nu_doc=391 (e.t 21.6.2011) ve
Topluluk Stratejisi: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2007&nu_doc=62 (e.t 22.6.2011)

[138] http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf (e.t 22.06.2011)

alanında alt işverenlik hususunda özel yorumlar yapılmamıştır. Türkiye'nin Dünya Ticaret Örgütü'nün kamu alımları sözleşmesine taraf olması gerektiği ifade edilmektedir.

2. 1999 yılı İlerleme Raporu:[139]

Bir önceki yılın İlerleme Raporuna kıyasla bu yılın İlerleme Raporu istihdam ve emek konularına daha fazla yorum getirmektedir. Varolan sendika mevzuatının kısıtlayıcı hükümlerinden bahsedilmekte, işverenlerin ve resmi mercilerin sendika aktivistlerini taciz ettiği de belirtilmektedir. Ayrıca sözkonusu alanlarda AB mevzuatı ile Türkiye mevzuatı arasındaki uyum durumunun düşük olduğundan ifade edilmektedir. Kamu alımları hususunda da herhangi bir uyumluluk durumunun bulunmadığı zikredilmektedir.

3. 2000 yılı İlerleme Raporu:[140]

Bu ilerleme raporu ilk iki ilerleme raporuna göre çok daha ayrıntılı bir metindir. Siyasi ve ekonomik hususların ötesinde farklı fasıllar bazında da Türkiye'nin üyelik kapasitesi değerlendirilmektedir. Bu kadar ayrıntılı bir değerlendirme, ülkemizin 10-11 Aralık 1999 tarihlerinde yapılan AB Konseyi zirvesinde aday ülke statüsü kazanması sonucu mümkün olmuştur. Yine kamu alımları hususunda bir ilerleme olmadığı ancak bu konuda Maliye Bakanlığının sorumlu olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca sosyal politika ve istihdam konuları ile ilgili olarak yine AB mevzuatı ile Türkiye mevzuatı arasında uyum hususunda bir ilerleme olmadığı belirtilmektedir. Bunun yanı sıra kamu sağlığı ve sosyal korunma hususlarında reform yapılması ihtiyacının olduğu ifade edilmektedir. Bu tespitlerden sonra bir takım değerlendirmeler yapılmaktadır; kısmi çalışma süresi ve istihdam sözleşmesi konularındaki eksiklikler, işçilerin sendikalara üye olmakta yaşadıkları sıkıntılar, gemi inşa sanayinde çalışan işçilerin sendikal haklarını kullanamadıkları, serbest bölgelerde çalışan işçilerin örgütlenememesi gibi.

4. 2001 Yılı İlerleme Raporu:[141]

2000 yılı İlerleme Raporunda izlenen sistematik burada aynen korunmuştur. 2001 yılı Haziran ayı içerisinde yayımlanan Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunundan bahsedilmiş ve bu Kanun'un ne ILO sözleşmeleri ne de AB mevzuatı ile uyumlu olduğunun altı çizilmiştir.

[139] http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1999.pdf (e.t 22.06.2011)
[140] http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf (e.t 22.06.2011)
[141] http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf (e.t 23.06.2011)

Komisyon değerlendirmelerinde genel olarak, mevzuat uyumu konusunda hala atılacak çok fazla adım olduğunu, özellikle kısmi süreli çalışma (part-time) konusunda adım atılması gerektiğini ifade etmektedir. 2000 yılı İlerleme Raporunda da belirtilen 2811 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu uyarınca sendikaların işyeri düzeyinde toplu sözleşme imzalayabilmeleri adına ülke çapında ilgili iş kolundaki tüm işçilerin yüzde onunu örgütlemiş olması gerektiği hususuna eleştirel bir biçimde değinmiş ve serbest bölgelerdeki işçilerin sendikal haklarının daraltıldığını tekrar hatırlatmıştır.

5. 2002 Yılı İlerleme Raporu:[142]

Hizmet sunum serbestîsi ile ilişkili olarak sağlık alanında yabancı uyrukluların hizmet sunma noktasında ciddi engellerle karşılaştıkları ilk kez zikredilmiştir. Ayrıca İş Kanunun revizyonu çalışmalarının başladığı, gerçekleştirilen reformlar çerçevesinde serbest bölgelerdeki grev, lokavt ve toplu pazarlığa ilişkin on yıldır yasak koyan hükmün kaldırılmış olması atılmış olumlu adımlar olarak nitelenmiştir. Ancak sendikaların işyeri düzeyinde örgütlenmesi için ön koşul olan ülke düzeyinde işçiler arasında %10 örgütlenmesi hususu ve ILO sözleşmeleri ve ilgili AB müktesebatı ile uyumsuz olan 4688 sayı ve 2001 tarihli Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun değiştirilmemesi eleştiriye konu olmuştur. Bu kanunun özellikle kamuda örgütlenme hakkına halel getiren grev ve toplu pazarlığa ilişkin sınırlayıcı hükümlerinin değiştirilmesi gerektiği ifade edilerek Avrupa İstihdam Stratejisine uygun bir ulusal istihdam politikasının geliştirilmesinin öncelikli olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, Kamu İhale Kurumunun kurulmuş olması hususunun AB müktesebatına tam uyumlu olmasa da belli bir uyum düzeyinin yakalandığı anlamına geldiği ifade edilmiştir.

6. 2003 Yılı İlerleme Raporu:[143]

2003 yılına dair İlerleme Raporu'nun Ekonomik Kriterler başlıklı bölümünde toplam istihdam içerisinde kamunun payının %2,5 olduğu ancak buna rağmen ekonomi politikalarında kamunun ağırlığının hissedildiği belirtilmiştir. Bu duruma örnek olarak da bankacılık sektörü ve sanayi sektörü verilmiş, bu sektörlerle ile ilgili olarak fazla personel istihdam edildiği ve verimsiz olduğu görüşü verilmiştir. AB uyum sürecinde kabul edilen Kamu İhale Kanununda yapılan kanun değişikliklerinin ilgili AB mevzuatına yakınlaşma bir yana daha da uzaklaşmaya neden olduğu belirtilmiştir. Kamu kesiminde çalışanların grev ve

[142] http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2002.pdf (e.t 23.06.2011)
[143] http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf (e.t 24.06.2011)

toplu pazarlık yapma hakkının sınırlılığı ve toplu iş sözleşmelerinin kapsadığı işgücü oranının çok düşük olduğu da ifade edilmiştir. Bu kapsamda Avrupa Sosyal Şartı'na 1961'de imza koyup 1989'da kanunlaştırmasına rağmen Türkiye'nin Revize Avrupa Sosyal Şartı'nı imzalamadığı yönünde eleştiriler getirilmiştir. Bunun yanı sıra Türkiye'nin Avrupa İstihdam Stratejisine uyumlu bir biçimde kendi ulusal stratejisini hazırlaması gerektiği de ifade edilmektedir.

7. 2004 Yılı İlerleme Raporu:[144]

Bir önceki yıl bahsi geçen Avrupa Sosyal Şartı'nın örgütlenme hakkını düzenleyen 5. maddesi ile toplu sözleşme hakkını düzenleyen 6. maddesinin Türkiye tarafından henüz kabul edilmediği ifade edilmektedir. Ayrıca cam ve lastik sanayilerinde gösteri ve grevlerin iptali ve ertelenmesi gibi sendikal haklarda kısıtlamalar olduğu belirtilmiştir. Türkiye'nin revize Avrupa Sosyal Şartını hala imzalamadığı hatırlatılmıştır.

8. 2005 Yılı İlerleme Raporu:[145]

Bu yılın ilerleme raporunda da ülkemizde işçiler açısından örgütlenme ve toplu sözleşme açısından kısıtlamalar bulunduğu, Türkiye'nin ILO standartlarını yakalamaktan uzak olduğu, 1983 tarihli Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunundaki toplu sözleşme imzalanması ile ilgili sayısal engellerin varlığı, Sendikalar Kanunu uyarınca işçilerin sendikalı olabilmesi için noter tasdikinin gerekmesi gibi hususlar eleştiri konusu yapılmıştır. Bunlardan daha ciddi olarak, sendikalı olduğu için işten çıkartılan işçilerin bulunduğu, sendikalı olma sebebiyle görev yeri değiştirilen kamu personelinin bulunduğu ifade edilmektedir. Ayrıca 87[146] ve 98[147] numaralı ILO sözleşmelerine imza konulup kanun ile uygun bulunmalarına rağmen uygulanmadığı belirtilmektedir. Bunun yanı sıra Türkiye'nin revize Avrupa Şartını imzaladığı ancak onaylamadığı belirtilmektedir.

[144] http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf (e.t 25.06.2011)
[145] http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf (e.t 25.06.2011)
[146] Dernek Kurma Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi (ILO Kabul Tarihi: 17 Haziran 1948, bu sözleşmenin onaylanmasının uygun bulunduğuna dair 3847 sayılı Kanun 11.12.1997 sayılı ve 21432 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.)
[147] Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi (ILO Kabul Tarihi: 18 Haziran 1949, bu sözleşmenin onaylanmasının uygun bulunduğuna dair 5834 sayılı Kanun 14 Ağustos 1951 tarih ve 7884 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.)

9. 2006 Yılı İlerleme Raporu:[148]

Revize Avrupa Sosyal Şartı'nın bazı çekincelerle[149] kabul edilmesi hususundan bu İlerleme Raporu'nda bahsedilmiştir. Yerleşme Hakkı ve Hizmet Sunum Serbestîsi faslı ile alakalı olarak sağlık mesleklerinden doktor, diş doktoru ve ebe/hemşire için uyrukluk şartı aranmasının AB müktesebatı ile uyumlu olmadığı belirtilmektedir. Sosyal Politika ve İstihdam Faslında Sendikalar Kanunu ile Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanununun AB ve ILO standartlarına getirilemediği yönünde bir eleştiri getirilmiştir. Burada ön plana çıkan bir husus da Avrupa Sosyal Fonu'na[150] benzer bir şekilde Türkiye'nin bir yapı oluşturması ve ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde istihdamın geliştirilmesi yönünde adımlar atması, bu adımları izlemesi ve denetlemesi için mevzuat ve uygulama değişikliğine gitmesi yönündeki tavsiyedir. Ayrıca kayıtdışı istihdam konusuna da dikkat çekilmiş ve ülkede istihdamın yaklaşık yarısının kayıtdışı olarak çalıştığının altı çizilmektedir.

10. 2007 Yılı İlerleme Raporu:[151]

2006 yılı itibariyle katılım müzakerelerinin başlaması ve fasıllar itibariyle tarama[152] sürecinin her iki taraf açısından da başlaması ilerleme raporlarının niteliğinde değişikliklere neden olmuş ve Avrupa Komisyonu daha detaylı yorum ve çözümlemelerde bulunmuştur. İşçi haklarında ve sendikal haklarda çok az bir gelişim olduğunu belirten Komisyon örgütlenme, grev ve toplu sözleşme konularında atılacak çok fazla adım olduğunu belirtmiştir. Bazı mesleklerdeki (özellikle sağlık meslekleri konusu bu noktada dikkat çekmekte) uyrukluk şartı Komisyon tarafından tekrar gündeme getirilmektedir. Ayrıca Sosyal Politika ve İstihdam Faslı kapsamında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının idari kapasitesinde[153] iyileştirme gerçekleştirildiği belirtilmektedir.

---

[148] http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf (e.t 26.06.2011)

[149] 5. madde Örgütlenme Hakkı, 6. madde Toplu Sözleşme Hakkı, 2. maddenin 3. paragrafı (yıllık asgari izin), 4. maddenin 1. paragrafı (ücret ve yeterli yaşam düzeyi) hükümlerine çekinceler konulmuştur.

[150] http://www.abgs.gov.tr/tarama/tarama_files/22/SC22EXP_ESF_tr.pdf (e.t 28.06.2011)

[151] http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf (e.t 28.06.2011)

[152] İngilizcesi "screening" olan tarama süreci, müzakere sürecinin bir parçası olup aday ülke mevzuatı ile AB mevzuatı arasındaki farklılıkları ortaya koymaya çalışmakta ve mevzuat uyumu için neler eksik bunları ortaya koymaya çalışmaktadır. 33 farklı fasılda tarama süreci Brüksel'de ve Ankara'da yapılan toplantılarla sonlanmıştır. Sonrasındaki süreç bazı fasıllarda özlü müzakerelere başlanması ile devam etmiş ancak bazı fasıllarda müzakerelere hiç başlanamamıştır.

[153] İdari kapasite terimi AB jargonunda çok fazla kullanılan bir kavramdır. AB'nin aday ülkelerden beklediği müktesebatı üstlenebilme yeteneğinin en önemli göstergesi idari kapasite artışıdır. İdari kapasiteden çoğu zaman kastedilen, aday ülke kurumlarının yeterli bir hale gelmesi için dönüşümü ve nitelikli personel istihdamıdır.

Bu İlerleme Raporunda, diğer ilerleme raporlarında da göze çarpan bir husus yinelenmektedir; "sosyal diyalog". "*Demokratik siyasal rejimi benimsemiş ülkelerde, sosyal taraf olarak nitelendirilen işçi ve işveren örgütlerinin, toplumda yer alan diğer organize çıkar grupları ile birlikte, temel ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesi ve uygulanmasına katılmaları süreci*"[154] olarak tanımlanan sosyal diyalog kavramı AB'nin üzerinde çokça durduğu bir konudur. Ülkemizde işçi ve işveren kesimi arasında sosyal diyalogu artırmak adına faaliyet gösteren Sosyal Konseyin etkinsizliği bu İlerleme Raporunun eleştiri konularından biridir. Yine Sendika ve Toplu Pazarlık, Grev ve Lokavt kanunlarının ILO ve AB standartlarını karşılamaktan uzak olduğu tekraren ifade edilmiştir. Burada yer alan çok önemli bir diğer konu da 2007 yılı itibariyle Türkiye'de "İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi" adı altında bir fon benzeri yapı kurulması yolu ile istihdam, eğitim/öğretim ve sosyal içerme[155] konularında yardım sağlanması sözkonusu olmasıdır. Sağlanacak bu yardımlar hibe projeleri olarak AB'den sağlanan kaynaklardan karşılanacaktır.

11. 2008 Yılı İlerleme Raporu:[156]

Türkiye'nin revize Avrupa Sosyal Şartı'nın 5. (örgütlenme hakkı) ve 6. (toplu iş sözleşmesi hakkı) maddelerine ilişkin çekincelerini sürdürmekte olduğu tekrar ifade edilmektedir. Ayrıca çocuk işçiliği hususuna dikkat çekilmekte, işçi ve işveren grupları arasında sosyal diyalog ortamının yetersiz olduğu ifade edilmektedir. Yine sendikal hakların ülkemizde tamamen kullanılamadığı da belirtilmektedir. Son olarak da, AB destekli projelerden düzgün bir biçimde yararlanabilmek amacıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığındaki yapılanma hazırlıkların hızlandırılması gerektiği belirtilmektedir.

12. 2009 Yılı İlerleme Raporu:[157]

2009 yılı İlerleme Raporu, 2009 yılı içerisinde 1 Mayıs gününün tatil ilan edilerek "Emek ve Dayanışma" günü olarak kutlanmasını sembolik bir adım olarak bulmakta ve önceki yıllarda pek çok kez eleştirilen sendikalılık, grev ve toplu sözleşme hakkı ile ilgili olarak müktesebat ve ILO standartlarından uzak olunması hususunu bu defa da dile getirmiştir. Ayrıca toplu iş sözleşmeleri kapsamındaki işçilerin oranının düşük olduğu da

[154] http://politikadergisi.com/makale/sosyal-diyalog (e.t 29.06.2011)
[155] Sosyal içerme kavramı ile, toplumun dezavantajlı gruplarının (ör: Roman vatandaşlar, özürlüler ve yaşlılar vs.) topluma entegrasyonu hedeflenmektedir.
[156] http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf (e.t 30.06.2011)
[157] http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf (e.t 30.06.2011)

ifade edilmiştir. AB'nin İş Hukuku alanındaki müktesebatının uyumlaştırılması faaliyetinin oldukça yavaş işlediği ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının idari kapasitesindeki yetersizlikler yönünde eleştiriler getirilmiştir. Raporda ele alınan bir diğer önemli konu da iş sağlığı ve güvenliği konusunda yaşanan sorunlardır; iş kazası ve meslek hastalıklarına dair verilerde yetersizliğin yanı sıra bu konuda denetim konusunda yetkili olan yukarıda adı geçen bakanlığın İş Teftiş Kurulu'nda vatandaş başına düşen müfettiş sayısının düşüklüğüne dikkat çekilmektedir. Yine işçi ve işveren arasındaki diyalog eksikliğine dikkat çekilerek AB fonlarından projeler yapılmak üzere yararlanılmasını sağlayacak yapının kurulması çalışmalarının iyi bir biçimde yürüdüğü ifade edilmektedir. Bu kapsamda kayıtlı istihdama AB tarafından destek olunması amaçlanmaktadır. AB Türkiye'den özellikle kayıtdışı istihdam ile mücadele etmesini beklemektedir.

13. 2010 Yılı İlerleme Raporu:[158]

2010 yılında Anayasa'da yapılan değişiklerle, kamu personeline grev ve toplu sözleşme hakkı tanınmış olması, tüm disiplin kararlarına karşı yargı yolunun açılmış olması, siyasi amaçlı grev ve lokavt, dayanışma grev ve lokavtı, genel grev ve lokavt, işyeri işgali, iş yavaşlatma, verim düşürme ve diğer direnişler üzerindeki yasaklar kaldırılmıştır. Aynı zamanda ve aynı işkolunda sendika üyeliği mümkün hale gelmiş olup aynı işyerinde aynı dönem için tek bir toplu sözleşme yapma zorunluluğu da kaldırılmıştır. Bir diğer öne çıkan husus Ekonomik ve Sosyal Konsey'in Anayasa metnine girmiş olmasıdır.[159] Ayrıca TEKEL özelleştirmeleri neticesinde bu kurumda çalışmış işçilerin yaptıkları eylemlerin, işçilerin yeni özlük hakları hususunda kaygı uyandırdığı belirtilmektedir. İş Teftiş Kurulu'nun yapısının güçlendirilmesi gereğinin tekrar altı çizilmektedir. İş sağlığı ve güvenliği bakımından maden ve taşocaklarında çalışan işçilerin geçirdikleri çok sayıda ölümlü kazaların kaygı uyandırdığı ifade edilmektedir.

İlerleme raporunun dikkat çektiği en önemli hususlardan biri de kayıt dışı istihdamdır. Çalışan nüfusun % 44,8'inin sosyal güvenlik şemsiyesi altında olmadığını belirten rapor bu kişilerin İş Kanununun sağladığı güvencelerden ve emeklilikten mahrum olduğunun altını çizmektedir. Kayıt dışı istihdam ile mücadele için de idari kapasite artışına işaret

[158] http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf (e.t 1.7.2011)

[159] Bu sayede Ekonomik ve Sosyal Konsey'in daha etkin olması beklenmekte, işçi ve işveren sorunlarının çözümünde daha aktif bir rol oynaması beklenmektedir.

edilmektedir. Yine sendikal haklara ilişkin mevzuatın kapsamlı bir değişikliğe ihtiyaç duyduğu belirtilmektedir.

İlerleme Raporlarının yanı sıra Müzakere Çerçeve Belgesi, Katılım Ortaklığı Belgeleri ve Ulusal Programların da incelenmesinde fayda bulunduğu düşünülmektedir. Sözkonusu belgelerde yer alan ifadeler de AB'nin Türkiye hakkındaki öznel ve nesnel değerlendirmeleri içermeleri açısından önemlidir. Öncelikle ele alınması gereken, Ekim 2005 tarihli (katılım müzakerelerinin başladığı tarih) Müzakere Çerçeve Belgesi'nde[160] AB Komisyonu tarafından, Türkiye'nin sendikal haklar dâhil ILO standartlarını uygulaması beklenmektedir. Bu belgenin önemi AB ile Türkiye arasında müzakereler yürütülürken izlenecek yöntemi ortaya koymuş olmasıdır.

14. 2011 Yılı İlerleme Raporu:[161]

AB'nin Türkiye için yayımladığı en son İlerleme Raporu olan 2011 yılı İlerleme Raporu'nda da önemli yorumlar bulunmaktadır. 19 numaralı fasıl başlığı olan Sosyal Politika ve İstihdam altında İş Hukuku konusunda AB müktesebatının Türkiye'nin iç hukukuna aktarılmakta herhangi bir ilerleme kaydedilmediğinden bahisle denetimle görevli personel açısından idari kapasitenin yetersizliğine tekrar dikkat çekilmiştir. Bu noktada oldukça önemli bir nokta olarak, Cumhurbaşkanı'nın veto etmiş olduğu geçici istihdam bürolarına ilişkin mevzuatın halen kabul edilmediğine işaret edilmektedir.[162] Bu durum iş hayatındaki esnekleşmenin artırılması için AB'nin Türkiye'ye yaptığı uyarılardan birisidir. Ama madalyonun iki yüzü biçiminde durumu düşünmek mümkündür. AB bir yandan istihdam hayatında esnekliği desteklerken öte yandan denetim ağının güçlendirilmesini salık vermektedir. Bundan şu durumun anlaşılması mümkündür; bir yandan yaratılan ekonomik hacmin büyümesi ve esneklik pahasına istihdam oranının artırılması sözkonusu iken öte taraftan bu güvencesiz, dengeli olmayan yapının toplumsal barışa tehdit olabilecek yönlerinin denetimler yoluyla törpülenmesi veya engellenmesine çalışılmaktadır. AB, ekonomik refah

[160] http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/MuzakereCercevesi/Muzakere_Cercevesi_2005.pdf (e.t 1.7.2011)

[161] http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf (15.11.2011)

[162] Özel istihdam bürolarının en önemli ve en yaygın türü olan geçici istihdam büroları, esneklik uygulamalarına da en açık olanıdır. Erdem Cam'ın da belirttiği üzere özel bazı niteliklere sahip işçileri, bu işçilere ihtiyaç duyan işverenlere geçici süre için temin eden özel istihdam kurumlarıdır. Üç tarafı olan bu ilişkide bürolar işçi verdikleri işveren ile sözleşme yapmakta, işe yerleştirdiği işçi ile de sözleşme bağıtlamaktadır. Yasal anlamda işçinin asıl işvereni, geçici istihdam bürosunun kendisidir. İlk kez ABD'de ortaya çıkan ve hızla dünyaya yayılan bu tür kuruluşlar, insan kaynaklarında belirli bir esneklik sağlamak isteyen işletmelerin bu amaçlarına ulaşmada kullandıkları aracı kurumlardır. Diğer özel istihdam büroları hakkında bilgi için bkz; http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/makale229.pdf (e.t. 13.10.2011)

adına sosyal adaletten feragat edilebileceğini ancak bunun minimumda tutulmasının yolları olabileceğini üstü örtük bir biçimde belirtmektedir. Raporda yine önceki seneler için olduğu gibi sendikal haklar açısından Türkiye'nin AB'nin gerisinde bulunduğuna atıf yapılmıştır.

Yukarıda kısaca özetlenen tüm İlerleme Raporlarında doğrudan alt işverenleşme kavramının adı geçmese de raporlardan çıkarılabilecek bir takım önemli noktalar bulunmaktadır;

- Öncelikle esnekleşme adına Türkiye'den önemli adımlar atılması beklenmektedir. Bunların en önemlisi olarak görülebilecek geçici istihdam bürolarının kurulmasıdır. Bu büroların açılması ülkemiz istihdam yapısını ekonomik saiklerle daha da esnek hale getirmeyi amaçlamaktadır. Ancak geçici istihdam büroları bundan daha fazlası anlamına gelmektedir, bu sayede işverenlerin nitelikli işgücü talebi karşılanmakta, kamunun iş ve işgücü bulmaya aracılık hizmeti tekeli[163] kırılarak bu noktada özel sektörün devreye girmesi ile piyasa aktörlerine ekonomik bir alan daha yaratılmaktadır.

- Yine mesleklerde uyrukluk şartlarının kaldırılması, istihdam politikaları açısından sınırlamaların kaldırılarak küresel istihdam piyasasına Türkiye'nin eklemlenebilmesi açısından üzerinde durulması gereken bir diğer önemli noktadır. Zira bu sayede Türkiye'deki istihdam uluslararası rekabete açılmakta, bu da işveren açısından daha az maliyet ve daha yüksek kar hadleri anlamına gelmektedir.

- Vurgu yapılması gereken bir başka alan, AB İlerleme Raporları'nın iş sağlığı ve güvenliği, sendikalaşma ve örgütlenme özgürlükleri açısından Türkiye'yi uluslararası normlara uyumluluk sağlamaya çağırmasıdır. Bu nokta İlerleme Raporları'nın olumlu karşılanabilecek bir özelliği olarak öne çıkmaktadır. Bir yandan esnekliği ön plana çıkarırken bir yandan Türkiye'nin iş sağlığı ve güvenliği alanlarında denetim altyapısının yetersiz olduğuna dikkat çekerek iş kazalarını vurgulaması İlerleme Raporlarında rastlanan bir özelliktir. Ancak denetimin altyapısının kuvvetlendirilmesi iş kazaları ve yaralanmalarına ancak geçici bir çözüm mahiyetindedirler zira karın en çoklaştırılmasının damgasını vurduğu kapitalist sistemde denetimin nereye kadar etkili olabileceği ayrı bir tartışma konusudur.

Yukarıda adı geçen İlerleme Raporları haricinde AB'nin Türkiye için bir yol haritası niteliğinde hazırlamış olduğu Katılım Ortaklığı Belgelerinin de incelenmesi gerekmektedir. Katılım Ortaklığı Belgeleri Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanmakta ve Avrupa Konseyi

[163] http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=521&id=31 (e.t 23.10.2011)

tarafından onaylanmakta, Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde Konsey Kararı olarak yayımlanmaktadır.[164]

B. Katılım Ortaklığı Belgeleri

1. 2001 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi:[165]

Kısa vadeli ve orta vadeli önceliklerden oluşan Katılım Ortaklığı belgesinin kısa vadeli öncelikler (bir yıl içinde Türkiye'den yerine getirmesi beklenenler) kısmında yer alan "İstihdam ve Sosyal İşler" kısmında yine ülkemiz mevzuatının AB mevzuatı ile yakınlaştırılması gerektiği ifade edilmektedir. Ayrıca, çocuk işçilerin sorunlarına çözümler getirilmesi gerektiği bildirilmekte, sendikal faaliyetlerin önündeki engellerin kaldırılması gerektiğinin altı çizilmekte, işçi ve işveren arasındaki sosyal diyalogun güçlendirilmesi gerektiği zikredilmektedir. Ayrıca AB Komisyonu bunların yanı sıra, uyumlaştırılan birlik mevzuatının uygulanmasına ilişkin olarak mevcut idari kapasitenin mümkün mertebe artırılması gerektiğini belirtmektedir. Yine "İstihdam ve Sosyal İşler" başlığı altında ulusal bir istihdam stratejisi geliştirilmesinin çok önemli olduğu, iş sağlığı ve güvenliği alanında AB müktesebatının yüklenilmesi gerektiği altı çizilerek ifade edilmektedir.

2. 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi:[166]

2003 tarihli belgede de tekraren, sendikal haklara saygı gösterilmesi, sosyal diyalogun tesisi, müktesebatı yükümlenecek kurumların (bu noktada özellikle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının mevcut durumu ön plana çıkartılmaktadır) kapasitelerinin güçlendirilmesi ve çocuk işçiliği ile ilgilenilmesi hususları kısa vadeli perspektifte belirtilmektedir.

İki ila üç yıllık bir perspektifi öngören orta vadeli önceliklerde özellikle ön plana çıkan Türkiye'nin bir ulusal istihdam stratejisine[167] sahip olması hususudur. Bu strateji, Avrupa İstihdam Stratejisine[168] dâhil edilmek üzere hazırlanacaktır.

---

[164]Direktif ve tüzük dışında AB hukukundaki bağlayıcı bir mevzuat türü de "karar"lardır. Karar, sadece muhatabı için (bir ülke veya bir firma vs.) bağlayıcı nitelikte olan bir belgedir.

[165]http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf (e.t 2.7.2011)

[166]http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf (e.t 2.7.2011)

[167] Türkiye'nin Ulusal İstihdam Stratejisinin hazırlanmasındaki amaç, istihdamın artırılabilmesini teminen kapsamlı bir strateji hazırlanmasıdır. Bu bağlamda istihdamın teşviki için eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi, işgücü alanının esnekleştirilmesi, kadın, genç ve dezavantajlı kimselerin iş hayatına girmesi ve istihdam-sosyal koruma bağlantısının güçlendirilmesi hususları ön plana çıkmaktadır. Bu anlamda özellikle işgücü alanında esnekleşme konusu işçilerin neo-liberal politikalara maruziyeti bakımından önem arz etmektedir.

3. 2006 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi:[169]

Bu belge de kısa ve orta vadeli öncelikler üzerinden ilerlemiş ancak kısa ve orta vadenin tarih olarak hangi anlama geldiği hususu daha net belirtilmiştir. Kısa vade bir ila iki yıl, orta vade ise üç ila dört yıla işaret etmektedir. Uzun vadeli herhangi bir öncelik diğer Katılım Ortaklığı Belgelerinde olmadığı gibi bu belgede de yer almamaktadır. Kısa vadede sendikal haklar boyutu ile ilgili olarak AB standartları ile ILO Sözleşmeleri doğrultusunda örgütlenme, grev ve toplu sözleşme hakkı gibi sendikal haklara saygı gösterilmesi ve sosyal diyalogun güçlendirilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Orta vadede ise iş müfettişliklerinin idari kapasitesinin güçlendirilmesi, sosyal politika ve istihdam mevzuatının uyumlaştırılması, bir ulusal istihdam stratejisi hazırlanması gerektiği belirtilmektedir.

4. 2008 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi:[170]

Kısa vadeli öncelikler arasında sendikal haklar konusunda (özellikle örgütlenme, grev ve toplu sözleşme konularında) ILO ve AB standartlarının yakalanması, sosyal diyalogun güçlendirilmesi ve daha önceki ilerleme raporlarında olmayan bir hususa dikkat çekilerek sosyal diyalog konusunda AB'deki muadil kuruluşlar ile işbirliğine gidilmesi salık verilmektedir. Bundan anlaşılması gereken istihdam ve sosyal politika alanında AB'nin resmi kurumları ile temas halinde bulunulmasına ek olarak, özellikle emek alanında faaliyet gösteren Avrupalı işçi ve işveren sendikaları, çalışma örgüt ve dernekleri ile irtibat kurulması gerektiğidir. Yine kısa vadede Türkiye'den bir takım belgeler[171] istendiğini görülmektedir.

Hazırlığı 2009 yılında başlayan ancak nihai hale gelmesi 2011 yılını bulan ve hala resmi olarak kamuoyu ile paylaşılmamış olan Ulusal İstihdam Stratejisi Belgesi ülkemizde iş hayatında esnekleşme boyutu ile ilgili olarak neler yapılacağını oldukça ayrıntılı yansıtmaktadır. Post-fordist istihdamın artık ana akım olduğunu kabul eden belge, esneklik için bir takım formüller ortaya koymuştur. Bu formüller ülke gündemini çok fazla işgal etmiş 6111 sayılı yasada da yerini almıştır. İş güvencesini değil istihdam güvencesini garantileme iddiasında olan belge esnek güvenceliliği ön plana çıkararak istihdamdaki katılığı (mevzuat anlamında) sonlandırmayı kendine hedef olarak belirlemiştir.

[168] 1997 tarihli bu strateji özellikle esneklik ve mali sürdürülebilirlik bağlamında yaklaşım geliştirmektedir.

[169] http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf (e.t 3.7.2011)

[170] http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf (e.t 3.7.2011)

[171] AB-Türkiye müzakere sürecinde sıklıkla görülen bir husus AB'nin Türkiye'den strateji belgesi ve eylem planı gibi belgeler talep etmesidir. Bu talebin sebebi müzakereler esnasında bir yol haritasının ortaya konarak bunun dışına çıkılması veya bu belgeden sapılmasını engellemektir. Herhangi bir sapma durumunda AB bu durumu değişik platformlarda değişik vesilelerle dile getirir ve belgede taahhüt altına alınmış hususları Türkiye'deki muadil kuruluşlara hatırlatır. Bu hususlar İlerleme Raporlarında olabildiği gibi Türkiye ile AB arasındaki muhtelif toplantılarda da dile getirilebilir.

Kayıt dışı istihdam[172] ile ilgili olarak Türkiye'nin bir eylem planı hazırlamasının altı çizilmekte ve AB müktesebatının[173] tüm işgücünü kapsayacak şekilde uygulanabilmesi için genel bir eylem planı hazırlanması gerektiği ifade edilmektedir.

Orta vadeli öncelikler arasında ise işgücü alanındaki gelişmeleri izleme ve değerlendirme kapasitesinin artırılması gerektiği değerlendirilmekte ve yapıya ilişkin problemlerin bu kapsamda ele alınması gerektiği ifade edilmektedir.

AB Konseyinin yayımlamış olduğu Katılım Ortaklığı Belgelerine cevaben Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazetesi'nde "Ulusal Program"lar yayımlamıştır. Dört adet Katılım Ortaklığı Belgesine karşılık üç adet Ulusal Program yayımlanmıştır zira 2006 yılına ait Katılım Ortaklığı Belgesine cevaben Türkiye tarafından Müktesebat Uyum Programı[174] adı verilen bir belge hazırlanmış ve yayımlanmıştır.

Katılım Ortaklığı Belgeleri ile bunlara cevaben yayımlanmış Ulusal Programlar ve Müktesebat Uyum Programı hakkındaki genel çıkarsamalar birlikte yapılacak olup Ulusal Programlar ve Müktesebat Uyum Programı'ndan sonra buna yer verilecektir.

[172] Sonrasında 2008 yılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından Kayıt Dışı İstihdam ile Mücadele Yılı olarak belirlenmiş olup kayıt-dışı istihdam konusu ülkenin her zaman önemli gündem maddelerinden biri olmuştur.

[173] Hâlihazırda bu tezin konusu ile yakından ilgili Sosyal Politika ve İstihdam faslı kapsamında Avrupa Konseyi faslın müzakerelere açılabilmesi için iki adet açılış kriteri belirlemiştir. Bu iki kriterin hazırlıkları, faslın koordinatör kurumu olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Bu açılış kriterleri şunlardan oluşmaktadır: Birincisi, sendikal hakların AB standartları ve ilgili ILO Konvansiyonları ile uyumlu olmasının (özellikle örgütlenme, grev ve toplu sözleşme hakkı açısından) sağlanmasıdır. Bu amaca hizmet etmek üzere, Türkiye'nin mevcut kısıtlamaları ortadan kaldırması ve kamu ve özel sektörü de kapsamak üzere bu alanda tamamen gözden geçirilmiş bir mevzuatı kabul etmesi beklenmektedir. Müzakereler için ikinci açılış kriteri ise, tüm işgücünün yararı için, bu faslın kapsamındaki alanlarda yer alan AB müktesebatının aşamalı olarak iç hukuka aktarılması, uygulanması ve yürütülmesini içeren bir eylem planının Avrupa Komisyonu'na sunulmasıdır. Birinci açılış kriteri için kanun hazırlığı çalışmaları devam etmekte olup ikinci açılış kriteri kapsamında adı geçen eylem planı hazırlanmış ve Nisan 2010'da Avrupa Komisyonu'na sunulmuştur.

[174] O dönemde Türkiye tarafından cevabi nitelikte bir "Ulusal Program" hazırlanmamıştır, nedeni 2006 yılında Kıbrıs konusu üzerinde yaşanan uyuşmazlıktır. AB'ye yeni üye olan on ülke ile Türkiye arasında gümrük birliğini kurabilmek için, Türkiye ile AB arasında ortaklık tesis eden Ankara Antlaşması'na ek bir protokol taraflarca imzalanmıştır. Ancak bu protokolün Güney Kıbrıs'ın tanınması anlamına gelmeyeceğine dair bir Deklarasyonun Ankara tarafından yayımlanması üzerine 11 Aralık 2006 tarihinde AB Dışişleri Bakanları Konseyi, Türkiye'nin Ankara Antlaşması'na Ek Protokol'den kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirene kadar (en son Güney Kıbrıs'tan kalkan veya Güney Kıbrıs'a kayıtlı uçak ya da gemilere Türk liman ve havaalanlarının açılması dâhil) sekiz adet fasıl başlığında (Malların Serbest Dolaşımı, Gümrük Birliği, Balıkçılık, Ulaştırma, Mali Hizmetler, İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunma Serbestîsi, Tarım ve Kırsal Kalkınma, Dış ilişkiler) müzakerelerin başlatılmamasına ve hiç bir fasılda kapatılmamasına karar vermiştir. Bu bağlamda Kıbrıs konusu fasılların açılması ve kapanması için hayati önemdeki siyasi bir kriter halini almıştır.

C. Ulusal Programlar ve Müktesebat Uyum Programı

1. 2001 Yılı Ulusal Programı:[175]

24 Mart 2001 tarih ve 24352 sayılı Resmi Gazete'de bir Bakanlar Kurulu Kararı olarak yayımlanan Ulusal Program tıpkı Katılım Ortaklığı Belgesi gibi kısa ve orta vadeli müktesebat uyumlaştırma ve uygulama önceliklerini ortaya koymaktadır. Türkiye'nin bu ilk Ulusal Programında Sosyal Politika ve İstihdam faslı altında orta vadeli önceliklerden olan esnek ve/veya standart dışı çalışma ile ilgili hazırlıkları yapacağı belirtilmektedir. Bu kapsamda 97/81/AT sayılı AB Direktifi'nin esas alınarak gerekli mevzuat çalışmalarının yapılacağı belirtilmiştir.[176] Yine Ekonomik ve Sosyal Komitenin kuruluşu için de mevzuat hazırlığının bitirileceği taahhüdünde bulunulmaktadır.

2. 2003 Yılı Ulusal Programı:[177]

24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 sayılı Resmi Gazete'de bir Bakanlar Kurulu Kararı olarak yayımlanan bu Ulusal Program'da AB'de ortak bir mevzuat ile düzenlenmiş esnek çalışma sisteminin ülkemize uyarlanması için bir takvim öngörülmüştür. Bu takvime göre 97/81/AT sayılı Kısmi Zamanlı Çalışmaya İlişkin Çerçeve Anlaşmaya Dair Direktif'in 2004 yılı Eylül ayı sonuna kadar Türk mevzuatı olarak yayımlanacağı taahhüt edilmektedir[178]. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bu uyumlaştırmayı bir uyumlaştırma komisyonu kurarak gerçekleştirecektir. Ayrıca 2003 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi ile uyumlu olarak bir Ulusal İstihdam Strateji Belgesi hazırlanmasının amaçlandığı da ifade edilmektedir.

3. 2008 Yılı Ulusal Programı:[179]

Bu Ulusal Program'ın Sosyal Politika ve İstihdam başlıklı 19. faslında yer alan ilk öncelik, AB tarafından yayımlanmış 2008 yılı Katılım Ortaklığı belgesinde yer alan şu ifadeye yöneliktir; "*Sendikaların faaliyetlerini sınırlayan hükümleri kaldıran ve sendikal hakların tamamını sağlayan yeni mevzuatın kabul edilmesi suretiyle, tüm düzeylerde, etkili bir sosyal diyalog için koşulların oluşturulması"*. Sosyal Politika ve İstihdam faslı kapsamında

[175] http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=195&l=1 (e.t 3.7.2011)
[176] Sonrasında hem İş Kanunu (4857 sayılı Kanun kastedilmekte) değişmiş olup hem de yeni İş Kanununda esnek çalışma şekillerine yer verilmiştir. Kısmi süreli çalışma, çağrı üzerine çalışma, ödünç iş ilişkisi, belirli süreli hizmet sözleşmeleri ve alt işveren uygulamasının yaygınlaştırılması gibi yeni çalışma modellerinin işsizliği azaltacağı, istihdamı artıracağı umularak yeni İş Kanunu yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.
[177] http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=196&l=1 (e.t 4.7.2011)
[178] 4857 sayılı İş Kanunu sözkonusu AB Direktifi ile birebir uyumlu hale getirilmiştir. http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1736 (e.t 4.7.2011)
[179] http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=196&l=1 (e.t 4.7.2011)

ülkenin en önemli taahhütlerinden biri 87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmeleri ile Avrupa Sosyal Şartı doğrultusunda 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununda değişiklik yapılmasıdır. Bunun amacı olarak sendikal özgürlüklerin artırılması gösterilmiş, takvim olarak da 2009 yılı verilmiştir.[180]

4. Müktesebat Uyum Programı (2007-13):[181]

Türkiye'nin hazırladığı Ulusal Programlardan farklı olarak AB'nin herhangi bir belgesine karşılık olarak yayımlanmayan dolayısıyla da Avrupa Birliği'ne verilmiş bir taahhüt olarak ortaya konmayan bir belge olarak 2006 yılında yine bir Bakanlar Kurulu Kararı olarak Resmi Gazete'de yayımlanan Müktesebat Uyum Programı Türkiye'nin kendi kendine verdiği taahhütlerden oluşmaktadır. Sosyal Politika ve İstihdam başlığı altında, Sendikalar Kanunu ile Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunun değiştirilmesinden söz edilmektedir. Bu değişiklik ihtiyacı İlerleme Raporlarında pek çok kez dile getirilmiştir, zira sendikal haklar önündeki sınırlamaların kaldırılması yoluyla sendikal özgürlüklerin önünün açılması hep bir sorun alanı olarak Türkiye'nin önüne konulmuştur. Bu bağlamda 87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmeleri ile Avrupa Sosyal Şartı kapsamında yukarıda adı geçen kanunlarda değişiklikler yapılması öngörülmektedir. Bu çerçevede verilen takvim 1 Kasım 2007 ile 30 Eylül 2008'dir. Ancak 2008 yılı Ulusal Programı'ndan da anlaşıldığı üzere bu konuda herhangi bir adım atılmamış olup benzer hususa 2008 yılı Ulusal Programı'nda tekrar yer verilmiştir. Bu kapsamda her iki kanunda da önemli değişiklikler yapılması amacıyla çalışmalar yapılmış ancak bunlar başarıya ulaşamayan taslaklar olarak kalmışlardır. Şayet bu taslaklar yasalaşabilselerdi sendikal hayatın demokratikleşmesi bakımından önemli adımlar atılmış olabilecekti.[182]

Bunun yanı sıra 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda değişiklik yapılarak kamu görevlilerinin sendikal haklarının önündeki engellerin kaldırılması taahhüdü yer almakta olup bu kapsamda ILO'nun 151 sayılı Sözleşmesi ile Avrupa Sosyal Şartı'nın esas alınacağı belirtilmektedir. Bu mevzuat değişikliği için de yukarıdaki tarih aralığı takvim olarak öngörülmüştür.

Sonuç olarak hem AB'nin hem de Türkiye tarafının belgeleri, Türkiye'nin belli mevzuatları yayımlanması ve bunların uygulanmasına odaklanmış durumda olup esasında

[180] Bu kapsamda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Çalışma Genel Müdürlüğü'ne bağlı Daire Başkanlıklarının kapasitesinin artırılacağı belirtilmektedir.
[181] http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=6&l=1 (e.t 5.7.2011)
[182] http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=2076&id=100 (e.t 6.7.2011)

bazı istihdam politikalarının kabulüne dayanmaktadır. Aralarında sendikal haklar, idari kapasitenin artırılması, sosyal diyalog ve ILO Sözleşmelerine uygun hareket edilmesi gibi hususların ön plana çıktığı belgelerde AB talep eden taraf Türkiye ise yapacaklarını taahhüt eden taraf rolündedir. Ancak Türkiye'nin tüm taleplerini yerini getirdiğini söylemek mümkün değildir. Yaşanan dönüşüme hâkim olan mantık, istihdam politikalarının daha ziyade işveren ve piyasa dostu olması yönündedir. Bu noktada oldukça önemli bir belge karşımıza çıkmaktadır; Ulusal İstihdam Stratejisi. Bu belgenin ortaya koyduğu bir takım ilkeler Türkiye'deki istihdam koşullarını esnekleşme derinden etkileyecek niteliği haizdir. İşsizlik oranlarını düşürmeye odaklanmış olan stratejinin dört temel politika ekseni bulunmaktadır;[183]

1. Eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi,
2. İşgücü piyasasının esnekleştirilmesi,
3. Kadınlar, gençler ve dezavantajlı grupların istihdamının artırılması,
4. İstihdam-sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi.

Tüm bu başlıkların ana ilkesi istihdam yapısında esneklik sağlanarak, katılıkların giderilmesidir. Bunun için de en önemli husus kıdem tazminatlarının[184] kaldırılmasıdır. Türkiye'de esnek istihdam yapısının önündeki en büyük engel olarak görülen kıdem tazminatının kaldırılarak bunun yerine bir fon oluşturulması ve bu fondan tazminat ödemelerinin yapılması öngörülmektedir. Henüz tartışma düzeyinde de kalsa bu husus tüm emekçileri yakından ilgilendirmektedir. Bu şekilde yapılan bir değişiklik ile işveren açısından işten çıkarmanın maliyeti azalmış olacak ve esneklik artırılacaktır.

VI. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü

Dünyada çeşitli alanlarda politika üretimi bakımından önde gelen uluslararası kuruluşlardan olan Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organization of Economic Cooperation and Development- OECD) ekonomik, sosyal ve çevresel konularda hükümetlere yardım etme görevi üstlenmiş olan bir kurumdur. OECD bünyesinde ele alınan ve tartışılan bir konu gelişmiş ülkeler ve farklı uluslararası kuruluşlar tarafından da mutlaka gündeme alınmaktadır. Dolayısıyla OECD'nin üzerinde çalıştığı bir konu diğer ulusal veya uluslararası

[183] http://www.tekgida.org.tr/Oku/3782/Ulusal-Istihdam-Stratejisi-I (e.t 22.11.2011)

[184] Kıdem tazminatı uygulaması, işverenin, bir yıldan fazla süredir işyerinde çalıştırdığı işçiyi sebepsiz olarak işten çıkardığında veya işçinin emeklilik süresi dolduğunda, işçinin çalıştığı her bir yıl için otuz günlük brüt ücreti üzerinden tazminat olarak ödemesi anlamına gelmektedir. Bu yüzden de işçiler lehine en önemli hukuki düzenleme olarak nitelendirilebilir.

kurumlar tarafından görmezden gelinmemekte ve belli bir süre içinde sözkonusu kurumlar açısından üzerinde çalışılan bir konu haline gelmektedir.

OECD'nin alt işverenlik konusundaki yaklaşımı, kamu hizmetlerinin ihale yoluyla gördürülmesinin, hem hizmetin kalitesinin artırılması (en azından aynı kalması) hem de etkinliğinin artırılması bakımından tartışmasız bir biçimde uygulanması gerektiği yönündedir.[185]

OECD, kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi esnasında ilgili kamu idaresinin üst düzey yönetiminin bu konuda mutlak destek vermesi gerektiğini savunmaktadır.[186] Ayrıca eğer ilgili kurum içinde bu türden bir hizmet alımına gidilecekse, aynı zamanda çalışanların da görüşünün alınmasında fayda görülmektedir.[187] Bu noktada maliyetlerin karşılaştırılması da önemli bir husus olarak ortaya çıkmaktadır. Bir hizmeti kurum içinde devlet memuru eliyle gördürmek ile bu işi dışarıya ihale ederek gördürmek (örneğin alt işveren firma personeline devretmek) arasında bir maliyet karşılaştırması yapmak, hangisinin daha "karlı" ya da daha "az zararlı" olduğuna karar vermek gerekmektedir. OECD bu noktada bir analiz yapmanın gerekli olduğunu savunmakta ve kurum içindeki potansiyelin de bu bağlamda iyi değerlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir.[188]

Hizmeti özel sektöre gördürmenin püf noktalarını sıralayan OECD, rekabetçilik ilkesine de değinmektedir.[189] Hizmetin ihale edilmesinde rekabetin altı çizilmekte ve eğer mümkünse ihale edilecek hizmetin küçük bir miktar olması durumunda bunun bir takım başka hizmet konuları ile birleştirilerek teklif sahiplerini cezbedecek bir "paket" haline getirilmesi ya da eğer çok büyük bir hizmetten söz ediliyorsa bunların parçalara ayrılarak farklı teklif sahiplerine verilmesi salık verilmektedir. Buradaki esas amaç mümkün olduğunca teklif almanın yolunu açarak rekabeti artırmak ve bundan fayda beklemektir. Bu fayda düşük fiyat olabileceği gibi yüksek kalite de olabilir. Yine bir işin dışarıya ihale edilmesinde ilginç bir hususa daha değinilmektedir; bir hizmetin görülmesinde bu işi üstlenen kişiye işi yürütmesi esnasında işlevsel bir özerklik tanınması. OECD bu noktada kamunun, hizmetin nasıl yerine getirileceği hususuna karışamayacağı ama hizmetin çıktısına karışabileceğini savunmaktadır. Bir hizmetin görülmesinde karlılık ve etkinliğin sağlanması kaygısı ön plana alınacak ise bu durumda esas olarak çıktı hakkında yorumlar yapılabilir ve çıktının kalitesi sorgulanabilir ama

[185] OECD PUMA, *Best Practice Guidelines for Contracting Out Government Services*, Paris 1996, s.2.
[186] *a.k*, s.3
[187] *a.k*, s.4
[188] *a.k*. s.5
[189] *a.k*, s.6

çıktıyı elde ederken hangi yoldan ilerlendiğini sorgulamak OECD'nin yaklaşımına göre uygun değildir. Dolayısıyla hizmetin nasıl yerine getirildiği sorusunun cevabının, kamu otoritesinin ilgilenmesi gereken bir husus olmadığı belirtilmektedir.[190]

OECD'nin kamu hizmetinin yerine getirilmesinde izlediği yol piyasa mekanizmasına güvenilmesi yönündedir. Zira dışarıya ihale etme, dış kaynak kullanımı, tüketicinin seçimi, rekabet ve performansa göre ödeme gibi kavramların kamu hizmetinin yerine getirilmesinde, kalitenin artırılmasında ve harcamanın düşürülmesinde başat oldukları belirtilmektedir.[191]

Eğitim hizmetlerinden sağlık hizmetlerine, temizlik hizmetlerinden ulaşım hizmetleri ve sosyal hizmetlere kadar pek çok kamu hizmetinin özel şirketler eliyle gördürülmesi uygulamasının ağırlık kazanması dünyadaki genel eğilim olup bu durum salt merkezi düzeyde bir takım hizmetlerin sunumunu değil taşrada sunulan hizmetleri de etkilemektedir. Sağlık gibi halkı doğrudan etkileyen bir hizmetin taşra ayağı da haliyle güçlü ve örgütlü olmak durumundadır. OECD yetkilileri bu tür hizmetlerin dışarıdan hizmet alımı yoluyla gördürülmesine özel bir önem vermektedirler. Ayrıca doğrudan vatandaş ile muhatap olan ve vatandaşın hayatını yakından ilgilendiren konular olarak sağlık, eğitim ve diğer bazı kamu hizmetlerinin ihale, teklif verme, kullanıcının ödemesi gibi kavramlarla yakın ilişkide olduğunun altı çizilmektedir. Kamu hizmetlerinin bu şekilde görülüyor olması durumu için OECD kaynaklarınca kullanılan tanım "düzenleyici işlemlerde yenilikçilik"dir. [192]

Kullanıcının bir başka deyişle tüketicinin yani vatandaşın seçimlerine öncelik verilmesi, kullanıcının doğrudan ödemede bulunması (vergi gelirlerinin ön planda tutulmaması) ve sergilenen performansa göre hizmet sunuculara ödemelerde bulunulması ile hizmetlere hakkaniyetli erişim sağlanabilmesini teminen kullanıcılara gelir-testi yapılarak fiyatların farklılaştırılması ve nihayetinde merkezi idarenin ihalenin ve sözleşmenin yönetimi konusunda taşraya yetki devri yoluna gitmesi bu konuda öne çıkartılan en önemli eğilimlerdir.[193]

Kamu hizmetlerinin piyasa eliyle görülmesinin ardındaki nedenler olarak, etkin üretim yaparak fiyatın düşürülmesi ve kalite artışı ile tüketicilerin tercihlerinin dikkate alınması hususlarının sıralanması OECD'ye göre mümkündür, zira özelleştirmenin verimliliği artırdığı

---

[190] *a.k*, s.7

[191] Hansjörg Blöchliger, "Market Mechanisms In Public Service Provision", *OECD Economics Department Working Paper*, No. 626, Paris 2008, s.5.

[192] *a.k*, s. 5 ve 6. Bu söz öbeği için İngilizcede kullanılan kavram "regulatory innovation"dır.

[193] *a.k*, s.6.

ön kabulü ile hareket edilmektedir. Bu noktada esnek çalışma ilişkileri ve daha az katı örgütsel kurallar bulunması da özelleştirilen kamu hizmetinin görülmesinin diğer faydaları olarak gösterilmektedir.[194]

Ayrıca çeşitli kamu hizmetlerinin görülmesinde OECD'nin, hangi yollarla sözkonusu hizmetin sunumuna özel sektörün dâhil edilebileceğine dair önerileri de bulunmaktadır. Örneğin hastaneler için sayılan öneriler arasında, tüketicilerin seçimlerinin dikkate alınması, alınan hizmet kadar bir ücretin ödenmesi ve özel hastane açmada kolaylıklar sağlanması yer almaktadır.[195]

[194] *a.k*, s. 12
[195] *a.k*, s. 29 ve 30.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE ALT İŞVERENLİK UYGULAMALARINA GENEL BAKIŞ

Türkiye'de 1980'li yıllarla beraber sıklıkla gündeme gelmeye başlayan, ancak daha önce kamunun gösterdiği faaliyet alanlarının dışında zaten var olan alt işverenlik sisteminin kamu yönetimine de sıçramış olması konunun farklı boyutlar ile de tartışılmasını gerektirmektedir. 4857 sayılı ve 2003 tarihli güncel İş Kanununda da kendisine yer bulan alt işverenlik hususu, ülkemizde yayımlanmış tüm İş Kanunlarında[196] kendisine mutlaka yer bulmuştur. Yukarıdaki bölümde uluslararası bağlamda da görüldüğü gibi, alt işverenlik her daim önemli tartışmalara konu olmuş, iş hayatının önemli ama sıkıntılı düzenleme alanlarından birisini oluşturmuştur.

Sendikal örgütlenme ve toplu sözleşme için olduğu kadar, Türkiye'deki kamu yönetiminde personel örgütlenmesini atipik hale getiren alt işverenlik olgusu üzerine de düşünmek gerekmektedir. Kamuda öncelikle temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri ile başlayan alt işverenlik uygulaması, belediyelerin temizlik ve diğer işlerini, 08.09.1983 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 13. maddesi uyarınca alt işveren firmalara ihale yolu ile devredebilmesiyle[197] kamuda yaygınlaşmaya başlamış olup zaten özel sektörde yıllardır yaygın olarak başvurulan mal ve hizmet üretim yöntemlerinden birisi olmaktaydı. 2003 yılında kabul edilmiş İş Kanunu ile alt işverenlik konusunda daha önce olmadığı kadar net çizgiler çizilmiştir. Bu net çizgiler oldukça önemlidir. Hem alt işverenlik ilişkisinin kurulması hem de bu ilişkinin dava konusu olması halinde yargı sürecinde konunun daha açık ele alınabilmesi açısından bu netlik önemlidir.

---

[196] 1936 tarihli ve 3008 sayılı ilk İş Kanununun 1. maddesinin 4. fıkrasında "işçiler doğrudan doğruya işveren veya vekili tarafından olmayıp da üçüncü bir şahıs aracılığı ile işe girmiş ve bu üçüncü şahıs ile mukavele akdetmiş olsalar bile mukavele şartlarından asıl işveren mesuldür" denilerek alt işveren kelimesi ilk kez kanuni bir metne girmiştir. 1967 tarihli ve 931 sayılı ikinci İş Kanununun 1. maddesinin son fıkrasında ise "bir işverenden belirli bir işin bir bölümünde veya eklerinde iş alan ve işçilerini münhasıran o işyerinde ve eklentilerinde çalıştıran diğer bir işverenin kendi işçilerine karşı o işyeri ile ilgili ve bu kanundan veya hizmet akdinden doğan yüklemlerinden asıl işveren de birlikte sorumludur" hükmü getirilerek alt işverenlik konusu ilk İş Kanununa kıyasla daha net bir hale getirilmiştir. 931 sayılı İş Kanunu 1970 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildikten sonra kabul edilen 1971 tarihli ve 1475 sayılı İş Kanununun 1. maddesinin son fıkrasında yine bir önceki kanunda geçen aynı hükme yer verilmiştir. Bu kanunlarda yer verilen alt işverenlik konusu esas olarak, alt işverenlerin yanlarında çalıştırdıkları işçilerin ücret ve diğer haklarını ödemekte güçlük çekmeleri halinde, alt işveren ile işinde çalıştığı asıl işvereni "birlikte sorumlu" tutarak işçilerin haklarının korunmasını sağlamaktır. Bilgi için ayrıca bakınız; http://www.lutfiinciroglu.com/content/view/11/19/ (e.t. 25.06.2011)

[197] http://calismatoplum.org/sayi27/sakar.pdf (e.t 23.02.2011)

Alt işverenliğin işçilerin hakları bakımından önemli sonuçları olmaktadır; örgütlülüğün sekteye uğratılması, pek çok hakkın (sendika, toplu sözleşme ve grev) elde edilme mücadelesinde işçi sınıfının zayıflatılması ve sermayenin iş hayatında her zaman son sözü söyleme gücünün pekiştirilmesi ve güvencesizliğin toplumda ve iş yaşamında kanıksanması. Nitekim ilgili alan yazında, iş kazaları ve bunların neticesinde yaşanan işçi ölümlerini alt işverenlik ilişkisinin yoğunluğuna bağlayan yorumlar da bulunmaktadır.[198] Hâlihazırda yoğun işçi ölümlerinin olduğu durumlarda alt işverenliğin önemli bir payı olduğunu inkâr etmek mümkün değildir. Hatta bu konuda yapılan değerlendirmeler, ülkenin bir "taşeron (alt işveren) cumhuriyeti" olmaya doğru ilerlediği yönündedir, bu ilerlemenin kamu otoriteleri ve iş çevrelerinin planlı bir birlikteliğinden doğduğu yönünde basına yansıyan haberler bulunmaktadır.[199]

İş kanunu kapsamındaki mevzuat alt yapısı böyle iken kamu personeli uygulamaları noktasında da alt işveren uygulamalarının değerlendirilmesine ihtiyaç vardır. Bu tez çalışması, aslen İş Kanununa ait bir kavramın nasıl olup da kamu yönetimi personel rejimi açısından bu kadar önemli hale geldiği sorusunu cevaplamaya çalışmaktadır. Konuyu daha iyi yansıtabilmek için tüm bu tartışmaların başlangıcına geri dönmek ve şu soruları sormak gerekmektedir. Yardımcı hizmetlerin alt işverene ihale edilmesi nedir ve nasıl cereyan etmektedir? Bu duruma hangi ihtiyaçlar neden olmaktadır? Bu ihtiyacın kaynakları nelerdir?

Güvenlik, yemekhane ve temizlik hizmetleri gibi, yapılan esas işin veya üretimin yanında tali/ikincil bir konumu olduğu varsayılan bu hizmetlerin alt işverene ihale edilmesinin yolu kamu açısından en başta da belirtildiği üzere 1988 yılında açılmıştır. Değişime ayak uydurmak adına esnek çalışma yöntemleri kamu yönetimi sistemimize entegre edilmekte olup ekonomik krizlerden çıkış formülü olarak sunulan alt işverenliğin daha gelişkin bir yöntem olarak ülkemizde 1980 sonrasında ortaya çıkmış olması bu anlamda sürpriz olmamıştır. Somut olarak alt işverenlik sisteminin kamu yönetimi ile tanıştırılması krize giren kapitalist birikim için bir çıkış yoludur.

Ancak tabii ki, alt işveren kullanımı yoluyla dış kaynak kullanımının sağlık sektöründe kaçınılmaz bir sonuç olduğunu savunan yorumlar da bulunmaktadır. Alt işveren kullanımı, sağlık alanında gelinen noktada bir gereklilik olarak değerlendirilmekte ve hastanelerin daha yüksek oranda dış kaynak kullanımı yani alt işveren kullanımına gitmediği durumda ayakta

[198] http://calismatoplum.org/sayi27/okcan-bakir.pdf (e.t 24.02.2011)
[199] http://www.evrensel.net/haber.php?haber_id=74889 (e.t 23.02.2011)

kalamayacakları iddia edilmektedir.[200] Hastanenin öz (core) yeteneklerine odaklanması gerektiği ve bunun dışındaki işlerin dışarıdan karşılanması gerektiğinin altı çizilmekte ama bu iş devrinin öz yeteneklere de sıçrayıp sıçramayacağı sorusu cevapsız kalmaktadır.[201] Bu nokta oldukça tartışmaya açıktır çünkü hastanenin diğer hizmet alanlarına da alt işveren uygulamaları sıçramış durumda olup bu çalışmada bu hususa dair örneklere de yer verilmektedir. Bu konudaki farklı bir yorum da şu olabilir; öncelikle yardımcı hizmetler gibi tali konularda alt işveren kullanımı asli kamu hizmetlerinde de alt işveren kullanımı için gerekli yolu açmıştır.

Türk kamu yönetiminde atipik bir istihdam modeli olarak alt işverenliğin hukuksal çıkış noktası, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda 1988 yılında yapılan değişikliktir. Devlet Memurları Kanununun "Tesis Edilen Sınıflar" başlıklı 36. maddesinin ilk fıkralarında ülkemiz memurlarının ait oldukları hizmet sınıfları tarif edilmiştir. Bu sınıflar sırasıyla şunlardan oluşmaktadır;

1) Genel İdare Hizmetleri Sınıfı
2) Teknik Hizmetler Sınıfı
3) Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı
4) Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı
5) Avukatlık Hizmetleri Sınıfı
6) Din Hizmetleri Sınıfı
7) Emniyet Hizmetleri Sınıfı
8) Yardımcı Hizmetler Sınıfı
9) Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı
10) Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36. maddesinde "VIII-Yardımcı Hizmetler Sınıfı" başlıklı fıkrada şu ifade yer almaktadır;

> "*Yardımcı hizmetler sınıfı, kurumlarda her türlü yazı ve dosya dağıtmak ve toplamak, müracaat sahiplerini karşılamak ve yol göstermek; hizmet yerlerini temizleme, aydınlatma ve ısıtma işlerinde çalışmak veya basit iklim rasatlarını yapmak; ilaçlama yapmak veya yaptırmak veya tedavi kurumlarında hastaların ve hastanelerin temizliği ve basit bakımı ile ilgili hizmetleri yapmak veya kurumlarda koruma ve muhafaza hizmetleri*

[200] Haydar Sur, "Hastanelerde Dış Kaynak Kullanımı Kaçınılmaz Oldu", *SAYED*, Sayı: 27, Yıl: 3, Haziran 2010, s. 31.
[201] *a.k*, s. 30.

gibi ana hizmetlere yardımcı mahiyetteki görevlerde her kurumun özel bünyesine göre ve yine bu mahiyette olmak üzere ihdasına lüzum gördüğü yardımcı hizmetleri ifa ile görevli bulunanlardan 4 üncü maddenin (D) bendinde tanımlananların dışında kalanları kapsar.

Bu sınıfa dâhil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikteki hizmetlerin üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülmesi mümkündür."[202]

Burada adı geçen sınıf yardımcı hizmetler sınıfı olmakla birlikte aslında burada diğer sınıflara yönelik bir açılım da gündeme gelmektedir zira önce yardımcı hizmetler sınıfında yukarıdaki ikinci fıkra ile yapılan önemli değişiklik, diğer sınıflara da sıçrama potansiyelini içinde taşımaktadır. Nitekim 4924 sayılı Kanun[203] kapsamında 2003 yılında yine 657 sayılı Kanun'da yapılan değişiklik ile Devlet Memurları Kanunu 36. maddesinin "Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı" başlıklı fıkrasına ikinci bir bent eklenmiştir;

"*Bu sınıf, sağlık hizmetlerinde (hayvan sağlığı dâhil) mesleki eğitim görerek yetişmiş olan tabip, diş tabibi, eczacı, veteriner hekim gibi memurlar ile bu hizmet sahasında çalışan yüksek öğrenim görmüş fizyoterapist, tıp teknoloğu, ebe, hemşire, sağlık memuru, sosyal hizmetler mütehassısı, biyolog, psikolog, diyetçi, sağlık mühendisi, sağlık fizikçisi, sağlık idarecisi ile ebe ve hemşire, hemşire yardımcısı, (Fizik tedavi, laboratuar, eczacı, diş anestezi, röntgen teknisyenleri ve yardımcıları, çevre sağlığı ve toplum sağlığı teknisyeni dâhil) sağlık savaş memuru, hayvan sağlık memuru ve benzeri sağlık personelini kapsar.*

(Ek paragraf: 10.07.2003 - 4924 S.K./11. md.) *Bu sınıfa dâhil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetler, lüzumu halinde bedeli döner sermaye gelirlerinden ödenmek kaydıyla, Bakanlıkça tespit edilecek esas ve usullere göre hizmet satın alınması yoluyla gördürülebilir.*"[204]

Bu noktada, çalışmanın da temel sorusu ortaya çıkmaktadır. Sağlık hizmetlerinin sunumunun, asli kamu personeli olan devlet memurları eliyle sağlanması dışında alt işveren ilişkisi kurularak alt işveren firma personeline gördürülmesi mümkün müdür? Bu durum eğer imkân dâhilinde ise kamu personel yönetimindeki bu yönelimi nasıl tanımlamak

[202]http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.657&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0 (e.t 24.02.2011)
[203] 24.07.2003 tarihli 25178 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.
[204]http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.657&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0 (e.t 25.02.2011)

gerekmektedir? Türkiye'deki kamu yönetimi personel rejimini, izlenen bu yolun sonunda varılması muhtemel hangi süreçler ülkemizi beklemektedir?

Bu sorular çoğaltılabilir ancak her birine tatmin edici cevaplar verebilmek hâlihazırda mümkün olmayabilir. Zira devlet memuru olarak belli sayıda kişi açıktan atama veya naklen atama usulü ile her yıl kamuda istihdam edilmektedir. Bu sayı merkezi yönetim bütçe kanununda yer almaktadır.[205] Bu da demektir ki, kamuda istihdam bir yandan azalmakta iken bir yandan da istihdam gündeme gelmektedir ancak yıllar itibariyle ülkemizin yüksek nüfus artışı oranı da dikkate alındığında devlet memuru sayısında kayda değer bir artış yaşanmamıştır. Özellikle her seçim döneminde verilen vaatler kamudaki memur istihdamını artırmaya yönelik olmuştur.[206]

Sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfına dâhil olan personelin sağlayacağı hizmetlerin "lüzumu halinde" ücretleri döner sermayeden ödenmek üzere Sağlık Bakanlığının belirleyeceği kurallar doğrultusunda satın alınması, sağlık hizmetlerinden kamunun tasfiyesini, hizmet gören personelin piyasadan tedarik edilmesi ile gündeme getirmektedir. Artık sağlık gibi kamunun önemli hizmet alanlarından birinde hizmet sunan kamu personelinin statüsünde bir parçalanma oluşmuştur. Bu durum zaten istihdam statüsü açısından çok parçalı bir kamu personeli yapısına (657 sayılı kanun 4/a, 4/b, 4/c, 4/d sırasıyla memur, sözleşmeli, geçici personel ve işçi) bir de alt işveren firma personeli katılmış durumdadır.

Türkiye'de kamuda alt işverenlik konusunda çalışılan alanlar çok çeşitlidir. Örneğin Türkiye'de elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı konularında yıllardır alt işveren işçileri çalışmaktadır. Sayaç okuma, kesme, fatura dağıtımı, bakım-onarım ve arıza giderimi hizmetleri alt işveren firma işçileri tarafından yerine getirilmektedir.[207] Yine de bu bağlamda

---

[205] 2011 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda bu rakam 25.000 olarak belirtilmektedir. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/aciktan/2011kononay.pdf (e.t 14.03.2011)

[206] Sözleşmeli olarak kamuda istihdam edilen öğretmenlerin kadrolu memur statüsüne geçirilmelerine yönelik dönemin Başbakanının seçim vaadi için bkz. http://www.sozlesmeliogretmenler.com/content.php/516-Sonunda-Başbabakanda-Kadro-sözü-verdi.?s=3095dcf609ebf4b589169935d588b5d9 (e.t 18.04.2011). Sözkonusu seçim vaadi 12 Haziran 2011 genel seçimleri sonrasında yerine getirilmiş olup 4 Haziran 2011 tarihli ve 27954 sayılı Resmi Gazete'de (mükerrer) yayımlanan Kanun Hükmünde Kararname vasıtası ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (b) fıkrası ile yukarıda adı geçen ve sağlık açısından son derece mühim bir konu olan 4924 sayılı kanun uyarınca sözleşmeli personel pozisyonlarında çalışanların memur kadrolarına atanması gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Bu durumda 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun dördüncü maddesinin (a) fıkrası uyarınca istihdam edilen memur sayısında 205.894 kişilik bir artış gündeme gelmektedir.

[207] htnegibbietp://verigirisciler.tr.gg/Alt-S.oe.zle%26%23351%3Bme-ya-da-ta%26%23351%3Beronla%26%23351%3Bma-.htm (e.t 27.02.2011). Enerji konusu ile ilgili olarak ilk alt işveren uygulaması 12 Ocak 1984 tarih ve 3096 sayılı "Türkiye Elektrik Kurumu dışındaki Kuruluşların Elektrik

en fazla gündeme gelenler hizmetler temizlik, güvenlik ve yemekhane hizmetleridir.[208] Ancak sağlık hizmetinin sunumunda da alt işveren ilişkisi içersine girilmesi bu kavramın uygulamasında büyük tartışmalara yol açmaktadır. Sağlık gibi son derece önemli bir alanda alt işveren ilişkisi kurulması bazı önemli soru işaretlerini de akla getirmektedir. Sağlıkta alt işveren ilişkisinin kurulmasının halk sağlığını tehdit ettiği, örneğin temizlik hizmetlerinin ameliyathanelerde yapılması esnasında hastane enfeksiyonlarının bulaşabileceği belirtilmektedir.[209] Sadece temizlik hizmeti dahi sağlıkta verim, kalite ve etkinliği olumlu veya olumsuz yönde etkilemekte hatta çok büyük problemlere neden olabilmektedir.[210]

I. Türkiye'de Reform Tartışmaları ve Alt İşverenlik

Güler'in[211] belirttiği üzere, toplum yapısında düzenli ve düzensiz olarak bir takım değişimler meydana gelmektedir zira değişimlerin yaşanması kaçınılmazdır, bu toplumsal ve siyasal bir varlık olarak insanın özüne dair bir özelliktir. Tek tartışılabilecek olan husus sözkonusu bu değişimin derecesi olacaktır.

Küreselleşme ideolojisinin ülkelerde yarattığı dalgalanma sosyoekonomik anlamda da etkilerini göstermiş, küresel ihtiyaç ve talepler doğmuş, buna yönelik küresel arzlar da meydana gelmiştir. Bu durum kamu yönetiminin örgütlenmesinde de kendisini göstermiş, farklı bir kamu yönetimi anlayışı doğmuştur. Bu yeni kamu yönetimi anlayışının yeni bir kamu personel rejimi doğurması da kaçınılmaz olmuştur. Yeni kamu personeli, geçmişe göre daha esnek çalışma şartları ile çalıştırılma durumu ile karşı karşıya kalmaktadır. Bu noktada kamu personel yönetiminin yapısal bir dönüşümün geçirmekte, bu dönüşüm yurtdışından yurt içine bir aktarım olarak gerçekleşmektedir.

Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun" un yayınlanmasından hemen sonra 27.11.1988 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile gerekli izin verilerek 1 Mart 1990 tarihinde KCETAŞ (Kayseri ve Civarı Elektrik T.A.Ş)'a işletme hakkının devri ile olmuştur. Önce sözleşmeli personel ve işçiler eliyle görülen temizlik, taşıma, yemek ve güvenlik hizmetleri, sonrasında da asıl işler olarak sayılan sayaç okuma, sayaç açma-kapama-kesme, bakım-onarım-arıza hizmetleri, ilgili alt işveren firmanın işçileri eliyle görülmeye başlanmıştır. Emekli edilen veya başka yerlere gönderilen kamuya bağlı işçi ve sözleşmelilerin yerini KCETAŞ'ın firmaları veya KCETAŞ'a bağlı olarak çalışan alt işveren firmaların işçileri almıştır. Zira öncelikle üretim, iletim ve dağıtım hizmetinin kendisi firmaya ihale edilmiş, sonra da firma kendi işçilerini vatandaşa asli bir kamu hizmetini vermek üzere istihdam etmiştir.

[208] Bu hizmetlere personel taşıma, eğitim, muhasebe ve bilgi teknolojilerinin de hastaneler özelinde eklenmesi mümkündür. Ceren Aksan, "Dış Kaynak Kullanımı Hasta ve Çalışan Memnuniyetini Olumlu Etkiliyor", *SAYED*, Sayı: 27, Yıl: 3, Haziran 2010, s. 24.

[209] http://www.saglikcalisanlari.net/son-haberler/saglikta-taseronlasma-halk-sagligini-tehdit-ediyor.html (e.t 24.02.2011)

[210] http://www.milliyet.com.tr/Yasam/HaberDetay.aspx?aType=HaberDetay&ArticleID=975199&b= (e.t 12.02.2011). Ayrıca hastane enfeksiyonları hakkında Türk Tabipler Birliği'nin kurduğu bir Komisyon tarafından hazırlanmış bir rapor için bkz; http://www.ttb.org.tr/kutuphane/bebek_olumleri.pdf (e.t 29.01.2011)

[211] Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*, 1. Baskı, Ankara, 2005, s. 16.

Çalışmada, yaşanan değişimi/reformu bir parça anlamak adına değişimin/reformun hukuksal boyutuna değinilecek olup bu reformun basit kanun ve yönetmelik değişikliklerinden ibaret olmadığı anlaşılacaktır. Zira Türkiye Cumhuriyeti bürokrasisinin örgütlenmesinde esaslı değişimler gündeme gelmektedir. İhaleler yoluyla alt işveren firmalara gördürülen asıl nitelikli kamu hizmetleri bu yeni bürokratik yapının bir özelliğidir.[212] 657 sayılı Devlet Memuru Kanunu uyarınca ülkemiz kamu personel rejiminde dört tür istihdam biçimi bulunmaktadır. Yukarıda da ifade edildiği üzere bunlar sırasıyla memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçidir. Bu dört istihdam biçimine, kamu hizmetlerinin ihale yolu ile alt işverene gördürülmesi kapsamında alt işveren işçileri de facto olarak beşinci bir biçimde dâhil olmaktadır. 14.10.2005 tarihli Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağında da ilk dört istihdam biçimi korunmuştur, tüketici olarak sayılan bu biçimler arasında alt işverenlik doğrudan yer almamakta olup taslağın "İstihdam Şekilleri" başlıklı 5. maddesi, tıpkı 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36. maddesine benzer şekilde şu hükme sahiptir;

> "*Sözleşmeli personel istihdamını gerektiren hizmetlerden mevcut personel eliyle yürütülmesi mümkün olmayan, belirli bir sürede sona ermesi öngörülen ve personel istihdamına ilişkin koşul ve kurallar çerçevesinde temin edilemeyen nitelikli ve özel hizmetler, hizmet satın alınması yoluyla da gördürülebilir. Hizmet satın alınması yoluyla gördürülebilecek kamu hizmetlerine ilişkin diğer kanun hükümleri saklıdır*."[213]

Bu hüküm beşinci bir istihdam modeli olarak alt işveren firma işçiliğinin üstü kapalı olarak öngörülmesi anlamına gelmektedir. Ayrıca tasarıda sadece bununla da kalınmamakta, "Hizmet İçi Eğitim" başlıklı 103. maddesinde yer alan;

> "*Memurları ve sözleşmeli personeli yetiştirmek ve verimliliklerini artırmak amacıyla uygulanacak hizmet içi eğitim kurumlarca yürütülür.*
>
> *Hizmet içi eğitim amacıyla eğitim merkezleri veya tesisleri açılamaz. Bu ihtiyaçlar hizmet satın alma suretiyle karşılanabilir. Özel kanunlarda yer alan hükümler saklıdır*."

hükmü memur ve sözleşmeli personelin hizmet içi eğitimini, özel kanunlarda bu konuda aksi bir hüküm bulunmadıkça mutlak surette hizmet alımı yolu ile yani alt işveren kullanımı yolu

[212] *a.k*, s.51.
[213] http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/reform.htm (e.t 11.08.2011)

ile yapılmasını zorunlu tutmaktadır. Henüz taslak durumda da olsa bu metin, ileriki yıllarda daha da netleşmesi beklenen kamu personel yönetimi için bir yol haritası niteliğindedir.

A. Mevzuattaki Değişiminin İzlenmesi

Ücretlerin ve diğer özlük haklarının bireysel performans sistemine dayandırılarak, bireysel akitlerle kişilerin istihdamı kamu personel rejiminde önemli bir kırılma noktasına işaret etmektedir. Bu durum, piyasanın hâlihazırda aşina olduğu esnek çalışma sisteminin, kamunun bürokratik yapısı ile tanıştırılması anlamına gelmektedir.[214] Bu durum aynı zamanda enformelleşmeye de yol açmakta, formel çalışma ilişkilerinin enformel hale getirilmesi gündeme gelmektedir. Kamu bürokrasisi enformel çalışma ilişkileri ile tanışmaktadır. Aşağıda daha ayrıntılı bir şekilde tartışılacağı üzere asli kamu personelinin vereceği kamu hizmetinin alt işveren firma personeli ile görülmesi enformel ve kuralsız bir yapıyı beraberinde getirmektedir. Kamuda çalışan personelin merkez ve çevre (periferi) olarak ayrımı[215] bu durumu çok iyi tanımlamaktadır. Personel örgütlenmesinde bu parçalanma idari (merkez-taşra) yapılanma anlamında değil, güvenceli, tam zamanlı veya işveren kurumda veya iş alan kurumda çalışıp çalışmadığına göre değişmektedir.

Fordist üretimin parçalanması ile zamansal olarak paralellik arz eden Türkiye'deki kamu personel rejiminin parçalanması, devlet memurluğu alanının daraltılması için yapılan hukuksal düzenlemelerin değişikliğe uğratılması ile izah edilebilir.

1. Esnek İstihdam Bağlamında Anayasal Duruma Bakış

Toplumların ekonomik, sosyal ve hukuksal hayatlarını kuran metinler olarak Anayasalar, toplumların geldikleri noktalar olarak belli bir tarihsel birikimi temsil ederler.[216] Ülkemizin geldiği tarihsel birikimi temsil eden, 1982 Anayasası'nın yürütme bölümünde yer alan "Kamu Hizmeti Görevlileriyle İlgili Maddeler" başlığı altındaki 128. maddesinin birinci ve ikinci fıkrasında;

> "*Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık*

[214] Onur Ender Aslan, *Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe*, 1.Baskı, Ankara, 2005, s. 125.
[215] Nevra Akdemir, *Taşeronlu Birikim Tuzla Tersaneler Bölgesinde Üretim İlişkilerinde Enformelleşme,* Sav Yayınları, İstanbul, 2008, s. 70.
[216] Onur Ender Aslan, *Anayasa Mahkemesi Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi*, Seçkin Yayınevi, Ankara 2007, s. 14.

ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır."[217]

ifadesi yer almaktadır. Bu nokta oldukça önemlidir; devletin, KİT'lerin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütecekleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği *asli* ve *sürekli görevler*, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülecektir. Kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin *memurlar* eliyle yürütülmesi ifadesi tartışmaya yer bırakmayacak kadar açık, Türkiye'de genel idare hizmetlerini yerine getiren asli kategori olan memurlardan bahsedilmektedir. Ancak asıl tartışılması gereken husus *diğer kamu görevlilerinin* kimlerden oluştuğudur. Birincil olarak bilinmesi gereken, diğer kamu görevlilerinin memur kategorisi dışında kalan kategorileri içerdiğidir. Örneğin Aslan, ister memur isterse de diğer kamu görevlileri olsun, bunların hepsinin statü hukuku içerisinde değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmektedir.[218]

Dolayısıyla buradaki ana çatışma noktası diğer kamu görevlilerinin statü hukukuna yani idare hukukuna tabi olup olmadığıdır. Buna kısmen bir olumlu yanıt verilebilir. Ancak sözkonusu kısmi olumlu yanıt, 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personeline tabi olan yüksek öğretim personeli, 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanununa tabi hâkimler ve savcılar ile 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetler Personel Kanuna tabi silahlı kuvvetler personel için geçerlidir.

Kamu hizmeti gören diğer personel grupların dışında alt işverenlik bağlamında kamu hizmetinin sunumunda doğrudan metalaşma ortaya çıkmaktadır.[219] Bunun en açık kanıtı olarak devlet kurumlarının ihale yönetiminde uzmanlaşması gösterilebilir.[220] Bu durum devleti, hizmet sunandan çıkarıp hizmet sunumunu finanse eden konumuna getirmekte, devlet bürokrasisinin yapı ve işlev bakımından içinin boşaltılması gündeme gelmektedir. Bu çerçevede dünyada olduğu gibi ülkemizde de piyasaya açılan ilk kamu hizmeti çeşitleri fiziksel olarak denetimi en kolay olanlar olmuş[221], sonrasında sıra daha karmaşık hizmetlerin piyasalaştırılmasına gelmiştir.

---

[217] http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=template&id=188&lang=0 (e.t 01.03.2011)
[218] Onur Ender Aslan, *Anayasa Mahkemesi Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi*, s. 17.
[219] *a.k*, s. 29.
[220] Kamu ihalelerinde iş takibini kolaylaştırmak adına kurulan yurtiçi elektronik platformlar bulunmaktadır; https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Default.aspx?ReturnUrl=%2fEKAP%2f (e.t 05.08.2011)
[221] David G. Frederickson , H. George Frederickson, *Measuring the Performance of Hollow State*, Georgetown University Press, Washington D.C 2006, s. 19.

Verimlilik, etkinlik ve krizlerden çıkış amaçlı olarak, asli kamu hizmetlerinin salt memurlar ve memur olmayan diğer kamu görevlileri eliyle görülmesini gerektiren tekçi yapının parçalanması, anayasanın lafzından kolayca anlaşılamamaktadır. Sermaye birikimi modelinin güçlenmesi neticesinde kamu hizmetlerinin piyasaya açılması anlamında 1999 yılında Anayasanın 47. maddesinde yapılan değişikliği bilmek elzemdir. 47. maddenin 3. ve 4. fıkraları şöyledir;

> "*Devletin, kamu iktisadî teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir.*
>
> *Devlet, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabileceği veya devredilebileceği kanunla belirlenir.''*[222]

Bu fıkralar oldukça açık ve seçik olarak devlet, KİT ve diğer kamu tüzel kişilerinin yürüttüğü yatırım ve hizmetlerden bir kısmının –hangileri olduğu yasa koyucuya bırakılmış- özel hukuk sözleşmeleri ile piyasada bulunan kişilere/kurumlara açık hale getirildiğini göstermektedir.

Sonuncu fıkra ise özelleştirme uygulamalarına Anayasal dayanak sağlanması anlamına gelmektedir. İronik olarak devletleştirme ve özelleştirme kelimeleri aynı madde içerisinde yer almışlardır. Bu Anayasa değişikliğinin genel gerekçesinde ise;

> "*Ülkemizin son on beş yılının gündeminde önemli yer tutan, gelecek yıllarda da gündemin ön sıralarında yer alacağı kuşkusuz olan özelleştirmenin hukuki temelinin Anayasanın 47'nci maddesinde düzenlenmesi uygun görülmüştür... ''*[223]

ifadesi kullanılarak sermaye birikim sürecinde ülkenin geldiği noktada malumu ilan etmektedir. Hâlihazırda kamu hizmetinin özel sektör eliyle görülmesi uygulaması hız kesmeden devam etmektedir. Kamu görevlerinin özel sektöre açılmasını anlamak açısından Anayasa belli bir noktaya kadar açıktır. Esas olarak, kanun ve yönetmeliklere bakarak sürecin anlaşılması daha mümkündür.

[222] http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=template&id=188&lang=0 (e.t 02.03.2011)
[223] http://www.belgenet.com/belge/tahkim_01.html (e.t 04.03.2011)

2. İlgili Kanunlardaki Durumun İrdelenmesi

1980 sonrasında kamu personel rejiminde yaşanan kopmanın altyapısını, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. maddesinin (b) fıkrasında aramak gerekmektedir. Kanunun yürürlüğe girdiği yıllarda bir kamu personeli kategorisi olarak çok sık kullanılmayan sözleşmeli personel kategorisi, 1980 sonrasında devlet tarafından sıkça kullanılmış ve kullanılmaktadır. 657 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (a) fıkrasında yer alan memurların sayısının yıllar içinde azalması ve yerine sözleşmeli personelin ikamesi güçlenen bu eğilimi doğrulamaktadır. Bir kamu hizmetini yerine getirmekle yükümlendirilmiş ancak herhangi bir kadroya bağlanmamış[224] olan bu grubun sayısı son yıllarda bir hayli yükselmiştir. 2010 yılı rakamlarına bakıldığında[225] 1.776.412 memur, 262.555 sözleşmeli personel istihdam edilmekte iken, 2004 yılında bu rakamlar sırasıyla 1.746.540 ve 132.832 idi. Sadece altı yıl içinde artış yaklaşık 130.000 kişi olmuştur.[226]

Yukarıda sayılanların yanı sıra kamudaki personel dağınıklığı noktasında da kafaları karıştıran pek çok unsur bulunmaktadır.[227] Kamu personeli için tekçi yapı (memur ve işçi) öncelikle sözleşmeli personel ve geçici personel ile parçalanmış ancak durum bunun da ötesine geçmiştir. Örneğin "kadro karşılığı sözleşmelilik" şeklinde bir kategori yaratılarak memurlar arasında da bir ayrışmaya gidilmiştir. Bu durum ülkemizdeki kamu personel politikasının bir sonucudur. Ülkede konjonktüre bağlı olarak hangi kurum veya kuruluş revaçta olan bir hizmeti icra ediyorsa – örneğin yabancı ülkelerle yapılan dış ticaret faaliyetleri veya sermaye piyasalarının düzenlenmesi- o işin icracısı memurlar kadro karşılığı sözleşmeli yapılarak kadro karşılığı sözleşmeli olmayanlara oranla ayrıcalıklı kılınırlar.[228] Bu durum memurluğun içini mi boşaltmakta mıdır yoksa güçlendirmekte midir bu ayrı bir tartışmanın konusudur.

Bu grubun dışında kalan bir diğer grup olarak geçici personel, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/c fıkrasında düzenlenen ve sayı olarak diğerlerine göre daha kısıtlı[229]

---

[224] Birgül Ayman Güler, *a.g.k,* s. 79.
[225] İpek Özkal Sayan, "Kamu Personel İstihdamı: İstihdam Rakamları", Ders Notları, AÜ SBF, Ankara 2010.
[226] http://www.dpb.gov.tr/dpb_istatistikler.html (e.t 06.07.2011)
[227] http://www.bts.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=63:bga&catid=55:makaleler (e.t 23.02.2011)
[228] Ülkemizdeki düzenleyici ve denetleyici kurumlarda sadece kadro karşılığı sözleşmeliler, sözleşmeliler ve işçiler çalışmaktadır. Onur Ender Aslan, *Anayasa Mahkemesi Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejim*i, s. 39.
[229] 2010 yılı rakamı yaklaşık 23.000 kadardır. 4/c'li kamu personeli konusu özellikle 2010 yılı içerisinde TEKEL işçileri ile ilgili olarak gündeme gelmiştir. İşçiler, eski durumlarına göre son derece esnek ve güvencesiz olan

olan ancak hızlı bir şekilde genişleyen bir personel grubudur. 4/c'liler bir yıldan daha kısa süreli olmak üzere istihdam edilen personel kategorisini oluşturmaktadır.

Memurlardan sonra en büyük personel grubunu oluşturan işçiler (sürekli ve geçici olmak üzere iki türde) 4857 sayılı İş Kanununa bağlı olarak çalışmaktadırlar. İşçilerin büyük bir kısmı, piyasada çalışan işçi ile aynı kanuna tabi olsa da sınırsız süreli istihdam edilmekte olup ve güvencelidirler. Bu durum emek adına olumlu bir adım olmakla birlikte geçici işçilik bu güvenceyi bozan bir durum olarak ortaya çıkmıştır. Geçici veya mevsimlik olarak çalışan işçiler belli bir süre sonunda işlerini kaybetmekte oldukları için bu durum güvenceli, süresiz kamu işçiliğine vurulmuş ağır bir darbedir.

a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Alt İşverenlik

Bu çalışmanın odak noktasında bulunan kamuda alt işveren firma işçiliğinin çıkış noktası yukarıda da ifade edildiği üzere, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda 1988 yılında yapılan değişikliktir. Bu değişiklik kamuda esneklik ve güvencesizlik adına bir dönüm noktasıdır.

Daha önce belirtilmiş olduğu üzere 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36. maddesinin Yardımcı Hizmetler Sınıfı başlıklı kısmına yapılan ekleme[230] ile "*yardımcı hizmetler sınıfına dâhil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikli hizmetlerin üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülmesi"*nin yolu açılmıştır. Hastaneler dâhil olmak üzere, kamu kurum ve kuruluşlarında temizlik, bakım ve onarım ile benzeri nitelikli hizmetlerin piyasadan karşılanmasının yolu açılmıştır. Bu yardımcı hizmetlerin neler olduğunu daha iyi kavrayabilmek için ilgili maddenin birinci fıkrasında sayılan hizmet konularına bakmak gerekmektedir;

- Kurumlarda her türlü yazı ve dosya dağıtmak ve toplamak,
- Müracaat sahiplerini karşılamak ve yol göstermek,
- Hizmet yerlerini temizleme, aydınlatma ve ısıtma işlerinde çalışmak,
- Basit iklim rasatlarını yapmak,

4/c'ye geçmek yerine direnişe geçmiş ve 78 gün süren direniş neticesinde işçilerin net bir kazanımı olmamıştır. Ancak TEKEL direnişi ismi verilen süreç esnasında, 1980'den sonra şekillenen Türkiye'de işçi sınıfının hala önemli bir toplumsal aktör olduğunun tekrar fark edilmiştir.

[230] http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.657&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0 (e.t 20.03.2011)

- İlaçlama yapmak veya yaptırmak,
- Tedavi kurumlarında hastaların ve hastanelerin temizliği ve basit bakımı ile ilgili hizmetleri yapmak ve
- Kurumlarda koruma ve muhafaza hizmetleri ve benzeri nitelikte yardımcı hizmetler.

Birinci ve ikinci fıkranın kesişme noktası olan hususlar bulunmaktadır. Bu kesişme noktasında olan hizmetlerin dışarıya ihale edilmesi yoluyla gördürülmesi sözkonusudur ve ikinci fıkrada geçen "benzeri nitelikte hizmetler" ifadesi yardımcı hizmetlerin oldukça geniş kapsamlı olarak yorumlanmasına neden olmaktadır. Örneğin birinci paragrafta yer alan ancak ikinci paragrafta ifade edilmeyen ilaçlama faaliyeti kamu kurumlarında oldukça yaygın bir şekilde alt işveren firma işçileri kanalıyla tedarik edilmektedir. Oysaki ikinci fıkrada sadece temizlik, bakım ve işletme ve benzeri hizmetlerin adı geçmektedir. Dolayısıyla bu hizmetlerin tüketici bir şekilde sayılmamış olması, dışarıya ihale edilecek hizmetler için herhangi bir sınırlama getirilmesini engellemekte ve dolayısıyla hangi yardımcı hizmetlerin alt işverene gördürüleceği noktasında herhangi bir kısıt da bulunmamaktadır.

Konunun sağlık boyutuna inildiğinde kanun düzlemindeki durum şudur; 657 sayılı Kanunun yine 36. maddesinde ama bu defa Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı başlıklı kısma 2003 yılında ikinci bir paragraf eklenmiştir;

> "*Bu sınıfa dâhil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetler, lüzumu halinde bedeli döner sermaye gelirlerinden ödenmek kaydıyla, Bakanlıkça tespit edilecek esas ve usullere göre hizmet satın alınması yoluyla gördürülebilir*."[231]

Bu durum, sağlık ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfından personelin, bedeli döner sermaye (yani tedavi kurumlarının döner sermaye gelirlerinden) gelirlerinden ödenmek koşulu ile Sağlık Bakanlığının tespit edeceği usullere[232] göre dışarıdan *hizmet satın alınmasının* önünü açmıştır. İşte tam da bu durum önemli bir kamu hizmet alanı olarak sağlığın piyasaya devri anlamına gelmektedir. Bu konu taşeron olarak da adlandırılan alt işverenliğe yeni bir boyut katmaktadır. Sağlık alanında alt işverenliğin uygulanabileceği bir alan daha yaratılmış olmaktadır.

---

[231] http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.657&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0 (e.t 23.03.2010)

[232] Sağlık Bakanlığı bu usulleri tespit etmiş ve yayımlamıştır. İlerleyen bölümde bu konu tartışılacaktır.

b) 5393 sayılı Belediye Kanunu ve Alt İşverenlik

Çalışmanın bu bölümü itibariyle sağlık alanı dışındaki alt işveren konularına değinilecektir. Sağlık alanı dışında da, kamu kurumlarının bazı iş ve işlemlerini yürütürken alt işverene başvurduğu görülmektedir. Bir hizmeti daha az maliyetle gördürme amacına odaklanarak alt işveren çalıştırılmasına aynı zamanda 5393 sayılı Belediye Kanununda da yer verilmiştir. 5393 sayılı Kanunun bazı maddeleri bu anlamda oldukça önemlidir. Sözkonusu Kanunun 14. maddesinin (a) ve (b) fıkraları bu konuda oldukça açık hükümler içermektedir. 14. maddenin (a) fıkrasında,

> "*İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır…*"[233]

denilerek pek çok hizmet alanı piyasaya açılmıştır. Piyasaya açılan bu alanlar özel sektör tarafından kar kaygısı güdülerek pekâlâ yerine getirilebilecek olan hizmetlerdir. Yine aynı maddenin (b) fıkrasının ilk cümlesi "*Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir…*"[234] ifadesi ile başlamaktadır. Yerel düzeyde pek çok hizmet alanı (buna her derecedeki okulun inşaatı da dâhil olmak üzere) artık piyasa tarafından görülebilme potansiyelini içinde taşımaktadır. İçlerinde çevre sağlığı, su ve kanalizasyon gibi halk sağlığı açısından son derece stratejik hizmetler, hizmet alım ihaleleri yolu ile piyasadan satın alınmaktadır. Bunun ülkemizdeki büyük veya küçük pek çok belediyede örneği mevcuttur.[235] Durum sadece bununla da kalmamakta, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Türkiye'de alt işveren kullanımında ilklerden biri olarak itfaiye hizmetlerini özel firma eli ile piyasaya gördürmeye başlamıştır. Vatandaşın can ve mal güvenliğinin sağlanmasında kolluk kuvvetleri kadar önemli bir rol oynayan, salt yangın değil, aynı zamanda sel, deprem, toprak kayması ya da diğer afetlerin zararlarının en aza

---

[233] http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5393&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch= (e.t 23.02.2011)

[234] *a.k.*

[235] http://www.divrigi.bel.tr/haberler.aspx?s=3 (e.t 13.03.2011)
http://www.memuruz.biz/sayfa-haber-sekme-comments-isim-haber-13465.htm (e.t 13.03.2011)
http://www.memurlar.biz/haber/20110304151416/EDP-Taseronlasmayi-bitirdigini-aciklayan-belediyede-taseron-isciler-oldu.html (e.t 13.03.2011)

indirgenmesinde büyük sorumlulukları bulunan itfaiyecilerin de hizmet alımı yoluyla dışarıdan istihdam edilmesi önemli bir çözüm alanı değil ama bir sorun alanı olarak ortaya çıkmaktadır.[236] Zira alt işveren uygulaması işçinin toplu sözleşme, grev imkânlarını yok etmeyi ister istemez gündeme getirmektedir. Alt işverenlik, en temel işçi haklarını dahi ihlale hazır bir sistemin habercisi durumundadır.

Yine Belediye Kanununun 67. maddesine baktığımızda başka hizmet alanlarının da sermayeye açıldığını görmekteyiz;

> "*Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir*."[237]

Kamu hizmeti alanlarının bu kadar yaygın bir şekilde alt işveren kullanılarak piyasaya açılması sadece uzmanlaşma veya kapasite eksikliği ile açıklanamasa gerektir. Herhangi bir ilk derece belediyesi veya ilçe belediyesinin yukarıda zikredilen hizmetleri kendi imkânları ile görmek yerine, piyasaya ihale etmek yoluyla gördürmesi, mahalli müşterek ihtiyaçları gidermek üzere seçmenlerden oy talep etme gerekçesini bir daha gözden geçirmesine neden olabilir. Zira bir belediye park ve bahçe bakımı, arıtma, atık depolama, ulaşım konuları gibi belediye hizmetlerine son derece içkin hizmetleri yerine getiremeyecek durumda ise bu durum sözkonusu yerel yönetimin mali olmasa da idari açıdan kapasite noksanlığını göstermektedir. Çünkü verilen oyların gerçek sahibi ve muhatabı, seçmenlere son derece geniş bir yelpazede hizmet sunan alt işveren firmalar değil, belediyenin kendisidir. Bu durum, kamu hizmeti alanlarının toplu bir biçimde sermaye birikimine açıldığını göstermektedir. Kar etme güdüsü ile hareket eden sermayenin, açılan bu yeni yatırım alanlarından yararlanması için tüm engeller birer birer kalkmaktadır.

---

[236] http://www.liberalses.com/gundem/itfaiyecilerin-taseron-firma-isyani.aspx (e.t 12.03.2011)

[237] http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5393&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch= (e.t 24.03.2011)

Aslan'ın belirttiği üzere[238] bir idari kolluk hizmeti olarak zabıta hizmetinin dahi dışarıya ihale edilmesi kamu erkinin piyasaya devrolunması anlamına gelmektedir. Bu durum, devlet egemenliğinin devrolunup olunmayacağını tartışmaya açmaktadır. 1593 sayılı Kanun'un 51. maddesinde belediye zabıtasının görev ve yetkileri belirtilmiş olup "*Görevini yaparken zabıtaya karşı gelenler, kolluk kuvvetlerine karşı gelenler gibi cezalandırılır"* denmektedir. Dolayısıyla polis ve jandarma kuvvetleri gibi kolluk kuvvetlerine eşdeğer biçimde korunmaya değer görülen zabıta hizmetinin piyasadan tedarik edilmesi önemli soru işaretlerine yol açmaktadır. Aslan bu durumu siyasal iktidarın piyasaya devri ile özdeşleştirmekte, zira Belediye Kanununun 51. maddesinde belediyenin idari kolluk faaliyeti olarak kayıtlanan zabıtalık 14. maddede piyasa tarafından görülebilecek bir hizmet alanı olarak ifade edilmektedir. Statü ilişkisi yerine sözleşme ilişkisi ile istihdam edilen kişilerin idari kolluk yetkisine sahip olmalarının Anayasa'ya aykırı olup olmadığı tartışılmaya muhtaç bir konudur.

Yeni bir sermaye birikimi coğrafyasının keşfi[239] olarak da değerlendirilebilecek olan bu durum, sermayenin iktidarının pekişmesinde ve sosyal refah devleti döneminde uğranılan kayıpların telafisinde atılmış bir adımdır. Aslan bu noktada bazı önemli noktalara temas etmektedir; sermaye lehine birden fazla hususta avantaj sağlanmaktadır.[240] İlk olarak, kamusal olan ve devlet eliyle verilen bir hizmetin ihale ile alt işverene gördülmesi yoluyla, ilgili firma personelinin ürettiği artık değere el konulması, ikinci olarak ise daha önce kamunun memuru eliyle görülen hizmeti daha ucuza ve güvencesiz bir yolla (genelde asgari ücret verilerek) gördürerek devletin harcamalarında bir azalma meydana gelmektedir. İlki doğrudan ikincisi dolaylı olarak sermaye sınıfına yarar sağlamaktadır. Bu durum özellikle de sermayenin krize girdiği durumlarda alevlenmekte, emeğin aleyhine uygulamalar katlanarak artmaktadır.[241]

Konunun sosyal boyutu da ayrı bir takım tartışmaları gündeme getirmektedir. Bu kapsamda emek piyasasına esaslı bir müdahale gündeme gelmektedir. Göreli olarak güvenceli çalışan kamu çalışanları güvencesiz ve daha az maaşlarla çalışan özel firma personeli ile ikame edilmektedir. Türkiye'de alt işveren uygulamaları anlamında emek sürecindeki dönüşümü, Marxist kavramsal çerçeveyi kullanarak anlatan Dikmen süreci oldukça çarpıcı bir biçimde özetlemektedir;

---

[238] Onur Ender Aslan, "Zabıta Personeli ve Taşeronlaşma ya da Belediye Kolluğunun Piyasaya Devri", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 16, Sayı 1, Ocak 2007, s. 59.
[239] *a.g.k,* s. 65.
[240] *a.s.*
[241] *a.g.k,* s. 71.

"*…Görece güvenceli bir sistem altında çalışan kamu emekçileri, özelleştirme furyasında bir bir işlerini yitirmekte, kamuya ait kuruluşlar 'çitlenmekte' ve özel sektöre, 'açgözlü saray gözdelerine bağışlanmakta ya da spekülatörlere yok pahasına satılmaktadır'...*"[242]

Yaşananlar, kamunun kaynaklarının bu denli fazla biriktiği bir dönemde küresel kapitalizmin refah devletine saldırısı olarak yorumlansa da[243], ülkemizdeki durumun *sui generis* özellikleri olduğu yadsınamaz. Öncelikle ülkemiz burjuva devriminden sonraki dünyada asla merkez ülkelerden birisi olmadı ve her zaman çevre ülkeler arasında yer aldı. Dolayısıyla refah devletinin ülkemizdeki yansımalarının tüm nüfus gruplarına hakkaniyetli bir biçimde yansımış olduğunu ve ülkeyi toptan kalkındırdığını söylemek zordur. Bu noktada da fordist üretim sürecinin nimetleri topluma tümüyle yansımamıştır. Oysa süreç merkez ülkelerde nitelik ve nicelik olarak farklı işlemiş, topluma yansımaları da doğal olarak farklı olmuştur. Ama ister merkezdeki ister çevredeki yoksul kesimler istisnasız bir biçimde post-fordist süreçten olumsuz etkilenmişler ve Dikmen'in özgür kölelik olarak tabir ettiği sisteme mecbur bırakılmışlardır. Dönüştürücü bir ajan[244] olarak devlet de bu sistemin hukuksal zeminini sağlayarak meşruiyetini sağlamış ve yine bu meşruiyetin bekçiliğini üstlenmiştir.

Marx'ın deyimiyle, her daim gözden çıkarılabilir bir işgücü ile bu işgücünün yerini almaya aday bir yedek işgücü ordusu bulundukça sermayenin alt işveren işçileri üzerindeki hâkimiyeti daha da sarsılmaz hale gelecektir.[245] Ülkemizde olan durum tam da buna benzer bir haldir, işten çıkan veya çıkartılan alt işveren firma işçisinin yerini almaya hazır pek çok insan pek fazla aramaya gerek kalmadan bulunabilmektedir zira yapılacak iş çoğu zaman pek de fazla nitelik gerektiren bir iş olmamaktadır. Bu durum da Magdoff'un işaret ettiği ve Marx'ın literatüre kazandırdığı "disposable workers" kavramını gündeme getirmektedir.

Bir işyerinde en kolay gözden çıkarılabilecek üretim faktörü işçi olmaktadır.[246] Bunu hukuki düzlemde değerlendirecek olursak karşımıza şu husus çıkmaktadır; kamu hizmetini esas olarak yerine getirmekle mükellef statü hukukuna bağlı kamu görevlilerinin yerini, iş hukuku hükümleri doğrultusunda devletten iş almış firmaların işçileri almaktadır. Sözkonusu işçiler de özel hukuka tabi bir hizmet akdi ile çalışmaktadırlar.

---

[242] Ahmet Alpay Dikmen, "Bir İlkel Birikim Aracı Olarak Özelleştirme ve Taşeronlaştırma", Emek Araştırmaları Dergisi, 2006/1, s. 45.
[243] *a.g.k*, s. 50.
[244] *a.g.k*, s. 60.
[245] http://www.monthlyreview.org/0404magdoff.htm (e.t 23.02.2011)
[246] *a.k.*

Tüm bu değerlendirmelerden sonra önümüze çok önemli bir soru çıkmaktadır. Alt işveren uygulamasının bu derecede artmasının esas gerekçeleri uzmanlaşma ve uygun kapasiteden faydalanmak mıdır yoksa örgütlenme, sendikalaşma ve bunun getirisi olan güvenceli iş durumunu bertaraf etmek midir? Bu noktada bu sorunun kısmi cevabı alt işveren işi yaparken acaba hangi araç gereçleri kullanmaktadır sorusunun cevabında yatmaktadır. Üst işverenin ona işi görürken devrettiği ekipmanları mı yoksa kendi getirdiği ekipmanları mı kullanmaktadır? Eğer bu sorunun cevabı, alt işveren üst işverenden kendisine kalan ekipmanları kullandığı yönünde ise, alt işveren uygulamasının uzmanlaşma ve kapasite kullanımı bağlamında gündeme gelmediği ortaya çıkmaktadır. Ahmet Alpay Dikmen'in belirttiği üzere, 2006 yılında belediyeler özelinde yapılan bir araştırma bu savı doğrulamaktadır. Buradan çıkan sonuca göre alt işveren kendisinin değil üst işverenin verdiği ekipmanları kullanmakta ve kendisinin bu işe kattığı yeni olan tek şey güvencesiz işçiler olmaktadır. Alt işveren firmanın sadece aracı olmaya indirgendiği gözlenmektedir.[247] Bu durumda alt işverenleşmenin esas gerekçeleri olması beklenen uzmanlaşma ve kapasite kullanımının geçerli olmaktan uzak olduğunu göstermektedir.

c) 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve Alt İşverenlik

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa bakıldığında alt işveren uygulamalarına yer veren husus 50. maddede yer almaktadır. Bu madde oldukça açık bir biçimde şunu ifade etmektedir;

> *"İl özel idarelerinde il genel meclisinin, il özel idaresine bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe ve havuz bakımı; araç kiralama, kontrollük, temizlik ve yemek hizmetleri; araç, bilgisayar, faks, fotokopi ve diğer teknolojik ürünlerin bakım ve onarım işleri süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen üçüncü ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir."*[248]

Buradaki ifade kamu hizmetinin alt işveren devri için bir zaman aralığı da tayin etmiştir. Hizmetin alt işverene ihale yoluyla üçüncü şahıslara yani piyasaya devri için yerel seçimden itibaren en geç üç ay içinde olması koşulu getirilmiştir. Devir işlemi eğer yapılacaksa hemen yapılması kanun koyucunun tercihi olmuştur. Bu durum biraz ilginçtir zira neredeyse alt işverene devir hemen bir oldu-bittiye getirilerek kotarılmaya çalışılmaktadır. Bu konuda da basına yansıyan bazı hususlar olmuştur. Örneğin, Kamu İhale Kurumu'nun Elektronik Kamu

[247] Onur Ender Aslan, "Zabıta Personeli ve Taşeronlaşmanın ya da Belediye Kolluğunun Piyasaya Devri", s. 65.
[248] http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5302&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0 (e.t 24.04.2011)

İhale Bülteni'nde 25.12.2009 tarihinde yayımlanan ilanda[249] belirtildiği şekilde 2010 yılında istihdam edilmek üzere, İstanbul İl Özel İdaresi'ne bağlı İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğü'nde ve bağlı kuruluşlarında 418 kişilik meslek elemanı ve yardımcı personel görevlendirilecektir. Açık ihale[250] usulüyle gerçekleştirilecek olan bu alım ile 27 sosyal çalışmacı, 26 psikolog, 2 çocuk gelişimcisi, 32 sosyolog, 73 öğretmen, 31 hemşire ve sağlık memuru, 25 çocuk eğiticisi, 108 bilgisayar işletmeni, 42 bakım elemanı ve 52 temizlik elemanı 6 ay süreliğine istihdam edilecektir. 6 ay gibi göreli olarak kısa bir süre için istihdam edilecek 418 kişi bu süre sonunda tekrar işsiz kalacaklar ve yeniden iş arama durumunda kalacaklardır. Bu ihaleden daha erken bir tarihte yine İstanbul İl Özel İdaresi'ne bağlı İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğü'nde istihdam edilmek üzere bu defa 388 kişinin hizmetini satın almak üzere tekrar ihale ilanına çıkılmıştır. Bu hizmet alımında da hemen hemen aynı rakamlarda meslek elemanının ve yardımcı personelin istihdamı amaçlanmaktadır ancak bu sefer hizmetin alınacağı süre sadece 92 gündür. Bu defa yaklaşık üç aylığına hizmet alımı sözkonusu olmaktadır. Anlaşıldığı kadarı ile bu hizmet alanlarında sürekli olarak 3 aylık, 6 aylık veya 1 yıllık aralıklarla hizmet alımları gerçekleştirilmektedir.

Bu alımların en sonuncusu 2011 yılı için yapılmıştır. Kamu İhale Kurumu'nun resmi internet sitesinden edinilen ve İstanbul İl Özel İdaresi'nin ihale veri tabanından teyit edilen bilgiye göre 2011 yılı içerisinde istihdam edilmek üzere 418 kişinin hizmetinden yararlanmak üzere ihale açılmış, bu açılan ihaleye başvuran iki firma olmuş ve bu firmalardan bir tanesi bu ihaleyi kazanmıştır. Bu ihalede 31 sosyal çalışmacı, 26 psikolog, 2 çocuk gelişimcisi, 71 öğretmen, 33 hemşire-sağlık memuru, 32 sosyolog, 109 bilgisayar işletmeni, 25 çocuk eğiticisi, 37 nöbet elemanı, 31 temizlik elemanı istihdam edilmesi planlanmıştır. İhale bir yıllık istihdam için planlanmış olup ihaleyi kazanan firma ile sözleşme 30.12.2010 tarihinde imzalanmıştır. Basına da yansıyan[251] konu, ihaleyi kazanan ve sözleşmeyi kazanan "Tüm-Pa Temizlik ve Sosyal Hizmetler İnşaat Turizm Ticaret Limited Şirketi"nin iş deneyim belgesi olarak, 'Anadolu Üniversitesi'ni aylık ortalama 693 işçi ile yaptığı temizleme işini göstermesi ile basında yer almıştır.

[249] http://www.ioi.gov.tr/eklenen_dosya/20091225142319_Ilan_Metni.pdf (e.t 24.03.2011)

[250] Bütün isteklilerin teklif verebildiği ihale usulüdür. Açık ihale usulü tüm isteklilerin katılımına imkân sağlayan bir ihale usulü olması nedeniyle, ihaleler için tercih edilmesi beklenen bir usuldür. Ayrıntılı bilgi için bakınız; www.kik.gov.tr

[251] http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetayV3&ArticleID=1034517&Date=25.02.2011&CategoryID=86 (e.t 25.03.2011)

Sözkonusu ihaleye farklı firmalardan gelen itirazen başvurular Kamu İhale Kurumu'na yapılmış olup bu başvurular, ihalenin sorunsuz olduğu yönündeki Kurul Kararı ile sonuçsuz kalmıştır. Ancak Kurulun iki üyesi, Kurulun onayıcı kararına "öğretmen, sosyolog, hemşire gibi mesleklerin devletin asli ve sürekli görevlerini barındırdığı"[252] gerekçesi ile şerh koymuşlardır. İki farklı firmanın, ihale sürecinin hukuka uygun yönetilmediği yönündeki itirazlarının hukuki incelenmesi ise bu çalışmanın kapsamı dışına taşmaktadır zira bu çalışmanın evreni kamu hizmetlerinin dışarı ihale edilip edilmemesinin tartışma konusu yapılmasıdır. Yoksa zaten ihale edilebilir bir hizmet alanı haline getirilmiş bir konuda, ihale sürecinin hukuka uygun yönetilip yönetilmediği hususu tartışma konusu yapılmayacaktır.

Sözkonusu Kamu İhale Kurumu'nun iki üyesi, Anayasa, İl Özel İdaresi Kanunu, Kamu İhale Kanunu ve Devlet Memurları Kanunundan ilgili olabilecek maddeleri sıralayarak sözkonusu hizmetlerin ihale edilmesine dair kendi içinde pek de tutarlı olmayan bir karşıt görüş geliştirmeye çalışmışlardır.[253] Netice itibariyle sözleşme imzalanarak yukarıda adı geçen firma yaklaşık 700.000 TL kar etme saikıyla hizmeti 1 yıl için görmeye başlamıştır.

Bu kısımdan çıkan sonuç şu olmaktadır; sermaye birikiminin değerlendirilmesi mecraı olarak kamu hizmetleri, gerekli mevzuat değişiklikleri ile piyasaya açılabilme durumuna gelmiştir. Verimlilik, performans ve düşük maliyetler göz önüne alındığında idare hukukuna tabi personel yerine özel hukuka tabi işçiler tercih edilmekte ve piyasanın kendi kuralları doğrultusunda kamu hizmeti görülmeye çalışılmaktadır. Gerek Devlet Memurları Kanunu, gerek Belediye Kanunu gerekse de İl Özel İdaresi Kanunu, kamu hizmetinin piyasadan tedariki için zeminin hazırlanması bağlamında değişikliklere uğratılmıştır.

[252] *a.k.*

[253] İtiraza ilişkin olarak Kurulun verdiği karar için bakınız; http://vatandas.ihale.gov.tr/karargoster.asp?k=25618 (e.t 23.03.2011). Reddiyenin tutarsız tarafları şunlardan oluşmaktadır; sözkonusu üyeler sağlık ve yardımcı sağlık hizmetlerinden olan hemşirelik ve psikologluk arasında ayrıma gitmişler, başlangıçta hemşirelik hizmetinin ihale edilemeyeceğini ifade ederken sonra bu hizmetin ihale edilebileceğini ifade etmişlerdir. Psikologluğun her halükarda ihale edilemeyeceğini ifade etmişlerdir. Dolayısıyla yukarıda belirtilen ve medyada çıkan haberde geçen "öğretmen, sosyolog, hemşire gibi mesleklerin devletin asli ve sürekli görevlerini barındırdığı" ifadesindeki hemşire kelimesinin sözkonusu Kurul üyelerinin kurduğu mantık silsilesi içerisinde nerede yer aldığı müphemdir.

II. Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde Alt İşverenlik Uygulamalarına Kavramsal Bakış

Bu bölümdeki inceleme bir takım kavramlar üzerinden gerçekleştirilecektir. Burada yer alan kavramlar alt işverenlik uygulamaları açısından kilit kavramlar olup bu kavramların tartışılması özellikle önem arz etmektedir. Alt işverenlik konusunun hukuki ve sosyolojik zemininin daha sağlıklı olarak tespiti bu sayede mümkün olabilecektir. Ülkemizde kamu personelinin alt işveren firma personelleri ile ikame edilmesi halinin önemli bileşenleri bu bölümde ele alınacaktır.

A. Esneklik ve Güvencesizlik

Tez kapsamında yapılan görüşmelerde en çok karşılaşılan durum alt işveren işçilerinin esnek çalışma sistemine tabi tutulmalarıdır. Devlet Memurları Kanununa dayalı yani statü hukukuna tabi personelden farklı olarak tamamıyla iş hukukuna göre çalıştırılan bir kitleden söz etmek gerekmektedir. Bu kitle, kimi zaman iş hukukunun işçi lehine hükümleri uygulanmayarak ya da daha çok işveren lehine yorumlanarak da esnekleşme sürecine tabi tutulmaktadır. Türkiye'nin aylarca gündeminde kalan ve nihayetinde 25.02.2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren ve kamuoyu tarafından torba yasa olarak bilinen "Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", 4857 sayılı İş Kanununda değişiklikler gerçekleştiren en son hukuki düzenlemedir.[254] Bu değişiklikler daha çok devletin iş hayatındaki denetleme yetkisine ilişkindir. Doğrudan esnekleşme olarak yorumlanabilecek kanun değişikliği bulunmamaktadır.

Ancak bunun öncesinde kamu sektöründe ve özel sektörde esnekleşme adına pek çok düzenleme yapılmıştır. Bu hukuksal düzenlemelerin en önde geleni ve bu çalışma bağlamında en önemlisi İş Kanununun 2. maddesidir. Bu madde alt işverenlik ve esnekleşme arasında en

[254] http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.6111&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch= (e.t 22.03.2011). 6111 sayılı Kanun'da istihdam konusu ile ilgili olarak getirilen değişikliklere bakıldığında en önemlisinin, sürekli işçi olarak il özel idarelerinde veya belediyelerde çalışan ancak istihdam fazlası olduğuna karar verilen işçilerin Karayolları Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü'ndeki sürekli işçi kadrolarına atanmalarıdır. İşçi nakleden mahalli idarelerin nakil sonrasında oluşan işçi sayısında beş yıl süreyle artış yapılamayacağı kayıt altına alınmış olup nakil emrini tebellüğ eden işçinin beş iş günü içinde işbaşı yapmak zorunda bırakılmıştır. Bu tür bir düzenleme yerel yönetimlerdeki sürekli işçi sayısının azaltılması için bir strateji olarak değerlendirilebilir.

önemli köprüyü kurmaktadır. Kanunun ikinci maddesinin alt işverenlikle ilgili 7, 8 ve 9. fıkraları sırasıyla şu şekildedir;

"*Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir. Bu ilişkide asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak bu Kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur.*

Asıl işverenin işçilerinin alt işveren tarafından işe alınarak çalıştırılmaya devam ettirilmesi suretiyle hakları kısıtlanamaz veya daha önce o işyerinde çalıştırılan kimse ile alt işveren ilişkisi kurulamaz. Aksi halde ve genel olarak asıl işveren alt işveren ilişkisinin muvazaalı işleme dayandığı kabul edilerek alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçisi sayılarak işlem görürler. İşletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler dışında asıl iş bölünerek alt işverenlere verilemez."

Kanuna veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulan kamu kurum ve kuruluşları ile bunların doğrudan veya dolaylı olarak sermayesinin en az yüzde ellisine sahip oldukları ortaklıklarda, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu veya diğer kanun hükümleri çerçevesinde, hizmet alımı amacıyla yapılan sözleşmeler gereğince, yüklenici aracılığıyla çalıştırılanlar, bu şekilde çalışmış olmalarına dayanarak;
a)Bu kurum, kuruluş ve ortaklıklara ait kadro veya pozisyonlara atanmaya,
b)Bu kurum, kuruluş ve ortaklıklara ait işyerlerinin kadro veya pozisyonlarında çalışanlar için toplu iş sözleşmesi, personel kanunları veya ilgili diğer mevzuat hükümlerine göre belirlenen her türlü malî haklar ile sosyal yardımlardan yararlanmaya, hak kazanamazlar."[255]

Yukarıda alıntılanan madde bölümleri ülkemizde hem özel hem de kamu sektöründe gerçekleştirilen alt işveren uygulamalarının ana hukuksal dayanağıdır. Bu hukuksal dayanağı kamu yönetimine uygulamak için 657 sayılı Kanun ile birlikte yorumlamak gerekmektedir. 2. maddenin 7. fıkrası özellikle önemlidir. Bu fıkrada alt işverenliğin tanımı verilmektedir ve denmektedir ki; herhangi bir üst işverenin işyerinde yürüttüğü *mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir kısmında işletmenin ve işin gereği ile teknolojik*

[255] http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.4857&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch= (e.t 24.03.2011)

nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan işveren alt işverendir. Sözkonusu alt işveren bu işte çalıştırdığı işçilerini münhasıran bu işte çalıştırmak zorundadır.

Bu noktada oldukça önemli iki hususun altı çizilmelidir; birincisi eğer mal ya da hizmet üretimine dair yardımcı bir iş sözkonusu ise burada herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır. Bir koşula bağlı olmaksızın yardımcı iş alt işverene devredilebilir, ancak aynı durum asıl işin kendisi sözkonusu olduğunda geçerli değildir. Asıl işin alt işverene devri meselesinde ancak ve ancak asıl işin *bir kısmında* ve *işletmenin ve işin gereği ile teknolojik gerekçelerle* bir devir sözkonusu olabilecektir. Kanunun lafzından anlaşılması gereken şudur; asıl işverenin alt işverene iş devredebilmesi için tüm koşulların gerçekleşmesi; "bir kısım asıl iş", "işletmenin ve işin gereği"[256], "teknolojik gerekçeler" bileşenlerinin hepsinin aynı anda gerçekleşmesi gerekmektedir. Böyle bir durum pek tabii ki alt işveren uygulamalarının yaygınlaşmasını zora sokan ve esnekleşmeyi belli bir noktada kısıtlayan bir düzenlemedir zira tüm şartların aynı anda oluşması durumu işvereni kısmen de olsa alt işverenleşme uygulamaları için önemli bir engel teşkil etmektedir.

Asıl işin alt işverene devrinde ilgili şartların "*ve*" bağlacı yerine "*veya*" biçiminde yorumlanması esnekliğin alabildiğine işveren lehine olduğu bir durum yaratmaktadır. Bunun hukuk doktrininde ve yargı sisteminde yansımaları da olmuştur.[257] Bu konuda görülen davalardan alınan sonuç, tüm bileşenlerin "ve" bağlacı ile bağlandığı kabulüyle *eşzamanlı* olarak gerçekleşmesi gerekliliği yönünde olmuştur.[258]

Yasaya karşı hileli (muvazaalı) yollarla iş güvencesinin göz ardı edilerek işçi çalıştırılması durumu 4857 sayılı İş Kanunun öncesinde de pek çok kereler gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu durumu engellemek üzere 4857 sayılı yasada alt işverenlik ilişkisinin açık bir tanımı yapılmaya çalışılmıştır. Bu tanımın ne kadar açık ve soru işaretlerini tamamıyla giderip gidermediği sorusunun cevabı ise bulunmamaktadır.[259] Ancak hâlihazırdaki İş Kanunun, bir

[256] İşletmenin ve işin gereği gibi kavramlar yoruma açık olmakla birlikte kastedilen etkin, verimli ve karlı bir iş yürütebilme veya işletme olabilmenin amaçlandığıdır.
[257] Oya Necla Kurtaran, "Türk İş Hukukunda Alt İşveren Uygulamasında Muvazaa", Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, (Tez Danışmanı: Prof. Dr. Hamdi Mollamahmutoğlu), Ankara, (Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Özel Hukuk Anabilim Dalı, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Bilim Dalı, 2006), s. i.
[258] http://www.calismatoplum.org/sayi10/S_sen.pdf (e.t 25.03.2011). Bu makalede ABD'nin meta üretim merkezi olarak Meksika'nın ekonomik olarak istikrarlı bir şekilde büyüdüğü ifade edilmektedir.
[259] Nahit Gürhan Aydın, "Türk İş Hukukunda Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisi", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, (Tez Danışmanı: Yard. Doç. Dr. N. Binnur Tulukçu), Konya, (Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Özel Hukuk Anabilim Dalı, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Bilim Dalı, 2006), s. 2.

önceki 1475 sayılı İş Kanununa göre daha net bir tanım içerdiği yönünde bir genel kabul bulunmaktadır.[260]

Alt işverenlik uygulamasının kanunda yazılı gerekçelerini hukuksal bir kılıf olarak kullanarak alt işverenleşmeye gidilmekte ve işçiyi koruyucu grev, toplu sözleşme ve sendikalılık, örgütlülük gibi uygulamalar bu sayede daha kolay engellenebilmektedir. Bu durum şu şekilde cereyan etmektedir; yapılacak iş ne kadar parçalı bir yapı haline getirilirse, örgütlülük ve onunla bağıntılı olan hak arama eylem ve talepleri de o oranda azalma göstermektedir. Aynı durum benzer bir biçimde kamu yönetiminde de yaşanmaktadır, kamu yönetiminde çalışan personel için parçalı (4/a, 4/b ve 4/c gibi) bir yapının tercihi personel arasında bir ayrışmaya ve akabinde ayrımcılığa yol açmaktadır. Kamuda alt işveren işçiler için bu ayrışmaya yol açmakta ve ayrışmanın neticesindeki ayrımcılık en keskin bir biçimde ilerlemektedir. Çalışmanın saha çalışmasını oluşturan bölümünde gözlemlenen husus, ayrımcılığın önemli sorunlara yol açma potansiyeli taşıdığı yönündedir. Bu durum kamu işyerlerinde çalışma barışının bozulması üzerine araştırmalar yapılmasını elzem kılmaktadır.

İş Kanunun 2. maddesinin 8. fıkrası ise bu esnek düzenin bir nebze de olsa dizginlenmesi yönünde oldukça önemli bir hükmü içermektedir. Bu hüküm, alt işverenlik uygulamasını hukuk dışı bir biçimde lehine kullanmak isteyen bir üst işverenin, esasında kendi işçisi olan bir işçiyi herhangi bir alt işverenin işe alarak yine aynı üst işverenin işini gördürmesini engellemektedir. Kanuna karşı hile yapmak olarak adlandırılabilecek olan bu durumda, hem üst hem de alt işverenin işçinin haklarına karşı birlikte sorumluluğu sözkonusu olmaktadır. Yine bu fıkranın sonunda da, *işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren* işler dışında asıl iş bölünerek alt işverenlere verilemeyeceği yerinde bir biçimde tekrarlanmaktadır.

2. maddenin 9. fıkrası ise kamu kurumlarında alt işveren firma personeli olarak çalışanlar açısından oldukça önemli bir hükümdür. Bu hüküm burada tartışılmayacak olup aşağıda ayrıca tartışılacaktır. Yine de bu noktada bir tespitte bulunmak mümkündür: kamu kurum ve kuruluşlarında alt işveren işçisi olarak çalışan büyük bir kitlenin statü hukukuna tabi olabilmelerinin önüne set çekilmiştir. Bu kitlenin kamu görevlisi olmasını imkânsızlaştırmak çok açık bir biçimde amaçlanmış ve 9. fıkra da buna göre düzenlenmiştir.

[260] *a.k*, s. 19.

Küresel ekonomi bağlamında dış kaynak kullanımı[261] adı altında karşımıza çıkan alt işverenlik uygulaması ise Amerika Birleşik Devletleri'nde ekonomik büyümenin motoru olarak görülse de bir takım öngörülemezliklerle ve diğer olumsuzluklarla beraber anılmaktadır.[262] Zira alt işveren uygulaması dünyada esnekleşme ile iç içe geçmiş istismara son derece açık uygulamalardır.

İngilizce "flexibility" kelimesi ile tarif edilen esneklik salt vasıfsız işçiler değil vasıflı işçiler için de sözkonusu olmaktadır. İşçilerin esnek istihdam modeline baş eğmelerinin altında yatan en önemli neden, yüksek işsizlik rakamları nedeniyle işsiz kalma korkusunun bireyler için devamlı canlı tutulmasıdır. Bireyin ekonomik durumunun bireyin diğer özelliklerinin önünde yer alması ön kabulüyle hareket edildiğine hâlihazırdaki durum çalışan kitlenin gelecekten tüm beklenti ve umutlarını zayıflatmakta, toplumu belli bir korku düzeyinde tutmaktadır.

İstihdam alanında ortaya çıkan sonuç şu olmuştur; uzun bir süre boyunca aynı işte çalışma düzeninin yerini belli sürelerle farklı işlerde (kişinin kendisi bir iş kurabileceği gibi kişi başka birinin yanında da ücretli çalışabilir) çalışma düzeni almıştır. Farklı işlerde çalışan bu insanlar bir kariyer portföyü[263] oluşturmaktadır veya farklı projeler bazında çalışarak farklı konulara eğilmektedirler. Bu durum toplumun farklı katmanlarında birbirinden oldukça farklı seyretmektedir. Sosyo-ekonomik durumun iyi olduğu toplumsal sınıflarda iyi ücretlerle çabuk bir biçimde[264] iş değiştiren küçük bir azınlıktan söz edebilmek mümkünken, sosyo-ekonomik durumu iyi olmayan insanlar için istihdam şartları açısından fark yaratan bir durum pek de gerçekleşmemiştir. Güvencenin sınırlı olduğu veya hiç olmadığı, fordist üretim sisteminin parçalanması ile toplumsal gruplar arasında gelir dağılımı uçurumunun daha da büyümesi sözkonusu olmuştur. Daha önceki yıllarda orta öğretim mezunlarının yaptıkları işleri artık üniversite mezunlarının yapıyor olması verilen ücretlerin kendiliğinden artması anlamına

[261] http://www.econ.ucdavis.edu/faculty/fzfeens/pdf/Feenstra_Ohlin_Lecture_2008.pdf (e.t 19.03.2011) Küreselleşmenin ve teknolojinin birlikteliğinden doğan bu sürece İngilizcede verilen isim "off-shoring"dir.
[262] http://www.nber.org/papers/w13144.pdf (e.t 23.03.2011)
[263] http://cjres.oxfordjournals.org/content/2/3/335.full (e.t 30.03.2011)
[264] Bu durum özellikle, son 20 yılda hızlı bir biçimde büyüme gösteren bilişim ve bilgi teknolojileri alanında çalışan kişiler için geçerlidir. Bu sektör çok hızlı bir büyüme göstererek çok genç yaşlardaki bazı işverenleri oldukça varlıklı kılmıştır.

gelmemiştir.[265] Daha az işçiyle daha fazla mal veya hizmet üreterek kar elde edilmesinden hareket edilmesi, çalışanı esnekliğe ister istemez mahkûm etmektedir.

Kadın, çocuk ve göçmenler, emeği en fazla esnekliğe tabi tutulan emekçi gruplarıdır. 2006 yılı rakamlarına göre İngiltere'deki toplam işgücünün yaklaşık %7'si geçici sözleşmelerle çalışmaktadır. Bu durum 1,5 milyon insanın esnekliğe mahkûm edildiği anlamına gelmektedir.[266] Alt işverenlik de esnekliğe davetiye çıkaran bir uygulamadır zira bir işverenin doğrudan işçisi olmak ile dolaylı olarak işçisi olmak arasında önemli bir fark bulunmaktadır. Bu işçiler çok daha kısa süreli sözleşmelerle istihdam edilmekte ve daha kolay bir şekilde işten çıkartılmaktadırlar. Çünkü alt işverenleşme ile parçalanan yapı, işyerlerinde sendikaların örgütlenmesini zorlaştırmaktadır. İş gücü parçalanmış ve merkezsizleştirilmiş bir hale getirilerek herhangi bir direnişin önüne daha baştan geçilmiş olup bunu sağlayan teknolojilerden biri olarak da alt işveren uygulaması ön plana çıkmaktadır. Fordizmin mevzi kaybederek geri çekilişi ile esnek istihdamın yükselişi birbirini tamamlamaktadır. Örneğin kadınların işgücüne çok daha büyük oranlarda katılması, ev işlerinin yapılabilmesi için bir çalışanlar sektörü yaratmıştır. Özellikle kadınların çalışabilmesi için uygun olduğu düşünülen ve önemli bir esnekleşme olan kısmi zamanlı çalışma ülkelerin istihdam yapısının çehresini önemli ölçüde değiştirmiştir.

Rakamsal anlamda geçmişe nazaran daha fazla kadın, esnek çalışma koşullarının hâkim olmadığı, düzenli bir getirisi olan işlerde çalışmakta ancak bu durum istihdam edilmek üzere emeğini arz eden kadınların çok daha büyük bir çoğunluğunun esnek çalışma koşullarına mahkûm olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. Küresel ekonomide düzenli bir getirisi olan işler geçmişe dair kavramlar olarak düşünülmektedir.[267]

Esnek çalışma modeli işveren kesimi[268] tarafından "işçi dostu" olarak tanımlansa da en büyük yarar sağladığı kesim işverenler olmaktadır. Hem tekil olarak firmaların ekonomik krizlerden çıkarak ayakta kalabilmesi hem de genel olarak sürdürülebilir bir ekonomik büyüme için esneklik önemli bir çıkış formülü olarak görülmüştür ve gösterilmiştir.

---

[265] Kaldı ki günümüzdeki üniversite tahsili fordist dönemdeki kadar ucuz veya ücretsiz olmamakta, harç, katkı payı vesaire gibi ödemeler yapılarak kamu üniversitelerinden faydalanılmaktadır. Bunun yanı sıra özel veya vakıf üniversitelerinin sayısı da bir hayli artmış ve bu gibi yerlerde verilen eğitim aynı zamanda kamusal kaynaklardan da karşılanmaktadır.

[266] *a.k.*

[267] http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2003/103B09_15_engl.pdf (e.t 25.03.2011)

[268] http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=658 (e.t 26.03.2011). Sözkonusu Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu yayını "esnek çalışma" sisteminin işçiler tarafından olumlu karşılandığını zira işçilerin esnek çalışma sayesinde "zaman üzerinde bir egemenlik kurduğunu" belirtmektedir.

Esnekliğin en önemli formlarından biri olarak, kısmi zamanlı çalışma konusu ele alınabilir. Atipik bir çalışma modeli olarak kısmi zamanlı çalışma ILO tarafından şu şekilde tanımlanmaktadır; "işçi ile işveren arasında karşılıklı anlaşmayla oluşan ve normal iş süresinden daha az olan düzenli çalışma".[269]

Kısmi zamanlı çalışma 4857 sayılı Kanun'un 13. maddesinde açıklanmıştır, bu maddenin birinci fıkrasında yer alan "*işçinin normal haftalık çalışma süresinin, tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal işçiye göre önemli ölçüde daha az belirlenmesi durumunda sözleşme kısmî süreli iş sözleşmesidir*"[270] ifadesiyle kısmi zamanlı çalışmanın hukuksal tanımı yapılmıştır. Maddenin sonraki fıkralarında kısmi zamanlı çalıştırılan işçi ile tam zamanlı çalıştırılan işçi arasında haklar açısından bir ayrışmaya gidilmesi yasaklanmıştır.

Kısmi süreli çalışma hususu "İş Kanununa İlişkin Çalışma Süreleri Yönetmeliği"nde de ele alınmıştır. Yönetmeliğin 6. maddesinde işyerinde tam süreli iş sözleşmesi ile yapılan emsal (örnek) çalışmanın üçte ikisi oranına kadar yapılan çalışma kısmi zamanlı çalışma olarak nitelendirilmektedir. Buradan anlaşılması gereken, normal olarak haftada en fazla 45[271] saat olan çalışma süresinin üçte ikisi yani 30 saate kadar çalışmanın kısmi süreli çalışma olarak adlandırılmasıdır. Haftada 30 saati aşan çalışma süresi tam zamanlı çalışma olarak değerlendirilmekte ve bu durum, daha çok işverenin yararına olan esnek çalışma sisteminden çıkılması anlamına gelmektedir.

Kısmi süreli çalışma konusu hem AB tarafından hem de AB üyesi ülkeler tarafından ayrı ayrı düzenlenmiş bir konudur. Bu konuda AB'de en fazla ön plana çıkan ülke Hollanda olmuştur. Hollanda'da özellikle kadınlar arasında kısmi süreli çalışma oldukça yaygındır.[272] Hatta kısmi zamanlı çalışmanın işverenlerden daha fazla işçilerin işine yarayan ve işçilerin talep ettiği yönünde yorumlar da bulunmaktadır.[273] Bu sayede işçilerin ailelerine ve

---

[269] http://www.kristalis.org.tr/aa_dokuman/kismi_calisma.pdf (e.t 25.03.2011)

[270] http://www.iskanunu.com/4857-sayili-is-kanunu/4857-sayili-is-kanunu-turkce/4857-sayili-is-kanunu-maddeli-metin.html (e.t 26.03.2011)

[271] Dönemin Ekonomiden Sorumlu Bakanı Ali Babacan işgücünün esnekleştirilmesi gerektiğini ve Türkiye'de ortalama haftalık çalışma süresinin 49 saat olduğunu ifade etmiş ve 49 saat çalışma süresinin 45 saate inmesi durumunda daha fazla kişinin istihdam edilebileceğini kaydetmiştir. Buradan da anlaşılıyor ki; hukuki çalışma süresi olan 45 saatin yerine haftada 49 saat ortalama ile çalışılması hukuk öyle söylediği için değil istihdam artsın diyerek 45 saate indirilmelidir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Taraf Gazetesi, 22 Nisan 2011 Cuma. Ancak ülkemizde ortalama çalışma saatinin 54 ila 59 saat olduğu yönünde de görüşler bulunmaktadır. Bu yöndeki yorum için bkz. http://www.tekgida.org.tr/Oku/3782/Ulusal-Istihdam-Stratejisi-I (e.t 22.11.2011)

[272] http://www.dutchdailynews.com/netherlands-has-the-most-part-time-workers-in-europe (e.t 30.03.2011). Hollanda'da toplam işgücünün yaklaşık yarısı kısmi süreli çalışmaktadır. 15 ve 65 yaş aralığındaki kadınlar için bu oran %75'e varmaktadır. Ayrıca erkeklerde de kısmi süreli çalışanların oranı hızlı bir yükseliş eğilimindedir. Hollanda hem kadınlar hem erkeklerde kısmi çalışma düzeninde AB ülkeleri arasında açık ara öndedir.

[273] http://www.familiesandwork.org/site/research/reports/WorkFlexAndLowWageEmployees.pdf (e.t 01.03.2010)

yakınlarına daha fazla zaman ayırarak, "zaman kıtlığı"ndan kurtuldukları yönünde argümanlar geliştirilmektedir.

AB'de bu konuda yapılmış en son ortak hukuksal düzenleme bir Direktif'tir. Bu Direktif 97/81/EC sayılı ve 15 Aralık 1997 tarihli Kısmi Çalışma Hususunda Çerçeve Anlaşma Direktifi olup kısmi zamanlı çalışma sisteminin önündeki engelleri kaldırmak üzere yürürlüğe konmuş bir Direktiftir.[274] İşyerlerinde kısmi zamanlı çalışmayı teşvik etmeyi amaçlayan bu Direktif AB çapında etkili üç sendikanın[275] inisiyatifi neticesinde AB Komisyonu tarafından yayınlanmış bir direktiftir. Direktifte sosyal güvenlik politikalarının "istihdam dostu" olması gerektiğinin altı çizilmekte ve tüm üye devletlerin esnek çalışma noktasında gerekli düzenlemeleri yaparak bunları hayata geçirmeleri gerektiği ifade edilmektedir.[276] Dolayısıyla tüm mevzuatın esnek istihdam özelinde kısmi süreli çalışmayı özendirmesi gerekmektedir.[277]

Esnek istihdam modelinde kullanılan bir diğer yöntem ise çağrı üzerine çalışmadır. Çağrı üzerine çalışma ülkemiz iş hayatında yeni bir kavram olmakla birlikte dünyada yıllar önce kullanılmaya başlanan bir yöntemdir. Özellikle hizmet üretiminde kullanılan bir esnek çalışma yöntemi olarak çağrı üzerine çalışma 4857 sayılı İş Kanunun 14. maddesinde tanımlanmıştır. Burada çağrı üzerine çalışma sözkonusu maddenin birinci fıkrasında şu şekilde tanımlanmaktadır; "*Yazılı sözleşme ile işçinin yapmayı üstlendiği işle ilgili olarak kendisine ihtiyaç duyulması halinde iş görme ediminin yerine getirileceğinin kararlaştırıldığı iş ilişkisi, çağrı üzerine çalışmaya dayalı kısmi süreli bir iş sözleşmesidir.*" [278]

274

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/employment_rights_and_work_organisation/c10416_en.htm (e.t 31.03.2011)

275 Avrupa Sanayici İşveren Sendikaları Konfederasyonu (UNICE), Kamu Katılımlı İşletmeler Avrupa Merkezi (CEEP) ve Avrupa İşçi Sendikaları Konfederasyonu (ETUC).

276 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:014:0009:0014:EN:PDF (e.t 31.03.2011)

277 Kısmi süreli çalışmayı teşvik anlamında bu konuda bir diğer düzenleme AB'de özellikle son 15-20 yılda işçi sendikalarının çok fazla üzerinde durdukları işverenlere işçi kiralayan kuruluşlar hakkındadır. İşveren ve işçi arasında bir nevi aracılık vazifesi gösteren bu işletmeler özellikle genç insanların iş bulabilmeleri için bir simsar gibi çalışmaktadırlar. İşe almada ve işten çıkarmada bürokrasiyi azaltmayı sağlamak isteyen AB bu konuda bir tampon yapı oluşturmak istemiş, bu tampon yapı öncelikle üye ülkelerde kurulmuş ancak tüm AB düzeyindeki hukuksal düzenlemesi yaklaşık 25 yıllık bir gecikme ile gelmiştir. Daha düşük ücret ve daha fazla esneklik anlamına gelen bu ajanslar için Türkçe yazında "ödünç iş büroları" veya yukarıda belirtildiği üzere geçici istihdam büroları tabiri kullanılmaktadır. Direktifin kendisinde ise yıllardır bu alanda işçilerin lehine yapılması beklenen bir takım hükümler yer almaktadır. Esas amacı "emsal işçi" olarak tabir edilen herhangi bir işyerindeki tam zamanlı işçi ile emeğini ödünç olarak kullandıran işçi arasında hakkaniyetli bir denge kurmaktır. İkincisini de ilki kadar korumayı amaçlamaktadır.

278 http://www.iskanunu.com/4857-sayili-is-kanunu/4857-sayili-is-kanunu-turkce/4857-sayili-is-kanunu-maddeli-metin.html (e.t 27.03.2011)

Bu esnek çalışma modelinin altında yatan asıl gerekçe işin yoğunluğuna göre işverenin işçiyi çalışmaya sevk etmesidir. Bu sayede işçi kısmi süreli olarak çalışmakta, işverenin onu çağırdığı zamanlar ile kısıtlı olarak üretim yapmakta ve üretimin olmadığı zamanlar için ise işinin başında olmamakta, dolayısıyla da herhangi bir ücret talep edememektedir. İşçi, işverenin kendisine ihtiyacı olması durumunda çalışmaktadır. Esnek olma hali de işte burada saklıdır. İşçi, piyasanın hizmet ve mal talebine bağımlı kılınmaktadır.[279]

Tıpkı kısmi süreli çalışmada olduğu gibi burada da işveren ve işçi arasında bir sözleşme imzalanmaktadır. Çağrı üzerine çalışma durumunda, işçi ile işveren arasında imzalanan sözleşme neticesinde çalışma koşulları düzenlenmektedir. Burada önemli olan husus çağrı üzerine çalışmanın bir takım kurallara bağlanmasıdır. Örneğin işveren tarafından işçinin çalışacağı günün belli bir süre önce bildirilmesi, ayda belli bir saatin altında çalıştırılmaması ve eğer hiç çalıştırılmayacaksa da belli bir süre üzerinden tespit edilmiş ücretini her halükarda alması ya da işyerine çağrıldığında belli bir saatin altında çalıştırılmaması gibi yükümlülükler işveren açısından öne çıkan hususlardır.

Bunların olmaması halinde yani, işçinin başka bir işte de çalışması durumunda o işi ile çakışma yaşanması, işçinin hiç işe çağrılmaması veya çok az bir süre çağrılması durumlarında yaşanacak ekonomik darboğaz veya işçinin bir saatlik ya da yarım saatlik iş için çağrılması halinde serbest zamanının bölünmesi ihtimallerinin doğmasını engellemek üzere sözleşmede hüküm bulunması gerekmektedir. Zira İş Kanununun 14. maddesinde de bu yönde bir düzenleme bulunmaktadır.

B. Ücretler

Alt işverenlik uygulamalarında üzerine düşünülmesi gerekli bir diğer önemli madde de ücretler konusudur. İnsanların hayatlarını sürdürmek üzere belli bir paraya ihtiyaçları bulunmaktadır. Bu parayı kazanmak üzere de emeklerini, piyasada bunu satın almak isteyenlere sunmaktadırlar. Arz ettikleri emek faktörü piyasada alıcı bulursa belli bir ücret almaya hak kazanmış olacaklardır. Eğer arz edilen emek alıcı bulamaz ise işsizlik doğacak, bireysel/kitlesel ekonomik ve sosyal krizler gündeme gelecektir.

İnsanlar verdikleri emeğin karşılığını almak noktasında da belli bir sıkıntı ile karşılaşabilmektedirler. Bu noktada alt işverenlik uygulamalarında ücretler ayrıca ele alınmalıdır. Zira ücret tıpkı çalışma süresinde olduğu gibi esnetilebilmekte ve verimin ve

[279] http://haber.sol.org.tr/yazarlar/ilker-belek/yari-surelilik-ve-esnek-istihdam-30188 (e.t 31.03.2011)

karın azamileştirilmesi sürecinde üzerinde oynama yapılabilecek bir hale dönüştürülmektedir. Bu kapsamda sağlık alanındaki alt işverenlik uygulamalarında ücret konusu sıkça dile getirilmiştir.[280] Düşük ücretler genel olarak esnek istihdamla bağdaştırılan bir husus olarak ön plana çıkmaktadır. Tam zamanlı olarak çalışmayan kişilere ödenecek ücretler de tam zamanlı olarak çalışan kişilere göre daha düşük olacaktır. Bu durumdan yararlanacak işveren de asgari ücretin düşük tutulduğu bir istihdam ortamından faydalanarak rekabet edebilmeyi –özellikle de uluslararası rekabet anlamında- tercih edecektir. Ayrıca yüksek ücret veya en azından ülkedeki fiyatlar genel seviyesine bağlanmış ücretlerin, işsizliğe özellikle de vasıfsız emek için yüksek işsizlik oranlarına sebep olacağı iş çevrelerindeki ön kabullerden biridir.[281]

Göreli olarak yüksek ücretin yüksek işsizliğe yol açacağı ön kabulü özellikle rekabetçi piyasa ekonomisinin hâkim olduğu ülke ekonomileri için geçerlidir. Bu bağlamda piyasa ekonomisi bu konuda son yıllarda bir formül geliştirmiştir. Bu formül performansa dayalı ücretlendirmedir. İşte bu durumda çalışanların ücretlerinin verili ve sabit değil aşağı ve yukarı doğru değişken olması sağlanmış olup uluslararası, bölgeler arası ve kurumlar arası rekabet bir safha daha ileri götürülerek bireylerarası rekabet olgusu çalışanların dünyası ile tanıştırılmıştır.

Çalışanların tümünün düşük ücretlerle çalıştırılması sözkonusu değildir, ücretler arasında uçurumlar da meydana gelmiştir. Yüksek ücretle çalışan bir kitle de mevcuttur ancak toplam içindeki oranı yüksek değildir. Özellikle alt işveren olarak çalışan personel göz önüne alındığında asgari ücret oldukça yaygın bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Asgari ücretin üstüne çıkan ücretler olmakla birlikte bunlar pek fazla yaygın değildirler. Rekabetin ve verimin her zaman ön planda olması ücretleri baskılamakta, bu ücrete mahkûm olanların mutlak anlamda fakirleşmesine zemin hazırlamaktadır. Eğitim seviyesinin yükselmesi ve işte tecrübe kazanılması gibi hususların, düşük ücretlerden yüksek ücretlere geçişi sağlayacağı önermesi belli bir doğruluk payı taşısa da 40 yaşının üstünde pek çok insan halen düşük ücretlerle çalışmaktadır.[282] Salt eğitim veya tecrübe yüksek ücretin tek başına garantisi olamamaktadır.

---

[280] http://nethaberci.com/sondakika-saglik-haberleri/saglikta-116-bin-taseron-isci-calisiyor-58151.html (e.t 31.03.2011)

[281] http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=482&id=29 (e.t 31.03.2011)

[282] Bu genelleme ABD için geçerlidir. ABD'de 40 yaşın üstünde olan işçilerin %42'si düşük ücretli işlerde çalışmaktadır. Bu konuda 2008 yılında ABD'de bir saha araştırması yürütülmüş ve bir rapor olarak sunulmuştur. Bu raporda genel olarak, düşük ücretle çalışanların, yüksek ücretle çalışanlara göre yaptığı işinden daha az tatmin sağlayan, bedensel ve ruhsal sıkıntılara daha fazla maruz kalan kişiler olduğu belirtilmekte ve işyerindeki

Düşük ücret konusunu açıklamak adına öncelikle ücret politikaları konusuna kısaca değinmekte fayda var; işçi ve eğer varsa ailesi kendi ihtiyaçlarını karşılamak üzere –başka gelir kaynakları da yok ise- ücrete bağımlı olmak durumundadır. Bu ücretin sağlayacağı fayda ile ihtiyaçlar ya giderilecek, ya giderilemeyecek veyahut kısmen giderilecektir. Ücrete yapılacak her bir olumlu veya olumsuz müdahale işçiyi hemen etkileyebilecektir. İşveren tarafı da ödediği ücretten etkilenecektir.

Cahit Talas tarafından ücret konusunda yapılan tanımlama şu şekildedir[283];

"*…serbest teşebbüs ekonomisinde müteşebbisin diğer bir kimseden kendisine ve kendi iş yerinde veya işletmesinde iş yapabilmesini istemesi için bu işin karşılığı bir parayı işi yapan kimseye ödemesi lazımdır. İşte bu ücrettir. Emeğin zihni veya bedeni olması ücretin mahiyetini değiştirmez*."

Talas'ın belirttiği üzere ücretin kazanılması için bedeni veya zihni çalışma yeterli olmaktadır ancak ücretin ödenmesi noktasında başka ölçütler de devreye girmektedir. Ücret sadece ekonomik değil aynı zamanda sosyal tarafları da olan bir kavramdır. Devlet ücret vasıtasıyla salt ekonomik değil, toplumsal hayatı da düzenler.[284] Dolayısıyla da ücret, toplumsal pek çok konudan bağımsız değildir. Düşük ücret sadece kötü yaşam koşulları, yeterli beslenememe ve sağlıksız bir çevre değil aynı zamanda toplumsal çalkantı ve huzursuzluklar ile patlamalara yol açabilmektedir.

Ücretlerin düşüklüğü konusunu aynı zamanda ücret adaletsizliği ile de ayrıntılandırmak mümkündür. Bu adaletsizliğin en somut hali kadın ve erkek işçiler arasında mevcuttur. Düşük ücretli, esnek, örgütsüz, güvencesiz işlerde daha ziyade kadınların bulunması ve bu eğilimin dünyayı etkileyen 2008 yılı ekonomik krizi sonrası daha da şiddetlenmesi önemli bir adaletsizliğe işaret etmektedir.[285] Hâlihazırda işçi ve işveren arasındaki ilişkileri ve ayrım çizgilerini belirsizleştiren atipik bir çalışma sistemi[286] olarak alt işveren uygulamaları özellikle kadınların çalışma hayatına girişini kolaylaştıran bir etmen olmuştur. Ancak bu durum kadınların çalışma hayatındaki sosyo-ekonomik durumunu iyileştirmiş değildir. Çalışma hayatına bir salgın gibi yayılan netameli çalışma koşulları, sadece işte değil evde de çalışan kadınları ağır bir iş yükü altına sokmaktadır.

---

esnekliğin bu ayrımı ortadan kaldırıcı bir etken olduğu düşünülebileceği belirtilmektedir. http://www.familiesandwork.org/site/research/reports/WorkFlexAndLowWageEmployees.pdf (e.t 01.04.2011)

[283] Cahit Talas, "Ücret Politikaları", *AÜSBF Dergisi*, Cilt 20, Sayı:2, (Haziran 1975), s. 21.

[284] *a.s.*

[285] http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Women_8_march_EN.pdf (e.t 02.04.2011)

[286] *a.k*

C. Sendikasızlık

Sendikalılık konusu da netameli çalışma bakımından ele alınması gereken diğer önemli konulardan biridir. Çalışanların örgütlenmesi açısından hayati bir araç olan sendikalar yaşamak için çalışmak durumunda olan insanların ortak sorunlarına çözüm yolu bulmak üzere kurulan örgütlerdir. Sanayi devrimi sonrasında esas gelişimini gösteren sendikalar, başlangıçtan itibaren işverene karşı dezavantajlı durumda olan işçilerin haklarını savunmak üzere bir araya gelmeleri ile oluşan yapılardır. Bu yapılar işçiye işveren karşısında haklarını savunabilmek, haksızlıkları giderebilmek ve temsiliyet sağlamak adına oluşturulmuşlardır.

Sınıfsal bir temeli de olduğu söylenebilecek sendikalar kendi organlarına sahiptir ve bunlar seçim yolu ile iş başına gelmektedir. Sendikasızlığın işçi ölümlerine davetiye çıkardığı ve bu anlamda işçiyi en olumsuz bir biçimde etkilediği savları[287] mevcuttur. Sanayi toplumunun bir çocuğu olarak sendikalar ilk kez İngiltere'de uzun ve zorlu mücadeleler sonrasında 1820 yılında kurulmuştur.[288] Ülkemizdeki gelişimi ise çok daha uzun süreler sonra olmuştur. Bunun en önemli bir nedeni ülkemizdeki işçi sınıfının 19. yüzyılda çok cılız olması ve gerekli sınıfsal tabanın bulunmamasıdır.

Sendikalar sadece ulusal değil uluslararası düzlemde de kendilerine yer bulabilmişlerdir. Küreselleşme, sermayenin örgütlenmesi kadar güçlü olmasa da işgücünün örgütlenmesini de farklı bir platforma taşımıştır. Ulusal sendikalar olduğu kadar uluslararası[289] veya küresel[290] sendikalar da oluşmuştur.

Dünyada sendikalarla ilgili ilk yasa yine ilk Sanayi Devrimini gerçekleştiren Birleşik Krallık tarafından çıkartılmıştır[291], Birleşik Krallığı bu noktada izleyen ülke Amerika Birleşik Devletleri olmuş ve 1886'dan itibaren bu ülkede de büyük işçi hareketleri olmaya başlamıştır.[292] Sonrasında tüm dünyada sendikalaşma oranları gittikçe artmış ve bu eğilim özellikle 1960'lı ve 1970'li yıllarda altın dönemini yaşamıştır. Ancak 1980'li yıllarla birlikte sermayenin karşı saldırısı neticesinde sendikalaşma oranı gelişmiş ülkelerde İskandinav ülkeleri haricinde hız kesmiştir.[293]

[287] http://bianet.org/bianet/bianet/72746-sendikasizlik-olduruyor (e.t 05.04.2011)
[288] http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=3204#1 (e.t 05.04.2011)
[289] http://www.ituc-csi.org/ (e.t 06.04.2011)
[290] http://www.global-unions.org/ (e.t 06.04.2011)
[291] 1871 tarihli Sendika Yasası.
[292] http://www.britannica.com/EBchecked/topic/1357701/trade-union (e.t 06.04.2011)
[293] http://eh.net/encyclopedia/article/friedman.unions.us (e.t 07.04.2011)

İşçilerin ücret, yıllık izin, çalışma saatleri, çalışma şartları gibi ekonomik ve sosyal haklarını korumak amacı ile toplu sözleşmeler imzalayarak işçilerin haklarını korumayı amaçlayan sendikacılık faaliyeti alt işveren uygulamaları özelinde oldukça kritik bir noktada bulunmaktadır. İşverene karşı hiç olmadığı kadar savunmasız durumda olan ve teknoloji yolu ile eskiye oranla çok daha fazla bir biçimde denetime tabi olan çalışanların, sendikalara eskisinden daha fazla ihtiyaç duydukları açıktır. Zira sendikalar esasen, işverenlerin ezici güçlerine işçilerin karşı harekette bulunabilecekleri bir tür savunmacı örgütlerdir. Sadece çalışanlar değil toplumun bireyleri arasında dayanışma sağlanması açısından da önemli olan sendikalarla ilgili olarak ülkemizdeki yürürlükteki düzenlemeler 1983 tarih ve 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2001 tarih ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'dur.

"Çalışma ilişkilerinde ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerin korunması ve geliştirilmesi için işçiler ve işverenler tarafından meydana getirilen sendikalar ile konfederasyonların kuruluşu, teşkilatı, faaliyeti ve denetlenmesi esaslarını düzenleme"[294]

amacını taşıyan Sendikalar Kanunu ülkemizdeki sendikaların görev ve sorumluluklarının çizgisini çizmiştir. Önceden herhangi bir makamdan izin alınmaksızın ve işkolu esasına dayalı olarak kurulan sendikalar, işçiler tarafından kurulabildiği gibi işverenler tarafından da kurulmaktadır. Tüzelkişilik sahibi olan sendikalar 16 yaşını doldurmuş tüm işçilerin üyeliğine açıktır. Sendikasızlaştırma ise için pek çok yöntem[295] kullanılmaktadır. Hâlihazırda sendikasızlaşmanın özel sektörde yaygınlaşma eğilimi var iken[296] ve bu eğilim günümüzde büyük bir ivme kazanmış iken[297] kamu kurum ve kuruluşları tarafından sunulan hizmetlerin alt işveren eliyle sunulması durumunda sendikasızlaşma otomatikman gündeme gelmektedir, zira özellikle özelleştirmeler sendikalılığa ve doğal olarak istihdama[298] en büyük darbeyi vurmaktadır. Özel sektörde sendikasızlaştırma sert ve sistematik bir biçimde ilerlemektedir. O

294 http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.2821&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=sendikalar (e.t 07.04.2011)

295 http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=22108 (e.t 11.04.2011)

296 http://www.ozgurkocaeli.com.tr/yazi/bir-sendikasizlastirma-klasigi-hayat-kimya-43238.htm (e.t 12.04.2011)

297 http://www.ozgurkocaeli.com.tr/yazi/sendika-uyelerinin-basina-gelenler-iktidar-partisine-uye-olanlarinda-basina-geliyor-mu-38918.htm (e.t 12.04.2011)

298 Özelleştirmeler sonrası işçi işten çıkarmaları ülkemizde sıklıkla yaşanmış olup bunun en son örneği, 2008 yılında özelleştirilen TEKEL fabrikalarından birisi olan ve Samsun'un 19 Mayıs ilçesinde bulunan 19 Mayıs Ballıca Sigara Fabrikası, British American Tobacco (BAT) firmasının satın alması ile Samsun Sigara Fabrikası adı ile çalışmaya başlamış ancak 2011 yılı Mart ayında 120 işçi işten çıkartılmıştır. 657 sayılı Kanunun 4/C hükmü kapsamında çalışmak istemeyen ve yeni işveren ile akit imzalayan 600 çalışandan 120'sinin akdinin fesholunması sonucunda Samsun'daki fabrikada 12 gün süren bir eylem gerçekleşmiştir.

kadar ki, uluslararası bir yazılım/donanım firmasının bu konudaki sendikasızlaştırma politikasına özel bir isim dahi verilmektedir.[299]

Sendikasızlaşma olgusuna oransal olarak bakılırsa sendikasızlaşmanın resmi en net bir şekilde görülebilir. Ancak bu hususta da bazı kafa karışıklıkları gündeme gelmektedir. Zira çalışma hayatı istatistiklerinin toplanması, derlenmesi ve yayımlanması ile doğrudan ilgili devlet kuruluşu olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının istatistikleri ile, ilgili sendikaların verdikleri sendikalı işçi sayılarının oranları arasında çok önemli farklılıklar bulunmaktadır. Birincisinin yayımladığı oranlar son birkaç yıl için yüzde 50 ila 60 arasında seyrederken, sendikaların verdikleri oranlar yüzde onu geçmemektedir.[300] Bu fark Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının esas aldığı Türkiye'de çalışan işçilerin sayısı ile, Sosyal Güvenlik Kurumuna kayıtlı işçilerin rakamları arasındaki farktan kaynaklanmaktadır. Bu farka bir de ücretli ancak kayıt dışı çalışanların rakamları da eklendiğinde fark daha da artmaktadır.[301] Bu kadar farklılığın üstüne bir de istatistiklerin toplanması ve tutulmasında gerekli güncellemelerinin yapılmaması eklenince, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının rakamlarına daha da kuşku ile yaklaşmak ihtiyacı artmaktadır. Politika yapıcıları, uygulamacıları, araştırmacıları ve sosyal tarafları oldukça yakından ilgilendiren bir alanda bu kadar farklı rakamların bulunması ayrı bir çalışma yapılmasını gerektirmektedir.[302] Aynı Bakanlığın Temmuz 2009'da en yeni istatistik olarak sunduğu veriye göre ülkemizdeki işçi sayısı 5.398.296 olup bunların arasından 3.232.679 işçi sendikalıdır ve sendikalaşma oranı yaklaşık % 60'a tekabül etmektedir. ILO bu rakamı, Türkiye'yi diğer ülkelerle rakamsal

---

[299] http://w3.balikesir.edu.tr/~seymen/seymen_ve_ceken2004.pdf (e.t 16.04.2011). International Business Machines (IBM) isimli firmanın "sendikasız insan kaynakları yönetimi modeli" politikası bu alanda isim yapmıştır. Bu uluslararası firmanın ülkemizde de sendikasızlaştırma yönünde faaliyetleri olmuştur. Sözkonusu firmanın dünyada sendikalarla çalışmama, diyalog kurmama ve işbirliği yapmama ilkeleri Türkiye'de de yinelenmiş ve IBM Türk firmasında çalışan 300 işçi grev kararı almıştır. Bilişim alanındaki bu grev kararına giden sürecin özeti ve sonrasında yaşanan durum için aşağıdaki internet siteleri incelenebilir; http://www.tezkoopis.org/resim/basin/cumhuriyet_23eylul2010.jpg (e.t 16.04.2011) ve http://www.emo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=82607&tipi=&sube=14&yeri=19 (e.t 16.04.2011).

[300] Türkiye'de sendikalaşma ve özel sektörde sendikal örgütlenme konusunda Liman-İş Sendikası uzmanlarınca hazırlanan bir rapora göre Ocak 2009 itibariyle sendikalaşma oranı % 6.1'dir.

[301] http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=21713 (e.t 16.04.2011)

[302] Bu farklılığın ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının işçi sayısını düşük tutmasının gerekçesi, 1983 tarih 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun *Toplu İş Sözleşmesi Yapılması* bölümünde yer alan yetki başlıklı 12. maddesinde yer alan "*Kurulu bulunduğu işkolunda çalışan işçilerin en az yüzde onunun (tarım ve ormancılık, avcılık ve balıkçılık işkolu hariç) üyesi bulunduğu işçi sendikası, toplu iş sözleşmesinin kapsamına girecek işyeri veya işyerlerinin her birinde çalışan işçilerin yarıdan fazlasının kendi üyesi bulunması halinde bu işyeri veya işyerleri için toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkilidir*." hükümdür. Bu hükümde yer alan iki adet barajı sendikaların aşabilmesini teminen Bakanlık işçi sayılarını yenilemeyerek düşük tutmakta ve bu sayede sadece bu barajı aşabilen sınırlı sayıda sendika toplu iş sözleşmesi imzalayabilme yetkisi kazanabilmektedir.

olarak karşılaştırırken dikkate almamaktadır.[303] Sözkonusu oran hiçbir şekilde doğruyu ve gerçeği yansıtmamaktadır, çünkü emekli olmuş, ilgili iş kolundan ayrılmış, hayatını kaybetmiş sendika üyesi işçilerin rakamları düzenli bir biçimde Bakanlığa ulaşmamakta, ulaşıyorsa bile bu durum resmi istatistiklere sağlıklı bir biçimde yansıtılamamaktadır.

Oysaki Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Şubat 2011'i kapsayan en güncel verilerine[304] bakıldığında görülmektedir ki, ülkemizde sendikalılaşabilecek kayıtlı çalışanların (bir akit altında çalışan ücretli ve yevmiyeliler kastedilmekte) sayısı tam olarak 10.504.927'dir. Bu rakama bir de kayıt dışı ve sigortasız olarak çalışan yaklaşık 3.535.000 kişi[305] eklendiğinde 14.040.000 rakamına ulaşılmaktadır. Sendikalı işçilerin bildirimlerini Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına yapmaları sebebiyle, yukarıdaki sendikalı çalışan rakamını tüm zaafiyetlerine rağmen doğru kabul eder isek, ülkemizde bir akit altında ücretli ve yevmiyeli olarak çalışan ve dolayısıyla da sendikalaşabilecek kişilerin en iyi ihtimalle yaklaşık % 23'ü sendikalaşmış geriye kalan % 77'si ise henüz sendikalaşmamıştır. Bu sendikalılık oranı nisbeten yüksek çıkmış olarak değerlendirilebilir çünkü bu konuda yapılmış bilimsel çalışmalarda[306], Bakanlığın verdiği sendikalı işçi rakamlarına güvenilmemesi hasebiyle daha sağlıklı olarak değerlendirilebilecek Toplu İş Sözleşmesi kapsamındaki işçilerin sayıları dikkate alınmaktadır. Ancak Toplu İş Sözleşmesi kapsamındaki işçi sayısı toplam sendikalı işçi sayısından az olduğu için sendikalaşma oranı daha da aşağılara çekilmektedir. Ancak bu son derece iyimser %23'lük haliyle bile Türkiye'de sendikalılık oranı OECD ülkelerinin hayli gerisinde kalmaktadır. 2001 yılında yapılan bir çalışamaya referansla, Avusturya'daki sendikalaşma oranı % 42, Almanya'da % 29, İtalya'da % 39, İsveç'te % 91, İngiltere'de % 34, Kanada'da % 38, ABD ise % 16'dır.[307]

Sendikaların işverene karşı önemli silahlarından olan biri olan grevleri ise çalışanların şikâyetlerini belirtmek veya bir talebi elde edebilmek için işlerini geçici olarak durdurmaları olarak tanımlamak mümkündür. Bu anlamda grevler geçici bir nitelik taşımaktadırlar. Bu, genellikle tek başına değil bir grup olarak işçilerin toplu yaptıkları bir eylemdir. Grevin karşıtı

---

[303] http://www.tuhis.org.tr/istatistik/temmuz2009isci.pdf (e.t 16.04. 2011)

[304] http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/!ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_gAS-PAAE8TIwN3d09XAyNjr1AnQ6dgQ-dgI6B8JJK8hZuHOVDeMNTI1cXY0MDdiIBuP4_83FT9gtyIcgCElpjh/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUDkzUVBJNDIwODhVMTAyVkRLTElJTDBPODA!/ (e.t 16.04.2011)

[305] Bu rakam TÜİK'in 2010 yılı için yaptığı Hanehalkı İşgücü Araştırması'nda yer almaktadır. http://www.ciftlikdergisi.com.tr/iste-kayit-disi-istihdamin-korkunc-faturasi.html (e.t 16.04.2011)

[306] http://www.calismatoplum.org/sayi9/celik_lordoglu.pdf (e.t 17.04.2011)

[307] *a.k*. Buradaki sendikalaşma oranlarına, ILO'nun hesaplama kuralları gereğince kamu çalışanları da eklenmiştir.

olarak da işverenin kullandığı lokavt silahı bulunmaktadır. Bu durumda işveren işi, işçilerin rızası hilafına durdurmaktadır. Temel sosyal haklardan birisi olarak grev 1982 Anayasası'nın *Grev Hakkı ve Lokavt* başlıklı 54. maddesinde düzenlenmiştir. Burada yer alan tanımlar grevin ne olduğu değil de ne olamayacağı üzerinden yapılmıştır. Grev hakkında, daha çok olumsuzlama üzerinden yapılan bu tanımlar grevin sınırlarını genel olarak çizmekte, esas düzenlemeyi ise alt düzenlemelere bırakmaktadır.[308]

Ülkemiz yasal düzenlemelerinde grev ikiye ayrılmış olup birincisi kanuni grev diğeri ise kanuni olmayan grevdir. Bu ayrım doğrudan Anayasa'da belirtilmemiş olup ayrım için, ilgili Kanun olan 1983 tarih ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun *Grevin Tanımı* başlıklı 25. maddesine başvurmak gerekmektedir. Toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde işçilerin iktisadi ve sosyal durumları ile çalışma şartlarını korumak veya düzeltmek amacıyla yasaya uygun olarak yapılan grev "kanuni grev" olup bunun haricinde yapılan tüm grevler ise "kanuni olmayan grev"ler olarak tanımlanmaktadır. Kanuni grev olmayan grevlerle ilgili olarak devletin yaptırım uygulayacağı yine aynı kanunun aynı maddesinde açık bir biçimde yazılmıştır. Sosyal bir hak olarak endüstri toplumlarında sıkça gündeme gelen grev kavramı hukuksal düzenlemelerimizde olumsuz olarak sunulan ve bu şekilde algılatılan bir kavramdır. İş yerinde topluca iş bırakarak işi önemli ölçüde aksatmak anlamına gelen grevlerin uygulanma amaçlarına göre farklı çeşitleri[309] de bulunmaktadır.

Ülkemizde günümüzde, daha çok belediyelerdeki alt işveren firmalarda çalışan işçilerin grevleri gündeme gelmektedir. İzmir[310] veya Van[311] gibi ülkenin çeşitli şehirlerinde özellikle

---

[308] 1982 Anayasası'nın 54. maddesinde 2010 yılı içerisinde önemli denebilecek değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler çalışma hayatında demokratikleşme adına küçük de da olsa adımlar atıldığını göstermektedir. Bu değişikliklerden birincisi, grev esnasında greve katılan işçilerin ve sendikanın kasıtlı veya kusurlu hareketleri sonucu, grev uygulanan işyerinde gerçekleşen maddi zarardan artık sendika sorumlu tutulamaması, ikincisi ise siyasi amaçlı grev ve lokavt, dayanışma grev ve lokavtı, genel grev ve lokavt, işyeri işgali, işi yavaşlatma, verim düşürme ve diğer direnişlerin yapılamayacağı hükmünün kaldırılmasıdır. Ancak Anayasa'da bu yasağın kalkması uygulamada kendiliğinden bir rahatlama meydana getirmemektedir. Zira siyasi amaçlı grev, genel grev ve dayanışma grevi kanun dışı grev olarak ilgili kanunda tanımlanmıştır, dolayısıyla Anayasal olarak konulmuş olan bu yasağın kaldırılması greve gidecek işçilerin durumunda çok da büyük bir değişiklik getirmemiştir. Ayrıca grevin mutlak surette toplu iş sözleşmesi ile bir bağlantısının kurulması gerekmektedir. Örneğin demokratik bir hakkın kullanımıyla ilgili dayanışma grevi yapılması hala kanun dışıdır. Kanunda yer alan tanımıyla kanun dışı greve yönelik yaptırımlar ilgili Kanunun 45. maddesinde sıralanmıştır: greve katılan işçilerin hizmet akitleri, fesih ihbarı yapılmaksızın ve herhangi bir tazminat ödenmeksizin işveren tarafından tek taraflı fesholunabilmektedir.

[309] Çıkar grevi, hak grevi, dayanışma grevi gibi. http://www.sosyalhaklar.net/2009/bildiri/seyfettinoglu.pdf (e.t 17.04.2011)

[310] http://www.birgun.net/worker_index.php?news_code=1298996586&year=2011&month=03&day=01 (e.t 17.04.2011)

[311] http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=21311 (e.t 17.04.2011)

belediyelerin temizlik işlerinde çalışan alt işveren firma işçilerinin ücretlerinin ödenmemesi ve sendikalı olamamaları dolayısıyla grevlere gittikleri gözlenmektedir.

D. Çalışma Koşulları

Alt işveren uygulamaları açısından tartışılması gereken bir diğer önemli husus da olumsuz çalışma koşullarıdır. Sanayi toplumundan hizmet toplumuna geçiş sürecinde olan gelişmiş ülkelerde ve yine ülkemizde tarım sektöründen bir kopuş gerçekleşmiştir. Bu durum hizmet sektörünün niceliksel olarak şişmesi anlamına gelmektedir. Yukarıdaki üç başlık altında ele alınan hususlar genel olarak çalışma koşullarında yaşanan sıkıntıları belirtmektedir. Ancak bu başlık altında yukarıdaki hususların dışında kalan konular tartışılacaktır; örneğin çalışma saatleri, izin hakkı, emeklilik hakkı ve diğer sosyal güvenceler, alt işverenin işçiye karşı tutumu ve fiziki koşullar gibi hususlar.

Liberal öğretinin tam hâkim olduğu 19. yüzyılda sanayi devriminin başlaması ile kırdan kente göçün neticesi pek çok eski köylü yeni çiftçinin çok kötü şartlarda çalışması olmuştur. Hem maddi hem de manevi anlamda tam bir sefalet içinde yaşayan işçiler sadece ücret değil başka pek çok açıdan mutlak sömürü içerisindeydi. Arz ve talep yasasının tam hâkim olduğu bir dönemde devletin sahip çıkmakta zorlandığı bu kitleler fakirliğe, suça veya intihara mahkûmlardı. "Sefalet ücretleri"[312] verilerek emeğin aşırı derecede sömürüldüğü o dönemden günümüze pek çok şey değişti ancak çalışma koşullarında yaşanan problemlerin tam anlamı ile giderildiği söylenemez. Hatta 2. Dünya Savaşı sonrasında oluşan refah toplumundaki işçi sınıfının kazanımları sermaye tarafından geri alınmış, üstüne bir de sermayenin toplumun katmanlarına yönelik tahakkümü katlanarak artmıştır.

Ağır çalışma koşullarının düzeltilmesi için ülkemizdeki işyerlerine yönelik denetimlerde bulunan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının İş Müfettişlerinin sayısı yetersiz olduğu için yapılabilen denetimlerin sayısı da yetersiz olmaktadır. Yaklaşık 250 kişilik bu denetçi kadrosu, sayıları yüz binlere varan işyerlerini iş sağlığı, güvenliği ve çalışma koşulları bakımından düzgün bir biçimde denetlemeye yetmemektedir.[313] Çalışma koşulları bakımından

[312] Cahit Talas, *Toplumsal Politika*, İmge Kitabevi Yayınları, 5. Baskı, Ankara 2005, s. 67.

[313] Bu sayısal ve niteliksel yetersizlik, ülkemizde yaşanan can ve/veya mal kayıplı işyeri kazaları basına yansıdıkça daha da fazla eleştirilere yol açmaktadır: http://www.ismufder.org/ (erişim tarihi, 18.04.2011). Ayrıca halk arasında "Torba Yasa" olarak bilinen 25 Şubat 2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6111 sayılı "Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" iş müfettişlerinin görevleri bazında çalışma hayatına bir takım değişiklikler getirmiştir. 4857 sayılı İş Kanununun 91. maddesinde gerçekleştirilen değişiklik neticesinde iş sözleşmesi sona eren işçilerin şikâyetlerinin memurlara,

da mağduriyetlerin en çok ve sık yaşandığı alanlardan biri alt işverenlik uygulamalarıdır. Yukarıda özetlenen hususlara ek olarak alt işveren firma işçilerinin sıkıntılarını çektikleri başka hususlar da bulunmaktadır. Bunlar pek çok çeşitli[314] sorunlar olabilmektedir. Örneğin, alt işveren firma işçisinin herhangi bir tazminat hakkının olmaması veya ülkemizdeki işçilerin haftalık 45 saat olan kanuni çalışma süresinin düzenli olarak uzatılması ancak fazla mesai ücreti ödenmemesi[315] veya yapılan fazla mesainin süresi için işçiye gereken iznin normalden az verilmesi[316] gibi uygulamalar ve pek tabii ki güvencesizlik, işçilerin çalışma koşullarını olması gerekenden çok daha kötü durumlara getirmektedir.

Bu gibi hususlar pek çok örnekle genişletilebilir. Örneğin alt işveren firma işçisinin yeterli güvenceye sahip olmaması, verimlilik ve kar etme güdülerinin işgücünün kurumsal düzeyde örgütlenmesinin önüne geçmesi ile izah edilebilir.[317] Örgütlenme olanaklarından mahrum bırakılan işçi savunmasız hale de getirilmiş olmaktadır. Özellikle esnek çalışma koşullarına kolay uyum sağlaması beklenemeyecek olan belli bir yaşın üstündeki çalışanların durumları daha da kırılgan bir hale gelmiş olacaktır ve bu konu sadece mavi yakalı işçiler için değil beyaz yakalı işçiler için de sözkonusu olmaktadır.[318]

Bu husus alt işveren firma işçileri için çok daha fazla gündeme gelmektedir. İstihdam ilişkilerinde makro düzeyde yaşanan dönüşümün mikro düzeyde yansımaları da gündeme gelmiş olup çalışma koşulları bakımından en yakıcı hususu da bu mikro düzeyde yaşanan sorunlar teşkil etmektedir.[319] Güvence açısından değerlendirmek gerekirse, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun sağladığı güvenceye tam olarak sahip olan 4/a'lı personel ve göreli

---

iş sözleşmesi devam eden işçilerin şikâyetlerinin iş müfettişlerine inceletilmesi şeklinde bir ayrıma gidilmiştir. İş denetim sisteminin bütünselliğine, dolayısıyla ILO sözleşmesine aykırı olduğu ileri sürülen bu yeni düzenleme, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürlüklerinde çalışan vasıfsız memurlara da bir denetçi kimliğe kazandırmakta, iş müfettişlerini salt işyeri denetçisi pozisyonuna indirgemektedir. Torba Yasa'da bu yönde bir düzenlemenin yer almasının nedeni, daha önce bu konunun bir Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Genelgesi ile düzenlenmiş ancak üst normlara uygunsuz olduğu gerekçesi ilgili meslek derneği tarafından açılan dava ile Danıştay tarafından iptal edilmiş olması gösterilmektedir; http://bianet.org/biamag/emek/127849-torba-yasa-is-denetimini-tirpanliyor (e.t 18.04.2011) ayrıca bakınız; http://www.alomaliye.com/2011/cumhur_sinan_6111_degisiklikler_3.htm (e.t 18.04.2011)

[314] http://verigirisciler.tr.gg/Ta%26%23351%3Beron-Firmalarda-%C7al%26%23305%3B%26%23351%3Banlar%26%23305%3Bn-%26%23350%3Bu-S%26%23305%3Bk%26%23305%3Bnt%26%23305%3Blar%26%23305%3B-Var-ar--ar--ar-.htm (e.t 18.04.2011)

[315] Cemal Taylan Acar, "The Phenomenon of Subcontracted Work In Turkish Health Care Sector: A State Etnography", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, (Tez Danışmanı Doç. Dr. Ayşe Candaş Bilgen), İstanbul, (Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler, 2009), s. 85.

[316] *a.k*, s. 86.

[317] Manuel Castells, *Enformasyon Çağı, Ekonomi, Toplum ve Kültür*: *Ağ Toplumunun Yükselişi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Çev. Ebru Kılıç, İstanbul 2005, Birinci Cilt, s. 382.

[318] *a.k*, s. 378.

[319] Ayşe Buğra (der.), *Sınıftan Sınıfa Fabrika Dışında Çalışma Manzaraları*, İletişim Yayınları, İstanbul 2010, s. 153.

olarak daha güvencesiz olan 4/b'li ve 4/c'li personel ile karşılaştırıldığında çok daha güvencesiz olan alt işveren firma işçilerinin -ki 4857 sayılı İş Kanununa tabidirler- daha dezavantajlı bir konumda oldukları açıktır. Bu duruma ek olarak alt işveren firma işçilerinin önemli bir kısmı kendilerinden farklı statülerdeki kişilerle aynı işyerinde çalışmaktadır. Kimi zaman tamamen aynı işi yapan bu kimseler arasında ücret, izin, statü (hem hukuki hem de sosyal) açısından büyük farklılıklar bulunması işyerindeki iş barışının korunmasını güçleştiren ve dolayısıyla da çalışma koşullarını olumsuz etkileyen unsurlardandır. Pek çok açıdan farklı muamelelere tabi personelin huzurunun korunması, işyerindeki çalışma barışını korumak açısından önemli bir husus olsa gerektir. Memurluk statüsünün tasfiyesi sürecinde çalışanlar işyerlerine daha zayıf bağlarla bağlıdırlar. Bunun kaçınılmaz sonucu olarak da kısa dönemli çalışan tipi doğmakta[320] ve kişinin kariyeri hakkında orta veya uzun vadeli planlar yapabilmesi mümkün olamamaktadır. Hukuki statünün kaybı aynı zamanda şu anlama gelmektedir; "işçileşme". Emekli olan veya hayatını kaybeden memurların yerine yenilerinin alınmaması veya zaten nüfusun artması kapsamında artan kamu hizmeti talebini karşılamak üzere memur sayısının yetmemesi durumunda bunun sözleşmeli personel eliyle takviye edilmesi sözleşmelilik sistemini ister istemez doğurmakta, memurluğun tasfiyesine de zemin hazırlamaktadır. Ancak bir diğer önemli husus da kapitalizmin krize girdiği noktalarda kendi işi olanların bu işi kaybettikten sonra işçileşmesi gösterilebilir. Daha önce çalışmak durumunda olmayan kadınların da ailelerini geçindirebilmek için iş hayatına işçi olarak girmesi işçileşme gerçeğini önümüze getirmektedir.[321] Modern kapitalizmin ilk dönemlerinde de varolan ancak tekrar ama bu sefer daha gelişkin bir biçimde gündeme gelen, yapılan iş üzerinde zaman ve mekân kontrolü sağlama teknolojisi olarak alt işveren uygulamasının, kalite, verimlilik, performans ve hasta/müşteri memnuniyeti gerekçeleri ile kamu hizmeti ile tanıştırılması işçiyi tam bir belirsizlik süreciyle karşı karşıya bırakmaktadır. Bir işyerinde çalışanların "geçici" olma hissiyatı ile çalışması sürekli bir endişe halini canlı tutmaktadır.

Bir müdahale alanı olarak kamuda istihdam konusu devletin en önemli politika alanlarından biridir:

> "*Emek gücünün geçicileşmesi, dışarıdan geçici çalışanlar ya da taşeronlar kullanılmasından daha fazlasını ifade eder; firmanın içyapısıyla ilgilidir. Çalışanlar üç ya da altı aylık sözleşmelerle bağlanabilir ve bu sözleşmeler çoğu zaman yıllar sonra yenilenir; böylelikle işveren sağlık ya da emeklilik sigortası primlerini ödemekten*

[320] *a.k*, s. 161.
[321] Ahmet Alpay Dikmen, *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan,* Tan Yayınları, Ankara 2011, s. 268.

kaçınabilir. Dahası, kısa vadeli sözleşmelerle çalışan işçiler görevden göreve kolaylıkla hareket ettirilebilir, sözleşmeler firmanın değişen etkinliklerine uyacak şekilde değiştirilir. Firma, personelden sıyrılıp kurtularak ya da personel ekleyerek, hızla daralabilir ve genişleyebilir."[322]

Sennett'ın da yukarıda belirttiği üzere bir geçicileşme süreci emeği ile geçinen ücretli kesime hâkim olmaktadır. Kamu personeli açısından da geçicileşme ve belirsizleşme hali mevcuttur. Sözleşmelilik ve alt işveren firma işçiliği bu belirsizliğin ve geçiciliğin hukuk düzenindeki yansımalarıdır. Çok ülkeli şirketlerin, dünyanın çeşitli coğrafyalarındaki alt işveren fabrikalarına Japon "zaibatsu"[323] sistemi doğrultusunda pek çok malı ürettirmesine çok benzer bir biçimde, ülkemizde de birbirinden farklı alt işveren firmalarının hizmet üretimine şahit olmaktayız. Bu hizmet üretiminin, gelecek güvencesi olmaksızın yerine getirilmeye çalışılması işçilerde travmalara[324] yol açmaktadır. Dikmen'in belirttiği üzere her modern yaratım bir ucubedir[325] ve kamu hizmetinin sunumunda alt işveren uygulaması da ucube tarafı çok ön planda olan bir yaratıdır. Bu yaratı, modern zamanlarda doğmuş ama modernizmin zayıfladığı dönemde daha farklı bir görünüm alarak form değiştirmiş ancak esas amacında herhangi bir değişiklik olmamıştır.

Çalışanlar üzerinde kurulu ekonomik ve hukuki iktidar kamu hizmetinin sunumu üzerinden kendisini yeniden tanımlamaktadır. Yenilenmiş bir teknoloji olarak alt işverenlik uygulaması işgücünün sunan personel üzerindeki kontrolün pekiştirilmesi anlamına gelmektedir. Çalışan beden üzerindeki iktidar daha da rasyonalize edilmiştir.[326] Kanuni mesai saatlerinin uzatılması da çalışma koşullarını etkileyen bir diğer olumsuz etkendir. Normal mesai saatlerinin uzatılması, örneğin alt işveren firma işçi veya işçilerine belli aralıklarla nöbet tutturulması bu kontrolün artışına bir örnek olarak gösterilebilir.[327]

---

[322] Richard Sennett, *Yeni Kapitalizmin Kültürü*, Çev. Aylin Onacak, Ayrıntı Yayınları, İstanbul 2009, s. 40.

[323] Japon ekonomisinde oldukça önemli olan ve 2. Dünya Savaşına kadar Zaibatsu (Japon dilinde mali klik anlamına gelmektedir), 2. Dünya Savaşından sonra Keiretsu olarak adlandırılan bu yapının kuruluşu Japon sanayinin atılım gösterdiği 19. yüzyılın dördüncü çeyreğinde atılmıştır. Japon devleti tarafından kamu alımları yolu ile desteklenen aile şirketleri olan "Zaibatsu"lar Japonya'da ulusal burjuvazinin yaratılmasında önemli rol oynamış olup alt işverenlik özellikle 2. Dünya Savaşı esnasında sanayinin ihtiyaca cevap vermesi için uygulamaya başlanmış ve savaş sonrasında daha da yaygın olarak kullanılmaya devam edilmiştir. Bkz. Thomas K. McCraw (ed.), *Creating Modern Capitalism*, Harvard University Press, 1997, s. 466.

[324] Cemal Taylan Acar, *a.g.k*, s. 94.

[325] Ahmet Alpay Dikmen, *a.g.k*, s. 59

[326] http://www.narteks.net/felsefe-genel/modern-devlet-in-beden-ideolojisi-uzerine-kisa-bir-deneme-ars-gor-abdurrahman-saygili.html (e.t 20.04.2011)

[327] Bu çalışma kapsamında alt işveren firma işçileri yapılan görüşmelerden birisinde Sağlık Bakanlığı Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığında taşeron firma personeli olarak çalışanlardan birinden alınan bilgi doğrultusunda, kendisi sabah 08.30'da mesaisine başlamakta akşam 18.00'de işi bırakmaktadır. Ancak bir başka

durum daha gözlenmiştir; Daire Başkanı ve Başkan Yardımcısının mesaisi bitmeden bu personel de iş yerini terk etmemektedir, bu durumda günlük mesai saati süresi olan 9,5 saatin üzerinde bir çalışma durumu gündeme gelmektedir. Ancak bu durum çalışılan birimde yapılan işin yapısına göre değişmektedir. Temizlik için çalışanların veya bahçıvanlık yahut taşeron firma personeli olarak şoförlük hizmeti görenlerin mesai saatleri farklılaşmaktadır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
SAĞLIK BAKANLIĞI ÖZELİNDE ALT İŞVERENLİK UYGULAMALARI

Bu çalışmanın ana odak noktasını oluşturan sağlık alanında alt işveren uygulamasına bu bölümde daha yoğun olarak değinilecek olup yukarıda alt işveren uygulaması hakkında verilen teorik bilgilerin pratik yansımaları aktarılmaya çalışılacaktır. Bu bölümde hukuksal bir çerçeve çizilerek saha araştırması bulguları paylaşılacak ve çekilen fotoğraf üzerinden bir tartışma yürütülecektir.

I. Hukuki Düzenlemeler

Bu konudaki en üstün düzenlemeyi getiren ilgili Anayasa maddesi hakkında yukarıdaki bölümde bir inceleme yapıldığı için aşağıda ayrıntılı bir inceleme yapılmayacaktır. Ancak yasa, yönetmelik ve diğer daha alt düzeydeki düzenleyici işlemler incelemeye tabi tutulacaktır.

Türkiye'de sağlık alanında yaşanan dönüşümlerin iki uğrak noktası bulunmaktadır. Birinci önemli uğrak noktası 5 Haziran 1961 tarihinde yürürlüğe giren 224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun olup bu kanun vasıtasıyla "*yaygın, sürekli, entegre, kademeli, il içinde bütünleşmiş bir yapı anlayışıyla sağlık evleri, sağlık ocakları, ilçe ve il hastaneleri"*[328] biçiminde bir yapılanmaya gidilmiş, koruyucu sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılmasında önemli bir aşama olan sağlık ocakları ve evleri bu dönemde yurt sathına yayılmıştır. Sağlık alanındaki diğer önemli kırılma noktası ise 24 Ocak 1980 yılından sonra ekonomik ve bunun neticesinde sosyo-politik yapının değişmesi ve sağlığın da bundan payını almasıdır; sağlığın insanın doğuşu itibariyle kazanılmış eşit bir hak olarak görülmesinden ziyade bir meta olarak görülmesi ve ödenecek olan prime[329] dayalı olarak hizmet verilmesi

[328] T.C Sağlık Bakanlığı, *Türkiye'de Sağlıkta Dönüşüm Programı İlerleme Raporu*, Ankara Ağustos 2008. Sözkonusu kaynak Cumhuriyetin kuruluşundan sonraki sağlık politikalarını kabaca altı safhaya ayırmıştır; 1920-1923, 1923-1946, 1940-1960, 1960-1980, 1980-2002, 2002- ; "Sağlıkta Dönüşüm Programı" 2003 yılı sonrası için geçerlidir. Ancak sağlık ve bunun kaçınılmaz bileşeni sosyal sigortacılık alanlarında piyasalaşma yanlısı politikaları 2003 yılı ile başlatmak doğru olmayacaktır. 1980 yılından bu yana bu alanlarda "reform"lar hep gündemde olmuş ancak istikrarsız meclis aritmetikleri, kısa ömürlü koalisyon hükümetleri bunları yapılması noktasında zafiyete neden olmuştur. Esas dönüşümün başlangıcı ve çıkış noktası ile ilgili olarak yazılmış bir makale için bakınız; http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/dergi/belgeler/kydd/58.pdf (e.t 20.04.2011). Ayrıca dünyada sağlık konusunda bir reform salgını olduğu ve bunun içerik ve biçim olarak birbirine çok benzer biçimde pek çok ülkede yürütüldüğü konusundaki bir çalışma için bakınız; Çağlar Keyder, Nazan Üstündağ, Tuba Ağartan, Çağrı Yoltar (der.), *Avrupa'da ve Türkiye'de Sağlık Politikaları, Reformlar, Sorunlar ve Tartışmalar*, İletişim Yayıncılık, İstanbul 2007, s.8.

[329] Dünyada sağlık sisteminin finansmanı için üç yol bulunmaktadır; 1) Prim ödenmesine dayalı Bismarkçı model, 2) Vergiye dayalı Beveridge modeli, 3) Özel sektörün finansmanda etkili olduğu model. Ülkemizde bu modellerin bir karması kullanılmakta olup İngiltere çıkışlı olan Beveridge modeli sağlığı bir hak olarak

buna örnektir. Koruyucu sağlık hizmetlerinin tedavi edici sağlık hizmetlerine doğru evrilmesi hali bunu daha iyi yansıtmaktadır.

Sağlığın temel bir toplumsal hak olarak mı yoksa piyasa mekanizması çerçevesinde arz ve talebin belirlediği ekonomik bir saha olarak mı ele alınması gerektiği sorusuna verilecek cevap bu noktada belirleyicidir.[330] Bir kar alanı olarak sağlık mı yoksa bir hak olarak sağlık mı tartışması daha başka ayrıntılı çözümlemelerin konusudur.

Konunun personel boyutuna bakıldığında ise, fordist düzenin memuru ile post-fordist düzenin memuru arasında önemli bir fark olduğuna dikkat çeken Aslan, bu farkı şöyle tanımlamaktadır; birincisinden farklı olarak ikinci tip memurun memuriyeti sermaye sahibinin iki dudağı arasındadır tıpkı ortaçağdaki derebeyinin tebaası üzerinde sahip olduğu hegemonik güç gibi.[331] Aradaki patronaj ilişkisi süzeren ile vassal arasındaki korunan ve koruyan ilişkisine benzetilebilir, korunan koruyana biat ederek himaye sağlayabilmektedir.

Sağlık alanında yaşanan personel örgütlenmesindeki durumu da buna benzetmek olanağı bulunmaktadır. Fordist anlamda örgütlenmiş olan kamu personel yapısı aşama aşama post fordist hale getirilmektedir. Bu dönüşüm kendisini yasal olarak türlü şekillerde göstermiştir. Memurun iş güvencesine sahip olmaksızın, amirlerinin değerlendirmesi bazında bireysel performansın ölçülmesi ve eğitim/kıdem, sosyal durum faktörlerinin başarı yanında ikinci plana atılması gelen aşamayı özetlemektedir.[332]

Bu durumun alt işveren firma işçilerine yansıyışı ise şu şekilde olmuştur; hastanelerde a)maliyetlerin düşürülmesi, b)esnekliğin artırılması, c)hizmet kalitesinin iyileştirilmesi temelinde dış kaynak kullanımının (alt işveren firma kullanımı) yoluna gidilmesi stratejik ve ekonomik bir zaruret olduğu kararına varılmış, bu durum yaşanan sağlık reformu bağlamında yorumlanmıştır.[333] Bu durumun kapsamını Sağlıkta Dönüşüm Programının ilk bileşeni olan "planlayıcı ve düzenleyici Sağlık Bakanlığı yapılanması" ile bağdaştırmak mümkündür.

---

tanımlama noktasında eşitlikçi olup Birleşik Krallık'ın Ulusal Sağlık Sistemi'nin de (NHS) dayanak noktasını oluşturmaktadır. Ancak bu durum, Muhafazakâr Parti Lideri Margaret Thatcher'in Başbakanlığı döneminde ve sonrasındaki İşçi Partisi hükümetleri döneminde aksamış ve sağlık hizmetinin finansmanında prim ödemeleri önemli bir rol üstlenmiştir. Hâlihazırda Ulusal Sağlık Sistemi Birleşik Krallık'da yine Sağlık Bakanlığı tarafından planlanmakta ve denetlenmekte/izlenmekte olup sağlık hizmetleri sözleşmeli doktorlar ve vakıf hastanelerinden hizmet satın alınması yolu ile görülmektedir.

[330] http://www.eurojournals.com/rjis%207.pdf (e.t 23.04.2011)

[331] Onur Ender Aslan, Kamu Personel Rejimi, Statü Hukukundan Esnekliğe, s. 155.

[332] *a.k*, Ek Tablo 4.

[333] Recep Akdağ (ed.), *Türk Sağlık Sistemi'nde Kurum Dışından Hizmet Alımı Uygulamaları*, Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı Hıfzıssıhha Mektebi Müdürlüğü, Araştırma Serisi:1, Ankara 2010, s. 8-9.

Mümkün olduğunca küçülen ve salt politika üreten ve bu politikanın yerine getirilip getirilmediği ile ilgilenen bir kamu kurumu haline gelecek olan Sağlık Bakanlığı özellikle "vekilharçlık"[334] görevi üzerinde yoğunlaşacaktır.

A. Anayasal Tanım

Anayasanın 128. maddesinde düzenlenen kamu personelinin Anayasal tanımı şu şekildedir;

> "*Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*
>
> *Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir (Ek Cümle: 7/5/2010-5982/12 md.). Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.*
>
> *Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.*"[335]

Yukarıda da belirtilen 657 sayılı Kanunun yıllar içindeki seyrini kısaca incelemek gerekmektedir. Kanunun ilk şeklinde esas istihdam kategorisi memuriyet olup diğerleri istisnai statülerdir. Ancak Aslan'ın da ifade ettiği üzere pek çok farklı statü ortaya çıkmış olup bunlar kabaca çekirdek bürokrasi, çevre bürokrasi ve taşeron bürokrasi olarak üçe ayrılabilir.[336] Alt işveren firma personeli de bu kapsamda taşeron bürokrasi içerisinde yer almaktadır. Postmodern kamu personeli yapısı içerisinde alt işveren firma personelinin çalıştırılması gündeme gelmiştir. Dolayısıyla memur kavramının dışındaki bir grup tarafından da kamu hizmeti sunulur hale gelmiş ve hizmeti sunan personel için hâlihazırda varolan parçalı yapı daha da fazla parçalı olmaya doğru ilerlemiştir. Bu durumda salt memurluk

[334] İngilizcesi "Stewardship" olan vekilharçlık kavramı yönetim bilimine ait bir kavram olup işletmelerin sahipleri ile yöneticileri arasındaki ilişki üzerine kurulmuştur. Şirketin sahiplerinin veya ortaklarının adına şirketin varlığı için en iyi ve doğru kararları verebilecek bir yönetici modelini temel almaktadır. Bu tip yönetim anlayışında şirket için iyi olan, vekilharç profesyonel yönetici için de iyidir. Sağlık Bakanlığının da bir vekilharç olarak "principal" konumundaki halk için en iyi kararları verecek konumda olduğu kabul edilmektedir. Bakanlık gerekli kararları alacak, kuralları koyacak, planları hazırlayacak, denetleme ve izleme/değerlendirme görevini yaparak kılavuzluk rolünü üstlenecek ancak hiçbir biçimde doğrudan hizmet sunucu olma noktasında Bakanlık işlev görmeyecek, kendini bu noktada soyutlayacak, kürek çekenden dümen tutan pozisyonuna geçiş sağlayacaktır.

[335] http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=template&id=188&lang=0 (e.t 23.04.2011)

[336] Onur Ender Aslan, Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe, s. 316.

statüsünün daraltılması gündeme gelmemekte aynı zamanda metalaşma da ön plana çıkmaktadır. Hizmet sunucusunun sunduğu hizmetin ötesinde, kendisi bir meta haline getirilmektedir. Piyasada alınıp satın alınabilen bir ticari meta olarak alt işveren firma personeli bundan böyle, kamu eliyle görülen bir hizmeti görebilmektedir. Bu durum gittikçe sayısı artan ancak iş hayatının kenarına tutunmaya çalışan kimseleri akla getirmektedir.

Anayasanın konu ile ilgili yukarıdaki maddesi ise kendi içerisinde önemli bir problem taşımaktadır. Zira *diğer kamu görevlileri* ifadesinden kastedilmekte olan sadece askeri, akademik personel ve hâkim, savcı değil genel olarak memur kategorisinin dışında kalan ve esneklik kavramı temelinde kamu yönetimi ile tanıştırılan sözleşmeli ve geçici personel olarak yorumlanabilir. Ancak bu takdirde memurluk kavramını daha problemli bir saha içerisinde yorumlamak gerekecek ve esnekliğin memur tanımını sınırladığından bahsedilecektir.

B. İlgili Kanunlardaki Durum

Yine yukarıda belirtildiği şekilde, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36. maddesine başvurmak gerekmektedir. Kanunun 36. maddesindeki değişiklik (VIII – Yardımcı Hizmetler Sınıfı başlıklı bölüme 1988 yılında eklenen 2. fıkra) doğrultusunda sözkonusu sınıfa dâhil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikteki hizmetlerin üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülmesi mümkün hale getirilmiştir. Bu durum, kamu hizmetlerinin görülmesinde alt işveren firma işçisi çalıştırmaya yönelik ilk adım olup bunun devamı yıllar içerisinde gelmiştir.

Aslan'ın ifade ettiği üzere[337] yardımcı hizmetler sınıfında izlenen bilinçli bir politika bulunmaktadır; yardımcı hizmetler sınıfına mensup memur ataması yapılmamakta, bu sınıfa ait serbest kadrolar iptal edilmekte ve bu hizmeti verenlerin dışarıdan ihale ile istihdam edilmesi yoluna gidilmektedir. Zira bu konu yasal düzenlemelere de yansıtılmıştır: 20.05.1994 tarihli Resmi Gazete'de (1. Mükerrer) yayımlanan 527 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname"nin birinci maddesi ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunun 36. maddesinin VIII-Yardımcı Hizmetler Sınıfı başlıklı bölümüne,

[337] *a.k*, s. 322.

"*Bu sınıfta istihdam edilecek personel sayısı kurum ve kuruluşa diğer hizmet sınıfları için ihdas ve tahsis edilmiş bulunan toplam memur kadrosu adedinin yüzde beşini, Sağlık Bakanlığında yüzde yirmisini geçemez*."[338]

cümlesi eklenmiştir. Ayrıca yine 527 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Geçici 4. maddesinde;

Kapsama dahil kamu kurum ve kuruluşlarının Yardımcı Hizmetler Sınıfına dahil kadrolarından boş olanlarla bu Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlük tarihinden itibaren her ne sebeple olursa olsun boşalmış olanlar, 36. maddenin VIII- Yardımcı Hizmetler Sınıfı bendinin ikinci fıkrasında belirlenen orana düşünceye kadar başkaca bir işleme gerek olmaksızın iptal edilmiş sayılır.

ifadesi yer almıştır. Her iki hüküm de yardımcı hizmetler sınıfındaki memur sayısını gitgide azaltmayı amaçlamakta olup yardımcı hizmetler sınıfı personeli için serbest olan boş kadroların iptal edilmesine yol açmıştır. Hâlihazırda bir takım teknolojik yeniliklerin[339], yardımcı hizmet sınıfındaki personelin sayısının bir nebze de olsa azaltılmasını haklı çıkarması mümkündür. Ancak bu sınıfta hiçbir personel kalmaması başka bir politik motivasyonun da etkili olduğunu göstermektedir; kamuda memur sayısının azaltılmasının ilk olmasa da en önemli adımlarından biri atılmış ve stratejik olarak ilk gözden çıkarılabilecek olan yardımcı hizmetler sınıfı personeli olarak belirlenmiştir.

Devlet Memurları Kanununda 1994 yılında yapılan bu değişiklikten yaklaşık bir yıl sonra bu konuda bir geri adım atılmıştır. Bu, kısmi bir geri adım olup 08.03.1995 tarih ve 22221 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4081 sayılı Kanunun[340] üçüncü maddesi ile, 527 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 1. maddesi ile getirilmiş yüzdesel sınırlamalar iptal edilmiş ancak Geçici 4. Madde ile iptal edilen serbest kadrolar sadece Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ve bünyesinde Tıp Fakültesi bulunan üniversiteler için yeniden ihdas

338

http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21939_1.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21939_1.pdf (e.t 1.5.2011)

339 Örneğin bilgi işlem alt yapısının gelişmesi ile birlikte resmi evrakların, yardımcı hizmetler sınıfındaki personel tarafından ilgili kurum içinde veya ilgili kurumlar arasında getirilip götürülmesine yakın bir gelecekte elektronik imza kullanımının daha da yaygınlaşması neticesinde gerek kalmayacaktır.

340 4081 sayılı 190 sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Ekli Cetvellerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx? home=http://www.resmigazete.gov.tr /arsiv/22221.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22221.pdf (erişim tarihi; 2.5.2011)

edilmiştir. Dolayısıyla bunlar dışındaki kurumlarda yardımcı hizmetler sınıfındaki personel ya hiç kalmamış ya da mümkün olduğunca sayısı minimize edilmiştir. Yeni kadroların ihdas edilmemesi, varolan kadroların iptali, emeklilik ve sınıflararası geçişler ile, sözkonusu yardımcı hizmetler sınıfın ortadan kalkması da gündeme gelmiştir.[341]

Yine Aslan, kamu personeli konusundaki önemli politika yapıcılardan olan Maliye Bakanlığının bütçe konusundaki hukuksal düzenlemelerine değinmiştir.[342] Bunlar Maliye Bakanlığının 178 sayılı teşkilat kanunu ile Maliye Bakanlığının her yıl hazırladığı Bütçe Uygulama Talimatı'dır. 1994 yılında Maliye Bakanlığının teşkilat kanununda 543 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan değişiklik, özelleştirilmemiş yani henüz kamunun elinden çıkartılmamış sosyal tesislerinde sunulan hizmetin fiyatlandırılması gerekliliğinden bahsedilmiş ve buralarda hizmet alacak memurların bedelini ödemeleri karşılığında hizmetten yararlanacakları kayıt altına alınmıştır. 2000 yılı hazırlanacak bütçe için Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmış bütçe uygulama talimatı olarak ilgili kamu kurumlarına gönderilen uygulama talimatında kamu mülkiyetinde bulunan sosyal tesisler için,

> "*… eğitim, dinlenme ve diğer sosyal tesislerin işletme giderleri için ilgili kuruluşların "bütçelerinden ve sair imkânlarından herhangi bir katkıda bulunulmaması esastır.*
>
> *Bu tesislerde merkezden geçici görevle gönderilecek personel sayısı asgari seviyede tutulacak, 1999 yılında görevlendirilen personel sayısı hiç bir şekilde aşılmayacaktır.*
>
> *Bu tür yerlerde, 2000 yılında yeni personel istihdam edilmeyecektir. Eğitim, dinlenme, misafirhane ve diğer sosyal tesislerin personel ihtiyacı, bedeli işletme gelirlerinden karşılanmak üzere mahallinden temin edilecektir.*"[343]

denilmektedir. Onur Ender Aslan'ın da dikkat çektiği bu husus tasarruf tedbirlerinin özelleştirme ve kamu hizmetinin alt işveren eliyle görülmesinin oldukça çarpıcı bir örneğidir. Personel sayısı sınırlı tutulmakta ve mahallinden olmak üzere işletmenin gelirinden karşılanması emredilmektedir. Burada amaçlanan, ülkenin içinde bulunduğu genel ekonomik koşulların yarattığı sıkıntının genel bütçeyi daha fazla zorlamamasıdır. Ancak bu kısıtlama kamu hizmetinin sunumundan sorumlu kamu personeli açısından bir parçalanmayı ister istemez gündeme getirmektedir.

---

[341] Onur Ender Aslan, *a.g.k*, s. 323.
[342] *a.k*, s. 324.
[343] http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EFE6DB75D0F6D6C383 (e.t 2.5.2011)

Bu parçalanma eğilimi 10 yıllık bir zaman zarfında daha da şiddetlenerek ilerlemiştir. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın, Bakanlığın merkez ve taşradaki tüm birimlerine yönelik olarak "birimlere hareket serbestliği sağlamak, problemleri olduğu yerde çözmek ve bürokratik işlemleri azaltarak hizmetlerin daha rasyonel bir şekilde görülmesi" amacıyla hazırladığı "2011 Yılı Bütçe Uygulama Esasları ve Detay Programı"nda[344] temizlik ve güvenlik gibi hizmetlerin sunumuna yönelik bir takım hükümler yer almaktadır. Buna göre, taşra birimlerinin temizlik hizmet alımları için 2011 yılına ödenek tahsis edilmediğinden önceki yıllardan devam edenler hariç ödenek talepleri dikkate alınmayacaktır, ancak merkez teşkilattaki birimler için bu durum sözkonusu olmayıp bu birimler temizlik hizmeti satın alımına devam edebilecektir. Ancak güvenlik hizmetinin satın alımı ile ilgili olarak Bütçe Uygulama Esasları belgesinde yer alan ifade konuya yaklaşımı daha net açıklamaktadır;

> "*Özel Güvenlik Hizmeti talep eden taşra birimleri; Personel Genel Müdürlüğünden "Kadrolu Güvenlik Memuru ataması yapılamayacağına" ilişkin yazı, Valilik "Özel Güvenlik Komisyonu Kararı" ve "Özel Güvenlik İzin Belgesi" ile İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığına başvuracaklardır…*"

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü'nün kadrolu güvenlik memuru ataması yapılmaması için bir resmi yazısı da bulunmaktadır. İlgili taşra birimi tarafından özel güvenlik hizmetinin satın alınması gerekiyorsa, Valilikten kanalıyla birlikte Tarım ve Köyişleri Bakanlığının İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı'na başvuruda bulunulması gerekmektedir. Bu hukuki düzenlemelerin sonucunda özelleştirmeler kolaylaştırılmakta ve kamu hizmetlerinin görülmesinde alt işveren firma kullanımı teşvik edilmektedir.

Sağlık Bakanlığındaki alt işverenlik uygulamaları için temel teşkil eden yasal düzenleme, yukarıda da belirtildiği üzere Devlet Memurları Kanununda 2003 yılında 4924 sayılı Kanun ile yapılan değişikliktir. "Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkındaki 4924 sayılı Kanun", ülkemizin belli bölgelerinde duyulan sağlık personeli ihtiyacını gidermek maksadıyla kabul edildiği adında belirtilmiş bir yasa olup, gerekçesinde

[344] http://www.tarim.gov.tr/Files/duyurular/SGB/2011YiliButceUygulamaEsaslari.pdf (e.t 3.5.2011)

"*…sağlık hizmetlerinin önem ve aciliyeti, ertelenemez ve ikame edilemez özellikleri nedeniyle şimdiye kadar olduğu gibi bundan sonra da hizmetine acilen ihtiyaç duyulan personeli ihtiyaç duyulduğu anda istihdam edebilmek için Devlet memurluğu sınavına girmeden ve açıktan atama izni almadan atama yapabilme imkânının sağlanması, sağlık hizmetlerinin aksamadan yürütülmesi için gerekli ve zorunlu hale gelmiştir…*"[345]

cümlesi yer almaktadır. Bu durumda Sağlık Bakanlığı, sayısı 22.000'i geçmemek üzere (bu kişiler İş Kanununa da tabi değildirler) uzman doktor, doktor, diş doktoru, eczacı, veteriner, biyolog, psikolog, sosyal çalışmacı, diyetisyen, fizyoterapist, çocuk gelişimcisi, odyolog, tıbbi teknolog, sağlık teknikeri, hemşire, ebe ve sağlık memuru istihdam edebilecektir. Bakanlık yukarıda sayılan meslek gruplarından kimseler[346] ile sözleşme imzalamıştır. Kamuda atipik bir istihdam modeli olarak en fazla kullanılan bir kategori olarak sözleşmelilik, sadece 657 sayılı Devlet Memurları Kanunun 4. maddesinin (b) fıkrası ile kalmayıp aynı zamanda bu Kanun ile de sağlık alanına girerek kamu personel yapısını iş güvencesinin olmadığı bir yapıya çevirmektedir.

Sözleşmeli olarak çalışan personelin ücretlerinin kadrolu olarak çalışanlara oranla daha yüksek olması da sözleşmeliliği özendirici bir etken olarak ön plana çıkmaktadır. Ancak hâlihazırda 4924 sayılı kanun kapsamında istihdam edilen personelin çözüm bekleyen pek çok sorunu da bulunmaktadır.[347]

Sağlık Bakanlığında sözleşmeliliğin en son yansıması aile hekimlerinin çalıştırılması olmuştur. Türkiye'de yaşanan sağlıkta dönüşümün koruyucu temel sağlık hizmetlerinin verilmesi noktasında geldiği aşama olan aile hekimliği sistemi, sağlık ocakları sisteminin yerini almıştır ve 2011 yılı başı itibariyle Türkiye'nin 81 ilinde uygulamaya geçmiştir.

---

[345] Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkındaki 10.07.2003 tarih ve 4924 sayılı Kanun http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss209m.htm (e.t 3.5.2011)

[346] 31 Mart 2010 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmış Anayasa Mahkemesi'nin 23.07.2009 tarihli ve Esas: 2005/145, Karar: 2009/112 sayılı Kararı doğrultusunda, 4924 sayılı Kanun kapsamında istihdam edilen sözleşmeli personel tarafından sunulacak sağlık hizmetlerinin, Devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler olduğu kabul edilmiştir. Ayrıca söz konusu asli ve sürekli görevleri yerine getiren sözleşmeli personelin de "diğer kamu görevlileri" kapsamında yer aldığının kabulü de yine Anayasa Mahkemesi üyeleri tarafından oy çokluğu ile kabul edilmiştir. Bu durum, sözleşmeli personel adına Anayasa Mahkemesinin aldığı önemli bir olumlayıcı karardır ve atipik bir istihdam kategorisi olarak sözleşmeliliği, ana istihdam kategorisi olarak memurluğa yaklaştırmaktadır. Anayasa Mahkemesinin Kararının detaylarını incelemek için bakınız: http://www.ttb.org.tr/mevzuat/index.php?option=com_content&task=view&id=760&Itemid=41 (erişim tarihi, 4.5.2011)

[347] http://www.saglikaktuel.com/haber/4924-sayili-kanuna-tabi-sozlesmeli-personelin-nobet-ucreti-konulu-duyuru-15632.htm (e.t 2.5.2011)

Kişiye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri ile birinci basamak teşhis, tedavi ve rehabilite edici sağlık hizmetlerini vermekten sorumlu olan aile hekimleri, kamuda[348] veya özelde çalışan hekimlerin birer yıllık sözleşmeler imzalamaları neticesinde istihdam edilmektedirler. Pilot bölge olarak Ekim 2005'te Düzce ilinde başlayan aile hekimliği, hala pek çok sorunlarla birlikte ilerlemektedir. Her aile hekimine en az 1000 en çok 4000 kişi kayıtlı olup bir aile sağlığı merkezi aile hekimi tarafından yönetilmektedir. Sözkonusu aile sağlığı merkezinde tıbbi sekreter, hemşire veya ebe (aile sağlığı elemanı) bulunabilmekte ve bu kişiler ücretlerini tıpkı aile hekimi için de sözkonusu olduğu gibi devletten almaktadırlar. Standart bir sözleşmeye imza atan aile hekimi ve aile sağlık elemanı bu sözleşmeyi vali veya valinin görevlendireceği bir merci ile imzalamaktadır. Bu durum sözleşmeliliği bir yandan yaygınlaştırırken öte yandan sağlık hizmetinin sunumunda bir yapı değişimini de beraberinde getirmektedir.

Bu konuda yaşanan önemli sorunlar da bulunmaktadır; burada da atipik bir istihdam kategorisi olarak sözleşmelilik hâkim olmakta ve kamuda kadrolu olarak çalışanlar sözleşmeleri herhangi bir şekilde sona erdiğinde eski kadrolarına geri dönebilmekte ancak salt sözleşmeli olarak çalışanlar ise eski güvencesiz pozisyonlarına geri dönmektedir. Hâlihazırda kamu ile bir bağlantısı olmayan hekimler ise tekrar iş arama konumuna dönüş yapmaktadırlar. Dolayısıyla meslek örgütlerinin, aile hekimlerinin devlet memuru statüsüne geçirilmesi ve bu statünün haklarına sahip kılınmaları hususunda talepleri bulunmaktadır.[349] Yine aynı şekilde, aile hekimlerinin başta haftalık çalışma saatleri[350] olmak üzere hukuki açıdan sorunlu pek çok alanı[351] bulunmaktadır.

Alt işveren firma işçileri açısından ise 4924 sayılı Kanun'un getirdiği en önemli değişiklik aynı Kanunun 11. maddesinin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36. maddesinde getirdiği değişikliktir. Yukarıda da ifade edilen bu değişiklik kapsamında, sağlık ve yardımcı sağlık personelinin yerine getirmesi gereken hizmetlerin, lüzumu halinde bedeli döner sermayeden ödenmek kaydı ile Sağlık Bakanlığının tespit edeceği esas usullere dayalı olarak piyasadan hizmet satın alınması yolu ile gördürülebilecektir. Alt işveren firmadan hizmet satın alınması bu noktada gündeme gelmektedir. Alt işveren firmaya hizmet ihale

[348] Kamu çalışanları, aile hekimi olarak çalıştıkları sürece, kurumlarında aylıksız veya ücretsiz izinli sayılırlar ve kadroları ile bağlantıları devam eder.
[349] http://www.ttb.org.tr/kutuphane/aciltalepler.pdf (e.t 4.5.2011)
[350] http://www.esahed.org.tr/haber_detayi.asp?gorus=48&hab=AHBS%20yazılımları%20için%20aydınlatıcı%20bir%20mektup (e.t 4.5.2011)
[351] http://www.tedavinet.com/aile-hekimliginin-hukuki-acmazlari.html (e.t 4.5.2011)

edilmesi açısından bu kanun değişikliği uzman doktordan hemşireye, ebeden fizyoterapiste sağlıkla ilgili meslek gruplarına mensup kimselerin bir firma tarafından istihdam edilmesi durumunda, eğer bir hizmet ihalesi açılmış ve ilgili firma tarafından da kazanılmışsa, hizmeti firma çalışanlarının vatandaşlara vermesi anlamına gelmektedir.

II. Sağlık Bakanlığında Alt İşveren Firma Uygulamaları

Bu konuda temel olarak, Bakanlığın ana hizmet birimlerinden biri olarak sağlık alanında politika üretimi sürecinde yer alan bir kurum olan Hıfzıssıhha Mektebi Müdürlüğü tarafından yapılmış bir araştırmanın sonuçlarından yararlanılacaktır.[352] Bu çalışmanın tanım bölümünde, kurum dışı kaynaklardan yararlanma kavramının yönetim yazınında popüler hale geldiği ancak halen tam ve kapsamlı olarak bir tanımının geliştirilmediği ifade edilmektedir.[353] Alt işveren kullanımının yönetim alanında en yaygın olduğu alan da sağlık yönetimi olmuştur ve sağlık alanında ABD'de alt işverene en fazla ihale edilen işler bilgi-işlem, mali işler ve diğer destek hizmetleridir.[354] Ayrıca bu durum sağlık kurumları açısından stratejik yönetimin bir parçası olarak görülmekte ve başarılı bir yönetimin yolunun başarılı bir dış kaynak kullanımından geçtiği varsayılmakta hatta alt işverenliğin 21. yüzyılın en etkin yönetim aygıtı olduğu belirtilmektedir.[355] Ancak dış kaynak kullanımının hem olumlu hem de olumsuz yönlerinin bulunduğundan kasıtla dikkatli kullanılması gereken bir araç olduğu da ifade edilmektedir.

2007 yılında Türkiye'nin İstanbul, Ankara, İzmir, Antalya ve Eskişehir illerindeki 14 üniversite hastanesi, 20 Sağlık Bakanlığı hastanesi, 15 Sosyal Sigortalar Kurumu (şu anda Sağlık Bakanlığının sorumluluğunda bulunmakta) hastanesi ve 31 özel hastanede yapılan bir araştırmada[356] sırasıyla;

---

[352] Dışarıdan hizmet alımı noktasında Sağlık Bakanlığının ilgili birimleri politika geliştirme, bu politikayı uygulama ve uygulamayı izleme noktalarında faaliyetler icra etmektedir. Örneğin Sağlık Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından yapılan bir çalışma ile alt işveren firmalar tarafından çalıştırılan elemanların doğru ve güncel bilgisine ulaşılmaya çalışılmaktadır. Bu çalışma kapsamında, hem resmi yazılar ile bilgi toplanması hem de bu toplanan bu verilerin bir veri tabanında depolanması ve belirli kullanıcıların erişimine sunulması sözkonusudur. Bu verilere ulaşmak için Sağlık Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın alt işveren firma işçi sayısını tespit ve takip etmek üzere hazırladığı arayüze ulaşmak için bakınız; http://212.175.169.252/normkadro/ (e.t 5.5.2011). Strateji Geliştirme Başkanlığı, Bakanlığın ilgili merkez teşkilatı birimlerine ve hastanelere yönelik olarak Genelgeler hazırlamaktadır. Bu Genelgeler Strateji Geliştirme Başkanlığı Döner Sermayeli İşletmeler Düzenleme Daire Başkanlığı tarafından hazırlanıp yayımlanmakta olup aşağıdaki kısımda bu belgeler üzerinde durulacaktır. Bu tez çalışması için yararlanılacak Sağlık Bakanlığı kaynağı ise yukarıda 322 numaralı dipnotta künyesi verilen kaynaktır.

[353] Recep Akdağ, *a.g.k*, s.15.

[354] http://www.entrepreneur.com/tradejournals/article/94510067.html (e.t 4.5.2011)

[355] *a.k*.

[356] http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19172965 (e.t 5.5.2011)

- *Hastane yönetimi bilgi sistemlerinin % 83,8'i,*
- *Temizlik hizmetlerinin % 81,3'ü,*
- *Bakım/tamirat hizmetlerinin %72,5'i,*
- *Tıbbi cihazların % 75'i,*
- *Yemek hizmetlerinin % 60'ı,*
- *Hasta yönlendirme hizmetlerinin % 63,8'i,*
- *Manyetik görüntüleme hizmetlerinin % 60'ı,*
- *Laboratuar hizmetlerinin % 42,5'i,*
- *Güvenlik Hizmetlerinin % 38,8'i,*
- *Hasta taşıma Hizmetleri %33'ü* dış kaynaklar kullanılarak temin edilmektedir.

Bu durum, sadece hizmetle sınırlı değil mal kullanımı açısından da yoğun bir dış kaynak kullanımı olduğuna işaret etmektedir. Aynı çalışmanın yazarları, hastanelerin dış kaynak kullanımı neticesinde giderlerini azalttıkları, sunulan hizmetin kalitesini arttırdıkları yönünde bir bulguya ulaştıklarını ifade etmektedirler.

Bu durum dış kaynak kullanımına ve tabii ki alt işveren kullanımına yönelik belli bir bakış açısını temsil etmektedir. Bu türden çalışmaların hiçbirisi, sağlık alanındaki alt işverenleşmeye yönelik küresel eğilimin neden olduğu sosyal ve ekonomik sorunlar, hizmetin sunumunda oluşan aksaklıklar, istihdam yapısında neden olduğu sıkıntılar hakkında bir bilgilendirme yapmamakta konuyu verimlilik, kalite, maliyet-etkinlik ve sürdürülebilir mali yapı çerçevesine sıkıştırarak değerlendirmekte ve analiz yapmaktadır.

Zira yine Tayvan'daki hastanelerin dış kaynak kullanımı üzerine yapılan bir araştırmada[357] Tayvan'daki hastanelerin dış kaynak kullanımı konusunda göreli olarak muhafazakâr oldukları bulgulanmış ve sağlık hizmetlerinden ziyade sağlık dışı hizmetlerde dış kaynak kullanımının sözkonusu olduğu belirtilmiştir. Ayrıca Tayvan ile ilgili yine aynı çalışmada oldukça önemli bir noktaya dikkat çekilmektedir; 2003 yılında gündeme gelmiş bulaşıcı hastalıklardan biri olan SARS (Severe Acute Respiratory Disease-Ağır Akut Solunum Yolu Yetersizliği) hastalığının Çin'den Tayvan'a yayılması ihtimali göz önünde bulundurularak, hastanelerdeki hasta bakımı ve temizlik hizmetlerinin alt işverene verilmesi uygulaması, alt işverenlik uygulamalarında özensizliklerin çoğalması gerekçe gösterilerek yasaklanmıştır.[358] Bu durum, sağlık gibi son derece hassas bir alanda alt işverenlik

[357] http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2685796/ (e.t 5.5.2011)

[358] Benzer bir olay 26 Mayıs 2009 yılında Türkiye'de yaşanmıştır. Bursa Şevket Yılmaz Devlet Hastanesi'nin yoğun bakım bölümünde yatan hastalardan sekizinin dumandan zehirlenerek hayatını kaybetmesi ve buna neden

uygulamalarının düşük maliyet ve yüksek kalite temin ederken hasta ve işçi güvenliğini ve nihai olarak toplum sağlığını göz ardı edebileceği yönünde soru işaretleri doğurmaktadır.

Hâlihazırda ülkemizde Sağlık Bakanlığında alt işverene ihale edilen klinik ve klinik olmayan hizmetlerin tüketici olmayan listesi aşağıda sunulmuştur:[359]

- *Klinik Olmayan Hizmetler;*
  - *a) Temizlik*
  - *b) Otomasyon*
  - *c) Güvenlik*
  - *ç) Yemek*
  - *d) Sekreterlik*
  - *e) Haşere Kontrol*
  - *f) Teknik Bakım*
  - *g) Çamaşırhane*
  - *ğ) Tıbbi Ekipman Bakım ve Onarım*
  - *h) Bahçe Düzenleme*
  - *ı) Faturalama*
  - *i) Kafeterya*
  - *j) Terzihane*
  - *k) Personel Servisi*
  - *l) Otopark*
  - *m) Hemodializ Hasta Servisi*
  - *n) Hasta Danışma*
  - *o) Kalorifer Yakma*
  - *ö) Sterilizasyon*

- *Klinik Hizmetler:*
  - *a) Manyetik Rezonans*
  - *b) Bilgisayarlı Tomografi*
  - *c) Biyokimya Laboratuarı*
  - *ç) Mikrobiyoloji Laboratuarı*
  - *d) Radyoloji*
  - *e) Nükleer Tıp*

---

olan yangının bir alt işveren firmanın hizmet verdiği radyoloji bölümünde çıkması alt işveren firma işçileri çalıştırılmasının sağlık alanında yarattığı riski gündeme getirmektedir. http://www.hurriyet.com.tr/gundem/11726158.asp (e.t 6.5.2011)

[359] Recep Akdağ, *a.g.k*, s.28-30.

f) Kemik Dansitometri

g) Mammografi

h) Ultrason

ı) Diş

i) Patoloji

j) Doppler

k) Hemodiyaliz

Sözkonusu çalışmada ortaya çıkan bulgulara göre Bakanlık hastanelerinde klinik olmayan hizmetlerde en büyük payı[360] temizlik, otomasyon, güvenlik ve yemek alırken klinik hizmetlere bakıldığında teşhis koymaya yönelik[361] hizmetlerde alt işveren firma kullanılması yoluna gidildiği gözlemlenmektedir. Tanı ve teşhis hizmetlerinin en önemli özelliği, önemli altyapı maliyetlerini de beraberinde getirmesidir. İleri düzey teknoloji ürünleri olan tıbbi tanı cihazları kullanılarak teşhisler konulabilmektedir. Büyük meblağlardaki giderleri üstlenmek istemeyen hastaneler bu durumda dışarıdan hizmet alma yolunun da açık olması sebebiyle işi ihale etme yolunu tercih etmektedirler. Bu durumda alt işveren firma ya hastane içerisinde çalışmakta veya hastane dışında bir mekânda çalışarak hastalara hizmet vermektedir. Bu durum, Hıfzıssıhha Mektebi Müdürlüğü'nün yaptığı ilgili çalışmada "ölçek ekonomisi"ne bağlansa da aslında bir başka noktaya daha işaret etmektedir; sağlık hizmetinin sunumu piyasa ile kenetlenmiş bir konudur. Bütçe kısıtları nedeniyle cihaz alımını tercih etmeyen ve bunu kendi olanakları ile yerine getir(e)meyen kamu hastaneleri eğer dışarıdan hizmet alımını tercih ediyorlarsa bu durumda doğrudan bir piyasalaşma yaratılmaktadır. Bu durum koruyucu sağlık hizmetleri ile tanı ve tedavi edici sağlık hizmetlerine ayrılan kaynaklar arasında müthiş bir dengesizlik de yaratmaktadır. Bir tarafta son derece basit ama çok etkili önlemler ile toplumun sağlığını henüz bozulmadan korumak öte yanda son derece pahalı ve teknolojik teşhis ve tedavi yöntemleri ile daha az sayıda ama ekonomik durumu daha iyi hastaların sağaltılması sözkonusudur.

Modern tıbbın, günlük yaşam üzerinde hegemonik bir güç olarak tahakküm kurduğu üzerine analizler yapan İvan İllich "Sağlığın Gaspı" isimli kitabında "*tıp örgütü sağlık için büyük bir tehdit oluşturuyor*"[362] ifadesini kullanmakta, acının ve ağrının ekonomik bir değer olarak değerlendirilerek bir ekonomi yaratıldığının altını çizmektedir. Bu durum pek tabii ki piyasa mekanizmasının işleyebilmesi için çok hayati bir pazarı oluşturmaktadır.

---

[360] *a.k*, s.29.
[361] *a.k*, s. 31.
[362] http://akinol.tripod.com/kitap/12.htm (e.t 6.5.2011)

Sağlık Bakanlığının yine ilgili çalışmasında, dış kaynak kullanımından yararlanmanın en önemli üç gerekçesi olarak hasta memnuniyetinin yükseltilmesi, sunulan sağlık hizmetlerinin kalitesinin artırılması, kurumsal imajı olumlu yönde pekiştirilmesi gösterilmektedir. En az önemli üç gerekçe olarak ise sırasıyla; yönetimde esnekliği sağlamak, politik etkilerden uzaklaşmak, kadrolu çalışan personel sayısını azaltmak gösterilmektedir.[363]

Araştırma yapılan hastanelerdeki hastane yöneticilerinin verdiği cevaplardan çıkan sonuç, dış kaynak kullanımının esnekliği hedeflemediği, de-politizasyon sağlanmasını amaçlamadığı ve kadrolu çalışan sayısının azaltılması maksadını gütmediği yönündedir. Ancak dış kaynak kullanımı bu üç sonucu da neden olmaktadır. Özellikle de kadrolu çalışan sayısının düşürülerek esneklik sağlanması son derece bariz bir şekilde dış kaynak kullanımı ve alt işveren firma işçisi kullanımının doğrudan sonuçlarıdır. Sadece sayılara bakıldığında dahi alt işveren firma personeli sayısının ne kadar hızlı arttığı görülebilmektedir.

Dış kaynak kullanımından (pek tabii ki alt işveren firma işçileri de buna dâhildir) araştırma kapsamındaki hastane yöneticilerinin sağladıkları tatmin düzeyleri araştırmada çok iyi ve iyi düzeylerinin altına düşmemektedir. Bu tatmin düzeyleri hem klinik hem de klinik olmayan hizmetler açısından değişmemektedir. Ancak şöyle bir durum da gözden kaçmamaktadır; klinik olmayan hizmetler açısından göreli olarak en az tatmin düzeyi, en yoğun şekilde dış kaynak kullanımına başvurulduğu temizlik, otomasyon hizmetleri, güvenlik hizmetleri ve yemek hizmetlerinde görülmektedir. Bu durumun, sözkonusu dört hizmet kaleminin araştırma örnekleminin diğer hizmet kalemlerine göre daha büyük olmasından kaynaklanma ihtimali bulunmaktadır.[364] Aynı husus dış kaynak kullanımı kapsamındaki klinik hizmetler için de söylenebilmektedir; dış kaynak kullanımı neticesinde en yoğun olarak alımı yapılan manyetik rezonans ve bilgisayarlı tomografi hizmetleri, hastanelerin yöneticilerinin tatmin düzeyleri açısından çok yüksek bir ortalama tutturamamaktadır. Ayrıca hastanelerin patojen mikroplardan dezenfeksiyonu/sterilizasyonu boyutu ile ilgili olarak piyasadan satın alınan tıp hizmetleri kalemindeki düşük hastane yöneticisi tatmin düzeyi dikkat çekicidir. Hastaneler için oldukça stratejik bir konu olan hastane mikrobunun yok

[363] Recep Akdağ, *a.g.k.* s. 32-33.

[364] Araştırma 498 hastanenin yöneticisi ile gerçekleştirilmiş ve ortaya çıkan sonuç bu hastanelerin %93,3'ünde bir şekilde dış kaynak kullanımı yapılmakta olduğudur. Bu durumu büyük oranda alt işveren kullanımına bağlamak mümkündür. Zira dış kaynak kullanımı kendi içerisinde bir mal ya da cihazın kiralanmasını da kapsamaktadır. Ancak şunu da belirtmekte fayda var, 2001 yılı itibariyle en az bir hizmet kalemi için dış kaynak kullanan hastanelerin oranı %70'tir. Dolayısıyla dış kaynak kullanımı son 10 yıl içinde ivmelenmiş olup bunun öncesinde de çok ciddi bir arka planı mevcuttur. Bu tespit ülkemizde sağlığın piyasalaşmasının bir anda olmadığını ve kademe kademe gerçekleştiğini ancak bunun ülke gündeminde yer almasının son yıllarda olduğunu göstermektedir.

edilmesi hususunda azami dikkat gösterilmesi çok önemli bir husustur. Ülkemiz hastanelerinin yeni-doğan bölümlerinde yatan bebeklerin son yıllarda basına yansıyan toplu ölüm haberleri,[365] hastanelerde dezenfeksiyon/sterilizasyon işleminin ne kadar hayati bir husus olduğunu göstermektedir. Bu toplu ölümler Türkiye'nin çeşitli illerindeki hastanelerinde gerçekleşmiş olup[366] Türk Tabipler Birliği'nin sözkonusu ölümler üzerine hazırladığı bir rapor bu konuda eğitim ve temizliğin ne kadar önemli olduğuna dikkat çekmektedir.[367]

Dış kaynak kullanımının tatmin sağlama düzeyinin ölçülmesinde salt hastanelerde yönetici pozisyonlarında bulunan kişilerin değil, aynı zamanda bu hizmetlerin son kullanıcıları olan hasta ve hasta yakınları ile bu hizmeti sunma noktasında görev alan alt işveren firma işçilerinin de görüş ve önerilerini dikkate almak gerekmektedir.

Sağlık Bakanlığı Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı Hıfzıssıhha Mektebi Müdürlüğü tarafından sağlık personelinin memnuniyet derecesini incelemeye yönelik bir anket çalışması 2008 yılı içerisinde gerçekleştirilmiş olup çalışmanın sonuçları 2010 yılı içerisinde bir araştırma kitapçığı olarak yayınlanmıştır. Bu araştırmada göreli olarak büyük bir örneklem grubu (4983 kişi) üzerinde bir anket uygulanmıştır. Ancak bu çalışmanın örneklemi içerisindeki alt işveren firma işçileri – ki bu işçiler ilgili sağlık kurumunun döner sermayesinden ücretlerini alt işveren vasıtası ile almaktadırlar- %2,5 gibi çok küçük bir grubu oluşturmaktadır. Sağlıkta dönüşüm süreci ile sayısı önemli oranda artan alt işveren firma işçilerinin bu çalışmada yeterince dikkate alınmaması, üzerine tartışılması gereken bir konudur. Ancak çalışmadan açıkça anlaşılmaktadır ki; 657 sayılı Kanunun 4/a maddesi, aynı Kanunun 4/b maddesi ve 4924 sayılı Kanuna göre sözleşmeli istihdam edilenler göz önünde bulundurulduğunda, en az motive şekilde çalışan grup alt işveren firma işçileri olmaktadır[368]. Alt işveren firma işçilerinin örneklem içindeki payının artırılması halinde bu motivasyon oranının daha da düşmesi kuvvetle muhtemel bir durumdur. Yine benzer şekilde çalıştığı sağlık kurumuna bağlılık duygusu bakımından en düşük oran alt işveren firma işçileri için sözkonusu olmaktadır.[369] Bu çalışma bir nebze de olsa alt işveren firma işçilerinin iş

[365] http://www.medimagazin.com.tr/ana-sayfa/guncel/tr-ses-bebekte-hastane-enfeksiyonu-goruldu-1-11-16162.html (e.t 7.5.2011)

[366] http://ses.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=1057:bebek-oeluemleri&catid=13:genel-merkezden&Itemid=66 (e.t 7.5.2011)

[367] http://www.ttb.org.tr/index.php/Haberler/rapor-1155.html (e.t 7.5.2011)

[368] Recep Akdağ (Ed.), *Birinci Basamak Sağlık Hizmetlerinde Hasta Memnuniyeti Araştırma Raporu*, Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Bakanlığı Hıfzıssıhha Mektebi Müdürlüğü, Araştırma Serisi: 4, Ankara 2010, s. 23.

[369] *a.s.*

memnuniyeti hakkında, diğer istihdam edilen personel türleri ile karşılaştırma bağlamında bir fikir vermektedir.

Sağlık Bakanlığı Hıfzıssıhha Mektebi Müdürlüğü'nün, alt işverenlikle ilgili araştırmasına geri döndüğümüz noktada, son olarak bir de dış kaynak kullanımı açısından bir maliyet karşılaştırması yapılması sözkonusu olmaktadır. Yedi farklı hastane göz önünde bulundurularak yapılan bu maliyet karşılaştırması, ilgili sağlık kuruluşunun öz kaynakları ile mi yoksa dış kaynak kullanımı ile mi karlı, etkin ve etkili olduğunu ölçmeye odaklanmaktadır.[370] Bu aynı zamanda bir karşılaştırmalı bir ekonomik değerlendirmedir. Çalışma yetersiz maliyet verileri üzerinden tahmin yürütülerek yapılsa da ekonomik bir karşılaştırma yapılması açısından bir fikir verebilmektedir. Bir memur tarafından yerine getirildiğinde kişi başına 2086 liralık gider (ortalama maaş: 1.550 TL, döner sermaye ödemesi: 450 TL, hastanelerde personele sağlanan sosyal yardım: 86 TL) gerçekleşirken, bu kişinin alt işveren firma işçisi olması halinde maliyeti yaklaşık 1.170 TL olmakta ve hastane kişi başına aylık olarak yaklaşık 916 TL tasarruf etmektedir.[371] Bu oldukça ciddi bir miktar olup sözkonusu alt işveren firma işçisinin asgari ücret ile çalışması ve yaşaması anlamına gelmektedir. 25 güvenlik görevlisinin çalıştığı bir hastanede yıllık olarak sağlanan toplam tasarruf 353.810 TL'dir. Benzer bir biçimde hastane otomasyonu ve yemek hizmetlerinde de önemli tasarruf oranları ortaya çıkmaktadır. Ortalama bir hesaplama yapıldığında 1,6 liralık otomasyon hizmeti 1 liraya, 2,25 liralık yemek hizmeti ise (malzeme hariç) yine 1 liraya piyasaya ihale edilebilmekte, bu durum temizlik için 1,5 liralık hizmetin 1 liraya yaptırılması şeklinde gerçekleşmektedir.

Klinik olmayan hizmetler açısından durum bu iken klinik hizmetler açısından da durum şu şekildedir[372]; piyasadan en fazla tedarik edilen klinik hizmetler olan manyetik rezonans, bilgisayarlı tomografi, mamografi, sintigrafi, kemik dansitometri ve ultrason hizmetleri için bir karşılaştırma yapılmıştır.[373] İlgili araştırmacılar yine yedi hastane üzerinden inceledikleri bu hizmetler için üç parametre arasında karşılaştırma yapmışlardır. Birincisi hastanenin kendisi hizmeti doğrudan vermiş olsaydı yükleneceği maliyet, ikincisi hastanenin piyasadan aynı hizmeti satın alması durumunda katlanması gereken maliyet ve üçüncüsü ise Sosyal

[370] Recep Akdağ, *Türk Sağlık Sistemi'nde Kurum Dışından Hizmet Alımı Uygulamaları*, s. 39.
[371] *a.g.k*, s. 40.
[372] *a.g.k*, s. 41.
[373] *a.g.k*, s. 42.

Güvenlik Kurumu tarafından yayımlanmış olan Sağlık Uygulama Tebliği'nde[374] yer alan fiyatlamalardır. Bunlar karşılaştırıldığında ortaya şu sonuç çıkmıştır; piyasadan sözkonusu görüntüleme hizmetlerinin[375] alınması durumunda çıkan hesap yaklaşık olarak 1 liralık gider, kurumun kendi kaynakları ile tedarik etmesi halinde ise 2 liralık bir gidere tekabül etmektedir, yani oran 1'e 2 şeklindedir. Sağlık Uygulama Tebliği kapsamında Sosyal Güvenlik Kurumunca karşılanan bedel ise bu oranın ortasında bir yerde olup kamu hastanelerini piyasadan hizmet almaya bir anlamda teşvik etmektedir. Zira, kendi kaynakları ile hizmet veren bir hastanenin görüntüleme hizmetinden yararlanan sosyal güvenlik kapsamındaki bir hastanın maliyeti, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından verilen bedelin üstünde kalmakta ve bu durumda hastanenin mali durumu da sarsılmaktadır.

Benzer bir durum biyokimya hizmetleri açısından da geçerli olmaktadır.[376] Ortaya çıkan sonuç şudur, eğer ilgili hastane piyasadan hizmet alımına giderse, sosyal güvenlik kapsamındaki bir hasta için Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından ödenen bedel daha yüksek olduğu için hastane net bir kar elde edecektir. Bu durum farklı basamaklardaki[377] tüm sağlık kuruluşları için geçerli olabilecek bir durumdur.

---

[374] 25.3.2010 tarih ve 27532 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış olan Sağlık Uygulama Tebliği (SUT), sağlık yardımları Sosyal Güvenlik Kurumunca karşılanan genel sağlık sigortalısı ile bu sigortalının bakmakla yükümlü olduğu kişilerin, Sosyal Güvenlik Kurumunca finansmanı sağlanan sağlık hizmetleri giderlerinden yararlanma esas ve usulleri ile bu hizmetlere ilişkin Sağlık Hizmetleri Fiyatlandırma Komisyonunca belirlenen ödenecek bedelleri bildirmektedir. Dolayısıyla sosyal güvenlik kapsamındaki bir kişinin kamu veya anlaşmalı herhangi bir özel hastaneden hizmet alması durumunda bu hizmetin Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından hangi şartlarda ve hangi bedel ile karşılanacağı sözkonusu Tebliğ'de belirtilmektedir.

[375] Sincan Dr. Nafiz Körez Devlet Hastanesi'nde alt işveren firma işçisi olarak çalışan bir radyoloji teknisyeninden edinilen bilgiye göre bu hastanede de hizmet alımı yolu ile görüntüleme (radyoloji) hizmeti satın alınmaktadır. Üç yıllığına yapılan ihale sonucunda bu hizmeti yerine getiren şirket sözleşme ile radyoloji teknisyenleri çalıştırmaktadır. Ancak sözkonusu hastanenin aynı görüntüleme biriminde 657 sayılı Kanun'un 4/b maddesi uyarınca sözleşmeli olarak çalıştırılan uzman doktor, radyoloji teknisyenleri de bulunmaktadır. Film çekimi için gelen hastalara hizmet veren alt işveren firma işçisinin çektiği filmler hastanenin ilgili sözleşmeli veya kadrolu doktoruna verilmekte ve doktor çekilmiş bu filmlere göre tedaviye karar vermektedir. Görüntüleme hizmeti birden fazla alanda verildiği için bu hizmetin parçalanması sözkonusu olmaktadır. Örneğin manyetik rezonans hizmeti alt işveren firmada iken tomografi hizmeti hastanenin kendi kaynakları ile verilebilmektedir. Son olarak 2011 yılı Nisan ayı içerisinde Dr. Nafiz Körez Sincan Devlet Hastanesi Başhekimliği tarafından "Sonuç Karşılığı MR Tıbbi Hizmet Alım İşi İhalesi" ilanına çıkılmıştır. Bu sefer 730 günlük olarak çıkılmış olan ihalede ilgili firma hem kullanacağı MR cihazını getirmekte hem de kendi personelini çalıştırmaktadır. Personel sayısı hakkında belirgin bir husus yok iken, MR cihazının haiz olması gereken teknik şartlar oldukça ayrıntılı belirtilmiştir. Ancak, ihaleyi alan firmanın herhangi bir şekilde alt işveren (taşeron) firma kullanması sözleşmede yasaklanmış alt işverenin başka bir alt işverene iş vermesinin önü kesilmiştir. Sözkonusu ihalenin teknik dokümanlarını incelemek için bkz. http://www.sincandevlethastanesi.gov.tr/ihale_detay.asp?id=805 (e.t 6.5.2011)

[376] Recep Akdağ, *Türk Sağlık Sistemi'nde Kurum Dışından Hizmet Alımı Uygulamaları*, s. 43.

[377] Bunlar birinci, ikinci ve üçüncü basamak sağlık kuruluşlarından oluşmaktadır. Genel olarak söylemek gerekirse birinci basamakta aile hekimleri, sağlık ocakları, toplum sağlığı merkezleri; ikinci basamakta devlet hastaneleri; üçüncü basamakta eğitim araştırma hastaneleri ve üniversite hastaneleri yer almaktadır. Ayrıntılı bilgi için yukarıdaki 363 numaralı dipnotta bilgisi verilen Sağlık Uygulama Talimatı'na başvurulabilir.

Anlaşılan o ki, dış kaynak kullanımı ve tabii ki alt işveren firma kullanımı başat bir yönetim stratejisi olarak sağlık sektöründe önemli bir rol oynamakta, Sağlık Bakanlığı hastaneleri özelinde ise süreç tüm hızıyla kaçınılmaz bir biçimde ilerlemektedir.

Hâlihazırdaki alt işveren firma uygulamasının geldiği nokta yukarıda kısaca özetlenmiştir. Ancak sağlıkta alt işverenlik durumunun geleceğini anlayabilmek için Sağlık Bakanlığının 2010 ve 2014 yılları arasında yapacaklarını kapsayan Stratejik Planı'nda yer alan bir öngörüyü analiz etmek gerekmektedir; bu belgede yer alan hedef 2.4 başlığı altında "*Toplum ve Bölge Temelli Sağlık Hizmetlerinin Organizasyonu 2014 yılı sonuna kadar tamamlanarak, bölgeleri kendi içerisinde yeterli sağlık alanı haline getirmek*" ifadesi yer almaktadır.[378] Bu başlık 2.4.1 ve 2.4.2 olmak üzere iki ayrı alt hedefe ayrılmaktadır: 2.4.1 başlıklı alt hedef "*Toplum Temelli Sağlık Hizmetleri Organizasyonunu*" tamamlamak olup bu kapsamda Sağlık Bakanlığının, ilgili sağlık bölgelerinde[379] sağlık hizmetinin eşgüdüm içerisinde sunumunun yapılacağı sağlık yerleşkeleri ve sağlık kentleri oluşturacağı ifade edilmektedir. İlgili bölgelere sağlık hizmeti sunmayı amaçlayan bu yerleşkeler veya kentler için gerekli değerlendirme çalışmalarının yapılması da yine Bakanlığın stratejileri arasında yer almaktadır. 2.4.2 başlıklı "*Toplum Temelli Sağlık Hizmetlerinin Organizasyonuna uygun olarak fiziksel altyapı planlama, tasarım ve uygulama kapasitesini artırmak*" alt hedefi ise somut olarak 2010 ve 2011 yılları içerisinde somut olarak atılması gereken adımların altını çizmektedir. Strateji Belgesi bu hedeflerin havada kalmaması için bunları bir takım göstergelere de bağlamış durumdadır.[380] Bu kapsamda Sağlık Bakanlığının 5 yıllık stratejik planında yer alan amaçlar çerçevesinde, 2011 yılında gerçekleştirilecek hedefleri belirleyen "2011 Yılı İdare Performans Programı"nın 3 stratejik amacından birisi olan "*İhtiyaç duyulan*

---

[378] T.C Sağlık Bakanlığı, *Stratejik Plan 2010-2014*, Ankara 2009, s. 73.

[379] Bölgesel sağlık merkezleri konusu ülkemizde sağlık hizmetlerinin sunumu açısından üzerine düşünülmesi gerekli önemli konulardan birisidir. Sağlık yerleşkeleri ve kentleri kurulması hususu, bölgeler temelindeki yapılar olarak planlanmaktadır. Bölge sağlık merkezleri için yasal belge 2010/50 sayılı Sağlık Bakanlığı Genelgesidir. Sağlık Bakanlığı Tedavi Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün 2.7.2011 tarih ve B.10.0.THG.0.10.00.02-010.06/27132 sayılı resmi yazı ile ilgili kurum ve kuruluşlara bildirilen sözkonusu Genelge uyarınca, Türkiye 29 sağlık bölgesine bölünmüştür. Bu bölünmenin ardında yatan mantık, "*…bölgesel ihtiyaçlar ve hizmet verilen nüfusun sağlık alanındaki öncelikli ihtiyaç ve beklentileri dikkate alınarak, sağlık insan gücü, sağlık tesisi ve modern tıp teknolojisine uygun ve doğru tespit edilmesi, bu kapasitenin, kamu ve özel ayrımı yapmaksızın akılcı ve verimli kullanılarak atıl kapasite ve kaynak israfına sebebiyet verilmemesi ve eldeki mevcut kapasitenin sağlık hizmet sunumuna olumlu biçimde yansıtılarak hizmetin kaliteli, etkili, hızlı, erişilebilir ve hakkaniyetli sunulması…*"dır. Ayrıntılı bilgi için bkz.; http://www.medimagazin.com.tr/mevzuat/genelge/tr-saglik-bolge-planlamasi-hakkinda-genelge-80-97-27553.html (e.t 7.5.2011). Ayrıca 29 bölge için açıklayıcı istatistikî veriler için bakınız; http://tedavi.saglik.gov.tr/e-kitap/index.html (e.t 7.5.2011). Sağlık yerleşke veya kentleri bu bölgeler bazında oluşturulacaktır. Örneğin başkent Ankara'da iki adet sağlık yerleşkesi olacaktır; Ankara Etlik ve Ankara Bilkent. 2011 yılı sonu itibariyle, 1583 yataklı Kayseri Sağlık Kampüsü ve 3566 yataklı Ankara Etlik Sağlık Kampüsü'nün ihaleleri tamamlanmıştır. Kayseri'deki kampüsün yapımına başlanmış olup diğerinin sözleşmesi imzalanma aşamasındadır.

[380] Sağlık Bakanlığı, *Stratejik Plan 2010-2014*, s. 103.

sağlık hizmetinin güvenli ve kaliteli olarak sunulmasını sağlamak" amacının alt amaçlarından biri, Stratejik Planla uyumlu bir biçimde "*Toplum ve Bölge Temelli Sağlık Hizmetleri Organizasyonunu 2014 yılı sonuna kadar tamamlayarak, bölgeleri kendi içerisinde yeterli sağlık alanları haline getirmek*"tir.[381]

Bu noktada anlaşılmaktadır ki, toplum ve bölge temelli sağlık hizmetlerinin sunumu için inşa edilecek sağlık yerleşkeleri ülkemiz sağlık yönetimi gündemini önümüzdeki yıllarda oldukça fazla işgal edecektir. İnşa edilecek bu yerleşkeler Sağlık Bakanlığının alt işveren kullanımı açısından hayatidir. Sağlık Bakanlığı Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı[382] eli ile eşgüdümü sağlanan ihaleler dizisi ile bu sağlık yerleşkelerinin[383] kurulması öngörülmektedir. Kamu-özel ortaklığı finansman yönteminin uygulanma gerekçeleri olarak; kamunun yeterli kaynağının olmaması, ana hizmet alanlarına yoğunlaşılması gerekliliği ve özel sektörün tecrübelerinden faydalanılması gösterilmektedir.[384]

Belli istekliler arasında yapılacak ihale işlemleri yakın zamanda başlamış olup ön ihale ilanı incelendiğinde şu sonuca ulaşılmaktadır; ihaleyi kazanan firma hem yerleşkeyi inşa edecek hem de belli bir süre bazı hizmetleri verecek, bunun karşılığında kamudan belirlenmiş bir süre zarfında belli bir kira bedeli alacaktır. Dolayısıyla projenin finansmanı, tasarımı, inşaatı, tıbbi ekipmanı ve diğer ekipmanı ihaleyi kazanan ilgili firma tarafından tedarik edilecektir. Yine sağlık tesislerinin bakım ve onarımı, görüntüleme, laboratuar ve diğer tıbbi

---

[381] Sağlık Bakanlığı, *2011 Yılı İdare Performans Programı*, Ankara 2010, s. 21.

[382] Kamu özel ortaklığı kavramı alanyazında 3P kısaltması ile ifade edilmektedir; Public Private Partnership. Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı Sağlık Bakanlığının en yeni ana hizmet birimlerinden birisi olup Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına dair 5683 sayılı Kanunun 09 Haziran 2007 tarih ve 26547 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmesi ile 181 sayılı KHK'nin 17/c maddesinin (k) bendine göre Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı adı altında müstakil bir Daire Başkanlığı kurulmuştur. Sağlık alanında kamu ve özel sektör yatırım ortaklığı modelinin geliştirilebilmesine hukuksal zemin sağlamak üzere 1987 tarihli 3359 sayılı Temel Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa 3.7.2005 tarih ve 5396 sayılı Kanun ile tek bir madde eklenmiştir. 3359 sayılı Kanuna Ek 7. madde olarak eklenen bu hüküm kapsamında "Sağlık Tesislerinin, Kiralama Karşılığı Yaptırılması ile Tesislerdeki Tıbbî Hizmet Alanları Dışındaki Hizmet ve Alanların İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Sağlık Bakanlığı Yönetmeliği" 26.7.2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmeliğin amacı yapılmak istenen uygulamayı açık bir biçimde özetlemektedir; Yüksek Planlama Kurulu tarafından karar verilen sağlık tesislerinin, ihale ile belirlenecek gerçek kişilere veya özel hukuk tüzel kişilerine kırk dokuz yılı geçmemek şartıyla belirli süre ve bedel üzerinden kiralama karşılığı yaptırılmasına, ihale yöntemlerine, isteklilerde aranacak niteliklerin belirlenmesine, sözleşmelerin kapsamı ve diğer hususlara dair usul ve esasları belirlemek.

[383] Halihazırda ihale süreci devam entegre sağlık kampüsleri (yerleşkeleri) şunlardır: Adana Entegre Sağlık Kampüsü, Ankara Etlik Entegre Kampüsü, Ankara Bilkent Entegre Sağlık Kampüsü, Bursa Entegre Sağlık Kampüsü, Elazığ Entegre Sağlık Kampüsü, Elazığ Entegre Sağlık Kampüsü, Gaziantep Entegre Sağlık Kampüsü, İstanbul İkitelli Entegre Sağlık Kampüsü, Kayseri Entegre Sağlık Kampüsü, Konya Karatay Entegre Sağlık Kampüsü ve Mersin Entegre Sağlık Kampüsü. Ayrıntılı bilgi için bakınız; http://www.kamuozel.gov.tr/?Islem=YaziKategorileri&BolumID=7 (e.t 8.5.2011)

[384] http://www.kamuozel.gov.tr/?Islem=YaziDetay&IcerikID=112 (e.t 9.5.2011)

destek hizmetleri ile bilgi işlem, sterilizasyon, çamaşır, temizlik, güvenlik ve yemek dâhil olmak üzere destek hizmetlerinin sunumunu, sağlık hizmetleriyle uyumlu ve Bakanlık onayını alacak ticari alanların (örneğin otopark, kafeterya, vs.) yapım ve işletilmesini de üstlenecektir. Kamu özel ortaklığı modeli ile gerçekleştirilecek olan gündemdeki projelerden birinin yapım dönemi 3 yıl, işletme dönemi 25 yıl olmak üzere toplam sözleşme süresi 28 yıldır.[385]

Bu ihaleler yabancı firmaların da teklif sunmasına açık olup yurtdışı kaynaklı sermayenin de ülkemize çekilmesi amaçlanmaktadır. Dikkat çekici bir husus da bu ihalelerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi olmamalarıdır. Anlaşılacağı üzere bina yapımı ve gerekli tıbbi donanımın tedarik edilmesinden sonra hizmet verilmesi boyutunda da alt işveren kullanımı otomatikman gündeme gelmektedir. İhaleyi alan aynı firma tesisin bakım ve onarımı, görüntüleme, laboratuar ve diğer tıbbi destek hizmetleri ile bilgi işlem, sterilizasyon, çamaşır, temizlik, güvenlik ve yemek gibi hizmetlerini 25 yıllığına üstlenecek ve bu işlerden belli bir kazanç elde edecektir. Dikkat edileceğe üzere ilgili firma, klinik hizmet boyutu ile ilgili olarak sadece görüntüleme, laboratuar ve diğer tıbbi destek hizmetleri ile kısıtlanmakta ve sözleşme de salt bunlarla sınırlanmıştır. Bu projelerin sonuçlanması halinde, ülkemizde sağlık alanında alt işverenliğin bulunduğu aşamada daha ileri adımlar atılmış olacaktır. Dolayısıyla alt işveren firma ve firma işçi sayıları çok daha fazla artacak, sağlık sistemi çok daha fazla piyasa ile bütünleşmiş olacak ve rekabet ortamında kar hadleri çok daha fazla dikkate alınacaktır.

A. Sağlıkta Yaşanan Dönüşüm ve Alt İşverenlik

Ülkemiz gündeminde sıkça yer alan sağlıkta dönüşüm konusunu anlayabilmek için ülkemizin son on yılına büyük etki etmiş program ve projelerin öncesine gitmek gerekmektedir. Sağlık alanında 1960 yılından beri reform çalışmaları yürütülmüş, bunlar kimi zaman sosyalizasyon kimi zaman da liberalizasyon biçiminde olmuştur. Ancak konunun ele alınışını sınırlamak adına ağırlıklı olarak son 10 yıllık süreçten söz edilecek ve daha eski dönemlerden kısaca bahsedilecektir.

Daha önceki yıllarda da ülke gündemine gelen bir kısım sağlık ve sosyal güvenlik reformlarının en kapsamlı olanının 2003 yılından sonra olacağı, Adalet ve Kalkınma

[385] http://www.kamuozel.gov.tr/UserFiles/File/Gaziantep/gaziantep_ilan_tr.pdf (e.t 10.5.2011)

Partisi'nin 2002 yılı seçimlerini kazanmasından sonra 16 Kasım 2002 tarihinde yayımlanan "Acil Eylem Planı"ndan[386] anlaşılmaktadır.

Bu plana göre:

"a)devlet hastanesi, sigorta hastanesi, kurum hastanesi ayırımını kaldırmaya yönelik çalışmalar başlatılacak,
b)hastanelerin idari ve mali yönden özerkliğinin sağlanması çalışmaları başlatılacak,
c)Genel Sağlık Sigortası Sistemi kurulacak,
d)aile hekimliği uygulamasına geçilecek ve sağlam bir sevk zinciri oluşturulacak; koruyucu hekimlik yaygınlaştırılacak,
e)özel sektörün sağlık alanına yatırım yapması özendirilecektir."

Söz konusu öngörüler, 2004 yılında uygulanmaya başlanan Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın özünü vermeleri bakımından önemlidir. Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın odaklandığı ana konular genel anlamda yukarıdaki beş husus ile özetlenebilir. Tüm bu dönüşümün sağlık sektörü özelinde olmak üzere temelinin de, Mayıs 1987'de çıkartılmış "3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu" tarafından atıldığı söylenebilir.[387] Bu kanunun 3. maddesinin (b) bendi önemlidir; "…gerektiğinde hizmet satın alınarak kaliteli hizmet arzı ve verimliliği esas alınır." ifadesi, sağlık söz konusu olduğunda hizmet satın alımının önündeki engelleri kaldırmış, keza yine aynı kanunun 5. maddesinin ilk iki fıkrasında belirtilen;

"Bu Kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarına ait sağlık kuruluşları, ilgili Bakanlığın teklifi ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının uygun görmesi halinde Bakanlar Kurulu kararı ile kamu tüzel kişiliğini haiz sağlık işletmesine dönüştürülürler.
Yeterli işletme büyüklüğünde bulunmayan sağlık kuruluşları tek bir sağlık işletmesi altında toplanabilir."

ifadesi pek çok şey anlatmaktadır. Sağlık kurumlarının sağlık işletmeleri temelinde örgütlenmesinin önü açılmakta ve yeterli büyüklükte olmayan "işletmeler"in tek bir sağlık işletmesi çatısı altında toplanabileceğinden kasıtla gelecekteki olası yapılanmanın hukuksal temelleri atılmaktadır. Hangi duruma ulaşılmak istendiğinin bilindiği bir durumda geriye cevaplanması gereken bir soru kalıyor; bunun nasıl olacağı sorusu. Sağlıkta Dönüşüm Programı işte bu soruya cevap vermektedir.

[386] http://www.belgenet.com/eko/acileylem_161102.html (e.t 05.09.2011)
[387] Türk Tabipleri Birliği, *Sağlıkta Dönüşüm Programı 2003 Türkiyesinde Halka ve Hekimlere/Sağlık Personeline Ne Getiriyor*, Ankara 2003, s. 8.

Geçmiş dönemlere geri dönecek olursak, sağlık hizmetlerine erişimin sağlanması hususunda bir dönüm noktası olan 1961 tarih ve 224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalizasyonu Kanunu[388], hem sağlık hizmetinin sunumunu hem de bu hizmet sunumunun finansmanını sağlamak üzere yürürlüğe koyulmuş bir kanundur. Sağladığı en büyük avantaj, sağlık ocaklarının tüm yurt sathına yayılması ve toplumun yoksul bireylerinin de bu sağlık hizmetinden parasız yararlanmasını sağlamasıdır. Fiilen 1963 yılında başlayan sosyalizasyon (toplumsallaştırma) sistemi[389] 1983 yılında tamamlanmıştır.

Sağlık Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından 1990 yılında yürütülen Sağlık Sektörü Master Plan Etüt Çalışması[390] sağlık sektöründeki 1980 sonrasındaki reformun başlangıcı olmuştur.[391] Bu kapsamda iki yıllık bir süreçte Sağlık Bakanlığında, "Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü"[392] kurulmuştur.

Bu dönemde sağlıkta öngörülen değişimin fikirsel altyapısı oluşmaya başlamış ve çevre sağlığı, yaşam tarzları, sağlık hizmetlerinin verilmesi ve sağlıklı bir Türkiye için yaklaşık 30 hedef belirleyen "Ulusal Sağlık Politikası" Taslak Belgesi çıkmıştır. Bu belge TBMM üyelerine dağıtılmış ancak herhangi bir tartışmanın konusu haline getirilmemiş ve herhangi bir yasaya konu edilmemiştir.[393] Sağlık ve sosyal güvenlik alanında 1990'lı yıllarda yasalaşma anlamında başarıya ulaşamamış pek çok çalışma bulunmaktadır. Bu çalışmalar 2000'li yıllarda yaşanılan değişim için birer dayanak noktaları oluşturmuştur.

Bu noktada sağlık alanındaki Dünya Bankası destekli projelere değinmek gerekmektedir; bunlar sırasıyla 1991-1998 yılları arasını kapsayan Birinci Sağlık Projesi, 1994-2004 yılları arasını kapsayan ancak 17 Ağustos 1999 Kocaeli depremi sebebiyle Marmara bölgesinin altyapısının yeniden inşasını finanse etmek durumunda kalan İkinci Sağlık Projesi ve 1997-2001 yılları arasını kapsayan Temel Sağlık Hizmetleri Projesi ismindeki Üçüncü Proje'dir. Sondan bir önceki proje yani dördüncü proje ise 2004-2009 yılları arasını kapsayan Sağlıkta Dönüşüm Projesi (Faz-1)'dir. Hâlihazırda yürüyen son proje 2009-2013 yılları arasını kapsayacak olan Sağlıkta Dönüşüm ve Sosyal Güvenlik Reformu

[388] http://www.ttb.org.tr/index.php?option=com_content&task=view&id=54&Itemid=39 (e.t. 02.09.2011)
[389] T.C. Sağlık Bakanlığı, *Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı İlerleme Raporu,* s.17.
[390] Rapor, sektörün varolan durumunu kapsamlı olarak açıklamış ve sağlık hizmetlerinin acil gereksinimlerini ortaya koymuştur. Bilgi için bkz: http://undp.un.org.tr/who/doc_pdf/saglik_pol.pdf (04.09.2011)
[391] T.C. Sağlık Bakanlığı, *a.g.k*, s. 18
[392] Bu birim sağlıkta dönüşüm için özellikle önem arz etmektedir. Bu birim hâlihazırda Sağlık Bakanlığında Proje Yönetim Destek Birimi olarak işlev göstermektedir. Bu birim sağlık alanında yürüyen Dünya Bankası projelerinin ülkemizde uygulanmasının eşgüdümünden ve izlenmesinden/değerlendirilmesinden sorumlu birimdir.
[393] http://undp.un.org.tr/who/doc_pdf/saglik_pol.pdf (04.09.2011)

Projesi (Faz-2)'dir. Sağlıkta Dönüşüm Projesi (Faz-1) sağlık alanında neredeyse geri dönüşsüz bir yol çizmiştir. Bu anlamda bu projeye bu çalışmada göreli olarak daha fazla yer ayrılacaktır.

1. Sağlıkta Dönüşüm Projesi (Faz-1)

Dünya Bankası ile yapılan sağlık alanındaki dördüncü proje olan Sağlıkta Dönüşüm Projesi toplam 75 milyon Amerikan Doları tutarında bir meblağa ulaşmakta olup bunun 14 milyon Amerikan Doları tutarındaki miktarı Türkiye Cumhuriyeti tarafından karşılanmıştır. Proje[394] 20 Mayıs 2004 yılında başlamış ve 30 Haziran 2009 tarihinde sona ermiştir. 61 milyon Amerikan Doları tutarındaki meblağın 32 milyon doları harcanmıştır. Geri kalan meblağ, ikinci faz olarak da bilinen 2009- 2013 yılları arasını kapsayan beşinci Dünya Bankası projesine aktarılmıştır. Faz-2 projesinin ikraz anlaşması taraflar arasında imzalanmış ve Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Projenin yedi bileşeni ve bu bileşenlerin de kendi alt bileşenleri bulunmaktadır; bunlar kısaca aşağıda belirtilmiştir.[395] Bu bileşenlerin bazıları gerçekleştirilmiş, bazıları ise gerçekleştirilmemiştir.

Bileşen A: Sağlık Bakanlığının Yeniden Yapılandırılması:

A.1. Sağlık Bakanlığının Strateji Planlama ve Politika Geliştirme Kapasitesinin Geliştirilmesi

A.2 Ulusal İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumunun Kurulması

A.3 Özerk Sağlık Tesislerinin Performans Yönetimi Çerçevesinin Hazırlanması

A.4 Sağlık Reformu'nun Uygulanması, İzlenmesi ve Değerlendirilmesi ile ilgili Kapasite Oluşturulması.

A.5 Sağlık Bakanlığı için Sağlık Bilgi Sisteminin Kurulması.

Bileşen B: Sağlık Sigorta Fonu ve Sosyal Güvenlik Kurumunun Kapasitesinin Geliştirilmesi:

B.1. Sağlık Sigorta Fonu ve Sosyal Güvenlik Kurumunun Kuruluşu.

B.2. Sosyal Güvenlik Bilgi Sisteminin Kurulması.

Bileşen C: Sağlık Hizmetlerinin Sunumunun Reorganizasyonu:

C.1. Birinci Basamak Sağlık Hizmetleri İçin Aile Hekimliğinin Uygulamaya Konulması.

---

[394] Projenin Dünya Bankası ile Türkiye Cumhuriyeti arasında imzalanan İkraz Anlaşması'nın Resmi Gazete'de yayımlanmadığı anlaşılmıştır. Sözkonusu ikraz anlaşmasının metnine ulaşabilmek için bakınız; http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/ECA/2007/06/15/9AB2718BFFBA5B8385256EDA004C46A1/2_0/Original/L4737.doc

[395] http://www.pydb.saglik.gov.tr/index.php?option=com_content&task=view&id=57&Itemid=50 (e.t 01.09.2011)

C.2. Kamu Hastanelerine Özerklik Verilmesi
Bileşen D: Halk Sağlığı İşlevlerinin ve İnsan Kaynakları Kapasitesinin Güçlendirilmesi:

D.1 Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı'nın Referans Laboratuar Düzeyinde Akredite Hizmet Üreten Bir Kurum Haline Getirilmesi,

D.2 Refik Saydam Hıfzıssıhha Mektebi Müdürlüğü'nün Ulusal Halk Sağlık Kurumu Olarak Yeniden Yapılandırılması.

Bileşen E: Proje Yönetimi. Proje Yönetimi ve Koordinasyonunu Desteklemek Üzere Proje Yönetimi ve Destek Birimi ile Proje Uygulama Biriminin Kurulması

Bileşen F: Sağlık Eğitim Merkezlerinin Tamamlanması. İkinci Sağlık Projesi Kapsamında Başlamış Olan Eğitim Sağlık Merkezleri İnşaatlarının Tamamlanması.

Her bir bileşen ve onun alt bileşenlerinin yürütülmesi için belli Sağlık Bakanlığının birimleri belirlenmiştir.[396] Ancak bu proje kendisi, Bakanlığın yürütmekte olduğu Sağlıkta Dönüşüm Programına esas teşkil etmektedir. Yani projenin bileşenleri programın hedefleri ile büyük ölçüde çakışmaktadır.

Program sekiz ana hedef etrafında toplanmaktadır:[397]

1) *Planlayıcı ve denetleyici Sağlık Bakanlığı,*
2) *Herkesi tek çatı altında toplayan genel sağlık sigortası sistemi,*
3) *Yaygın, erişimi kolay sağlık hizmeti;*
    a. *Güçlendirilmiş temel sağlık hizmetleri ve aile hekimliği*
    b. *Etkili ve kademeli sevk sistemi*
    c. *İdari ve mali özerkliğe sahip sağlık kuruluşları*
4) *Bilgi, beceri sahibi yüksek motivasyonlu sağlık insan gücü,*
5) *Sistemi destekleyecek eğitim ve bilim kurumları,*
6) *Nitelikli ve etkili sağlık hizmetleri için kalite ve akreditasyon,*
7) *Akılcı ilaç ve malzeme yönetiminde kurumsal yapılanma,*
8) *Karar sürecinde etkili bilgiye erişim.*

Bu sekiz ana hedefi önemlilik derecesine göre dört konuya indirgemek mümkündür gözükmektedir:

a) Üç Sosyal Güvenlik Kuruluşu (Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve Sosyal Sigortalar Kurumu) ile Yeşil Kart sahiplerinin Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında birleştirilmesi.

[396] http://www.pydb.saglik.gov.tr/index.php?option=com_content&task=view&id=57&Itemid=50 (e.t. 7.11.2011)
[397] T.C. Sağlık Bakanlığı, *a.g.k*, s. 20.

b) Sağlık ocakları ve sağlık evleri ile yürütülen birinci basamak (koruyucu) sağlık hizmetlerinin "aile hekimliği" sistemi altında yeniden yapılandırılması.

c) İkinci ve üçüncü basamak sağlık kuruluşlarında (hastaneler ve ileri tetkik ve araştırmaları yapan eğitim araştırma hastaneleri) "sağlık işletmesi" modelinin geliştirilmesi ve uygulamaya konması.

d) Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatının merkez teşkilatının yeniden yapılandırılarak "düzenleyici, denetleyici ve politika belirleyici"[398] bir karakter kazanmasının sağlanması.

İlk iki hedefte belirtilen hususlarla ilgili mevzuat yayımlanmış ve uygulamaya geçmiş olup[399] bu çalışma için önemli olan son iki hususdur. Bu konularla ilgili olarak hâlihazırda taslak mevzuat bulunmakta olup hem merkez hem de taşra teşkilatı (özellikle hastaneler) düzeyinde önemli değişiklikler öngörülmektedir. Dolayısıyla ağırlıklı olarak bu iki husus üzerinde durulacaktır.

Sağlık Bakanlığı tarafından 2008 yılı Ağustos ayında yayımlanmış olan Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı hakkındaki İlerleme Raporu'nda[400] hastane hizmetlerinde bir zihniyet değişimi olduğu belirtilmektedir. Bu zihniyet değişikliği ile Sosyal Sigortalar Kurumu'na bağlı hastanelerin Sağlık Bakanlığına devrolunması kastedilmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu hastanelerinin de Sağlık Bakanlığına devrolunması, sağlık alanında hizmet sunumunda Sağlık Bakanlığının yoğunluğunu daha da artırmaktadır.

Sağlıkta dönüşümün hastanelerle ilgili bir sonraki adımı bu entegrasyon süreci açıklamaktadır; mümkün olduğunca çok hastanede yönetsel yapıyı değiştirmek. Sözkonusu ilerleme raporu bunu oldukça iyi yansıtmaktadır; başta görüntüleme hizmetleri olmak üzere özel sektörden hizmet alımının önündeki engellerin kaldırılması ile gereksiz bekleme sürelerinin kısaltıldığı ifade edilmektedir.[401] Ancak bu liberalizasyonun salt bekleme sürelerini kısaltmayı amaçlamadığını kabul etmek gerekmektedir.

---

[398] Burada "stewardship" kavramı ön plana çıkmaktadır. Türkçesi "yönlendirme, yön verme, dümen tutma" anlamınadır.

[399] SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı ile Yeşil Kartlıların tek bir çatı altında toplanması kapsamında, 20.05.2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile ilk adım atılmıştır. Kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî açıdan özerk olan Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşu olarak kurulmuştur. Diğer husus olan aile hekimliği ilgili olarak da bir takım mevzuat yayımlanmıştır. Bu kapsamda 24.11.2004 yılında kabul edilmiş olan ve 9.12.2004 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5258 sayılı "Aile Hekimliği Pilot Uygulaması Hakkında Kanun" ile 30 Aralık 2010 tarihli "Aile Hekimliği Pilot Uygulaması Kapsamında Sağlık Bakanlığınca Çalıştırılan Personele Yapılacak Ödemeler ve Sözleşme Şartları Hakkında Yönetmelik" ve "25 Mayıs 2010 tarihli Aile Hekimliği Uygulama Yönetmeliği" Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmişlerdir.

[400] http://ekutuphane.tusak.saglik.gov.tr/kitaplar/turkiyeSDP.pdf (05.09.2011)

[401] *a.k.*

Hastaneler üzerinde yapılan bu tasarrufun yolu hastanelerin işletme haline dönüştürülmesinden geçmektedir. Kendi kaynakları (döner sermaye) ile işlev gösteren hastaneler bu durumda tam anlamıyla mali özerkliklerini de ilan etmiş olacaklardır. Halen taslak bir tasarı durumunda olan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde bekleyen Kamu Hastane Birlikleri Kanunu hastaneler için olduğu kadar hastane personeli için de önemli çok değişiklikler getirmektedir.

III. Sağlık Bakanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatında, Değişen Personel Profili Saha Araştırması

Post-fordist kamu personel yapısının kamuya hizmet sunumuna hâkim olması neticesinde çok katmanlı bir yapı ortaya çıkmıştır. 657 sayılı Kanun kapsamındaki devlet memurları (özellikle de üst kurul ve Başbakanlığın bağlı kuruluşlarının personeli) çekirdekte yer almakta, çevrede geçici personel ve en fazla da alt işveren firma işçileri yer almaktadır. Kamu yönetim yapısının bir tarafında oldukça yüksek maaş alan düzenleyici üst kurul üyeleri, diğer tarafında ise asgari ücret ile yaşamını idame ettiren alt işveren firma işçileri bulunmaktadır. Aynı yapının farklı çeperlerini oluşturan bu gruplardan bir kısmı çekirdekte diğer bir kısmı yapının en dışarısında bir konumda bulunmaktadır. Gelir uçurumunun bu denli büyümesi toplumsal ve ekonomik adaletin zedelenmesine neden olmaktadır. Bu noktada yapılması gereken, en dış çeperlerde konumlandırılan çalışan gruplarının mümkün olduğunca merkeze çekilmeleridir.

Sağlık Bakanlığında hem sözleşmelilik hem de alt işverenliği yaygınlaştırma bakımından bir kilometre taşı olan 2003 tarih ve 4924 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle Bakanlık personelinin statü profilinde büyük değişimler gerçekleşmiştir. Yardımcı hizmetler sınıfında alt işverenliği oldukça yaygınlaştıran bu yasal değişikliğe ilişkin hususlar yukarıda incelenmiştir. Bu bölümde, söz konusu değişimden sonra Sağlık Bakanlığında, özel işverenler eliyle 100.000 kişinin üzerinde istihdam edilerek hizmet sunan alt işveren firma personeli hakkında dört farklı araştırma sahasında yapılan araştırmanın sonuçları tartışılacaktır. Bu araştırma Sağlık Bakanlığının merkez teşkilatında iki ve taşra teşkilatında iki olmak üzere dört farklı mekânda gerçekleştirilmiştir.

Merkez ve taşra birimlerindeki farklılık veya benzerliğin alt işveren firma personeli özelinde incelendiği bu araştırmada, ilk bölümde soyut olarak ele alınan esneklik, güvencesizlik, ücretler, sendikasızlık ve çalışma koşulları gibi faktörler bu bölümde somutlandırılacaktır.

Araştırma, merkezde Sağlık Bakanlığının iki ana hizmet birimi olan Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı ve İlaç ve Eczacılık Genel Müdürlüğü'nde çalışan alt işveren firma personeli ile gerçekleştirilmiştir. Taşrada ise, Ankara İl Sağlık Müdürlüğüne bağlı olarak çalışan iki hastanede alt işveren firma işçileri ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bu hastaneler Dışkapı Yıldırım Beyazıt Eğitim ve Araştırma Hastanesi ile Etlik İhtisas Eğitim ve Araştırma Hastanesidir. Bunun yanı sıra, sağlık alanında çalışan bazı işçi ve memur sendikaları ile de görüşmeler yapılmıştır. Bu sendikalar sırası ile Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonuna bağlı işçilerin örgütlendiği Devrimci Sağlık İşçileri Sendikası, Memur Sendikaları Konfederasyonuna bağlı memur ve sözleşmeli personelin örgütlendiği Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanları Sendikası, Türkiye Kamu Sendikaları Konfederasyonuna bağlı memur ile sözleşmeli personelin örgütlendiği Türk Sağlık Sendikası, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonuna bağlı işçilerin örgütlendiği Türkiye Sağlık İşçileri Sendikası ve Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonuna bağlı memur, işçi ve sözleşmelilerin örgütlendiği Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikasıdır. Bu kapsamda en ayrıntılı ve kapsamlı bilgiler Devrimci Sağlık İşçileri Sendikasından alınmıştır. Zira sağlık alanında alt işveren işçilerin örgütlendiği tek sendika budur. Söz konusu sendika esas olarak üniversite hastanelerinde (Hacettepe Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesi, Uludağ Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesi, Çukurova Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesi, İstanbul Üniversitesi Tıp Fakülteleri Hastaneleri, Dicle Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesi vb.) çalışan alt işveren firma işçileri arasında örgütlenmiş olup Sağlık Bakanlığı hastanelerinde örgütlenmesi üniversite hastanelerine oranla daha zayıftır. Ancak, Sağlık Bakanlığı hastanelerinde de örgütlenme çalışmaları devam etmektedir. Devrimci Sağlık İşçileri Sendikası sağlık alanında yürüyen alt işverenleşmeye karşı en önemli toplumsal direnç merkezlerinden birisi olup bu kapsamda aktif olarak faaliyet göstermektedir.[402] Bu sendikanın, çeşitli üniversitelerin tıp fakültesi hastanelerinde alt işveren firma işçilerinin çalıştırılması durumu ile ilgili olarak, alt işveren ve asıl işveren arasında muvazaa bulunduğuna dair Bölge Çalışma Müfettişlikleri bünyesindeki iş müfettişlerinden alınmış muvazaa kararları bulunmaktadır.[403]

[402] http://www.devsaglikis.org.tr/index.php?bolum=yazioku&no=1598 (e.t 14.5.2011)

[403] http://www.devsaglikis.org.tr/index.php?bolum=yazioku&no=1217 (e.t 13.5.2011). Muvazaa kararına 6 gün içinde iş mahkemesinde itiraz edilmedikçe veya itiraz üzerine mahkeme kararı muvazaa kararının onaylanması yönündeyse, alt işveren firmanın işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçileri sayılmaktadır, yani işçiler doğrudan esas işverenin işçileridirler. Ayrıca alt işveren ve esas işverene de para cezası uygulanmaktadır. Tüm bu işlemler 27.9.2008 tarih ve 27010 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Alt İşveren Yönetmeliğinin 13. maddesi uyarınca yerine getirilmektedir. Muvazaa aşağıdaki durumlarda gündeme gelmekte olup Devrimci Sağlık İşçileri Sendikasının başvurusu üzerine iş müfettişlerinin raporlarında aşağıdaki sebeplere atıflar bulunmaktadır. Ancak en önemli muvazaa nedeni olarak ortaya çıkan husus şu olmaktadır; üniversite hastanelerinde işçi çalıştıran alt işveren firma kendi personeli üzerinde, hastane yönetimi kadar söz sahibi

Görüşülen diğer işçi ve memur sendikalarının Devrimci Sağlık İşçileri Sendikası kadar alt işverenlik konusuna vakıf olmadıkları ve dolayısıyla da bu konuda yoğun bir faaliyette bulunmadıkları gözlemlenmiştir.

Devrimci Sağlık İşçileri Sendikası aracılığıyla yukarıda adı geçen iki eğitim ve araştırma hastanesi ile irtibat kurulmuş ve bu hastanelerde çalışan alt işveren firma işçileri ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Sağlık Bakanlığı ana hizmet birimleri ile eğitim ve araştırma hastanelerindeki alt işveren firma işçileri arasındaki kurumsal aidiyet bağı arasında hissedilebilir bir fark bulunmaktadır. Yaklaşık dört yüz kişiden oluşan, Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatı birimlerinin temizliğinden sorumlu alt işveren firma işçilerinden, sadece Avrupa Birliği Koordinasyon Daire Başkanlığı'nda veya İlaç ve Eczacılık Genel Müdürlüğü'nde çalışanları ile görüşülmüş olması diğer hizmet birimlerindeki temizlik firması çalışanları hakkında da önemli fikirler vermektedir. Zira sözkonusu 400 kişilik çalışan grup ana hizmet birimleri arasında düzenli olmayan bir rotasyona[404] tabidirler. Bu durum merkezdeki birimlerde hizmet veren alt işveren firma işçileri bakımından aidiyeti yıpratan hatta ortadan kaldıran bir faktördür. Diğer yandan araştırma hastanelerinde çalışan firma işçilerinin kurumsal olmasa da bireysel aidiyetlerinin daha güçlü olması gerektiği düşünülmektedir çünkü birimler arası rotasyonun Bakanlık merkez birimler arasındaki kadar sık olmadığı görülmüştür.

Görüşmeler fonksiyonel sınıflar bazında temizlik, güvenlik ve yemekhane hizmetlerini gerçekleştiren alt işveren firma işçileri ile gerçekleştirilmiştir. Merkez teşkilattaki ilgili birimlerde temizlik, güvenlik ve yemekhane hizmeti veren farklı alt işveren firma işçileri ile, Dışkapı Yıldırım Beyazıt Eğitim ve Araştırması Hastanesi'nde de her üç hizmeti veren farklı firmaların farklı işçileri ile, Etlik İhtisas Eğitim ve Araştırma Hastanesi'nde ise sadece temizlik konusu ile ilgilenen temizlik firması işçileri ile görüşme gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla sağlık ve yardımcı sağlık hizmetleri veren alt işveren firma personelleri ile

---

olamamakta, tabiri caizse alt işveren firma personeli doğrudan başhekimliğin emrinde çalışmakta ve bu durum işçileri doğrudan asıl işverene bağımlı kılmaktadır. Alt işveren ve asıl işveren arasındaki muvazaalı ilişkinin tanımı tüketici bir biçimde, Alt İşveren Yönetmeliğinin Tanımlar başlıklı 3. maddesinde yer almıştır;
1)İşyerinde yürütülen mal veya hizmet üretimine ilişkin asıl işin bir bölümünde uzmanlık gerektirmeyen işlerin alt işverene verilmesini,
2) Daha önce o işyerinde çalıştırılan kimse ile kurulan alt işverenlik ilişkisini,
3) Asıl işveren işçilerinin alt işveren tarafından işe alınarak hakları kısıtlanmak suretiyle çalıştırılmaya devam ettirilmesini,
4) Kamusal yükümlülüklerden kaçınmak veya işçilerin iş sözleşmesi, toplu iş sözleşmesi yahut çalışma mevzuatından kaynaklanan haklarını kısıtlamak ya da ortadan kaldırmak gibi tarafların gerçek iradelerini gizlemeye yönelik işlemleri.

[404] Aynı rotasyon hususu Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı ve İlaç ve Eczacılık Genel Müdürlüğü'nün yemek ve güvenlik hizmetlerinde çalışan alt işveren işçileri açısından da geçerlidir. Bu rotasyon kimi zaman işçilerin isteği dâhilinde kimi zaman ise firma veya Bakanlık temsilcilerinin isteği üzerine gerçekleşmektedir.

herhangi bir görüşme gerçekleştirilmemiştir. Bu bağlamda, doğrudan sağlık hizmeti veren yani asıl olarak sağlık hizmetinin verilmesinden sorumlu olduğu söylenebilecek görüntüleme, biyo-kimya (laboratuar) ve hemşirelik hizmetleri veren alt işveren firma çalışanları ile görüşmeler yapılması başka çalışmaların araştırma, tartışma ve analiz konuları olarak önerilebilir.[405]

Bu tez çalışmasının saha çalışmasında izlenmiş olan araştırma yöntemi niteliksel araştırma yöntemi olup alt işveren firma işçiler ile yapılan görüşmeler yarı yapılandırılmış görüşme tekniği çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Önceden hazırlanmış bir soru seti farklı alt işveren firma işçileri ile yapılan görüşmelerde kullanılmıştır. Ancak mümkün olduğunda sözkonusu soru setindeki sorular dışında da sorular sorularak görüşmeciyi alt işverenlik deneyimi bazında daha iyi tanıma yoluna gidilmiştir. Toplamda 17 alt işveren firma çalışanı[406] ile görüşme gerçekleştirilmiştir. Görüşme yapılan kişilerin kendi deneyimleri çerçevesinde sorulara verdikleri cevaplar yanında sübjektif değerlendirmelerinin de özellikle önemli olduğu düşünülmektedir. Bu nedenle, soruların cevaplandırılmasından sonra kişilerin kişisel yorumları da alınarak değerlendirilmiştir. Aynı zamanda, görüşme yapılan mekânlarda yapılandırılmamış katılımcı gözlem yöntemi uygulanarak çalışanlar kendi çalışma yerlerinde hizmet verme esnasında gözlemlenmiştir.

Alt işveren firma işçilerinin her birine aşağıdaki soru seti uygulamış olup her birinden alınan cevaplar çalışmanın başlangıç aşamasında farklılık arz ederken, saha çalışmasının sonlarına doğru verilen cevaplarda kişiye özel durumlar (isim, medeni durum, çocuk sayısı gibi) haricinde bir yeknesaklık göze çarpmıştır. Dolayısıyla belli bir noktadan sonra alınan cevaplar birbirinin tekrarı olmaya başlamıştır ve çalışmaya bu noktada son verilme ihtiyacı belirginleşmiştir. Bu durum, alt işveren firma işçilerinin işyerlerinde aşağı yukarı aynı sorunlarla uğraşmaları örnek verilebilir. Saha çalışması, Bakanlık merkez teşkilat ayağı belli aralıklarla yaklaşık bir hafta sürmüş olup taşra ayağı bir gün içerisinde tamamlanmıştır.

Temizlik, güvenlik ve yemek hizmetlerinde çalışanlar yani bu çalışmanın kapsamına girenler haricinde ayrıca Sincan Dr. Nafiz Körez Devlet Hastanesi'nde alt işveren firma işçisi olarak çalışan bir radyoloji teknisyeni ile ve Sağlık Bakanlığına bağlı olarak Alo 171 Sigara Bıraktırma Hattı'nda çalışan bir alt işveren firma görevlisi ile de görüşme gerçekleştirilmiştir.

[405] Ancak bu eksiklik yine de bu çalışma açısından büyük bir engel teşkil etmemektedir. Zira sağlık ve yardımcı sağlık hizmetlerinin alt işverene devri noktasında teorik bilgi çerçevesinde tartışma yapılmakta ve ayrıca güncel durum bilgisi verilmekte ve hukuksal bir çerçeve de çizilmektedir.

[406] Bu rakama dört farklı sendikanın temsilcisi ve Alo 171 Sigara Bıraktırma Hattı'nda çalışan bir alt işveren çalışanı dâhil değildir.

Ancak bu görüşmelerden çıkan sonuçlar bu çalışma kapsamında bir değerlendirmeye alınmış değildir.

Bu merkez teşkilatı birimlerinin ve bu hastanelerin neden seçildiği sorularına gelince; bu niteliksel araştırmada merkez teşkilat olarak Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı ve İlaç ve Eczacılık Genel Müdürlüğünün seçilmesi araştırmacının hâlihazırda bu birimlerin alt işveren işçileri ile tanışıklık içinde bulunmasıdır. Sözkonusu işçiler dışarıdan başka bir araştırmacı ile paylaşmayabilecekleri bir takım bilgileri de araştırmacı ile daha önceden tanışmış oldukları için belli bir noktaya kadar paylaşmışlardır. Dolayısıyla bu noktada, aynı çalışma ortamı paylaşmak araştırma açısından bir avantaj olarak görülebilir.

Ancak aynı durum hastaneler için tam olarak geçerli olamamıştır. Hastanelerdeki alt işveren işçilere Devrimci Sağlık İşçileri Sendikası yolu ulaşılmış olup hastanelerdeki sendika irtibat noktasının yardımcı olabildiği kadarı ile işçilerle görüşme yapılmış ve işçilerin kendilerini araştırmacıya yakın hissederek bilgilerini araştırmacı ile çok da rahat bir şekilde paylaşamamışlardır. Bunda hastane gibi bir çalışma ortamının sunduğu zorluklar ve her daim alt işveren firma işçilerinin denetim ve gözetiminden sorumlu şeflerin kontrol amaçlı ziyaretlerinin önemli rolü olmuştur.

Aşağıdaki bölümde öncelikle merkez teşkilatında çalışan personel ile yapılan görüşmeler değerlendirilecek, sonrasında ilgili eğitim araştırma hastaneleri bazındaki bulgular özetlenecektir. Alt işveren firma çalışanlara yöneltilen sorular şunlardan oluşmaktadır;

- Medeni durumunuz nedir? (Bu soruya eğer evli ise eşinin çalışıp çalışmadığı ve varsa çocuk sayısı da dâhildir.)
- Ücretiniz ne kadar?
- Çalışma koşullarınız nasıl?
- İşe giriş hikâyeniz nedir?
- Alt işveren (taşeron) kavramından ne anlamaktasınız?
- Hâlihazırda çalıştığınız işten önce bir işte çalışıyor muydunuz?
- Hâlihazırda çalıştığınız işte ne kadar süredir çalışıyorsunuz?
- İşinizde herhangi bir risk görebiliyor musunuz? (Bu soru iki yönlüdür; hem iş güvencesi bağlamında hem de işyeri ortamında karşılaşılan sağlık ve güvenlik riskleri kastedilmektedir)
- Düzenli veya düzensiz hizmet-içi eğitim alabiliyor musunuz?

- Parası olsa (örneğin piyangodan ikramiye çıkması halinde) veya başka bir iş bulmuş olsa işinizi değiştirmeyi düşünür müsünüz?

A. Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı ve İlaç Eczacılık Genel Müdürlüğü'nde Gerçekleştirilen Görüşmeler

İki ana hizmet birimi olan Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı[407] ile İlaç Eczacılık Genel Müdürlüğü'nde[408] öncelikle alt işveren temizlik firmasının işçileri ile görüşülmüştür. Görüşülen 5 işçinin hepsi evli olup her birinin en az ikişer çocuğu bulunmaktadır. Aldıkları ücretler asgari ücretin biraz üstündedir.[409] Aldıkları ücretler arasındaki fark, 150 ila 200 TL arasında bir rakama denk gelmektedir. Ancak rakamlar çocuk sayısına göre -her çocuk başına 15 lira- artmaktadır. Dolayısıyla iki çocuklu bir işçi için ortalama 800-850 lira gibi bir ücret aralığından bahsetmek mümkündür. Kasım 2010 itibariyle 4 kişilik bir ailenin açlık sınırının 861 TL olduğu düşünüldüğünde eğer alt işveren firma işçisinin eşi bir işte çalışmıyor ise ve başka bir gelir kaynakları da yok ise ailenin açlık sınırında yaşadığını söylemek abartılı olmayacaktır.[410] Ayrıca sözkonusu meblağa yol ve yemek ücreti de dâhil olduğu için, bunların ücretten düşülmesi durumunda geriye çok daha düşük bir asgari ücret kalmaktadır. Dolayısıyla işçilere verilen ortalama ücretin asgari ücretten 150 ila 200 TL daha yüksek olmasının nedeni ulaşım ve yemek giderleri için alt işverenin verdiği fazladan ücrettir[411]. Ancak alt işverenin verdiği bu fazladan nakit para işçiler

[407] Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinde, Sağlık Bakanlığının sorumluluk alanına giren konularda, Avrupa Birliği mevzuat uyum çalışmalarını yürütmek ve gerekli işbirliği ve koordinasyonu sağlamak üzere kurulmuştur. Ayrıntılı bilgi için bakınız; http://www.saglik.gov.tr/ABKD/ana-sayfa/1-380/20110519.html (e.t 15.5.2011)

[408] 181 Sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de belirtildiği üzere sağlık hizmetlerinde kullanılacak ilaçların imalini, ithalini ve piyasaya arz şekillerini izne bağlamak, ilaçların kaliteli olarak uygun fiyatlarla ve sürekli bir şekilde halka ulaşmasını sağlamak ve bu amaçla gerekli kontrolleri yapmakla sorumlu ana hizmet birimdir. Detaylı bilgi için; http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=4.5.181&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch= (e.t 15.5.2011)

[409] 2010 yılı 1 Temmuz-31 Aralık periyodu itibariyle asgari ücret 16 yaşından büyükler için 600 liradır. Evli olup olmama ve çocuk sayısına göre ücret artmaktadır. Görüşmeler 2010 yılı sonunda gerçekleştirildiği için asgari ücret için 2010 yılı esas alınmıştır. 2011 yılının ilk üç ayı için 16 yaşından büyük, bekâr ve çocuksuz bir işçi için asgari ücret 630 liradır.

[410] Türk-İş Sendikası her ay dört kişilik aile için açlık ve yoksulluk sınırı hesaplayarak yayımlamaktadır. Halihazırdaki açlık sınırı 2011 yılı Nisan ayı için 860 TL olup yoksulluk sınırı 2,833 TL'dir. Dolayısıyla Sağlık Bakanlığında alt işveren firma personelinin açlık tehlikesi ile karşı karşıya kalma ihtimali her zaman bulunmaktadır.

[411] Asgari ücretin üstüne eklenen bu meblağın 22 gün üzerinden hesaplaması yapılırsa ne yemeğe ne de ulaşıma yeteceği son derece nettir. Buna basit bir örnek vermek gerekirse, farklı bir alt işveren firma olan temizlik işçisinin yine farklı bir alt işveren firmanın sunduğu yemek hizmetinden yararlanabilmesi için günlük 7 TL para vermesi gerekmektedir. Memur olan personelin yediği öğle yemeklerinin parasını sübvanse eden devlet (ek gösterge rakamına göre yemek fiyatı 2 TL'den başlamaktadır, dolayısıyla bu durumda devlet 5 liralık bir sübvansiyon sağlamaktadır) alt işveren firma personeli için böyle bir yardımda bulunmamaktadır. Devletin böyle bir yardımda bulunması da mümkün değildir, ancak alt işveren firmalar ile devlet arasında imzalanan

tarafından yemek ve ulaşım gibi işe ilişkin ihtiyaçlar için sarfedilmek yerine nakit olarak tutulmakta ve ailevi ihtiyaçların giderilmesine harcanmaktadır. Bu durumda temizlik firması işçileri yiyeceklerini evlerinden tedarik etmekte ve ulaşımı da aynı yerde veya yakın bir yerde çalışan arkadaşlarının sahip oldukları vasıtaları ile sağlamakta olup az ama oldukça hayati bir miktar parayı aile bütçesine aktarabilmek için çaba sarfetmektedirler. O halde normal şartlar altında bu kişilerin asgari ücretle kendilerini ve ailelerini geçindirmeye çalıştığını söylemek mümkündür.

Ayrıca, çalışan işçilerin önemli bir ortak özelliği de tanıdıklar vasıtası ile işe girmeleridir. Asgari ücretten biraz daha fazla bir ücretle temizlik işçisi olmak için "referans" olarak tabir edilen kişilerin tavsiyesi gerekmektedir. Ancak ilginç olan nokta bu "referans"ın ihaleyi kazanan firma içinden (örneğin firmanın sahibi) değil Sağlık Bakanlığı bürokrasisi içinden olmasının gerekmesidir. Görüşülen işçilerin büyük çoğunluğu firma hakkında pek az bilgiye sahip olup firmanın sahipleri hakkında ise hemen hiçbir bilgiye sahip değildirler.[412] İhaleyi alan firmada işçileri organize eden ve firma ile Bakanlık arasında köprü olma vazifesi gören üniversite mezunu bir firma çalışanı Sağlık Bakanlığının ana hizmet birimlerinden olan İdari ve Mali İşler Başkanlığı'nda kendisine bir oda verilmiş bir "müdür"dür. Ayrıca İlaç ve Eczacılık Genel Müdürlüğü'nde, sözkonusu işçilerin denetiminden sorumlu bir "şef" bulunmaktadır. Buradan şöyle bir sonuç çıkarmak mümkün olabilecektir; işçilerin alımı ve yönetiminde alt işveren firma etkisiz olup Bakanlığın talimatları geçerli olmaktadır. İhaleyi kazanan yeni alt işveren firma eski alt işveren firmanın işçilerini yeniden işe almayı taahhüt etmekte ve bu taahhüdü de yerine getirmektedir. Dolayısıyla ihale makamı olarak Bakanlık bürokrasisi alt işveren temizlik firmasının ve firma işçilerinin üzerinde egemen bir güce sahiptir. Bu durumu anlamak için alt işveren firma ile Sağlık Bakanlığı arasında imzalanan sözleşmenin incelenmesi gerekmekte ve ilgili hükümlere göre daha sağlıklı bir yargıya varmak gerekmektedir. Ancak sözleşmenin bir örneğine ulaşmada yaşanacak sıkıntı göz önüne alınarak böyle bir teşebbüste bulunulmamış, kaldı ki işçilerin kendileri dahi firma ile imzaladıkları çalışma sözleşmelerinin birer örneğini firmadan alamamaktadır. Bu bağlamda firma ile Bakanlık arasında imzalanan sözleşmeye ulaşmanın oldukça zor ve zahmetli olduğu düşünülmektedir. Fakat hâlihazırdaki işçilerden alınan bilgiler ışığında, sözleşmedeki

sözleşmelerde işçi lehine bir hüküm konulması gerekmektedir. Dolayısıyla yaklaşık 154 TL'lik bir öğle yemeği faturası temizlik firması işçilerine verilen tüm parayı daha işyerine ulaşım sağlanmadan bitirmektedir.

[412] Bu birbirini tanımazlık hali alt işveren firmanın "patron"u için de geçerlidir. Yıllar içinde gelip geçen firma sahipleri de iş verdikleri işçileri çok iyi tanımamaktadır. İki kesim arasında tanışıklık Bakanlık bürokrasisi yolu ile olmaktadır. İşe giriş için firma sahibinin referansından çok Bakanlık bürokrasisi içerisinden (tercihen hiyerarşinin üst basamaklarından) kişilerin referansı önemlidir. Bu da alt işveren ve üst işveren arasında bir muvazaa olup olamayacağı hususunda bir soru işareti yaratmaktadır.

hükümler ne olursa olsun Bakanlık bürokrasisinin başat olduğu ve bu durumun da olası bir muvazaa sebebi sayılabileceği düşünülmektedir. Zira normal koşullarda alt işverenin inisiyatifi çerçevesinde istihdamı ve idaresi gereken işçiler Bakanlık bürokrasisi tarafından yönetilmekte ve bu durum da işçilerin asıl işverenin işçileri gibi değerlendirilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.[413]

Bunun yanı sıra görüşülen işçilerde gözlemlenen bir diğer ortak özellik de hemen hiçbirinin yakın veya uzak geleceğe dair belirgin bir planının olmayışıdır. Düşük ücret zihinlerde bir belirsizlik ve endişe yaratmakta ve tek bir hedef olarak, her yıl yenilenen ihalede işi alan firmada işte kalmayı başararak hayatını idame ettirebilmek olup bunun için de imkânlar elden geldiğince zorlanmaktadır. Bunun dışında işçiler arasında bir beklentiye rastlanmamıştır. En önemli "keşke" konusu ise memur olabilmektir. Zira memurlarla birlikte çalışan – kimi zaman memurlarla aynı işi yapan - bu kişiler için memur olmak ulaşılması hayal bir konum olarak durmaktadır. Bakanlık merkez teşkilattaki alt işveren firma çalışanları açısından bir diğer göze çarpan ortak özellik de sendikasızlıktır. Bu durumun da akla yakın bir nedeni bulunmaktadır; Bakanlık bürokrasisine bu kadar yakın olmak durumunda olan alt işveren firma işçisinin sendikalı olmasını beklemek pek tabii ki mümkün değildir.

Bir başka önemli husus yukarıda da bahsi geçen, alt işveren firma işçilerinin firma ile imzaladıkları sözleşme hakkında hiçbir bilgiye sahip olmamaları, sözleşmenin bir örneğini alamamaları, sözleşmeyi okumak için yeterli süreye sahip olamamaları ve sözleşme hakkında ayrıntılı olarak bilgilendirilmemeleridir.[414] Sözleşmeye sadece imza atılması ve gerisine hiçbir şekilde karışılmaması yazılı olmayan bir kural haline gelmiştir. Bu durum çalışanların haklarının ve sorumluluklarının farkına varmalarını engellemektedir, örneğin devlet memurlarının maaşlarını aldıkları bankanın verdiği promosyonlardan yararlanırken, alt işverenlerin ücretlerini bankadan alırken banka promosyonunu –mümkün olmasına rağmen- almaları sözkonusu olmamaktadır. Ancak, firmanın işçiler için ödediği ücret için düzenlediği

[413] Hukuken alt işveren işçisi ancak fiilen asıl işveren işçisi olarak çalışma durumunun Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Müfettişlerince tespiti gerekmektedir. Kanımca Bakanlık bünyesinde çalışan alt işveren firma işçilerin muvazaa nedeniyle asıl işverenin işçileri olarak işlem görmeleri gerekir zira yürürlükteki "Alt İşveren Yönetmeliği"nin "Muvazaa" tanımının dört unsurundan birisi olarak sayılan "*Asıl işveren işçilerinin alt işveren tarafından işe alınarak hakları kısıtlanmak suretiyle çalıştırılmaya devam ettirilmesi*" ifadesi bu noktada dikkate alınmalıdır. Hukuki durumdan farklı olarak fiili durumda asıl işveren, temizlik firması işçilerini istihdam etmek için alt işveren firma kullanmaktadır. Bu sayede, 1988 yılından önce memurlar eliyle yürütülen yardımcı hizmetler şimdi alt işveren firma aracılığı ile çok daha az bir maliyetle daha fazla çıktı alarak yürütülmektedir. Ama bu işlemler alt işveren vasıtası ile sağlanmaktadır.

[414] Bu sözleşme görülemediği için de örneğin sözleşmede işçilere ilişkin yer alan avantajlı veya dezavantajlı hükümler bilinememektedir. İşçiler için acaba bu sözleşmede ulaşım ve yemek için bir ücret öngörülmüş mü, öngörülmüşse ne kadar öngörülmüş bunlar bilinmemektedir.

ücret bordrosunu işçi görebilmektedir, dolayısıyla işçi kendisi için işverenin devlete ne kadar vergi ödediğini bilebilmektedir. Bu sayede Sosyal Güvenlik Kurumu'na ne kadarlık bir ücret üzerinden prim ödemesi yapıldığı da ortaya çıkmaktadır. İşçi lehine olan bu durum sadece bu araştırmanın konusu olan işçilerin durumu açısından geçerlidir. Dolayısıyla başka kamu kurumlarındaki alt işveren işçiler için aynı durum geçerli olabilir veya olmayabilir.[415] Bakanlığın işçi lehine bir uygulaması, işçinin sigorta priminin yatırılmaması halinde firmanın banka hesabına Bakanlık tarafından herhangi bir ödeme yapılmamaktadır.

Daha önce zikredilmiş olan ve "girdi-çıktı" olarak tanımlanan işlem çalışma kapsamındaki işçilere de uygulanmaktadır. Kıdem tazminatı almaları ve diğer kazanılmış haklarını kullanmalarını engellemek üzere işçiler, işte bir yıllık süreleri dolmadan işten çıkmış gibi gösterilerek hemen ertesi gün veya birkaç gün sonra işe geri alınmaktadırlar. Sözkonusu bildirimler işveren tarafından Sosyal Güvenlik Kurumu'na yapılmaktadır.[416] Bu sayede hem işçinin kıdem tazminatının birikmesi engellenmekte hem de işte tecrübeli işçi çalıştırılmakta ve yeniden işçi eğitmek gereksinimi doğmamaktadır. Bu hukuksuz durumun kamu yönetiminin içerisinde bir yerlerde yaşanması ayrı bir tartışma konusudur. Ancak alt işveren firmanın çıkış noktası da zaten budur: esas işverenin işçinin hakları noktasında uğraştırmamak, sigorta primi, vergi ve diğer konulardan esas işvereni bağımsız kılmak ve tüm bunları alt işverene aktarmak.[417] İşverenin hukuk dışı bir güvencesizlik mekanizması olarak kullandığı "girdi-çıktı", yoğun bir şekilde uygulanmaktadır. Bunu engellemek üzere İş Mahkemesi'nde davalar açılmış ve açılmakta olup ispat edilebilmesi halinde mahkeme işçiler lehine sonuçlanabilmekte ve ilgili süreler birleştirilerek işçi ispat ettiği yıl üzerinden kıdem tazminatına hak kazanmakta ve emekli olabilmektedir. Ancak dava açma yoluna gitmeksizin çok daha az bir tazminata razı olarak işinden ayrılan veya hiç tazminat almaksızın ayrılanlar

[415] Sağlık Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın 11.05.2010 tarih, 4794 sayı ve 2010/29 sıra numaralı Hizmet Alımları Kapsamında Çalıştırılan İşçilerin Hakları konulu Genelgesinde ücretlerin geç yatırılması durumunda alt işveren firma işçilerinin sorunlarını gidermek üzere Sağlık Bakanlığı birimlerine alt işveren firmalarının hak edişlerini ödememeleri gerektiği bildirilmekte ve İş Kanunu uyarınca bu durumun yasal altyapısı belirtilmektedir. Ayrıca alt işveren firmanın işçilere yönelik yükümlülük ve sorumlulukları bulunduğu hatırlatılmaktadır. http://www.sgb.saglik.gov.tr/content/files/genelgeler/2010/genelge_2010_29.pdf (e.t 24.5.2011)

[416] Sistem artık elektronik altyapıya geçmektedir. Bu kapsamda "E-Bildirge" isminde bir proje ile bildirimlerin elektronik bir veri tabanına yapılması sözkonusu olup bürokratik işlemlerin bu sayede azaltılmasının öngörüldüğü ifade edilmektedir. Bu sistem ödenmiş primlerin elektronik ortamda görülebilmesini sağlamakta ve bir takım belgelerin çıktılarının alınmasını mümkün kılmaktadır ancak şu farkla ki; sisteme kayıt ve giriş için kullanıcı adı ve şifre sadece işverende bulunmakta ve işçinin bu sisteme girebilmesi mümkün olmamaktadır. Sisteme giriş için; https://ebildirge.sgk.gov.tr/WPEB/amp/loginldap (e.t 16.5.2011)

[417] Kamu kurumlarında temizlik hizmeti ihaleleri alan bir şirketin bilgileri arasında bu husus açıkça ifade edilmektedir. http://www.orpas.com.tr/sirket_profili.htm (e.t 15.5.2011)

da olabilmektedir.[418] Yine alt işveren firmanın bir yılsonunda kapanıp başka isim altında açılması ve ihaleyi tekrar kazanması da kanuna karşı kullanılan hile yollarından biridir. Bu durumda da farklı isimli yeni bir alt işveren firma işsiz kalmış işçileri tekrar istihdam etmektedir.

Yemek hizmeti sunan aşçı olarak çalışan işçi ile yapılan görüşmede de aşağı yukarı aynı bulgulara rastlanmıştır. Tek fark çalışma saatlerinin temizlik firması çalışanlarına kıyasla daha uzun ve belirsiz olmasıdır.[419] Ayrıca, çalışma saatinin uzaması halinde fazla mesai ücretinin ödenmesi gibi bir durum da sözkonusu olmamaktadır. İhaleyi alan yemek firmaları her yıl yapılan ihale sonucunda değişmekte ve bu da profesyonelleşmeyi kötü yönde etkilemekte ve kısa bir süre içinde kar etme ön plana alınmakta ve hizmette kalite ilk birkaç aydan sonra düşmekte, bundan sonraki süreçte mümkün olan en fazla kısıntı ve tasarruf ile yemek hizmeti verilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca hizmet kalitesinde düşüşün yanı sıra, sözkonusu yemek şirketi, çalışanını işten kolayca çıkarılabileceği ve yerine başka bir işçi istihdam edebileceği hususunda tehdit edebilmektedir.

Yine tüm alt işveren firma işçileri açısından göze çarpan bir özellik de ellerine yüklü bir para geçmesi halinde hiçbirinin alt işveren firma çalışanı olarak kalmaya istekli olmamasıdır. Yaptığı işten tatmin olan ve elinde yeterli parası olsa bile işine devam etmek isteyen alt işveren firma personeline rastlanmamıştır.[420] Ev sahibi olmak, çocuklarının mümkünse yüksek tahsil yapmalarının sağlamak en önemli idealler olarak ön plana çıkmaktadır.

İlaç ve Eczacılık Genel Müdürlüğü ile Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı'nın güvenliğini sağlamakla sorumlu alt işveren firmanın işçisi ile de görüşülmüştür. Sözkonusu güvenlik çalışanı, yemek ve temizlik firması çalışanlarına oranla 100 TL daha fazla bir ücret almakta ve çalışma koşullarını diğer alt işveren firma işçilerine göre daha iyi bulmakta ama bunu işçisi olduğu şirketin kurumsal olmasına bağlamaktadır.

---

[418] "Girdi-çıktı" mekanizması dâhil olmak üzere pek çok konuda işçileri aydınlatmak üzere hazırlanmış "sendika.org" internet sitesinde bu konuda ayrıntılı bilgi bulmak mümkündür; http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=3206#soru3-9 (erişim tarihi; 16.5.2011). Ayrıca "girdi-çıktı" konusu özelinde işçinin önemli bir avantajı da 4857 sayılı İş Kanununun 20 ve 21. maddelerinde bulunmaktadır. Bu maddelerde geçerli bir gerekçe göstermeksizin işten çıkarılan yani sözleşmesi fesholunan işçi için tazminat alma hakkı bulunmaktadır ancak konunun yetkili iş mahkemesine intikal ettirilmesi gerekmektedir. "Girdi-çıktı"nın işçiler açısından bir diğer zararlı etkisi bir yılını doldurmayan işçilerin ücretli yıllık izin hakkı kazanamamasıdır. 4857 sayılı Kanunun 53. maddesi; "*İşyerinde işe başladığı günden itibaren, deneme süresi de içinde olmak üzere, en az bir yıl çalışmış olan işçilere yıllık ücretli izin verilir*" demektedir. Ancak uygulamadaki hukuksuzluk işçileri, eğer izne ihtiyaçları varsa ücretsiz izin almaya veya hiç izin kullanmamaya mecbur bırakmaktadır.

[419] Ramazan aylarında işçiler işten çıkartılmakta ve ücret alamayıp sigorta primleri de yatırılmamaktadır.

[420] Bunun tek bir istisnası, temizlik işi yapan alt işveren firma çalışanlarından bir kadın işçi işini gene de bırakmayacağını ifade etmiş olmasıdır. Zorluklarına rağmen yaptığı işi sevdiğini dile getirmiştir. Ayrıca memur olup olmamayı hiç sorgulamadığını ifade etmiştir.

Güvenlik çalışanının yemek ve temizlik firması çalışanlarından farklı olarak, kurum dışından gelen vatandaşlarla muhatap olma durumu dolayısıyla üzerinde devamlı bir baskı hissetmesi sözkonusudur. Kendi amirlerinden de azar işitmek ve tutanak tutma biçiminde baskı gördüğü ilgili çalışan tarafından dile getirilmektedir. Bakanlık bürokrasisinde tanıdıkları olmanın her zaman işe yaradığını belirten güvenlik çalışanı işinin riskli yanları bulunduğunu ifade etmiş ancak vasıflı[421] bir iş yapmadığının da altını çizmiştir. İlgili çalışan özel güvenlik konusunun önemli bir iş kapısı haline geldiğini ifade etmiş, hem devletin hem de özel güvenlik eğitimi veren kursların bu sistemden para kazandığını belirtmiştir.

Tüm bu yaşananlar alt işveren firma için bir tür proleterleşme halidir aynı zamanda. Ayşe Buğra'nın belirttiği gibi proleterleşmek için fabrikada çalışmaya gerek yok, fabrika dışında da proleterleşme pekâlâ mümkündür ve bu durum ülkemizde tüm hızıyla devam etmektedir. İşyerinde içerilen tüm ilişkiler piyasanın mantığına göre ilerlemektedir.[422] Zamanın ve mekânın kontrolünün işçiden alındığı, işçinin tam anlamı ile işyerine bağımlı kılındığı bir süreç içerisindeyiz. Netameli iş kavramı da tam olarak bu noktada gündeme gelmektedir. İşçinin işine endişe dolu olarak geldiği ama işsiz kalma korkusu ile sürekli bir kaygı halinde olduğu bir sistemden bahsediyoruz. Bu durum risk ve tehlikeyi de gündeme getirmektedir; sadece işini kaybetme değil sağlığını kaybetme riski de bulunmaktadır. Sağlık riski konusu özellikle hastanelerde çalışan alt işveren işçiler açısından gündeme gelmekte olup bu durum aşağıda incelenmiştir. Netameli iş (precarious work) kavramı dünyada ve tabii ki ülkemizde son derece yaygın bir durumu nitelemektedir. Sendikasızlık, güvencesizlik ve öngörülemezlik temelinde netameli iş emek alanında kendini göstermektedir, memurluğun tasfiyesi de bu eğilimi güçlendirmektedir. Ancak durum, zaten önceden de varolan ve küreselleşme ile hız kazanan bir sürecin[423] ülkemiz kamu yönetimini de şekillendirmesi ve Sağlık Bakanlığının personeli özelinde kamusallığın[424] parçalanması olarak tarif edilebilir.

---

[421] Alt işverenlik uygulamaları daha ziyade vasıfsız işçiler için sözkonusu gibi görünse de vasıflı işçiler için de pekala geçerlidir; alt işveren firma işçisi olarak çalıştırılan röntgen teknisyeni, laborant veya hemşire buna en iyi örneklerdir.

[422] Ayşe Buğra (der.), *Sınıftan Sınıfa Fabrika Dışında Çalışma Manzaraları,* İletişim Yayınları, İstanbul 2010, s. 12.

[423] Netameli iş süreci en açık bir biçimde çağrı merkezlerinde, hazır yemek zincirlerinde, hipermarketlerde, tersanelerde ve tekstil atölyelerinde kendini göstermektedir. Netameli iş süreci uluslar arası boyutta daha da büyük ve karmaşık sömürü mekanizmaları ile karşımıza çıkmaktadır. Dünyanın en büyük perakende devi olan Amerika Birleşik Devletleri menşeli Walmart'ın alt işveren firmalar kullanarak temizlik hizmeti kiralaması, alt işveren firmaların ise çok cüzi ücretlerle ve çok kötü şartlarda kanun dışı yollarla göçmen işçileri çalıştırdığı yönünde basında çıkan haberler için bkz; http://www.dsausa.org/lowwage/walmart/undocumented.html (e.t 14.5.2011)

[424] Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatında piyasalaşma açısından bir diğer yeni durum, araç kiralama yolu ile Bakanlığın hizmet aracı kullanımının da ötesine geçilerek hizmet aracını kullanan şoförlerin de araçların sahibi

Sağlık personelinin özündeki bu dönüşüm, iki farklı değişimin kesişme noktasında ortaya çıkmaktadır; bir taraftan sağlık "haktan metaya dönüşmekte"[425] öte yandan "memur statüsü" de yıkılmaktadır. Kesişim noktası olan Sağlık Bakanlığı personelinin de profili dönüşmekte, alt işverenleşme ise burada önemli bir sonuç olarak ortaya çıkmaktadır. Sağlıkta alt işverenleşme bir takım sebeplerin bir sonucudur. Bunu Cemal Taylan Acar gibi doğrudan, hem emekte hem de sağlıkta metalaşma sonucunda sağlık hizmeti veren emeğin metalaşmasına[426] bağlamak mümkün olabilir. Esnekleşme uygulamaları da sözkonusu metalaşmaya eşlik etmektedir. Nihai olarak bunun da yukarıdaki örneklerde olduğu gibi halkın sağlığı açısından zararlı sonuçları olabilecektir. En az maliyetin birinci planda düşünülmesi ve kalitenin eş zamanlı olarak gelmesini beklemek mantıklı değildir. Bu ikisinden birinden feragat etmek gereği ister istemez ortaya çıkmaktadır.

Uzun vadeli değil kısa vadeli çalışmanın esas olduğu, işten çıkartılmasa da işyerinin (Sağlık Bakanlığının farklı birimleri arasındaki rotasyon kastedilmekte) devamlı değiştiği ancak işini kaybetme korkusunun daim olduğu, ücretin düşük olduğu[427] ve sosyal hak kayıplarının mevcut olduğu bu sistemde işini sevmeme ve isteksizlik neredeyse bir kural haline gelmiştir. Bu durumun görüşme yapılan hastane çalışanları içinde de değişmediği, yapılan görüşmelerden anlaşılmaktadır.

B. Etlik İhtisas Eğitim ve Araştırma Hastanesi ve Dışkapı Yıldırım Beyazıt Eğitim ve Araştırma Hastanesinde Yapılan Görüşmeler

Hastanelerde yapılan görüşmelerde temizlik işçileri ağırlıklı olmakla birlikte yemek, güvenlik ve tıbbi sekreterlik hizmetleri veren işçileri de kapsanmıştır. İlk olarak Etlik İhtisas Eğitim ve Araştırma Hastanesi'nde görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bu görüşmelerden de işçilerin asgari ücret ile çalıştığı anlaşılmıştır. Ancak bu hastanede alt işveren firma işçisinin öğle yemeği yeme zorunluluğu[428] var, dolayısıyla işçiye firma tarafından yemek parası ödenmemekte ve işçiye ulaşımı için toplu taşıma vasıtalarına binmesini sağlayacak biletin

---

aynı firmadan kiralanması uygulaması başlatılmıştır. Bu uygulama Bakanlık açısından oldukça yeni olup halihazırda sadece 10 şoför kiralanmış olup sayının daha da arması beklenmektedir.

[425] Ayşe Buğra, *Sınıftan Sınıfa Fabrika Dışında Çalışma Manzaraları,* s. 157.

[426] *a.k*, s. 160.

[427] Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı ile İlaç ve Eczacılık Genel Müdürlüğü Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatının birimlerinin yoğun olduğu Ankara'nın Sıhhiye semtinde bulunmamakta olup Bakanlığın ana yerleşkesinin bulunduğu Sıhhiye semtindeki hizmet birimlerinde çalışan aynı temizlik firmasının işçileri hafta sonu bir gün de işe gelmekte ve dört buçuk saat çalışmaktadır. Bu fazladan yapılan mesai için de herhangi bir ödeme yapılmamaktadır.

[428] Tabii ki bu zorunluluk yemeğin ayni bir ödeme yolu olmasından kaynaklanmaktadır. Yemek kötü de olsa işçilerin seçme şansı bulunmamaktadır. Ya yemeği yiyecek ya aç kalacak ya da kendi imkânlarını kullanarak başka bir çıkış yolu bulunacaktır.

kendisi verilmektedir. Görüşülen temizlik işçilerinden birinin verdiği bilgi, Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatındaki alt işveren firma işçilerinden birinin verdiği bilgi ile gösterdiği benzerlik açısından anlamlıdır. Her iki işçinin de asgari ücretli olarak alt işveren firmada işçi olmadan önce kendi işleri bulunmaktadır. Ancak ekonomik krizler neticesinde kendi işlerini tasfiye etmek zorunda kalmışlar, dolayısıyla işçileşmişlerdir.[429] Kendi işlerinin sahipleri iken başka kişilerin işlerinin bir parçası haline gelerek ücretli olarak çalışan konumuna gelmişlerdir.

Hastanede çalışanları bekleyen güvencesizlik ve esneklik dışında başka önemli riskler de bulunmaktadır; hastane enfeksiyonu kapma ve hasta olma riski. Çalışılan yerin özelliklerine bağlı olarak sağlıksız çalışma koşulları işçileri devamlı tehdit etmektedir. O kadar ki, görüşülen işçiler yine alt işveren firma temizlik işçilerinden birinin hastaneden kaptığı tüberküloz mikrobu sonucu verem hastalığına yakalandığını bildirmişlerdir. İşçilerin özellikle merak ettikleri bir konu, alt işveren firmayı ve üst işvereni çalışma şartları açısından denetleyen bir merci olup olmadığıdır. Bir diğer farklı ve işçi aleyhine bir uygulama da hastanedeki işçilerin, ülkemizdeki işçilerin yasal çalışma süresinin haftada 45 saat olmasına rağmen haftada 54 saat çalışmasıdır. Hafta sonunda bir gün fazladan çalışan işçiler günde dokuz saat çalışmakta ama fazla mesai ücreti almamaktadırlar. İşçiler sözleşmelerini okuyamadan imzaladıkları için de sözleşmede bu konuda bir hüküm var mı yok mu onu dahi bilememektedirler.

Ücretler konusunda da düzensizlik yaşanmaktadır. İşçilerin ücretleri zamanında yatmamakta ve gecikmeler[430] baş göstermekte ve sürekli olarak şirketin hastanedeki temsilcisinin (şefinin) ve tabii ki Bakanlık bürokrasisinin temsilcilerinin denetimi altındadırlar. Bir yanda baskı[431] diğer yanda güvencesizlik ve ağır çalışma koşulları işçileri yoğun strese sokmaktadır. Sözü geçen tanıdıklar (referans) işe girmek için ve işte kalabilmek için etkili olmakta ve hukuka aykırı olarak "girdi-çıktı" tabir edilen işlem de yapılmaktadır. Bankaların promosyonlarından[432] hastanelerdeki işçiler de merkez teşkilattaki muadilleri gibi herhangi bir şekilde yararlanamamaktadır.

[429] Ahmet Alpay Dikmen, *a.g.k*, s. 268.
[430] İşçilerin parasının bankada işletilme ihtimali oldukça yüksek, paralar ne kadar çok bankada kalır ise o kadar firmaya geliri olmaktadır. Ancak bu sadece yazarın tahminidir, işçilerden bu yönde bir bilgi alınmamıştır.
[431] Firmanın şefi olarak nitelendirilen kişi firma çalışanları hakkında tutanaklar tutmakta, tutulan tutanak sayısı belli bir eşiği aşması halinde işçiye bir takım yaptırımlar uygulanmaktadır.
[432] Yazarın tahmini, hastane başhekimliğinin yatırdığı paradan kaynaklanan banka teşviklerinin (promosyonlarının) de alt işveren firmaya kaldığı yönündedir.

Hastanenin Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatından en büyük farkı, buradaki alt işveren firma işçilerinin hastane üst yönetimini hiç tanımamaları, doğrudan şirketin müdürü veya şefleri ile muhatap olmalarıdır. Bu durum hastanede çalışan işçilerin doğrudan firma yöneticileri ile muhatap olduğunu, başhekimin veya yardımcılarının işçilerle ilgili olarak firmaya belli bir özerklik alanı tanıdığı anlaşılmaktadır. Aynı hastanede görüntüleme hizmetlerinin de ihale yolu ile gördürüldüğü anlaşılmıştır. Ayrıca tıbbi sekreterler de sözkonusu hastanede alt işveren firma aracılığı ile yine asgari ücret ile istihdam edilmektedir.

Ayrıca Dışkapı Yıldırım Beyazıt Eğitim ve Araştırma Hastanesi'nde alt işveren firma personelleri ile yapılan görüşmede, asgari ücret ile çalıştırıldıkları hastanede yemek ve ulaşımın ayni yardımlarla karşılandığı bilgisi alınmıştır. Güvenlik firması işçisi devamlı bir stres altında olduğunu, hasta ve yakınlarının şiddet uygulamasına açık bir ortamda çalıştıklarını ifade etmiştir. Bunun yanı sıra çocuk gelişimi mezunu olmasına rağmen iş bulamadığı için alt işveren firmada güvenlik görevlisi olarak çalışmak zorunda kaldığını ve şeker hastası olmasından dolayı tedaviye gitmek için bile amirlerinden izin almakta zorlandığını ifade etmiştir.

Merkez teşkilat ile hastanelerde görüşülen işçiler arasındaki en büyük farklardan biri de ilk grubun yani merkez teşkilattakilerin sendikalılığa soğuk bakarken ikinci grubun yani hastanelerde çalışan işçilerin sendikalılığa bir nebze de olsa sıcak bakmasıdır. Hastanede görüşülen işçiler sendikalılığa bir yandan sıcak bakarken aynı zamanda bu konunun açılmasından bir tedirginlik hissi de duymaktadırlar. Birinci işçi grubunun bu konuya soğuk bakmasının altında yatan en önemli neden kendilerinin işçi olarak işe alınmasında söz sahibi olan ve onları himaye etmiş olan kişilere karşı bir minnet duyma halinin bulunduğu düşünülmektedir. Ancak görüşme yapılmış kişilerden hiçbirisi sendika üyesi değildir.[433] Ancak görüşülen işçilerin istisnasız hepsi, bir biçimde kadrolu olmak niyetinde olduklarını beyan etmişlerdir.

Dışkapı Yıldırım Beyazıt Eğitim ve Araştırma Hastanesi'nde dışarıdan hizmet alımı yolu ile görülen hizmetlerden biri de bilgi işlem ve veri hazırlama işidir. Diğer işçiler için sözkonusu olan hususlar bu çalışanlar için de büyük ölçüde geçerli olmaktadır. Yine işe

[433] Görüşme yapılan çalışanlardan hiçbiri sendikalı olmasa da, Dışkapı Yıldırım Beyazıt Eğitim ve Araştırma Hastanesi'nde Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası'nın memur statüsünde çalışanlar arasında örgütlenmiş olduğu anlaşılmaktadır.

girerken referans bulma zorunluluğu, her yıl girdi-çıktı işleminin uygulanması[434], sözleşmede ne yazdığından haberdar olunmayıp sadece imza atılması ve diğer benzeri işçi aleyhine uygulamalar burada da mevcuttur. Bilgi işlem ve veri hazırlama çalışanları fazla mesai ücreti almamalarına rağmen haftada bir gün, gece saat 23.00'e kadar nöbet tutma zorunluluğuna sahip bulunmaktadır. Bilgi işlem ve veri hazırlama çalışanlarının en büyük istek ve dilekleri en azından 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/c hükmüne göre geçici personel olarak istihdam edilmektir, zira kendilerini temizlik ve güvenlik gibi diğer alt işveren firma işçilerinden daha farklı bir yerde görmektedirler. 4/c'li de olsa da devlet koruması altında olmak alt işveren firma çalışanlarının en önemli isteklerinden biridir.

Herhangi bir hizmet içi eğitim uygulanıp uygulanmadığı sorusunun cevabı da olumsuzdur. İşçiler kendi kendilerine bazı şeyleri görüp öğrenmekte ve diğerlerine aktarmaktadırlar. Ücretlerin geç yatması burada da önemli bir sorun olarak gözükmektedir; ücretin bir ay geç yatması dahi sözkonusu olabilmekte ve bu durum zaten dar gelirli olan işçiler için yıkıcı olabilmektedir. Ancak herhangi bir itiraz veya şikayet durumunda tutanak tutarak işten çıkarma olasılığı da her daim mevcuttur. Bu durumda çalışanların eline bir fırsat geçmiş olsa, olası bir iş değişikliğini hemen gerçekleştireceklerdir. Yine bu hastanede de diğerinde olduğu gibi, çalışanların bir kısmının daha önce kendi işleri olduğu ancak ekonomik krizler neticesinde bir "proleterleşme" durumuna mahkum olduğu anlaşılmıştır. Merkez teşkilatta temizlik işçilerinin yaşadığı, kadrolu kamu personeli ile alt işveren firma işçileri arasında ayrımcılığa benzer bir durum burada da yaşanmaktadır. Ayrımcılığın nasıl gerçekleştiği konusunda ayrıntılandırılmış bir bilgi elde edilemese de bu husus birden fazla işçiden alınan bilgi doğrultusunda teyit edilmiştir.

Yukarıda özetlenen tüm örnekler Sağlık Bakanlığı özelinde yardımcı personelin durumunun irdelenmesidir. Bu irdelemenin oldukça önemli bir ayağını sağlık ve yardımcı sağlık personelinin durumu oluşturmaktadır. Özellikle de doktorluk hizmetinin satın alınması en önemli hususu oluşturmaktadır. Kamuda doktor olarak çalışanların emeklerinin de satın alınıp alınamayacağı hususu sağlıkta yaşanan piyasalaşmanın bir sonraki önemli kırılma noktasıdır. Bu eşiğin aşılması metalaşma açısından önemli bir dönüm noktası olacaktır zira sağlık alanında başat rolü üstlenen doktor emeğinin de salt piyasadan karşılanır hale gelmesi sağlık işgücünde kamusallığın tamamen ortadan kalktığına işaret edecektir. Toplumun kendini

[434] İşten çıktığı halde herhangi bir kıdem tazminatı alamayanlar olduğu, görüşülen işçiler tarafından dile getirilmiştir.

yeniden üretmesinin bir yolu olarak sağlık emeğinin piyasa güçlerine teslimi haktan metaya geçişte atılmış en önemli adım olacaktır.

Bu anlamda ülkemizde doktor emeği açısından da alt işverenleşme girişimlere olmuştur, aşağıdaki bölümde bu konuda ayrıntıya inilecektir. Ülkemizdeki en kalifiye olması beklenen işgücü gruplarından biri olarak doktorların emeğinin de piyasa şartlarından tedarik edilmesi sosyal devlet ilkesinde zafiyet yaratabilecek türdendir. Piyasa şartlarının tam rekabete daha da yaklaştırılması adına hekimlik mesleğinin icrası noktasında uyrukluk şartının kaldırılması hususu da gün geçtikçe daha fazla gündeme gelmektedir, 2007 ve 2011 yıllarındaki bir takım yasa hazırlığı çalışmalarına konu edildiği bilinen ama henüz Sağlık Bakanlığının resmi politika belgelerine yansımış olmasa da Bakanlık en üst düzeyi tarafından bu hususun kararlı bir şekilde dillendirilmesi bu konuda orta vadede adımlar atılabileceğine işaret etmektedir.[435]

Hekimlerin de alt işveren firma işçisi olarak çalıştırılması konusunda ilk adım yukarıda zikredilen Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılmasına İlişkin 4924 sayılı Kanunun 11. maddesi yolu ile atılmıştır. 4924 sayılı Kanun'un genel gerekçesi, eleman temininde güçlük çekilen yerlerde sözleşmeli sağlık personeli (doktor, hemşire ve hastabakıcı) çalıştırılması olsa da sözkonusu Kanunun 11. maddesi aslında bu kanunun içeriği ile doğrudan ilgisi olmayan bir konuyu düzenlemektedir. Bu kanun uzman tabip, tabip, hemşire ile Sağlık Bakanlığının arasında bir iş akdi kurulması yolu ile sözleşmeli olarak çalıştırılmalarını düzenlemekte iken, sözkonusu kanunun 11. maddesi 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesinin "III- Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı" başlıklı bendine yaptığı ekleme ile sözleşmeliliğin ötesinde değil ama hizmet satın alınması yolu ile sağlık ve yardımcı sağlık elemanı çalıştırılmasını mümkün kılmaktadır. Buradaki önemli bir nokta, Sağlık Bakanlığı ile personel arasında doğrudan bir akit imzalanmasından bahsedilmemesidir; dolayısıyla bireysel akdin taraflarından biri olarak meslek sahibi, doğrudan devletle muhatap olmamakta ve ister istemez arada bir aracı gündeme gelmektedir. Bu aracı pekâlâ alt işveren firma olabilir.

Bu Kanunun yayımından sonra buna dayalı olarak, 5 Mayıs 2004 tarih ve 25453 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Sağlık ve Yardımcı Sağlık Personeli Tarafından Yerine Getirilmesi Gereken Hizmetlerin Satın Alma Yoluyla Gördürülmesine İlişkin Esas ve

[435] http://yenisafak.com.tr/Gundem/?i=118756 (e.t 31.10.2011). Ayrıca bu konuda hekimlik mesleğinin icrasında uyrukluk şartının kaldırılmasının gerekliliği ve ülkeye "ithal hekim" getirilmesinin önündeki engellerin kaldırılması ve bu durumun ülkenin genel sağlık durumu üzerinde kaçınılmaz olarak olumlu bir etkisinin olacağı yönündeki bir rapor için bakınız: http://www.fatih.edu.tr/~kcivan/yabanci%20hekim.pdf (28.10.2011)

Usuller"[436] isimli bir düzenleyici işlem yayımlanmıştır. Bu düzenleyici işlemin amacı oldukça açık bir biçimde niyeti ortaya koymaktadır;

> *"...lüzumu halinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında alımı yapılacak olan sağlık hizmetlerinin, 4924 sayılı Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 11 inci maddesiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36 ncı maddesine eklenen hüküm uyarınca, Bakanlığa tanınan takdir yetkisi çerçevesinde, bedeli döner sermaye gelirlerinden ödenmek kaydıyla satın alınma yoluyla gördürülmesine daîr esas ve usulleri belirlemek"*

Sözkonusu düzenleyici işlem, uzman doktor, doktor, hemşire, hastabakıcı vb. ayrımına gidilmeksizin tüm sağlık ve yardımcı sağlık personelinin sunacağı hizmeti kapsamaktadır. Bu hizmeti satın alma yetkilisi olarak da, yataklı tedavi kurumları için hastane başhekimleri diğer sağlık kurumları için de İl Sağlık Müdürleri tanımlanmıştır. Bu hizmet alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Ayrıca sözkonusu düzenleyici işlemin uygulanması hakkında 27.05.2004 tarih ve 4101 sayılı bir Talimat[437] ve yine bu Talimat ile ilişkili olmak üzere hizmet satın alımında kullanılacak idari ve teknik şartname örnekleri ile bir hizmet satın alım sözleşmesi örneği Sağlık Bakanlığının Hukuk Müşavirliği biriminin internet sayfasında ilan edilmiştir. Bu talimat ve diğer eki belgeler oldukça önemlidir, çünkü *Sağlık Bakanlığı da dâhil olmak üzere başka hiçbir kamu kurum ve kuruluşu tarafından daha önce gerçekleştirilmemiş bulunulan "sağlık hizmetlerinin satın alma yoluyla gördürülmesine dair sistem"in ana hatları ve özellikleri ile idarelerin hizmet satın alma işlemlerinde uyacakları genel kurallar* burada belirtilmektedir.

Bu talimatın içerisinde yazılı olanlardan bir örnek vermek gerekirse;

> *Bir tomografi cihazı tek başına kiralanmayacak ya da bir radyoloji uzmanı hekim, hizmetinden istifade etmeye yönelik gerekli tıbbi cihaz ve ekipmanlar olmaksızın, hizmet satın alma yoluyla çalıştırılamayacaktır*.

Yapılacak olan işlem, tomografi cihazı ile Radyoloji Uzmanı ya da bu hizmeti görebilecek nitelikte bir başka uzman hekim hizmetinin bir araya gelmesi neticesinde

[436] http://www.ttb.org.tr/mevzuat/index.php?option=com_content&task=view&id=77&Itemid=35 (e.t 18.5.2011)
[437] http://www.saglik.gov.tr/TR/belge/1-1931/05052004-tarih-ve-25453-sayili-resmi-gazetede-yayimlana-.html (e.t 20.5.2011)

bütünlük arz edecek olan "Görüntüleme Hizmetinin" bir sağlık hizmeti olarak satın alınması işlemidir. Dolayısıyla hekim emeğinin piyasadan satın alınması için tek başına ilana çıkılması yerine komple bir hizmetin satın alınması yoluna gidilmekte ve örneğin laboratuar hizmeti bir bütün olarak (doktoru, tıbbi cihazı, teknik elemanı vs.) ihale edilmektedir.

Bu yasal altyapı hazırlandıktan sonra hastaneler ihalelere çıkmaya başlamışlardır. Bu aşamada Türk Tabipler Birliği yukarıda adı geçen (1)"Sağlık ve Yardımcı Sağlık Personeli Tarafından Yerine getirilmesi Gereken Hizmetlerin Satın Alma Yoluyla Gördürülmesine ilişkin Esas ve Usuller"in, (2)Denizli Devlet Hastanesi'nde 7 doktor ve 5 diğer sağlık personeli hizmetinin satın alma yoluyla gördürülmesine ilişkin 4 Ağustos 2004 tarihinde yapılacak ihalenin ve (3)Denizli Devlet Hastanesi'nde "2004 yılı (4 aylık) Psikiyatri Uzmanı, Onkoloji Uzmanı, Çocuk Psikiyatri Uzmanı, Alerji Hastalıkları Uzmanı Hizmetleri Satın Alma İşi Teknik Şartnamesi"nin iptalleri istemiyle Sağlık Bakanlığına karşı Danıştay'da iptal davası açmıştır.

Danıştay Beşinci Dairesi, davaya konu edilen işlemlerin yürütmesinin durdurulması kararına varmış olup 4924 sayılı Kanunun 11. maddesi ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yapılan değişikliğin Anayasa'nın 2. ve 128. maddelerine olası aykırılığı konusunu "bekletici sorun" yaparak dava dosyasını Anayasa Mahkemesi'ne, bir hüküm verilmek üzere göndermiştir.

Sözkonusu hukuki süreç devam ederken Danıştay'ın yürütmeyi durdurma kararına dayanarak, 25 Ağustos 2004 tarihinde Sağlık Bakanlığı Hukuk Müşavirliği'nin 81 İl Valiliğine yönelik bir resmi yazısı[438] gönderilerek, uzman tabip ve tabiplerin hizmet alımı yolu ile çalıştırılması ikinci bir talimata kadar durdurulmuştur. Sözkonusu yazıda geçen önemli ifadelerden biri de aşağıda yer almaktadır;

> *"Yapılan değerlendirmeler neticesinde, tabib ve uzman tabiblerin Bakanlığımıza bağlı kurum ve kuruluşlar nezdindeki eşit dağılımının sağlanması yolunda önemli mesafeler alındığı, buna yönelik olarak gerekli merkezi planlamaların yapıldığı ve şu aşama itibariyle, yapılan merkezi planlama çerçevesinde gerekli istihdam politikalarının oluşturulduğu ve bu nedenlerle, tabib ve uzman tabib hizmetlerinin hizmet satın alma yoluyla gördürülmesi halinde, yapılmış olan merkezi planlamada bir kısım aksamaların oluşabileceği müşahade edilmiş olup; bu çerçevede, hizmet satın alma ihalesi yapılmış olanlar hariç, ikinci bir yazılı talimata kadar, Bakanlığımıza bağlı kurum ve kuruluşlarca*

[438] http://www.saglik.gov.tr/HM/belge/1-1143/bakanligimiza-bagli-kurum-ve-kuruluslarca-yapilacak-ola-.html (e.t 13.5.2011)

yapılacak olan hizmet satın alma işlemlerinde, tabib ve uzman tabiblik hizmetlerine yer verilmemesi hususu Bakanlık Makamı'nın 18.08.2004 tarih ve HKM.0.00.00.00-9290/6587 sayılı Onayı ile kararlaştırılmıştır."

2004 yılında olası bir Anayasaya aykırılık savı ile Anayasa Mahkemesine gönderilen dosya 2007 yılında Anayasa Mahkemesince karara bağlanmış ve 4924 sayılı Kanun'un 11. maddesi ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36. maddesinde yapılan değişikliğin Anayasa'ya aykırı olmadığına karar verilmiştir. Dolayısıyla Danıştay 5. Dairesi'nin vermiş olduğu yürütmeyi durdurma kararı otomatikman düşmüştür. Anayasa Mahkemesi'nin verdiği kararın gerekçesinden bir kesit aşağıdadır;

"***Sağlık hizmetleri nitelikleri gereği diğer kamu hizmetlerinden farklıdır. Sağlık hizmetinin temel hedefi olan insan sağlığı sorunu, ertelenemez ve ikame edilemez.*** *Bilime dayalı olması gereken tanı ve tedavi metotlarının insan yararına sürekli yenilik ve gelişme göstermesi, hizmet kalite ve beklentilerini çağın koşullarına yaklaştırmayı gerektirmektedir. Bu yönüyle sağlık hizmetleri, kendi iç dinamikleri ve nitelikleri gereği üretilmesi ve halk yararına sunulmasında* ***özel sektörün kazanç, rekabet ve büyüme dinamiklerinden yararlanacak*** *türdeki hizmetlerdendir.*

*Bu çerçevede, artan sağlık hizmeti talebini en doğru şekilde karşılamak, yüksek sermaye grubuna dahil sürekli yenilenen teknoloji elde etmek ve cihaz-ekipman-sigorta-bakım-yenileme maliyetlerini minimize etmek, birden çok kuruma ortak hizmet alanı yaratmak, yetersiz ve kısıtlı kalifiye insan gücü kaynağını değerlendirerek hizmette etkinlik ve verimlilik sağlamak, değişen şartlara ve ihtiyaca göre hizmet planlama ve sunumunu yapmak, yerinde sağlık hizmeti sunarak gereksiz hasta transferi ve beraberinde getireceği sosyal sorunlara son vermek****, kaynak kullanımı kontrollü, kaliteyi yükselten, maliyeti düşüren etkin, süratli, kesintisiz bir sağlık hizmeti sunmak, gereksiz bina ve cihaz alımının önüne geçmek****, kurumlar arası işbirliği ve halkın sosyal memnuniyetini arttırmak sağlık hizmetleri yönünden Devlet için bir kamusal zorunluluk ve sosyal devlet olmanın gereğidir."*

Hukuki süreç, Sağlık Bakanlığının uzman doktor, doktor ve diğer sağlık personelinin hizmet alımı yoluna giderek bir şirket vasıtasıyla istihdam edilmesinin önünde hiçbir engel kalmadığı şeklinde yorumlanabilir. Sağlık Bakanlığında asli ve sürekli görevlerin "hizmet alımı" yoluyla gördürülmesi bir "istisna" olmayıp, bu durum temel bir eğilim olmaya doğru ilerlemektedir. Ne var ki tabip ve uzman tabip için süreç bir sistematik dâhilinde yürütülememekte ancak tabip dışı sağlık personeli için alt işverenleşme süreci fiilen hiçbir aksaklık göstermeden devam etmektedir.

Yine Danıştay 13. Dairesi, Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası'nın, (1)Sağlık Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın 27.06.2003 tarihli 2003/70 sayılı Genelgesinin (g) bendi ile bu bende göre (2)Gebze Fatih Devlet Hastanesi tarafından yapılan görüntüleme hizmeti alımı ihalesinin iptaline dair 13.06.2008 tarih ve 4811 sayılı verdiği karar[439] ile,

> "*Tıbbi tetkik ve tanı hizmetlerinin, hasta ile özel sağlık kuruluşu arasında herhangi bir maddi ilişki oluşturulmaksızın, bizzat hastane idaresince satın alınmasının ve yine aynı hastane bünyesinde konuşlandırılan merkezlerde zaman ve kaynak israfına yol açılmaksızın, idarenin denetim ve gözetimi altında sunulmasının, hizmet bedellerinin döner sermaye işletmesi gelirlerinden karşılandığı ve ciddi bir tasarruf sağlanacağı da anlaşıldığından, kamu yararına ve hizmet gereklerine uygun olduğu*"

sonucuna varılmıştır. Bu noktada Danıştay 13. Dairesi herhangi bir mevzuata aykırılık tespit etmemiştir. Danıştay bu kararında Gebze Fatih Devlet Hastanesi'nde görüntüleme hizmetinin bir bütün (cihaz, uzman doktor, teknisyen, temizlik elemanı) olarak alınmasında kamu yararı olduğunu ifade etmiştir. Bu durum tekil olarak toplu olarak görüntüleme hizmeti satın alınmasının mümkün olduğu ve yargı tarafından uygun bulunduğuna işaret etmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin olumlu yöndeki kararından sonra doktor emeğinin de piyasadan satın alınmasının önünde bir engel kalmamıştır. Hâlihazırda Sağlık Bakanlığı bu türden ihalelerinin önünü yukarıdaki Genelge ile şimdilik kesmiştir ancak ileriki dönemde nasıl bir yol izleneceği belli değildir. Ancak kuvvetle muhtemeldir ki, piyasalaşma, önü kesilemez bir biçimde sağlık personel yönetimine hâkim olacaktır.

[439] http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp (e.t 19.05.2011)

SONUÇ

Kapitalist birikim rejiminin, kendisini yeniden üretebilmek adına ortaya koyduğu esnek istihdam, sözleşmelilik ve alt işverenlik gibi araçlar günlük hayatta her geçen zaman diliminde daha fazla hissedilmektedir. Bu dönüşümde esas amaçlar işgücü maliyetlerinin düşürülmesi, eş zamanlı olarak verimin/performansın artırılması ve bunun nihayetinde de kar oranlarında artış sağlanmasıdır.

Sermaye sahiplerinin ana amacı, işletmelerini yaşanan ekonomik darboğaz dönemlerinde mali yapılarını sarsmayacak bir istihdam rejimi ile yönetmektir. Buna çare olarak geliştirilmiş ve çerçevesi devlet mekanizması tarafından çizilerek çalışma hayatına sokulmuş olan esnek istihdam, pek çok şekilde varlık göstermektedir. Böylece kolay bir şekilde işe alınabilen ve kolayca işten çıkartılabilen (easy to hire, easy to fire) düşük ücretli alt işveren işçiler sayesinde, talepteki dönemsel dalgalanmalara daha kolay cevap verilebilmekte, olası krizlerde finansal sürdürülebilirlik, bunun dışındaki dönemlerde ise karlılık sağlanmaktadır.

Çalışan sayısını küçülterek veya en azından doğrudan bağlı çalışan sayısını küçülterek karşılaşılabilecek risk ve maliyetlerin azaltılması yolu ile temel yeteneklere odaklanma[440], işi alt işverene devretmek ve nihai amaç olan giderleri azaltarak karlılığı artırmak gibi gerekçeler hizmet üretiminin dışsallaştırılmasına giden yolu açmıştır[441].

Bu sürecin, "global outsourcing" yani küresel manada dış kaynak kullanımı adı verilen, teknik anlamda daha karmaşık ilişkilere sahip ve daha geniş mali ve beşeri hacimli bir çeşidi de bulunmakta olup ilk bölümde bundan kısaca bahsedilmiştir. Bu durum alt işveren uygulamasının uluslararası boyutlara taşındığına işaret etmektedir. Dış kaynak kullanımı, firmaların üretim sürecindeki bütünleşik yapılarının parçalanması anlamına gelmektedir. Ne yatay entegrasyon yani üretilen ürün ve hizmetin çeşitliliği anlamında, ne de dikey entegrasyon yani üretim sürecinin başından sonuna kadar aynı firma içinde gerçekleştirilmesi anlamında, firmalar otuz yıl öncesine kadar hakim olan strateji ile hareket etmemektedirler. Mümkün mertebe çekirdeğine çekilen firmalar öncelikle güvenlik, yemek, temizlik hizmetleri; sonrasında da dağıtım, bilgi teknolojileri ve veri işleme hizmetleri alanlarında dış

[440] Tanju Özbay, *Sorularla Dış Kaynak Kullanımı: İşletme Yönetiminde Yeni Eğilimler Dizisi*, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul 2004, s. 11.
[441] Nusret Ekin, *Ekonomik ve Hukuksal Boyutlarıyla Alt-İşveren*, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul 2002, s. 165.

kaynak kullanımına başvurmaktadırlar. Daha önceden olduğu gibi yüksek üretim kapasitesine veya en fazla işçiye sahip olmak değil, dış kaynağı kullanan firma açısından bilgi ve ilişkiler kilit başarı faktörleri olarak ortaya konulmaktadır.[442]

Esnek istihdamın en önemli uygulama pratiklerinden biri olan alt işverenliği son otuz yılın küreselleşme ve uluslararası dış ticaret pratikleri ile başlatmak doğru ve gerçekçi bir yaklaşım olmayacaktır. Alt işverenlik uygulamalarının hukuksal tabanını oluşturan alt-sözleşme ilişkisinin geçmişini küreselleşmeden öncesine, hem kamu sektörü hem de özel sektör açısından tarihlemek mümkün olup bu kapsamda da yukarıda kısa bir tarihçe verilmiştir. Bu bağlamda, alt-sözleşme ilişkisini kârın ençoklaştırılması, maliyetin ise mümkün olduğunca aşağı çekilmesi amacı çerçevesinde icat edilen çözüm yollarından biri olarak, Anglo-Sakson dünyadaki sanayi devriminden önceki yıllara kadar götürebilmek mümkündür. Bunun ötesinde, 20. yüzyılın ilk çeyreği ile üçüncü çeyreği arasındaki egemen üretim ve istihdam rejimini yaratan Fordizmin parçalanması neticesinde, esnek üretim ve istihdam modelinin yansıması olarak *tekrar* ancak bu sefer daha yoğun ve karmaşık bir ilişki olarak ortaya çıkan alt işverenlik ve alt-sözleşme ilişkisi, çalışma yaşamının önemli unsurları olan ücret, çalışma süresi ve güvence unsurlarını standart olmaktan çıkartmıştır.

Bu konudaki politikaların anlaşılması bakımından uluslararası örgütlerin rollerini de göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası, Uluslararası alışma Örgütü, Birleşmiş Milletler Sınaî Kalkınma Örgütü, Avrupa Birliği, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü gibi uluslararası örgütler emek piyasası düzenlemelerinde politika hazırlayıcı rolü üstlenmekte[443] ve bunların uygulanmasında kimi zaman doğrudan kimi zaman da dolaylı rol oynamaktadırlar. Alt işverenleşmenin ulusal sınırları aşarak uluslararası bir şekle bürünmesi bunun göstergelerinden birisidir.

İsmi ister alt işverenleşme ister taşeronlaşma olarak olsun, sağlık alanında hâlihazırdaki yapılanma ve ilerisi için öngörülen yapı, sağlık hizmetinin sunumunda piyasa aktörlerinin daha yoğun müdahil olmasına imkân vermektedir. Bu eğilimin karşısında durmaya çalışan işçiler, meslek odaları, sendikalar, sivil toplum örgütleri ve akademik dünyadan oluşan parçalı bir yapı bulunmakla birlikte sistem durdurulamaz bir biçimde dönüşmektedir. En güncel

[442] Rıdvan Eğin, *Firmaların Dönüştürücü Gücü: Dış Kaynak Kullanımı,* Crea Yayıncılık, İstanbul 2009, s. 32.
[443] Ekonomiden ticarete, sağlıktan çevreye geniş bir yelpazede yer tutan konularda bilgi, politika ve strateji üretimi yapan uluslararası örgütler bunlar neticesinde kimi zaman bağlayıcı çoğu zaman ise bağlayıcı olmayan düzenlemeler yapmaktadır. Uluslararası toplumun önem kazandığı 2. Dünya Savaşı sonrasında, uluslararası örgütlerin güçlendiği görülmekte olup devletlerin belirli konular bazında yetkilerini devrettikleri uluslararası örgütler devletlerin tam egemenliğini paylaşma noktasında daha fazla etkin olmaktadır.

mahkeme kararları da yapının dönüşümüne izin verir bir biçimde şekillenmektedir. Bu sayede devletin kadro veya pozisyon ihdas etmesi gerekmeden, kamu hizmetinin gördürülmesi sözkonusu olmakta, yükümlülükler de piyasadaki alt işverenin sorumluluğuna indirgenmektedir.

Türkiye kamu yönetiminde güçlü bir eğilim olarak alt işveren istihdamı maliyetlerin azaltılması, hizmet kalitesinin artırılması ve asıl işte uzmanlaşma gibi argümanlar temelinde yükselmektedir. Devlet personel yapısında kariyer sisteminin çözülmesi ve piyasa kurallarının kamu yönetimine hâkim kılınması anlamında alt işverenleşme, neo-liberal istihdam politikalarını benimsemiş bir devlet mekanizması tarafından atılmış önemli bir adımdır.. Bu sürecin varlık nedeni de salt kamuda çalışan personel sayısının eksikliği/fazlalığı ya da araç/gereç noksanlığı ile açıklanamaz.

Özelleştirme politikaları neticesinde kamu hizmetlerinin gördürülmesinin piyasa mekanizmasına açılmaya başlamasından bizzat kamu personelinin kendisi de bağımsız kalamamıştır. Kamu personelinin hizmet şartlarını, ödev, hak, yükümlülük ve sorumluluklarını ve diğer özlük işlerini düzenleyen 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yapılan güncel değişiklikler, ilgili kamu kurumlarınca gerçekleştirilen ihaleler neticesinde hizmet alımı yapılarak kamu hizmetlerinin piyasaya açılmasını mümkün kılmıştır. Etkin, şeffaf, verimli, katılımcı, hesap verebilir ve sözleşmelilik temelli olma iddiasındaki kapitalist devletin günümüz kamu yönetimi anlayışının kamu sağlığı alanındaki uygulamaları bu çalışmada, personel yönetimi açısından irdelenmiştir.

Özel sektörde dahi asıl işin alt işverene verilmesi yasaklanmışken, halkın sağlığı için çalışan doktorların yaptıkları işler özelinde, asıl işin kendisinin alt işverene ihale edildiğini görmekteyiz; kamu hastanelerinde görüntüleme ve biyo-kimya alanında hizmetin piyasadan komple satın alınmasında uzman doktorların emeği kiralanmış olmaktadır.

İkincil hizmetlerin yanı sıra asıl hizmetlerin de piyasa koşullarında tedarik edilmesi sermayenin kar edebileceği bir alanın daha yaratılmış olması anlamına gelmektedir. Kamu hizmeti verilen alanların bu şekilde piyasalaştırılması özel sektörün de iş olanaklarını artırmakta ve bu alanda bir ekonomi oluşturulmaktadır. Zaten bu yüzdendir ki kamu ihalelerinin yapılması, ihale eğitimi verilmesi, ihale dokümanlarının hazırlanması ve bununla ilgili birçok prosedür günlük hayatta en çok duyulan kavramlar haline gelmiş, kamu ihalelerinin yapılması için verilen eğitimler ülkemizde başlı başına bir sektör halini almış, bu konuda da bir piyasa yaratılmıştır.

Alt işverenleşme sağlık konusu özeline indirgendiğinde farklı özellikler göstermektedir. Son derece hassas olan sağlık alanındaki alt işverenleşme salt işçi için değil bazen hastalar için de riskli olabilmektedir. Ülkemizde yaşanan ve bu çalışmada değinilen bazı olaylar alt işverenlik sisteminin etkilerini tartışmaya açmıştır. Ülke siyasetinin de ana tartışma konularından birisi olan alt işverenlik seçim vaatleri arasında en çok konuşulan, tartışılan ve üzerine planlar yapılan konulardan birisidir.[444]

Ucuz ama güvencesiz bir biçimde işçi çalıştırılması kısa dönemde önemli kar ve tasarruf oranları getirse de toplumsal barış açısından olumsuz etkileri uzun vadede değerlendirilmelidir. Bunun en bilinen örneği sanayi devrimi esnasında İngiliz işçi sınıfının çektiği uzun erimli sıkıntılar ve neredeyse birkaç kuşağın birden yitip gitmesidir. Buna benzer bir durumun ülkemizde de yaşanmaması için alt işveren firma işçileri için mutlak surette yasal iyileştirmeler yapılarak bunların kamu otoritesi tarafından izlenmesi lazımdır.

Dolayısıyla kamu personel yönetiminin tekrar formülasyonunun sağlık alanındaki yan etkilerinin mutlak surette analiz edilmesi gerekmektedir. Kamu personeli yapısındaki bu parçalılığın artarak devam etmesi için yeni Anayasanın ve gerekli kanun değişikliklerinin de yolda olduğunu ve çok yakın bir gelecekte önümüze geleceğini hatırımızda tutarak gelecek için bir projeksiyon çizmek gerekirse, klinik sağlık hizmetleri özelinde alt işverenleşmenin önündeki muhtemel tek engel Türkiye'de yeteri kadar doktor ve uzman doktorun bulunmamasıdır. Son derece meşakkatli ve pahalı bir eğitim sürecinden geçerek doktor olunması sebebiyle hâlihazırda OECD ülkeleri içinde kişi başına düşen doktor sayısında Türkiye gerilerde bulunmaktadır. Doktor ve uzman doktor sayısının artması halinde bu değerli mesleğin mensupları da piyasa koşullarında iş bulabilmek için birbirleriyle yarışır hale gelecektir. Doktorluk mesleğinin icrasında uyrukluk şartının kaldırılması da piyasa mekanizmasının lehine bir durum sağlamıştır.

Tezin saha araştırmasından çıkan bir takım sonuçlar bulunmaktadır; birincisi alt işveren firma işçileri güvencesizlik ve örgütsüzlüğün sıkıntılarını, sözleşme ilişkisinde edilgen özneler konumuna indirgenmeleri dolayısıyla en ağır bir biçimde deneyimlemektedirler. Normalde tek amir olması gereken bu çalışanların uygulamada farklı amirlerle çalışma durumları ortaya çıkmaktadır. Bir yandan alt işveren firma ama daha fazla olarak bakanlık ve

[444] 12 Haziran 2011 genel seçimlerinde Cumhuriyet Halk Partisi'nin en fazla gündeme taşıdığı konu kamudaki yaygın alt işverenleşme eğilimidir. Cumhuriyet Halk Partisi bu bağlamda kamuda alt işveren işçiliğinin tamamen kaldırılacağından bahisle kamu hizmetlerinin tamamıyla memur ve işçiler eliyle yürütüleceği vaadinde bulunmuştur.

hastane bürokrasisi ile muhatap olan alt işveren firma işçileri, eğer hastanede çalışıyorlar ise hastalarla da doğrudan temas etmek durumunda kalmaktadırlar. Güvencesizlik, düşük ücretler ve kimi zaman oldukça ağır çalışma koşulları alt işveren firma çalışanlarının ortak yakınma noktaları olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durumda geçici iyileştirme çözümleri yerine personel profilinin parçalı olmak yerine bir bütün olarak düşünülmesi ve buna uygun yeknesak bir personel politikası izlenmesi daha yerinde olacaktır. Saha çalışması sırasında yaşanan en önemli sorun olarak, alt işveren firma işçileri ile yapılan görüşmelerde yaşanan zaman sıkıntısı ön plana çıkmaktadır. İşçiler, çalışma yerlerinde çalışma esnasında yapılan görüşmelere zaman ayırmakta zorlanırken, kimi zaman alt işveren firmada şef olarak görevlendirilmiş kişilerden duyulan kaygı da görüşmelerin kalitesinde olumsuzluğa neden olmuştur.

Tezin giriş bölümünde sorulmuş olan sorulara genel bir takım cevaplar vermek gerekirse; sağlıkta alt işveren firma personel istihdamının gerekçeleri olarak ekonomik saikler ön plana çıkmaktadır. Gerek maliyet ve etkinlik gerekse de performans ve verimlilik alt işverenleşmede en başta sunulan motiflerdir.

Hangi hizmetler alanlarında alt işveren firma işçileri tarafından verildiğine bakıldığında oldukça geniş bir yelpaze ile karşılaşılmakta olup bu yelpaze gün geçtikçe genişlemektedir. Ancak tez özelinde yoğun bir biçimde klinik olmayan sağlık hizmetlerinde alt işverenleşmeye gidildiği anlaşılmaktadır. Yemek, temizlik ve güvenlik hizmetlerinin alt işverene devrinin çok normal karşılandığı bu yapıda, klinik hizmetler alt işverenleşmeye son derece açık bir biçimde akıbetlerini beklemektedir. Ancak şunu söylemek gerekir ki, yemek, temizlik ve güvenlik alanlarındaki hizmetler tali olarak görülse de özellikle temizlik sağlık kuruluşları bakımından alt işverene devredilemeyecek kadar hayati bir hizmet alanı olarak ele alınmalıdır.

Sağlıkta alt işverenleşme olgusu da hâlihazırda Türkiye'de sağlık alanında ilerleyen dönüşümün en önemli ayaklarından ama resmi olmayan ayaklarından birini oluşturmaktadır. Zira dönüşüme ilişkin ana metinlerde alt işverenleşmenin destekleneceği doğrudan zikredilmemekte; verimlilik, performans ve maliyet-etkinlik gibi kavramlar altında alt işverenleşme kapısı açık tutulmaktadır.

Sağlıktaki alt işveren uygulamaları, kimi zaman hukuksal sınırlar dışına da taşmaktadır, bunun en açık örneği de İş Kanuna aykırı bir biçimde alt işveren firma işçilerinin yükümlülükler açısından doğrudan bakanlık veya hastane çalışanıymış gibi muamele

görmeleridir. Bu noktada İş Müfettişlerinin muvazaa kararları verdikleri de görülmüştür. Ayrıca işçilerin yaşadıkları hukuk dışı uygulamalar örneğin girdi-çıktı mekanizması, mesai saatlerinin uzaması veya fazla mesai ücretlerinin ödenmesinde problemler olduğu dikkatten kaçmamaktadır.

İlgili uluslararası kurumların alt işverenleşme pratiklerine bakış açısı ise kimi zaman açık kimi zaman ise üstü kapalı olumlama düzeyindedir. İstihdam yarattığı sürece alt işverenleşme, uluslararası düzlemde her zaman destek görmektedir.

Son olarak tez kapsamında görüşülen ve gözlemlenen Sağlık Bakanlığı ana hizmet birimlerinde ve hastanelerinde istihdam edilmiş alt işveren firma işçilerinin sürece ilişkin bakış açıları sürecin ister istemez kabullenme yönündedir. İşlerinden memnun kalmak zorunda olduğunun bilincindeki işçilerin haklı bir takım talepleri bulunmakta ancak bu taleplerin nasıl karşılık bulacağı noktasında örgütsüzlüğün sıkıntısını çekmektedirler.

ÖZET

Sermaye birikimi rejiminin 1970'lerden bu yana devamlı suretle deneyimlediği kriz dönemlerinde bulduğu çıkış yollarından birisi, büyük ve orta ölçekli firmaların mal ve hizmet üretimlerini daha küçük ölçekli firmalara yaptırmaları olmuştur. Bu eğilimin bir başka çeşidi kendisini, 1980 ve sonrasında ortaya çıkan yoğun ve yaygın metalaşma ile mekândan bağımsız sermayenin mekâna bağımlı devlet yapısını dönüştürmesinde hissettirmiştir. Post-fordizmin ortaya koyduğu yeni siyasi, ekonomik ve sosyal yaklaşımların Türkiye'de hem özel sektörde hem de kamu sektöründe yansımaları olmuştur.

Bu yansımalardan biri olarak alt işverenlik kamu personel istihdamının kısıtlanmasından ortaya çıkan bir mekanizmadır. Ancak öyle bir mekanizmadır ki, başta işçinin kendisi olmak üzere topluma yönelik olumsuz etkileri olmaktadır. İşyerindeki çalışma barışına etkileri nedeniyle işyerinde sıkıntılara neden olması veya alt işveren firma işçisinin sağlığına ve güvenliğine etkileri bu olumsuzluklar arasında sayılabilir.

Tezde de bu mekanizmanın tarihçesinden yola çıkarak dünyadaki uygulamalarına ve ülkemizdeki yansımalarına bakılacaktır. Ancak bu bakışın nihai olarak yöneleceği yer, Türkiye'de sağlık alanında yardımcı hizmetler sınıfı bazında yaşanan değişimin geldiğini noktanın fotoğrafının çekilmesi hususudur.

Hizmeti alan ile sunan gruplar arasındaki bilgi ve algı asimetrisinin en fazla olduğu ertelenemez, vazgeçilemez ve ikame edilemez nitelikte olan sağlık hizmetlerini gören kamu personelinin tabi olduğu rejimin önemli bir takım değişikliklere uğratılması, alt işveren uygulamaları tartışmalarının ön plana çıkmasına neden olmuştur.

Tezde alanyazın incelemesinin yanı sıra, alt işveren firma işçileri açısından da durumun kendi ağızlarından öğrenilmesi yoluna gidilmiş ve bir alan araştırması yapılmıştır. Çıkan sonuçlar neticesinde, bir takım önlemlerin alınmasını gerektirecek denli önemli dönüşümlerin sağlık alanında yaşandığı anlaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: alt-sözleşme ilişkisi, alt-işverenleşme, dış kaynak kullanımı, esnekleşme, esnek personel rejimi ve netameli çalışma.

ABSTRACT

One of the solutions found by the capital accumulation regime which has been experiencing continuous crisis since 1970s was the subcontracting of the production of products and services from big and middle-sized firms to smaller firms. Another type of this trend was felt in the transformation of location-dependent state structure by location-independent capital along with intense and widespread commoditization. New political, economic and social approaches put forward by post-fordism have reflections not only in private sector but also public sector of Turkey.

Being one of these reflections, sub-contracting is a mechanism which has emerged from the restriction on the public employment. This is a mechanism that has negative impacts on the society notably for the labourers themselves. Negative effects to peace in the workplace or the negative effects to the health status and work-safety could be mentioned as problems arising from sub-contracting.

In this thesis, based on the brief history, sub-contracting practices in the world and their reflections in Turkey were studied. But the final regard is upon taking a photograph of the stage of transformation which has taken place in the auxiliary services corps in the public administration in Turkey.

Profound changes in the regime of public servants belonging to health services which are undeferable, inalienable and unsubstitutable and also have the deepest asymmetry between the levels of information and perception between service-takers and service-providers, made the discussions on subcontracting practices featuring in the public opinion.

In the thesis, apart from the scrutinizing of the related literature, the first-hand accounts was tried to be obtained through interviews with the workers of the sub-contractor firms and a field study was carried out. In consequence of these studies it was detected that, some sort of deep transition is taking place in the field of health which even requires some kind of measures to take.

Key Words: Sub-contracting relation, sub-contraction, outsourcing, flexibilisation, flexible personnel regime and precarious work.

KAYNAKÇA

Acar, Cemal Taylan, "The Phenomenon of Subcontracted Work In Turkish Health Care Sector: A State Etnography", Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, (Tez Danışmanı Doç. Dr. Ayşe Candaş Bilgen), İstanbul, (Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler, 2009).

Akdağ, Recep (ed.), *Türk Sağlık Sistemi'nde Kurum Dışından Hizmet Alımı Uygulamaları*, Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı Hıfzıssıhha Mektebi Müdürlüğü, Araştırma Serisi:1, Ankara 2010.

Akdağ, Recep (ed.), *Birinci Basamak Sağlık Hizmetlerinden Hasta Memnuniyeti Araştırma Raporu,* Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı Hıfzıssıhha Mektebi Müdürlüğü, Araştırma Serisi: 4, Ankara 2010.

Akdemir, Nevra, *Taşeronlu Birikim: Tuzla Tersaneler Bölgesinde Üretim İlişkilerinde Enformelleşme*, Sosyal Araştırmalar Vakfı Yayınları, İstanbul 2008.

Akdemir, Nevra, "Taşeronluk ve İş Kazalarını Birleştiren Eksen: Güvencesiz Çalışma", *Toplum ve Hekim*, Cilt 23, Sayı: 4, (2008), s. 276-283.

Aksan, Ceren, "Dış Kaynak Kullanımı Hasta ve Çalışan Memnuniyetini Olumlu Etkiliyor", SAYED, Sayı: 27, Yıl: 3, (Haziran 2010), s.24-26.

Aslan, Onur Ender, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi*, Seçkin Yayınları, Ankara 2007.

Aslan, Onur Ender, *Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe*, TODAİE Yayını, Ankara 2006.

Aslan, Onur Ender, "Zabıta Personeli ve Taşeronlaşma ya da Belediye Kolluğunun Piyasaya Devri", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 16, Sayı 1, (Ocak 2007), s. 55-74.

Ateş, Mustafa, "Avrupa'da Sosyal Diyalogun Kurumsal Yapısı: AB Ekonomik ve Sosyal Komitesi", *Ankara Üniversitesi Avrupa Çalışmaları Dergisi,* Cilt:5, Sayı:1, (Güz-2005), s. 45-66.

Aydın, Nahit Gürhan, "Türk İş Hukukunda Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisi", Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, (Tez Danışmanı: Yard. Doç. Dr. N. Binnur Tulukçu), Konya, (Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Özel Hukuk Anabilim Dalı, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Bilim Dalı, 2006).

Bayırlı, Yener, *Personel ve Örgütlenme Boyutuyla Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı,* Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Uzmanlık Tezi, No:82, Ankara 2005.

Bilaloğlu, Eriş, "Taşeronlaşma Sağlık Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Uygulamasının Bir Şeklidir", *Sağlık-Sen Dergisi*, (Ekim 2009), s. 18-19.

Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim Yayınları, İstanbul 2005.

Berg, Maxine, *Luxury and Pleasure in Eighteenth Century Britain*, Oxford University Press, New York 2005.

Blöchliger Hansjörg, "Market Mechanisms In Public Service Provision", *OECD Economics Department Working Paper* , No. 626, Paris, (2008),

Buğra, Ayşe (der.), *Sınıftan Sınıfa: Fabrika Dışında Çalışma Manzaraları*, İletişim Yayınları, İstanbul 2010.

Buğra, Ayşe, *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*, İletişim Yayınları, İstanbul 2008.

Canbolat, Talat, "Yozlaşmış Alt İşverenlik (Taşeronluk)", *Tes-İş Dergisi*, (Ağustos 2010), s. 103-111.

Candan, Ekrem, "Dünya Bankası Kredi Kullanımlarında ve Projelerin Tatbikinde Yaşanan Sorunlar", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 64, (Ocak-Mart 2007), s. 69-109.

Castells, Manuel, *Enformasyon Çağı, Ekonomi, Toplum ve Kültür: Ağ Toplumunun Yükselişi* (Çev. Ebru Kılıç), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Birinci Cilt, İstanbul, 2005.

Çetinkaya, Melek "Hizmet İşletmelerinde Dış Kaynaklardan Yararlanma (Outsourcing) Uygulamaları: Afyon İlindeki Hizmet İşletmelerinde Yaşanan Sorunlar Üzerine Bir Alan Araştırması", Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, (Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Yusuf Karaca), Afyon, (Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, 2005)

Dikmen, Ahmet Alpay, "Bir İlkel Birikim Aracı Olarak Özelleştirme ve Taşeronlaştırma", *Emek Araştırmaları Dergisi*, sayı:1, (2006), s.41-60.

Dikmen, Ahmet Alpay, *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan*, Tan Yayınları, Ankara 2011.

Domberger, Simon, *The Contracting Organization: A Strategic Guide to Outsourcing*, Oxford University Press, 1998.

Ekin, Nusret, *Ekonomik ve Hukuksal Boyutlarıyla Alt İşveren*, İstanbul Ticaret Odası Yayını: 34, İstanbul 2002.

Eğin, Rıdvan, *Firmaların Dönüştürücü Gücü: Dış Kaynak Kullanımı*, Crea Yayıncılık, İstanbul 2009.

Frederickson, David G. , H. George Frederickson, *Measuring the Performance of Hollow State*, Georgetown University Press, Washington D.C 2006.

Güler, Birgül Ayman, *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetimi*, İmge Yayınları, 1. Baskı, Ankara 2005.

Güler, Birgül Ayman, *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı*, İmge Yayınları, Ankara 2009.

Güler, Mustafa, "Sağlık Çalışanlarının Statü Kaybı: Taşeronlaşmanın Yakın Tarihi", *Toplum ve Hekim*, Cilt 23, Sayı: 4, (2008), s. 313-315.

Hamzaoğlu, Onur, "Kapitalizmin Krizi ve Sağlık: Türkiye Örneği", *Toplum ve Hekim*, Cilt 24, Sayı: 1, (2009), s. 26-35.

Hardt, Michael, Antonio Negri, *Multitude*, Penguin Books, 2006.

Kaya, Safiye, "Dünya Bankası ve Türkiye", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 46-47, (Temmuz-Aralık 2002), s. 3-42.

Keyder Çağlar, Nazan Üstündağ, Tuba Ağartan, Çağrı Yoltar (der.), *Avrupa'da ve Türkiye'de Sağlık Politikaları, Reformlar, Sorunlar ve Tartışmalar,* İletişim Yayıncılık, İstanbul 2007.

Kılıçaslan, Zeki, "Türkiye'de Kot Kumlama İşçilerinde Silikozis; Kuralsız, Kayıtdışı Çalışma Koşullarına Bağlı Gelişen Dünya/Tarihsel Dramatik Bir Olgu", Cilt 23, Sayı: 5, (2008), s. 332-334.

Kieselbach, Hans, "Health in Restructuring: Innovative Approcahes and Policy Reccomendations (HIRES) Final Report", *HIRES Project- European Commission (Progress Programme)*, Bremen, (2009).

Kurtaran, Oya Necla, "Türk İş Hukukunda Alt İşveren Uygulamasında Muvazaa", Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, (Tez Danışmanı: Prof. Dr. Hamdi Mollamahmutoğlu), Ankara, (Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Özel Hukuk Anabilim Dalı, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Bilim Dalı, 2006)

Kuzgun, İnci, "Türkiye'de Esnek İstihdam Biçimlerinin Düzenlenmesi", *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 22(2), (2004), s. 17-32.

Marx, Karl, *Capital* (çev. Ernest Untermann), The Modern Library, New York 1962.

Marx, Karl, *Kapital I* (çev. Alaatin Bilgi), Sol Yayınları, Ankara 2009, s. 270.

McCraw, Thomas K. (ed.), *Creating Modern Capitalism*, Harvard University Press, 1997.

Mol, Michael J., *Design, Process and Performance*, Cambridge University Press, 2007.

Mollahaliloğlu, Salih, Şahin Kavuncubaşı, Hakkı Gürsöz, İsmail Ağırbaş, Hakan Oğuz Arı, Hasan Gökhun Öncül, Recep Akdağ, Mustafa Z. Younis, *Outsourcing Profile in the Turkish Health Care System*, Journal of Health Care Finance, New York, Vol. 35, Nr. 4, s. 74-82.

Morcos, Jean Luis, *International Subcontracting Versus Delocalization: A survey of the literature and case-studies from the SPX network*, United Nations Industrial Development Organization, Vienna 2003.

Müftüoğlu, Berna Güler, "Firmalar Arası Değişim İlişkisi: Fasonlaşma ve Taşeronlaşma", *Toplum ve Hekim*, Cilt 23, Sayı:4, (2008), s. 243-253.

Müftüoğlu, Özgür, "Esnekleşmenin Uluslararası Dayanakları", *Toplum ve Hekim*, Cilt 23, Sayı:4, (2008), s. 269-275.

Odman, Aslı, "Taşeronlaşma ve Geçici/Ödünç İşçilik Gibi Esnek İstihdam Rejimi Formları, İş Güvencesi ve İnsan Sağlığı: Türkiye ve Almanya'dan Örnekler ve Tepkiler", *Toplum ve Hekim*, Cilt 23, Sayı: 4, s. 284-301.

OECD PUMA, *Best Practices Guidelines for Contracting Out Government Services*, Paris, (1996).

Özdemir, Gamze Yücesan, "Despotik Emek Rejimi Olarak Taşeron Çalışma", *Çalışma ve Toplum*, 2010/4, s. 35-50.

Özdemir, Gamze Yücesan, "Emek Süreci, Denetim ve Emek Rejimleri: Taşeron Çalışma Üzerine İlk Notlar", *Toplum ve Hekim*, Cilt 23, Sayı:4, s. 254-262.

Özdemir, Ali Murat, "Belirsizliğin Düzenleyici Etkisi: Taşeronluk Müessesi Üzerine Saptamalar", *Toplum ve Hekim*, Cilt 23, Sayı:4, (2008), s. 263-268.

Özuğurlu, Metin, *Anadolu'da Küresel Fabrika'nın Doğuşu: Yeni İşçilik Örüntülerinin Sosyolojisi*, Kalkedon Yayınları, 2. Baskı, İstanbul 2008.

Özuğurlu, Metin, "Taşeronlaşma, Güvencesiz İstihdam ya da 'Hayatta Dikiş Tutturamama' Halleri Üzerine", *Memleket Siyaset Yönetim*, Cilt:4, Sayı:9, (2009), s. 122-128.

Özveri, Murat, "Alt İşveren: İş Hukukunun Altının Oyulması ve Yargı Kararları", *Tes-İş Dergisi*, (Ağustos 2010), 115-122.

Patel, Alpesh B., Hemendra Aran, *Outsourcing Success: The Managament Imperative*, Palgrave Macmillan, 2005.

Prokopenko, Joseph, *Verimlilik Yönetimi Uygulamalı Elkitabı* (Çev. Olcay Baykal, Nevda Atalay, Erdemir Fidan), Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No:476, Ankara 2003.

Sayan, İpek Özkal, "Belediyeler ve Sağlık Hizmetleri", *Mülkiye*, Cilt: XXXI, Sayı: 254, s. 123-133.

Sayan, İpek Özkal, "Kamu Personel İstihdamı: İstihdam Rakamları", Ders Notları, AÜ SBF, Ankara 2010.

Sennett, Richard, *Yeni Kapitalizm Kültürü* (Çev. Aylin Onacak), Ayrıntı Yayınları, İstanbul 2009.

Sertlek, Tufan, "Taşeron İşçi Olmak", *Toplum ve Hekim*, Cilt 23, Sayı: 5, (2008), s.335-337.

Soyer, Ata, *Kapitalizm, Sosyalizm ve Sağlık*, Öteki Yayınları, Ankara 1998.

Schmidt, Karl Heinz, "Innovative Management in Subcontracting Business in Growing and Stagnating Economies", *Review of International Comparative Management,* Cilt 11, Sayı 1, (Mart 2011), s. 76-86.

Sur, Haydar, "Hastanelerde Dış Kaynak Kullanımı Kaçınılmaz Oldu", SAYED, Sayı:27, Yıl:3, (Haziran 2010).

Talas, Cahit, *Toplumsal Politika*, İmge Kitabevi Yayınları, 5. Baskı, Ankara 2005.

Talas, Cahit, "Ücret Politikaları", *AÜSBF Dergisi*, Cilt:20, Sayı:2, (Haziran 1975), s. 17-38.

Tatlı, Hatice, *Esnek Çalışma Modelleri ve Türk Kamu Personeli Sisteminde Uygulanabilirliği*, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Uzmanlık Tezi, No: 92, Ankara 2009.

T.C Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Banka ve Kambiyo Genel Müdürlüğü, *Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) Türkçe*, GATS Serisi-II, Ankara 1999.

T.C Sağlık Bakanlığı, *2011 Yılı İdare Performans Programı*, Ankara 2010.

T.C Sağlık Bakanlığı, *Stratejik Plan 2010-2014*, Ankara 2009.

T.C Sağlık Bakanlığı, *Türkiye'de Sağlıkta Dönüşüm Programı İlerleme Raporu,* Ankara Ağustos 2008.

Topak, Oğuz, "Sosyal Güvenlik ve Sağlıkta Reform mu, Dönüşüm mü? Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sisteminin Ekonomi Politiği", *Toplum ve Hekim Dergisi*, Cilt 24, Sayı 1, (2009), s. 61-70.

Türk Tabipleri Birliği, *Sağlıkta Dönüşüm Programı 2003 Türkiyesinde Halka ve Hekimlere/Sağlık Personeline Ne Getiriyor*, Ankara 2003.

Tüzün, Hakan, "Daha Esnek İstihdam Daha Az Sağlık: Taşeronlaşmanın Çalışanların

Sağlığına, Sağlık Çalışanlarına ve Sağlık Hizmetlerine Etkileri", *Toplum ve Hekim Dergisi*, Cilt 23, Sayı 5, (2008), s. 322-331.

İNTERNETTEN ULAŞILAN KAYNAKLAR:

http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2007&nu_doc=359 (e.t 23.10.2010)
http://books.google.com.tr/books?id=bdvwFeDB_koC&pg=PA10&lpg=PA10&dq=tacheron+labour&source=bl&ots=0k9ybqkb_H&sig=biA5dDtJrecAYcv4HmerKp-kOvk&hl=tr&ei=HNn_TPaJN9K08QP-5bWMCw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CBYQ6AEwAA#v=onepage&q=tacheron%20labour&f=false (e.t 08.12.2010)
http://www.thefreedictionary.com/contract+out (e.t 08.12.2010)
http://www.businessweek.com/globalbiz/content/may2009/gb2009051_086967.htm (e.t 09.12.2010)
http://www.unido.org/index.php?id=7430 (e.t 16.12.2010)
http://www.subconturkey.com/2010/Kasim/index.html (e.t 22.12.2010)
http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/1mak982.htm (e.t 22.12.2010)
http://www.socialistproject.ca/inthenews/MayDay.html (e.t 23.12.2010)
http://www.unido.org/index.php?id=4851 (e.t 23.12.2010)
http://www.us-istanbul.com/resources.php?p=sub-contracting (e.t 23.12.2010)
http://www.euractiv.com.tr/abnin-gelecegi/article/ab-ulkeleri-esnek-guvence-flexicurity-anlasmasini-percinliyor (e.t 23.12.2010)
http://www.prevent.be/net/net01.nsf/c36bc0c3ff3c8b0480256ab80051cade/2d4ae5c9a2ec63dec125765600522b48/$FILE/HIRES%20Rapport.pdf (e.t 24.12.2010)
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:010:0059:0066:EN:PDF (e.t 24.12.2010)
http://www.ito.org.tr/wps/portal/tysb (e.t 24.12.2010)
http://www.wisegeek.com/what-is-subcontracting.htm (e.t 01.01.2011)
http://www.sociologia.unimib.it/DATA/Insegnamenti/4_3100/materiale/muffels.pdf (e.t 5.1.2011)
http://www.sosyalhizmetuzmani.org/21yyshm02.htm (e.t 08.01.2011)
http://www.social-europe.eu/2011/07/flexicurity-%E2%80%93-useful-oxymoron-or-genuine-class-compromise/ (e.t 8.1.2011)
http://eh.net/encyclopedia/article/boyer.poor.laws.england (e.t 09.01.2011)
http://nelp.3cdn.net/541b69ad88a3a26317_7cm6bx6g4.pdf (e.t 10.01.2011)
http://www.ntvmsnbc.com/id/24985469/ (e.t 01.04.2011)
http://www.historyhome.co.uk/peel/economic/sweat.htm (e.t 10.01.2011)

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/craft/sme_perf_review/doc_08/eu-smes-subcontracting-final-report_en.pdf (e.t 12.01.2011)

http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/FLEXICURITY.htm (e.t 13.01.2011)

http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/FLEXICURITY.htm (e.t 13.01.2011)

http://www.no-fortress-europe.eu/upload/Open_Letter_Flexicurity_EN.pdf (e.t 15.01.2011)

http://www.hukuki.net/ictihat/962261_21h.asp (e.t 19.01.2011)

http://www.ttb.org.tr/kutuphane/bebek_olumleri.pdf (e.t 29.01.2011)

http://www.dol.gov/oasam/programs/history/herman/reports/futurework/conference/low-wage.htm (e.t 11.02.2011)

http://www.milliyet.com.tr/Yasam/HaberDetay.aspx?aType=HaberDetay&ArticleID=975199&b= (e.t 12.02.2011)

www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/mtn_gns_w_120_e.doc (e.t 13.02.2011)

http://www.mfa.gov.tr/birlesmis-milletler-sinai-kalkinma-teskilati-_unido_.tr.mfa (e.t 13.02.2011)

http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/index.htm (e.t 13.02.2011)

http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/ilo_amac.htm (e.t 13.02.2011)

http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/ilo_soz.htm (e.t 13.02.2011)

http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/ilo_anayasa.html (e.t 13.02.2011)

http://calismatoplum.org/sayi27/sakar.pdf (e.t 23.02.2011)

http://www.monthlyreview.org/0404magdoff.htm (e.t 23.02.2011)

http://www.bts.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=63:bga&catid=55:makaleler (e.t 23.02.2011)

http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5393&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch= (e.t 23.02.2011)

http://www.evrensel.net/haber.php?haber_id=74889 (e.t 23.02.2011)

http://calismatoplum.org/sayi27/okcan-bakir.pdf (e.t 24.02.2011)

http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.657&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0 (e.t 24.02.2011)

http://www.saglikcalisanlari.net/son-haberler/saglikta-taseronlasma-halk-sagligini-tehdit-ediyor.html (e.t 24.02.2011)

http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.657&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0 (e.t 25.02.2011)

http://www.goethe.de/ges/soz/dos/arb/pre/en1697208.htm (erişim tarihi 25.02.2011)

htnegibbietp://verigirisciler.tr.gg/Alt-S.oe.zle%26%23351%3Bme-ya-da-ta%26%23351%3Beronla%26%23351%3Bma-.htm (e.t 27.02.2011)

http://www.familiesandwork.org/site/research/reports/WorkFlexAndLowWageEmployees.pdf (e.t 01.03.2010)

http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=template&id=188&lang=0 (e.t 01.03.2011)

http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=template&id=188&lang=0 (e.t 02.03.2011)

http://www.belgenet.com/belge/tahkim_01.html (e.t 04.03.2011)

http://www.liberalses.com/gundem/itfaiyecilerin-taseron-firma-isyani.aspx (e.t 12.03.2011)

http://www.divrigi.bel.tr/haberler.aspx?s=3 (e.t 13.03.2011)

http://www.memuruz.biz/sayfa-haber-sekme-comments-isim-haber-13465.htm (e.t 13.03.2011)

http://www.memurlar.biz/haber/20110304151416/EDP-Taseronlasmayi-bitirdigini-aciklayan-belediyede-
taseron-isciler-oldu.html (e.t 13.03.2011)

http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/aciktan/2011kononay.pdf (e.t 14.03.2011)

http://www.econ.ucdavis.edu/faculty/fzfeens/pdf/Feenstra_Ohlin_Lecture_2008.pdf (e.t 19.03.2011)

http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.657&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0 (e.t 20.03.2011)

http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.6111&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch= (e.t 22.03.2011)

http://www.workhealth.org/whatsnew/lpkarosh.html (e.t 23.03.2011)

http://vatandas.ihale.gov.tr/karargoster.asp?k=25618 (e.t 23.03.2011)

http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.657&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0 (e.t 23.03.2010)

http://www.nber.org/papers/w13144.pdf (e.t 23.03.2011)

http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5393&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch= (e.t 24.03.2011)

http://www.ioi.gov.tr/eklenen_dosya/20091225142319_Ilan_Metni.pdf (e.t 24.03.2011)

http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.4857&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch= (e.t 24.03.2011)

http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetayV3&ArticleID=1034517&Date=25.02.2011&CategoryID=86 (e.t 25.03.2011)

http://www.calismatoplum.org/sayi10/S_sen.pdf (e.t 25.03.2011)

http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2003/103B09_15_engl.pdf (e.t 25.03.2011)

http://www.kristalis.org.tr/aa_dokuman/kismi_calisma.pdf (e.t 25.03.2011)

http://www.iskanunu.com/4857-sayili-is-kanunu/4857-sayili-is-kanunu-turkce/4857-sayili-is-kanunu-maddeli-metin.html (e.t 26.03.2011)

http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=658 (e.t 26.03.2011)

http://www.iskanunu.com/4857-sayili-is-kanunu/4857-sayili-is-kanunu-turkce/4857-sayili-is-kanunu-maddeli-metin.html (e.t 27.03.2011)

http://www.dutchdailynews.com/netherlands-has-the-most-part-time-workers-in-europe (e.t 30.03.2011)

http://cjres.oxfordjournals.org/content/2/3/335.full (e.t 30.03.2011)
http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/employment_rights_and_work_organisation/c10416_en.htm (e.t 31.03.2011)

http://haber.sol.org.tr/yazarlar/ilker-belek/yari-surelilik-ve-esnek-istihdam-30188 (e.t 31.03.2011)

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:014:0009:0014:EN:PDF (e.t 31.03.2011)

http://nethaberci.com/sondakika-saglik-haberleri/saglikta-116-bin-taseron-isci-calisiyor-58151.html (e.t 31.03.2011)

http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=482&id=29 (e.t 31.03.2011)

http://www.familiesandwork.org/site/research/reports/WorkFlexAndLowWageEmployees.pdf (e.t 01.04.2011)

http://www.naomiklein.org/articles/2000/05/no-sweat (e.t 02.04.2011)

http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Women_8_march_EN.pdf (e.t 02.04.2011)

http://bianet.org/bianet/bianet/72746-sendikasizlik-olduruyor (e.t 05.04.2011)

http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=3204#1 (e.t 05.04.2011)

http://www.ituc-csi.org/ (e.t 06.04.2011)

http://www.britannica.com/EBchecked/topic/1357701/trade-union (e.t 06.04.2011)

http://eh.net/encyclopedia/article/friedman.unions.us (e.t 07.04.2011)

http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.2821&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=sendikalar (e.t 07.04.2011)

http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=22108 (e.t 11.04.2011)

http://www.ozgurkocaeli.com.tr/yazi/sendika-uyelerinin-basina-gelenler-iktidar-partisine-uye-olanlarinda-basina-geliyor-mu-38918.htm (e.t 12.04.2011)

http://www.ozgurkocaeli.com.tr/yazi/bir-sendikasizlastirma-klasigi-hayat-kimya-43238.htm (e.t 12.04.2011)

http://www.socialistworker.co.uk/art.php?id=12975 (e.t 13.04.2011)

http://w3.balikesir.edu.tr/~seymen/seymen_ve_ceken2004.pdf (e.t 16.04.2011)

http://www.tezkoopis.org/resim/basin/cumhuriyet_23eylul2010.jpg (e.t 16.04.2011)

http://www.emo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=82607&tipi=&sube=14&yeri=19 (e.t 16.04.2011)

http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=21713 (e.t 16.04.2011)

http://www.tuhis.org.tr/istatistik/temmuz2009isci.pdf (e.t 16.04. 2011)

http://www.sozlesmeliogretmenler.com/content.php/516-Sonunda-Başbabakanda-Kadro-sözü-verdi.?s=3095dcf609ebf4b589169935d588b5d9 (e.t 18.04.2011)

http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/!ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_gAS-PAAE8TIwN3d09XAyNjr1AnQ6dgQ-dgI6B8JJK8hZuHOVDeMNTI1cXY0MDdiIBuP4_83FT9gtyIcgCElpjh/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUDkzUVBJNDIwODhVMTAyVkRLTElJTDBPODA!/ (e.t 16.04.2011)

http://www.ciftlikdergisi.com.tr/iste-kayit-disi-istihdamin-korkunc-faturasi.html (e.t 16.04.2011)

http://www.calismatoplum.org/sayi9/celik_lordoglu.pdf (e.t 17.04.2011)

http://www.sosyalhaklar.net/2009/bildiri/seyfettinoglu.pdf (e.t 17.04.2011)

http://www.birgun.net/worker_index.php?news_code=1298996586&year=2011&month=03&day=01 (e.t 17.04.2011)

http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=21311 (e.t 17.04.2011)

http://www.ismufder.org/ (erişim tarihi, 18.04.2011)

http://bianet.org/biamag/emek/127849-torba-yasa-is-denetimini-tirpanliyor (e.t 18.04.2011)

http://www.alomaliye.com/2011/cumhur_sinan_6111_degisiklikler_3.htm (e.t 18.04.2011)

http://verigirisciler.tr.gg/Ta%26%23351%3Beron-Firmalarda-%C7al%26%23305%3B%26%23351%3Banlar%26%23305%3Bn-%26%23350%3Bu-S%26%23305%3Bk%26%23305%3Bnt%26%23305%3Blar%26%23305%3B-Var-ar--ar--ar-.htm (e.t 18.04.2011)

http://www.narteks.net/felsefe-genel/modern-devlet-in-beden-ideolojisi-uzerine-kisa-bir-deneme-ars-gor-abdurrahman-saygili.html (e.t 20.04.2011)

http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/dergi/belgeler/kydd/58.pdf (e.t 20.04.2011)

http://www.eurojournals.com/rjis%207.pdf (e.t 23.04.2011)

http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=template&id=188&lang=0 (e.t 23.04.2011)

http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5302&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0 (e.t 24.04.2011)

http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21939_1.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21939_1.pdf (e.t 1.5.2011)

http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22221.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22221.pdf (erişim tarihi; .2.5.2011)

http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EFE6DB75D0F6D6C383 (e.t 2.5.2011)

http://www.saglikaktuel.com/haber/4924-sayili-kanuna-tabi-sozlesmeli-personelin-nobet-ucreti-konulu-duyuru-15632.htm (e.t 2.5.2011)

http://www.tarim.gov.tr/Files/duyurular/SGB/2011YiliButceUygulamaEsaslari.pdf (e.t 3.5.2011)

http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss209m.htm (e.t 3.5.2011)

http://www.ttb.org.tr/kutuphane/aciltalepler.pdf (e.t 4.5.2011)

http://www.esahed.org.tr/haber_detayi.asp?gorus=48&hab=AHBS%20yazılımları%20için%20aydınlatıcı
%20bir%20mektup (e.t 4.5.2011)

http://www.tedavinet.com/aile-hekimliginin-hukuki-acmazlari.html (e.t 4.5.2011)

http://www.ttb.org.tr/mevzuat/index.php?option=com_content&task=view&id=760&Itemid=41 (erişim tarihi, 4.5.2011)

http://www.entrepreneur.com/tradejournals/article/94510067.html (e.t 4.5.2011)

http://212.175.169.252/normkadro/ (e.t 5.5.2011)

http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19172965 (e.t 5.5.2011)

http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2685796/ (e.t 5.5.2011)

http://www.hurriyet.com.tr/gundem/11726158.asp (e.t 6.5.2011)

http://akinol.tripod.com/kitap/12.htm (e.t 6.5.2011)

http://www.sincandevlethastanesi.gov.tr/ihale_detay.asp?id=805 (e.t 6.5.2011)

http://www.medimagazin.com.tr/ana-sayfa/guncel/tr-ses-bebekte-hastane-enfeksiyonu-goruldu-1-11-16162.html (e.t 7.5.2011)

http://www.medimagazin.com.tr/mevzuat/genelge/tr-saglik-bolge-planlamasi-hakkinda-genelge-80-97-27553.html (e.t 7.5.2011)

http://tedavi.saglik.gov.tr/e-kitap/index.html (e.t 7.5.2011)
http://ses.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=1057:bebek-oeluemleri&catid=13:genel-merkezden&Itemid=66 (e.t 7.5.2011)

http://www.ttb.org.tr/index.php/Haberler/rapor-1155.html (e.t 7.5.2011)

http://www.kamuozel.gov.tr/?Islem=YaziKategorileri&BolumID=7 (e.t 8.5.2011)

http://www.kamuozel.gov.tr/?Islem=YaziDetay&IcerikID=112 (e.t 9.5.2011)

http://www.kamuozel.gov.tr/UserFiles/File/Gaziantep/gaziantep_ilan_tr.pdf (e.t 10.5.2011)

http://en.wikipedia.org/wiki/Outsourced_(TV_series) (e.t 13.05.2011)

http://www.devsaglikis.org.tr/index.php?bolum=yazioku&no=1217 (e.t 13.5.2011)

http://www.saglik.gov.tr/HM/belge/1-1143/bakanligimiza-bagli-kurum-ve-kuruluslarca-yapilacak-ola-.html (e.t 13.5.2011)

http://www.devsaglikis.org.tr/index.php?bolum=yazioku&no=1598 (e.t 14.5.2011)

http://www.dsausa.org/lowwage/walmart/undocumented.html (e.t 14.5.2011)

http://www.saglik.gov.tr/ABKD/ana-sayfa/1-380/20110519.html (e.t 15.5.2011)

http://www.orpas.com.tr/sirket_profili.htm (e.t 15.5.2011)

http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=3206#soru3-9 (erişim tarihi; 16.5.2011)

http://www.ttb.org.tr/mevzuat/index.php?option=com_content&task=view&id=77&Itemid=35 (e.t 18.5.2011)

http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp (e.t 19.05.2011)

http://www.saglik.gov.tr/TR/belge/1-1931/05052004-tarih-ve-25453-sayili-resmi-gazetede-yayimlana-.html (e.t 20.5.2011)

https://ebildirge.sgk.gov.tr/WPEB/amp/loginldap (e.t 16.5.2011)

http://www.sgb.saglik.gov.tr/content/files/genelgeler/2010/genelge_2010_29.pdf (e.t 24.5.2011)

www.wto.org/english/tratop_e/serv.../matto_wunschvincent_art_e.pdf (e.t 13.06.2011)

http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/index.cfm?action=detay&yayinID=190&icerikID=289&dil=TR (e.t 13.06.2011)

http://www.usak.org.tr/makale.asp?id=1697 (e.t 14.06.2011)

http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/index.cfm?action=detay&yayinID=193&icerikID=292&dil=TR (e.t 20.06.2011)

http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/mattoo-wunsch_gatsoutsourcing.pdf (e.t 20.06.2011)

http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Directive&an_doc=1989&nu_doc=391(e.t 21.6.2011)

http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2007&nu_doc=62 (e.t 22.6.2011)

http://www.tid.gov.hk/english/trade_relations/tradefora/wto_servnegot.html (e.t 21.06.2011)

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_111443.pdf (e.t 22.06.2011)

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf (e.t 22.06.2011)
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1999.pdf (e.t 22.06.2011)
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf (e.t 22.06.2011)
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf (e.t 23.06.2011)
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2002.pdf (e.t 23.06.2011)
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf (e.t 24.06.2011)
http://www.lutfiinciroglu.com/content/view/11/19/ (e.t. 25.06.2011)
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf (e.t 25.06.2011)
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf (e.t 25.06.2011)
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf (e.t 26.06.2011)
http://www.abgs.gov.tr/tarama/tarama_files/22/SC22EXP_ESF_tr.pdf (e.t 28.06.2011)
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf (e.t 28.06.2011)
http://politikadergisi.com/makale/sosyal-diyalog (e.t 29.06.2011)
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf (e.t 30.06.2011)
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf (e.t 30.06.2011)
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf (e.t 1.7.2011)
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/MuzakereCercevesi/Muzakere_Cercevesi_2005.pdf (e.t 1.7.2011)
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf (e.t 2.7.2011)
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf (e.t 2.7.2011)
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf (e.t 3.7.2011)

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf (e.t 3.7.2011)
http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=195&l=1 (e.t 3.7.2011)
http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=196&l=1 (e.t 4.7.2011)
http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1736 (e.t 4.7.2011)
http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=196&l=1 (e.t 4.7.2011)
http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=6&l=1 (e.t 5.7.2011)
http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=2076&id=100 (e.t 6.7.2011)
http://www.dpb.gov.tr/dpb_istatistikler.html (e.t 06.07.2011)
http://wrap.warwick.ac.uk/193/1/WRAP_Riello_Strategies_and_Boundaries.pdf (e.t 8.7.2011)
http://cdhte.cnam.fr/servlet/com.univ.collaboratif.utils.LectureFichiergw?ID_FICHIER=1295877018613 (e.t 9.7.2011)
http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/klasik/belgeler/03.pdf (e.t 10.7.2011)
http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x/pdf (e.t 10.7.2011)
http://wrap.warwick.ac.uk/193/1/WRAP_Riello_Strategies_and_Boundaries.pdf (e.t 10.7.2011)
http://www.dpb.gov.tr/dpb_istatistikler.html (e.t 11.7.2011)
http://www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/public/detail.htm?id=134276&section=GRA&category=PLRE (e.t 20.07.2011)
http://www.social-europe.eu/2011/07/flexicurity-the-broken-promise/ (e.t 4.8.2011)
https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Default.aspx?ReturnUrl=%2fEKAP%2f (e.t 05.08.2011)
http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/reform.htm (e.t 11.08.2011)
http://tdk.org.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EFD4E0E8C92CD73B10 (e.t 12.08.2011)
http://tdkterim.gov.tr/bts/ (e.t. 13.08.2011)
http://tdkterim.gov.tr/bts/ (e.t 13.08.2011)
http://www.edebiyatforum.com/fiiller-ve-fiilimsiler/isim-fiiller-ad-eylemler-mastarlar.html (e.t 14.08.2011)
http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/TURKEYINTURKISHEXTN/0,,contentMDK:21706623~menuPK:4824519~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:455688,00.html (e.t 31.08.2011)
http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTHEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/0,,contentMDK:20131121~menuPK:578586~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282511,00.html (e.t. 01.09.2011)
http://www.pydb.saglik.gov.tr/index.php?option=com_content&task=view&id=57&Itemid=50 (e.t 01.09.2011)
http://siteresources.worldbank.org/INTHSD/Resources/376278-1114111154043/1011834-1246449110524/ReflectionsonWBICapacityBuildinginHealth.pdf (e.t. 02.09.2011)

http://haber.sol.org.tr/yazarlar/ilker-belek/saglik-bakanligi-nin-kontrgerilla-taktiklerine-karsi-19-20-nisan-grevi-41553 (e.t. 02.09.2011)
http://www.ttb.org.tr/index.php?option=com_content&task=view&id=54&Itemid=39 (e.t. 02.09.2011)
http://siteresources.worldbank.org/HEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/Resources/281627-1095698140167/Shaw-NewTrends.pdf (e.t 03.09.2011)
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/02/23/000090341_20050223140558/Rendered/PDF/315060HNP0Contracting0LoevinsohnHarding.pdf (e.t. 04.09.2011)
http://wdr2011.worldbank.org/sites/default/files/pdfs/WDR%20Background%20Paper_Favaro_0.pdf?keepThis=true&TB_iframe=true&height=600&width=800 (e.t. 04.09.2011)
http://www.belgenet.com/eko/acileylem_161102.html (e.t 04.09.2011)
http://www.belgenet.com/eko/acileylem_161102.html (e.t 05.09.2011)
http://ekutuphane.tusak.saglik.gov.tr/kitaplar/turkiyeSDP.pdf (05.09.2011)
http://www.fatih.edu.tr/~kcivan/yabanci%20hekim.pdf (28.10.2011)
http://yenisafak.com.tr/Gundem/?i=118756 (e.t 31.10.2011)
http://aei.pitt.edu/455/1/Jenson-Saint-Martin-EUSA_2003_1_.pdf (e.t 24.09.2011)
http://www.erf.org.eg/CMS/uploads/pdf/1185359657_industry2.pdf (e.t 02.10.2011)
http://www.unctad.org/en/docs/osgdp20043_en.pdf (e.t 13.10.2011)
http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/makale229.pdf (e.t 13.10.2011)
http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=521&id=31 (e.t 23.10.2011)
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf (e.t 15.11.2011)
http://www.tekgida.org.tr/Oku/3782/Ulusal-Istihdam-Stratejisi-I (e.t 22.11.2011)
http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=28750 (e.t 23.11.2011)