

Türkiye’de kamu kesiminin taşeronlaşma eğilimi

Subcontracting tendency of public sector in Turkey

Aytül Çolak¹

Received Date: 10 / 03 / 2017

Accepted Date: 10 / 06 / 2017

Öz

OECD'nin tanımına göre (OECD, 2005) taşeron, belirli bir üretim döngüsü dahilinde yer alan ürün dizaynı, işleme veya üretim, inşaat, bakım çalışması ve hizmetlerinin biri veya birkaçı için başka bir işletme ile sözleşme imzalayan bir işletmeyi ifade etmektedir. Bu çerçevede, işletmeler küçülmek ve daha etkin hale gelmek için asli işleri dışındaki işlerin bazılarını taşerona vermektedir. Diğer yandan, alt işveren uygulaması özel sektörde giderek örgütsüz ve ucuz işçi çalıştırmanın bir aracı haline gelmiştir. Son dönemlerde Türkiye’de de taşeron işçi sayısının gittikçe arttığı, alt işveren uygulamasının yaygın hale geldiği görülmektedir. Taşeronluğun özellikle kamu kurum ve kuruluşlarında yaygın bir istihdam şekli haline dönüştürüldüğü de izlenmektedir. Bu gelişmeler birçok sorunu da beraberinde getirmiştir. Bu çalışma Türkiye’de kamu kesiminde taşeronlaşma olgusunun gelişimini analiz etmekte ve bu alandaki başlıca ekonomik ve sosyal sorunlara yer vermektedir.

Anahtar sözcükler: taşeronluk, alt-işveren uygulamaları, kamu sektörü, taşeron işçileri, Türkiye

Abstract

According to the OECD definition (OECD, 2005), the subcontractor is a contracting company with another company for one or more of the product design, processing or production, construction, maintenance work and services for a given production cycle. In this context, sub-employer practice has become a means of employing unorganized and cheap workers in the private sector, while businesses give out some of their jobs except for their main activity to become smaller and more efficient. Recently, the number of subcontract workers has also increased and sub-employer application has become widespread in Turkey. In fact, it seems that subcontracting is transformed into an employment type especially by public institutions and organizations in Turkey. These developments have brought together many problems. This paper analyzes the evolution of subcontracting and discusses the main economic and social problems in Turkey.

Keywords: subcontracting, sub-employer applications, public sector, subcontractor workers, Turkey

1. Giriş

1973 petrol krizi dönüm noktası alınır, sonrası dönemde yeni kapitalizm şartlarında işletmeler esneklik arayışına girmişlerdir. Esneklik arayışına teorik cevap, İngiltere’de Atkinson tarafından fonksiyonel ve sayısal esneklik çeşitlerinin firma düzeyinde kullanımını anlatan esnek firma modeli ile gelmiştir. Öyleki 1980’li yıllarda İngiliz hükümeti tarafından da istihdam politikası olarak bu anlayış kabul görmüştür. Kısaca işlevsel esneklik işçilerin işlevlerinin artması çok vasıflı olması anlamına gelirken sayısal esneklik işçilerin sayılarını ihtiyaca göre artırıp azaltabilme serbestisi yada imkanını anlatır. Yaşanan gelişmeler Avrupa’ da ve ABD’de şirketlerin daha ziyade sayısal esneklik üzerine yoğunlaştıklarını ortaya koymaktadır.

¹ Asst. Prof. Dr., Trakya University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Edirne/TURKEY, ay-tulcolak@hotmail.com

Sayısal esneklik sağlama yöntemlerinden biri işletmelerin uzaklaştırma stratejilerine başvurusudur. Dış kaynak kullanma yöntemi yada diğer ifade ile uzaklaştırma stratejileri ile istihdam edilenler dışsal işgücünü oluşturmaktadır. Dışsal işgücü, işletmede istihdam edilmemektedir. Bunlar diğer firmalarda, istihdam bürolarında, alt işverende veya kendi içinde çalışmaktadır. İşletmenin uzaklaştırmak istedikleri faaliyetleri yerine getirirler. Bu faaliyetler, oldukça uzmanlık isteyen yada oldukça sıradan faaliyetlerdir (Atkinson,1987:93,94). Atkinson'un ifadesine göre, uzaklaştırma stratejisi esneklik çeşidinden ziyade esnekliğe bir alternatifidir. “*Uzaklaştırma, işletmelerdeki bazı işlerin asıl işverence yapılmayıp, alt-işverenlik gibi yollarla başka kişi veya kurumlarca yapılmasıdır. Uzaklaştırmada diğer esneklik çeşitlerinin aksine, iş sözleşmelerinin yerini ticari sözleşmeler almaktadır*” (Atkinson,1987:90).

1980'li yıllardan itibaren uzaklaştırma stratejileri, büyük ölçekli işletmelerin ölçeklerini küçültme sürecinin en önemli araçlarından biri olmuştur. En basit anlamıyla dış tedarik veya taşeronlaşma bir işi yaptırmak amacıyla "hizmet sözleşmesinin" yerine ticari bir sözleşmenin ikame edilmesi olarak tanımlanmaktadır (Harison & Kelley, 1993.akt.Parlak,Özdemir,2011:9). Bu gelişmeler paralelinde son zamanlarda gerek özelde gerekse kamuda olsun çoğu organizasyon, organizasyonel yeniden yapılanma içerisine girmiştir (Huws,2012:2).

2. Türk çalışma hayatında taşeron düzenleme ve uygulamaları

Günümüz dünyasında işletmeler, üretim dizaynından montaja, araştırma ve geliştirmeden pazarlama, dağıtım ve satış sonrası hizmete kadar genişleyen bir faaliyet alanında taşeron kullanmaktadır (Grossman,Helpman,2005:135). Bu konuda yapılan bir araştırmada taşeronlaşmada yaşanan bu yayılmayı doğrular niteliktedir ki araştırma Batı Almanya ve Hollanda'da işletmelerin yarısından fazlasının, İngiltere, İsviçre, Fransa ve İrlanda'da ise en az % 40'nın taşeron kullandıklarını göstermektedir (Tregakis ve Diğ., 1997: 68 akt. Parlak,Özdemir;2011:24). Örgüt yapılarında meydana gelen değişimler ile birlikte ağ, ortaklık, stratejik ittifaklar gibi yeni örgütsel yapıların işletmelerin taşeronlaşma seçeneklerini daha da artıracığı tahmin edilmektedir (Parlak, Özdemir;2011:23).

Türkiye’de bu sürecin dışında kalamamış ve 1980 sonrası benimsenen yeni liberal politikalar eşliğinde esneklik arayışları gündeme gelmiştir. Günümüz Türkiye’sinde taşeron uygulaması yaygın hale gelirken kamu kurum ve kuruluşları tarafından bir istihdam şekli haline dönüştürülmüş olduğu gerçeği karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de de taşeron kullanımı, işletmelerin çalışan sayılarını azaltmak için sıklıkla kullandıkları bir yöntem halini almıştır.

2.1. Türk çalışma hayatında taşeron kavramı

Taşeronluk iş kanundaki ifadesiyle alt işveren 1980’ler sonrasının özellikle günümüz dünyasının birer uygulaması olarak algılanmakla birlikte konuyla ilgili ilk yasal düzenlemenin tarihi oldukça eskidir. Öğretide de genel kabul gördüğü üzere taşeronluk ülkemizde ilk defa 1936 yılında 3008 sayılı iş kanununda düzenlenmiş ve 1. maddesindeki “*işçiler doğrudan doğruya işveren veya vekili tarafından olmayıp da üçüncü bir şahsın aracılığı ile işe girmiş ve bu üçüncü şahıs ile mukavele etmiş olsalar bile mukavele şartlarından asıl işveren sorumludur.*” düzenlemesi ile “*üçüncü şahıs*” kavramıyla Türk çalışma hayatına girmiştir.

1945 yılında 4772 sayılı Kanunla, Sosyal Sigortalar Kanunu bakımından işverene yüklediği ödevlerden *aracı* ile birlikte işverenin de sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır (Sümer,2013:140). 1950 yılında 3008 sayılı kanunda 5518 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle

birlikte, aynı iş veya teferruatında iş alan bu kişilerin “aracı” olarak tanımlandığı görülmektedir (Şafak,2004:112). “Diğer işveren”, kavramı 1971 tarihli 1475 sayılı İş Kanunu’nda Kanuni düzenlemeler içerisinde kendisine yer bulmuş ve çalışma hayatını şekillendirmiştir. Taşeron statüsündeki işveren, üçüncü şahıs, aracı, diğer işveren kavramları ile çalışma yasalarında yerini alırken, 1980 sonrası taşeron uygulamaları yaygınlaşmış, 2003 yılında alt işveren olarak yasada düzenlenmiştir.

2003 tarih ve 4857 sayılı ve halen yürürlükte olan iş kanununun 2. maddesinde “asıl işveren-alt işveren ilişkisi” düzenlenmiş, başlı başına bir “alt işveren” tanımına yer verilmemekle birlikte, “alt işveren” kavramı bütün unsurlarıyla ortaya konulmuştur. Diğer yandan 4857 sayılı İş kanunu taşeron uygulamasını eski (1475 sayılı) iş kanununa göre sınırlandırmış ve belirli koşullara bağlamıştır.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nda da “Bir işverenden işyerinde yürüttüğü mal ve hizmet yönetimine ilişkin bir işte veya bir işin bölüm veya eklentilerinde iş alan ve işçilerin görevlendirdiği sigortalıları çalıştıran üçüncü kişiye alt işveren denir” şeklinde bir tanım yer almıştır.

Türk çalışma hayatına ilk olarak, 1936 tarihli 3008 sayılı iş kanunundaki düzenleme ile üçüncü şahıs olarak giren taşeron ilişkisi, bugün yasalarda alt-ışveren kavramıyla düzenlenmiştir. “Alt işveren” yanında “tali işveren”, “alt ismarlanan”, “alt işletici” gibi kavramlar da kullanılabilirken günümüz kamuoyunda taşeron kullanımının yaygın olduğu bazen yüklenici ve müteahhit kavramlarında bu anlamda kullanıldığı görülmektedir.

2.2. İş yasasına göre asıl işveren-alt işveren ilişkisi

İşyerinde alt işverene iş verilmesi çalışma hayatının gereksinimlerinden biri ve hukukî dayanakları bulunan bir ilişki olduğu bilinen bir gerçektir. Ancak, 1980’li yıllardan sonra ekonomik şartların etkisiyle de olsa alt işverenlere işlerin verilmesinde sayısal artışlar olmuş yargıya intikal eden uyuşmazlıklarla da asıl işveren-alt işveren ilişkisinin yeniden düzenlenmesi ihtiyacını ortaya çıkmıştır .Netice de Türk çalışma hayatında asıl işveren-alt işveren ilişkisini , “Bir işverenden belirli bir işin bir bölümünde veya eklentilerinde iş alan ve işçilerini münhasıran o işyerinde ve eklentilerinde çalıştıran diğer bir işveren” olarak düzenleyen ve 1971 tarihli 1475 sayılı iş kanunundaki bu düzenlemeye, 2003 yılında 4857 sayılı iş kanunu ile sınırlandırıcı hükümler getirilmiştir.

4857 sayılı iş kanununda artık asıl işveren- alt işveren ilişkisi şöyle düzenlenmiştir ; “Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir. 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.” şeklindedir.

Bu düzenlemeye göre, asıl işin bir bölümünün alt işverene verilmesi için , “işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren bir işin söz konusu olması” gerekmektedir. Yeni düzenlemeler alt işverenlik ilişkisinin kötüye kullanımını engellemek amacıyla bu ilişkiye sınırlandırmalar getirirken bir yandan da işletme ve işin gereği gibi farklı yorumlara neden olacak tartışmalı bir alan açmıştır.

Nitekim 4857 sayılı Kanun’un yayımlanmasının ardından, ilk tartışmalarda, “işletmenin ve işin gereği” ifadesi çerçevesinde “malîyet” ve “kalite” kavramlarının öne çıkarıldığına tanık olunmaktadır. Çoğu zaman işgücü malîyetlerinin düşürülmesi hedefini de içeren malîyetlerin düşürülmesi amacı , “işin ve işletmenin gereği” olarak görülmekte, bu çerçevede asıl işlerin alt işverene verilebileceği ileri sürülmektedir (Şahlanan,2003:71). Bazı yazarlara göre ise, “işletmenin ve işin gereği” ölçütü dar yorumlanmalıdır. Bu koşulların bölünebilir olmadığı ve her birinin ayrı ayrı aranacağı yönündeki görüş Yargıtay tarafından da benimsenmiştir(Bkz. Yargıtay 9.H.D., 19.2.2009 tarih, 33290/2942 sayılı Karar)(Bakır,t.y.:1008).

Yargıya da intikal eden uygulama sorunları nedeniyle asıl-alt işveren ilişkisinin koşullarının daha ayrıntılı düzenlenmesi ihtiyacı doğmuş ve bir yönetmelik hazırlanmıştır. Alt işverenlik yönetmeliği 27/Eylül/2008 tarihli ve 27010 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanmış ve aynı tarihte de yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğe göre (md.4) :

Asıl işveren alt işveren ilişkisinin kurulabilmesi için, “a) Asıl işverenin işyerinde mal veya hizmet üretimi işlerinde çalışan kendi işçileri de bulunmalıdır. b) Alt işverene verilen iş, işyerinde mal veya hizmet üretiminin yardımcı işlerinden olmalıdır. Asıl işin bölünerek alt işverene verilmesi durumunda ise, verilen iş işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren bir iş olmalıdır. c) Alt işveren, üstlendiği iş için görevlendirdiği işçilerini sadece o işyerinde aldığı işte çalıştırmalıdır. ç) Alt işverene verilen iş, işyerinde yürütülen mal veya hizmet üretimine ilişkin bir iş olmalı, asıl işe bağımlı ve asıl iş sürdüğü müddetçe devam eden bir iş olmalıdır. d) Alt işveren, daha önce o işyerinde çalıştırılan bir kimse olmamalıdır. Ancak daha önce o işyerinde çalıştırılan işçinin bilahare tüzel kişi şirketin ya da adi ortaklığın hissedarı olması, alt işveren ilişkisi kurmasına engel teşkil etmez.”

Yönetmeliğe göre de yardımcı işlerin alt işverene verilmesinde bir sınırlama ve sorun yokken asıl işin bir bölümünün alt işverene verilmesi için , “işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren bir işin söz konusu olması” gerekmektedir. Nitekim işletmelerin çoğu, yemek, temizlik, güvenlik ve taşıma gibi yardımcı işleri alt işverene devretmeyi tercih etmektedirler. Asıl işin alt işveren verilmesi içinse üç koşulun (Çelik,2014) varlığından bahsedilmektedir ve bu üç koşulun bir arada aranıp aranmayacağı konusu tartışmalıdır¹. Bu yönde verilmiş çok sayıda yargı kararı vardır. Taşeron meselesinin kritik noktası bu tanımda düğümlenmektedir. Asıl iş hileli olarak bölünerek, yasanın düzenlediği insurlar gözardı edilerek muvazaalı olarak taşeronluk sistemi uygulanır hale gelmiştir.

Yasal düzenlemeye uygun olarak bir yardımcı işi alan yada asıl işin bir bölümünde iş alan bir işverenin bu aşamadan sonra alt işverenliğini belirleyen esas nokta, asıl iş sahibinin işin tümünü devredip etmediğidir. Buna göre,asıl işveren işin bir kısmını kendisi yapıyor ve bir kısmını başkasına yaptırıyorsa taşeronluk söz konusudur. Asıl iş sahibi işin tümünü bir başkasına

¹ Öğretide tartışılan konu, bazen işletme ve işin gereği ile teknolojik neden koşullarında “ile” yi “olarak “ tanımlayarak üç koşul birlikte aranırken, bazen “veya” olarak değerlendirilerek “işletme ve işin gereği” veya “teknolojik” neden olarak değerlendirilmektedir (ayrıntılı bilgi için bkz.Subaşı,2011: 125-186).

yaptırıyor ise de müteahhitlik olgusu karşımıza çıkar. Yani asıl işverenin kendi işçileri de mal yada hizmet üretiminde çalışmalıdır.

Diğer yandan alt işverene verilen iş, işyerinde yürütülen mal veya hizmet üretimine ilişkin, asıl işe bağımlı ve asıl iş sürdüğü müddetçe devam eden bir iş olmalı ve alt işveren, üstlendiği iş için görevlendirdiği işçilerini sadece o işyerinde aldığı işte çalıştırmalıdır. Aksi durumda örneğin anahtar teslim usulü ihale edilen baraj, elektrik hattı, demiryolu vb. yapı işlerinin, bir bütün olarak başka bir işverene verilmesi durumlarında; yada işin asıl işe bağlı olarak süreklilik arz etmemesi örneğin bir kereste fabrikasının dış cephesini boyamak için işyerinde bulunan başka bir işveren olması durumunda; veya işçilerin sürekli o işte çalışmaması, örneğin personelin taşınması amacı ile anlaşılacak nakliye şirketinin başka işyerleri ile de anlaşmış olması durumunda; asıl işveren - alt işveren ilişkisinden söz edilemez (bkz. <http://ismahkemesi.com/2015/10/asil-isveren-alt-isveren-iliskisi-yargitay-kararlari/>). Ayrıca alt işveren, daha önce o işyerinde çalıştırılan bir kimse olmamalıdır. Asıl işveren-alt işveren ilişkisinin madde şartlarına göre doğmuş olmasının en önemli sonucu her iki işverenin, alt işverenin işçilerine karşı birlikte sorumlu olmalarıdır. (<http://www.turkhukuk sitesi.com/serh.php?did=4922>).

11/09/2014 tarihinde ise, ileride değinileceği üzere, taşeron iş ilişkilerini düzenleyen hükümlerin olduğu 6552 sayılı “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair” Kanun, yürürlüğe girmiştir.

Alt-işverenlik düzenlemesi, seksenli yıllardan itibaren ortaya çıkan uygulama sorunları ve yasal müdahaleler sonucu bugün sosyal tarafların ve yanısıra hükümetin de devamlı şikayet ettiği bir konu haline dönüşmüştür (Canbolat,2013:63).

2.3. Çalışma hayatında taşeron işçi sayısı

Türkiye’de çalışma hayatında ne kadar taşeron işçi olduğu ile ilgili güncel ve sağlıklı verilere ulaşmakta sıkıntı yaşanmaktadır, Özellikle soru önergelerine bakanların verdiği cevaplar bu konuda kaynak oluşturmaktadır. Misal Eski Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik, CHP Milletvekili Veli Ağbaba'nın soru önergesine verdiği cevapta “2014 yılı sonu itibariyle Türkiye’de 1 milyon 482 bin 690 taşeron işçi çalıştığını” açıklamıştır. Bakanın açıklamalarına göre, taşeronlaşmada ilk sıraları İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Antalya ve Adana paylaşıyor. Taşeron uygulamasında belediyeler ve sağlık sektörü başı çekiyor. Rakamlara göre, Türkiye’deki her 100 işçiden 7 buçuğu taşeron durumundadır (<http://www.cnnturk.com/haber/ekonomi/bakan-celik-taseron-isci-sayisini-acikladi>,).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın hazırladığı 2012 yılı sonunda açıklanan rapora göre, kamuda 639.788 ve özel sektörde 419.466 kişi alt işverende çalışıyor.

Tablo 1. Türkiye’de alt işveren işçi sayısı (2012)

Kamu	Alt işveren işçi sayısı	Özel	Alt işveren işçi sayısı
Sağlık	16.184	İdare ve destek hizm.	4.146
Temizlik	471.442	Ulaştırma ve depolama	10.347
Güvenlik	117.541	Madencilik, taş	12.606
Dağıtım	34.621	ocakcılığı	63.849
		İmalat	10.431
		İnşaat	318.087
		Diğer	
Toplam	639.788	Toplam	419.466

Kaynak:<http://www.cs gb.gov.tr/cs gbPortal/cs gb.portal?page=haber&id=basin491>

Kamu kurumlarının . temizlik ve güvenlik gibi yardımcı personel işi olarak değerlendirilebilecek alanlarda hizmet alımı yöntemiyle taşeron personel istihdamı yolunu tercih ettikleri, anlaşılmaktadır. Kamuoyuna yansıyan haberlere göre ise, bugün kamu ve özel sektörde taşeronda çalışan işçi sayısı 2 milyonu aşmıştır (DİSK-AR,2014:16).

3. Kamu kesiminde taşeronlaşma eğilimi

3.1. Kamuda hizmet alımı ve taşeronlaşma

Kamu kurum ve kuruluşlarının kamu hizmetine yardımcı işleri alt işverene vermesi, idare hukuku ilkelerine göre “hizmet alımı” çerçevesinde, 04.01.2002 tarihinde kabul edilen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (KİK) ve 05.01.2002 tarihinde kabul edilen 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu (KİSK) ile düzenlenmiştir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 4. maddesinde “Bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, mesleki eğitim, fotoğraf, film, fikri ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetler,” hizmet alımına konu edilmiştir.

Kamu kurum ve kuruluşları, bu mevzuat çerçevesinde yasaların öngördüğü şekil ve usullere göre, kamunun ihtiyaç duyduğu alanlardaki hizmetleri, hizmet alımı ihaleleri ile bir alt işverenden temin edebilmektedir (Akyiğit,2009-2010 :14).

4734 sayılı kamu ihale kanununa göre, karşımıza “yüklenici” kavramı çıkmaktadır. Yüklenici ise, üzerine ihale yapılan ve sözleşme imzalanan istekliyi tanımlamaktadır. İş Kanununda yer almayan “yüklenici” kavramının fıkra kullanılmış olması dikkati çekmektedir. Uygulamada, özellikle ihale ile verilen işlerde ortaya çıkan uyuşmazlıklarda Yüksek Mahkeme, işin “anahtar teslimi” biçiminde “ihale edilmesi” durumunda asıl işveren-alt işveren ilişkisinden bahsedilemeyeceğini ve asıl işverenin alt işverenin işçilerine karşı sorumluluğundan söz edilemeyeceğini karara bağlanmıştır (Şafak,2004:113). Kamuda muvazaa tespitlerinin artmasının ardından 12.07.2006 tarihli 5538 sayılı Yasa ile kamuya ayrıcalık getiren bazı değişiklikler getirilmiştir. 5538 Sayılı Kanun¹’un 18. maddesi ile, 4857 Sayılı İş Kanununun 2. maddesine VIII. ve IX. fıkralar eklenmiştir (bkz.Gerek,2007;82,84).

(Ek fıkra: 01.07.2006- 5538 S.K. m.18/1-a) 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 mali haklar ile sosyal yardımlardan yararlanmaya, hak kazanamazlar

¹ Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

(Ek fıkra: 01.07.2006-5538 S.K. m.18/1-a) Sekizinci fıkrada belirtilen işyerlerinde yükleniciler dışında kalan işverenler tarafından çalıştırılanlar ile bu işyerlerinin tabi oldukları ihale mevzuatı çerçevesinde kendi nam ve hesabına sözleşme yaparak üstlendiği ihale konusu işte doğrudan kendileri çalışanlar da aynı hükümlere tabidir. Sekizinci fıkrada belirtilen kurum, kuruluş veya ortaklıkların sermayesine katıldıkları ortaklıkların kadro veya pozisyonlarında çalışan işçilerin, ortak durumundaki kamu kurum, kuruluş veya ortaklıkların kadro veya pozisyonlarına atanma ya da bu kurum, kuruluş veya ortaklıklarda geçerli olan mali haklar ile sosyal yardımlardan yararlanma talepleri hakkında da sekizinci fıkra hükümleri uygulanır. Hizmet alımına dayanak teşkil edecek sözleşme ve şartnamelere; a) İşe alınacak kişilerin belirlenmesi ve işten çıkarma yetkisinin kamu kurum, kuruluşları ve ortaklıkların bırakılması, b) Hizmet alım sözleşmeleri çerçevesinde ya da geçici işçi olarak aynı iş yerinde daha önce çalışmış olanların çalıştırılmasına devam olunması, yönünde hükümler konulamaz.

VIII. fıkra kamuda alt işverende çalışan işçileri bazı konularda talepte bile bulunamayacak konuma iterken işveren olarak kamu kurum ve kuruluşlarını özel sektöre göre ayrıcalıklı hale getirmiştir (Gerek;2007). Fakat kamuya ayrıcalık getiren bu değişiklikler istenilen amacı doğurmuş, yargı kararlarında kamuya ayrıcalık tanınamayacağı açıkça belirtilmiştir (Bakır,t.y.:1003) ve kamuda muvazaa tespitlerinin önüne geçememiştir. Oysa ki sorunların kaynağı: Kamu İhale Mevzuatı ile İş Kanunu arasında bir uyumun olmamasıdır. Yasaya uymayan bu uygulamalara aynı şekilde devam edilmemelidir, ya son verilmesi yada düzenleme yaparak yasal hale getirilmesi gerekmektedir (Canbolat,2013:194).

Sonuçta alt işverenlere işlerin verilmesinde sayısal artışlar olmuş ve bunun sonucu işçilerin bireysel ve kollektif haklarının sınırlandırılması, kullanılamaz hale getirilmesinin yaygın örneklerinin bulunduğu yargıya intikal eden uyuşmazlıklarla da doğrulanmıştır. Bu dönemde alt işveren işçilerinin bir yıl altı sözleşmelerle çalıştırılması gibi uygulamalara yaygınlıkla başvurulmuştur. 13.Mayıs.2014’te Soma İlçesi’ndeki kömür madeninde 301 madencinin hayatını kaybetmesi neticesinde maden işçilerinin ve genel olarak taşeron işçilerinin çalışma koşulları Meclis’e taşınmış ve 6552 sayılı kanun kamuoyundaki ifadesiyle Torba Yasa çıkartılmıştır.

6552 sayılı Kanunla getirilen yeni düzenlemelerin ilk dikkat çekici yönü, özellikle alt işveren ilişkisi ile ilgili değişikliklerin kamu işverenleri üzerinde yoğunlaşmasıdır (Aydınlı,2014).11/Eylül/2014 Tarihli Resmi Gazetede yayınlanan “6552 sayılı Kanun¹” İle 4734 – 4735 sayılı Kanunlarda aşağıda belirtilen değişiklikler yapılmıştır.

¹ Torba yasa ile yapılan diğer değişiklikler: Madde-1: İş müfettişi incelemesi ile muvazaa tespit edildiğinde, artık Yargıtay yolu açılmıştır. İş müfettişince muvazaa tespit edildiğinde, idare, iş mahkemesine itiraz etmek zorunda olacak, iş mahkemesi de aynı yönde karar verdiğinde Yargıtay’ a itiraz etmek zorunda olacaktır. İş müfettişi raporuna itiraz süresi 30 güne çıkarılmış; iş mahkemesinin 4; Yargıtay’ ın 6 ay içinde karar vermesi öngörülmüştür. Bu madde ile muvazaanın tespiti uzatılmış ve güçleştirilmiştir. Madde-3: Asıl işverenler, taşeronların işçilerine ücretlerini ödeyip ödemediğini işçilerin başvurusu üzerine veya aylık olarak kendiliğinden kontrol edecektir. Ücret ödenmemiş ya da eksik ödenmişse, asıl işveren, taşeronun hak edişinden keserek, işçilere ödeme yapacaktır. Madde-6: Taşeron şirket değiştiği halde aynı işyerinde çalışmaya devam eden işçilerin yıllık izinleri, aynı işyerindeki toplam hizmet sürelerine göre hesaplanacaktır. Asıl işverenler, işçilerin yıllık izinlerini kullanıp kullanmadığını kontrol edecek ve yıllık izinlerin aynı yıl içinde kullanılmasını sağlayacaktır. Ayrıca yer altı işlerinde ve yeraltı maden işlerinde çalışanların çalışma koşulları da düzenlenmiştir.

Madde-8. İhale Kanununun personel yetersizliğine dayalı olarak personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının; İş Kanununun 14 üncü maddesine göre kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona ermiş olanların kıdem tazminatları ilgili kamu kurum veya kuruluşları tarafından ödeneceği, bununla ilgili esasların bir yönetmelikle düzenleneceği hükmü getirilmiştir. Madde-10: Kamuda hangi yardımcı işlerde ihaleye çıkılabileceğini Bakanlar Kurulu belirleyecektir. Yeterli nitelik ve sayıda personel olmaması halinde, yardımcı işler için ihaleye çıkılabilecektir. Madde-11: Kamu kurum ve kuruluşları, ihaleye çıkmadan önce izin alacaktır. Öngörülen kurallara uyulmadığı ya da muvazaa ortaya çıktığı takdirde, ilgili kamu yöneticilerine idari para cezası kesilecek, kamunun uğradığı zarar bu yöneticilere rücu edilecektir. Madde-13: Bir taşeron şirkette işçi sendikası yetki aldığı ve taşeron şirket kamu işverenleri sendikasına yetki verdiği takdirde, imzalanacak olan toplu iş sözleşmesinden doğacak ek maliyet kamu tarafından karşılanacaktır. Madde-14: Kamudaki asli ve sürekli işlerde ihale süresi asgari 3 yıl olacaktır.” (Sosyal-İş, 2014).

6552 sayılı kanun ile getirilen düzenlemelerden biri, ihale süresinin asgari 3 yıl belirlenerek sınırlandırma getirilmesidir. Böylece uygulamada yaşanan kamuda alt işveren işçisinin bir yıl ve altı sözleşmelerle çalıştırılmasının önüne geçilmek istenmiştir. Örneğin hizmet alımı adı altında işçi temini yapılan Karayolları Genel Müdürlüğü Bölge Müdürlükleri bünyesindeki işyerlerinde söz konusu işçilerin uzun yıllar çalışmaya devam ettikleri, buna karşılık işçileri temin eden firmaların değiştiği bilinmektedir. Bu işçiler kağıt üzerinde her yıl yenilenen ihalelerle yeniden istihdam edildikleri için, başta yıllık ücretli izin olmak üzere, kanundan kaynaklanan haklarını elde edemez duruma gelmektedir (Türk-İş,2014).

Görülen odur ki Torba Yasa, taşeron işçilerine yeni bir hak sağlamamış, taşeron işçilerin zaten var olan ancak ihlal edilen haklarını, daha açık bir biçimde düzenlemek ile yetinmiştir. Torba Yasa, taşeron işçilerin temel talebi olan, “kadro” talebine de yanıt vermemiştir (Sosyal-İş,2014).

3.1. Kamuda kadrolu işçi sayısı ve taşeron işçi sayısı

Taşeron şirketler mal ve hizmet üreten işletmeler iken son dönemlerde kamudaki hizmet alımı yöntemiyle personel temin etme şeklinde hizmet sunar hale gelmişlerdir (Gerek,2007). Taşeron işçi istihdamı artarak devam etmektedir. Kadrolu işçi, memur sözleşmeli personel yanında bir istihdam şekli olarak istatistiklerde yerini almaktadır. Eski Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik, 2014 yılında yaptığı bir açıklamada, “2002’de kamu 450 bin işçiyle işleri yürütürken, bugün 190 bine inmiş. Ama kamudaki taşeron sayısı 700 bine dayanmış” demiştir. Hak-İş Başkanı Mahmut Arslan basın toplantısında, “Kamu daha çalıştırdığı taşeron işçi sayısını bilmiyor. Resmi rakamlara göre, belediyeler hariç kamuda 661 bin taşeron işçisi çalışıyor. Ancak biz belediyelerle birlikte gerçek rakamın en az 1.2 milyon olduğunu tahmin ediyoruz” bilgisini vermiştir(<http://www.hurriyet.com.tr/kamu-neden-taseron-isci-calistiriyor-26540314>). Son günlerde ise, medyada siyasetçilerin de dile getirdiği üzere kamuda 720 bin taşeron işçi vardır.

Tablo 2. Yıllar itibariyle kamuda işçi sayısı (mahalli idareler dahil)

Kamu	2007	2013	2016*
Sürekli(kadrolu)işçi	375.211	343.932	242.023
Geçici işçi	109.286	30.010	24.695
Toplam	484.497	373.942	266.718

Kaynak :* www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per.../30012017KPiS.pdf ve diğer veriler DİSK-AR,(2014) ‘den alınmıştır.

Kamuda istihdam edilen işçi sayısının düşüş eğiliminde olduğu tablodan görülmektedir. Kamudaki kadrolu işçi sayısı 2016 yılı için 242 bin civarındadır. Belediyeler hariç iken bu sayı 153 bin 603’ tür. Taşeron işçi sayısı 720 bin civarındadır. Kamuda taşeron işçi sayısı kadrolu işçi sayısının oldukça üzerindedir.

Öneğin Türkiye Kömür İşletmelerinde alt işveren işçilerinin sayısının kadrolu işçi sayısından fazla olduğu dile getirilmektedir. Diğer ifadeyle kamuda yaşananlar bir çeşit özelleştirmedi. Hizmet alımları ile, işyerleri değil işçiler özelleştirilmektedir (Tan,2013:198). Bu sürecin yoğun yaşandığı sektörlerden biri ise, sağlıktır.

Sağlıkta özelleştirme sürecinde kamu kuruluşları, bir takım hizmetleri dışarıdan satın almaya başlamıştır. Hizmet satın alma genellikle hastanelerde olup bedeli döner sermayeden karşılanmak üzere destek hizmetler olan temizlik, güvenlik, yemek vb hizmetlerle başlamıştır. 2004 yılında yapılan bir düzenleme ile ana hizmet olan sağlık hizmetlerinin satın alma ile görülmesinin önü açılmıştır. T.C. Sağlık Bakanlığı 2010 Mali Yılı Bütçesi TBMM Genel Kurul sunumunda, 2003’ten bu yana yürütülen sağlıkta dönüşüm programı çerçevesinde hizmet alımı ile temin edilen personel sayısının 11 binden 116 bine çıktığından bahsedilmiştir (2013 yılında 131 bin 201’e yükselmiştir¹). Bu sayı toplamda istihdam edilenlerin yüzde 85’ini oluşturmaktadır. Bu durum sağlık sisteminde personel rejiminin önemli bir oranda taşeron sistemine dayandırılmaya çalışıldığını göstermektedir (DİSK-AR,2011).

Nitekim kamuda istihdam edilen taşeron işçilerinin önemli bir kısmı sağlık sektöründedir. Veriler 2009 yılı verileri olmakla birlikte fikir vermesi açısından faydalı olacaktır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Ömer Dinçer’in, Giresun Milletvekili Murat Özkan’ın 26/02/2009 tarih soru önermesine verdiği cevapta 2009 yılındaki kamudaki taşeron işçi sayısı 174 bin 857 olarak açıklanmıştır. Sağlık sektöründe istihdam edilen taşeron işçileri sayısı 108 bin kişi iken sektörün toplam taşeron işçileri içerisindeki oranı yüzde 62’dir. Sağlık sektörünü, Karayolları Genel Müdürlüğü (7.429 kişi),Devlet Hava Meydanları İşletmeleri (2.933 kişi), Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (6.286 kişi) kurumlarından oluşan ulaştırma sektörü takip etmektedir. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü 10 bin 239 taşeron işçisi ile taşeron sistemine eklenmiştir (TBMM, 2009 akt.Öngel,2014).

Kamuda istihdam edilen işçi sayısının düşüş eğiliminde iken taşeron işçi istihdamı artarak devam etmektedir.

3.3. Kamuda taşeron işçi sorununa çözüm arayışları

Kamu işyerlerinde güvenlik, personel taşıma, yemek gibi işlerde alt işverenlik yaygın şekilde uygulanırken, alt işverene herhangi bir iş vermeksizin, tamamen personel açığını gidermeye yönelik hizmet alımları yapıyor olması taşeron sorunun diğer yönüdür. Bu uygulamaların taşeronla ilgisi yokken İş Kanunu’na da uygun değildir. Taşeronlaştırma işçiler açısından çalışma haklarının zayıflatıldığı, çalışma koşullarının kötüleştiği, toplu sözleşme ve sendikalaşma hakkının yok sayıldığı, güvencesiz ve korumasız bir istihdam aracı haline gelmiştir.

Arka arkaya belirli süreli iş sözleşmeleri imzalayarak aynı kamu kurumunda yıllarca çalışan taşeron işçilerinin olması, bu işlerin aynı kurumda çalışmaya devam etme güvenceleri, kıdem

¹ Bursa Milletvekili İsmet Büyükataman tarafından verilen 7/20489 esas numaralı yazılı soru önermesine verilen cevap (TBMM 2013a, akt. Öngel,2014).

tazminatı, yıllık izin, toplu iş sözleşmesi gibi haklardan faydanlanmasını gerektirmiştir. Bu haklar 6552 sayılı Torba Yasa ile düzenlenmiş taşeron işçilerin durumları kısmen iyileştirilmiş gibi gözükse de Taşeron işçi çalıştırma, çalışma yaşamının kanayan yarası olmaya devam etmektedir (<http://www.e-taseron.net/ozel-sozlesmeli-personel.html>). Taşeron işçileri aynı işi yapan asıl işveren işçilerinden daha düşük ücretle çalıştırılırken çoğu yasal hakkını da kullanamaz durumdadırlar. Örneğin taşeron işçilerinin yıllık izinleri verilmiyor, fazla çalışma ücretleri ödenmiyor, çalışma sürelerine işveren uymuyor. İlk bakışta hukuken bu işçilerin sendikalaşarak diğer işçiler gibi hak almalarının önünde bir engel yok gibi görünmekle birlikte ince ayarlanmış toplu sözleşme yetki sistemi ile taşeron işçilerin sendikalaşmasının önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Asıl işlerde çalışan taşeron işçileri asıl işverenin işçisi olarak kabul edilmedikçe hak aramaları olanaklı değil gözükmektedir (Özveri,2015).

AKP hükümeti, çözülmez bir hal almış olan kamuda taşeron sorununu çözmek, bunu yaparken de kamu personel rejiminde esaslı ve uzun vadeli bir dönüşüm gerçekleştirmek hedefinde “özel sözleşmeli personel” (ÖSP) düzenlemesini ortaya koymuştur. Düzenlemeye göre, ÖSP kadrosunda yer alacak işçiler geçmiş dönemde kamudan alacakları kıdem tazminatı vb. haklardan ve dava açma haklarından feragat etmiş olacak karşılığında ise, 657'ye tabi olmaksızın, 3'er yıllık sözleşmeler kapsamında çalışacaktır ve sözleşme yenilenmesinin garantisi yoktur (bkz. <http://www.e-taseron.net/ozel-sozlesmeli-personel.html>). Maliye Bakanı Ağbal'ın “Bundan sonra kamuda özellikle yardımcı işler başta olmak üzere ihtiyaç duyulan alanlarda yeni bir özel sözleşmeli personel statüsü bu. Dolayısıyla geleceğe dönük olarak yeni bir sistem kuruyoruz” şeklindeki sözleri, ÖSP istihdamının taşeron işçilerin kamuya alınması süreci ile sınırlı olmayacağı, ÖSP'nin yeni bir istihdam biçimi olarak yaygın biçimde kullanılacağına işaret etmiştir (Bakır,t.y.1820).

ÖSP statüsü nedeniyle mevcut taşeron işçisi üyelerini kaybetme tehlikesi ile karşı karşıya olan işçi sendikaları da öngörülen istihdam biçimine karşı çıkmıştır. Hak-İş Konfederasyonu, düzenlemenin, işçi sendikalarının örgütlenme özgürlüğüne müdahale niteliğinde olduğunu ve bu uygulama sonucunda kamuda taşeronda çalışan 220 bin üyesini kaybedeceğini ve taşeron işçilerin kamu işçisi olarak istihdam edilmesi gerektiğini açıklamıştır (http://www.hakis.org.tr/haberler.php?action=haber_detay&id=1225). Türk-İş Konfederasyonu da ÖSP statüsünün işçilerin kazanılmış haklarını yok edeceği ve işçilerin cezalandırılması anlamına geleceğini, taşeron işçilerin bir ayrıma tabi tutulmaksızın kamuya daimi işçi olarak kadroya geçirilmesini talebini ifade etmiştir (Türk-İş, 2016). DİSK de benzer itirazları dile getirerek daimi işçi kadrosu için mücadele edeceğini açıklamıştır. Taşeron işçilerin kamuya alınması için aranacak koşulların ve ÖSP statüsünün açıklanması kamuda güvenceli ve daimi istihdam beklentisi içinde olan yüz binlerce taşeron işçide büyük bir hayal kırıklığı yaratmıştır (Bakır,t.y.:1020) .

4. Sonuç

Türkiye’de taşeronlaşma, özellikle de kamu sektöründe, neo-liberal politikaların uygulanması ile birlikte giderek yaygınlaşmış, 2000’li yıllarda ise taşeron şirketler aracılığıyla istihdam kamuda istisna olmaktan çıkmıştır. Kamuda çalışan taşeron işçilerin sayısına ilişkin sağlıklı bir veri bulunmamasıyla birlikte kamuda 720 bin civarında taşeron işçi çalıştığı ifade edilmektedir. Özelleştirme ve taşeronlaştırma uygulamaları ile birlikte kamuda istihdam edilen kamu işçisi sayısı 260 binlere gerilerken, taşeron işçi sayısı her geçen gün artmaktadır.

Kamu işyerlerinde güvenlik, personel taşıma, yemek gibi işlerde alt işverenlik yaygın şekilde uygulanıyor. Burada yaşanan sorunlar düşük ücretler, güvencesiz çalışma koşullarıdır. Taşeron sorunun diğer yönü, alt işverene herhangi bir iş vermeksizin, tamamen personel açığını gidermeye yönelik hizmet alımları yapıyor olmasıdır. Bu uygulamaların taşeronla ilgisi yokken İş Kanununa uygun değildir. Nitekim kamu taşeronluk davalarını yasadışı ilan eden ve devlete ilgili alt sözleşmeli işçileri doğrudan istihdam etmesini emreden çok sayıda Yüksek Mahkeme kararı mevcuttur. Taşeronlaştırma işçiler açısından çalışma haklarının zayıflatıldığı, çalışma koşullarının kötüleştiği, toplu sözleşme ve sendikalaşma hakkının yok sayıldığı, güvencesiz ve korumasız bir istihdam aracı haline gelmiştir.

Taşeron işçilerinin aynı işyerinde çalışan ve benzer işi yapan asıl işveren işçilerinden farklı çalışma koşullarına ve ücretlere sahip olmaları sorunlu bir alan yaratmıştır. Bu durumdan yasa koyucu da memnun olmadığından olsa gerek, İş Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nda sık sık değişiklikler yapılmakta olduğu görülmektedir. Taşeron işçilere kadro verilip verilmemesi, iktidar, muhalefet dahil siyasi partilerin gündemindedir (http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/GenelKurul/Basvuru_Karari/2016-198.pdf). Taşeron işçi çalıştırma, çalışma yaşamının kanayan yarası olmaya devam etmektedir. Zamanında çözüm olarak sunulan ÖSP kadrosunu işçiler ve sendikalar istememektedir. Kamudaki taşeron işçileri kadro istemektedirler. Bunların mutlaka kadroya alınması ve kadrolu işçilerle aynı çalışması önerilirken diğer yandan bu çözüm önerisi bu işçilerin bir kanunla kamu işçisi olmalarının diğer kamu işçisi olmak isteyen ve bir sürü prosedürü yerine getirmek zorunda kalan işçilere haksızlık olacağı gerekçesiyle de eleştirilmektedir. Bu tartışmalar devam ederken ve işçiler hükümetten kadro beklerken 15 Temmuz 2016 tarihinde bir darbe girişimi yaşanmış sonrasında ise olağanüstü hal ilan edilmiştir. Sonuçta bu yaşananlarla da birlikte taşeron işçilerle ilgili düzenleme ve kamuya alınmasına ilişkin çalışmaların çıkmaza girdiği görülmektedir. Çözümse, devletin çalışma hayatında yasa koyucu işlevlerini yerine getirirken politik anlayışındaki ivmesini liberal politikalarından sosyal politikaya çevirmesiyle olacaktır.

Kaynakça

- Akyiğit, E.(2009-2010),“Alt İşverenlik ve Benzer İlişkilerden Farkı”, *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Cilt:22, Sayı:4-5, ss.1-38.
- Alp,A.(2014)“Kamu Neden Taşeron İşçi Çalıştırıyor?”,*Hürriyet*, 03.Haziran.2014,<http://www.hurriyet.com.tr/kamu-neden-taseron-isci-calistiriyor-26540314> (05.02.2017)
- Atkinson,J. (1987), “Flexibility or Fragmentation? The United Kingdom labour Market in the Eighties”, *Labour and Society*, Vol.12,No.113,pp.87-105.
- Aydınlı,İ.(2014),” 6552 Sayılı Kanunla Alt İşveren Kurumunda Yapılan Yeni Düzenlemeler ve Değişiklikler”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XVIII, Y.,Sa. 3-4,ss.77-99*
- Bakır, O. (t.y.), “Kronik Bir Yılan Hikayesi Kadro Masalında Son Doğru Bir Truva Atı Olarak Özel Sözleşmeli Personel”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* , 71(3),ss. 999-1023. <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/2120/21945.pdf> (01.03.2017).
- Çelik, A. (2014), “Müjde Yok, İlelebet Taşeronluk Var!”, *KESK*, 31.Mayıs, <http://www.kesk.org.tr/content/aziz-%C3%A7elik-m%C3%BCjde-yok-ilelebet-ta%C5%9Feronluk-var> (11.04.2014).
- Çelik, N.(2010), *İş Hukuku Dersleri*, Beta Yayınları,Yenilenmiş 23.Baskı,Istanbul.
- DİSK/AR (2014), “Kamu İstihdam Raporu”, *Emek Araştırmaları*, DİSK/Genel İş Sendikası, 18.08.2014, <http://docplayer.biz.tr/9002834-Kamu-istihdam-bulteni.html> (01.02.2017).
- Gerek,N. (2007), “Kamu Kuruluşlarında Hizmet Alım İhaleleri Kapsamında Alt İşveren İşçileri”, *Çalışma ve Toplum*, 2007/4,ss.81-90.

Çolak, A. (2017). Subcontracting tendency of public sector in Turkey. *International Journal of Social Sciences and Education Research*, 3(3), 1004-1017.

- Grosman, G. M.- Helpman, E. (2005), "Outsourcing in a Global Economy", *Review of Economic Studies*, 72, s.135-159.
- Huws, U. (2012), "Outsourcing and The Fragmentation of Employment Relations The Challenges Ahead", *ACAS*, August.
- http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/GenelKurul/Basvuru_Karari/2016-198.pdf (01.03.2017).
- <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/esosder/article/viewFile/5000128200/5000134480> (11.02.2017)
- <http://ekonomi.dunyabulteni.net/rakamlarla-turkiye-dunya/100046/turkiyede-ne-kadar-taseron-isci-var> (01.03.2017).
- <http://www.ihale.gov.tr/Mevzuat.aspx> (01.03.2017).
- <http://iskanunu.com/4857-sayili-is-kanunu-turkce/245-4857-sayili-is-kanunu-maddeli-metin/> (04.01.17).
- <http://www.e-taseron.net/ozel-sozlesmeli-personel.html> (01.03.2017).
- <http://www.trthaber.com/haber/ekonomi/turkiyede-kac-taseron-isci-calisiyor-128304.html>, (21.05.2014).
- <http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/csgb.portal?page=haber&id=basin491> (21.06.2014).
- <http://www.cnnturk.com/haber/ekonomi/bakan-celik-taseron-isci-sayisini-acikladi> (01.04.2017).
- http://www.hakis.org.tr/haberler.php?action=haber_detay&id=1225 (01.04.2017).
- <http://www.ozorman-is.org.tr/haberler.asp?sayfa=49&id=530#.WNBnjvnyhhE> (05.02.2017)
- <http://www.ozbuoys.org/taseron-isciler-kendileri-icin-bir-umut-isigi-bekliyor> (05.02.2017)
- <http://www.turkhukuk sitesi.com/mevzuat.php?mid=962> (02.02.2017)
- http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per.../30012017KPiS.pdf (15.04.2017).
- Öngel, S. F. (t.y.), "Türkiye'de Taşeronlaşmanın Boyutları", *DiSKAR*, ss.39-51 http://disk.org.tr/wp-content/uploads/2017/02/DiSKAR_06.pdf (01.02.2017)
- Öngel, S. F. (2014), "Türkiye'de Taşeronlaşmanın Boyutları", *KESK'ten Haberler*, KESK, 21.Mart.
- Öz, H. (2013), "Alt İşverenlik", *ÇSSBK 10. Çalışma Meclisi*, Ankara, ss.168-172.
- Özveri, M. (2015), "Taşeron İşçi Yarısı Kanamaya Devam Ediyor", <https://www.evrensel.net/yazi/75532/taseron-isci-yarasi-kanamaya-devam-ediyor> (09.04.2017)
- Parlak, Z. ve S. Özdemir (2011), "Esneklik Kavramı ve Emek Piyasalarında Esneklik", *Sosyal Siyaset Konferansları*, Sayı.60, ss.1-60.
- Polat, E. (2013), "Alt İşverenlik", *ÇSSBK 10. Çalışma Meclisi*, Ankara, ss.197-198.
- Subaşı, İ. (2011), "İş Hukukunda Asıl İşveren Alt İşveren İlişkisi", *Prof.Dr.Sarper Süzek'e Armağan*, Cilt1, Beta Yayınları, İstanbul, ss.125-186.
- Sümer, H. H. (2013), "Alt İşverenlik", *ÇSSBK 10. Çalışma Meclisi*, Ankara, ss.139-141.
- Şafak, C. (2004), "4857 Sayılı İş Kanunu Çerçevesinde taşeron (Alt-işverenlik) Meselesi", *TBB Dergisi*, Sayı.51, ss.111-132.
- Sosyal-İş (2014), "Sendikamızın Torba Yasa Değerlendirmesi", <http://www.sosyalis.org.tr/index.php/component/content/article?id=427:sendikamizin-torba-yasadegerlendirmesi> (07.03.2017)
- Tan, N. (2013), "Alt İşverenlik", *ÇSSBK 10. Çalışma Meclisi*, Ankara, ss.198-199.
- Tutar, A. E. ve H. Naç, Ü. Güner (2006), "Dış Kaynak Kullanımının (Outsourcing) Makroekonomik Etkileri", *Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, C.VIII, S.2, ss.279-296.
- Türk-İş (2016), "Bakanlar Kurulu Bildirisi", 24.Şubat. <http://www.turkis.org.tr/TURK-IS-BASKANLAR-KURULU-BILDIRISI-d1006> (02.04.'2017).
- Türk-İş (2014), *Çalışma Hayatında Güncel Sorunlar*, 12.Eylül, Ankara. <http://www.turkis.org.tr/dosya/e1418qtPtx3i.pdf> (01.03.2017).

Extended Abstract in English

The subcontractor is a contracting company with another company for one or more of the product design, processing or production, construction, maintenance work and services for a given production cycle. In this context, sub-employer practice has become a means of employing unorganized and cheap workers in the private sector, while businesses give out some of their jobs except for their main activity to become smaller and more efficient. Recently, the number of sub-contract workers has also increased and sub-employer application has become widespread in Turkey.

Subcontracting was first edited as “the third person” in our country in 1936 in the labor law numbered 3008, and following it, by the Labor Act of 1971, no.1475 as “the other employer”. Under Turkish law, subcontractors are regulated in Labour Code No.4857, which was enacted in 22.05.2003 and published in the Official Gazette in 10.06.2003, and Subcontractor Regulation, which was published in the Official Gazette in 27.09.2008. Sub-employer concept was taken part in Turkish working life with Law No. 4857. But it is widely used as a subcontractor in public opinion.

According to Labour Code 4857 article 2/7; “the connection between the subcontractor who undertakes to carry out work in auxiliary tasks related to the production of goods and services or in a certain section of the main activity due to operational requirements or for reasons of technological expertise in the workplace of the main employer and who engages workers recruited exclusively for this purpose in the workplace of the main employer is called the mainemployer-subemployer relationship”. The main employer and sub-employer relationship is where defined in the legislation, but the definition of the sub-employer is not clearly defined.

According to the law, the employer has to make a product or service produced by its own employees and management organization. However the auxiliary works such as security, catering, cleaning, packing and transportation can be given to the subcontractor. On the other hand, the main work can be given to the subcontractor only if the following conditions occur; a) It will be the necessity of work and establishment, b) It requires specialization because of the technological reasons. The connection between the subcontractor who engages employees recruited for this purpose exclusively in the establishment of the main employer is called “the principal employer-subcontractor relationship”. If relationship between the main employer and subcontractor can derive from construction, rent or mandate contracts so these relationships are called as a contractor not sub-contractor.

What we should understand from the necessity work and establishment and should we these three conditions (the necessity work and establishment and technological expertise) can be thought together? These arrangements for limiting the subcontracting relationship have created controversial new areas. The conditions of providing subcontracting should be more apparent.

The public procurement law no 4734 and the public procurement contract law no 4735 were enacted in 2002 so subcontracting process started under these laws in public sector. Service procurement was regulated with Public Procurement Law. The concept of contractor was used with the public procurement law. The Contractor means the tenderer who is awarded and with whom the contract is signed, is not called a sub-employer according to the law 4857.

Subcontractors in public institutions are regulated in Labour Code No.5538 with additional paragraph article 18 published in the Official Gazette on 01.07.2006 and enacted. According

to the law no 5538, employers as public institutions and establishments have made privileged according to the private sector.

New provisions were inserted into the Labour Code with Code No.6552, published in the Official Gazette on 11.09.2014. Accordingly, liabilities of the main employer were expanded regarding the performance of the rights of a subcontractor's workers such as unpaid wages, paid annual leave and severance pay. Lastly, thereunder the sub-clauses which were added to Labour Code regarding the workers employed in public institutions or corporations under Public Procurement Code No.4734; It includes regulations that improve the situation of subcontracting workers.

Actually, sub-employer employment is one of the requirements of working life and that it has a legal basis. However, after the 1980s, even under the influence of economic conditions, there have been quantitative increases in the number of jobs given to sub-employers and the widespread examples of restricting and disabling the individual and collective rights of workers are also confirmed by the disputes brought to the jurisdiction.

There are difficulties in reaching to the current and healthy data about how many subcontractors are working in Turkey in working life. In a question proposed by Veli Ağababa (CHP-The Republican People's Party), answer by the Former Labor and Social Security Minister Faruk Celik and said that "1 million 482 thousand 690 subcontracted workers were employed in Turkey by the end of 2014".

The trend of subcontracting in the public sector has increased in the number of subcontracting workers in the public sector while the number of permanent workers has decreased. there are around 720 contractors in the public sector (there are no municipalities), the number of permanent workers is about 250 thousands. Actually, subcontractor workers have different working conditions and remunerations than the actual employer workers who work in the same workplace and do similar work. Since the legislator is not satisfied with this situation, changes are frequently made in the Labor Law, the Public Procurement Law No. 4734, and the Public Procurement Contracts Law No. 4735. The subcontracting in the public sector has become a form of privatization.

In fact, it seems that subcontracting is transformed into an employment type especially by public institutions and organizations in Turkey, especially with the application of neo-liberal policies in the public sector. The source of the problems is that there is no harmony between the Public Procurement Law and the Labor Code. Actually, there are a lot of numerous Supreme Court rulings, which declare cases of public subcontracting as illegal and order the government to directly employ the related subcontract workers. On the other hand these developments have brought together other many problems. Especially with this applications subcontracting has become widespread exposing the workers to problem related to wages, working conditions, social rights and de-unionization. The workers do not want to be the private contracting staff that the government offers as a solution to the subcontracting workers in the public. The Workers employed by the sub-contractors have great expectations to be employed permanently from the government. The solution will be to transform the momentum of political understanding from liberal politics to social politics while the state fulfills its legislative functions in working life.