

DEVLETİN ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİNDEKİ ROLÜ VE TAŞERON ÇALIŞMA

Ramazan Tiyek¹

ÖZET

Bir tür esnek çalışma olan taşeron çalışma, güvencesizlik ile özdeşleşmiş bir istihdam türü olarak değerlendirilmektedir. Örgütlerin piyasa şartlarına bağlı olarak çalıştırdıkları işgücünün sayısında ihtiyaç duyduğu müdahaleleri yapabilmelidir. Bu çalışmada devletin endüstri ilişkilerindeki rolleri kapsamında taşeron çalışmanın değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Devlet, endüstri ilişkilerinde düzenleyici, hakem ve işveren olarak rol almaktadır. Taşeron çalışanların iş güvencesinden yoksun olmaları, sendikalara üye olamamaları devletin düzenleyici rolü kapsamında; endüstri ilişkilerinde önemli bir aktör olan işçi sendikalarının taşeron çalışmaya ilişkin görüşlerinin dikkate alınmaması devletin hakem rolü kapsamında; özel sektörden daha fazla taşeron çalışana sahip olması da devletin işveren rolü kapsamında eleştirilen konuları oluşturmaktadır.

Anahtar kelimeler: Taşeron, Taşeron Çalışma, Devlet, Endüstri İlişkileri.

¹ Yrd. Doç. Dr., Kırklareli Üniversitesi İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü Öğretim Üyesi, ramazantiyek@gmail.com

STATE'S ROLE IN INDUSTRIAL RELATIONS AND SUBCONTRACTOR WORKING

Ramazan Tiyek

ABSTRACT

Subcontracted work which is a kind of flexible work is considered as a form of employment synonymous with insecurity. Organizations could make interventions in the number of labor, depending on market conditions. This study aimed to evaluate the subcontractor working in the context of their role in the state's industrial relations.. State is to act as regulators, arbitrator and employers in the industrial relations. The roles of the state have been covered under the following captions; lack of job security of subcontract employees and being unable to join trade unions- under regulation role of the state; ignored opinions of trade unions who are significant players of industrial relations on subcontracting work, under arbitration role of the state; the state having more subcontractor workers compared to the private sector has been criticized under employer role of the state.

Keywords: Subcontractor, Subcontractor Working, State, Industrial Relations.

GİRİŞ

İnsanlar, yaşamını devam ettirebilmede gerekli olan ihtiyaçlarını karşılamak için çalışmaktadırlar. Ekonomik ihtiyaçların karşılanmak zorunda olması insanların çalışma hayatı konusunda seçiciliğini sınırlandırmaktadır. Bundan dolayı daha rahat ve ekonomik açıdan daha iyi koşullarda çalışmak olabileceği gibi bunun tam tersi koşullar da çalışma hayatının gerçeklerini oluşturmaktadır. Çalışanların niteliklerinin çok yüksek olmaması yada niteliklerine uygun bir işte çalışmaması, onların çalışma hayatı ile ilgili temel gereksinimlerden yoksun olmalarının bir nedeni olmamalıdır.

Çalışma hayatında çalışanları psikolojik olarak rahatlatan, onların sigortası olan unsur, iş güvencesidir. Çalıştıkları yerde belli güvencelerden yoksun olan insanlar sürekli çalışabilecekleri başka işleri takip etmekte ve dolayısıyla verimsiz çalışmaktadırlar. Çalışanlar için önemli olan bir diğer unsur da çalışanların Anayasa'nın temel ilkelerinden birisi olan Eşitlik ilkesinden mahrum bırakılmamalarıdır. Kendileriyle aynı işi yapan hatta bazı durumlarda kendilerinden daha az çalışan insanlardan daha az kazanmaları, onların sadece niteliklerinin yetersiz olmaları ile açıklanabilecek bir durum değildir.

Bu kapsamda çalışma hayatında güvencesiz konumda olan çalışanların güvencelerini sağlayacak endüstri ilişkileri aktörlerinden birisi olan devlete önemli görevler düşmektedir. Devlet, endüstri ilişkilerinde işveren, düzenleyici ve hakem olarak görev yapmaktadır. Taşeron çalışmanın özellikle kamuda yaygınlaşmaya başlaması ve bir personel istihdam türü olarak görülmeye başlaması devletin yapacağı düzenlemelerin önemini de artırmaktadır. Bu çalışmada devletin endüstri ilişkilerindeki rolleri kapsamında taşeron çalışma konusu değerlendirilmiştir.

Devlet, endüstri ilişkilerinin düzenlenmesi noktasında düzenleyici, endüstri ilişkilerinde yaşanan problemlerin çözümü noktasında hakem ve çalışanlara iş imkanı sunmasından dolayı da işveren rolünde yer almaktadır. Devletin bu rolleri kapsamında taşeron çalışma konusu incelenmiştir.

1. TAŞERON ÇALIŞMA

1.1. Taşeron Çalışma

Taşeron çalışma, dışsal sayısal esneklik olarak da isimlendirilen bir esnek çalışma türüdür. İşe alma ve işten çıkarmada, belirsiz süreli hizmet sözleşmesi ile çalışma yapmak yerine taşeron (veya diğer atipik çalışma ilişkileri) ile çalışmada esnekliğe sahip olmayı ifade etmektedir. Bu durum örgütle-

rin piyasa şartlarına bağlı olarak çalıştırdıkları işgücünün sayısında ihtiyaç duyduğu müdahaleleri yapabilmesi anlamına gelmektedir (Taşoğlu ve Limoncuoğlu, 2010: 78-79). Dış tedarik veya taşeronlaşma en basit anlamıyla bir işi yaptırmak maksadıyla hizmet sözleşmesinin yerine ticari bir sözleşmenin ikame edilmesi olarak da tanımlanabilmektedir (Parlak ve Özdemir, 2011a: 23).

Taşeron çalıştırmada iş değiştirme hızı yüksek, ücretler düşük, çalışma koşulları ağır, sosyal güvencesizlik yaygın, iş sağlığı ve iş güvenliği önlemleri çok düşük ve ciddi sosyal hak kayıpları yaşanmaktadır. Ayrıca, işçi sınıfı içerisinde katı bölünmeler yaratmakta ve hiyerarşik baskı koşullarını yeniden üretmektedir. Üretim sürecinin parçalanması, bölünmeler ve hiyerarşi emek sürecinin örgütlenmesini de sekteye uğratmakta ve örgütsüzleşmeye neden olmaktadır (Yücesan-Özdemir, 2010: 42-43).

1.2. Taşeron Çalışmanın Ortaya Çıkmasında Etkili Olan Faktörler

Emek yoğun sektörlerde birim maliyeti artıran en önemli unsur işgücüdür. İstihdam edilen emeğin sabit maliyetinin azaltılması için talep dalgalanmalarına karşın taşeron çalışanların istihdamı tercih edilmekte ve talebin kısıldığı zamanlarda işten çıkarılmaktadırlar. Ayrıca, taşeron çalışmanın olduğu yerlerde istihdam sürekliliği sağlanamadığı için işyerlerindeki çalışma şartlarının iyileştirilmediği de anlaşılmaktadır (Koç, 2001: 8; Şafak, 2004: 111).

İşverenlerin taşeronluğa başvurmasında çeşitli nedenler vardır. Bunlardan bir tanesi, işyerinin nisbi büyüklüğünden kaynaklanan yasal yükümlülüklerin ortadan kalkmasıdır. İşyerinin (kağıt üzerinde olsa bile) bölünerek küçültülmüş gösterilmesiyle birlikte, bu yükümlülüklerden kurtulmak mümkündür (Koç, 2001: 9). Taşeron çalışma bir tür özelleştirme uygulaması olarak da değerlendirilebilir. Ülkemizde özellikle karayolları, köy hizmetleri ve devlet su işleri alanlarında yapılan işler taşeron firmalara yaptırılmaktadır. Bu yolla işçilik giderlerinin düşürüldüğü, bundan dolayı taşeron çalışmaya başvurulduğu görülmektedir (Koç, 2001: 12).

Taşeron çalışma kendi içerisinde yapılış nedenlerine bağlı olarak 3 şekilde gerçekleştirilebilir. Bunlardan birisi **ekonomik anlamda** gerçekleştirilen taşeron çalışmadır. Nihai üründe kullanılan parçaların üretiminin ya da üretim için gerekli işlemlerinin firma dışında yaptırılmasının daha ekonomik kabul edildiği bütün alt işverenlik uygulamaları için geçerlidir. Bunun en açık örneği, kitlesel üretim yapan işletmelerde üretim miktarı arttıkça birim mali-

yetinin azalmasıdır. Bir diğeri **talebe bağı olarak gerçekleşen taşeron çalışmadır**. Bir firma belirli üretim faaliyetlerini gerekli zamanda kendi işletmesi içerisinde yapmayı olanaksız ya da aşırı pahalı bulduğu zaman başvurulan bir üretim yöntemidir. Talep artışına göre yeni yatırıma ve istihdama gerek kalmadan üretim artışı sağlanabilir. Bu tür alt işverenlik genellikle işçilerle sorunlar, aşırı devamsızlıklar, makinelerin arızalanması, kusurlu malzemeler ya da üretim tahminlerinde aşırı iyimser olunmasından kaynaklanan kötü planlama gibi önceden bilinemeyen nedenlerle ivedi bir durum ortaya çıktığı zaman uygulanmaktadır. Üçüncüsü ise **teknik olarak uzmanlık bilgisi gerektiren** bir taşeronluk türüdür. Uzmanlık alt işverenliği, büyük işletmelerin belirli üretim sorunlarını çözecek teknik olanakları (know-how) olmadığı için işi başka firmalara verdikleri zaman ortaya çıkmaktadır. Sanayileşmeye koşut olarak gelişen uzmanlık alt işverenliği, daha çok gelişmiş ülkelerde görülen bir üretim sistemidir. Bu tür alt işverenlik sadece alt işverene yaptırılan parçalara yeni bir teknik özellik kazandırmak için değil, bu işlemi yerine getirecek ekipman ve beceriler ana firmada olmadığı zaman da uygulanabilir (Şen, 2006: 76-79; Cengiz, 2013: 260-265; Özdemir ve Parlak, 2011b: 86).

Taşeron çalışmanın ortaya çıkmasında etkili olan bir diğer faktör, işgücü piyasalarının esnekleştirilmesine yönelik gerçekleştirilen küresel ekonomideki yapısal dönüşümdür. 1970'li yıllara kadar standart malların kitlesel üretimini içeren, üretimin talebi yönlendirdiği, büyük ölçekli işletmelerin ağırlıkta olduğu, istikrarlı istihdam ilişkilerinin yer aldığı, homojen işgücünün teknik ve hiyerarşik kontrolünün sağlanabildiği, toplu pazarlığın esas olduğu, işçilerin basit ve monoton işler yaptığı Fordist Üretim Modeli, yerini Post-Fordist Üretim Modeline bırakmıştır. Fordist üretim tarzının daha fazla verimlilik artışı sağlayamaması, tüketici zevklerinin değişmesi ile beraber standart mallara olan talebin azalması, küresel rekabetin artması, güçlü sendikalar ve işçi sınıfının hem maliyetleri artırması hem de işletme yönetimini sınırlandırması ve bilgi teknolojilerinin gelişmesi bu üretim tarzının büyük ölçüde son bulmasında etkili olmuştur. Çeşitli malların küçük ölçekli üretildiği, talebin üretimi yönlendirdiği, işletme ve fabrika ölçeğinin küçüldüğü, istihdamın daha esnek ve güvencesiz hale geldiği, çalışma ilişkilerinin çeşitlendiği, yerel ya da bireysel ücret pazarlığının ağırlık kazandığı, farklı işler yapan vasıflı ve heterojen işgücünün bulunduğu Post-Fordist üretim tarzı günümüzde ağırlığını artırmaktadır (T.C. ÇSGB, Ulusal İstihdam Stratejisi 2014-2023).

1.3. Taşeron Çalışmanın Kısa Tarihiçesi

Taşeron iş ilişkisi son zamanlarda yaygınlaşmış olsa da aslında çalışma hayatımızın tüm dönemlerinde var olduğu anlaşılmaktadır. Taşeron çalışma,

1935 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu'nda "üçüncü bir şahsın aracılığı" ile 1971 tarihli 1475 sayılı İş Kanunu'nda "diğer işveren, taşeron, alt işveren, alt işletici" kavramları ile Kanuni düzenlemeler içerisinde kendisine yer bulmuş ve çalışma hayatını şekillendirmiştir (Şafak, 2004: 112-114).

Neo-liberal politikaların 1970'li yıllarda tüm dünyada yaygınlaşmaya başlamasıyla birlikte özellikle sağlık alanında yaşanan dönüşüm ve reformlardan sonra önce sözleşmeli sağlık personeli daha sonra ise sağlık personelinin taşeron firmalar aracılığıyla gördürülmesi durumlarında başvurulan bir istihdam türü olmuştur (Gün, 2013: 66).

Özellikle ekonomik şartların etkisiyle 1980'li yıllardan sonra alt işverenlere işlerin verilmesinde sayısal artışlar olmuş ve bunun sonucu işçilerin bireysel ve kolektif haklarının sınırlandırılması, kullanılamaz hale getirilmesinin yaygın örneklerinin bulunduğu yargıya intikal eden uyuşmazlıklarla da doğrulanmıştır (Şen, 2006: 72).

Şuanda yürürlükte olan 4857 sayılı İş Kanunu 2. Maddesinde ise, asıl işveren-alt işveren kavramları arasındaki ilişki şu şekilde tanımlanmıştır:

"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" (www.mevzuat.gov.tr).

Kısa bir süre öncesine kadar taşeron şirketler mal veya hizmet üreten işletmeler iken son dönemlerde artan bir şekilde hizmet satın alma yöntemiyle personel temin etme şeklinde de hizmet sunmaktadırlar. Taşeronluk, artan talebi karşılamak, işletme bünyesinde mevcut olmayan vasıfları temin etmek ve maliyetleri düşürmek gibi oldukça farklı nedenlerle kullanılmaktadır (Parlak ve Özdemir, 2011a: 23).

2. DEVLETİN ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİNDEKİ ROLLERİ

Devletin endüstri ilişkileri sistemi içindeki rolü genel olarak üç tanedir. Bu durum endüstri ilişkilerinin doğuşu ile günümüze kadar ki olan dönemlerde farklılık gösterebilir. Ayrıca ülkeden ülkeye de devletin endüstri ilişkileri rollerinde değişiklik olabilir. Bunlardan ilki, endüstri ilişkilerinin yasal çerçevesini çizmektir. İkinci olarak, devlet ekonomik ve sosyal dengiyi korumak için taraflar arasında hakem rolü oynamaktadır. Son olarak, devlet işveren

niteliğiyle sistemde yer almakta, kendisine bağlı olarak çalışanların ücret ve çalışma koşullarının saptanmasında söz sahibi olmaktadır (Erdut, 1992: 19).

2.1. Devletin Düzenleyici Rolü

Devlet, bireysel ve toplu iş yasaları ile endüstrileşme süreci içinde sistemin yasal çerçevesini çizmekte, endüstri ilişkileri sisteminin temellerini oluşturmaktadır. Devletin düzenleyici olarak endüstri ilişkilerindeki rolü, ülkelerin ekonomik, sosyal, politik özelliklerine, endüstri ilişkilerinin tarihsel gelişimine, demokratikleşme sürecine ve sosyal devlet anlayışındaki gelişmelere göre değişmektedir (Koray, 1992: 195).

Devlet, endüstrileşmenin ilk yıllarında çalışma hayatının olumsuz koşullarını düzenleme işlevini yerine getirirken daha sonraları iş hukuku gibi çalışma hayatını doğrudan düzenleyen yasal düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Devletin çalışanları koruyucu standartları oluşturması bireysel iş hukukunun konularını teşkil ederken; diğer taraftan bu standartların üstündeki çıkarların elde edilebilmesi sahası ise, sendikacılık ve toplu pazarlık konularını düzenleyen toplu iş hukukunun yasal kurallarını meydana getirmektedir (Ekin, 1994: 15). Devlet, yasa koyucu fonksiyonu ile aynı zamanda asgari istihdam koşullarını da saptamaktadır. Asgari ücret, sağlık ve güvenlik, çalışma saatleri, çalışanlar arasında ayırımı önleme, kayıtdışı çalışmayı yasaklama, işten çıkarmaya karşı koruma ve tatiller gibi birçok konuda asgari standartlar oluşturmaktadır (Özdemir, 2007: 32).

Günümüzde, devletin bir taraftan ekonomik düzeni sağlamak, diğer taraftan, ücretlileri daha iyi bir yaşam düzeyine ulaştırmak ve çalışma barışını korumak kaygısı, çoğu kez ekonomik ve sosyal politikalarını etkilemekte ve karşı karşıya getirmektedir. Çünkü devlet, ücretlilere verilen yeni hakların ekonomik sonuçları ile ekonomik düzeni sağlamak için uygulanan politikanın endüstri ilişkilerine ve özellikle ücretlilere yapacağı olumsuz etkiler arasında bir denge sağlamak zorundadır (Koray, 2000: 66).

2.2. Devletin Hakem Rolü

Endüstri ilişkilerinde belirli bir yasal çerçeve çizildikten ve sendikal haklar tanındıktan sonra devletin uzlaştırıcı rolü ağırlık kazanmaktadır. Devlet, ekonomik ve toplumsal gereklilikler açısından endüstri ilişkileri tarafları arasında dengeleyici bir rol oynarken, iş uyuşmazlıklarının da barışçı yoldan çözümlenmesi için çaba harcamaktadır (Uçkan ve Kağncıoğlu, 2011: 83). Devlet, çalışma barışının sağlanabilmesi için işçiler ve sendikaları ile işveren-

ler ve sendikaları arasında uzlaşmayı sağlamakla görevli hakem olarak da görev yapmaktadır.

Endüstri ilişkilerinde devletin hakem rolü, genellikle toplu iş uyuşmazlıklarında arabulucu, tahkim ve grevleri durdurma biçiminde etkili olmaktadır. Devletin endüstri ilişkilerindeki hakem rolü, taraflar arasında doğacak olan toplu iş uyuşmazlıklarında çalışma barışının sağlanması, iş uyuşmazlıklarında milli ekonominin mümkün olduğunca asgari düzeyde zarar görmesi amacıyla arabuluculuk, uzmanlaştırma ve hakemlik gibi barışçı çözüm yolları devreye sokularak müdahale etmesi anlamına gelmektedir (Uçkan ve Kağnıcıoğlu, 2011: 83).

Devletin hakem rolü, hem toplumun hem de endüstri ilişkileri aktörlerinin faydalarını korumak için onları uzlaştırıcı fonksiyonları yerine getirmesiyle ilgilidir. Devlet, arabuluculuk, uzlaştırma ve hakemlik gibi kurullarla grev ve lokavt gerçekleşmeden önce sistemi barışçı çözüm yollarının kullanılmasını sağlamakla görevlidir. Böylece genel olarak toplumdaki emek ve kaynak israfı da önlenmiş olacaktır. Aksi takdirde devletin hakem rolü grev yada lokavtın tamamen ortadan kaldırılması demek değildir (Mahiroğulları, 2000: 164; Koray, 2000: 67).

2.3. Devletin İşveren Rolü

Devletin kamu sektöründe işgücünün önemli bir kısmını istihdam eden bir işveren durumunda olması, endüstri ilişkilerindeki rolünü artırmaktadır. Endüstri ilişkilerinde devletin işveren olarak oynadığı rol iki alanda önem kazanmaktadır. Birincisi devlet, izlediği istihdam politikalarıyla endüstri ilişkilerinde etkin bir rol oynamaktadır. Devlet, benimsediği politikalara bağlı olarak ülkenin istihdam düzeyinden sorumlu ve bu yönde etkili olabilecek bir kurumdur (Mahiroğulları, 2000: 160; Koray, 2000: 67). İkincisi, devletin işveren olarak kamu sektöründe yaptığı toplu iş sözleşmeleri ve kendisine bağlı çalışanlara sağladığı ücret ve çalışma koşulları özel sektördeki toplu iş sözleşmelerini de etkilemektedir. Devletin toplu pazarlıkları etkin bir sosyal politika aracı olarak görmesi ve pazarlıkların bu şekilde ilerlemesi sonucu elde edilen kazanımların daha sonra tüm toplu pazarlık kapsamındaki için örnek oluşturması da kaçınılmaz olmaktadır (Koray, 2000: 67).

Devletin işveren olarak yer aldığı kamu sektöründe, ülkelere göre değişmekle birlikte, farklı çalışma koşullarına ve haklara sahip işçi, memur ve sözleşmeli personel olmak üzere üç tür çalışanı bulunmaktadır. Statülerinin fark-

lılığından dolayı bu üç tür çalışanın özlük hakları ile ilgili düzenlemeler her ne kadar toplu iş sözleşmeleri yoluyla yapılsa da farklılık göstermektedir.

Devletin işveren konumu “izlenen ekonomik politikalara” göre farklılık göstermektedir. Liberal politikanın uygulandığı dönemde liberal politikanın gereği olarak hiçbir ülkede devlet işveren konumuna sahip değildir. Buna karşılık Keynezyen politikaların uygulandığı dönemde birçok ülkede devlet en büyük işveren konumu kazanmış, gelişmiş ülkelerin tümünde devletin istihdamdaki payı artmıştır (Tokol, 2013: 19).

3. DEVLETİN ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ROLLERİ VE TAŞERON ÇALIŞMA

Devlet, endüstri ilişkilerinde çalışma hayatını düzenleme, çalışma hayatındaki aktörler arasında meydana gelen anlaşmazlıkların çözümünde hakem olma ve aynı zamanda işveren olarak çalışanların bir kısmını istihdam etmek rollerini gerçekleştirerek görevlidir. Dolayısıyla endüstri ilişkileri sistemi içerisinde işçiler ve işverenler gibi sadece bir aktör değil, aktörün biraz daha ötesini ifade etmektedir. Öyle ki çalışanların işverenler karşısındaki güçsüz durumlarında, onların sömürülmesini engellemek için devlet önemli bir rol üstlenmekte ve bundan dolayı da yapılan yasal düzenlemelerle hakemliği kabul edilmektedir. İnsanların dolayısıyla toplumların varlığını devam ettirebilmeleri devlet kurumunun varlığı ile gerçekleşmiştir (Durdu, 2009: 48).

“Hayatın her alanında olduğu gibi çalışma hayatının düzenlenmesinde ekonomik faktörler belirleyici olmakta, ön plana çıkmaktadır. Modern ekonomik sistemlerde benimsenen görüş devletin ekonomiye müdahalesinin sınırlı düzeyde olması gerektiği, piyasaının kendi kendisini düzenlemesi yönündedir. Ekonomik ve sosyal hayata yapılacak her türlü müdahaleyi ekonomik hayatın düzenli işlemesi yönünden bir engel sayan iktisadi liberalizm, “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” görüşü ile bir yandan lonca düzeninin kapalı yapısını bozarken, diğer yandan bireysel gayretlerin hem bireye, hem de topluma en büyük yararı sağlayacağı görüşünü savunuyordu. Böyle bir düşünce şüphesiz merkezi otoriteden gelecek her türlü devlet baskısını reddederken, çalışanların bizzat kendilerinin kuracakları çıkarlarını korumaya yönelik örgütlenmeyi de kabul etmiyordu. Bu düşünce en önemli etkilerini işçi-işveren ilişkilerinde ortaya koymuş, bütün çalışma koşullarının tarafların serbest iradelerine dayanarak bireysel akit sistemiyle düzenlenmesini talep etmiştir (Ekin, 1994: 11).”

Ancak işçi ve işverenin hizmet akdinin yapılmasında hukuken eşit ve özgür olarak kendi şartlarını belirleyecek koşulları serbestçe düzenlemeleri teorik bir düşünceden öteye gitmemiştir. Bilindiği üzere gerçek pazarlık ve

hür irade, ancak iktisadi ve sosyal yönden eşit olanaklara sahip insanlar arasında yapılabilmektedir. Emegın bazı özelliklerinden dolayı, böyle bir hür akit sistemi daima çalışanlar aleyhine sonuçlar verecektir. Gerçekten ücret işçinin çalışmasına bağlı bir gelir olduğu sürece ve işçi çalışmadığı takdirde gelir olanağından yoksun kalacağına göre, bireysel akit sisteminde işçinin pazarlık gücü hemen hemen tamamen ortadan kalkacaktır (Ekin, 1994: 12).

Devletin özellikle ekonomik piyasanın işleyişine müdahalede bulunmaması, piyasanın işleyişi ve piyasadaki aktörlerin kendi kaderlerine terk edilmesini sağlamıştır. Bu da piyasada güçlü olanların haklı olduğu sonucunu sağlayacak şekilde çalışanların iş güvencesizliği ile özdeşleşmiş taşeron çalışmanın yaygınlaşmasına neden olmuştur. Oysa devletin endüstri ilişkileri sistemindeki rolleri gereği piyasa koşulları içerisinde kötü koşullarda çalışmak zorunda kalan bireyleri koruyucu düzenlemeleri gerçekleştirmesi gerekmektedir.

Devletin aynı zamanda vatandaşı olan çalışanlar ile işverenler arasında yapmış olduğu hakemlik rolünü doğru oynaması halinde her iki tarafın da memnuniyeti söz konusu olacaktır ve bu durum çalışanlar için emek israfının, işverenler için ise kaynak israfının önlenmesini sağlayacaktır. Genel anlamda her türlü kaynağın etkin kullanılabilmesi için devletin endüstri ilişkilerindeki rolleri kapsamında müdahalede bulunması gerekmektedir.

Endüstri ilişkilerine devlet müdahalesinin iki esas amacı söz konusudur. Birincisi, endüstri ilişkilerinin “yasal çerçevesi”ni çizmek, ikincisi ise toplumda “sosyal denge”yi sağlamak amacıdır. Bu anlamda devlet yasama, yürütme ve denetim gibi geleneksel işlevleri ile ekonomik ve sosyal politikaları aracılığıyla hem endüstri ilişkilerinin biçimlenmesi hem de ekonomik ve sosyal dengenin oluşturulup korunmasını sağlamaya çalışmalıdır (Mahiroğulları, 2000: 159).

Bu kapsamda devletin endüstri ilişkilerindeki rolleri kapsamında taşeron çalışma ile ilgili yapılması gerekenler aşağıda açıklanmıştır.

3.1.1. Devletin Düzenleyici Rolü Kapsamında Taşeron Çalışma

Devlet, çalışma hayatını düzenlemekle görevli endüstri ilişkileri aktörlerinden birisidir. Çalışma hayatı, devletin yapacağı yasal düzenlemelerle çalışma barışını sağlayacak şekilde tasarlanmalıdır. Mevcut durumdaki taşeron çalışmanın özelliklerine bakıldığında, devletin çalışma hayatında düzenleyici olarak yetersiz kaldığı düşünülen konular aşağıda açıklanmıştır.

3.1.1.1. Çalışma Hayatının Anayasal Düzenin Gereklere Uygun Olması

Devletin düzenleyici rolü kapsamında taşeron çalışmaya bakıldığında, taşeron çalışma kapsamındaki çalışanların çalışma koşullarının, herkesin temel hakkı olan Anayasa ile kazanılmış bazı haklardan yoksun oldukları anlaşılmaktadır. Anayasa'da devlet tarafından güvence altına alınan çalışma hayatı ile ilgili bazı hususlar şunlardır:

“Madde 49: Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır.”

Madde metninde de açıkça ifade edildiği üzere çalışma hayatında çalışanların korunması için devlet gerekli düzenlemeleri yapmak zorundadır. Devletin gerekli düzenlemeleri yapması Anayasal bir sorumluluktur ve çalışma barışının sağlanabilmesi için bir gerekliliktir.

Ayrıca taşeron çalışanların genel olarak diğer çalışanlara oranla farklı uygulamalara tabi tutuldukları da anlaşılmaktadır. Bununla ilgili de Anayasanın 50. Maddesi şu şekildedir.

“Madde 50: Çalışma Şartları ve Dinlenme Hakkı. Kimse, yaşına, cinsiyetine ve gücüne uymayan işlerde çalıştırılmaz. Küçükler ve kadınlar ile bedenî ve ruhî yetersizliği olanlar çalışma şartları bakımından özel olarak korunurlar. Dinlenmek, çalışanların hakkıdır. Ücretli hafta ve bayram tatili ile ücretli yıllık izin hakları ve şartları kanunla düzenlenir.”

Taşeron çalışanların, ücretli izin gibi diğer çalışanlar için doğal bir hak olan unsurlardan yoksun kaldıkları anlaşılmaktadır. Ayrıca iş güvencesine sahip olamamalarından dolayı çoğu zaman normal çalışma sürelerinin çok üzerinde fazladan çalışma yaptırılmaktadır (Yirmibeşoğlu, 2009: 408).

Özellikle hizmet satın alma yoluyla personel istihdamı başta olmak üzere aynı işi yapan çalışanların taşeron personel yada kadrolu olup olmamaları da onların ücretlerinin farklı olmalarına neden olabilmektedir. Ücrette adaletin sağlanması ile ilgili Anayasanın 55. Maddesi şu şekildedir.

“Madde 55: Ücrette Adalet Sağlanması. Ücret emeğin karşılığıdır. Devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır. Asgarî ücretin tespitinde çalışanların geçim şartları ile ülkenin ekonomik durumu da göz önünde bulundurulur.”

Taşeron firmada çalışanların özellikle ücretleri düşük olduğu için tercih edildikleri bilinmektedir. Kendileriyle aynı işi yapan kişilere göre daha düşük ücrete razı olmak zorunda kalmaktadırlar.

3.1.1.2. Çalışanların Sendikal Hak ve Özgürlüklerden Yararlandırılmaması

Taşeron çalışma, çalışma hayatını değiştirmiştir. Öyle ki bazı durumlarda sendikalaşmanın önlenmesi için firmalar kendi taşeron firmalarını kurarak taşeron çalışmaya zemin hazırlamışlardır. Böylece aslında aynı işi yapan çalışanların birbirlerinden farklı uygulamalara tabi oldukları anlaşılmaktadır. Bu durum çalışma hayatının toplu ilişkiler yerine bireysel ilişkiler çerçevesinde şekillenmesine ve dolayısıyla çalışanların güçsüzleştirilmesine neden olmaktadır (Koç, 2001:6; Şafak, 2004: 111).

Sendikalar, çalışanların güçlerini resmi yollarla birleştirmeleri ve örgütlü olmaları açısından önem taşımaktadır. Çalışanların sendikal hak ve özgürlükleri Anayasa tarafından güvence altına alınmıştır. Anayasanın 53. Maddesi şu şekildedir: “İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler.”

Anayasa’da ve diğer çalışma hayatını ilgilendiren İş Kanunu ve Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu’nda da açıkça bir hak olarak belirtilen toplu iş sözleşmesinden taşeron çalışanlar istediği gibi yararlanamamaktadır. Taşeron çalışmanın tercih edilmesinin nedenlerinden birisi de çalışanların toplu halde hareket etmesini engelleyici uygulamaların benimsenmiş olmasıdır (Sarıkaya, 2013: 97). Günümüz çalışma hayatında çalışanların sendika gibi birleştirici unsurlarla hareket edememeleri, yasal olarak herhangi bir engel bulunmamasına karşın fiili olarak, hakları olan örgütlü hareket edebilme imkanlarından yararlanamamalarına ve dolayısıyla kötü çalışma koşullarına razı olmalarına neden olmaktadır.

3.1.1.3. Çalışanların İş Güvencesinden Mahrum Bırakılması

Kamuda yada özel sektörde kadrolu olarak çalışanların kadrolu olmalarından kaynaklanan bir iş güvenceleri söz konusudur. Belirsiz süreli iş sözleşmesine sahip olamamak taşeron çalışanların iş güvencesinden yararlanamamasında doğrudan etkili olan bir faktör olmakla birlikte bunun yanında taşeron çalışanların iş güvencesinden yararlanmalarını engelleyen diğer iki önemli unsur ise işyerinde en az 30 çalışanın olma şartı ve çalışanın en az 6

ay gibi belirli bir süre işyerinde çalışmış olma şartını taşıması gerektiği hususunun (Akyiğit, 2006: 222-224) sağlanamamış olmasıdır. Bütün bunlar çalışanların çalışma hayatında haksız yere mağdur edilmelerini engellemek için getirilmiş hususlardır. Taşeron çalışanların sahip oldukları özellikler nedeniyle iş güvencesi hükümlerinden yararlanmaları söz konusu olmamaktadır. Çalışanların iş güvencesinden yararlanamaması, onların sendikalara üye olma ve örgütlü bir şekilde hareket edebilme kabiliyetlerini de olumsuz etkilemektedir (Mütevellioğlu, 2013: 185).

Ayrıca Mayıs 2014'te yayınlanan 2014-2023 Ulusal İstihdam Stratejisi'nde de hedeflenen 4 önemli politikadan bir tanesi istihdam politikalarında güvence ve esnekliğin sağlanması şeklindedir. Mevcut durumda kayıtdışı istihdam ile genç işsizliğin yüksek olmalarının işletmelerin taşeron çalışmaya da yol açan esnek çalışma modellerini yaygın olarak kullanmalarına neden olduğu sonucunu ortaya çıkarmaktadır. 2023 hedefleri arasında "güvenceli esneklik" uygulamalarının getirilmesi hedeflense de (T.C. ÇSGB, Ulusal İstihdam Stratejisi 2014-2023) şuanki aşamada özellikle taşeron çalışmada yer alan çalışanların işgüvencesinden mahrum oldukları esnek çalışma türlerinin giderek yaygınlaştığı sonucuna varılmaktadır (HAK-İŞ, Taşeron İşçisi Gerçeği Araştırması, 2014: 26).

3.1.1.4. Çalışanların Kıdem Tazminatları Sorununun Çözülememesi

Taşeron çalışanların karşılaştıkları önemli problemlerden birisi de kıdem tazminatı sorunudur. Çalışanların belirli süreli sözleşmelerle çalışmaları ve sürekli aynı işyerinde çalışmamaları neticesinde kıdem tazminatının gerektirdiği çalışma sürelerinden yararlanma imkânları bulunmamaktadır.

Taşeron çalışma her ne kadar bir istihdam türü olarak değerlendirilse de ancak zaruri haller çerçevesinde ve iyi niyetli bir yaklaşımla taşeron çalışma ilişkisine girilmesi gereken bir durum söz konusu olduğunda, çalışanların kıdem tazminatı haklarının gasp edilmemesi için 4857 sayılı İş Kanunu'nun Geçici 6'ncı maddesinin hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bu maddeye göre "kıdem tazminatı ile ilgili bir fon kurulacaktır, bu fona prim toplanacaktır ve kıdem tazminatı ödemeleri belirlenen şartlar dahilinde kıdem tazminatı fonundan yapılacaktır." Öngörülen uygulama özellikle taşeron çalışma gibi istihdam sürekliliği olmayan çalışanların yararına bir uygulama olacaktır. Kıdem tazminatı fonu kurulduğunda taşeron firma elemanı olarak hizmet sunan işçilerin kıdem tazminatları için primler kıdem tazminatı fonuna yatırılacak ve işçilerin muhatabı kıdem tazminatı fonu olacaktır (Altındal, 2010: 187).

3.1.1.5. Çalışanların İşsizlik Ödeneklerinden Yararlanamaması

İşsizlikle mücadele edilirken, çalışanların toplumsal hayatta daha fazla mağdur olmamaları için işsiz kaldıkları dönemlerde onlara işsizlik ödeneği verilmektedir. Çalışanların işsizlik ödeneğinden yararlanabilmesi için çalışma süreleri ile ilgili bazı şartların taşınması gerekmektedir.

İşsizlik ödeneğinden yararlanabilmek için öncelikle işin kaybedildiği tarihten önceki son 120 günün çalışılmış olması gerekmektedir. Taşeron çalışanların genel olarak, belirli süre için bitirilmesi gereken işler için istihdam edildiklerinden dolayı kesintili bir çalışma hayatına sahip oldukları bilinmektedir. Çalışanların bir iş için genellikle 120 günden fazla çalıştıkları düşünülse de bu sürenin kesintisiz bir şekilde gerçekleştirilmesi bazı durumlarda mümkün olamayabilmektedir. Kanuni düzenlemelere göre çalışanın her çalıştığı gününün sigorta primlerinin de yatırılması gerekir, ancak taşeron firmalarda bu durum kesintiye uğrayabilmektedir. İş güvencesinden yoksun çalışanların da bu durumun düzeltilmesi için çaba göstermesi, işinin sonlandırılacağı anlamına geldiğini bildiği için varolan hakkını elde edememesine neden olabilmektedir.

3.1.1.6. Kayıtdışı İstihdamın Taşeron Çalışmaya Dönüşmesinin Engellenememesi

İşletmeler yasal yollarla yapmaları gereken işlerden daha fazla kazanabilmek için bazen kendi kurdukları yada kurdurdukları, bazen de doğrudan başka taşeron firmalar aracılığıyla personel çalıştırmaktadırlar. Bu durum da genellikle kayıtdışı bir çalışmaya hizmet etmektedir. Çalışmanın kayıtdışı olması, çalışma koşullarının da insani gereksinimlerden yoksun olmasına neden olmaktadır (Sarıkaya, 2013: 93). Kayıtdışı olması ekonomi için zararlı olduğu gibi çalışanın kendisi için de zararlı olmaktadır. Çalışanın sosyal güvenlik ile ilgili kazanımları zarar görmektedir.

Kayıtdışı çalışmaların bir diğer sorunu da taşeron işletmelerin işkolunun tespitinde yaşanmaktadır. Genellikle kendilerine uygun olmayan işkollarını tercih etmektedirler. İşverenler, mahkeme sonucunda kaybetse dahi, dava süresince sendikalaşmayı işyerinden uzak tutabilmektedirler (Sarıkaya, 2013: 97). Dolayısıyla sendika üyeliği vb. gibi bir durum söz konusu olmamaktadır.

3.1.2. Devletin Hakem Rolü Kapsamında Taşeron Çalışma

Devletin, hakem rolünde çalışma hayatında taşeron çalışma ile ilgili bazı sorumlulukları alması gerekmektedir. Bunlardan en önemlisi hakemlik kurumunun gereği olarak tarafların her iki tarafının (işçiler ve sendikaları ile

işverenler ve sendikaları) taleplerinin dikkate alınması ve çözüme kavuşturulmasıdır. Ülkemizdeki mevcut durumdaki taşeron çalışmanın niteliklerine bakıldığında devletin endüstri ilişkilerindeki hakem rolü kapsamında bazı hususlarda yetersiz kaldığı değerlendirilmektedir.

3.1.2.1. Endüstri İlişkilerinin Aktörlerinden Biri Olan İşçi Sendikalarının Taleplerinin Göz ardı Edilmesi

Endüstri ilişkilerinde 3 tür aktör bulunmaktadır. Bunlar işçiler ve sendikaları, işverenler ve sendikaları ve devlet'tir. İşçiler bağımlı çalışanlar olmalarından dolayı bu aktörler içerisinde genellikle sendikaları aracılığıyla temsil edilmekte ve sendikalar aracılığıyla bir güç kaynağı olabilmektedirler. İşverenler de işçilerin talepleri karşısında savunma pozisyonunda yer almakta ve birlikte hareket edebilmek için sendikaları aracılığıyla hareket etmektedirler. Devletin düzenleyici ve hakem rolünde endüstri ilişkilerinde yer alması, çalışanlar yararına da olsa istediği zaman istediği her şeyi yapabileceği anlamına gelmemektedir. Ancak, çalışma hayatının sürdürülebilirliği için çalışanların ve dolayısıyla çalışan sendikalarının taleplerini dikkate almak, değerlendirmek zorundadır. Sendikaların gerek toplu iş sözleşmesi görüşmelerinde gerekse de yapmış olduğu diğer çalışmalarda taşeron çalışma ile ilgili iyileştirilmesi gereken birçok alan olduğu açıktır. Bu kapsamda devletin hakem olarak olaylara sadece piyasa çerçevesinde değil piyasada yer alan çalışanların gözüyle de bakabilmesi önem taşımaktadır. Neticede piyasanın değerini belirleyecek olan şey, çalışanların işlerini yaparken katmış oldukları emekleridir (Koç, 2001:6).

3.1.2.2. Çalışma Hayatının Zorlaştırılması

Taşeron çalışmanın işyeri kazalarını artırdığı, çalışanların tehlikeli bir iş ortamında çalışmalarına neden olduğu söylenebilir. Yüksek sayıda iş kazaları sonucu ölüm ve yaralanmaların temel nedenleri esnek üretim, kayıtdışılık, taşeronlaşma ve dolayısıyla sermayedarın iş güvenliği harcamalarını kâr maksimizasyonunun önünde bir engel olarak görmesi çalışma hayatını zorlaştırmaktadır. Esnek üretim sonucu işçiler, yasal çalışma sürelerinin çok üzerinde çalıştırılmaktadırlar ve bu durum doğal olarak iş kazası riskini artırmaktadır. Ayrıca, kayıtdışılık sonucu işçiler sigortasız ve geçici olarak çalıştırılmaktadırlar ve bu da onları işveren karşısında tamamen güçsüz bırakmaktadır (Yirmibeşoğlu, 2009: 408). Son olarak 13 Mayıs 2014 tarihinde Manisa Soma'da ve 28 Ekim 2014 tarihinde de Karaman Ermenek'te meydana

na gelen maden kazalarında çalışanların çoğunun taşeron çalışanlardan oluştuğu ve üretim hedeflerine ulaşılabilmesi için zor şartlar altında çalıştırılmalarının yarattığı olumsuz sonuçların çalışanların hayatları ile ödendiği bilinen bir gerçektir. Özellikle maden ocaklarında çalışan taşeron uygulamasının o işyerinde “ekipbaşı” yada “dayıbaşı” olarak çalışan ara kademe yönetici olarak isimlendirilecek olan kişiler adına şirketler kurdukları ve alt işverenmiş gibi çalıştırıldıkları sonucuna ulaşılmaktadır (Boğaziçi Soma Dayanışması Soma Raporu, 2014: 15). Çalışma hayatında bu tür olumsuz durumların yaşanmasında, denetimlerin azlığı ve taşeron çalışma gibi çoğu zaman alt işverenlik kapsamında sadece kâr odaklı hareket edilerek benimsenmiş olan çalışma yöntemlerinin uygulanması etkili olmaktadır.

Taşeron işletmeler müşterinin işyerinde faaliyet görüyorlarsa veya işçilerini işletmenin emrine veriyorlarsa, bu işçilerin kim tarafından yönetileceği, kim tarafından işe alınıp işten atılacağı ve yönlendirileceği sorunu gündeme gelmektedir. Pek çok durumda taşeron işçilerine müşteri işletmenin işçileriyle birlikte aynı işyerinde çalışmakta, aynı işi yapmaktadır. Ancak taşeron işçileri farklı iş güvencesine sahip oldukları gibi farklı ücret de almaktadırlar. Bazı durumlarda taşeron işçileri müşteri firmanın yetkililerinin yönetmesi ve emir ve eğitim vermesi de mümkün olmaktadır. Bu konuda yapılan çalışmalar taşeron işçisi istihdam etmenin işletmeler açısından yetersiz işbaşı eğitimi, düşük güven ve düşük sadakat gibi bazı olumsuz etkileri olduğunu ortaya koymaktadır (Parlak ve Özdemir, 2011a: 25). Taşeronlaşma sonucu, yasalar göz ardı edilmekte ve iş güvenliği ve işçi sağlığına ilişkin harcamalar sermaye kesimi tarafından kâr maksimizasyonuna karşı bir tehdit olarak görüldüğü için iş kazaları oranı her geçen gün hızla artmaktadır.

3.1.3. Devletin İşveren Rolü Kapsamında Taşeron Çalışma

Devlet, endüstri ilişkileri sistemi içerisinde önemli bir işveren olarak yer almaktadır. Düzenleyici ve hakem rolü kapsamında yapmış olduğu uygulamalardan doğrudan bir işveren olarak etkilenmektedir. İşveren olarak devletin çalışanlar yararına yaptığı uygulamalarla diğer işverenlere ve çalışanlara örnek olması gerekmektedir. Ülkemizdeki mevcut durumda taşeron çalışmanın niteliklerine bakıldığında devletin endüstri ilişkilerindeki işveren rolü kapsamında bazı düzenlemeler yapmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

3.1.3.1. Taşeron Çalışmanın Kamu Kurumlarında Yaygınlaşması

Taşeron çalışmanın 1980'li yıllardan itibaren devleti yönetenler tarafından, işsizlik sorununun yapısal olarak çözülmesi yerine geçici olarak taşeron çalışanlar ile çözülmesi yoluna gidilmesi suretiyle teşvik edildiği anlaşılmaktadır. İşsiz kalan kişilerin günümüzde hizmet satın alma olarak tabir edilen uygulamalar neticesi ile kadrolu kişiler olarak çalışmasalar bile geçici olarak kamudan hizmet satın alan kişilerin firmalarında çalışmaları sağlanmıştır (Koç, 2001: 3). Günümüzde ise özellikle özel istihdam büroları aracılığıyla, işletmelerin çeşitli nedenlerle karşı karşıya kaldığı kısa süreli işgücü ihtiyacını karşılamada önemli bir mekanizma olarak geçici işgören çalıştırma görülmekte ve yine işsizliğin azalmasında önemli bir etken olacağı düşünülmektedir (T.C. ÇSGB, Ullusal İstihdam Stratejisi 2014-2023).

Taşeron çalışma bir tür özelleştirme uygulaması olarak da değerlendirilebilir. Ülkemizde özellikle karayolları, köy hizmetleri ve devlet su işleri alanlarında yapılan işler taşeron firmalara yaptırılmaktadır. Bu yolla işçilik giderlerinin düşürüldüğü, bundan dolayı taşeron çalışmaya başvurulduğu görülmektedir (Koç, 2001: 12).

3.1.3.2. Bir Tür Taşeron Çalışma Olan Hizmet Satın Alma Uygulamasının Artması

Kamu sektöründe taşeronlaşma, özelleştirmenin bir biçimidir. Taşeronlaşmanın yol açtığı sendikasılaştırma, daha yoğun sömürü, daha yaygın kaçak işçilik, işçi sağlığı ve iş güvenliği önlemlerinin ihmal edilmesi, esneklik, işçiyi koruyucu mevzuatın uygulanmaması, grev kırıcılığı gibi sorunlar, yalnızca bu uygulamaya taraf olan işçileri değil, tüm çalışanları ilgilendirmektedir. Taşeron işçilerinin ücretlerinin az, çalışma ve yaşama koşullarının kötü olduğu bir durumda, sendikalı işçilerin ücretleri de düşürülecek, çalışma ve yaşama koşulları kötüleştirilecek demektir. Taşeronlaşma, aynı zamanda sendikalı işçinin işini yitirmesi sonucunu da doğurmaktadır (Koç, 2001: 2-3). Maliyetlerin düşürülmesi için hizmet satın alma yoluyla yapılan taşeron firmalar aracılığıyla personel istihdamı ilk olarak temizlik, güvenlik, yemek vb. uygulamalarla başlamış olup daha sonraları kurumların kendi asli işlerini de kapsayacak şekilde genişleyerek devam etmiştir. Örneğin, 2002 yılında hizmet alımı ile istihdam edilen sağlık personeli, toplam personelin %4,3'ü iken, 2010 yılında %26.4'e çıkmıştır. Sağlık Bakanlığı, dışarıdan hizmet satın almanın giderek yaygınlaşan bir yönetim/işletme stratejisi olmasının yanında bu yolla %45-60 oranında maliyet tasarrufu sağlandığını ifade etmektedir (Etiler, 2011: 5).

Ayrıca kamu kurumlarının itfaiye ve zabıta gibi kendilerinin asli işlerinden birisi olan işleri yapacak olanları istihdam ederken de hizmet satın alma yoluna gittikleri anlaşılmaktadır. Yerel yönetimlerin bu tür tercihlerde bulunmasında, özellikle Danıştay tarafından iptal edilen mülakat sınavlarının (zabıta ve itfaiye personeli alımı sürecinde) neticesinde doğrudan personel istihdam edemeyecek duruma gelmeleri etkili olmaktadır. Danıştay'ın iptal ettiği sınavlar sonrasında sınavların yerine kendilerine zorunlu hallerde tanınan hizmet satın alması yoluyla personel istihdamı sürecine başlanmakta ve bu şekilde personel istihdamı gerçekleştirilmektedir². Bu durum bir kamu kurumu olan yerel yönetimlerin hem asli işlerinden birini doğrudan kadrolu personeli ile yapmasını engellemekte hem de aynı işi yaptıkları halde farklı ekonomik getirilere ve güvencelere sahip iki farklı personel türünün ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu da görünüş itibarıyla maliyetlerin düşüşü gibi gözükse de çalışma barışının bozulması nedeniyle farklı sosyal ve psikolojik maliyetlere neden olabilmektedir.

3.1.3.3. Taşeron Çalışmanın Bir Personel İstihdam Türü Olması

Taşeron çalışma kapsamında istihdam edilen personel sayısı son yıllarda artarak devam etmektedir. Kadrolu ve sözleşmeli çalışanların yanında bir personel istihdam türü olarak istatistiklerde yerini almaktadır. Devletin çalışma hayatında büyük bir işveren olması durumu taşeron çalışanlar için de geçerli gözükmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın bir soru önermesine vermiş olduğu yanıtı göre, kamu kurumlarında çalışan taşeron personel sayısı 755.081 kişi iken, bu sayı özel sektör işyerlerinde 606.292 şeklindedir (www.haberkita.com).

Yine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yapmış olduğu araştırmalardan taşeron çalışanların kamu kurumlarında en çok temizlik sektöründe (500.000 civarında) yoğunlaştıkları anlaşılmaktadır. Daha sonra ise en çok Güvenlik sektöründe (120.000 civarında) taşeron çalışan istihdamı yoluna gidildiği görülmektedir. Verilerden de anlaşılacağı üzere kamu kurumlarının özellikle temizlik ve güvenlik gibi yardımcı personel işi olarak değerlendirilebilecek alanlarda taşeron personel istihdamı yolunu tercih ettikleri, bu alanda kendi kadrolarını kullanmadıkları anlaşılmaktadır. Teknik ve yardımcı işler

² Özellikle zabıta ve itfaiye personeli istihdamı sürecinde yapılan mülakat sınavlarının “aslına uygun yapılmadığı” gerekçesiyle Danıştay tarafından iptali neticesinde, yerel yönetimler zabıta ve itfaiye personeli açığını kadrolu personel istihdam etmek yerine taşeron personel istihdam ederek karşılamaya çalışmaktadırlar.

haricindeki işler de taşeron firma çalışanları tarafından yerine getirilmektedir (www.csqb.gov.tr).

Tablo 1. Kamu Kurumlarında İstihdam Edilen Personel Sayıları (Eylül 2014)³

Yıllar	Memur	Sözleşmeli Personel	Geçici Personel	İşçi	Toplam
2003	1.603.358	157.157	-	338.551	2.099.066
2004	1.582.324	131.914	-	333.201	2.047.439
2005	1.595.687	135.405	-	280.093	2.011.185
2006	1.600.314	134.485	-	209.752	1.944.551
2007	1.620.235	188.875	-	209.110	2.018.220
2008	1.628.888	220.461	16.336	206.556	2.072.241
2009	1.671.410	271.915	16.989	214.522	2.174.836
2010	1.672.001	252.454	18.481	220.087	2.163.023
2011	1.676.442	260.231	21.872	146.453	2.104.998
2012	2.061.349	135.278	20.897	149.501	2.367.025
2013	2.149.254	148.513	22.772	159.279	2.479.818
2014	2.247.525	91.489	23.666	155.514	2.518.194

Kaynak: <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri>

T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı verilerine göre kamu kurumlarında 2.247.525 memur personel ve 155.514 işçi personel istihdam edilmektedir. Memur personelin yaklaşık dörtte biri, kadrolu işçi personelin de yaklaşık beş katı oranında taşeron personel çalışmaktadır. 2003 yılında kamuda çalışan kadrolu işçi sayısı 338.551 iken günümüzde bu sayının azaldığı ve doğru orantılı bir şekilde taşeron personel sayısının arttığı anlaşılmaktadır (www.dpb.gov.tr). Geçen on yıllık zaman sürecinde devlet bir işveren olarak işçi istihdam etmek yerine aynı işçilerin yerine getirecekleri işleri yapacak taşeron personel istihdam etme yolunu tercih etmiş gözükmektedir. Bu durumun iki nedeni olabilir. Bunlardan birisi kadrolu çalışanların ekonomik maliyetlerinin fazla olması, bir diğeri ise kamu kurumlarında çalışanların verimli çalışmamalarıdır (Çukurçayır, 2009: 31). Ancak devletin bir işveren olarak sadece maliyetlere odaklanması çalışma barışını olumsuz yönde etkileyebilir. Devletin çalışanları ile toplu pazarlık sürecinde aynı zamanda sosyal

³ Tablodaki verilere TSK, MİT Müsteşarlığı, Öğretim Elemanları, Hakimler ve Savcılar dahil değildir.

amaçları da olması gerekir. Toplu pazarlıklar aynı zamanda etkin bir sosyal politika aracı olarak da değerlendirilmelidir (Koray, 2000: 67).

4. GENEL DEĞERLENDİRME

Endüstri ilişkileri dinamik bir süreçtir. Bu yönüyle zamanla değişikliklere uğraması kaçınılmaz ve sorun yaratmaya elverişlidir. Endüstri ilişkilerinin güncel sorunlarından bir tanesi de taşeron çalışmadır. Sistemin dinamik ve sorun yaratmaya elverişli olması, keza bir ülkede uygulanmakta olan ekonomik politikalarından doğrudan etkilenmesi, sosyal politika ile iç içe bulunması devletin yasama, yürütme ve yargı organlarını sürekli olarak yakından ilgilendirmektedir (Mahiroğulları, 2000: 159).

Taşeron çalışma, çalışma hayatında o kadar yaygınlaşmıştır ki, adeta memur, işçi, sözleşmeli personel gibi bir personel türü olarak ifade edilmeye başlanmıştır. Taşeron çalışmanın yasalarda belirtilen zaruri haller dışında da uygulanması çalışanların haklarının suistimal edilmesine neden olmaktadır. Bu durum yargıya taşındığı zaman çözüme kavuşturulmaktadır. Ancak çalışanların işsizlik korkusu ve sendikal güvencelerden yoksun olmaları nedeniyle çoğu zaman yargıya başvuramadıkları da bilinen bir gerçektir.

Devletin ekonomik hayatı etkin bir şekilde düzenleyici rolü ve ekonomiyi yönetme fonksiyonunun müdahaleci devlet anlayışı çerçevesindeki işleyişinin 1980'lerde sona ermesiyle birlikte, devletin endüstri ilişkilerinde düzenleyici rolü de değişime uğramıştır. 1980'lere kadar olan dönemde devletin düzenleyici olarak rolü, konuları olabildiğince kavrayan, kuşatan kuralların oluşturulması ve yasal müdahale biçiminde devlet tarafından empoze edilmesi biçimindeydi (Şenkal, 1999: 22). 1980 sonrasında değişen koşullara bağlı olarak "çalışma hayatında daha az kural, daha az mevzuat buna karşılık daha çok esneklik ve serbestlik anlayışı içine girilmiştir. Devlet yasalarla belirlenmiş kurallar yerine süreci belirleyen prosedürlerle ilgili kurallar koymaya yönelmiştir. Ayrıca devlet, sendikalar ve toplu pazarlıkla ilgili yasalarda sendikaları zayıflatan ve toplu pazarlığın kapsamını daraltan değişikliklere gitmiştir. Bu durum devletin hakem rolünü gereği gibi yerine getiremediğinin de göstergesidir.

Çalışma hayatını düzenleme görevi de bulunan kamu kesiminin öncelikle kendi çalışma hayatını düzenlemesi gerekmektedir. Maliyetlerin azaltılması, verimli çalışma için yapılması gereken bir uygulamadır, ancak bunun insanların insancıl bir şekilde çalıştırılması ile mümkün olabileceği gözden kaçırıl-

mamalıdır. Herkes tarafından evrensel bir değer olarak kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi 23. Maddesinde yer alan “Herkesin çalışma, işini özgürce seçme, adil ve elverişli koşullarda çalışma ve işsizliğe karşı korunma hakkı vardır” ifadesinin unutulmaması gerekmektedir. Çalışma hakkını kabul eden devlet anlayışı içinde devlet, işgücünün eğitiminden iş bulmaya, çalışma koşullarının iyileştirilmesinden işsizlik sigortasına kadar birçok uygulamayı hayata geçirmek durumundadır. Böylece çalışma hakkı, çalışma öncesi, çalışma yaşamı ve çalışma sonrasında olmak üzere en az üç aşamada ortaya çıkan bir uygulamayla hayat bulmaktadır (Koray, 2008: 210).

Endüstri ilişkilerinin büyük bir işveren rolünde yer alan devlet, taşeron personel çalıştırma konusunda da özel sektörün önüne geçmiş durumdadır. Kamu kurumlarının taşeron çalışmaya başvurmalarında etkili olan unsurlardan birisi kamuda çalışanların verimli çalışmamlarıdır. Kamu kurumlarında çalışanların taşeron çalışmalara göre güvenceli bir çalışma hayatına sahip oldukları bilinen bir gerçektir. İş güvencesinin çalışanların verimli çalışmasını engellememesi, aksine motive etmesi gerekir. Taşeron çalışma kapsamında çalışanların daha verimli çalışmalarına neden olan en önemli hususlar çalışma hayatında iş güvencelerinden yoksun olmanın getirdiği korku olarak değerlendirilmektedir. Bu durum geçici olarak bir çözüm gibi gözükse de uzun vadede çalışma hayatının niteliğinin zayıflamasına neden olabilmektedir. Çünkü iş güvencesinden yoksun ama işsizlik korkusu nedeniyle çalışmak zorunda olan taşeron çalışanlar bir taraftan da kendilerine uygun işleri arama sürecine girmektedirler. Bu da eksik istihdama neden olmaktadır. Eksik istihdam nedeniyle de işyerlerinden istenilen verimlilikte çalışmaların yapılması engellenmektedir. O halde kamu kurumları için yapılması gereken, işlerin yürütülmesi için taşeron personel çalıştırma gibi yeni personel istihdamı oluşturmak yerine personelin verimli çalışmasını sağlayacak sağlıklı bir personel reformunun gerçekleştirilmesidir.

Taşeron çalışma ile ilgili düşündürücü olan bir diğer husus ise şu anda meclis çatısı altında bulunan iktidar ve muhalefet partilerinin parti programlarında taşeron sisteminin çözümüne ilişkin bir beyanda bulunmalarına karşın herhangi bir şey yapmamalarıdır. Robert Michel’in politik sistem için ifadelendirdiği “Oligarşinin Tunç Kanunu” ilkesinin taşeron çalışmanın çözümü sürecinde de geçerli olduğu gözükmektedir. Şuanda iktidarda olan Ak Parti (AKP) ile ana muhalefet (CHP) partisinin parti programlarında çağdaş bir kamu personel reformundan bahsedilirken, diğer muhalefet partisi olan MHP’nin ise kendi iktidarları döneminde güvenceli esnek çalışmanın gerçek-

leştirileceği ifade edilmektedir (www.akparti.org.tr, www.chp.org.tr, www.mhp.org.tr). Yasama organını gerçekleştirmek için TBMM’de yer alan en büyük 3 partinin programına bakıldığında kamu personelinin verimli çalışması ve çalışanların iş güvencelerinin sağlanması gerektiği gibi konularda aynı görüşü benimsemiş olmalarına rağmen bu konuda herhangi bir girişimde bulunmamaları sorunun çözümünü zorlaştırmakta ve geciktirmektedir.

SONUÇ

Sonuç olarak piyasa ekonomisi anlayışından dolayı devletin düzenleyici rollerinde bir daralma olduğu, çalışan yararına istediği her düzenlemeyi gerçekleştiremediği anlaşılmaktadır. Ancak çalışanların anayasal düzenin gereklerinden yoksun bir çalışma hayatında bulunmaları, sendikal hak ve özgürlüklerden yeterince yararlanamamaları, iş güvencesi ve kıdem tazminatı gibi haklarının güvence altında olmaması ve çalışanları temsil eden sendikalarının taleplerinin göz ardı edilmesi gibi hususlar onların mağdur olmalarına neden olmaktadır. Devlet, kararlarını alırken piyasanın işleyişine uygun hareket etmek zorunda kalıyorsa, piyasanın da sosyal devletin gereklilikleri olan ve toplumdaki herkesin daha insancıl bir çalışma ortamında çalışmaları gerektiğini unutmaması gerekir. Devletin yapamadığı düzenlemeleri piyasa gereklerine bağlamasından ziyade piyasanın insanileştirilmesi için düzenlemeler yapması gerekmektedir. Aksi takdirde özel sektöre göre daha fazla taşeron personel çalıştırması gibi piyasanın tüm kurallarını benimsemesi anlamına gelecektir ki bu da sosyal devlet anlayışının sorgulanır hale gelmesine neden olacaktır. Netice itibariyle bir devletin varlığı hizmet sunmakla görevli olduğu vatandaşlarının memnuniyetine dolayısıyla onların her alanda refah seviyelerinin yükseltilmesine bağlı olduğu unutulmamalıdır.

KAYNAKÇA

- AKYİĞİT, Ercan, İş Hukuku (5. Baskı), Seçkin Yayınları, Ankara, 2006.
ALTINDAL, Hasan, “Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı İhalelerinde Kıdem Tazminatı Sorunu”, Dış Denetim, 2010, 182-187.
CENGİZ, K., Yav İşte Fabrikalaşak, İletişim Yayınları, İstanbul, 2013.
ÇUKURÇAYIR, M., “Yerel Yönetimde Değişim: Bürokratik Örgütten Hizmet İşletmesine Doğru” Sayıştay Dergisi, 2009, (73), 31-49.

DURDU, Zafer, "Modern Devletin Dönüşümünde Bir Ara Dönem: Sosyal Refah Devleti", Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (İLKE), 2009, (22), 37-50.

EKİN, Nusret, Endüstri İlişkileri (6. Baskı), Beta Yayınları, İstanbul, 1994.

ERDUT, Zeki, Avrupa Topluluğu'na Tam Üyelik Bakımından Türk Endüstri İlişkileri Sisteminin Değerlendirilmesi, Kamu-İş Yayınları, Ankara, 1992.

ETİLER, Nilay, "Neoliberal Politikalar ve Sağlık Emekgücü Üzerindeki Etkileri", Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi, 2011, 2-11.

GÜN, Servet, "Taşeronlaşma ve Taşeron Uygulamaları Bağlamında 'Hukukun Üstünlüğü' İdeali Üzerine Bir İnceleme", Tunceli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2013, 1 (2), 57-72.

KOÇ, Yıldırım, Taşeronluk ve Fason Üretim: Sorunlar, Çözümler, Türk-İş Eğitim Yayınları No: 61, Ankara, 2001.

KORAY, Meryem, Endüstri İlişkileri, Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları, İzmir, 1992.

KORAY, Meryem, Sosyal Politika (3. Baskı), İmge Kitabevi, Ankara, 2008.

KORAY, Meryem, Sosyal Politika, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2000.

MAHİROĞULLARI, Adnan, 1980 Sonrası Türk ve Fransız Sendikacılığı, Kamu-İş Yayınları, Ankara, 2000.

MÜTEVELLİOĞLU, Nergis, "İşsizlik Korkusu, Sendikaların İşlevselliği ve Sendikal Örgütlenme Hakkı", V. Sosyal Haklar Sempozyumu, 2013, 179-193.

OKCAN, Necdet ve Onur Bakır, "İşletmenin ve İşin Gereği Taşeronlaştırma": Taşeron Cumhuriyetine Doğru...", Çalışma ve Toplum, 2010, (4), 55-74.

ÖZDEMİR, Süleyman ve Zeki Parlak, KOBİ'lerde Esnek Çalışma, İTO Yayınları, Yayın No: 2010-112, İstanbul, 2011b.

ÖZDEMİR, Süleyman, Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti (2. Baskı), İTO Yayın No:2007-57, İstanbul, 2007.

PARLAK, Zeki ve ÖZDEMİR, Süleyman, "Esneklik Kavramı ve Emek Piyasalarında Esneklik", Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi (1), 2011a, 1-30.

SARIKAYA, İbrahim, "Kaza Değil Cinayet: Zonguldak Taşkömürü Havzası'ndaki Taşeron Ocaklarda İşçi Ölümleri", Eğitim Bilim Toplum, 11 (41), 2013, 81-100.

ŞAFAK, Can, "4857 Sayılı İş Kanunu Çerçevesinde Taşeron (Alt İşveren) Meselesi", TBB Dergisi (51), 2004, 111-132.

ŞEN, Sebahattin, "Alt İşverenlik ve Asıl İşin Bir Bölümünün Alt İşverene Verilmesi", Çalışma ve Toplum, (3), 2006, 71-98.

ŞENKAL, Abdulkadir, Sendikasız Endüstri İlişkileri, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1999.

TAŞOĞLU, Jale, ve Limoncuoğlu, S. Alp, "4857 Sayılı Kanun Kapsamında Esnek Çalışma", Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, 2 (2), 2010, 77-85.

TOKOL, Aysen, Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler, (4. Baskı), Dora Yayınları, Bursa, 2013.

UÇKAN, Banu ve Deniz Kağnıcıoğlu, Endüstri İlişkileri, Anadolu Üniversitesi, AÖF Yayınları, Eskişehir, 2011.

YİRMİBEŞOĞLU, Gözde, "Sosyal Hak İhlali-Yazılı Basında Tuzla Tersaneleri", Akdeniz Üniversitesi Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu, Belediye İş Sendikası Yayını, Ankara, 2009, 402-409.

YÜCESAN-ÖZDEMİR, Gamze, "Despotik Emek Rejimi Olarak Taşeron Çalışma", Çalışma ve Toplum, (4), 2010, 35-50.

İnternet Adresleri

Adalet ve Kalkınma Partisi Parti Programı, www.akparti.org.tr
Boğaziçi Soma Dayanışması Soma Raporu, 2014,
<http://www.bogazicisomadayanismasi.boun.edu.tr>
Cumhuriyet Halk Partisi Parti Programı, www.chp.org.tr
HAK-İŞ (Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu), Taşeron İşçisi Gerçeği Araştırması Raporu (2014), <http://www.hakis.org.tr/taseroniscisigercegi.pdf>
Milliyetçi Hareket Partisi Parti Programı, www.mhp.org.tr
T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB), Ulusal İstihdam Stratejisi 2014-2023, www.csgb.gov.tr
T.C. Devlet Personel Başkanlığı, www.dpb.gov.tr
www.haberkita.com
www.mevzuat.gov.tr