

## Yükseköğretim Kurumları İstihdam Yapısında Taşeronlaşmanın Yeri: Süleyman Demirel Üniversitesi Örneği\*

*Subcontracting in The Employment Structure of Higher Education Institutions: The Case of Süleyman Demirel University*

**Mürüvvet KUTGİ**

[muruvvetkutgi@sdu.edu.tr](mailto:muruvvetkutgi@sdu.edu.tr)

Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü ÇEKO Bilim Uzmanı

ORCID Numarası/ORCID Numbers: 0000-0001-8979-7690

**Bekir Sami OĞUZTÜRK**

Prof. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Anabilim Dalı

[bekiroguzturk@sdu.edu.tr](mailto:bekiroguzturk@sdu.edu.tr)

ORCID Numarası/ORCID Numbers: 0000-0003-3076-9470

### Öz

1980'li yıllardan itibaren Türkiye'deki kamu kurum ve kuruluşları genellikle işçilik maliyetini düşürmek, personel ihtiyacını karşılamak, yönetsel fonksiyonları daha etkili hale getirmek ve esneklik sağlamak amacıyla asıl işe yardımcı hizmetler olarak nitelendirilen temizlik, güvenlik, bilgi işlem ve yemek hizmetlerini taşeron firmalardan satın alarak yerine getirmeyi tercih etmeye başlamıştır. 2018 yılına kadar bu uygulama tüm kamu kurumlarında giderek yaygınlaşmış ve ülke gündemini politik açıdan da uzun süre meşgul etmiştir. Taşeronculuk ülkemizde ilk olarak belediyelerde görülmesine rağmen yükseköğretim kurumlarında da hizmet alımı yoluyla personel çalıştırılarak işlerin bir bölümü taşeron firmalara devredilmiştir. Kamu görevlisi istihdamı yapılabilecekken bu insan kaynağının taşeron firma üzerinden çalışan personelle giderildiği görülmüştür. Çalışmada genel olarak, 1992 yılında kurulan devlet üniversitelerinin istihdam yapılarında taşeron personelin yeri ve özel olarak Süleyman Demirel Üniversitesi incelenecektir. 2018 yılında taşeronların sürekli işçi olarak kadroya geçirilmesiyle taşeronlaşma sonlandırılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Hizmeti, Taşeron, İstihdam, Hizmet Alımı

### Abstract

Since the 1980s, public institutions and organizations in Turkey generally to reduce labor costs, staff to meet the needs, administrative functions to make it more effective and flexibility in order to ensure the actual work to help qualified as services cleaning, security, computing and the purchase of the food service contractors prefers to fulfill. Until 2018, this practice became more widespread in all public institutions and kept the country's agenda busy for a long time. Although subcontracting is first seen in municipalities, a part of the works has been transferred to subcontractor companies by employing personnel through higher education institutions. While public servants can be recruited, it has been observed that this human resource is eliminated with the personnel working through the subcontractor company. In this context, the place of subcontracted personnel in the labor market is extremely important. For this purpose, in this study, the place of subcontractor personnel in the employment structures of state universities established in 1992 and Süleyman Demirel University will be examined separately. The numbers declared during the transition of subcontractors as permanent workers in 2018 show that subcontracting employment is also preferred at universities.

**Keywords:** Public Service, Subcontractor, Employment, Service Procurement

### Giriş

Kamuda taşeronlaşmayı incelemek için ilk hareket noktalarından biri kamu hizmeti kavramıdır. 19. yüzyıl idare hukukunda uygulama alanına bakıldığında kamu hizmeti, kamu gücü kavramı ile açıklanmaya çalışılmıştır. Bu anlayışın Fransa Uyuşmazlık Mahkemesinin 1873 tarihindeki “Blanca

\* Bu çalışma Prof. Dr. Bekir Sami OĞUZTÜRK danışmanlığında Mürüvvet KUTGİ tarafından hazırlanan “Kamu Sektöründe Taşeron Aracılığıyla İstihdam ve 1992 Yılında Kurulan Devlet Üniversitelerinde Bir İnceleme: Süleyman Demirel Üniversitesi Örneği” başlıklı yüksek lisans tezinden yararlanılarak hazırlanmıştır. Ayrıca çalışma, Süleyman Demirel Üniversitesi BAP-4976-YL1-17 no'lu yüksek lisans projesi olarak Bilimsel Araştırma Projeleri (BAP) tarafından desteklenmiştir.

Kararı” ve Leon Duguit kamu hizmeti ölçütünün öncüleri olduğu söylenmektedir.<sup>1</sup> Türkiye’de ise kamu hizmeti anlayışı 1950’li yıllarda oluşmaya başlamış ve kamu hizmeti kavramı Fransa idari hukuku çerçevesinde şekillenmiştir. Bu bağlamda kamu hizmeti dinamik bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Fransızcadan dilimize giren kamu hizmeti kavramı net olarak tanımlanmamış ancak Anayasamızın 128’inci maddesinde kamu hizmeti ve kamu kurum ve kuruluşlarından bahsedilmektedir: “Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” denilmektedir (1982 Anayasası Mad. 128). Kamu hizmeti sürekli değişen ve gelişen bir kavram olması sebebiyle araştırmacılar tarafından farklı şekillerde ele alınmıştır.<sup>2</sup> İdari hukukumuzda kamu hizmeti idari, iktisadi, sosyal ve bilimsel teknik kamu hizmetleri olarak dörde ayrılmıştır. İdari kamu hizmeti; idare tarafından kamu hukukuna göre yürütülen hizmetler, iktisadi kamu hizmeti ise toplumun ekonomik ihtiyaçlarının özel hukuk kuralları gereğince yürütülmesidir.<sup>3</sup> Sosyal kamu hizmeti ise bireylere asgari hayat standardı sağlamayı amaçlayan güvenlik, dinlenme, emeklilik gibi ihtiyaçları sağlayan hizmetler, bilimsel teknik kamu hizmetleri ise tiyatro, müzik, araştırma gibi hizmetleri sunan kamu kurumlarınca verilen hizmetleri ifade etmektedir.<sup>4</sup>

Ülkemizdeki taşeron uygulamalarının ise 1980’li yıllarda belediyelerde ortaya çıktığı görülmektedir. Bu uygulamanın hizmet alımı yoluyla personel istihdamı şeklinde yapılması 12.10.1995 tarihli ve 95/7375 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesinin ekli kararının 4’üncü maddesinde Kamu İktisadi Teşekkülü ile bağlı ortaklıkların kadroları dondurulmuş, geçici 1’inci maddesine göre Hazine Müsteşarlığı ile Devlet Personel Başkanlığı’nın uygun görüş ile onay verilmesi ile olduğu belirtilmektedir. Taşeron yoluyla istihdam ile ilgili yapılan yasal düzenlemeler 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 5538 sayılı Bütçe Kanunlarında yer alan bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 6552 sayılı Torba Kanun’dur. Kamudaki uygulamalar incelendiğinde belediyelerin asıl işlerini bile taşeronlar aracılığı ile gördürdüğü, bazı kurumlarda kadrolu personelden fazla taşeron işçi sayısının olduğunu bildiren birçok rapor göze çarpmaktadır. Bu durumlara istinaden Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na başlatılan çalışmalar sonuçlandırılmış ve 02.04.2018 tarihinde kamuda taşeron olarak istihdamı sağlananlar belli koşullar göz önüne alınarak kadroya alınmıştır.

Taşeron çalışmanın pek çok kamu kurumunda olduğu gibi üniversitelerde de olduğu görülmüştür. Çalışmada taşerondan istihdamın boyutlarını görebilmek hedeflenmiştir. Buna göre hangi hizmetlerin taşeronlar aracılığı ile olabileceğini belirlemek için üniversitelerin misyonlarına yardımcı faaliyetler olan temizlik, güvenlik gibi hizmetlerin icrasında personel istihdamının değerlendirilmesi yapılmaya çalışılmıştır.

1992 yılında kurulan devlet üniversitelerinin hizmet alımı kapsamında personel çalıştırılması ile istihdamı sağlanan taşeron personel sayılarına 5018 sayılı Kanunun 41’inci maddesi gereğince yayınlamak zorunda oldukları idari faaliyet raporlarının incelenmesi sonucunda ulaşılmaya çalışılmıştır (Mad. 41). Ancak bu noktada her üniversitenin bu verilere yer vermediğini belirtmek gerekmektedir. 1 Ocak 2018 tarihli ve 30288 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Sürekli İşçi Kadrolarına veya Mahalli İdare Şirketlerinde İşçi Statüsüne Geçirilmesine İlişkin 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 23 ve Geçici 24’üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslar hakkında” yönetmelik gereğince taşeronların

<sup>1</sup> Tan 2013, 233.

<sup>2</sup> Akyılmaz vd. 2016, 568.

<sup>3</sup> Giritli vd. 2001, 794; Altın 2013, 104.

<sup>4</sup> Sancakdar vd. 2017, 489-490.

kadroya geçiş süreci başlamıştır.<sup>5</sup> 02 Nisan 2018 tarihi itibarıyla kadroya geçişi yapılacak olan personelin başvuru sonuçlarının üniversitelerin web sayfalarında yayınlamış oldukları duyurulara ulaşılarak taşeron sayıları hakkında bilgi edinilmiştir. Ayrıca idari faaliyet raporlarında hizmet alımı yoluyla personel çalıştırılması ile ilgili olarak hizmet alımlarının döner sermaye işletme müdürlüğü, idari ve mali işler daire başkanlığı, sağlık kültür ve spor daire başkanlığı ile bilgi işlem daire başkanlıklarınca Kamu İhale Kanununun ilgili maddesine istinaden yapıldığı görülmüştür. Bu alımların ise temizlik, güvenlik, veri girişi, teknik personel, büro yardımcısı, hasta bakıcı, hemşire gibi hizmet alanlarını kapsadığı görülmüştür.

Çalışmanın devamında ilk olarak işgücünün taşeronlaşma süreci ile ilgili bilgilere yer verilmiştir. Daha sonra konu ile ilgili yapılan çalışmaların literatür özetine yer verilmiştir. Ardından 1992 yılında kurulan devlet üniversitelerinin ve Süleyman Demirel Üniversitesinin (SDÜ) istihdam yapısı ve bu yapılaşma içinde taşeronlaşmanın hangi hizmetlerde yoğunlaştığı analiz edilmiştir.

### **İşgücünün Taşeronlaşması**

Türkiye’de taşeronlaşma ile ilgili çıkartılan kanunlara bakıldığında taşeron kavramı ilk olarak 3008 sayılı Kanun’da “üçüncü bir şahsın aracılığı” şeklinde karşımıza çıkmış; 1950 yılında 5518 sayılı Kanun’la yapılan değişiklikle birlikte “aynı iş veya teferruatında iş alan” bu kişiler “aracı” olarak tanımlandığı görülmüştür. Daha sonra ise 01.09.1971 tarihli ve 13943 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanarak yürürlüğe giren 1475 sayılı İş Kanununda “diğer işveren” kavramı olarak ifade edilmiştir. Taşeronlaşmanın yaygınlaşmaya başladığı 1980’li yıllardan itibaren ise taşeron, alt işveren, tali işveren gibi kavramların kullanıldığı görülmüştür. Taşeron çalışmanın temelini oluşturan esnek çalışma 22.05.2003 tarihli ve 25134 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanarak yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanunu ile yasalarak alt işveren kavramı gündeme gelerek taşeronun daha detaylı bir tanımlaması yapılmıştır.<sup>6</sup>

1980’li yıllardan sonra uygulanan neoliberal politikalarla birlikte taşeronlaşma hem kamuda hem de özel sektörde yaygınlaşmaya başlamış temizlik, güvenlik, yemekhane nakliye gibi hizmetler taşerona verilmiştir. Bu yıllarda ilk önce kamu iktisadi teşebbüslerinde hizmet alımı olarak bu kurumlarda personel ihtiyacını karşılama ve iş gücü maliyetlerini azaltmak için tercih edilen bir yöntem olan taşeronlaşma daha sonraları bir tür özelleştirme uygulaması olmuştur.<sup>7</sup> Kamu hizmetlerinde taşeronlaşmaya bakıldığında devletin zaman içerisinde üretim, işletme ve istihdam politikalarındaki değişiklikler bu çalışma türünü teşvik ettiği görülmektedir.<sup>8</sup> 1990’lı yılların başından itibaren özelleştirme uygulamaları yoğunluk kazanmış, devlette çalışan işçi sayısında bir azalma görülmüştür.<sup>9</sup> Kamu imalat sanayi verilerine göre; 1989 yılı Eylül ayında yaklaşık 220 bin olan işçi sayısı 1994 yılında yaklaşık 70 bin azalmayla 130 binlere düştüğü görülmektedir. 1993 yılında kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışan işçi sayısı 392.239, 1999 yılında ise 269.958 olarak verilmiştir.<sup>10</sup> İş Sendikası’nın 1992 yılındaki araştırması; Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nde mevsimlik işçilerin yıllık çalışma sürelerinin azaldığı, taşeronlaşmanın ise hız kazandığını göstermiştir. Kredi Yurtlar Kurumu’nda 150 kadrolu sendikalı işçi varken, temizlik işlerinin taşerona verildiği 400 işçinin çalıştırıldığı bilinmektedir.<sup>11</sup> Kamuda bu örneklerin çoğaltmak mümkündür. DİSK-AR’ın 2011 tarihli Taşeron ve Güvencesiz Çalışma Raporunda; Sağlık Bakanlığına bağlı hastanelerde, tıbbi sekreter, hasta bakıcı, radyoloji teknisyeni, hemşire gibi çalışanların ihale yoluyla taşeron şirketlerce çalıştırıldığı, üniversite hastaneleriyle birlikte kamu sağlık kurumlarında çalışan taşeron işçilerin sayılarının 150 bine

<sup>5</sup> 30288 Sayılı Resmi Gazete <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/01/20180101-5.htm> , 6 Ocak 2019 tarihinde erişildi.

<sup>6</sup> 4857 Sayılı İş Kanunu <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf> , 12 Ocak 2019 tarihinde erişildi.

<sup>7</sup> Koç 2001, 2; Kaya 2015, 261.

<sup>8</sup> Kaya 2015, 259.

<sup>9</sup> Topak 2007, 197-198.

<sup>10</sup> Özveri 2014, 36.

<sup>11</sup> Kaya 2015, 260.

yaklaştığını göstermektedir. Ayrıca bu raporda taşeronlaşmanın hızla yaygınlaştığı alanlardan birinin belediyeler olduğu %22'lik bir bölümünde taşeron firmadan işçiler çalıştırıldığı belirtilmiştir. Taşeron ve Güvencesiz Çalışma Raporunda, bu uygulama ile sağlık alanı başta olmak üzere, yerel yönetimler gibi kamu kurum ve kuruluşlarında %60'a yaklaşan ve 6 milyona yakın insanın iş güvencesinden yoksun bir şekilde çalıştırıldığı ifade edilmektedir.<sup>12</sup>

İş gücü maliyetlerini azaltmak amacıyla tercih edilen hizmet alımı yöntemi ile personel çalıştırılması belediyelerde asıl iş olan temizlik hizmetlerinin bile taşerona verilerek gördürülmesi bu yöntemin asıl işlerin de taşeron aracılığı ile yapılmasının yaygınlaşmasına sebep olduğunu vurgulayabiliriz. Kamuda hizmet alımı yoluyla personel çalıştırılması ise 22.01.2002 tarihli ve 24648 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun (KİK) ile başlamıştır. Bu kanunun 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, meslekî eğitim, fotoğraf, film, fikrî ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetleri ifade etmektedir”* denilerek hizmet kavramının açıklaması yapılarak taşeron çalışmada muvazaalı durumların önü açılmıştır. Ayrıca aynı kanunun ikinci bendine göre; *“Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilir.”* denilerek temizlik hizmetinin taşeron firmalarca istihdamının yapılabileceği belirtilmiştir. Ancak temizlik hizmetinde çalıştırılmak üzere hizmet alımı yapılan kişilerin asıl işlerde çalıştırıldığına dair pek çok yargı kararına ulaşılmış bu durumun yasal olarak muvazaaya sebep olmasının yanında çalıştırılan kişilerin sosyal haklarından yoksun olduğu görülmüştür. Taşeron uygulamaları ve kamuda taşeron çalıştırılmasıyla ilgili 11 Eylül 2014 tarihli 29116 Sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan 6552 Sayılı Torba Yasa ile çeşitli düzenlemeler ve sınırlamalar getirilmiştir.<sup>13</sup> Bu torba yasanın 10,11 ve 12'nci maddeleri hizmet alımı ihaleleri kapsamında kamuda taşeron çalıştırılması şartları, çalıştırılabilecek alanlar ve durumlar, ihale sözleşmelerinin süresi ve yenilenmesi, taşeron değişikliği gibi konular olduğu görülmektedir. Hizmet alımı kapsamında çalıştırılan personelin hizmet alımı konusu dışında başka işler çalıştırılmayacağı ise 6552 sayılı Kanununun 11'inci maddene eklenen hükme göre; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihaleleri çerçevesinde çalıştırılan personel, ihale ve sözleşme konusu iş dışında başka bir işte çalıştırılmaz ve görevlendirilemez. Bu kapsamda, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalesine çıkılmaması gerektiği hâlde ihaleye çıkılması, uygun görüş alınması gereken hâllerde alınmadan ihaleye çıkılması, ihale kapsamında çalıştırılan personelin sözleşme konusu işler dışında çalıştırılması, 4857 sayılı Kanununun 2 nci maddesinin yedinci fıkrası hükmüne aykırılık teşkil edecek şekilde işlem ve eylemler yapılması nedeniyle idare aleyhine zarar ortaya çıkması hâlinde, *oluşan bu zararlar, bu zarara neden olduğu tespit edilenlere rücu edilmek suretiyle tahsil edilir. Ayrıca, bu kişiler hakkında uygulanacak ceza ve disiplin hükümleri saklı kalmak üzere, bu kişilere her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dâhil yapılan bir aylık net ödemelerin beş katı tutarında idari para cezası uygulanır. 4857 sayılı Kanununun 3 üncü maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen itiraz veya diğer kanun yollarına başvurmayan kişilere ise her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dâhil yapılan bir aylık net ödemelerin iki katı tutarında idari para cezası uygulanır. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe konulan yönetmelikle düzenlenir.”* olarak ifade

<sup>12</sup> DİSK-AR 2011 <http://disk.org.tr/2011/01/disk-ar-taseron-ve-guvenesiz-calisma-raporu/> , 1 Şubat 2019 tarihinde erişilmiştir.

<sup>13</sup> 29116 Sayılı Resmi Gazete <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/09/20140911M1.htm> , 22 Ocak 2019 tarihinde erişilmiştir.

edilmiştir. Buna göre hizmet alımı kapsamında çalıştırılan personelin ihale ve sözleşme konusu dışında başka bir işte çalıştırılmayacağı; yüklenici ile yapılan temizlik hizmetinin gerçekleştirilebilmesi için alımı yapılan personelin büro hizmetlerinde görev alamayacağı net bir şekilde ifade edilmiştir. Böylece alt işverenliğin sınırlamaları doğrultusunda daha önce ifade edilen şartlarında korunduğu, herhangi bir muvazaalı duruma sebebiyet verilmesi engellenmiştir. Sonuçta iş türü ve kapsamı tartışmalı olsa da yıllar itibarıyla kamu alanında taşeronlaşma giderek artmıştır.

### **Literatür Özeti: Türkiye’de Kamuda Taşeronlaşma**

1936 yılında kabul edilen 3008 sayılı yasa ile Türkiye’de taşeronlaşma süreci başlamıştır. Ancak bu çalışma biçiminin 1980’li yıllarda görülmeye başlandığı bilinmektedir. 1980’li yıllarda Türkiye’yi de etkisi altına alan neoliberal politikalarla birlikte sosyal devlet politikalarından vazgeçilmiş ve özelleştirmeler gündeme gelmeye başlamıştır. Bu yıllardan itibaren kamu kurumlarında ve özellikle belediyelerde taşeron firma aracılığı ile istihdamın yapılmaya başlandığı görülmektedir. Bu kapsamda konu ile ilgili yapılmış belirli bir sayıda literatür bulunmakla birlikte önde gelen çalışmaların özet bilgileri şu şekildedir.

Zengin tarafından yapılan çalışmada Türkiye’de yerel yönetimlerin uyguladıkları özelleştirme yöntemleri incelenmiş, 1984 yılında yapılan yerel yönetim seçimlerinden sonra uygulanan yöntem ve uygulamalar değerlendirilmeye çalışılmıştır.<sup>14</sup> En fazla uygulanan yöntemler ise şirketleşme, kiralama ve yap işlet devret olarak belirtilmiştir. Özellikle belediyelerde temizlik işlerinin ihale ile özel firmalara yaptırılması maliyet açısından olumlu olduğu ve kar elde edildiği ifade edilmiştir. Fakat bu hizmetin iş gücü payının maliyet içinde yüksek yer tutması kamu işletmelerinin sendikal işçiler tarafından istismar edilmesi olarak değerlendirilmiştir.

Gökbayrak’ın çalışmasında yerel hizmetlerin özelleştirilmesinde Türkiye’deki uygulamaların daha iyi analiz edilebilmesi amacıyla bu uygulamanın en gelişmiş örneklerinin görüldüğü İngiltere ve Amerika izlenimlerine ayrıntılı bir şekilde yer verdiği görülmüştür.<sup>15</sup> Ayrıca Fransa, Macaristan, Şili, Ukrayna gibi ülke örneklerine de yer verilmiştir. Özelleştirme uygulamalarının en çok görüldüğü yerlerin belediye hizmetlerinde olduğu, burada istihdam edilenlerin sendikal hakları, ücretlerinde, çalışma ve yaşam koşullarında gerileme olduğundan bahsedilmiştir.

Alt işverenlik uygulamalarının dış kaynak gibi değerlendirildiği, düşünüldüğünde dış kaynaklardan yararlanma aracı olarak hizmet alımı ihalelerinden bahsedilmektedir.<sup>16</sup> Hizmet alımı ihalelerinin Türkiye’de sağlık bakanlığı ve üniversitelerde temizlik, bakım onarım, mutfak ve yemek gibi hizmetlerde yapıldığını ve finansmanının da döner sermayeler üzerinden sağlandığını ifade etmiştir. Hizmet alımı ihaleleri hakkında detaylı bilgilere yer verilmiştir.

Gerek ve Oral yayınladıkları çalışmalarında asıl işveren alt işveren ilişkisinin genel bir değerlendirmesini yapmışlardır. Belediyelerde uygulanan alt işverene çöp toplama ve nakil işlerin gerekçeleri, durumun Devlet İhale Kanununca uygun olup olmadığı tartışılmıştır.<sup>17</sup>

Şakar alt işveren uygulamasının Türkiye’de 1980’li yıllarda belediyelerde temizlik işlerinin taşeron firmalarca ifasından, uygulamadaki olumsuz durumlardan ve bunlara karşı alınabilecek önlemlerden bahsedilmiştir.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Zengin 1996.

<sup>15</sup> Gökbayrak 2003.

<sup>16</sup> Ergin ve Şahin 2005.

<sup>17</sup> Gerek ve Oral 2006.

<sup>18</sup> Şakar 2010.



Öngel tarafından yapılan çalışmada Türkiye’de taşeronlaşmanın boyutlarının ne düzeyde olduğu araştırılmıştır.<sup>19</sup> 2000’li yıllardan itibaren taşeron sayısının sistematik olarak arttığı belirtilmiş; 2002 yılında kayıtlı taşeron işçi sayısı 387 bin olarak ifade edilirken, 2011 yılında bu rakam 1 milyon 611 bin olmuştur.

Kaya tarafından yapılan çalışmada kamu sektöründe oldukça yaygınlık gösteren taşeron işçilik hakkında Adıyaman il merkezindeki kamu kurumlarında çalışan 400 taşeron işçisine yüz yüze görüşme yoluyla anket uygulamıştır. Bunun sonucunda da taşeron istihdamının işçilerin haklarında kısıtlamaya yol açtığı, bu tür çalıştırmaya karşı olumsuz bir yaklaşım sergilendiğini buna karşılık kadro, ücretlerde iyileştirme ve sendikal haklar ile kıdem tazminatının talep edildiği gözlemlenmiştir.<sup>20</sup>

Küçükilhan vd. Afyon Kocatepe Üniversitesi Hastanesinin taşeron işçilik maliyetleri, önemi ve kontrolüne yönelik bir çalışma yapmışlardır.<sup>21</sup> Bu çalışmalarında taşeron tanımlaması yapılmış, dış kaynak kullanımına değinilmiştir. Hastanede istihdamı sağlanan yaklaşık 1200 personelin 663’ünün taşerondan istihdamın yapıldığı belirtilmiştir. Taşerondan istihdamı sağlanan personele asgari ücret ödenmesi ile maliyet avantajı elde edildiğine değinilmiştir.

Ulukan ve Yılmaz’ın çalışmalarında kadın istihdamının genel durumu ulusal ve uluslararası boyutlarda ele alınmış, taşeron çalışmanın özellikle kadın emeğinin yoğun olarak görüldüğü sağlık hizmetlerinde yaygınlaşmasını incelemişlerdir.<sup>22</sup> Yapılan bu çalışmada da taşeron sayılarına cinsiyet temelli olarak bir veriye ulaşılmadığına sadece toplu bir sayıya ulaşıldığına değinilmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının raporuna göre taşeron işçiliğin en yaygın olduğu sektörlerin kamu sektöründe temizlik hizmetinde 417.422 kişi ve özel sektörde inşaat hizmetlerinde 318.087 kişi olduğu söylenmiştir. Ayrıca raporda hizmet alımlarının en yaygın olduğu kamu kurumlarına değinilmiş; belediyeler %36, %14 KİT’ler ve %4 oran ile yükseköğretim kurumları ifade edilmiştir.

Sayın’ın çalışmasında Türk hukukunda alt işverenlik uygulamasının tarihsel süreci verilmiş, kamu kesiminde alt işveren uygulamasının 1980’li yıllarda ortaya çıktığı ifade edilmiştir. Ayrıca kamuda özellikle KİT’lerde hizmet alımı adı altında personel istihdamının sağlandığı, emekli olan ya da farklı nedenlerle kamudan ayrılan işçilerin yerine kamu işçisi olarak alımın hizmet alımı yoluyla personel temini sağlandığı ifade edilmiştir. 2015 yılı verilerinde toplam kamu alımı tutarının %40,2’sinin belediyelerce gerçekleştirildiğini, belediyeleri de sırayla özel bütçeli kuruluşlar, Sağlık Bakanlığının takip ettiğini ifade etmiştir. Sayın bu çalışmasında 6552 sayılı Kanunun kamu kuruluşlarında hizmet alımı kapsamında personel çalıştırılmasına etkilerini de incelemiştir.<sup>23</sup>

Çolak çalışmasında Türkiye’de kamuda taşeronlaşmanın gelişimi analiz edilerek başlıca ekonomik ve sosyal sorunlara yer verdiği görülmektedir. Taşeron çalışmanın 1980’li yıllarda görüldüğünün ifade edildiği ancak yasal süreçlere bakıldığında Türkiye’de 1936 yılında “üçüncü şahıs” olarak çalışma yaşamında yer aldığı ifade edilmiştir. Bu çalışmada da taşeron sayılarına ulaşılmakta sıkıntı yaşandığı belirtilmiştir.<sup>24</sup>

2018 yılında kadroya geçiş sürecinin başlamasıyla birlikte taşerondan istihdamı sağlanan personelin örgütsel bağlılık düzeyini, iş tatminini ve çalışma koşullarını ortaya koymaya yönelik çalışmaların arttığı

<sup>19</sup> Öngel 2014.

<sup>20</sup> Kaya 2015.

<sup>21</sup> Küçükilhan vd. 2015.

<sup>22</sup> Ulukan ve Yılmaz 2016.

<sup>23</sup> Sayın 2017.

<sup>24</sup> Çolak 2017.

görülmektedir.<sup>25</sup> (Arı ve Engin 2018; Karayumak 2019; Acar 2020; Polatçı vd., 2020; Yasım ve Işık 2020).

### Üniversitelerin İstihdam Yapısı ve Taşeronlaşma

İstihdam, ülkedeki mevcut iş gücünün ekonomik faaliyetler içerisinde sürekli biçimde çalıştırılması olarak tanımlanabilmektedir. Üniversitelerin amacı; bilimsel araştırma yapmak, yapılan bilimsel araştırmalar ile toplumsal gelişmeye katkı sağlayıp kalifiye insan gücü yetiştirmektir. Buna göre bir ülkedeki rekabet gücünde iyi yetişmiş insan gücü ile bilim ve teknoloji üretim kapasitesi ile ilişkilidir. Ancak Türkiye’de üniversite yönetimleri uzunca bir süre taşeronlaşmanın yansıması olan yönetsel ve mali sorunlar ile mücadele etmek zorunda kalmıştır. Kamu hizmeti sunumunda üniversitelerin konumunun yadsınamayacak kadar önemli olduğu aşikârdır. Taşeronlaşmanın boyutlarını değerlendirebilmek için Türkiye’de 1992 yılında kurulan devlet üniversitelerinin istihdam yapısı ele alınmıştır.

Üniversitelerin tarihsel gelişim sürecine bakıldığında 1992 yılında bir günde biri vakıf üniversitesi olmak üzere 23 devlet üniversitesi ile 24 üniversite kurulmuştur. Bu durum da üniversitelerde kamu hizmetinin sunumunu gerçekleştirecek personel ihtiyacına neden olmuştur. 28 yıllık geçmişe sahip olan bu yükseköğretim kurumları kamu hizmeti sunumunda rekabeti, sürdürülebilirliği sağlamak için personel ihtiyacını karşılamada devlet kaynakları ile özel sektörden kendine yarar sağlayacak yöntemleri kullanmaktadır. 1992 yılı üniversite sayılarında o zamana kadarki en fazla artışın olduğu dönem olması sebebiyle incelemeye değer bir dönem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Üniversitelerin temel misyonları açısından belirli hizmetlerin sürekli bir şekilde yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu misyonun düzenli ve sürekli bir şekilde devamını sağlayabilmek için, stratejik öneme sahip olan kendi alanı dışında kalan işlere yardımcı hizmetler kapsamına giren temizlik, güvenlik, danışmanlık, yiyecek-içecek gibi hizmetleri dışardan hizmet satın alma yoluyla karşıladıkları görülmektedir. Kamu kurumları bu hizmetleri taşeron firmalardan sağlamayı ucuz iş gücü maliyeti avantajından yararlanmak için sıkça tercih etmişlerdir. 1992 yılında kurulan devlet üniversiteleri de bu avantajdan yararlanmak amacıyla özellikle temizlik, güvenlik gibi hizmetlerin icrasında taşeronlaşmayı tercih etmişlerdir.

Üniversitelerde insan kaynakları ihtiyacı 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu, 4857 Sayılı İş Kanununa göre istihdam edilenler ile 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu göre hizmet alımı yapılarak karşılanmaktadır.<sup>26</sup> 657 Sayılı Devlet Memurları kanununa göre kamu hizmetleri memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler tarafından sunulmaktadır. Memuriyetin hizmet sınıflarına göre ayrımı; genel idare hizmetleri, teknik hizmetler, sağlık ve yardımcı sağlık hizmetleri, eğitim ve öğretim hizmetleri, avukatlık hizmetleri, din hizmetleri, emniyet hizmetleri, yardımcı hizmetler, mülki idari amirliği, milli istihbarat hizmetleri sınıfları ile 8.11.2016 tarihli ve 6755 sayılı Kanun ile eklemesi yapılan jandarma hizmetleri ve sahil güvenlik hizmetleri sınıfları şeklinde olmuştur. 1992 yılında kurulan üniversitelere ait personel sayıları Tablo 1’de gösterilmiştir.

**Tablo 1: 1992 Yılında Kurulan Üniversitelerin 2018 Yılı Personel Sayıları**

Üniversiteler	Akademik	İdari	Üniversiteler	Akademik	İdari
---------------	----------	-------	---------------	----------	-------

<sup>25</sup> Arı ve Engin 2018; Karayumak 2019; Acar 2020; Polatçı vd., 2020; Yasım ve Işık 2020.

<sup>26</sup> 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf> (1 Şubat 2019 tarihinde erişilmiştir.)

Abant İzzet Baysal Üniversitesi	1348	777	Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi	1288	803
Adnan Menderes Üniversitesi	1789	1151	Kırıkkale Üniversitesi	1248	852
Afyon Kocatepe Üniversitesi	1325	892	Kocaeli Üniversitesi	2034	1606
Balıkesir Üniversitesi	1015	625	Manisa Celal Bayar Üniversitesi	1643	1135
Bülent Ecevit Üniversitesi	1313	2188	Mersin Üniversitesi	1710	1485
Çanakkale 18 Mart Üniversitesi	1669	755	Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi	1583	1207
Dumlupınar Üniversitesi	1124	601	Mustafa Kemal Üniversitesi	1064	1064
Gaziosmanpaşa Üniversitesi	1284	965	Niğde Ömer Halis Demir Üniversitesi	954	527
Gebze Teknik Üniversitesi	573	303	Pamukkale Üniversitesi	1988	1464
Harran Üniversitesi	1087	815	Sakarya Üniversitesi	2003	591
İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü	487	377	Süleyman Demirel Üniversitesi	2246	1424
Kafkas Üniversitesi	882	405			

**Kaynak:** YÖK, 2020.

Buna göre 1992 yılında kurulan devlet üniversiteleri içerisinde Bülent Ecevit Üniversitesi'nin idari personel sayısı 2188 kişi, Kocaeli Üniversitesi'nin 1606 kişi, Mersin Üniversitesi'nin 1485 kişi, Pamukkale Üniversitesi'nin 1464 kişi ve Süleyman Demirel Üniversitesinin ise 1424 kişi olarak ilk sıralarda yer aldığı görülmektedir.<sup>27</sup> Üniversitelerde taşeron sayılarına bakılmak istenildiğinde resmi belge, rapor vb. dokümanlarda taşeron sayılarına yer verilmediği göze çarpmaktadır. Ancak 2018 Nisan ayı itibariyle taşerondan istihdamı sağlanan kişilerin kadroya geçiş sürecinde yapılan sınav sonuçlarının ilgili yükseköğretim kurumlarının internet sayfalarında yayınlanması sonucunda beyan ettikleri sayılar değerlendirilmiş ve Tablo 2'de gösterilmiştir.

**Tablo 2: 2018 Mart Ayı Sonu İtibariyle Kadroya Geçiş Yapılan Kişi Sayısı**

Üniversiteler	Toplam	Üniversiteler	Toplam
---------------	--------	---------------	--------

<sup>27</sup> YÖK, Akademik Personel Sayıları, <https://istatistik.yok.gov.tr/> (16 Haziran 2020 tarihinde erişilmiştir.)



Abant İzzet Baysal	336	Kafkas	573
Adnan Menderes	1345	Kahramanmaraş Sütçü İmam	1049
Afyon Kocatepe	1047	Kırıkkale	585
Balıkesir	773	Kocaeli	1179
Bülent Ecevit	912	Mersin	1366
Celal Bayar	973	Muğla Sıtkı Koçman	350
Çanakkale 18 Mart	899	Mustafa Kemal	884
Dumlupınar	495	Ömer Halis Demir	254
Gaziosmanpaşa	603	Pamukkale	1429
Gebze Teknik	86	Sakarya	693
Harran	708	Süleyman Demirel	1763

**Kaynak:** Üniversitelerin web sayfalarındaki ilandan alınmıştır.

1992 yılında kurulan üniversitelerden olan İzmir Yüksek Teknoloji Üniversitesi ile ilgili hizmet alımı kapsamında çalıştırılan personel ve sürekli işçi kadrosuna geçiş ile ilgili herhangi bir veriye ulaşılamadığı için bu üniversite ile ilgili herhangi bir bilgiye yer verilmemiştir. Bu tabloya göre taşeron sayısının en fazla olduğu Üniversitenin Süleyman Demirel Üniversitesi olduğu dikkat çekmektedir. Süleyman Demirel Üniversitesini ise sırayla 1793 kişi, Pamukkale Üniversitesi 1429 kişi, Mersin Üniversitesi 1366 kişi, Adnan Menderes Üniversitesi 1345 kişi, Kocaeli Üniversitesi 179 kişi, Afyon Kocatepe Üniversitesi 1047 kişi, Bülent Ecevit Üniversitesi 912 kişi izlemektedir.

Buna göre yükseköğretim kurumları hizmet alımı kapsamında personel istihdamı sayıları tablo sunulmuş fakat hangi hizmetlerin taşeron işçiler aracılığı ile yapılacağını belirtmemişlerdir. Taşeronların sürekli işçi kadroya alınması ile birlikte hizmet sınıflarındaki taşeronlaşmanın durumunun değerlendirilmesi de mümkün hale gelecektir.

### Taşeronun Değerlendirilmesi

1992 yılında kurulan devlet üniversitelerindeki istihdamın idari personel ve taşeron sayılarına bakılarak değerlendirilmesi için 2018 yılındaki 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu göre istihdam edilen personel sayıları ile Nisan 2018 de kadroya geçişleri sağlanan ve ilgili üniversitelerin 2018 yılı faaliyet raporlarında belirtmiş oldukları personel sayıları karşılaştırılmış ve Tablo 3'te sunulmuştur.

**Tablo 3: İdari Personel ile Taşeron Personel Sayısının Karşılaştırılması**

Üniversiteler	Toplam İdari Personel Sayısı	Sürekli İşçi	Sürekli İşçi %	Üniversiteler	Toplam İdari Personel Sayısı	Sürekli İşçi	Sürekli İşçi %
---------------	------------------------------	--------------	----------------	---------------	------------------------------	--------------	----------------

	(657'ye tabi)				(657'ye tabi)		
Abant İzzet Baysal	777	353	31	Kafkas	405	585	59
Adnan Menderes	1151	1194	51	Kahramanmaraş Sütçü İmam	803	979	55
Afyon Kocatepe	892	383	30	Kırıkkale	852	318	27
Balıkesir	625	773	55	Kocaeli	1606	1192	43
Bülent Ecevit	2188	916	30	Mersin	1485	1370	48
Celal Bayar	1135	938	54	Muğla Sıtkı Koçman	1207	360	23
Çanakkale 18 Mart	755	901	54	Mustafa Kemal	792	873	52
Dumlupınar	601	460	43	Ömer Halis Demir	527	254	33
Gaziosmanpaşa	965	603	38	Pamukkale	1464	1389	49
Gebze Teknik	303	92	23	Sakarya	591	665	53
Harran	815	734	47	Süleyman Demirel	1424	1729	55
İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü	377	90	19				

#### **Kaynak:** İlgili Üniversitelerin Faaliyet Raporları

Bu tabloya göre taşeron istihdamının toplam idari personel içerisindeki yüzdelerine bakıldığında Kafkas Üniversitesi %59, Balıkesir Üniversitesi, Süleyman Demirel Üniversitesi ve Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversiteleri %55, Çanakkale 18 Mart %54, Sakarya %53, Mustafa Kemal %52, Adnan Menderes Üniversitesi %51'lik oranlarla ilk sıralarda yer almaktadır. Ancak Tablo 3'te yer alan veriler değerlendirildiğinde; hizmet alımı yöntemiyle istihdam edilen personel sayısının idari personele oranla fazla olduğu göze çarpmaktadır. Bu durum kamu hizmetinin ikamesi olarak hizmet alımı yönteminin kullanıldığı izlenimi verse de aslında burada 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) hükümlerine göre on iki hizmet sınıfında istihdam edilen tüm personelin idari personel olarak değerlendirilmesi söz konusu olacaktır. Bu durum doğru bir bakış açısı sunmamaktadır çünkü hizmet alımı yöntemiyle yalnızca yardımcı hizmetler sınıfının ikamesi ile mümkündür. Dolayısıyla yardımcı hizmetler sınıfının toplam idari personel içinde büyük bir orana sahip olduğu sonucuna ulaşılabilir. Kamuda hizmet alımı yoluyla personel çalıştırılmasının yasal dayanağı olarak 4754 sayılı Kamu İhale Kanununun 62'nci maddesidir. Kamu İhale Kanununun 62'nci maddesinin ikinci bendine göre; “Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilir.” Temizlik hizmetinin taşeron firmalarca istihdamının yapılabileceği belirtilmiştir. Fakat üniversitelerin bu ayrımı 2018 yılından önce

yapmadıkları görülmüştür. 1992 yılında kurulan devlet üniversitelerinin öğrenci sayıları, kapalı alan verileri özellikle güvenlik ve temizlik hizmetinin ifasında bir gösterge olarak kabul edildiğinde önem arz etmektedir. Üniversitelerin temizlik ve güvenlik hizmetini taşeron firmalar aracılığı ile personel istihdamı ile sağladıkları kadroya geçiş sürecinde yapılan sınav sonuçlarının incelenmesinde ortaya çıkmıştır. Ayrıca sadece bu iki hizmeti değil teknik hizmetler, sağlık hizmetleri ve yardımcı hizmetler sınıfında yer alan büro hizmetlerinin de taşeron firma ile yerine getirdiği gözlemlenmiştir. Bu sonuçlara göre Tablo 4 oluşturularak bir değerlendirme yapılmıştır. Toplam taşeron sayısı içerisinde hizmet sınıflarının dağılımı üniversitelerin yayınlamış oldukları sınav sonuçlarındaki ayrıma göre dikkate alınarak kendi içerisinde oranlanmıştır. Buna göre Abant İzzet Baysal Üniversitesi toplam 336 kişiyi taşerondan istihdam etmiş, bu sayının 164'ü temizlik (%49), 148'i güvenlik (%44) ve 24 'ü ( % 7) de büro yardımcısı olarak istihdam edilmiştir.

**Tablo 4: 1992 Yılında Kurulan Üniversitelere Ait Sayısal Bilgiler**

Üniversiteler	Hizmet Sınıflarında 4/D Oranı						
	*Öğrenci Sayısı	*Kapalı Alan	Yardımcı Sağlık Hiz.%	Büro Yardımcısı %	Teknik Hizmetler%	Güvenlik Personel %	Temizlik Personeli%
<b>Abant İzzet Baysal</b>	31.863	397.847	0	7	0	44	49
<b>Adnan Menderes</b>	58.806	496.691	25	15	5	10	45
<b>Afyon Kocatepe</b>	45.499	443.626	15	23	3	20	38
<b>Balıkesir</b>	37.259	362.939	0	16	6	16	62
<b>Bülent Ecevit</b>	34.971	273.672	0	14	6	22	58
<b>Çanakkale 18 Mart</b>	49.314	335.300	0	65	0	17	18
<b>Dumlupınar</b>	55.265	436.467	0	7	0	29	64
<b>Gaziosmanpaşa</b>	33.425	286.783	32	32	0	18	18
<b>Gebze Teknik</b>	7.755	125.426	0	0	0	35	65
<b>Harran</b>	24.403	482.817	35	0	0	17	48
<b>Kafkas</b>	19.403	284.735	27	0	14	2	57
<b>Kahramanmaraş Sütçü İmam</b>	36.512	330.543	23	15	0	19	42
<b>Kırıkkale</b>	39.585	356.234	17	10	3	27	43
<b>Kocaeli</b>	81.294	433.244	0	24	0	20	56
<b>Mersin</b>	47.298	387.730	80	0	0	6	14
<b>Muğla Sıtkı Koçman</b>	44.845	349.565	0	1	0	37	62
<b>Mustafa Kemal</b>	24.769	294.168	21	17	9	20	33

Ömer Halisdemir	27.490	341.558	0	0	0	29	71
Pamukkale	58.765	418.786	18	6	24	5	46
Sakarya	86.304	396.576	0	6	0	29	65
Süleyman Demirel	83.701	502.161	10	31	10	11	38

**Kaynak:**\*Üniversitelerin Faaliyet Raporları \*\*Web Sayfalarındaki İlanlar

Bu tabloya göre, sürekli işçi kadrosuna alımlarda hizmet sınıfları itibariyle hizmet sınıfı ayırımı yapan üniversitelerin özellikle güvenlik ve temizlik hizmetlerini taşeron firmadan istihdam etmişlerdir. Kadroya geçişi yapılan işçi sayıları bir önceki tabloda belirtilmiş olup hizmet sınıfındaki değerlendirmeye bakıldığında beş sınıfta alım yapan Adnan Menderes, Afyon Kocatepe, Kırıkkale, Mustafa Kemal, Pamukkale ve Süleyman Demirel Üniversitesi olmuştur. Buna göre temizlik hizmeti sınıfında ilk sırada Pamukkale Üniversitesi 617 kişiyi temizlik hizmetinde istihdam ederek toplam sürekli işçi hizmet alımında %46'lık bir oranla temizlik hizmetinin ifasına yer vermiştir. Bu sıralamayı Adnan Menderes 611 kişiyi temizlik hizmetinde istihdam etmiş ve toplam sürekli işçi sayısına oranlandığında % 45 ile ilk sırada yer alırken, Kırıkkale 252 kişi ile % 43, SDÜ 623 kişi (% 38), Afyon Kocatepe 400 kişi (% 38) ve Mustafa Kemal Üniversitesi 292 kişi (% 33) ile takip etmiştir. Ayrıca üniversitelerin kapalı alanları ile öğrenci sayıları dikkate alındığında temizlik hizmetinin kişi sayısı bazında yetersiz kalacağı görülmektedir.

Üniversitelerin idari faaliyet raporlarında güvenlik hizmetlerinde görevli personelin istihdamının hizmet alımı yoluyla yapıldığı görülmektedir. 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetine Dair Kanun'da özel güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesi ile ilgili esas ve usuller belirtilmiştir. Güvenlik görevlilerinin görev tanımlarına bakıldığında her türlü hırsızlık, gasp, saldırı, tehdit ve tehlikelere karşı güvenlik tedbirlerini yasa kapsamında almakla yükümlü oldukları belirtilmektedir. Buna göre üniversite ve mensuplarına yönelik kampüs içerisinde oluşabilecek her türlü olumsuz duruma engel olmak, bu olaylara yönelik yönetimce verilen talimatlar doğrultusunda güvenlik hizmetini kesintisiz olarak uygulamaları gerekmektedir (Mad.1,2,7).

Tablo 4'e göre güvenlik hizmetinin ifasında da yükseköğretim kurumlarının istihdam ettikleri personel sayıları değişiklik göstermektedir. Kocaeli Üniversitesi 240 kişi (%20), Afyon Kocatepe Üniversitesi 211 kişi (%20), Sakarya Üniversitesi 202 kişi (%29), Kahramanmaraş Üniversitesi 186 kişi (%19), Süleyman Demirel üniversitesi 178 kişiyi (%11) güvenlik hizmetini taşeron firma ile istihdam ettiklerini belirtmişlerdir. Temizlik hizmeti için yapmış olduğumuz yorumları bu hizmet için de söylemek mümkündür. Ayrıca bu hizmetin ifasında da personel sayılarına bakıldığında yetersiz kaldığı sadece kapalı alanlar değil öğrenci sayıları ile personel sayılarına bakıldığında da görülebilecektir.

Hizmet alımı yapılarak istihdamı sağlanan personelin sadece temizlik ve güvenlik hizmetlerinde olmadığı görülmektedir. 02 Nisan 2018 tarihinde kadroya geçiş işlemleri tamamlanan taşeronlar hakkındaki sınav sonuçlarına bakıldığında 1992 yılında kurulan devlet üniversitelerinin yardımcı sağlık hizmetleri, büro yardımcısı, teknik hizmetler ve mutfak hizmetleri gibi hizmet sınıflarında da taşerondan personel istihdamı yaptıkları görülmüştür.

1992 yılında kurulan devlet üniversitelerinde idari kadro olarak nitelendirilen insan kaynakları hizmet sınıfları itibariyle dağılımı 2018 yılı değerleri Tablo 5'te gösterilmiştir. 2018 yılı taşeron firmadan istihdamı sağlanan işçilerin sürekli işçi olarak kadroya alınması olması sebebiyle değerlendirilmiştir. Ayrıca buradaki amaç söz konusu hizmet sınıflarında taşeronlaşmanın dağılımını göstermek olmuştur.

Tablo 5: Hizmet Sınıfları İtibariyle Karşılaştırma

Üniversiteler	4/D*				657**		
	Yardımcı Sağlık Hiz.	Büro Yardımcısı	Teknik Hizmet.	Mutfak Hizmet	Yardımcı Sağlık Hizmeti	Teknik Hizmet	Yardımcı Hiz.
Abant İzzet Baysal	-	24	-	-	200	115	36
Adnan Menderes	340	203	62	-	398	103	74
Afyon Kocatepe	158	242	36	-	7	96	64
Balıkesir	-	121	47	-	141	76	60
Bülent Ecevit	-	121	47	64	470	126	104
Celal Bayar	-	-	-	-	397	120	80
Çanakkale 18 Mart	-	588	-	-	187	105	27
Dumlupınar	-	34	-	11	5	113	52
Gaziosmanpaşa	192	193	-	-	319	120	75
Gebze Teknik	-	-	-	-	8	72	19
Harran	238	3	-	24	198	117	126
Kafkas	123	-	63	38	80	76	28
Kahramanmaraş İmam Sütçü	232	153	-	59	205	117	44
Kırıkkale	103	61	17	26	227	93	65
Kocaeli	-	284	-	-	639	177	122
Mersin	971	-	-	62	426	151	166
Muğla Sıtkı Koçman	-	4	-	-	42	106	93
Mustafa Kemal	184	151	78	-	254	78	71
Ömer Halisdemir	-	-	-	-	8	59	70
Pamukkale	245	82	326	98	529	104	163
Sakarya	-	41	-	-	28	21	20
Süleyman Demirel	157	502	163	140	387	181	111

**Kaynak:** \*Web Sayfalarındaki İlan \*\*İdari Faaliyet Raporları

Bu tabloya göre mutfak hizmetleri olarak adlandırılan hizmetlerde aşçı, aşçı başı, garson, bulaşıkçı gibi unvanlara sahip personelin istihdamı sağlanmaktadır. Süleyman Demirel Üniversitesinde 140 kişi, Pamukkale Üniversitesinde 98 kişi, Mersin Üniversitesinde ise 62 kişi mutfak hizmetlerinde istihdam edilmiştir. Yardımcı sağlık hizmetlerinde ise Mersin Üniversitesi 485 kişi, Adnan Menderes Üniversitesi 340 kişi, Harran Üniversitesi 238 kişinin istihdamını sağlamıştır. 657 sayılı Devlet Memurları kanununda yer alan hizmet sınıfında yapılması gereken hizmetlerin taşeron firma ile yapılmış olması muvazaa sebep olması nedeniyle taşeron işçilerin aslında asıl işi yapmaları ve dolayısıyla başından beri asıl işverenin işçileri olmaları yorumuna da kanıtlamaktadır. Bu nedenlerle kanun koyucu, güvencesiz ve dahi 4734 sayılı kanunun ön gördüğü hizmetleri aşan biçimde bir istihdamın yaygınlaşması durumunu görerek, bu tarz bir istihdam politikasına son vermek yoluna gitmiştir. Yukarıdaki tablo aynı zamanda 657 sayılı DMK'ya göre oluşturulan hizmet sınıflarında görev yapan personel ile 4/D olarak ifade edilen sürekli işçilerin karşılaştırmasına olanak sağlamış ve kurumlardaki hizmetlerin ikamesindeki taşeronlaşmanın boyutunu göstermektedir.

1992 yılında kurulan devlet üniversitelerinde teknik hizmetler sınıfında hizmet alımı kapsamında istihdamı sağlanırken kadroya geçişi yapılan personelin (4/D) durumuna bakıldığında 9 üniversitenin hizmet alımı yaptığı görülmektedir. Pamukkale Üniversitesi'nde teknik hizmetler sınıfının % 75,81'i, Mustafa Kemal Üniversitesi'nin % 50' si ve Süleyman Demirel Üniversite'sinin de %47,38'i hizmet alımı kapsamında ikame edildiği görülmektedir. Yardımcı hizmetler sınıfındaki taşeron sayısı değerlendirildiğinde 17 devlet üniversitesinde hizmet alımı kapsamında personel çalıştırıldığı görülmektedir. Buna göre yardımcı hizmetler sınıfında taşeron oranı en fazla olan üniversiteler Çanakkale 18 Mart (%95,6), Süleyman Demirel (%81,9), Afyon Kocatepe (%79,1), Kahramanmaraş Sütçü İmam (%77,7), Adnan Menderes (%73,3), Gaziosmanpaşa (% 72)'dir.

Sağlık ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfında ise 11 devlet üniversitesinin hizmet alımı kapsamında personel çalıştırıldığı görülmektedir. Afyon Kocatepe, Süleyman Demirel, Adnan Menderes, Kafkas, Kırıkkale ve Harran Üniversitelerinde araştırma ve uygulama hastanesi bulunmaktadır. Bu nedenle sağlık hizmetlerinin ifasında hizmet alımı yöntemine başvurdukları söylenebilir. Sağlık hizmetlerindeki taşeron oranı ise Afyon Kocatepe (% 95), Mersin (% 69,51), Kafkas (%60,59), Harran (%54,59) ve Kahramanmaraş (% 53,09) üniversitelerinde daha fazla olmuştur.

### **Süleyman Demirel Üniversitesi'nde Taşeronlaşma**

Süleyman Demirel Üniversitesi 21281 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan 3837 sayılı yasa ile 11 Temmuz 1992'de resmi olarak kurulan bir devlet üniversitesidir.<sup>28</sup> Üniversitenin kuruluşundan günümüze kadar olan süreçteki verilerine ulaşılmıştır. Bu süreçte üniversitenin öğrenci sayısı, kapalı alanları ve personel sayılarında sürekli bir artış gözlemlenmiştir. Hizmet alımı kapsamında personel çalıştırılması ise 01.04.1998 yılında 20 kişi ile başlanmış, 2006 yılında 300 kişi, 2008 yılında 315 kişilik alımlar İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığınca yapılmıştır. 01.05.2008 yılında ise güvenlik hizmeti alımı ile 60 kişilik güvenlik personeli istihdamı yapılmıştır ve 2018 Nisan ayında çıkartılan kanun hükmünde kararname ile taşeron işçilerin sürekli işçi kadrolarına geçirilmesi ile son bulmuştur.

Üniversitenin 2018 yılındaki genel bilgileri, 18 Mayıs 2018 tarihli ve 30415 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe giren kanunla kurulmuş olan Isparta Uygulamalı Bilimler Üniversitesi'nden önceki tarih sayılarını içermektedir.<sup>29</sup> 2018 Temmuz ayı itibariyle 400.036,52 m<sup>2</sup> kapalı alan, 47.616

<sup>28</sup> 21281 Sayılı Resmi Gazete <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21281.pdf> (5 Mayıs 2019 tarihinde erişilmiştir.)

<sup>29</sup> 30415 Sayılı Resmi Gazete <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/05/20180508.htm> (5 Mayıs 2019 tarihinde erişilmiştir.)



öğrenci, 1626 akademik personel, 1.148 idari personel ile 1763 sürekli işçi ile eğitim öğretim faaliyetlerine devam etmektedir. Tablo 6’da 2011 ile 2018 yıllarındaki verilere yer verilmesinin sebebi çalışmanın ana konusunu oluşturan taşeron sayılarına bu yıl aralığında hazırlanan resmi rapor ve belgeler de yer verilmesidir.

**Tablo 6: Süleyman Demirel Üniversitesi'ne Ait Sayısal Veriler**

Yıllar	Kapalı Alan (m <sup>2</sup> )	Akademik Personel Sayısı	İdari Personel Sayısı	Öğrenci Sayısı	Taşeron Personel Sayısı
2011	436.220,00	1.847	1.419	46.006	1.712
2012	450.234,00	1.988	1.471	56.962	1.733
2013	465.348,00	2.092	1.575	51.987	1.770
2014	465.348,00	2.151	1.598	60.883	1.861
2015	502.161,00	2.157	3.574	80.346	1.870
2016	502.161,00	2.162	1.704	86.633	1.878
2017	502.161,00	2.192	1.568	82.998	1.758
2018	400.036,62	1.626	1.124	46.160	1.763

**Kaynak:** İlgili Yıl Faaliyet Raporları

Süleyman Demirel Üniversitesi'nin 2011 yılından 2018 yılına kadarki durumuna bakıldığında genel olarak artıştan bahsetmemiz mümkündür. 2011 yılında 436.220,00 m<sup>2</sup> olan kapalı alan 2017 yılında %38'lik bir artış ile 502.161 m<sup>2</sup> olmuştur. Süleyman Demirel Üniversitesi'ne bağlı bazı birimleri 2018 yılı Mayıs ayı itibarıyla Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren 7141 sayılı kanunun ile kurulan Isparta Uygulamalı Bilimler Üniversitesi'ne geçmiştir. Bu nedenle 2018 yılında 634 akademik personel, 283 idari personel Isparta Uygulamalı Bilimler Üniversite'nin kadrosuna aktarılmış ve Süleyman Demirel Üniversitesinin akademik ve idari personel sayısında azalma meydana gelmiştir. Aynı durum öğrenci sayısı ile kapalı alan sayılarında da görülmektedir.

Süleyman Demirel Üniversitesinde taşeronlaşma hızla artış göstermiştir. Bu tablodaki idari personel sayıları içerisinde hizmet sınıflarının değerlendirildiği dikkate alınırsa bu kıyaslama bir anlam ifade etmeyecektir.

Süleyman Demirel Üniversite'sinde hizmet alımı yapılarak personel istihdamının 2006 yılında 300 kişi olması hizmet sözleşmelerine bakıldığında temizlik hizmeti kapsamında alımların yapıldığını ve bu personelin temizlik hizmeti dışında istihdam edildikleri bilinmektedir. Daha sonraki yıllara da bakıldığında aynı durumdan bahsetmek mümkündür. Nitekim 2015 yılında İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığının 13.01.2015 tarihli yazısı ile üniversitenin tüm birimlerine gönderilen yazı bu durumu doğrulamaktadır. 11.09.2014 tarihli ve 29116 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6552 sayılı Kanun 4734, 5518 ve diğer ilgili kanunlarda bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapılarak istihdamı sağlanan personelin sözleşme dışında başka işlerde çalıştırılmayacağı, çalıştırılmasının tespiti halinde ise idari para cezası gibi cezai işlemlerin uygulanacağı açıkça ifade edilmiştir. Böylece üniversitede yapılan hizmet alımlarının niteliği belirtilmiş 2015 yılı için “Malzemeli Genel Temizlik ve Yardımcı Teknik Hizmetler Hizmet Alımı” ihalesi yapılmış ve sözleşme imzalanmıştır. İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığının resmi yazısında taşeron

yerine yüklenici denilmesi de dikkat çekmiştir. Buna göre 3 yıllık sözleşme imzalanarak temizlik personeli, güvenlik, büro personeli, teknisyen yardımcısı gibi unvanlarda taşeron istihdamı gündeme gelmiştir.

2017 yılsonuna gelindiğinde ise 696 sayılı KHK'nin 127 maddesi gereğince “27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen geçici 23 ve geçici 24 üncü maddelerinde belirtilen kamu kurum ve kuruluşlarında 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından çalıştırılanların sürekli işçi kadrolarına veya mahalli idare şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi, uygulamada ortaya çıkabilecek tereddütlerin giderilmesi ve kurumlar arasında uygulama birliğinin sağlanması amacıyla” kanunun çıkartılmıştır. 1 Ocak 2018 tarihli ve 30288 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe giren bu kanunu istinaden taşeron çalışma kamu kurum ve kuruluşlarında son bulmuştur. Kadroya geçiş süreci hakkında çalışmanın önceki bölümlerinde bilgiler detaylı olarak verilmiştir. Buna göre Süleyman Demirel Üniversitesinde 2018 yılında toplam 1763 kişinin kadroya alınacağı belirtilmiş, 2018 yılsonu Personel Daire Başkanlığının verilerine göre de 1729 kişinin sürekli işçi olarak istihdamına olanak sağlanmıştır.

Süleyman Demirel Üniversitesinde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarının yapılmış ve Süleyman Demirel Üniversitesi'nin bu giderlere ayırmış olduğu bütçe kaleminin incelenmesi mümkün olmuştur. Buna göre hizmet alımlarının özel bütçe ve döner sermayeye bütçelerinin ilgili kalemleri kullanılmıştır. Giderleri özel bütçeden karşılanmak üzere hizmet alımı kapsamında istihdama bakıldığında 2018 yılı dikkate alındığında 295 kişi temizlik hizmetlerinde çalıştırılmaktadır. 178 kişi güvenlik hizmetlerinde, 76 kişi mutfak hizmeti, büro yardımcısı olarak 233 kişi ve yardımcı teknik hizmetlerde 108 kişinin istihdamı yapılmaktadır.

Süleyman Demirel Üniversitesinde giderleri döner sermaye bütçesinden karşılanmak üzere temizlik, veri hazırlama, yardımcı sağlık hizmetleri, mutfak hizmetleri, teknik hizmetler gibi yardımcı hizmetler sınıfında yer alan hizmet sınıflarında alımlar yapılmıştır. 2015 yılındaki verilere göre 385 kişi temizlik hizmetlerinde, 176 kişi veri hazırlama, 130 kişi yardımcı sağlık hizmetlerinde 71 kişi mutfak hizmetlerinde, 38 kişi sosyal tesis işletmelerinde çeşitli hizmetlerde, teknik hizmetlerde 36 ve diğer hizmetlerde de görev almak üzere 24 kişinin hizmet alımı yoluyla toplam 786 kişinin istihdamı yapılmıştır. 2018 yılında ise 328 kişi temizlik, 157 kişi yardımcı sağlık personeli, 55 kişi teknik personel, büro yardımcısı olarak 261 kişi, mutfak personeli olarak da 72 kişinin hizmet alımı yapılarak istihdamı sağlanmıştır.

Hizmet alımı yapılarak personel çalıştırılmasında temizlik hizmeti alımlarının bütçe giderleri özel bütçe ve döner sermaye işletme müdürlüğüne karşılanmış ve 2018 yılında toplam taşeron işçiden 623 kişinin temizlik personeli olarak istihdamının sağlandığı görülmektedir. Bu ayrımın 2015 yılına kadar yapılmadığı daha önce belirtilmişti. 2016 yılında İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı ile taşeron firma arasında sözleşme neticesinde 220 temizlik personelinin istihdamı gerçekleşmiştir. Taşeron firma ile sözleşme yapan diğer birimler ise Dış Hekimliği Fakültesi ve Araştırma ve Uygulama Hastanesi olmuştur. Dış Hekimliği Fakültesi 41 temizlik personeli, Araştırma ve Uygulama Hastanesi 288 kişi temizlik personeli ile toplam 339 kişinin istihdamını sağlamıştır.

Buna göre 2015 yılından sonra sözleşmede ayrımı yapılarak istihdamı sağlanan temizlik personeli çalıştırılmasının hem Kamu İhale Kanunu hem de İş Kanunu açısından herhangi bir muvazaaya neden olmadığı görülmüştür. 2018 yılına gelindiğinde ise bu hizmeti yerine getiren personel sözleşmelerinde belirtildiği gibi kadroya alınmış, güvencesiz istihdam olarak adlandırılan bu uygulama son bulmuştur.

Güvenlik hizmetlerinin de ifasında hizmet alımı yöntemi kullanılmıştır. Buna göre giderleri özel bütçeden karşılanmak üzere alımı yapılan güvenlik personelinin sayısı 2012 yılında 150 iken 2017 yılında 175 kişi ve 2018 yılında 178 kişi olmuştur. İş Kanunu ve Kamu ihale Kanunu açısından bakıldığında bu hizmetin alınımının hukuksal açıdan herhangi bir muvazaaya neden olmadığını ifade etmek mümkündür.

Süleyman Demirel Üniversitesi'nde sadece temizlik ve güvenlik hizmeti için değil aynı zamanda teknik hizmetler, bilgi işlem, mutfak hizmetlerinde de personel alımı yapıldığı görülmektedir. Bu alımlar hem özel bütçe kapsamında hem de döner sermaye işletme müdürlüğü bütçesinden karşılanmıştır. Döner sermaye bütçesinden hizmet alımı 2015 yılı için veri hazırlama ve kontrol hizmetleri için 176 kişi, yardımcı sağlık hizmetleri için 130 kişi, mutfak hizmetleri olarak genellemiş olduğumuz hizmetlerde 71 kişi, sosyal tesis işletmelerinde çeşitli birimlerde hizmet veren 38 kişi, teknik hizmetler kapsamında 36 kişi ve diğer olarak adlandırılan hizmetlerde ise 24 kişi istihdam edilmiştir. Buna göre toplam 475 kişinin taşeron firma aracılığı ile istihdamı gerçekleştirilmiştir. Özel bütçe giderlerinden hizmet alımı yapan birimlerden 73 kişi yardımcı teknik hizmetlerinde, 28 kişi eğitim hizmetlerinde, 200 kişi de büro yardımcısı olarak istihdam edilmiştir. Bilgi işlem hizmetleri için 36 kişi, mutfak hizmetlerinde de 86 kişi istihdam edilmiştir. Hizmet alımı yapılması ile ilgili yasal düzenlemelerden İş Kanunu hükümlerine göre sadece bilgi işlem hizmetleri için yapılan alımın uygun olduğu yorumu "... işin gereği ve teknolojik nedenlerle..." ifadesine dayanılarak yapılmaktadır (İK Mad. 2).

2018 yılı için ise hem özel bütçe hem de döner sermaye bütçesinden hizmet alımı ile 1763 kişinin istihdamı yapılmıştır. Büro yardımcısı olarak 494 kişi, 623 kişi temizlik hizmetlerinde, 163 kişi teknik hizmetler biriminde, mutfak hizmetlerinde 148 kişi istihdam edilmektedir. Sağlık personeli olarak 157 kişinin giderleri döner sermaye bütçesinden karşılanmış, 178 güvenlik personelinin ise bütçesi özel bütçe kalemlerinden karşılanmıştır. Buna göre temizlik ve güvenlik hizmetleri haricinde olan hizmetler 962 kişi sürekli işçi olarak hizmet vermektedir. Bu sayı toplam sürekli işçi sayısında %54 bir orana sahiptir.

1992 yılında kurulan Süleyman Demirel Üniversitesi'nin kuruluşundan altı yıl sonra hizmet alımı kapsamında (taşeron firma) personel istihdam edildiği belirtilmiştir. Yapılan incelemeler sonucunda taşeron sayısında her yıl bir artış gözlemlenmiştir. Taşeron çalıştırmanın ana sebepleri ucuz iş gücü, asıl işe daha fazla zaman ayırma olarak gösterilebilir.

Hizmet alımı olarak değerlendirilen bu istihdam şekli değerlendirildiğinde sağlık ve yardımcı sağlık hizmetleri, teknik hizmetler ile yardımcı hizmetler sınıfında yer alan hizmetlerin ifasında taşeron başvurulduğunu göstermiştir. Yardımcı hizmetler sınıfı kapsamında değerlendirebileceğimiz temizlik hizmetinin ifası ile ilgili Döner Sermaye İşletme Müdürlüğüne 3 kişi, Dış Hekimliği Fakültesinde 40 kişi, Araştırma ve Uygulama Hastanesi Baş Müdürlüğünde 285 kişi, İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığınca hizmet alımı yapılan 295 kişi ile toplam 623 kişinin istihdamı taşeron olarak hizmet vermiştir. Buna göre verilen hizmet kalitesi değerlendirildiğinde 623 kişinin istihdamına karşılık 400.036,22 m<sup>2</sup> kapalı alanın temizlendiği düşünüldüğünde yetersiz kaldığı söylenebilir.

Güvenlik hizmetinin sadece taşeron firma aracılığı ile ifasında da aynı yorumu yapmak doğru olacaktır. 178 kişinin güvenlik hizmetlerinde çalıştırılması sadece kapalı alan açısından değil öğrenci sayısı da düşünüldüğünde yetersiz kalacaktır.

Sağlık hizmetleri değerlendirildiğinde hizmet alınımının döner sermaye bütçesinden yapıldığı ve bu birimlerinde araştırma uygulama hastanesi ile dış hekimliği fakültesi hastane biriminden olduğu belirtilmişti. Süleyman Demirel Üniversitesi sağlık hizmetleri sınıfında 2018 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre istihdamı sağlanan 387 personele karşılık hizmet alımı kapsamında dış

hekimliği fakültesi hastanesinde 12 kişi hemşire, 145 kişi de sağlık personeli olarak Araştırma ve Uygulama Hastanesinde olmak üzere 157 kişi istihdam edilmiştir.

Teknik hizmetler sınıfında 181 kişinin DMK' ya göre istihdamı yapılmış, hizmet alımına bakıldığında ise 12 kişinin Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığında, 20 kişinin dış hekimliği fakültesinde, 35 kişinin Araştırma ve Uygulama Hastanesinde, 96 kişinin de İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığınca olmak üzere toplam 163 kişinin istihdamı sağlanmıştır.

Yardımcı hizmetler sınıfında ise 111 kişi DMK' ya göre hizmet verirken, giderleri özel bütçeden karşılanmak üzere 237 kişi, giderleri döner sermaye bütçesinden karşılanmak üzere 265 kişi olmak üzere toplam 502 kişinin büro hizmetlerinde istihdamı sağlanmıştır.

Kamuda memuriyet hizmet sınıfları içerisinde yer almayan fakat hizmet alımı kapsamında istihdamı yapılan mutfak hizmetleri olarak genel bir başlık altında toplanabilecek olan hizmetlerde 144 kişi çalıştırılmaktadır. Ayrıca diğer hizmetler olarak sınıflandırdığımız hizmetler için Üniversitenin çeşitli birimlerinde hizmet alımı döner sermaye işletme müdürlüğünce olmak üzere 44 kişinin istihdamı gerçekleştirilmiştir.

## Sonuç

Türkiye'de kamu hizmetlerinin sunumunda taşeronlaşma özellikle kamu sektöründe neoliberal politikaların uygulanması ile birlikte 1980'li yıllardan sonra görülmeye başlamış ve giderek yaygınlaşmıştır. 2000'li yıllarda ise taşeron firmalarca istihdama Kamu İhale Kanununun 62'nci maddesinin e bendi yasal zemini oluşturmuş ve hizmet alımı kapsamında personel çalıştırılması olarak kamu kurumlarında sıkça uygulanan bir istihdam politikası olmuştur.

Kamu kurum ve kuruluşlarında sayısının giderek arttığı söylene de resmi olarak bir sayı ifade edilmemiş yaklaşık 1 milyona ulaştığından bahsedilmiştir. Yükseköğretim kurumlarında da hizmet alımı kapsamında birçok hizmetin taşeron firmalar aracılığı ile yapıldığı özellikle hizmet alımına başvurularak personel istihdamının sağlandığı görülmüştür. Bu bağlamda yükseköğretim kurumlarında temizlik, güvenlik, yemek gibi hizmetlerin ifasında taşeron firmadan istihdam görülmüştür. Ancak taşeron firmadan istihdam ile ilgili İş Kanununun da belirtilen koşullar dışında çalıştırılmaya rastlanmış, kamu taşeronluk davalarını yasadışı olarak nitelendiren, başından beri asıl işi yaptıklarını ve asıl işverenin işçisi olduklarını söyleyen birçok Yüksek Mahkeme kararı bulunmaktadır. Bu gibi nedenlerle taşeron çalışma işçiler açısından değerlendirildiğinde çalışma şartları zor, toplu sözleşme ve sendikal haklardan yoksun güvencesiz çalışma olmuştur.

Üniversitelerin misyonuna bakıldığında kamu hizmeti vermek ve bu kapsamda kamuya nitelikli işgücü sağlamak önem arz etmektedir. Ayrıca üniversiteler buldukları bölge ekonomilerine de ciddi katkılar sağlamaktadırlar. 1992 yılında kurulan devlet üniversitelerinin istihdam yapılarına bakıldığında idari, akademik personel sayılarına direk olarak ulaşılabilirken taşerondan istihdam edilenlerin sayılarına ulaşmak kamudaki diğer kurumlarda olduğu gibi olabildiğince zor olmuştur. 2018 yılında yapılan taşeronların sürekli işçi olarak kadroya geçirilmesi sürecinde beyan edilen sayılar taşeron istihdamının üniversitelerde de yoğun olarak tercih edildiğini göstermektedir. Çalışmada sadece Süleyman Demirel Üniversitenin bütçe kalemleri detaylı olarak incelenmiş, mal ve hizmet alım giderleri ile personel giderleri karşılaştırılmış taşerondan istihdamın kuruma sağladığı mali avantaj gösterilmiştir. Bu durum 1992 yılında kurulan diğer üniversitelerde de benzerlik göstermektedir.

Yükseköğretim kurumlarında sağlık hizmetleri, yardımcı hizmetler ve teknik hizmetler sınıflarında hizmet alımı kapsamında personel istihdamı sağlandığı yayınlanmış oldukları sayılarda görülmüştür.

Kamu İhale Kanununun 62'inci maddesine istinaden temizlik hizmetini ifa etmek üzere alımı yapılan personelin asıl işlerde çalıştırılması bu kanunun doğru uygulanmadığını göstermiş ve yasa koyucu tarafından yapılan çalışmalar 2018 yılında netice vererek kamu kurum ve kuruluşlarında taşeron çalışma son bulmuştur.

Yükseköğretim kurumlarında 2018 yılına kadar olan süreçte taşerondan istihdamı sağlanan personel sayılarına resmi belge ve raporlarda yer verilmediği görülmüştür. Nisan 2018 itibarıyla kadroya geçiş işlemleri kapsamında yapılan sınav sonuçlarına ilgili üniversitelerin resmi internet sayfalarından ulaşılarak yükseköğretim kurumlarındaki taşeronlaşmanın incelenmesi olanaklı hale gelmiştir. Buna göre sadece temizlik, güvenlik gibi hizmetler dışında memur hizmet sınıflarında yer alan hizmetlerinde taşeron firmalarca ifa edildiği görülmüştür. Sağlık ve yardımcı sağlık hizmetleri, teknik hizmetler ve yardımcı hizmetler sınıfında yer alan kadroların ikamesinde taşeron firmalar yer almıştır. 1992 yılında kurulan üniversitelerde sağlık hizmetlerinin ikamesinde hizmet alımı kapsamında personel çalıştıran üniversiteler Adnan Menderes, Afyon Kocatepe, Gaziosmanpaşa, Harran, Kafkas, Kahramanmaraş, Kırıkkale, Mersin, Mustafa Kemal, SDÜ ve Pamukkale üniversiteleridir. Bu yükseköğretim kurumları içerisinde sağlık ve yardımcı sağlık hizmetlerinin ifasında taşeron oranı yani sürekli işçi oranı en fazla Afyon Kocatepe Üniversitesi olmuştur. Teknik hizmetler sınıfında Adnan Menderes, Afyon Kocatepe, Balıkesir, Bülent Ecevit, Kafkas, Kırıkkale, Mustafa Kemal, Pamukkale ve Süleyman Demirel üniversitelerinin hizmet alımını teknik hizmetler sınıfında yer alan personelden yaptıkları görülmüştür. Teknik hizmetler sınıfının ikamesinde sürekli işçi oranının en fazla olduğu üniversite ise Pamukkale Üniversitesi olmuştur.

Yardımcı hizmetler sınıfında değerlendirme yapıldığında ise 17 üniversitenin hizmet alımı yaparak bu hizmetin ikamesinde personel alımı yaptığı görülmüştür. Bu hizmetlerin ikamesinde taşerondan istihdam sağlayan üniversiteler sırayla Çanakkale 18 Mart, Süleyman Demirel, Afyon Kocatepe, Kahramanmaraş, Adnan Menderes ve Gaziosmanpaşa üniversiteleri olmuştur.

Yükseköğretim kurumlarında da son bulan taşeron çalıştırma asıl iş olmaması sebebiyle temizlik, güvenlik gibi yardımcı hizmetler olarak nitelendirilen hizmetlerde sürekli işçi alımlarının yapılmasını gerekli kılmaktadır. Yükseköğretim kurumlarında öğrenci sayıları her geçen yıl artmaktadır. Bu nedenle kullanım alanlarının temizliği, güvenliği son derece önemlidir. Temizlik ya da güvenlik hizmetlerinde çalıştırılması gereken personel sayısı hakkında bir standart olmasa da çalışan personelin yetersizliği yapılan kıyaslamalardan görülmektedir. Abant İzzet Baysal Üniversitesi 397.847 m<sup>2</sup> kapalı alana sahip olup 164 kişi, Harran Üniversitesi 482.817 m<sup>2</sup> kapalı alana sahip olup 330 kişi ile temizlik hizmeti vermektedir. Harran Üniversitesinde bir kişinin sorumlu olduğu alan 1.463 m<sup>2</sup>, Abant İzzet Baysal Üniversitesinde 2.426 m<sup>2</sup>'dir. 502.101 m<sup>2</sup> kapalı alana sahip SDÜ güvenlik hizmetlerinde 178 kişinin istihdamını sağlamaktadır. Ayrıca Süleyman Demirel Üniversitesinde mutfak hizmetleri için de öğrenci sayısı, toplam personel sayısı düşünüldüğünde 140 kişi ile bu hizmetlerin yerine getirilmesinde aksaklıkların olacağını düşündürmektedir.

Yükseköğretim kurumlarında eğitim öğretimin asıl iş olması, asıl işe yardımcı nitelikte olan hizmetlerin aksamadan yürütülmesini gerekli kılmaktadır. Bu nedenle sürekli artan öğrenci sayıları ile kullanılan fiziki alan sayılarında asıl işe yardımcı hizmetler olan temizlik, güvenlik, mutfak hizmetleri gibi hizmetlerin ifasında personel ihtiyacı ortaya çıkacaktır. Bu nedenle öğrenci sayısı ile fiziki alan sayılarındaki artış doğrultusunda sürekli işçi alımı yerinde olacaktır.

## Kaynakça

- Acar, S. (2020). Kamu Sağlık Sektöründe Beyaz Yakalı Taşeron Çalışanlar: Fırat Üniversitesi Hastanesi Örneği. *Journal of Economy Culture and Society*, 61(1).
- Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2016). *Türk İdare Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Altın, A. (2013). Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim. *ANEMON Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(2), 102-118.
- Arı, M. ve Engin, F. (2018). Türkiye’de Yeni İstihdam Biçimi Olarak Taşeron Uygulaması (2000-2016). *Fiscaoeconomia*, 2(2), 141-157.
- Çolak, A. (2017). Türkiye’de Kamu Kesiminin Taşeronlaşma Eğilimi, *International Journal of Social Sciences and Education Research*, 3(3), 1004-1017.
- DİSK-AR (2011). Taşeron ve Güvencesiz Çalışma Raporu, <http://disk.org.tr/2011/01/disk-ar-taseron-ve-guvencesiz-calisma-raporu/> (Erişim Tarihi: 01.02.2019)
- Ergin, G. ve Şahin, İ. (2005). Dış Kaynaklardan Yararlanma Aracı Olarak Hizmet İhaleleri: T.C. Sağlık Bakanlığı Hastanelerinin Değerlendirmeleri Üzerine Bir Çalışma. *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, 8(1), 51-70.
- Gerek, N. ve Oral, İ. (2006). Belediyelerin Çöp Toplama İşlerini Alt İşverenlere Vermeleri ve Bunun Yarattığı Sorunlar. *Sicil Dergisi* (1), 29-31.
- Giritli, İ., Bilgen, P. ve Akgüner, T. (2001). *İdare Hukuku*, İstanbul: DER Yayınları.
- Gökbayrak, Ş. (2003). Belediyelerce Sunulan Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesinde Farklı Ülke Deneyimleri, *Emek Araştırma Dergisi*, 1, 101-113.
- Karayumak, M. H. (2019). *Kamu Personel Rejimi ve Taşeronlaşma: Bolu İli Örneği*, Ordu: Ordu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Kaya, G. (2015). Kamudaki Taşeron İşçiler Üzerine Bir Alan Araştırması: Adıyaman Örneği. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 14(55), 257-267.
- Koç, Y. (2001). *Taşeronluk ve Fason Üretim: Sorunlar, Çözümler*, Türk-İş Eğitim Yayınları, Ankara.
- Küçükilhan, M., İlter, B. ve Akcanlı, A. (2015). Hastanelerde Taşeron İşçilik Maliyet Kontrolü Afyon Kocatepe Üniversitesi Hastanesi Örneği. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(12), 270-282.
- Öngel, S. F. (2014). Türkiye’de Taşeronlaşmanın Boyutları, *DİSK-AR*, K1Ş, 38-51
- Özveri, Murat. (2014). “Alt İşveren (Taşeron) Sermayenin Örgütlü İşgücüne Başkaldırısıdır”, *DİSK-AR Dergisi 2: Taşerondan Kiralık İşçiliğe Yeni İstihdam Biçimleri*, K1Ş Sayısı, 28-37.
- Polatçı, S., Sobacı, F. ve Kaban, İ. (2020). Kişilik Özellikleri ve Kişi İş Uyumunun İş Tatmini Üzerine Etkileri\_ Taşeron Çalışanlar Üzerine Bir Araştırma. *Journal of Organizational Behavior Review*, 2(1), 12-30.
- Sancakdar, O., Us, E., Turhan, M. K., Önüt, L.B. ve Seyhan, S. (2017). *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.



Sayın, A. K. (2017). Türk Hukukunda Alt İşveren Uygulaması: Kamu Kuruluşlarının Personel Çalışmasına Dayalı Hizmet Alımlarında 6552 Sayılı Kanunun Getirdiği Yeni Yaklaşımlar. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (69), 59-98.

Şakar, M. (2010). “Taşeronlaşma” Olayı, Solmaz, Ö. A. (Der.) Taşeronlaştırma Sorununa Siyasi ve Akademik Bakış, *TES-İŞ*, Ağustos Sayısı, 97-99.

Tan, T. (2013). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitapevi

Topak, O. (2007). *2000’li Yıllarda Türkiye’de Refah Devleti*, Yayınlanmamış doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Ulukan C., N. ve Yılmaz Ö. D. (2016). Kamu Sağlık Sektöründe Çalışan Taşeron Kadın İşçiler: Samsun ve Ordu İli Örneği. *Çalışma ve Toplum*, 48(1), 87-114.

Yasım, Y. K. ve Işık, U. (2020). Taşeron İşçilerin Örgütsel Bağlılık ile Duygusal Emekleri Arasındaki İlişkide Güvenlik İkliminin Aracılık Rolü: Kamu Hastaneleri Örneği. *Çalışma ve Toplum*, 41(1).

YÖK, Akademik Personel Sayıları, <https://istatistik.yok.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 16.06.2020).

Zengin, E. (1996). *Yerel Hizmetlerin Üretilmesinde Yeni Yaklaşımlar: Özelleştirme Yöntemleri*, İstanbul: Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalı, Doktora Tezi.

21281 Sayılı Resmi Gazete <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21281.pdf> (Erişim Tarihi: 05.05.2019)

30415 Sayılı Resmi Gazete <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/05/20180508.htm> (Erişim Tarihi: 05.05.2019)

29116 Sayılı Resmi Gazete <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/09/20140911M1.htm> (Erişim Tarihi: 22.01.2019)

30288 Sayılı Resmi Gazete <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/01/20180101-5.htm> (Erişim Tarihi: 06.01.2019)

4857 Sayılı İş Kanunu <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf> (Erişim Tarihi: 12.01.2019)

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf> (Erişim Tarihi: 01.02.2019)