

PERSONEL HİZMETİ SUNAN BELEDİYE ŞİRKETLERİ

MUNICIPAL CORPORATIONS PROVIDING PERSONNEL SERVICES

Ahmet A. CİLAVDAROĞLU*

ÖZ

Belediyelerin alt işverenleri (taşeron) tarafından işçi olarak çalıştırılanların önemli bir kısmı 2018 yılının ikinci çeyreğinden itibaren belediye şirketleri bünyesine geçiş yapmıştır. Ayrıca bu tarihten sonra personel çalıştırmaya dayalı ihale yapılması yasaklanmıştır. Böylece belediye örgütü dışında ancak belediyenin kontrolü altındaki şirketlerde belediye personelinin çoğunluğu çalışır hale gelmiştir.

Taşeron işçilerin kadroya geçişi için şirket şeklinde örgütlenmede başlıca iki unsurun etkili olduğu görülmektedir. İlki personel giderlerini sınırlama amacıdır. Belediyenin kadrolu işçileri arasında sendikalaşma oranı yüksektir ve toplu iş sözleşmeleriyle işçi ücretleri ve diğer özlük hakları tespit edilmektedir. Şayet taşeron işçiler belediyenin kadrolu işçileriyle aynı haklardan yararlınsaydı belediyelere önemli bir mali külfet doğacaktı. Şirket biçimindeki örgütlenmenin ikinci amacı belediye hizmetleri için işçi alımını kolaylaştırmaktır. Mevcut mevzuata göre belediyeye memur ve işçi alımı için Kamu Personeli Seçme Sınavı şartı bulunmaktadır. Belediye şirketleri ise bu yükümlülüğe tabi değildir. Dolayısıyla esnek ücret ve istihdam politikası için belediye şirketi şeklinde bir örgütlenme tercih edilmiştir.

Fakat belediye şirketlerine ilişkin güncel mevzuat bunların siyasal denetimlerinin yapılması bağlamında yeterli değildir. Belediyelerin seçilmiş karar organları olan belediye meclisleri, belediye şirketlerinin mali durumunu ve performansını aktif bir şekilde denetleme araçlarından yoksundur. Bu açıdan mevzuat değişiklikleriyle belediye meclisinin siyasal denetim yetkisi ve araçları güçlendirilmelidir.

Anahtar Kelimeler: Taşeron İşçi, Kadro, Personel Hizmeti, Belediye Şirketi, Siyasal Denetim.

ABSTRACT

A significant number of the subcontracted workers of the municipalities have been transferred to the municipal corporations as of the second quarter of 2018. In addition, tenders for the personnel services have been prohibited starting from this date. As a consequence, the majority of the municipality personnel are currently employed by the municipal corporations, which are outside the municipal organization but are under the control of it.

* Antalya Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreter Yardımcısı, cilavdar@gmail.com, Orcid:0000-0002-2969-6406

There are two main factors affecting the organisation as a corporation in this process of transferring subcontracted workers to permanent cadres. The first one is the aim of reducing costs related to the personnel. The unionization rate is high among the regular workers in the municipal organization; their wages and other benefits are regulated by collective labour agreements. If the subcontracted workers had benefited from the same rights as the regular workers of the municipality, this would put a heavy financial burden on the municipalities. The second factor is concerned with the aim of facilitating the recruitment of workers for municipal services. According to the legislation in force, taking the Public Personnel Selection Examination is prerequisite for the recruitment of civil servants and workers who will work at the municipality. Municipal corporations are not subject to this regulation. Therefore, an organization in the form of municipal corporation has been preferred for flexible wage and employment policy.

However, the legislation in force on municipal corporations is not sufficient in terms of their political scrutiny. Municipal council, which is the elected decision-making organs of the municipality, lacks the mechanism to actively scrutinize the financial condition and performance of municipal corporations. Hence, the political scrutiny mandate and mechanisms of the municipal council should be reinforced by legislative amendments.

Keywords: Subcontracted Workers, Cadre, Personnel Service, Municipal Corporation, Political Scrutiny.

GİRİŞ

2017 yılının sonlarında çıkarılan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile merkezî idarede ve mahalli idarelerde personel hizmeti sunan alt işverenler bünyesinde çalışan (taşeron) işçiler kadroya geçirilmiştir. Merkezî idarede doğrudan sürekli işçi kadrolarında istihdam edilmeye başlanan taşeron işçiler mahallî idarelerde ise mahallî idare şirketlerinde işçi statüsünde çalışmaya başlamıştır. Böylelikle belediyelerin insan kaynağının önemli bir kısmı belediye şirketleri tarafından sunulur hale gelmiştir.

Belediyelerde ve diğer idarelerde maliyetleri düşürmek amacı başta olmak üzere çeşitli sebeplerle taşeron işçi çalıştırılması yaygınlık kazanmıştır. Öte yandan belediye şirketleri bazı mahallî müşterek kamu hizmetlerinin belediye teşkilatı dışında daha esnek ve verimli biçimde sunulması için belediyelerce kullanılan bir imkân olmuştur.

Bu çalışmada taşeron işçilerin neden belediye şirketlerinde çalıştırılmaya başlandığı ile bunun belediyeler üzerindeki maliyeti ve yeni istihdam açısından potansiyel sonuçları incelenmektedir. Ayrıca personel hizmeti sunan belediye şirketlerinin mevcut mevzuat uyarınca siyasal denetimindeki noksanlıklar ele alınarak bu sakıncaların giderilmesi için öneriler getirilmektedir.

1. TAŞERON ÇALIŞTIRILMASININ SEBEPLERİ

Türkiye’de taşeron işçi çalıştırmaya ilişkin ilk düzenleme 1936 yılında çıkarılan İş Kanunu olmuş, 1950, 1967, 1971 ve 2003 yıllarında çıkarılan İş Kanunlarında da taşeron işçi çalıştırılması düzenlenmiştir (Bakır, 2016: 1000-1001; Tozlu ve Eraslan, 2012: 51-54). Kamu idarelerinde taşeron işçi çalıştırılması zamanla yaygınlık kazanmış ve 2017 yılında hizmet alımı suretiyle kamu kesiminde yaklaşık 1 milyon taşeron işçi çalıştırılmıştır (Anadolu Ajansı, 25.12.2017).

Türkiye’de yerel yönetimler alanındaki gelişmelerden birisi ihale ve taşeronlaştırma yöntemleriyle yerel kamu hizmetlerinin çeşitli biçimlerde özel sektör tarafından sunulmasının yaygınlaştırılmasıdır (Çiner, 2017: 48). Genel olarak taşeron firmalar marifetiyle iş gördürülmesi ve işçi çalıştırılmasının başlıca sebebi maliyetleri düşürme ve üretimle ilişkili risklerden kaçınma gayretidir. Ayrıca literatürde uzmanlık ve teknik kapasite gerektiren işleri gördürmek ile bütün yıl yapılması gerekli olmayan veya ne zaman artacağı belirli olmayan işleri gördürmek de taşeronlaştırma için önemli sebepler arasında sayılmaktadır (Geo, 1991: 120-121). Türkiye’de kamu personel rejiminin katı kuralları dışına çıkarak daha esnek istihdam ve ücret politikası uygulamak isteği belediyelerde şirket kurmanın gerekçesi olmuştur (Küçük, 2005: 42).

Belediyeler için de taşeron çalıştırmadaki esas amaç maliyetleri azaltmak idi. Aynı hizmetlerin belediye teşkilatı içinde sunulması, özellikle belediyenin kadrolu işçilerinin özel sektör işçilerine kıyasla görece yüksek ücretler alması sebebiyle, daha pahalıya mal olmaktadır. Bunun yanı sıra pek çok mevzuattan kaynaklı olarak işverenlerin sorumlulukları doğmaktadır. Örneğin, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca sigorta primleri; 4857 sayılı İş Kanunu uyarınca işçilerin fazla çalışma ücretleri ile işten ayrılan işçilerin ihbar ve kıdem tazminatları; 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu uyarınca işyerinde alınacak iş sağlığı ve güvenliği tedbirleri ile işçilerin kişisel koruyucu donanımlarının temini; Biyosidal Ürünlerin Kullanım Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik uyarınca eğitim ve izin alınması ve mesul müdür görevlendirilmesi; 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun uyarınca faaliyet izni alınması gibi idari işlemlerden kaynaklı idari yükler¹ belediyeler tarafından alt işverenler üzerine bırakılmaktaydı. Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında

1 İdari yükler, bir yasal düzenlemeye dayalı olarak izin alma, form doldurma, bilgi verme, raporlama ve evrakı saklama gibi işlemler sebebiyle ortaya çıkan maliyetlerdir (OECD, 2006: 9).

bu gibi külfetler kamu ihale mevzuatına göre genel yönetim giderleri içinden alt işveren (taşeron firma) tarafından karşılanmaktaydı.² İdari yükleri yerine getirmek için belediyelerin personel çalıştırması, yazışmalar yapması ve bazı somut tedbirler alması gerekir. Taşeron kullanımı, belediyelerin bu idari yüklerden kaçınmasını sağlamaktaydı. Maliyetleri düşürmeye katkı sağlayan bir diğer unsur da taşeronların daha verimli çalışmasıdır. İş güvencesinin düşük olduğu taşeron çalıştırma yönteminde işçilerin daha verimli çalıştığına dair bir izlenim vardır (Tiyek, 2014: 28).

Taşeron çalıştırmadaki maliyet azalışı temel olarak taşeron işçilerin düşük düzeydeki sendikalaşmasından doğmaktadır. Başka bir deyişle, taşeronlaşma beraberinde sendikasızlaşmayı da getirmektedir. Taşeron işçilerin genellikle sendikası ve toplu iş sözleşmesi bulunmadığı için, belediyenin kadrolu işçilerine nazaran iş güvencesi daha kötü durumdaydı. Taşeron işçilerin iş değiştirme hızının yüksekliği, taşeron firmalarda çalışan işçilerin iş güvencesinin düşük olduğunun bir göstergesi olmuştur (Gökbayrak, 2003: 34-35). Diğer taraftan işçilerin ücret ve diğer çalışma şartları konusunda pazarlık gücünün sınırlı olması belediyeler lehine bir durum ortaya çıkarmaktaydı. Böylece belediyeler daha düşük maliyetle kesintisiz kamu hizmeti sunabilmekteydi. Bu durum belediye başkanlarının diğer harcamalarına kaynak ayırabilmesini sağlamanın yanı sıra siyaseten başarılı görünmesine de yardımcı olmaktadır. Özellikle çöp toplanması ve şehirlerarası otobüs terminali işletmesi gibi kesintisiz sunulması gereken kamu hizmetlerinin işçi grevleri sebebiyle aksaması belediye başkanları için siyaseten büyük zorluklar doğurabilmekteydi.

İdarelerin taşeron işçi çalıştırmadaki etkenlerden birisi de kamunun kadrolu personelinden daha verimli çalışmalarıdır. Taşeron işçilerin daha verimli çalışmalarının sebebi çalışma hayatında iş güvencelerinden mahrum olmaktan kaynaklı korkudur. Fakat bu korku geçici olarak verimli çalışmayı sağlayan bir çözüm gibi gözükse de taşeron işçileri kendilerine daha uygun işleri aramaya yöneltmektedir (Tiyek, 2014: 28).

2 22.8.2009 tarihli ve 27327 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği’nin “Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında teklif fiyata dâhil olacak giderler” başlıklı 78. maddesinde konu düzenlenmiştir.

Taşeron firma ve işçi çalıştırmanın önemli bir avantajı da uzmanlık ve teknik kapasite gerektiren işleri özel sektöre gördürmektir. Taşerona kadro düzenlemesi sadece personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarını kapsadığı³ için, idareler yapım ve danışmanlık işlerinde özel sektörün uzmanlığından ve teknik imkânlarından (makine parkı, nitelikli hukukçu, mimar ve mühendis çalıştırılması gibi) istifade etmeye devam edebilecektir. Yapım ve danışmanlık hizmetlerinde taşeron kullanımı, makine parkı kurmak ve idame ettirmek için büyük sermaye yatırımları yapmak ile nitelikli personeli tam zamanlı çalıştırmak zorunluluğundan idareleri kurtarmaktadır.

Bütün yıl yapılması gerekli olmayan veya ne zaman artacağı belirli olmayan işleri gördürmek de taşeronlaştırma için idarelerin saiklerinden birisi olmuştur. Örneğin belediyelerin sinekle mücadele, park-bahçe bakımı, asfalt dökme gibi işleri mevsim şartlarına bağlı olduğu için yıl boyunca aynı yoğunlukta devam eden işlerden değildir. Taşeron çalıştırma dışında bu gibi işleri geçici (mevsimlik) işçiler eliyle gördürmek belediyelerin seçenekleri arasındadır. Fakat istihdam politikası siyaseten baskı altında olan belediyelerin geçici işçiler eliyle bu işleri gördümediği vakidir. Örnek olarak aşağıdaki Tablo 1’de 2017 yılında en büyük beş büyükşehir belediyesinin geçici işçi sayıları sunulmuştur.

Tablo 1: Bazı Büyükşehir Belediyelerinin Personel Sayısı (2017)

	İstanbul	Ankara	İzmir	Bursa	Antalya	Bütün mahallî idareler
Memur	7.797	3.149	3.742	1.614	1.097	114.854
Sözleşmeli personel	1.883	209	402	30	403	14.767
Sürekli işçi	3.795	522	606	612	441	86.585
Geçici işçi	13	0	0	227	31	5.879
Toplam	13.488	3.880	4.750	2.483	1.972	222.085

Kaynak: Büyükşehir belediyelerine ilişkin sayılar 2017 yılı faaliyet raporlarından derlenmiştir.⁴ Bütün mahallî idarelere (belediyeler ve bağlı kuruluşları, il özel idareleri, mahallî idare birlikleri) ilişkin sayılar 2017 Yılı Mahallî İdareler Genel Faaliyet Raporu’ndan alınmıştır (MİGM, 2018).

3 Mahallî idarelerde personel çalıştırmaya dayalı olmasa bile park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin hizmet alımları da kadro düzenlemesine dâhil edilmiştir.

4 Belediyelerin bağlı kuruluşlarının ve şirketlerinin personeli sayıya dâhil değildir. İzmir Büyükşehir Belediyesi 2017 Faaliyet Raporu’nda (2018: 22) bütün işçilerini daimi işçi olarak nitelendirdiği için geçici işçi bulunmadığı varsayılmıştır. Antalya Büyükşehir Belediyesi 2017 Faaliyet Raporu’nda (2018: 26) sürekli ve geçici işçi sayıları toplamı 472 kişi olarak verilmiştir; geçici işçi sayısı sözlü olarak öğrenilmiştir. Ankara Büyükşehir Belediyesi 2017 Faaliyet Raporu’nda (2018: 46) ise işçilerin geçici veya sürekli vasfı belirtilmemiştir, toplam işçi sayısı içinde geçici işçilerin bulunma ihtimali mevcuttur.

Öte yandan geçici işçilerin yeterli siyasal baskı gücüne eriştiklerinde sürekli işçi veya sözleşmeli personel kadrolarına geçtiği de görülmüştür. 2007 yılında çıkarılan 5620 sayılı Kanun⁵ usulüne uygun olarak vizesi yapılmış geçici iş pozisyonlarında toplam 6 ay veya daha fazla süreyle çalışmış olan yaklaşık 220 bin geçici işçi (Tezel, 2016) sürekli işçi kadrolarına veya sözleşmeli personel statüsüne geçirilmiştir.

2. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN ÖZELLİKLERİ

Belediye şirketleri Türk Ticaret Kanunu'na göre kurulmakta ve faaliyet göstermektedir. Bu sebeple özel hukuk tüzel kişisidir fakat üstlendiği kamusal görevler ve pay sahiplerinin kamu tüzel kişisi olmasından dolayı herhangi bir şirketten farklıdır (Gençay, 2018: 174). Mevzuatla da belediye şirketleri kâr amacı güden alelade şirketlerden farklı hükümlere tabi tutularak kamu hizmeti sunma ve merkezî idarenin vesayet denetimi altında bulunma vasfı vurgulanmıştır. Anayasa Mahkemesi (E.2011/63, K.2013/28) de belediyenin görev ve hizmet alanlarında faaliyet göstermesi ile belediyelerin bu şirketlerin sermayelerinin çoğunluğuna sahip olmaları sebebiyle yönetimlerine hâkim olmasını göz önünde bulundurularak, belediye şirketlerinin, diğer özel şirketlerden farklı bir hukuki niteliğe sahip olduğunu belirtmiştir.

Büyükşehir olmayan yerlerdeki belediye şirketleri⁶ 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70. maddesine istinaden ve büyükşehir belediyeleri de 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26. maddesine göre büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmet alanlarında çalışmak üzere kurulmaktadır.⁷ Dolayısıyla belediyenin görev ve hizmet alanına girmeyen faaliyetlerin belediye şirketlerince yürütülmesi mümkün değildir. Bu açıdan belediye şirketleri mahallî müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin belediye teşkilatı dışında daha esnek ve verimli bir biçimde sunulabilmesi amacıyla matuftur.

5 4.4.2007 tarihli ve 5620 sayılı Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. Belediye ve bağlı kuruluşlarındaki geçici işçiler bu Kanun kapsamına alınmıştı ama belediye şirketlerinde çalışan geçici işçiler kapsam dışında bırakılmıştır.

6 Büyükşehir belediyelerinin ve diğer belediyelerin şirket kurması iki farklı kanunda düzenlenmekle birlikte bu çalışmada aksi belirtilmediği sürece hem büyükşehir belediyelerinin hem de diğer belediyelerin şirketleri kastedilmektedir. Taşeronun kadroya geçişi bağlamında belediye şirketi ibaresi ise 375 sayılı KHK'nın ek 20. maddesinde bulunması, Cumhurbaşkanı'nın iznine tabidir. Fakat belediyelerin kurulmuş bir şirketi bağış olarak üyesi olduğu mahallî idare birliklerine ait olan şirketler belediye şirketleridir.

7 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 26. maddesinin dördüncü fıkrasına göre belediyelerin ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması, Cumhurbaşkanı'nın iznine tabidir. Fakat belediyelerin kurulmuş bir şirketi bağış olarak almasına mâni bir mevzuat hükmü yoktur. Uygulamada belediyeler kurulmuş şirketleri bağış olarak almakta ve Cumhurbaşkanı'nın iznine gitmek mecburiyetinden kurtulmaktadır.

Belediye Kanunu, belediye şirketlerinin borçlanmaları için belediye meclisi kararı ile bazı hallerde Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayının⁸ alınmasını zorunlu tutarak bu şirketlerin müflis duruma düşmesini önlemek amacını gütmüştür. Ayrıca belediye şirketleri gider doğuran işlemlerinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na tabidir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4. maddesi uyarınca, belediye şirketleri Sayıştay tarafından denetlenilmektedir.

Belediye şirketleri kamusal vasıfları sebebiyle mevzuatın kendisine getirdiği ilave yüklerin yanı sıra mevzuatla bazı avantajlar da elde etmektedirler. Belediye şirketlerinin Kamu İhale Kanunu'nun 3. maddesinin (g) bendi uyarınca⁹ 10,3 milyon TL'yi aşmayan mal ve hizmet alımları ihale mevzuatından istisnadır. Ayrıca Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26. maddesine göre büyükşehir belediyesinin tasarrufundaki bazı tesisler (hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini) büyükşehir belediye meclisinin kararıyla belediye şirketlerine ihale edilmeksizin işletirebilmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 28. maddesinin birinci fıkrasında belediye şirketlerinde belediyeleri temsilen memurların görev alabileceği hüküm altına alınmıştır.¹⁰ Bu görev şirketin genel kurulu ile şirket yönetim kurulunda belediyeyi temsil etmekten ibarettir ve memurların mesaisinin tamamını belediye şirketinde geçirmesi anlamına gelmemektedir.¹¹

Son olarak, taşerona kadro uygulaması sonrasında, belediye şirketlerinin belediyelere sunduğu personel çalıştırılmasına dayalı hizmetler için uygulanacak Katma Değer Vergisi oranı 1 Haziran 2018 tarihinden itibaren %18'den %1'e

8 Belediye Kanunu'nun (7153 sayılı Kanunla değiştirilen) 68. maddesinde konu düzenlenmektedir.

9 19.1.2018 tarihli ve 30306 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Kurumu'nun 2018/1 No.lu Kamu İhale Tebliği uyarınca 1.2.2018 tarihinden itibaren uygulanan tutar.

10 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26. maddesine göre "Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler." Bu hükme istinaden büyükşehir belediye şirketlerinin yönetim kurullarında sadece yöneticilik sıfatını haiz memurlar görev alabilirken, büyükşehir olmayan belediyelerin şirketlerinde her unvanındaki memurlar görev alabilmektedir. Sermaye şirketlerindeki denetim kurulları 2012 yılında yürürlüğe giren 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu ile kaldırılmış, yerine bağımsız dış denetim müessesesi getirilmiştir.

11 Sayıştay Temyiz Kurulu'nun 17.3.2015 tarihli ve 40154 sayılı tutanakta yazılı kararında "Söz konusu [657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 28. maddesindeki] hükümden, memurların ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamayacağı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, yukarıda adı soyadı yazılı memurun, bir ticaret şirketi olan ... A.Ş.'de görev alabilmesi mümkün değildir. Bahsi geçen hükümden, memurların görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler, kapsam dışı bırakılmakla birlikte, memurların hükümden belirtilen istisnaya dayanarak yürüttükleri temsil görevleri asıl işlerinin yanında yürütülen bir görevdir. Dolayısıyla, adı geçen memurun ... tarihinden itibaren ... A.Ş.'de görevlendirilmesi ve genel müdür olarak mesaisinin tamamını anılan şirkette geçirmesi nedeniyle söz konusu istisna kapsamında değerlendirilmesi mümkün değildir." şeklinde bir yorumu vardır.

indirilmiştir.¹² Böylelikle belediyelerin belediye şirketlerinden personel hizmeti alımı için ödediği vergi önemli ölçüde azalmıştır.

3. TAŞERONUN KADROYA GEÇİŞİ ÖNCESİ

Taşeron işçilerin kadroya geçiş düzenlemesi, sendikaların çabaları, Yargıtay'ın çok sayıdaki alt işverenlik ilişkisinin muvazaalı olduğu şeklindeki kararları ile taşeron işçilerin yeterli siyasal baskı gücüne erişmesi neticesinde gerçekleşmiştir (Bakır, 2016). Bu süreçte, önce özel sektör üzerine bırakılan riskler ve külfetler kamu sektörü tarafından üstlenilmiştir. Ardından da özel sektör devre dışı bırakılarak taşeron işçiler merkezî idarede doğrudan kadroya geçirilmiş, belediyelerde ise belediye şirketlerinde çalışmaya başlamıştır.

Taşerona kadro uygulamasından 4 yıl önce taşeron müessesesinin idare lehine olan bazı uygulamaları değiştirilmiştir. Böylelikle daha önce özel sektör tarafından üstlenilen bazı riskler kamu kesimi tarafından üstlenilmiş, idare üzerine yeni getirilen işçi haklarının takibi için idari yüklerden kaynaklı maliyetleri yüklenmiştir.

2014 yılında kabul edilen 6552 sayılı Kanun¹³ taşeron işçilerin özlük hakları konusunda önemli bir ilerleme olmuştur. Anılan Kanun'la asıl işverenlere (idareye) alt işverenin (taşeron firmanın) işçi ücretlerini ödediğinin kontrolü, aynı asıl işverende çalışan işçilerin alt işveren değişse bile yıllık izin ve kıdem tazminatı haklarını korumaları, kıdem tazminatlarının idare tarafından ödenmesi, taşeron şirketin yetkili sendikasının kamu işveren sendikasıyla imzaladığı toplu iş sözleşmesinin mali külfetinin idare tarafından ödenmesi düzenlenmiştir. 6552 sayılı Kanun'la, taşeron işçi çalıştırmak suretiyle sınırlanan işçi ücretleri ve diğer özlük haklarının bir kısmı işçi lehine değişmiştir.

6552 sayılı Kanun idareler açısından taşeron çalıştırmaktan elde edilen idari yük kaynaklı maliyetleri düşürme avantajının kaybolmasına yol açmıştır. İdareler, taşeron firmanın işçi özlük haklarına ilişkin daha önce tamamını üstlendiği (bordro düzenleme ve işçiye imzalatma, Sosyal Güvenlik Kurumuna prim ödeme vb.) idari yükleri takip etmek zorunda kalmıştır. Bununla birlikte işçilerin kıdem

12 9.5.2018 tarihli ve 30416 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Bakanlar Kurulunun 23.4.2018 tarihli ve 2018/11658 sayılı Mal ve Hizmetlere Uygulanacak Katma Değer Vergisi Oranlarının Tespitine İlişkin Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Kararı.

13 10.9.2014 tarihli ve 6552 sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun.

tazminatının ödenmesi ve toplu iş sözleşmesi kaynaklı ücret artışı ve diğer özlük haklarının ödenmesi gibi mali yükümlülükler de idarenin sorumluluğuna girmiştir.

6552 sayılı Kanun'un ardından taşeron işçiler hızla sendika üyesi olmaya başlamıştır ve 435 bin işçi daha sendikalara üye olmuştur. 2014 yılı Temmuz ayından 2017 yılı Temmuz ayına kadar olan sürede, Türk-İş (Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu) üyeleri %15 oranında, Hak-İş (Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu) üyeleri %117 oranında ve DİSK (Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu) üyeleri %30 oranında artmıştır. Hak-İş bilhassa kamu sektöründe ve taşeron işçiler arasında hızla örgütlenmiştir (DİSK-AR, 2017: 6-7). Literatürde sendikalaşma ve ardından yapılan toplu iş sözleşmelerinin genel olarak işçi ücretlerinin %39'a varan şekilde artışına yol açmakla birlikte özellikle de vasıflı işçi ve kadın işçilerin ücretlerini artıran bir etkiye sahip olduğu kaydedilmektedir (Polat, 1999: 118; Turan, 2001: 15). Taşeron işçilerin sendika üyesi olup toplu iş sözleşmelerinden yararlanmaya başlaması da idareler üzerinde benzer bir etki doğurmuştur.

Özellikle 2015 yılında Karayolları Genel Müdürlüğü alt işverenlerinde çalışan 6.420 işçinin Karayolları Genel Müdürlüğü bünyesinde kadroya alınması yönündeki Yargıtay kararı taşeronun kadroya geçişi düzenlenmesinde bir dönüm noktası olmuştur (Yol-İş, 2015: 363). Bu kararın ardından taşerona kadro düzenlenmesi için hukuki çalışmalar başlamıştır.

4. BELEDİYE ŞİRKETLERİ BİÇİMİNDE ÖRGÜTLENMENİN GEREKÇESİ

Belediyelerde taşeron işçilerin doğrudan belediyenin sürekli veya geçici işçi kadrolarına atanmamalarının başlıca iki sebebi vardır. İlki personel giderlerini sınırlama amacı ve ikincisi de işçi alımını kolaylaştırma amacıdır. Bu sebepler belediye teşkilatı içinde belediye şirketi şeklinde bir personel yönetimi örgütlenmesine yol açmıştır.

4.1. Personel Giderlerini Sınırlama

24 Aralık 2017 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanan 696 sayılı KHK’nın¹⁴ içinde yer alan bazı hükümlerle merkezî idarenin taşeron işçileri merkezî idaredeki sürekli veya geçici işçi kadrolarına geçmiştir. Belediyeler ile bağlı kuruluşlarındaki taşeron işçilerin ise belediyenin sürekli işçi kadroları yerine belediye şirketlerinde işçi statüsünde çalıştırılacağı düzenlenmiştir. Asıl işveren olan belediyelerin, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini sunan alt işvereni (taşeron firması) de belediye şirketleri olmuştur. Belediyeler ile bağlı kuruluşları personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini sadece belediyeye ait şirketlerden satın alabilecektir. Diğer bir deyişle merkezî idare için personel hizmeti satın almak sonlandırılmış; belediyeler için özel sektör şirketlerinden personel hizmeti satın almak yasaklanmış ve belediye şirketleri belediyelere personel hizmeti sunabilen yegâne taşeron firma olmuştur.

Taşeron işçilerin kadroya geçişi için (belediyenin sürekli ve geçici işçi kadroları kullanılmayıp) belediye şirketlerinin kullanılmasında personel giderlerini baskılama amacının büyük etkisi görülmektedir. Belediyenin kadrolu işçileri arasında sendikalaşma oranı yüksektir ve toplu iş sözleşmeleriyle işçi ücretleri ve diğer özlük hakları tespit edilmektedir. Şayet taşeron işçiler belediyenin kadrolu işçileriyle aynı toplu iş sözleşmesinden yararlınsaydı (ücret artışı, ikramiye, sosyal yardımlar, daha uzun yıllık ücretli izin ve mazeret izni süreleri, daha yüksek fazla mesai ücretleri vb.) belediyelere önemli bir mali külfet doğacaktı. Taşeron personelin belediye şirketlerinde çalıştırılması, belediyenin kadrolu işçileriyle farklı ücret ve diğer özlük haklarına sahip olmaları sonucunu doğurmuştur.

Taşeron işçiler belediye şirketlerinde çalışmaya başladıkları için, toplu iş sözleşmesi yapma hakkını korumakla birlikte kamunun kadrolu işçilerinin sahip olduğu ilave tediye (ödeme) hakkına sahip olamamışlardır. 6772 sayılı Kanun uyarınca yapılan ilave tediye, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri

14 24.12.2017 tarihli ve 30280 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin 126. ve 127. maddeleriyle 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’ye ek 20. madde ile geçici 23. ve 24. maddelerin eklenmesi suretiyle taşeron işçilerin kadroya geçişi düzenlenmiştir. Anılan KHK hükümleri 1.2.2018 tarihli ve 7079 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun’un 117. ve 118. maddeleriyle aynen kabul edilerek kanunlaşmıştır. Bu düzenlemeyle merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda çalışan taşeron işçiler hizmet alım sözleşmesinin yapıldığı idarenin biriminde sürekli işçi kadrolarına geçirilmişlerdir. İl özel idarelerinde çalışan taşeron işçiler il özel idarelerinin şirketlerinde; il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketlerde taşeron olarak çalışanlar da hizmet alım sözleşmesini yapan şirkette işçi statüsünde çalıştırılmaya başlanmıştır. Taşeronun kadroya geçişi geniş kapsamlı olmakla birlikte bu maddede sadece belediye tüzel kişiliği üzerine odaklanılmıştır.

(genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar), sosyal güvenlik kurumları, döner sermayeler, sermayesinin yarısından fazlası devlete ait olan kurum ve kuruluşlar, kamu iktisadi teşekkülleri, belediye (bağlı kuruluşlar dâhil) ve il özel idarelerinde işçi olarak çalışan kişilere ödenmektedir. Belediye şirketleri ise bu kapsamda değildir.¹⁵ İlave tediye her yıl için işçinin bir ayda çalıştığı gün sayısı olan 26 gün karşılığında ödenmektedir. Cumhurbaşkanı kararıyla buna bir ilave tediye daha eklenebilmekte ve genellikle bu ödeme her yıl yapılmaktadır. Dolayısıyla kamunun kadrolu işçileri her yıl 52 yevmiye tutarında ilave tediye almaktadır. Şayet belediye şirketlerinde çalışmaya başlayan taşeron işçiler de ilave tediye alsalardı, bu durum aylık ücretlerine %14,2 oranında doğrudan zam yapılması anlamına gelirdi.

Bununla birlikte, belediyelerin personel giderleri Belediye Kanunu'nun 49. maddesiyle sınırlandırılmıştır. Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin (213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre her yıl belirlenen) yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarın %30'unu aşamaz.¹⁶ Bu hüküm 28 Nisan 2018 tarihine kadar sadece belediyenin memur, sözleşmeli personel ile kadrolu (sürekli ve geçici) işçilerinin giderlerini kapsamaktaydı (Güngör, 2014: 150). Fakat konu hakkındaki Bakanlar Kurulu Kararı¹⁷ ile şirket personeli dâhil yıllık toplam personel giderinin büyükşehir belediyelerinde %30'u, diğer belediyelerde de %40'ı aşamayacağı hüküm altına alınmıştır. Bu oranın aşıldığı hallerde belediyeye yeni memur, sözleşmeli personel ile sürekli ve geçici işçi alınamaz. Personel gideri oranının aşılması halinde belediye şirketine işçi alımı ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığının iznine tabidir.¹⁸

15 Diğer yandan belediye şirketleri özel şirketler gibi değerlendirilip 19.9.2009 tarihli 27354 ve sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Eski Hükümlü veya Terörle Mücadelede Malul Sayılmayacak Şekilde Yaralananların İşçi Olarak Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik kapsamına da alınmamıştır. Böylelikle %2 oranında gazi, şehit yakını veya eski hükümlü çalıştırma mecburiyeti belediye şirketleri için yoktur.

16 Bu oran nüfusu 10 binin altındaki belediyeler için %40'tır.

17 28.4.2018 tarihli ve 30405 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Bakanlar Kurulunun 9.4.2018 tarihli ve 2018/11608 sayılı İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahallî İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Kararı'nın 5. maddesinde personel giderlerine ilişkin üst sınır büyükşehir belediyeleri için %30 ve diğer belediyeler için %40 olarak düzenlenmektedir.

18 9.4.2018 tarihli ve 2018/11608 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın 5. maddesinin üçüncü fıkrası %30 sınırını aşan belediyeler için şirkete işçi alımı öncesi İşçileri Bakanlığının izni zorunlu tutmaktadır. Diğer taraftan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün 7.8.2018 tarihli ve 138314 sayılı yazısına (İller ve Belediyeler Dergisi, 2018: 72) göre personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında işçi alım izni iş ve işlemlerini yürütmek Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görev ve yetkileri arasındadır.

Taşeron işçiler belediye şirketlerinde çalışmaya başladıktan sonra 375 sayılı KHK'nın geçici 24. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca sendikasız işçilerin ücreti ile diğer mali ve sosyal hakları Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi 30 Haziran 2020 tarihinde sona erecek toplu iş sözleşmesi¹⁹ hükümleri çerçevesinde tespit edilmektedir. Bu toplu iş sözleşmesi her altışar aylık dönemde %4 ücret zammı, yılda 10 gün ikramiye, çocuk, yemek, yakacak, öğrenim, bayram, hastalık, tabii afet ve askerlik yardımı gibi (muhtemelen) taşeron işçilerin daha önce almadığı özlük hakları getirmiştir. İşçinin belediye ile taşeron firma arasındaki sözleşmeye dayalı olarak daha önce bunlardan hangilerini aldığı tespit edilmesi gerektiği ve asgari ücrete yapılacak zamların ne olacağı bilinemediği için, anılan özlük haklarının belediyeler üzerindeki mali külfetini hesaplamak çok zordur. Fakat ilave bir mali yük getirmesi ihtimal dâhilindedir.

Sayan ve Kışlalı (2008: 73), belediyelerde şirketleşmenin personel giderlerini artırdığını, belediye hizmetlerinde şirketlerin ve taşeron kullanımının fiyatlarda ve maliyetlerde düşüş getirmedeğini belediyelerin ve belediye şirketlerinin finansal tablolarından tespit etmiştir. Benzer şekilde İlhan (2013: 23) da belediye şirketlerinin %64'ünün zarar ettiğinden hareketle belediye şirketlerinin kamu kaynağını erittiğini iddia etmiştir. Öte yandan, belediye şirketlerinin yılsonunda kâr etmesi vergi yükünü artıracığı için belediyeler vergiden kaçınmaya²⁰ çalışır²¹. İlaveten belediyenin sübvansız etmek istediği bir kamu hizmetinin giderlerini, şirketlerin gelirlerinden ödemesi de mümkündür. Bu sebeple belediyelerin ve belediye şirketlerinin bilançolarına bakılarak şirketlerin kârlı olmadığını veya verimsiz çalıştığını anlamak güçtür.

4.2. İşçi Alımını Kolaylaştırma

Belediye tüzel kişiliği içinde memur, kadrolu (sürekli ve geçici) işçi ve sözleşmeli personel olmak üzere başlıca üç çeşit istihdam yöntemi vardır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu personel yönetimi alanında köklü değişiklikler yaparak belediyelere daha fazla serbestlik

19 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan "375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 24. Maddesi Uyarınca İşçi Statüsüne Geçirilen İşçilerin Ücret İle Diğer Mali Ve Sosyal Haklarının Belirlenmesinde Esas Alınacak Toplu İş Sözleşmesi"; İşçileri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 23.5.2018 tarihli ve 93127266-900-E.11526 sayılı yazısıyla tüm mahalli idarelere duyurulmuştur.

20 "Vergiden kaçınma" terimi kanunun izin verdiği şekilde vergi yükünden kurtulmak için yapılan işlemleri ifade eder. Vergiden kaçınma, "vergi kaçırma" teriminden farklıdır. Vergi kaçırma, kanun dışı yollarla vergi yükünü üstlenmemek anlamındadır (Karagöz ve Erkuş, 2009: 127).

21 Örneğin 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 10. maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendine göre, belediyelerin inşa edeceği, çocuk yuvası, yetiştirme yurdu, huzurevi ve bakım ve rehabilitasyon merkezi için yapılacak her türlü nakdi ve aynı başış tutarı Kurumlar Vergisi matrahının tespitinde kurum kazancından indirilir.

(memur ve işçi kadrolarının belediye meclisince tespiti, bu kadroları merkezî idareye vize ettirme zorunluluğu olmaması, sözleşmeli personel istihdamı gibi) tanımıştır. Fakat bu serbestlik, kayırmacılığa²² yönelik riskleri de beraberinde getirmiştir (Arıkan, 2004: 51).

Belediyelerde taşeron işçiler kadroya geçilirken şirket biçimindeki örgütlenmenin tercih edilmesinin ikinci amacı belediye hizmetleri için işçi alımını kolaylaştırmaktır. Belediye şirketlerinin en önemli özelliklerinden birisi yeni personel istihdamında kamu idarelerine uygulanan mevzuata tabi olmamasıdır. Şirkette istihdam edilecek işçilerin tespitinde liyakati tesis edecek Kamu Personel Seçme Sınavı (KPSS) sonuçlarını dikkate alma zorunluluğu yoktur.

Sayan'a (2016: 675) göre Türk kamu personel sistemi alanında en önemli sorun alanlarından birisi liyakat ilkesinin yeterince uygulanmamasıdır. Liyakat ilkesi işe giriş, görevlendirme ve terfi süreçlerinin herkese açık olması ile bu süreçlerin göreve uygunluk, yeterlik ve başarı ölçütlerine dayandırılması anlamına gelmektedir. İşe girişlerde KPSS'nin kullanılması, varsa mülakat aşamalarında idarenin takdir yetkisini tarafsız ve hizmetin gerekleri çerçevesinde kullanması liyakat gereğidir (Sayan, 2016: 675-679). Belediyenin, şirket vasıtasıyla istihdam edeceği işçilerin seçiminde ise KPSS kullanılmadığı için geniş bir takdir yetkisi vardır. Bu yetkinin, liyakat ilkesinden koparak kayırmacılığa yol açma riski mevcuttur.

Öte yandan, özellikle küçük belde ve ilçe belediyelerinde personelin mahallinden temini de önerilmektedir. Başka yerlerden merkezî atama ile küçük belediyelere gelen personeli uzun süreli olarak bu belediyelerde çalıştırmak zor olmaktadır. Merkezî yerleştirme yoluyla personel istihdamı, metropollerde sorun oluşturmamakla birlikte küçük ölçekli belediyelere personel seçiminde mahallinden nitelikli personel istihdamı olanağı verilmesi gerektiği de öne sürülmektedir (Çöpoğlu, 2015: 179). Belediye şirketleri yerel halk için yerel istihdam alanları oluşturmak amacıyla da hizmet edebilmektedir (Kavruk, 2005: 423). Taşeron istihdamı gibi belediye şirketinde işçi istihdamı da bu amaçla hareket eden belediyeler için önemli bir imkân sağlamıştır.

22 Kayırmacılık örgütsel ve yönetsel anlamda kamu görevlerine yapılan atamaların ve terfilerin akrabalık (nepotizm) veya tanıdık-dost (kronizm) münasebetlerine dayanılarak yapılması; siyasi tercihler veya dini aidiyetler temelinde belirli gruplara öncelik verilmesi; siyasi iktidarın yandaşlarına ve seçmen kitlesine kamu kaynaklarının yönlendirilmesi (klijentalizm) gibi anlamlara gelmektedir (Özkanan ve Erdem, 2014: 180-181).

Belediye Kanunu uyarınca belediye meclisleri norm kadro çerçevesinde belediye ve bağlı kuruluşlarına ait kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar verme yetkisini haizdir. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahallî İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik (Norm Kadro Yönetmeliği) ile memur, sözleşmeli personel, sürekli işçi ve geçici işçi pozisyonlarında çalışacakların azami sayısı ve kadro unvanları belirlenmiştir. Azami sayıyı aşacak şekilde ve Yönetmelik'te yer almayan kadrolar belediyelerce kullanılamaz. Fakat daha az sayıda kadro belirlenebilir veya kullanılabilir. Personel giderlerinin bütçe gelirlerinin %30'unu aşmaması sebebiyle, belediyeler Norm Kadro Yönetmeliği'nde belirlenen azami kadro sayısını genellikle fiilen kullanamaz.

Belediyelere açıktan memur alımı Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik hükümleri uyarınca KPSS sonuçlarına göre yapılabilmektedir. Yönetmelik'e göre belediyeler ihtiyaç duyduğu memurların kadro ve pozisyonlarının sayı, sınıf, unvan ve dereceleri ile KPSS taban puanı ve türünü Türkiye genelinde yayın yapan gazetelerin en az birinde ve bir mahallî gazetede ilan vermek suretiyle adaylara duyurur. Başvuran adayları KPSS başarı puanlarına göre sıralayarak en yüksek puanlı adaydan başlamak üzere, atama yapılacak boş kadro sayısının beş katı oranında adayı sınava çağırır. Sınav yazılı veya sözlü olarak yapılabilir.

Belediyeler, Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre sürekli ve geçici işçileri işe alabilmektedir. Anılan Yönetmelik'e göre işçi alımları KPSS sonuçlarına göre Türkiye İş Kurumu tarafından gönderilenler arasından sınav veya bazı hallerde kura çekmek suretiyle yapılmaktadır. Başka bir deyişle belediyelerin memur ve işçi alımında fazla bir esnekliği yoktur. Fakat belediye şirketleri Yönetmelik'in bu hükümleri kapsamında olmadığı için, Yönetmelik'in 2. maddesinin ikinci fıkrasına göre, alınacak işçi sayısı ve vasıflarını, Türkiye İş Kurumu kanalıyla personel alacağını sadece ilan etmekle yükümlüdür.

Belediyelerde çalıştırılacak sözleşmeli personel için de KPSS puanına göre işe başlatma zorunluluğu bulunmamaktadır. Belediye Kanunu'nun 49. maddesinde düzenlenen sözleşmeli personel, Norm Kadro Yönetmeliği'ne göre ihdas edilen boş memur kadroları karşılık gösterilerek bir yıllık veya daha kısa süreli sözleşmelerle çalıştırılmaktadır.²³

23 Belediyelerdeki sözleşmeli personel statüsü, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinin (B) fıkrası uyarınca çalıştırılan sözleşmeli personele büyük oranda benzerdir (Güngör, 20014: 107). Bakanlar Kurulunun 6.6.1978 tarihli ve 7/15754 sayılı Kararıyla yürürlüğe konulan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar ile konu düzenlenmiştir.

Sözleşmeli personelin mühendis, avukat, tabip, gassal gibi uzman ve teknik personel olması gereklidir.²⁴

Belediyenin kadrolu işçilerinin ücretleri toplu iş sözleşmesi veya bireysel iş sözleşmesi ile tespit edilmektedir. Memurların aylıkları Devlet Memurları Kanunu uyarınca belirlenmekte, ilaveten memurlar ve sözleşmeli personel sosyal denge tazminatı alabilmektedir.²⁵ Sözleşmeli personel ise Hazine ve Maliye Bakanlığının belirlediği üst sınırlar içinde belediye meclisi tarafından tespit edilen (genellikle işgal ettiği memur kadrolarının aylıklarından bir miktar düşük olan) ücretleri almaktadır. Görüldüğü üzere belediyenin memur ve sözleşmeli personel giderleri konusunda pek esnekliği yoktur, sadece sendikali işçilerin ücretlerini pazarlıkla belirleyebilmektedir. Bu açıdan belediye şirketinde işçi istihdamı, belediyenin işçinin vasıflarına göre ücretini tespit edebilme yetkisini belediyelere tanımaktadır. Belediye şirketleri Norm Kadro Yönetmeliği kapsamında da değildir. Belediyenin, belediye şirketinde çalışacak işçilerin sayısı, vasfı ve ücretini belirleme konusunda çok geniş bir takdir yetkisi vardır.

5. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN BÜYÜKLÜĞÜ

Taşeron kadro düzenlemesinden sonra belediyelere personel hizmeti sunan belediye şirketlerinin personel sayısı ve sundukları hizmetlerin belediyelere maliyeti önemli bir veri haline gelmiştir.

5.1. Belediye Şirketlerinin Personel Sayısı

İçişleri Bakanlığı verilerine göre 2017 yılında bütün mahallî idarelerde toplam 343.548 taşeron işçi ve belediyelerde ise 300.572 taşeron işçi çalıştırılmıştır (MİGM, 2018: 49). Bu sayıya yapım işleri ile danışmanlık hizmet alımları kapsamında alt işverenlerce çalıştırılan işçiler dâhil değildir. Fakat taşeron kadro düzenlemesinde personel çalıştırmaya dayalı olmasa bile park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin hizmet alımlarında çalışan işçiler de belediye şirketleri bünyesine geçirilmiştir. Bu sebeple belediye şirketleri kadrolarına geçen taşeron işçi sayısı 2017 yılında ilan edilen taşeron işçi sayısından daha fazla olmuştur.

24 İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü'nün 16.1.2007 tarihli ve 2007/10 sayılı Genelge'sinde sözleşmeli personelin atanabileceği kadro unvanları sayılmıştır.

25 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32. maddesi uyarınca ödenebilmektedir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı tarafından 2017 yılının Aralık ayında taşeron kadro düzenlemesinden yararlanması beklenen kişi sayısı, 450 bini mahallî idarelerde (il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları, bunların üyesi olduğu mahallî idare birlikleri ile bunların şirketleri) olmak üzere, 1 milyon 20 bin olarak açıklanmıştı (Anadolu Ajansı, 25.12.2017). Geçiş süreci sonunda ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının açıklamasına göre takriben 900 bin işçi bu düzenlemeden yararlanmıştı (Basın İlan Kurumu, 3.4.2018).²⁶ Süreçte, kadroya geçiş şartlarını sağlamadığı için (emekliğe hak kazandığı, memurluğa atanma şartlarını taşımadığı, işçi alacaklarına ilişkin dava ve icralardan feragat etmediği gibi sebeplerle) 120 bin işçinin kadroya geçirilmediği görülmektedir. Kadroya geçemeyenlerin merkezî ve mahallî idarelerde aynı oranda olduğu varsayımıyla, yaklaşık 400 bin işçinin²⁷ mahallî idare şirketlerinde çalışmaya başladığı tahmin edilebilir.

Aşağıda Tablo 2’de merkezî idarenin ve mahallî idarelerin, kadro düzenlemesinden yararlanan taşeron işçiler hariç, personel sayıları yer almaktadır. Buna göre merkezî idarenin personel sayısına 500 bin kişi, mahallî idarelerin personel sayısına 400 bin kişi ilave olmuştur. Merkezî idarenin personel sayısı %19,6 oranında artarken, mahallî idarelerin personel sayısı %188,3 oranında artmıştır. Diğer bir deyişle belediyelerin yönetmesi gereken personel sayısı yaklaşık iki misli artmıştır.

Tablo 2: Personelin Statülerine ve Çalıştığı İdareye Göre Dağılımı

	Merkezî İdare*	Mahallî İdareler
Memur	2.315.014	110.895
Sözleşmeli personel	121.110	14.096
Sürekli işçi	98.875	82.496
Geçici işçi	10.150	4.913
TOPLAM	2.545.149	212.400

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı (2018).

*Merkezî idare ibaresi bakanlıklar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları kapsar. Bu çerçevede hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları da merkezî idare

26 Hangi sayıda taşeron işçinin, merkezî ve mahallî idarelerde taşeron kadro düzenlemesinden yararlandığına dair bir resmî rapora erişilemediği için rakamlar basın açıklamalarından alınmıştır.

27 Resmî bir açıklamaya ulaşılammakla birlikte, İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü’nün mahallî idarelerde çalışan toplam 427.413 işçiden 385.452’sinin belediye şirketlerinde çalışmaya başlayacağına dair açıklama yapıldığı internet sitesinde yer almıştır (Kamu İşçileri, 12.2.2018).

kapsamında değerlendirilmiştir çünkü bu idarelerdeki taşeron işçiler de idare bünyesindeki kadrolara geçirilmiştir.

Merkezî idarenin personel yönetimi açısından %19,6 ilave iş yükü rahatlıkla telafi edilebilecek bir orandır. Fakat belediyeler için mevcut iş yükünün iki katı ilave iş yükü muazzamdır.²⁸ Taşeron işçiler belediye şirketlerine geçtikten sonra belediye personelinin büyük bir kısmı artık belediye şirketinde çalışıyor hale gelmiştir.

5.2. Belediye Şirketlerinin Hizmet Sunma Maliyeti

Belediyenin personel giderlerinin bütçe gelirlerine oranının, büyükşehir belediyelerinde %30'u ve diğer belediyelerde %40'ı aşamayacağı yönündeki düzenleme açısından da belediye şirketlerinin personel sayısına bağlı olarak belediyeye sundukları hizmetin maliyeti önemli hale gelmiştir. Zira daha önce personel gideri hesaplanırken, hizmet alımları kapsamında taşeron işçilere ödenen ücretler bu sınırlamada dikkate alınmamaktaydı.

Tablo 3: Bazı Büyükşehir Belediyelerinin Toplam Personel Gideri (2017)²⁹

Büyükşehir belediyesi	Yeniden değerlendirilme oranıyla artırılmış 2016 yılı geliri (A)	2017 yılı mal ve hizmet alım gideri (B)	2017 yılı taşeron işçi hizmeti satın alma gideri tahmini (C=Bx0,4)	2017 yılı kadrolu personel gideri (D)	Toplam personel gideri (E= C+D)	Personel giderinin gelirlere oranı (F=E/A)
İstanbul	12.166	5.114	2.045	1.022	3.067	%25
Ankara	5.566	2.330	932	306	1.238	%22
İzmir	3.303	837	335	326	661	%20
Bursa	1.411	701	280	165	445	%32
Antalya	1.137	437	174	161	335	%29

Kaynak: Büyükşehir belediyelerinin 2017 yılı faaliyet raporlarından derlenmiştir. (F) sütunu hariç rakamlar milyon TL ile sadeleştirilmiştir.

28 Belediyeler tarafından taşerona kadro düzenlemesinden önce de belediye şirketlerinden personel çalıştırmaya dayalı hizmet alımı yapılmaktaydı. Bu hizmetin yoğunluğuna bağlı olarak bazı belediyelerin bu süreçten pek etkilenmeden aynı şekilde hizmet sunabileceği dikkate alınmalıdır. Fakat bu konuda yeterli veri bulunmadığı için, bu çalışma kapsamında belediye şirketlerinin personel hizmeti sunmasının büyük oranda taşerona kadro düzenlemesiyle başladığı kabul edilmiştir.

29 Antalya Büyükşehir Belediyesi dışında en büyük 5 büyükşehir belediyesinin 2017 yılı faaliyet raporlarında taşeron işçi sayısına ilişkin veri bulunmamaktadır. 2017 yılında taşeron personel giderleri bütçenin mal ve hizmet alım giderleri içinde izlenmekteydi. Bu kalemin içinde, personel çalıştırmaya dayalı hizmet alımı (personel çalıştırmaya dayalı olmasa bile park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlar dâhil) ihalelerindeki personel giderleri oranını (malzeme alımı ve araç kiralamaları gibi diğer giderler düşüldükten sonra) kesin olarak bilmek çok zordur. Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin taşeron personel giderinin, toplam mal ve hizmet alımı giderleri içindeki oranının %40 olmasından hareketle, diğer büyükşehir belediyelerinin taşeron işçi hizmeti satın alma giderleri (C) sütununda gösterildiği şekilde tahmin edilmiştir.

Tablo 3'te 2017 yılı için bazı büyükşehir belediyelerinin taşeron işçiler dâhil toplam personel gideri tahmin edilmiştir. Buna göre %30 sınırı genel olarak büyükşehir belediyelerini zorlayan bir oran değildir. Elbette nüfus yoğunluğu, ilin yüzölçümü, park-bahçe alanlarının genişliği, belediyenin kişi başına düşen gelirinin fazlalığı gibi pek çok sebep personel sayısını ve personel giderlerinin oranını etkilemektedir.

Tablo 3'te görüleceği üzere taşeron işçi sayısını veren Antalya Büyükşehir Belediyesinde 5.355 taşeron işçinin 2017 yılı maliyeti 174 milyon TL'dir. Buna karşın 1.972 kadrolu personelin (memur, sözleşmeli personel, işçi) 2017 yılı maliyeti 161 milyon TL'dir. Dolayısıyla bir taşeron işçinin ortalama aylık maliyeti 2.708 TL iken bir kadrolu personelin ortalama aylık maliyeti 6.804 TL olmuştur. Taşeron işçilerin çoğunlukla düşük vasıflı, belediyenin kadrolu personelinin çoğunlukla yönetici, mühendis, mimar, avukat, doktor gibi daha vasıflı çalışanlar olması sebebiyle bu durum anlaşılabilir. Fakat aynı işyerinde benzer işleri yapan farklı statüdeki kişilerin gelirleri arasında farklılık olması halinde, uzun vadede işyerindeki çalışma ilişkilerinin olumsuz etkilemesi beklenebilir.

6. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN SİYASAL DENETİMİ

Belediye şirketleri, belediye yönetim sistemi içinde personel sayısı ve mali açıdan çok büyük bir ağırlığa sahip olmakla birlikte bu şekilde örgütlenme siyasal olarak denetim boşluğuna yol açmıştır.³⁰ Kamu kaynağı kullanan ve yerel kamu hizmetleri sunmaya yönelik çalışan belediye şirketlerinin kamu denetimine tabi olması gereklidir (Kavruk, 2005: 439). Belediye şirketlerine yöneltilen eleştirilerin önemli bir kısmı şirketlerin idari ve mali olarak yeterli düzeyde denetlenmemesidir (Bektaş ve Olgun, 2017: 248). Belediye meclislerinin belediye şirketleri üzerinde yeterli denetim yetkisi bulunmadığı, bu durumun da hesap verebilirliği ve şeffaflığı azalttığı konusunda merkezî idarenin de tespitleri vardır (ÖİK, 2014: 157).

Belediye şirketlerinin siyasal denetiminin belediye meclisi tarafından yapılması gerekir. Anayasa'nın 127. maddesine göre mahallî idarelerin karar organları seçimle oluşur. Belediye Kanunu'nun 17. maddesine uyarınca belediyenin karar organı olan belediye meclisi üyeleri seçimle gelmektedir.

30 Belediye şirketleri diğer şirketler gibi, mevzuata uyum açısından Ticaret Bakanlığı ile vergi işlemleri açısından Hazine ve Maliye Bakanlığının denetimi altındadır. Fakat bu kısımda kamu kaynağı kullanmaktan ötürü normatif olarak bulunması gereken denetim odaklı bir inceleme yapılmıştır.

Kamu personel rejimi çerçevesinde Belediye Kanunu'na ve Norm Kadro Yönetmeliği'ne göre belediye tüzel kişiliği bünyesindeki kadroların ihdası, iptali ve değişikliğine ilişkin kararı belediye meclisi vermektedir. Belediye şirketleri Norm Kadro Yönetmeliği kapsamında olmadığından, belediye şirketinde yeni bir kadro ihdas etmek için belediye meclisinden karar alınmasına gerek yoktur. Fakat bu istisna ciddi bir siyasal denetim mahzuruna yol açmaktadır. Belediye şirketlerinin yönetimi ile alınacak işçilerin sayıları ve vasıfları, belediye meclisinden bağımsız olarak belediye başkanının takdir yetkisindedir. Bu konuda Belediye Kanunu'nda ve Norm Kadro Yönetmeliği'nde düzenleme yapılarak belediyenin karar organının personel yönetimi konusunda karar verebilmesini temin etmek faydalı olacaktır.

Belediye Kanunu'nun 26. maddesine göre "Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır." Faaliyet raporları, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41. maddesi, Belediye Kanunu'nun 56. maddesi ile Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik uyarınca her yıl hazırlanır ve idarenin faaliyet sonuçlarını gösterir. Belediyenin yıllık faaliyet raporu Nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından belediye meclisine sunulur. Anılan Yönetmelik'in 18. maddesine göre belediye idare faaliyet raporunda mali bilgiler (kullanılan kaynaklar, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenleri, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgiler, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalar, iç ve dış mali denetim sonuçları) ile performans bilgilerine (idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projeleri, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenleri) ayrıntılı olarak yer verilir. Belediye Kanunu'nun 56. maddesinde, belediye faaliyet raporunda belediye ortaklıklarına ilişkin bilgi ve değerlendirmelere de yer verileceği belirtilmiştir. Böylelikle belediye şirketlerinin mali bilgileri ve performans bilgileri belediye meclisi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve kamuoyuyla paylaşılmaktadır.

Faaliyet raporunda şirketin mali ve performans bilgilerinin sunulması belediye meclisi açısından pasif bir bilgilendirmedir. Belediye meclisinin mali konular hakkındaki esas denetim mekanizması ise denetim komisyonudur. Denetim komisyonu, Belediye Kanunu'nun 26. maddesi ile Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nin 25. maddesinde düzenlenmiştir. Denetim komisyonu belediye meclisindeki siyasî partilerin ve bağımsız üyelerin nisbî temsiliyle oluşur. Ocak

ayında çalışmalarına başlar ve 45 gün çalışarak raporunu Mart ayı sonunda belediye meclisi başkanlığına sunar. Çalışmalarında uzman kişi ve kuruluşlar ile diğer kamu kuruluşlarının personelinden de yararlanabilir. Komisyon tarafından istenen bilgi ve belgelerin idare tarafından verilmesi zorunludur. Görüleceği üzere denetim komisyonu belediyenin hesaplarını incelemek konusunda yeterli yetki ve araçlarla donatılmıştır. Ne var ki Belediye Kanunu komisyonun yetkisini “belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi” olarak sınırlamıştır. Dolayısıyla belediye şirketleri meclis denetim komisyonunun görev ve yetki alanı dışındadır; İçişleri Bakanlığı da mevzuatı bu şekilde yorumlamaktadır (Taşyürek, 2011: 187-188). Denetim komisyonu tarafından aktif bir biçimde denetlenmeyen belediye şirketlerinin mali durumunun tespiti ise ancak Sayıştay denetimi veya Türk Ticaret Kanunu hükümleri çerçevesinde bağımsız dış denetim yapıldığında anlaşılabilir.

Belediye meclisi üyeleri soru ve genel görüşme yoluyla da belediye şirketleri hakkında bilgi alabilirler. Soru müessesesi mevzuatla desteklenmiş veya müeyyideye bağlanmış değildir. Belediye Kanunu meclis üyelerinin soru önergesi vermesini düzenlemiştir fakat sorulara cevap verilmemesinin bir yaptırımı yoktur. Genel görüşme ve gensoru müesseseleri ise meclis kararına muhtaçtır ve mutad olarak denetlenmesi gerekli belediye şirketlerinin siyasal denetim ihtiyacını karşılamaktan uzaktır. Ayrıca meclis üyelerinin belediye şirketlerini denetleme kapasitesi sınırlı olacağı için genel görüşme ve gensoru yoluyla kapsamlı bir denetim pek mümkün değildir. Oysa önemli bir mali büyüklüğe sahip olan ve belediyenin personel yönetiminin önemli bir kısmını oluşturan belediye şirketlerinin daha etkin denetimi gereklidir. Aksi takdirde belediye şirketinin kötü yönetiminin tespiti çok zor olacaktır.

2014 yılında Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) hazırlıkları esnasında Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu, mahallî idarelerin şirketleşme yoluyla genişleme ve denetim dışında kalmaya çalıştığını kaydederek şirketler zarar etseler dahi yöneticilere ek gelir sağlamaları veya çıkar ve baskı gruplarının etkisiyle kapatılmadıklarını belirtmiştir. Buna çözüm olarak da özel sektörün gelişmesini engelleyen ve piyasa ekonomisinin bozulmasına yol açan belediye şirketlerinin kısa dönemde vesayet denetimini artırmayı ve uzun dönemde özelleştirilmelerini önermiştir (ÖİK, 2014: 158). Bu öneriye tezat bir biçimde, 2018 yılında henüz Onuncu Kalkınma Planı dönemi bitmeden, belediye personel yönetiminin yaklaşık üçte ikisi şirketleşme yoluyla kamunun mutad denetim usulleri dışına çıkarılmıştır.

SONUÇ

Belediyelerde taşeron işçi çalıştırılması temel olarak personel giderlerini sınırlama ve işçi alımını kolaylaştırma amaçlarıyla yapılmakla birlikte idari yüklerden kurtulma, daha verimli iş gördürme ve mevsimlik olarak çalıştırabilme gibi avantajlar da sağlamaktaydı. 2014 yılında çıkarılan 6552 sayılı Kanun taşeron işçilerin özlük hakları konusunda büyük bir ilerleme olmuş, diğer taraftan belediyelerin taşeron çalıştırmaktan kaynaklı idari yüklerden kurtulma, toplu iş sözleşmesine taraf olmama, kıdem tazminatı ödememe gibi avantajlarını kaybetmesine yol açmıştır.

Yargıtay'ın çok sayıdaki alt işverenlik ilişkisinin muvazaalı olduğu şeklindeki kararları ile taşeron işçilerin yeterli siyasal baskıyı oluşturmasının ardından 24 Aralık 2017 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanan 696 sayılı KHK ile taşeron işçilerin kadroya geçişi düzenlenmiştir. Buna göre merkezî idarede çalışan taşeron işçiler doğrudan merkezî idarenin işçi kadrolarına geçiş yaparken belediyelerde çalışanlar belediye şirketlerinde işçi statüsünde çalışmaya başlamıştır. Belediyelerde farklı bir uygulamaya gidilmesinin temel sebepleri yine personel giderlerini sınırlama ve işçi alımını kolaylaştırmak olmuştur.

Taşeron işçilerin belediye şirketi kadrolarına geçişiyle belediyelerin toplam personelinin yaklaşık üçte ikisi belediye şirketlerinde çalışmaya başlamıştır. Belediyelerin personel giderlerinin bir önceki yıl bütçe gelirlerinin, büyükşehir belediyelerinde %30'unu ve diğer belediyelerde %40'ını aşamayacağı yönündeki mevzuat hükümleri çerçevesinde bir sorunla karşılaşması beklenmemektedir. Öte yandan yönetimin temel işlevlerinden olan personel yönetiminin belediye tüzel kişiliği dışında yürütülmesinin siyasal denetim açısından mahzurları doğmuştur. Belediyenin karar organı olan belediye meclisinin, şirketin personel politikasını tespit etmek ve etkin yönetildiğini kontrol etmek için mevzuatın değiştirilerek daha yetkili hale getirilmesi faydalı olacaktır.

KAYNAKÇA

- Anadolu Ajansı (22.3.2016), "Taşeron İşçilerin Kamuda İstihdamında Detaylar Belli Oldu", <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/taseron-iscilerin-kamuda-istihdaminda-detaylar-belli-oldu/542129> (Erişim Tarihi: 25.11.2018).
- Anadolu Ajansı (25.12.2017), "Bir Milyondan Fazla Çalışana Müjde", <https://www.aa.com.tr/tr/gunun-basliklari/bir-milyondan-fazla-calisana-mujde/1014641> (Erişim Tarihi: 5.12.2018).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi (2018), "2017 Faaliyet Raporu", https://www.ankara.bel.tr/files/5115/2404/0333/Faaliyet_2017.pdf (Erişim Tarihi: 26.11.2018).
- Antalya Büyükşehir Belediyesi(2018), "2017FaaliyetRaporu", https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FFaaliyetRaporlari%2F2017_Faaliyet_Raporu.pdf (Erişim Tarihi: 26.11.2018).
- Arıkan, Yeşeren Eliçin (2004), "Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler", Görüş, Mart 2004, s. 38-51.
- Bakır, Onur (2016), "Kronik: Bir Yılan Hikâyesi ve Kadro Masalında Sona Doğru: Bir Truva Atı Olarak Özel Sözleşmeli Personel", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt: 71, Sayı: 3, s. 999-1023.
- Basın İlan Kurumu (3.4.2018), "Kaç Taşeron İşçi Kadroya Geçti? Bakan Açıkladı", <http://www.bik.gov.tr/kac-taseron-isci-kadroya-gecti-bakan-acikladi/> (Erişim Tarihi: 24.11.2018).
- Bektaş, Mücahit ve İbrahim Olgun (2017), "Belediye Şirketleri ve İştirakler", Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler, Hamza Ateş ve Mücahit Bıyıkoğlu (editör), İstanbul: Der Kitabevi, s. 225-264.
- Bursa Büyükşehir Belediyesi (2018), "2017 Faaliyet Raporu", https://www.bursa.bel.tr/dosyalar/yayinlar/faaliyet_2017.pdf (Erişim Tarihi: 26.11.2018).
- Çiner, Can Umut (2017), "Yeniden Kamu Yönetimi Temel Kanunu: Yerel Yönetimler Alanındaki Bilanço", Memleket Siyaset Yönetim, Cilt: 12, Sayı: 28 (Aralık), s. 27-52.
- Çöpoğlu, Mustafa (2015), "Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkileri", Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 1, s. 163-182.

- Devlet Personel Başkanlığı (2018), Kamu Personeli İstatistikleri-Kamu Personelinin Statülerine ve İstihdam Edildikleri Kurum Türlerine Göre Dağılımı, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri> (Erişim Tarihi: 5.12.2018).
- DİSK-AR (Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu Araştırma Enstitüsü) (2017), Sendikalaşma ve Toplu İş Sözleşmesi Raporu (2013-2017), 10 Ağustos 2017.
- Erkuş, Hakan ve Kadir Karagöz (2009), "Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergi Kaybının Tahmini", Maliye Dergisi, Sayı 156 (Ocak-Haziran), s. 126-140.
- Gençay, Fatma Didem Sevgili (2018), "Belediye Şirketlerinin Hukuki Statüsü", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 134 (Ocak-Şubat), s. 153-176.
- Geo, W. Richard (1991), "The Growth of Producer Services Industries: Sorting Through The Externalization Debate", Growth & Change, Cilt: 22, Sayı: 4, s. 118-141.
- Gökbayrak, Şenay (2003), "Belediyelerde Sunulan Kentsel Hizmetlerin Özelleştirilmesi Çerçevesinde Taşeronluk ve Çalışma İlişkileri Üzerine Etkileri", Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi, Sayı: 16 (Ekim-Kasım-Aralık), s. 30-37.
- Güngör, Hayrettin (2014), Belediye Teşkilatı ve Personel İstihdamı, Ankara.
- Hizmet-İş (2018), "Genişletilmiş Başkanlar Kurulu Toplandı", Hizmet-İş Sendikası (Tüm Belediye ve Genel Hizmet İşçileri Sendikası) Yayın Organı, Sayı: 153 (2018/I-II).
- İlhan, İlhami (2013), "Türkiye'de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma", Sayıştay Dergisi, Sayı: 88 (Ocak-Mart), s. 5-25.
- İller ve Belediyeler Dergisi (2018), Türkiye Belediyeler Birliği Dergisi, Sayı: 844-845 (Ağustos-Eylül).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2018), "2017 Faaliyet Raporu", <https://www.ibb.istanbul/Uploads/2018/4/2017-iBB-Faaliyet-Raporu.pdf> (Erişim Tarihi: 26.11.2018).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi (2018), "2017 Faaliyet Raporu", <https://www.izmir.bel.tr/tr/Dokumanlar/23/43> (Erişim Tarihi: 26.11.2018).

- Kamu İşçileri (12.2.2018), "Belediye Şirketlerine Geçirilecek Taşeron İşçi Sayısı Belli Oldu", <https://www.kamuiscileri.net/belediye-sirketlerine-gecirilecek-taseron-isci-sayisi-belli-oldu-1676.html> (Erişim Tarihi: 5.12.2018).
- Kavruk, Hikmet (2005), "Yerel Yönetim Şirketleri", Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar: I, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (editör), Ankara: Nobel Yayın, s. 421-448.
- Küçük, Hülya (2015), "Türkiye'de Belediye Şirketlerinin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme", Journal of International Management, Educational and Economics Perspectives, Cilt: 3, Sayı: 1, s. 39-52.
- MİGM (2018), 2017 Yılı Mahallî İdareler Genel Faaliyet Raporu, Ankara: İşçileri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü.
- OECD (2006), Cutting Red Tape: National Strategies For Administrative Simplification, Paris: OECD Publishing.
- ÖİK (2014), Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018 Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Özkanan, Arzu ve Ramazan Erdem (2014), "Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar: Kavramsal Bir Çerçeve", Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl: 2014/2, Sayı: 20, s. 179-206.
- Polat, H. İbrahim (1999), "Türkiye'de Toplu İş Sözleşmelerinin Ücretler Üzerindeki Etkisi ve Ekonomik Analizi (1980-1997)", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 2 (Haziran), s. 111-118.
- Sayan, İpek Özkal (2016), "Türkiye'de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt: 71, Sayı: 3, s. 669-691.
- Sayan, İpek Özkal ve Murat Kışlalı (2008), "Belediyelerde Şirketleşmenin Yararı Var mı? Hurafeler ve Gerçekler", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:17, Sayı:1 (Ocak), s. 59-74.
- Taşyürek, Abubekir (2011), "Yerel Yönetimlerde Oluşturulan Denetim Komisyonu ve Bu Komisyonun Hazırladığı Denetim Raporları", Mali Çözüm Dergisi, Sayı: 103 (Ocak-Şubat), s. 181-190.
- Tezel, Şevket (13.4.2016), "Taşeron İşçileri ile 5620 Mağdurlarının Haklı Beklentileri", <https://aliteznel.com.tr/index.php?sid=yazi&id=8321> (Erişim Tarihi: 26.11.2018).

- Tiyek, Ramazan (2014), "Devletin Endüstri İlişkilerindeki Rolü ve Taşeron Çalışma", HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 7, s. 8-31.
- Tozlu, Ahmet ve Mehmet Tarık Eraslan (2012), "Türkiye'de Alt İşverenlik Uygulaması", Sayıştay Dergisi, Sayı: 84 (Ocak-Mart), s. 45-62.
- Turan, Güngör (2001), "Sendikaların Ücretler ve İstihdam Üzerine Etkileri", Çimento İşveren Dergisi, Cilt: 15, Sayı: 1 (Ocak), s. 3-17.
- Yol-İş (2015), Türkiye Yol, Yapı, İnşaat İşçileri Sendikası 10. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara.