

696 SAYILI KHK VE 7079 SAYILI KANUNUN TÜRKİYE'DE KAMU SEKTÖRÜ İSTİHDAMINA ETKİSİ¹

Bayram COŞKUN²
Çiğdem PANK YILDIRIM³
Eyüp ŞEN⁴

Özet

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesine göre Türkiye'de 3 farklı statüde kamuda personel istihdam edilebilmektedir. Bunlar; memur, sözleşmeli personel ve işçi statüleridir. Memur sayısında sürekli bir artış söz konusu iken, özelleştirme uygulamaları kamuda istihdam edilen işçi sayısını azaltmıştır. Bunun yanında 1980 sonrasında hükümetler, kamu sektöründe İş Kanunu'na tabi personel sayısını azaltma eğiliminde olmuşlardır. 1990'lı yılların başından itibaren Kamu kurumlarının temizlik, güvenlik vb. alanlarda ihtiyaç duyduğu destek hizmetlerinin "hizmet satın alma" ile karşılanması uygulaması yaygınlaşmıştır. Bu uygulama neticesinde kamu kurumlarında alt işverene bağlı olarak çalışan kişi sayısı yüzbinleri bulmuştur. Zamanla bu sistemden kaynaklanan sorunlar, politik alanda da tartışılmaya başlanmış ve Hükümeti tedbir almaya sevk etmiştir. 2017 yılında çıkarılan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile tanımlanan şartlar ve yöntem doğrultusunda alt işverene bağlı olarak çalışan şirket personeli, çalıştığı kurumun sürekli işçi statüsünde kamu personeli haline getirilmiştir. 696 sayılı KHK olağanüstü hal döneminde çıkarıldığı için, daha sonra bu KHK, TBMM tarafından uygun bulunarak 7079 sayılı Kanuna dönüştürülmüştür. Düzenleme öncesi 400 bin kişi civarında olan kamuda çalışan işçi sayısı, 696 sayılı KHK'nın uygulanması neticesinde belediye şirketlerinde çalışan kişilerle birlikte 1 milyonu aşmıştır. Bu çalışmada; Kamu sektörü istihdamının dayandığı temel mevzuat, kamudaki hizmet alımı ve bununla ilişkili olan "alt işveren" olgusu ana hatlarıyla tanıtıldıktan sonra, 696 sayılı KHK ve 7079 sayılı Kanun ile getirilen yeni yaklaşımın kamu istihdamı üzerindeki etkileri üzerinde durulmuştur.

Anahtar Kelimeler: İstihdam, Kamu Sektörü, Kamuda Çalışan İşçi, 696 Sayılı KHK, 7079 sayılı Kanun.

Jel Kodu: H83.

¹ Bu çalışma, 17-20 Ekim 2019 tarihinde yapılan 4. Uluslararası Girişimcilik, İstihdam ve Kariyer Kongresi'nde sunulmuş olan bildirinin gözden geçirilmiş ve geliştirilmiş halidir.

² Prof.Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, bcoskun@mu.edu.tr, Orcid no: 0000-0002-6803-7534

³ Araş. Gör., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, cigdempank@mu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-7084-313X>

⁴ Öğr. Gör., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, Uzaktan Eğitim Uygulama ve Araştırma Merkezi, <https://orcid.org/0000-0002-5045-8349>

THE EFFECT OF DECREE 696 AND THE LAW NO 7079 TO PUBLIC SECTOR EMPLOYMENT IN TURKEY⁵

Bayram COŞKUN⁶
Çiğdem PANK YILDIRIM⁷
Eyüp ŞEN⁸

Abstract

According to Article 4 of the Civil Servants Law No. 657, staff can be employed in public in 3 different status in Turkey. These are civil servants, contracted personnel and employee status. While there was a continuous increase in the number of civil servants, privatization practices reduced the number of employee employed in the public sector. In addition, after 1980, governments have tended to reduce the number of staff subject to the Labor Law in the public sector. Since the beginning of 1990s, it has become common practice to fulfill with "service purchase" the support services needed by public institutions such as cleaning and security. As a result of this practice, the number of people working in sub-employers in public institutions has reached hundreds of thousands. Over time, the problems arising from this system started to be discussed in the political sphere and urged the Government to take measures. In line with the conditions and method defined by the Decree-Law No. 696 (Decree-Law No. 696) issued in 2017, the company's personnel working under the sub-employer have become public employees with the status of permanent workers of the institution in which they work. 696 was issued during the state of emergency, after that this Decree Law was approved by the Turkish Grand National Assembly and converted into Law no 7079. Before the regulation, the number of public employees, which were around 400 thousand people, exceeded one million together with the people working in municipal companies as a result of the implementation of Decree Law no. 696. In this study; After introducing the basic legislation on public sector employment, public service procurement and the

⁵ This study is the revised and improved version of the paper presented at the 4th International Entrepreneurship, Employment and Career Congress held on 17-20 October 2019.

⁶ Prof.Dr., Muğla Sıtkı Koçman University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Public Administration, bcoskun@mu.edu.tr, Orcid no: 0000-0002-6803-7534

⁷ Res. Asst., Muğla Sıtkı Koçman University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Public Administration, cigdempank@mu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-7084-313X>

⁸ Lecturer, Muğla Sıtkı Koçman University, Distance Education Application and Research Center, <https://orcid.org/0000-0002-5045-8349>

related “subcontractor” phenomenon, the effects of the new approach introduced by Decree Law no. 696 on public employment are emphasized.

Key Words: Employment, Public Sector, Public Workers, Decree No: 696, Law No: 7079.

Jel Code: H83.

GİRİŞ

Türkiye’de kamu kurumlarında genel olarak “memur” statüsünde personel istihdam edilmektedir. Bunun yanında “kamu görevlisi” olarak adlandırılan kamu personeli de kamu hizmetinin sunumunda görev almaktadır. Nitekim 1982 Anayasası’nın 128. maddesinde; “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.

Böylece kamu kurumları açısından “asli ve sürekli” nitelikteki kamu hizmetlerinin “memurlar” ve “kamu görevlileri” tarafından sunulmasının/yürütülmesinin anayasal bir zorunluluk olduğu görülmektedir. Bunun yanında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun (DMK) “istihdam şekilleri” başlığını taşıyan 4. maddesinde “Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür” denilmekteydi. 2017 yılında 696 sayılı KHK ile “geçici personel” statüsü kaldırıldığından⁹ kamudaki istihdam biçimleri üçe düşmüştür.

Anayasa’nın 128. maddesi ve 657 sayılı DMK’nın 4. maddesi dikkate alındığında, kamuda istihdam edilen memur ve sözleşmeli personelin kamu hukukuna, işçilerin ise iş hukukuna tabi olarak çalıştığı görülmektedir. Bunun yanında 2000’li yıllara kadar sözleşmeli personel statüsünde yaygın bir istihdam gerçekleşmediğinden, bu statüdeki personelin sayısında fazla bir artış meydana gelmemiştir. Kamu iktisadi teşebbüslerinin varlığı, kamuda “işçi” statüsünde istihdamın artmasına etki eden önemli bir faktör olmuştur.

Ancak Türkiye’de 1990’lı yıllarda bir taraftan özelleştirmenin hız kazanması, diğer taraftan serbest piyasa şartları içinde birçok hizmetin özel sektör kuruluşlarınca üretilbilmesi, kamu sektöründe işçi statüsünde çalışan kişi sayısını azaltmıştır. Bunun yanında 657 sayılı DMK’nın 36. maddesi memurları sınıflara ayırmış ve “yardımcı hizmetler sınıfı” diye bir sınıf oluşturmuştur. Bu sınıftaki kişiler memur statüsündedir, ancak görevleri “kurumlarda her türlü yazı ve dosya dağıtmak ve toplamak, müracaat sahiplerini karşılamak ve yol göstermek; hizmet yerlerini temizleme, aydınlatma ve ısıtma işlerinde çalışmak...” vb. işleri yapmak biçiminde tanımlanmıştır. Böylece 657 sayılı DMK başlangıçta kamu kurumlarının temizlik vb. destek hizmetlerinin “yardımcı hizmetler sınıfı”na mensup memurlarca yerine getirilmesini öngörmüştü. Ancak 657 sayılı DMK’nın 36. maddesinin yardımcı hizmetler sınıfını tanımlayan hükümlerine 1988 yılında

⁹ 20/11/2017-KHK-696/17 md .; Aynen kabul: 1/2/2018-7079/17 md.

318 sayılı KHK¹⁰ ile “bu sınıfa dâhil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikteki hizmetlerin üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülmesi mümkündür” biçiminde bir ilave yapılmıştır.

Bu düzenleme sonrasında, çeşitli faktörlerin etkisiyle (memurlara tanınan iş güvencesi neticesinde bu statüdeki personeli etkin ve verimli çalıştıramama vb.) kamu kurumlarına yardımcı hizmetler sınıfına mensup memur alma veya bu kategoride kadro ihdası yoluna gidilmesi yerine temizlik, güvenlik gibi hizmetler için piyasadan hizmet satın alma yoluna gidilmiştir. Ancak bu süreç tedrici bir biçimde gelişmiştir.

2002 yılında ihale mevzuatının yenilenmesi ve bu kapsamda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun kabul edilmesi, diğer yandan 4857 sayılı İş Kanunu’nda “alt işveren”e ilişkin hükümlerin yer alması hizmet satın almanın kamu kurumları açısından hukuki zeminini daha da güçlendirmiştir.

Hizmet satın alınan şirketin personeli fiilen kamu kurumunda çalışmakla birlikte, hukuken iş hukukuna tabi özel sektör çalışanı statüsünde olmuştur. Kamu kurumlarına ihale neticesinde destek hizmeti sunan özel sektör kuruluşlarının kâr baskısı gibi nedenlerle sürekli asgari ücret düzeyinde bir ücret politikası izlemeleri, iş güvencesine ilişkin yaşanan sorunlar, özlük haklarında ortaya çıkan eksiklikler, zamanla bu kesimde fiilen çalıştıkları kamu kurumlarının personeli olma talebinin güçlenmesine yol açmıştır. 2010 yılından sonra sayısal olarak bu şekilde çalışan kişi sayısı yüzbinleri bulduğundan, ifade edilen talepler siyasi bir karşılık bulmuş ve 2017 yılının sonu ve 2018 yılının başında yapılan düzenlemeler ve yürütülen çalışmalarla kişiler, özel sektör personeli olarak fiilen çalıştıkları kamu kurumunun İş Hukukuna tabi personeli haline gelmiştir.

Bu çalışmada konu hakkındaki bazı temel bilgiler verildikten sonra yukarıda bahsedilen dönüşüm süreci, ilgili hukuki düzenlemeler esas alınarak açıklanacaktır. Bunun yanında yüzbinlerce kişinin kamu kurumlarının personeli haline gelmesinin, kamu istihdamı üzerindeki etkileri üzerinde durulacaktır.

¹⁰ “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” adını taşıyan bu KHK, 31.03.1988 tarih ve 19771 (mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

1. Kamu İstihdamına İlişkin Mevzuatın Ana Hatlarıyla Gelişimi

Cumhuriyetin ilanından sonra 1926 yılında çıkarılan 788 sayılı Memurin Kanunu¹¹, kamuda istihdam edilenleri “memur” ve “müstahdem” olarak iki temel kategoriye ayırmış ve bunların tanımını yapmıştır. Kanunun 1. maddesinde memur “Kendisine Devlet hizmeti tevdi olunan ve sicilli mahsusunda mukayyet olarak umumi veyahut hususi bütçelerden maaş alan kimse”, müstahdem ise “Devlet işlerinde ücretle kullanılan ve memurin sicillinde mukayyet bulunmayan ve memurin hukuk ve salahiyetinden müstefit olmayan kimse” olarak tanımlanmıştır. Böylece o günkü yaklaşımla, memurların “devlet hizmeti/kamu hizmeti”ni yerine getirmekle görevli olduğu, müstahdemlerin ise “devlet işlerinde ücretli çalışan/bugünkü anlamda destek hizmeti sunan” kişiler olduğu söylenebilir. 788 sayılı Kanunun 2. maddesinde de “askeri” personel kapsam dışı kabul edilmiştir. Jandarma’nın ise Kanunun genel hükümlerine tabi kılındığı yine 2. maddeden anlaşılmaktadır.

788 sayılı Memurin Kanunu; geçmiş olaylar, deneyimler ve bunların maliyetinden yola çıkarak, memurların görev yerinin değiştirilmesi konusunda kural olarak idarenin yetkisini kısıtlamayı ve memurun güvencesine ağırlık vermeyi uygun ve isabetli bir yaklaşım saymıştır (Güran, 2011). 788 sayılı Kanun ile kamuda istihdam edilen memurlar ve müstahdemlere yönelik sistematik ve bütüncül bir yaklaşım ile yasal düzenleme yapılmış olmaktadır. Aynı dönemde genel istihdama ilişkin düzenleme yapma çalışmalarının yürütüldüğü bilinmektedir. Daha önce bazı özel alanlara yönelik istihdam yapısını düzenleyen yasalar çıkarılmakla birlikte,¹² iş piyasasını düzenleyici nitelikte bir genel kanun (3008 sayılı İş Kanunu) ancak 1936 yılında çıkarılabiliştir (Coşkun, 2017). Bir Devlet müdahalesi olarak 3008 sayılı İş Kanunu’nun¹³ çıkarılması endüstri toplumuna geçişi simgelerken (Ekin, 1986), kapsadığı konuların sayısı ve niteliği, yaptığı düzenlemenin içeriği ve işçi sorununa bakış açısı yönlerinden çalışma ilişkileri tarihimizde yeni bir dönem açmıştır (Gülmez, 1986).¹⁴ Memurlar ve İşçiler açısından temel kanunların çıkarılmasından sonra, çalışma hayatı ile ilgili diğer önemli bir gelişme;

¹¹ 31 Mart 1926 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

¹² Örneğin 1921 yılında yürürlüğe konulan “Ereğli Havza-i Fahmiye Amelesinin Hukukuna Mütealîk Kanun” gibi.

¹³ 15.06.1936 tarih ve 3330 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

¹⁴ 3008 sayılı Kanunun kapsamına giren işyerleri 2. maddesinde şöyle belirlenmiştir; “Bu kanun, mahiyeti itibarıyla yolunda işleyebilmesi için günde en az on işçi çalıştıran işyerlerine ve buralarda çalışan işçilerle bunların işverenlerine tatbik olunur”.

28.01.1946 tarihinde kabul edilen 4841 sayılı “Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun”la Çalışma Bakanlığının kurulması olmuştur.

1961 Anayasası’nın kabulünden sonra gerek kamu istihdamını ve gerekse de genel istihdamı düzenleyen normların yenilenmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. 1961 Anayasası’nda sosyal devlet ilkesinin ilk kez yer alması, Anayasa’nın grev hakkı ile donatılmış sendikal ve toplu pazarlık haklarını tanıması, sendikal hakları düzenleyen yeni yasalar yanında; değişen siyasal, toplumsal ve ekonomik koşulların etkisiyle yetersiz kalan 3008 sayılı İş Kanunu’nun yerini alacak yeni bir yasa gerektirmiştir (4857 Sayılı İş Kanunu ve Gerekçesi, 2003). Bu gerekliliğin bir sonucu olarak, İş Kanununun yenilenmesi çalışmaları başlatılmış ve dönemin Bakanlar Kurulunca 21.04.1964 yılında TBMM’ye yeni iş kanunu tasarısı sunulmuştur. Uzun süren Meclis ve Senato çalışmalarından sonra, İş Kanunu Tasarısı, 931 sayılı İş Kanunu olarak 1967 yılında yürürlüğe girmiştir. 931 sayılı İş Kanunu yaklaşık üç yıllık bir uygulamadan sonra, Türkiye İşçi Partisinin yasanın tümünün iptali isteğiyle Anayasa Mahkemesinde açtığı dava 14 Mayıs 1970 tarihinde sonuçlanmış, Anayasa Mahkemesi Kanununun şekil yönünden iptaline karar vermiştir. Bu iptal üzerine, bu yasanın birkaç hükmünün değiştirilmesi suretiyle hazırlanan 1475 sayılı İş Kanunu 1971 yılında çıkarılmıştır (Çelik, 1996).

İş Kanunu tasarısının TBMM’ye sevk edildiği aynı yıl, memurlar ile ilgili yeni bir kanun tasarısı da TBMM’ye sevk edilmiş ve bu tasarı 1965 yılında “657 sayılı Devlet Memurları Kanunu” adı altında kabul edilmiştir. TBMM’de görüşülmesi aralıklı olarak yaklaşık on ay süren DMK tasarısı pek az değişikliklerle 14 Temmuz 1965 günü kabul edilmiş, 23 Temmuz 1965 tarih ve 12056 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Altunok, 2018). Böylece 1961 Anayasası’nın kabulünden sonra hem İş Kanunu’nun hem de memurlara ilişkin temel kanunun yenilendiği görülmektedir.

Teknolojik gelişmenin kazandığı boyut ve yoğunluk, ekonomi alanındaki gelişmeler yeni çalışma biçim ve koşullarını beraberinde getirmiştir. Öte yandan otuz yıldan fazla bir süreden beri yürürlükte olan 1475 sayılı İş Kanunu, zaman zaman yapılan değişikliklere karşın çağdaş gelişmeleri yeterince yansıtamadığı gibi, içerdiği bazı hükümler uygulamada önemini tümüyle yitirmiştir. Bunların yanında 1990’lı yılların sonunda gerçekleşen Türkiye’nin Avrupa Birliği adaylığı, bir taraftan; Türkiye’nin onayladığı uluslararası çalışma sözleşmelerinin yükümlülüklerini yerine getirme gerekliliği, diğer taraftan da Avrupa sosyal normlarına uyum sağlaması gereğini ortaya çıkarmıştır (4857 sayılı İş Kanunu ve Gerekçesi, 2003). Bu gelişmelerin etkisiyle yeni bir iş

kanununa ihtiyaç duyulmuş ve bu ihtiyaç neticesinde, 2003 yılında 4857 sayılı İş Kanunu kabul edilmiştir.¹⁵ Böylece iş hukuku kapsamında çalışma alanına ilişkin düzenlemeler, günümüzün ihtiyaçlarına uygun hale getirilmiştir.

Memurlar için temel mevzuat hükmünde olan 657 sayılı DMK'nın yenilenmesi düşüncesi uzun bir zamandır gündemde olmasına karşın, henüz 657 sayılı DMK'nın yerine geçecek, günümüzün ihtiyaçlarına ve yönetim anlayışına uygun yeni bir personel kanunu çıkarılamamıştır.

2. Alt İşveren Kavramı ve Kamu Sektöründeki Uygulamalar

2003 yılında yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanunu'nun konumuz açısından getirdiği yeniliklerden birisi daha önceki iş kanunlarında farklı şekillerde isimlendirilen "alt işveren" kavramına yer vermesi ve buna ilişkin düzenlemeler getirmesidir. Kanun'da "alt işveren" tanımı yapılmamakla birlikte, 2. maddede "asil işveren-alt işveren ilişkisi" tanımlanmaktadır. 4857 sayılı Kanunda, Türk çalışma hayatında önceki İş Kanunları olan 3008, 931 ve 1475 sayılı Kanunlardan farklı olarak ilk defa, alt işveren ilişkisinin tanımı ve unsurları ortaya konmuş, müteselsil sorumluluğun muhtevası belirlenmiş ve bu ilişkiye aykırılık hallerinde ne gibi hukuki sonuçların doğacağı düzenlenmiştir (Aydın, 2014:78). Anılan maddedeki düzenlemeye göre: "Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye *asil işveren-alt işveren ilişkisi* denir".

İş hukuku açısından esasında alt işverene (taşeron) ilişkin düzenlemeler 3008 sayılı Kanuna kadar gitmektedir. 3008 sayılı Kanun'da 1950 yılında 5518 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikte birlikte, "aynı iş veya teferruatında iş alan" bu kişiler "aracı" olarak tanımlanmıştır. 1475 sayılı İş Kanunu'nda ise "diğer işveren" kavramı yer almaktadır. 1475 sayılı İş Kanunu'nun uygulandığı dönemde, özellikle taşeronlaşmanın yaygınlaşmaya başladığı 1980'li yıllardan sonra, "taşeron", "tali işveren", "alt ismarlanan", "alt işveren", "alt işletici" gibi kavramları kullanılmıştır (Şafak, 2004). 4857 sayılı İş Kanunu, önceki dönemde uygulamada yaygınlaşan kötüye kullanmalara tepki olarak, alt işveren-asil işveren ilişkisinin koşullarını daha ayrıntılı bir biçimde düzenlemiş, bu konuda bazı sınırlama ve yasaklar öngörmüştür (Güzel, 2004).

¹⁵ 10. 06. 2003 tarih ve 25134 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

2008 yılında 4857 sayılı İş Kanununun 3. maddesine 5763 sayılı Kanunla¹⁶ eklenen ek fıkra ile; Asıl işveren-alt işveren ilişkisinin kurulması, bildirim ve işyerinin tescili ile yapılacak sözleşmede bulunması gerekli diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir” denilmektedir. Belirtilen bu yönetmelik 2008 yılının Eylül ayında “Alt İşverenlik Yönetmeliği” adı altında yayımlanmıştır.¹⁷

Bu Yönetmelik alt işvereni; “bir işverenden, işyerinde yürütülen mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan, bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran gerçek veya tüzel kişiyi yahut tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşlar” olarak tanımlamıştır. Bu yönetmelik ile alt işverenliğe ilişkin hususlar daha detaylı olarak düzenlenmiş ve alt işverenlik faaliyetleri belli bir disiplin altına alınmıştır.

Kamu kurumları açısından 2006 yılında 5538 sayılı Kanunun¹⁸ 18. maddesi ile 4857 sayılı Kanunun 2. maddesine eklenen fıkra ile özel düzenleme yapılmıştır.¹⁹ Bu düzenleme ile, kamu kurum ve kuruluşlarında alt işveren personeli olarak çalışan kişilerin, kamu kurum ve kuruluşlarından kadro talepleri veya özlük haklarının iyileştirilmesine ilişkin taleplerin önüne geçilmiştir.

¹⁶ “İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” adını taşıyan bu Kanun, 26.05.2008 tarih ve 26887 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

¹⁷ 27.09.2008 tarih ve 27010 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

¹⁸ “Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” adını taşıyan bu Kanun, 12.07.2006 tarih ve 26226 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

¹⁹ İlgili düzenleme şöyledir: Kanuna veya kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulan kamu kurum ve kuruluşları ile bunların doğrudan veya dolaylı olarak sermayesinin en az yüzde ellisine sahip oldukları ortaklıklarda, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu veya diğer kanun hükümleri çerçevesinde, hizmet alımı amacıyla yapılan sözleşmeler gereğince, yüklenici aracılığıyla çalıştırılanlar, bu şekilde çalışmış olmalarına dayanarak;

a) Bu kurum, kuruluş ve ortaklıklara ait kadro veya pozisyonlara atanmaya,

b) Bu kurum, kuruluş ve ortaklıklara ait işyerlerinin kadro veya pozisyonlarında çalışanlar için toplu iş sözleşmesi, personel kanunları veya ilgili diğer mevzuat hükümlerine göre belirlenen her türlü malî haklar ile sosyal yardımlardan yararlanmaya, hak kazanamazlar.”

2014 yılında 6552 sayılı Kanun²⁰ ile 4857 sayılı İş Kanunu'na yapılan ilave hükümlerle alt işveren personelinin özlük haklarında bazı iyileştirmeler yapılmıştır. Örneğin; 36. madde'de yapılan değişiklik ile alt işverenlerin çalıştırdığı işçilerin ücretlerinin düzenli olarak ödenmesine ilişkin yükümlülük işverene de yüklenmiştir.²¹ Bunun yanında alt işveren personelinin yıllık izin hakkı ve kıdem tazminatı hakkına ilişkin düzenlemeler de yapılmıştır.²²

Kamu Kurumları açısından işveren-alt işveren ilişkisinin ortaya çıkmasına etki eden temel faktör, "hizmet" alım işlemidir. 2000'li yılların başından 2017 yılının sonuna kadar; genellikle maliyet etkililiğini arttırmak, personel eksikliğini gidermek, yönetsel işlevleri daha etkin hale getirmek ve esneklik sağlamak adına özellikle temizlik, güvenlik, bilgi işlem ve yemek gibi yardımcı işleri özel sektör alt işverenlerinden hizmet satın alma yoluyla temin edilmesi, giderek artan bir uygulama niteliğinde olmuştur (Görmüş, 2013).

Kamu kurum ve kuruluşlarında alt işveren uygulamasının yaygınlaşmasının hukuki zeminini oluşturan diğer bir düzenleme 2002 yılında kabul edilip, 01.01.2003 yılında yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'dur.²³ Kanununun 62. maddesinin 1. fıkrasının (e) bendi idareye personelinin yetersiz olması halinde "hizmet alım" yoluna gidilmesine izin vermiştir. Anılan bent şöyledir: "İdarelerce kanun, tüzük ve yönetmeliklere göre istihdam edilen personelin yeterli nitelik veya sayıda olmaması halinde, en üst ihale yetkilisinin onayı alınmak kaydıyla bu Kanunda belirtilen hizmetler için ihaleye çıkılabilir." Bu (e) bendi ilerleyen dönemlerde birtakım değişikliklere uğramıştır.²⁴

²⁰ "İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun" 11.11.2014 tarih ve 29116 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

²¹ İlgili hüküm şöyledir: "İşverenler, alt işverene iş vermeleri hâlinde, bunların işçilerinin ücretlerinin ödenip ödenmediğini işçinin başvurusu üzerine veya aylık olarak resen kontrol etmekle ve varsa ödenmeyen ücretleri hak edişlerinden keserek işçilerin banka hesabına yatırmakla yükümlüdür."

²² 6552 sayılı Kanun ile alt işverene ilişkin yapılan değişikliklerin detaylı incelemesi için bkz. (Aydın,2014).

²³ 22.01.2002 tarih ve 24648 sayılı Resmî Gazete yayımlanmıştır.

²⁴ Bu fıkra 5812 sayılı Kanun'un 24. maddesiyle, "e) İdarelerce kanun, tüzük ve yönetmeliklere göre istihdam edilen personelin yeterli nitelik veya sayıda olmaması halinde, bu Kanunda belirtilen hizmetler için ihaleye çıkılabilir. Ancak danışmanlık hizmet alım ihalelerinde, istihdam edilen personelin yeterli nitelik veya sayıda olmaması şartı aranmaz." şeklinde değiştirilmiştir. Son değişiklikle istihdam edilen personelin yeterli nitelik ve sayıda olmaması halinde bu hizmetler için yapılacak ihalede ihale yetkilisinin onayı alınması şartı kaldırılmıştır. Bunun yanı sıra danışmanlık hizmet ihalesi için herhangi bir şart aranmayacağı hükmü getirilmiştir (Bilgin, 2009: 372-373).

Kamu kurum ve kuruluşlarının hangi hizmetler için hizmet alım ihalesine çıkabileceğini anlamak için de 4734 sayılı Kanunun tanımları içeren 4. maddesine bakmak gerekir. Bu madde de hizmet, “bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, mimarlık ve mühendislik, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, mesleki eğitim, fotoğraf, film, fikrî ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetler” biçiminde tanımlanmıştır.

Kamu kurum ve kuruluşları açısından bakıldığında geçmişte süreklilik arz eden ve en yaygın satın alınan hizmetler “temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, koruma ve güvenlik” hizmetleri olmuştur. Bu hizmetlerin satın alınması kamu kurum ve kuruluşları açısından üst işveren-alt işveren ilişkisinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Ancak hizmet alımına ilişkin hükümlerin de süreç içinde değişikliğe uğradığı görülmektedir.

Bu kapsamda, yukarıda anılan 6552 sayılı Kanun ile 2014 yılında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“e) İdarelerin bu Kanunda tanımlanan hizmetlerden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında aşağıda belirtilen hususlara uyması zorunludur:

1) İdarelerce kanun, tüzük ve yönetmeliklere göre istihdam edilen personelin yeterli nitelik veya sayıda olmaması hâlinde personel çalıştırılmasına dayalı yardımcı işlere ilişkin hizmetler için ihaleye çıkılabilir. Bu kapsamda ihaleye çıkılabilecek yardımcı işlere ilişkin hizmet türlerini; idarelerin teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin mevzuatı, yerleşik yargı içtihatları ile 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununun 2 nci maddesinin yedinci fıkrası dikkate alınmak suretiyle idareler itibarıyla ayrı ayrı veya birlikte belirlemeye işçi, işveren ve kamu görevlileri konfederasyonları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkilidir. 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 67 nci maddesi ile diğer kanunların hizmet alımına ilişkin özel hükümleri saklıdır.

2) İdarelerin teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin mevzuatı ile 4857 sayılı Kanununun 2 nci maddesinin yedinci fıkrası esas alınmak suretiyle, idareye ait bir işyerinde yürütülen asıl işin bir bölümünde idarenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde hizmet alımı ihalesine çıkılabilir.

3) Danışmanlık hizmet alım ihalelerinde istihdam edilen personelin yeterli nitelik veya sayıda olmaması şartı aranmaz.”

Böylece daha önceki kanunda asıl işin bir bölümü ya da yardımcı işlerin verilmesinde aranan istihdam edilen personelin yeterli nitelik veya sayıda olmaması şartı, yeni düzenlemede sadece yardımcı işlerde aranmıştır (Aydınlı, 2014). Bunun yanında hizmet satın alınmasına ilişkin yine 6552 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanuna “Uygun görüş alınması ve görevlilerin sorumlulukları” başlıklı “Ek Madde 8” ilave edilmiştir.²⁵ Bu ek madde hizmet alım ihaleleri için

²⁵ “Uygun görüş alınması ve görevlilerin sorumlulukları

EK MADDE 8 – 62 nci maddenin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında personel çalıştırılmasına dayalı hizmetler (danışmanlık hizmet alımları hariç) için ihaleye çıkılmadan önce;

a) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I), (II) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan idareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların, Maliye Bakanlığından,

b) 8/6/1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname uyarınca yayımlanan Genel Yatırım ve Finansman Programı Kararı çerçevesinde, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıklarının Hazine Müsteşarlığından, 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun çerçevesinde özelleştirme programında bulunanlardan sermayesinin %50’inden fazlası kamuya ait işletmeciler kuruluşların ise Özelleştirme İdaresi Başkanlığından, uygun görüş alması zorunludur.

Uygun görüş alınmadan bu hizmetler için ihaleye çıkılamaz. 62 nci maddenin birinci fıkrasının (e) bendinin (1) numaralı alt bendinde yer alan hizmet alımlarında niteliği gereği sözleşme süresi altı ayı aşmayan işlerde uygun görüş şartı aranmaz.

62 nci maddenin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca yapılan 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.”

belirtilen makamlardan “uygun görüş” alınması zorunluluğu getirmiş ve “uygun görüş alınmadan ihaleye çıkılamayacağı” hükmü oluşturulmuştur. Bunun yanında “hizmet alımı ihaleleri çerçevesinde çalıştırılan personelin, ihale ve sözleşme konusu iş dışında başka bir işte çalıştırılmayacağı” kuralı getirilmiştir.

Yine 6552 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 28 inci maddesine şu ek fıkra ilave edilmiştir: “Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında olan işlerden sürekli nitelikte olanlara ilişkin hizmet alımlarında, yüklenme süresi üç yıl olup, işin niteliğinden veya süresinden kaynaklanan zorunlu hâllerde bu süre gerekçesi gösterilmek şartıyla üst yöneticinin onayıyla kısaltılabilir.”

Özellikle 6552 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemelerle, kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet satın alma işlemlerinin belli bir disiplin altına alındığı görülmektedir. Ancak bu düzenlemeler de alanda yaşanan sorunları bertaraf edememiştir. Aydınlı'nın (2014) değerlendirmelerine göre kamuda daimî işçi çalıştırma yerine, alt işveren ilişkisini kullanarak hizmet satın alma yolu ile işçi çalıştırma tercihi, kısa vadede istihdam maliyetlerinin azalması sonucunu doğurmasına rağmen, uzun vadede ertelenen birçok hukuki sorunun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu nedenle 2015 Kasım ayında yapılan genel seçimden sonra Hükümette yeni bir yaklaşım ortaya çıkmış²⁶ ve 2017/2018 yıllarında yapılan yasal düzenlemelerle kamu kurum ve kuruluşları açısından alt işverenden hizmet satın alma uygulamasından vaz geçilmiştir. Bu konudaki yasal düzenlemeler aşağıda inceleme konusu yapılmıştır.

3. 696 Sayılı KHK ve 7079 Sayılı Kanunun Düzenlemeleri

Kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan hizmet alım işlemleri neticesinde alt işveren tarafından istihdam edilen personelin sayısının yüzbinleri bulması, bunların yaşadığı sorunların politik alanda karşılık bulmasına ve farklı siyasi partilerin, hizmet satın alma uygulamasından yana olmadıklarını ifade etmesine yol açmıştır. Nihayet benzeri bir yaklaşım Hükümet tarafından da benimsenmiş ve 2017 yılında çıkarılan 696 sayılı “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”²⁷ ile başta 4873 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 375 sayılı

²⁶ Örnek olarak bkz. <https://www.haberturk.com/ekonomi/is-yasam/haber/1213526-taseron-isciye-kadro-mujdesi>, e. t. 16.09.2019

²⁷ 24.12.2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Kanun Hükmünde Kararname olmak üzere mevzuatta birtakım değişiklikler yapılmak suretiyle kamu kurum ve kuruluşları açısından hizmet satın alma uygulamasına son verilmiştir. 696 sayılı KHK ile yapılan bu değişiklikler daha sonra TBMM tarafından aynen kabul edilerek 7079 sayılı “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun”²⁸ kapsamında kanuni düzenleme haline getirilmiştir.

Bu kapsamda gerçekleştirilen başlıca mevzuat değişiklikleri şu şekildedir:

696 sayılı KHK'nın 83. maddesi, 7079 sayılı Kanununun 78. maddesi ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun yukarıda inceleme konusu yapılan ve hizmet satın alma işleminin temel hukuki dayanağını oluşturan 62. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi değiştirilmiş ve kamu kurum ve kuruluşları açısından “*kendi bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapma*” yasağı gerilmiş ve “*buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin*” uygulanmaması öngörülmüştür. Bu düzenlemenin ortaya çıkardığı sonuçlar öz olarak şu şekildedir:

- Tüm kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler ve bunlara bağlı şirketler; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamaz,
- Danışmanlık hizmetleri, hastane bilgi yönetim sistemi hizmetleri ve çağrı merkezi hizmetlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmez.

Ancak 696 sayılı KHK'nın 126. maddesi ve 7079 sayılı Kanununun 117. maddesi ile 375 sayılı Kanuna eklenen “Ek Madde 20” ile yeni bir düzenleme getirilmiş ve bu düzenleme ile yerel yönetimler için farklı bir durum ortaya çıkmıştır.²⁹ Bu düzenlemeden çıkan sonuç; yerel yönetimler, bunların bağlı kuruluşları ve yerel yönetim birliklerinin kendilerine ait şirketlerden hizmet alımı yapabileceği biçimindedir. Ancak sonuç itibarıyla bu şirketlerdeki personel de “sürekli işçi” statüsündedir.

²⁸ 08.03.2018 tarih ve 30354 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

²⁹ Anılan düzenleme şu şekildedir: “EK MADDE 20- İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22 nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilir.”

696 sayılı KHK'nın 127. maddesi ve 7079 sayılı Kanunun 118. maddesi ile 375 sayılı Kanuna eklenen "Geçici Madde 23" ve "Geçici Madde 24" ile 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuattaki hükümler uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 4/12/2017 tarihi itibarıyla, kamu kurum ve kuruluşlarında, yerel yönetimler ve bunların kurdukları birlikler ile bunlara ait şirketlerde alt işverene bağlı olarak çalışan işçilerin ilgili kamu kurumunun veya yerel yönetimlere ait şirketlerin sürekli işçi kadrosuna geçiş şartları, yöntemi ve süreci tanımlanmıştır. Bu maddelere ilaveten 01.01.2018 tarihinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından, "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"³⁰ yayımlanmıştır.

Kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet satın alma işlemi neticesinde alt işveren personeli olan kişilerin, çalıştığı kurumun veya belediye şirketinde daimi işçi statüsünde personeli olma süreci yukarıda belirtilen hükümlere göre yürütülmüş ve sonuçlandırılmıştır. Alt işverenin çalıştırdığı 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. Taşeron personelin belediye şirketlerinde çalıştırılması, belediyenin kadrolu işçileriyle farklı ücret ve diğer özlük haklarına sahip olmaları sonucunu doğurmuştur (Cilavdaroğlu, 2019).

Alt işveren çalışanlarının, kamu kurumu veya belediye şirketi personeli statüsüne kavuşturulması ve buna dair yürütülen süreç, "aynı işi yapma-aynı haklara sahip olmama", 2020 yılı sonuna kadar bu işçilerin ücretleri, diğer mali ve sosyal hakları konusunda Yüksek Hakem Kurulu'nun yetkili kılınması vb. konular bağlamında bazı eleştirilerin de ortaya çıkmasına yol açmıştır (Özkal Sayan, 2018).

4. 696 Sayılı KHK ve 7079 Sayılı Kanun'un Uygulama Sonuçları

³⁰ 01.01.2018 tarih ve 30288 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

2000'li yılların başından günümüze doğru kamuda alt işveren tarafından çalıştırılan kişi sayısında sürekli bir artışın gerçekleştiği bilinmekle birlikte, bu konuda tutulan düzenli istatistiklere çalışma kapsamında rastlanmamıştır. Ancak 2014 yılında MHP Mersin milletvekili Ali Öz'ün soru önermesine verilen 22 Nisan 2014 tarihli cevapta 2004-2013 yılları arasında kamu ve özel sektörde çalışan taşeron işçi sayısı ifade edilmiştir. Bu cevaba göre, kamuda çalışan taşeron sayısı anılan dönem içinde 185 katına çıkmışken özel sektörde bu artış 3,5 katla sınırlı kalmıştır.³¹ Bu durum Tablo 1'de açıkça görülmektedir.

Tablo 1: 2004-2013 Yılları Arasında Kamu ve Özel Sektörde Alt İşveren Tarafından Çalıştırılan İşçi Sayısı

Yıllar	Kamu	Özel	Toplam
2004	3.183	178.532	181.715
2005	4.884	222.650	227.534
2006	4.944	304.126	309.070
2007	6.213	349.220	355.433
2008	7.331	341.019	348.350
2009	7.951	339.998	347.949
2010	19.245	425.295	444.540
2011	44.930	483.655	528.585
2012	249.862	557.494	807.356
2013	590.287	629898	1.220.185

Kaynak: <https://www.dogrulukpayi.com/iddia-kontrolu/sencer-ayata/akp-iktidarinda-is-gucu-bir-taseron-iscileri-ordusuna-donusmustur>, e. t. 28.12.2022

Tablo 1'de görüldüğü gibi, kamuda alt işveren tarafından çalıştırılan işçi sayısı 2010 yılından sonra sıçrama yapmıştır. Hizmet satın alma hususunun 2002 tarihli 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda düzenlendiği ve 4857 sayılı İş Kanunu'nun 2003 yılında yürürlüğe girdiği düşünüldüğünde; kamuda alt işverenlerin istihdam ettiği işçi sayısının 2010 yılı ve sonrasında artmasının belirgin nedenlerinden söz etmek zor görünmektedir. Hatta kamuda alt işveren uygulamasının ilk yıllarında bazı sorunlar gözlemlenebilir hale geldiği için literatürde bunlara dikkat çekilmiş³² ve sistemin geneline yönelik bazı

³¹ Bu konuda daha detaylı bilgi için bkz. <https://www.dogrulukpayi.com/iddia-kontrolu/sencer-ayata/akp-iktidarinda-is-gucu-bir-taseron-iscileri-ordusuna-donusmustur>, e. t. 28.12.2022.

³² Örneğin Gerek (2007:89-90), "Kamu kurum ve kuruluşlarında hizmet alım ihaleleri kapsamında çalıştırılan alt işveren işçilerinin önemli sorunları vardır. Uygulamada gerçek anlamda bir alt işveren ilişkisi görülmemekte ve işçilerin sevk ve idaresi ve denetimleri alt işverenler tarafından değil, kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticileri tarafından yapılmaktadır. Hizmet alım ihalelerinin yıllık yapılması zorunluluğu, her yıl ihale sıkıntılarının yaşanmasına, iptallere,

değerlendirmeler yapılmıştır. Bu kapsamda Güzel (2010) şöyle demektedir: “Yadsınamayacak diğer bir gerçek ise, alt işveren işçilerinin yeterli hukuki güvenceye sahip olmayan, bir anlamda emeğin sömürüldüğü bir çalışma ilişkileri düzeninin parçaları konumuna sokulmalarıdır. Çünkü, alt işveren işçileri sendikal haklardan yoksun olarak ve çoğu kez asgari ücretle çalıştırılmaktadırlar. Bunun sonucu olarak, işyerlerinde aynı veya benzeri işi yapan işçiler, iki farklı hukuki statü içine sokulmuş olmaktadır.”

Yukarıda belirtilen düzenlemeler doğrultusunda öngörülen 90 günlük süre içinde, alt işveren personeli olan kişiler ilgili kamu kurum ve kuruluşunun veya belediye şirketinin daimi işçi statüsündeki personeline dönüşmüştür. Bu şekilde alt işveren personeli iken, kamu kurum ve kuruluşlarının sürekli işçi kadrosuna ve belediye şirketi kadrosuna geçen kişi sayısının ne kadar olduğuna bakıldığında, kamuoyunda zaman zaman farklı rakamların telaffuz edildiği görülmektedir. Ancak 16.04.2018 tarihinde dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Jülide Sarıeroğlu tarafından yapılan açıklamada bu sayı “900.000’i aşan kişi” olarak ifade edilmiştir. Bakanın bu açıklamasına, 657 sayılı DMK’nın 4. maddesinde düzenleme konusu yapılan, 4C’den (geçici personel statüsünden) 4B’ye (sözleşmeli personel statüsüne) geçişler de dâhil edilmiştir.³³

Bu konuda daha net bir bilgi edinebilmek için kamu personeli istatistiklerine bakmak gerekir. Strateji ve Bütçe Başkanlığının verilerine göre, 2015’ten günümüze farklı statülerde çalışan personel sayısı Tablo: 2’de yer almaktadır.

Yıllar (Aralık Ayı İtibariyle)	Kadrolu Personel	Sözleşmeli Personel	İşçi		Geçici Personel	Diğer	Toplam
			S. İşçi	G. İşçi			
2015	2.894.091	149.133	328.701	28.364	22.741	97.500	3.520.530
2016	2.854.243	180.377	385.419	22.774	21.490	97.236	3.561.539
2017	2.831.062	246.294	384.911	19.157	19.645	101.666	3.602.735
2018	2.862.765	349.618	984.226	52.275	-	103.298	4.352.182
2019	2.939.450	427.550	1.123.864	48.567	-	104.643	4.644.074

hizmetlerin aksamasına ve çalışan işçilerin mağdur olmasına neden olmaktadır” biçiminde tespit ve değerlendirmelerini ifade etmiştir.

³³ Daha önce değinildiği gibi, 657 sayılı DMK’nın 4/C maddesinde yer alan “geçici işçi” statüsü, 696 sayılı KHK’nın 13. ve yine 7079 sayılı Kanunun 13. Maddesi ile yürürlükten kaldırılmış, bu statüde istihdam edilenlerin 4/B (sözleşmeli personel) statüsüne geçirilmesi öngörülmüştür.

2020	2.970.210	502.554	1.162.439	49.863	-	106.505	4.791.571
2021	3.003.603	529.194	1.188.689	48.920	-	106.864	4.877.270
2022 (Eylül)	3.060.064	590.257	1.231.635	62.493	-	107.960	5.052.409

Tablo 2: 2015'ten Günümüze Statüleri İtibariyle Kamu Sektörü İstihdam Durumu

Kaynak: <http://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/>, e. t. 17.11.2022

Tablo 2'de görüldüğü gibi, 696 sayılı KHK ve 7079 sayılı Kanun düzenlemeleri ile kamuda çalışan sürekli işçi sayısı 2017'de 384.911 kişi iken, 2018'de 984.226 kişiye çıkmıştır. Bu durumda alt işveren personeli iken, ilgili kamu kurumunun veya belediye şirketinin daimi işçi kadrosuna geçen kişi sayısı 599.315 olmaktadır. 2019 yılında kamuda istihdam edilen sürekli işçi sayısı 1.123.864'a çıkmıştır. 2018 yılına göre kamuda istihdam edilen işçi sayısı 139.638 kişi artmıştır. Bu artışın müteakip yıllarda da devam ettiği görülmektedir.

Belediye şirketlerinde çalışan işçilere ilişkin sayısal bilgiler de Tablo 3'de yer almaktadır.

Tablo 3: 2015'ten Günümüze Belediye İktisadi Teşebbüslerinde (BİT) İstihdam Edilen İşçi Sayısı

Yıllar (Aralık Ayı İtibariyle)	BİT'lerde Çalışan İşçi Sayısı		Toplam
	S. İşçi	G. İşçi	
2015	12.032	3.031	15.063
2016	90.270	0	90.270
2017	99.871	0	99.871
2018	339.717	0	339.717
2019	475.039	0	475.039
2020	503.163	0	503.163
2021	536.580	0	536.580
2022	573.531	0	573.531

Kaynak: <http://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/>, e. t. 17.11.2022

Tablo 3'de görüldüğü gibi, belediye şirketlerinde çalışan sürekli işçi sayısı alt işveren işçilerinin belediye şirketlerinin kadrolarına geçirildiği 2018 yılında büyük bir artış göstermiştir. Bu artış bir miktar 2019 yılında da devam etmiştir. 2019 yılında BİT işçisi 133.786 kişi artmıştır. Bu veri 2019 yılının Mart ayında yapılan yerel seçimler öncesinde belediye şirketlerinin önemli miktarda

işçi aldığını göstermektedir. Belediye şirketlerinde çalışan işçi sayısındaki artış 2019 yılı kadar olmasa da diğer yıllarda da devam etmiştir.

696 sayılı KHK ve 7079 sayılı Kanunun ilgili hükümlerinin uygulanması ile kamu kurum ve kuruluşları açısından 2018 yılı itibariyle hizmet alımından dolayı ortaya çıkan alt işveren uygulaması son bulmuştur. Dolayısıyla buralarda yaygın olarak temizlik ve güvenlik hizmeti sunan alt işveren personelinin bu statüden kaynaklanan sorunları, ilgili kurumun/şirketin daimi işçi kadrosuna geçtikleri için sona ermiştir. Ancak bu durum alanın tamamen dikensiz gül bahçesi haline geldiği anlamına gelmemektedir. Daha önce alt işveren personeli olan kişiler daimî işçi kadrosunu elde etmekle birlikte, ücret konusunda toplu sözleşme hakkını elde ettikten sonra bir iyileşme söz konusu olmuştur. Bunun yanında kamu kurum ve kuruluşları açısından bu personeli etkin ve verimli çalıştırma konusunda birtakım sorunların yaşanması ihtimal dâhilindedir.

SONUÇ

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde devlet ekonomik kalkınma, istihdam, sosyal güvenlik, sağlık ve barınma gibi meselelerde başat aktör olarak öne çıkmıştır. Refahın mimarı olma iddiasıyla birçok alanda doğrudan iş ve hizmetlerin yerine getirilmesinden devlet sorumluydu. Ancak, 20. Yüzyılın sonları itibariyle devletin rolü ve işlevi, bu bağlamda kapasitesi kapsamlı bir dönüşüme uğramıştır (Ilcan, 2009). Bu sürecin etkisiyle devletin geleneksel sorumluluk alanlarında doğrudan veya özel-kamu ortak teşebbüsleri aracılığı ile özel sektörün varlığı artmıştır (Kelsey, 2010). Özelleştirme uygulamaları bu durumun en göz önündeki örneklerinden biri olarak öne çıkar. Bahsedilen ekonomik ve idari dönüşümün birçok sonucundan biri de kamunun ve özel sektörün istihdam şekli ve politikaları üzerine olmuştur. Örneğin İngiltere, Fransa ve Almanya gibi ülkelerde endüstriyel ilişkiler köklü şekilde dönüşmüş ve işçilerin örgütlenme pratikleri, istihdam ve çalışma yaşamı da buna bağlı olarak değişmiştir (Baccaro ve Howell, 2011). Kamu sektöründe de benzer şekilde istihdam ve buna bağlı ilişkiler yeni personel statüleri ve kamu personel uygulamaları ve politikaları ortaya çıkarmıştır.

Bu bağlamda, 1980'li yıllarda piyasa şartları ve ekonomik gerekliliklere (verimlilik vb.) dayalı olarak yaygınlaşan alt işveren olgusu, 1988 yılında 657 sayılı DMK'nın 36. maddesinin "yardımcı hizmetler sınıfını" düzenleyen kısmına eklenen "bu sınıfa dâhil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikteki hizmetlerin üçüncü şahıslara ihale yoluyla

gördürülmesi mümkündür” hükmünden sonra kamu kurum ve kuruluşları için de söz konusu olmaya başlamıştır. Bunu takiben 2002 yılında kabul edilen yeni İhale Kanunu ve 2003 yılında yürürlüğe giren yeni İş Kanunu kamu açısından alt işveren olgusunun hukuki zeminini güçlendirmiştir.

2000’li yılların başından itibaren kamu kurum ve kuruluşlarında özellikle temizlik ve bakım, güvenlik, yemek hizmetleri alanında hizmet satın alma uygulaması gelişerek devam etmiştir. Ancak bu uygulamanın yaygınlaşması ile birlikte, alt işverenin personeli olarak çalışan işçilerin özlük hakları, iş güvenceleri, ücret durumu konusunda birtakım sorunlar da ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu sorunları ortadan kaldırmak için 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4857 sayılı İş Kanunu’nda birtakım değişikliklerin yapıldığı görülmektedir. Özellikle 2014 yılında 6552 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen değişiklikler, alt işverenlerin personeline yönelik izin haklarının iyileştirilmesi, kıdem tazminatı, ücret ödemenin üst işverenin sorumluluğuna da alınması, ihalelerin 3 yıllık hale getirilmesi gibi iyileştirmeler içermiştir. Ancak bu iyileştirmeler alandaki tartışmaları sona erdirmemiştir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında alt işverene bağlı olarak çalışan kişi sayısının yüzbinlere ulaşması, bu kişilerin taleplerinin politik alanda karşılık bulması sonucunu doğurmuş, 2015 yılı Kasım ayı genel seçimi sürecinde kamu açısından alt işveren uygulamasına son verilip, alt işveren personelinin fiilen çalıştığı kurumun kadrosunda daimi işçi statüsünde istihdam edilmesi yaklaşımı hem muhalefet partileri hem de iktidar partisi tarafından güçlü bir biçimde ifade edilmiştir. Bu şekilde başlayan süreç 2017 yılında sonuçlanmıştır. 2017 yılında Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan 696 sayılı KHK’de yer alan 83. madde ile 4734 sayılı İhale Kanunu’nun 62. maddesinde değişiklik yapılmış ve kamu kurum ve kuruluşları için *“personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamaz ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümleri uygulanmaz”* biçimindeki düzenleme 4734 sayılı İhale Kanunu 62. maddesine işlenmiştir. Daha sonra 696 sayılı KHK TBMM’de görüşülüp 7079 sayılı Kanuna dönüştürülmüştür. Kamu kurum ve kuruluşlarındaki alt işveren personeline ilişkin 696 sayılı KHK ile yapılan düzenlemeler, 7079 sayılı Kanun ile aynen yasalaştırılmıştır.

Hizmet alım işlemi neticesinde kamuda ortaya çıkan alt işveren uygulamasına son verilmesi, alt işverenin istihdam ettiği personelin bazı temel sorunlarının (iş güvencesi, vb.) ortadan kalkmasına yol açmıştır. Bu durum olumlu bir gelişme olmakla birlikte, kamu kurum ve kuruluşlarında daimî işçi kadrosuna geçirilen kişilerin özlük haklarının daha da iyileştirilmesine ilişkin

beklentiler devam etmektedir. Bunun yanında orta ve uzun vade açısından konu değerlendirildiğinde şu muhtemel durumlardan söz edilebilir:

1. Bu personelin sorumluluk alanları itibariyle etkin ve verimli bir biçimde çalıştırılması sağlanabilecek midir?
2. İşçilerin sahip olduğu grev hakkı vb. durumlar dikkate alındığında; toplu iş sözleşmesi sürecinde, kamudaki ücret dengesinin bozulmasına yol açacak taleplere dur denilebilecek midir?
3. Daimî işçi kadrosuna alınan personelin emeklilik istifa vb. sebeplerle boşalttığı kadrolara yeni işçi alımında politik baskı vb. durumlar söz konusu olacak mı yoksa ehliyet ve liyakat ilkesi doğrultusunda mı işlem yapılacaktır?
4. Belediyelerde belediye işçileri ile belediye şirketi işçileri arasındaki özlük hakkı farkının yol açtığı/açacağı eşitsizliklerin bir soruna dönüşmesi nasıl engellenecektir?

Bu soruların gerçekleşecek cevaplarına göre orta ve uzun vadede konuya ilişkin pozitif veya negatif bir sonuç ortaya çıkacaktır.

KAYNAKÇA

- Altunok, H. (2018), "Türkiye'de Personel Reform Politikalarının Başlangıç Dönemi", **Yasama Dergisi**, Sayı. 38: 48-69.
- Aydınlı, İ. (2014) "6552 Sayılı Kanun'la Alt İşveren Kurumunda Yapılan Yeni Düzenlemeler ve Değişiklikler", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi** Cilt. XVIII, Sayı. 3-4: 77-99.
- Baccaro, L., & Howell, C. (2011). A common neoliberal trajectory: The transformation of industrial relations in advanced capitalism. *Politics & Society*, 39(4), 521-563.
- Bilgin, H. (2009), "5812 Sayılı Kanun ile Kamu İhale Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler", **TBB Dergisi**, Sayı 86: 339-382.
- Cilavdaroğlu, A. A. (2019), "Personel Hizmeti Sunan Belediye Şirketleri", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:113: 181-205.
- Coşkun, B. (2017), "Türkiye İş ve İşçi Bulma Kurumunun Yeniden Yapılanma Süreci", **Turkish Journal of Marketing**, Cilt.2, Sayı.3: 25-155.
- Çelik, N. (1996), **İş Hukuku Dersleri**, Yenilenmiş 13. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A. Ş., İstanbul
- Ekin, N. (1986), "Türkiye'de Endüstri İlişkilerinin Gelişimi ve 1936 İş Kanunu", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Cilt. 0, Sayı. 35-36: 33-51.
- Gerek, N. (2007), "Kamu Kuruluşlarında Hizmet Alım İhaleleri Kapsamında Çalıştırılan Alt İşveren İşçileri İle İlgili Sorunlar", **Çalışma ve Toplum**, Sayı.4: 81-90.
- Görmüş, A. (2013), "Kamu Kurumlarında Hizmet Alımı Yoluyla İstihdam Edilenlerin Kıdem Tazminatı Sorunu", **Çalışma ve Toplum**, Sayı.3: 141-172.
- Gülmez, M. (1986), "1936 İş Yasasının Hazırlık Çalışmaları", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Cilt. 0, Sayı. 35-36: 127-163.
- Güran, S. (2011). "Cumhuriyet Kurulurken Memurun Kanununun Dikkat Çekici Bir Hükmü", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Cilt.2, Sayı.3: 65-77.
- Güzel, A. (2004), "İş Yasasına Göre Alt İşveren Kavramı ve Asıl İşveren – Alt İşveren İlişkisinin Sınırları", **Çalışma ve Toplum**, Sayı.1: 31-65.
- Güzel, A. (2010), "Alt İşveren Uygulamasında Güvencesiz Bir Sisteme Doğru...", **Çalışma ve Toplum**, Sayı.4: 15-28.

- Ilcan, S. (2009). Privatizing responsibility: Public sector reform under neoliberal government. *Canadian Review of Sociology/Revue canadienne de sociologie*, 46(3), 207-234.
- Kelsey, J. (2010). Embedding the neoliberal transformation of government services through trade in services agreements. In *Globalisation and the Quest for Social and Environmental Justice* (ss. 125-143). Routledge.
- ÖZKAL SAYAN İ. (2018). Türkiye’de Kamuda Taşeron İşçi İstihdamı: 696 Sayılı KHK’ya İlişkin Bir Değerlendirme, **Emek Araştırma Dergisi**, 3(2), 51 - 64.
- Şafak, C. (2004), “4857 Sayılı İş Kanunu Çerçevesinde Taşeron (Alt İşveren) Meselesi”, **TBB Dergisi**, Sayı 51: 111-132.
- 4857 Sayılı İş Kanunu ve Gerekçesi (2003), Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Yayın No: 234, Ankara.
- <https://www.memurlar.net/haber/550893/788-sayili-memurin-kanunu.html>, (12.09.2019).
- <http://ekonomi.haber7.com/ekonomi/haber/2592216-taseron-son-gelismeler-2018-bakan-kadroya-gecen-isci-sayisini-acikladi>, (14.09.2019).
- www.resmigazete.gov.tr, (17.11.2022).
- <http://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/>, (17.11.2022).
- <https://www.haberturk.com/ekonomi/is-yasam/haber/1213526-taseron-isciye-kadro-mujdesi>, (16.09.2019).
- <https://www.dogrulukpayi.com>, (28.12.2022).
- www.mevzuat.gov.tr, (17.11.2022).