

YEREL YÖNETİMLER, KAMU İHALE KANUNU VE İSTİHDAM REJİMİNİN DÖNÜŞÜMÜ

Ferit Serkan ÖNGEL¹

Öz

Türkiye’de kamu istihdamında, Kamu İhale Kanunu (KİK) çerçevesinde çalıştırılan işçilerin sayısı 2001 krizi sonrasında önemli bir artış kaydetmiştir. Kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması ve kamu harcamalarının sınırlandırılması, yeni kamu yönetiminin temel amaçları haline gelmiştir. Kamu istihdamının ihaleler yolu ile sağlanmasının yaygın bir uygulama haline gelmesi bu sürecin bir ürünüdür. İhale yolu ile istihdam meselesi ağırlıklı olarak İş Kanunu’nun ikinci maddesinde yer alan ve taşeronluğu sınırlandıran yasal düzenlemeye atıfla ele alınmaktadır. Ancak kamuda taşeronlaşma KİK ve söz konusu kanunda farklı dönemlerde yapılan ve yasanın kapsamını genişleten değişikliklerin bir sonucu olarak yaygınlaşmıştır. Böylelikle KİK kamu personel rejimini köklü şekilde etkileyen uygulamaların yasal dayanağını oluşturmuştur. Bu olgu somut olarak hizmet alım sözleşmelerindeki artış ile izlenebilmektedir.

Belediyeler taşeronlaşma sürecinden en çok etkilenen kurumlar olmuştur. Oysa belediyeler sosyal amaçlarla kurulmuş organizasyonlardır. Sosyal belediyecilikten neoliberal belediyeciliğe kayışla birlikte, belediyeler piyasa ve sosyal yardım temelinde yeniden yapılıyor, belediye çalışanlarının çalışma koşulları ve sözleşmeleri de bu süreçten etkilenmiştir.

Bu çalışmada Türkiye’de KİK ile taşeron çalışmanın nasıl yaygınlaştığı ve bunun özellikle belediyeler üzerindeki etkileri, yerel yönetimlerin dönüşümü üzerinden irdelenmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Kamu İhale Kanunu, Taşeronlaşma, Yönetişim, Katılımcılık.

¹ Doç. Dr., Gaziantep Üniversitesi, İslahiye İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, fsongel@gmail.com , ORCID: 0000-0002-1762-910X

LOCAL GOVERNMENTS, PUBLIC PROCUREMENT LAW AND TRANSFORMATION OF THE EMPLOYMENT REGIME

Abstract

In public employment in Turkey, the number of workers employed under the Public Procurement Law (PPL) increased significantly after the 2001 crisis. Marketisation of public services and limitation of public expenditures have become the main objectives of the new public administration. The fact that the provision of public employment through tenders has become a common practice is a product of this process. The issue of employment through tenders is mainly addressed with reference to the legal regulation in the second article of the Labour Law, which restricts subcontracting. However, subcontracting in the public sector has become widespread as a result of the amendments made to the PPL and the law in question in different periods, which expanded the scope of the law. Thus, the PPL has formed the legal basis for practices that have radically affected the public personnel regime. This phenomenon can be observed concretely with the increase in service procurement contracts.

Municipalities have been the institutions most affected by the subcontracting process. However, municipalities are organisations established for social purposes. With the shift from socialist municipalism to neoliberal municipalism, municipalities have been restructured on the basis of market and social aid, while the working conditions and contracts of municipal employees have also been affected by this process.

In this study, it is attempted to analyse how subcontracting has become widespread in Turkey through the PPL and its effects on municipalities in particular, through the transformation of local governments.

Keywords: Local Governments, Public Procurement Law, Subcontracting, Governance, Participation.

Giriş

1980'li yılların sonu ile yerel yönetimler önemli bir paradigma değişimi yaşamıştır. Bu değişim belediyeler açısından son 30 yıla damgasını vurmuştur. Yönetişim kavramı etrafında gelişen bu değişim, Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi ulusüstü kuruluşların ortaya koyduğu kimi tezlere dayanmaktadır. Bu kurumlara göre özellikle gelişmekte olan ülkelerde kötü yönetim ve yolsuzluklar,

merkezileşme politikaları tarafından teşvik edilmektedir. Dolayısıyla yerel dinamiklerin güçlendirilmesi (ademi merkezileşme), özel sektörün ve sivil toplumun dahil olduğu bir yönetim modelinin inşası ile mümkündür. Bu dolayısıyla kamu sektörü açısından bir dönüşüm öngörülmüştür (ILO 2001:15). Yönetişim kavramının ilk kullanıldığı metin olarak 1989 yılındaki Dünya Bankası raporu gösterilmektedir (Güler 2003:102). Söz konusu raporun girişinde Afrika deneyimi üzerinden “Geçmişte zayıf ekonomik performansın temel nedenlerinden biri kamu kurumlarının başarısızlığı olmuştur. Özel sektör girişimi ve piyasa mekanizmaları önemlidir, ancak bunlar iyi yönetimle el ele gitmelidir (verimli bir kamu hizmeti, güvenilir bir yargı sistemi ve halkına hesap verebilen bir idare vb.). Ayrıca hükümet ile yönetilenler arasında daha iyi bir dengeye ihtiyaç vardır” denilmektedir (WB 1989: xii).

Dünya Bankası, hızlı kentleşme sürecinin dünya genelinde yarattığı eşitsizlikleri yerel yönetimler üzerinden tanımlarken, hızla artan kentsel yoksulluğa dikkat çekmektedir. Bu süreçte kamu sektörünün önemine işaret edilmekte buna karşın, yerel yönetimlerin idaresinde özel sektör ve sivil toplumun katılımı mutlak bir unsur olarak ele alınmaktadır. DB’ye göre kentler ve kasabalar kalkınma mücadelesinin ön cephesini oluşturmaktadır (WB 2001:1). Yerel yönetimlerin diğer kamu kurumları, özel sektör ve kent sakinleri ile ortaklaşa olarak temel hizmetlerin sunumunu ve finansmanını sağladıkları bir model, kent toplumunun refahını ve üretkenliğini teşvik edecektir. Bu model kentsel yönetim modelidir. Kendisini de bu süreçte dönüştürücü bir güç olarak gören DB 1980’lerin sonlarından itibaren kentsel projelerin artan bir şekilde politika reformu ve kurumsal değişime odaklandığına, kendilerinin bu alanda aktif bir tutum aldığına dikkat çekmektedir: “Demokratikleşme, adem-i merkeziyetçilik ve kamu-özel sektör ortaklığı bu paydaşlar arasındaki iletişimi ve işbirliğini güçlendirdikçe, kentsel kalkınmaya daha bütüncül bir yaklaşım gerekmektedir ve bu yaklaşım bankanın yeni stratejisinin temelini oluşturmaktadır” (WB 2001:6).

Görüldüğü gibi paradigma değişimi için önerilerin ana temasını, siyasi gücün yerel yönetimlere aktarılmasını amaçlayan âdem-i merkeziyetçiliğe yapılan vurgu oluşturmaktadır. Bu süreçte görece büyük bir nüfusa (5 milyondan fazla) sahip gelişmekte olan ve geçiş dönemindeki ülkelerin dörtte üçünden fazlasının ademi merkeziyetçilik programlarına başladığı tahmin edilmektedir (ILO 2001:15). Bu dönem

hiç şüphe yok ki yerel hizmetlerde piyasalaştırma ve özelleştirme süreçlerini de belirlemektedir.²

Tarihsel olarak yerel yönetimler somut bir ihtiyacın üzerinden şekillenmiştir. Sanayi devrimi ile yaşanan hızlı kentleşme, işçi sınıfını önemli bir aktör olarak ortaya çıkarmıştır. İşçiler bir yandan (oy hakkı talebi vb. taleplerle) siyasallaşırken, diğer yandan dayanışma temelinde kurdukları örgütler ile (sendikalar, kooperatifler vb.) içinde buldukları olumsuzlukları aşmaya çalışmışlardır (bkz. Öngel (2023), Thompson (2006)). Bu sorunların bir kısmı, kanalizasyon, çöplerin toplanması, temiz suya erişim ve sağlıklı konutlarda barınma ihtiyacı gibi kentleşme ile ilgilidir (Bayramoğlu 2015:17). 1873 ve 1896 yılları arasında sanayileşmiş Avrupa ciddi ekonomik buhran ile sarsılmış, kitle ve sınıf partilerinin güçlenmesi, oy verme hakkının genişlemesi Avrupa'daki parlamentoların yapısını değiştirdiği gibi yerel hizmetlerin güçlenmesine ve aynı zamanda radikal ve sol partilerin buraları kontrolü altına almasına neden olmuştur. Belediye meclislerini başarıyla ele geçiren sosyalist gruplar, tek başlarına ya da diğer partilerle ittifak halinde, bunları gelecekteki bir toplumun tasarımı için deneysel laboratuvarlar olarak kullanmaya ve özellikle belediye hizmetlerini proleter kitlelerin acil ihtiyaçlarını eğitim, hijyen ve tıbbi bakım (özellikle toplumun zayıf üyeleri, çocuklar, anneler ve yaşlılar için), barınma, yiyecek, giyecek, ilaç dağıtımı vb. karşılamak için araçlar olarak kullanmaya başlamışlardır (Dogliani 2022:576).

“Belediye sosyalizmi”, kamu hizmetlerinin belediye mülkiyetinde olması fikrini belirtmek için kullanılan bir terimdir. Belediye mülkiyetini savunanlar, kamu hizmet şirketlerinin özel mülkiyetin tüm anlamlarıyla ayrıcalığın simgesi olduğu düşüncesindeydiler. Kamu hizmeti şirketleri doğal tekellerdi. Devletin bu şirketlerin imtiyazlarını

² Özelleştirme, mülkiyet, yönetim, finansman veya kontrol açısından varlıkların kamudan özel sektöre devredilmesiyle ilişkilendirilen bir terimdir. En dar anlamıyla kamu varlıklarının satışı ve özel sektöre devredilmesi anlamına gelse de liberalleşme ve deregülasyon politikalarıyla bağlantılı olarak, devletin düzenleyici rolünün azalmasıyla da ilişkilendirilmektedir. Bu bağlamda özelleştirme, kamu hizmetlerinin sunumuna özel sektörün katılımını teşvik etmeye yönelik tüm çabaları (varlık satışları, hizmet sözleşmeleri, devletin halen kamu sektörü tarafından sağlanan hizmetler için ücret aldığı ücretleri, devletin ortak bir projeyi finanse ettiği, yönettiği ve riski özel sektörle paylaştığı özel-kamu ortaklıkları; ve özel sektör firmalarının kamu sektörü piyasalarına girmesini engelleyen yasal hükümlerin kaldırılmasını içeren serbestleştirme vb.) içerecek şekilde giderek daha geniş bir tanıma sahip olmuştur. Özelleştirme için, hizmetin mülkiyetinin ve kontrolünün tamamen özel sektöre devredilmesi zorunlu değildir ve bu durumda "piyasalaştırma" terimi genellikle özelleştirme ile birbirinin yerine kullanılmaktadır (ILO 2001:5).

birkaç kişiye vererek, halkın tümünün üzerinden zengin olma hakkını vermesine karşı çıkıyorlardı (Bremner 1950:477-480).

Yirminci yüzyılın ilk yarısındaki belediye hareketi, çeşitli siyasi geçmişlere sahip birçok Avrupalı ve Amerikalı tarafından paylaşılan amaç ve eylemlere olan inancı ifade etmekteydi. Bu kişiler belediyeleri, ilgili ülkenin siyasi inancına veya yasal sistemine meydan okumadan köklü sosyoekonomik değişiklikleri uygulamak için en iyi yer olarak görmekteydi. Dolayısıyla belediyecilik hareketi üyelerinin kişiliklerine ve ortak bir amaç peşinde koşan kurumların (partiler, belediyeler veya belediye federasyonları) doğasına göre farklılık gösteren ağlardan oluşan karmaşık bir hareketti (Dogliani 2022: 573).

Bayramoğlu (2015:17) 1850'lilerden başlayıp ana hatlarıyla 1980'lere kadar hakimiyetini sürdüren belediyeciliğin, kamu motiflerinin olduğu bir belediyecilik olduğunu ifade etmektedir. Ancak tek özelliği bu değildir. Bu belediyecilik aynı zamanda toplumsal hareketlerle bağlantılı olarak şekillenmektedir. Bunlar büyük şehirlerdeki kamu hizmeti çalışanlarını (gaz, su, elektrik, ulaşım, yol ve kanalizasyon sistemleri, çöp toplama vb.) temsil eden sendikalar, kooperatifler ve özellikle Birinci Dünya Savaşı'na giden on yılda keskinleşen fiyat ve kira artışlarına karşı çıkan tüketici ve kiracı dernekleri ve birlikleridir. Bu hareket uluslararası kent hareketiyle ittifak kurmuş, sosyal konutlar, bahçe kentler, işçi sınıfı siteleri ve büyük kent merkezleri, yeni gelişim alanları ve kamusal açık alanlar oluşturmuşlardır (Dogliani 2022:583-584).

Bu anlamda DB gibi ulusüstü organizasyonların, özel sektörü de kent yönetimine dahil ettiği, sermaye birikiminin ihtiyaçlarını önceleyen, neoliberal yönetim temelli katılımcılık modelinden çok önce, sendikalar, kooperatifler, kiracı dernekleri vb. üzerinden şekillenen, toplumcu ve katılımcı bir model belediye hareketinin temel taşıyıcısı olmuştur.

Devlet kurumlarının (kamu kurumları, belediyeler vb.) kamu hizmeti sağlayan bir aktör haline gelmesi özellikle ikinci dünya savaşından sonraki dönemde, toplumsal örgütlenmenin gücüyle birlikte, sosyal politika araçlarının çeşitlenmesine aracılık etmiştir. Ancak 1970'lerin krizi devlet kurumları üzerindeki mali baskıyı artırmış, sendikaların etkinliğini kıran ve piyasanın önünü açan politikaları gündeme getirmiştir. Bu da kamu yönetimi literatüründe, bundan sonra "Yeni Kamu Yönetimi" olarak adlandırılan işletme benzeri yönetim yaklaşımlarına daha fazla odaklanılmış, bu dönemde, hizmetlerin özelleştirilmesinin yanı sıra, dış kaynak kullanımı ve

sözleşmeli personel alımı da gerçekleşmiştir (Puolokainen ve Jaansoo 2018:603-605). Bu süreç yerel yönetimlerin sermaye birikiminin ihtiyaçlarına göre yapılanmasının önünü açmıştır³.

Yerel yönetimler tarafından kamu yararı ekseninde gerçekleştirilen kamu hizmetlerinin, yeni dönemde farklı araçlarla özel sektöre terk edilmesi, bu alanda önceliğin, toplumun ihtiyaçlarından piyasanın ihtiyaçlarına kayması anlamına gelmektedir. Nitekim Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP 2020:4) bir yandan metropolleşmeyi bir fırsat olarak görürken, diğer yandan dayanıklı kentlerin, iklim değişikliği meselesinin merkezine özel sektörü koymakta, kaynakların, kentlerin dayanıklı hale gelmesi için, özel sektör eli ile yürütülmesine önem vermektedir.

Yerel yönetimler ve kentler açısından köklü değişikliklerin yaşandığı bir süreçte, özellikle 20. yüzyılın sonları ve 21. yüzyılın başlarında, Latin Amerika yerel yönetimler anlamında önemli bir laboratuvara dönüşmüştür⁴. Goldfrank ve Schrank (2009) Latin Amerika deneyimleri üzerinden yaptıkları analizde, kente yönelik neoliberal ve sosyalist yaklaşımlar üzerinden bir okuma yapmaktadır. Latin Amerika'daki deneyimler üzerinden başvurdukları kavramsallaştırmaya göre neoliberal yaklaşım doğrudan yabancı yatırımları çekmek ve elde tutmak için vergi indirimleri, düzenleyici geri dönüşler ve örgütlü emeğin bastırılmasını kullanırken, sosyalistler dağıtım öncelik vermekte ve bu nedenle yurttaşları istihdam etmek ve güçlendirmek için sosyal kaynakları, kredi düzenlemelerini ve kitle örgütlerini harekete geçirmektedir. Sosyalist belediyeçilik kente gelecek yatırımları ve gelir getirici faaliyetleri zorlaştırırken, neoliberal belediyeçilik sosyal hakların altını oymaktadır. Serbest ticaret bölgeleri belediye neoliberalizminin karakteristik özellikleriyse, katılımcı politikalar, kamu harcamaları, kooperatif konutları, sağlık klinikleri ve anaokulları gibi hizmetlerin ortaklaşa sağlanması belediye sosyalizminin ayırt edici özellikleri olarak değerlendirilmektedir.

³ 1980 sonrası dönemde kapitalist piyasa ilişkileri içinde, mekansal biçimdeki değişimleri çözümlmek için, sermaye birikim sürecinin özelliklerine dikkat çeken bir çalışmada, Türkiye özelinde otuz Büyükşehir Belediyesi'nin 2009-2013 ve 2014-2018 dönemlerinin gelir ve gider bütçeleri analiz edilmiştir. Söz konusu çalışmada, sanayi/ticaret merkezi olan illerde uzun vadeli sermaye birikimine katkı sağlayacak sermaye giderlerinin önemli olduğunu, diğer illerde ise kısa vadeli sermaye birikimine katkı sağlayacak mal ve hizmet alım giderlerinin öne çıktığı tespit edilmekte, nihayetinde, belediyelerin sermaye birikimini destekleyen toplumsal bir rol üstlendiğine işaret edilmektedir (Doğan ve Akın 2021:762).

⁴ Brezilya'nın Porto Alegre kentinde başlayan katılımcı bütçe uygulaması bu süreçte alternatif bir model haline gelmiştir.

Yerel yönetimler, kamu yönetiminin önemli bir parçası ve demokrasinin temel bir unsuru olarak ele alınsa da kenti oluşturan farklı aktörlerin güç ilişkileri üzerinden şekillenmektedir. Sendikaların, kooperatiflerin, kent hakkı temelinde örgütlenmiş toplumsal hareketlerin etkisizleştiği bir süreçte, kolektivizm gerilemekte bireysel beklentiler öne çıkmaktadır. Bu da gelir artışı ve rant beklentisini hakim hale getirmekte, dağıtım politikalarına ilgiyi azaltmaktadır. Böylelikle daha etkin kaynak yaratma potansiyeline sahip olan neoliberal belediyelerin güçlenmesine neden olmaktadır. Bu koşullarda kentsel eşitsizlikler kalıcılaşmakta, dayanışma temelli belediyeçilik, rıza üretimi ve patronaj ilişkileri temelinde yapılanmış yardım mekanizmalarına dönüşmektedir. Kamusal hizmetler ise sermaye birikimi ihtiyaçları üzerinden yapılanmaktadır.

Türkiye’de de benzer bir süreç yaşanmış, belediyeler piyasa ve sosyal yardım temelinde yeniden yapılanırken, belediye çalışanlarının çalışma koşulları ve sözleşmeleri de bu süreçten etkilenmiştir. Bu çalışmada Türkiye’de 1980, özellikle de 2000 sonrası dönemde KİK ile taşeron çalışmanın nasıl yaygınlaştığı ve bunun belediyeler üzerindeki etkileri, yerel yönetimlerin dönüşümü üzerinden irdelenmeye çalışılmıştır.

1. Sosyal Yardım ve Güvencesizlik

Yukarıda ifade edildiği gibi neoliberal politikalar, Türkiye özelinde de dünyadaki diğer deneyimler gibi, bir yandan belediye hizmetlerinin gördürülmesini firmalar üzerinden piyasa dinamiklerine terk ederken, belediye işçilerinin güvencesiz çalışmasının da önünü açmıştır. Bu süreçte sendikal hareket güçsüzleşmiş, çalışma koşulları kötüleşmiştir. Bu yapılırken kayırmacı politikalarla, vakıflar ve cemaatler de kullanılarak bir sosyal yardım rejimi inşa edilmiştir. Koray ve Temiz (2014:24), devletin sosyal yardımlara bu dönemde daha fazla ağırlık verdiğine dikkat çekmekte, tüm liberal modeller açısından “yararcı” ve en geride kalana yardıma yönelik yaklaşımların esas olduğunu, buradaki beklenen yararın, daha çok sistemin meşruiyeti ve devamlılığını amaçladığını ifade etmektedir.

Bu anlamda Koray ve Temiz (2014: 21), sosyal belediyeçiliği sosyal politika alanında benimsenen yaklaşım ve hedefler açısından “toplumcu veya sosyal refah belediyeçiliği” ile “liberal veya sosyal yardım belediyeçiliği” olarak ikiye ayırmaktadır. Nitekim 2000’li yıllardaki AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi) belediyelerinin icraatları, bir ayağı neoliberalizme diğer ayağı ise yerel iletişim kanalları

aracılığıyla yürütülen sosyal yardım temelli sosyal politika uygulamalarına basmıştır (Durmaz 2016: 151). Gürakar (2018: 167-168), her ne kadar 2011 yılından itibaren tekrar bir merkezileşme sürecine girilmiş olsa da özellikle AB üyelik sürecinin getirdiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyum sağlama gereğinin itici gücüyle, 2004-2011 yılları arasında Türkiye'de yerelleşme adına belli çabaların varlığına dikkat çekmektedir. Bu dönemde belediyelerin mali özerkliklerinin geliştirilmesi adına adımlar atılmış, belediyelerin görev ve sorumlulukları turizm, tanıtım, sosyal hizmet yardımı, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi gibi yeni alanlara doğru gelişmiştir. Ayrıca belediyelere rant üretimi açısından yeni olanaklar sağlayan kentsel dönüşüm ve konut üretimi adına şirketler kurmak, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açmak, sözleşmeli personel çalıştırmak gibi yeni yetkiler tanımlanmıştır.

Bu kapsamda AKP belediyeleri eliyle belediyecilik anlamında uygulamaya sokulan, geniş kapsamda da değerlendirebileceğimiz, önemli sosyal politika araçları kullanılsa da bunların büyük oranda “yarararı” bir biçimde ele alındığı söylenebilir. Söz konusu belediyecilik anlayışı, sosyal yardım mekanizmalarına ağırlık veren bir sosyal politikayı, meşruiyet alanını geliştiren yararlı bir enstrüman olarak görmüş, rant temelli ve piyasa dinamiklerinin beklentilerini odağına alan yaklaşımı ile, kentte eşitsizliklerin üretilmesine, doğanın tahribine, kent sorunların derinleşmesine, kentlerin kimliksizleşmesine, ideolojik amaçlarla yeniden yapılanmasına neden olmuştur⁵.

Durmaz (2016:159), neoliberal dönüşümle birlikte sosyal sigortaların sosyal yardımlar lehine geri plana itildiğini söylemekte, özellikle, yüksek işsizlik oranları ve kayıt-dışı istihdam tarafından karakterize edilen sosyo-ekonomik bir yapıda, sosyal yardımların daha yaygın hale geldiğine, zira çalışma yaşamı üzerine temellendirilmiş olan sosyal sigorta sisteminin böyle bir alanda kendine yer bulabilmesini kolay olmadığına dikkat çekmektedir: “Çalışmanın fiilen bir hak olmaktan çıktığı, reel ücret düzeylerinin baskılandığı, eğitim ve sağlık alanındaki piyasa hakimiyetinin sürekli genişlediği koşullarda sosyal yardımlar, neoliberalizmin yarattığı tahribatı sürdürülebilir kılmanın da bir aracı olarak tasavvur edilir. Bu durum, sanıldığı gibi aksine, toplumsal sınıflar arasındaki ilişkilere kapitalist sınıflar lehine bir müdahaleden başka bir şey değildir”.

⁵ 6 Şubat 2023 tarihinde Kahramanmaraş merkezli yaşanan depremin sonuçları bu dönemde oluşan yapı stoğunun niteliği ortaya koymuştur.

Neoliberal dönemde belediyeler kamu hizmetlerinin piyasa açılmasına direnç gösterememiş hatta kendine sağlanan olanaklar üzerinden bunu bir fırsat olarak görmüşlerdir. Yerelleşme politikalarıyla, merkezden kendilerine yetki devredildikçe yetki ve sorumlulukları açısından güçlenen belediyeler bununla birlikte, bir yandan merkezi hükümet politikaları sonucunda artan işsizlik, diğer yandan ise yerel kamu hizmetlerinin giderek yüksek bir fiyattan sunulmasının, belediyeleri sürüklediği açmazla karşı karşıya kalmışlardır. Bu anlamda belediyeler sosyal güvenliği sosyal yardımlarla ikame eden merkezi hükümet politikalarında sosyal yardım dağıtıcısı olmak şeklinde bir işlevi üstlenmiştir (Bayramoğlu 2015:17). Bu sürecin bir çıktısı da belediye hizmetlerinin taşeronlaşması, belediye işçilerinin güvencesizleştirilmesidir.

2. Taşeronlaşma Süreci ve Kamu İhale Kanunu

Yukarıda da ifade edildiği gibi neoliberal politikalar ile yerel yönetimler bir yandan emek maliyetlerini aşağı çeken bir unsur olarak kullanılırken, diğer yandan kentsel hizmetlerin sunumu, giderek daha fazla piyasa aktörlerinin belirlediği ve sınıflar mücadelesinde güç dengesini piyasa ve siyasal iktidarla ilişkili unsurlar lehine dönüştüren bir sürecin önünü açmıştır.

Nitekim 1980'lerle birlikte kamu hizmeti reformlarının dünya çapında hükümetlerin, sosyal tarafların ve uluslararası kalkınma ajanslarının ilgi odağı olduğuna dikkat çekilmekte, bu reformların, küreselleşme ve liberalleşme bağlamında devletin rolünü yeniden tanımlamanın ve kamu hizmetinin verimliliği ve etkinliğine yönelik eleştirilere yanıt vermenin merkezinde yer aldığına işaret edilmektedir. Ademi merkezizetçilik söylemi ve özelleştirme politikaları, özellikle işgücü üzerinde, yeni sorun alanları oluşturmuştur. Ancak alana yönelik çoğu çalışma kamu mal ve hizmetlerinin sağlanması, bunların kalitesi, maliyeti ve verimliliğine odaklanırken, desantralizasyon ve özelleştirmenin belediye düzeyinde kamu mal ve hizmetlerini sağlayan işgücü üzerindeki etkisini görmezden gelmektedir (ILO 2001:3).

ILO (2001: 55) raporunda uygulanan politikaların etkilerini şu şekilde özetlemektedir:

“İnsana yakışır işin genel olarak hizmet sektörlerinde verimlilik ve kalite ile ilişkisinin, bu sektörlerin yüksek emek yoğunluğuna bağlı olduğu açıktır. Bu durum özellikle belediye hizmetleri sunan sektörler için geçerli görünmektedir. Bu tür hizmetlerde kamu yararı ve yerel katılım, ilgili tüm personelin çok yüksek bir bağlılık göstermesini

gerektirir. Bu bağlılık aynı zamanda "kamu hizmeti ahlakı" olarak da adlandırılır. Personel için uygun çalışma ve istihdam koşullarına dayanan, kalite ve verimliliği sağlayan kamu hizmeti değerlerinin, özel sektör değer ve ilkelerinin devreye girmesi halinde zaman zaman tehlikeye girdiği hissedilmektedir. Hizmetler özel sektöre devredildiğinde, ilgili personel için istihdam şartları ve koşulları ile istihdam seviyeleri üzerinde önemli bir etki olmuştur. Belediyelerde, bir hizmet kurum içinde tutulsa bile, rekabetçi ihale süreci genellikle önemli iş kayıplarına, iş yoğunluğuna ve istihdamda kalanlar için daha az iş güvencesine yol açmıştır. Ayrıca, ticari değerlerin kamu hizmetlerini etkilediği ve bu değerlerin hizmet standartlarına zarar verecek şekilde mali göstergelere öncelik verdiği yönünde, en güçlü şekilde profesyonel personel tarafından dile getirilen ve giderek artan bir endişe söz konusudur.”

Buna göre neoliberal belediyeçiliğin hedefi, sadece sermaye birikiminin ihtiyaçlarına göre yerel yönetimleri araçsallaştırması değil, buna hizmet etmek üzere, belediye işçilerinin çalışma, gelir ve yaşam koşullarının kötüleşmesidir.

Kamu sektöründe taşeronlaşma ve fason üretim, 24 Ocak 1980 istikrar programı sonrasında gündeme gelmiş ve sistemli bir biçimde yerleştirilmiştir. 1985 yılında Beyoğlu Belediyesi temizlik hizmetlerini daha ucuza mal etmek iddiasıyla bu işlerin bir bölümünü müteahhitte vermiştir. 1980’li yılların ikinci yarısında özellikle belediyelerde taşeronluk modası yaygınlaşmıştır. Adana Büyükşehir Belediye Başkanı Aytaç Durak 1988 yılında temizlik işlerini özel sektöre devretmiştir (Koç 2001:3).

Ancak, Türkiye’de çalışma hayatında taşeronluğun temel ve görünür bir sorun olarak açığa çıkması 2001 krizi sonrasında hayata geçirilen yapısal reformların bir sonucudur. Kamuda reform talebinin IMF ve Dünya Bankası gibi çokuluslu finans kuruluşları tarafından sıklıkla dile getirildiği, hatta bu talebin ulus devletler üzerinde, borçlandırma mekanizmaları üzerinden örgütlendiğine değinmiştik.

Yüksek borç ve faiz yükü nedeniyle sürekli olarak açık veren kamu maliyesinin faiz dışı fazla hedefine kitlenerek, kamu hizmetlerini daraltıcı bir yönelime girmesi, beraberinde devletin asli ve sürekli işlevleri olarak görülen kamu hizmetlerinin, piyasalaştırılmasının ve kamu maliyetlerini aşağıya çekecek düzenlemelerin hayata geçirilmesinin temel amaç haline geldiği bir yapıyı açığa çıkarmıştır (BSB 2007).

Taşeronluğun kamuda yaygın bir uygulama haline gelmesi bu sürecin bir ürünüdür. Kamuda taşeronluk meselesi ağırlıklı olarak İş

Kanunu'nun ikinci maddesinde yer alan ve taşeronluğu sınırlandıran yasal düzenlemeye atıfla ele alınmaktadır (Özveri 2010; Şafak 2004). Ancak biz bu yazıda, taşeronlaşma uygulaması ile Kamu İhale Kanunu arasındaki ilişkiye dikkat çekmek istiyoruz.

Ercan ve Oğuz (2006: 167), Türkiye'de kamu ihale sistemine ilişkin düzenlemelerin değişimini neoliberalizmin gelişimi içinde değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmekte ve Türkiye'de neoliberalizmin gelişiminde kabaca iki dönemden söz edebileceğine vurgu yapmaktadır. Bunlardan birincisi 1980'lerin başından 1990'ların sonuna kadar süren ilk dönemdir. Bu dönem özelleştirme, deregülasyon, ihracatın desteklenmesi, uluslararası tahkim, döviz kurunun serbestleştirilmesi gibi bir dizi politika ile toplumsal ilişkilerin piyasa ilkesine göre yeniden düzenlenmesini ve bu ilke doğrultusunda dünya kapitalizmiyle eklemlenme sürecinin önündeki engellerin kaldırılmasını içermektedir. 1990'lı yılların sonunda başlayan ikinci dönem ise, ilk dönemde gerçekleştirilen neoliberal reformların bir dizi yasal düzenleme ile kurumsallaştırılmasını ve devletin piyasa yönelimli uluslararasılaşma ilkesi doğrultusunda köklü bir biçimde dönüştürülmesini hedeflemiştir. Kamu İhale Yasası'ndaki değişiklikler, bu ikinci döneme ait yeniden yapılanma sürecinin bir parçası olarak gündeme gelmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (Mevzuat 2019a) ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu (Mevzuat 2019b) 1.1.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Her iki kanun da bu alandaki uluslararası standartlara uyumu, ihalelerde açıklık, rekabet ve eşit muameleyi sağlamayı, uluslararası rekabeti, uygulama projesine dayalı anahtar teslimi götürü bedel sözleşme yapılmasını esas alan bir yaklaşıma sahip olma amacındadır. Ancak bu yasalar söz konusu amaçlarının yanında kamu personel rejimini köklü şekilde etkileyen alt işverenlik uygulamalarının yasal dayanağını oluşturmuştur⁶. Bu olgu somut olarak hizmet alım sözleşmelerindeki artış ile izlenebilmektedir. Hizmet alımları kapsamında yapılan ihaleler 2003-2017 döneminde 40 kattan fazla artmış 1,2 milyar TL'den 48 milyar TL'ye yükselmiştir. 2022 yılında ise 2018 yılında yayınlanan yönetmeliğe rağmen⁷ artarak 90 milyara ulaşmış, bu dönemde hizmet alımlarında doğrudan temin ve istisna kapsamı ciddi düzeyde artmıştır (Tablo 1).

⁶ Buna karşın bu çerçevedeki alt-işverenlik uygulamalarının çoğunlukla İş Kanunu'nun 2. Maddesi ile çeliştiği görülmektedir.

⁷ Aşağıda ilgili düzenlemeden bahsedilmektedir.

Yıllar	Kamu Alımları*	Doğrudan Temin	İstisna	Toplam	İhale Usullerine Göre/Toplam
2003	1.159	104		1.263	91,8%
2005	3.956	944	623	5.523	71,6%
2009	20.004	1.010	1.704	22.718	88,1%
2017	48.025	821	4.426	53.272	90,2%
2022	89.648	11.714	21.301	122.662	73,1%

Tablo 1-Hizmet Alım İhalelerinin Yıllara Göre Dağılımı (Milyon TL)

Kaynak: Farklı tarihlere ait kamu ihale istatistiklerinden yazar tarafından derlenmiştir (KİK 2023).

Kamu İhale Kanunu'nun gerekçesinde “Kamu harcaması gerektiren işlere özgü ihalelerde yeni uygulamaların hayata geçirilebilmesi ve harcama yapılması ile gelir elde edilmesine yönelik ihalelerin kendine özgü niteliklerine uygun olarak ihtiyaçlara cevap verecek şekilde ayrı kanunlarda düzenlenmesi gerekmektedir. Devletin bu işlere ilişkin ihale mevzuatının Avrupa Birliği ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kuruluşların ihale mevzuatına paralel hale getirilebilmesi için, kamu harcaması yapılmasını gerektiren mal veya hizmet alımları ile yapım işleri bu Kanun kapsamına alınmıştır” denilmektedir (KİK 2019). Kanun kapsamına alınan “hizmet alımları” taşeronlaşma sürecinin araçlarından biri olmuştur.

Bilindiği üzere T.C. Anayasası'nın 128. Maddesi'nde “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” denilmektedir (TBMM 2019). Bayramoğlu (2015:85), bir kamu hizmetinin devlet veya diğer kamu tüzel kişilikleri tarafından gördürülmesinin temel ilke olarak kabul edilmesinin, siyasal mantığa dayalı kamu hizmeti örgütlenmesi anlamına geldiğini ve Türkiye’de buna “emanet usulü” adı verildiğini söylemekte, bu anlayışın 1 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe giren Kamu İhale Kanunu ile kaldırıldığını yerine ekonomik mantığa dayalı rekabet ilkesinin getirildiğini ifade etmekte ve kamu hizmetlerinin gördürülme biçimlerinin genellikle dört grup altında toplandığını ifade etmektedir:

- 1) Doğrudan kamu/belediye yönetimi ve personeli tarafından sunulan kamu hizmetleri.
- 2) Doğrudan olmasa da devlete/belediyeye bağlı ama ayrı örgütlülüğe sahip birimler eliyle kamu hizmetlerin sunulması.

* Kanun Kapsamında Belirtilen İhale Usullerine Göre Yürütülen

3) İşlevsel özelleştirme yoluyla kamu hizmetinin sunulması.
Kamu hizmetlerinin piyasadan temin edilmesi.

4) Maddi özelleştirme yoluyla, mülkiyetin kısmen ya da tamamen el değiştirmesi ile kamu hizmetinin sunulması (Özelleştirme ve karma şirketler).

Bunlardan son ikisi neoliberal dönemde baskınlık kazanmıştır (Bayramoğlu 2015:86). Taşeronlaşma bu son iki kategori içinde değerlendirilmektedir. Taşeronlaşma sürecinin en önemli işlevlerinden biri de kayırmacılık mekanizmalarını işletmeye olanak tanınmasıdır:

“AKP sadece genel seçimler değil yerel seçimlerde de performansını artırdıkça merkezi yönetim-yerel yönetimler daha fazla işbirliğine gitmeye başlamış, yerel yönetimlerin sorumluluk, otorite ve yetki alanlarını genişleten yasal düzenlemeler ile birlikte de seçmenin hayatına dokunan çeşitli boyutlardaki projeler ve hizmetler özel sektör firmalarına ihale edilmek suretiyle yürütülmüştür. Çevre temizliği ve düzenlenmesi, katı atık yönetimi, parklar gibi kamusal alanların yapımı ve bakımı gibi hizmetler, belediyeler ve özel sektör arasındaki işbirliğinin en yaygın örneklerinde biridir. İlaveten KİPTAŞ gibi konut üretiminde aktif belediye şirketleri de kimi inşaat projelerini özel sektör müteahhitlerine ihale edilmiştir” (Gürakar 2008:168).

Sonuçta belediyelerde taşeron çalışmanın yaygınlaşması merkezi politikaların da bir neticesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Belediyelerde taşeronlaşma özellikle 2009 yılı sonrasında hızlı bir gelişim göstermiştir. Mahalli idarelerde hizmet satın alma yöntemiyle çalıştırılan taşeron işçilerinin sayısı 2017 yılında 340 binin üzerine çıkmıştır. Mahalli idarelerdeki taşeron işçilerinin toplam sayısı 2010 yılında memur, sözleşmeli, sürekli ve geçici işçi sayısının toplamının yarısı iken 2017 yılında 1.5 katıdır. Sürekli işçi sayısında 2011 yılında sert bir düşüş görülmektedir (Tablo 2). Bunun nedeni 2011 yılında yürürlüğe giren 13 Şubat 2011 tarihli ve 6111 sayılı *Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*'dur (Mevzuat 2019c). Kanunun 166. Maddesi ile sürekli işçi kadrolarındaki işçilerin ihtiyaç fazlası olarak tanımlanarak başka kurumlara nakledilmesine olanak tanınmıştır. Buna göre il özel idarelerinin sürekli işçi kadrolarında çalışan “ihtiyaç fazlası işçiler”, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün taşra teşkilatındaki sürekli işçi kadrolarına, belediyelerin (bağlı kuruluşları hariç) sürekli işçi kadrolarında çalışan “ihtiyaç fazlası işçiler”, Milli Eğitim Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü'nün taşra teşkilatındaki sürekli işçilerin

kadroları ile sürekli işçi norm kadro dâhilinde olmak üzere ihtiyacı bulunan mahalli idarelere atanması kararlaştırılmıştır. Ancak bu madde kapsamında işçi nakleden mahalli idarelerin nakil sonrasında oluşan işçi sayısında beş yıl süreyle artış yapamayacağı, bu belediyelere üç yıl süreyle hizmet alımı için destek verileceği söylenmektedir. Bu yasa belediyelere taşeronlaşma için bir fırsat vermiştir.

Statü	Memur (1)	Sözleşmeli Personel (2)	Sürekli İşçi (3)	Geçici İşçi (4)	Toplam (5) (1+2+3+4)	Hizmet Alımı İle Çalıştırılan İşçi sayısı (Taşeron)/Mahalli İdare Şirketleri (6)	Genel Toplam (5+6)
2009	96.381	23.475	171.326	10.318	301.500		301.500
2010	99.326	16.626	162.542	9.593	288.087	140.618	428.705
2011	103.327	19.152	135.111	8.004	265.594	158.467	424.061
2012	103.071	22.962	126.487	8.169	260.689	180.246	440.935
2013	125.713	1.710	121.637	9.992	259.052	207.915	466.967
2014	126.261	4.638	120.511	7.614	259.024	223.372	482.396
2015	117.000	10.037	96.412	6.205	229.654	312.174	541.828
2016	114.966	13.524	88.674	5.889	223.053	347.302	570.355
2017	114.854	14.488	86.585	5.879	221.806	343.548	565.354
2018	110.924	20.044	75.270	7.589	213.827	480.634	694.461
2019	110.324	20.558	72.323	4.933	208.138	482.542	690.680
2020	108.552	22.235	67.395	6.387	204.569	503.163	707.732
2021	109.449	25.493	61.276	3.866	200.084	536.579	736.663
2022	109.707	35.424	56.792	3.961	205.884	574.763	780.647

Tablo 2- Hizmet Alımı ile Alınan İşçiler ve Diğer Belediye Personeli (Memur, Sözleşmeli, Sürekli ve Geçici İşçileri) Sayıları (Belediyeler)

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verilerinden yazar tarafından derlenmiştir (MİGM 2019 a,b,c,d,e, MİGM 2022 a,b,c,d,e)

Yasal teşviklerle desteklenen hizmet alımları ile taşeron işçilerin sayısındaki artış dikkat çekicidir. Bunda elbette küreselleşme süreci ile gündeme gelen emek piyasalarının esnekleştirilmesine yönelik politikalar kritik bir rol oynamıştır. Mevcutta işverenlerin işçi üzerindeki tasarruf alanını genişleten esnekliğin pek çok çeşidi bulunmaktadır. Ücret esnekliği talepteki değişikliklere göre ücretler üzerinde oynayabilmeye olanak sağlamaktadır. İstihdamda esneklik,

firmaların istihdam düzeylerini kolayca ve masrafsız bir şekilde değiştirebilmesine olanak sağlayan iş güvencesini hedefleyen bir sistemdir. İş esnekliği ise çalışanların şirket içerisinde oradan oraya transfer edilmesine olanak tanıyan bir esneklik biçimidir. Vasıflarda esneklik işçilerin vasıflarının kolayca ayarlanması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla esneklik, çalışanları sistematik olarak daha güvencesiz hale getirmenin bir aracıdır (Standing 2014:19). Belediyelerde de gündeme gelen tam olarak budur.

Nitekim Sayan (2018: 56), belediyelerde ihale sistemi ve taşeron firmalar üzerinden işçi çalıştırılmasının özellikle tercih edildiğini söylemektedir. Bunun en önemli nedeninin ise 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesinin belediyelerin personel giderlerine, yani personel istihdamı konusuna getirdiği kısıtlamalardır. Söz konusu maddeye göre belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz: Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz.

Soma'da gerçekleşen ve 301 maden işçinin hayatın kaybetmesine sebep olan katliam sonrasında, taşeronlaşma politikalarına karşı yükselen itirazlar yeni bir düzenlemeyi zorunlu kılmıştır. Böylelikle 2008 yılında kolaylaştırılan hizmet alımı, 2014 yılında yasal sınırlarına çekilmeye çalışılmıştır. Buna karşın 7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 67. maddesi ile diğer kanunların hizmet alımına ilişkin özel hükümleri saklı tutulmuştur (Resmi Gazete 11/09/2014, Mevzuat 2019a, Mevzuat 2019b).

Aynı zamanda belediyelerde memur, sözleşmeli, geçici işçi ve sürekli içi kadrolarının yanında taşeron işçilerinin varlığı ve bunların örgütlülük düzeyleri, işçilerin sosyal ekonomik haklarını da doğrudan etkileyen sonuçlar yaratmıştır. Belediye işçilerinin ücret düzeyi üzerine yapılan bir çalışmada, bu kapsamda, iki temel bulguya ulaşılmıştır. Bunlardan ilki, işçilerin sendikali ve toplu iş sözleşmeli çalışma geçmişinin, sahip oldukları ekonomik ve sosyal hakların düzeyini belirlediğidir. İkincisi ise, istihdam biçimlerinin, işçilerin ekonomik ve sosyal haklarını doğrudan belirlediğidir. Nitekim araştırma sonuçlarına göre belediyelerde çalışan ve sendikali olan işçilerin aylık çıplak ücreti, asgari ücretin oldukça üstündedir. Bu sonuç farklı istihdam biçimlerine göre değişim göstermekle beraber aylık çıplak ücretleri belediyelerde

sürekli işçi olarak çalışanlarda asgari ücretin 3 katına kadar çıkabilmektedir. Belediye şirket işçilerinin aylık çıplak ücreti asgari ücretin 1.8 katı, taşeron işçilerin ise asgari ücretin 1.4 katı kadar olarak bulunmuştur. Buna göre belediyelerde sürekli işçi sayısının azalmasıyla birlikte güvencesiz istihdam biçimlerinin yaygınlaşmasının işçilerin ekonomik ve sosyal haklarını geriletmediği görülmektedir (Kaya, Sezgin ve Dilan 2018:111-113).

Bayramoğlu da (2015:156) özelleştirmelerin hizmeti pahalılaştırması yanında belediye çalışanlarının, çalışma koşulları üzerindeki olumsuz etkisine dikkat çekmektedir. Belediye çalışanlarının haftalık çalışma süreleri özelleştirme süreci sonrasında 45 saatten 48 saate yükselmiş, 25 gün olan yıllık izin süresi 12 güne düşmüştür. Fazla mesai ücreti alınamaz hale gelmiştir. Aylık net ücretlerde dramatik bir düşüş yaşanmıştır.

Olağanüstü Hal Dönemi'nde 20/11/2017 tarihli ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 127. Maddesiyle (KHK 2017) (hizmet alımı ile çalıştırılan) taşeron işçilerinin, haklarından feragat etmeleri, davalarından vazgeçmeleri dahil⁸ belirli şartları kabul etmeleri halinde sürekli işçi kadrolarına geçirilmesi gündeme gelmiştir.

1 Ocak 2018 30288 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan *Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Sürekli İşçi Kadrolarına veya Mahalli İdare Şirketlerinde İşçi Statüsüne*

⁸ Hizmet alımı ile çalıştırılan işçilerin İş Kanunu'nun ikinci maddesindeki hükümlere aykırı olarak çalıştırılması somut bir durumdur. İş Kanunu'nun ikinci maddesi açık bir biçimde şöyle demektedir: "Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerin- de veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir. Bu ilişkide asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak bu Kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur. Asıl işverenin işçilerinin alt işveren tarafından işe alınarak çalıştırılmaya devam ettirilmesi suretiyle hakları kısıtlanamaz veya daha önce o işyerinden çalıştırılan kimse ile alt işveren ilişkisi kurulamaz. Aksi halde ve genel olarak asıl işveren alt işveren ilişkisinin muvazaalı işleme dayandığı kabul edilerek alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçisi sayılarak işlem görürler. İşletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler dışında asıl iş bölünerek alt işverenlere verilemez". Bu durumda hizmet alımı ile çalıştırılan işçilerin durumu son derece açıktır. Nitekim taşeronlaşmaya dair yapılan çalışmalar ihale kanunu üzerinden değil daha çok İş Kanunu ile uygulamanın çelişkisi üzerinden ele alınmıştır (Şafak 2004).

Geçirilmesine İlişkin 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 23 ve Geçici 24 Üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul Ve Esaslar başlıklı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tebliğ ile hizmet alımı ile çalışanlara yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenleme ile işçiler sürekli işçi kadrolarına değil, mahalli idare şirketlerine geçirilmiştir. Tablo 2’de görüldüğü gibi durum nettir. Sürekli işçi sayıları bu süreçte gerilemeye devam etmiştir. Hizmet alımı ile istihdam, Belediye şirketlerinde istihdama dönüşmüştür (Resmi Gazete 01/01/2018).

Belediye tarafından taşeron işçilerin doğrudan belediye kadrolarına atanmadan belediye şirketlerinde “işçi statüsüne” geçirilmesinin amacı, bu işçileri sendikal haklardan yoksun bırakarak düşük ücretle daha uzun süre çalıştırmak ve aynı zamanda işçi alımlarını kolaylaştırmaktır. Belediye ile belediye şirketleri arasındaki ilişkisi bir çeşit taşeron ilişkisi şeklinde yorumlanmaktadır (Özdemir 2021:247).

“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 yararlansaydı (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” (Cilavdaroğlu 2019:190).

Sonuç

Yerel yönetimler son 30-40 yıllık süreçte ulusüstü örgütlerin yönlendiriciliğinde önemli bir dönüşüm yaşamıştır. Bu dönüşüm kentleşme süreçlerini “orta sınıflaşma” başlığı altında, tüketimi artırmanın bir aracı haline getiren, toplumsal yarardan çok sermaye birikiminin ihtiyaçlarını temel alan bir düşüncenin ürünüdür. Bu süreçte demokratikleşme adına özelleştirmeler, yerel hizmetlerin piyasalaşması, belediye işçilerinin sosyal haklarının budanması gündeme gelmiştir. Yönetişim düşüncesi, yerel yönetimler bağlamında katılımın ve birlikte yönetmenin öznelerini farklılaştırmıştır. Sendikalar, kooperatifler, kentsel sorunlar etrafında kurulmuş yerel dernekler vb. gibi toplumsal örgütlenmeler, yeni liberal dönemde

ikincilleştirilirken, özel sektörün ve ilişkili Sivil Toplum Kuruluşları'nın katılımı, demokratikleşmenin olmazsa olmazı olarak sunulmuştur. Oysa Şengül'ün (2001:14) de ifade ettiği gibi, yerel yönetimlerin güçlenmesi ve sermaye birikiminde daha merkezi bir konuma gelmesi iddia edildiği gibi demokratikleşme getirmemektedir.

Yerel yönetimler tarihsel olarak geniş halk kitlelerinin ve emekçilerin temel ihtiyaçlarını (gaz, su, elektrik, ulaşım, yol ve kanalizasyon sistemleri, çöp toplama vb.) karşılamak üzere yapılmışlardır. Aynı zamanda Belediye Sosyalizmi bağlamında bu hizmetlerin kamusal bir sorumlulukla ele alınması, barınma, kreş, rekreasyon alanları, spor olanakları gibi ihtiyaçların karşılanması gündeme gelmiştir.

Devletin piyasanın öncelikleri için yeniden yapılanması, Belediyelerin önceliklerini de farklılaştırmıştır. Belediyeler bir yandan sermaye birikiminin ihtiyaçlarına göre yapılırken, kent yoksullarının sorunlarını kalıcı olarak çözmek yerine, sosyal yardım faaliyetlerini öne çıkarmışlardır. Yeni kamu yöneticiliği ile şirket gibi düşünölmeye başlanan belediyeler, faaliyetlerinin asli unsuru olan belediye işçilerinin haklarını, maliyetleri azaltmak adına törpülemişlerdir. Bu tip belediyelerin kaynak yaratmak konusundaki başarısı, kent hakkının baskılanması adına gerçekleşmektedir.

Türkiye'de yerel yönetimler açısından sosyalist belediyeçilik uygulamalarının somut örnekleri 1970'lerde ortaya konulmuştur. Ancak özellikle 12 Eylül 1980 askeri darbesi sonrasında açığa çıkan iklim, 24 Ocak 1980 ekonomik programında vücut bulan neoliberal politikaların uygulanmasına olanak tanımıştır. Bu da sosyal politika alanında önemli bir paradigma değişimine yol açmıştır.

Sendikal hak ve özgürlüklerin baskı altına alındığı, güvencesiz ve esnek çalıştırma biçimlerinin yaygınlaştığı, eğitim, sağlık başta olmak üzere kolektif hakların piyasa koşullarına teslim edildiği bir süreçte, kamu hizmetleri de özel sektör eli ile ya da özel sektör mantığı ile gerçekleştirilmeye başlanmıştır.

Bu süreçten belediye çalışanları olumsuz olarak etkilenmişlerdir. Bir yandan hizmet alım ihaleleri ile işçiler, taşeron çalışmaya mahkûm edilmiş diğer yandan bu süreç siyasal iktidarın hegemonyasının güçlenmesini sağlayan bir sürecin parçası kılınmıştır. Türkiye'de belediye ihalelerinin yüzde 70'i iktidarla "bağlantılı" ve "ilişkili" firmalara gitmiştir. Bu şirketlerin birçoğunun sahipleri ya da ortakları arasında pek çok il, ilçe başkanı yardımcıları veya il ve ilçe teşkilatı üyesi gibi AKP'nin yerel düzeydeki yetkilileri bulunmaktadır (Gürakar

2018:168-171). Bu durum siyasal iktidarın yerel yönetimler ve ihaleler üzerinden önemli sayıda işçiyi kendisine bağlamasını sağlamıştır. Bunun temel araçlarından biri de hükümete yakınlığı ile bilinen sendikalar olmuştur. Koray ve Temiz (2014:25), 1980 sonrasında ağırlık kazanan ve günümüzde de sürdürülen modeli, “*klientalist yaklaşımlarla, popülist uygulamaların ağırlıkta olduğu bir sosyal yardım devleti*” olarak tanımlamaktadır.

Taşeronlaşmaya yönelik Belediye işçilerinin belediyenin sürekli işçi kadroları yerine, belediyenin işlerini yüklenen şirketlerinin işçileri haline getirilmesi hem yasal yükümlülüklerden kaçmanın hem de işçilerin sosyal haklarının baskı altında almanın bir aracıdır.

Kent hakkı bireysel bir hak değil, belli bir odağı olan kolektif bir haktır. Bu anlamda kenti var eden tüm emekçileri kapsayan bir hak olarak kendini ortaya koymaktadır. Kent hakkı dendiğinde belediye işçileri, sanayi işçileri, geçici işlerde çalışanlar, plaza çalışanları, bakım hizmeti verenler, belediye yetkilileri, şehir yaşamının üretimi ve yeniden üretiminde rol oynayan kolektif emek düşünülme durumundadır (Harvey 2013:199).

Bu bağlamda işçilerin, emekçilerin katılımını esas alan, onların örgütlenmelerine katkı yapan, göçmenlerin sorunlarının ayrıca üzerine eğilen, cinsiyetçiliğe karşı istihdamda kadın kotasını uygulayan, bakım hizmetlerini üstlenen, çocukların ve gençlerin ihtiyaçlarını gözeten, en nihayetinde kentin değişim değerini değil, kullanım değerini öne çıkartan, kent-kır arasındaki ilişkiyi yeniden tanımlayan, kentsel hizmetleri çepere yayan, İstanbul başta olmak üzere kentleri ticari bir mal olarak gören anlayışlarla hesaplaşan, kentsel siyasete katılımı mahalle ölçeğinden itibaren kuran, sermayenin değil, emeğin beklentilerine cevap üreten bir yerel siyasete ihtiyaç bulunmaktadır. Bu ihtiyaç, bağımsız ve demokratik bir sendikacılığı, konut, tüketim, üretim kooperatiflerini, mahalle derneklerini kapsayan katılımcı bir yönetim modelini zorunlu kılmaktadır.

Kaynakça

- Bayramoğlu, S. (2015). *Toplumcu Belediye: Nam-ı Diğer Belediye Sosyalizmi*. Ankara: Notabene Yayınları.
- Bremner, R. H. (1950). The Civic Revival in Ohio: Municipal Ownership and Economic Privilege. *The American Journal of Economics and Sociology*, 9(4), 477–482. <http://www.jstor.org/stable/3483553>

- BSB (2007). *IMF gözetiminde on uzun yıl, 1998-2008 farklı hükümetler, tek siyaset*. Bağımsız Sosyal Bilimciler, İstanbul: Yordam Kitap.
- Cilavdaroğlu, A. (2019). Personel Hizmeti Sunan Belediye Şirketleri. *Sayıştay Dergisi*, (113), 181 - 205.
- DİSK-AR (2019). Sendikalaşma Araştırması:Türkiye’de Sendikalaşma, Toplu İş Sözleşmesi Kapsamı ve Grevler (2013-2019), Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu Araştırma Dairesi (DİSK- AR), 27/02/2019 <http://disk.org.tr/wp-content/uploads/2019/02/Sendikalaşma-Arastirmasi.pdf>
- Dogliani, P. (2002). European Municipalism in the First Half of the Twentieth Century: The Socialist Network. *Contemporary European History*, 11(4), 573–596. <http://www.jstor.org/stable/20081861>
- Doğan, E. ve Akın, C. (2021). Sermaye Birikim Sürecinin Aktörü Olarak Yerel Yönetimler: Türkiye’deki Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Gelirleri ve Giderleri İçin Kümeleme Analizi (2009-2018). *Mülkiye Dergisi*, 45(3),731-769.
- Durmaz, O. S. (2016). Neo-Liberal Sosyal Politika Rejiminin Tesisi ve AKP. *Çalışma ve Toplum*, 2016/1, 48, 143-168.
- Ercan, F. ve Ş. Oğuz (2006). Sınıfsal Bir İlişki ve Süreç Olarak Ölçek: Kamu İhale Yasası. *Praksis*, 15, Ekim 2006.
- Güler, B. A. (2003). Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye, Ankara: Praksis, Kış- Bahar, 9, 93-116.
- Gürakar, E. Ç. (2018). *Kayıрма Ekonomisi AKP Döneminde Kamu İhaleleri*, İstanbul: İletişim Yayınları
- Harvey, D. (2013). *Asi şehirler*, (Çev. Ayşe Deniz Temiz), İstanbul: Metis Yayıncılık.
- ILO (2001). The Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services: Report for discussion at the Joint Meeting on the Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services, **International Labour Organization** Geneva, 15-19 October 2001 <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb283/pdf/jmmsr.pdf> Erişim[11/08/2023]
- İBB (2019). İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2018 Faaliyet Raporu, <https://www.ibb.istanbul/Uploads/2019/5/İBB-FAALİYET-RAPORU-2018-v4.pdf> [Erişim: 02.09.2019]

- Kaya, Ö. M., Sezgin, E., Kıran, M. D. (2018). Belediye İşçilerinin Ücret Düzeyleri: Pilot Bir Uygulama, *Emek Araştırma Dergisi* (GEAD) , 9 (14), Aralık 2018, 103-118.
- KHK (2017). 20/11/2017 tarihli ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/12/20171224-22.htm>) Erişim[01/10/2023]
- KİK (2023). Kamu İhale Kurumu, İhale İstatistikleri https://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html [Erişim: 13.10.2023]
- KİK (2019). Kamu İhale Kanunu Gerekçesi, <http://www.ihale.gov.tr/DokumanDownload.aspx?DokumanID=995> [Erişim: 02.09.2019]
- Koç, Y. (2001). Taşeronluk ve Fason Üretim: Sorunlar, Çözümler, Ankara: Türk-İş Eğitim Yayınları. <http://www.yildirimkoc.com.tr/usrfile/1322171572b.pdf>
- Koray, M. ve Temiz, H.E. (2014). Merkezi Yönetimle İlişkiler, Kısıtlar ve Harcamalar Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik ve Dört Büyükşehir Belediyesi Açısından Uygulamalar. *Çalışma ve Toplum*, 42.
- Lefebvre, H. (2015). Şehir Hakkı, Türkçesi: Işık Ergüden, İstanbul: Sel Yayıncılık.
- Mevzuat (2019a). 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Mevzuat Bilgi Sistemi <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4734.doc> [Erişim: 02.09.2019].
- Mevzuat (2019b). 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, Mevzuat Bilgi Sistemi [Erişim: 02.09.2019].
- Mevzuat (2019c). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6111.pdf> [Erişim: 02.09.2019]
- MİGM (2019a). 2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//2010_yili_faaliyet_raporu-20190429162338.pdf [Erişim: 02.09.2019]
- MİGM (2019b). 2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//2011_yili_faaliyet_raporu-20190429162446.pdf [Erişim: 02.09.2019]

- MİGM (2019c). 2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//2013_yili_faaliyet_raporu-20190429162653.pdf [Erişim: 02.09.2019]
- MİGM (2019d). 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//2015_yili_faaliyet_raporu-20190429163013.pdf [Erişim: 02.09.2019]
- MİGM (2019e). 2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2017_m-gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf [Erişim: 02.09.2019]
- MİGM (2022a). 2018 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2018_faal-yet_raporu_kapakl--20191205075619.pdf [Erişim: 01.10.2023]
- MİGM (2022b). 2019 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, <https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2019-yili-mahall-i-dareler-genel-faal-yet-raporu-18082020-20200818142825.pdf> [Erişim: 01.10.2023]
- MİGM (2022c). 2020 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2020_yili_mahall-idareler-genel-faal-yet-raporu-20210621180102.pdf [Erişim: 01.10.2023]
- MİGM (2022d) 2021 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2021_yili_mahall--dareler-genel-faal-yet-raporu-20220720132303.pdf [Erişim: 01.10.2023]
- MİGM (2022e). 2022 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/faal-yet-raporu_4-20230904213511.pdf [Erişim: 01.10.2023]
- Öngel, F.S. (2019). Sendika-Kooperatif İlişkileri ve Sendikaların Yatırım Faaliyetleri. *Krizle Karşı Kooperatifler* içinde, Der: F. Serkan Öngel ve Uygur D. Yıldırım, İstanbul: NotaBene Yayınları.
- Özdemir, F. (2021). Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Ve Belediye Şirketlerinde “İşçi Statüsü”, *Emek Araştırma Dergisi* (GEAD), 12(19), Haziran 2021.
- Özveri, M. (2010). Alt İşveren: İş Hukukunun Altının Oyulması ve Yargı Kararları. *TES-İŞ Dergisi* (Ağustos 2010), 110-122

- Puolokainen T., Jaansoo, A. (2018). Bureaucracy and Service Delivery
In: Farazmand, A. (eds) Global Encyclopedia of Public
Administration, Public Policy, and Governance. Springer, Cham,
603-605.
- Resmi Gazete (01/01/2018). Kamu kurum ve kuruluşlarında personel
çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmeleri
kapsamında çalıştırılmakta olan işçilerin sürekli işçi kadrolarına
veya mahalli idare şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmesine
ilişkin 375 sayılı kanun hükmünde kararnamenin geçici 23 ve
geçici 24 üncü maddelerinin uygulanmasına dair usul ve esaslar,
Tebliğ
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/01/20180101-5.htm>
- Resmi Gazete (11/09/2014). İş Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun
Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı
Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun, 11/09/2014,
Resmî Gazete Sayı: 29116 (Mükerrer)
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4735.pdf> [Erişim:
02.09.2019]
- Resmi Gazete (25/02/2011). Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması
İle Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Ve
Diğer Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnelerde
Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 27857 (mükerrer),
Kanun No: 6111, Kabul tarihi: 13/02/2011
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/02/20110225M1-1.htm>
- Sayan, İ. Ö. (2018). Türkiye’de Kamuda Taşeron İşçi İstihdamı: 696 Sayılı
KHK’ya İlişkin Bir Değerlendirme, *Emek Araştırma
Dergisi* (GEAD), 9(14), Aralık 2018, 51-64.
- SBB (2019) Kamu Sektörü İstihdam Sayıları, 2018-2019 Dönemi, Strateji
ve Bütçe Başkanlığı, <http://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/>
- Standing, G. (2014). *Prekarya*, (Çev. Ergin Bulut), İstanbul: İletişim
Yayınları.
- Şafak, C. (2004). 4857 Sayılı İş Kanunu Çerçevesinde Taşeron (Alt
İşveren) Meselesi. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 51,
Mart/Nisan, 111-132.
- Şengül, T. (2001) Kentsel Siyaset ve Çelişki- Kapitalist Kentleşme
Süreçleri Üzerine Yazılar, İstanbul: Dünya Yerel Yönetim ve
Demokrasi Akademisi (WALD).
- TBB (tarihsiz) İhtiyaç Fazlası İşçilerin Nakline İlişkin Rehber (6111 Sayılı
Kanununun 166’ncı Maddesine Göre), Türkiye Belediyeler

Birliği, s.3
http://www.tbb.gov.tr/storage/userfiles/rehber_ve_bilgi_notlari/6111_torba_isci_fazla.pdf

TBMM (2019). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası,
https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2018.pdf

Thompson, E. P. (2006). İngiliz İşçi Sınıfının Oluşumu, (Çev. Ayşe Buğra), İstanbul: Birikim Yayınları.

TÜİK (2019). Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları (M), Dinamik Sorgulama,
<https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr> Erişim
[26.09.2019]

UNDP (2020). Catalyzing Private Sector Investment In Climate Smart Cities, Publication World Bank Group United Nations Development Programme and, Global Infrastructure Facility, Tuesday, 11 August, 2020

WB World Bank (1989). Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study. International Bank for Reconstruction and Development (World Bank). Washington, USA. 1989.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf> Erişim [26.08.2023]

WB World Bank (2000). Cities in Transition: World Bank Urban and Local Government Strategy, International Bank for Reconstruction and Development (World Bank). Washington, USA. 2000.