

**T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA
ALT İŞVERENLİK İLİŞKİSİ VE DOĞURDUĞU
SONUÇLAR**

Orhan IRK

**Danışman
Yrd. Doç. Dr. Gülümden ÜRCAN**

İZMİR-2014

YÜKSEK LİSANS
TEZ/ PROJE ONAY SAYFASI

2011801460

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı ve Soyadı : ORHAN IRK
Tez Başlığı : Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Alt İşverenlik İlişkisi ve Doğurduğu Sonuçlar
Savunma Tarihi : 26.11.2014
Danışmanı : Yrd.Doç.Dr.Gülümden ÜRCAN

JÜRİ ÜYELERİ

<u>Ünvanı, Adı, Soyadı</u>	<u>Üniversitesi</u>	<u>İmza</u>
Yrd.Doç.Dr.Gülümden ÜRCAN	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Prof.Dr.Atilla GÖKTÜRK	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Yrd.Doç.Dr.Dilek ESER	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	

Oybirliği ()

Oy Çokluğu (X)

ORHAN IRK tarafından hazırlanmış ve sunulmuş "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Alt İşverenlik İlişkisi ve Doğurduğu Sonuçlar" başlıklı Tezi (X) / Projesi () kabul edilmiştir.

Prof.Dr. Utku UTKULU
Enstitü Müdürü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum "**Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Alt İşverenlik İlişkisi ve Doğurduğu Sonuçlar**" adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

.../.../.....

Orhan IRK

İmza

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Alt İşverenlik İlişkisi ve Doğurduğu Sonuçlar

Orhan IRK

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Yönetimi Programı

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile organizasyon yapılarını hızla değiştiren ve küreselleşme ile birlikte tüm dünya ile uyumlu bir şekle bürünen devletlerin, artan nüfuslarının ihtiyaçlarını karşılamaları; bu ihtiyaçların en başında da istihdam sorunlarını çözmeleri gerekmektedir. Etkin ve verimli olmayı esas kabul eden yeni kamu yönetimi yapılanması, bireylerin istihdam sorunlarını çözerken aynı zamanda onların hukuki olarak haklarını korumak mecburiyetindedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde yaşanan istihdam sorununa çözüm arayışları ve özel sektörün kamunun hizmet alanlarında yer almak isteyişi, Alt İşverenlik yapısının doğmasına yol açmıştır. Alt işverenlik oluşumu sayesinde istihdamda yaşanan sorunların bir nebze olsun önüne geçilmiş, hizmetler uzman kurumlar tarafından görülmeye başlanmıştır. Ancak, bireyler istihdam edilince sorunlar büsbütün ortadan kalkmamış, çalışmasına rağmen insanca yaşam süremeyen ve birçok bakımdan hakları elinden alınan bir kitle ortaya çıkmıştır.

Bu çalışmada, yönetsel açıdan Yeni Kamu Yönetimi anlayışı incelenmiş; siyasal açıdan kamunun sosyal politikalarına ve özellikle de istihdam sorununa bakışı analiz edilmiş; hukuki açıdan da, “alt işveren-kamu-birey” ilişkileri ve karşılıklı etkileşimleri yasalar çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Siyasal iktidarların, istihdam sorunlarını çözecek kararlar alırken özellikle alt işverenlik uygulamalarından yararlanmalarının çeşitli olumsuz sonuçları olmaktadır. Bu olumsuz sonuçların ortadan kaldırılması, alt

işverenlik uygulamalarının rehabilite edilmesi gerekmektedir. Toplumsal huzur ve sosyal barış için ekonomik yapının düzgün olması, ekonomik yapının düzgün çalışması için de emeğin haklarının korunması şarttır.

Anahtar Kelimeler: Küreselleşme, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, İstihdam, Alt İşverenlik.

ABSTRACT

Master's Thesis

**Sub-Contracting Relations and its Results in Understanding of New Public
Management**

Orhan IRK

Dokuz Eylül University

Graduate School of Social Sciences

Department of Public Administration

Public Administration Program

States which correspond to all the world with globalisation and rapidly change the understanding of organizational structure with new public management need to meet their growing population; they should solve employment problem firstly. New public management structure that accepts being effective and efficient is obliged to both solve the problems of employments and protect their legal rights. Due to searching for employment problems in especially developing countries and because private sector want to take part in public sector sub-contracting practice has emerged. Upon sub-contracting practice, problems in employment have been prevented to some extent and services have been made by special institutions. However, when the individuals have been employed, problems have not disappeared fully because a group who couldn't not live like a human and lack of rights have emerged.

In this study, new public management was examined in terms of administrative perspective, the view of public to social policies and employment problem was analysed; also sub-employer-public-individual" relations and interactions were evaluated within the framework of the law.

There are various negative results of benefiting sub-contracting practices of political powers while they make decisions for solving employment problems. It is required to remove these negative consequences and rehabilitate sub-contracting practice. Furthermore, economic system should be enough for social peace; the rights of labour should be protected for a good economic structure.

Keywords: Globalisation, New Public Management, Employment, Sub-Contracting Practice

**YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA ALT İŞVERENLİK İLİŞKİSİ VE
DOĞURDUĞU SONUÇLAR**

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
TABLolar LİSTESİ	xi
KISALTMALAR	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

**YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI, KÜRESELEŞME VE
DÖNÜŞEN ULUS DEVLET YAPISI**

1.1. FORDİST BİRİKİM REJİMİ VE SOSYAL DEVLET İLKESİ	4
1.2. POST-FORDİZM VE KÜRESELLEŞME SÜRECİ	6
1.3. SOSYAL DEVLETten YÖNETİŞİMCİ DEVLETE GEÇİŞ	10
1.4. YÖNETİŞİMCİ DEVLETİN KAMU YÖNETİMİ MODELİ: YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ	13
1.5. TÜRKİYE'DE YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN YERLEŞMESİNDE AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ROLÜ	17
1.6. KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE ULUS DEVLET – SERMAYE – İŞGÜCÜ İLİŞKİSİ VE DEVLETİN ROLÜ	18

İKİNCİ BÖLÜM

**İSTİHDAM, SOSYAL POLİTİKA VE
ALT İŞVERENLİK UYGULAMALARINDA DEVLETİN ETKİSİ**

2.1. KÜRESELLEŞMENİN İSTİHDAM POLİTİKALARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ	23
2.1.1. İstihdam - İşsizlik - İşgücü Kavramları	23
2.1.2. Dünya Ekonomik Yapısında Yaşanan İstihdam Sorunu	25

2.1.3. Devletlerin İstihdam Sorunu İçin Çözüm Arayışları	28
2.1.4. Devletin İstihdam Sorununun Çözümü Bakımından Uyguladığı Sosyal Politikalar	32
2.2. TÜRKİYE’DE İSTİHDAM SORUNU VE ÇÖZÜM ARAYIŞI: ALT İŞVERENLİK UYGULAMALARI	36
2.2.1. Türkiye’de İşgücü Piyasası, İstihdam Sorunu ve Çözüme Yönelik Uygulanan Politikalar	36
2.2.1.1. Türkiye’de İşgücü Piyasasına Bakış	37
2.2.1.2. Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecindeki Türkiye’de İstihdamın Arttırılmasına Yönelik Politikalar	40
2.2.2. Alt İşverenlik Uygulamaları	42
2.2.2.1. Asıl İşveren-Alt İşveren Kavramları ve Hukukî Esasları	43
2.2.2.2. Küreselleşme, Alt İşverenlik ve Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği Arasındaki Bağ	50
2.2.2.3. Alt İşverenlik İlişkisinin Kamu Yönetimi Açısından Dezavantajları	52

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU SEKTÖRÜNDE ALT İŞVERENLİĞİN DOĞURDUĞU SORUNLAR VE ÇÖZÜMLENMESİ

3.1. ASIL İŞVEREN İŞÇİLERİNİN ALT İŞVEREN TARAFINDAN İŞE ALINMASININ YOL AÇTIĞI SORUNLAR VE ÇÖZÜMÜ	56
3.2. ASIL İŞİN BÖLÜNEREK ALT İŞVERENLERE VERİLMESİNİN YOL AÇTIĞI SORUNLAR VE ÇÖZÜMÜ	62
3.3. ALT İŞVEREN-İŞÇİ ARASINDA ÜCRET HAKLARINDAN DOĞAN ALACAKLAR KONUSUNDA YAŞANAN SORUNLAR VE ÇÖZÜMÜ	68
3.4. İŞ SÖZLEŞMESİNİN FESHİ, İŞ GÜVENCESİ VE İŞE İADE DAVALARI BAKIMINDAN ALT İŞVEREN İŞÇİLERİNİN DURUMU	70

3.5. ALT İŞVEREN-İŐĐİ ARASINDA YILLIK İZİN ÜCRETİ, KIDEM
TAZMİNATI VE İHBAR TAZMİNATI HAKLARINDAN DOĞAN
ALACAKLAR KONUSUNDA YAŞANAN SORUNLARIN ÇÖZÜMÜ 74

SONUÇ	78
KAYNAKÇA	81

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Çok Uluslu Şirketler ve Ülkelerin Ekonomik Büyüklüklerinin Karşılaştırılması s. 35

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
bkz.	Bakınız
C.	Cilt
çev.	Çeviren
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
der.	Derleyen
E.	Esas
Ed.	Editör
HD.	Hukuk Dairesi
İş K.	İş Kanunu
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
M.	Madde
RG	Resmî Gazete
s.	Sayfa No
S.	Sayı
ss.	Sayfalar Arası
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	Türk Dil Kurumu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
vb.	Ve Benzeri

GİRİŞ

Küreselleşme, özü itibariyle sermayenin serbestçe ve sınır tanımadan ülkeler arasında aktığı, teknolojinin hızla ilerlediği ve iletişimin olağanüstü derecede kolaylaştığı bir süreçtir. Küreselleşmenin, devletler ve bireyler üzerinde büyük etkileri olmaktadır. Devletler, geçmiş asırlara kıyasla, artık sadece sınırlarını koruyan ve kendi iç dinamikleri ile varlıklarını devam ettiren bir konumda değildirler; bireyler, gelişen ve değişen yaşam koşullarının avantajlarından faydalanmakta ancak bu koşullara uymakta zaman zaman zorlanmaktadır.

Devletlerarasındaki etkileşim, küreselleşme ile birlikte yoğunluk kazanmış, birçok devletin üyesi olduğu ulus üstü güçler meydana getirilmiş, devletlerin dış politikalarına ve bazı durumlarda iç politikalarına yön vermede bu ulus üstü güçlerin tavsiyeleri dikkate alınır hâle gelmiştir. Artık dünya üzerindeki tüm devletler, küreselleşmenin politik etkilerine açık durumdadır. Bu etkiler, devletlerin yönetim yapılarında olduğu kadar toplumların sosyal hayatı üzerinde de sonuçlar doğurmaktadır. Özellikle, toplumsal barış ve adaleti sağlamak temelinde oluşturulmuş devlet yapısı, vatandaşlarına kamusal mal ve hizmet sunmada yeni modeller üretmeye başlamış, fertlerin devlet olarak karşılarında gördüğü ve devletin cisim bulmuş hâli olan kamu yönetimi yapısı, köklü değişimlere uğramıştır. Günümüz, eskinin hızla kötülenip terk edildiği ve her şeyin “yeni” sıfatıyla tanımlanarak tekrar inşa edildiği bir dönemdir. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı, bu bağlamda kamu yönetiminde yapılan reformları ifade eden bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımına göre, verimlilik ve etkinlik ön plândadır. Kamu yönetiminde vatandaşların karşısına çıkan bürokratik engeller minimize edilmeye çalışılmaktadır. Devlet, ekonomik yapıdaki “üretici olma” rolünden yavaşça uzaklaşmaya başlamıştır. Üretim serbest piyasa koşullarında girişimcilere bırakılmakta, devlet hizmetlerini bu girişimciler eliyle gördürme yolunu tercih etmektedir. Emek ise serbest piyasa koşullarına ve bu koşulların acımasızlığına itilmektedir.

Çalışmamız, emeğin serbest piyasa koşullarında yaşadığı sorunları gözler önüne sermektedir. Emeğin sıkıntılarını göz ardı eden bir devlet, kuşkusuz gelecekte

yaşanması muhtemel sosyal ve siyasal çalkantıların da baş aktörü olacaktır. Buna karşın, emeğin haklarına ilişkin politikalar sürekli olarak ikinci plâna atılmakta ve günü kurtarma nev'inden sosyal yardımlar yolu ile emek sahiplerinin sesi kısılmaya çalışılmaktadır.

Yöntemsel olarak konuların kuramsal boyutları ile ele alındığı bu çalışma tanımlayıcı, betimleyici ve durum saptayıcı bir niteliktedir. Tezde küreselleşme ve dönüşen ulus devlet yapısı irdelenecek, yeni kamu yönetimi yaklaşımı tartışılacak, küreselleşmenin istihdam ve istihdama dönük devlet politikaları üzerindeki etkileri analiz edilecek, devletin istihdam sorununa çözüm olarak desteklediği alt işverenlik uygulamaları anlatılacaktır. Bu uygulamaların kamu sektöründe sıkça tercihiyle beraber ortaya çıkmaya başlayan sorunlar ve bu sorunların hukuksal olarak çözüm yolları da tezde bahsedilecek olan konulardandır. Sonuç bölümü, tezin inceleme alanına giren konular hakkında görüş, öneri ve analizlerden oluşmaktadır.

Tezin hazırlanmasında literatürdeki temel kaynaklardan yararlanılmış, konu ile ilgili dergiler, makaleler ve diğer eserler taranmış, çeşitli istatistiksel verilerden faydalanılmıştır. Ayrıca, özellikle son bölümde kullanılması amacıyla birçok yargı kararı incelenmiştir. Çalışma, hem kamu yönetimi penceresinden alt işverenlik ilişkilerine bakmakta, hem de hukuksal boyutlarıyla konuyu analiz ederek sebep ve sonuçlar arasında sağlam delillerle yorumlar yapmaya çalışmaktadır. Bu yönüyle, çalışma ilgili alanda atılan ilk küçük adım olarak değerlendirilebilir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI, KÜRESELEŞME VE DÖNÜŞEN ULUS DEVLET YAPISI

Kamu yönetimi kavramı dar ve geniş anlamlarda olmak üzere iki farklı şekilde tanımlanabilir. Dar anlamıyla kamu yönetimi “*devletin yürütme ile ilgisi olan tüm örgütsel yapısı ve işleyişi*”dir, geniş anlamıyla kamu yönetimi “*toplumun ve devletin genel yönetimidir.*¹” Kamu yönetiminin işlevsel yönünü de ortaya koyan bir tanımla ise kamu yönetimi şu şekilde tanımlanabilir: “*yasaların öngördüğü işler ile kamu politikası kararlarını uygulamakla ilgili süreçler ve faaliyetler[dir]. Kamu yönetimi, geniş anlamdaki yönetim sektörünün siyasi ortamında yer almaktadır.*”² Siyasi roller üstlenen kamu yönetimi, kamu politika ve programlarının belirlenmesinde ve uygulanmasında etkilidir ve bu durum onu siyasi süreçlerin parçası hâline getirmektedir. Kamu yönetiminin kesintisiz işlemesi sayesinde, devlet ve toplumun varlığı ve sürekliliği de sağlanmış olmaktadır. Çünkü çeşitli durumlarda, örneğin seçimler, hükümet değişiklikleri, ihtilaller, ülkenin siyasi iktidarı geçici süreliğine görevini yapamaz duruma gelebilir ya da kısa süreli iktidar boşlukları yaşanabilir, işte böyle zamanlarda kamu yönetimi yapısı ve işleyişi sayesinde devletin ve toplumun ihtiyaç duyduğu faaliyetler herhangi bir aksama olmaksızın devam ettirilmektedir.³

Kamu yönetimi yapısı, çeşitli dönemlerde değişikliklere uğramıştır. Özellikle birikim rejimlerinde meydana gelen değişimler, yönetim alanında yeni anlayışların ortaya çıkmasını sağlamış ve bu anlayışlar aracılığıyla devletlerin kamu yönetimi yapılarında reformlar yapılagelmiştir. Fordist birikim rejimi döneminde sosyal devlet ilkesi ön plâdadır ve kamu yönetimi yapısı buna göre şekillenmiştir, post-fordist dönemde ise yönetişimci devlet modeli gündeme gelmiştir.

Post-fordist dönemin günümüzdeki popüler isimlendirmesi olan küreselleşme süreci, birikim rejiminin yeniden yapılanma süreçlerinden bir diğeridir. Bu süreç,

¹ Ali Öztekin, **Yönetim Bilimi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2010, s. 253, 260.

² Bilâl Eryılmaz, “Temel Kavramlar”, **Kamu Yönetimi**, (Ed. Süleyman Sözen), T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2979, Eskişehir, 2013, s. 6.

³ Eryılmaz, ss. 6-7.

devlet ve siyasal yapıyı kökten etkilemiştir ve bu etkileri gözlemleyebileceğimiz somut örneklerden biri Kamu yönetimi alanı ve bu alanda yaşanan dönüşümdür. Günümüzde kamu hizmetlerinden yararlanmak isteyen vatandaşlar “müşteri” olarak görülmeye başlanmış ve kamu hizmetleri kamusalıktan çıkıp pazar mekanizmasının ya da piyasanın kurallarına ve işleyişine göre üretilip dağıtılır hâle gelmiştir.⁴ Bu duruma “yeni kamu işletmeciliği (new public management)”, “yeni kamu yönetimi anlayışı (new public management approach)” ya da “piyasa temelli kamu yönetimi (market-based public administration)” gibi isimler verilmektedir.

Yeni kamu işletmeciliğini doğru bir şekilde tanımlayabilmek için birikim rejimlerinde meydana gelen değişimlerin incelenmesi gerekmektedir.

1.1. FORDİST BİRİKİM REJİMİ VE SOSYAL DEVLET İLKESİ

Fordist birikim rejimi, 1929 ekonomik krizinden sonra kapitalist sistemde yaşanan değişimi ifade etmektedir. Bu süreçte, ekonomik-siyasal ve toplumsal açıdan devletlerde dönüşüm yaşanmıştır ve sosyal devlet ilkesi Fordist rejimin devlet modeli olmuştur.

Fordizmi şu şekilde özetlemek mümkündür⁵:

- 1930-1950 yılları arasındaki dönemde biçimlenmiştir. Dünyada yaşanan ekonomik bunalıma karşı kapitalizmin aldığı yeni şekildir.
- Yoğun sermaye birikimine dayanmaktadır.
- Emek sürecinin Taylorist organizasyonu temellidir.
- Ucuza mâl edilen tüketim malları kitlesel üretimi ve tüketimi, aynı zamanda ücretlerde de artışı sağlamıştır.
- Devlet, üretici-düzenleyici-müdahaleci işlevler üstlenmektedir.
- Fordist dönemde sosyal güvenlik harcamaları arttırılmıştır. Bu yönüyle işçilerin sosyal güvenliği ve emeğin sürekliliği güvence altına alınmış olmaktadır.

⁴ Gencay Şaylan, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara, 2003, ss. 310-311.

⁵ İlker Belek, **Postkapitalist Paradigmalar**, Sorun Yayınları, İstanbul, 1999, ss. 251-254.

- Sendikalar, fordist dönemdeki politik entegrasyon sayesinde emek-sermaye arası ilişkilerde önemli pazarlık gücü elde etmişlerdir. Sendikalar, sınıf temelli olarak kurulsalar da gelir dağılımında ve gelir paylaşımında bir denge sağlanması yönünde kanalize olmuşlardır.
- Fordizm, 1970’lerde yaşanan ekonomik krizler dolayısıyla bunalım sürecine girmiştir. Sosyal harcamaların artışı, üretkenlikte yaşanan azalma, maliyetlerin minimize edilmesi mantığı ile sürdürülen kitlesel üretim paradigmasının iflası ve tüketici eğilimlerinin çeşitlenmesi fordizm krizinin sebepleri olmuştur.

II. Dünya Savaşı sonrası Keynesçi politikaların uygulamaya konulması ile devlet ekonomide müdahil hâle gelmiştir ve özellikle denge sağlama işlevini yerine getirmiştir.⁶ Devlet-emek-sermaye arasında uzlaşma sağlanmış, devlet ücret artışlarını düzenlemiş, emeğin örgütlenmesine izin verilmiştir. Ayrıca bu dönemde devlet, ticari üretim olmayan sektörlerde iş olanakları sağlamıştır (kamu girişimciliği) ve istihdamı artırıcı politikalar uygulamıştır.⁷ Bu politikalarla işsizliğin önüne geçilmeye çalışılmış ve bunun gerçekleştirilmesi için bizzat devlet kâr amacı gütmeyen büyük yatırımları üstlenerek istihdam alanında başat faktör olmuştur. Edis Şahin’in tanımıyla sosyal devletin temel kamu politikaları “*devletin planlı olarak ekonomiye müdahalesi yoluyla “tam istihdam” ve “fiyat istikrarının” sağlanması, kamusal mal ve hizmetlerin devlet tarafından karşılanması, örgütlü emeğe toplu pazarlık hakkı ve kamu politikalarını yönlendirebilme şansı tanınması*”dır.

⁶ Yeşim Edis Şahin, “Sosyal Devlet ve Yönetişimci Devletin Kamu Politikalarında Yaşanan Değişim: IV. ve IX. Kalkınma Planları Örnekleri”, **Toplum ve Demokrasi**, Yıl: 3, Sayı: 5, 2009, s. 58.

⁷ Edis Şahin, 59.

1.2. POST-FORDİZM VE KÜRESELLEŞME SÜRECİ

Post-fordizm, fordizm krizinden sonra meydana gelen yeni birikim rejimidir ve başlıca özellikleri şunlardır⁸:

- Emek gücüne olan ihtiyaç azaltılmak istenmektedir. Çünkü teknolojide yaşanan değişimler kitlesel üretimleri yok etmese bile üretim süreçlerinde yeni bir yapılanmayı zorunlu kılmaktadır.
- Hizmet sektörü endüstrileşmiştir.
- Tarım sektörü de endüstrileşmiş hatta tarımda istihdam edilen emeğin hacmi azalmıştır.
- Küçük işletmeler yaygınlaşmıştır.
- Kamu hizmetleri, özel sektör anlayışı ile yeniden şekillendirilmiştir.
- Sosyal güvenlik sistemi parçalanmış, sendikalar zayıflatılmıştır. Bununla birlikte özellikle çalışma hayatında ortaya çıkan taşeron üretim aracılığı ile işçilerin taleplerini dile getirmesi daha da zorlaştırılmıştır. Çünkü emeğin yer aldığı üretim süreçleri bölünmüş, iş farklı işverenler eliyle gördürülmeye başlanmış ve aynı üretim ortamındaki işçilerin ayrı işverenlere bağlı olarak çalışmaları, onların örgütlenmesini zorlaştırmıştır.
- Sosyal adaletin sağlanması ilkesi devletlerin anayasalarında var olsa bile uygulamada tercih edilen politikalar nedeniyle etkisini yitirmiştir.
- Sermayenin kâr oranlarını arttırmak için emek maliyetleri düşürülmüştür. Sermayenin dolaşım hızı artmıştır.

Küreselleşme, kapitalizmin yeniden yapılanma sürecidir ve doğrudan doğruya post-fordizmle ilişkilidir. Post-fordist dönem, fordist birikim rejiminde var olan kitlesel üretim modellerini ve katı üretim yöntemlerini eleştiren ve sermayenin

⁸ Belek, ss. 255-258. Esser, J., Hirsch, J. (1989), The Crisis of Fordism and the Dimensions of a "Post Fordist" Regional and Urban Structure, IJUUR, 13 (3): 422'den aktaran Belek, s. 256. ve Hasan Engin Şener, "Postmodern Dönemde Devleti Modernleştirmek: Yeni İşçi Partisi'nin Kamu Hizmeti Anlayışı", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 37, Sayı: 3, Eylül 2004, ss. 123-124.

esneklik ve büyük çapta bir hareketlilik kazandığı dönemdir. Sermaye bu dönemde yeniden yapılanmıştır ve bu durum 1980’li yıllarda küreselleşme adı altında popülerleştirilerek dünyaya sunulmuştur. Dolayısıyla küreselleşme, post-fordist dönemin *ideolojik bir içerikle* küreselleşme olarak yeniden tanımlanmasıdır.⁹

Küreselleşme, sözlük anlamıyla “uluslararası düzlemde yaygınlaşmış iktisadi etkinliklerin işlevsel anlamda birbirlerine eklenmesi” demektir.¹⁰ Küreselleşme dendiğinde, üretimin ve finansmanın uluslararası ölçekte yapılı hâle gelmesi ve dünya çapında ekonomik bir bütünleşmenin görülmeye başlanması anlaşılmaktadır. Bu bütünleşmenin arka planında ulus üstü şirketler ve çok uluslu şirketler tarafından uygulamaya konulan ekonomik bir program vardır. Bu şirketler dünya ekonomisi üzerinde büyük bir kontrol gücüne sahiptir.¹¹ Ulus üstü sermaye, gerçekte ulusal bir tabana dayanmakta olsa da, günümüzde ulusa dayalı siyaset anlayışının aşılmasını istemekte ve ekonomik, siyasal ya da toplumsal sorunlar için en iyi çözümün piyasalar olduğu vurgusunu yapmaktadır. Bununla birlikte dünya ekonomik sisteminde son yıllarda büyük bir dönüşüm yaşanmıştır. Uluslararası ekonomik sistem, yani iç ticaret-dış ticaret ayrımları yapılarak tanımlanabilen ve devletlerin en önemli aktörler olduğu ekonomik sistem, yerini uluslar üstü bir ekonomik sisteme bırakmıştır. Bu sistemde sermaye hareketleri dünya çapında olmakta ve ulusal ekonomiler mali piyasalara bağımlı bir hâle gelmektedir.

Günümüzde dünyadaki tüm ülkeler ekonomik ve ticarî olarak birbirlerine bağımlıdır ve kendi ürettikleri mal ve hizmetleri diğerleriyle değişime sokma ihtiyacı duymaktadır. Bu durum bütünleşmiş bir pazar yapısının doğmasını gerektirmiştir. Küreselleşme, dünya ekonomisinin bütünleşmiş tek bir pazar yapısına doğru ilerlemesidir. Ülkeler arasındaki sınırlar, ekonomik ve ticarî olarak kalkmış gözükmemektedir. Özellikle bilgi teknolojilerindeki yeniliklerin süratle artması, ulus üstü şirketlerin yatırımlarının kıtalara yayılması, kimi çok uluslu şirketlerin üretim faaliyetlerinin dünya çapında taşeronlaşması gibi olgular, dünyada yeni bir

⁹ Edis Şahin, 60.

¹⁰ <http://tdkterim.gov.tr/bts/>, (11.12.2012).

¹¹ Örneğin, 2012 Dünya En İyi Çok Uluslu İşyerleri araştırmasına göre, listenin zirvesinde yer alan ilk 25 şirketin yıllık gelirleri 600 milyar doları geçmekte, istihdam ettikleri işçi sayısı 4 milyona yaklaşmakta ve istihdam oranları sürekli artış göstermektedir. Bu şirketlerin önemli bir kısmı ABD ve Avrupa (İngiltere-Hollanda-İspanya) merkezlidir. Daha fazla bilgi için bakınız: <http://www.greatplacetowork.com/best-companies/worlds-best-multinationals/the-list>, (11.12.2012).

ekonominin ortaya çıktığını göstermektedir. Sermaye artık ulusal sınırları aşmış durumdadır.¹²

Küreselleşme, uluslararası burjuvazi tarafından farklı ülkelerdeki işçi sınıflarının rekabet içine sokulması, hak ve kazanımlarında düşük seviyelerin hedef gösterildiği bir yarışın başlatılmasıdır.¹³ 1970’li yıllardan önce ülkeler, yatırımlarını daha çok hammadde temini amacıyla yapmakta ve yerel piyasaların ihtiyaçlarını karşılamaya çalışmakta idi. 1970’lerden sonra ise ülkelerin piyasaları serbestleşmeye başlamıştır. Firmalar üretim merkezlerini işgücü maliyetlerinin düşük olduğu ülkelere taşımaya başlamıştır. Bu da küresel ölçekte üretim zincirlerinin doğmasına sebep olmuştur; örneğin bir firma üretmeyi planladığı ürününün tasarımını bir ülkede yaptırmakta, hammaddeyi başka bir ülkeden temin etmekte, üretimini diğer bir ülkede yaptırmakta, satışını ise dünyanın her tarafına yapabilmektedir.¹⁴ Teknolojik gelişme ve yeniliklerin hız kazanması dış ticaret ve sermaye hareketlerinin altyapısını kolaylaştırmış, rekabet konusunda yeni bir sürece girilmiştir. Teknolojik üstünlüğü elde eden firmalar rekabet bakımından daha elverişli bir konuma gelmiştir. Gelişmiş ülkeler teknoloji konularına daha çok yatırım yaparak ön plana çıkmışlar, gelişmekte olan ülkeler ise emek yoğun üretim süreçlerini tercih etmek zorunda kalmıştır. Bu durum, gelişmiş ülkelerin maddi güçlerini ve refah seviyelerini arttırırken, gelişmekte olan ülkelere kısıtlı bir istihdam artışı ve ekonomik büyümeye sebep olmuştur. Gelişmekte olan ülkelerin dünya ticaretindeki payları emek yoğun üretim süreçlerini ellerinde tutmalarından dolayı yükselmiş olsa bile, gelir artışı olarak aynı sonuçların elde edildiği söylenememektedir. Çünkü bu ülkeler katma değer bakımından düşük fayda sağlayan işleri yapmaktadır.¹⁵

Küreselleşmenin insan hayatına sağladığı avantajlar ve getirdiği dezavantajlar olmuştur. Küreselleşmenin avantajlarını ve dezavantajlarını aşağıdaki tabloda özetleyebiliriz¹⁶:

¹² Metin Külünk, **Küreselleşen Dünya’da Türkiye**, 2. Baskı, Kum Saati Yayıncılık, İstanbul, 2006, ss. 15-16.

¹³ Sungur Savran, **Kod Adı Küreselleşme 21. Yüzyılda Emperyalizm**, Yordam Kitap, İstanbul, 2008, (KOD), s. 15.

¹⁴ Külünk, ss. 21-22; Hasan Tağraf, **Küreselleşme Süreci ve Çokuluslu İşletmelerin Küreselleşme Sürecine Etkisi**, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 2,2002, s. 34.

¹⁵ Külünk, ss. 26-30 ve Tağraf, ss. 35-36.

¹⁶ Vito Tanzi, “Ulus-Devletlerin Sonu mu Geliyor”, çev. Hakan Ay, **D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 1, 2004, ss. 57-58. Fikret Şenses, “Neoliberal Küreselleşme

<u>Küreselleşmenin Avantajları</u>
<p>*İnsanlar, geçmişte elde edemediği birçok ürüne daha kolay ulaşır olmuş, yenilikleri daha çabuk hayatında tatbik eder hale gelmiş ve talep ettiği ürünlerde çeşitliliği yakalayarak seçim yapma özgürlüğüne kavuşmuşlardır.</p> <p>*Devletlerarasındaki sınırların küreselleşme ile birlikte eski katılığını yitirmesi ve ulaşım teknolojilerinde yaşanan hızlı ilerlemeler, insanların seyahat etme olanaklarını ve özgürlüklerini arttırmıştır.</p> <p>*Tasarrufların ve dünyadaki diğer kaynakların piyasalaşması ve daha iyi tahsisi, insanoğlunun yaşam kalitesini arttırmış, bilgiye erişim kolaylaşmış ve ucuzlamıştır.</p>

<u>Küreselleşmenin Dezavantajları</u>
<p>*Küreselleşme süreci, işçi ücretlerinin düşmesini beraberinde getirmiştir. Firmalar, kâr maksimizasyonu hedeflemekte ve emek ücretleri en büyük maliyet kalemi olarak görülmektedir.</p> <p>*Devletler, küreselleşme sürecinin etkisiyle vergi politikalarında değişikliğe gitmek zorunda kalmış ve bağımsız vergi politikaları belirleyemez olmuştur.</p> <p>*Küreselleşme süreci, dünya çapında “para akışını” sağlamaktadır fakat bu para akışı kimi zaman spekülasyonlar aracılığıyla olumsuz bir yönlendirmeye tâbi tutularak ülkelerin finansal ve mali krizler yaşamasına sebep olabilmektedir.</p>

Küreselleşme döneminde, fordist dönemdeki sosyal devlet anlayışı etkisini yitirmiş, devlet ekonomik yaşamdan çekilmeye başlamış (özellikle kamu yatırımları ve kamusal hizmetlerden) ve emek ile sermaye arasındaki dengeleyici aktör olma rolünü kaybetmiş, sermayeyi ise teşvik ederek emek-sermaye arasındaki dengenin sermaye lehine bozulmasına neden olmuştur. Küreselleşme sürecinde devletin bakış açısı ise “özelleştirme” politikalarının tercihi olmuştur: Kamuya ait ekonomik yatırımlar (verimsizlik-hantallık gibi sebepler öne sürülerek) hızla özelleştirilmiştir, eğitim-sosyal güvenlik ve sağlık gibi kamusal hizmetler sözleşmeler yoluyla devredilerek ya da tümünden özelleştirilerek sermayeye açılmıştır. Sosyal devlet dönemindeki kamucu anlayış terk edilmiş ve kamu hizmetlerinin sınırlarının daraltıldığı yeni kamu politikaları uygulamaya konmuştur.¹⁷ Bu politikaların uygulamaya konmasında politik olarak etkili olan görüş Yeni Sağ Anlayışı olmuştur. Bu anlayışa göre küreselleşme sürecinin gerçekleşmesi özelleştirmelere bağlıdır.

Kalkınma İçin Bir Fırsat mı, Engel mi?”, **ERC Working Paper in Economic 04/09**, August 2004, <http://www.erc.metu.edu.tr/menu/series04/0409.pdf>, (05.04.2013), s. 3. H. Ömer Köse, **Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü**, Sayıştay Dergisi, Sayı: 49, ss. 4-6.

¹⁷ Edis Şahin, s. 60.

1970'lerden sonraki piyasa mekanizmasında yaşanan bunalımın aşılması için kamuya ait alanlarda özelleştirmelere ihtiyaç vardır algısı oluşturularak, sermayenin gereksinim duyduğu yeni kârlı yatırım alanları devletin elinden alınmaya başlanmıştır. Bu sayede devlet sınırlandırılmış olmaktadır. Yeni sağ, devlete karşı serbest piyasayı savunan, bireysel özgürlüklerin güvencesinin piyasa ekonomisi olduğunu iddia eden, devletin ekonomik alandan uzaklaştırılmasını ve kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi işinin topluma devredilmesini gerekli gören anlayıştır. Bu anlayışa göre devlet, geleneksel görev alanına çekilmeli ve bir işletme gibi örgütlenmeli, devletin terk ettiği alanlar ise piyasa güçlerine yani topluma, özü itibariyle ise sermayeye devredilmelidir. Yeni sağ, özel sektörleşmiş kamu yönetimi modelini savunmaktadır ve yeni sağ politikalarla amaçlanan refah ve demokrasi için kamusal alanların kapitalist üretim ilişkilerine terk edilmesidir.¹⁸ Bu politikalarla, devletin çekildiği geleneksel görev alanlarında dahi özel sektörleşme ortaya çıkmıştır. Devletin sağlık hizmetlerini karşılamada özel sektöre faaliyet alanları açması bu konuda bir örnektir.

1.3. SOSYAL DEVLETEN YÖNETİŞİMCİ DEVLETE GEÇİŞ

Küreselleşme süreci, kamu yönetiminde kurumsal bütünlüğün parçalandığı, yurttaşların müşteri olarak görülmeye başlandığı, kamu hizmetlerinin özel sektöre (sözleşmeler yoluyla belirli bir dönemliğine ya da tümünden) devredildiği, bağımsız idari otoritelerin kurulduğu, yerelleşme ekseninde politikaların üretildiği bir süreçtir. Bu politikalar, IMF ve Dünya Bankası gibi ulusüstü kuruluşların önerileri doğrultusunda uygulanmıştır. Bu kurumların önerileri, kredi verilen ülkelerin kamu yönetimi yapılarını ve kamu hizmeti anlayışlarını da değiştirmiştir.¹⁹ Özellikle yönetişimci devlet yapısının tercih ettiği model yeni kamu işletmeciliği olmuştur. Yönetişim (governance), kelime anlamı olarak “idare etmek, hükmetmek, yönlendirmek” anlamlarına gelen Latince (to govern) “yönetmek” kelimesinden

¹⁸ Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995**, İmge Kitabevi, Ankara, 2005, ss. 96-97 ve 140.

¹⁹ Edis Şahin, s. 61.

türetilmiştir. Yönetişim, *örgütleri yönetmek ve bir örgütün yönetilebilmesi için yapılar ya da kurumlar düzenlemektir.*²⁰ Yönetişim, vatandaşların birbirleriyle ve yönetim organlarıyla karşılıklı paylaşıma dayalı bir etkileşim içinde buldukları; ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının kalkınma amaçlı olarak kullanıldığı; yönetim mekanizmasının açık, öngörülebilir, hesap verme sorumluluğuna sahip, halkın taleplerine karşı duyarlı ve hukukun üstünlüğüne dayalı olarak faaliyet gösterdiği bir ekonomik ve siyasal sistemi ifade etmektedir.²¹

Yönetişimci devlet, sivil toplum kuruluşlarının²² ön plânda olduğu, vatandaşların karar alma mekanizmalarına katılımlarının sağlandığı, devletin sermayenin ihtiyaç duyduğu alt yapı yatırımlarını ürettiği, hammadde temin ettiği, sermayenin önündeki engelleri kaldırdığı ve kamuya ait iktisadî teşebbüslerin elden çıkarılarak özel sektöre devredildiği, bunlarla birlikte yıkıcı bir rekabetin yaşanmaması için devletin düzenleyici kurullarla sermaye içi dengeyi gözettiği bir sistemdir. Yönetişimci devlet, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kamu-özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının sahip oldukları kaynakları ortaklaşa kullanmalarını ve işbirliği içerisinde hareket etmelerini ifade etmektedir. Yönetişimci devlette süreç önemlidir, kamusal politikalar kim tarafından üretilir ve nasıl yürütülür sorularına cevap aranmaktadır. Yönetişim, politik bir teori olarak devlet ve toplum arasındaki değiş tokuşu ifade etmektedir. Yönetişim, kamu kuruluşları ve özel sektörün çıkarlarını birleştirme amacı güden, bununla birlikte toplumu da bu

²⁰ Owen. E. Hughes, **Kamu İşletmeciliği & Yönetimi**, çev. Buğra Kalkan, BigBang Yayınları, Ankara, 2014, s. 226-227.

²¹ World Bank, "Governance: The World Bank Experience", **World Bank Publication**, 1994, p. xix'den aktaran Ulvi Saran, **Kamu Yönetimine Yeniden Yapılanma Kalite Odaklı Bir Yaklaşım**, Atlas Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 23.

²² Sivil toplum kuruluşları halkın iradesini temsil eden, hukukî olarak hükûmet dışı olan, devlet güdümünde hareket etmeyen, faaliyetlerinde özel çıkarları değil de kamu gereklerini esas alan, kâr amacı taşımayan özerk kuruluşlardır. Sivil toplum kuruluşları, merkezî ya da yerel yönetimlerin denetiminde faaliyet gösterirler. Sivil toplum kuruluşlarına üye olma zorunluluğu yoktur, gönüllük esastır. Sivil toplum kuruluşları toplumsal sorunların çözümünde doğrudan ya da dolaylı olarak işlev görmektedirler. Sivil toplum kuruluşlarının işlevlerini şu şekilde ifade etmek mümkündür: Toplumsal sorunların tespit edilmesi, kamu eğitimi, yoksullara yardım hizmetleri, sosyal hizmetler, sosyal mobilizasyonun kolaylaştırılması, politik katılımın teşviki. İbrahim Yıldırım, **Demokrasi, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, ss. 50-63.

birlikteliğe belli ölçülerde ortak etmek isteyen bir model olarak karşımıza çıkmaktadır.²³

Yönetişimci devlet, sosyal devlet anlayışında olduğu gibi ekonomik yaşamda fiyatları yükseltmeme amaçlı ve kamuya ait iktisadî teşebbüslere sahip olunarak bu amacı gerçekleştirme odaklı bir anlayışı terk ederek, özelleştirme odaklı ve piyasayı düzenleme ve denetleme amacı güden politikaların tercih edildiği devlettir.²⁴ Böylelikle, sermaye devlet ve toplum karşısında daha fazla güçlendirilmiş olmakta, bireyler devletin kendileri için sağlamış olduğu ekonomik koruma şemsiyesinden mahrum hâle getirilmektedirler. Kamu girişimcisi olan sosyal devletin yerini, özel sektörün girişimci olarak parlatıldığı yönetimci devlet almıştır. Devlet artık herkese hakça eşit ve dengeli olarak sunması gereken hizmetleri, kaliteli ve etkin sunum iddiasında olan sermayenin gerçekleştirmesi gerektiğini vurgulamakta ve hizmet alanlarını özel sektörün inisiyatifine terk etmektedir. Yönetişimci devlet, temel kamu hizmetlerinin sunumunda devletin başat faktör olduğu gerçeğini değiştirerek, bu hizmetlerin yerine getirilmesi için görev alan unsurları çoğaltmış, özel sektörü –ki maddi olanakları elinde bulunduran kesim özel sektördür- hizmetlere ulaşmada toplumun beklentilerini yönelttiği kesim hâline getirmiştir. Her ne kadar sivil toplum kuruluşları halkın istek ve ihtiyaçlarını dile getirmede önemli roller üstlenme ana fikri ile güdülenmiş olsalar da, bu kuruluşların gönüllülük esaslı ile bir araya gelmeleri, kendilerini ifade edecek yeteri kadar iletişim kanallarına sahip olmamaları ve maddi olanaklarının yetersiz oluşu, sermayeyi daha da özgürleştirmiştir. Bireyler, işsizlik ve yoksulluk sorunlarıyla mücadelede yalnız kalmakta ve hayatlarını devam ettirebilmek için daha fazla zorluğa göğüs germek zorunda bırakılmaktadırlar.

²³ Guy Peters, ve John Pierre, **Governance without Government? Rethinking Public Administration**, Journal of PAResearch&Theory, 8 (2), pp. 223-243'den aktaran, Hande Tek Turan, "Yönetişim ve Yeni Kamu Yönetimi", **Yönetişim Türk Kamu Yönetimine Yansımaları**, (Ed. Fatma Neval Genç), Çizgi Kitabevi, Konya, 2013, ss. 79-82.

²⁴ Edis Şahin, ss. 61-64.

1.4. YÖNETİŞİMCİ DEVLETİN KAMU YÖNETİMİ MODELİ: YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ

Yeni sağ politikaları ışığında özel sektörde kullanılan yönetim modelleri kamu yönetimi yapılarına aktarılmış ve kamu yönetimleri çeşitli şekillerde reformlara tâbi tutulmuştur. Bu reformlarla amaçlanan kamu sektörünün etkin ve verimli bir yapıya kavuşturulması iddiasıdır. Devletin geleneksel anlamdaki merkeziyetçi, hiyerarşik ve bürokratik yapısı çeşitli şekillerde eleştirilmekte ve bürokratik kurumların hantal olduğu vurgusu işlenerek kamu yönetim yapıları reformize edilmektedir. Bu reformlarla aslında devletin kamusal alanlardan, özellikle de üretim sahalarından çekilmesi ve boşalttığı bu alanlara özel sektörün monte edilmesi amaçlanmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı diye isimlendirilen reformlar sürecinde geçmişten günümüze kadarki dönemde şu aşamalar gerçekleştirilmiştir²⁵:

1. *Kamuda yasal ve yapısal serbestleştirmeler dönemi (1979-1980'li yılların ortasına kadarki süreç)*: Bu süreçte devletler, deregülasyon uygulamalarına, kamu mallarında ve kamu hizmetlerinde sübvansiyonların kaldırılmasına ve çeşitli tasarruf uygulamalarına ağırlık vermiştir.
2. *Özelleştirme ve 3E uygulamaları dönemi (1985-1990'lı yıllar arasındaki süreç)*: Bu süreçte kamu iktisadi teşekkülleri hızla özelleştirilmiş ve 3E politikalarına ağırlık verilmiştir. 3E: Economy-tutumluluk, Efficiency-verimlilik ve Effectiveness-etkinlik politikalarının kamu yönetiminde uygulanmasıdır.
3. *Kamu Yönetiminde niteliği arttırmak için yönetim ilkelerinin uygulandığı dönem (1990'lı yıllardan günümüze kadar olan süreç)*: Bu süreçte çeşitli ilke ve değerlerin ön planda olduğu politikalar uygulanmıştır. Örneğin vatandaş odaklı olma, katılım, hesap verebilirlik, kamu hizmetlerinde kalite, saydamlık, performansa dayalı yönetim.

²⁵ Eryılmaz, s. 10.

Yeni kamu yönetimi anlayışının dayandığı temel argümanları ise şöyle sınıflandırmak mümkündür²⁶:

1. *Tipik Bürokrasi Modelinin Reddi ve Yeni Yönetim Anlayışı*: Yeni kamu yönetimi anlayışı, uzun dönem uygulanan Weberci bürokrasi modelini reddetmektedir. Weberci model, kıt kaynakların etkin ve verimli kullanılmasından çok onların israfına neden olan, yöneticilerin inisiyatif almaktan çekindiği ve risk alamadığı, örgüt yapısının oldukça hantal ve etkinsiz olduğu, bürokratik, zorlayıcı ve tekdüze bir yönetim modelidir şeklinde eleştirilmektedir.²⁷ Yeni kamu yönetimi anlayışına göre ise kamu örgütü en uygun büyüklükte olmalıdır, katı hiyerarşi yerine yumuşak hiyerarşi tercih edilmelidir, az elemanla iş görülebilmelidir, çalışanlar daha fazla yetkiler alabilmelidir ve adem-i merkezîyetçilik ilkesi benimsenerek hizmet yerinden yönetim sağlanabilmelidir.
2. *Devletin Faaliyet Alanının Sınırlandırılması Gerekliği*: Geleneksel kamu yönetimi anlayışına göre, kamu için mal ve hizmet üretilmesinde ve bunların sunumunda bürokrasi mutlaka rol almak zorundadır. Bu durum kırtasiyecilik, işlerin yavaş yürümesi ve yüksek maliyete sebep olmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışına göre ise devlet piyasa için sadece “hakemlik” rolünü üstlenmeli, kamu hizmetlerinin üretiminden ziyade yönetimi ile ilgilenmeli, piyasadan daha fazla yararlanmalı, toplum için gerekli olan kamu hizmetlerinin belirlenmesi-üretimi ve sunumunda doğru modeller kamu-özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının ortak çalışması ile tespit edilmelidir.
3. *Kamu Yöneticilerinin Değişen Sorumluluğu*: Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, kamu yöneticileri sadece siyasilere karşı sorumludurlar, yaptıkları işlerle ilgili olarak başarı ya da başarısızlıklarını değerlendirecek ölçütler yoktur, kurallara ve prosedürlere uymakla görevlerini yerine getirmiş sayılırlar. Yeni

²⁶ Eryılmaz, s. 11.

²⁷ Weberci modele yönelik dile getirilen eleştiriler için bkz. Uğur Ömürgönülşen, “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I Konular, Kuramlar, Kavramlar**, (Ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, 2003, s. 15-17.

kamu yönetimi anlayışına göre ise kamu yöneticileri sadece siyasilere değil halka karşı da sorumludurlar, emir ve kurallara göre hareket etmeleri kamu yöneticilerinin sorumluluklarını ortadan kaldırmaz; aynı zamanda etkin-verimli-kaliteli hizmet sunmaları ve müşteri (vatandaş) odaklı çalışmaları beklenir.

4. *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Piyasa Yönelimlidir:* Yeni kamu yönetimi anlayışında piyasa ve toplum odaklı çalışma esastır, işletme ve yönetim ilkeleri kamu yönetimine uygulanmaktadır, bürokrasi yönelimli hizmet tarzı terk edilmektedir. Serbest piyasa mekanizmasında kullanılan yöntemler, kamuya ait kaynakların kullanımı ve kamuya yönelik hizmetlerin sunumunda tercih edilmesi ve uygulanması doğru olan yöntemlerdir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel nitelikleri şunlardır²⁸:

- Fiyat tabanlı olması
- Bürokratik olmaması
- Piyasa kaynaklı ve müşteri yönelimli olması
- Müşterilerin beklentilerini karşılayacak verimlilikte bir yapılanma olması
- Becerikli yöneticiler aracılığıyla etkin hizmet sunulması

Yeni kamu yönetimi anlayışı, özellikle geleneksel kamu yönetimi anlayışında değişiklikler öngörmektedir ve bu değişimlerle kamu yönetiminde gelişim amaçlanmaktadır. Bu değişimleri şu şekilde özetlemek mümkündür²⁹:

- ❖ Hizmet etmekten ziyade yetki vermek, yönetimde ve karar alımında esnekliği sağlamak
- ❖ Harcama yapmaktan ziyade kazanç elde etmek
- ❖ Bürokrasinin yerine müşterilerin ihtiyaçlarını karşılamak
- ❖ Hiyerarşiden uzaklaşmak ve takım çalışmalarına ağırlık vermek
- ❖ Karar alım süreçlerinde katılımcılığı arttırmak

²⁸ M. Akif Özer, “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 59, Ekim-Aralık 2005, ss. 3-4.

²⁹ Özer, s. 11. H. Tuğba Eroğlu, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 12, 2010, 226; Mustafa Akmaz, “Türk Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sistemi Nasıl Mükemmelleştirilebilir”, **Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu**, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Ankara, 25.06.2012, s. 122.

- ❖ Ücret dengesizliği, kadrolaşma ve kayırmacılığın önüne geçmek
- ❖ Yönetimde yalınlık ve şeffaflığı sağlamak
- ❖ Kamu hizmetlerinin sunumunda rekabeti geliştirmek
- ❖ Bilişim teknolojilerinden en üst düzeyde yararlanmak
- ❖ Kamunun özel sektörü yönlendirici işlevlerini güçlendirmek, kamu-özel sektör arasında işbirliğini arttırmaktır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile kamu yönetiminde yapılması arzulanan reformlar, 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yapılandırılması Hakkında Kanun” tasarısı ve bu tasarının gerekçeli kararı incelendiğinde daha anlaşılır olacaktır. 15.07.2004 tarihinde kabul edilen tasarıda kanunun amacı ilk maddede şöyle tanımlanmıştır: “*Bu kanunun amacı, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi [dir]...*”

Kanunun gerekçesi incelendiğinde, ulaşılması arzulanan kamu yönetimi yapısının özellikleri şunlardır³⁰:

- Piyasaya saygılıdır ve piyasa araçlarının kullanılmasına önem verilir.
- Performansa ve kaliteye dayanır.
- Mevzuatta kısalık ve sadelik tercih edilir.
- Bilgi teknolojilerinden azami faydalanılır.
- Hesap verebilirlik, şeffalık ve katılımcılık arttırılır.
- Geçmiş yönelimli değil, gelecek yönelimli olunur.
- Sorun çözme yönelimli değil, amaç yönelimli olunur.
- Hantal merkezî birimler daha küçük ve etkin yapılara dönüştürülür.
- Misyon ve vizyon belirlenir.
- Esnek ve yatay organizasyon yapıları tercih edilir.
- Gereksiz hizmetler tasfiye edilir ve hizmet satın alınır.

Yeni kamu yönetiminin gerçekleştirilmesi için yapılan reformlara, bu anlayışın dayandığı temel argümanlara ve yeni kamu yönetiminin temel niteliklerine bakıldığında, kamu yönetimi yapısında var olan bazı sorunların çözümü için

³⁰ Kanun tasarısının gerekçeli hâli için bakınız: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plân ve Bütçe Anayasa Komisyon Raporları (1/731), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, (29.05.2014).

doğrudan devletin etki alanının azaltılması ve özel sektörün kamuya ait alanlara yayılması gerçeği karşımıza çıkmaktadır. Birikim rejimlerinde meydana gelen değişimlere ve küreselleşme sürecinde yaşanan gelişmelere paralel olarak sermaye, kamu sektörlerini de kâr maksimizasyonunu sağlamak için kullanır hâle gelmiştir.

1.5. TÜRKİYE'DE YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN YERLEŞMESİNDE AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ROLÜ

Türkiye, küresel sisteme aşama aşama entegre edilmiştir. Kamu yönetimi yapısında yaşanan değişimleri Avrupa Birliği tarafından Türkiye hakkında hazırlanan düzenli ilerleme raporları ışığında görebilmek mümkündür.

Düzenli ilerleme raporlarında kamu harcamalarının yapısı eleştirilmiş ve özellikle kamu borç yükü, KİT'lere yapılan transferler, sosyal güvenlik sisteminde büyüyen açık ve tarım için yapılan çeşitli yardımların beşerî sermaye, alt yapı ve kamu yönetimi alanlarında yatırım yapmayı kısıtladığı ifade edilmiştir. Görüldüğü üzere, özel sektör için gerekli yatırımların yapılması teşvik edilirken, sosyal devlete ilişkin yapılan kimi kamusal harcamaların bütçeye yük olduğu vurgusu yapılmıştır. Hizmetler ve kamu alımları piyasalarının serbestleştirilmesi gündeme gelmiş ve kamu alımları piyasalarının Avrupa Birliği ve Türkiye arasında karşılıklı olarak açılması üzerine görüşmeler yapıldığı bilgisi verilmiştir. Böylelikle kamusal alanlar yerli sermayeden başka yabancı sermayeye de açık hâle getirilmiştir. *Hemen hemen bütün kilit alanları* kapsayan reformlar listesi yayınlanmıştır. Bu alanlar kamu yönetimi, sosyal güvenlik, bankacılık, kamu maliyesi, devlet işletmelerinin özelleştirilmesi ve tarım sektörüdür. Bu raporlar, AB'ye üye olmak isteyen Türkiye'nin önemle dikkate aldığı raporlardır ve görüldüğü üzere sıklıkla yeniden yapılanma kavramı arkasında özelleştirme vurgusu yapılmaktadır. Raporlarda ayrıca KİT'lerin bankacılık ve diğer sektörlerdeki ağırlığından (2002 yılı dönemi, kamu iştiraki olan bankalar Türkiye bankacılık sektöründeki varlıkların 1/3'üne sahiptir ve kamuya ait imalat sektörü işletmeleri imalat sanayiindeki tüm istihdamın %12'sini oluşturmaktadır) olumsuz olarak söz edilerek, KİT'lerin verimsiz çalıştığı ve gereğinden fazla istihdam sağladığı vurgusu yapılmıştır. Dolayısıyla bunların

arasında süregelen bir tür savaştır ve bu savaşta saldırgan kesim sermaye olmaktadır.³⁴

Sermaye-İşçi Sınıfı arasındaki savaş, günümüze gelinceye kadarki süreçte şu aşamalardan geçmiş ve işçi sınıfını savunmasız bırakacak türden bir seyir izlemiştir³⁵:

- Bütün ülkelerde, kamu sektöründe istihdam olunan işçiler sendikal hareketlerin temel taşı olmaktadır. İlk olarak üretken kamu sektörleri özelleştirilmiş ve sendikal örgütlenmeler engellenerek sendikaların gücü kırılmıştır.
- Refah devleti anlayışı ile kamu hizmetlerinin artması ve bu durumun halk yığınları arasında dayanışmayı arttırması, işçi kesimini rekabetten alıkoyması, sermaye kesimini rahatsız etmiştir. Sonuçta bütçe kesintileri ve hizmetlerin metalaştırılması ile bu anlayış bir bakıma tasfiye edilmiştir.
- Kamu kesimi ile özel sektörün işbirliği şeklinde vurgusu yapılan bazı uygulamalarla belediye hizmetleri piyasa baskısına terk edilmiştir.
- Çalışma hayatında büyük mücadeleler sonucu kazanılmış ve işçilerin faydasına olan birçok kanuni hak, güvencesi olmayan ve düzensiz çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılmasıyla işçilerin ellerinden alınmıştır.
- Esnek çalışma ile ilgili düzenlemeler ulus devlet çalışma hayatı kanunlarına ekletilmiştir. Esnek çalışma ile amaçlanan tamamen işin bitirilmesi olup, işçi sadece yapılacak iş olduğunda çağrılan bir kimse hâline getirilmektedir. Dolayısıyla, işçiler için süreklilik yoktur ve bu durum işçinin sosyal ve ekonomik hayatını olumsuz olarak etkilemektedir.
- Sermayenin yol açtığı bu amansız koşullar, rekabetin özellikle işçiler arasında yaşanmasına sebep olmuş, işçi işçiye kırdırılır hâle gelmiştir.

³⁴ Sungur Savran, "Küreselleşme ve Yeni Dünya Düzeni: Emperyalizmin ve Savaşın Yeni Dinamikleri", **Küreselleşmenin Krizi**, (Hazırlayanlar Alan Freeman - Boris Kagarlitsky), çev. İbrahim Yıldız - Bahar Kara, Yordam Kitap, İstanbul, 2007, (KRİZ), ss. 160.

³⁵ Savran, KRİZ, s. 161.

Küreselleşme, ulus devlet yapısına karşı saldırı niteliği taşıyan bir süreçtir. Ulus devletler, işçi sınıfı lehine olan ve oldukça geniş bir kitle için koruma sağlayan bir tampon mekanizması işlevi görmektedir. Küreselleşme sürecinde ise, ulus devletlerin bu işlevi aşındırılmaktadır. Günümüz dünyasında ulus üstü şirketler ve büyük sermaye sahipleri, ulus devletlerdeki işçiler ve emekçi yığınlar arasında yıkıcı bir rekabet sürecini başlatmışlardır ve emeğin ucuzlaştırılması konusunda ulus devletler kendi aralarında amansız bir yarışa sokulmuşlardır. Bu durum, sermayenin baskısı altında kalan ulus devletlerde emekçi kitlelerin zararına olan bir sürecin yaşanmasına sebep olmaktadır.³⁶

Günümüzde çok uluslu şirketler kolayca kontrol edilemeyecek kadar büyüktürler ve devletlerden daha güçlü ekonomik etkilere sahiptir.³⁷ Konunun daha iyi anlaşılabilmesi için aşağıdaki tablo incelenebilir³⁸:

Tablo 1: Çok Uluslu Şirketler ve Ülkelerin Ekonomik Büyüklüklerinin Karşılaştırılması

Şirket Adı	Yıllık Ciro	Ülke Adı-Ekonomik Büyüklüğü	GSYİH (Milyar Dolar)
Wal-Mart Stores	469,2	Arjantin (26. Sırada)	474,8
Exxon Mobil	449,9	Avusturya (27. Sırada)	399,6
Chevron	233,9	Pakistan (44. sırada)	231,1
Phillips 66	169,6	Romanya (55. Sırada)	169,3
Berkshire Hathaway	162,5	Vietnam (56. Sırada)	141,5
Apple	156,5	Yeni Zelanda (57. Sırada)	139,7
General Motors	152,3	Macaristan (58. Sırada)	125,5
Valero Energy	146,9	Bangladeş (59. Sırada)	115,6
Ford Motor	138,3	Angola (60. Sırada)	114,1
AT&T	127,4	Porto Riko (61. Sırada)	101,4
Fannie Mae	127,2	Fas (62. Sırada)	96,7
CVS Caremark	123,1	Slovakya (63. Sırada)	91,6
McKesson	122,7	Ekvator (64. Sırada)	84,5

³⁶ Savran, ss. 161-162. Savran Küreselleşme için şöyle bir tanım yapmaktadır: “Küreselleşme, uluslararası işçi sınıfının ulusal kesimlerini birbirine kırdırmayı amaçlayan bir stratejidir.”

³⁷ Ahmet Gökdere, “Küreselleşmeye Genel Bir Bakış”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, 2001, s.101.

³⁸ Tablo İçin Açıklama: Ülke isimlerinin yanında yer alan sıra ifadeleri o ülkelerin dünya ekonomisindeki –büyüklük bakımından- yerini göstermektedir. Görüldüğü gibi, bazı çok uluslu şirketler çoğu ülkenin millî gelirlerinden neredeyse iki kat daha fazla gelir elde etmektedir. Amerika Birleşik Devletleri’nin millî geliri 15.684,8 milyar dolar düzeyindedir ve dünyanın en büyük ekonomisidir. Türkiye ise, 789,2 milyar dolarlık millî geliriyle dünyanın en büyük 17. ekonomisidir.

Hewlett-Packard	120,4	Suriye (65. Sırada)	73,6
Verizon Communications	115,8	Umman (66. Sırada)	71,7
UnitedHealth Group	110,6	Azerbaycan (67. Sırada)	67,1
J.P. Morgan Chase&Co.	108,2	Belarus (68. sırada)	63,2
Cardinal Health	107,6	Sri Lanka (69. sırada)	59,4
International Business Machines	104,5	Dominik Cum. (70. sırada)	58,9

Kaynak: CNN Money, Fortune 500 Sıralaması,

http://money.cnn.com/magazines/fortune/fortune500/2013/full_list/index.html?iid=F500_sp_full, (13.09.2013), 2012 Yılı Dünya Bankası Verileri, Gayrisafi Yurtiçi Hâsıla Miktarları <http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table>, (13.09.2013), Dünya Gazetesi, “Türkiye 2012’de Yeniden 17. Büyük Ekonomi Oldu”, <http://www.dunya.com/turkiye-2012de-yeniden-17-buyuk-ekonomi-oldu-189138h.htm>, (19.04.2013).

Çok uluslu şirketler aşağıdaki yollarla ulus devlet ekonomilerinde etkili olmaktadır³⁹:

- ❖ Sıfırdan yatırımlar yaparak: Bir ulus devlette tamamen yeni şirketler kurarak.
- ❖ Portföy yatırımları yaparak: Ulus devletlerdeki şirketlerin hisselerini mali kazanç elde etmek için satın alarak.
- ❖ Doğrudan yabancı yatırımlar yaparak: Ulus devletteki bir şirketi kontrol etmek amacıyla satın alarak.
- ❖ Birleşmeler, stratejik işbirlikleri gibi mekanizmaları kullanarak.

Çok uluslu şirketler, yani sermaye, ulus devletlerin işgücü piyasaları üzerinde de etkili olmaktadır. Kamu sektörlerinde devletin boşalttığı alanlara hâkim olan sermaye, devletin işgücü piyasası hakkındaki politikalarını yönlendirebilmekte, istihdam tiplerini kendi istedikleri tarzda şekillendirebilmektedir.

Küreselleşme sürecinin özeline ve birikim rejimlerindeki değişimlerin geneline bakıldığında, her birikim rejiminin kendine has bir devlet biçimi olduğu ve bu biçime göre de bir kamu personel yapısı olduğu görülmektedir. Örneğin, fordist devlet toplu sözleşme aracılığı ile emek-sermaye çelişmesini yumuşatmıştır. Post-fordist devlet ise iktidarın doğrudan sermaye ile paylaşıldığı ve emeğin sermaye karşısında güçsüzleştirilerek yeniden konumlandığı devlettir. Özellikle küreselleşme

³⁹ George Ritzer, **Küresel Dünya**, çev. Melih Pekdemir, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2011, ss. 222-223.

süreci ile birlikte, kamu personel sistemi değişikliklere uğramıştır. Memurluk sistemi, fordist dönemde kazandığı güvenceleri kaybetmeye başlamış, üst düzey bürokratik yapıda sözleşmeli statüde personel çalıştırılmaya başlamış, alt seviye bürokrasi de ise taşeronlaşma yaygın hâle gelmiştir. Taşeronlaşma ya da hukukî ismiyle alt işverenlik aracılığıyla, daha çok beden gücüne dayalı işlerde istihdam edilen memurlar tasfiye edilerek, yerlerine devletin hizmet satın aldığı sermaye kesimine bağlı ucuza çalıştırılan ve bir takım sosyal güvencelerden mahrum bırakılan taşeron işçiler geçirilmiştir. Bununla birlikte son dönemlerde kamuda taşeronlaşma sadece beden gücüne dayalı işleri de aşır bilgi gerektiren işlerde de tercih edilmektedir.⁴⁰

Sonuç itibariyle, her birikim rejiminde sermaye ve emek yeniden üretilmektedir. Post-fordist dönem ve küreselleşme sürecinde sermaye devletin çekildiği alanlarda hızla büyümüştür. Devletin çeşitli politikalarla ekonomik hayata müdahalesinin değişmesi, işçi hakları ya da ücret düzeylerini tartışmak yerine fiyat istikrarı ya da enflasyon hedeflemesi yaparak işgücüne ilişkin problemleri arka plâna atması, emek sektörü üzerinde olumsuz tesirlerde bulunmaktadır. Özellikle kamu ve özel sektör piyasasında yaygınlaşan taşeronlaşma, emeğin hak kaybını arttırmaktadır.

⁴⁰ Onur Ender Aslan, **Devlet Bürokrasisi ve Kamu Personel Rejimi**, İmge Kitabevi, Ankara, 2012, ss. 26-28 ve s. 481, 584.

İKİNCİ BÖLÜM

İSTİHDAM, SOSYAL POLİTİKA VE ALT İŞVERENLİK

UYGULAMALARINDA DEVLETİN ETKİSİ

2.1. KÜRESELLEŞMENİN İSTİHDAM POLİTİKALARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

2.1.1. İstihdam - İşsizlik - İşgücü Kavramları

İstihdam kelime manasıyla *bir görevde, bir işte kullanma*⁴¹ demektir. İstihdam ekonomik anlamda ise mal ve hizmet üretip kazanç sağlamak için üretim faktörlerinin çalıştırılması şeklinde tanımlanabilmektedir.⁴² İstihdam konusu özellikle beşerî faktörlerin yani emeğin üretime katılımının ne oranda olduğu sorusu etrafında değerlendirilmektedir. Örnek vermek gerekirse, hiç kimsenin üretim dışında kalmadığı yani çalışma isteğinde olan tüm bireylerin üretime katıldığı istihdam tipi tam istihdam olarak adlandırılmaktadır.⁴³ İstihdam edilenler ve işsizler, işgücünü oluşturan bireyler demektir.⁴⁴ İstihdam, işsiz olmanın zıt anlamlısıdır ve bir kişiyi bir işte çalıştırma durumu demektir. İşsizlik, çalışma yeteneğine sahip ve sürekli olarak iş arayan ancak çalışacak bir iş bulamayan kişinin durumuna verilen isimdir.⁴⁵ İşsizlik, üretim faktörleri arasında yer alan işgücünün üretime dâhil edilemeyen, üretim dışında kalan kısmıdır; emeğin tamamının çalıştırılmadığı durumdur.⁴⁶ Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından belirlenen standartlara göre hareket eden Türkiye İstatistik Enstitüsü Kurumu (TÜİK) hesaplamalarında kullandığı verileri elde ederken işsizliği şu şekilde yorumlamaktadır⁴⁷:

⁴¹http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5390dba5b39007.1885523, (06.06.2014).

⁴² H. Nur Germir, **Türkiye’de İstihdam Politikalarının Etkinliği**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2012, s. 3.

⁴³ Germir, s. 4.

⁴⁴ TÜİK, **İşgücü, İstihdam ve İşsizlik İstatistikleri Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi – 1**, T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu, Yayın No: 3095, Ankara, 2007, s. 1.

⁴⁵ Pelin Sönmez, “Küreselleşme, Avrupa Birliği ve İstihdam: Çalışma İlişkilerinde Yaşanan Dönüşüm”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt: 5, No: 3, Bahar 2006, s. 182.

⁴⁶ Germir, s. 5.

⁴⁷ Mahfi Eğilmez, “İşsizlik Nasıl Hesaplanıyor”, 17.01.2012, <http://www.mahfiegilmez.com/2012/01/issizlik-nasl-hesaplaniyor.html>, (02.07.2014). Yazar, ilgili

- 15 yaşından büyük,
- Tam gün esasına göre bir işte çalışmayan,
- Son üç ayda iş aramış,
- 15 gün içinde işbaşı yapmaya hazır olan kişiler işsiz olarak kabul edilmektedir.

Türkiye İş Kurumu İşlemler Elkitabı'nda işsizlik, “Çalışma istek, sağlık ve yeteneğinde olmasına karşın, geçerli ücret düzeyi üzerinden emeğini sunup bir iş bulunamama durumu” şeklinde tanımlanmaktadır.⁴⁸ İşsizlik ve istihdam istatistikleri ülke ekonomilerinin işgücü piyasaları hakkında bilgi veren en önemli göstergeleri oluşturmaktadır. İşgücü piyasası ve bu piyasanın göstergeleri toplumların ve bireylerin yaşama ve refah düzeyleri ile doğrudan ilgilidir. İstihdam, yani geçerli bir ücret düzeyinde çalışma durumu sadece bireyleri için değil toplumsal yaşam adına da önemli bir kavramdır ve nitekim bu özelliğinden dolayı Dünya Bankası 2013 yılı Dünya Kalkınma Raporu'nun konusu *istihdam* olarak belirlenmiştir. Aynı şekilde işsizlik de bireyler ve toplum bazında etkileri olan bir kavramdır. Çünkü bireylerin işsiz kalması kendilerini ve ailelerini geçindirememeleri ve birçok imkândan mahrum kalmaları demektir. Toplumda işsizliğin yoğun olarak seyretmesi ise işgücünün etkin olarak değerlendirilemediği ve milli gelire olması gerekenden daha aşağı seviyelerde katkı yapılabilirdiği bir durumu ifade eder. Bu yüzden iktidar sahipleri ve kamu yöneticileri, işsizlik sorunlarına çözümler aramakta, istihdamı arttırmak için politikalar üretmekte ve işgücü piyasası üzerine çalışmalar yaparak ülke fertlerinin ve bireysel bazda huzur ve refahını sağlamaya çalışmaktadır. İşgücü piyasası eksenindeki gelişmeler ve yaşanan değişimler, toplumun her kesimini

makalesinde işsizlik hesaplamalarının eleştirilecek yanlarını gözler önüne sermektedir. İş arayan kimselerin sadece son üç aydaki başvurularının dikkate alınması ve başvuru istatistiklerinin güncelliği olmadığını belirten yazar, işsizlik oranlarının doğru olamayabileceğini vurgulamaktadır. Benzer yorumlar için bkz. Faruk Sapancalı, “Türkiye’de İşgücü Piyasası, Sorunlar ve Politikalar”, **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt: 21, Sayı: 2-3, Kasım 2007-Şubat2008, s. 11. Ayrıca İş Kanununun 13. ve 14. Maddelerinde kısmî süreli çalışma ve çağrı üzerine çalışma hakkında yasal düzenlemeler mevcuttur. TÜİK’in hesaplamalarında bu türlü çalışan işçilerin göz ardı ediliyor olması bize göre hatalı bir tutumdur. ILO hakkında: Türkiye, Uluslararası Çalışma Örgütüne üye bir devlettir ve bu kapsamda birçok sözleşmeyi onaylamıştır. Bu sözleşmelerle, işçi lehine düzenlemeler yapılmakta ve huzurlu bir çalışma hayatının sağlanması hedeflenmektedir. Türkiye’nin onayladığı ILO sözleşmeleri için bkz. <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/sozlesmeler.htm>, (19.08.2014).

⁴⁸ Türkiye İş Kurumu İşlemler Elkitabı, “11. Bölüm İstihdam Terimleri ve Kavramları Sözlüğü”, http://statik.iskur.gov.tr/tr/kurum_bilgileri/islemler_elkitabı/bolum11/b%C3%B6l%C3%BCm11%20%C4%B0stihdam%20Terimleri%20Kavramlar%C4%B1.doc, (02.07.2014), s. 7. Tanımda yer alan *geçerli ücret düzeyinden* kastedilen, piyasa koşullarında yapılan iş karşılığında mutad olarak ödenen ücret miktarıdır.

ilgilendirmektedir. Çünkü devletin belirlediği istihdam politikalarının bireyler ve onların gelecekteki yaşamları üzerinde çok fazla tesirleri olabilecektir.⁴⁹ İşgücü piyasası hakkında verilen kararlar ve uygulanan yöntemler, su birikintisine düşen bir cisim gibi dalga etkisi yapmakta ve toplumun tümü bu dalgalardan etkilenmektedir. Örneğin, çalışma hayatına dönük uygulamaya konan bir reform paketinin sonuçlarını görmek için uzun yıllar beklemek gerekebilir. Emeklilik yaşının arttırılması, normalde 50’li yaşlarda emekli olunan bir toplumda 67 yaşında emekli olunabilme kuralının getirilmesinin toplum üzerinde muhakkak etkileri olacaktır.

2.1.2. Dünya Ekonomik Yapısında Yaşanan İstihdam Sorunu

Küreselleşme süreci, dünya ekonomik yapısını teknik-beşeri gelişmeler bakımından oldukça değiştirmiştir. Yani, teknoloji olağanüstü sayılabilecek ölçüde gelişmiş, dünya nüfusu ise önemli ölçüde artmıştır. Ancak, üretim modelleri ve yapıları yeni teknolojilerin kullanılmasıyla insan gücüne daha az ihtiyaç duyar hâle gelmiştir. Küresel üretim sistemi, emeğin vasıflı olanına ihtiyaç duymaktadır. Nitelikli emek üretim sisteminde kendine nispeten kolayca yer bulabilmekte iken vasıfsız işgücü “herhangi” bir üretim faktörü olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Günümüzde çoğu ülkede emeğin istihdamı büyük bir sorundur ve bu sorunun çözümü kolay değildir.

Küreselleşme öncesi kamu politikalarında istihdam önemli konu başlıklarından biri olmaktaydı. 1930 Büyük Bunalımı sonrası etkili olan Keynesçi politikalar tarafından enflasyonu gidermek ve işsizliği önlemek makro istikrarın sağlanabilmesi için gerekli olan iki hedef olarak belirlenmişti. Büyümenin tamamlayıcısı olarak istihdam artışı görülmekteydi. Günümüz küresel ekonomi düzeninde ise istikrar yalnızca fiyat istikrarı olarak anlaşılmaktadır. Devletlerin, iç fiyat istikrarını sağlayabilmeleri ve döviz kurlarını kayıplara yol açmayacak seviyelerde tutabilmeleri mali sermayenin güvenliği için şart kabul edilmektedir. Bu durum, devleti yönetenlerin işsizliği giderebilme ve istihdama katkıda bulunabilme adına uygulayabilecekleri politikaların sınırlı olmasını beraberinde getirmektedir. Çünkü faiz hadlerinin indirilmesi ya da kamu harcamalarının arttırılması gibi

⁴⁹ Aysıt Tansel, **2050’ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: İşgücü Piyasasına Bakış**, TÜSİAD, Yayın No: TÜSİAD-T/2012-11/536, İstanbul, s. 20.

istihdam arttırıcı politikalar uygulanmaya çalışıldığında mali piyasalar hemen reaksiyon göstermektedir. Ülke parası değer kaybetmeye ve sermaye, gelirini arttırmak amacıyla iç piyasayı terk etmeye başlamaktadır. Sermaye yoğun ve teknoloji yoğun üretimin küreselleşme ile birlikte emek yoğun üretimin yerini alması ve nüfus artış hızının yeterince düşürülememiş olması da süregelen işsizliğe neden olmaktadır. Dolayısıyla devletin istihdam sorunu bir türlü optimum çözüme kavuşturulamamaktadır.⁵⁰

Teknolojik olarak yeterince ileri seviyelere ulaşamamış ülkeler, küreselleşmenin ortaya çıkardığı yıkıcı rekabet ortamında zayıf bir konuma düşmüşlerdir. Teknoloji, ithal edilmesi çok maliyetli olan bir girdi konumundadır. Nüfusun arttığı ve dolayısıyla işgücünün çoğaldığı ama ileri teknoloji ile rekabet etmeyi başaramayan ve piyasa koşullarında zayıf duruma düşen çoğu ülke ekonomik olarak zor koşullar içine girmiştir. Küresel firmalar, teknolojiyi bu zayıf konumdaki ülkelere işgücü maliyetlerini düşük tutmaları ölçüsünde taşımaktadır ve böylece bu ülkelerin sahip olduğu emeği ucuza çalıştırmak istemektedirler.

Küreselleşme bağlamından bakıldığında, işgücünün *ücret dışı* maliyetlerinin düşük olduğu ve az ücreti kabul ederek çalışmaya hazır işgücünün bulunduğu ülkeler, yatırım ve üretim için çekici durumdadırlar. Küreselleşme, rekabeti arttırıcı ve pazarlık gücünü azaltıcı; büyük üreticileri destekleyen, küçük üretici ve niteliksiz işçileri ise olumsuz etkileyen bir süreçtir. Büyük üretim yapan firmalar, işgücü maliyetlerinin düşük olduğu yerlerde yerleşerek, bireylerin sosyal alanda, başta iş güvencesi ve gelir düzeyleri olmak üzere, gerilemelerine neden olmaktadır.⁵¹

Küreselleşme süreci, firmaların rekabet edebilirliği üzerinde de etkilerde bulunmuştur. Ulus üstü firmalar ile rekabet etmek zorunda kalan diğer işletmeler, maliyetlerini azaltmak için emeği ucuza istihdam etme yolunu seçmektedir. Devletler bu durumu teşvik eder konumdadır. Bilindiği üzere, ekonomik yapıdaki bozulmalar toplumsal huzursuzluk ve kargaşa ortamını ortaya çıkarmakta, uzun süreli huzursuzluk ve kargaşa ortamı ise siyasi iktidarların ülkelerini yönetemez hâle gelmelerine sebep olmaktadır.

⁵⁰ Kazgan, ss. 304-305.

⁵¹ Hüseyin Gökmen, **Avrupa Sosyal Devlet Anlayışında İstihdam ve Türkiye’de Genç İşsizlik Sorunu**, (Uzmanlık Tezi), T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara, 2007, ss. 29-31.

Küreselleşme ile dünya ekonomik yapısında meydana gelen en önemli değişimlerden biri şüphesiz özelleştirme uygulamaları olmuştur. Özelleştirme ile ekonomiye canlılık gelmesi, devlete yük olan ve zarar eden iktisadi teşebbüslerin elden çıkarılması, vergi gelirlerinin artması, verimliliğin artması ve işsizliğin azaltılması hedeflenmiştir.⁵² Küreselleşmenin belki de anahtar kavramı özelleştirme olmuştur.⁵³

Küresel istihdam, günümüz dünyasında büyük bir sorun hâline gelmiştir.⁵⁴ Her ne kadar istihdam konusu, ulusal bir sorun olarak değerlendirilse ve devletlerin kendi genel sorunları gibi görülmekte ise de, aslında küresel çapta bir sorundur. Dünyadaki küresel işgücüne her yıl ortalama -ve yaklaşık olarak- 46 milyon yeni işçi katılmaktadır. Sadece 1990-2003 yılları arasında dünyada işgücü 552 milyon kişi artmış, gelişmiş ülkeler bu işgücünün yalnızca 41 milyonuna ev sahipliği yaparken, Türkiye'nin de aralarında bulunduğu gelişmekte olan ülkeler 467 milyon civarı işçinin barındığı yerler olmuştur.⁵⁵

Emek, sermaye ve eğitimden oluşan üretken kaynakların mal ve hizmet üretmek amacıyla bir araya getirilmesi ile üretken istihdam oluşmaktadır. 21. Yüzyıl küresel dünyasında üretken kaynakların ülkeler arasındaki dağılımı aşağıda belirtilen alanlarda eşit değildir:⁵⁶

- Sermaye ve nitelikli işgücü gelişmiş ülkelerde yer alırken, niteliksiz işgücü gelişmekte olan ülkelerde yoğunlaşmaktadır.
- Bir ülkenin yoksulluğu ile doğru orantılı olacak şekilde niteliksiz işgücü arzı fazla; sermaye ve nitelikli işgücü arzı ise düşük düzeydedir.

⁵² Kemal Bulut, "Özelleştirme Politikalarının İstihdam Boyutu ve Enerji Sektörü", http://www.emo.org.tr/ekler/c8001f834f6a5f0_ek.pdf, (03.07.2014), s. 145.

⁵³ Nitekim TC Anayasası'nda 1999 yılında yapılan değişiklik bu bakımdan önemlidir. Anayasamız 47. Maddesi başlığı "Devletleştirme ve Özelleştirme" olarak değiştirilmiş ve özelleştirme kavramı anayasamıza eklenmiştir.

⁵⁴ Sadece 2010 yılında dünyada yaklaşık olarak 205 milyon kişi işsizdi. Yine o dönemde yaklaşık 1,2 milyar kişi günlük 2 doların altında gelir elde etmekteydi ki bu dünyadaki toplam istihdamın yaklaşık %39'unu oluşturmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. M. Çağlar Özdemir, "Dünyada İstihdam ve İşsizlik", **İstihdam ve İşsizlik**, (Ed. M. Kemal Biçerli ve Verda Canbey Özgüler), T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2678, Eskişehir, 2012, ss. 77, 86.

⁵⁵ Ajit K. Ghose ve diğerleri, **Küresel İstihdam Sorunu**, (Çev. Ed.) Ömer Faruk Çolak, Efil Yayınevi, Ankara, 2010, ss. 1, 9, 24, 25.

⁵⁶ Ghose ve diğerleri, ss. 37-38.

- Küresel dünyada, üretken istihdam gelişmiş ülkelerde fazla, gelişmekte olan ülkelerde ise kıttır.
- Bir ülke ne kadar yoksul ise, işgücünün büyüme oranı da o derece yüksek olmaktadır. Bu durum, yoksul ülke için üretken istihdamı arttırmayı zorlaştırmaktadır.

Küresel istihdam sorunu, sadece gelişmekte olan ülkeler için değil, aynı zamanda gelişmiş ülkeler için de üzerinde önemle durulması gereken bir konudur. Bununla birlikte, bu küresel çaptaki soruna kısa ya da orta vadede küresel bir çözüm yolu bulmak epey güçtür. Çünkü az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde nüfus artış hızı hâlâ makul seviyelerin oldukça üstündedir ve bu ülkelerde eğitim sorunu devam etmektedir, teknoloji piyasalarında aksaklıklar mevcuttur. Gelişmiş ülkeler nitelikli işgücü transferine kapı açarlarken, niteliksiz işgücünün dolaşımına müsaade etmemektedirler.⁵⁷ Bu durum, gelişmekte olan ülkelerde emek yoğun üretim yöntemlerinin uzun dönemde tercihini zorunlu kılmaktadır. Ancak, hem kaliteyi düşürmeden ve maliyetleri arttırmadan, hem de rekabet gücünü azaltmadan ve emek sahiplerini hak kayıplarına uğratmadan nasıl emek yoğun üretim tarzı yerleşik duruma getirilebilecektir sorusuna cevap vermek maalesef çok zordur.⁵⁸

2.1.3. Devletlerin İstihdam Sorunu İçin Çözüm Arayışları

Yoksulluk, fertler için istenmeyen durumlardan biridir. Devletler yoksulluğu azaltıcı politikalar üreterek vatandaşlarının insanca yaşam koşullarını sağlama görevini de ifa ederler. Bir ülkede yoksulluğun azalması için ekonomik olarak büyüme tek başına yeterli değildir, aynı zamanda genel olarak istihdamda da gelişme sağlanması gerekmektedir. Küreselleşme süreci, uluslararası ticareti çoğaltıcı etkilerde bulunmuştur ama bu durum yoksulluğu tek başına önleyebilen bir durum

⁵⁷ Hasan Gürak, **Ekonomik Büyüme ve Küresel Ekonomi**, Ekin Kitabevi, 2006, ss. 335, 339.

⁵⁸ Gürak, s. 339'daki sonuç kısmında yer alan istihdam sorununu aşmak için yapılan önerilerden birisi, emek-yoğun üretim yöntemlerinin tercihidir. Gerçekten de, ülkeler için istihdam konusunda tedbirler almak ve bireylerin en azından çalışacak bir iş sahibi olmalarını sağlamak çok önemlidir. Aksi durumda ülkelerde iç huzursuzluklar ve kargaşalar başlayabilir. Örneğin, Bosna-Hersek'te yaşanan olaylar için bkz. <http://tr.euronews.com/2014/02/08/bosna-hersek-te-kriz-derinlesiyor/>, (07.07.2014).

değildir. Devletler, genel olarak emek-yoğun üretim tarzlarını teşvik edici politikalar tercih ederek büyümeyi gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Ayrıca özel kamusal programlar ve istihdam garantili projeler uygulayan devletler, bu sayede yoksulluğu azaltabilmeyi hedeflemektedir.⁵⁹ Ancak, emek-yoğun üretim tarzının tercihinin büyümeyi sağlayacağı bir varsayımdan ibaret kalmaktadır. Kamusal programların ise sürekliliği yoktur ve istihdam garantili projeler işsizlik oranlarını azaltmamaktadır.

Küreselleşme sürecinde yaşanan teknolojiadaki hızlı dönüşüm, tarım ve imalat sektörlerindeki niteliksiz işlerin yok olmasına neden olmuştur. Bu da beraberinde niteliksiz işgücüne olan talebi süratle düşürmüştür. Hizmet sektöründe ise tarım ve imalat sektörlerindeki işlerin yok olmasına mukabil yeni işler doğmuş ve bu sektör niteliksiz işgücü talep eder hâle gelmiştir. Ancak bu yeni işlerde diğer sektörlerde işini kaybedenlerden ziyade işgücüne yeni katılan bireyler istihdam edilmektedir. Bunun sebebi, hizmet sektöründe işe başlayanlarda tecrübe şartı aranmama ve böylelikle onları en düşük ücretlerle çalıştırabilmedir. Ayrıca, serbest çalışanlar ve esnaflar da küreselleşmenin etkisiyle yoksullaşmaktadırlar. Örneğin, önceden mahalle kasabı olan bir kimse, şimdi büyük bir süpermarkette et reyonunda çalışır hâle gelmiş ve işveren iken işçi pozisyonuna düşmüştür. Devletlerin işgücü piyasaları için öngördükleri ve uyguladıkları politikalar istihdam sorununu çözmeye yeterli gelmemektedir. Küreselleşme nedeniyle ve zorunlu olarak, devletler imalat ve tarım sektöründe işini kaybeden niteliksiz işgücünü hizmet sektörüne transfer etmeye yönelik politikalar uygulamakta ve işsizliği önleyebilmeyi amaçlamaktadır. Bu politikalar günümüz ülkelerinin çoğunda iki tip işgücü piyasasının doğmasına neden olmuştur:

- a) Geçici-kısmî süreli istihdam, ücret dışı ödeneklerin ağırlıkta olduğu düşük ücret koşullarında çalışılan işler ve bu işleri yerine getiren niteliksiz işgücü piyasası,
- b) Tam zamanlı-sürekli istihdam ve ücretlerin kanun tarafından korunduğu nitelikli işler ve işgücü piyasası.⁶⁰

⁵⁹ Ghose ve diğerleri, s. 144.

⁶⁰ Ghose ve diğerleri, ss. 196-197. Kısmî süreli istihdam olunan kimseler genelde niteliksiz işgücü konumunda olsa da, işyeri hekimliği gibi bazı hizmetleri yerine getiren ve kısmî süreli çalışan nitelikli işgücü de mevcuttur.

İşsizlik probleminin merkezinde işgücü piyasası kurumları ve bu piyasaya ilişkin politikalar yer almaktadır. İşsizliğin çözümü için bu alanlarda yapısal reformlar yapılmaktadır. Yapısal reformların arka plânında şu iki görüş yer almaktadır: İşgücü yani emek piyasalarında kurumsal katılıklar yüksektir ve esnek olmayan üretim tarzı işsizliği arttırmaktadır. Özellikle IMF ve OECD, bu tip emek piyasalarını *istihdam dostu olmayan piyasalar* olarak isimlendirmekte ve üyeleri olan devletlere bu alanlarda reformlar yapmayı öğütlemektedir. Yani merkezi toplu pazarlık ve sözleşme sistemi, istihdamı koruyan yasalar, yasal olarak tespit edilen asgari ücret ve işsizlere sağlanan bir takım yararların bulunduğu emek piyasaları IMF ve OECD tarafından olumsuz görülmektedir.⁶¹

IMF ve OECD, neredeyse dünya üzerindeki tüm devletlerin işbirliği yaptığı ya da bir şekilde ilişki içinde bulunduğu iki ulus üstü kuruluştur. Bu iki kuruluşun istihdam konusunda yaptığı önerileri şu şekilde özetlemek ve sıralamak mümkün gözükmektedir:⁶²

- Çalışma sürelerinde esneklik arttırılmalıdır.
- İş güvencesi konusunda katılıkları azaltıcı reformlar yapılmalıdır.
- İşgücü maliyetleri ve ücretler esnek hâle getirilmelidir.
- İşe almada ve işten çıkarmada esneklik sağlanmalıdır.
- İşsizlik sigortası ve işten çıkarma maliyetlerinde, asgari ücret ve değişik vergiler konularında reformlar yapılmalıdır.
- Sosyal güvenlik alanında düzenlemeler yapılmalıdır.

Bu öneriler, emeği sermaye karşısında savunmasız bırakacak uygulamaları doğurmaktadır. Emeğin sosyal güvenliği, emeklilik hakkı, ücret düzeyi, iş güvencesi gibi sahip olduğu tüm imkânlar reformlar dizisi ile elinden alınmaktadır.

OECD'nin 2013 Fransa Raporu, işgücü piyasasına dönük reformlar dizisini anlama bakımından gerçekten çok etkileyicidir. Rapordaki reformlar ve uygulayıcı ülkeler şu şekildedir⁶³:

⁶¹ Mehmet Hüseyin Bilgin ve Selçuk Arı, **ABD Deneyimi Işığında Emek Piyasası Reformu ve İşsizliği Azaltıcı Politikalar**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No: 2010-25, İstanbul, s. 125.

⁶² Bilgin ve Arı, ss. 125-126.

⁶³ Burak Gürbüz, "Klasik İktisat ve Toplum Bilim Kuramlarının Günümüz OECD Raporları ile İşgücü Piyasaları Çerçevesinde Karşılaştırılması", **Memleket Siyaset Yönetim**, Cilt: 7, S: 18, 2012/18, s. 18.

- Kıdem tazminatı tutarının düşürülmesi-Yunanistan ve Portekiz.
- İşten çıkarılma durumunda uygulanmakta olan bürokratik işlemlerin azaltılması ve işten çıkarılmanın bu yönüyle kolaylaştırılması-Portekiz, İtalya ve Fransa.
- İşe yeni başlayanlar için geçerli olan deneme süreleri ile çalıştırmanın daha uzun bir süreye yayılması-Yunanistan, İspanya ve İngiltere.
- Gerekçe göstererek işten çıkarmada kapsamın genişletilmesi-İspanya, İtalya ve Fransa.
- İşten çıkarma konuları ile ilgilenen mahkemelerin (iş mahkemelerinin) karar alma süreçlerinin daha hızlı hâle getirilmesine yönelik reformlar yapılması-İspanya-İtalya ve Fransa.
- Hiçbir gerekçe göstermeden işten çıkarılan işçiye ödenecek olan kıdem tazminatı miktarının düşürülmesi-İspanya ve Portekiz.
- Toplu işten çıkarmaların daha kolay hâle getirilmesi-İspanya, Portekiz, Yunanistan ve Fransa.
- Süreli ve süresiz iş akitlerine yönelik düzenlemeler yapılması-İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan.

Bu reformlar ile işgücü piyasasında küresel bazda yapılmak istenenin ne olduğu açıkça görülmektedir. Güvencesiz iş ve düşük tutulan sosyal haklar aracılığıyla emek ucuz bir meta hâline dönüştürülmektedir. Devletler, işsizlik sorununu çözerken yukarıda sayılan önerileri uygulamaya başlamışlardır. Ancak bu uygulamaların tamamen emeğin haklarını azaltıcı ve bireyleri yoksullaştırıcı etkileri olduğu açıktır. Çünkü emek piyasasında reform yapmanın sadece ekonomik değil sosyal boyutları ve sonuçları da olmaktadır. Küresel rekabet ve yüksek işsizlik oranları devletleri zorunlu olarak reformlar yapmaya itmektedir, ancak bu reformlara durumlarının daha da kötüleşeceğini bilen işçiler ve işçi sendikaları karşı çıkmaktadır.⁶⁴ Genel olarak bakıldığında ise, devletlerin emek piyasalarında reform konusunda küresel baskıya dayanmadığı görülmektedir. Çünkü işsizliğin belli düzeylerde tutulması, siyasal iktidarların ana politikalarındandır. İktidarlar, emeğin sömürülmesine göz yumarak ve sermayenin önünü açarak iktidarda kalma sürelerini uzatmak istemektedirler.

⁶⁴ Bilgin ve Arı, s. 128.

2.1.4. Devletin İstihdam Sorununun Çözümü Bakımından Uyguladığı Sosyal Politikalar

Sosyal Devlet, vatandaşlarına insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sağlamayı gaye edinmiş devlet demektir. Sosyal devlet fertlere onurlu bir yaşam sürdürebilme ve maddi varlığını geliştirebilme imkânları sağlayan, gerektiğinde vatandaşlarına yardımda bulunan ve onlara çeşitli güvenceler sunan devlet demektir.⁶⁵ Sosyal devlet ilkesi, hukuk devleti ilkesi ile “insan onurunun korunması” amacıyla birleşmesinden ötürü yakından ilişkilidir. Sosyal devlet ilkesi gereğince ekonomiye müdahalelerde bulunmanın, insan onurunu koruma amacından sapma olmadığı sürece olumlu yansımaları olmaktadır.⁶⁶ Fakat insan onuru kavramı, sınırları evrensel bir çerçevede çizilerek tanımlanabilmiş bir kavram değildir ve bu durum insan onuru ifadesinin sadece kâğıt üstünde kalacak şekilde yorumlanmasına neden olabilmektedir.

Küreselleşme sürecinde devletin baskı altında kaldığı en önemli konulardan biri hiç şüphesiz sosyal devlet ilkesi gereği yürüttüğü politikalarıdır. Devlet sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamakla görevli tüzel bir kişiliktir. Küreselleşme, devlete sosyal yönünü terk etmesini, sermayenin önündeki engelleri kaldırmasını ve hizmetlerin fertlere özel teşebbüsler eliyle de götürebileceğini vurgulamaktadır. Bu durum ise sermayeyi güçlendirici etki yapmakta ve devletin güçsüzü koruma niteliğine darbe vurmaktadır. Küreselleşme, emek-sermaye arasındaki ilişkide emeği sermaye aleyhine güçsüzleştirmiş, ekonomik büyümenin sermaye aracılığı ile gerçekleşmesini sağlayarak istihdamın artmadığı ve emeğin dünya çapında ucuzlaştırıldığı bir yapının doğmasına neden olmuş ve sosyal devlet ilkesi gereğince devletin sağlamakla yükümlü olduğu gelir dağılımındaki adaleti, yakın gelecekte gerçekleşmesi imkânsız gözükecek şekilde bozmuştur. Günümüz dünyasında sosyal sınıflar arasındaki gelir dağılımı adaletsizdir, ülkelerdeki bölgeler arası kalkınmışlık düzeylerinde farklılıklar artmıştır, sosyal devlet işlevsiz bir duruma getirilmek üzeredir, piyasa mekanizması insan onurunu yüceltmeyi amaçlayan sosyal devleti

⁶⁵ Bu tanım, TC Anayasası’ndan derlenerek (Başlangıç Metni, Madde 5, Madde 60) yapılmıştır.

⁶⁶ Nihat Bulut, “ Özelleştirme Uygulamaları Karşısında Sosyal Devlet İlkesini Yeniden Düşünmek”, **A.Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 1, 1999, s. 38.

baskı altına almıştır. Küresel yapı, sosyal güvencesi olan kitlelere kâr oranlarını azalttığı gerekçesi ile tahammül edememektedir.⁶⁷ Bu durum, sosyal devlet ilkesi gereklerinin yerine getirilmesini zorlaştırmaktadır.

Sosyal devlet, bireyler için önemini korumaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkeler ve az gelişmiş ülkelerin eğitimsiz, yoksul, yaşlı, hasta ve işsiz nüfusun ihtiyaçlarını sadece sınırlı olarak karşılayabildiği görülmektedir. İstihdam alanında, devletin çalışma hayatına ilişkin olan düzenlemelerinden biri sayılabilecek olan asgari ücretler, küresel güçler tarafından işsizliğe sebep sayılmaktadır.⁶⁸

Yeni kamu işletmeciliği kapsamında kamuda girişilen reformların en önemlileri arasında sosyal güvenlik reformları bulunmaktadır. Özellikle sosyal devlet ilkesinin geçerli olduğu dönemlere ilişkin olarak, devletin sosyal güvenlik harcamalarının kamu maliyetlerini arttırdığı, devletin ekonomiye müdahalesinin bireysel girişimin önünü kapadığı, bireyleri çalışmamaya ittiği; bu nedenlerle devletin ekonomik alandan çıkıp serbest piyasanın bu alana hâkim olması gerektiği, bu sayede bireylerin kendileri için çalışmak zorunda kalacağı, çalışmazlarsa aile dayanışması ya da özel sigorta sistemleri aracılığıyla veya asgarî ölçülerde olacak devlet yardımlarıyla sosyal güvenlik elde edebilecekleri vurgulanmıştır.⁶⁹ Bu nedenlerle Türkiye’de 2008 yılında sosyal güvenlik reform (5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası) yürürlüğe sokulmuş ve sosyal güvenlik anlayışı terk edilerek sosyal yardım anlayışı benimsenmeye başlanmıştır.⁷⁰ Sosyal güvenlik yapısında uygulanan model şu özellikleri taşımaktadır⁷¹:

⁶⁷ Kamil Necdet Ar, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Ücretlerin Gelişimi**, Kamu-İş Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası, Ankara, 2007, ss. 391-399.

⁶⁸ Abdulkadir Şenkal, **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2011, ss. 552, 560. Küresel güçler, ücret düzeyinin tamamen piyasa koşulları ile belirlenmesi talep etmektedir. Bu talep eğer gerçekleşirse, insanların yoksullaşmaktan da öte parya hâline gelmesi muhtemeldir.

⁶⁹ Ali Güzel, “Sosyal Güvenliğin Evrensel Değerleri ve Yeni Liberal Reformlar”, **TES-İŞ Dergileri**, Sosyal Güvenlik Dosyası, Kasım 2006,

http://www.tes-is.org.tr/TR/tesis_dergi/2006_kasim/pdf/dosya.pdf, (20.11.2014), s. 46. Bu reformlar ilk olarak (Dünya Bankası ve IMF öncülüğünde) Şili ve diğer Latin Amerika ülkelerinde, daha sonra da bir takım değişikliklerle eski Doğu Bloku ülkelerinde denenmiştir.

⁷⁰ Sosyal güvenlik sistemine ilişkin reform çabaları ilk olarak 1999 yılında 4447 Sayılı (İşsizlik sigortası uygulamasının başlatılması, emeklilik yaşının kademeli olarak yükseltilmesi ve emeklilik için yeterli prim gün sayısının artırılması hakkında) yasanın çıkarılması ile başlamıştır. 2001 yılında 4362 Sayılı yasa ile Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu çıkarılmıştır. 2006 yılında 5502 Sayılı yasa ile SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur birleştirilerek Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur.

⁷¹ Güzel, ss. 47-48. Konu ile ilgili olarak okunabilecek bir diğer makale de şudur: Ali Güzel, “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm mü?”, **Çalışma ve**

- Kamu sosyal güvenlik rejimi oluşturulur ve herkese asgari ölçülerde sosyal güvenlik yardımı (örneğin emeklilik maaşı) sağlanır.
- Fon biriktirme esasına dayalı bireysel tasarruf ve emeklilik sistemi kurularak özel emeklilik programları oluşturulur. Bu modelin ilk olarak uygulamaya konulduğu ülkelerde (Polonya ve Macaristan) emeklilik yaşı yükseltilmiş, sigorta primlerinin belli bir kısmı özel emeklilik sistemine yönlendirildiği için kamu kesiminde finansman sıkıntısı yaşanmış ve bunlara ek olarak emeklilere verilen aylıklarda düşüşler meydana gelmiştir.

Sosyal güvenlik sisteminin asıl amacı insanları yoksullaştırmak ya da yoksullukta eşitlemek olmayıp, yoksul kalan bireylere devletin el uzatması ve onlara insanca yaşam koşullarını sağlamasıdır. Devletin emeklilik yaşını yükseltmesi, daha uzun süre işçilerden prim toplaması, sağlık hizmetlerini sübvansen etmekten vazgeçip bu sübvansiyonu prim ödeyenlerin toplamına dağıtması ve büyük ölçüde piyasa koşullarına bırakması, bireyleri özel emeklilik sistemlerine yönlendirerek sosyal güvenliği kısıtlaması hiç şüphesiz olumsuz gelişmelerdir. İşsizliğin arttığı, asgari ücretlerin açlık sınırlarında belirlendiği ülkemizde bir de uygulamaya konan sosyal güvenlik reformunun uzun vadede yeni sorunlara yol açacağı muhtemeldir.

Devletler, işsizliğin küresel boyutlara ulaşması dolayısıyla istihdam politikalarında çeşitliliğe gitmektedir. İşsizlik toplumsal hayatta yıkıcı etkileri olabilecek bir sorundur. Bundan dolayı devletler aktif ve pasif istihdam politikaları uygulayarak çalışma hayatına ilişkin tedbirler alma yoluna gitmektedir. Aktif politikalar aracılığıyla işsizliğin sebepleri ortadan kaldırılmaya ve dezavantajlı gruplara istihdam olanakları sağlanmaya çalışılırken, pasif istihdam politikaları ile işsizliğin birey ve toplum üzerindeki olumsuz etkileri giderilmeye çalışılmaktadır. Devletin kullandığı sosyal politika alanındaki aktif istihdam politikalarına örnek olarak bireylere mesleki eğitim programları verme, işsizlerin bir kısmını doğrudan kamuda istihdam etme, girişimciliği destekleme ve iş arayanlara danışmanlık

hizmetleri verme sayılabilir. Pasif istihdam politikaları ise işsizlik sigortası, kıdem ve ihbar tazminatları, işsizlik yardımları gibi politiklardır.⁷²

Pasif politikalar, asılları itibariyle gelir desteği sunan politikalar demektir. İşini kaybedenlerin iş bulana kadar süren geçiş dönemlerinde satın alma güçlerinin korunması maksadı ile ödenen işsizlik sigortası, yoksulluğu azaltmak amacıyla işini kaybedenlere ödenen işsizlik yardımı ve erken emekliliğin teşvik edilmesi devletçe yerine getirilen sosyal politikalardan bazılarıdır. Aktif istihdam politikaları ise istihdam ve danışmanlık hizmetleri sunumuyla işsizler için uygun iş bulunmasını sağlayan, toplu işten çıkarmalara karşı uyum politikaları ile işsizlik süresini azaltmayı amaçlayan, bölgesel işgücü hareketliliği ile işgücünün talep edilen bölgelere transferini gerçekleştiren, işgücü yetiştirme programları ile işgücü piyasasında kaliteyi arttıran, ücretlerin sübvansiyonu sayesinde işini kaybedenlere yeni iş imkânı sunacak firmaları destekleyen, kamu yararına çalışma programları ile kamuya ait bölgelerin altyapısının geliştirilmesine olanak tanıyan sosyal politiklardır.⁷³

Bütün bu politikalar, aslında küresel sistemin devletlerin ekonomik yapılarına enjekte ettiği ve emeği değersizleştiren politiklardır. Devlet, işgücüne sahip çıkma, onu koruma formunu terk etmiş ve sadece belli ölçülerde destek olma formuna dönüşmüştür. İşçilerin işten çıkarılmalarını kolaylaştıran devlet, onlara bir miktar ve sınırlı bir dönem ücret ödemeye başlamış, sermaye sahiplerini teşvik ve yardımlarla desteklerken, emeği yetersiz haklarla çalışma hayatının yeni koşullarına uymaya zorlamıştır.

⁷² Eyüp Bedir, “Sosyal Politika bilim Dalına İlişkin Genel Bilgiler”, **Sosyal Politika-I**, (Ed. Abdurrahman İlhan Oral ve Yener Şişman), T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2621, Eskişehir, s. 23 ve Bedir, “İstihdam ve İşsizlik”, s. 195.

⁷³ Recep Varçın, **İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2004, ss. 16, 23, 32, 43.

2.2. TÜRKİYE’DE İSTİHDAM SORUNU VE ÇÖZÜM ARAYIŞI: ALT İŞVERENLİK UYGULAMALARI

2.2.1. Türkiye’de İşgücü Piyasası, İstihdam Sorunu ve Çözüme Yönelik Uygulanan Politikalar

Türkiye nüfusu 2013 yılı Aralık ayı itibariyle 74 milyon 867 bin kişi civarındadır. Bu dönemde, çalışma çağındaki nüfus 56 milyon 12 bin iken, bu nüfusun işgücü piyasasına giren kısmı 28 milyon 71 bin kişi olmuştur. İşgücü piyasasına girenlerden 25 milyon 262 bin kişi iş bulmuş, 2 milyon 809 bin kişi işsiz kalmıştır. Türkiye’de Aralık 2013 dönemindeki genç işsizlik oranı % 18,7 olarak tespit edilmiş, genel olarak işsizlik ise %10 düzeyinde gerçekleşmiştir. İstihdam edilen nüfusun %61’i lise altı eğitim alan kimselerden oluşmaktadır. Meslek liseleri ve yükseköğretim mezunlarının istihdamdaki toplam payı %29’dur. İş sona erdiği için işsizlik ödeneği almaya başvuranların sayısı 2013 yılında 763 bin kişiye ulaşmıştır. Ayrıca, yapılan araştırmalara göre ülkemizdeki her dört işsizden biri kronik işsiz konumundadır.⁷⁴

Ülkemizdeki işsizlik oranlarını uzun dönemde tek haneli rakamlara indirmek ve gelişmiş ülkelerle eşit düzeyde işgücüne katılım oranlarını yakalayabilmek için işgücü piyasasında esnekliğin sağlanmasına çalışılmaktadır. Ülkemiz, OECD ülkeleri arasında işgücü piyasaları esneklik göstergeleri bakımından son sırada yer almaktadır. Türkiye’de haftalık ortalama çalışma süresi 48,3 saattir ki bu ortalama OECD ülkeleri ortalamasının 11 saat üzerindedir.⁷⁵ İşgücünde esneklik sağlanması demek, emeğin daha ucuza çalıştırılması ve yoksullaştırılması demektir. Bireylerine yeteri kadar iş olanağı oluşturamayan devlet, esnek çalışma başlığı altında sermaye sahiplerine daha ucuza ve sadece işin görülmesine yarayacak işgücü temin etmektedir.

⁷⁴ Neler Oluyor, **İşveren Dergisi**, Cilt: 52, Sayı: 2, Mart-Nisan 2014, ss. 13, 21, 29, 31.

⁷⁵ Mehmet Şimşek, “Sürdürülebilir Büyüme ve Maliye Politikası”, **İşveren Dergisi**, Cilt: 52, Sayı: 2, Mart-Nisan 2014, s. 46. Bununla beraber ülkemizdeki haftalık çalışma süresi yasal olarak 45 saattir (İş Kanunu Madde 63).

2.2.1.1. Türkiye’de İşgücü Piyasasına Bakış

Ülkemizde artan nüfusa yetecek ölçüde istihdam olanakları sağlanamamaktadır. Türkiye’de 1 yıl ve daha uzun süredir iş arayanlar toplam işsizler arasında önemli bir yer tutmaktadır. 2010 yılı verilerine bakıldığında, ülkemiz kentlerindeki istihdam düzeyi kırsal bölgelerdeki istihdam düzeyinin yaklaşık iki katına çıkmıştır. Ülkemizde ilkökul mezunlarının istihdamdaki payı yüksek okul mezunlarından fazladır. Bu durumdan ülkemizde nitelikli elemana ihtiyaç duyulmadığı, bireylerin aldığı eğitimin piyasa koşullarına uygun olmadığı ve niteliksiz işgücünün yoğun olduğu sonucu çıkmaktadır.⁷⁶

Türkiye işgücü piyasasının özelliklerini şu şekilde özetlemek mümkündür⁷⁷:

- Ülkemizde işgücüne katılım ve istihdam oranları düşüktür.
- Çalışan nüfusun çoğu üretken olmayan hizmet sektöründe istihdam edilmektedir.
- Sosyal güvenlik uygulamaları yeterli değildir ve kayıtdışı çalışma oranı yüksektir.
- Üretim ve verimlilik artmakta ancak reel ücretler gerilemektedir. Bunda toplu sözleşme imkânlarının kısıtlanması ve sendikasılaştırma da oldukça etkilidir.
- İşsizlikten en çok etkilenen kesimi gençler oluşturmaktadır.

Ekonomik büyüme, işsizlikle mücadele için en etkin yollardan biridir. İstihdamsız büyüme sağlanması sürdürülebilir değildir, bu yüzden son yıllarda istihdam dostu büyüme politikaları ülkelerin gündeminde yer almaktadır. Fakat büyümesiz istihdam artışı da tek başına sürdürülebilir bir durum olmamaktadır. Türkiye, 2011 yılında %8,8; 2012 yılında %2,2; 2013 yılının üçüncü çeyreğinde ise

⁷⁶ M. Çağlar Özdemir, “Türkiye’de İstihdam ve İşsizlik”, **İstihdam ve İşsizlik**, (Ed. M. Kemal Biçerli ve Verda Canbey Özgüler), T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2678, Eskişehir, 2012, ss. 117-118. Büyüme-İstihdam arasındaki olumlu ilişki hakkında farklı bir değerlendirme için bkz. TÜSİAD, “Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik”, Aralık 2002, http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/view/12676/T%C3%9CS%C4%B0AD_T%C3%BCrkiye%27de_%C4%B0%C5%9Fg%C3%BCc%C3%BC_Piyasas%C4%B1_ve_%C4%B0%C5%9Fsizlik.pdf, (09.07.2014), s. 228.

⁷⁷ Özey Göztepe, “Küreselleşme Sürecinde Türkiye İşgücü Piyasası”, **Çalışma ve Toplum**, 2007/3, ss. 114-115.

%4,4 oranında büyümüştür. Türkiye'nin 2014 ve 2015 yılları büyüme hedefi ise %5'tir.⁷⁸ Ülkemizde büyümenin artması ile işgücü piyasasında da hareketlilik yaşanmakta ve özellikle gelişen sektörlerde işgücü talebi artmaktadır. Bununla birlikte, ekonomik olarak büyüme bir ülkenin gelişmiş olduğu sonucunu vermemektedir. Örneğin, Türkiye ekonomik olarak dünyanın en büyük 17. ülkesidir ancak insani gelişme endeksinde 69. sıradadır.⁷⁹ Dolayısıyla, insanca yaşam koşullarına sahip olunamadan sadece rakamsal bazda sağlanacak ilerlemeler, bireyler açısından çok fazla bir değer ifade etmemektedir.

Küresel sisteme uyum sağlamayı gaye edinen Türkiye'de işgücü piyasasında karşılaşılan temel sorunlar şöyle Maliye Bakanlığı'nca hazırlanan raporda şöyle sıralanmaktadır⁸⁰:

- İşgücü maliyetleri yüksek düzeydedir: Ülkemizdeki işgücü maliyetleri küresel ekonomide rekabet edebilme açısından uygun bir seviyede değildir. İşgücü üretkenliğindeki artış, ortalama işgücü maliyetindeki artıştan geri kalmaktadır ve bu durum işgücü maliyetlerinin yüksek seyretmesini sonuç vermektedir. Ülkemizdeki asgari ücret düzeyinin kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hasılaya oranı da gelişmiş ülkelere nazaran daha yüksektir (Türkiye için bu oran 2010 yılında %53,4'tür). Bunların yanı sıra, ülkemizde işgücü üzerinden alınan vergi ve prim miktarları da yüksek bir orandadır (%37,7).
- İşgücü düzenlemelerinde katılıklar söz konusudur: Ülkemizde kıdem tazminatı yükü çok yüksek oranlardadır. Kayıt dışı üretim yaygındır ve bu durum ekonomideki üretkenlik arası farkları arttırmaktadır.

⁷⁸ İŞKUR, "Türkiye İşgücü Piyasası Analizi (2013-II. Dönem)", Kurumsal Bilgi, 2013, http://www.iskur.gov.tr/DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/Components/FileDownloader/FileDownloaderPage.aspx?tabid=209&did=28391&pid=0&lf=/DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/App_LocalResources/DocumentLibrary&cl=tr-TR&mcs=%2fDesktopModules%2fDNNCorp%2fDocumentLibrary%2f&uarn=Administrators&cd=false&tmid=561&ift=1, (09.07.2014), s. 2.

⁷⁹ <http://www.aa.com.tr/tr/turkiye/383945--turkiye-quot-yuksek-insani-gelisme-quot-kategorisinde>, (21.11.2014).

⁸⁰ TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Araştırma Raporu, "Türkiye'de İşgücü Piyasası ve Çözüm Önerileri", 23 Mayıs 2011, <http://www.maliye.gov.tr/EADD%20alma%20Platformu/Ara%C5%9Ft%C4%B1rma%20Raporlar%C4%B1/T%C3%BCrkiye'de%20%C4%B0%C5%9Fg%C3%BCc%C3%BC%20Piyasas%C4%B1%20Sorunlar%C4%B1%20ve%20%C3%87%C3%B6z%C3%BCm%20%C3%96nerileri.pdf>, (09.07.2014), ss. 12-19.

- Çalışma süreleri uzundur: Her ne kadar İş Kanunumuz Madde 63'te çalışma süresi haftada 45 saatle sınırlı tutulmuş olsa da, fiili olarak bu çalışma süreleri aşılmakta ve yaklaşık 48,3 saat düzeyinde gerçekleşmektedir. Türkiye'de üretim yapan firmalar, işgücü maliyetlerinin yüksekliğinden yakınmaktadır. Bu yüzden, yeni kadrolar almak yerine bünyelerindeki işçileri daha uzun sürelerle (ki çalışılan her fazla saat için zamlı ücret ödemek zorunda olmalarına rağmen⁸¹) çalıştırma yolunu seçmektedir.
- Beşeri sermayenin durumu: Türkiye'de işgücünün çoğunluğunu düşük eğitilmiş kişiler oluşturmaktadır. Tarım sektörü küçülmektedir ve ileri teknoloji kullanan firmalar artış göstermektedir. Bu durum, yakın dönemde düşük eğitilmiş kişilerin işgücü piyasasından dışlanması durumunu ortaya çıkarabilir.

Yukarıda yer alan tespitler, Türkiye'de işgücü piyasasında küreselleşme ekseninde bir takım reformlar yapılmasının temel dayanaklarıdır. Ulus üstü kuruluşlar ve hükümetler tarafından işgücü piyasası sorunlu olarak yansıtılmakta ve emeğin aleyhine oldubittiye getirilmek suretiyle düzenlemeler yapılmaktadır. Toplum, *işsizlik ve olumsuz şartlarda iş sahibi olma* arasında isteksizce bir tercih yapmak zorunda bırakılmaktadır. Post-fordist dönem ve sonrasında iyice güçsüzleştirilen sendikalar, devletin emek piyasası üzerinde üretmek istediği bu politikalara yeterince ses çıkaramamakta, işçilerin haklarını savunabilecekleri örgütlü yapılar yetersiz düzeyde kalmaktadır.

Türkiye'de devletin uyguladığı istihdam politikaları sermaye çevrelerinin görüşleri alınarak hazırlanmaktadır. İşgücü piyasası sürekli olarak katı diye nitelendirilmektedir ve bununla amaçlanan işçilerin haklarını koruyan yasaların kaldırılmasıdır. Esneklikten kasıt ise, işgücü ücretlerinin azaltılmasıdır.⁸²

⁸¹ İş Kanunu Madde 41.

⁸² Aziz Çelik, "Ulusal İstihdam Stratejisi mi Sınıfsal Esneklik Stratejisi mi?", **Türkiye Maden İşçileri Sendikası Makaleler**, 9 Eylül 2012, http://www.madenis.org.tr/ayrinti_makale.php?tasi=MzQ=#.VG6SE_msV8E, (20.11.2014).

2.2.1.2. Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecindeki Türkiye'de İstihdamın Arttırılmasına Yönelik Politikalar

Avrupa Birliği'ne üye ülkeler, küreselleşmenin meydana getirdiği kriz dalgalarından yer yer etkilenmektedir. İstihdam ve işsizlik, Avrupa Birliği için üzerinde önemle durulan ve sürekli politikalar üretilen konuların başında gelmektedir. Türkiye, birliğe üye olmayı uzun zaman önce kendisine hedef edinen ve bu yönde birlik tarafından önerilen yapısal reformları gerçekleştirmeye çalışan bir ülkedir.

2008 yılından yaşanan küresel kriz, tüm dünyayı olduğu gibi Avrupa Birliği üyesi ülkeleri de etkilemiştir ve krizin etkileri hâlen belli ölçülerde devam etmektedir. 2008'in ertesi yılı 2009'da AB üyesi ülkelerin işsizlik oranları genel olarak yükselmiş hatta bazı üye ülkelerde çift basamaklı hanelere ulaşan işsizlik oranları görülmüştür (Estonya, %13,8; Letonya, %17,1; İspanya, %13).⁸³

Avrupa'da, günümüz ve gelecekteki işgücü piyasası ve istihdam politikalarının belirlenmesine dönük tartışmaların merkezinde işgücünün talep ve beklentilerinin nasıl gerçekleştirileceği sorusu yer almaktadır. Yani, işgücü istihdam politikalarının odak noktasıdır ve uygulamaya geçirilecek politikalarda işgücünün istekleri kesinlikle göz ardı edilmemektedir. Bu durum, tamamen sermayenin ya da bir başka deyişle işverenlerin ihtiyaçlarını nasıl karşılayacağı sorusuna cevap arayan Amerika Birleşik Devletleri istihdam politikalarından farklılık arz etmektedir. Avrupa Birliği istihdam politikaları, merkezinde insan olgusu olan, dolayısıyla insanca yaşam standartları gözetilerek daha mutlu bir topluma ulaşma gayesini gerçekleştirmeye dönük politikalar bütünüdür. Avrupa Birliği işçilerin haklarını koruma konusunda çok duyarlı bir yapıya haizdir. Avrupa Birliği üyeleri arasındaki işbirliği ve koordineli çalışma da, küresel rekabetten kaynaklanan baskıların azaltılmasını ve verimli bir işleyiş mekanizmasına sahip olunabilmesini sağlamaktadır.⁸⁴

⁸³ Berrin Ceylan-Ataman, "Avrupa İstihdam Stratejisi", **Türkiye'nin Adaylık Sürecinde Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası**, (Der. Berrin Ceylan-Ataman), Siyasal Kitabevi, Ankara, 2010, s. 90.

⁸⁴ Véronica Marleau, "İş Yaratma Stratejisi, İstihdam Politikası ve İş Hukukunun Rolü: ABD ve AB İstihdam Stratejilerinin Karşılaştırmalı analizinden Çıkan Dersler", **İş Yaratma ve İş Hukuku Korumadan Öngörülü Eyleme**, (Ed. Mario Biagi), (Çev. Zülfü Dicleli ve Ahmet Kardam), Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası, İstanbul, 2003, ss. 75-76.

Türkiye'nin, AB'ye üye olmak istemekte ve bu konuda reformlar yaparak her alanda olduğu gibi işgücü piyasasında da reformlar gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Avrupa Birliği istihdam politikalarının özellikle işgücüne duyarlı yaklaşım sergilemesi, küresel baskı altında yıpratılan Türk işgücü açısından hiç olmazsa bir umut ışığına sahip olmak demektir. Bununla beraber, AB müktesebatına uyum çerçevesinde ülkemizde gerçekleştirilen çoğu yapısal reform ve regülasyonların, işgücü duyarlılığı konusunda yeterli düzeyde olduğunu söylemek imkânsızdır.

Türkiye'nin uygulamaya koyduğu işgücü piyasasına dair reformların bazıları şunlardır⁸⁵:

- İşgücü maliyetlerinin azaltılmasına yönelik reformlar: Sosyal güvenlik primi işveren kesintisinin azaltılması, işsizlik sigortası fonu aracılığıyla istihdama yeni katılan kadın ve genç işçilerin işveren primlerinin devletçe ödenmesi, ilave istihdam sağlayan işverenlere prim desteği sağlanması, eski hükümlü çalıştırma zorunluluğunun kaldırılması, engellilerin işveren primlerinin devletçe karşılanması.
- Aktif işgücü piyasasının güçlendirilmesine yönelik reformlar: Mesleki eğitim faaliyetlerinin artırılması, girişimciliğin özendirilmesi, staj programlarının (iş başı eğitimleri) yoğunlaştırılması, toplum yararına çalışma programı aracılığıyla belli bölgelerdeki işsizlere geçici sürelerle istihdam olanaklarının sağlanması.
- İstihdam piyasasında esneklik sağlanmasına dair reformlar: Kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışanların işsizlik sigortası kapsamına alınması ve bu çalışanlara borçlanma yoluyla tam süreli çalışanlar gibi emekli olabilme hakkı verilmesi.
- Kayıt dışı istihdamla mücadele ve GAP gibi istihdama pozitif etkileri olacak kalkınma projelerine daha fazla kaynak ayrılması.

Devlet, uygulamaya koyduğu bu politikalarla işsizlik sorununa çözüm aramaktadır. Ancak sadece işsizlere iş bulmak yeterli değildir; işgücünün merkeze alınması, yani emeğin istek ve arzularını da dikkate alan politikalar üretilerek

⁸⁵ TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Araştırma Raporu, ss. 20-22 ve Faruk Çelik, **Türkiye'de İstihdamın Görünümü**, ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 2, Ekim-Aralık 2013, s. 12.

istihdam artışının sağlanması hedeflenmelidir. Fakat küresel sistem hızla değişirken, aynı hızla bu sisteme uyum sağlayabilmek ve bunu yaparken çalışanların isteklerini de dikkate alan politikalar üretmek hükümetlerin kolayca gerçekleştirebileceği uygulamalar olamamaktadır. Genel olarak küresel dünyada devletler istihdam oranları ile kıyaslanmakta ve siyasal iktidarlar da konunun bu boyutunu gözler önüne sererek kendilerine çıkış yolu bulmaktadır. Son yıllarda işgücü maliyetlerinin azaltılması konusunda sıkça yapılan vurgular, istihdam dünyasında etkilerini göstermiş ve çalışma hayatında *iş gördürme yoluyla* üretim yaptırma tercih edilir hâle gelmiştir. Devlet, uygulamaya konan reform paketleri ile hizmet üretme işlevinden hizmet satın alma işlevine geçiş yapmış, kamusal alanlardan çekilerek sermayenin yaşadığı ekonomik krizi ona yeni alanlar açarak çözmeye çalışmıştır.

2.2.2. Alt İşverenlik Uygulamaları

Küresel rekabet süreci, alt işverenlik uygulamasını gerek kamu sektöründe gerekse özel sektörde tercih edilir bir konuma getirmiştir. Mal veya hizmet üretimi maliyetlerinde en dikkat çekici maliyet kalemi “işçi maliyetleri”dir. Bu durum, firmaların ve devletin uzun dönemli işçi istihdam etmemeleri ve üretim süreçlerinde uzmanlaşmayı esas alarak kendi bünyelerinde az sayıda işçi çalıştırmaları sonucunu doğurmuştur. Artık şirketlerin üretim yapıları farklılaşmaktadır, işin belli bir bölümü işin asıl sahibi olan işverenin kendi işçileri tarafından yapılırken diğer bölümleri o işte uzmanlaşmış alt işverenlere verilmektedir. Bunun kâr maksimizasyonunu ve maliyet minimizasyonu hedefleyen sermaye sahipleri için avantajları çok olmakla birlikte, işçi hakları bakımından bazı sorunlara yol açtığı görülmektedir. Çünkü işverenler çeşitli hukuki düzenlemelerle işçi haklarını kısıtlamaya başlamışlardır. En büyük işveren devlettir ve kamu sektöründe işçi haklarının kısıtlanması ile ilgili olumsuz örnekler mevcuttur. İşçilerin, işverenler karşısında iş görme borçlarını yerine getirmelerine rağmen ücretlerinde düşüşler yaşanmakta, kıdem hakları ellerinden alınmaktadır. Emegın ucuzlaştırılması süreci hızla ilerlerken yaşam kalitesi ve insanca yaşam olgusundan da aynı hızla uzaklaşılır hâle gelmiştir.

Yaşam kalitesi, bireyin temel ihtiyaçlarının ve sosyal gereksinimlerinin tatmin edici ölçüde karşılanması; kişinin kendisi, ailesi ve arkadaş çevresinin yaşanılan sosyal ve kültürel ortamdan memnun olarak sağlıklı bir yaşam sürmesidir.

Yaşam kalitesi, toplumdaki tüm bireylerin genel olarak sosyo-ekonomik yaşam koşullarının iyi olması ile ilgili bir kavramdır. Yani, toplumdaki bireylere sosyo-ekonomik güvenceler sağlanabiliyor mu? Bireylerin satın alma güçleri ve gelir dağılımları dengeli mi? Bireyler iş güvencesine ve gelir güvencesine sahipler mi? Açlık sınırında ya da yoksulluk sınırında yaşayan bireylerin sayısı toplumun geneline oranla nasıl? Bu sorular içerisinde özellikle iş güvencesi ve gelir güvencesi konuları ve bunlarla bağlantılı olarak da sosyal güvence konusu ayrı bir öneme sahiptir. İş ve çalışma alanı, bireylerin yaşamları boyunca en fazla güvence arayışı içinde oldukları alanlardır. İş güvencesine sahip olmak sosyo-ekonomik güvenceye de sahip olmak demektir. İş güvencesi olmayan bireylerin gelir güvencesi de yoktur ve bu durum gerek bireysel gerekse toplumsal bazda sorunlara neden olabilmektedir.⁸⁶ İş güvencesi, işçinin işveren tarafından işten çıkarılmasına bazı sınırlamalar getiren hükümlerin tümüdür. İş güvencesine sahip olmak demek işten hiç çıkarılma olmayacak demek değildir ancak işten çıkarmada bazı kriterlerin olması ve işçinin haklarının korunması ve mağduriyetinin engellenmesi demektir. Bu yüzden alt işverenlik uygulamaları, yani kamuoyunda yaygın olarak bilindiği şekliyle taşeronluk uygulamaları, üzerinde hassasiyetle durulması gereken, iş dünyasını-işverenleri-işçileri olduğu kadar toplumun tümünü ve siyasal iktidarları da ilgilendiren, bireysel ve toplumsal etkileri çok fazla olan uygulamalardır. Çünkü Sanayi Devrimi sürecinden sonra belki de ilk defa ve yüksek bir yoğunluk düzeyiyle, iş güvencesinin olmaması ve işçi haklarının işveren lehine kısıtlanması dönemi alt işverenlik uygulamaları ve bu uygulamaların yaygınlaşması ile ortaya çıkmıştır.

2.2.2.1. Asıl İşveren-Alt İşveren Kavramları ve Hukukî Esasları

4857 sayılı İş Kanununun⁸⁷ ikinci maddesinin altıncı fıkrasında alt işverenliğin tanımı şöyle yapılmıştır:

⁸⁶ Faruk Sapançalı, **Toplumsal Açından Yaşam Kalitesi**, Altın Nokta Basım Yayın, İzmir, 2009, ss. 12, 20, 21, 134.

⁸⁷ Anayasamız, çalışanların korunmasını ve çalışma barışını sağlamayı devlete bir borç olarak yüklemiştir. T.C. Anayasası 49. maddenin 2. fıkrasında şu ifade yer almaktadır: “Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır.”

“Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir. 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.”

Alt İşverenlik Yönetmeliği'nde⁸⁸ yukarıdaki kanun maddesinde adı geçen kavramlar şöyle açıklanmıştır:

“a) *Alt işveren:* 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 kuruluşları,

b) *Alt işverenlik sözleşmesi:* Asıl işveren ile alt işveren arasında yazılı olarak yapılan ve 10 uncu maddede belirtilen hususları ihtiva eden sözleşmeyi,

c) *Asıl iş:* Mal veya hizmet üretiminin esasını oluşturan işi,

ç) *Asıl işveren:* İşyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işleri veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işleri diğer işverene veren, asıl işte kendisi de işçi çalıştıran gerçek veya tüzel kişiyi yahut tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşları,

...

ğ) *Yardımcı iş:* İşyerinde yürütülen mal veya hizmet üretimine ilişkin olmakla beraber doğrudan üretim organizasyonu içerisinde yer almayan, üretimin zorunlu bir unsuru olmayan ancak asıl iş devam ettikçe devam eden ve asıl işe bağımlı olan işi, ifade eder.”

Alt işveren, işveren vekili değildir. Asıl işveren adına ve hesabına çalışmaz. Alt işveren, kendi hesabına çalışan bir işverendir. Bu yönüyle, işveren kavramına dair tüm unsurlar alt işveren için de geçerlidir. İki işveren arasındaki ilişkinin kanunda belirtildiği şekilde gerçekleşmesi hâlinde ise asıl işveren-alt işveren ilişkisi ortaya çıkmaktadır.⁸⁹ Asıl işveren alt işveren ilişkisinden söz edebilmek için şu şartlar sağlanmış olmalıdır:⁹⁰

- Alt işveren, asıl işverenin işyerinde yürütülen mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işleri yerine getirebilmektedir. Örneğin işyeri temizliği, işçilerin servislerle işyerine taşınması, işyeri

⁸⁸ R.G. 27.09.2008, Sayı: 27010.

⁸⁹ Hamdi Mollamahmutoğlu, **İş Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005, ss. 136-137.

⁹⁰ Tankut Centel ve A. Murat Demircioğlu, **İş Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2013, s. 41; Sarper Süzek, **İş Hukuku**, Beta Yayınları, 9. Baskı, İstanbul, 2013, ss. 143-155; Mollamahmutoğlu, ss. 138-143; Alt İşverenlik Yönetmeliği 4. Madde.

güvenliğinin sağlanması, işyerinin yemekhanesinin işletilmesi, işyerinin bilgisayar sisteminin yürütülmesi.⁹¹

- Asıl işveren, işlerin bütününe alt işverene verememektedir. Yani, işyerinde asıl işveren tarafından çalıştırılan ve asıl işverene bağlı işçilerin bulunması şarttır. Yani, bir binanın yapımını tümüyle üstlenip anahtar teslimi iş alan biri, alt işveren sıfatıyla tanımlanamayacaktır. Karayolları Genel Müdürlüğü'nden yol yapım ihalesi yapılması suretiyle iş alan bir işveren de alt işveren olarak nitelendirilemez. Çünkü yol yapımında genel müdürlüğe bağlı olarak hiçbir işçi çalışmayacaktır. Bu örnekte Karayolları Genel Müdürlüğü asıl işveren olmayıp yalnızca ihale makamı konumundadır.
- Alt işveren tarafından yerine getirilen iş asıl işverene ait işyerinde yapılmak zorundadır. Yani, alt işveren aldığı işi asıl işverenin işyerinde değil de kendi işyerinde yerine getiremez. Örneğin, asıl işverenden tekstil sektörüne ait herhangi bir imalat alanında iş alan ve aldığı işi kendi konfeksiyon atölyesinde yerine getiren işveren, alt işveren değildir. Bu şekilde işin görülmesi ayrı bir ilişkidir (fason üretim).
- Alt işveren ilişkisinden bahsedebilmek için alt işveren tarafından yerine getirilen işlerin, asıl işverenin mal veya hizmet üretimiyle ilgisinin olması şarttır. Alt işverene ait işler, üretim esnasında sürekli olarak ihtiyaç duyulan işler olmalıdır. Örneğin bakanlık binasının yıkılan bahçe duvarının onarılması hâlinde alt işverenlik ilişkisi kurulmuş olmamaktadır. Bununla beraber, çok kısa süreli olmaması koşuluyla belli bir zamanda sona eren işler için de alt işveren ilişkisi kurulabilmektedir.
- Asıl işverenin alt işverene verebileceği işlerden, asıl işin bir bölümü ile ilgili olanlarının, işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle

⁹¹ Yargıtay kararlarına göre yardımcı işler şunlardır: “Güvenlik ve itfaiye işleri, otomasyon veri hazırlama ve kontrol işleri, kreş ve bakımevi hizmetleri, nakit taşıma ve güvenlik hizmetleri, temizlik işleri, forklift hizmetleri, şubeler arası evrak toplama ve dağıtım işleri, otel işyerinde garaj ve oto yıkama işleri”dir. Yargıtay kararlarından aktaran, Şahin Çil, “Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisi”, **İş Hukukunda Üçlü İş İlişkileri Sempozyum Kitabı**, Kadir Has Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İstanbul, 04.04.2009, (Sempozyum), ss. 13-14.

uzmanlık gerektiren işler olması gereklidir. Yardımcı işlerde ise alt işverenlik için uzmanlık şartı aranmamaktadır. Asıl işveren, kural olarak işlerini belli bölümlere ayırıp o surette alt işverene bırakabilmektedir.

- Alt işverene bırakılan asıl işin bir bölümünde, alt işveren işçileri ve asıl işveren işçileri birlikte çalışamazlar.

Alt işveren-asıl işveren ilişkisi hakkında önemli bir konu da şudur: Alt işverenler bir işyerinde yürütülen mal ve hizmet üretimine dair yardımcı işlerde veya asıl işin bir bölümünde görev alabilmektedir ve işçilerini sadece görev aldıkları işyerinde çalıştırabilmektedir (münhasıran çalışma şartı). Aksi takdirde, asıl işveren-alt işveren ilişkisinden bahsedilemez. Ayrıca, asıl işveren-alt işveren ilişkisindeki asıl işin bir bölümü veya yardımcı işler kavramları ile işyerindeki üretimin sürekliliği vurgulanmıştır. Yani, işyerine ait bina yapımı, çatı aktarımı ya da benzer bir bina onarım işinin gerçekleştirilmesi için bir başka işverenle asıl işverenin sözleşme yapması durumunda, asıl işveren-alt işveren ilişkisi doğmuş olmayacaktır.⁹²

4857 sayılı İş Kanunu, alt işverenin yapabileceği işleri, mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işler veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler olarak sınırlamıştır. Bu işlerin haricinde asıl işveren-alt işveren ilişkisi kurulamayacaktır. Aksi durumda, alt işverenin işçileri çalışma dönemlerinin başlangıcından itibaren asıl işverenin işçileri sayılacaklarıdır.⁹³ Kanun (İş Kanunu 2. Madde 8. Fıkra), bu durumu muvazaalı işlem olarak değerlendirmekte ve böyle bir hükme bağlayarak alt işveren ilişkisini sınırlamaktadır:

“Asıl işverenin işçilerinin alt işveren tarafından işe alınarak çalıştırılmaya devam ettirilmesi suretiyle hakları kısıtlanamaz veya daha önce o işyerinde 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.”

Asıl işveren-alt işveren ilişkisi konusundaki önemli bir kavram da *birlikte sorumluluk* ilkesidir. Kanundaki ifadesiyle; “... *asıl işveren, alt işverenin işçilerine*

⁹² Nuri Çelik, **İş Hukuku Dersleri**, Beta Yayınları, 25. Bası, İstanbul, 2012, s. 46.

⁹³ Hakan Keser, **Bireysel-Toplu İş Hukuku ve Uygulaması**, Albi Yayınları, İzmir, 2013, s. 18; Süzek, s. 160; Çelik, s. 45; Demircioğlu ve Kentel, s. 42.

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.” Burada anlatılmak istenen, asıl işverenin alt işveren işçisine karşı kanundan, iş sözleşmesinden ve toplu iş sözleşmesinden doğan alacaklarından alt işveren ile birlikte müteselsil sorumlu olduğudur. Alt işverenlik ilişkisinin yürürlüğü, devamı müddetince doğmuş bulunan alacaklardan asıl işveren de sorumludur. Bu sorumluluk sayesinde, işçinin mağduriyeti engellenebilmektedir. Yani, alacaklarını tahsil edemeyen alt işveren işçisi, bu sorununun giderilmesi, alacaklarının tahsili amacıyla asıl işverene de başvurabilmektedir.⁹⁴

İş Kanunu, asıl işveren-alt işveren ilişkisinin sınırlarını ve bu sınırlara aykırı davranışların yaptırımları şu şekilde tespit etmiştir:⁹⁵

1. Asıl işverenin işçilerinin alt işveren tarafından işe alınarak çalıştırılmaya devam ettirilmesi suretiyle hakları kısıtlanamayacaktır: Bu hüküm ile fiili olarak aynı işi yapmaya devam etse de kâğıt üzerinde asıl işverenin işçisi olmaktan çıkıp alt işveren işçisi konumuna sokulan ve bu suretle hak kaybına uğrayan işçinin haklarının korunması amaçlanmaktadır.
2. Daha önce o işyerinde çalıştırılan kimse ile alt işveren ilişkisi kurulamayacaktır. Bu tip bir ilişkinin kurulması, işçilerin haklarını kısıtlama ya da yasal denetimi kötüye kullanma sonucunu doğurabilecek etkilerde bulunabilmektedir. (Daha önce o işyerinde çalıştırılan kimse ile alt işverenlik ilişkisi kurulamaması sayesinde, işverenin bir işçisine şirket kurdurup işçilerini oraya nakletmesinin önüne geçilmektedir.)
3. Aslolan işin, işyerinde işveren tarafından kendi işçileri eliyle yerine getirilmesidir. İşletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler dışında asıl iş bölünerek alt işverenlere verilemeyecektir. Yani, üretim bandının bir yanında asıl işveren işçileri, diğer tarafında ise alt işveren işçilerinin çalıştırılması gibi durumlar, asıl işin bir bölümünün alt işverene bırakılması için

⁹⁴ Keser, s. 20; Çelik, s. 50; Süzek, 155.

⁹⁵ Kanun metnine ek olarak, Mollamahmutoğlu, ss. 145-146; Süzek, ss. 155-167 ve Çelik, ss. 53-56'dan yararlanılmıştır.

öngörülen şartlar göz önünde tutulduğunda bununla
bağdaşmamaktadır.

4. Yasal sınırlamalara aykırılık hâlinde, asıl işveren alt işveren ilişkisinin muvazaalı işleme dayandığı kabul edilerek alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçisi sayılarak işlem görecektir. Böylece, alt işveren-asıl işveren ilişkisinde ilk üç maddede belirtilen sınırlara aykırı davranıldığında uygulanacak kanunî yol açıklanmış olmaktadır.

Kanunda geçen “İşletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler” ifadesi ise, sadece işgücü maliyetlerini düşürme amaçlı bir asıl işveren-alt işveren ilişkisinin kurulamayacağını işaret etmektedir.⁹⁶

İş Kanununun 2. Maddesinin son iki fıkrası, asıl işveren-alt işveren ilişkisinde kamu kurum ve kuruluşlarına tanınan bazı ayrıcalıklardan bahsetmektedir:

“Kanuna veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak 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.*

Sekizinci fıkra da belirtilen işyerlerinde yükleniciler dışında kalan işverenler tarafından çalıştırılanlar ile bu işyerlerinin tâbi oldukları ihale mevzuatı çerçevesinde kendi nam ve hesabına sözleşme yaparak üstlendiği ihale konusu işte doğrudan kendileri çalışanlar da aynı hükümlere tâbidir. Sekizinci fıkra da belirtilen kurum, kuruluş veya ortaklıkların sermayesine katıldıkları ortaklıkların kadro veya pozisyonlarında çalışan işçilerin, ortak durumundaki kamu kurum, kuruluş veya ortaklıkların kadro veya pozisyonlarına atanma ya da bu kurum, kuruluş veya ortaklıklarda geçerli olan malî haklar ile sosyal yardımlardan yararlanma talepleri hakkında da sekizinci fıkra hükümleri uygulanır. Hizmet alımına dayanak teşkil edecek sözleşme ve şartnamelere;

*a) İşe alınacak kişilerin belirlenmesi ve işten çıkarma yetkisinin kamu kurum, kuruluşları ve ortaklıklarına bırakılması,
b) Hizmet alım sözleşmeleri çerçevesinde ya da geçici işçi olarak aynı iş yerinde daha önce çalışmış olanların çalıştırılmasına devam olunması, yönünde hükümler konulamaz.”*

⁹⁶ Süzek, ss. 152, 172.

Bu düzenlemeler, asıl işverenin (yani kamu kurum ve kuruluşlarının) müteselsil sorumluluğunu kesinlikle ortadan kaldırmamaktadır. Eğer ortada muvazaalı bir durum varsa, kamu kurum ve kuruluşları elbette müteselsil sorumlu olacaklardır. İş Kanununun 3. Maddesi bu konuda bir denetim mekanizması öngörmektedir:

“Bu Kanunun 2 nci maddesinin altıncı fıkrasına göre iş alan alt işveren; kendi işyerinin tescili için asıl işverenden aldığı yazılı alt işverenlik sözleşmesi ve gerekli belgelerle birlikte, birinci fıkra hükmüne göre bildirim yapmakla yükümlüdür. Bölge müdürlüğünce tescili yapılan bu işyerine ait belgeler gerektiğinde iş müfettişlerince incelenir. İnceleme sonucunda muvazaalı işlemin tespiti halinde, bu tespiti ilişkin gerekçeli müfettiş raporu işverenlere tebliğ edilir. Bu rapora karşı tebliğ tarihinden itibaren altı işgünü içinde işverenlerce yetkili iş mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz üzerine verilen kararlar kesindir. Rapora altı iş günü içinde itiraz edilmemiş veya mahkeme muvazaalı işlemin tespitini onamış ise tescil işlemi iptal edilir ve alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçileri sayılır.”

Muvazaalı işlemle ilgili olarak belirtmemiz gereken bir nokta da şudur: *“Muvazaalı şekilde kurulan alt işverenlik ilişkisinin iş sözleşmelerine en önemli etkisi, işçilerin başlangıçtan itibaren asıl işveren işçisi sayılarak işlem görmeleridir.”⁹⁷*

Birikim rejimlerinin değişmesine paralel olarak ortaya çıkan yeni bir istihdam modeli olan alt işverenlik uygulamaları, sayısal olarak 1980’li yıllardan sonra daha fazla artış göstermiş, bu artışla paralel olarak da işçilerin bireysel ya da kollektif bir takım hakları kısıtlanır hâle gelmiştir. İş yerlerinde çalışan işçi sayısının artması, beraberinde işverene bir takım yükümlülükler yüklemektedir ve bu durumdan kaçınmak isteyen işverenler başka işverenlerle anlaşmakta ve kendi işçi sayılarını aşağılara çekerek üzerlerine düşen yükümlülükleri yerine getirmekten kaçınmaktadırlar. Nitekim yargıda bu anlatılan konularla ilgili birçok dava dosyası mevcuttur. Yukarıda aktarılan İş Kanununun ilgili hükümleri, bu gerekçeler doğrultusunda ve asıl işveren-alt işveren ilişkisinin kötüye kullanılmaması amacı güdülerek hazırlanmıştır. Asıl işveren ve alt işveren tanımları anlaşılır kılınarak uygulamadaki sorunların önüne geçilmesi hedeflenmiştir.⁹⁸

⁹⁷ Gülümden Ürcan, “Muvazaalı Alt İşverenlik İlişkisinin Tespiti ve Usul Hukuku Açısından Gösterdiği Bazı Özellikler”, **İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 19, 2008, s. 959.

⁹⁸ “Asıl işveren-alt işveren ilişkisinin madde şartlarına göre doğmuş olmasının en önemli sonucu her iki işverenin, alt işverenin işçilerine karşı birlikte sorumlu olmasıdır.” 4857 Sayılı İş Kanunu ve

Son olarak, alt işveren ve taşeron kavramları arasındaki ilişkiye değinmek bize göre faydalı olacaktır. Çoğu kaynakta, alt işveren ile taşeron aynı anlamda ya da birbirine yakın anlamlarda kullanılmaktadır.⁹⁹ *Hukukî çerçevesi belli olan alt işverenin özelliklerini taşıyan ve iş gördürme manasına gelen taşeronluk kavramının, alt işverenlik ile birbiri yerine kullanılması tümüyle yanlış değilse de bunlar özdeş kavramlar değildir.*¹⁰⁰

2.2.2.2. Küreselleşme, Alt İşverenlik ve Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği Arasındaki Bağ

Küreselleşme ile reformlara tâbi tutulan kamu yönetimi sistemi, verimli hizmet sunma esasına göre çalışmayı amaçlamaktadır. Kamu kurumları kadrolu personel sayılarını azaltmakta ve ihtiyaç duyulan hizmetler için sözleşmeli personel ya da alt işveren işçilerini kullanmaktadır. Devlet, özelleştirmeler yoluyla serbest piyasa koşullarını ülke ekonomisine yerleştirmeyi, bunu kalıcı hâle getirmeyi ve daha çok düzenleyici-denetleyici bir aktör olmayı tercih etmektedir.¹⁰¹ Çalışmanın 1. Bölümünde belirtildiği üzere bu durum, kapitalist sistemin yeniden yapılanmasının bir yansımasıdır.

Gerekçesi, **Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu**, Yayın No: 293, Ankara, 2009. ss. 80-81; Keser, s. 15.

⁹⁹ Bkz. Nizamettin Aktay, Kadir Arıcı ve E. Tuncay Senyen/Kaplan, **İş Hukuku**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2011, s. 32; Melda Sur, **İş Hukuku Toplu İlişkiler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009, s. 295; Demircioğlu ve Centel, s. 40; Süzek, s. 399 vd.

¹⁰⁰ İş Kanununun 36. Maddesinde taşeron kavramı şu şekilde yer almaktadır: “*Genel ve katma bütçeli dairelerle mahalli idareler veya kamu iktisadi teşebbüsleri yahut özel kanuna veya özel kanunla verilmiş yetkiye dayanılarak kurulan banka ve kuruluşlar; asıl işverenler müteahhide verdikleri her türlü bina, köprü, hat ve yol inşası gibi yapım ve onarım işlerinde çalışan işçilerden müteahhit veya taşeronlarca ücretleri ödenmeyenlerin bulunup bulunmadığının kontrolü, ya da ücreti ödenmeyen işçinin başvurusu üzerine, ücretleri ödenmeyen varsa müteahhitten veya taşeronlardan istenecek bordrolara göre bu ücretleri bunların hakedişlerinden öderler.*” Alt işveren ve taşeronun özdeş deyimler olmadığına dair: “*Görüşümüze göre, “müteahhit”, asıl işverenden işi ilk, daha kapsamlı alan, alt işveren; taşeron ise, doğrudan asıl işverenden değil, onun izniyle müteahhitten ve onun üstlendiği asıl işin veya yardımcı işin bir kısmını alan diğer alt işverenleri anlatan bir deyimdir.*” Münir Ekonomi, “Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisinin Kurulması ve Sona Ermesi”, **Türk İş Hukukunda Üçlü İlişkiler**, Legal Vefa Toplantıları (II), Legal Yayıncılık, İstanbul, 2008, ss. 25-26.

¹⁰¹ Türkiye’de 2013 yılında 12,5 milyar dolar tutarında özelleştirme gerçekleştirilmiş, 2014 yılının ilk yarısında ise yaklaşık 10 milyar dolarlık özelleştirme yapılmıştır. Devlet, sermayeye hızla yatırım alanı açmakta ve üretimden vazgeçip, kamusal hizmet sunma konusunda “hizmet satın alma” yolunu tercih etmektedir. Konu ile ilgili bir haber için bkz. Mehmet Şimşek, “2014 Özelleştirmede Rekor Yılı Olacak”, **Dünya**, 20.07.2014, <http://www.dunya.com/simsek-2014-ozellestirmede-rekor-yili-olacak-233856h.htm>, (21.07.2014).

5393 Sayılı Belediye Kanununun 14. Maddesinin 1. Fıkrasının (a) bendinde devletin hizmet sunumuna ilişkin şu ifadeler yer almaktadır:

“İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır.”

Böylece, belediyelere hizmet satın alma yolu açılmıştır. Yukarıda görüldüğü üzere, hizmet yapar veya yaptırır denilen hizmetlerin tümü belediyenin asıl işleridir. Burada, İş Kanununun 2. Maddesinde yer alan asıl işin alt işverenlere verilmesi için gerekli olan koşullar aranmamakta, bu sayede yerel yönetimlerde alt işverenlik ilişkisinin yaygınlaşmasının önü açılmış olmaktadır. Yerelde hizmeti düşük maliyetle, etkin ve verimli olarak sunmak isteyen devlet, belediyeler için bu ayrıcalıklı düzenlemeyi yapmıştır.

2002 yılında kabul edilen -ve daha sonra defalarca değişikliğe uğrayan- 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, kamuya hizmet sunmak için özel sektörden hizmet satın alan kamu kurumlarının uyması gereken kuralları belirlemekte ve hangi alanlarda hizmet satın alınacağına geniş bir çerçevesini çizmektedir. Kanunun 4. Maddesinde bu hizmetler şöyle sıralanmaktadır:

“Bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, meslekî eğitim, fotoğraf, film, fikrî ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetleri...”

Devletin satın alma yolu ile sunacağı hizmetlerin kapsamı, bir yönüyle de alt işverenler eli ile görülecek işlerin neler olduğunu belirlemektedir. Kamu yönetimindeki yeni yaklaşım vatandaş odaklılığı, kamusal hizmete ulaşımın kolay hâle gelmesini, merkezin karar alma süreçlerinden çıkıp yerelde karar alma mekanizmalarını güçlendirmeyi amaçlamaktadır ve bu yönde reformlar gerçekleştirilmektedir. Kamusal hizmetlerin sunumunda, çoğunluğu yerelde çeşitlenen ve örgütlenen alt işverenler aktif bir şekilde tercih edilmekte ve iş görmektedirler. Kanun maddesinin devam eden kısmında *Yapım* kavramı ise şöyle açıklanmıştır:

“Bina, karayolu, demiryolu, otoyol, havalimanı, rıhtım, liman, tersane, köprü, tünel, metro, viyadük, spor tesisi, alt yapı, boru iletim hattı, haberleşme ve enerji nakil hattı, baraj, enerji santrali, rafineri tesisi, sulama tesisi, toprak ıslahı, taşkın koruma ve dekapaj gibi her türlü inşaat işleri ve bu işlerle ilgili tesisat, imalat, ihzarat, nakliye, tamamlama, büyük onarım, restorasyon, çevre düzenlemesi, sondaj, yıkma, güçlendirme ve montaj işleri ile benzeri yapım işlerini,”

Alt işverenler için, kanunda belirtilen yapım işleri de iş görme alanlarındandır. Görüldüğü üzere, devletin bizzat kendisinin görmesinden önce satın alma yolunu tercih ederek girişimciliği attırmayı, işveren olmadaki aslı rolünden uzaklaşmayı, daha çok düzenleme ve denetleme faaliyetlerine odaklanarak hizmet sunumunu sermayeye ya da başka bir deyişle özel sektöre bıraktığı alanlar oldukça geniştir. Bu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde, yukarıda sayılan *hizmet ve yapım* alanlarında alt işverenlerin en çok tercih ettiği işler ve bu işlerin boyutlarından bahsedilecektir. Fakat burada bizim dikkat çekmek istediğimiz husus, küreselleşmenin kamu yönetimi yapısında meydana getirdiği değişiklikler ve özellikle de devletin çıktığı alanların sermaye tarafından doldurularak, emeğin tamamen sermayenin güdümüne bırakılması hususudur. Ulus üstü güçler, düzenleyici kurumlar ve Avrupa Birliği normlarına uyarak yeniden şekillendirilen kamu yönetimi yapısında etkinlik ve verimlilik sağlanma amacı, emeğin haklarının kısıtlanması ve bir bakıma sömürsü konusunu gölgede bırakmaktadır. Bireyler için var olan ve onların haklarını korumak, toplumsal barış ve adaleti sağlamakla görevli devlet aygıtı, küreselleşme ile yeniden tanımlanmakta ve sınırlı hizmetleri sunabilen bir şekle dönüşmektedir. Emeğin en önemli koruyucusu olan devletin aradan çıkması, birçok yeni sorunu beraberinde getirmektedir. Bu sorunlardan dolayı, emeğin çözüm beklediği merci yine devletin adalet sistemi ve siyasal iktidarlar olmaktadır. Neticede işleyişte, fiili olarak alt işveren işçileri bizzat asıl işveren (yani kamu tüzel kişileri) tarafından çalıştırılmaktadır.

2.2.2.3. Alt İşverenlik İlişkisinin Kamu Yönetimi Açısından Dezavantajları

Alt işverenlik ilişkisi kurularak hizmet sunumu sağlamanın kamu yönetimi yapısı açısından dezavantajları ise şunlardır:

- Vatandaşların müşteri olarak görülmeye başlandığı yeni kamu yönetimi sistemi, müşterilerin taleplerini gerçekleştirmede özel sektör mantığını tercih etmeye başlamıştır. Bu durum, devletin vatandaşlarına karşı duyarlılığını azaltmaktadır. Günümüzde verimlilik yaklaşımı nedeniyle devlet, az maliyetle hizmet sunmayı amaçlamaktadır. Bunun için, çoğu hizmet salt “düşük maliyetli” olduğu için alt işverenler eliyle gördürülmektedir.
- Kamu yönetiminde yapılan reformlar ve hizmet alımı yönetimi ile iş gördürülmesi, devletin en büyük işveren¹⁰² olma özelliğini uzun vadede yitirmesine sebep olabilecektir. Siyasal iktidarlar, çok hızlı kararlar almakta ve kamu yönetimi sisteminde değişiklikleri süratle gerçekleştirmektedir. Demokrasi, her ne kadar yöneticilere yönetilenler karşısında sınırsız yetkiler tanımasa da, yönetenler iktidarda kaldıkları süre içerisinde kendilerine oy veren kitlelerin muhafazası, hatta oy alacakları yeni kitlelerin oluşturulması için rasyonel gözükmeyen kararlar almaktan çekinmemektedir. İhtimaldir ki bu durum, kamu personellerinin iş güvencelerini tehlikeye atmakta ve bu yüzden kamu çalışanları arasında işlerini kaybetme açısından tedirginliğe yol açmaktadır. Zira iş arayan ve kamuda sağlanan güvenceli iş koşullarına nazaran oldukça kötü şartlarda çalışmaya hazır kalabalıklar, siyasal iktidarlara bir koz olarak kullanılabilir.

¹⁰² Eylül 2014 itibarıyla kamuda istihdam edilen kişi sayısı 3 milyon 195 bin 938'dir. Bu kişilerin 2.366.279'u memur, 15.656'sı hâkim ve savcı, 121.443'ü öğretim elemanı, 94.850'si sözleşmeli personel, 302.678'i işçi, 23.666'sı geçici personel, 212.831'i asker, 58.535'i özel hükümlere bağlı personeldir. Kaynak: T.C. Devlet Personel Başkanlığı, http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per_istatistikleri/eyl%C3%BC12014/kamuPersonel_genelablo_2014.pdf, (21.11.2014).

2.2.2.4. Kamunun Alt İşverenler Yoluyla İş Gördürdüğü Sektörler ve Bunun Boyutları

Kamuda alt işverenlik uygulamaları özellikle aşağıdaki alanlarda tercih edilmektedir:¹⁰³

- Sağlık: 16 bin 184 işçi
- Temizlik: 471 bin 442 işçi
- Güvenlik: 117 bin 541 işçi
- Dağıtım: 34 bin 621 işçi
- Toplam: 585 bin 788 işçi.

Görüldüğü üzere, en çok alt işveren işçisi temizlik sektöründe çalıştırılmaktadır. Aynı rapora göre, özel sektörde alt işveren işçisi olarak çalışanların sayısı 419 bin 466'dır ve burada en çok işçi inşaat sektöründe çalıştırılmaktadır (toplam 318 bin 87 işçi). Kamuda hizmet alımı yoluyla alt işverenler %36 ile belediyelerde, %14 ile KİT'lerde ve %4 ile yükseköğretim kurumlarında tercih edilmektedirler. AB üyesi ülkelerde alt işveren yolu ile çalıştırılan toplam işçi sayısı ise 4 milyon 482 bin 143'tür. Ülkemiz, bu yönüyle AB ülkelerinin toplamının yaklaşık ¼'ü oranında işçiyi alt işverenler aracılığıyla istihdam etmektedir.¹⁰⁴

Yıllar itibariyle kamuda istihdam edilen personel sayısı incelendiğinde en fazla düşüşün işçi sayısında yaşandığı görülmektedir:¹⁰⁵

- 2003: 338 bin 551 işçi

¹⁰³ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Basın Duyurusu, "Alt İşverenlik, Geçici İş İlişkisi ve Uzaktan Çalışma Konulu Rapor", (01.11.2012), <http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/csgb.portal?page=haber&id=basin491>, (24.07.2014).

¹⁰⁴ 2014 yılı TBMM tutanaklarına yansıyan, kamuda istihdam edilmekte olan alt işveren işçisi sayısı 700 bin kişidir. Bu sayı, son 12 yıllık süreçte 153 bin kişiden 700 bine çıkmıştır. İlgili tutanaklar için bkz.

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.birlesim_baslangic?P4=22209&P5=H&PAGE1=57&PAGE2=&web_user_id=12826879;

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.birlesim_baslangic?P4=22209&P5=H&PAGE1=89&PAGE2=&web_user_id=12826879;

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.birlesim_baslangic?P4=22205&P5=H&PAGE1=48&PAGE2=&web_user_id=12826879, (24.07.2014). Başka bir tutanakta ise sayı 600 bindir ve bu sayı AB ülkeleri toplamının ¼'üne eşittir: http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.birlesim_baslangic?P4=22183&P5=H&PAGE1=3&PAGE2=&web_user_id=12826879, (24.07.2014).

¹⁰⁵ T.C. Devlet Personel Başkanlığı Kamu Personeli İstatistikleri, http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per_istatistikleri/haziran2014/kamu_personel_yillar_dagilim_haziran_2014.pdf, (24.07.2014).

- 2008: 206 bin 556 işçi
- 2013: 159 bin 279 işçi.

Devlet, kadrolu işçi istihdamını olabildiğine azaltmaktadır. Bu veriler, kamuda alt işveren işçilerinin daha yoğun şekilde tercih edilmekte olduğunu doğrulamaktadır. Kamuda alt işveren işçisi sayısı kadrolu işçi sayısının üç katından daha fazladır. Kamuda özellikle güvenlik alanında alt işverenlik tercihi yaygınlaşma eğilimindedir. Ülkemizde özel güvenlik sertifikasına sahip kişi sayısı 757 bini aşmıştır. Özel güvenlik personeli sayısı, hızla mevcut polis sayısına yaklaşmaktadır.¹⁰⁶

İlk olarak temizlik sektöründe başlayan alt işverenlik uygulamaları, daha sonraki dönemlerde yemekhane, taşıma gibi başka alanlara da yansımış ve son dönemlerde özellikle güvenlik alanında tercih edilir olmuştur.¹⁰⁷

¹⁰⁶ TBMM Genel Kurul Tutanağı, 24. Dönem, 4. Yasama Yılı, 124. Birleşim, s. 10, (23.07.2014), http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.birlesim_baslangic?P4=22217&P5=H&PAGE1=10&PAGE2=&web_user_id=12826876, (24.07.2014). Güvenlik sektöründe alt işveren işçileri çalıştırmanın sakinçalarına dair bir kanun teklifi metni için bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/2/2-0442.pdf>, (24.07.2014).

¹⁰⁷ Resul Limon, “Enerji Sektöründe Taşeron Uygulamaları”, **Taşeronlaşma Sorununa Siyasi ve Ekonomik Bakış**, Dosya, s. 123, <http://www.tes-is.org.tr/TR/Genel/dg.ashx?DIL=1&BELGEANAH=1194&DOSYAISIM=dosya.pdf>, (24.07.2014). Burada enerji sektöründeki taşeronlaşmada sırası ile verilen sektörler, aslında tüm taşeronlaşma uygulamaları için en temel sektörlerdir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU SEKTÖRÜNDE ALT İŞVERENLİĞİN DOĞURDUĞU SORUNLAR VE ÇÖZÜMLENMESİ

3.1. ASIL İŞVEREN İŞÇİLERİNİN ALT İŞVEREN TARAFINDAN İŞE ALINMASININ YOL AÇTIĞI SORUNLAR VE ÇÖZÜMÜ

İş Kanunu'nun 2. maddesinin 7. fıkrasından anlaşıldığı üzere, asıl işveren işçilerinin alt işveren tarafından işe alınarak çalıştırılmaya devam ettirilmesi suretiyle haklarının kısıtlanması muvazaalı¹⁰⁸ işlem olarak nitelendirilmektedir.

Asıl işveren işçileri, alt işveren tarafından devralınarak haklarının kısıtlanamaması ile ilgili önemli bir ayrıntı şudur: İşçilerin, alt işveren tarafından işe alınabilmesinde herhangi bir sınırlama yoktur ancak haklarının kısıtlanamayacak olması konusunda bir sınırlama mevcuttur.¹⁰⁹ Diğer bir anlatımla, asıl işverenin ücret, çalışma koşulları, kıdem vb. özellikler itibariyle belli bir düzeye ulaşmış işçilerini, alt işverene devretme görüntüsü vererek onları bir takım kazanılmış haklardan mahrum bırakmaya çalışması kanunun bu hükmü ile engellenmiş ve işçilerin daha düşük koşullarda çalışmak zorunda kalmalarının önüne geçilmiştir.¹¹⁰ Kanunun bu hükmündeki “çalıştırılmaya devam ettirilmesi suretiyle” lafzından da aynı sonuca varılabilmektedir. Yani, işyerinde asıl işverenin işçisi olarak çalışırken iş akdi sona erdirilip alt işveren tarafından işe alınan ve çalıştırılmaya devam eden işçinin haklarının korunması ile fiili olarak aynı işyerinde çalışmaya devam ettiği halde kâğıt üzerinde işverenlerin değişmesi sebebiyle yaşanabilecek mağduriyetlerin engellenmesi amaçlanmıştır.¹¹¹ Bu ifadeden, işçi eğer herhangi bir hak kaybına uğramayacaksa (örneğin aylık ücret, kıdem, ya da ödenmekte olan diğer ücretler

¹⁰⁸ Borçlar Kanunu'nun 19. maddesi 1. Fıkrasında sözleşmelerin yorumu ve muvazaalı işlemler şöyle tanımlanmıştır: “Bir sözleşmenin türünün ve içeriğinin belirlenmesinde ve yorumlanmasında, tarafların yanlışlıkla veya gerçek amaçlarını gizlemek için kullandıkları sözcüklere bakılmaksızın, gerçek ve ortak iradeleri esas alınır.” R.G. 04.02.2011, Sayı: 27836.

¹⁰⁹ Süzek, s. 155.

¹¹⁰ Süzek, s. 155.

¹¹¹ Mollamahmutoğlu, s. 145.

bakımından) asıl işverenin işçisi iken alt işveren tarafından işe alınarak çalıştırılabilir sonucu çıkarılabilmektedir ve önemli olan haklarının kısıtlanamamasıdır. Şu var ki bu haklarda yapılacak bir kısıtlama asıl işverenle alt işveren arasındaki ilişkinin muvazaalı bir işleme dayandığı sonucunu verecek ve alt işverenin işçisi başından itibaren asıl işverenin işçisi olarak kabul edilecektir.¹¹² İşçilerin hak kaybının olup olmadığı değerlendirilirken yalnızca alt işverene yapılan devir sırasında doğmuş olan haklara bakılmakla yetinilmeyip, asıl işveren işçisi olarak çalışmış olsalardı gerçekleşecek olan hakları da hesaba katılmak zorundadır.¹¹³ Örneğin, asıl işverene ait işyerinde sendikanın yetki alması ve bu yüzden işyerinde çalışan asıl işveren işçisinin alt işverene devredilerek çalışmasına devam ettirilmesi halinde, asıl işveren ile sendika temsilcileri arasında ileride yapılacak olan ve asıl işveren işçilerini etkileyecek toplu iş sözleşmesinden doğacak bazı haklara alt işverene devredilen işçinin sahip olamaması verilebilir.¹¹⁴ Bir başka örnek olarak, asıl işveren işçi sayısı 30'un üzerinde ise işçiler iş güvenliği hükümlerinden yararlanılabilir iken (İş Kanunu Madde 18), alt işveren işyerinde sayının 30'un altında tutulması ve işçilerin güvence kapsamı dışında kalmaları verilebilir.

İş Kanununun 2. Maddesine aykırı bir alt işverenlik ilişkisinin, iş ilişkisi üzerindeki etkisi, alt işveren işçisi gibi görünen işçilerin baştan itibaren asıl işveren işçisi olarak işlem görmesidir. Dolayısıyla Yargıtay içtihatlarına göre, örneğin alt işverenlik ilişkisi muvazaalı ise işe iade davası asıl işveren yönünden kabul edilmektedir.¹¹⁵ Aşağıdaki örnekte, muvazaanın tespiti ile hakları kısıtlanan ve iş akdi feshedilen bir işçinin İş Kanunu 18 ila 21. Maddelerinde düzenlenen iş güvencesi hükümleri sayesinde ve işe iade davası neticesinde mahkeme kararı ile işe iade edildiği görülmektedir:¹¹⁶

¹¹² Mollamahmutoğlu, s. 146.

¹¹³ Süzek, s. 155.

¹¹⁴ Çil, Sempozyum, s. 20.

¹¹⁵ Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 14.04.2005, Esas No: 2005/8465, Karar No: 2005/13371, Osman Güven Çankaya ve diğerleri, **Türk İş Hukukunda İşe İade Davaları**, Yetkin Basım Yayım ve Dağıtım A.Ş., Ankara, 2005, s. 621.

¹¹⁶ Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 06.03.2006, Esas No: 2005/36581, Karar No: 2006/5432, <http://www.kazanci.com/cgi-bin/highlt/ibb/highlight.cgi?file=ibb/files/9hd-2005-36851.htm&query=asıl işveren işçisinin haklarının kısıtlanması#fm>, (28.05.2013).

KARAR: Davalılar arasında muvazaalı ihale sözleşmesi olduğunu, davacının işe girdiği tarihten bu yana E. Genel Müdürlüğü işyerinde çalıştığını, iş sözleşmesinin geçerli neden olmadan ve sendikal nedenle feshedildiğini iddia eden davacı, feshin geçersizliğine ve işe iadesine karar verilmesini talep etmiştir. Davalı B. vekili, davacının sözleşmesinin haklı nedenle sona erdirildiğini, kıdem tazminatının ödendiğini, diğer davalı vekili ise davacının işçileri olmadığını savunmuştur.

... Toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri belediyenin asli işi olup, bu işlerin alt işverene gördürülmesi için İş Kanununun 2. maddesinin 6. fıkrasında belirtilen koşulların mevcut olması gerekir. Somut olayda, ihale sözleşmesinin yapıldığı tarih itibarıyla yasanın belirtilen koşullar gerçekleşmiş değildir. Her ne kadar 24.12.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5272 sayılı Belediyeler Kanunu'nun 67. maddesi ile bu kanunun Anayasa Mahkemesince iptali üzerine yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediyeler Kanunu'nun 67. maddesi bu işlerin taşeron verilmesine imkân tanımakta ise de, davalı şirket ile dava dışı Genel Müdürlük arasında hizmet alım sözleşmesi anılan kanunların yürürlüğe girmesinden önce yapılmış olup, kurulduğu sırada muvazaalı olan asıl işveren-alt işveren ilişkisi nedeni ile dava dışı E. Genel Müdürlüğünün işçisi olan davacının, hizmet alım sözleşmesinin tarafı olan davalı şirket tarafından Belediyeler Kanununun yürürlüğe girmesinden sonra çalıştırılmaya devam ettirilmesi durumunda da İş Kanununun 2/7. maddesi uyarınca asıl işveren-alt işveren ilişkisinin muvazaaya dayandığını kabul etmek gerekir. Zira bu durumda asıl işverenin işçisinin alt işveren tarafından işe alınarak çalıştırılması suretiyle haklarının kısıtlanması söz konusudur. Buna göre davacı, dava dışı E. Genel Müdürlüğünün işçisidir...

Uygulamada sıklıkla görülen durumlardan biri de alt işverenler değişirken işçinin aynı işyerinde çalışmaya devam etmesidir. Yani, bir işyerinde alt işveren tarafından çalıştırılmaya başlanan işçi, o işi alan alt işveren değişip başka bir alt işveren hizmet görmeyi üstlendiğinde bile işyerinde çalışmaya devam etmekte ve alt işverenler belli zamanlarda değişirken yine aynı yerde çalışmasını sürdürmektedir. Böyle durumlar, işyeri devri hükümleri çerçevesinde ele alınmakta ve taşeron işçilerinin hizmet bütünlüğü korunmaktadır (İş Kanunu Madde 6). Konuyla ilgili örnek bir karar metni aşağıdadır¹¹⁷:

Karar: "Davacı, gerçekte davalı İsdemir işçisi olduğu halde, muvazaalı olarak hazırlanan iş yapım sözleşmeleriyle iş alan taşeron firma işçisi gibi gösterildiğini, sendika üyeliğinin davalı işverene bildirilmesine rağmen toplu iş sözleşmesinden yararlandırılmadığını ileri sürerek toplu iş sözleşmesinden kaynaklanan alacak istekleriyle bu davayı açmıştır.

Davalı işveren ise, Kurumdan emekli olanların yerine kadro verilmediğini, bu sebeple gerekli yerlerden izinler alınarak işgücü açığının taşeron firmalardan hizmet alımı suretiyle karşılanmaya çalışıldığını, işçilere karşı

¹¹⁷ Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 06.11.2001, Esas No: 2001/14228, Karar No: 2001/17344, <http://66.221.165.113/cgi-bin/highlt/ibb/highlight.cgi?file=ibb/files/9hd-2001-14228.htm&query=i%FEyeri%20devri%20alt%20i%FEveren#fm>, (19.08.2014).

sorumluluklarının 1475 Sayılı İş Kanununun 1/son maddesi çevresinde olduğunu, ancak tarafı olduğu toplu iş sözleşmesinden taşeron işçilerin yararlanmasından söz konusu olamayacağını savunmuştur. Mahkemece; ihale sözleşmeleriyle ekleri olan özel şartnameler getirilmiş, taşeron firmaların ticaret sicil kayıtları ile vergi kayıtları ilgili yerlerden sorulmuş, işyerinde keşif yapılarak bilirkişi raporları alınmış ve toplanan delillerin değerlendirilmesi sonucunda davacının gerçekte davalı İsdemir'in işçisi olduğu ve taşeron ile muvazaalı olarak ihale sözleşmelerinin yapıldığı gerekçesiyle dava konusu isteklerin kısmen kabulüne karar verilmiştir. Dosya içindeki bilgi ve belgelere göre, davacı işçi, İsdemir'in asli ve sürekli işlerinde kadrolu işçilerle birlikte yanyana çalışmaktadır. Esasen işletmenin tüm birimlerinde, emekli olan işçilerden dolayı işgücü ihtiyacının ortaya çıktığı ve bu sebeple de taşeron aracılığıyla çalıştırılan işçilerin işyerinin her biriminde görev aldıkları anlaşılmaktadır. 15.10.1995 gün ve 22434 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 12.10.1995 tarih ve 95/7375 sayılı kararnamenin eki mahiyetindeki Kararın 4. maddesinde kamu iktisadi teşebbüsleri ile bağlı ortaklıkların kadroları dondurulmuştur. Aynı kararın geçici 1. maddesine göre de Hazine Müsteşarlığı ile Devlet Personel Dairesi Başkanlığının uygun görüşleri alınarak taşeron aracılığıyla personel çalıştırılabileceği öngörülmüştür. Davalı işveren tarafından bu yönde gerekli izinlerin alındığı anlaşılmakta olup, işyerinin ihtiyacı olan işgücü açığının karşılanması için bu yola gidildiği de açıkça ortadadır. Davalı İsdemir, açılacak olan ihaleyle çalıştırılacak işçilerin sayısını ve niteliklerini belirlemekte ve işçi ücretleri esas alınarak keşif bedellerini hazırlanmaktadır. İhaleye katılan firmalar %25 olan müteahhit karından indirim yapılmak suretiyle teklifte bulunmaktadır. Bu şekilde taşeron firmalar her yıl değiştiği halde işçiler ara vermeksizin çalışmayı sürdürmekte, ihaleyi kazanan hiçbir firma kendi işçileriyle gelmediği gibi ihale süresinin bitiminde de işçiler taşeron tarafından götürülmemektedirler. Ticaret sicil kayıtlarından anlaşılacağı üzere, taşeron firmaların faaliyet alanları arasında demir çelik işi ile ilgili bir iştirak alanı bulunmamaktadır. Yine milyarlarca liralık ihaleler aldıkları halde sermayeleri çok düşük olup, vergi kayıtlarına göre de bazen çok az vergi verdikleri, bazen de hiç vergi tahakkukunun yapılmadığı anlaşılmaktadır. Bu firmaların kadrolarında daimi olarak demir çelik işinden anlayan yönetici konumunda kişilerin bulunmadığı da ortadadır. Nitekim davacı işçinin işyerindeki çalışmalarına ilgili kontrol işlemleri davalı İsdemir elemanlarınca yapılmakta, işyerinde müteahhitin bu işle görevlendirilen bir elemanı bulunmamaktadır. Özel şartnamenin 6. maddesinde de işin kontrolünün İsdemirce yapılacağı yazılıdır. Her işveren gibi kamu kuruluşları da işyerinde görülen kimi işlerin veya işletmenin bir bölümünü başka işverenlere devredebilirler. Ancak böyle bir durumda, işçi çahştıran işverenin, emir ve talimat verme hakkı tamamen kendisine aittir. Dosyada bulunan ihale sözleşmeleriyle eki mahiyetindeki özel şartname incelendiğinde, taşerona bağlı işçilerin işe alınması, çalıştırılmaları, izinlerinin verilmesi, görev yerlerinin değiştirilmesi ve işten çıkarılması gibi yetkilerin belli bir yöntem dahilinde İsdemir'e ait olduğu anlaşılmaktadır. Yine gerektiğinde davalı işverence taşeron işçilerinin sayısının %30 oranında azaltılmasını isteyebileceği de şartnamede yazılıdır. Anılan özel şartnamede yapılacak işlerle ilgili olarak malzemenin müteahhit tarafından temin edileceği, şayet bu yapılmazsa İsdemir'ce verileceği yazılı olmakla birlikte; her iki taraf tanıkları da müteahhitin böyle bir malzeme getirmesine gerek olmadığını, davalı kuruluşun büyük bir entegre tesis olduğunu ve bulunan malzemelerin kullanıldığını açıklamışlardır. Ayrıca belirtmek gerekir ki, mahkemece davalıya ait işyerinde keşif yapılmış, alınan heyet raporuyla taşeron işçileri ile kadrolu işçilerin aynı ortamda birlikte

çalıştıkları, bu çalışmaları kontrol eden müteahhit firma elemanının bulunmadığı, görevlendirmenin İsdemir'in elemanlarınca yapıldığı işe ilk alınmada iş başvurusunun dahi davalıya yapıldığı, müteahhitin işçi alınması ve çıkarılması konularında hiçbir yetkilerinin bulunmadığı, bazı işçilerin davalı İsdemir'ce kurs ve eğitime tabi tutulmuş oldukları tespit olunmuş, mahkemece duruşmada dinlenen taraf tanıkları da bu olguları doğrulayan anlatımlarda bulunmuşlardır. Bundan başka davalı tarafından düzenlenen çok sayıda iş bitirme belgesinde yapılan işin adı "işçilik hizmeti temini" olarak gösterilmiştir ki, yapılan bütün bu açıklamalara göre işletmenin işgücü açığının hizmet alım sözleşmeleri yapılarak giderilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır. Bununla beraber işin bir bölümünün devri ya da belli bir işin gördürülmesi şeklinde gerçek bir ihaleden söz edilmesi olanağı bulunmamaktadır. Yapılan bu uygulamanın, davalı işverenin muvazaalı yoldan işçi istihdamını sağlamaya yönelik olduğu açık seçik ortadadır. Böyle olunca hizmet akdi ile çalıştırdığı iddia edilen işverenin, alt işveren değil, davalı adına hareket eden bir kişi konumunda olduğu ve davalının da gerçek işveren sayılması gerektiği düşünülmelidir. Yerel mahkemece bu somut olayda davalının gerçek işveren olduğu, yapılan ihale sözleşmelerinin muvazaaya dayandığı sonucuna varılması isabetlidir. Ne var ki; bilirkişinin hesap raporunu düzenlemesinden sonra, davalı tarafça bu rapora hesaplamalar yönünden ayrıntılı biçimde itirazda bulunulduğu halde, mahkemece bu konu üzerinde durulmuş değildir. Hükme esas alınan bilirkişi raporu, yapılan bazı hesaplamalar yönünden varsayıma dayalıdır. Bu bakımdan davacı işçinin çalıştığı günler ile çalışma şeklinin belirlenebilmesi bakımından bu konu ile ilgili işyeri defter ve kayıtları getirilmeli ve gerekirse bilirkişiden ek rapor alınmak suretiyle davalı vekilinin hesaplamalar yönünden rapora itirazları da değerlendirilerek, alacaklar belirlenmelidir. Mahkemece eksik inceleme ile karar verilmesi hatalıdır."

Burada özellikle üzerinde durulması gereken nokta, asıl işverenin işyerinde alt işverenler değişse bile, eğer işçi aralıksız çalışmasına devam ediyorsa, bu işçi çalışmaya ilk başladığı andan itibaren asıl işveren işçisi sayılacaktır. Yargıtay bu karar ile işçinin haklarının kısıtlanması sonucunu veren muvazaalı işlemi ortaya koymuştur.¹¹⁸

Kanunda, asıl işyerinde hizmet işini üstlenmiş alt işverenler değişse bile bazı işçilerin yeni alt işveren yanında çalışmalarını engelleyen bir yasal düzenleme mevcut değildir ve sırf böyle bir çalışma şeklinin tercih edilmesinden dolayı da alt işverenlik sözleşmesi muvazaalıdır denemez; çünkü bazı istisnai haller mevcut

¹¹⁸ Yargıtay'ın vermiş olduğu kararlar incelendiğinde, asıl işveren işçilerinin alt işveren tarafından devralınarak çalıştırılmasına rağmen muvazaa oluşturmeyen durumlar da görülmektedir. Örneğin: Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 15.05.2006, Esas No: 2006/11741, Karar No: 2006/14066, [http://www.kazanci.com/cgi-bin/highlt/ibb/highlight.cgi?file=ibb/files/9hd-2006-11741.htm&query="2006/11741"#fm](http://www.kazanci.com/cgi-bin/highlt/ibb/highlight.cgi?file=ibb/files/9hd-2006-11741.htm&query=), (29.05.2013). Unutulmamalıdır ki kanundan amaçlanan muvazaalı durumların önüne geçmek olup, alt işverenlik ilişkisi kurulmasını zorlaştırmak değildir. Asıl işveren-Alt işveren İlişkisi üzerine muvazaa konusunda daha fazla ve ayrıntılı bilgi için bkz. Gülümden Ürcan, **Bireysel ve Toplu İş Hukukunda Tespit Davaları**, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2008, ss. 80-100.

bulunmaktadır; örneğin, eski alt işveren işçilerinin hizmet sözleşmeleri her türlü alacakları tasfiye edilip sona erdirilmişse ve işyeri yeni alt işverene işçi olmaksızın devredilmişse ortada herhangi bir sorun olmayacaktır.¹¹⁹ Yeni alt işveren, hizmet sözleşmeleri önceki alt işverence sona erdirilmiş ve tüm alacakları usulünce tasfiye edilmiş işçileri yeni bir hizmet sözleşmesi yaparak işe alabilir ve bu durum muvazaa olarak değerlendirilmemelidir.¹²⁰ Bu kısım ile ilgili olarak Yargıtay 22. Hukuk Dairesi'nin şu kararı da oldukça açıklayıcıdır:

“...Alt işverenlerin değişmesi en yaygın biçimde, süresi sona eren alt işverenin işyerinden ayrılması ve işçilerin yeni alt işverene nezdinde çalışmaya devam etmeleri şeklinde gerçekleşmektedir. Bu eylemli durumun işyeri devri niteliğinde olup olmadığının tespiti ile hukuki sonuçlarının belirlenmesi

¹¹⁹ Şahin Çil, **4857 Sayılı İş Kanunu Şerhi 1. Cilt Açıklamalar, Kararlar, İlgili Mevzuat**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2004, (Şerh), s. 30.

¹²⁰ Çil, Şerh, s. 159. Bununla birlikte, bazı durumlarda alt işverenler değişmekte ama işçiler aynen çalışmaya devam etmektedirler. Yani, bir alt işveren nezdinde çalışmaya başlayan işçi, bu alt işveren değişse bile, ilgili asıl işverene ait işte, yeni alt işverene bağlı olarak çalışmaya devam etmektedir. Yargı kararları incelendiğinde, böylesi bir durumun, işçi haklarının kaybolmasının engellenmesi için, işyeri devri sayılması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu suretle, işçinin kıdem-ihbar tazminatı gibi hakları korunabilmektedir. Çünkü kimi zaman işçiler, Sosyal Güvenlik Kurumu kayıtlarında, yıl içinde 11 ay 29 gün çalışmış olarak gösterilmekte ve bu sebepten alt işveren nezdinde kıdem tazminatı hakkı elde edememektedirler. Bu durum, asıl işverenin bu haklardan sorumluluğunun gündeme gelmesine neden olur ancak bilinmektedir ki asıl işverenin sorumluluğu alt işverenin sorumluluğunu aşamaz. Hâlbuki değişen alt işverenlerin iş yeri devri yaptıkları ve hukuksal olarak bağlantılı oldukları düşünüldüğünde, işçiler de haklarını en son devralan alt işverenden talep edebilecekler, önceki bağları olan alt işverenler de kendi dönemlerine dair haklardan sorumlu tutulabileceklerdir. Tabii ki böylesi bir durum ancak iş sözleşmesinin feshinde söz konusu olabilecektir. Çalışmaya devam edildiği süre içerisinde, dönemsel olarak değişen alt işverenlerden herhangi bir hak talebinin olması, bu hakların teslim edileceği anlamına gelmemektedir. İlgili yargı kararları için bkz. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 04.11.2010, Esas No: 2008/41900, Karar No: 2010/31696, Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 01.10.2010, Esas No: 2008/35444, Karar No: 2010/26679, Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 05.02.2009, Esas No: 2007/36321, Karar No: 2009/1692. Kaynak: Şahin Çil, **İş Hukuku Yargıtay İlke Kararları (9. Hukuk Dairesi 2010-2011 Yılları)**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2011, (Karar), ss. 75-83. İlgili yargı kararlarının temel dayanakları olan hükümler ise şöyledir:

1) İş yeri devri ile ilgili olarak İş Kanunu Madde 6'da şöyle denmektedir:

“İşyeri veya işyerinin bir bölümü hukukî bir işleme dayalı olarak başka birine devredildiğinde, devir tarihinde işyerinde veya bir bölümünde mevcut olan iş sözleşmeleri bütün hak ve borçları ile birlikte devralana geçer.

Devralan işveren, işçinin hizmet süresinin esas alındığı haklarda, işçinin devreden işveren yanında işe başladığı tarihe göre işlem yapmakla yükümlüdür.

Yukarıdaki hükümlere göre devir halinde, devirden önce doğmuş olan ve devir tarihinde ödenmesi gereken borçlardan devreden ve devralan işveren birlikte sorumludurlar... Devreden veya devralan işveren iş sözleşmesini surf işyerinin veya işyerinin bir bölümünün devrinden dolayı feshedemez ve devir işçi yönünden fesih için haklı sebep oluşturamaz...”

2) Yine konumuzla ilgisi bakımından 1475 sayılı yasanın ilgili hükmü de önemlidir:

“İşçilerin kıdemleri, hizmet akdinin devam etmiş veya fasulalarla yeniden akdedilmiş olmasına bakılmaksızın aynı işverenin bir veya değişik işyerlerinde çalıştıkları süreler göz önüne alınarak hesaplanır. İşyerlerinin devir veya intikali yahut herhangi bir suretle bir işverenden başka bir işverene geçmesi veya başka bir yere nakli halinde işçinin kıdemi, işyeri veya işyerlerindeki hizmet akitleri sürelerinin toplamı üzerinden hesaplanır.”

önemlidir. Alt işverenlerin değişiminde olması gereken, süresi sona eren alt işverenin işyerinden ayrılması anında işçilerini de beraberinde başka işyerlerine götürmesi veya iş sözleşmelerinin sona erdirilmesidir. Bunun tersine alt işveren işçilerinin alt işverenin işyerinden ayrılmasına rağmen yeni alt işveren yanında aynı şekilde çalışmayı sürdürmeleri alt işverenler arasında 4857 sayılı Kanun'un 6. maddesi anlamında bir işyeri devrinin kabulünü gerektirir. Devralan işverenin devam eden iş sözleşmelerini devraldığı 4857 sayılı Kanun'un 6. maddesinde açıklanmıştır. Alt işverenlerin aralarında herhangi bir hukuki işleme bağlı olmaksızın değişmesini işyeri devri olarak kabul etmediğimiz takdirde her bir alt işverenin kendi dönemiyle ilgili olarak işçilik haklarından sorumluluğu söz konusu olacağından ve asıl işverenin sorumluluğu kanun gereği alt işverenin sorumluluğunu aşamayacağından hak kaybına sebep olabilecektir...¹²¹

Yargıtay, vermiş olduğu karar ile aslında önemli olanın işçinin haklarını teslimi olduğunu ve bu durum gerçekleştikten sonra işverenin niteliğinin geri plânda kaldığını vurgulamaktadır.

3.2. ASIL İŞİN BÖLÜNEREK ALT İŞVERENLERE VERİLMESİNİN YOL AÇTIĞI SORUNLAR VE ÇÖZÜMÜ

Kural olarak alt işverenin yerine getireceği işlerin, yardımcı işler ve asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ya da teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler olması gerekmektedir. Asıl işin bölünerek alt işverene verilmesi kural olarak mümkün değildir.¹²² Buna rağmen, bazı kurumlarda asıl işin bölünerek alt işverenlere verildiği, bu yüzden işçilerin mağdur edildiği görülmektedir. Hizmet alımı yöntemini sıklıkla kullanmaya başlayan kamu kurumları, ihaleler yoluyla bizzat kendilerinin gerçekleştirmekle yükümlü oldukları asıl işleri alt işverenlere gördürme yolunu seçmekte ve bu sayede personel maliyetlerini azaltmayı hedeflemektedir. Örneğin, PTT Genel Müdürlüğü'nün asıl işi posta dağıtımıdır ve PTT bu amaçla yasa ile kurulan bir kurumdur. PTT, posta dağıtımını yapmaktadır, yurt içi ve yurt dışı haberleşme gönderilerinin dağıtım ve tesliminden sorumludur.¹²³

¹²¹ Yargıtay 22. Hukuk Dairesi, 07.06.2012, Esas No: 2012/6056, Karar No: 2012/12612, [http://www.kazanci.com/cgi-bin/highlt/ibb/highlight.cgi?file=ibb/hamfiles/22hd-2012-6056.htm&query="2012/6056"](http://www.kazanci.com/cgi-bin/highlt/ibb/highlight.cgi?file=ibb/hamfiles/22hd-2012-6056.htm&query=), (30.05.2013).

¹²² Çil, Sempozyum, s. 116.

¹²³ R.G. 23.05.2013, Sayı: 28655, Madde 6.

Kurum tarafından posta tekeli haricindeki gönderilerin dağıtımı, alt işverene verilemez. Çünkü kurum dağıtım işlerinin tümünde aynı prosedürü uygulamaktadır. Yani, PTT'nin aracı olduğu gönderi dağıtım ve teslim işi yardımcı iş olarak kabul edilemez. Bu işlerin, teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren ve PTT'nin yerine getiremeyeceği işler olmadığı da aşikârdır. Bu nedenle, PTT tarafından gönderi dağıtım ihalesine çıkılmak suretiyle alt işverenle sözleşme yapılması ve dağıtım işinin alt işverene bırakılması, bu yolla da işçilerin haklarının kısıtlanması hukuka aykırıdır. Bu şekilde çalıştırılan işçiler çalışmaya başladıkları sürenin başından itibaren asıl işverenin yani PTT'nin işçisi sayılırlar.¹²⁴

Alt işverene iş verilmesinden amaçlanan, ucuza iş gücü temin etmek olmamalıdır. Bununla birlikte, alt işveren işçisi sadece alt işverenin yerine getirmeyi taahhüt ettiği işte çalışmalı ve asıl işte çalışmamalıdır. Örneğin, bir kamu kurumunda yardımcı iş olarak nitelendirilen temizlik işlerini görmekle sorumlu alt işveren işçisi, asıl işe dair bir takım görevleri de yerine getiriyorsa, bu durum muvazaalı bir işleme dayanmaktadır sonucuna ulaşırız. Sadece işçi teminine yönelik sözleşme yapılarak asıl işveren-alt işveren ilişkisi kurulamaz.¹²⁵

Kamu kurumlarında son yıllarda alt işveren uygulamalarının yaygınlaşması, çeşitli sorunları da beraberinde getirmiştir. Özellikle üniversitelerde ve hastanelerde temizlik işleri çoğunlukla alt işverenler eliyle görülmektedir. Buralardaki uygulamalarda göze çarpan başlıca unsurlar: Alt işveren işçilerinin işe dair talimatları asıl işverenden almaları, asıl işverenin alt işveren işçilerinin kimler olacağını belirlemesi, alt işveren işçilerinin asıl işverenin yönlendirmesi ile alt işveren tarafından işlerine son verilmesidir. Bunlarla beraber, hizmet alım sözleşmesi ile iş alan alt işverenler, sürekli olarak aynı kamu kurumunda çalışacaklar diye bir kaide bulunmamaktadır. Çünkü hizmet alım sözleşmeleri belirli süreliğine olmaktadır. Her ihale döneminde farklı alt işverenler ihaleyi kazanabilmekte ve ilgili kamu kurumunda hizmet görebilmektedir. Kamu kurumları sürekliliği esas alan

¹²⁴ Çil, Sempozyum, s. 116-117; Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 25.02.2008, Esas No: 2007/23286, Karar No: 2008/2222.

¹²⁵ Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 22.12.2008, Esas No: 2008/41361, Karar No: 2008/34689, <http://66.221.165.113/cgi-bin/highlt/ibb/highlight.cgi?file=ibb/files/9hd-2008-41361.htm&query=as%FDI%20i%FEin%20b%F61%FCnerek#fm>, (08.05.2014). Not: Bu davada adı geçen davalı kuruluş BOTAŞ'tır.

kurumlar olmaları dolayısıyla, işçilerin sıklıkla değişimine direnç göstermektedir. Bu durum ise, alt işverenler değişse bile işçilerin yerlerinde kalmaları ve yeni alt işverene bağlı olarak çalışmalarını sonucunu doğurmaktadır. Yani, temizlik işini görmekte olan işçi, sürekli olarak aynı kamu kurumunda çalışırken, bu işçinin bağlı olduğu alt işveren belirli dönemlerde değişmektedir. Bu durumun sakıncaları ise kısaca şöyle özetlenebilir: Alt işveren işçisi, asıl işin bazı bölümlerinde de çalıştırılabilmekte ve işine son verileceği endişesi ile buna karşı koyamamaktadır. Alt işveren işçisi, asıl işveren tarafından çalıştırılan işçilerle kimi zaman aynı işleri yapmakta fakat alt işveren tarafından kendisine sağlanan kısıtlı imkânlarla çalışmaktadır. Yani, aynı dönemde işbaşı yapan iki işçiden asıl işverene bağlı çalışan işçi, toplu sözleşme-kıdem tazminatı-yıllık izin gibi haklara sahip olurken, alt işverene bağlı çalışan ama alt işverenler değişse de işine devam eden işçi ise genelde asgari ücretle çalışmakta ve birçok haktan mahrum bırakılmaktadır. Yargı kararları incelendiğinde, yukarıda anlatılan durumlarla ilgili olarak çeşitli sorunların ortaya çıktığı ve bu sorunların çözülmesi amacıyla mahkemelere açılan davaların olduğu görülmektedir.

Aşağıda yer alan bir Yargıtay kararında, asıl işte alt işveren işçilerinin çalıştırıldığı iddiası ve bu durumun asıl işveren-alt işveren ilişkisinin muvazaalı olmasına neden olduğu ifadeleri yer almaktadır:¹²⁶

“Davacı vekili, davacının davalı üniversiteye ait tıp fakültesi kayıt üzerinde taşeron işçisi olarak gösterildiğini, işyerinde talimatları davalı üniversite yönetiminden aldığı, son 3-4 aydır ücretlerinin davalı işveren tarafından ödendiğini, halen çalışan taşeron işçileri olduğunu ve davalı işveren tarafından yeni işe alınmalar yapıldığını, taşeron işçisi görünen bazı işçilerin 4/b kapsamında hastane bünyesinde çalışmaya başlatıldığını, davacı ve diğer işçilerin temizlik işi dışında hastanenin sekreterlik, hasta bakıcı, röntgen teknisyeni veya ameliyathane görevlisi olarak çalıştırıldıklarını, davalı üniversite ile şirket arasındaki hizmet alımının muvazaalı bulunması nedeni ile davacının davalı üniversite işçisi olduğunu, 02.01.2008 tarihinde işe gittiğinde hastane çalışanı başhemşire tarafından işe alınmadığını, iş sözleşmesinin

¹²⁶ Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 13.10.2008, Esas No: 2008/32916, Karar No: 2008/26551, <http://66.221.165.113/cgi-bin/highlt/ibb/highlight.cgi?file=ibb/files/9hd-2008-32916.htm&query=as%FDI%20i%FEin%20b%F61%FCnerek#fm>, (07.08.2014).

Üniversitede temizlik işi için görevli olan alt işveren işçisinin asıl işte, yani hasta bakıcılık işinde çalıştırıldığı ve bu durumun asıl işveren-alt işveren ilişkisinin başından beri kusurlu olduğuna dair başka bir Yargıtay kararı için bkz. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 23.02.2009, Esas No: 2008/22857, Karar No: 2009/3226, <http://66.221.165.113/cgi-bin/highlt/ibb/highlight.cgi?file=ibb/files/9hd-2008-22857.htm&query=as%FDI%20i%FEin%20b%F61%FCnerek#fm>, (07.08.2014).

geçerli neden olmadan feshedildiğini iddia ederek feshin geçersizliğine ve davacının davalı işyerine işe iadesine karar verilmesini talep etmiştir...

...4857 sayılı İş Kanunu'nun 2'nci maddesinde belirtilen unsurları taşımayan alt işveren uygulaması geçerli olmayacak ve alt işveren işçisi başlangıçtan itibaren asıl işveren işçisi sayılacaktır. İş Kanununda yardımcı işlerin alt işverene verilmesinin herhangi bir koşula bağlanmaması nedeniyle, bu nevi işlerin muvazaâ olmaması kaydıyla alt işverene devri mümkündür. Buna karşılık, 6'ncı fıkra gereğince, asıl işin bir bölümünde işletme ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler alt işverene devredilebilecektir. Anılan düzenlemede baskın öge, "teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren" işlerdir. Başka bir anlatımla işletmenin ve işin gereği ancak teknolojik nedenler var ise göz önünde tutulur. Dolayısıyla, söz konusu hükümdeki şartlar gerçekleşmeden asıl işin bölünerek alt işverene verilmesi halinde, asıl işveren-alt işveren ilişkisi geçersiz olacaktır. Somut uyuşmazlıkta, davacı işçi taşeronlar değiştiği halde, davalı üniversiteye ait işyerinde onun gözetimi altında asıl işlerde çalıştırıldığı iddia etmiştir. Davalı üniversite ile üniversite de iş alan dava dışı alt işverenler arasındaki ve davalının alt işveren uygulamasına konu işlerle ilgili davacının çalıştığı süreyi kapsayan sözleşmeler ile davacının görev tanımını belirleyen kişisel dosyası getirilememiş, davacının iddiası üzerinde durulmamıştır. Belirtilen sözleşmeler ve işçinin kişisel dosyası ile getirilmeli, işyerinde konudan anlayan bilirkişiler marifeti ile keşif yapılmalı, sözleşmeler yukarıda belirtilen ilkeler kapsamında denetlenmeli, davacının görev yaptığı bölüm ve bu yerdeki yaptığı göreve göre asıl ya da sözleşmeye konu olmayan iş dışında çalıştırılıp çalıştırılmadığı açıklığa kavuşturulmalı, alt işveren uygulamasının yukarıdaki ilkelere göre yasaya uygun olup olmadığı belirlenmeli ve sonucuna göre karar verilmelidir. Eksik inceleme ile yazılı şekilde karar verilmesi hatalıdır."

Asıl işin bölünerek alt işverenlere verilmesi yönünden en sık karşılaşılan sorunlardan biri de belediyelerle ilgili olanlardır. Belediyeler, 5393 Sayılı Belediye Kanunu Madde 3'te şu şekilde tanımlanmıştır: "*Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*" dir. Belediyelerin öncelikli görevleri ise aynı kanununun 14. Maddesinde tanımlanmaktadır.

Kanunun ilgili hükmünde, belediyelerin aslî görevleri temizlik, park hizmetleri, ulaşım ve alt yapı gibi hizmetlerdir. Ancak aynı kanununun 67. Maddesinde şu hüküm yer almaktadır:

"Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve

temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.”

Yukarıdaki hükümde yer alan “üçüncü şahıslara hizmet gördürülmesi” kavramı, doğal olarak alt işverenlik ilişkisinin belediyelerle kurulmasına olanak sağlamaktadır. Günümüzde neredeyse belediyelerin tamamı alt işverenlerle çalışmakta ve aslî görevlerini kanundaki istisna nedeniyle alt işverenlere devredebilmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, her ne kadar belediyeler aslî görevlerini alt işverenler eliyle gördürebilmekte ise de, alt işveren işçilerinin haklarının kısıtlanması sonucu veren ya da asıl işveren-alt işveren arasında muvazaa olduğunu gösteren durumların varlığı mahkemelerin incelemesine tâbi olabilecektir.

Belediyelerin ilgili kanun maddesine dayanarak hizmet görmede alt işveren tercihi, onları asıl işveren olmanın yükümlülüklerinden kurtarmamaktadır. Örnek vermek gerekirse, belediye ile alt işveren arasında bir muvazaalı durumun varlığının ispatı hâlinde, asıl işveren olan belediye alt işveren ile birlikte müteselsilen sorumlu olacaktır. Belediyeler, hizmet alımı yöntemi ile alt işveren tercih etmeleri durumunda, o alt işveren işçileri sadece ilgili hizmeti gerçekleştirmelidir. Ayrıca, belediyelerin amacı ucuza işgücü temin etmek olmamalıdır. Konu ile ilgili aşağıdaki Yargıtay kararı oldukça açıklayıcıdır:¹²⁷

“...asıl işte alt işveren işçileriyle hizmeti alan işveren işçileri birlikte çalışıyorlar, yönetim hakkı hizmeti alana ait ise, kısaca ihale işçi teminine yönelik ise, ihaleye verenle ihaleyi alan kişi arasında alt işveren-asıl işveren ilişkisinden söz edilemeyecektir. Hizmet alımı yapma ile bu hizmetin yürütülmesi için personel (işçi) temini farklı olgulardır. Hizmet alımı ve hizmetin yaptırılması ibarelerinin, iş mevzuatının yasakladığı ticari amaçlı işçi teminine olanak tanıdığı şeklinde yorumlanarak, sonuca ulaşılmaması hukuken mümkün değildir. Bunda kamu yararı da yoktur. Bu yönde yapılan ihale sözleşmeleri geçersizdir.”

¹²⁷ Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 30.03.2011, Esas No: 2009/44015, Karar No: 2011/9507, <http://66.221.165.113/cgi-bin/highlt/ibb/highlight.cgi?file=ibb/files/9hd-2009-44015.htm&query=as%FDI%20i%FEin%20b%F61%FCnerek#fm>, (07.08.2014). Şurası da unutulmamalıdır ki İş Kanunu Madde 2’de belirtilen ve “asıl işin bir bölümü” şeklinde tarif edilen kavramdan, aynı bölümde asıl işverenin artık hiçbir işçi çalıştıramayacağı ve bir bölümde hem asıl işveren işçileri hem de alt işveren işçilerinin birlikte çalışmalarına ilgili kanun maddesinin olanak tanımadığıdır. Mehmet Uçum ve Ramazan Çakmakçı, **Gerekçeli Atıflı-Karşılaştırma Tablolu Eski ve Yeni Kanun Metinleri ile Birlikte İŞ KANUNU ve İlgili Temel Mevzuat**, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2003, s. 28.

Belediyelerde çalıştırılan alt işveren işçileri ile ilgili sorunların önde geleni iş sözleşmesinin feshine dair olanlardır. Özellikle, alt işveren değişse bile işe devam eden ya da görev yaptıkları sürece emir ve talimatları bizzat belediye yöneticilerinden alan işçilerin işten çıkarılmalarına dair davalarda, Yargıtay tarafından çoğunlukla işçiler haklı bulunmakta, bu işçilerin çalışmaya başladıkları dönemlerden itibaren belediyelerin aslî personelleri oldukları vurgulanarak, mahkemece işlerine iade edilmeleri yönünden kararlar alınmaktadır. Bu durum, işçilerin lehine olmakla birlikte, belediyeler ve genel olarak da tüm kamu yönetimi açısından dikkat çekici bir durumdur. İş mahkemeleri ve Yargıtay'ın işçi lehine vermekte olduğu kararlar, alt işveren uygulamalarında bizzat kamu yönetimi mekanizması tarafından yapılan olumsuzlukların önüne geçilmesini sağlamak ve bu alanda işçi lehine düzenlemeler yapılmasının gerekliliğini vurgulamaktadır. Alt işverenlik tercihinde amacın işgücü maliyetlerini azaltmak ya da salt işçi temin etmek olmadığı gerçeği, verilen kararlar ile bir bakıma sürekli tekrarlanmaktadır.¹²⁸

¹²⁸ Konu ile ilgili Yargıtay kararlarından bazıları için bkz.

Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 01.03.2010, Esas No: 2009/48087, Karar No: 2010/5216, <http://66.221.165.113/cgi-bin/highlt/ibb/highlight.cgi?file=ibb/files/9hd-2009-48087.htm&query=belediye%20alt%20i%FEveren#fm>,

Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 01.03.2010, Esas No: 2009/48423, Karar No: 2010/5247, <http://66.221.165.113/cgi-bin/highlt/ibb/highlight.cgi?file=ibb/files/9hd-2009-48423.htm&query=belediye%20alt%20i%FEveren#fm>,

Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 28.10.2008, Esas No: 2008/34502, Karar No: 2008/29419, <http://66.221.165.113/cgi-bin/highlt/ibb/highlight.cgi?file=ibb/files/9hd-2008-34502.htm&query=belediye%20alt%20i%FEveren#fm>,

Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 17.05.2006, Esas No: 2006/18031, Karar No: 2006/20242, <http://66.221.165.113/cgi-bin/highlt/ibb/highlight.cgi?file=ibb/files/9hd-2006-18031.htm&query=belediye%20alt%20i%FEveren#fm>,

Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 12.02.2007, Esas No: 2007/2254, Karar No: 2007/2962, <http://66.221.165.113/cgi-bin/highlt/ibb/highlight.cgi?file=ibb/files/9hd-2007-2254.htm&query=belediye%20alt%20i%FEveren#fm>,

Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 26.05.2014, Esas No: 2014/13199, Karar No: 2014/16663, <http://66.221.165.113/cgi-bin/highlt/ibb/highlight.cgi?file=ibb/files/9hd-2014-13199.htm&query=belediye%20alt%20i%FEveren#fm>, tümü için (07.08.2014).

3.3. ALT İŞVEREN-İŞÇİ ARASINDA ÜCRET HAKLARINDAN DOĞAN ALACAKLAR KONUSUNDA YAŞANAN SORUNLAR VE ÇÖZÜMÜ

İş Kanunu Madde 32'ye göre “Genel anlamda ücret bir kimseye bir iş karşılığında işveren veya üçüncü kişiler tarafından sağlanan ve para ile ödenen tutardır.” Eski İş Kanununda ise, ücretin tanımı hemen hemen aynı olmakla birlikte, sadece para ile ödenen tutardır ifadesi yerine, nakden ödenen meblağı kapsar denilmiştir. Anayasa Madde 55 uyarınca, “Ücret emeğin karşılığıdır. Devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır...” Ücret ödeme, işverenin, iş sözleşmesinden kaynaklanan ve işçinin iş görme borcunu yerine getirmesine karşılık olarak doğan en temel borcudur.¹²⁹ Ücret, iş sözleşmesinde işverenin aslı edim yükümüdür. Ücret olmaksızın iş sözleşmesinden de bahsedilemez. Ücret, sadece bir alacak değil, aynı zamanda sosyal niteliği de olan bir kavramdır. Çünkü işçi ve ailesinin tek geçim kaynağı, işverence ödenen ücrettir.¹³⁰

Alt işveren işçilerinin en temel sorunlarından birisi, ücret haklarına ilişkin olanlardır. Emeğin ucuzlaştırılmasının bir aracı hâline gelen alt işverenlik, işçi ücretlerini belli seviyelerin üstüne çıkartmayı engelleyen bir uygulama türü olarak karşımıza çıkmaktadır. İş Kanununun 2. Maddesinin 6. fıkrasında, işçinin ücret alacakları ve diğer alacaklarından –öncelikle- alt işverenin sorumlu olduğu vurgulanmış ancak asıl işveren de alt işveren ile birlikte müteselsilen sorumlu tutularak, işçi lehine düzenleme yapılmıştır:

“...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...”

¹²⁹ Çelik, s. 149.

¹³⁰ Süzek, s. 364.

Belirli koşullarda alt işveren işçisinin tüm alacaklarından asıl işveren de alt işveren ile birlikte sorumludur. Bu koşulları şöyle sıralamak mümkündür: ¹³¹

- Alt işverene bağlı işçi, sadece asıl işverene ait işyerinde çalışmalıdır. Farklı işverenlere ait diğer türlü çalışmaların mevcut olması hâlinde asıl işveren-alt işveren ilişkisinden söz edilemez.
- Asıl işveren-alt işveren ilişkisi devam ederken ya da bu ilişki sona erdiğinde iş sözleşmesi sonlandırılan işçinin, tüm işçilik alacaklarından (iş sözleşmesinden, kanundan ya da toplu iş sözleşmesinden doğan alacaklarından) asıl işveren alt işveren ile birlikte sorumlu olacaktır.
- Asıl işveren, alt işveren işçisinin alacaklarından yalnızca kendi dönemine ait olanlardan sorumlu olmaktadır. Aksi hâlde, alt işverene ait bir işyerinde veya başka işyerlerinde çalıştırılan bir işçi, tüm alacaklarını son çalıştığı asıl işverenden talep edemeyecek, sadece ilgili işyerinde çalıştığı dönem için ve hak ettiği haklar adına asıl işverene başvuruda bulunabilecektir.

İşçilerin yaşadığı ücret alacağına ilişkin sorunların temelinde, alacaklarının alt işveren tarafından ödenmemesi yer almaktadır. Ücretini alamayan işçiler, öncelikle alt işverenden bunu talep etmekte, haklarını alamadıkları takdirde ise asıl işverene başvurumaktadırlar.¹³² Tabii ki sıklıkla karşılaşılan durum, asıl işverenin alt işverene ödemelerini düzenli olarak yapması sebebiyle işçilerin ücret alacaklarını ödemeye yanaşmamasıdır. Sonuçta ise, yargıya taşınan binlerce dava konusu durum ortaya çıkmaktadır.¹³³

¹³¹ Çil, Karar, s. 98, Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 25.01.2010, Esas No: 2009/32288, Karar No: 2010/1145.

¹³² Örneğin, , Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 02.07.2012, Esas No: 2011/9885, Karar No: 2012/25336, <http://66.221.165.113/cgi-bin/highlt/ibb/highlight.cgi?file=ibb/files/9hd-2011-9850.htm&query=alt%20i%FEveren%20%FCcret%20alaca%F0%FD#fm>, (15.08.2014).

¹³³ Osman Güven Çankaya, “Genel Değerlendirme”, **Kamu İşyerlerinde Alt İşveren Uygulamasının Doğurduğu Sorunlar ve Çözüm Arayışları Seminer/Çalıştay Kitabı**, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası, İstanbul, 2010, s. 173. Burada, Yargıtay 9. Hukuk Dairesine bir yılda gelen dosya sayısı 50 bin olarak belirtilmiştir. Bu davaların bir kısmı, ücret alacağına ilişkin olanlardır.

İşyeri devri durumunda işçinin ücret alacaklarından, işçinin bağlı olarak çalıştığı en son alt işveren başta olmak üzere, diğer alt işverenler ve asıl işveren birlikte sorumlu olmaktadır.¹³⁴ Ayrıca, her alt işveren, yalnızca kendi dönemine ait alacaklardan sorumlu tutulabilmekte ve asıl işverenin sorumluluğu alt işverenlerin sorumluluğunu aşmamaktadır.¹³⁵

Ücret alacaklarına ilişkin temel esas, asıl işveren ve alt işverenin birlikte sorumlu olduğu ve bu sayede işçinin emeğinin karşılığı olan ücretini tahsil edebildiğidir. Kanunla yapılan düzenlemeler ve yargı kararları, işçinin mağdur olmasını engellemektedir. Bununla beraber, ücret alacağı için dava yahut icra takibi yolunu kullanmak zorunda kalmak, şüphesiz ki işçiler için kolay bir durum değildir. Ücretin ödenmemesinin yanı sıra, işçiler muhatap bulmakta zorlanmakta, alacağına kavuşabilmek için büyük zorluklar yaşayabilmektedirler.

3.4. İŞ SÖZLEŞMESİNİN FESHİ, İŞ GÜVENCESİ VE İŞE İADE DAVALARI BAKIMINDAN ALT İŞVEREN İŞÇİLERİNİN DURUMU

Fesih, tek taraflı bir irade beyanıyla karşı tarafın kabulüne gerek olmaksızın iş akdini derhal veya bir bildirim süresi sonunda geleceğe yönelik sona erdiren ve fesih beyanı karşı tarafa ulaştığı anda hüküm ve sonuçlarını doğuran bir hukuki

¹³⁴ “Alt işverenlerin değişmesi en yaygın biçimde, süresi sona eren alt işverenin işyerinden ayrılması ve işçilerin yeni alt işverene nezdinde çalışmaya devam etmeleri şeklinde gerçekleşmektedir. Bu eylemli durumun işyeri devri niteliğinde olup olmadığının tespiti ile hukuki sonuçlarının belirlenmesi önemlidir. Alt işverenlerin değişiminde olması gereken, süresi sona eren alt işverenin işyerinden ayrılması anında işçilerini de beraberinde başka işyerlerine götürmesi veya iş sözleşmelerinin sona erdirilmesidir. Bunun tersine alt işveren işçilerinin alt işverenin işyerinden ayrılmasına rağmen yeni alt işveren yanında aynı şekilde çalışmayı sürdürmeleri alt işverenler arasında 4857 sayılı İş Kanunu’nun 6. maddesi anlamında bir işyeri devrinin kabulünü gerektirir. İşyeri devrinde devralan işveren kendi dönemindeki süre ve devraldığı işverende gerçekleşen işçilik alacaklarından, devreden işveren de kendi dönemindeki gerçekleşen işçilik alacaklarından sorumludur.” Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 27.02.2012, Esas No: 2012/6938, Karar No: 2012/5905, <http://66.221.165.113/cgi-bin/highlt/ibb/highlight.cgi?file=ibb/files/9hd-2012-6938.htm&query=alt%20i%FEveren%20%FCcret%20alaca%F0%FD#fm>, (15.08.2014).

¹³⁵ Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 11.07.2011, Esas No: 2009/19036, Karar No: 2011/23304, <http://66.221.165.113/cgi-bin/highlt/ibb/highlight.cgi?file=ibb/files/9hd-2009-19036.htm&query=alt%20i%FEveren%20%FCcret%20alaca%F0%FD#fm>, (15.08.2014).

işlem, bozucu yenilik doğuran bir haktır. ¹³⁶ *Fesih bildiriminde bulunma hakkı, kural olarak her iki tarafa da tanınmıştır.* ¹³⁷ İş sözleşmesinin feshi, “sürelî fesih” ve “haklı nedenlerle fesih” olmak üzere iki türdür.

Çalışanlar açısından iş güvencesi çok önemli bir kavramdır. İş güvencesine sahip olmayan, sürekli olarak işten çıkarılma korkusu taşıyan işçilerin verimli bir şekilde iş göreceklərini söylemek neredeyse imkânsızdır. Bu yüzden İş Kanununda iş sözleşmesinin feshi ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş ve işçilere iş güvencesi konusunda devletin koruması ve gözetimi sağlanmıştır. Kanunun 6. maddesinde sadece işyeri veya bir bölümünün devredilmesinin iş sözleşmesinin feshine haklı sebep olmadığı, 8. Maddesinde iş sözleşmesinin feshi hâlinde uyulması gereken kuralları gösterir belgenin işçiye iş sözleşmesinin yapılmasından itibaren en geç iki ay içinde verilmesi gerektiği, 17. Maddesinde belirsiz iş sözleşmelerinde feshin önceden diğer tarafa bildirilmesi gerektiği, 18. Maddesinde fesih için geçerli olmayan şartların neler olduğu, 19. Maddesinde fesih bildiriminin yazılı şekilde yapılması zorunluluğu ve fesih nedeninin açıkça belirtilmesi gerektiği, 20. Maddesinde feshe itiraz etmek isteyen işe iade davası açma imkânı, 21. Maddesinde işverence yapılan geçersiz feshin sonuçları, 22. Maddesinde çalışma koşullarında değişiklik olması ve bunun hangi koşullarda işçiyi bağlayacağı, 24. 25. ve 26. Maddelerinde haklı nedenlerle (derhal) fesih müessesesi, 29. Maddesinde toplu işçi çıkarma ve 31. Maddesinde de askerlik veya kanunî ödev dolayısıyla iş sözleşmesinin feshi düzenlenmiştir. Bu hükümlerle, işçi için iş güvencesi sağlanmış olmakta ve kanun yolları açık tutularak işçi lehine düzenlemeler yapılmış olmaktadır. İş güvencesi, işçinin işyerinden çıkarılmaması anlamına gelmemektedir, ¹³⁸ bilâkis sözleşme ile birbirine bağlı taraflar arasında uyuşmazlıklar ortaya çıktığında ya da çeşitli nedenlerle sözleşme sona erdirilmek istendiğinde izlenecek yolların kanunla belirtilmesi ve devletçe hakların korunarak garantiye alınması şeklinde işçiye sağlanan güvence, iş güvencesi olmaktadır.

İşe iade kavramı, iş sözleşmesinin geçersiz olarak işverence feshi durumunda ortaya çıkan ve mahkeme ya da özel hakem tarafından işçi lehine karar verilmesi

¹³⁶ Süzek, s. 517.

¹³⁷ Çelik, s. 199.

¹³⁸ Süzek, s. 557.

hâlinde işçinin tekrar işine dönebilmesine olanak sağlayan bir kavramdır. İş Kanunu Madde 21’de geçersiz sebeple yapılan fesih konusu ayrıntılı olarak düzenlenmiştir:

*“İşverence geçerli sebep gösterilmediği veya gösterilen sebebin geçerli olmadığı mahkemece veya özel hakem tarafından tespit edilerek feshin geçersizliğine karar verildiğinde, işveren, işçiyi bir ay içinde işe başlatmak zorundadır. İşçiyi başvurusu üzerine işveren bir ay içinde işe başlatmaz ise, işçiye en az dört aylık ve en çok sekiz aylık ücreti tutarında tazminat ödemekle yükümlü olur...
Kararın kesinleşmesine kadar çalıştırılmadığı süre için işçiye en çok dört aya kadar doğmuş bulunan ücret ve diğer hakları ödenir...”*

Alt işveren işçileri, iş güvencesi yönüyle çok fazla sıkıntıları olan toplumsal bir tabakayı oluşturmaktadırlar. Çünkü iş sözleşmelerinin feshi, her sene veya hemen her ihale döneminde karşılıklarına çıkma ihtimali olan bir durumdur. Alt işveren, genellikle işçisini bir işte çalıştırmak ve yeri geldiğinde ona çalışacak iş fırsatları sunmak konumunda olan bir yapıda değildir; alt işveren, öncelikle çalışılacak iş bulmakta ve ondan sonra orada iş görecektir işçileri aramaktadır. Yani işçi değil, iş odaklı bir tercih söz konusudur. İş sona erdiğinde işçiye de ihtiyaç kalmamaktadır. İlk bakışta işveren açısından gayet rasyonel olarak görülen bu durum, işi görecektir olan işçi açısından bakıldığında ise hiç de tercih edilebilir değildir. Fakat ne yazık ki küresel ekonomik yapı ve getirdiği zorlu hayat süreci, işçilerin bu hiç de rasyonel olmayan iş koşullarını kabul etmelerini ve iş güvencesinin asgari olduğu iş tiplerini tercih etmelerini kaçınılmaz kılmaktadır.

Yargıtay’ın vermiş olduğu kararlar incelendiğinde, özellikle işe iade davalarında işçilerin alt işveren nezdinde haklarını aramaları gerektiği; işe iade davasını hem alt işverene hem de asıl işverene açan işçinin, iş sözleşmesini fesheden işveren alt işveren olduğundan sorumluluğun da yine alt işverende olduğunu bilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Çünkü (muvazaalı alt işverenlik ilişkileri dışında) işçi ile işveren arasındaki sözleşmenin tarafı alt işverendir. Asıl işveren, işçinin bizzat sözleşmesinden kaynaklanan tarafı olmamaktadır. O sadece yasa gereği işçilik alacaklarından birlikte sorumlu tutulmuştur. İşe iade kararı ise yine elbette alt işveren hakkında verilecektir. Özellikle kamu kurumlarında iş gören alt işveren işçileri, işten çıkarılmaları hâlinde doğrudan asıl işveren olan kamu kurumlarına yönelik davalar açabilmekte ve çalışmaya devam etmelerinin bu kurumlarca sağlanmasını talep etmektedirler. Hâlbuki iş sözleşmesini yapan ve yeri geldiğinde onu fesheden alt

işveren olmaktadır. Bununla birlikte, işe iade davasını kazanan ve alt işverene işe başlatılması için başvuruda bulunan işçi 1 aylık süresi içinde tekrar işe alınmazsa, bu işe alınmama sonucu ortaya çıkacak olan işe başlatmama tazminatı (yani iş güvencesi tazminatı) ve dört aya kadar talep edilebilen boşta kalınan süre ücretinden, alt işveren ile birlikte asıl işveren de sorumlu olacaktır. Asıl işverenin sorumluluğu, işe başlatılmama tazminatı ve boşta kalınan süre ücretinden ibaret olup, işçinin işine tekrar başlatılmasını sağlamak değildir. Asıl işveren, işe iade yönünden sorumlu tutulamamaktadır.¹³⁹

Asıl işveren-alt işveren ilişkisinde karşımıza çıkan durumlardan birisi de işçinin sürekli olarak asıl işverene bağlı olarak çalıştığı iddiasıdır. Gerçekten de işçiler, fiilen asıl işverenin yanında çalışmakta ve iş sözleşmelerini yaptıkları alt işverenle ilişkileri çok sınırlı olabilmektedir. Yani, iş sözleşmesini alt işveren ile yapmış olan işçi, asıl işverenin yanında çalışmakta, asıl işveren işçileri ile aynı işi yapmakta ve bu suretle kendisini asıl işverenin işçisi gibi görmektedir. Dolayısıyla iş sözleşmesi feshedildiğinde de işe iade davasını asıl işverene karşı açmaktadır. Böyle bir durumda, gerçekte işverenin kim olduğunun tespit edilmesi ve işçinin kime karşı dava açacağına ortaya çıkarılması gerekmektedir. Yargının yükünü arttıran bu tip bir olay, işçi açısından da zaman alıcı ve zahmetlidir. Ancak işe iade davasını yanlış tarafa karşı açan işçi için, Yargıtay tarafından *davacının husumeti tevcihte yanılması makul görülmekte* ve bu şekilde işçinin hakları korunmaya çalışılmaktadır.¹⁴⁰

¹³⁹ Çil, Karar, s. 109, Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 09.06.2008, Esas No: 2007/40942, Karar No: 2008/14420. Bununla birlikte, asıl işveren-alt işveren ilişkisi muvazaalı ise durum farklı olabilir. İşçi, çalışmaya başladığı günden itibaren asıl işveren işçisi olarak kabul edilirse, tabiidir ki işe iade davasında asıl işveren taraf olabilecektir.

¹⁴⁰ Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 28.03.2013, Esas No: 2013/1467, Karar No: 2013/10472, <http://66.221.165.113/cgi-bin/highlt/ibb/highlight.cgi?file=ibb/files/9hd-2013-1467.htm&query=alt%20i%FEveren%20i%FEe%20iade#fm>, (16.08.2014).

3.5. ALT İŞVEREN-İŞÇİ ARASINDA YILLIK İZİN ÜCRETİ, KIDEM TAZMİNATI VE İHBAR TAZMİNATI HAKLARINDAN DOĞAN ALACAKLAR KONUSUNDA YAŞANAN SORUNLAR VE ÇÖZÜMÜ

İş Kanununun 53 ila 61. Maddelerinde yıllık ücretli izin kavramı hakkında hükümler yer almaktadır. 53. Maddede “*İşyerinde işe başladığı günden itibaren, deneme süresi de içinde olmak üzere, en az bir yıl çalışmış olan işçilere yıllık ücretli izin verilir...*” denilmek suretiyle yıllık izin bakımından asgari süre şartı öngörülmüştür. 59. Maddede ise “*İş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücreti, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödenir...*” hükmü yer almaktadır. Böylece işçilerin yıllık izin kullanmaları, yıllık izin hak etmelerine rağmen kullanamadıkları zaman da bu izin sürelerine karşılık ücretin, son ücret üzerinden kendilerine ödenmesi kanun yoluyla güvence altına alınmıştır.

1475 Sayılı eski İş Kanununun hâlen yürürlükte olan 14. Maddesinde kıdem tazminatına ilişkin hükümler yer almaktadır. 14. Maddede “*...hallerinde işçinin işe başladığı tarihten itibaren hizmet aktinin devamı süresince her geçen tam yıl için işverence işçiye 30 günlük ücreti tutarında kıdem tazminatı ödenir...*” ve “*...İşçilerin kıdemleri, hizmet akdinin devam etmiş veya fasılalarla yeniden akdedilmiş olmasına bakılmaksızın aynı işverenin bir veya değişik işyerlerinde çalıştıkları süreler göz önüne alınarak hesaplanır.*” denilerek kıdem tazminatının genel bir tanımı yapılmıştır. “*Kıdem tazminatı iş akdinin sona erdiği her durumda değil, yastada öngörülen hallerde yine en az 1 yıl kıdemli işçilere, kıdemleri oranında ve son ücretleri göz önünde tutularak ödenir.*”¹⁴¹ Özellikle işyeri devri sayılan hâllerde kıdem tazminatından sorumlunun kim olduğu da kanunda açıkça belirtilmiştir: “*...işyerinin devri veya herhangi bir suretle el değiştirmesi halinde işlemiş kıdem tazminatlarından her iki işveren sorumludur. Ancak, işyerini devreden işverenlerin bu sorumlulukları işçiyi çalıştırdıkları sürelerle ve devir esnasındaki işçinin aldığı ücret seviyesiyle sınırlıdır...*”

¹⁴¹ Süzek, s. 746. Kıdem tazminatı hakkında daha detaylı bilgi için Süzek, ss. 746-785, Keser, ss. 342-347 ve Çelik, ss. 314-342’ye bakılabilir.

İş Kanununun 17. Maddesi ihbar tazminatı ile ilgili hükümler içermektedir. *“Belirsiz süreli iş sözleşmelerinin feshinden önce durumun diğer tarafa bildirilmesi gerekir... Bildirim şartına uymayan taraf, bildirim süresine ilişkin ücret tutarında tazminat ödemek zorundadır. İşveren bildirim süresine ait ücreti peşin vermek suretiyle iş sözleşmesini feshedebilir...”*

Alt işveren ile işçiler arasındaki en temel anlaşmazlıklar, iş sözleşmesinin haksız, usulsüz feshi ve kıdem-ihbar tazminatları ile yıllık izin ücretlerinin ödenmemesi hakkında doğmaktadır. Genelde tüm çalışanların kıdem tazminatına ilişkin sorunları olmakla birlikte, özellikle işveren işçilerinin, 11 ay 29 gün çalıştırılarak kıdem tazminatı alabilmelerinin engellenmesi sıkça karşılaşılabilen durumlardandır.¹⁴²

Alt işverenlerin sürekli olarak değiştiği, buna rağmen işçilerin çalışmaya devam ettiği durumlardan tezin daha önceki kısımlarında bahsedilmişti. Bu tip durumlarda, ihbar tazminatı ya da kıdem tazminatlarının ve yıllık izin ücretlerinin kim tarafından ödeneceğine ilişkin anlaşmazlıkların çözümü için mahkemelere açılmış olan davalar bulunmaktadır. Bu davalarda Yargıtay’ın vermiş olduğu kararlar incelendiğinde şu tespit yapılabilmektedir:¹⁴³

“...işyeri devri halinde yıllık ücretli izin alacağından devreden alt işverenin sorumluluğu bulunmamaktadır. Keza dava açıldığında davacı devir nedeni ile devralan alt işveren nezdinde çalışmaya devam ettiğinden, fesihle alacağına dönüşecektir. Kıdem tazminatında ise devirden sonra iş akdinin kıdem tazminatını hak edecek şekilde son bulması halinde, davalı alt işveren kendi dönemindeki süre ve ücret üzerinden müştereken ve müteselsilen sorumluluğu olacaktır.”

¹⁴² 2011 yılında 12 milyon çalışanın bir yılı doldurmadan işten ayrıldığını ve bu nedenle kıdem tazminatı hak edemediğini ifade eden bir haber için bkz. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik’in açıklaması: <http://www.trthaber.com/haber/ekonomi/milyonlarca-calisani-sevindirecek-haber-44060.html>, (16.08.2014).

¹⁴³ Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 08.10.2012, Esas No: 2012/18296, Karar No: 2012/33423, <http://66.221.165.113/cgi-bin/highlt/ibb/highlight.cgi?file=ibb/files/9hd-2012-18296.htm&query=alt%20i%FEveren%20k%FDdem%20tazminat%FD#fm>, (16.08.2014), Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 11.07.2011, Esas No: 2009/19036, Karar No: 2011/23304, <http://66.221.165.113/cgi-bin/highlt/ibb/highlight.cgi?file=ibb/files/9hd-2009-19036.htm&query=alt%20i%FEveren%20k%FDdem%20tazminat%FD#fm>, (16.08.2014), Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 28.05.2009, Esas No: 2008/169, Karar No: 2009/14745, <http://66.221.165.113/cgi-bin/highlt/ibb/highlight.cgi?file=ibb/files/9hd-2008-169.htm&query=alt%20i%FEveren%20k%FDdem%20tazminat%FD#fm>, (16.08.2014).

Yıllık izin hakkı, akdin sona ermesi hâlinde ücret alacağına dönüştüğünden, bu alacaktan devreden önceki işveren değil, akdin sona erdiği, feshedildiği tarihteki işveren sorumludur. İhbar tazminatı da belirsiz süreli iş sözleşmesini İş Kanunu Madde 17'deki önerilere uymadan fesheden işverenin sorumluluğundadır. Yani, yıllık izin ücretine dair alacak konusunda devreden alt işveren sorumlu tutulamamaktadır. Kıdem tazminatı ise devralan işveren tüm dönemlerden sorumludur; ancak devreden işveren de işçiyi kendi nezdinde çalıştırdığı süre ve devir tarihindeki ücret seviyesi üzerinden belirlenecek kısım bakımından birlikte sorumludur (1475 Sayılı İş Kanunu Madde 14).

Asıl işveren-alt işveren ilişkisinde muvazaa olması hâlinde, işçilik haklarına ilişkin tazminatların asıl işveren tarafından ödenmesi gerekmektedir. Böyle bir muvazaanın ispatı hâlinde asıl işveren, alt işverenlik sözleşmesini ve ilişkisini öne sürerek işçilik haklarından doğan tazminatları ödemekten kaçınamaz.¹⁴⁴ Bu şekilde işçilerin haklarının kısıtlanması engellenmiş olmaktadır. Muvazaa olmasa dâhi, İş Kanunu'nun 2. Maddesi gereğince asıl işveren alacaklardan birlikte sorumludur.

11 Eylül 2014 tarihinde yayınlanan 6552 Sayılı kanunla, özellikle kamuda çalışan alt işveren işçileri lehine yeni bir düzenleme getirilerek işçilerin kıdem tazminatı kayıplarının önüne geçilmesi ve yargıya intikaline gerek kalmadan işçinin hak ettiği kıdem tazminatını elde edebilmesi hedeflenmiştir:

a) Alt işverenlerinin değişip değişmediğine bakılmaksızın aralıksız olarak aynı kamu kurum veya kuruluşuna ait işyerlerinde çalışmış olanların bu şekilde çalışmış oldukları sürelerle ilişkin kıdem tazminatına esas hizmet süreleri, aynı kamu kurum veya kuruluşuna ait işyerlerinde geçen toplam çalışma süreleri esas alınarak tespit olunur. Bunlardan son alt işverenleri ile yapılmış olan iş sözleşmeleri 1475 sayılı İş Kanununun 14 üncü maddesine göre kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona ermiş olanların kıdem tazminatları ilgili kamu kurum veya kuruluşları tarafından,

b) Aynı alt işveren tarafından ve aynı iş sözleşmesi çerçevesinde farklı kamu kurum veya kuruluşlarında çalıştırılmış olan işçilerden iş sözleşmeleri 1475 sayılı İş Kanununun 14 üncü maddesine göre kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona ermiş olanlara, 4734 sayılı Kanunun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında farklı kamu kurum ve kuruluşuna ait işyerlerinde geçen hizmet sürelerinin toplamı esas alınarak çalıştırıldığı son kamu kurum veya kuruluşu tarafından, işçinin banka hesabına yatırılmak suretiyle ödenir.

¹⁴⁴ İhsan Demirkıran, Karşı Oy Yazısı, Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 12.05.2004, Esas No: 2004/11-254, Karar No: 2004/295, <http://66.221.165.113/cgi-bin/highlt/ibb/highlight.cgi?file=ibb/files/hgk-2004-11-254.htm&query=alt%20i%FEveren%20k%FDdem%20tazminat%FD#fm>, (16.08.2014).

Alt işverenler, işçilerine belirli dönemlerde kıdem tazminatı adı altında ödemeler yapmakta fakat işçilerin iş sözleşmesini feshetmemektedirler. Aslında ortada kıdem tazminatını hak ettirecek bir olay bulunmamaktadır. Çünkü kıdem tazminatı için yasada öngörülen iş sözleşmesinin sona ermesi ya da feshidir. İşçi, kıdem tazminatına hak kazanmadığını bilmekte ancak kendisine yapılan ödemeyi de kabul etmektedir. Sonraki dönemlerde iş sözleşmesi nihai olarak feshedilen alt işveren işçisi, mahkeme yolu ile kıdem tazminatını talep ettiğinde, kendisine daha önceleri belirli dönemlerde yapılan kıdem tazminatı adı altındaki ödemeler, mahkemece avans olarak sayılmakta ve işçinin tüm hizmet süresine göre ve son ücreti üzerinden hesaplanacak kıdem tazminatından bu avanslar yasal faizi ile birlikte indirilmektedir. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi'nin kararlılık kazanmış olduğu uygulaması bu şekildedir.¹⁴⁵ Bu uygulama ile alt işverenlerin mükerrer kıdem tazminatı ödemesi yapmaları engellenmekle birlikte, işçilerin de haksız kazanım elde etmelerinin önüne geçilmektedir. Alt işverenlerin işçilerine daha iş sözleşmelerini feshetmeden kıdem tazminatı ödemelerini yapması sakıncalıdır ve kidedin bölünmesine yol açmaktadır. Kıdem tazminatı, işçi için iş sözleşmesinin feshinde toplu olarak alındığında bir değer atfeder. Günümüzde birçok kişinin kıdem tazminatını alması ile gerçekleşeceğine inandığı plânları bulunmaktadır. Ev almak ya da araba almak bunlardan bazılarıdır. Toplu olarak ödeme yapmaktan kaçınan işverenlerin, kendi lehlerine olan senelik (her bir dönemin daha düşük ücreti üzerinden ve daha az kidede göre) kıdem tazminatı ödemeleri, kıdem tazminatının işçi açısından olan kıymetini azaltmaktadır. Zaten çalışılırken ek bir ödeme yapılması, kuşkusuz işçi için iyi olmakla birlikte, işçinin iş hayatının sona erdiği dönem kendisine yapılacak toplu ödeme yanında daha az etkindir. Kıdem tazminatı ödemelerinin çalışma hayatının sonunda ya da en azından 15 yıllık sürenin dolması ile işçiye ödenmesi daha doğrudur.

¹⁴⁵ Çil, Karar, s. 101, Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, Esas No: 2008/18826, Karar No: 2008/14859.

SONUÇ

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile organizasyon yapılarını hızla değiştiren ve küreselleşme ile birlikte tüm dünya ile uyumlu bir şekilde bürünen devletlerin, artan nüfuslarının ihtiyaçlarını karşılamaları; bu ihtiyaçların en başında da istihdam sorunlarını çözmeleri gerekmektedir. Tüm bölümlerinde yeniden yapılanma yoluna giden devlet aygıtı, bireylerin istihdam sorunlarını çözerken aynı zamanda onların hukuki olarak haklarını korumak mecburiyetindedir.

Kamuya yönelik mal veya hizmet üretiminde verimlilik ve etkinlik sağlanmasını temel koşul olarak gören yeni kamu yönetimi anlayışının yaygınlaşması ile birlikte, alt işverenlik uygulamaları kamu sektöründe daha fazla tercih edilir olmuştur. Alt işverenler, bir işyerinde üretilen mal veya hizmet için gerekli olan yardımcı işlerin görülmesinde ya da teknolojik sebeplerle uzmanlık gerektiren bir takım işlerin yerine getirilmesinde görev alan girişimcilerdir.

Alt işverenler düşük maliyetlerle iş gördüğü için tercih edilmektedirler. Alt işverenlerin düşük maliyetlerle hizmet sunabilmesi, işçilik ücretlerini azaltmasıyla mümkün olmaktadır. Kamu sektöründe yaygın olan alt işverenlerin yaptığı işlerde uzmanlık ve ileri teknoloji kullanımı ihtiyacı minimum düzeydedir ve bu işverenler, işçilik ücretlerini kamudaki muadili olan işçilerin ücretlerinden düşük tutarak maliyetlerini azaltmaktadırlar. Kanundan aldığı yetkiyle hizmetleri “yapan ya da yaptıran” bir konumda bulunan kamu kurumları, devlet bütçesinden kendilerine düşen pay ve elde ettikleri gelirler oranında hizmet sunmaktadır. Dolayısıyla kamu kurumlarının kendi bütçeleri ülkenin ekonomik koşulları ile doğrudan ilişkilidir.

Devlet, küresel etkilerin tüm ağırlığını üzerinde hissederek istihdam politikaları belirlemektedir. Bu politikaların en başta geleni işsizlik oranlarını belli seviyelerin altında tutmaya dönük olanlardır. Birikim rejimlerinde yaşanan değişimlerin etkisiyle kamu yönetimi örgütlerini yeniden yapılandıran devlet, iş alanlarında mümkün olduğunca düzenleyici ve denetleyici bir işlev sergilemektedir.

Devletin piyasa koşullarını özel sektöre devri, sermaye sınıfı-işçi arasındaki uçurumu giderek daha da arttırmaktadır. Devletin istihdamı artırma amacının

yanında işçilik haklarını koruması da elzemdir. Her ne kadar günümüzde ekonomi ile ilgili karşılaştırmalarda ve ölçümlerde işçilik hakları daha az tartışılır olsa da toplumsal bir sözleşme olan anayasa, vatandaşlarına insanca yaşam koşulları ve onurlu bir yaşam sürme imkânı sağlamayı devlete bir borç olarak yüklemektedir. Bu nedenle devlet işçilik haklarına ilişkin politikalar üretmek zorundadır.

Alt işveren işçileri, çalışma hayatında bir takım sorunlarla karşılaşmaktadır. İhbar ve kıdem tazminatını alamama, ücret alacaklarında kayıplara uğrama, yıllık izin hakkından yararlanamama, sendikal örgütlenme imkânından mahrum bırakılma bu sorunlardandır. Alt işveren işçileri sürekli olarak asgari ücretle çalıştırılmaktadırlar. Bu ücretin haricinde verilmesi gereken yemek-yol yardımı gibi bazı hakları dâhi elde edemeyen alt işveren işçileri bulunmaktadır. Alt işveren işçilerinin iş tanımları da yetersizdir. Örneğin hastane temizliği için görevlendirilen bir işçiye gerekli uzmanlık eğitimi verilmeden tıbbi atıklar taşınabilmekte ya da bu işçi santral operatörü olarak çalıştırılabilmektedir. İşçiler, alt işverenle bağlarını sözleşme yapıldıktan sonra sadece kâğıt üzerinde devam ettirmekte, yaptıkları işlerde talimatları ilgili kurumun aslî kadrosunda bulunan yöneticiler vermekte ve bu yöneticiler yeri geldiğinde işçilerin iş sözleşmelerini alt işverenlere verdikleri talimatla feshedebilmektedir. Sürekli olarak iş sözleşmesinin feshedilebileceği korkusu ile yaşamak zorunda bırakılan işçilerin, gördükleri hizmetlerde ne derece etkin ve verimli oldukları ise ayrı bir tartışma başlığıdır.

Türkiye’de sadece kamu kurumlarında çalıştırılan alt işveren işçi sayısı 700 bine yaklaşmıştır. Devletin, yapmakta olduğu sosyal ve ekonomik reformların devam edeceği ve küresel ekonominin etkilerine sürekli olarak açık bulunduğu düşünüldüğünde, alt işverenliğin kamu sektöründe daha da yaygınlaşacağı yadsınamaz bir gerçektir. Bu sebeple alt işverenlik yapısının, en azından işçiler lehine rehabilite edilmesi elzemdir. Alt işveren işçilerinin iş tanımları tam ve açık olmalıdır, işçilere iş güvencesi sağlanmalıdır, işçiler kendileriyle aynı işi yapan kadrolu işçilerin hakları ölçüsünde haklara sahip kılınmalıdır, işçiler kendilerine tevdi edilen görevler harici başka işleri yapmak zorunda bırakılmamalıdır, işçilerin ücretlerinin artması için asgari ücret miktarı üst seviyelere çıkarılmalıdır. Devlet asgari ücret üzerindeki vergileri azaltmalıdır. İşsizlik sigortasında birikmiş olan

paralar, sadece işçiler ve çalışma hayatına ilişkin düzenlemeler için harcanmalıdır. Örneğin, işsizlik ödeneğini hiç almadan emeklilik hakkı kazanan işçilere, kıdem tazminatlarının yanı sıra işsizlik sigortası primleri oranınca ek bir ödeme yapılmalı ve bu ödeme altı ay boyunca ödenen en düşük miktardaki işsizlik ödeneği tutarından az olmamalıdır.

Ekonomik sorunların toplumsal huzursuzluklara yol açacağı, çözüm bulunamayan toplumsal huzursuzlukların da ülkede politik bir kaosun ortaya çıkmasını netice vereceği açıktır. Toplumun huzuru için bireylerin huzurlu olması gerekmektedir. Düzenli bir işi olan, iş güvencesine sahip, emeğinin karşılığını hakkıyla alan bireyler huzurlu olacaktır. Bu yüzden devlet, emek piyasasına ilişkin yeni düzenlemeler yapmalı, muhtemel huzursuzlukların önüne geçmek için tedbirler almalıdır. Kamuda çalışan taşeron işçiler için nihai çözüm onların kadroya alınmalarıdır. Ancak onlara verilen kadrolar herhangi bir ara sistem şeklinde olmamalıdır. Yani sadece taşeronda çalışmakta iken kadroya alınan işçilere has bir personel sistemi kurulmamalıdır. Çünkü bu sistemde de bir takım hak mahrumiyetlerinin doğması muhtemeldir.

Sonuç olarak, alt işverenlik uygulamalarının yeni kamu işletmeciliği anlayışı ile birlikte kamuda tercihi emeğin sermaye tarafından daha ucuza satın alınmasına ve emeğin güçsüzleştirilerek savunmasız bırakılmasına neden olmuştur. Devletin kamusal alandan çekilip bu alanları özel sektöre bırakması, sermayenin kârını arttırırken emeğin karşılaştığı sorunları da aynı oranda büyütülmüştür.

KAYNAKÇA

AB'ye Genel Bakış, Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı Yayınları
Elektronik Veri Arşivi Rehberler No: 02,
http://www.abgs.gov.tr/files/rehber/02_rehber.pdf, (16.11.2013).

Akad, Mehmed. **Küreselleşme ve Türkiye (Türkiye'de Devlet'in Gelişimi)**, (Ed. Cevat Okutan), Seçkin Yayınları, Ankara, 2007.

Akmaz, Mustafa. "Türk Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sistemi Nasıl Mükemmelleştirilebilir", **Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu**, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Ankara, 25.06.2012, ss. 117-177.

Aktay, Nizamettin, Kadir Arıcı ve E. Tuncay Senyen/Kaplan. **İş Hukuku**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2011.

Ar, Kamil Necdet. **Küreselleşme Sürecinde Türkiye'de Ücretlerin Gelişimi**, Kamu-İş Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası, Ankara, 2007.

Aslan, Onur Ender. **Devlet Bürokrasisi ve Kamu Personel Rejimi**, İmge Kitabevi, Ankara, 2012.

Atalay, Alptekin. **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi**, Legal Kitabevi, İstanbul, 2011.

Ayan, Ergin. "Küreselleşme-Ulus Devlet Karşıtlığının Gerçeklikleri", **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 14, Sonbahar 2010, ss. 75-87.

Aykaç, H. Bahar. **İş Hukukunda Alt İşveren**, Beta Yayınları, İstanbul, 2011.

Başaran, Mustafa, Emin Şahiner, Aysun Koçak, Ahmet Kazan. **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Gerekçeli-Açıklamalı)**, İzden Yayıncılık, Ankara, 2010.

Bedir, Eyüp. “Sosyal Politika bilim Dalına İlişkin Genel Bilgiler”, **Sosyal Politika-I**, (Ed. Abdurrahman İlhan Oral ve Yener Şişman), T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2621, Eskişehir.

Belek, İlker. **Postkapitalist Paradigmalar**, Sorun Yayınları, İstanbul, 1999.

Bertram, Christopher (Der.) ve Andrew Chitty (Der.). **Tarihin Sonu mu? Fukuyama-Marx-Modernite**, çev. Kâmil Kurtul, İmge Kitabevi, Ankara, 2006.

Bilgin, Mehmet Hüseyin ve Selçuk Arı. **ABD Deneyimi Işığında Emek Piyasası Reformu ve İşsizliği Azaltıcı Politikalar**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No: 2010-25, İstanbul, 2010.

Bulut, Kemal. “Özelleştirme Politikalarının İstihdam Boyutu ve Enerji Sektörü”, http://www.emo.org.tr/ekler/c8001f834f6a5f0_ek.pdf, (03.07.2014).

Bulut, Nihat. “Özelleştirme Uygulamaları Karşısında Sosyal Devlet İlkesini Yeniden Düşünmek”, **A.Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 1, 1999, ss. 23-38.

Bulut, Nihat. “Küreselleşme Süreci ve Ulus Devletin Değişen Konumu”, **Küreselleşme ve Türkiye**, (Ed. Cevat Okutan), Seçkin Yayınları, Ankara, 2007.

Cebeci, Kemal. “Küreselleşme Bağlamında Ulus-Devletin Egemenlik Gücünün Dönüşümü”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 71, ss. 23-39.

Centel, Tankut ve A. Murat Demircioğlu, **İş Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2013.

Ceylan-Ataman, Berrin. “Avrupa İstihdam Stratejisi”, **Türkiye'nin Adaylık Sürecinde Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası**, (Der. Berrin Ceylan-Ataman), Siyasal Kitabevi, Ankara, 2010.

Çankaya, Osman Güven, Cevdet İlhan Günay ve Seracettin Göktaş. **Türk İş Hukukunda İşe İade Davaları**, Yetkin Basım Yayım ve Dağıtım A.Ş., Ankara, 2005.

Çankaya, Osman Güven. “Genel Değerlendirme”, **Kamu İşyerlerinde Alt İşveren Uygulamasının Doğurduğu Sorunlar ve Çözüm Arayışları Seminer/Çalıştay Kitabı**, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası, İstanbul, 2010, ss. 173-178.

Çelik, Faruk. **Türkiye’de İstihdamın Görünümü**, ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 2, Ekim-Aralık 2013, ss. 9-14.

Çelik, Mehmet Yunus. “Boyutları ve Farklı Algılarıyla Küreselleşme”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 32, 2012, ss. 57-74.

Çelik, Nuri. **İş Hukuku Dersleri**, Beta Yayınları, 25. Bası, İstanbul, 2012.

Çil, Şahin. “Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisi”, **İş Hukukunda Üçlü İş İlişkileri Sempozyum Kitabı**, Kadir Has Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İstanbul, 04.04.2009, ss. 4-60.

Çil, Şahin. **4857 Sayılı İş Kanunu Şerhi 1. Cilt Açıklamalar, Kararlar, İlgili Mevzuat**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2004.

Çil, Şahin. **İş Hukuku Yargıtay İlke Kararları (9. Hukuk Dairesi 2010-2011 Yılları)**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2011.

Drucker, Peter F. **Yeni Gerçekler**, çev. Birtane Karanakçı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1993.

Efe, Haydar ve Murat Demirci. **Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler**, Sayıştay Dergisi, Sayı: 90, Temmuz-Eylül 2013, ss. 49-72.

Eğilmez, Mahfi. “İşsizlik Nasıl Hesaplanıyor”, 17.01.2012, <http://www.mahfiegilmez.com/2012/01/issizlik-nasl-hesaplanyor.html>, (02.07.2014).

Eker, Aytaç. “Küreselleşme Sürecinde Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm”, **Küreselleşme ve Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm**, (Ed. Aytaç Eker, Hayal Ayça Şimşek), Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2009/392, Ankara, 2009.

Ekonomi, Münir. “Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisinin Kurulması ve Sona Ermesi”, **Türk İş Hukukunda Üçlü İlişkiler**, Legal Vefa Toplantıları (II), Legal Yayıncılık, İstanbul, 2008, ss. 21-52.

Erdoğan, Mustafa. **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2010.

Eroğlu, H. Tuğba. “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 12, 2010, ss. 225-233.

Eryılmaz, Bilâl. “Temel Kavramlar”, **Kamu Yönetimi**, (Ed. Süleyman Sözen), T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2979, Eskişehir, 2013.

Falk, Richard. **Yırtıcı Küreselleşme Bir Eleştiri**, çev. Ali Çaksu, Küre Yayınları, İstanbul, 2001.

Germir, H. Nur. **Türkiye’de İstihdam Politikalarının Etkinliği**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2012.

Ghose, Ajit K, Nomaan Majid ve Christoph Ernst. **Küresel İstihdam Sorunu**, (Çev. Ed.) Ömer Faruk Çolak, Efil Yayınevi, Ankara, 2010.

Gökdere, Ahmet. “Küreselleşmeye Genel Bir Bakış”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, 2001, ss. 71-101.

Gökmen, Hüseyin. **Avrupa Sosyal Devlet Anlayışında İstihdam ve Türkiye’de Genç İşsizlik Sorunu**, (Uzmanlık Tezi), T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara, 2007.

Ömürgönülşen, Uğur. “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I Konular, Kuramlar, Kavramlar**, (Ed. Muhittia Acar, Hüseyin Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, 2003, s. 3-43.

Güler, Birgül Ayman. **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995**, İmge Kitabevi, Ankara, 2005.

Gürak, Hasan. **Ekonomik Büyüme ve Küresel Ekonomi**, Ekin Kitabevi, 2006.

Güran, M. Cahit. “Kamusal Başarısızlıkların Çözümü Açısından Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışının Değerlendirilmesi: Çözüm mü? Çözumsuzlük mü?”, **Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm**, (Ed. Ahmet Kesik-Hasan Canpolat), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011, ss. 117-151.

Gürbüz, Burak. “Klasik İktisat ve Toplum Bilim Kuramlarının Günümüz OECD Raporları ile İşgücü Piyasaları Çerçevesinde Karşılaştırılması”, **Memleket Siyaset Yönetim**, Cilt: 7, S: 18, 2012/18, ss. 1-23.

Hughes, Owen. E. **Kamu İşletmeciliği & Yönetimi**, çev. Buğra Kalkan, BigBang Yayınları, Ankara, 2014.

İŞKUR, “Türkiye İşgücü Piyasası Analizi (2013-II. Dönem)”, Kurumsal Bilgi, 2013, http://www.iskur.gov.tr/DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/Components/FileDownloader/FileDownloaderPage.aspx?tabid=209&did=28391&pid=0&lrf=/DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/App_LocalResources/DocumentLibrary&cl=tr-TR&mcs=%2fDesktopModules%2fDNNCorp%2fDocumentLibrary%2f&uarn=Administrators&cd=false&tmid=561&ift=1, (09.07.2014).

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plân ve Bütçe Anayasa Komisyon Raporları (1/731),
<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, (29.05.2014).

Kamu Yönetimi Araştırması Raporu, <http://www.todaie.edu.tr/dosya/kaya.pdf>,
(02.06.2014).

Kazgan, Gülten. **Küreselleşme ve Ulus-Devlet Yeni Ekonomik Düzen Ne Getiriyor? Ne Götürüyor? Nereye Gidiyor?** , Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009.

Keser, Hakan. **Bireysel-Toplu İş Hukuku ve Uygulaması**, Albi Yayınları, İzmir, 2013.

Köse, H. Ömer. **Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü**, Sayıştay Dergisi, Sayı: 49, ss. 3-46.

Külünk, Metin. **Küreselleşen Dünya’da Türkiye**, 2. Baskı, Kum Saati Yayıncılık, İstanbul, 2006.

Limon, Resul. “Enerji Sektöründe Taşeron Uygulamaları”, Taşeronlaşma Sorununa Siyasi ve Ekonomik Bakış, Dosya, <http://www.tesis.org.tr/TR/Genel/dg.ashx?DIL=1&BELGEANAH=1194&DOSYAISIM=dosya.pdf>, (24.07.2014).

TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Araştırma Raporu, “Türkiye’de İşgücü Piyasası ve Çözüm Önerileri”, 23 Mayıs 2011, <http://www.maliye.gov.tr/EADD%20alma%20Platformu/Ara%C5%9Ft%C4%B1rma%20Raporlar%C4%B1/T%C3%BCrkiye'de%20%C4%B0%C5%9Fg%C3%BCc%C3%BC%20Piyasas%C4%B1%20Sorunlar%C4%B1%20ve%20%C3%87%C3%B6z%C3%BCm%20%C3%96nerileri.pdf>, (09.07.2014).

Marleau, Véronica. “İş Yaratma Stratejisi, İstihdam Politikası ve İş Hukukunun Rolü: ABD ve AB İstihdam Stratejilerinin Karşılaştırmalı analizinden Çıkan Dersler”, **İş Yaratma ve İş Hukuku Korumadan Öngörülü Eyleme**, (Ed. Mario Biagi), (Çev. Zülfü Dicleli ve Ahmet Kardam), Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası, İstanbul, 2003.

Merkezî Hükûmet Teşkilatı Araştırma Projesi,
<http://www.todaie.edu.tr/dosya/mehtap.pdf>, (02.06.2014).

Mevzuat-İçtihat Arama Motoru, <http://www.kazanci.com/>.

Mollamahmutoğlu, Hamdi. **İş Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005.

Özdemir, M. Çağlar. “Dünyada İstihdam ve İşsizlik”, **İstihdam ve İşsizlik**, (Ed. M. Kemal Biçerli ve Verda Canbey Özgüler), T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2678, Eskişehir, 2012, ss. 77, 86.

Özdemir, M. Çağlar. “Türkiye’de İstihdam ve İşsizlik”, **İstihdam ve İşsizlik**, (Ed. M. Kemal Biçerli ve Verda Canbey Özgüler), T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2678, Eskişehir, 2012.

Özel, Mehmet. “Küreselleşme Sürecinde Türk Kamu Yönetimi ve Yeniden Yapılanma”, **Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi**, (Ed. Mehmet Özel & Veysel Eren), Çizgi Kitabevi, Konya, 2008, s. 231-232.

Özer, M. Akif. “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 59, Ekim-Aralık 2005.

Öztekin, Ali. **Yönetim Bilimi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2010..

Ritzer, George. **Küresel Dünya**, çev. Melih Pekdemir, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2011.

Rodrik, Dani. **Akıllı Küreselleşme**, çev. Burcu Aksu, Efil Yayınevi, Ankara, 2011.

Samuelson, Robert J. "Globalisation in Retreat", **Khaleej Times**, 31.12.2012, http://www.khaleejtimes.com/kt-article-display-1.asp?xfile=/data/opinion/2012/December/opinion_December85.xml§ion=opinion, (05.01.2013).

Sapançalı, Faruk. "Türkiye'de İşgücü Piyasası, Sorunlar ve Politikalar", **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt: 21, Sayı: 2-3, Kasım 2007-Şubat2008, ss. 8-30.

Sapançalı, Faruk. **Toplumsal Açıdan Yaşam Kalitesi**, Altın Nokta Basım Yayın, İzmir, 2009.

Saran, Ulvi. **Kamu Yönetimine Yeniden Yapılanma Kalite Odaklı Bir Yaklaşım**, Atlas Yayıncılık, Ankara, 2004.

Savran, Sungur. "Küreselleşme ve Yeni Dünya Düzeni: Emperyalizmin ve Savaşın Yeni Dinamikleri", **Küreselleşmenin Krizi**, (Hazırlayanlar Alan Freeman - Boris Kagarlitsky), çev. İbrahim Yıldız - Bahar Kara, Yordam Kitap, İstanbul, 2007, ss. 156-158.

Savran, Sungur. **Kod Adı Küreselleşme 21. Yüzyılda Emperyalizm**, Yordam Kitap, İstanbul, 2008.

Sönmez, Pelin. "Küreselleşme, Avrupa Birliği ve İstihdam: Çalışma İlişkilerinde Yaşanan Dönüşüm", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt: 5, No: 3, Bahar 2006, ss. 177-198.

Sur, Melda. **İş Hukuku Toplu İlişkiler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009.

Sarper Süzek, **İş Hukuku**, Beta Yayınları, 9. Baskı, İstanbul, 2013.

Şahin, Yeşim Edis. "Sosyal Devlet ve Yönetişimci Devletin Kamu Politikalarında Yaşanan Değişim: IV. ve IX. Kalkınma Planları Örnekleri", **Toplum ve Demokrasi**, Yıl: 3, Sayı: 5, 2009, s. 57-72.

Şaylan, Gencay. **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara, 2003.

Şengül, Mihriban. “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Neoliberal Dönüşümün Çevresel Sonuçları”, **Memleket Siyaset Yönetim Dergisi**, Cilt:3, Sayı: 6, 2008.

Şener, Hasan Engin. “Postmodern Dönemde Devleti Modernleştirmek: Yeni İşçi Partisi’nin Kamu Hizmeti Anlayışı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 37, Sayı: 3, Eylül 2004, ss. 121-146.

Şenkal, Abdulkadir. **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2011.

Şenses, Fikret. “Neoliberal Küreselleşme Kalkınma İçin Bir Fırsat mı, Engel mi?”, **ERC Working Paper in Economic 04/09**, August 2004, <http://www.erc.metu.edu.tr/menu/series04/0409.pdf>, (05.04.2013), ss. 1-27.

Şimşek, Mehmet. “2014 Özelleştirmede Rekor Yılı Olacak”, **Dünya**, 20.07.2014, <http://www.dunya.com/simsek-2014-ozellestirmede-rekor-yili-olacak-233856h.htm>, (21.07.2014).

Şimşek, Mehmet. “Sürdürülebilir Büyüme ve Maliye Politikası”, **İşveren Dergisi**, Cilt: 52, Sayı: 2, Mart-Nisan 2014, s. 46.

T.C. 1982 Anayasası

Tağraf, Hasan. **Küreselleşme Süreci ve Çokuluslu İşletmelerin Küreselleşme Sürecine Etkisi**, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 2,2002, ss. 33-47.

Tansel, Aysıt. **2050’ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: İşgücü Piyasasına Bakış**, TÜSİAD, Yayın No: TÜSİAD-T/2012-11/536, İstanbul..

Tanzi, Vito. “Ulus-Devletlerin Sonu mu Geliyor”, çev. Hakan Ay, **D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 1, 2004, ss. 50-64.

TBMM Genel Kurul Soru Tutanakları Formu, www.tbmm.gov.tr

Turan, Hande Tek. “Yönetişim ve Yeni Kamu Yönetimi”, **Yönetişim Türk Kamu Yönetimine Yansımaları**, (Ed. Fatma Neval Genç), Çizgi Kitabevi, Konya, 2013.

TÜİK, **İşgücü, İstihdam ve İşsizlik İstatistikleri Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi – 1**, T.C. Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu, Yayın No: 3095, Ankara, 2007.

Türk Dil Kurumu Güncel Sözlük, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts, (14.08.2014).

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin Düzenli İlerleme Raporları, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=123>, (28.05.2014).

Türkiye İş Kurumu İşlemler Elkitabı, “11. Bölüm İstihdam Terimleri ve Kavramları Sözlüğü”,

http://statik.iskur.gov.tr/tr/kurum_bilgileri/islemler_elkitabi/bolum11/b%C3%B6l%C3%BCm11%20%C4%B0stihdam%20Terimleri%20Kavramlar%C4%B1.doc, (02.07.2014).

TÜSİAD, “Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik”, Aralık 2002, http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/view/12676/T%C3%9CS%C4%B0AD_T%C3%BCrkiye'de_%C4%B0%C5%9Fg%C3%BCc%C3%BC_Piyasas%C4%B1_ve_%C4%B0%C5%9Fsizlik.pdf, (09.07.2014).

Uçum, Mehmet ve Ramazan Çakmakçı, **Gerekçeli Atıflı-Karşılaştırma Tablolu Eski ve Yeni Kanun Metinleri ile Birlikte İŞ KANUNU ve İlgili Temel Mevzuat**, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2003.

Uyanık, Yücel. “İşgücü Piyasalarında Esneklik ve Bölünme”, **Kamu-İş**, Cilt: 7, Sayı: 2, 2003, ss. 3-17.

Ürcan, Gülümnden. **Bireysel ve Toplu İş Hukukunda Tespit Davaları**, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2008.

Ürcan, Gülümnden. “Muvazaalı Alt İşverenlik İlişkisinin Tespiti ve Usul Hukuku Açısından Gösterdiği Bazı Özellikler”, **İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 19, 2008, ss. 957-1004.

Varçın, Recep. **İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2004.

Yeldan, Erinç. **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi Bölüşüm, Birikim ve Büyüme**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004.

Yıldırım, İbrahim. **Demokrasi, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004.

Zafir, Ceran Zeynep. “Neoliberalizmin Minimal Devlet Yaklaşımına Bir Eleştiri”, **ÇOMÜ Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt:7, Sayı:2, 2009, ss. 65-81.

4857 Sayılı İş Kanunu ve Gerekçesi, **Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu**, Yayın No: 293, Ankara, 2009.