

T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANA BİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ



**KAMU KESİMİNDE ALT İŞVEREN
UYGULAMALARI: SORUNLAR VE ÇÖZÜM
ÖNERİLERİ**

GİZEM GÜLŞAH UKAL

1148219109

DANIŞMAN


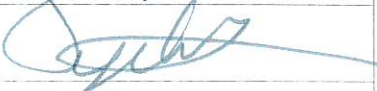

PROF. DR. AYHAN GENÇLER

EDİRNE 2019

T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Gizem Gülşah UKAL tarafından hazırlanan Kamu Kesiminde Alt İşveren Uygulamaları: Sorunlar ve Çözüm Önerileri Konulu Yüksek Lisans tezinin Sınavı, Trakya Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 19-6 maddeleri uyarınca 11.06.2019 günü saat 10:00 'da yapılmış olup, yüksek lisans tezinin * Kabül Edilmesine..... OYBİRLİĞİ/OYÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ	KANAAT	İMZA
Prof. Dr. Ayhan GEMERLİ	Kabül Edilmesine	
Dr. Öğr. Üyesi Yelir İSİL	Kabul edilmesine	
Dr. Öğr. Üyesi İskender GEMERLİ	Kabul edilmesine	

* Jüri üyelerinin, tezle ilgili kanaat açıklaması kısmında "Kabul Edilmesine/Reddine" seçeneklerinden birini tercih etmeleri gerekir.

T.C
YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
ULUSAL TEZ MERKEZİ

TEZ VERİ GİRİŞ FORMU

Referans No	10265282
Yazar Adı / Soyadı	GİZEM GÜLŞAH UKAL
T.C.Kimlik No	16355483252
Telefon	5313868696
E-Posta	gizemgulsah@yahoo.com
Tezin Dili	Türkçe
Tezin Özgün Adı	Kamu Kesiminde Alt İşveren Uygulamaları: Sorunlar ve Çözüm Önerileri
Tezin Tercümesi	Subcontracting Practices in the Public Sector: Problems and Solution Suggestions.
Konu	Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri = Labour Economics and Industrial Relations
Üniversite	Trakya Üniversitesi
Enstitü / Hastane	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı
Bilim Dalı	
Tez Türü	Yüksek Lisans
Yılı	2019
Sayfa	122
Tez Danışmanları	PROF. DR. AYHAN GENÇLER
Dizin Terimleri	
Önerilen Dizin Terimleri	

08.07.2019

İmza:.....



Tezin Adı: Kamu Kesiminde Alt İşveren Uygulamaları: Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Hazırlayan: Gizem Gülşah UKAL

ÖZET

Günümüz ekonomik şartları ve teknolojideki gelişmeler doğrultusunda uzmanlık gerektiren işlerin çoğalması çalışma hayatında iş bölümünü kaçınılmaz hale getirmiştir. Artan rekabet koşullarıyla birlikte işletmeler hem kaliteli üretim yapabilmek hem de maliyetleri düşürebilmek amacıyla işyerinde ikinci bir işveren olarak alt işverenlik uygulamasına yönelmişlerdir. İşletmelere esneklik sağlamayı amaçlayan alt işverenlik, işgücü maliyetlerinin azaltılması, yasal yükümlülüklerden kaçınma ve işçi örgütlenmelerinin engellenmesi gibi faktörlerle işin ucuza yaptırılmasını sağlamıştır. Özel sektör yanında kamu kesiminde de alt işverenlik bir istihdam aracı haline gelmiştir. Kamu kesiminde işçi alımının sınırlı olması sebebiyle kamu işverenleri ihale yoluyla hizmetlerini alt işverenlere vererek asgari maliyetle dolaylı istihdam sağlamışlardır. Bu durum beraberinde alt işveren işçilerinin bireysel ve kolektif hak kayıplarını getirmiştir. Kamu kesiminde alt işverenlik uygulamasıyla yaşanan olumsuzlukların giderilmesi amacıyla iş kanunlarında ve kamu işveren mevzuatlarında değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişikliklerin yetersiz kalması sebebiyle 2014 yılında çıkarılan 6552 Sayılı Torba Yasa ile detaylı düzenlemeler getirilmiştir. Tüm bu düzenlemelere son olarak eklenen 2017 yılında çıkarılan 696 sayılı KHK ile kamu kesiminde çalışan alt işveren işçilerinin sürekli işçi kadrolarına geçirilerek kadroya alınması ile kaynaklanan sorunlar giderilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Alt işveren ilişkisi, asıl işveren, kamu kesimi, kamu işvereni.

Name of the Thesis: Subcontracting Practices in the Public Sector: Problems and Solution Suggestions.

Prepared by: Gizem Gülşah UKAL

ABSTRACT

Today's economic conditions and developments in technology in line with the proliferation of jobs requiring expertise has made the work sharing inevitable in working life. As a result of increasing competition conditions, enterprises have turned to subcontracting as a second employer in the workplace in order to both produce high quality production and reduce costs. Subcontracting, which aims to provide flexibility to enterprises, has enabled the work to be done cheaply with factors such as reducing labor costs, avoiding legal obligations and preventing workers' organizations. Subcontracting has become an employment tool in the public sector as well as the private sector. Due to the limited recruitment of workers in the public sector, public employers have provided indirect employment at minimum cost by providing services to subcontractors through tenders. This has brought along individual and collective rights losses of subcontractor workers. In order to eliminate the problems arising from subcontracting in the public sector, amendments were made in labor laws and public employers legislation. Due to insufficient changes which were made, detailed regulations were introduced with the Omnibus Law No 6552 was issued in 2014. With the Decree Law No 696 was issued in 2017, which was recently added to all these regulations, the problems arising from the recruitment of sub-employer workers working in the public sector to permanent staff were tried to be eliminated.

Key Words: Subcontractor relationship, principal employer, public sector, public employer.

ÖNSÖZ

Yüksek lisans sürecinde ve tez çalışmamda bilgi birikim ve yardımlarını benden esirgemeyen, değerli görüşleriyle bana yol gösteren danışman hocam Prof. Dr. Ayhan GENÇLER'e sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Hayatım boyunca maddi ve manevi desteklerini benden hiç esirgemeyen, bana sürekli yardımcı olan ve her konuda teşvik eden canım aileme, varlığından ve sevgisinden güç aldığım canım Emre ÇALIŞKAN'a tüm kalbimle teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ABSTRACT	ii
ÖNSÖZ	iii
İÇİNDEKİLER	iv
TABLolar LİSTESİ	viii
KISALTMALAR	ix
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

I- EKONOMİK ALANDA TRENDLER, DEĞİŞİM, DÖNÜŞÜM VE ETKİLERİ	
A- KÜRESEL ALANDA EKONOMİK DÖNÜŞÜM	4
1- 1960-1980 Yılları Arasındaki Dönem	4
2- 1980 Sonrası ve Küreselleşme	6
B- EKONOMİK DÖNÜŞÜMÜN ÇALIŞMA YAŞAMINDA ORTAYA ÇIKARDIĞI GELİŞMELER	9
1- Yeni Çalışma İlişkilerinin Ortaya Çıkışı	9
2- Alt İşverenlik	12
3- Alt İşverenliğin Ülkelere Göre Dağılımı	14
a- ABD’de Alt İşverenlik	17
b- Çin’de Alt İşverenlik	19

c- Japonya’da Alt işverenlik	20
d- Avrupa Ülkelerinde Alt İşverenlik	21

İKİNCİ BÖLÜM

II- TÜRKİYE’DE EKONOMİK DÖNÜŞÜMÜN YANSIMALARI VE SAYISAL GELİŞİM

A- TÜRKİYE’DE ALT İŞVERENLİĞİN YASAL ÇERÇEVESİ	24
1- İş Hukuku Bakımından	24
2- Borçlar Hukuku Bakımından	29
3- Sosyal Sigortalar Hukuku Bakımından	30
4- Toplu İş Hukuku Bakımından	32
B- İÇ HUKUKTAKİ DÜZENLEMELER	37
1- 6552 Sayılı (Torba) Yasa İle Getirilen Hükümler	37
a- Kamu Kesiminde Alt İşveren İşçilerinin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi İle İlgili Yeni Düzenleme	39
b- Kamu Kesiminde Hizmet Alım Sözleşmesine Getirilen Yeni Düzenleme	44
c- Kamu Kesiminde Alt İşverenlik Hükümlerine Uymayanlara Yönelik Yaptırım	45
d- Kamu Kesiminde Alt İşveren İşçilerinin Sendikal Yapılanması ve Toplu İş İlişkilerine İlişkin Yeni Düzenleme	46
2- 696 Sayılı Kanun Hükümünde Kararname	48

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

III- KAMU KESİMİNDE ASIL İŞVEREN ALT İŞVEREN İLİŞKİSİ VE UYGULAMALARI

A- KAMU İŞYERLERİNDEKİ KAMU HİZMETİ	51
B- KAMU KESİMİNİN İSTİHDAM YAPISI	52
1- Memurlar	54
2- Sözleşmeli Personeller	55
3- Geçici Personeller	57
4- İşçi	58
C- KAMU KESİMİNDE ASIL İŞVEREN ALT İŞVEREN İLİŞKİSİ	59
1- Belediyelerde Alt İşveren İlişkisi	63
2- Hastanelerde Alt İşveren İlişkisi	69
3- Kamu İktisadi Teşebbüslerinde (KİT’lerde) Alt İşveren İlişkisi	71
D- KAMU KESİMİNDE ASIL İŞVEREN ALT İŞVEREN İLİŞKİSİNDEKİ MUVAZAA	72
1- Asıl İşveren Kamu Kesimi İşçilerinin Alt İşverene Verilen İşte De Çalışması	76
2- Kamu İşvereninin Alt İşveren İşçilerinin Koordinasyon ve Denetimini Aşan Yetkilere Sahip olması	76
3- Kamu Kesimindeki Alt İşverenlerin Değişmesine Rağmen İşçisinin Kesintisiz Olarak Çalışmasını Sürdürmesi	77
4- İhale İle Kamu İşvereninden İş Alan Alt İşverenin Üstlendiği İş İçin Gerekli Araç ve Donanımı Asıl İşverenin Karşılması	78
E- KAMU KESİMİNDE ALT İŞVEREN İLE BİRLİKTE SORUMLULUK	79

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

IV- UYGULAMADA KARŞILAŞILAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	
A- ALT İŞVEREN UYGULAMASININ GEREKLİLİĞİ	83
B- ALT İŞVEREN UYGULAMASININ OLUMSUZ SONUÇLARI	86
C- ALT İŞVERENLİK SORUNUNA YÖNELİK ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	91
V- SONUÇ	96
VI- KAYNAKÇA	100

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1.: Dünya Ülkelerinde Alt İşveren Çalışan Oranı	16
Tablo 2.: Kamu Kurum ve Kuruluşlarında 4688 Sayılı Kamu Görevlileri ve Toplu Sözleşme Kanunu Gereğince Kamu Sendikalarına Üye Sayılarının Yıllara Göre Değişimi	35
Tablo 3.: İşçi Sayıları ve Sendikaların Durumu	94

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AY	Anayasa
AYM	Anayasa Mahkemesi
BK	Borçlar Kanunu
DİSKAR	Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu Araştırma Enstitüsü
DMK	Devlet Memurları Kanunu
İK	İş Kanunu
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
KİSK	Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
TİS	Toplu İş Sözleşmesi

GİRİŞ

Teknolojide meydana gelen gelişmeler ve küreselleşmenin sonucu olarak işletmeler kaliteli, seri ve daha fazla üretim yapma ihtiyacı duyarak maliyetlerini azaltma yoluna gitmişlerdir. Artan rekabet koşulları ve belirli alanlarda uzmanlaşma gibi diğer durumlar da eklenince işverenler farklı arayışlara yönelmişlerdir. Bu şartlar alışlagelen çalışma ve istihdam biçiminden esnek çalışma ve atipik istihdama geçişi gerekli kılmıştır. Bunun sonucunda bazı işverenler bazı işlerini yanında çalışanlar ve kendi iş yerinde halletmektense diğer işverenlere devrederek üretim ile maliyetlerde avantaj sağlamışlardır. Bu durum alt işverenlik uygulamasını getirmiştir. Bir yandan yüksek kaliteli ürünler üretmek diğer yandan da maliyeti düşürmek isteyen işverenler alt işverenlik uygulamasını hızla benimsemişlerdir. İlk başlarda inşaat sektöründe başlayan alt işveren uygulaması sonrasında diğer sektörlerde de görülmüştür.

Teknolojinin hızla gelişmesi ile birlikte uzmanlaşmanın ağırlık kazandığı üretim sistemlerinin benimsenmesi işletmeleri farklı arayışlara yöneltmiştir. Uzmanlık gerektiren işlerin alanında uzman kişilere yaptırılması ve küreselleşmenin getirdikleriyle bağlantılı kurumların ürettiklerini en düşük maliyet ve yüksek kaliteyle oluşturma çabalarının yanında yöneticilerin de iş ve sosyal güvenlik hukuku alanındaki bazı sorumluluklar almaktan kaçınmaları ve sendikal yapılanmaya olumsuz bakmaları gibi nedenler alt işveren uygulamasının meydana gelmesine ve yaygınlaşmasına neden olmuştur. Literatür incelemesi yapıldığında, alt işverenliğin gelişimi eve iş verme sisteminin oluşmaya başladığı sanayi devrimine kadar götürülmektedir. Bu sistemin alt işverenlik sisteminin gelişmesine öncülük ettiği belirtilmekle birlikte lonca düzeninden fabrika sistemine de bir geçiş olduğu ileri sürülmektedir. 1970'li yıllardan sonra kapitalist üretim biçiminde başlayan dönüşüm gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin iktisadi yapısında köklü değişikliklere yol açmış, bununla birlikte endüstriyel ilişkiler sistemini de yeniden yapılanma sürecine sokmuştur.

Özel kesimde, teknolojik gereklilik yanında mali unsurlar açısından da işverenlerin alt işverenlik uygulamalarına başvurdukları görülmektedir. Bunun yanında kamusal alanda kamu kurumları ile çalışma hayatında bulunan devlet, öncelikle kamu yararı ilkesi gereği mal ile hizmet üretimini gerçekleştirmek durumundadır. Fakat ne kadar kamu yararı ilkesine önem verse de üretim yaparken piyasa koşullarını gözetmek zorundadır. Bu şekilde devlet de çalışma hayatında etkin bir rol aldığı için kamu kesimi açısından önemli bir istihdam alanı oluşturmuştur.

Alt işverenliğin Türk Hukukunda ilk uygulaması 1936'da geçerliliği olan 3008 sayılı İş Kanunu'nda görülmüş olmakla birlikte 3008 ve 1475 sayılı İş Kanunlarında da yer almış, 4857 sayılı İş Kanunu'nda asıl işveren alt işveren arasındaki bağlantı açıkça belirtilmiştir. Alt işverenliğin istihdam biçimi olarak yaygınlaşması sonucunda bu konuda ayrıntılı ve önemli değişiklikler getiren Alt İşverenlik Yönetmeliği 2008'de geçerli olmuştur. Yapılan düzenlemeler alt işverenlikle ilgili sorunları çözememiştir. Yaşanan sorunlar yargıya taşınarak Yargıtay'ın verdiği mahkeme kararları doğrultusunda çözülmeye çalışılmıştır. Bu sorunlar nedeniyle kamu kesimindeki alt işverenlik ilişkisi için yeni düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan düzenlemeler kamu kesimi için özel sektöre göre ayrıcalıklar getirmiştir.

Çalışmamızın amacı doğrultusunda birinci bölümde, küresel alanda ekonomik dönüşüm, ekonomik dönüşümün çalışma yaşamında ortaya çıkardığı gelişmeler, yeni çalışma ilişkilerinin ortaya çıkışı, alt işverenliğin genel tanımı ve alt işverenliğin ülkelere göre dağılımından; ikinci bölümde Türkiye'deki ekonomik dönüşüm ve yansımaları, Türkiye'de alt işverenliğin yasal çerçevesinden, alt işverenlik uygulamaları ile yaşanan sorunlar için getirilen yeni ve güncel düzenlemelerden; üçüncü bölümde ise kamu kesimindeki alt işverenlik dağılımından, uygulamada karşılaşılan sorunlardan ve son olarak dördüncü bölümde alt işverenliğin gerekliliği ile birlikte yarattığı olumsuz sonuçlara ve bu sorunlara çözüm önerileri ortaya koymaya çalışılmıştır. Çalışmamızın sınırları doğrultusunda alt işverenliğin Türkiye'deki kamu sektöründe son yıllarda artmasına bağlı olarak alt işverene bağlı

Çalışanların ve uygulamadaki eksikliklerden kaynaklanan sorunlara çözüm önerisi getirmeye çalışacağız.

BİRİNCİ BÖLÜM

I- EKONOMİK ALANDA TRENDLER, DEĞİŞİM, DÖNÜŞÜM VE ETKİLERİ

A- KÜRESEL ALANDA EKONOMİK DÖNÜŞÜM

1- 1960-1980 Yılları Arasındaki Dönem

1960-1980 yılları arasındaki dönem, dünya ekonomisinde “altın çağ” olarak adlandırılan refah devletinin yükselişe geçtiği dönemin bir kısmını kapsamaktadır. Refah devletinin meydana gelme sebepleri ile alakalı çok fazla düşünce ortaya atılmıştır. Bu düşüncelerden özellikle ikisi üzerinde çokça durulmaktadır. İlki, refah devletinin sermaye ile kavgasının sona ermesi, sosyal barışın sağlanması amacıyla yönelik olarak teşkilatlı iş gücünün kendine ayırdığı bir ödündür. İkinci olarak da refah devletinin, tam istihdam ve uzun seneler devam eden özdeş yurttaşlığa doğru bir evriminin tamamlanması neticesidir. Refah devletinin kurumlaşması, iş gücü davranışının ve yenilikçi toplumsal meşrutiyetinin tam bir zaferi olduğu gibi daha birçok görüş de ileri sürülmüştür. Bazı yazarlara göre kapitalizmin daha gelişmiş ve yardımsever biçimini ifade etmektedir¹. Refah devleti, piyasa mekanizmasına dayanan ve toplumun sosyal faydası çerçevesinde devletin ekonomiye etkin ve detaylı müdahalelerde bulunmasını öngören bir devlet anlayışıdır² şeklinde tanımlanmaktadır.

¹ Süleyman Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, İstanbul Ticaret Odası, İstanbul 2007, s.190.

² Güven Delice, Cengiz Yavilioğlu, Onur Özsoy, *Dünya 'da ve Türkiye 'de Özelleştirme Uygulamaları*, Yayın No:1, Ankara 2010, s.13.

1945-1975 yıllarını içeren ve refah devletinin en yüksek noktasına geldiği çeyrek yüzyıllık süre içinde devlet, “Keynezyen Refah Devleti” şeklinde belirtilmektedir. Bu şekilde belirtilmesinin sebebi, devletin piyasaya müdahalesinin ileri boyutlara ulaşmasıdır. Ekonomide aksayan yönleri gidermek için son derece gelişmiş bir refah devleti söz konusudur³.

Devletin 1960-1970 seneleri aralığında ekonomi içindeki payı artış göstermesine rağmen iktisadi büyümesi yavaşlamıştır. Meydana gelen bu meselelere çare bulamayan Keynezyen ekonomik politika uygulamaları sonucunda devletin kapasitesi ve işlevleri artmıştır⁴. 1970’lerden itibaren Keynezyen politikaların uygulamaya konulması ülkelerin krize girmesine neden olmuştur. Toplam talepte, istihdam politikalarında, vergi oranlarında yüksek bir artışın olmasının yanında devlet müdahale ve harcamalarının da aynı oranda artmasının krizin sebepleri olduğu görüşü hakim olmuştur. Bu nedenle devletin ekonomideki rolünün küçültülmesi gerektiği yönündeki görüşler ileri sürülmüştür. Aynı zamanda toplumsal barışın temelleri sarsılarak Keynezyen refah devleti anlayışının son bulmaya başladığı gözlemlenmiştir⁵.

1960’lı senelere nazaran 1970’li seneler dünya ekonomisinde birçok yönden mühim görülebilecek değişimlerin ortaya konduğu bir dönemdir. 1970’li yıllar ABD’nin Vietnam Savaşı ve soğuk savaşa dönük etkinliklerinin artıp dış harcamalarında artışların olduğu dönemdir. Bretton Woods sistemi de bir çöküş içerisine girmiş olup, ABD hükümeti doların altına dönüştürülebilirliğini bitirmiştir. 1970’li yıllarda dünya ekonomilerinde petrole bağlı ve petrol satıcısı ülkelere başlayarak bütün dünyayı kaplayan Petrol Şokları (1.Petrol Şoku 1973-2.Petrol Şoku

³Süleyman Özdemir, *a.g.e.*, s.197.

⁴Ebru Özüm Tümer, “Türkiye’de Özelleştirmenin Ücret ve İstihdam Üzerindeki Etkisi”, *Yüksek Lisans Tezi*, Ankara 2004, s.10.

⁵Süleyman Özdemir, *a.g.e.*, s.198.

1978) da görülmüştür⁶. Petrol Şokları neticesinde dünyada ham madde fiyatlarında artış olmakla birlikte dünya ekonomisi stagflasyon ortamına girmiştir. 1973 yılında OPEC'in (Petrol İhraç Eden Ülkeler) kararı ile petrol fiyatları büyük bir tırmanışa geçmiştir⁷. Bu atmosfer içerisinde Keynezyen politikalar krize cevap veremeyince tekrar liberal politikalar gündeme gelmiş ve krizden kurtulmanın tek yolu devletin piyasa ekonomisine müdahale etmemesi üzerine düşünceler olmuştur⁸. 1970'li yıllar aynı zamanda çok uluslu şirketlerin etkinliğinin arttığı yıllar da olmuştur.

2- 1980 Sonrası ve Küreselleşme

Petrol şoklarının etkisiyle refah devletinin içinde bulunduğu krizden çıkamaması sonucunda “Yeni Sağ (New Right)” diye açıklanan fikir akımı krize cevap vermek üzere ortaya çıkmıştır. Yeni sağ, taban tabana ters olan liberalizm ile muhafazakarlığın 20.yüzyıl sonlarından itibaren yeni bir şekil alarak ortak bir platformda bir araya gelmesini açıklamaktadır. Her iki fikir akımı da temelde piyasa ekonomisini benimsemekle birlikte refah devletine ve ideolojilerine karşı çıkmaktadır⁹. Krizden çıkmak için ABD’de Reagan İngiltere’de Thatcher döneminde politik ve ekonomik alanda Yeni Sağ düşüncesi benimsenmiştir. Yeni Sağ, neo-liberal politikaları oluşturmaktadır ve bu politikalar Keynezyen politikalara alternatif olarak ortaya atılan çağdaş politiklardır.

⁶ Osman Balkanlı, “Küresel Ekonominin Belirleyici Faktörleri Üzerine”, *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt XXI, Sayı:1, s.17.

⁷ OPEC, Arap-İsrail Savaşında ABD'nin İsrail ordusuna destek vermesine karşılık ilan ettiği petrol ambargosudur. OPEC, ABD ve savaşta İsrailden yana tavır sergileyen ülkelere artık petrol ihraç etmeyeceğini bildirmiştir. Bununla birlikte OPEC üyesi ülkeler(OPEC üyesi Arap ülkeleriyle Mısır ve Suriye) dünya petrol fiyatlarını yükselterek ülkelere giren kaynakları arttırmışlardır. Bir varil petrolün fiyatını %70 arttırmışlardır.

⁸ Zeynel Abidin Oktay, “1973 Krizi Sonrası Dünya Ekonomisinin Yeniden Yapılanma Evresinde Özelleştirmenin Yeri ve Türkiye’deki Özelleştirme Uygulamaları:Tüpraş Örneği”, *Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul 2011, s.8.

⁹ Mahmut Bilen, “Piyasa Ekonomisinde Devletin Değişen Rolü”, *Doktora Tezi*, İstanbul 2002, s.154-155.

Neo-liberal yaklaşıma göre imalat ve gönderim düzeneklerinin tümüyle piyasa güçlerine bırakılması, serbest piyasa düzeneklerinin devlet karışmadan bütün nizamlarıyla uygulanmasını gerektirmektedir. Bunun için özel teşebbüs desteklenerek, ulusal ve uluslararası seviyede mal ve hizmetler anlamında ticaret, sermaye yatırımı ve üretim serbestliği olmalıdır. Devlet harcamalarında (eğitim, sağlık, ulaşım, altyapı gibi kamusal harcamalar) kısıntıya gidilmelidir. Devletin bu durumda rolü, piyasalara yapmış olduğu müdahalenin minimum seviyede tutulmasının yanı sıra kurumsal ve yasal çerçeveyi belirleyerek ekonominin daha etkin işlemlerini sağlayacak şekilde sınırlı olmalıdır. Neo-liberal yaklaşımın en önemli görüşlerinden biri de minimal devlet anlayışıdır. Bu görüş, kamu girişimlerinin özel sektöre satılmasını savunmaktadır. Kamunun fiilen sunduğu sağlık, eğitim, sosyal güvenlik, kamu bankaları, demiryolları gibi alanların özel mülkiyete devredilerek ekonomi ve toplumsal refah açısından gerekli olduğu ileri sürülmüştür¹⁰.

1980’li yıllar önemli dönüşüm yıllarıdır. Dışa açık sanayileşme modellerinin veya ihracata yönelik büyüme modellerinin tanıtıldığı dönemdir. Büyümenin ve sanayileşmenin lokomotifi olarak dışa açılmak görülür. Bu dönemde gelişmiş ülkeler kitle üretimlerini tamamladıklarından nitelikli ürünler üretebilmektedirler. Ülkelerindeki iç pazar bu ürünlere doyduğu için bunları dışa satmaları gerekmektedir. Bu sorunla dışa açık sanayi modelinin önemine değinilmektedir. Bu model aynı zamanda rekabeti vurgulamaktadır. Dışa açılan ülkelerin ekonomilerinde rekabet nedeniyle çeşitlilik ve de yeni teknoloji vardır. Sonuç olarak dışa açılmak ülkelerin ekonomileri için dinamizm yaratmaktadır.

1980’lerde meydana gelen bu değişimlere küreselleşme ya da globalizasyon adı verilmektedir. Günümüzde küreselleşme ve tanımı konusunda tam bir fikir birliği olduğu söylenemez. Küreselleşme bazı yazarlara göre üretim ve tüketim boyutunda sosyo-kültürel değişikliklerin yok edilmesi ya da çok uluslu işletmelerin hangi ülkeden

¹⁰ Esra Yüksel Acı, “Neo-liberal Yaklaşım ve Yönetişim Kavramı”, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt XX, Sayı:1, s.204-206.

olursa olsun insanların gereksinim ve arzularına hitap edebilecek standartlarda imalatta bulunmasıdır. Bazı yazarlara göre ise uluslararası ticarete yayılma, sınırlar arası parasal akımların artması, şirketlerin birleşmesi ve çok uluslu şirketlerin büyümesidir. Aslında küreselleşme; dünya genelinde, malların, hizmetlerin, finansal piyasaların, yatırımların, teknolojinin, üretim faktörlerinin, bilginin eğitimin, fikirlerin, kültürün, hukuk, siyaset ve çevresel faktörler gibi ortak değerlerin sürekli ve hızlı bir biçimde bölgesel veya ulusal sınırları aşarak uluslararasılaşma sürecidir¹¹.

Küreselleşme, iki boyutu olan bir süreçtir. Birinci boyutunu çok çeşitli faktörlerin (sermayenin ve ticaretin liberal hale gelmesi, teknolojinin değişmesi ve enformasyon ve bilgi değişiminde oluşan artan hacmin) küresel bütünleşmeyi hızlandırdığı kısımdır. İkinci boyut ise meydana gelen değişimlere karşı yerel, ulusal, bölgesel ya da küresel olmak üzere çeşitli düzeylerde kurumsallaşan tepkilerin oluşmasıdır. Küreselleşmenin üzerinde en çok konuşulan boyutunu ekonomik küreselleşme oluşturmaktadır. Ekonomik küreselleşme, temelde neo-liberal politikalar ve ideolojisi tarafından şekillenmektedir. Finans alanının küreselleşmesi ve üretimin küreselleşmesi olmak üzere ekonomik küreselleşmenin başlıca iki yönünü oluşturmaktadır. Üretimin küreselleşmesi üretim ve sermaye ana başlığı altında maliyetlerin, vergilerin, piyasaların iş gücünün daha ucuz olduğu özellikle maliyet açısından avantaj sağlayacağı uygun yerlere kaydırılması ya da taşınmasını ifade etmektedir. Paranın, kredilerin ve menkul kıymetler gibi işlemlerin artık büyük çoğunluğunda devletler tarafından düzenlenmemesini ise finansal küreselleştirme oluşturmaktadır¹².

Küreselleşme oluşumuna çabukluk sağlayan çok fazla etken bulunmakla beraber özellikle 1970’li yıllarda ortaya çıkmaya başlayan çok uluslu şirketler¹³ başta yer

¹¹ Oya Aytemiz Seymen,-Hüseyin Çeken, “Küreselleşme ve Çok Uluslu İşletmelerin Çalışma İlişkileri Üzerindeki Etkileri: Makro ve Mikro Boyutta Bir Değerlendirme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:9, Sayı:2, s.55.

¹² Süleyman Özdemir, *a.g.e.*, s.221-222.

¹³ Çok uluslu şirket, bir ana merkezi bulunan ve bu merkeze bağlı olarak değişik ülkelerde faaliyette bulunan şubelerden oluşan bir bütündür. Oya Aytemiz Seymen Hüseyin Çeken, *a.g.m.*, s.55.

almaktadır. Çok uluslu şirketler bir zamanlar ulusal sınırlarla çevrili olan pazarlara ulusla arası boyutlar sağlamışlardır. Küreselleşme sürecine paralel olarak son yıllarda çok uluslu şirketlerin etkinliği giderek artmaktadır¹⁴.

Küreselleşme ile beklenen dünyanın küresel bir pazar olarak görülmesidir. Malların serbest dolaşımı ve sermayenin serbest dolaşımı olmak üzere 2 temel unsuru vardır. Malların serbest dolaşımı 1980'lerle birlikte dışa açık sanayi ve dışa açık ekonomi ile başlamıştır. Bununla beraber çok uluslu ve uluslar arası şirketlerin karlarında artışlar olmuştur. Teknoloji ve bilişim alanında gelişim ve online işlemlerin oluşmasıyla beraber paranın önündeki engeller kalkmış ve sermaye dolaşımı hızlanmıştır.

B- EKONOMİK DÖNÜŞÜMÜN ÇALIŞMA YAŞAMINDA ORTAYA ÇIKARDIĞI GELİŞMELER

1- Yeni Çalışma İlişkilerinin Ortaya Çıkışı

Siyasi ve ekonomik sistemin bir alt sistemi olan endüstri ilişkileri sistemi de küreselleşmeden hakkını almaktadır. Git gide hız alan uluslararası rekabet, liberal pazar ekonomileri ile oluşan ekonomide meydana gelen yapısal farklılıklar, teknolojik ilerlemelerle birlikte gelen istihdam meseleleri, istihdam dağılımındaki ve iş gücünün niteliğindeki farklılaşma endüstri ilişkilerini de temelden sarsmaktadır¹⁵. Teknolojideki gelişmelerle birlikte ürün çeşitliliği artmış ve standart ürünlere olan talep azalmıştır.

¹⁴ Oya Aytemiz Seymen,-Hüseyin Çeken, *a.g.m*, s.55.

¹⁵ Fatma Kocabaş, "Endüstri İlişkilerindeki Dönüşüm", s.3.

Endüstriyel ilişkilerindeki dönüşümle birlikte Fordist üretim biçimi 1970’li yıllardan itibaren önemini kaybetmeye başlamıştır. 1970’li senelerin bitmesiyle Post-fordist dönemin başladığı görülmektedir. Post-fordizm, Fordizmin krizlerini çözmek amacıyla geliştirilmiş yeni bir birikim rejimidir. 1970 ve 1980 yılları içerisinde Japon işletmelerinin üretimde göstermiş oldukları üst düzey başarı batı dünyasının dikkatini çekerek Post-fordizmde yer alan üretim modellerine karşı ilgi duyulmasına neden olmuştur. Japon işletmelerinin batı dünyasına karşı gösterdikleri üstünlükten sonra Fordist üretim yeniden incelenmiştir. Bunun sonucunda Fordist üretim sistemi hantal, etkin olmayan, tüketicinin değişen isteklerine karşılık veremeyen bir model olarak görülmüştür¹⁶.

Yeni üretim sistemi olan yalın üretimde minimum düzeyde kaynak kullanarak minimum zamanda en ucuz ve hatasız üretim ile en az israfın yapılarak müşteri taleplerine cevap verebilmektedir. Ayrıca yalın üretim, üretim ve araştırma faaliyetlerinde kalitenin güçlendirilmesine önem verildiği, temelde sürekli öğrenme ve yeniliklere açık faaliyetlerin olduğu bir anlayıştır. Yalın üretim esnekliktir. Esneklik, çalışanlara ve makinelerin farklılaşan isteklere çabuk uyum sağlamaktadır. Fordist teknoloji yerini mikro elektronik teknolojilerin olduğu bilgisayar destekli makinelere ve robotlara bırakmıştır. Niteliksiz iş gücünün yerini birden çok bölümde gelişmiş iş gücü almıştır¹⁷.

Teknolojideki yeni gelişmelerin sonucu olarak üretim modelinde yaşanan değişim mevcut çalışma şekillerini değişime uğratarak esnek çalışma biçimlerinin (kısmı süreli çalışma, iş paylaşımı, tele çalışma, çağrı üzerine çalışma, evde çalışma gibi) geçerli olduğu ekonomik yapı ağırlık kazanmıştır. Rekabet koşullarına uyum

¹⁶ Tekin Akgeyik, “Teknolojik Değişim, PostFordist Eğilimler ve Endüstri İlişkilerinde Yeni Arayışlar”, *Çimento İşveren Dergisi*, s.7-8.

¹⁷ Gös. Yer.

sağlamak için esnek üretime geçilmesi ve iş gücü istihdamında esnekliğe gidilmesi şart olmuştur. Esnek istihdam modellerinin geçerli olduğu çalışma düzeninde bir hizmet sözleşmesine dayanarak kanunlarla belli olan çalışma sürelerine göre çalışan standart bir işçi tipi yoktur¹⁸. Esnek çalışma uygulamalarına ilişkin olarak Avrupa Birliği'nde 1995 yılında perakende dağıtım, eğitim, sağlık, turizm, bankacılık, finans ve sigorta iş kollarında açılan işlerin %80'i yarı zamanlı çalışmaya dayalıdır. Kanada'da yarı zamanlı çalışma, 1975'ten 1995'e kadar tam zamanlı istihdama göre 3 kat artış göstermiş ve istihdam oranı %13'den %20'ye yükselmiştir. ABD'de ise tam zamanlı çalışanların yaklaşık %13'ünün diğer esnek çalışma programlarına dahil olduğu görülmektedir¹⁹.

Fordist sistemde emek yoğun çalışanları oluşturan mavi yakalılar o dönemde sendikacılığın da özünü oluşturmaktaydı. Bilgiye dayalı üretim sistemlerinin olduğu Post-fordizme geçiş ile birlikte mavi yakalıların yerine beyaz yakalıların geçişi hızlanmış ve emek piyasasında mavi yakalılar güç kaybetmekle beraber işsizlikte artış olmuştur. Diğer yandan az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki ucuz iş gücünden yararlanmak için bu ülkelere yatırım yapılmakta, sosyo-kültürel ve yasal alt yapı yetersizliği nedeniyle sendikal bilinçten uzak olan çalışanlar bu ülkelerdeki sendikal hareketleri olumsuz etkilemektedir. Kayıtlı istihdamdan kayıtsız istihdama geçiş de sendikalaşmayı olumsuz etkileyen başka bir faktördür. Gelişmekte olan Asya, Afrika ve Latin Amerika ülkelerinin çoğunda bu tür bir eğilim göze çarpmaktadır²⁰.

İş gücünün esnek hale gelmesi bir taraftan standart dışı (alt işveren çalıştırma, geçici işçi çalıştırma gibi) çalışma biçimleri yaratmakta öte yandan da ücret ve çalışma şartlarının bireyselleşmesine neden olarak toplu ve ortak menfaatleri savunmak durumunda olan sendikaların etkinliğini azaltmaktadır. Bu sebeple işçi sendikaları

¹⁸ Fatma Kocabaş, *a.g.m.*, s.6-7.

¹⁹ Ertuğrul Tarcan, "Esnek İstihdamdaki Trend ve İşletmelerle Çalışanlar Üzerine Etkileri", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2000/3, s.3.

²⁰ Oya Aytemiz Seymen-Hüseyin Çeken, *a.g.m.*, s.59-60.

esnek çalışmaya çekinceyle yaklaşırken işveren sendikaları daha ılımlıdır. Fazlalaşan uluslararası rekabet ve teknolojik yeniliklerin getirdiği yeni ekonomik şartlar işçi sendikalarının gücünü azaltırken işverenlerin pazarlık güçlerini arttırmaktadır. Bu koşullar altında işverenler pazarlık konusunda kendilerine çıkar oluşturmak için toplu pazarlık sistemini iş yeri düzeyinde yapmak istemektedirler²¹.

2- Alt İşverenlik

Alt işverenliğin gelişimine bakıldığında, “eve iş verme” (putting out) sisteminin oluşmaya başladığı sanayi devrimine kadar götürülebilir. Bu sistemin alt işverenlik sisteminin gelişmesine öncülük ettiği belirtilmekle birlikte lonca düzeninden fabrika üretimine bir geçiş olduğu söylenmektedir. “Eve iş verme” sisteminde bir aracı (tüccar, fabrika yöneticisi ya da profesyonel olarak aracılık yapan kimse), evlerinde ya da küçük atölyelerinde çalışanlara hammadde dağıtarak yapılacak işleri açıklamakta ve genellikle parça başına ücret ödemekteydi²². 1970’li yıllardan sonra kapitalist üretim biçiminde başlayan dönüşüm hem gelişen ülkelerin hem de ilerlemekte olan ülkelerin ekonomik yapısında köklü değişikliklere yol açmış, bununla birlikte endüstriyel ilişkiler sistemini de yeniden yapılanma sürecine sokmuştur. Bu yapılanma süreci, büyük şirketlerin ayrılması ve küçük ölçekli iş yerlerinin sayısının artmasıyla birlikte imalat oluşumlarının daralması ve alt işverenler arasında baştan paylaşılmasıyla kendini göstermektedir²³.

Teknolojinin hızla gelişmesi ile uzmanlaşmanın ağırlık kazandığı üretim sistemlerinin benimsenmesi işletmeleri farklı arayışlara yöneltmiştir. Uzmanlık gerektiren işlerin uzman kişilere yaptırılması, küreselleşmenin getirdiklerine bağlı

²¹ Fatma Kocabaş, *a.g.m.*, s.9-11.

²² Nusret Ekin, *Ekonomik ve Hukuksal Boyutlarıyla Alt İşveren*, İstanbul Ticaret Odası, İstanbul 2002, s.96.

²³ Tülin Öngen, “Sınıf Mücadelesi Rejimi Olarak Esneklik”, *95-96 Petrol-İş Yıllığı*, 1995.

olarak şirketlerin ürünlerini en düşük maliyet ve kaliteyle oluşturma uğraşları, yöneticilerin de iş ve sosyal güvenlik hukuku alanındaki bazı sorumluluklardan kaçınmak istemeleri (iş güvencesi, özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru çalıştırma, toplu işçi çıkarma vb.) ve sendikal örgütlenmeye sıcak bakmamaları gibi nedenler alt işveren uygulamalarının meydana gelmesine ve yaygınlaşmasına neden olmuştur²⁴.

İşverenler ekonomik, teknik ya da başka birtakım sebeplerle imalatın veya görevin her aşamasını kendi çalışanları ile gerçekleştirmeyip özellikle temizlik, bakım ve onarım, yemek, servis, güvenlik gibi yardımcı işlerin görülmesi fonksiyonunu alt işverenlere bırakmaktadırlar. Her iki işveren arasındaki ilişki, işin niteliğine göre yapılan sözleşmeye dayanmaktadır. Alt işveren, üstlendiği işi sözleşme şartları yönünde kendi adına ve özgür olarak yapmaktadır. Çalışanlarıyla kendi adına iş sözleşmesi yaparak gerekli yönergeleri vermekte ve işçilere ücretlerini kendisi ödemektedir²⁵. Buradan anlaşılacağı üzere, esasen alt işveren de çalıştırdığı işçiler için bir işverendir. İşveren, kendi iş yerinde çalışanları ile uygulayacağı ve fayda sağlayacağı bir üretimi başka bir işveren ve onun aracılığıyla sonuçlandırmaktadır. Aslında üretim, asıl işverene ait iş yerinde gerçekleşmiş olmakla beraber burası alt işverenin farklı bir şirketi olmakta ve alt işveren çalışanları tarafından gerçekleştirmektedir. Asıl işin sahibi dışarıdan bir işveren aracılığıyla imal ettiği ürün ve hizmetten gelir elde etmektedir²⁶.

²⁴ Ferhan Koca, “Alt İşveren Çalışanının İşig Uygulamaları Açısından Sağlık Hakkı Çerçevesinde İncelenmesi: İett Örneği”, *Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul 2014, s.12.

²⁵ Aslıhan Özcan Kılıç, “Alt İşverenlik İlişkisinden Doğan Asıl İşverenin Sorumluluğu”, *Yüksek Lisans Tezi*, Ankara 2007, s.5.

²⁶ Ayfer Sönmez, “Asıl İşveren Alt İşveren İlişkisinde Muvazaa”, *Yüksek Lisans Tezi*, İzmir 2009, s.11.

3- Alt İşverenliğin Ükelere Göre Dağılımı

Köken olarak Sanayi Devrimi'ne kadar dayandırılan alt işverenlik, aşırı çalıştırma, geçimi sağlamaya yetmeyecek düzeyde ücret alma, kötü çalışma koşulları (uzun saatler çalışmak, sağlığı tehdit edebilecek güvenliği olmayan işler vb), disiplinden yoksun, sözlü ve fiziksel istismarın olduğu, örgütlenme veya sendikalaşmaya karşı sindirme faaliyetlerinin bulunduğu çalışma şekli olarak ifade edilmektedir. Alt işverenlik, asıl işveren ve aracı arasında geçerli sözleşmeyle işçi çalıştıran sistem olarak tanımlanmaktadır²⁷.

Alt işverenlik özü itibariyle seri üretimle ilişkilendirilmiş iş bölümünün Fordist kalıbındaki bir değişikliktir.

Alt işverenliğe doğru çeken nedenler onun üretim arttırıcı karakterinden oluşmaktadır. Bu durum Adam Smith'in "iş bölümü piyasa ölçüsüyle belirlenir sözüne dayalıdır. Belirli bir "down-stream" endüstri (diğer firmaların çıktılarını işleyen ve nihai mala ya da farklı bir mala çeviren endüstriler) için talep arttığıında "up-stream" ürünlerin minimum etki ölçekleri artar ve bu da o ürünün bağımsız olarak üretimine yol açar. Alt işverenliğin bu biçimi genellikle sermaye yoğun üretim ile ilişkilendirilir²⁸.

Organizasyonların, iş gücü maliyetlerini veya işlem maliyetlerini en aza indirme stratejileri iş bölümünde gerçekleşen yenilikler ya da teknolojik değişikliklerden dolayı ortaya çıkmaktadır.

²⁷Fashion Crimes, "Women and Sweatshop Labor", www.mtholyoke.edu/~nshah/fashioncrimes/Sweatshops.html (10.12.2015), s.1.

²⁸ Khattak Saba Gul-Sayeed Asad, "Subcontracted Women Workers in the World Economy: The Case of Pakistan", *Sustainable Development Policy Institute*, s.7.

Alt işverenlik, emek yoğun sektörlerdeki izleme maliyetlerini düşürür ve iş gücü üretkenliğiyle sonuçlanır. İzleme maliyetleri, işi daha küçük birimlere kaydırma yoluyla iş gücü girdi denetiminin nispeten daha kolay olmasının sağlanmasıdır. Bu tip alt işverenliğin örnekleri genellikle giyim, ayakkabı ve halı gibi tüketici malları üretimiyle ilişkilendirilir. Teknoloji yoğun sektörlerdeki alt işverenlik, yetenekli ve eğitilmiş çalışanlarla makinelerin bir araya getirilmesine bağlıdır. Bu şekilde hem sermaye hem de iş gücü üretimi artmaktadır²⁹.

Dünya genelinde alt işveren uygulamalarına bakılırsa, üretimde oluşan dalgalanmalardan veya çalışanın geçici olarak işe gelmeyişiinden dolayı kısa zamanlı işçi açıklarının giderilmesindeki meşru işlevinin çok ötesinde bir büyüme gösterdiği görülmektedir. Tüm dünyadaki sendikal örgütlenmelerden gelen bilgiler, alt işverenliğin ücret maliyetlerini düşürmek ve yasal güvencelerden kaçınmak amacıyla sürekli işçiliğin yerine geçirilmek için kullanıldığını göstermektedir. Küresel Sanayi İşleri Sendikası IndustrialALL'ın yayımladığı rapora göre de tüm dünyada alt işveren işçiliği yayılmaktadır. Rapora göre;

- Meksika'daki iş gücünün 10'u alt işveren firmalar tarafından istihdam edilmektedir.
- Rusya'da yabancı şirketlerin yaklaşık %75'i, Rus şirketlerinin ise %35-50'si alt işveren işçisi kullanmaktadır. Kayıt dışı etkinlik gösteren de fazla sayıda alt işveren firması olup bu konuda gerçek sayıları gösteren istatistikler bulunmamaktadır.
- Hindistan'da özel sektördeki işçilerin %30'u alt işveren firma tarafından istihdam edilmektedir. İmalat sektöründe bu rakam %50'yi bulmaktadır.
- İspanya'da geçici işçilik bütün istihdamın %3,9'unu oluşturmaktadır. Alt işveren işçiliğinin tüm geçici iş anlaşmalarının altıda birini oluşturmaktadır.

²⁹ Khattak Saba Gul-Sayeed Asad, *a.g.m.*, s.8.

- Çin'deki geçici işçi sayısının 60 milyonu bulduğu belirtilmektedir
- Filipinlerdeki istihdamın %11'ini alt işveren işçisi oluşturmaktadır³⁰.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın hazırladığı rapora göre 2010 senesinde dünyada geçici iş ilişkisi ile tam zamanlı çalışan işçi sayısının 10 milyon 240 bin olduğu belirtilmekle birlikte AB ülkelerinde geçici iş ilişkisinde 3 milyon 575 kişinin tam zamanlı çalıştığı ifade edilmiştir. Ayrıca raporda Almanya, Hollanda, İrlanda ve Yunanistan'da evde çalışanların %90-95'ini kadınların oluşturduğu belirtilmiştir.

Tablo 1: Dünya Ülkelerinde Alt İşveren Çalışan Oranı

ÜLKE	GEÇİCİ İŞ İLİŞKİSİ İLE ÇALIŞANLARIN ORANI
Birleşik Krallık	%3
Hollanda	%2,5
Belçika	%2
Almanya	%2

³⁰ Jenny Holdcroft, "Üçlü Tuzak: Sendikalar Taşeron İşçiliğine Karşı Harekete Geçiyor", *IndustrialALL*, s.6.

İsveç	%1,3
İspanya	%0,5
Yunanistan	%0,1

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, (www.csgb.gov.tr, 07.11.2017).

a- ABD’de Alt İşverenlik

ABD’ndeki Çalışma Bakanlığı’nın verilerine göre ABD’deki tekstil fabrikalarının en az iki temel iş yarasını ihlal ettiği ve bu firmaların alt işveren olduğu saptanmıştır. İşçi sınıfının bilgi ve tecrübe eksikliğinden kaynaklı haklarını savunamadıkları her yerde ucuz iş gücü (alt işveren) var olma şansı bulmaktadır. Alt işveren işçilerinin %90’ı genç ve eğitimsiz kadınlardan oluşmakla birlikte çoğu yasal haklarını bilmeyen yeni gelen ya da kayıt dışı göçmenlerdir³¹.

Firmaların sorumluluklarından kaçmaları, marka şirketlerin ucuz iş gücünü görmezden gelmeleri de alt işverenliği oluşturmaktadır. Örneğin; Wal-Mart ve Target gibi hazır giyim şirketleri alt işveren sistemine dayanmaktadır. Tommy Hilfiger ve Levi’s gibi markaların etiketlerini düzenlemektedirler. Bazı zamanlarda da dikiş, kesim ve giysileri paketleme işlerini yapmaları için alt işveren firmalarla anlaşmaktadırlar. Şirketler ya da alt işverenler arasındaki rekabet ister kabul et ister etme/ister çalış ister çalışma pozisyonunu ortaya çıkarmıştır. Bu durumda işçiler

³¹ Fashion Crimes,...

verilen düşük ücret ne olursa olsun kabul etmeli ya da başka bir yerde iş bakmalıdırlar. İşletmeler işçilerin yasal ücretlerini ödememek ve güvenlik ile ilgili yasalara da uymamak için sözleşme bedelini aşağı çekerler. Bu durum çoğu alt işveren işçisini güvensiz iş yerlerinde çalışmaya zorlamaktadır. 1999 yılında California’da çıkan yasa ile işverenler işçilerin ücretlerinden sorumlu tutulmuştur³².

Serbest ticaret ekonomisinin yönettiği hazır giyim endüstrisi, küresel ekonominin bir parçasıdır. Bu sistemde ABD gibi güçlü ülkeler gelişmekte olan ülkelerle (özellikle Güney ülkeler) ticari anlaşma yapmaktadırlar. Yapılan anlaşmalarla ülkeler arasındaki pazar erişimi için gümrük vergileri gibi engeller azaltılmaktadır. Bu şekilde ülkeler arasında mal ve hizmet ticareti yapılmaktadır. Düşük işçilik maliyetleri ve zayıf düzenlemelerin olduğu özellikle Güney ülkeleri uluslararası şirketleri kendilerine çekmektedirler.

Diğer yandan ucuz iş gücü fabrikalarla sınırlı değildir. Tüm dünyada tarım işçileri kötü çalışma koşulları, düşük ücretler ve sağlıksız çalışma ortamlarına tabidirler. Tarım işçilerinin büyük bir bölümünü kadınlar oluşturmaktadır. ABD’de tarım işçilerinin asgari ücreti, çalışma tazminatı ve mesai ücretleri garanti altına alınmamıştır.

Orta ve Güney Amerika’da işçi haklarını ihlal eden alt işverenler özellikle göçmenleri çalıştırmaktadırlar. 2000 yılında Buenos Aires’te yetkililer Bolivyalı kızların köle gibi çok kötü şartlarda çalıştığını ve alt işverenlerin himayesinde olduklarını ortaya çıkarmıştır. Meksika’da da işçiler o kadar az ücret almaktadırlar ki çocuklarını okula göndermek yerine tekstil fabrikalarına çalışmaya göndermek zorunda kalmaktadırlar³³.

³² Göş. Yer.

³³ Fashion Crimes,...

b- Çin’de Alt İşverenlik

Çin de işçi haklarının ihlal edildiği ülkeler arasında yer almaktadır. Çin’de işçileri temsil eden tek örgüt Çin Komünist Partisi’dir , bağımsız sendikalara izin verilmez. Çin’deki sendikalar hükümetin ya da özel işverenlerin tekelindedir.

Ekonomik reformların otuz yılı Çin’i dünyanın en büyük fabrikasına çevirmekle kalmayıp aynı zamanda işçi yapılanmasında da büyük bir değişime neden olmuştur. Gün geçtikçe daha fazla Çinli hazır giyim/konfeksiyon sektörünün içine itilmekte ve kanunsuz çalışma koşulları içinde tutulmaktadır. Kırsal alandan göçen işçiler bu gayri resmi ekonominin büyük bir çoğunluğunu oluşturmaktadırlar. Bu işçiler sömürücü çalışma şartları altında, düşük veya maaşsız, sözleşmesiz, aşırı çalışma sürelerinde, işçi hakları ve sosyal güvenlikleri olmadan çalışmaktadırlar³⁴.

1970’lerde Çin’de başlayan değişim ekonomiyi de değiştirmeye başlamıştır. Bu değişim çalışma koşulları ve işçi haklarını etkilemiş, yeni sistem öncesinde sosyal güvenlikleri, gelirleri sosyalist hükümet tarafından güvenceye alınan demir pirinç kasesi sisteminin çökmesi ile zor durumda kalan fakir insanlar, kırsal alandaki çocuklar bu sistem içerisinde yer alarak eğitim hakkından, sağlık hakkından ve diğer temel haklarından da eksik kalarak bu düzenin parçası olmaya devam etmişlerdir³⁵.

Çin’de alt işverenlik daha çok tekstil sektöründe olmakla birlikte hazır giyim işçileri arasında da farklılıklar vardır. Bu farklılıklar da işçilerin büyük fabrikalarda ya da küçük atölyelerde çalışmalarına bağlıdır. Büyük fabrikalarda bilgisayar destekli

³⁴ Chris Tilly,Rina Agarwala,Sarah Mosoetsa,Pun Nigai,Carlos Salas,Hina Sheikh, “Final Report: Informal Worker Organizing as a Strategy for Improving Subcontracted Work in the Textile and Apparel Industries of Brazil, South Africa, India and China”, *Institute For Research on Labor and Employment University of California Los Angeles*”,September 2013, s.77-79.

³⁵ Chris Tilly,Rina Agarwala..., s.80.

makineler kullanıldığından bu makineleri kullanacak operatörlerin bulunması güçleşmekte ve bu durum da maaşlarını arttırmaktadır. Diğer yandan küçük işletmeler teknolojik makineleri dışarıdan ihraç etme konusunda eksik kalmakta ve ilkel basit makinelerle düşük katma değerli işleri yapmaktadırlar. Küçük işletmelerde çalışan işçilerin iş sözleşmeleri işverenler tarafından imzalanmamakta ve bu işçiler alt işveren işçisi olarak çalışmaktadır. İşçilerin büyük çoğunluğu çok fakir bölgelerden gelen göçmenlerden oluşmakta ve küçük işletmelerde daha çok erkek işçiler çalışırken büyük fabrikalarda sıklıkla kadınlar çalışmaktadır. Günde ortalama 9-10 saat çalışan işçilerin ayda 2.5 gün izin hakkı bulunmaktadır ve ayda ortalama 470\$ kazanmaktadırlar. İşçilerde duyma problemleri, solunum problemleri, alerji, görme bozuklukları, kalp rahatsızlıkları, aşırı yorgunluk, endişe, baş ağrısı, gerginlik, mide rahatsızlıkları ve uyku bozuklukları gibi rahatsızlıklar da görülmektedir³⁶.

c- Japonya’da Alt İşverenlik

Japonya’da alt işverenliğin en önemli noktası, sermaye sıkıntısı ve iş gücü çoğunluğunun var olduğu şartlarda yoğun bir sanayileşmenin oluşmasında küçük şirketlerin ve sanayi alt işverenliğinin kullanılmasıdır. Alt işverenlik sisteminin başarılı olmasında Japon toplumunun sosyal ve kültürel açıdan farklı oluşunun da çok önemli etkileri olmuştur. Bu sistemin temelinde Japonya’nın tarihi gelişiminde “eve iş verme” ve “yarı fabrika alt işverenlik” uygulamaları vardır³⁷.

Japon sanayisinin yapısı birçok kattan oluşan dev piramide benzemektedir. Bu piramidin içinde her biri ayrı dikey gruplaşmış ana firmalar, bunlara bağlı alt işverenler, alt işverenlere bağlı ikinci ve üçüncü sıra alt işverenler ile bunlara bağlı daha alt sıralarda alt işverenler vardır. Alt işverenlerin hepsi hiyerarşi içinde bir üst

³⁶ Chris Tilly, Rina Agarwala, ..., s.92-98.

³⁷ Nusret Ekin, *a.g.e.*, s.275.

firmadan sipariş almaktadır³⁸. 1960'lı yıllardan sonra Japon sistemi, ekonomik ile teknolojik gelişmelere göre yeni özellikler kazanmıştır. 1963'te Küçük İşletmeler Yasası yürürlüğe girmiştir. Bu yasanın amacı, ana firmalara alt işverenlerin tüm alacaklarını zamanında ödetmektedir³⁹.

Yerel ve uluslararası insan hakları antlaşmalarına rağmen çoğu ülke işçilerin haklarını korumada başarısız olmaktadır. Örneğin; Japonya için Tayvanlı kadınlar ucuz iş gücünü oluşturmaktadır. Japon ve Tayvan hükümetleri bu göçmen kadınların haklarını korumak için uluslararası yükümlülüklerine rağmen sorunlarını giderememektedirler. Bu kadınlar işverenler için alınıp satılabilen (köle gibi) iş gücüdür.

d- Avrupa Ülkelerinde Alt İşverenlik

2001 yılı içerisinde Avrupa Komisyonu'nun Avrupa Konseyi'ne, Avrupa Parlamentosu'na ve Ekonomik Sosyal Komite'ye ve Bölge Komitesi'ne gönderdiği "Girişimci Bir Avrupa Yaratılması Raporu'nda belirtilene göre AB (Avrupa Birliği) ülkelerinde rekabet gücünü arttıran bir etken olarak alt işveren uygulaması hızla yayılmaktadır. Büyük işletmelerin mühim bir bölümü kendi etkinliklerinin bir bölümünü alt işverene vermektedirler. Bu durumun temel amacı; şirketlerin küçülerek kendi asıl etkinlikleri üzerine yoğunlaşmalarıdır. Böyle bir tutum alt işveren sistemine büyük imkanlar sağlamaktadır. Bu şekilde AB'de şirketlerin hızlı gelişmesi sağlanarak istihdamda artış sağlanacaktır⁴⁰.

³⁸ Gös. Yer.

³⁹ Murat Özveri, "Alt İşveren (Taşeron) Sermayenin Örgütlü İş Gücüne Başkaldırısıdır", www.disk.org.tr (30.11.2015), s.33.

⁴⁰ Nusret Ekin, *a.g.e.*, s.135.

Fransa'da da işletmeler iletişim hizmetleri, kişisel eğitim, güvenlik, temizlik, araç gereçlerin bakımı, işe alma gibi birçok alanda alt işveren uygulamasına başvurmaktadır. Demiryolu sektöründe bu uygulamanın tipik örneğini görmek mümkündür. Fransa'da büyük öneme sahip olan bu sektörde tesisat onarımları, lokomotiflerin, vagonların bakımı, ray döşeme, demiryolu istasyonlarının inşası vb. işler alt işveren tarafından yerine getirilmektedir. Ayrıca yemek, temizlik, yardım hizmetleri gibi alanda da alt işveren uygulamaları görülmektedir. Fransa'da söz konusu bu hizmetlerde alt işveren kullanılmasının amacı, daha etkin ve akılcı bir yönetim sağlamaktır. Fransız Hukuku'nda alt işveren uygulamasıyla ilgili hem doğrudan hem de dolaylı olarak kanuni düzenlemeler mevcuttur. Doğrudan yapılan düzenleme 1975 sayılı kanundur. Bu kanunla alt işverenlik ilişkisi ayrıntılı olarak düzenlenmiştir⁴¹.

Almanya'da genellikle inşaat sektöründe görülen alt işveren uygulaması "istisna sözleşmesi" ile kurulur. İstisna sözleşmesi, Alman Medeni Kanunu'nda düzenlenmiş olup, bu işletmede işverenin koyduğu esaslar doğrultusunda üretim gerçekleştirmek üzere alt işveren ve işletme sahibi arasında imzalanan sözleşmeye denilmektedir. Alt işveren, kendi işçilerine sahip olan bir işveren olup bu işveren belirli bir iş için asıl işverenle sözleşme imzalayan ve sadece asıl işverenden aldığı işi yerine getirme sorumluluğunu taşıyan kişidir. Buna göre bir inşaat yapma işini üstlenen asıl işverenin evin döşeme işlerini yapmak üzere alt işverene vermesiyle alt işverenlik ilişkisi kurulmuş olur⁴².

Alman Hukuku'nda temel olan asıl işverenin işi kendisinin yapmasıdır. Bir işverenin alt işverene iş vermesi ancak işin belirli bölümleri için ve asıl işverenin verilecek işte yeterli tecrübeye sahip olmaması durumunda mümkündür. Ayrıca asıl işverenin alt işverene iş verirken de üst işverenden yazılı izin alması gerekmektedir.

⁴¹ Zeynep Aca, "Avrupa Birliği ve Türk İş Hukuku Bağlamında Asıl İşveren ve Alt İşveren İlişkisi ve Muvazaa Durumu", *Yüksek Lisans Tezi*, Bursa 2011, s.99-100.

⁴² Zeynep Aca, *a.g.m.*, s.110.

Üst işveren asıl işverenin önceden belirlenmiş alt işverenlerle iş yapmasını, minimum standartları belirleyebildiği gibi alt işverenlerle iş yapılmasını da yasaklayabilir. Asıl işverenin alt işverene verdiği işte olabilecek bir hatada asıl işveren üst işverene karşı sorumlu olur. Asıl işveren kusursuz olduğunu ileri sürerek bu sorumluluktan kurtulamaz⁴³.

İngiltere’de alt işveren ilişkisine genellikle inşaat sektöründe başvurulmaktadır. Su tesisatından elektrik tesisatına, badanadan çatı yapımına çeşitli işler alt işveren tarafından yapılmaktadır. İngiliz Hukuku’nda alt işverene yönelik tek düzenleme 1998 tarihli Yapım İşleri Kanunu’dur. Yapım İşleri Kanununda asıl işverenin, alt işverenin yaptığı iş sonucunda yapacağı ödeme garanti altına alınmış olup olabilecek suistimallere karşı önlem alınmıştır. Bu düzenlemeden önce alt işveren ilişkisi eser sözleşmesi ile yapılmaktaydı. Alt işveren kendi adına çalışan bağımsız bir işveren olmakla birlikte asıl işverene karşı herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktadır⁴⁴.

⁴³ Zeynep Aca, *a.g.m.*, s.111-112.

⁴⁴ Zeynep Aca, *a.g.m.*, s.124-125.

İKİNCİ BÖLÜM

II- TÜRKİYE'DE EKONOMİK DÖNÜŞÜMÜN YANSIMALARI VE SAYISAL GELİŞİM

A- TÜRKİYE'DE ALT İŞVERENLİĞİN YASAL ÇERÇEVESİ

1- İş Hukuku Bakımından

Alt işverenliğin Türk Hukukunda ilk uygulaması 1936'da geçerliliği başlayan 3008 sayılı İş Kanunu'nda görülmektedir. 3008 sayılı İş Kanununun m.1/4'nda;

“İşçiler, doğrudan doğruya işveren veya vekili tarafından olmayıp da üçüncü bir şahsın aracılığı ile işe girmiş ve bu üçüncü şahıs ile mukavele akdetmiş olsalar bile mukavele şartlarından asıl işveren mesuldür.”⁴⁵
hükmüne yer verilmiştir.

Belirtilen maddede alt işverenin doğrudan tanımı yapılmayıp üçüncü şahıs olarak belirtilmiş ve alt işveren ilişkisi durumunda olabilecek sorumluluktan bahsedilmiştir.

⁴⁵ R.G., T.15.06.1936, S.3330, s.6621, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3330.pdf>, (13.12.2017).

3008 sayılı İş Kanunu'nun yeterli olmaması sebebiyle 1950'de çıkarılan 5518 sayılı İş Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunun 1.maddesi ile ilgili hüküm şu şekilde değiştirilmiştir:

“İşçiler, doğrudan doğruya işveren veya vekili tarafından olmayıp da aynı iş veya teferruatında iş alan üçüncü bir şahsın aracılığı ile işe girmiş ve bu üçüncü şahıs ile sözleşme akdetmiş iseler bu aracılar da asıl işverenle müştereken ve müteselsilen sorumludurlar.”⁴⁶.

Yapılan bu değişiklikle alt işveren işçilerinin çalışabilecekleri yerler aynı iş veya teferruatında olarak belirtilmiştir. Ayrıca önceden alt işverenlik ilişkisinin olduğu durumlarda yalnızca asıl işverenin sorumluluğu bulunurken 5518 sayılı Kanun ile getirilen hüküm gereği asıl işverenle birlikte alt işveren de birlikte sorumlu tutulmuştur.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün 1949 yılı içerisinde onayladığı *“Bir Amme Makamı Tarafından Yapılacak Mukavelelere Konulacak Çalışma Koşullarına İlişkin 94 Sayılı Sözleşme”* yi Türkiye, 1960 yılında onaylamıştır. Bu sözleşme ile kamu kesiminde aynı veya benzer işlerden daha ucuz iş gücü kullanılmasının önlenmesi, kamu işyerlerinde alt işverene iş verilmesi halinde alt işveren işçilerinin korunmasına yönelik düzenlemeler bulunmaktadır.⁴⁷ Bakanlar Kurulu, 94 Sayılı Sözleşmenin tam ve eksiksiz uygulanabilmesi için 1988 senesinde *“Kamu Kuruluşlarınca Yaptırılacak İşlerde İşçilerin Çalışma Şartları İle İlgili Genel Esaslar”* kararını kabul etmiştir⁴⁸.

⁴⁶ R.G., T.31.01.1950, S.7420, s.17685, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7420.pdf> , (13.12.2017).

⁴⁷ Nusret Ekin, *a.g.e.*, s.95.

⁴⁸ Sabahattin Şen, “ILO’ya Göre Taşeronluk Nedir?”, *Petrol-İş Sendikal Notlar*, Ağustos 2001, s.81.

1967 yılında 3008 sayılı kanunu kaldıran 931 sayılı İş Kanunu kabul edilmiştir. Ancak bu kanun AYM tarafından 1970 yılında biçim açısından iptal edilmiştir. 931 sayılı Kanundan sonra yürürlüğe giren 1971 tarihli 1475 sayılı İş Kanunu birçok hükümde olduğu gibi alt işverenlik ile alakalı hükümde de 931 sayılı Kanun metnini aynen almıştır⁴⁹. 1475 sayılı İş Kanunu m.1/5’de aşağıdaki gibi belirtilmiştir:

*“Bir işverenden belirli bir işin bir bölümünde veya eklentilerinde iş alan ve işçilerini münhasıran o iş yerinde ve eklentilerinde çalıştıran diğer bir işverenin kendi işçilerine karşı o işyeri ile ilgili ve bu kanundan veya hizmet akdinden doğan yükümlerinden asıl işveren de birlikte sorumludur.”*⁵⁰

Bu kanunla da alt işverenlere yönelik açık bir tanım yapılmamış olup bu durumu karşılamak üzere “diğer bir işveren” ifadesi kullanılmıştır. Alt işveren ilişkisinde oluşan müteselsil sorumlulukta asıl işverenin sorumlu tutulabilmesi için çalışanların münhasıran asıl işverenden aldıkları işte çalışıyor olmaları ve işverenlere verilecek sorumluluğun iş yeriyle alakalı bu kanundan ya da hizmet sözleşmesinden doğması gerekir.

1475 sayılı İK’nın ücret başlıklı üçüncü bölümünün 29.maddesinde her türlü bina, köprü, hat ve yol yapım ile onarım işlerinde görev alan işçilerin alt işverenlerde olan ücret alacaklarının üç ayını kapsayan bölümünü güvence altına alan düzenlemeye değinilmiştir.

1475 sayılı İK düzenlemesi 4857 sayılı İK düzenlemesinden oldukça farklıdır. 1475 sayılı kanunun m.1’e göre alt işverenlik ilişkisinin sağlanabilmesi için “belli bir işin bir bölümünde veya eklentilerinde iş alma” yeterlidir. Bu oldukça esnek ve serbest

⁴⁹ Türkiye’de Şeker Sektörü Üretim Süreci ve Çalışma İlişkileri, Şeker-İş, Kasım 2015, s.397.

⁵⁰ R.G., T.01.09.1971, S.13943, s.4, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/13943.pdf>, (13.12.2017).

bir düzenlemedir. Bu durum beraberinde pek çok suistimali de getirmiştir. 1475 sayılı kanun devrinde kamuya ait iş yerleri de dahil pek çok iş yerinde alt işveren uygulamasına gidilmiş ve bazı iş yerlerinde asıl işveren çalışanından daha fazla alt işveren personelinin çalıştığı görülmüştür⁵¹. 1475 sayılı İK, alt işverenin asıl işverenin iş yerinde, asıl görev yardımcı görev ayırımı yapmaksızın her çeşit görevin üstlenilmesine engel herhangi bir nizam bulunmamaktadır. Buna bağlı olarak, alt işverene görev verme çalışması yaygınlaşmış olup daha az maaş ve daha güç çalışma şartları ile ekonomik işçi çalıştırma ve sendikasızlaştırma aracına dönüşmüştür⁵².

4857 sayılı İK'nun 2.maddesinin 6. ve 7.fıkralarında belirtilen hüküm aşağıda yer almaktadır:

“Bir işverenden, iş yerinde 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 iş yerinde 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 iş yeri ile ilgili olarak bu Kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur. Asıl işverenin işçilerinin alt işveren tarafından işe alınarak çalıştırılmaya devam ettirilmesi suretiyle hakları kısıtlanamaz veya daha önce o iş yerinde 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

⁵¹ Osman Güven Çankaya-Şahin Çil, “4857 Sayılı İş Kanununa Göre Asıl İşveren Alt İşveren İlişkisi”, *Sicil İş Hukuku Dergisi*, Sayı:3, s.55-56.

⁵² Ali Güzel, “İş Yasasına Göre Alt İşveren Kavramı ve Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisinin Sınırları”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2004/1, s.36.

sayılarak işlem görürler. İşletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler dışında asıl iş bölünerek alt işverenlere verilemez.”⁵³.

4857 sayılı İş Kanunu diğer kanunlardan değişik olarak asıl işveren alt işveren ilişkisini açıkça belirterek alt işveren ilişkisinin tanımını yapmıştır. Kanunda yapılan tanımda alt işveren bağlantısının olabilmesi için alt işverenin kendi çalışanları ile birlikte gördüğü işin mutlaka işverenin iş yerinde görülmesi gerektiği belirtilmiştir. 1475 sayılı Kanun zamanında alt işverenlik kurumunun amacı dışında kullanımlarının yaygınlaşması, işverenlerin muvazaalı işlemler yapmaları gibi ortaya çıkan sorunların önlenmesi amacıyla 4857 sayılı İK’da daha kesin olacak şekilde ayrıntılı ifadeler yer verilmiştir. 4857 sayılı İK ile 1475 sayılı İK’nun esnekliği gitmiş yerine katı kurallı bir Kanun gelmiştir.

“Alt İşverenlik Yönetmeliği” 2008 yılı içerisinde yürürlüğe girerek alt işverenlik konusunun önemini vurgulayacak şekilde ayrıntılı düzenlemeler getirmiştir. Yönetmeliğin amacı;

“4857 sayılı İş Kanunu kapsamında asıl işveren-alt işveren ilişkisinin kurulma şartlarını, alt işverene ait iş yerinin bildirimini, tescilini, alt işverenlik sözleşmesinde bulunması gereken hususları düzenlemektir. Bu yönetmelik, 4857 sayılı İş Kanununun 3.maddesine dayanılarak hazırlanmıştır.”⁵⁴ şeklinde ifade edilmiştir.

⁵³ .R.G., T.22.05.2003, S.25134, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/06/20030610.htm>, (14.12.2017).

⁵⁴ R.G., T.27.09.2008, S.27010, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/09/20080927-6.htm>, (14.03.2018).

2- Borçlar Hukuku Bakımından

Alt işverenlik ilişkisinin ortaya çıkardığı sorumluluk Borçlar Kanunu ile de yakından ilgilidir. İK'da düzenlenen asıl işverenin, alt işverenin çalışanlarına karşı sorumluluğu müteselsil sorumluluk olarak düzenlenmiştir ve bu konu Borçlar Kanunu'nda da yer almaktadır. Müteselsil sorumluluk Borçlar Kanunu'nda tam teselsül ve eksik teselsül olarak iki başlık altında ele alınmaktadır⁵⁵. Müteselsil sorumluluk; birden çok medyunun her birinin, alacaklıya ya da alacaklılara ediminin hepsini yerine getirmekle sorumlu olduğu, medyunlardan birinin sorumluluğunu yerine getirmesiyle borcun kapandığını ve bununla bağlantılı olarak başka borçluların(medyunların) da borçtan kurtulduğu beraber borçluluk halini açıklamaktadır⁵⁶. Borçlar Kanunu'nun 50.maddesinde düzenlenen tam teselsül, müteselsil borçluların borçlarının aynı sebepten doğması halinde ortaya çıkmaktadır. Tam teselsülden bahsedebilmek için zarara beraber neden olmanın yanında ayrıca bu zararın, zarar verenlerin ortak kusurlarından oluşması gerekmektedir. Müteselsil borçluların borçlarının farklı sebeplerden meydana gelmiş olması durumunda ise eksik teselsülden gerçekleşmektedir. (BK. Md.51). Eksik teselsüle neden olan farklı nedenler kanun, sözleşme ve haksız fiil şeklinde belirtilmektedir. Eksik teselsülde ortak bir kusurun varlığı aranmaz. Tam teselsüldeki gibi medyunların birbirlerinin davranışları hakkında bilgili olması ya da davranışlarından birbirlerine bağımlı olması şartı aranmaz. Tam teselsül ve eksik teselsül arasında bu farklar olmasına rağmen borçlular ortaya çıkan borcun tamamından sorumlu olurlar⁵⁷.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 2.maddesinde aşağıda yer alan madde hükmüne göre işçinin korunması amacıyla asıl işveren alt işveren ile beraber sorumlu tutulmuş

⁵⁵ Levent Akın, "Yeni Borçlar Kanunu Düzenlemeleri Çerçevesinde Asıl İşverenin Müteselsil Sorumluluğunun Niteliği", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:60, Sayı:4, s:733.

⁵⁶ Sabah Altay, "Müteselsil Borçlunun Rücu Hakkının Doğumundan Önce Borçtan Kurtarılma Talebi", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Cilt:17, Sayı:1-2, s.393.

⁵⁷ Levent Akın, *a.g.m.*, s.739-740.

ve alt işveren işçilerinin lehine olacak durumda asıl işverenin sorumluluğunu genişletmiştir.

“...asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o iş yeri ile ilgili olarak bu Kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur.”⁵⁸

Çalışma hayatında yoğun uygulama alanına sahip İK m.2'deki hükmü tam teselsül olarak düşünenler olduğu gibi eksik teselsül şeklinde değerlendirenler de vardır. Asıl işverenin müteselsil görevini tam teselsül olarak adlandıran yazarlar, alt işveren çalışanlarının başta alt işverene danışma zorunluluğu olmaksızın direk olarak asıl işverene danışabilmelerini olası görmektedirler. Eksik teselsül görüşünü savunan yazarlar böyle bir farkın bulunmadığını öne sürmektedirler. Bu düşünceye göre asıl işveren ile alt işverenin müteselsil görevinin kanunlara uygun kökenini değişik nedenler oluşturmaktadır. Buna göre alt işveren için sözleşmeden açığa çıkan bir görev söz konusu iken, asıl işveren için yönetmeliklerden açığa çıkan bir görev vardır. Bu nedenle asıl işveren için, alt işveren işçisi kendi çalışanı değildir. Bu sebeple en başta alt işverenin mesul tutulması gerektiğini ya da alt işverenin maddi gücünün yerinde olduğunu öne atarak mesuliyetli olmaktan kurtulamaz⁵⁹.

3- Sosyal Sigortalar Hukuku Bakımından

1964 senesinde geçerliliği başlayan 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu m.87/2'de alt işverenlik ilişkisi ele alınarak alt işveren aracı olarak tanımlanmıştır. Bu

⁵⁸ R.G., T.22.05.2003, S.25134, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/06/20030610.htm> (14.12.2017).

⁵⁹ Levent Akın, *a.g.m.*, s.743-745.

kanundaki düzenleme ile sigortalıların ve kurumun alacakları güvence altına alınmış olup alt işverenle birlikte yüklenici de sorumlu tutulmuştur⁶⁰.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu m.87/2'ye göre “*bir işte veya işin bir bölüm ve eklentilerinde işverenden iş alan ve kendi adına sigortalı çalıştıran üçüncü kişiye aracı denir.*” 506 sayılı kanunun m.87/4’de alt işveren, “kendi adına sigortalı çalıştıran gerçek veya tüzel kişi şeklinde tanımlanmaktadır.” Asıl işveren ile alt işvereni ayıran en önemli özellik alt işverenin bağımsız bir işveren olmaksızın asıl işverenden aldığı işi yapıyor olmasıdır. Bu şekilde işveren niteliğini taşımakta aynı zamanda asıl işverenden aldığı işin bir bölümünde kendi adına sigortalıları çalıştırması ise ikinci bir işveren yani alt işveren olduğunu ortaya koymaktadır⁶¹.

Sosyal Sigortalar Kanununa göre, aracı yani alt işverenden bahsedebilmek ve asıl işverenin, aracının kuruma karşı borçlarından mesul tutulabilmesi için şu unsurların olması gerekmektedir:

- a) Asıl işveren varlığı,
- b) Bir işte veya işin bir eklentisinde/bölümünde iş kabul edilmesi,
- c) İşin asıl işverenin işletmesinde yapıyor olması,
- d) Alt işverenin kendi adına güvenceli çalıştırması⁶².

İş Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kanununda alt işveren ilişkisinin olabilmesi için işyerinde asıl işverenin de işçi bulundurması şartını aramaktadır. Buna göre, asıl

⁶⁰ Ayhan Gençler, *a.g.e.*, s.41-43.

⁶¹ M.Zafer Erdoğan, “*Sosyal Güvenlik Hukukunda Alt İşveren Kavramı*”, Kamu-İş, Cilt:7, Sayı:3/2004, s.1-4.

⁶² M. Fatih Usan, “*Asıl İşverenin Alt İşverenin Sosyal Sigortalar Kanunundan Doğan Borçlarından Sorumluluğu*”, Kamu – İş, Cilt:7, Sayı:1/2002, s.4-5.

işverenin işyerinde sigortalı çalışan işçisi yoksa belirtilen şekilde ilişki ve sorumluluk da bulunmamaktadır⁶³.

506 sayılı kanunun m.87/1’de asıl işverenin sorumluluğu düzenlenmektedir. Belirtilen maddeye göre, yasanın asıl işverene verdiği görevlerden dolayı, aracı olan üçüncü kişi ile beraber asıl işveren de mesuldür. Sosyal Sigortalar Kurumu ile sigortalı çalışanın haklarını güvence altına almak için alt işveren ile birlikte asıl işverenin de müteselsilen sorumluluğunu öngörmüştür. Esas sorumluluk, alt işverenindir. Ancak asıl işveren, alt işverenin mesul olduğu hallerde ve onun sorumluluk bölümüyle kısıtlı olarak müteselsilen sorumludur⁶⁴.

4- Toplu İş Hukuku Bakımından

Asıl işveren alt işveren bağlantısı yarattığı sorumluluk yönünden toplu iş hukukuyla da yakından ilgilidir ve önemli sonuçları bulunmaktadır. Alt işveren ilişkisinin toplu iş hukuku bakımından bireysel iş hukukuna göre daha fazla sorun yarattığı belirtilmektedir. Bu sorunun başında ortaya çıkan tartışmaların ilki alt işveren işçilerinin çalıştıkları yerin hukuken asıl işverenin işyerinden sayılıp sayılmadığıyla ilgilidir. Bir görüşe göre alt işverenin işçilerini çalıştırdığı yerin özgür bir işletme olarak değil asıl işverenin işletmesiyle bitişik şekilde düşünülmesi gerekmektedir. Alt işveren işçileri çalıştıkları yerin işçileri; asıl işveren de tüm işyerinin işvereni olarak kabul edilir. Ancak yasada asıl işveren ve alt işveren olmak üzere iki işveren olduğu belirtilmektedir. Yine yasada alt işveren işçilerine karşı sorumluluk asıl işveren ile birlikte eşit tutulmuştur. Bu duruma göre alt işverenin işçilerine karşı asıl işveren de işveren konumundadır⁶⁵. Alt işveren işçilerinin çalışması için ayrılan bölümün asıl

⁶³ M.Fatih Usan, *a.g.m.*, s.5.

⁶⁴ M.Zafer Erdoğan, *a.g.m.*, s.10.

⁶⁵ Hande Bahar Aykaç, *a.g.m.*, s.250-252.

işverenin işyerinden ayrı bir yer olarak sayılması Anayasanın 14.maddesinin 2.fikrasında;

“Anayasa hükümlerinden hiçbiri, Devlete veya kişilere, Anayasayla tanınan temel hak ve hürriyetlerin yok edilmesini veya Anayasada belirtilenden daha geniş şekilde sınırlandırılmasını amaçlayan bir faaliyette bulunmayı mümkün kılacak şekilde yorumlanamaz.”⁶⁶

şeklinde aksi durumun anayasaya de aykırı olacağı ifade edilmiştir. Aksi bir durumun alt işverenin işyerini asıl işverenin işyerinden ayrı olarak kabul etmenin kaynağını Anayasadan alan sendikalaşma ve toplu iş sözleşme yapma hakkının engelleneceği anlamına gelecektir.

Doktrinde baskın olan diğer görüşe göre uygun olarak kurulan alt işveren ilişkisinde asıl işverenin işyeri içinde hukuki bakımdan alt işveren için de bir işyeri meydana gelmiş olur ki İK m.3/2 göre de, alt işveren kendi adına kurmuş olduğu bu işyerini bölge müdürlüğüne bildirmek zorundadır⁶⁷.

Alt işverenlik toplu iş hukukunda da sorunlara sebep olmaktadır. Alt işverenlik uygulamasında işçilerin zamanla sendikasızlaştırıldığı, toplu iş sözleşmelerinden faydalanmalarının engellendiği ve bu vesileyle güvencesi düşük, ücretli çalışan temini durumuna getirildiği belirtilmektedir. İşçilerin aleyhine olan bu durum sonucunda iş hukukuna paralel doğrultuda toplu iş hukukunda da alt işveren çalışanlarını gözetim düzenlemelere yer verilmiştir. 1475 sayılı İş Kanunu’nda alt işveren işçilerinin toplu iş anlaşmasından doğan haklarına yer verilmezken 2003 senesinde geçerliliği başlayan 4857 sayılı İş Kanunu’nda alt işveren çalışanlarının toplu iş anlaşmasından

⁶⁶ R.G., T.09.11.1982, S.17863, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17844.pdf>, (07.02.2019).

⁶⁷ Hande Bahar Aykaç, *a.g.m.*, s.254-255.

kaynaklanan hakları için asıl işverenin sorumlu olacağı derlenmiştir. Toplu iş hukuku bakımından temel mevzuat olan 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda alt işveren tanımı yapılmamıştır. İş Kanunu ve Alt İşveren Yönetmeliği'nde yapılan tanım burada da geçerli olacaktır⁶⁸.

Toplu iş ilişkilerinin düzenlendiği kanunlara alt işverenlikle ilgili düzenlemelerin olmaması bu alanda alt işverenlikle ilgili yaşanan sorunların çözümlenmesini yargı kararlarına bırakmıştır. Alt işverenlikle ilgili sorunlara uzun yıllar yargı çözüm aramış, toplu iş ilişkilerinin düzenlendiği kanunlardaki boşlukları yerleşmiş içtihatlarla doldurmuştur. Toplu iş ilişkilerini düzenleyen kanundaki boşluklar her ne kadar yargı kararları ile giderilmiş olsa da konuyla ilgili Sendikalar Kanunu ve Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nda gerekli derlemeler yapılarak alt işverenlikle ilgili uygulamada yaşanan sorunlara kanun hükümleri ile çözüm getirilmesi gerekmektedir⁶⁹.

Alt işveren çalışanlarının toplu iş hukuku kapsamında karşılaştığı sorunların ilki sendikal teşkilatlanmadır. Etkileyici ve etkin bir sendikal teşkilatlanma oluşturulmadığı zamanlarda toplu iş sözleşmesinin onaylanması ve işçi haklarının korunması için imkan yaratılamamaktadır. Bu nedenle alt işveren işçileri için örgütlenme önemlidir ve yaygınlaştırılması gerekmektedir. 6552 sayılı Kanunla özellikle kamu işyerlerindeki alt işveren ilişkisi ve ihale zamanlarıyla alakalı mühim farklılıklar yapılmıştır. Bu değişiklikler ile birlikte kamu kesimindeki alt işveren işçilerinin sendikal örgütlenme oranının fazlalaşacağı ve alt işveren çalışanlarının güç kazanacağı yönünde umut ortaya çıkmıştır. İstatiksel veriler değerlendirildiğinde

⁶⁸ Emre Karabacak, *Türk İş Hukukunda Alt İşveren Uygulaması ve Toplu İş Hukukunda Ortaya Çıkardığı Sorunlar*, 1.Baskı, Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayınları, Ankara 2018, s.49-50.

⁶⁹ Ahmet Coştu, *"Türk İş Hukukunda Alt İşverenlik"*, (Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Özel Hukuk Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi), Ankara 2010, s.16.

kanunun amaç doğrultusunda sendikalaşma konusunda ciddi bir artış görüldüğü belirtilmektedir⁷⁰.

Tablo 2: Kamu Kurum ve Kuruluşlarında 4688 Sayılı Kamu Görevlileri ve Toplu Sözleşme Kanunu Gereğince Kamu Sendikalarına Üye Sayılarının Yıllara Göre Değişimi

	2014	2015	2016	2017	2018
	Temmuz	Temmuz	Temmuz	Temmuz	Temmuz
Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri	144.451	157.577	165.610	149.913	146.358
Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri	721.690	774.221	818.454	779.593	774.617
Sağlık ve Sosyal Hizmetler	348.571	366.230	381.078	370.428	371.622
Yerel Yönetim Hizmetleri	109.245	110.771	115.555	114.096	113.861
Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri	26.715	27.006	27.093	25.850	26.143
Kültür ve Sanat Hizmetleri	11.923	12.378	12.171	11.517	11.399
Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmetleri	24.961	27.252	27.708	26.972	26.717

⁷⁰ Emre Karabacak, *a.g.e.*, s.56.

	2014 Temmuz	2015 Temmuz	2016 Temmuz	2017 Temmuz	2018 Temmuz
Ulaştırma Hizmetleri	19.306	20.109	20.183	19.674	19.104
Tarım ve Ormancılık Hizmetleri	53.705	53.930	57.392	56.503	54.345
Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri	25.151	26.335	26.587	25.618	24.756
Diyanet ve Vakıf Hizmetleri	104.245	103.219	105.103	104.159	100.204

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, *Kamu Görevlileri Sendika Üye Sayıları Hakkında Tebliğler*, <https://www.ailevecalisma.gov.tr/tr-tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/sendikal-istatistikler/kamu-gorevlileri-sendika-%C3%BCye-say%C4%B1lar%C4%B1-hakk%C4%B1nda-tebli%C4%9Fler/>, (10.05.2019), s.1.

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın çalışma hayatına ilişkin yapmış olduğu istatistiki verilere göre 6552 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra sendika üye sayılarında artış gözlemlenmektedir. 6552 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonraki süreçte 2015 yılı verilerine bakıldığında tüm iş kollarındaki sendikalara ait üye sayılarında artış olduğu görülmektedir. 2017 Temmuz ve 2018 Temmuz verilerine bakıldığında 696 sayılı KHK ile kamu kesiminde çalışan alt işverenler için yapılan düzenlemeye bağlı olarak azalma olduğu yönünde yorum yapılabilmektedir. Ancak genel olarak tabloya bakıldığında 6552 sayılı Kanundan sonra sendika üye sayısında ve sendikalaşmada artış olduğu görülebilir.

B- İÇ HUKUKTAKİ DÜZENLEMELER

1- 6552 Sayılı (Torba) Yasa İle Getirilen Hükümler

3008 sayılı İş Kanunu 1936 yılında çıkarıldığında alt işverenlik ilişkisi ilk kez mevzuatta yer almış özellikle 4857 sayılı İş Kanunu'nun onaylanmasıyla gittikçe yaygınlık kazanmıştır. Son yıllarda Türkiye’de, özellikle kamu kesiminde çok sık başvuru alan alt işverenlik uygulaması ve buna bağlı sorunlara ilişkin kanun koyucu yeni bir düzenleme yapma gereksinimi duymuştur.

6552 sayılı Yasa ile;

- *“Alt işveren işçilerinin iş mevzuatından kaynaklanan haklarını kullanmalarını sağlayan, hak kayıplarını ortadan kaldıran, ücretlerini garantiye alan,*
- *Kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan alt işveren sözleşmeleri ve uygulamalarının iş mevzuatına uygunluğunu sağlayan,*
- *Alt işverenlik ile ilgili düzenlemeler ile alt işveren yanında çalışan işçilerin hak kayıplarının sosyal hukuk devleti olmanın gereklerine uygun olarak ortadan kaldırılması, alt işverenlik ilişkisinin kanuni sınırlar içinde özellikle kamu kesiminde daha sınırlı fakat işlevsel olarak kullanılmasına imkan sağlayan, düzenlemeler yapılması amaçlanmıştır”⁷¹.*

6552 Sayılı Yasa, İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Farklılık Yapılması ve Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun 11.09.2014 tarihinde resmi gazetede yayınlanarak geçerliliği başlamıştır. Bu yasa, alt

⁷¹ Ufuk Aydın, “6552 Sayılı (Torba) Yasa Sonrası Asıl İşveren – Alt İşveren İlişkileri”, Sosyal Güvenlik Dergisi, Cilt:5, Sayı:1, 2015, s.15-16.

işverenlikle ilgili daha önce kanun ve yönetmeliklerde bulunmayan durumlarda karşılaşılan sorunları gidermek amacıyla daha detaylı düzenlemeler getirmiştir. Kanun ile gelen düzenlemelere bakıldığında, alt işveren işçilerinin İş Kanunu'nda yer alan haklarını zorlanmadan almaları sağlanacak şekilde ücrete ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca kamu işyerleri tarafından akdedilen alt işverenlik sözleşmelerinin iş mevzuatına uygunluğu sağlanmıştır. Bunun dışında özellikle kamu kesiminde daha kısıtlı olacak biçimde ve aynı zamanda yasal sınırlar içerisinde daha fonksiyonel kullanılmasının sağlanması adına alt işverenlikle ilgili yeni düzenlemeler yapılmıştır⁷².

6552 sayılı Yasa'nın alt işverenlikle ilgili hükümleri incelendiğinde bir kısım yargıların bütün alt işveren bağlantılarını kapsadığını; bir kısım yargıların ise kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanan alt işveren ilişkisini içerdiği görülmektedir⁷³. 6552 sayılı kanun ile getirilen düzenlemelerde özellikle alt işveren bağlantısıyla alakalı değişikliklerde kamu işverenleri üzerinde yoğunlaşması dikkat çekmektedir⁷⁴.

6552 sayılı Yasa ile kamu kesimindeki alt işveren bağlantılarında kıdem tazminatından doğan mesuliyet, hizmet alımı yoluyla alt işverene teslim edilebilecek görevler, yaptırımlar, alt işverene ait işletmede toplu iş anlaşması müzakeralarının sürdürülebilmesi gibi noktalarda önemli yargılar getirerek alt işveren işçilerine bazı güvenceler getirmeyi amaçlamıştır⁷⁵.

Kamu işyerlerine ilişkin 6552 sayılı Kanun ile getirilen derlemeler ayrı başlıklar şeklinde ele alınacaktır.

⁷² Şebnem Gedik Akbaş, *a.g.m.*, s.95-96.

⁷³ Ufuk Aydın, *a.g.m.*, s.16.

⁷⁴ İbrahim Aydın, "6552 Sayılı Kanunla Alt İşveren Kurumunda Yapılan Yeni Düzenlemeler ve Değişiklikler", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: XVIII, Sayı:3-4, 2014, s.79.

⁷⁵ Ufuk Aydın, *a.g.m.*, s.19.

a- Kamu Kesiminde Alt İşveren İşçilerinin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi İle İlgili Yeni Düzenleme

6552 sayılı Yasanın getirdiği en önemli düzenlemelerden biri kamu kesiminde görevli alt işveren çalışanlarının kıdem tazminatına ilişkin düzenlemedir. Yeni düzenlemede kıdem tazminatları için alt işveren işçileri ilgili üç farklı durum belirlenmiştir. Bu durumların olması halinde alt işveren işçisi ya da işçilerinin kendi işyerinde gerçekleştirdiği çalışmadan açığa çıkan kıdem tazminatını kamu işyerlerinin, çalışanın banka hesabına yatırması yönünde sorumlu kılmıştır⁷⁶.

6552 sayılı Yasa ile gelen kamu kesimindeki alt işveren çalışanlarının kıdem tazminatının ödenmesine ilişkin mesuliyet durumları aşağıda verilmiştir:

- *“Aynı kamu kurumunda farklı alt işverenler emrinde aralıksız çalışma halinde sorumluluk,*
- *Aynı alt işveren emrinde aynı iş sözleşmesiyle farklı kamu kurum ve kuruluşlarında çalışma halinde sorumluluk,*
- *Aynı alt işveren emrinde, aynı iş sözleşmesiyle aralarında kamu kurum ve kuruluşlarının da bulunduğu çalışma hallerinde sorumluluk”⁷⁷.*

Söz konusu bahsedilen durumlardan ilkinе ilişkin 2014 yılında çıkarılan 6552 sayılı Kanunu’nun 8.maddesinin, 4857 sayılı İş Kanunu’nun 112.maddesinin a bendine eklenmesiyle işçilerin kıdem tazminatları ile ilgili son durum şu şekilde belirtilmiştir:

⁷⁶ Şebnem Gedik Akbaş, *a.g.m.*, s.102-103.

⁷⁷ Ufuk Aydın, *a.g.m.*, s.20.

“Alt işverenlerin 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 işçinin banka hesabına yatırılmak suretiyle ödenir.”⁷⁸

Bu kanun kararı ile çalışanların, alakalı kamu kurum ve kuruluşunda aynı veya farklı alt işverence çalıştırılmış olmalarına bakılmaksızın alt işverenleri ile yaptıkları iş anlaşmalarının düzenlemede belirtilen “kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek biçimde bitirme” şartının arandığı ifade edilmektedir. Belirtilen bu koşullara sahip alt işveren çalışanının kıdem tazminatı, alt işverenlerin değişip değişmediğine bakılmadan aynı kamu işyerinde geçirdiği toplam zaman üzerinden hesaplanarak alakalı kamu kurum ve kuruluşu tarafından çalışanın banka hesabına yatırılarak ödenecektir⁷⁹.

Aynı alt işveren emrinde bulunarak aynı iş sözleşmesiyle değişik kamu kuruluşlarında çalışma halinde sorumluluk sahibi ikinci durumda;

“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

⁷⁸ 4857 Sayılı İş Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf> , (10.05.2019).

⁷⁹ Arzu Arslan Ertürk, “6552 Sayılı Kanunun 4857 Sayılı İş Kanunu İle 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununa Getirdiği Yenilikler”, Çalışma ve Toplum Dergisi, Sayı:2, 2015, s.187.

şekilde sona ermiş olanlara, 4734 sayılı Kanununun 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.”

şeklinde belirtilerek 4857 sayılı İK'nun m.112-b bendi 6552 sayılı Yasanın 8.maddesi ile düzenlenmiştir⁸⁰.

Üçüncü durumda ise;

“Alt işveren ile yapmış olduğu iş sözleşmesi sona ermediği gibi, alt işveren tarafından 4734 sayılı Kanun kapsamında bulunan idarelere ait işyerleri dışında bir işyerinde çalıştırmaya devam olunan ve bu şekilde çalıştırıldığı sırada iş sözleşmesi kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona eren işçinin kıdem tazminatı, işçinin yazılı talebi halinde, kıdem tazminatının söz konusu kamu kurum veya kuruluşlarına ait işyerlerinde geçen süreye ilişkin kısmı, kamu kurum veya kuruluşlarına ait çalıştığı son işyerindeki ücretinin yılları itibariyle asgari ücret artış oranları dikkate alınarak güncellenmiş miktarı üzerinden hesaplanmak suretiyle son kamu kurum veya kuruluşu tarafından işçinin banka hesabına yatırılmak suretiyle ödenir. Bu şekilde hesaplanarak ödenen kıdem tazminatı tutarının, iş sözleşmesinin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden aynı süreler dikkate alınarak hesaplanacak kıdem tazminatı tutarından daha düşük olması halinde, işçinin aradaki farkı alt işverenden talep hakkı saklıdır.”⁸¹

şeklinde 6552 sayılı Kanununun 8 inci maddesi ile 4857 sayılı İK'nun m.112/2 fıkrasına eklenen hüküm, tıpkı alt işverenle imzalamış olduğu iş anlaşması altında, sözleşme

⁸⁰ Ufuk Aydın, a.g.m., s.21.

⁸¹ 4857 Sayılı İş Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf> , (10.05.2019).

süresi sona ermeden aralarında kamu işyerlerinin de yer aldığı farklı alt işverenlerde çalışan işçilerin, kıdem tazminatlarının ödenmesine ilişkin düzenleme getirmiştir.

Yapılan düzenleme ile alt işverene bağlı çalışan işçinin 4734 sayılı Kamu İhale Yasası altında bulunan kamu işyerlerinde çalıştırdıktan sonra alt işveren tarafından, iş anlaşması sürerken, belirtilen iş yerlerinden hariç diğer bir işletmede çalıştırılmaya başlaması ve bu biçimde başka bir işyerinde çalışıyorken iş anlaşması kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek biçimde bittiği durum düzenlenmiştir. Böyle bir durumda alt işveren işçisinin yazılı talepte bulunması ile kıdem tazminatının söz konusu kamu kuruluşlarına ait işletmelerinde geçen zamana bağlı kamu kurum ya da kuruluşuna ait çalıştığı son işletmedeki ücretinin seneleri itibarıyla asgari ücret oranları göz önünde bulundurularak yenilenmiş tutarı üzerinden hesaplanmak koşuluyla son çalıştığı kamu kuruluşu tarafından işçinin banka hesabına yatırılmak koşuluyla ödenecektir⁸². İşçisinin belirtilen biçimde hesaplanarak son kamu kurumu tarafından verilen kıdem tazminatı miktarı, işçinin iş anlaşmasının bittiği zamanki ücreti üzerinden aynı süreler dikkate alınarak hesaplanacak kıdem tazminatından daha az kalabilir. Böyle bir durumun varlığı halinde işçinin aradaki farkı alt işverenden talep etme hakkı gizli tutulmuştur⁸³.

4857 sayılı İK'nun m.112/4 fıkrasına eklenen hüküm ile işçinin farklı kamu işyerlerinde çalışması durumunda hizmet süresinin toplamı kadar ödenmiş olan kıdem tazminatı için kamu işyerlerinin birbirlerine rücu etmesi düzenlenmiştir. Böyle bir durumda kıdem tazminatı ödemesi yapan işçinin son çalıştığı kamu kurumu, ödemiş olduğu tazminat tutarını diğer kamu kurum ya da kuruluşlarında geçen hizmet süresine ilişkin kısmını ilgili kamu kurum ve kuruluşuna rücu ederek tahsil edebilecektir. Ancak merkezi yönetim yapılarından dolayı kamu idareleri arasında rücu geçerli olmadığı için tahsilat yapılamamaktadır. Bu nedenle söz konusu madde hükmünde kanun koyucu alt işveren işçisinin kıdem tazminatını ödeyen kamu kurum ya da

⁸² İbrahim Aydın, *a.g.m.*, s.89-90.

⁸³ Arzu Arslan Ertürk, *a.g.m.*, s.187.

kuruluşunun alt işverene rücu etmesi hakkında bir düzenlemeye yer vermemiştir⁸⁴. 6552 sayılı Kanunun 8.madde hükmü gereği kamu işverenleri arasındaki rücu işlemini düzenlemiş olup kamu kesimindeki asıl işverenin alt işverene ya da alt işverenlerine rücu işlemini düzenlememiştir. Bu durumda kamu kesimindeki asıl işverenin alt işverene rücu etmesi genel hükümlere göre gerçekleşecektir⁸⁵.

6552 sayılı Kanunun 8 inci maddesi gereği 4857 sayılı İK'nun m.112/5 fıkrasına getirilen hüküm, kamu kesimindeki alt işveren çalışanın kıdem tazminatını hangi bütçe ve gider kaleminden ödeyeceği ile ilgili açık bir şekilde düzenlemiştir.⁸⁶

“Kıdem tazminatı tutarı, 4734 sayılı Kanunun ek 8 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında belirtilen işyerlerinde kıdem tazminatı ile ilgili açılacak bütçe tertibinden, (b) bendi kapsamında belirtilen işyerlerinde ise hizmet alımı gider kaleminden, ödeneğin yetip yetmediğine bakılmaksızın ödenir.”⁸⁷

Kanun koyucunun belirtilen düzenlemedeki amacı, alt işveren işçilerine karşı kıdem tazminatı talepleri karşısında ödenek yetersizliği mazeretine sığınılmasının önüne geçmektir.

⁸⁴ Arzu Arslan Ertürk, *a.g.m.*, s.188.

⁸⁵ Ufuk Aydın, *a.g.m.*, s.22.

⁸⁶ Arzu Arslan Ertürk, *a.g.m.*, s.188-189.

⁸⁷ 4857 Sayılı İş Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf> , (10.05.2019).

b- Kamu Kesiminde Hizmet Alım Sözleşmesine Getirilen Yeni Düzenleme

6552 sayılı Kanun hizmet alım sözleşmelerine ilişkin de düzenleme yapmıştır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun m.62/1 (e) bendinde hizmet alım ihalelerine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Düzenlemeler incelendiğinde önceki dönemlerde verilmiş olan yargı kararlarına uygunluğu ve aynı zamanda İş Kanunu uygulamaları ile de paralel olarak uyum sağladığı belirtilebilir⁸⁸.

İK'da yer alan kıdem tazminatı ve yıllık ücretli izin hakkı gibi haklar çalışma hayatı için temel haklardır. Ancak bu hakların en az 1 yıl gibi süreye bağlanmaları kamu kesiminde çalışan alt işveren işçileri açısından pek çok sorunu da beraberinde getirmektedir. Kanun koyucu sorunların önüne geçmek için 6522 sayılı kanunun m.14 ile 5018 sayılı kanunun m.28'e eklenen fıkra hükmü ile kamu kesimi işyerlerini kapsayan ihale sözleşmelerinin süresini kural olarak 3 yıla çıkarmıştır⁸⁹.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na yenilik getiren 6552 sayılı Kanunun md.8'e göre yetkili mercii tarafından hizmet alım sözleşmelerinin uygunluğunu belirten görüşün alınması zorunlu hale getirilmiştir.⁹⁰

⁸⁸ Ufuk Aydın, *a.g.m.*, s.23.

⁸⁹ İbrahim Aydın, *a.g.m.*, s.91.

⁹⁰ Ufuk Aydın, *a.g.m.*, s.25.

c- Kamu Kesiminde Alt İşverenlik Hükümlerine Uymayanlara Yönelik Yaptırım

6552 sayılı Kanunun md.11 ile 4734 sayılı Kanuna getirilen ek 8.madde “Uygun görüş alınması ve görevlilerin sorumlulukları”⁹¹ başlığını eklemiştir. Buna göre;

*“...personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım ihaleleri çerçevesinde çalıştırılan personel, ihale ve sözleşme konusu iş dışında başka bir işte çalıştırılmaz ve görevlendirilemez. Bu kapsamda, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım ihalesine çıkılmaması gerektiği halde ihaleye çıkılması, uygun görüş alınması gereken hallerde alınmadan ihaleye çıkılması, ihale kapsamında çalıştırılan personelin sözleşme konusu işler dışında çalıştırılması, 4857 sayılı Kanun’un 2.maddesinin 7.fıkrası hükmüne aykırılık teşkil edecek şekilde işlem ve eylemler yapılması nedeniyle idare aleyhinde zarar ortaya çıkması halinde, oluşan bu zararlar, bu zarara neden olduğu tespit edilenlere rücu edilmek suretiyle tahsil edilir. Ayrıca bu kişiler hakkında uygulanacak ceza ve disiplin hükümleri saklı kalmak üzere, bu kişilere her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemelerin beş katı tutarında idari para cezası uygulanır. 4857 sayılı Kanunu’nun 3.maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen itiraz veya diğer kanun yollarına başvurmayan kişiler ise her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemelerin iki katı tutarında idari para cezası uygulanır.”*⁹²

Düzenlemeye göre “...personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım ihaleleri çerçevesinde çalıştırılan personel, ihale ve sözleşme konusu iş dışında başka bir işte

⁹¹ 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, <https://www.lexpera.com.tr/mevzuat/kanunlar/kamu-ihale-kanunu-4734> , (10.05.2019).

⁹² Ufuk Aydın, a.g.m., s.26.

çalıştırılmaz ve görevlendirilemez.” ifadesi ile belirtilenin dışında personelin görevlendirilmesi muvazaalı işleme neden olacağından ve bu işlemde dolayı idareyi zarara uğratacağından dolayı kurallara aykırı davranılması durumu hukuki yaptırımlarla düzenlenerek idari para cezasına bağlanmıştır.

Düzenlemede değinilen bir diğer nokta muvazaalı işlem tespit edildiğinde oluşturulan müfettiş raporuna, itiraz süresi içerisinde ilk derece mahkemelerine ve üst yargıya başvurma zorunluluğunu ihlal eden ya da kaldıran kamu personeline de yaptırım getirilmiştir⁹³.

d- Kamu Kesiminde Alt İşveren İşçilerinin Sendika Yapılanması ve Toplu İş İlişkilerine İlişkin Yeni Düzenleme

Alt işveren ilişkilerinin genellikle 1 yıl ve altında bir süre ile kuruluyor olması ve alt işveren işçilerinin farklı işyerlerinde değişik zamanlarda çalışması alt işverende çalışan işçilerin herhangi bir sendikaya üye olmasının yasak ve toplu iş sözleşmesi kararlarından yararlanmasının imkansız olduğu yönünde yaygın bir düşünce bulunmaktadır. Bu yapı sendikal örgütlenmeyi engellemektedir. Belirtilen tüm bu özellikler doğrultusunda Türkiye’de alt işveren işletmelerinde sendikal örgütlenmenin çok düşük düzeyde olmasından dolayı toplu iş sözleşmesinden yararlanma yok denecek kadar azdır⁹⁴.

6552 sayılı Torba Yasa m.13 ile 4735 sayılı KİSK m.8’e eklenen hükme göre;

⁹³ İbrahim Aydın, *a.g.m.*, s.93.

⁹⁴ İbrahim Aydın, *a.g.m.*, s.94.

“...asıl işveren-alt işveren ilişkisi çerçevesinde alt işveren tarafından münhasıran bu kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarına ait işyerlerinde çalıştırılan işçileri kapsayacak olan toplu iş sözleşmeleri; alt işverenin yetkilendirilmesi kaydıyla merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin üyesi bulunduğu kamu işveren sendikalarından birisi tarafından 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu hükümlerine göre yürütülür ve sonuçlandırılır. Toplu iş sözleşmesinin kamu işveren sendikası tarafından bu fıkraya göre sonuçlandırılması halinde, belirlenen ücret ve sosyal haklardan kaynaklanan bedel artışı kadar idarece fiyat farkı ödenir....”⁹⁵ şeklinde ekleme ile düzenlenmiştir.

Belirtilen sorunları çözümlenmek amacıyla 6552 sayılı Torba Yasa m.13 kapsamında 4735 sayılı KİSK md.8 eklenen hüküm ile yeni düzenleme getirilmiştir. Düzenleme detaylı biçimde incelendiğinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu m.62/1 (e) bendi kısmındaki işleri kapsadığı görülmektedir. Böylece özel ya da kamu kesiminde olup belirtilen bent kapsamında olmayan kamu işyerlerindeki alt işverenlik düzenleme dışında bırakılmıştır. Düzenlemedeki bir diğer önemli nokta ise kamu kesimindeki asıl işin bir bölümü veya yardımcı iş ayrımı yapılmadan tüm alt işveren ilişkilerinde geçerli olmasıdır. Bir diğer önemli nokta da TİS kapsamında olan ya da bu sözleşme hükümlerinden yararlanan işçilerin sadece ilgili kamu işyerindeki çalışan işçilerden olması belirtilmiştir⁹⁶.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu m.41/4 şu şekilde belirtilmiştir:

⁹⁵95 Ufuk Aydın, *a.g.m.*, s.28.

⁹⁶ İbrahim Aydın, *a.g.m.*, s.95.

“Bir işveren sendikası, üye işverenlere ait işyeri veya işyerleri, sendika üyesi olmayan bir işveren ise kendi işyeri veya işyerleri için toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkilidir.”⁹⁷.

Ancak yapılan düzenleme bu hüküm ile uyumlu değildir. Yeni düzenlemede, gerçek ya da tüzel kişiliğin üyelik gerçekleştirilmeden bir sendikaya yetki vermesi ve yetkili sendikanın yetkilendirilen kişi adına TİS görüşmelerini yaparak sonuca bağlaması kabul edilmiştir. Yetkilendirme düzenlemesi, AY m.51 ile Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu M.17 hükümleri gereğince aykırı bulunmaktadır. Bunun nedeni; alt işverenlere kamu işveren sendikası ya da sendikalarına üye olma şartının zorunlu tutulmasıdır.⁹⁸.

2- 696 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

24 Aralık 2017 tarihinde yürürlüğe giren 696 sayılı KHK ile birlikte kamu kesiminde alt işveren işçi istihdamı büyük ölçüde sona ermiştir. 4734 sayılı KİSK m.62/1 (e) bendini değiştiren düzenlemeye göre;

“5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri (MİT Müsteşarlığı hariç) ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (I) sayılı listede yer alan idarelerin merkez ve taşra teşkilatları, il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu yerel yönetim birlikleri, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketler, merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumu, fon,

⁹⁷ 6356 Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu,
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6356.pdf>, (10.05.2019)

⁹⁸ Ufuk Aydın, a.g.m., s.28-29.

kefalet sandığı, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, gençlik hizmetleri ve spor il müdürlüğü, yerel yönetim ve şirket bütçelerinden veya döner sermaye bütçelerinden, anılan liste kapsamındaki diğer idareler için ise kendi bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibariyle bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamaz ve buna imkan sağlayan diğer mevzuat hükümleri uygulanmaz.”⁹⁹

Alt işveren istihdamı açısından değerlendirildiğinde yapılan düzenlenmede vurgulanması gereken nokta, kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet alımı yapamayacak olmaları değil, hizmet alımına dayalı işçi çalıştırılmasına ya da niteliği nedeniyle bu sonuca sebep olacak biçimde alım yapamayacaklarıdır¹⁰⁰.

696 sayılı KHK ile alt işveren işçilerinin geçiş yaptığı kadro sürekli işçi kadrosudur. Bu duruma göre merkezi idare kuruluşlarında işçi çalıştırılmasına bağlı hizmet alımı kapsamında çalışan işçiler 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun (DMK) m.4/d göre sürekli işçi olarak; il özel idareleri, belediyeler ve bağlı oldukları kuruluşlarında ve üyesi oldukları yerel yönetim birliklerinde birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketlerde 4734 sayılı kanun ve diğer mevzuat hükümleri gereğince personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmesi kapsamında alt işverenler tarafından 04.12.2017 tarihi itibariyle çalışmakta olan işçiler yerel yönetim şirketlerinde işçi olarak istihdam edileceklerdir. Bu durumda da merkezi idarede çalışan sürekli işçiler ve yerel yönetim şirket işçileri olmak üzere iki farklı durum ortaya çıkmıştır¹⁰¹.

⁹⁹ 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu,

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.4734&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0>, (15.05.2019).

¹⁰⁰ İpek Özkal Sayan, “Türkiye’de Kamu Taşeron İşçi İstihdamı: 696 Sayılı KHK’ya İlişkin Bir Değerlendirme”, <http://www.emekarastirma.org/uploads/dergi/2948.pdf>, s.57-58. (17.05.2019)

¹⁰¹ İpek Özkan Sayal, *a.g.m.*, s.59.

696 sayılı KHK ile merkezi idarede alt işveren olarak çalışan işçiler çalıştıkları kurumun sürekli işçi kadrosuna geçirilirken belediyede çalışan alt işveren işçiler belediye şirketlerinde sürekli işçi kadrosuna alınmışlardır. Bu duruma göre merkezi idarelere geçen alt işveren işçi sayısının tahmini olarak 393.639, belediye şirketlerine geçen alt işveren sayısının tahmini olarak 350.703 olduğu belirtilmiştir. 696 sayılı KHK ile merkezi ve yerel idarelere geçen toplam işçi sayısı 744.342'dir¹⁰².

¹⁰² *Kamu İstihdam Raporu, DİSK-Genel İş, Kasım 2018, s.8.*

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

III- KAMU KESİMİNDE ASIL İŞVEREN ALT İŞVEREN İLİŞKİSİ VE UYGULAMALARI

A- KAMU İŞYERLERİNDEKİ KAMU HİZMETİ

Kamu kurum veya kuruluşları, birtakım kamu hizmetini gerçekleştirmek amacıyla yönelik oluşmuş kamu tüzel kişileridir. Öğretide birçok tanımı bulunan kamu hizmeti, bir kamu tüzel kişiliği veya gözetimi altında özel bir kişi tarafından yürütülen bir kamu yararı faaliyetidir. Başka bir deyişle, kamu hizmeti, kamu tüzel kişiliği tarafından sağlanan ya da üstlenilen kamu yararı amacını içeren bir faaliyettir.¹⁰³. Öğretideki bir diğer tanıma göre kamu hizmeti, toplum için önem arz eden ortak ve genel bir ihtiyacın giderilmesine yönelik kamu tüzel kişileri ya da onların denetimi altında özel kişilerce yürütülen bir faaliyettir¹⁰⁴. Genel manada ise kamu hizmeti; devlet veya diğer kamu hukuki bireyleri tarafından ya da bunların yakın kontrolleri altında özel teşebbüs eliyle kamuya arz edilmiş olan, genel ve kolektif ihtiyaçların karşılanması ve kamu yararının sağlanması adına uygulanan devamlı ve düzenli faaliyetlerin bütünüdür¹⁰⁵. Genel olarak kamu hizmeti, halkın genel ya da müşterek ihtiyaçlarının devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından karşılanmasıdır. Ancak ihtiyaçların karşılanması adına verilen hizmetlerden kamusal, zorunlu ve ortak ayrımının yapılamaması önemli bir sorun olmuştur¹⁰⁶.

¹⁰³ Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt:2 Ekin Kitabevi, Bursa 2003, s.219.

¹⁰⁴ Sedat Çal, “Kamu Hizmeti: Bir Tanım Denemesi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt XI, Sayı:1-2, 2007, s.606.

¹⁰⁵ Aytuğ Altın, “Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim”, <https://dergipark.org.tr/download/article-file/20422>, (20.05.2019), s.102.

¹⁰⁶ Şebnem Gedik Akbaş, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisi”, *Yüksek Lisans Tezi*, Çanakkale 2015, s.50.

Kamu hizmetleri kısaca aşağıda belirtilen 3 unsurdan oluşmaktadır:

1. Müşterek, genel yani kolektif ve karşılanmamış bir gereksinimin bulunması,
2. Bu ihtiyacın bir kere karşılanmasıyla tükenmeyip süreklilik göstermesi
3. Toplumda bu ihtiyacın tam manada giderilmediği zaman bir huzursuzluğun ortaya çıkacağı ve böylece kamu düzeninin bozulabileceği öngörüsü¹⁰⁷.

Tüm dünyada devletin ekonomik hayattaki rolü değişim gösterirken buna bağlı olacak şekilde devletin yükümlü olduğu hizmetlerini karşılarken piyasa ve sivil toplum kuruluşlarını öne çıkararak, devletin yapı ve işlevlerinin de değişmekte olduğu görülür. Doğrudan üretim yapan devlet anlayışı yerine üretim için fırsatlar yaratan, toplum yararı için rekabet gözeterek, piyasayı düzenleyip denetleyen bir devlet anlayışı hakim olmaktadır. Artan rekabet ile devletin ekonomideki yeri değişse de sosyal devlet vasfı ortadan kalkmamaktadır. Sosyal devlet vasfını yitirmeyen devlet, önemini kaybetmiş işlevleri yerine asli görevlerinden olan adalet, dış politika, güvenlik gibi önem arz eden konular üzerine yoğunlaşabilmektedir¹⁰⁸.

B- KAMU KESİMİNİN İSTİHDAM YAPISI

Kamu kurum ve kuruluşlarının istihdam biçimlerine ilişkin en temel düzenleme 1982 Anayasası'nda m.128 yer almaktadır. “*Kamu Hizmeti Görevlileriyle İlgili Hükümler*” başlığı altında şu şekilde belirtilmiştir:

“Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle

¹⁰⁷ Sedat Çal, *a.g.m.*, s.607

¹⁰⁸ Şebnem Gedik Akbaş, *a.g.m.*, s.51.

görülür. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.”¹⁰⁹.

Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilenlerle ilgili en temel kanun 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’dur. 657 sayılı DMK. m.4’de kamu görevlileri için istihdam türleri aşağıda yer alan madde hükmünde belirtilmiştir:

“Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür.”¹¹⁰

Kamu hizmetini devam ettirmekle sorumlu kamu kuruluşlarına bağlantılı olarak çalışan ve memur, anlaşmalı çalışan gibi çeşitli statülerde kamu hizmetlerinin yürütülmesinde beden ve fikir emeği ile aktif bir şekilde rol alan bütün çalışanlara “kamu görevlisi” denmektedir¹¹¹. Geniş anlamda kamu görevlisi; kamu tüzel kişilerinde görevli olup kamu hukukuna bağlı olarak çalışan bütün kişilerdir.¹¹² Dar anlamda kamu görevlisi kavramı ise devletin siyasi yapısını oluşturan çalışanlarla, özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışanların dışındakileri kapsamaktadır¹¹³. Bir kimsenin kamu görevlisi olabilmesi; bir kamu tüzel kişisine bağlı olarak çalışmasına, kamu otoritesi tarafından istihdam edilmesine ve son olarak kamu tüzel kişisine bir kamu hukuku bağı ile bağlı olması şartlarını gerektirmektedir¹¹⁴.

¹⁰⁹ R.G., T.09.11.1982, S.17863, http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17863_1.pdf, (07.02.2019).

¹¹⁰ R.G., T.23.07.1965, S.12056, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/12056.pdf>, (07.02.2019).

¹¹¹ Yusuf Güleşçi, “Kamu İşyerlerinde Alt İşveren Uygulaması”, 1.Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2013, s.8.

¹¹² Kemal Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınevi, Bursa 2007, s.596.

¹¹³ Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Ekin Yayınları, Bursa 2009, s.624

¹¹⁴ Kemal Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınevi, Bursa 2007, s.599.

Kamu görevlisi olarak öngörülen dört istihdam türünden sonuncusu olan “işçilere” 657 sayılı DMK uygulanmaz. İşçiler, 4857 sayılı İK tabi özel hukuk hükümlerine tabi olduklarından kamu görevlisi niteliğine sahip değillerdir.

1- Memurlar

657 sayılı DMK m.4/A’ya göre;

“Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu kanunun uygulanmasında memur sayılır.

Yukarıda tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.”¹¹⁵.

Memur, bir kamu görevine kadro ile hayat boyu bağlanmış, belli bir hiyerarşik düzen içinde tanımlanmış bir konuma sahip, devlet bütçesinden düzenli gelir elde eden ve görevlerini yerine getirirken kamu yetkisini kullanma hakkına sahip kişidir¹¹⁶.

1982 AY m.128/2:

“Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.”¹¹⁷.

¹¹⁵ R.G., T.23.07.1965, S.12056, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/12056.pdf>, (07.02.2019).

¹¹⁶ Birgül Ayman Güler, “Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim”, 2.Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2005, s.13.

¹¹⁷ ¹¹⁷ R.G., T.09.11.1982, S.17863, http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17863_1.pdf, (07.02.2019).

Maddeye göre memurların tüm görev, yetki ve hakları ile ilgili düzenlemelerin kanunla yapılması zorunludur. Memurun yapmış olduğu görevi ve kamu tüzel kişisiyle arasındaki ilişkinin belirlenmesi hizmet sözleşmesine değil yasalara dayanmaktadır. Memur, görevi gereği bağlı olduğu kadroyla bütünleşmiştir. Memurun ifa ettiği görevi asli ve sürekli. Dolayısıyla bu durum memuru sözleşmeli ve geçici personel ayıran temel özelliktir.¹¹⁸

Memurların farklı olanak ve statüye sahip olmalarından kaynaklanan nedenlerden dolayı memur ve işçi ayrımının da düzgün yapılması önem kazanmaktadır. Bu noktada ayrımın yapılabilmesi için en önemli husus, söz konusu personelin yerine getirdiği hizmet türünün tespitidir. Hem AY hem de DMK'ya göre idarenin birincil ve daimi hizmetleri sadece memurlar tarafından görülebilmektedir. Uygulamada ortaya çıkan sorun işçilerin asli ve sürekli işler yerine yardımcı işlerde çalıştırılmasıdır. DMK md36'da düzenlenen yardımcı işler başlığı altında yapılan işler nitelikleri itibariyle işçilerin yaptıkları işlerin aynısı ya da benzerini oluşturmaktadır. Ayrıca ilgili maddede hangi işlerin yardımcı hizmetlerin kapsamına gireceği düzenlenmiştir. Buna göre maddede sayılan işleri ifa eden personeller, bu işler nitelikleri bakımından işçilerin yerine getirdikleri işlerle aynı olsa bile işçi sayılmayacak aksine memur sayılacaklardır¹¹⁹.

2- Sözleşmeli Personeller

657 sayılı DMK d.4/B'de sözleşmeli personeller düzenlenmiştir. İlgili kanun maddesine göre sözleşmeli personel tanımı şu şekildedir:

¹¹⁸ Metin Günay, *İdare Hukuku*, 10.Baskı, Ankara 2011, s.521.

¹¹⁹ Yusuf Güleşçi, *a.g.e.*, s.9-11.

“Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.”¹²⁰.

Sözleşmeli personel işçi ya da memur statüsünde değildir. Mutlak bir iş güvencesinin olmaması ve belirli dönemlerde sözleşmesinin yenilenmesi memurluktan ayıran unsurlardır. Çalışma koşullarını karşılıklı olarak belirleyemediği için de işçi statüsünde değildir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunundan önceki dönemde sözleşmeli personel, özel meslek bilgisi ve uzmanlığı olan elemanı çalıştırmaktan ziyade memurlara ödenenden farklı bir ücret sistemi yaratmak amacıyla oluşturulmuştur. Amaç, sözleşmeyle çalışan personele memurlardan daha fazla ücret ödemektir. Ancak bu durum kamu personel rejiminde, hem statü farklılaşması hem de mevzuat karmaşası yaratmıştır¹²¹.

Kamu kesiminde sözleşmeli personel uygulaması 1980 yılı sonrasında yaygınlaşmıştır. Bunun başlıca nedeni; sözleşmeli personele normal memura göre yüksek ücret verip kadro bakımından güvencesiz bir memur statüsü yaratma amacı bulunmasıdır. Uygulamanın bu şekilde yaygınlaştırılması 657 sayılı DMK'nın *“benzer nitelikli görevler için benzer istihdam biçimi uygulanmalıdır”* ilkesine ters düşmektedir. Bir kamu kurumunda memur statüsüyle yerine getirilen bir hizmetin

¹²⁰ R.G., T.23.07.1965, S.12056, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/12056.pdf>, (07.02.2019).

¹²¹ İpek Özkal Sayan, “Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt:64, Sayı:1 Ankara 2009, s.209.

başka bir kurumda sözleşmeli personel tarafından gerçekleştirilmesi 657 sayılı DMK'nın çıkarılışına ters bir durum oluşturmaktadır¹²².

3- Geçici Personeller

657 sayılı DMK'da yer alan diğer bir istihdam biçimi geçici personeldir. DMK md. 4/C'ye göre geçici personel tanımı şu şekildedir:

*“Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir.”*¹²³

696 sayılı KHK 24 Aralık 2017 tarihli ve 30280 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 696 sayılı KHK m.17 gereği Devlet Memurları Kanunu’nun 4.maddesinin (C) bendi yürürlükten kaldırılmıştır. Bu kapsamda istihdam edilen personelin bundan sonra ilgili maddenin (B) bendine göre sözleşmeli personel olarak istihdam edilmesi öngörülmektedir¹²⁴.

¹²² Şebnem Gedik Akbaş, *a.g.e.*, s.54.

¹²³ Yusuf Güleşçi, *a.g.e.*, s.17.

¹²⁴ DPB, “Sözleşmeli Personel Pozisyonlarına Geçirilecek Geçici Personele İlişkin Duyuru”, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/duyuru/sozlesmeli-personel-pozisyonlarına-gecirilecek-gecici-personele-iliskin-duyuru>, (10.02.2019)

4- İşçiler

Kamu kurum ve kuruluşlarında yer alan bir diğer istihdam türü işçilerdir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu m.4/D'ye göre işçiler;

“(A), (B) ve (C) fıkralarında belirtilenler dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçilerdir. Bunlar hakkında bu kanun hükümleri uygulanmaz.”¹²⁵ şeklinde belirtilmiştir.

Bu duruma göre işçiler, iş anlaşmasına bağlı ve İK'na tabi olarak çalışanlar şeklinde tanımlanabilir. Bu personele Devlet Memurları Kanunu uygulanmaz.

4857 sayılı İş Kanunu m.2/1;

“Bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişiye işçi, işçi çalıştıran gerçek veya tüzel kişiye yahut tüzel kişiliği olmayan kamu kurum ve kuruluşlara işveren, işçi ile işveren arasında kurulan ilişkiye iş ilişkisi denir.”¹²⁶.

4857 sayılı İş Kanunu işçi çalıştırılması bakımından özel kesim ya da kamu kesimi ayırımına gitmemiştir. 657 sayılı DMK'da işçilerde, geçici işçi ve daimi işçi olmak

¹²⁵ 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>, (10.02.2019).

¹²⁶ .R.G., T.22.05.2003, S.25134, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/06/20030610.htm>, (10.02.2019).

üzere ayrıma gidilmiştir. DMK m.4’de daimi işçi; memurlar, sözleşmeli ve geçici personel dışında görev alan belirsiz süreli iş sözleşmesi ile istihdam edilen çalışanlar olarak belirtilmiştir¹²⁷. Yine aynı maddenin (d) bendinde

“...mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçileridir.”¹²⁸

şeklinde geçici işçilerin hangi işlerde ve ne kadar süreyle çalıştırılacağı yönünde düzenleme yapılmıştır.

İş kanunları hükümlerine göre çalıştırılmak üzere sürekli ya da geçici işçi alınmasına dair “Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” çıkarılmıştır¹²⁹.

C- KAMU KESİMİNDE ASIL İŞVEREN ALT İŞVEREN İLİŞKİSİ

Günümüzde teknolojik gelişmelerin geldiği son nokta iş bölümünde uzmanlaşmayı kaçınılmaz kılmıştır. Ayrıca rekabetin artması, sık sık yaşanan ekonomik krizler ve buna bağlı ekonomik sonuçlar, işverenleri yönetim ve organizasyon konusunda bir

¹²⁷ 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>, (10.02.2019).

¹²⁸ 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>, (10.02.2019).

¹²⁹ Yusuf Güleşçi, a.g.e., s.20.

takım yeni yöntemler belirleyerek önlemler almak zorunda bırakmıştır¹³⁰. Özel kesimde, işverenler teknolojik ya da uzmanlık gerektiren asıl iş veya mal ve hizmet üretimine ilişkin yardımcı işler için olsun ya da maliyet açısından olsun alt işverenlik kurumuna başvurumaktadırlar. Ancak kamu kurum ve kuruluşlarıyla hizmet vermekte olan devlet tüzel kişiliği, sosyal devlet ilkesi gereği mal ve hizmet üretiminde öncelikli olarak kamu hizmeti ve menfaatini gözetmek durumundadır. Ayrıca kamu kesimi için özel sektörden farklı olarak temel amaç kamusal ihtiyaçların giderilmesi olduğundan kar maksimizasyonu değil, kamu yararı göz önünde bulundurulmalıdır. Devlet, hizmetlerini yerine getirirken mali kaynakları sınırlı olduğu için kar amacı gütmese dahi piyasa şartlarını göz önünde bulundurmak durumundadır¹³¹.

Kamu işletmelerinin idari ihtiyaçları ile uzmanlık alanlarının artması sonucu bazı faaliyetlerinin bir bölümünü başka işletmeler ve çalışanları aracılığıyla yürütülmesini gerekli kılmıştır. İşverenlerden belli bir işin bölümünde ya da eklentisinde iş alan ve işi kendi işçileri ile o iş yerinde yapan uzman kişiler alt işveren olarak çalışma hayatına girmiştir¹³².

Kamu işverenleri, küreselleşme ile birlikte artan rekabet nedeniyle sağladığı hizmetlerde kaliteyi ve verimliliği sağlayarak rekabet edebilmek amacıyla mal ve hizmet üretimine ilişkin süreçte asıl işin bir kısmını ya da yardımcı işleri alt işverene verebilmektedir. Bu şekilde oluşan alt işverenlikte amaç, mal ve hizmet üretiminde kar amacı güdülmeksizin kamu yararı gözeterek daha iyi hizmet sunabilmektir. Ancak bu amaç dışında mal ve hizmet üretiminde sadece işçi giderlerini düşürmek amacı ile gerçekleştirilen muvazaalı işlemler yasa tarafından korunmamaktadır.¹³³

¹³⁰ Nusret Bedük, “Kamu İş Yerlerindeki Alt İşveren Uygulaması ve İşçi Alacağı Sorunu”, (<http://dergipark.gov.tr/download/article-file/262745> , 20.02.2019)

¹³¹ Yusuf Güleşçi, *a.g.e.*, s.145.

¹³² Erdoğan Çubukçu, “Türk İş Hukukunda Asıl İşveren Alt İşveren İlişkisi”, TÜHİS, c. 17,2002, s. 45, ss. 19–31.

¹³³ Şebnem Gedik Akbaş, *a.g.m.*, s.55-56.

Kamu kurum ve kuruluşlarının kamu hizmetinde yardımcı işlerini alt işverene vermesi, idare hukuku ilkelerine göre hizmet alımı çerçevesinde, 04.01.2002 tarihinde kabul edilen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (KİK) ve 05.01.2002 tarihinde kabul edilen 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu (KİSK) ile düzenlenmiştir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 4.maddesinde “ Bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, mesleki eğitim, fotoğraf, film, fikri ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralamasını ve benzeri diğer hizmetler” hizmet alımına konu edilmiştir¹³⁴.

4857 sayılı İK'da yer alan düzenlemeler ile kamu kurum ve kuruluşlarında işçiler, çalıştıkları işyerinin işçileri olduğunu savundukları için uygulamada sorunların yaşanmasına neden olmaktadır. Bunun önlenmesi için 4857 sayılı İK'nın, alt işverenlikle ilgili düzenlemelerin yer aldığı 2.maddesine alt işverenlik ilişkilerinde kamu kuruluşları lehine ayrıcalık tanıyan iki fıkra eklenmiştir. Buna göre;

“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 iş yerlerinin kadro veya pozisyonlarında çalışanlar için toplu iş sözleşmesi, personel kanunları*

¹³⁴ Aytül Çolak, “Türkiye’de Kamu Kesiminin Taşeronlaşma Eğilimi”, <http://dergipark.gov.tr/ijsser> , (22.02.2019), s.1009.

veya ilgili diğer mevzuat hükümlerine göre belirlenen her türlü mali haklar ile sosyal yardımlardan yararlanmaya, hak kazanamazlar¹³⁵”.

Belirtilen kanunun ilgili maddesindeki düzenlemede iş hukukuna yabancı olan yüklenici, yüklenici aracılığı ile iş gördürülenler, hizmet alım sözleşmesi ve kadroya atanma gibi kavramların kullanılmış olması, kamu kurum ve kuruluşlarında kullanılan terimlerin günlük bir dil ile anlatılması ve kanun yapma tekniğine ters bulunması sebebiyle eleştirilmiştir¹³⁶.

4857 sayılı kanunun m.2/8'e yapılan ekleme ve 4734 sayılı KİSK'e göre “yüklenici” kavramı ortaya çıkmaktadır. Yüklenici ise üzerine ihale yapılan ve sözleşme imzalanan istekliyi tanımlamaktadır¹³⁷. Türk Dil Kurumu yüklenici kavramını “başkası için yapı ve ticaretle ilgili bir iş yapmayı üstüne alan kimse, müteahhit, üstlenici”¹³⁸ şeklinde tanımlanmıştır. TDK'nın tanımlaması ile kanunda yüklenici kavramının kullanılması uygun görülmemektedir.

Kanunda yer alan yüklenici kavramı alt işveren kavramı yerine, yüklenici aracılığıyla çalıştırılanlar kavramı ise alt işveren işçilerini belirtmek üzere kullanılmıştır¹³⁹.

“Kamu işvereni, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş

¹³⁵ Yusuf Güleşçi, *a.g.e.*, s.149.

¹³⁶ Hande Bahar Aykaç, *a.g.m.*, s. 440.

¹³⁷ Aytül Çolak, *a.g.m.*, s.1009.

¹³⁸TDK,http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5ce30acedcee7.40096241, (28.02.2019).

¹³⁹ Hande Bahar Aykaç, *a.g.m.*, s. 440.

sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren il birlikte sorumludur. Alt işverenlik ilişkisi özel kesimde ve kamu kesiminde kural olarak aynıdır”¹⁴⁰.

1990’lı yıllardan itibaren çalışma hayatında esnekliğin yaygınlaşmasıyla birlikte kamu personel rejimi uygulamasında etken bir olgu olan alt işverenlik, literatürde “*despotik emek rejimi*” olarak kavramsallaştırılmaktadır. Türk kamu personel rejimindeki ilk örneğini 1988 yılında yardımcı hizmetler sınıfında temizlik ve bahçe bakımı ile ilgili işlerde görülmektedir. “*KİT’lerdeki personel sayısının sınırlı tutulmasıyla yeni eleman alınmayışı ya da sınırlı sayıda eleman alınışıyla yaygın bir alan olarak kullanılmaya başlanmıştır.*”. 1990 yılların ortalarından itibaren yaygınlaşan ve yerel yönetimlerde de uygulanmaya başlayan bu yöntem 2000’li yıllarda belirtilen işler dışında da yaygınlaşmaya başlamıştır. “*2003 yılında çıkarılan bir kanunla hastanelere sözleşmeli “sağlık görevlileri” alınabileceğinin yanında sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfına ilişkin olarak da lüzum görülen durumlarda piyasadan hizmet satın alma yoluna gidilebileceği düzenlenmiştir.*”¹⁴¹.

1- Belediyelerde Alt İşveren İlişkisi

Kamu kesiminde alt işveren uygulaması en yaygın olarak belediyelerde görülmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın 2012 yılında hazırlamış olduğu rapora göre kamuda 585 bin 788 kişi alt işverenler vasıtasıyla çalışmaktadır¹⁴².

¹⁴⁰ Ercan Akyiğit, “Kamu İş Yerlerinde Muvazaalı Alt İşverenlik”, *Sicil İş Hukuku Dergisi*, Sayı:17 2010, s.140.

¹⁴¹ Yener Lütfü Mert, “Kamu Personel Rejimindeki Dönüşümün Halkla İlişkiler Bölümlerindeki Çalışma İlişkilerine Yansıması”, *İlef Dergisi*, <http://ilefdergisi.org/2015/2/2/>, (28.02.2019).

¹⁴² Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, “Alt İşverenlik, Geçici İş İlişkisi ve Uzaktan Çalışma”, (28.02.2019).

Günümüz koşullarınca belediyelerden beklenen hizmetlerin artmış olması ancak eş zamanlı olarak hizmetlere ayrılacak gelirlerde artışın olmaması, belediye gelirlerinin artmaması belediyeleri alt işveren uygulamasına yöneltmiştir.

Belediyelerin asıl iş ve görevleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda "*Belediyelerin Görev ve Sorumlulukları*" başlığı altındaki 14.maddede düzenlenmiştir. Buna göre;

"Belediye, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;

- a) *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, nikah, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konuk evleri açabilirler¹⁴³.*
- b) *(...)(2) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerekteğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine aynı ve nakdî yardım yapar*

¹⁴³ 10/9/2014 tarihli ve 6552 sayılı Kanununun 120.nci maddesiyle, bu bentte yer alan , "gençlik ve spor" ibaresinden sonra gelmek üzere, "orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları (Bu Kanununun 75 inci maddesinin son fıkrası, belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler tarafından, orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları ile Devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım ve onarımı ile tefrişinde uygulanmaz.)" ibaresi eklenmiştir.

ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir¹⁴⁴.

5393 sayılı kanununun 14.maddesinde görüldüğü üzere belediyelerin görev alanları geniş çerçevede tutularak tek tek belirtilmiştir. Temizlik, çöp toplama ve bunların nakil işlerinin belediyelerin asıl işleri kapsamında olduğu yönünde görüş hakimdir¹⁴⁵. Belirtilen hükümde belediyelerin görevlerinin çok geniş tutulması sebebiyle AYM tarafından AY'nın 126 ve 127. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmiştir. Bu hüküm nedeniyle hemen hemen her konuda görevi bulunan belediyelerin görev alanlarını kısmen de olsa sınırlandırmıştır¹⁴⁶.

Belediyelerin sıklıkla alt işverenlere verdikleri işlerden olan temizlik işleri, çöp toplama işleri gibi diğer işler ilgili kanunda da belirtildiği gibi belediyelerin asıl işleri arasında yer almasına rağmen teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektirmediği gibi işletme ve işin gereği olarak alt işverenlere devredilebilmesi ancak bazı durumlarda mümkün olabilecektir. Belediyelerin temizlik ve çöp toplama nakil işlerini alt işverene vermelerinde sağladıkları maliyet avantajı düşük ücretli işçi çalıştırmalarına bağlı olarak iş gücü maliyetlerini azaltmaları durumundan değil; kalite, çabukluk ve verimlilik yoluyla sağlanması halinde mümkün olmalı aksi durumda mümkün olmamalıdır¹⁴⁷.

¹⁴⁴5393 Sayılı Belediye Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, (28.02.2019).

¹⁴⁵ Hande Bahar Aykaç, *a.g.e.*, s.453.

¹⁴⁶ Yusuf Güleşçi, *a.g.e.*, s.169.

¹⁴⁷ Nüvit Gerek ve İlhan Oral, "Belediyelerin Çöp Toplama İşlerini Alt İşverene Vermeleri ve Bunun Yarattığı Sorunlar", *Sicil İş Hukuku Dergisi*, Sayı:1 2006, s.33-35.

Belediyelerde alt işveren çalıştırılmaya başlanmasının ilk olarak temizlik işlerinde olduğu belirtilmektedir. Beyoğlu Belediyesi 1985 yılında, Afyon Belediyesi 1987 yılında ve Adana Belediyesi 1988 yılında temizlik hizmetlerini daha ucuza mal etmek amacıyla alt işverene devretmiştir¹⁴⁸.

Belediyelerin hangi iş ve hizmetlerini alt işverene devredebilecekleri yönünde çeşitli görüşler bulunmaktadır. Bir görüşe göre, maddi sıkıntıları olan ve bu sebeple görev alanına giren kamu hizmetlerini yerine getiremeyecek olan belediyelerin, belli bir gelir-gider dengesi sağlanıncaya ve maddi olanaklarını belli bir ölçüde güçlendirinceye kadar bazı hizmetlerde alt işverenlik ilişkisinin kurulması mümkün olabilmelidir¹⁴⁹.

Başka bir görüşe göre, belediyelerin görev alanında bulunan farklı birçok işin asıl iş kapsamında değerlendirilmesi ve bu işlerin alt işverene verilmesinin yasaklanmasının her zaman kabul edilemeyeceğinden belediyelerde asıl iş kavramı her bir olay yönünden ayrı ayrı ele alınmalıdır. Diğer yandan belediyelerin görevi olan ve birbirinden bağımsız durumdaki işlerin işletmenin ve işin gereği olarak alt işverene verilmesi mümkün görülebileceği gibi asıl işin bir bölümünün alt işverene devredilmesi bakımından kanunda bulunan sınırlandırmanın asıl işin tek ve bir bütün olduğu işlerde geçerli olduğu söylenebilir¹⁵⁰.

03.07.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunundan önceki dönemde yürürlükte olan 5272 sayılı Belediyeler Kanununun 67.maddesi gereği Yüksek mahkeme, vermiş olduğu birçok kararında belediyelerin görev alanında olan işlerden

¹⁴⁸ Yıldırım Koç, “Taşeronluk ve Fason Üretim: Sorunlar, Çözümler” Türk-İş Eğitim Yayınları, Yayın No:61, Ankara 2001, s.4.

¹⁴⁹ Nüvit Gerek-İlhan Oral, *a.g.m.*, s.33-35.

¹⁵⁰ Osman Güven Çankaya – Şahin Çil, “İş Hukukunda Üçlü İlişkiler”, Yetkin Yayınları, Ankara 2011, s.29.

temizlik, çöp toplama, toplu taşıma ve ulaşım gibi işlerin asli işlerden olduğunu bu nedenle alt işverene verilmesinin mümkün olmadığı sonucuna varmıştır¹⁵¹.

5393 sayılı Belediyeler Kanununun “Gelecek Yıllara Yaygın Hizmet Yüklenmeleri” başlıklı 67.maddesinde belirtilen hüküm aşağıda belirtilen şekildedir:

“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 bakımı 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 yapımı 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 mahalli idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir”¹⁵².

Bu hüküm gereğince Yüksek Mahkeme, belediyelerde maddede yer alan temizlik, park, bahçe hizmetleri, bakım onarım gibi işlerin, işletmenin ya da işin gereği teknolojik sebeplerle uzmanlık gerektiren iş olup olmadığına bakılmaksızın ihale yoluyla üçüncü kişilere verilmesini mümkün kılmıştır. Diğer bir ifade ile İş Kanunu’nun ikinci maddesine asıl işin bir bölümünün alt işverene verilmesi konusunda öngörülen sınırlama belediyeler için ortadan kaldırılmıştır. Yargıtay da bu görüş doğrultusunda Belediyeler Kanununun 67.maddesi ile İş Kanununun 2.maddesinin altıncı fıkrasına göre belediyeler kanununda yer alan işleri asıl işleri

¹⁵¹ Hande Bahar Aykaç, a.g.e., s.454-455.

¹⁵² 5393 Sayılı Belediye Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, (03.03.2019).

olarak kabul ederek sınırlama olmaksızın, işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenler koşulu aranmaksızın alt işverene verebileceği yönündeki görüşüyle durumun bir istisna teşkil ettiğini belirtmektedir¹⁵³.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun m.49/8'e göre belediyelerde alt işveren istihdamının özellikle tercih edildiği anlaşılmaktadır. Buna göre;

“Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe giderlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanuni faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir¹⁵⁴.

Belirtilen madde hükmüne göre belediye başkanlarının kamu zararından sorumlu tutulması belediyelerde neredeyse tüm alanlarda alt işverenlere bağlı işçi çalıştırılmasına neden olmuştur. Bununla birlikte belediyelerde uygulanmakta olan ve çalışan sayısının norm kadro esasına göre düzenlenmesine de sınırlama getirilerek bu sistemin bir parçası olmuştur. Özellikle 2016 yılından itibaren alt işveren çalıştırma belediyeler için esas istihdam biçimi haline gelmiştir. Belediye dışında belediyenin bünyesinde olan belediye şirketleri ya da iştiraklerinde de alt işveren işçi çalıştırma

¹⁵³ Yusuf Güleşçi, a.g.e., s.170-171.

¹⁵⁴ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, (03.03.2019).

oldukça yaygındır. Bunun nedeni olarak 4734 sayılı KİSK'in belediye iştiraklerine piyasa şirketi gibi belediye ihalelerine girme zorunluluğu getirmesidir¹⁵⁵.

2- Hastanelerde Alt İşveren İlişkisi

Kamu hizmeti sunan hastaneler işlerinin bir kısmını alt işverene vererek dışsallaştırmaktadır. Bu şekilde kaynaklarını etkin kullanarak kendilerinin asıl görevi olarak tıbbi hizmetler üzerine yoğunlaşmaktadırlar¹⁵⁶.

Türkiye'deki sağlık alanında yaşanan dönüşümlerin iki çıkış noktası vardır. Birinci ve en önemli olan çıkış noktası 5 Haziran 1961 yılında yürürlüğe giren 224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun olup bu kanunla yaygın, sürekli, entegre, kademeli, il içinde bütünleşmiş bir yapı anlayışıyla sağlık evleri, sağlık ocakları, il ve il hastaneleri şeklinde düzeleme yapılmıştır¹⁵⁷.

Türkiye'deki sağlık sisteminin liberal bir model çerçevesinde tekrar düzenlenmesi Dünya Bankası ile yapılan ortak projelere dayanarak 1980'lerden bu yana uygulanmaktadır. 1980'li ve 1990'lı yıllardan başlayarak neoliberal sağlık reformu konusunda önemli adımlar atılmıştır. Ancak, reformun nihai sonuçlarına ulaştırılması 2000'li yıllara kadar uzamıştır¹⁵⁸

¹⁵⁵ İpek Özkal Sayan, "Türkiye'de Kamuda Taşeron İşçi İstihdamı: 696 Sayılı KHK'ya İlişkin Bir Değerlendirme", Emek Araştırma Dergisi (GEAD), Cilt:9, Sayı:14, Aralık 2018, s:56.

¹⁵⁶ Berna Gökçen Ayan, "Dış Kaynaklardan Yararlanma Yaklaşımı Olarak Türkiye'deki Kamu Kurumlarında Alt İşverenlik Uygulamaları", Yüksek Lisans Tezi, Aydın 2010, s.55.

¹⁵⁷ Ahmet Miraç Sönmez, "Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde Yardımcı Hizmetler Sınıfında Alt İşverenlik: Sağlık Bakanlığı Üzerine Bir Araştırma", (Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yönetim Bilimleri Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi), Ankara 2011, s.99.

¹⁵⁸ Faruk Ataay, "Sağlık Reformu ve Yurttaşlık Hakları", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 41, 2008, Sayı: 3, s.169-184.

Sağlık sektöründe alt işverenliğin işçilere yansımaları; hastanelerde maliyetlerin düşürülmesi, esnekliğin artırılması, hizmet kalitesinin iyileştirilmesi temelinde dış kaynak kullanılmasının ekonomik ve stratejik bir gereklilik olduğu kararına varılmış olup, bu durum sağlık reformu şeklinde yorumlanmıştır¹⁵⁹.

DİSKAR'ın yapmış olduğu araştırmaya göre Sağlık Bakanlığı'na bağlı hastanelerde hemşire, tıbbi sekreter, laborant, hasta bakıcı, radyoloji teknisyeni gibi sağlık çalışanlarının yapılan ihalelerle alt işveren şirketler aracılığıyla çalıştırıldığı belirtilmiştir. Üniversite hastaneleri ile birlikte kamu sağlık kurum ve kuruluşlarında çalışan alt işveren sağlık işçisi sayısının yıldan yıla artış gösterdiği gözlemlenmiştir. Ayrıca araştırmaya göre sağlık alanı başta olmak üzere eğitim ve yerel yönetimler gibi kamu kurum ve kuruluşlarında alt işveren şirketlerinde çalışan işçi sayısı son 10 yılda büyük artış göstermiştir¹⁶⁰.

Sağlık Bakanlığı'na bağlı kamu kurum ve kuruluşları özelleştirme sürecinde, bir takım hizmetleri dışarıdan satın almaya başlamıştır. Satın alınan hizmetler genelde hastanelerde olup bedeli döner sermayeden karşılanmak üzere destek hizmetleri olan temizlik, güvenlik, yemek gibi hizmetler ile başlamıştır¹⁶¹.

Kamu sektöründe istihdam edilen alt işveren işçilerinin önemli bir kısmı sağlık sektöründedir. Asıl hizmet olan sağlık hizmetlerinin de satın alma ile yapılabilmesinin öne 2004 yılında yapılan bir düzenleme ile açılmıştır. Dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Ömer Dinçer tarafından cevaplanan soru önermesine göre 2009

¹⁵⁹ Ahmet Miraç Sönmez, *a.g.m.*, s.100.

¹⁶⁰ Gülçün Taşkiran, "Taşeron İşçilerde Örgütlenme Sorunları: Sağlık İşçileri Üzerine Bir Araştırma", III. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu (24-25 Ekim 2011) Kocaeli-Poster Bildiri, <http://www.sosyalhaklar.net/2011/bildiri/taskiran.pdf>, (27.03.2019), s.6.

¹⁶¹ Aytül Çolak, *a.g.m.*, s.1012.

yılında sağlık sektöründe istihdam edilen alt işveren işçilerinin sayısı 108 bin kişidir¹⁶².

3- Kamu İktisadi Teşebbüslerinde (KİT'lerde) Alt İşveren İlişkisi

KİT yani Kamu İktisadi Teşebbüsü, genel anlamda kamusal kaynakları kullanmakla birlikte ekonomik alanda faaliyet gösteren devlet kuruluşlarını ifade etmektedir¹⁶³.

Kamu kurum ve kuruluşlarında alt işverenliğin uygulandığı diğer bir alan da KİT'lerdir. Hizmet alımı adı altında maliyetleri azaltmak amacı ile kadrolu işçi istihdam edilmemeye başlandığı görülmektedir. Emekli olan ya da işten ayrılan işçi yerine kamuda işçi alınmaması, ihtiyacın hizmet alım ihaleleriyle alt işverenlere bırakılması sonucunu doğurmuştur¹⁶⁴.

KİT'ler için hizmet alımları, her yıl yayımlanan Genel Yatırım ve Finansman Kararnamesi'ne dayanmaktadır. 2019 yılına ait Genel Yatırım ve Finansman Programına göre uygulanacak olan strateji ve yöntemlerin belirlenmesi 186 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararı ile 17 Ekim 2018 tarihinde yayımlanmıştır. Bu karara göre 2019 yılı içerisinde KİT'lerde istihdam edilecek personel sayısına ilişkin atama ilkeleri belirlenerek yeni göreve başlayacak sözleşmeli personele 3 yıl görev değiştirememeye yasağı getirilmiştir. Ayrıca 186 sayılı kararda zorunlu istihdamlarda sınırlamaların

¹⁶² Gös.Yer.

¹⁶³ Kamu İktisadi Teşebbüsü, https://tr.wikipedia.org/wiki/Kamu_İktisadi_Tesebbusu (29.03.2019).

¹⁶⁴ Ali Kemal Sayın, "Türk Hukukunda Alt İşveren Uygulaması: Kamu Kuruluşlarının Personel Çalışmasına Dayalı Hizmet Alımlarında 6552 Sayılı Kanunun Getirdiği Yeni Yaklaşımlar", Sosyal Siyaset Konferansları, Sayı:69, <http://dergipark.gov.tr/iusskd>, (29.03.2019), s.70-71.

olmayacağı, emekli personel istihdam edilmeyeceği ve personel alımlarının sınavla yapılacağı gibi unsurlara da yer verilmiştir¹⁶⁵.

D- KAMU KESİMİNDE ASIL İŞVEREN ALT İŞVEREN İLİŞKİSİNDEKİ MUVAZAA

Muvazaa, bir sözleşmede tarafların üçüncü kişileri aldatma yoluyla kendi iradelerine uymayarak, aralarında hüküm ve sonuç meydana getirmeyen bir görünüş yaratmak amacıyla oluşturulan anlaşma olarak tanımlanmaktadır¹⁶⁶. Bir işlemde muvazaadan söz edebilmek için öncelikle şu hususların bulunması gerekmektedir. a) Üçüncü kişileri aldatmak için yapılmış “görünürdeki işlem” b) Yapılan görünürdeki işlemin taraflar arasında hükümsüz sayılacağı “muvazaa anlaşması” c) Sözleşmede tarafların gerçek iradelerine uyan “gizli işlem”. Alt işveren ilişkisinde tarafların konu olan muvazaalı işlemi sadece üçüncü kişileri kandırmak amacıyla yaptıklarını ve yapılan anlaşmanın kendi içlerinde hükümsüz olacağını anlaşmaları gerekir. Muvazaalı işlem, sözleşmedeki asıl amacın gizlenerek, kasıtlı olarak üçüncü kişileri aldatmak amacı ile taraflar arasında görünürde işlemin yapılmış olmasıdır.¹⁶⁷.

Alt İşverenlik Yönetmeliği m.3-g göre muvazaa tanımı aşağıda belirtilen şekilde yapılmıştır;

“İşyerinde yürütülen mal veya hizmet üretimine ilişkin asıl işin bir bölümünde uzmanlık gerektirmeyen işlerin alt işverene verilmesini, daha önce o

¹⁶⁵ 2019 Yılı Genel Programı Yayınlandı, <http://www.kamudanhaber.net/guncel/2019-yili-genel-yatirim-ve-finansman-programi-yayinlandi-h382527.html> , (01.04.2019).

¹⁶⁶ Osman Güven Çankaya, “Türk İş Hukukunda Alt İşveren Kavramı, Uygulamada Asıl İşveren – Alt İşveren İlişkilerinden Doğan Bazı Sorunlar”, Kamu-İş Dergisi, Cilt:6, Sayı:4, 2002, s.11.

¹⁶⁷ Hande Bahar Aykaç, a.g.m., s.353; Osman Güven Çankaya, a.g.m., s.11.

işyerinde çalıştırılan kimse ile kurulan alt işverenlik ilişkisini, asıl işveren işçilerinin alt işveren tarafından işe alınarak hakları kısıtlanmak suretiyle çalıştırılmaya devam ettirilmesini, kamusal yükümlülüklerden kaçınmak veya işçilerin iş sözleşmesi, toplu iş sözleşmesi yahut çalışma mevzuatından kaynaklanan haklarını kısıtlamak ya da ortadan kaldırmak gibi tarafların gerçek iradelerini gizlemeye yönelik işlemleri ihtiva eden sözleşmeyi ifade eder.”¹⁶⁸

Kamu işyerlerinin yaptığı hizmet alım sözleşmeleri ile diğer alt işverenlerle alt işverenlik ilişkisi oluşturulmaktadır. Ancak son zamanlarda yargıyı meşgul eden konuların başında kamu işverenleriyle alt işverenlerin yaptığı muvazaalı işlemler gelmektedir. Yaşanan bu durumun asıl nedeni; kamu işverenlerinin yardımcı işlerinde ya da asıl işin bir bölümünde görev vermek istedikleri işçileri, kendi ortaklıklarının olduğu işletmeler aracılığıyla temin ettiklerinden kaynaklandığı görülmektedir¹⁶⁹.

Belediyeler, sağlık kuruluşları ve diğer kamu işyerleri tarafından işçi temini amacıyla hizmet alım sözleşmelerinin kullanıldığı ve bu nedenle de çoğu zaman alt işverenlik ilişkisi kuralları ile uyumadığı öğretilmektedir.¹⁷⁰ Kamu işyerlerinde alt işverenlik ilişkisinde muvazaalı olup olmadığının belirlenmesinde, alt işverenlik ilişkisinin işin devri olacak şekilde mi yoksa işçi teminine dayanılarak mı kurulduğu ölçütü esas alınır. Buna göre alt işverenlik ilişkisinde işin devri ya da işçi temini durumlarından söz edilmektedir. Kurulan alt işverenlik ilişkisinin temelinde "iş devri" amacı olmalıdır. Nitekim hizmetin görülmesi adına hizmet alımına dayandırılarak yapılacak personel alımı diğer ifadeyle "işçi temini" farklı kavramlarıdır¹⁷¹.

¹⁶⁸ Alt İşverenlik Yönetmeliği, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/09/20080927-6.htm>, (02.04.2019).

¹⁶⁹ Nusret Bedük, *a.g.m.*, s.177.

¹⁷⁰ Yusuf Güleşçi, *a.g.e.*, s.183.

¹⁷¹ Ercan Akyiğit, "Alt İşverenlik ve Benzer İlişkilerden Farkı", *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Cilt:22, Ankara Kasım2009-Şubat 2010, s.96-97.; Sarper Süzek, *İş Hukuku*, s.159.; Sarper Süzek, "Muvazaalı Alt İşveren İlişkisi", *Legal İSGHD*, 2010, s.942.; Talat Canbolat, "Türk İş Hukukunda Asıl İşveren – Alt İşveren İlişkileri", İstanbul 1992, s.79.

Sözleşmelerde işçi temin etmek amacıyla kurulan alt işveren ilişkisinin geçersiz olması belirtilmiştir. Ancak kamu işyerlerinde; yeterli kadronun verilmemesi, bütçe kısıtları, mevcut olan personellerinin hizmet görmede yetersiz kalması gibi nedenlerle "işçi temini" amacıyla hizmet alımı yani alt işverenlik sözleşmelerine başvurulmaktadır.¹⁷² Bir görüşe göre, kamu işverenlerini bu uygulamaya iten neden hizmette olan ihtiyacın artmasına rağmen kendilerine yeni kadroların tahsis edilmemesidir. Bu sebeple bu hizmet alım ihaleleri kamu işverenleri veya işyerleri bakımından bir nevi işçi temini amacı gütmektedir¹⁷³. Bir diğer görüşe göre, kamu işyerlerinde hizmet alımına dayanan sözleşmeleri İş Hukuku açısından değerlendirdiğimizde uygulamanın yanlış olduğu belirtilmektedir. Bunun sebebi: kamu kurumlarına uzun yıllardan bu yana işçi alınmamasıdır. Kamu işyerlerinden işçi açıklarını hizmet alımı ile kapatması istenmektedir. İhtiyaç duyulan işçiler ve eleman açıkları bu şekilde hizmet alımı yoluyla kapatılmaya çalışılmaktadır. Ancak alt işverenlik uygulamasında belirli bir işin alt işverene verilmesi söz konusudur¹⁷⁴.

Belirtilen bu durum için Belediyeler örnek teşkil etmektedir. Hizmet olarak yerine getirmekte sorumlu oldukları işler için işçi temini amacı ile hizmet alım sözleşmesi yaparak alt işveren üzerinden işçileri çalıştırmaktadır¹⁷⁵. Alt işverenlik ilişkisinin en çok görüldüğü kamu kurum ve kuruluşlarından olan belediyeler, birçok alanı kapsayacak şekilde hizmet verdiklerinden dolayı sağladıkları bu hizmetlerin pek çoğunu ihale yolu ile alt işverene vermektedirler.

Belediyelerin verdikleri hizmetlerin birçoğunda hiçbir teknik ve alt yapısı olmadan şirket kurarak, kamu ihalelerine katılıp iş aldıkları görülmektedir. Yargıtay'a intikal eden bir davada verilen karar şu şekildedir:

¹⁷² Nusret Bedük, *a.g.m.*, s.178.

¹⁷³ Mahmut Kabakçı, *Hizmet Alım Sözleşmelerinin İş Hukuku Uygulaması Bakımından Değerlendirilmesi*, Sarper Süzek'e Armağan, Cilt:1 Ankara 2011, s.119.

¹⁷⁴ Talat Canbolat, *a.g.e.*, s.79.

¹⁷⁵ Hande Bahar Aykaç, *a.g.m.*, s.39.

“Davalı şirketin Belediye Başkanlığı’nın asıl işlerinden olan ve 5393 sayılı yasa uyarınca verilebilen temizlik işini ihale ile aldığı, bu şekilde asıl alt işveren ilişkisinin kurulduğu anlaşılmaktadır. Ancak temizlik işini alan şirket dava dışı Trabzon Belediye Başkanlığı tarafından kurulmuştur. En büyük hissedarı belediye olup, şirket yönetiminde belediye çalışanları bulunmaktadır. Davacı ise üstlenilen temizlik işi dışında çalıştırılmıştır. Temizlik işi dışında belediyenin diğer işlerinde çalıştırılan davacı işçi, temizlik işinin ihale edileceği ve davalı şirketin üstlendiği işin bitimine 2 gün kala temizlik işinde görevlendirilmiş, temizlik hizmeti ihalesini başka bir taşeronun alması üzerine de yeni taşeronda çalışmayı kabul etmeyen davacı işçinin iş sözleşmesi feshedilmiştir. Davacı işçi üstlenilen hizmet dışında asıl veya yardımcı başka işte çalıştırıldığı gibi davalı şirketin diğer Belediye tarafından yönetilmesi nedeni ile üstlendiği mal veya hizmet üretimi için belirli bir organizasyona, uzmanlığa ve hukuksal bağımsızlığa sahip olmadığı, Belediye Başkanlığı için hizmet yerine işçi teminine aracılık ettiği, bu anlamda davalı ile dava dışı Belediye Başkanlığı arasında asıl alt işveren ilişkisinin bulunmadığı sabittir. Davacı işçi başlangıçtan itibaren davalı Belediye Başkanlığı’nun işçisi ve bir vekil aracılığı ile dava açmadığı dikkate alınarak husumette yanıldığı kabul edilmeli, dava dilekçesi asıl işveren Belediye Başkanlığı’na tebliğ edilerek ve davaya dahil edilerek sonucuna göre karar verilmelidir. Yazılı şekilde davanın gerçek işveren olmayan davalı şirket hakkında kabulü hatalıdır.”¹⁷⁶.

Yargıtay’ın vermiş olduğu karardan da görüleceği üzere belediyelerin kendi kurdukları şirketlerle işçi çalıştırmasını işçi temini olduğu şeklinde kabul etmektedir.

Kamu işyerlerinde yapılmış olan tüm alt işveren ilişkilerinde amacın "işçi temini" olduğunu kabul etmek doğru bir yaklaşım olmayacaktır. 4857 sayılı İK’da yer

¹⁷⁶ Yargıtay 9.H.D., 20.09.2010, E.30244/2010, K.24328/2010, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Sayı:29, 2011/2, s.467-470.

alan şartlar doğrultusunda hizmet alım sözleşmelerinin yapılması ve muvazaa olmaması durumunda yapılan sözleşme alt işverenlik niteliği taşıyacaktır¹⁷⁷.

İşçi temini amacıyla yapılan hizmet alım sözleşmelerinde yaşanan muvazaa halleri bulunmaktadır. Bu muvazaa durumlarını ayrı ayrı ele almak yararlı olacaktır.

1- Asıl İşveren Kamu Kesimi İşçilerinin Alt İşverene Verilen İşte De Çalışması

Hizmet alım sözleşmesiyle kamu işyerleri tarafından alt işverene verilmiş olan işte alt işveren işçilerinin dışında kamu işçisi de çalışıyor ise bu durumda kurulan alt işverenlik ilişkisinin işçi temini amacı ile yapıldığını gösterir.¹⁷⁸ Sonuç olarak oluşan bu durumda alt işveren ilişkisi geçersizdir.

2- Kamu İşverenin Alt İşveren İşçilerinin Koordinasyon ve Denetimini Aşan Yetkilere Sahip olması

Kamu kurumlarının alt işverene vermiş olduğu işle ilgili denetleme, işçi sağlığı ve güvenliği ve iş organizasyonunun gereği olarak bazı denetim ve koordinasyon yetkilerine sahiptir. Bu yetkilere sahip olması muvazaa bulunduğu anlamına gelmez¹⁷⁹. Ancak kamu kurumunun ya da kuruluşunun denetim ve koordinasyon yetkileri dışında alt işveren işçilerine karşı işveren yetkilerini kullandığı durumlarda

¹⁷⁷ Mahmut Kabakçı, *a.g.e.*, s.96.

¹⁷⁸ Gös.Yer.

¹⁷⁹ Yusuf Güleşçi, *a.g.e.*, s.187.

"işçi teminine" gidildiğinden kurulan alt işveren ilişkisinin muvazaalı olduğu söylenebilecektir¹⁸⁰.

3- Kamu Kesimindeki Alt İşverenlerin Değişmesine Rağmen İşçisinin Kesintisiz Olarak Çalışmasını Sürdürmesi

Kamu işyerlerinde alt işverenlerin değişmesi durumunda bile işçinin, alt işveren işçisi olarak çalışmaya devam etmesi çoğunlukla karşılaşılan ve yaşanan bir durumdur. Uygulamada en geç yılda bir yenilenen ihalelerle alt işverenler değiştiği halde işçiler kesintisiz çalışmaya devam ettiklerinden çoğu zaman hangi alt işverenin işçisi olduğunu bilememektedirler¹⁸¹. Ancak bu kesintisiz çalışma işlemin muvazaalı kabul edilmesi için yeterli değildir. Önemli olan nokta kesintisiz şekilde çalışmanın alt işverenden mi yoksa asıl işverenden mi talep edildiğidir. Alt işveren ihaleyi tekrar alması durumunda mevcut işçilerle çalışmasına devam etmek isteyebilir. Bu noktada muvazaadan söz etmek mümkün değildir. Ancak asıl işverenin yani kamu kurum ve kuruluşundan mevcut işçilerle çalışılması için bir istek geliyor ise veya bu konuda zorlama söz konusuysa muvazaadan söz edilmektedir¹⁸².

Yargıtay'ın konu ile ilgili olarak aldığı karar İK m.6 gereğince işyeri devri hükümlerince uygulanmasına karar vermiştir. İlgili karara göre;

“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 durumunun işyeri devri niteliğinde olup olmadığının tespiti ile hukuki sonuçlarının belirlenmesi önemlidir.

¹⁸⁰ Talat Canbolat, *a.g.e.*, s.80.

¹⁸¹ Nusret Bedük, *a.g.m.*, s.177.; Sarper Süzek, *İş Hukuku*, s.159.

¹⁸² Mahmut Kabakçı, *a.g.e.*, s.108.

Alt işverenlerin değişiminde olması gereken, süresi sona eren alt işverenin işyerinden ayrılması yanında 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 iş yeri devrinin kabulünü gerektirir. İşyeri devrinde de devralan işveren kendi dönemindeki süre ve devraldığı işverende gerçekleşen işçi alacaklarından, devreden işveren de kendi dönemindeki işçilik alacaklarından sorumludur. Sonuç olarak, işçinin asıl işverenden alınan iş kapsamında ve değişen alt işverenlere ait işyerinde ara vermeden çalışması halinde işyeri devri kurallarına göre çözüme gidilmesi yerinde olur. Bu durumda değişen alt işverenler işçinin iş sözleşmesini ve doğmuş bulunan işçilik haklarını devralmış sayılır. İş sözleşmesinin tarafı olan işçi veya alt işveren tarafından bir fesih bildirim yapılmadığı sürece iş sözleşmeleri değişen alt işverenle devam edeceğinden, işyerinde çalışması devam eden işçinin feshe bağlı haklar olan ihbar ve kıdem tazminatıyla izin ücreti talep koşulları gerçekleşmiş sayılmaz.”¹⁸³

4- İhale İle Kamu İşvereninden İş Alan Alt İşverenin Üstlendiği İş İçin Gerekli Araç ve Donanımı Asıl İşverenin Karşılması

Alt işverenin kamu kesiminden devraldığı işi kendi araç ve donanımları ile yapması gerekmektedir. İşin teknolojik ya da uzmanlık gerektiren nedenlerden dolayı alt işverenlik sözleşmesi oluşturularak, alt işverenin sadece işçi görevlendirdiği gerekli tüm araç ve donanımların kamu kurum ve kuruluşu olan asıl işverence karşılandığı durumlarda işçi temini amacı taşıyan bir ilişki mevcut olduğundan kurulan alt işverenlik ilişkisi muvazaalı hale gelmiş olacaktır¹⁸⁴.

¹⁸³ Yargıtay 9.H.D., 11.07.2011, E.2010/47920, K.2011/23320.; Şebnem Gedik Akbaş, *a.g.m.*, s.71.

¹⁸⁴ Yusuf Güleşçi, *a.g.e.*, s.189.

E- KAMU KESİMİNDE ALT İŞVEREN İLE BİRLİKTE SORUMLULUK

4857 sayılı İş Kanunu'nun m.2/6'da;

*“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.”*¹⁸⁵

şeklinde belirtilerek ilgili maddede asıl işveren olarak kabul edilen kamu kurumları, iş sözleşmesi hükümlerinden, işyeriyle ilgili yasal düzenlemelerden alt işveren işçilerine karşı alt işveren ile birlikte sorumlu tutulmuştur¹⁸⁶.

Birlikte sorumluluk esasının öngörülmesinde, kanun koyucunun alt işverenlerin maddi anlamda güçsüzlüklerini göz önüne alarak alt işveren işçilerinin korunması amacıyla asıl işvereni de alt işveren ile birlikte sorumlu tutarak alt işveren işçilerine güvence sağlamıştır. Aynı zamanda kamu kurum ve kuruluşlarının da alt işveren seçimlerinde daha dikkatli ve özenli olmaları amaçlanmıştır. Maddi anlamda güçsüzlüğü olmayan alt işverenlere nadir de olsa rastlanılması genel anlamda işçilerin korunması amacını ortadan kaldırmamıştır. Kanun koyucunun alt işverenin

¹⁸⁵ R.G., T.22.05.2003, S.25134, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/06/20030610.htm> (06.04.2019).

¹⁸⁶ R.G., T.22.05.2003, S.25134, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/06/20030610.htm> (06.04.2019).

güçsüzlüğü karşısında asıl işvereni de sorumlu tutarak bulduğu çözümü alt işveren işçilerine karşı hakkaniyet ve adaletli davranışları da göz önünde tutarak yararlanma olgusunu yönlendirici bulmuştur¹⁸⁷.

Kamu kurum ve kuruluşu olan asıl işverenin alt işveren işçilerinin alacak haklarından dolayı sorumlu olabilmesi için öncelikle taraflar arasında İş Kanunu'nun 2.maddesi gereğince geçerli olarak kurulmuş ve muvazaaya dayanmayan bir alt işveren ilişkisinin bulunması gerekmektedir. Eğer alt işveren ilişkisinde muvazaalı işlem bulunuyorsa ya da kanuna aykırı ise alt işveren işçisi sözleşme tarihinden başlayarak asıl işveren işçisi şeklinde kabul edilecektir. Aynı zamanda tüm isteklerini sadece asıl işverene karşı belirtebilecektir¹⁸⁸.

Asıl işverenin alt işveren ile birlikte sorumluluğu bağımsız değildir. Asıl işveren ile alt işverenin birlikte sorumluluğunda; asıl işverenin sorumluluğu alt işverenin işçilerine karşı olan sorumluluğu ile sınırlı tutulmuştur. Asıl işverenin sorumluluğu, alt işverenin işçilerine karşı yükümlülüklerini yerine getirmemesinden dolayı kaynaklanan sorumluluktur. Bu duruma göre, alt işveren kendi işçileri için işveren olup işçilerinin haklarını yerine getirmemesi durumunda asıl işverenin müteselsil sorumluluğu doğacaktır¹⁸⁹.

İK m.2/6'ya göre asıl işveren olarak kabul edilen kamu kurumları, iş sözleşmesi hükümlerinden, işyeriyle ilgili yasal düzenlemelerden alt işveren işçilerine karşı alt işveren ile birlikte sorumlu tutulmuştur. Öğretide yer alan birlikte sorumluluk müteselsil sorumluluk anlamına gelmektedir. Müteselsil sorumlulukta borçlulardan

¹⁸⁷ Hülya Yılmaz, “*Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisinin Sınırları*”, (Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Özel Hukuk Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 2010, s.33.

¹⁸⁸ Yusuf Güleşçi, *a.g.e.*, s.197.

¹⁸⁹ Ünal Narmanlıoğlu, “*Asıl İşveren Alt İşveren İlişkilerinden Doğan Sorumluluklar*”, Alt İşveren İlişkilerinden Doğan Sorumluluklar, Türk İş Hukukunda Üçlü İlişkiler, Legal Vefa Toplantıları (II), Prof. Dr. Nuri Çelik'e Saygı, s.70.

her biri borcun tamamından sorumludur ve alacaklı borçluların hepsinden borcun tamamını isteyebilir¹⁹⁰.

Müteselsil sorumlulukta, alacaklının borcun tamamını her bir borçludan isteyebildiği ve borcun tamamının ödenene kadar borçluların tamamı sorumludur. Müteselsil sorumluluğun özelliği, birden fazla kişinin aynı borçtan ve borcun tamamı için sorumlu olmasıdır. Aynı zamanda borç herhangi bir borçlu tarafından ifa edildiğinde borç sona ermekte ve diğer borçlular da borçlarından kurtulmaktadırlar. Müteselsil sorumlulukta sorumlular ya da borçlular arasında bir öncelik sonralık ilişkisi bulunmamaktadır. Alacaklı alacak hakkının tamamını veya bir kısmını sorumluların tamamından, birkaçından ya da yalnızca birinden talep edebilir. Bu talebini aynı anda ya da ard arda yapabilir. Aynı zamanda alacaklı, borcunu herhangi bir borçludan talep eder ve borçlu borcunu ödemezse alacaklı diğer borçlulardan borcun ifasını isteyebilir. Borcun tamamı ödenene kadar tüm borçluların sorumluluğu devam eder¹⁹¹.

Müteselsil sorumluluk açıklamasına göre, alt işveren işçisi, alacak hakkını ya da haklarını müteselsil sorumlu olan asıl işveren ve alt işverenden her ikisinden birlikte isteyebileceği gibi ayrı ayrı da talep edebilir. Kamu işvereni olarak asıl işveren ya da alt işverenden herhangi biri borcunu ifa eder ise diğer işveren de işçiye karşı borcundan kurtulmuş olacaktır. Ancak işçi alacağını işvereninden alamayan alt işveren işçisi doğrudan asıl işverene başvurarak borcun ifasını talep ettiğinde ve asıl işverenin de borcunu ödememesi halinde dava ve icra takibi yoluna gidilebilmektedir¹⁹².

¹⁹⁰ Seracettin Göktaş, “Asıl İşverenin İş Güvencesi hükümleri Yönünden Sorumluluğu”, *Sicil İş Hukuku Dergisi*, Sayı:27, 2012, s.58.; İbrahim Aydın, *Türk İş Hukukunda Alt İşveren (Taşeron) İlişkisi ve Muvazaa Sorunu*, Seçkin Yayıncılık, 2.Baskı, Ankara 2012, s.173.

¹⁹¹ Hande Bahar Aykaç, *a.g.m.*, s.272-273.

¹⁹² Hande Bahar Aykaç, *a.g.m.*, s.273-274.; Şebnem Gedik Akbaş, *a.g.m.*, s.73-74.

Müteselsil sorumluluk, kamu kurumu tarafından alt işverene işin verilmesiyle başlamaktadır. Alt işveren işçisinin ölümü halinde mirasçılara karşı birlikte sorumluluk durumuna dönüşmektedir. Ayrıca asıl işveren alt işveren arasındaki müteselsil sorumluluk emredici nitelikte olup, sorumsuzluk anlaşması düzenlenerek sorumluluktan kurtulamazlar¹⁹³.

Alt işveren işçisinin alacağını asıl işveren veya alt işverenden alması durumunda diğer işveren de borçtan kurtulmaktadır. Böyle bir durumda yapılan ödeme sebebi ile asıl işverenin alt işverene rücu etme hakkı vardır. Asıl işveren durumundaki kamu kurumları alt işveren işçilerine yaptıkları fazla ödemeyi alt işverenden faiziyle birlikte isteyebilir. Ancak muvazaalı bir asıl işveren alt işveren ilişkisi bulunuyorsa rücu hakkından söz edilememektedir¹⁹⁴.

¹⁹³ Gös.Yer.

¹⁹⁴ Nusret Bedük, *a.g.m.*, s.201.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

IV- UYGULAMADA KARŞILAŞILAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Alt işverenlik konusuna genel olarak bakıldığında iki temel yaklaşımdan bahsedilmektedir. İlk yaklaşıma göre 1980’li yıllardan sonra özellikle ekonomik ve teknolojik değişimlerin/gelişimlerin ortaya çıkardığı küresel rekabet altında işletmelerin sistem içinde kalarak varlıklarını sürdürebilmeleri için gereklilik olarak alt işverenlik ortaya çıkmıştır. İkinci yaklaşıma göre ise küreselleşmenin sonucunda ucuz ve sendikasız iş gücü amacıyla oluşturulan ve çalışan işçilerin kazanımlarını ortadan kaldıran çalışma modeli olarak ortaya çıkmıştır. Her iki görüşe göre ortaya atılan tezlerde gerçeklik var olmuştur¹⁹⁵.

A- ALT İŞVEREN UYGULAMASININ GEREKLİLİĞİ

Ekonomik ve teknolojik gelişmeler doğrultusunda 1980’li yıllardan itibaren mal üretimi ya da hizmet sunumunda işletmeler, organizasyonlarında yeni yöntem arayışlarına girmişlerdir. Küreselleşme ile birlikte ekonomik kriz ve küresel pazarda yer edinebilmek adına rekabet şartlarına uyumlu yöntemler takip ederek uygulamaya başlamışlardır. Belirtilen bu süreçte işletmelerin esneklik aracı olarak üretimi ve istihdamı dışsallaştırma yöntemlerine başvurduklarını görmekteyiz¹⁹⁶. 1980’li yıllardan başlayarak dış kaynak kullanma veya bir diğer ifade ile uzaklaştırma stratejileri ile istihdam edilenler dışsal işgücünü oluşturmuşlardır. Dışsal işgücünde

¹⁹⁵ Muzaffer Koç, “Kamuda Bir İstihdam Modeline Dönüşen Alt İşverenlik”, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, Cilt:4, Sayı:2, Eylül 2016, s.80.

¹⁹⁶ Ali Güzel, *a.g.m.*, s.33.

işçiler işletmede istihdam edilmemektedir. Başka firmalarda, istihdam bürolarında veya alt işverende çalışmaktadırlar. İşletmenin uzmanlık gerektiren ya da sıradan faaliyetleri için uzaklaştırmak istedikleri işleri yerine getirmektedirler¹⁹⁷.

Küresel ekonomik gelişmelerin işletmeleri gittikçe artan rekabete sürüklemesi firmaların ayakta kalabilmelerini zorlaştırmıştır. Firmalar, varlıklarını sürdürerek küresel rekabette yer alabilmek için tüketici talepleri olan mal ya da hizmetleri tüketicinin satın alabileceği düzeyde makul bir fiyatla pazara sunmak aynı zamanda müşteri memnuniyeti gözetecek ölçüde kaliteli üretmek olmak zorundadırlar. Küresel rekabetin bu tehdidi ile mal veya hizmet üreten tüm firmalar karşı karşıya kalmışlardır. Bu durumda küresel rekabet kamu hizmetlerini de etkilemektedir. Çünkü Türkiye’de kamu, siyasi kimlik ve otoritenin dışında aynı zamanda mal veya hizmet üreten bir işletmedir. Buna bağlı olarak diğer firmalar gibi aynı ekonomik gerçeklere ve rasyonelitelere sahip olmak durumundadır. Bunun sonucu olarak özel sektörün başvurduğu ve uyguladığı alt işverenlik kamu hizmetleri ve kamusal üretimler yapılırken kamu işverenin de başvurduğu uygulama haline gelmiştir¹⁹⁸.

Alt işverenlik uygulaması bazı mecburiyetlerin sonucu olarak kullanılan yöntemdir. Kamu işyerleri için bu mecburiyetlerin neler olduğuyla ilgili en temel olanlarını şu şekilde belirtmek mümkündür¹⁹⁹:

- Her işi kendi yapmak zorunda olan kamu işyerleri, yeni teknolojiler ve küreselleşme ile artan rekabet sonucunda bazı hizmetlerin görülmesi için konusunda uzmanlaşmış firmalardan satın alarak maliyet ve zaman tasarrufu

¹⁹⁷ Aytül Çolak, *a.g.m.*, s.1005.

¹⁹⁸ Süleyman Eryiğit, *Kamu İş Yerlerinde Alt İşveren Uygulamasının Doğurduğu Sorunlar ve Çözüm Arayışları Seminer Çalıştayı Takdim Konuşması*, <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/altisverenkitap.pdf>, (10.05.2019), s.2.

¹⁹⁹ Ekrem Yüce, *Kamu İş Yerlerinde Alt İşveren Uygulamasının Doğurduğu Sorunlar ve Çözüm Arayışları Seminer Çalıştayı Takdim Konuşması*, <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/altisverenkitap.pdf>, (10.05.2019), s.8.

ile üretimde etkinlik ve kalite artışı meydana gelecektir. Böylece işletmeler kendi uzmanlık alanlarında tüm enerjilerini kullanarak rekabet gücünü arttıracaklardır. Bu durumda piyasalardaki artan uzmanlık alt işverenliği gerekli kılmaktadır²⁰⁰.

- Küreselleşmenin etkisiyle kamu ekonomisinin küçülerek kamu kurumlarının bazı faaliyet alanlarını terk ettiği görülür. Bu durumla birlikte kamu işletmeciliğinin teknolojisini yenileyemediği ve istihdam oluşturamadığından yerine getirme zorunluluğu bulunan bazı faaliyetleri için dışarıdan hizmet satın aldığı görülmektedir²⁰¹.
- Maliyetlerin yüksek olması alt işverenliği gerekli hale getirmektedir. Türkiye’de birden fazla emek piyasası mevcuttur. Kamu kesimindeki ücretlerin diğer emek piyasalarına göre yüksek olması sebebiyle bazı hizmetlerin dışarıdan sağlanması işleri daha ucuza mal edebilmektedir²⁰².

Kamu işyerlerinde sadece yardımcı işlerde değil asıl işlerde de işlerin dışarıdan satın alınarak yapılması daha verimli, kaliteli ve ucuza mal edilmesi olanağını sunmuştur. Kamu işverenlerinin birtakım nedenlerden dolayı ortaya çıkan bu ekonomik tercihleri iktisadi akılcılığa uygun görülmüştür²⁰³.

²⁰⁰ Ekrem Yüce, *a.g.m.*, s.8; Muzaffer Koç, *a.g.m.*, s.80.

²⁰¹ Ekrem Yüce, *a.g.m.*, s.9

²⁰² Gös.Yer.

²⁰³ Gös.Yer.

B- ALT İŞVEREN UYGULAMASININ OLUMSUZ SONUÇLARI

1980’li yıllardan itibaren tüm dünyada ortaya çıkan sosyal, ekonomik ve teknik gelişmeler Türkiye’de de etkisini göstermiştir. Neoliberal ekonomik politikaların uygulanmaya başladığı bu dönemde alt işverenlik bazı kesim tarafından ucuz ve sendikasıız işgücü kullanmanın önemli araçlarından biri olarak görülmüştür²⁰⁴.

Alt işverenlik uygulamasını ortaya çıkaran temel nedenlerin başında genel olarak maliyetleri özelde ise özellikle işgücü maliyetlerini düşürmesi gelmektedir. Bazı durumlarda alt işverenlik; sigortasızlığa, sendikasıızlığa, bazen asgari ücretin altında ücret ödenmesi şartıyla işçilik maliyetlerinin düşürülmesine neden olmaktadır. Böylece sigortalı, sendikalı ve toplu iş sözleşmeli işçi çalıştıran, işçi haklarına saygılı olan alt işverenleri haksız rekabete sevk etmektedir. Alt işveren çalışanları iş gücü devir hızıyla, ağır çalışma şartlarıyla, düşük ücretlere, sosyal hak ve kayıplarıyla, düşük sosyal güvence ile iş sağlığı ve iş güvenliğiyle karşı karşıya kalmaktadırlar. Alt işveren işçileriyle ilgili yapılan çalışmada, Türkiye’de alt işverenliğin işçileri güvencesiz bir şekilde çalışmaya zorlamak üzere kurulan bir çalışma şekli olduğu belirtilmiştir²⁰⁵.

Teknolojik gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkan rekabet koşulları, yeni uzmanlık alanları, kamu kesiminde kadro sınırlamaları ve maddi imkansızlıklar işverenin işini kendi işçileri ile yerine getirmesi yanında istihdama yönelik yeni arayışlara yönelterek

²⁰⁴ Sebahattin Şen, “*Alt İşverenlik ve Asıl İşin Bir Bölümünün Alt İşverene Verilmesi*”, Çalışma ve Toplum Dergisi, 2006/3, s.81.

²⁰⁵ Muzaffer Koç, *a.g.m.*, s.81.

uygulamada üçlü iş ilişkileri olarak geçen ödünç iş ilişkisi, alt işveren gibi düzenlemeleri getirmiştir²⁰⁶.

Alt işverenlik istihdamdaki esnekliğin araçlarından biridir. Ancak esnekliğin bir aracı olarak alt işverenlik 1475 sayılı İK'daki düzenleme ile katı bir hal almıştır. Ayrıca esneklik adına yapılacak istihdam türleri de sıkı ve katı şartlara bağlanmıştır. Alt işverenlik uygulamasında iş, alt işveren tarafından asıl işverenin işyerinde görülmektedir ki konuyla ilgili hassas olunan nokta budur²⁰⁷.

Yardımcı işler konusunda alt işverene verilebilmesi için herhangi bir sıkıntı bulunmamaktadır. Buradaki sorun hangi işin yardımcı iş hangi işin asıl iş olduğuyula ilgili yapılacak ayırmadır. Kanunda çok açık şekilde belirtilmeyen bu konuyla ilgili çözüm daha çok yargı içtihatlarına bırakılmıştır. Ancak Yargıtay'ın da bu konuda vermiş olduğu kararları çok istikrarlı değildir. Bu durumdan da anlaşılacağı üzere birinci sorunun kaynağı asıl iş yardımcı iş ayırımında göstermektedir²⁰⁸.

İkinci ve esas önemli olan ise asıl işin teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektirmediği durumlarda bölünerek alt işverenlere verilememesidir. Bu düzenleme sendikacı milletvekillerinin kötü niyeti engellemek amacıyla tasarıya eklediği bir maddedir. Kanun koyucunun amacı doğrultusunda Yargıtay da teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektirmedikçe asıl işin alt işverene verilemeyeceğini asıl işveren alt işveren ilişkisinin olmazsa olmaz kuralı olarak kabul etmiştir. Kanunun getirdiği bu katı düzenlemeyi aşmanın yani teknolojik nedenle uzmanlık gerektirme şartına karşılık çözümün bu ifadenin yasadan çıkarılması olacağı yönünde görüş bulunmaktadır²⁰⁹.

²⁰⁶ Fevzi Şahlanan, “*Kamu İşyerlerinde Alt İşveren Uygulamasının Doğurduğu Sorunlar ve Çözüm Arayışları*”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.LXXII,Sayı:2, s.469.

²⁰⁷ Fevzi Şahlanan, *a.g.m.*, s.470.

²⁰⁸ Fevzi Şahlanan, *a.g.m.*, s.471.

²⁰⁹ Gös.Yer.

Kalkınma Bakanlığı'nın İstihdam ve Çalışma Hayatına yönelik Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda alt işverenlikle ilgili uygulamada karşılaşılan sorunlardan birinin alt işveren işçilerinin yıllık ücretli izin ve kıdem tazminatı haklarından yararlanamaması olarak belirtilmiştir. Alt işverenlik uygulamasında alt işverenin sürekli değişmesi işçilerin ücretlerini tam ve düzenli almamalarına, kıdeme bağlı yasal haklarından mahrum bırakılmasına neden olmaktadır. Bu sorun 10.09.2014 tarihinde çıkarılan 6552 sayılı kanunla çözülmeye çalışılmıştır. Yıllık izne bağlı olarak getirilen güvencede alt işveren işçilerinden, alt işvereni değişmesine rağmen aynı işyerinde çalışmaya devam edenlerin yıllık ücretli izin sürelerinin aynı işyerinde çalıştıkları süreler dikkate alınarak hesaplanacağı ifade edilmiştir. Bu durumda da asıl işveren, alt işveren işçilerinin hak kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerini kullanıp kullanmadıklarını kontrol etmek ve ilgili yıl içerisinde kullanılmasını sağlamakla yükümlü tutulmuştur²¹⁰. İşçilerin yıllık ücretli izinlerinin nasıl belirleneceği sorusuna ise İş Kanunu'nun 55 ve devamındaki maddelerine göre cevap vermek gerekecektir. Ancak İş Kanunu'nun yıllık izne hak kazanma ve yıllık izin süreleri bakımından aynı işverenin işyerinde çalışmış oldukları süreler toplanacağından bu noktada alt işverenlerin aynı işveren olmadığı söylenebilir. Bu noktada diğer alt işverende geçen süreler işçinin ne kadar süre yıllık izin kullanacağını belirleyen kıdemine dahil olacaktır²¹¹.

Kıdem tazminatına yönelik getirilen güvenceye göre işçi çalıştırılması için yapılan hizmet alımlarında alt işveren işçilerinin kıdem tazminatları hesaplanırken alt işverenlerin değişip değişmediğine bakılmadan sürekli olarak aynı kamu kurum ve kuruluşuna ait işyerinde çalışmış olmasına bakılmaktadır. Kıdem tazminatına esas hizmet süresi, aynı kamu kurum ve kuruluşlarına ait işyerlerinde geçirilen toplam çalışma süreleri baz alınarak hesaplanmaktadır²¹².

Alt işverenlik uygulamasının oluşturduğu bir diğer sorun işe iade davaları nedeniyle çıkmaktadır. İş sözleşmesinin, işçinin davranışlarından, yetersizliğinden ve

²¹⁰ Muzaffer Koç, *a.g.m.*, s.82.

²¹¹ Fevzi Şahlanan, *a.g.m.*, s.472.

²¹² Muzaffer Koç, *a.g.m.*, s.82.

işin gereğinden gibi nedenlerle gerçek ve geçerli bir sebebe dayandırılarak feshedilebileceği belirtilmiştir. Bu duruma karşı işçi de feshin geçersizliği ve işe iade davası açabilme hakkına sahiptir. Davada mahkeme, işçiyi haklı bulup feshi geçersiz kabul ederse işçinin işe iadesi doğrultusunda hüküm verecektir. Bu kararın üzerine işçi 10 iş günü içerisinde işverene başvuracaktır. İşveren de mahkemenin vermiş olduğu karara göre 1 ay içerisinde işçiyi işe başlatacaktır. Aynı zamanda 4 aylık ücret tutarında işsiz kalan süredeki ücretini ödeyecektir. Eğer işçiyi işe başlatmazsa 4 aylık boşa kalan süre ücretinin yanında 4 ile 8 ay arasındaki iş güvencesi tazminatını ödeyecektir²¹³.

Alt işveren işçisinin işe iadesinde, alt işverenlik ilişkisinin geçerli ya da geçersiz yani muvazaa olmasına göre farklı sonuçlara dayanmaktadır. Alt işveren ilişkisi geçerli ise, işe iade talebinin oluşturulması yalnızca alt işverene göre yapılacaktır. Açılan davada asıl işverenin de davalı olarak gösterilmesi işe iade yükümlülüğünün sadece alt işverene ait olmasını değiştirmeyecektir. Alt işverenin, işe iade kararını uygulamaması halinde işçi için işe başlatmama tazminatı hakkı doğacaktır. İşçi bu tazminata ilişkin alacağını İş Kanunu'nun 2.maddesi gereği hem alt işverenden hem de asıl işverenden talep etme hakkına sahiptir²¹⁴.

Alt işverenlik ilişkisinin muvazaaya dayanması durumunda işçinin işe iade davasını kime karşı açacağı önemlidir. Alt işverene karşı davanın açılması durumunda dava husumet yokluğu nedeniyle reddedilecektir. İşçinin herhangi bir işverene karşı iade davası açması durumunda öngörülen bir aylık hak düşürücü sürenin kesileceği ve işçinin lehine olarak davanın gerçek işverene açılmış gibi kabul edileceği belirtilmiştir. Yargıtay içtihatlarında davanın her iki işverene karşı birlikte açılması gerektiğine karar vermiştir²¹⁵.

²¹³ Fevzi Şahlanan, *a.g.m.*, s.474.

²¹⁴ Yusuf Güleşçi, *a.g.e.*, s.242.

²¹⁵ Yusuf Güleşçi, *a.g.e.*, s.242-243.

Yargılama sonucunda alt işverenlik ilişkisinin muvazaaya dayandığı tespit edilirse, İş Kanunu'nun 2.maddesi gereği alt işveren işçisi sözleşme tarihinden başlayarak asıl işverenin işçisi kabul edilecektir. Bu şekilde yapılan feshin geçersiz olduğu, işçinin işe iadesinin gerçekleşmesi gerektiği aksi durumda boşa geçen sürelerin ücretiyle işe başlatılmama tazminatına hükmedilerek asıl işveren sorumlu tutulacaktır²¹⁶.

Alt işveren uygulamasının getirdiği olumsuzluklar kısaca şu şekilde belirtilebilir²¹⁷:

- Alt işverenlik uygulaması, örgütlenmeyi önemli ölçüde kısıtlayarak imkansız hale getirmektedir.
- Alt işverenlik ilişkisi, alt işveren işçilerinin iş güvencesinden yararlanmalarını önlemek amacıyla İş Kanunu'nda belirtilen 30 işçi sayısının altına düşürmek için kullanılmaktadır.
- Alt işveren işçilerinin örgütlenmeleri ve kendi alt işvereniyle toplu iş sözleşmeleri yapmaları yönünde hiçbir engel olmamasına rağmen alt işverenlik uygulaması yapısı gereği toplu iş sözleşmesinden yararlanmayı ve örgütlenmeyi zorlaştırmaktadır.
- Ekonomik açıdan zayıf olan alt işverenler, iş sağlığı ve güvenliği konusundaki önlemleri asıl işveren tarafından beklemektedirler.
- Alt işverenlik uygulamasında, meslek hastalıkları ve iş kazalarına ilişkin eğitim ve tedbirlere gereken hassasiyeti göstermemektedirler.
- Alt işveren işçileri, asıl işverenin talimatları doğrultusunda çalıştırılmaktadırlar.

²¹⁶ Yusuf Güleşçi, *a.g.e.*, s.243.

²¹⁷ Muzaffer Koç, *a.g.m.*, s.82.

Kamu işverenleri ile alt işverenler arasında düzenlenen sözleşmeler genel olarak sözleşme süresinin bitmesi ile ya da tarafların iradeleriyle sona ermektedir.

C- ALT İŞVERENLİK SORUNUNA YÖNELİK ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

1980’li yıllardan itibaren alt işverenlik, ekonomik ve teknolojik değişimlerle birlikte işletmelerin küresel rekabette varlıklarını sürdürmeleri açısından bir zorunluluk oluşturmuştur. İş Kanunu’nun temel düşüncesinde yer alan güvenceli esneklik bağlamında piyasa koşulları göz önünde tutularak alt işverenlikle ilgili katı hükümleri kaldırılmalı ya da belirtilen şartlara göre esnetilmelidir. Bunun dışında bir diğer görüş alt işverenliğin ucuz ve örgütlenme karşıtı işgücü oluşturması nedeniyle çalışanların çalıştıkları süre zarfında elde ettikleri haklarını ortadan kaldırdığı için İş Kanunu’nun temelinde yer alan işçinin korunması ilkesine ters düştüğü ve bu nedenle alt işverenlik uygulamasının sonlandırılması gerektiği yönündedir. Son olarak üçüncü görüşe göre de işçi haklarının garanti altına alındığı, teknoloji ve uzmanlık gerektiren işlerde mevcut durumdaki olumsuz yapıyı ortadan kaldıracak bir alt işverenlik uygulamasının geliştirilmesinin gerektiğidir²¹⁸.

İşçiler için hak kayıplarına ve örgütlenmeye engel olduğu için aynı zamanda gerekli esnekliği getirmediği için karşılıklı olarak tarafları memnun etmediğinden dolayı alt işverenlik eleştirilmektedir.

²¹⁸ Muzaffer Koç, *a.g.m.*, s.83.

Kamu kesimi açısından da bir istihdam modeline gelmesi alt işverenliğin yeniden düzenlenmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Başta örgütlenme ile kıdem tazminatı konuları ele alınmak üzere alt işveren işçileri için mevcut çalışma koşullarının iyileştirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmalıdır²¹⁹.

Aralık 2017’de 65.Hükümetin çıkardığı 696 sayılı KHK ile alt işverende çalışan işçilere kadroya geçme hakkı tanınmıştır. Genel olarak 4 Aralık 2017 tarihi itibarıyla alt işveren aracılığıyla çalıştırılmakta olma şartı aranmıştır. Diğer şartlar ise 657 sayılı DMK’na göre memur olarak atanma koşullarını taşımak, herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan aylık almıyor olmak, işçinin varsa açmış olduğu icra ve dava takiplerinden vazgeçmesi ile kadroya geçerken varsa herhangi bir alacak hakkı bunlardan feragat etmek vb. olarak belirtilmiştir. İşçi ya da çalışan tüm bu koşulları sağladıktan sonra yapılacak sözlü veya yazılı sınavda başarılı olması durumunda sürekli işçi kadrosuna geçiş yapabilecektir²²⁰.

Kuşkusuz sürekli işçi kadrosuna geçiş yapılması kamuda alt işverenlik uygulamasının en önemli ve kapsamlı çalışmalarından biridir. 2018 yılının Aralık ayı verilerine göre 850 bin alt işveren işçisinin 696 sayılı KHK ile birlikte kamu kurum ve kuruluşlarının sürekli işçi kadrolarına ve yerel yönetimlerin şirketlerinde sürekli işçi pozisyonlarına geçiş yapıldığı belirtilmektedir. Ancak KİT çalışanları, hastane bilgi yönetim sistemleri çalışanları, kamu kurumlarının yemekhane bölümlerinde çalışanlar, kamu kurum ve kuruluşlarında araç ve şoför teminine dayalı ihalelerde çalışanlar ile personel teminine dayalı olmayan ihaleler kapsamında çalışanlar gibi 80 bin kişi bu düzenleme kapsamı dışında bırakılmıştır. Aynı zamanda 4 Aralık 2017 tarihi itibarıyla fiilen çalışmayan yedek personel statüsündekiler de 696 sayılı KHK

²¹⁹ Muzaffer Koç, *a.g.m.*, s.84.

²²⁰ 696 Sayılı KHK İle Taşeron İşçilerin Kadroya Geçiş Şartları, <https://www.sgkrehberi.com/haber/141126/696-sayili-khk-ile-taseron-iscilerin-kadroya-gecis-sartlari.html>, (24.05.2019).

uygulanmasından yararlandırılmamışlardır²²¹. Ayrıca 696 sayılı KHK ile kadroya geçirilen alt işveren işçilerinin toplu sözleşme yapma hakları 3 yıl boyunca ortadan kaldırılmıştır. Geçiş yapılan işçilerin yeni tecil edilen işyerlerinde, geçişten önce alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanmış, süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin sona erme tarihinden sonra yetki başvurusunda bulunabilirler²²².

Kadroya geçirilen alt işveren işçileri, mevcut şartlara uygun yeni bir toplu sözleşme yapamadıkları gibi geçmiş oldukları kurumun kadrolu işçileri için bulunan toplu iş sözleşmesinden de yararlanamamaktadırlar. Onlar için Yüksek Hakem Kurulu'nun karara bağladığı merkezi idarelerde 31 Ekim 2020 tarihine kadar; yerel yönetimlerde ise 30 Haziran 2020 tarihine kadar yürürlükte kalacak olan toplu iş sözleşmesi geçerli kılınmaktadır. Bunların dışında sosyal hak ve ücretleri mevcut kadrolu işçilerin düzeyine çıkarılmamıştır. Kanun Hükmünde Kararname ile kadroya alınan işçileri kapsayan toplu iş sözleşmesine göre 2021 yılına kadar altı ayda bir %4 zam alacaklardır. Ayrıca toplu sözleşme süresi bitmeden sendikalar yetki başvurusunda bulunamayacağı için de sendikal haklar tehlike altında bulunmaktadır²²³. Kadroya alınan işçilerin ücretleri ve sosyal hakları mevcut şartlar göz önünde bulundurularak yeniden düzenlenmelidir. Çalışanlar enflasyon karşısında mağdur edilmemelidir. Bu nedenle konunun, kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve protokolü ya da kamu çerçeve protokolü ele alınarak düzenleme yapılmalıdır²²⁴.

696 sayılı KHK sonrasında kadroya geçiş sürecinde ortaya çıkan başka bir sorunda ilave tediye sorunudur. 6772 sayılı kanun çerçevesinde yılda 52 yevmiye

²²¹ Hüseyin Öz, “Kadro Sürecinde ve Sonrasında Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Yolları”, <http://hizmet-is.org.tr/makaleler/kadro-surecinde-ve-sonrasinda-yasanan-sorunlar-ve-cozum-yollari/>, (24.06.2019).

²²² Yıldırım Koç, “Kadroya Geçirilen Taşeron İşçilerinin Sorunları Bitti Mi?”, <https://www.aydinlik.com.tr/kadroya-gecirilen-taseron-iscilerinin-sorunlari-bitti-mi-yildirim-koc-kose-yazilari-nisan-2018>, (26.06.2019).

²²³ Gös.Yer.

²²⁴ Hüseyin Öz, “Kadro Sürecinde ve Sonrasında Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Yolları”, <http://hizmet-is.org.tr/makaleler/kadro-surecinde-ve-sonrasinda-yasanan-sorunlar-ve-cozum-yollari/>, (24.06.2019).

tutarında ilave tediye almakta iken, yerel yönetimlerin iştiraklerinde belirsiz süreli iş sözleşmesi ile çalışan işçiler kanun kapsamında olmadıkları nedeniyle ilave tediye yararlanamamaktadır. Böyle bir durumda yerel yönetim kuruluşlarında çalışan işçiler ile yerel yönetim kuruluşlarının sürekli işçi kadrolarında çalışan işçiler ve yerel yönetimlerin iktisadi teşekküllerinde çalışan işçiler arasında farklı uygulamalardan dolayı çifte standart durumu ortaya çıkmaktadır. Adil olmayan bu duruma bir düzenleme getirilerek kamu kurum ve kuruluşları ile iktisadi teşekkülleri arasındaki farklı uygulamaya son verilmelidir²²⁵.

Alt işverenlik uygulamasında yaşanmakta olan sorunların çözümü için Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde alt işverenlik çalışma grubu ya da komisyonu oluşturularak sorunların giderilmesine gerek bulunmaktadır.

Diğer yandan 696 sayılı KHK ile kadroya geçiş sonrası sendika üyeliklerine ait durum tablosu aşağıdaki gibidir:

Tablo 3: İşçi Sayıları ve Sendikaların Durumu

	2013 Ocak		2018 Ocak		2018 Temmuz		2019 Ocak	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
İşçi Sayısı	10.881.618	100	13.844.196	100	14.121.664	100	13.411.983	100
Sendikalı İşçi Sayısı	1.001.671	9,21	1.714.397	12,38	1.802.155	12,76	1.859.038	13,86
Türk-İş	708.162	6,51	925.039	6,68	958.618	6,79	975.300	7,27
Hak-İş	166.553	1,53	615.301	4,44	654.722	4,64	684.144	5,10
DİSK	100.202	0,92	149.187	1,08	160.568	1,14	171.428	1,28
Diğer (Konf. Ve Bağ.)	25.754	0,24	24.870	0,18	28.247	0,20	28.166	0,21

Kaynak:[https://www.gazeteduvar.com.tr/forum/2019/02/02/isçi-sindikaları-istatistiklerinin-bize-soyledikleri/\(02.07.2019\)](https://www.gazeteduvar.com.tr/forum/2019/02/02/isçi-sindikaları-istatistiklerinin-bize-soyledikleri/(02.07.2019))

²²⁵ Gös. Yer.

Sendika üyelikleri işkolları ve sendikalar düzeyinde incelendiğinde 2018 yılında meydana gelen üye artışlarının önemli bir bölümünün kamuda alt işveren olarak çalışan işçilerin kamuda kadroya ya da belediye şirketlerine geçirilmesiyle birlikte bu işçilerin ilgili kamu kuruluşundaki yönetime yakın sendikaya üye olmasından kaynaklandığı belirtilmektedir²²⁶.

Tabloya bakıldığında 2019 Ocak ayına ait toplam işçi sayısının 2018 Temmuz ayına göre düşmesine rağmen sendikalı işçi sayısı oranının %12,76 iken %13,86 olduğu gözlemlenmektedir. Aynı zamanda sendikaların üye sayılarının da son 1 yıl içerisinde arttığı görülmektedir. Sendika üye sayılarındaki artışta en büyük pay 70 bin üye sayısı ile Hak-İş'e aittir. Hak-İş'in üye sayısındaki bu artışın önemli bir bölümünün alt işveren işçilerinin kadroya geçirilmesi ile bağlantılı olduğu görülmektedir.

²²⁶ İşçi Sendikaları İstatistiklerinin Bize Söyledikleri, <https://www.gazeteduvar.com.tr/forum/2019/02/02/isci-sendikaları-istatistiklerinin-bize-soyledikleri/>, (01.07.2019).

SONUÇ

Teknoloji ve ekonomide meydana gelen değişimlerle birlikte küreselleşmenin sonucu olarak dünya bir bütün olarak görülmüş ve ortak bir pazar haline gelmiştir. İşletmeler ya da işverenler artan rekabete dayanabilmek ve ayakta durabilmek için farklı çözüm yolları aramışlardır. Alt işverenlik de bu yeni arayışlar neticesinde istihdam biçimindeki değişiklik sonucu ortaya çıkmıştır. Dünyada değişen ekonomi politikaları, teknoloji ve bilgi çağı sonucunda işverenler işlerini bölerek alanında uzmanlaşmış kişi ya da kişilere yaptırma yoluna gitmişlerdir. Asıl işveren açısından farklılaşan sebepleri olsa da sendikasızlaştırma, daha ucuz iş gücü, işçilerin sorumluluğundan ve diğer haklarından kurtulma alt işveren uygulamasını cazip kılan nedenler olarak gösterilmektedir.

Türkiye’de alt işveren uygulamalarına bakıldığında 1936 yılında 3008 sayılı İş Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunla alt işveren tanımı yapılmayıp işçi işveren arasındaki sorumluluktan bahsedilmiştir. 1967 yılında kabul edilen 931 sayılı İş Kanunu ikinci İş Yasası olarak kabul edilse de AYM tarafından iptal edilmiştir. Oluşan boşluğu doldurmak üzere 1971 yılında 1475 sayılı İş Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunda alt işveren kavramını karşılamak üzere diğer bir işveren ifadesi kullanılmıştır. 4857 sayılı İş Kanunu’na kadar uzun bir süre çalışma ilişkileri 1475 sayılı Kanuna göre düzenlenmiştir. Teknolojinin hızla gelişmesi, çalışma hayatının esnekleştirilmesi sonucunda yeni bir kanuna ihtiyaç duyulmuştur. 4857 sayılı Kanunla yaşanan değişim ve gelişmelere uyum sağlanmaya çalışılmıştır. Bu kanunda ilk defa asıl işveren alt işveren ilişkisinden bahsedilmiş ve alt işverenin tanımı açıkça yapılmıştır. Alt işverenlik konusunda en önemli düzenleme 2008 yılında yürürlüğe giren Alt İşverenlik Yönetmeliği olmuştur. Yaşanan bu yasal gelişim süreci dışında da Türkiye’de alt işverenlik özellikle 1980-90’lı yıllardan sonra büyük artış göstermiştir. Önceleri inşaat sektöründe yaygın olan alt işverenlik zamanla diğer sektörlerde de yaygınlaşmıştır.

İlk zamanlar özel sektörde yaygın uygulama olan alt işverenlik, teknoloji ile uzmanlık gerektiren işlerde ve asıl işin bir bölümünde olmak üzere kamu kesiminde de istihdam biçimi haline gelmiştir. Kamu kesiminin amacı kamu yararını gözetmek olsa da küreselleşen dünyada artan rekabet gereği piyasa koşullarını da önemsemek durumundadır. Bu nedenle kamu işyerlerinde işçi alımının sınırlı tutulması kamu kesiminde işçi açıklarının hizmet alım ihaleleriyle alt işverenlere gördürülmesi çoğunlukla yapılan bir durum olmuştur.

Kamu kesiminde de alt işverenlik uygulamalarının yaygınlık kazanmasıyla bu uygulamanın amacı dışında kullanılmasını engellemek için çeşitli yasal düzenlemeler getirilmiştir. Bu düzenlemelerin en kapsamlı ve ayrıntılısı 4857 sayılı İK olsa da alt işverenlikle ilgili sorunları gidermede yeterli olmamıştır. Kanununda yer almayan durumlarda ve kanunun yetmediği yerlerde alt işverenlik uyuşmazlıkları yargı yoluna başvurularak içtihatlar ile giderilmeye çalışılmıştır. 2008 yılında çıkarılan Alt İşverenlik Yönetmeliği, alt işverenlik ilişkisinin kötü amaçlı kullanılmasını engellemek amacıyla düzenlenmiş olsa da sorunları gidermekten çok alt işverenlikle ilgili problemleri daha karmaşık hale getirmiştir.

Ortaya çıkan sorunları gidermek amacıyla alt işverenlik ile ilgili en güncel düzenlemeler 2014 yılında yürürlüğe giren 6552 sayılı Torba Yasa ve 2017 yılının Aralık ayında kabul edilen 696 sayılı KHK'dır. Torba Yasa ile alt işverenlikle ilgili kanunlarda ve yönetmeliklerde bulunmayan durumlar için detaylı düzenlemeler getirilerek sorunlar çözülmeye çalışılmıştır. Bu yasa ile alt işveren işçilerinin yararlandıkları iş mevzuatından kaynaklı ücret alacakları ile kamu kesiminin alt işverenlik anlaşmalarında düzenlemeye gidilmiştir. Ayrıca kamu kesiminin de taraf olduğu TİS ile ilgili düzenlemelere de yer verilmiştir.

696 sayılı KHK ile de uzun yıllar boyunca her seçim döneminde alt işveren işçilerinin kadroya geçirileceği vaadi gerçekleşmiştir. Bu kapsamda ilgili KHK çıktığında mevcutta alt işveren işçisi olarak çalışıyor olmanın yanında birtakım özel şartların sağlanmasının gerektiği belirtilmiştir. Genel ve özel şartları taşıyan işçiler sözlü ya da yazılı sınava tabi olduktan sonra merkeze bağlı bir kamu kurumunda çalışıyor iseler merkezdeki kadrolara; belediye ya da il özel idareleri gibi yerel yönetimlere bağlı olarak alt işverende çalışıyor iseler belirtilen kamu kesimi iştiraklerine bağlı şirketlerde sürekli işçi kadrolarına geçirileceklerdir. 2017 yılı Aralık ayında yürürlüğe giren 696 sayılı KHK sonrası 2018 verilerine bakıldığında kamu kesimindeki sürekli işçi sayısının 944 bin 712, geçici işçi sayısının ise 61 bin 155 olmak üzere toplam işçi sayısının 1 milyon 5 bin 867 olduğu belirtilmiştir.

Kadroya geçiş süreci ve sonrasında kamu kesimindeki alt işverenlik sorunu ortadan kalkmamış, bu süreçle birlikte yeni sorunlar ortaya çıkarmıştır. Bu sorunların başında kadroya geçen işçilerin Yüksek Hakem Kurulu tarafından kadroya geçiş süreci öncesinde bağtadıkları toplu sözleşmeden 2021 yılına kadar yararlanacak olmaları gelmektedir. Bu şekilde kadrolu çalışan işçilerin aldığı ücret ve sosyal imkanlardan yararlandırılmayacak, her sene artan enflasyonla birlikte ekonomik kriz karşısında mağdur edileceklerdir. Taraflar karşılıklı olarak çerçeve protokolü düzenleyerek bu mağduriyeti önleyebilmelidir.

Kadroya geçişle birlikte yaşanan bir diğer sorun ilave tediye olmuştur. Yerel yönetim kadrolarında çalışan işçiler ve yerel yönetim iştiraklerinde çalışan işçiler arasında meydana gelen bu sorunda kadrolu işçilere ilave tediye ödemesi yapılırken kadroya yeni geçen işçiler bu kapsam dışında bırakılmaktadır. Uygulamada farklılık ve adaletsizliğe neden olan bu durum karşısında sürekli işçi kadrosuna yeni geçiş yapan işçilerin de bu haktan yararlandırılması gerekmektedir.

696 sayılı KHK sonrasında sendika üye sayılarında da değişimler meydana gelmiştir. Bunun nedeni başta kadroya geçmek isteyen işçilerin sendikalara üyelik gerçekleştirilmesi ve kadroya geçiş sürecinde yaşadığı sorunların çözüme kavuşturulması için yönetime yakın olan sendikalara üye olarak sendika değiştirmesidir. Bir başka nedeni de bazı kamu kurumlarının sendika üyeliğini zorunlu tutmasıdır.

Sonuç olarak kamu kesiminde alt işverenlik sorunu kadroya geçiş ile giderilmeye çalışılmışsa da bu süreçte ortaya farklı sorunlar çıkmıştır. Bu sorunların çözüme kavuşturulması için Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde çalışma grubu oluşturularak taraflarca ortak hareket edilmeli, alt işveren uygulamasının kaldırılması için kademeli olacak şekilde kadroya geçiş sağlanmalı, kadroya geçen işçilere ayırım yapılmadan kadrolu işçi olanlara tanınan tüm haklar tanınmalıdır.

KAYNAKÇA

ACA Zeynep, “Avrupa Birliği ve Türk İş Hukuku Bağlamında Asıl İşveren ve Alt İşveren İlişkisi ve Muvaaza Durumu”, *Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yüksek Lisans Tezi)*, Bursa 2011.

ACI Esra Yüksel, “Neo-Liberal Yaklaşım ve Yönetişim Kavramı”, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:XX, Sayı:1, 2005.

AKBAŞ Şebnem Gedik, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisi”, *Yüksek Lisans Tezi*, Çanakkale 2015.

AKGEYİK Tekin, “Teknolojik Değişim, Post-Fordist Eğilimler ve Endüstri İlişkilerinde Yeni Arayışlar”, *Çimento İşveren Dergisi*, Cilt:14, Sayı:3, 2000.

AKIN Levent “Yeni Borçlar Kanunu Düzenlemeleri Çerçevesinde Asıl İşverenin Müteselsil Sorumluluğunun Niteliği”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:60, Sayı:4.

AKYİĞİT Ercan, “Kamuda Alt İşverenlik ve Müteahhite İş Verme Özeldekinden Farklı Mıdır?”, *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Cilt:23, Sayı:4, 2011.

AKYİĞİT Ercan, “Kamu İş Yerlerinde Muvazaalı Alt İşverenlik”, *Sicil İş Hukuku Dergisi*, Sayı:17, 2010.

AKYİĞİT Ercan, “Alt İşverenlik ve Benzer İlişkilerden Farkı”, *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Cilt:22, Ankara Kasım2009-Şubat 2010.

ALTAY Sabah, “Müteselsil Borçlunun Rücu Hakkının Doğumundan Önce Borçtan Kurtarılma Talebi”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Cilt:17, Sayı:1-2, 2011.

AYAN Berna Gökçen, “Dış Kaynaklardan Yararlanma Yaklaşımı Olarak Türkiye’deki Kamu Kurumlarında Alt İşverenlik Uygulamaları”, *Yüksek Lisans Tezi*, Aydın 2010.

AYDIN Ufuk, “6552 Sayılı (Torba) Yasa Sonrası Asıl İşveren – Alt İşveren İlişkileri”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt:5, Sayı:1, 2015.

AYDINLI İbrahim, “6552 Sayılı Kanunla Alt İşveren Kurumunda Yapılan Yeni Düzenlemeler ve Değişiklikler”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: XVIII, Sayı:3-4, 2014.

AYDINLI İbrahim, *Görünürdeki İşlemler Açısından, Türk İş Hukukunda Alt İşveren İlişkisi ve Muvazaa Sorunu*, Seçkin Yayıncılık, İstanbul 2008.

AYKAÇ Hande Bahar, “İş Hukukunda Alt İşveren” *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü(Doktora Tezi)*, Ankara 2010.

ATAAY Faruk, “Sağlık Reformu ve Yurttaşlık Hakları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 41, Sayı: 3, 2008.

BALKANLI Osman, “Küresel Ekonominin Belirleyici Faktörleri Üzerine”, *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:XXI, Sayı:1, 2002.

BİLEN Mahmut, “Piyasa Ekonomisinde Devletin Değişen Rolü”, *İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü(Doktora Tezi)*, İstanbul 2002.

CANBOLAT Talat, *Türk İş Hukukunda Asıl İşveren Alt İşveren ilişkisi*, Kazancı Yayınevi, İstanbul 1992.

Chris Tilly, Rina Agarwala, Sarah Mosoetsa, Pun Nigai, Carlos Salos, Hina Sheikh, “Final Report: Informal Worker Organizing as a Strategy for Improving Subcontracted Work in the Textile and Apparel Industries of Brazil, South Africa, India and China”, *Institute For Research on Labor and Employment University of California Los Angeles*, September 2013.

COŞTU Ahmet, “*Türk İş Hukukunda Alt İşverenlik*”, (Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Özel Hukuk Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi), Ankara 2010.

ÇAL Sedat, “Kamu Hizmeti: Bir Tanım Denemesi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt XI, Sayı:1-2, 2007.

ÇANKAYA Osman Güven, “*Türk İş Hukukunda Alt İşveren Kavramı, Uygulamada Asıl İşveren – Alt İşveren İlişkilerinden Doğan Bazı Sorunlar*”, *Kamu-İş Dergisi*, Cilt:6, Sayı:4, 2002.

ÇANKAYA Osman Güven, ÇİL Şahin, “4857 Sayılı İş Kanununa Göre Asıl İşveren Alt İşveren İlişkisi”, *Sicil İş Hukuku Dergisi*, Sayı:3, 2006.

ÇANKAYA Osman Güven, ÇİL Şahin, “*İş Hukukunda Üçlü İlişkiler*”, Yetkin Yayınları, Ankara 2011.

ÇUBUKÇU Erdoğan, “*Türk İş Hukukunda Asıl İşveren Alt İşveren İlişkisi*”, TÜHİS, Cilt:17,2002.

DELİCE Güven, YAVİLİOĞLU Cengiz, ÖZSOY Onur, *Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları*, T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Yayın No:1, Ankara 2010.

EKİN Nusret, *Ekonomik ve Hukuksal Boyutlarıyla Alt İşveren*, İstanbul Ticaret Odası, İstanbul 2002.

ERDOĞAN M.Zafer, “Sosyal Güvenlik Hukukunda Alt İşveren Kavramı”, *Kamu-İş*, Cilt:7, Sayı:3, 2004.

ERTÜRK Arzu Arslan, “6552 Sayılı Kanunun 4857 Sayılı İş Kanunu İle 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununa Getirdiği Yenilikler”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Sayı:2, 2015.

GENÇLER Ayhan, *Sosyal Politika Açısından İş Hukuku(Bireysel İş İlişkileri)*, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul 1998.

GEREK Nüvit ve ORAL İlhan, “Belediyelerin Çöp Toplama İşlerini Alt İşverene Vermeleri ve Bunun Yarattığı Sorunlar”, *Sicil İş Hukuku Dergisi*, Sayı:1, 2006.

GÖKTAŞ Seracettin, “Asıl İşverenin İş Güvencesi hükümleri Yönünden Sorumluluğu”, *Sicil İş Hukuku Dergisi*, Sayı:27, 2012, s.58.; İbrahim Aydın, *Türk İş Hukukunda Alt İşveren (Taşeron) İlişkisi ve Muvazaa Sorunu*, Seçkin Yayıncılık, 2.Baskı, Ankara 2012.

GÖZLER Kemal, *İdare Hukuku*, Cilt:2 Ekin Kitabevi, Bursa 2003.

GÖZLER Kemal, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınevi, Bursa 2007.

GÖZLER Kemal, *İdare Hukuku*, Ekin Yayınları, Bursa 2009.

GÜLER Birgül Ayman, “*Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*”, 2.Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2005.

GÜLEŞÇİ Yusuf, “*Kamu İşyerlerinde Alt İşveren Uygulaması*”, 1.Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2013.

GÜNDAY Metin, *İdare Hukuku*, 10.Baskı, Ankara 2011.

GÜZEL Ali, “İş Yasasına Göre Alt İşveren Kavramı ve Asıl İşveren Alt İşveren İlişkisinin Sınırları”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2004/1.

Jenny Holdcroft, “Üçlü Tuzak: Sendikalar Taşeron İşçiliğine Karşı Harekete Geçiyor”, *IndustrialALL*.

KABAĞÇI Mahmut, *Hizmet Alım Sözleşmelerinin İş Hukuku Uygulaması Bakımından Değerlendirilmesi*, Sarper Süzek’e Armağan, Cilt:1 Ankara 2011.

KARABACAK Emre, *Türk İş Hukukunda Alt İşveren Uygulaması ve Toplu İş Hukukunda Ortaya Çıkardığı Sorunlar*, 1.Baskı, Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayınları, Ankara 2018.

KILIÇ Aslıhan Özcan, “Alt İşverenlik İlişkisinden Doğan Asıl İşverenin Sorumluluğu”, *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi(Doktora Tezi)*, Ankara 2007.

Khattak Saba Gul, Sayeed Asad, “Subcontracted Women Workers in the World Economy: The Case of Pakistan”, *Sustainable Development Policy Institute*.

KOCA Ferhan “Alt İşveren Çalışanının İşig Uygulamaları Açısından Sağlık Hakkı Çerçevesinde İncelenmesi: İETT Örneği”, *İstanbul Yeni Yüzyıl Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü(Yüksek Lisans Tezi)*, İstanbul 2014.

KOCABAŞ Fatma, “Endüstri İlişkilerindeki Dönüşüm”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:10, 2004.

KOÇ Muzaffer, “Kamuda Bir İstihdam Modeline Dönüşen Alt İşverenlik”, *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:4, Sayı:2, Eylül 2016.

KOÇ Yıldırım, “Taşeronluk ve Fason Üretim: Sorunlar, Çözümler” Türk-İş Eğitim Yayınları, Yayın No:61, Ankara 2001.

KURTARAN Oya Necla, “Türk İş Hukukunda Alt İşveren Uygulamasında Muvazaa”, *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü(Yüksek Lisans Tezi)*, Ankara 2006.

MOLLAMAHMUTOĞLU Hamdi, *İş Hukuku*, 3.Baskı, Ankara 2008.

NARMANLIOĞLU Ünal, “Asıl İşveren Alt İşveren İlişkisinden Doğan Sorumluluklar”, Alt İşveren İlişkisinden Doğan Sorumluluklar, Türk İş Hukukunda Üçlü İlişkiler, Legal Vefa Toplantıları (II), Prof. Dr. Nuri Çelik’e Saygı, 2008.

OKTAY Zeynel Abidin, “1973 Krizi Sonrası Dünya Ekonomisinin Yeniden Yapılanma Evresinde Özelleştirmenin Yeri ve Türkiye’deki Uygulamaları:Tüpraş Örneği”, *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü(Yüksek Lisans Tezi)*, İstanbul 2011.

ÖNGEN Tülin, “Sınıf Mücadelesi Rejimi Olarak Esneklik”, *95-96 Petrol İş Yılığ*, 1995.

ÖZDEMİR Süleyman, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, İstanbul Ticaret Odası, İstanbul 2007.

ÖZVERİ Murat, “Alt İşveren(Taşeron) Sermayenin Örgütlü İş Gücüne Başkaldırısıdır”, *www.disk.org.tr*.

SAYAN İpek Özkal, “Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt:64, Sayı:1 Ankara 2009.

SEYMEN Oya Aytemiz, ÇEKEN Hüseyin, “Küreselleşme ve Çok Uluslu İşletmelerin Çalışma İlişkileri Üzerindeki Etkileri: Mikro ve Makro Boyutta Bir Değerlendirme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:9, Sayı:2, 2004.

SÖNMEZ Ahmet Miraç, “Türkiye’de Kamu Personel Rejiminde Yardımcı Hizmetler Sınıfında Alt İşverenlik: Sağlık Bakanlığı Üzerine Bir Araştırma”, (Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yönetim Bilimleri Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi), Ankara 2011.

SÖNMEZ Ayfer, “Asıl İşveren Alt İşveren İlişkisinde Muvazaa”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü(Yüksek Lisans Tezi)*, İzmir 2009.

SÜMER Haluk Hadi, *İş Hukuku*, Mimoza Yayıncılık, Konya 2010.

SÜZEK Sarper, “Muvazalı Alt İşveren İlişkisi”, *Legal İSGHD*,2010.

ŞAHLANAN Fevzi, “Kamu İşyerlerinde Alt İşveren Uygulamasının Doğurduğu Sorunlar ve Çözüm Arayışları”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.LXXII,Sayı:2, 2010.

ŞAKAR Müjdat, *İş Hukuku Uygulaması*, Beta Yayınevi, 9.Baskı, İstanbul 2011.

ŞEN Sabahattin, “Ekonomik ve Teknik Anlamda Taşeronluğun (Alt İşverenlik) Tanımı ve Sınıflandırılması”, *Çimento İşveren Dergisi*, 1996/1.

ŞEN Sabahattin, “ILO’ya Göre Taşeronluk Nedir?”, *Petrol İş Sendikal Notlar*, Ağustos 2001.

ŞEN Sabahattin, “Taşeronluk: Tanımlar ve Gerçekler”, *Petrol İş Sendikal Notlar*, Haziran 2001.

ŞEN Sebahattin, “Alt İşverenlik ve Asıl İşin Bir Bölümünün Alt işverene Verilmesi”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2006.

TARCAN Ertuğrul, “Esnek İstihdamdaki Trend ve İşletmelerle Çalışanlar Üzerine Etkileri”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2000/3.

TÜMER Ebru Özüm, “Türkiye’de Özelleştirmenin Ücret ve İstihdam Üzerindeki Etkisi”, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü(Yüksek Lisans Tezi)*, Ankara 2004.

Türkiye’de Şeker Sektörü Üretim Süreci ve Çalışma İlişkileri, Şeker-İş, Kasım 2015.

USAN M. Fatih, “*Asıl İşverenin Alt İşverenin Sosyal Sigortalar Kanunundan Doğan Borçlarından Sorumluluğu*”, Kamu – İş, Cilt:7, Sayı:1, 2002.

Yargıtay 9.H.D., 20.09.2010, E.30244/2010, K.24328/2010, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Sayı:29, 2011.

Yargıtay 9.H.D., 11.07.2011, E.2010/47920, K.2011/23320, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Sayı:29, 2011.

YILMAZER Hülya, “*Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisinin Sınırları*”, (Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Özel Hukuk Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 2010.

İNTERNET KAYNAKLARI

ALTIN Aytuğ, “Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim”, <https://dergipark.org.tr/download/article-file/20422> , (20.05.2019)

BEDÜK Nusret, “*Kamu İş Yerlerindeki Alt İşveren Uygulaması ve İşçi Alacağı Sorunu*”, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/262745> , (20.02.2019)

ÇOLAK Aytül, “Türkiye’de Kamu Kesiminin Taşeronlaşma Eğilimi”, <http://dergipark.gov.tr/ijsser>. (22.02.2019)

ERYİĞİT Süleyman, *Kamu İş Yerlerinde Alt İşveren Uygulamasının Doğurduğu Sorunlar ve Çözüm Arayışları Seminer Çalıştayı Takdim Konuşması* , <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/altisverenkitap.pdf>. (10.05.2019)

MERT Yener Lütfü, “Kamu Personel Rejimindeki Dönüşümün Halkla İlişkiler Bölümlerindeki Çalışma İlişkilerine Yansıması”, *İlef Dergisi*, <http://ilefdergisi.org/2015/2/2/> (28.02.2019)

SAYAN İpek Özkal, “Türkiye’de Kamu Taşeron İşçi İstihdamı: 696 Sayılı KHK’ya İlişkin Bir Değerlendirme”,
<http://www.emekarastirma.org/uploads/dergi/2948.pdf>. (17.05.2019)

SAYIN Ali Kemal, “Türk Hukukunda Alt İşveren Uygulaması: Kamu Kuruluşlarının Personel Çalışmasına Dayalı Hizmet Alımlarında 6552 Sayılı Kanunun Getirdiği Yeni Yaklaşımlar”, Sosyal Siyaset Konferansları, Sayı:69,
<http://dergipark.gov.tr/iusskd> (29.03.2019)

TAŞKIRAN Gülçin, “Taşeron İşçilerde Örgütlenme Sorunları: Sağlık İşçileri Üzerine Bir Araştırma”, III. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu (24-25 Ekim 2011) Kocaeli-Poster Bildiri, <http://www.sosyalhaklar.net/2011/bildiri/taskiran.pdf> (27.03.2019)

USTA Osman, “Müteahhit Eliyle Yaptırılan İşlerde İşçi Hakları Bakımından Kamu Tüzel Kişilerinin Yetki ve Sorumlulukları”, www.ceis.org.tr.

YÜCE Ekrem, *Kamu İş Yerlerinde Alt İşveren Uygulamasının Doğurduğu Sorunlar ve Çözüm Arayışları Seminer Çalıştayı Takdim Konuşması*,
<http://www.kamu-is.org.tr/pdf/altisverenkitap.pdf>. (10.05.2019)

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, *Kamu Görevlileri Sendika Üye Sayıları Hakkında Tebliğler*, <https://www.ailevecalisma.gov.tr/tr-tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/sendikal-istatistikler/kamu-gorevlileri-sendika-%C3%BCye-say%C4%B1lar%C4%B1-hakk%C4%B1nda-tebli%C4%9Fler> (10.05.2019)

Alt İşverenlik Yönetmeliği,
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/09/20080927-6.htm> (14.03.2018)

DPB, “Sözleşmeli Personel Pozisyonlarına Geçirilecek Geçici Personele İlişkin Duyuru”, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/duyuru/sozlesmeli-personel-pozisyonlarina-gecirilecek-gecici-personele-iliskin-duyuru> (10.02.2019)

Fashion Crimes, “Women and Sweatshop Labor”,

<https://www.mtholyoke.edu/~nshah/fashioncrimes/Sweatshops.html>. (10.12.2015)

Kamu İktisadi Teşebbüsü,

https://tr.wikipedia.org/wiki/Kamu_İktisadi_Tesebbusu (29.03.2019)

2019 Yılı Genel Programı Yayınlandı,

<http://www.kamudanhaber.net/guncel/2019-yili-genel-yatirim-ve-finansman-programi-yayinlandi-h382527.html> (01.04.2019)

Resmi Gazete, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3330.pdf> (13.12.2017)

Resmi Gazete, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7420.pdf> (13.12.2017)

Resmi Gazete, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/13943.pdf> (13.12.2017)

Resmi Gazete , <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/06/20030610.htm>
(14.12.2017)

Resmi Gazete, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/09/20080927-6.htm> (14.03.2018)

Resmi Gazete, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17844.pdf>. (07.02.2019)

Resmi Gazete, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/12056.pdf> (07.02.2019)

Türk Dil Kurumu,

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5ce30acaedcee7.40096241 (28.02.2019)

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu,

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.4734&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0> (15.05.2019)

4857 Sayılı İş Kanunu,

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf> (10.05.2019)

5393 Sayılı Belediye Kanunu,

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> (03.03.2019)

6356 Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu,

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6356.pdf> (10.05.2019)

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu,

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf> (10.02.2019)

İşçi Sendikaları İstatistiklerinin Bize Söyledikleri,

<https://www.gazeteduvar.com.tr/forum/2019/02/02/isci-sendikalari-istatistiklerinin-bize-soyledikleri/> (01.07.2019)

Hüseyin Öz, “Kadro Sürecinde ve Sonrasında Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Yolları”, <http://hizmet-is.org.tr/makaleler/kadro-surecinde-ve-sonrasinda-yasanan-sorunlar-ve-cozum-yollari/>, (24.06.2019).

Yıldırım Koç, “*Kadroya Geçirilen Taşeron İşçilerinin Sorunları Bitti Mi?*”, <https://www.aydinlik.com.tr/kadroya-gecirilen-taseron-iscilerinin-sorunlari-bitti-mi-yildirim-koc-kose-yazilari-nisan-2018>, (26.06.2019).