

KAMU'DA SOSYAL POLİTİKA

Yıl/Year: 5

Sayı/No: 17

2011/2

ISSN: 1306-8334

Çalışma Hayatı ve İstihdam Türleri



KÜRESEL REKABET VE İSTİHDAM

EDİTÖRDEN

Halit Ortaköy

Genel Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Sekreteri

Sanayi ve teknoloji alanındaki gelişmişlik düzeyi, ülkelerin ne kadar gelişmiş olduğunu ortaya koyan temel göstergelerin başında gelir. Bütün sektörleri kuşatan bu küresel gerçekliği bilmek ve gelecek planlamalarını buna göre yapmak konusunda geç kalan ülkelerin nasıl zorlandıklarını, ne kadar acı reçetelere maruz bırakıldıklarını, hangi dayatmalarla karşılaştığını ve insanların hangi zor şartlar altında yaşamak zorunda bırakıldığını bugün çok daha yakından ve çok daha fazla müşahade ediyoruz.

Bizim de içinde bulunduğumuz Akdeniz havzasının güneyini ve doğusunu çevreleyen kuşakta olup bitenlerin arkasında, gittikçe artan genç- işsiz nüfusun, bir yandan dünyayı takip ederken diğer taraftan kendi ülkelerinde bir türlü gerçekleşmeyen iş ve istihdam yoksunluğunun, insanca yaşama talebine karşılık belli bir kitlenin elinde dönüp dolaşan sermayenin bir türlü alt gruplara yansıtılmamasının, daha kestirme bir ifadeyle pastanın adil paylaşılmamasının yattığını söylemek yanlış olmaz. Bunun tezahürü ise isyanlar, devrik diktatörler ve yeni arayışlar...

Aynı havzanın kuzeyinde ise, yine ürettiğinden daha çok tüketme alışkanlığı ve borç sarmalından kaynaklanan, ne kadar desteklenirse desteklensin bir türlü kurtarılmayan ülkeler zinciri ve Avrupa Birliği' nin sorgulanır hale gelmesini sağlayan krizler...

Bize gelince; Kendi insanımıza kendi topraklarımız üzerinde iş ve ekmek veremediğimiz için, üzerinden koskoca bir dünya savaşı geçmiş, yanmış, yıkılmış, harabeye dönmüş ama kendini on yıl gibi kısa bir zaman diliminde toparlamayı başarmış Avrupa' ya iş gücümüzü göndermeye başlamamızın üzerinden tam yarım asır geçmiş. Kendi dinamikleri, potansiyeli, farklı kalkınma model ve imkan-

larına müsait iklimi, enerjisi, her türlü endüstriyel kapasiteye uygun toprakları olan bu ülkenin hem kendi içinde hem de dışarıya doğru gerçekleşen devasa göçlerden kaynaklanan iş gücü kaybına rağmen gelişme göstermesi ve küresel rekabetle başa çıkması beklenebilir mi?

Dünyanın ihtiyaç duyduğu enerji kaynaklarının %70' inin doğumuzda yer aldığı, üretilen enerjinin % 50' sinin ise batımızda tüketildiği gerçeği ve bu durumun ne manaya geldiğini daha yeni idrak etmiş bir ülke olarak, küresel rekabetle nasıl başa çıkarız sorusunun cevabını da yenice düşünmeye başladık.

Daha kısa süre önce, ideolojik bakış açılarıyla belirlenen yanlış eğitim politikalarının yol açtığı savrulma dolayısıyla kurban edilen bir kuşağın, niteliksiz ve teknik donanıma sahip olmaksızın yetişmesine sebep olan projelerin akametini ve maliyetini henüz sorgulamadık. Buna, şu anda üniversitelerimizde okumakta olan, milyonlarca potansiyel genç işsizi de eklersek durumun vahameti biraz daha ortaya çıkacaktır.

İşte tam da bu noktada "emaneti 'iş' ehline vermek" prensibinin ihmal ve iptal edilmesinin en temel sorunlarımızdan biri olduğu gerçeğiyle karşı karşıyayız. Hem işinin ehli olan kişiyi yani her türlü bilgiye ve teknik donanıma sahip meslek erbabını yetiştiremiyor ve hem de ona meslek ahlakını öğretmiyorsak, tarihin öğüttüğü toplumlar arasına girmek kaçınılmaz bir son olacaktır.

Küresel rekabet ve geleceğimiz bakımından hayati önem taşıyan iş, iş gücü ve istihdam konusunda düşünce, araştırma ve önerileriyle katkı sağlayan herkese şükranlarımı sunuyorum.

Memur-Sen Adına Sahibi

Ahmet Gündoğdu

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü ve Editör

Halit Ortaköy

Genel Yayın Yönetmeni

Mustafa Güçlü

Yayın Kurulu

Günay Kaya**Mehmet Bayraktutar****Hacı Bayram Tonbul****Metin Memiş****Ahmet Kaytan**

Danışma Kurulu

Prof. Dr. Naci Bostancı**Prof. Dr. Ali Seyyar****(Sakarya Üniversitesi)****Doç. Dr. Mustafa Şentop****(Marmara Üniversitesi)****Prof. Dr. Yasin Aktay****(Selçuk Üniversitesi)****Prof. Dr. Kadir Arıcı****(Gazi Üniversitesi)****Prof. Dr. Ömer Çaha****(Fatih Üniversitesi)****Prof. Dr. Mümtaz'er Türköne****(Gazi Üniversitesi)****Doç. Dr. Oya Akgöneç****(Ufuk Üniversitesi)****Yrd. Doç. Dr. Cengiz Anık****(Gazi Üniversitesi)****Yrd. Doç. Dr. Veysi Erken****Yrd. Doç. Dr. Erdinç Yazıcı****(Gazi Üniversitesi)****Alaettin Şahin****Şahin Ali Şen**Bilimsel makaleler ile ilgili
tüm soru ve yazışmalarınız için;**Mustafa Güçlü**

m.guculu@memursen.org.tr

Yayın İdare Merkezi:

Memur-Sen

GMK Bulvarı Özveren Sokak No:9/4

Demirtepe/Ankara

Tel: (0312) 230 09 72-73 - 230 48 98

Bürocell: (0533) 657 97 03-04

Faks: (0312) 230 39 89

www.memursen.org.tr

Grafik Tasarım&Baskı

Norm Yazılım Ltd. Şti.

GMK Bulvarı Özveren Sokak No:13/18

Demirtepe/Ankara

Tel: 0312 341 01 97 - 384 34 32

Yayın Türü:

Yaygın - Süreli

Basım Tarihi:

Temmuz 2011

5000 adet

Ücretsiz Dağıtılır.



İÇİNDEKİLER

3 | **Ahmet Gündoğdu**

Yeni Türkiye ve İstihdam

8 | **Doç. Dr. Aydın Başbuğ**

Kamu İşyerlerinde Sıra Dışı İstihdam Uygulamaları: Taşeron İşçiliği ve Geçici Personel (4-C)

12 | **Doç.Dr. Talat Canbolat**

Kamuda Yeni İstihdam Türü Olarak Uygulanan Hizmet Alım Sözleşmeleri

32 | **Ümit Efendioğlu**

Çalışma Yaşamı, İstihdam Türleri Ve Güvencesiz İstihdam

36 | **Emin Şenver**

Bazı AB Üyesi Ülkelerde İstihdam Türleri

50 | **Prof. Dr. Mehmet Yaman**

Üniversitelerdeki Çalışma Ortamlarının Akademik Verim Üzerine Etkisi

59 | **Doç. Dr. Mustafa Kemal Biçerli**

Kamu İstihdamı Ve İşkur

66 | **Mahmut Aslan**

Sosyal Devletin Değişen Yapısı

YENİ TÜRKİYE VE İSTİHDAM

Ahmet Gündoğdu

Eğitim Bir-Sen ve Memur-Sen Genel Başkanı

II. Dünya Savaşı'nın başladığı yıl(1939), Amerika birleşik devletlerinde "Dünya Fuarı" düzenlenmiş, dünyanın dört bir yanından gelen ziyaretçiler, burada "Yarının Dünyası"ni görebildiklerini düşünüyorlardı. Fuarı düzenleyenler, tıbbın kısa süre içinde kanseri alt edeceğini, makinelerin sıvılaştırılmış havayla çalışacağını; herkesin gereksinimi kalmadığında atabileceği kadar ucuz, neredeyse ağırlıksız evlerde yaşayacağını öngörüyorlardı. Bunlar gerçekleşmese de uzun, güzel otomobiller on dört şeritli yollarda ilerledi, kısa süre önce icat edilen televizyon her eve girdi, roketler uzayın derinliklerine doğru yol aldı.

Sonraki yıllarda onların da öngöremediği sayısız buluş gerçekleştirildi: Atom bombası, nükleer reaktörler, fiber optik, uzay çalışmaları, bilgisayar-internet, cep telefonları, organ nakli, klonlama, bebekler doğmadan kusurlu genlerinin araştırılması... İnsanoğlu şimdi dünya dışında yaşama olasılıklarını araştırıyor. Dini ve ahlaki boyutu ayrı bir tartışma konusu olmakla birlikte, gelecekte ebeveynlerin, güzellik, zekâ ve daha uzun yaşam genleri ekleyerek bebeklerini önceden tasarlayacakları, insan ömrünün şimdikinden iki üç kat daha uzun olacağı, hücrelerin gerektiğinde yeni organlar geliştirmesini sağlayacağı konuşulmaya başlandı.

Ancak, bütün bu baş döndürücü geçmiş ve gelecek kurgusunun yaşandığı "gelişmiş ülkeler" bile sorunlarını bütünüyle çözebilmiş değil. Washington mahreçli istatistiklerin sunduğu pembe tablonun gerisinde artan eşitsizlik, korkutucu derecede yoksulluk gözlerden kaçırılmaya çalışılıyor. Amerikalıların yedide birinden fazlası ve her beş çocuktan biri yoksulluk içinde yaşıyor. Üstelik bu rakamlarda artış gözleniyor.

İşsizlik konusunda, düzelme diye ileri sürülen rakamlar da zor ve güvensiz koşullar, yetersiz ücretle çalışmayı kabul edenlerdir. 2007 yazında meydana gelen finansal piyasalardaki sorunlar Eylül 2008'de küresel bir krize dönüşmüştür. Kredi piyasalarında işlemler durmuş, borsalar çökmüş ve birçok firmanın ödeme gücüne düşmesi tüm uluslar arası finans piyasalarını önemli ölçüde etkilemiştir. Bu krizin etkileri hala silinebilmiş değil.

Yunanistan, İrlanda veya Portekiz borçlarını karşılayamaz duruma düştükten sonra AB'li "dostlarının" yardımına başvuruyor. Aralarında bazılarının ikinci bir kurtarma paketine ihtiyaç duyabileceği düşünülüyor. Kuzey Afrika, orta doğu belki Asya'nın içlerine doğru yayılan bir isyan ve iç savaş görüntüsüyle karşı karşıyayız, "devletler kendi halklarını, şehirlerini, kasabalarını, köylerini bombalıyor. Tanklar, savaş uçakları yerleşim birimlerini enkaza çeviriyor. Kendi paralarıyla, kendi uçaklarıyla, kendi silahlarıyla kendi sokaklarını, insanlarını vuruyor. Bingazi'den İskenderiye'ye, Sana'dan Basra Körfezi kıyılarına kadar yayılan, belki Karaçi'ye, belki Taşkent'e kadar uzanacak olan, milyonları sokaklara akıtan yüz yılın öfkesi nasıl dinedek, nerede duracak kimse bilmiyor."¹

Türkiye' de ise sessiz bir devrim yaşanıyor. 1974'te Yunanistan'da Albaylar Cuntası'nın, 1975'te İspanya'da Franco faşizminin bitip, Avrupa'nın birlik iradesinin giderek arttığı ve milliyetçi içe kapanıklık döneminin gerilemesine benzer bir süreci, biz şimdilerde yaşıyoruz. 12 Haziran'da yapılan Milletvekili Genel Seçimleri sonucu oluşan meclis yüzde 87 gibi çok yüksek düzeyde bir katılım, yüzde 95 gibi temsil gücüyle, uzun zamandır rastlanmamış bir düzeyle

şekillendi. Yeni hükümeti ve toplumsal aktörlerin tamamını ilgilendiren, aynı zamanda birbirleriyle bağlantılı bir dizi sorun çözüm bekliyor.

Milletimiz, uzun zamandır, kendisin devletin ve kurucu ideolojinin yegâne sahibi olarak görmüş bir sınıfın ve buna bağlı derin güçlerin ve derin ilişkilerin insafına terk edilmiş bir hayata katlanmak zorunda kaldı. Şimdi sessiz bir devrimle ufukta iyiden iyiye görünmeye başlayan Yeni Türkiye'nin inşası ve kalıcı olabilmesi için acilen çözmesi gereken sorunlar var. Öncelikle, **inanç ve ifade hürriyetini, özgürlükleri teminat altına alacak, bütün sosyal kesimlere eşit mesafede duran, ideolojilerden arındırılmış, yeni bir Anayasayı yapma mecburiyetindeyiz. Ulus devletin inşa sürecinde,** “sınıfsız, imtiyazsız, tek tip bir toplum oluşturma hedefi”nin travma yaratmadığı, deforme etmediği, toplumsal bir kesim neredeyse kalmamıştır. Bu tarihsel sürecin yol açtığı olumsuzluklardan biri de toplumsal kesimlerin birbirine tek parti ideolojisinin çarpık aynasından bakmak zorunda kalmasıdır. Bu çarpıtılmış bakış açısı toplumsal barışı, güveni dolayısıyla bütün kalkınma hamlelerini de tahrip etmiştir. Yeni anayasa, toplumsal barış ve güvenin yeniden inşasında ve demokrasinin derinleşmesinde çok önemli görevler üstlenmektedir.

Sağlıklı bir kentleşme, demokrasinin derinleşmesi ve eğitim sisteminin gelişimi için zorunluluklardan biridir. Yapılan araştırmalar, geleneksel toplum ve modern toplum arasındaki farkın katılımın alanı ve yoğunluğu bakımından da ele alınabileceğini ortaya koymuştur. Daha zengin, daha yüksek düzeyde sanayileşmiş, şehirleşmiş, karmaşık toplumlarda; kırsal, az gelişmiş ekonomik ve sosyal sistemlere oranla, daha çok insan, çok değişik kanallar kullanarak siyasal sisteme etki edebilmektedir. Kentleşme ve okuryazarlığın yükselmesi ile birlikte toplumlar ciddi bir değişime uğramakta; bu durum aynı zamanda ekonomik büyümeyi de teşvik etmektedir. Kentleşmeyle birlikte, bireylerin hareket alanı genişlemektedir; bireylerin kendilerini

birer toplumsal aktör olarak görmeleri ve buna göre hareket etmeleri mümkün olmaktadır. Yapılan araştırmalar kent -birey modelinin “geleneksel bireylere” göre daha mutlu, daha eğitilmiş olduğunu ortaya koymaktadır. Orta kategori olan “geçiş süreci”nde olanlar, uygun siyasal kurumların eksikliği ya da olmaması durumunda aşırı uçlara gidebilmektedir.

Ayrıca yakın zamanda yeniden keşfedilen, “En önemli yatırım insana yapılan yatırımdır.” felsefesinin egemen olduğu günümüz dünyasında, bizim eğitim sistemimiz ideolojik devletin ‘kırmızı çizgileri’ni hâlâ temizleyebilmiş değil. Eğitim düzeyinin nerdeyse uygarlık ölçütü sayıldığı bir dünyada, çocuklarımız kendi değerlerine ve yaşanan dünyaya yabancılaştırılarak ideolojik bir dezenformasyona kurban edilmemelidir. Aksi halde bilimsel ve teknik gelişmenin baş döndürücü hızını yakalamak mümkün değildir. Bu dizginlenemez hızı yakalamanın yolu, sadece eğitim süresinin uzatılması, tam donanımlı yeni dersliklerin ve laboratuvarların yapılması ve kitapların parasız dağıtılması yeterli değildir. Kendi potansiyelinin farkında olmayan, ezber bilgi sahibi olmaya odaklanmış, edindiği bilgiyi yorumlayamayan, sorgulayamayan, hak aramayı bilmeyen bir nesil yetiştiren sistem bütünüyle değiştirilmelidir. Çünkü yirmi milyona yaklaşan öğrenci, aynı zamanda, bu ülkenin geleceğidir.

Araştırmalar bize , “gelişmiş ülkeler” tanımının dışında kalan ülkelerin- buna az gelişmiş, gelişmekte olan ülkeler de dâhil- yeterli ve sürdürülebilir bir kalkınma düzeyine ulaşamamalarının nedeninin ileri kapitalist ülkelere olan bağımlılık olduğunu göstermektedir. “Bağımlılık teorisi” olarak adlandırılan bu teoriye göre; Batılı ülkeler, kendi dışlarında kalan ülkeler karşısında avantajlı konumlarını kaybetmek istemezler. Zira gelişmiş ülkeler mevcut konumlarını yitirmemeleri için az gelişmiş ülkelere ihtiyaç duyarlar; bu konumları bir denge sonucudur, değiştirmeleri için de önemli bir nedenleri yoktur. Bütün dünyanın bildiği bir gerçek var ki burada hatırlamalıyız: “insanlar güçlü ve üstün olanı taklit tabiatıyla yaratılmışlardır. Güçlü ve

üstün olmak, birbirlerinin vazgeçilmez parçalarıdır. Yani güçlü olan üstündür. Elbette gücün ne olduğu tartışılabilir. Ama kabul edilmelidir ki, maddî, iktisadî ve bunun sonucu olarak da sınaî güç, en azından günümüzde çok etkili bir üstünlüktür.”² Batının bu konumundan gönüllü olarak vazgeçeceğini düşünmek safdillik olur.

Yeni Türkiye'nin çözmesi gereken acil sorunlardan biri de istihdam sorunudur. “Emeğin üretim sürecinde kullanılması” olarak tanımlanan istihdam, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılan önemli problemlerden birisi olmaya devam etmektedir. İşsizlik, bir ülkede sadece üretim ve ekonomik kalkınmayı olumsuz etkilemekle kalmayıp, aynı zamanda sosyal problemler, sosyal dışlanma ve yoksulluğu da beraberinde getirmektedir. Bu nedenle istihdam, sadece üretim ve gelir yaratan bir olgu değil, aynı zamanda sosyal bütünleşmenin ve sosyal barışı tesis etmenin de en önemli aracıdır. Bu itibarla, istihdamı ve verimliliği artırmak ve böylelikle ekonomik ve sosyal kalkınmayı gerçekleştirmek tüm dünya ülkelerinin birinci hedefi haline gelmiştir. Türkiye de hemen hemen her dönem görülen yüksek işsizlik oranlarıyla mücadele etmek zorunda kalan bir ülkedir. Hızlı nüfus artışı, eğitim politikasındaki sorunlar, yatırım yetersizliği, siyasi ve ekonomik istikrarsızlık gibi nedenler bu sorunun daha da ağırlaşmasına neden olmuştur. Resmi rakamlar işsizlik oranının %9 civarında olduğunu göstermektedir.

İstihdam-işsizlik bu kadar hayati öneme sahip bir sorun iken bu konuda, ne yazık ki, hala “Türkiye'nin Ulusal bir istihdam politikası” yoktur. Nerde yazıyor, kim söylüyor bunu? diye akıllarına soru takılanlar, İşkur'un 2011-2015 Stratejik Plan'ına bakabilir.³ Aynı stratejik planda Tehditler, başlığı altında, “İşgücüne yeni katılanların sayısına denk iş yaratmayı imkansız hale getiren yüksek nüfus artış hızı, işsizlik oranının yüksek olması, İşgücüne katılım oranının düşük olması, işgücünün eğitim seviyesinin ve verimliliğinin düşük olması, eğitim ve istihdam ilişkisinin zayıflığı, istihdamda tarımın ağırlığı, kırsal kesimden büyük şehirlere yüksek düzey-

de göç gerçekleşmesi, bölgeler arası gelişmişlik farkları, yüksek düzeyde kayıt dışı istihdam” sorunları da sıralanmış.

Görünen o ki, çalışma çağındaki nüfusumuz geçen yılın aynı dönemine göre 855 bin kişi artarak, 52 milyon 788 bin kişiye ulaşmıştır. AB genelinde %70 düzeyinde olan işgücüne katılma oranı ülkemizde yüzde 49 olarak gerçekleşmiştir. Yani biz bir taraftan mevcut işsizler için istihdam alanları geliştirirken, çalışma çağına giren yüz binler için de çalışma alanları açmak zorundayız. Üstelik tek başına ekonomik büyüme, mevcut işsizlere ve işgücü piyasasına yeni girenlere iyi işlerin sağlanmasını için yeterli olmadığı da görülmüştür. Bu bakımdan, geçirdiği kurumsal dönüşümle birlikte çağdaş bir kamu istihdam kurumu haline gelen Türkiye İş Kurumunu (İŞKUR), yeni kurulan hükümetle birlikte faaliyet gösterecek olan, “Kalkınma Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığını” önemli buluyoruz.

Memur-Sen olarak 2005 yılında, “Vergi yükü azaltılmadan, maliyetler düşürülmeden istihdamın artması ve işsizliğin azalması mümkün değildir. Türkiye’de çalışan ve işveren Güney Koreliye göre yaklaşık 4, ABD’liye ve Meksikalıya göre 3, Kanadalı ve Japon’a göre 2 kat daha fazla vergi ödemek zorunda kalıyor. Kayıt dışı sektör, Türk ekonomisinin dışa bağımlı bir hale geldiği 1980 sonrasında, hızlı bir artış göstermiştir. Kayıt dışının bugün ulaştığı boyut ise son derece vahimdir. Ekonomimizin, yüzde 45 gibi büyük bir oranı, kayıt dışındadır ve Türkiye bu oran ile dünyanın en kötü altıncı ülkesidir. 2006 yılı bütçesiyle ilgili olarak hükümete,” İstihdam üzerindeki vergiler kaldırılmalı ya da en aza indirilmelidir. Özellikle alt kademedeki vergi indirimi teşvik edilmeli, teşvik sadece illere göre değil büyük kentler dışında, ilçelerde de uygulanmalıdır.” dedik.

Kriz döneminde (2008) hazırlayarak, Ekonomik ve Sosyal Konseye sunduğumuz “Çözüm Önerileri Raporu”muzda, “Bürokrasinin azaltılması çalışmalarında öncelik yatırım faaliyetlerine ilişkin iş ve işlemlere verilmelidir. Özellikle tarım odaklı sanayileşme araçları kullanılarak köy türü yerleşim yerlerindeki bireylerin ekonomiye üretim odaklı katkı sağlamalarının yolu açılmalıdır. Madencilik ve enerji sektörünün önündeki başta bürokrasi olmak üzere her tür engel kaldırılarak yeraltı zenginliklerimiz ekonomimize katkı sağlayan kaynak haline getirilmelidir. Kayıt dışı unsurların kayıt altına alınmasına ilişkin sonuca etkili tedbirler ivedilikle uygulamaya konulmalı, verginin tabana yayılması ve adaletli bir vergi sisteminin oluşmasından hareketle lüks tüketim mallarından alınan vergiler artırılmalı, temel tüketim maddeleri üzerindeki vergi yükü azaltılmalıdır.”dedik.

Türkiye'nin ekonomi yönetimi ve paydaşları dünyadaki gelişmeleri çok iyi okumak zorundalar ki bu istihdam sorununun çözümü için hayati öneme sahiptir. Yapılan araştırmaların, öngörülerin ortak noktaları, “Gıda, maden, sermaye hareketleri, üretimin şekli, ticaret ve çevre konularının öneminin daha çok artacağı ve daha hassas bir çizgide ilerleyeceğidir. Bu alanlarda doğru ve hızlı karar veren ülkeler kazanacak diğerleri kaybedecektir. Gelişmekte olan ülkelerin yükselen gelirleri gıda tüketimini artıracak. Türkiye, sahip olduğu potansiyeli harekete geçirmek için, tarım ve hayvancılığı öncelikli alan ilan etmelidir; bu odaklanmayla dünya gıda piyasasının en önemli oyuncularında biri olabilir.

Önümüzdeki dönemde, madencilik konusu da, tarım ve hayvancılık dışında, en önemli alan olacak. Türkiye'deki, bakır, çinko, nikel, bor ve kurşuna olan talep hızla yükselecek. Dolayısıyla Türkiye, maden işletmeciliğinde yeni bir yol haritası hazırlayıp uygulamaya geçirmeli ve madenlerine sahip çıkmalıdır; hızlanan yabancı sermaye akımı zenginlik getirirken, aynı zamanda varlık fiyatlarının hızla yükselmesi riskini de beraberinde getireceği de hesaba katılarak önleyici tedbirlerini de şimdiden geliştirmelidir.

Mali disiplinden kesinlikle sapma olmamalıdır. Üretimde yüksek teknolojiye ağırlık verilmelidir, çünkü gelişmiş ülkeler eski teknolojilerini yine yoksul ülkelere yönlendirmeye devam edeceklerdir. Gelişmekte olan ülkelerin kendi aralarındaki ticaret ağırlık kazanacak. Zengin ülkelerle ticaret görelisi olarak azalacağı hesaba katılarak, dış politika artık gelişmekte olan ülkelere göre tasarlanmalıdır.

Kamu çalışanlarının istihdamıyla ilgili olarak da; Türkiye'deki memur sayısının diğer ülkelere oranla yetersiz olduğu çok fazla dillendirilmeyen bir olgudur. OECD verilerine göre, Finlandiya'da her 10, Kanada'da her 12, ABD ve Macaristan'da 13, İrlanda'da 14, Almanya ve Hollanda'da 19, İspanya ve İtalya'da da 25 kişiden biri memur unvanı taşıyor. Türkiye'de ise her 30 kişiden ancak 1'i memurluk yapıyor. Türkiye'de son sekiz yılda 4 milyon 700 bin nüfus artışına karşın, zaten yetersiz olan memur sayısı azaltılmıştır. Bu durum bir taraftan mevcut memurların iş yükünü ağırlaştırırken, diğer yandan verilen hizmetin kalitesini düşürmektedir. Hükümet vakit kaybetmeden memur sayısını Avrupa standartlarına yaklaştırmalı; bunun için de en az 350 bin memur istihdam etmelidir.

Avrupa Sosyal Şartı'nın örgütlenme ve toplu pazarlık hakkını düzenleyen 5. ve 6. maddelerine konulan çekinceler kaldırılmalıdır. Çünkü, “**Avrupa Sosyal Şartı, temel sosyal ve ekonomik hakları koruyan, medeni ve politik hakları garanti eden Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni takviye eden bir Avrupa Sözleşmesi'dir.**” Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) birinci kuşak haklar olarak bilinen temel hakları (yaşam hakkı, işkence yasağı, kölelik ve zorla çalıştırma yasağı, hürriyet ve güvenlik hakkı, adil yargılanma hakkı gibi) güvence altına alırken, ikinci kuşak haklar olarak kabul edilen sosyal ve ekonomik hakları (çalışma hakkı, örgütlenme hakkı, sosyal güvenlik hakkı, adil ücret hakkı gibi) ise Avrupa Sosyal Şartı koruma altına almıştır.

AB müzakere sürecinde “Sosyal Politika ve İstihdam” başlıklı 19. faslın açılması için çalışma hayatının demokratikleşmesi noktasındaki mevzuat eksikliği giderilmelidir. İlerleme raporunda, “Anayasa’da kamu görevlileri ile diğer kamu çalışanlarının toplu pazarlık ve toplu sözleşme haklarının tanınması hakkında, kamu görevlilerinin disiplin kararlarının yargı denetimine açılması, bazı grevlerle ilgili yasakların kaldırılması, yine Anayasa’da yapılan değişikliklerle, ‘Ekonomik Sosyal Konsey’, ekonomik ve sosyal alanlarda oluşturulacak politikalar konusunda istişarelerde bulunacak, anayasal bir kurum haline getirilmiştir. Bunun yanında Başbakanlık, kamu görevlilerinin durumu, kamu sektöründe sendikal hakların kullanımının kolaylaştırılmasını da içerecek şekilde geliştirmeyi hedefleyen bir sirküler hazırlamıştır. Ancak yasal çerçeve hâlâ kısıtlayıcı nitelikte olup, AB standartları ve ILO sözleşmeleri ile aynı çizgiye getirilmesi gerekmektedir.” tespitleri yapılmıştır.

4/B statüsünde istihdam edilen kamu görevlilerinin Konfederasyonumuzun ısrarlı talebiyle kadroya alınması olumlu olmakla birlikte halen 4/B statüsünde personel istihdamı yapılmasını doğru bulmuyoruz. Bu çerçevede, 4/B’li personel istihdamı durdurulmalı, başta TRT, il özel idareleri, belediyeler ile Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünde görev yapanlar olmak üzere sözleşmeli personelin tamamı kadroya geçirilmelidir.

Devlet Memurları Kanunu’nun 4’üncü maddesinde “Kamu hizmetlerinin (a) Memurlar, (b) Sözleşmeli Personel, (c) Geçici Personel ve (d) İşçiler tarafından” yürütüleceği belirtiliyor. 4’üncü maddenin c fıkrasında geçici personel’in tanımı veriliyor: “Geçici personel, bir yıldan daha az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Bakanlar Kurulu’nca karar verilen görevler ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile

çalıştırılan ve işçi sayılmayan kişilerdir.” 4/C statüsünde istihdam edilen kamu görevlileri, kadroya geçirilmelidir, eş ve çocuk yardımından yararlandırılmalıdır.

Aday memurlar ile Türk Silahlı Kuvvetleri ve emniyet hizmetlerinde görev yapan sivil memurlar sendikalı olma hakkına kavuşturularak örgütlenmedeki kısıtlılık ve sınırlılıklar kaldırılmalıdır.

Eşit işe eşit ücret ilkesinin tam olarak uygulanmamasından doğan adaletsizlikler giderilmeli, angaryaya dönüşen taşeronlaşmaya, çalışanların sosyal mağduriyetine sebep olan özelleştirme uygulamalarına son verilmelidir.

Kamu görevlilerinin birikimlerini siyasete yansıtmasını engelleyen siyaset yasağı kaldırılmalı ve 2,5 milyon kamu görevlisinin birikimi siyaset kurumuna kazandırılmalıdır.

Toplu Sözleşmenin ikincil mevzuatı bir an önce yürürlüğe konularak 2011 toplu sözleşme süreci başlatılmalıdır. Konfederasyon ve sendikaların talepleri doğrultusunda 4688 sayılı kanunda gerekli değişiklikler yapılmalıdır.

Tüm kamu kurumlarında hayata geçmesi halinde (özellikle yoğun personel ihtiyacının yaşadığı öğretmen, doktor, hemşire, memur ve hizmetli kadrolarında yeni istihdam yapılması sayesinde) piyasaya emekle yoğrulmuş bir canlılık sağlanacaktır.

Dipnotlar;

1. İbrahim Karagül, Yeni Şafak, 12 Mayıs 2011 Perşembe
2. Doç. Dr. Faruk Beşer, Sanayi Fıkhı Ya Da İslam ve Sanayi, Erhan Erken (hızl.), İktisat, Tarih ve Zihniyet Dünyamız, Yönetim Kitaplığı, Müsiad, 2006
3. 2011-2015 Stratejik Plan, Aralık 2010 – Ankara (Stratejik plan, Ömer Dinçer’in Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı olduğu dönemde hazırlanmış, Avrupa İstihdam Stratejisi’ni çok iyi analiz etmiş, yapılması gerekenlerle ilgili önemli tespitler barındırıyor.)



KAMU İŞYERLERİNDE SIRA DIŞI İSTİHDAM UYGULAMALARI: TAŞERON İŞÇİLİĞİ VE GEÇİCİ PERSONEL (4-C)

Doç. Dr. Aydın Başbuğ

Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi

Kamu işyerleri, sosyal devlet niteliğinin gereği olarak, çalışanların ekonomik ve sosyal haklarının en iyi şekilde uygulandığı örnek işyerleridir; ya da öyle olması gereklidir. Bu nedenle sendikal örgütlenme hakkının en güçlü olduğu yerler de kamu işyerleri olmuştur. Ancak durum böyle olmakla birlikte, son zamanlarda kamu işyerlerinde hem sendikal örgütlenme için olumsuz bir etki gösterecek olan hem de sosyal haklardan uzaklaşma anlamına gelecek büyük sayılarda istihdam şekilleri gelişmektedir. Bu istihdam, özellikle taşeron işçiliği ve 657 sayılı Devlet memurları Kanununun 4-c maddesinde düzenlenen geçici işçilik üzerinde toplanmaktadır.

Bugün kamu işyerlerinde, taşeron sözleşmeleri ile hizmet satın alımı yoluyla istihdam, çoğu işyerlerinde çalışan işçi ve memur sayısından fazladır. Son dönemlerde kamuda azalan istihdam açığını kapatmak amacıyla yeteri kadar işçi ve memur alımı yapılmadığı için bir çok kamu kuruluşunda işler durma noktasına gelmiştir. İstihdam ihtiyacı da işçi almak yerine taşerondan hizmet satın alma yöntemiyle giderilmiştir. Bu şekilde iş gören kamu işyerlerinde bazen çalışan personelin yüzde sekseninin taşeron işçilerden oluştuğu görülmektedir.

Peki, taşeronlar aracılığıyla istihdamın karşılanması mevzuata uygun mudur? Bu şekilde istihdam ilişkisinin sosyal haklar bakımından ne gibi sakıncaları vardır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, kamu kuruluş-

larında taşeron aracılığıyla personel ihtiyacının giderilmesi iş mevzuatının emredici kurallarına aykırı bir hukuki ilişki kurmaktadır. İş Kanunumuza göre taşeron (alt işveren);

“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” şeklinde tanımlanmıştır.

İş Kanunu getirdiği tanıma uygun taşeron (alt işveren)) ilişkisinin hukuki sonucunu da öngörmüş ve özel bir birlikte sorumluluk hali öngörmüştür. Buna göre;

“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” hükmü ile asıl işverenin alt işverenin sorumluluğuna bağlı bir birlikte sorumluluk hali öngörülmüştür.

Kanun, alt işveren ilişkisinin tanımı ve sorumluluk halleri ile yetinmemiş, uygulamada karşılaşılan sosyal sorunlar ve sendikaların yaşadığı sıkıntıları gidermek amacıyla alt işveren ilişkisine aşağıdaki sınırlamaları getirmiştir.



“Asıl işverenin işçilerinin alt işveren tarafından işe alınarak çalıştırılmaya devam ettirilmesi suretiyle hakları kısıtlanamaz veya daha önce o işyerinde çalıştırılan kimse ile alt işveren ilişkisi kurulamaz. İşletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler dışında asıl iş bölünerek alt işverenlere verilemez” hükmü bu sınırlamaları içermektedir.

Bu yasal sınırlamalardan başka yargı yoluyla da bu yasaklayıcı düzenlemenin kapsamı genişletilmiştir. Özellikle taşeronlar değiştiği halde işçilerin hiç değişmemesi durumuna bir yaptırım kanunda öngörülmediği halde içtihat ile bu hüküm kapsamında değerlendirilerek, hükmün

kapsamı genişletilmiştir.

İş Kanunu, yukarıda getirdiği yasaklayıcı sınırlamaların ihlalinin yaptırımını da düzenlemiştir. Buna göre; *“Aksi halde ve genel olarak asıl işveren alt işveren ilişkisinin muvazaalı işleme dayandığı kabul edilerek alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçisi sayılarak işlem görürler...”* şeklinde tartışmalı bir şekilde kaleme alınan bu düzenleme ile Kanunun çizdiği yasaklayıcı sınırlar dışında kurulan bir taşeron ilişkisinde, taşeron işçisinin başından itibaren asıl işveren işçisi olarak işlem görüleceği kabul edilmiştir.

Taşeron uygulamasının çalışanlar açısından da olumsuz etkileri söz konusudur. Sigortanın bildirilmeden kaçak çalıştırma ve kurlsız istihdam biçimleri dışında; çalışanların sendikalaşma sorunları, toplu pazarlık sisteminin kurulması ile kıdem tazminatı, fazla çalışma ve yıllık ücretli izin hakkının elde edilebilmesi ve kapsamına ilişkin ciddi sorunlar bulunmaktadır. Karşı karşıya

bulunulan bu genel sorunların dışında; çalışanın taşeron ya da vekili ile muhatap olamaması, işçinin özlük dosyasının mevcut olmaması, işe girişlerde sağlık raporunun alınmaması ve bunun kontrol edilememesi ve işyeri hekimliği, iş sağlığı ve güvenliği kurulu gibi organizasyonların kurulmaması ya da kurulmasının imkansız olması gibi ciddi sorunlarla karşı karşıya kalınmaktadır.

Yukarıdaki hükümlere ilişkin hukuki düzenlemenin temel amacı, taşeron ilişkisinin sınırlarını tayin ederek mümkün olduğunca bu uygulamanın çalışanların haklarını kısıtlama yoluna gidilmesini önlemektir.

Kamu işyerlerinde hukuka aykırı olduğu açık bir şekilde önceden belli olan taşeron ilişkilerinin yaygınlaşması, uygulamada iki önemli sonuçla neticelenmektedir. Bu işçiler dava açtıklarında yargı, ilişkinin hukuka aykırı olduğuna ve taşeron işçisinin en başından itibaren kamunun işçisi olduğuna karar vermektedir. İkinci olarak, işçinin en baştan kamunun işçisi olarak kabul edilmesinin doğal sonucunda, işçinin geriye yönelik olarak özellikle toplu iş sözleşmesinden doğan fark ücret ve diğer sosyal haklar alacağı doğmaktadır.

Son dönemlerde açılan davalarda, kamu işverenin gerçekte uyguladığı uygulamanın hukuka aykırı olduğunun yargı kararları ile tespit edilmesine bağlı olarak kamunun büyük bir mali sorumluluk altına girdiği görülmektedir. Bu tür davalar gün geçtikçe katlanarak büyümekte ve aynı oranda getirdiği mali yük artmaktadır. Önümüzdeki günler, kamu işyerlerindeki bu hukuka aykırılığın bir an önce giderilmesi amacıyla ciddi düşünülmesi gereken günler olacaktır.

Taşeron uygulamasının çalışanlar açısından da olumsuz etkileri söz konusudur. Sigortanın

bildirilmeden kaçak çalıştırma ve kurlsız istihdam biçimleri dışında; çalışanların sendikalaşma sorunları, toplu pazarlık sisteminin kurulması ile kıdem tazminatı, fazla çalışma ve yıllık ücretli izin hakkının elde edilebilmesi ve kapsamına ilişkin ciddi sorunlar bulunmaktadır. Karşı karşıya bulunulan bu genel sorunların dışında; çalışanın taşeron ya da vekili ile muhatap olamaması, işçinin özlük dosyasının mevcut olmaması, işe girişlerde sağlık raporunun alınmaması ve bunun kontrol edilememesi ve işyeri hekimliği, iş sağlığı ve güvenliği kurulu gibi organizasyonların kurulmaması ya da kurulmasının imkansız olması gibi ciddi sorunlarla karşı karşıya kalınmaktadır.

İşgücü piyasasına katılmaya hazır milyonlarca genç işsiz bulunmakta iken, kamu işyerlerinin işgücü açığını taşeron vasıtasıyla gidermek ve sosyal haklar yönünden olumsuz bu sonuçlara seyirci kalmak, kamu işyerlerinin örnek işyeri olma niteliği ile bağdaşmamaktadır. Hukuka açıkça aykırı olan bu süreçten menfaat gören sadece taşeronun kendisi olmaktadır.

Taşeronlaşma gibi temel sorunla baş etmek zorunda kalan çalışanların karşı karşıya kaldığı bir başka yeni sorun da uygulamada 4-c'li çalışan olarak ifade edilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre istihdam edilen geçici çalışanlardır.

Aslında 4-c statüsü, istisnai bir durum olup gerçek anlamda geçici bir iş görme ilişkisi kurmaktadır. Oysa son zamanlarda bu istisnai uygulama adeta kural niteliğindeki bir istihdam biçimine dönüşmektedir. Böylece hem sendikal hakkı bulunmayan hem de özlük ve sosyal haklarının bulunmadığı, Bakanlar Kurulu ne verdi ise, onunla yetinmek zorunda kalan, ne olduğu belirsiz bir çalışan kitlesi doğmakta ve bu

şekilde çalışanların sayısı gün geçtikçe artmaktadır. Kamuda azalan işçi sayısı ile birlikte, üç yüz elli bin civarında işçi kaldığı düşünülecek olursa, siyasal aktörlerin 4-c statüsünde çalışanların sayısının iki yüz bin olmasını hedeflediği düşünüldüğünde, kamu çalışanlarının büyük bir çoğunluğunun kanunlardan ve sosyal haklardan uzak bir biçimde arzu edilmeyen bir biçimde istihdam edilmek istendiği ortaya çıkmaktadır.

Kamu işvereni çeşitli statülerde iş gören konumunda bulunan kişileri istihdam etmektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 4. maddesine göre kamu;

Memurları,
Sözleşmeli personeli,
Geçici istihdam edilenleri,
İş sözleşmesine göre çalışan işçileri,
çalıştırmaktadır.

Bu düzenlemeye göre geçici personel; “*Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Dairesinin ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir*”.

Görüldüğü gibi 657 sayılı Kanunu, kamuda hangi sıfatta çalışan bulunacağını göstermektedir. 4857 sayılı İş Kanununa göre çalışan işçiler 4-d, Memurlar 4-a statüsündedir. 4-c statüsü ise istisnai bir kadro olup geçici olarak emeğine ihtiyaç duyulan ancak memur yada işçi konumunda olmayan kişiler için söz konusudur.

Aslında 4-c statüsü, istisnai bir durum olup gerçek anlamda geçici bir iş görme ilişkisi kurmaktadır. Oysa son zamanlarda bu istisnai uygulama adeta kural niteliğindeki bir istihdam

biçimine dönüşmektedir. Böylece hem sendikal hakkı bulunmayan hem de özlük ve sosyal haklarının bulunmadığı, Bakanlar Kurulu ne verdi ise, onunla yetinmek zorunda kalan, ne olduğu belirsiz bir çalışan kitlesi doğmakta ve bu şekilde çalışanların sayısı gün geçtikçe artmaktadır.

Kamuda azalan işçi sayısı ile birlikte, üç yüz elli bin civarında işçi kaldığı düşünülecek olursa, siyasal aktörlerin 4-c statüsünde çalışanların sayısının iki yüz bin olmasını hedeflediği düşünüldüğünde, kamu çalışanlarının büyük bir çoğunluğunun kanunlardan ve sosyal haklardan uzak bir biçimde arzu edilmeyen bir biçimde istihdam edilmek istendiği ortaya çıkmaktadır.

Özellikle özelleştirme kapsamındaki işyerlerinde yaygınlaşmaya başlayan bu uygulamanın sosyal haklar bakımından sosyal devlet ilkesi ile bağdaşmadığı gibi bu istihdam ilişkisinin başta Anayasa olmak üzere, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 4857 sayılı İş Kanununa aykırı olduğu açıktır.

Taşeronlaşma ve geçici personel (4-c) ilişkisi belki de farkında olunmadan içine girilen bir girdap gibi yaygınlaşarak kamu işyerlerinde temel sorunların başında yer almıştır. Önümüzdeki günlerde bu ilişkilerin ortaya çıkardığı sorunlara çözüm üretmek bütün sosyal tarafların temel meselesi haline gelecektir.

KAMUDA YENİ İSTİHDAM TÜRÜ OLARAK UYGULANAN HİZMET ALIM SÖZLEŞMELERİ

Doç.Dr. Talat CANBOLAT

Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku
Anabilim Dalı Öğretim Üyesi



1. GİRİŞ

Anayasada memur ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği hükmü yer almaktayken 2010 yılında yapılan değişiklikle “Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır” hükmü ilave edilerek kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının toplu iş sözleşmeleriyle düzenlenmesinin önü açılmıştır. Meclisin toplanmasından sonra yapılacak ilk işlerden bir tanesi de buna ilişkin kamu görevlileri sendikaları ile toplu sözleşme kanununun çıkarılmasıdır.

En az bunun kadar önemli olan diğer bir konu kamu personel rejiminin yeniden düzenlenme-

sidir. Belki de bu öncelikli konulardan bir tanesi olmak zorundadır. Zira sağlıklı bir personel rejimi olmadan yapılacak düzenlemeler sorunlara köklü çözüm olmayacaktır. Aşağıda açıklandığı gibi kamuda istihdam türleri Anayasanın belirtilen hükmüne istinaden Yasayla belirlenmiş olmasına rağmen yapılan ek ve ilavelerle amacından uzaklaşmış ve yozlaşmıştır. Kurumlarda aynı işi yapan ve yan yana çalışan personellerden biri memur, diğeri sözleşmeli başkası da işçi kabul edilerek farklı hukuki statüde oldukları kabul edilmektedir. Bunun sonucu olarak özlük haklarının yanında sendikaya üyelik, toplu sözleşme, tabi olduğu disiplin hükümleri gibi birçok konuda farklı statüye tabi tutulmaktadır. Bunların tabi oldukları mevzuatlardaki farklılık nedeniyle aynı konuda farklı ve hakkaniyete aykırı adaletsiz sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Ayrıca farklı ka-

munlardaki birbiriyle çelişen ve hatta aynı kanun içinde çelişkili hükümler uygulamada büyük sorunlara ve yakınmalara neden olmaktadır. Nitekim konuya ilişkin önce 5620 sayılı Kanunla kamuda çalışan geçici işçiler¹ kadroya alınmış ve geçici işçi çalıştırılmasına ilişkin esaslar yeniden düzenlenmiş, daha sonra da sözleşmeli personellerin memur kadrolarına atanmasına ilişkin 632 sayılı Kanun Hükmünde Kararname² çıkarılmıştır. Yapılan bu düzenlemeler yerinde olmakla birlikte yeterli değildir. Kamu personel rejimine ilişkin köklü değişikliğe ihtiyaç vardır. Belirtilen bütün sorunların etraflıca incelenmesi bu çalışmamızın boyutunu aşmaktadır. Burada hizmet alım ihaleleri kapsamında çalışanların hukuki durumuna dikkat çekmeye çalışacağız. Bu konuda daha geniş boyutuyla ayrı bir çalışma yapılacaktır. Kamuda hizmet alım ihaleleri personel eksikliğinin giderilmesine yönelik yeni bir istihdam türü olarak uygulanmaktadır. Öyle ki kadro ve eleman eksikliği bu yolla giderilmeye çalışılmaktadır. Bu kişiler diğer işlerin yanında artık kadrolu personelin yerine işe alınmakta ve aynı işte çalıştırılmasına rağmen kâğıt üzerinde taşeron firmalarda gözüktüğünden kamu personeli olarak kabul edilmemekte adeta yok varsayılmaktadır. Ancak yargı organları özellikle gerçekte bir işin yapılmasının verilmediği işçi teminine yönelik olarak çalıştırılan bu kişileri taşeronların değil bunları çalıştıran kamu kuruluşunun işçisi saymaya başlamış hatta bunların kamu işyerindeki toplu iş sözleşmelerinden de yararlanabilecekleri yönünde kararlar vermeye başlamıştır. Konu bu yönüyle daha da karmaşık hale gelmiştir.

2. KAMUDA İSTİHDAM ŞEKİLLERİ

Kamu yönetiminde temel amaç kamu hizmetinin sağlanmasıdır. Bu yönü ile özel sektörden ayrılan kamu yönetiminin konusunu oluşturan planlama, teşkilatlanma, sevk ve idare, denetim ile halk arasındaki ilişkisi düzenleyen kamu görevlisidir. Bilindiği üzere 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. Maddesinde dört istih-

dam türü düzenlenmiş ve 5.maddesinde de açıkça “Bu Kanuna tabi kurumlar, dördüncü maddede yazılı dört istihdam şekli dışında personel çalıştıramazlar” hükmü getirilmiştir. Belirtilen 4 istihdam şekli şunlardır; A) Memurlar (4/A’lı), B) Sözleşmeli Personel (4/B’li), C) Geçici Personel (4/C’li) ve D) İşçiler (4/D’li). Çalışanların sosyal güvenlikleri eskiden farklı kanunlarla düzenlenmişti. İşçi olarak çalışanlar 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununu, bağımız çalışanlara kısaca Bağ-Kur olarak anılan 1479 Esnaf Ve Sanatkârlar Ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ve memurların sosyal güvenliği ise 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ile düzenlenmişti. Tüm çalışanları tek bir kanun altında toplamayı amaç edinen 5510 sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4. Maddesinde sigortalı sayılanlar düzenlenmiştir. İlginçtir 657 sayılı DMK.’da olduğu gibi kapsam maddesi 5510 sayılı Kanunda da 4. Maddeye denk gelmiştir. Gerçekten de 5510 sayılı Kanunun 4/a bendi işçileri, 4/b bendi bağımsız çalışanları ve 4/c bendi de başta memurlar olmak üzere kamu idarelerinde çalışanları düzenlemiştir. Uygulamada gerek DMK kanununun istihdam şekline ilişkin 4. Maddesi gerekse SSGSS kanununun kapsamına ilişkin 4/A’lı, 4/B’li ve 4/C’li deyimleri kullanılması kavram kargaşalığına neden olmaktadır. Hemen belirtmeliyiz ki burada sözünü ettiğimiz 4/A, 4/B ve 4/C’liler 657 sayılı Kanuna ilişkin aşağıda açıklanan memur, sözleşmeli personel ve geçici işçileri ifade etmektedir.

Memurlar (4/A); 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. maddesinin (A) bendine göre memur, devlet ve diğer kamu tüzelkişilerinde görev yapan, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken hizmetlerde çalışan, asli ve sürekli görevleri yerine getiren kimselerdir. Buradan çıkan anlam genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli işlerde memur dışında işçi çalıştırılmaz. Giderek bu işler hizmet alım ihalelerine de konu olamaz. Memur olmanın en büyük özelliği bir ölçüde kamu yetkisinin kullanmasıdır. Bu nedenle öğretilde memur olan

atama izinlerinin dahi yıl içerisinde kullanılması, yıl içerisinde kullanılmayan izinlerinin müteakip yılda kullanılmayacağı yolunda düzenlemeler yapılmıştır. Aşağıda açıklandığı gibi artık neredeyse memur kadroları dahi son derece sınırlı tutularak bunların yerlerine de hizmet alım ihalesi kapsamında personel çalıştırılması istenmektedir. Bu uygulamaların Anayasa ve Kanunlarla bağdaşır yönü yoktur. Aynı zamanda aşağıda belirtilen başta 94 sayılı sözleşme olmak üzere uluslararası sözleşmelere de aykırıdır.

Sözleşmeli Personel (4/B); 657 sayılı DMK'nun 4. Maddesinin 5917 sayılı Kanunla değişik (B) bendinde göre, kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projeleri için zorunlu olan istisnai hollere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığına ihtiyaç duyulan geçici işlerde Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usullere göre mali yılla sınırlı olmak üzere sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kamu görevlilerine sözleşmeli personel denilir. Burada sözleşmeli personel çalıştırılması istisnai bir durum olarak düzenlenmiştir. Buna karşılık uygulamada bu istihdam türü amacı dışında kullanılmıştır. Özellikle Milli Eğitim Bakanlığı'nın 2004 yılından itibaren sözleşmeli öğretmen çalıştırılmasına ilişkin faaliyetlerine karşı sendikaların açtıkları davaları kazanmaları bu fıkranın değişmesine yol açmıştır. Sendikaların mücadeleleri sonuç vermiş ve madde metninde yer alan "Bakanlar Kurulunca tespit edilecek esas ve şartlarla" ibaresi 5620 sayılı Kanunla madde metninden çıkarılmıştır. Bu fıkraya; 21/3/2006 tarihli ve 5473 sayılı Kanunun 3 üncü maddesiyle; "tercümanların;" ibaresinden sonra gelmek üzere "Millî Eğitim Bakanlığında norm kadro sonucu ortaya çıkan öğretmen ihtiyacının kadrolu öğretmen istihdamıyla kapatılamaması hallerinde öğretmenlerin;" ibaresi eklenmiştir. Bu değişiklik ile kamu kurumları arasında en çok sözleşmeli personelin istihdam edildiği Milli Eğitim Bakanlığı'ndaki yaklaşık 70 bin sözleşmeli öğretmen 657 sayılı DMK' da kendilerine yer bulmuştur.

Sözleşmeli personele ilişkin 657 sayılı DMK'

nın söz konusu maddesinde yapılan bir diğer önemli değişiklik 2009 yılında gerçekleştirilmiştir. 25/6/2009 tarihli ve 5917 sayılı Kanunun 47 nci maddesiyle; bu paragrafta yer alan "ve bu hususlara ilişkin esas ve usuller Bakanlar Kurulunca kararlaştırılır." ibaresi, pozisyon unvan ve nitelikleri, sözleşme fesih halleri, pozisyonların iptali, istihdamına dair hususlar ile sözleşme esas ve usulleri Devlet Personel Başkanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenir." şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişiklik ile Bakanlar Kuruluna sözleşmeli personel hususunda çok geniş bir düzenleme yetkisi tanınmıştır. Görüldüğü gibi sözleşmeli personele ilişkin DMK' nun anılan maddesinde özellikle son yıllarda önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler de göstermektedir ki uygulamada halen ciddi sorunlar mevcut olup bunlara köklü çözüm bulunması ancak kamu personel rejimini yeniden yapılandıracak olan kamu yönetimi temel kanununun uygulanmasıyla mümkün olacaktır. Gerçekleştirilen bu değişiklikler kamu personel rejiminin temeli olan memur istihdamı geri plana iterken devletin asli ve sürekli işlerinde sözleşmeli personel istihdamını yaygınlaştırmıştır. Bunun isabetli olduğunu söylemek güçtür. Bugün çalıştırılan sözleşmeli personel sayısının hızla arttığı görülmektedir. Ayrıca sözleşmeli personelin kamu kurum ve kuruluşları arasındaki dağılımında da dikkate değer farklılık olduğu, giderek asli ve sürekli işlerde çalıştırıldığı görülmektedir. 1978 yılında "Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar" başlıklı genel kararname, merkezi, mülki, yerel, KİT tüm kamu kurumlarını kapsamak üzere çıkarılmıştır. 1985 yılında ise KİT'ler genel esasların dışına çıkarılmış, 1986 yılında ise kendi yasalarında özel hükümler bulunan kurumlarda esasların uygulanması zorunluluğu kaldırılmıştır. Önceleri sözleşmelilerin büyük bölümü KİT'lerde çalıştırılırken, halen çoğunluk aynı olmasına rağmen genel idarenin merkez ve taşra teşkilatlarında çalıştırılanların oranı her geçen gün artış göstermektedir.

657 sayılı Kanununun anılan hükmü dışın-

da özel kanunla kurulmuş kuruluşların kuruluş kanunlarına konulan hükümlerle yukarıda belirtilen hususların dışında da sözleşmeli personel istihdamı söz konusu olabilmektedir. Buna dayanarak kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırma uygulaması da yaygın bir hal almıştır. Her kuruluşun kanunda belirtilen kadroları karşılık gösterildiğinden kamuda bu konuda uygulama birliği de yoktur. Bunun sonucu olarak her ikisi de kamu kurumu olmasına rağmen aynı statüde görev yapan personele farklı ücret ve sosyal haklar verilmektedir. İstatistikler son yıllarda kamu kurum ve kuruluşlarında çalıştırılan sözleşmeli personel sayısının memur sayısından 4 kat daha fazla arttığını göstermektedir. Bu da giderek kadro karşılığı memurlar tarafından yapılan işlerde sözleşmelilerin çalıştırıldığını göstermektedir.

Geçici Personel (4/C); 657 sayılı DMK'nun 4/C hükmünde düzenlenmiştir. Buna göre, bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir. Bu personelin çalıştırılması için gerekli izlek uzun olduğundan, kuruluşlar geçici işlerinde bunun yerine geçici işçi çalıştırma yoluna gitmektedir. Bu statüde çalışanlar kamu görevlisi olup işçi sayılmadıklarından uyuşmazlıklarda idare mahkemesi görevlidir³.

Özelleştirme sonrası ortaya çıkan fazla personelin sözleşmeleri feshedilmek yerine bunlara 4/C kadrosuna geçme hakkının tanınması isabetlidir. Kamuda sözleşmeli olarak çalışanların 4/C kadrolarına atanmaları ile kamuoyu gündemini uzun süre işgal etti, özellikle Tekel işçileri eylemi olarak anılan eylemden çalışanlar ve sendikalar tarafından itiraz edilen 4/C' lilerin durumlarında önemli iyileştirmeler yapılmıştır. Bunların yıllık çalışma süresi, izin süresi, ücret ve sosyal hakları artırıldığı gibi çalışma saat ve süreleri devlet memurlarinkine paralel hale getirilmiştir. Ayrıca kıdem tazminatına benzer bir şekilde iş sonu tazminatı adı altında yeni haklar

tanınmıştır.

İşçiler (4/D); Kamu kesiminde istihdam türü olarak belirlenen 4. Kategori "İşçiler"(4/D) dir. 657 sayılı DMK'nun 4/D hükmüne göre, "(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".

Görüldüğü gibi Kanun kamu kuruluşlarındaki çalışma ilişkisinin kural olarak Memur(4/A), Sözleşmeli Personel (4/B) ve Geçici Personel (4/C) olduğunu, bunların dışında kalan personelin işçi sayılacağını hükme bağlamıştır. Bu nedenle anılan 4/D hükmündeki kamuda işçi çalıştırılmasının süpürücü etkisi olduğundan söz edilebilecektir. Bu nedenle kamu kurum veya kuruluşunda çalışan bir personelin statüsü hakkında tereddüt halinde bunların işçi sayılabacakları anlamına gelmektedir. Bu husus birçok Yargıtay kararına da konu olmuştur⁴.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliğinde; kuruluşların vasıflı, vasıfsız, daimi, geçici işçi ihtiyaçlarını, İş ve İşçi Bulma Kurumuna (İŞ-KUR) bildirmek ve işçilerini kurumca gönderilenler arasından alınacağı belirtilmiştir. Buna ilişkin Tüzük de aynı kuralı getirdikten sonra işçi ihtiyacının İş ve İşçi Bulma Kurumuna bildirilmesi halinde alınacak işçi sayısından daha fazla adayın geleceği muhakkak olduğundan, seçme için bir sınav yapılması zorunludur.

Özel kesim işverenleri için geçerli olan kuralar kamu işverenleri için de geçerlidir. Bunlar hakkında iş ilişkisinin mahiyeti ve işyerinin özelliklerine göre 4857 sayılı İş Kanunu başta olmak üzere, 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştranlar Arasındaki Münasebetlerin Tan-

zimi Hakkında Kanun (Basın İş Kanunu), 854 sayılı Deniz İş Kanunu ve Borçlar Kanunu uygulanacaktır.

4857 sayılı İş Kanununu işçi ve işvereni şu şekilde tanımlamıştır; “*Bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişiye işçi, işçi çalıştıran gerçek veya tüzel kişiye yahut tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşlara işveren, işçi ile işveren arasında kurulan ilişkiye iş ilişkisi denir*”. Görüldüğü gibi işçi çalıştırma ve işverenlik açısından kamu kesimi ile özel kesim arasında her hangi bir ayırım yapılmamıştır. İşçilerin çalışma ilkeleri açısından kamu kesimine özgü kurallar belirlenmemiştir. Kamu kesiminde olsa dahi “işçi” olarak çalışmak İş Hukukuna ve iş mevzuatına bağlı olmak demektir. Kamu işverenleri de iş mevzuatında öngörülen yükümlülüklerle uymak zorundadır.

Kamu personel istihdamında işçilik, geçici ve sürekli (daimi) olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Geçici işçilerle 6 aydan az olmamak üzere belirli süreli iş sözleşmesi yapılmakta, sözleşme süresinin sonunda iş akdi sona ermektedir. Belirsiz süreli iş sözleşmesiyle çalışanlar ise “sürekli işçi”, “daimi işçi” ya da “kadrolu işçi” olarak anılmaktadır. Geçici veya daimi işçilerin ücret ve sosyal hakları, iş sözleşmesi, Kanun ve Kararnameler ve toplu iş sözleşmeleri ile belirlenmektedir. Ayrıca işçi sayılan personele 6772 sayılı yasa gereğince ikramiye ödenmektedir.

Geçici işçilik kamu personel sisteminde esnek istihdamın aracı biçimine dönüşmüş ancak belirtilen İş Kanunlarında bunun karşılığı yoktur. Diğer bir söyleyişle iş mevzuatında “geçici işçilik” uygulaması yoktur. Bunun yerine “belirsiz süreli iş sözleşmesi” ve “belirli süreli iş sözleşmesi” ayırımı vardır. Bu yönle kamuda geçici işçi uygulamasında ciddi hukuki sorunlar çıkmaktadır. Yargıtay bunları geçici olarak kabul etmemektedir. Zira 4857 sayılı İş Kanununun 11. Maddesi iş sözleşmesinin belirli süreli yapılmasını belirli süreli iş, belirli bir işin tamamlanması ya da belirli bir olgunun ortaya çıkması gibi objektif koşulun varlığına bağlamıştır. Böyle bir objektif koşul olmadan yapılan belirli süreli iş

sözleşmeleri geçici kabul edilmemekte başlangıçtan itibaren belirsiz süreli olarak kabul edilmektedir.

Kamuda istihdam edilen işçilerdeki bir başka ayırım ise “kapsam dışı personel” ve “kapsam içi personel” ayırımıdır. Bu ayırım daha çok özelleştirme kapsamına alınmış KİT’ lerde kullanılmaktadır. Kapsam dışı personel, genel olarak yöneticilik görevlerinde bulunan ya da toplu iş sözleşmesi hükümlerinin üzerinde bir niteliğe sahip olan işçiler için kullanılmasına rağmen gerçek durum her zaman öyle değildir. Kapsam içi personel ise mali ve sosyal hakları bakımından toplu iş sözleşmesi kapsamında sayılan işçiler anlamında kullanılmaktadır. Hemen belirtmek gerekir ki İş Hukukunda “kapsam içi personel” ve “kapsam dışı personel” ayırımının da yeri yoktur. Buna karşılık toplu iş sözleşmesinden yararlanamayan ve yararlanan personel ayırımı vardır. Kamu kesimindeki kapsam içi/kapsam dışı ayırımı her zaman bunu karşılamamaktadır. Ancak bunlar çalışmamızın konusunu oluşturmamaktadır. Burada sadece kapsam içi/dışı personel ayırımından kaynaklanan farklı hukuki sorunların olduğunu belirtmekle yetineceğiz.

3. HİZMET ALIM SÖZLEŞMESİYLE İŞÇİ ÇALIŞTIRILMASI

Anayasanın Çalışma ve Sözleşme Hürriyeti başlığını taşıyan 48. maddesinde sözleşme hürriyeti düzenlendikten sonra özel teşebbüsler kurmanın serbest olduğu hükmüne yer verilmiştir. Anayasal hak olan sözleşme ve teşebbüs özgürlüğü diğer haklarda olduğu gibi Kanunla sınırlanabilir. İşverenler kural olarak istedikleri konuda faaliyet gösterebilecekleri gibi istediği kişileri işe alabilir ya da işlerinin bir bölümünü başkalarına yaptırabilirler. 4857 sayılı İş Kanununun 2. maddesinde buna önemli bir sınırlandırma getirilmiştir. Burada Kanun işverenin hangi tür işlerini başkalarına (alt işverenlere) verebileceğini belirlemiş ve uzmanlık gerektirmeyen asıl işin bir bölümünün alt işverenlere

verilmesini yasaklamıştır. Bunun gibi başka yasak ve sınırlamalar da getirilmiştir. Kanunda öngörülen asıl işveren-alt işveren ilişkisine yönelik yasak ve sınırlamalara aykırılığın yaptırımı bu işlerde çalışan işçilerin başlangıçtan itibaren başkasına iş veren işverenin (asıl işveren) işçisi sayılması olarak öngörülmüştür. Konu bu yönüyle İş Hukukunu ilgilendirmekte ve Türk Hukukuna özgü bulunmaktadır.

Gerçekten de başka işverenden almış olduğu işte işçi çalıştıran alt işverenlerin ekonomik yönden daha zayıf durumda oldukları, üstlenmiş oldukları işlerin daha çok geçici nitelikte veya belirli süreli olduğu, bu işleri tamamlanmasından veya sürenin dolmasından sonra bunların işçilerin sözleşmelerini feshederek başka yerlere gittikleri, işçilerin bunları bulmaları ve alacaklarını almalarındaki güçlükler nedeniyle ekonomik yönden daha iyi durumda ve bulunması kolay olan, işçinin emeğinden yararlanan asıl işverenlerin de alt işveren işçilerine karşı sorumlu olmaları Türk Hukukunda ilk İş Kanunundan beri kabul edilmiştir. Ancak zaman içerisinde gerek uygulama gerekse madde metni bu amaçtan saparak farklı uygulamalar göstermiştir. Alt işveren işçilerini koruyan bu düzenleme uygulamasında onları toplu iş sözleşme düzeninin dışına iten, örgütlenmelerini engelleyen, işverenlerin bazı yasal yükümlülüklerden ve imzaladıkları toplu iş sözleşmelerinin getirmiş olduğu işgücü-

ne ilişkin maliyetlerinden kurtulmaları için başvurulan yasal bir yol haline dönüşmüştür. Kanun koyucu da bunu engelleme gerekçesiyle sözleşme ve teşebbüs özgürlüğüne tartışmaya açık sınırlamalar getirmiştir. Kamu işyerlerinde ise gerçekte belirli bir işin yapımı verilmeden personel eksikliğinin giderilmesi amacıyla "hizmet alım sözleşmesi" adı altında kadrolu personelin yerine müteahhitlerden temin edilen işçilerin çalıştırılmasının yolu olarak kullanılmaktadır. Kamu ihale mevzuatı ile iş mevzuatındaki farklı hükümler nedeniyle mahkemeler bu işçileri gerçekte taşeron işçisi olarak kabul etmemekte, ilk işe girdiği tarihten itibaren kamu kurum veya kuruluşunun işçisi kabul etmektedir. Böylece hiç istenmese dahi, hizmet alım sözleşmeleri kamuda Kanuna aykırı olarak işçi çalıştırmanın yolu ve yeni bir istihdam türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun sonucu olarak işçilerin açtıkları davalarda kamu personeline ödenen emsal ücret ve sosyal hakların ödenmesi gerektiği, bunların kamu işyerindeki toplu iş sözleşmesinden yararlanabilecekleri, aksi takdirde eksik ödenen farkların ödenmesi gerektiğine hükmedilmektedir. Bu işçilerin ilk işe başladıkları tarihten itibaren kamu işverenin işçisi sayılması halinde işe alınmaları Kanuna aykırı ve usulsüz olduğu gibi geçmişe yönelik fark ücret ve sosyal hakları kamu işverenlerini ciddi sıkıntılara sokmaktadır. Diğer yandan bu ihaleler Kamu İhale



Kurumunun belirlemiş olduğu yönetmelik ve tip sözleşmelere göre yapılmaktadır. Kamu İhale Kurumu ısrarla İş Kanunundaki hükümleri ve Mahkeme kararlarını yok sayarak aynı uygulamayı sürdürmektedir. Konu her geçen gün daha büyük boyutlara varan sorunları beraberinde getirecek gibi gözükmektedir. Önemine binaen sonunda söyleyeceğimiz bir cümleyi burada da söylemek gerekirse, acil olarak yasal düzenleme yapılarak iş mevzuatı ve kamu ihale mevzuatının uyumlu hale getirilmesi gerekir.

1. İş Mevzuatı ve Kamu İhale Mevzuatı

Konuya sadece Kamu İhale Mevzuatı açısından bakılmaması gerekir. Zira bu bakış bu zamana kadar konuya çözüm getirmek yerine sorunu daha karmaşık hale getirmiştir. Bu nedenle konu aynı zamanda İş Mevzuatıyla yakından ilgili olup İş Kanunundan bağımsız olarak düşünülemez.

İş mevzuatı yönünden alt işverenlik uygulamasına ilişkin ilk düzenleme 1936 yılında çıkarılan ilk İş Kanunumuz olan 3008 sayılı İş Kanunu ile girmiştir⁷. Bu hüküm 1950 yılında 5518 sayılı İş Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunla⁸ bazı değişikliklere uğramıştır. 1964 yılında çıkarılan 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun⁹ 87. Maddesinde de sigortalıların üçüncü bir kişinin aracılığı ile işe girmiş ve bununla sözleşme yapmış olmaları halinde bile, bu Kanunun işverene yüklediği ödevlerden dolayı, aracı olan üçüncü kişi ile birlikte asıl işverenlerin de sorumlu olacakları düzenlenmiştir. 1967 yılında çıkarılan 931 sayılı İş Kanununun¹⁰ 1. Maddesinin son fıkrası ile “Bir işverenden belirli bir işin bir bölümünde veya eklentilerinde iş alan ve işçilerini münhasıran o işyerinde ve eklentilerinde çalıştıran diğer bir işverenin kendi işçilerine karşı o işyeri ile ilgili ve bu Kanun’dan veya hizmet aktinden doğan yükümlerinden asıl işveren de birlikte sorumludur” hükmüne yer verilmiştir. 931 sayılı İş Kanununun Anayasa Mahkemesi tarafından şekil yönünden iptal edilmiştir¹¹. Bunun üzerine 1475

sayılı İş Kanunu çıkarılmıştır¹². 1475 sayılı Kanun diğer birçok hükümlerinde olduğu gibi 931 sayılı Kanunun yukarıda anılan hükmünü aynen almıştır. Bu düzenlemede de asıl işveren ile alt işveren arasındaki ilişkiye değinilmemiş, bu ilişki tanımlanmamıştır. Kanunda, alt işverenler “diğer işveren” olarak nitelendirilmiştir. Eskisinden farklı olan bu düzenlemede asıl işverenlerin sorumluluğuna gidilebilmesi için işçinin münhasıran asıl işverenden alınan işte çalıştırılıyor olmasının yanında sorumluluğun asıl işverenden alınan işyeri ile ilgili olarak İş Kanunundan veya hizmet akdinden doğan yükümlülüklerden kaynaklanması gerekir. 931 ve 1475 sayılı İş Kanunlarının 1. Maddesinin son fıkrası ile münhasıran asıl işverenden alınan işlerde çalışan alt işveren işçilerine karşı asıl işverenler sorumlu tutulurken, 29. Maddesi ile bunların sorumlu oldukları miktarları hak edişlerden kesme yetkisi veren özel bir düzenleme yapılmıştır. Anılan 29. Madde esasen kamu kuruluşlarına yöneliktir. Aynı düzenlemenin esasları halen yürürlükte olan 4857 sayılı İş Kanununun 36. Maddesinde korunmuştur.

2003 yılında yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanununun¹³ 2. Maddesi ile asıl işveren-alt işveren ilişkisi uygulamada karşılaşılan sorunlar ve Yargıtay’ın kararları doğrultusunda yeniden düzenlenmiştir. Buna göre;

“Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir. Bu ilişkide asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak bu Kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur.”

Asıl işverenin işçilerinin alt işveren tarafından işe alınarak çalıştırılmaya devam ettirilmesi suretiyle hakları kısıtlanamaz veya daha önce o işyerinde çalıştırılan kimse ile alt işveren ilişkisi kurulamaz. Aksi halde ve genel olarak asıl işveren alt işveren ilişkisinin muvazaalı işleme dayandığı kabul edilerek alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçisi sayılarak işlem görürler. İşletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler dışında asıl iş bölünerek alt işverenlere verilemez”.

Daha önceki düzenlemelerden farklı olarak asıl işveren-alt işveren ilişkisi tanımlanmağa çalışılmış, alt işverene verilebilecek işler sınırlandırılmış, getirilen sınırlandırmalara aykırılık veya muvazaa halinde alt işveren işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçileri sayılarak işlem göreceği hükmüne yer verilmiştir¹⁴. Düzenlemedeki asıl işlerin işverence yapılması gerektiği, bunların ancak işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektirmesi halinde alt işverenlere verilebileceği hükmü uygulamada özellikle kamu işyerlerinde büyük sıkıntılar yaratmıştır. Buna dayalı olarak Yargıtay temizlik işlerinin Belediyelerin asli işi olduğu, belirtilen hüküm nedeniyle bunların alt işverenlere verilemeyeceğini, aksi takdirde bu işlerde çalışan işçilerin Belediyenin işçisi sayılacakları, işleri üstlenen alt işverenlerin (taşeron) işverenlik sıfatları bulunmadığından bunlara karşı açılan davaların husumet yokluğundan reddedilerek Belediyelere yönelik olarak işe iade kararları vermiştir¹⁵. Daha sonra Belediye Kanununda değişiklik yapılarak temizlik ve bazı işlerin ihale yoluyla yaptırılacağına hükmüne yer verilmiştir. Yargıtay bu değişiklikten sonra Belediyelerin temizlik işlerini alt işverenlere verebileceklerine asıl işveren-alt işveren ilişkisinin sırf bu nedenle geçersiz sayılmayacağına hükmetmiştir¹⁶. Ancak hemen belirtelim ki burada önemli olan Belediye Kanununda öngörülen işlerin ihale yoluyla verilip verilmediğidir. Böyle değil de hizmet alım ihalesi adı altında işçi temini yoluna gidildiği ve kayıtlarda taşeron firmada gözükmemesine

rağmen bu işçilerin Belediye tarafından diğer kadrolu personelle birlikte çalıştırıldığı durumlarda Kanuna aykırı ve geçersizlik söz konusudur. Bu durumda işçiler başlangıçtan itibaren gerçek işveren olarak Belediye (veya kamu kurum ve kuruluşlarının) işçisi sayılmaktadır.

2006 yılında 4857 sayılı İş Kanununun 2. Maddesine 5538 sayılı Kanunla¹⁷ iki fıkra eklenmiştir. 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 Hale Kanunu veya diğer kanun hükümleri çerçevesinde, hizmet alımı amacıyla yapılan sözleşmeler gereğince, yüklenici aracılığıyla çalıştırılanlar, bu şekilde çalışmış olmalarına dayanarak, bu kurum, kuruluş ve ortaklıklara ait kadro veya pozisyonlara atanmaya, bunlara ait işyerlerinin kadro veya pozisyonlarında çalışanlar için toplu iş sözleşmesi, personel kanunları veya ilgili diğer mevzuat hükümlerine göre belirlenen her türlü mali haklar ile sosyal yardımlardan yararlanmaya hak kazanamayacakları hükmü getirilmiştir. Ayrıca, yükleniciler dışında kalan diğer işverenler tarafından çalıştırılanlar ile doğrudan kendileri çalışanların da aynı hükümlere tabi oldukları, hizmet alımına dayanak teşkil edecek sözleşme ve şartnamelere; işe alınacak kişilerin belirlenmesi ve işten çıkarma yetkisinin kamu kurum, kuruluşları ve ortaklıklarına bırakılması ile aynı iş yerinde daha önce çalışmış olanların çalıştırılmasına devam olunması, yönünde hükümler konulamayacağı belirtilmiştir.

4857 sayılı İş Kanununun “Kamu makamlarının ve asıl işverenlerin hakedişlerinden ücret kesme yükümlülüğü” başlığını taşıyan 36. Maddesine göre,

“Genel ve katma bütçeli dairelerle mahalli idareler veya kamu iktisadi teşebbüsleri yahut özel kanuna veya özel kanunla verilmiş yetkiye dayanılarak kurulan banka ve kuruluşlar; asıl işverenler müteahhide verdikleri her türlü bina, köprü, hat ve yol inşası gibi yapım ve onarım iş-

lerinde çalışan işçilerden müteahhit veya taşeronlarca ücretleri ödenmeyenlerin bulunup bulunmadığının kontrolü, ya da ücreti ödenmeyen işçinin başvurusu üzerine, ücretleri ödenmeyen varsa müteahhitten veya taşeronlardan istenecek bordrolara göre bu ücretleri bunların hakedişlerinden öderler.

Bunun için hakediş ödeneceği ilgili idare tarafından işyerinde şantiye şefliği işyeri ilan tahtası veya işçilerin toplu bulunduğu yerler gibi işçilerin görebileceği yerlere yazılı ilan asılmak suretiyle duyurulur. Ücret alacağı olan işçilerin her hakediş dönemi için olan ücret alacaklarının üç aylık tutarından fazlası hakkında adı geçen idarelere herhangi bir sorumluluk düşmez.

Anılan müteahhitlerin bu işverenlerdeki her çeşit teminat ve hakedişleri üzerinde yapılacak her türlü devir ve el değiştirme işlemleri veya haciz ve icra takibi bu işte çalışan işçilerin ücret alacaklarını karşılayacak kısım ayrıldıktan sonra, kalan kısım üzerinde hüküm ifade eder.

Bir işverenin üçüncü kişiye karşı olan borçlarından dolayı işyerinde bulunan tesisat, malzeme, ham, yarı işlenmiş ve tam işlenmiş mallar ve başka kıymetler üzerinde yapılacak haciz ve icra takibi, bu işyerinde çalışan işçilerin icra kararının alındığı tarihten önceki üç aylık dönem içindeki ücret alacaklarını karşılayacak kısım ayrıldıktan sonra, kalan kısım üzerinde hüküm ifade eder.

Bu maddede kamu tüzel kişilerine ve bazı teşekküllere verilen yetkileri 2 nci maddenin altıncı fıkrası gereğince sorumluluk taşıyan bütün işverenler de kullanmaya yetkilidir”.

2008 yılında 5763 sayılı Kanunla¹⁸ 4857 sayılı İş Kanununun 3. Maddesinde değişiklik yapılarak, alt işverenlerin asıl işverenden alacakları yazılı alt işverenlik sözleşmesi ve gerekli belgelerle birlikte işyerlerinin tescilini yaptıracakları, bu belgelerin gerektiğinde iş müfettişlerince inceleneceği hükmüne yer verilmiştir. Anılan hükme göre inceleme sonucunda müfettişlerin işlemin muvazaalı tespit etmeleri halinde, bu

tespite ilişkin gerekçeli müfettiş raporunun işverenlere tebliğ edileceği, bu rapora karşı tebliğ tarihinden itibaren altı işgünü içinde işverenlerce yetkili iş mahkemesine itiraz edilebileceği, itiraz üzerine verilen kararların kesin olduğu belirtilmiştir. Rapora altı iş günü içinde itiraz edilmiş veya mahkeme muvazaalı işlemin tespitini onamış ise tescil işlemi iptal edilir ve alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçileri sayılır. Anılan 3. Maddede alt işverenlerin işyerlerini Bölge Müdürlüklerine tescil ettirirken asıl işverenden alacakları yazılı alt işverenlik sözleşmesini vermek zorunda olduklarına ilişkin düzenleme karşısında asıl işveren ile alt işveren arasındaki sözleşmenin yazılı yapılması zorunluluğu vardır. Nitekim Yönetmelik de alt işverenlik sözleşmesi ve eklerinin Bölge Müdürlüğüne verileceğini belirtmiştir. Müfettişlerin bu sözleşme ve diğer belgeleri inceleyerek aradaki ilişkinin muvazaalı olup olmadığına karar vereceği belirtilmiştir. Hemen belirtelim ki, muvazaanın işverenlerden alınan belgelere dayalı olarak ve masa başında tespiti teknik olarak mümkün değildir. Zira muvazaa tarafların gerçek iradelerinin görünüşteki sözleşmeden farklı olduğunun tespitini gerektirir. Bunun doğal sonucu da görünüşteki sözleşmeye bakarak tespit edilemez. Burada ciddi bir kavram kargaşası mevcuttur. İtiraz üzerine mahkemenin vereceği kararın kesin olması daha büyük sorunlara neden olmuştur. Zira işçinin açmış olduğu alacak davasında alt işveren ilişkisinin kanuna aykırılık veya muvazaa nedeniyle geçersiz sayılarak işçinin başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçisi sayılarak hüküm altına alınan kararlar kesin olmayıp temyizi mümkündür. Bu husus ayrı bir çalışmanın konusudur.

Asıl işveren-alt işveren ilişkisinin kurulması, bildirimi ve işyerinin tescili ile yapılacak sözleşmede bulunması gerekli diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Buna uygun olarak Alt İşveren Yönetmeliği yayınlanmıştır¹⁹.

Kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usuller 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu²⁰ ile düzenlenmiştir. Her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alım ihaleleri bu Kanun hükümlerine tabidir. Kanunun 4. Maddesinde mal ve hizmet tanımı yapılmıştır. Buna göre mal, satın alınan her türlü ihtiyaç maddelerini ifade ederken, hizmet “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 kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetler” olarak tanımlanmıştır. Bu Kanunda belirtilen esas, usul ve işlemlerin yapılmasında görevli ve yetkili Kamu İhale Kurumu kurulmuştur(m.53/I-a). Kurum, bu Kanunun ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun uygulanmasına ilişkin standart ihale dokümanı, tip sözleşme, yönetmelik ve tebliğler çıkarmaya yetkilidir. Standart ihale dokümanları, tip sözleşmeler, yönetmelik ve tebliğler Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulur(m.53/I-b-9).

Kamu İhale Kanununa göre yapılan ihalelere ilişkin sözleşmelerin düzenlenmesi ve uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu²¹ ile düzenlenmiştir. Uygulamada birliğini sağlanması için mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde Resmi Gazetede yayımlanan Tip Sözleşmeler kullanılacaktır(m.5). Kanun sözleşmelerde yer alması zorunlu unsurları da belirlemiştir(m.7). Buna göre sözleşmelerde;

a) İşin adı, niteliği, türü ve miktarı, hizmetlerde iş tanımı, b) İdarenin adı ve adresi, c) Yüklenicinin adı veya ticaret unvanı, tebligata esas adresi, d) Varsa alt yüklenicilere ilişkin bilgiler ve sorumlulukları, e) Sözleşmenin bedeli, türü ve süresi, f) Ödeme yeri ve şartlarıyla avans verilişip verilmeyeceği, verilecekse şartları ve miktarı, g) Sözleşme konusu işler için ödenecekse fiyat

farkının ne şekilde ödeneceği, h) Ulaşım, sigorta, vergi, resim ve harç giderlerinden hangisinin sözleşme bedeline dahil olacağı, i) Vergi, resim ve harçlar ile sözleşmeyle ilgili diğer giderlerin kimin tarafından ödeneceği, j) Montaj, işletmeye alma, eğitim, bakım-onarım, yedek parça gibi destek hizmetlerine ait şartlar, k) Kesin teminat miktarı ile kesin teminatın iadesine ait şartlar, l) Garanti istenilen hallerde süresi ve garantiye ilişkin şartlar, m) İşin yapılma yeri, teslim etme ve teslim alma şekil ve şartları, n) Gecikme halinde alınacak cezalar, o) Mücbir sebepler ve süre uzatımı verilebilme şartları, sözleşme kapsamında yaptırılacak iş artışları ile iş eksilişi durumunda karşılıklı yükümlülükler, p) Denetim, muayene ve kabul işlemlerine ilişkin şartlar, r) Yapım işlerinde iş ve işyerinin sigortalanması ile yapı denetimi ve sorumluluğuna ilişkin şartlar, s) Sözleşmede değişiklik yapılma şartları, t) Sözleşmenin feshine ilişkin şartlar, u) Yüklenicinin sözleşme konusu iş ile ilgili çalıştıracağı personele ilişkin sorumlulukları, v) İhale dokümanında yer alan bütün belgelerin sözleşmenin eki olduğu, y) Anlaşmazlıkların çözümü yer alacaktır. Görüldüğü gibi oldukça ayrıntı içermektedir.

2009 yılında Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve Hizmet Alım Tip Sözleşmesi²² yayımlanmıştır. Kamu kuruluşlarının hizmet alımlarına ilişkin ihalelerde ve ihale sonucu imzalanan sözleşmelerde Resmi Gazetede yayımlanan Yönetmelik ve Tip Sözleşme imzalanmaktadır.

2006 yılında çıkarılan, yürürlüğü birçok defa ertelenerek birçok hükmü 2008 yılında yürürlüğe giren 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun²³ 12.maddesinin son fıkrasında alt işverenler “Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin bir işte veya bir işin bölümü veya eklentilerinde, iş alan ve bu iş için görevlendirdiği sigortalıları çalıştıran üçüncü kişiye alt işveren denir” şeklinde tanımlanmıştır. Maddede sigortalıların, üçüncü bir kişinin aracılığı ile işe girmiş ve bunlarla sözleşme yapmış olsalar dahi, asıl işveren, bu Kanunun işverene yüklediği yükümlü-

lüklerden dolayı alt işveren ile birlikte sorumlu olacağı belirtilmiştir.

2. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 94 Sayılı Sözleşmesi

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 94 sayılı Bir Amme Makamı Tarafından Yapılan Mukavelelere Konulacak Çalışma Şartlarına Müteallik Sözleşmesi bu konuda ayrı bir öneme sahiptir. Zira Anayasanın 90. Maddesine göre usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası sözleşmeler kanun hükmünde olsa dahi genellikle doğrudan uygulanabilir nitelikte değildir. Bu nedenle uluslararası sözleşmeler daha çok genel ilkeleri belirler ve onaylayan ülkelere buna uygun iç hukukta düzenleme yapma yükümlülüğü getirir. Ancak 94. Sayılı sözleşme diğerlerinden farklı olarak doğrudan uygulanabilir niteliktedir. Bu nedenle 94 sayılı Sözleşme ile çelişken iç hukuktaki hükümler yerine sözleşme hükmünün uygulanması Anayasanın 90.maddesinin açık hükmü gereğidir.

Uluslararası çalışma örgütü 94 sayılı sözleşmeyi 8 Haziran 1949 yılındaki Cenevre konferansında kabul etmiştir. Türkiye bu sözleşmeyi 1960 yılında 161 sayılı Kanunla²⁴ onaylamıştır. Temelinde işçi kuruluşlarının talepleri sonucu değil tamamen 1960 ihtilali sonrası Türkiye'nin batı ülkelerine karşı bozlan imajını düzeltme kaygısıyla onaylanmıştır²⁵. Nitekim sözleşme 1960 yılında onaylanmış olmasına rağmen hükümleri bugün bile halen uygulanmamaktadır. Bunun temel nedeni başta işçi sendikaları olmak üzere sosyal tarafların sözleşmenin onaylanmasında olduğu gibi uygulanmasına da kayıtsız kalmalarıdır. Onaylanma süreci oldukça eski olmasına rağmen konu akademik çevrelerde de yeterince tartışılmamıştır.

Türkiye 94 sayılı Sözleşmenin onaylanmasından sonra uygulamadığı gerekçesiyle 1981 yılına kadar Uluslararası Çalışma Örgütü'nün hazırlamış olduğu birçok raporda eleştirilmiştir. Bu eleştiriler özellikle 1969-1981 yılları arasında olduğu, 1981 yılından sonra olmadığı görülmektedir²⁶. Zira Türkiye 1967 yılında 931 sayılı İş Ka-

nununu ardından 1971 yılında 1475 sayılı İş Kanunu çıkarılmıştır²⁷. 1475 sayılı Kanun 94 sayılı Sözleşmenin iç hukuka geçirilmesi yönünde 29. Maddesine; Kamu Tüzel Kişilerine Ve Bunların Bazı Kuruluşları İle Özel Sektöre İlişkin Ödevler başlığını taşıyan metnini yukarıda verdiğimiz ayrı bir madde eklenmiştir. Aynı düzenlemenin esasları halen yürürlükte olan 4857 sayılı İş Kanununun 36. Maddesinde korunmuştur. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün talebi üzerine Bakanlar Kurulu 1988 yılında Kamu Kuruluşlarında Yaptırılacak İşlerde, İşçilerin Çalışma Şartları ile İlgili Genel Esaslar adı altında bir kararname yayınlamıştır²⁸. Bu Kararnameyle kamu kurum ve kuruluşlarından yapım veya onarım işlerini devralan müteahhit veya taşeronların işçilerine işin dahil olduğu işkolu veya meslekte aynı tipteki iş için toplu iş sözleşmesi veya mevzuatla kabul edilenlerden daha aşağı olmayacak şartlarda çalışmasını sağlamak ve ücret ödemekle yükümlü tutulmuş ve işçilerin ödenmeyen ücretlerinin hak edişlerden kesilerek ödenmesi gerektiği belirtilmiştir. Uluslararası Çalışma Örgütü bu kararnameyi memnuniyetle karşılamış, özellikle işçi kuruluşlarının bu konuda şikâyetlerinin de olmaması nedeniyle Türkiye 94 sayılı Sözleşme nedeniyle Türkiye bir daha gündeme gelmemiştir. Sendikalar taşeronlaşmadan sık sık şikâyet etmelerine rağmen 94 sayılı Sözleşmenin buna karşı kullanılabilecek önemli bir araç olduğunun farkına varamamıştır. Sendikalar konunun önemini geç fark etmişlerdir. Oysa daha 70'li yıllarda toplu iş sözleşmelerine konulacak hükümlerle işverenlerin alt işverenlere verebilecekleri işlerin sınırlandırılması ve yine bu işlerde çalıştırılacak işçilerin haklarına ilişkin hükümler konulabileceği belirtilmiş olmasına rağmen uygulamada toplu iş sınırlı bazı hükümlerin daha yeni konulmaya başlandığı görülmektedir²⁹. Bu hükümler de genellikle anılan kararname veya mevzuatın tekrarı mahiyetindeki "nötr" hüküm niteliğindedir³⁰.

94 sayılı Sözleşmenin 1.maddesine göre taraflardan en az birinin kamu makamı olması ve diğer tarafın da işçi çalıştırması gerekir. Tafralar

arasındaki sözleşme bayındırlık işlerinin yapılması, tadili, tamiri veya yıkımı, materyal, levazım ve teçhizatın imali, takılması, işlenmesi veya nakli gibi hizmetlerin bizzat ifası veya temini gagesi ile yapılmış olması gerekir. Ayrıca sözleşme kamu makamından iş alan müteahhitlerin yanı sıra bu işlerin alt taşeronlara verilmesi halinde bunlar hakkında da uygulanacak üye ülke bunu için gerekli tedbirleri alacaktır. İlgili işveren ve işçi teşekküllerinin görüşü alınarak belirlenecek bir miktarı geçmeyecek tutardaki ihaleler istisna edilebilecektir.

Kamu makamından alınan işlerde çalışan müteahhit ve taşeron işçilerinin ücret ve diğer çalışma koşullarına ilişkin olarak sözleşmenin 2. Maddesi çok önemli ve doğrudan uygulanabilir nitelikte hükümler getirmektedir. Buna göre bu sözleşmenin kapsamına giren işlerde çalışan işçilere aynı işkolundaki toplu iş sözleşmeleriyle veya mevzuatla kabul edilen ücret, yan ödeme, ödenek, çalışma süresi ve diğer çalışma şartlarından daha aşağı haklar verilmeyecektir. Kamu makamları ihale şartnamesi ve sözleşmelere bu hususları garanti eden hükümler koyacaktır. İşçinin çalışmış olduğu işkolunda toplu iş sözleşmesi yoksa benzeri en yakın işkolundaki toplu iş sözleşmeleriyle belirlenen haklar esas alınacaktır. Müteahhitlerin, şartların mahiyetinden haberdar olabilmeleri için yetkili makam, şartnamelerin ilan gibi lüzumlu tedbirleri veya sair her türlü tedbirleri alacaktır. Görüldüğü gibi 94 sayılı sözleşme diğer sözleşmelerden farklı olarak genel ilkelerden değil adeta bir Kanun gibi somut ve doğrudan uygulanabilir nitelikte hüküm içermektedir. Buna göre sözleşme kapsamına giren kamu makamlarından alınan işlerde çalışan işçilere o işkolunda çalışan işçilerden daha düşük ücret ve sosyal haklar verilemeyecektir. Aynı şekilde işçilerin çalışma sırasında iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin olarak Kanun veya toplu iş sözleşmeleriyle belirlenen haklar uygulanacaktır(m.3). Kamu makamları, işçilerin bu çalışma koşullarından haberdar edilebilmesi için işyerlerine herkesçe görülebilecek bir şekilde ilan yapılması zorunlu olacak ve bunların

etkili şekilde uygulanmasını teminat altına alan tedbirler alınacaktır. Ayrıca işçilerin çalışma süreleri ve kendilerine ödenen ücretleri gösteren defter tutulacak, bunların etkili şekilde uygulanması için gerekli teftiş rejimi kurulacaktır. İhale makamı bu koşulları kabul etmeyen müteahhit ve taşeronlara iş vermeyecek ve bunlarla sözleşme yapmayı reddedecek ya da taşeronların hak edişlerinden kesinti yaparak işçilere ödenmesi gibi uygun tedbirler alacak veya müeyyideler uygulayacaktır(m.5). Yetkili makam ancak mücbir sebep, milli refah veya milli güvenlik için tehlike arz eden olayların meydana gelmesi halinde işçi ve işveren teşekkülleriyle görüşerek bu sözleşmeyi geçici olarak durdurabilir(m.8). Sözleşme onaylayan ülkeler bazı hükümlerini değiştirerek veya çekince koyarak onaylama yetkisi vermiş olmasına rağmen Türkiye herhangi bir çekince koymadan sözleşmeyi onaylamış olduğundan belirtilen mücbir sebep veya olağanüstü haller dışında aynen uygulamakla yükümlüdür.

Ayrıntıya geçmeden önce şu hususu belirteyim, 94 sayılı Sözleşmenin yanı sıra gerek 4857 sayılı İş Kanununun 36. maddesi gerekse, yukarıda belirtilen Kararname ile diğer şartnamelerde “müteahhit” kamu kuruluşundan herhangi bir işin yapımını doğrudan üstlenen işveren, “taşeron” ise müteahhitlerin kamu kuruluşundan üstlendikleri işlerin bir bölümünü alan ve işçilerini bu işlerde çalıştıran işveren olarak kullanılmaktadır. 94 sayılı Sözleşme açık bir şekilde kamu makamlarının müteahhit veya taşeronlara vermiş oldukları işlerde çalışan işçilere aynı işkolunda yapılmış olan toplu iş sözleşmesi veya mevzuatla tanınan haklardan daha aşağı olmayacak çalışma şartlarının sağlanmasını, işçilerin bu haklarını elde edebilmeleri için hak edişlerden kesinti yapılmasını ya da herhangi başka bir yolla uygun tedbir alınmasını öngörmektedir. 94 sayılı Sözleşmenin bu hükmünün uygulanabilmesi için 4857 sayılı İş Kanununun yukarıda belirtilen 36. maddesinin yanı sıra Bakanlar Kurulunca çıkarılan Kamu Kuruluşlarında Yaptırılacak İşlerde İşçilerin Çalışma Şartları ile İlgili Genel Esaslara bazı hükümler konulmuştur.

Aynı nitelikteki hükümler halen yürürlükte olan Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesi ile Yapım İşleri Genel Şartnamesinde de vardır.

3. Hizmet Alım İhalesiyle İşçi Çalıştırılması/Temin Edilmesi

Yukarıda açıkladığımız esaslara uygun olarak kamu kurum ve kuruluşları “mal ve hizmet alımı” yapabilecektir. Burada dikkat edilecek husus mal veya hizmet alımıdır. Yoksa hizmet alımı adı altında kadro açıklarının kapatılması için eleman çalıştırılması Kanuna uygun değildir. Hizmet alım sözleşmesi adı altında temin edilen işçilerin, kağıt üzerinde taşeron firmalarda gözükmelerine rağmen, bu işçilerin taşeronları hiç tanımadıkları, taşeronlar değişmesine rağmen yıllarca kamu kuruluşunda kadrolu işçilerle aynı işte çalıştığı çok sık görülmektedir. Bu uygulama yukarıda açıklamış olduğumuz gerek Kamu İhale mevzuatı gerekse İş Mevzuatına aykırı olup mahkemeler de geçerli kabul etmemektedir. Buna rağmen bugün halen, kamu kurum ve kuruluşlarının eleman açıklarının kapatılmasında ucuz işçi çalıştırılmasının yolu olarak ayrı bir istihdam türü olarak uygulanmaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alım ihalelerine uygulanmaktadır. Kanunun 4. Maddesinde ihale konusu olabilecek mal ve hizmetin tanımı yapılmıştır. Burada hizmet “*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, fıkri ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetler*” olarak tanımlanmıştır. Kamu İhale Kanununa göre yapılan ihalelere ilişkin sözleşmelerin düzenlenmesi ve uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile düzenlenmiştir. Uygulamada birliğini sağlanması için 2009 yılında

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve Hizmet Alım Tip Sözleşmesi yayımlanmıştır. Kamu kuruluşlarının hizmet alımlarına ilişkin ihalelerde ve ihale sonucu imzalanan sözleşmelerde Resmi Gazetede yayımlanan Yönetmelik ve Tip Sözleşme imzalanmaktadır. Belirtilen ihale mevzuatı İş Kanunundan bağımsız olarak İş Kanununun yukarıda açıklanan 2.maddesi yok varsayılarak düzenlenmiştir. Sorunun temelinde iki mevzuat arasındaki uyumsuzluk yatmaktadır. Kamu İhale Kurumunun yaklaşımı daha çok konuya sadece Kamu İhale Mevzuatı açısından bakmaktır. Belirtilen ihale kapsamında çalıştırılan personelin işçi sayılması nedeniyle bunların açtıkları davalara İş Mahkemelerinde bakılmakta ve uyuşmazlık İş Hukuku ilkelerine göre çözümlenmektedir. Bu nedenle konuya İş Hukukundan bağımsız olarak bakmak mümkün değildir. Hemen belirtelim ki, mal veya hizmet alımına ilişkin ihale süreci ve sözleşme imzalanması aşaması İdare Hukukunun konusunu oluştururken, sözleşme imzalanmasından sonraki aşama konusuna göre Özel Hukukun ve işçi çalıştırılmasına ilişkin konular da İş Hukukunun konusunu oluşturmaktadır. Bu nedenle konuya bütün olarak bakılması gerekir.

İş Hukuku açısından her işverene ait işyeri ve bu işverene bağlı olarak çalışan işçiler vardır. “İşveren”, “işyeri” ve “işçi” kavramlarını birbirinden ayırmak mümkün değildir. Nitekim 4857 sayılı İş Kanunu da bu kavramlar birbiriyle ilintili olarak tanımlanmıştır. Kanunun 2.maddesine göre, “*Bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişiye işçi, işçi çalıştıran gerçek veya tüzel kişiye yahut tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşlara işveren, işçi ile işveren arasında kurulan ilişkiye iş ilişkisi denir. İşveren tarafından mal veya hizmet üretmek amacıyla maddi olan ve olmayan unsurlar ile işçinin birlikte örgütlendiği birime işyeri denir*”. İşçi çalıştırmayan ve kendisine ait işyeri olmayan bir işverenden söz etmek mümkün değildir. Buna rağmen kamu kurum ve kurumlarına hizmet alım ihale/sözleşmeleri kapsamında binlerce işçi temin eden birçok şirketin başka işçisi olmadığı, bunları çalıştıracığı bir işyerinin de olmadığı, firma-

nın faaliyetinin sadece bununla sınırlı olduğu, bu işçileri de kendisinin bulmadığı, zaten kamu işvereninde yıllardan beri çalışan bu işçilerin kayıtlarda her yıl yapılan ihale kapsamında değişik taşeron firmalarda gösterildiği, işçilerin işe alınmaları, özlük hakları, çalışma koşulları ile iş sözleşmesinin feshine ilişkin yetkileri kamu işverenin kullandığı, hukuken bunların kamu işverenin otoritesi altında çalışan işçiler olduğu giderek gerçek işverenin de kendilerini işe alarak çalıştıran kamu işverenlerinin olduğu anlaşılmaktadır.

İş Hukukunda bir işverene ait işçinin başka bir işverenin işyerinde çalışmasının iki yolu vardır. Bunlardan biri 4857 sayılı İş Kanununun 2. maddesinde düzenlenen ve yukarıda sözü edilen asıl işveren-alt işveren ilişkisi, diğeri de Kanunun 7. maddesinde düzenlenen geçici iş ilişkisi(ödünç iş ilişkisi)dir. Bunlardan ilkinde bir işveren kedisine ait uzmanlık gerektiren asıl işin bir bölümü veya yardımcı işin yapılmasını başka işverene vermektedir. İşlerin yapımını üstlenen alt işveren kendi işçileriyle bu işi yapmaktadır. Burada işçiler asıl işvereni emrine verilmemekte bilakis doğrudan alt işveren tarafında çalıştırılmaktadır. Asıl işverenin sadece genel gözetim ve denetim yetkisi vardır. Kanunun 2. maddesinin açık hükmü gereği, uzmanlık gerektirmeyen asıl işin bir bölümünün verilmesi veya Kanundaki diğer yasak ve sınırlamalara aykırılık halinde asıl işveren alt işveren ilişkisi geçersiz sayılarak işçiler başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçisi sayılmaktadır. Hizmet alım ihalelerinin bir bölümü gerçekte İş Kanununun 2. maddesine uygun olarak burada belirtilen nitelikteki işlerin başka işverenlere verilmesi şeklinde olup gerek öğreti gerekse Yargıtay bu durumda asıl işveren-alt işveren ilişkisinin Kanuna uygun olduğunu, bu işçilerin kamu işverenin işçisi sayılmayacağını kabul etmektedir³¹. Ancak burada belirtilen nitelikteki bir işin verilmesi yerine hizmet alım ihalesinin işçi temini amacıyla kullanılmış olduğu durumlarda, (İş Kanununun 7. maddesindeki geçici (ödünç) iş ilişkisi hariç) geçersiz sayılarak işçiler başlangıçtan itibaren kamu işverenin işçisi sayılmaktadır. İşte Yargıtay isabetli şekil-

de 4857 sayılı İş Kanununun 2. maddesine 5538 sayılı Kanunla eklenen aşağıda belirtilen hükmü bu kapsamda değerlendirmektedir.

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

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

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

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

a) İşe alınacak kişilerin belirlenmesi ve işten çıkarma yetkisinin kamu kurum, kuruluşları ve ortaklıklarına bırakılması,

b) Hizmet alım sözleşmeleri çerçevesinde ya da geçici işçi olarak aynı iş yerinde daha önce çalışmış olanların çalıştırılmasına devam olunması, yönünde hükümler konulamaz”.



Gerçekten de maddede asıl işveren-alt işveren konusunda yasak ve sınırlamalar getirilerek bunlara uyulmaması veya genel olarak muvazaa hallerinde bu işçilerin başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçileri sayılarak işlem göreceklere ilişkin hüküm getirildikten sonra yukarıdaki fıkralarla kamu işverenleri için farklı ve ayrıcalıklı bir durum getirilmek istenmiştir. Elbette ki, bunun Anayasanın eşitlik ilkesine uygun olduğu söylenemeyecektir. Nitekim konu Anayasa mahkemesine götürülmüştür. Ancak konunun Anayasaya aykırı olup olmadığı bu hükmeye verilecek anlama bağlıdır. Kanun yapma tekniği bakımından bu düzenlemenin isabetli olduğunu ve düzenleme amacına uygun olarak sonuç doğurabileceğini söylemek de mümkün değildir. Nitekim kamu işverenleri de maddenin önceki fıkrasında düzenlenen asıl işveren-alt işveren ilişkisindeki yasak ve sınırlamalara tabi olduğunu kabul ettikten sonra bu düzenlemenin hiçbir hukuki değeri kalmayacaktır. İhale sözleşmelerine belirtilen hükümlerin konulması ya da konulmamasının bir anlamı yoktur. Zira belirtilen yasak ve sınırlamalara aykırılığın yaptırımını 2. maddede açıkça “Aksi halde ve genel olarak asıl işveren alt işveren ilişkisinin muvazaalı işleme dayandığı kabul edilerek alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçisi sayılarak işlem görürler” şeklinde düzenlemiştir. Bu nedenle anılan 2. maddeye aykırı olarak (örneğin uzmanlık gerektirmemesine rağmen asıl işin bir bölümünün verildiği) yapılan hizmet alım

ihaleleri kapsamında çalıştırılan işçiler anılan düzenlemenin açık hükmü gereği başlangıçtan itibaren kamu işverenin işçisi sayılacaktır. Nitekim Yargıtay’ın yerleşik kararları da bu yöndedir.

“Davalı Üniversite Tıp Fakültesindeki yardımcı iş niteliğindeki genel temizlik işini ihale yolu ile diğer davalı şirkete vermiştir. Genel temizlik işi yardımcı iş niteliğinde olduğundan, her iki davalı arasında sözleşmedeki hizmete göre kurulan ilişki işçi açısından 4857 sayılı İş Kanunu’nun 2/6 maddesi uyarınca asıl alt işveren ilişkisidir. Ancak davacı işçi açısından bu ilişkinin asıl alt işveren ilişkisi kabul edilmesi için, yukarıda açıklandığı gibi, işçinin ihale ile alınan genel temizlik işinde çalıştırılması/genel temizlik işini ihale ile alan davalı İ. şirketinin de üstlendiği genel temizlik işinde belirli bir organizasyona, uzmanlığa ve hukuksal bağımsızlığa sahip olması, kısaca bu faaliyetin yönetimini üstlenmesi gerekir. Somut uyuşmazlıkta davacı işçi genel temizlik işinde değil, başlangıçtan beri hastabakıcılık görevinde çalıştırılmıştır. Hastabakıcılık hizmeti ihale ile yüklenilen genel temizlik işi dışındadır ve Üniversiteye ait hastanenin asıl işleri arasındadır. Diğer taraftan, genel temizlik işini ihale ile alan şirketin hastabakıcıları işyerine getirdikten sonra Üniversite görevlilerine teslim ettiği, bundan sonra karışmadığı, çalışacakları bölümleri ve mesailerini Üniversite görevlilerinin belirle-

diği saptanmıştır. Davalı şirketin davacı işçi açısından belirli bir organizasyona, uzmanlığa ve hukuksal bağımsızlığa da sahip olmadığı da anlaşılmaktadır. O halde davacı işçi başlangıçtan beri 4857 sayılı İş Kanununun 2/7 maddesi uyarınca davalı Üniversitenin işçisidir. Kayıt üzerinde gösterilen diğer davalı şirketin davacı işçi açısından işverenlik sıfatı bulunmaktadır. Davacının davalı üniversite yönünden kabülüne, davalı şirketin işverenlik sıfatı bulunmadığından, davanın adı geçen şirket yönünden ise reddine karar verilmesi gerekir” Yargıtay 9. HD, 23.02.2009, E. 2008/22857, K.2009/3226.

İşin ilginç yanı bu ihaleler halen Kamu İhale Kurumunun belirlemiş olduğu tip sözleşmelere göre yapılmakta ve mahkemelerce geçersiz sayılmasına rağmen bu uygulama aynen devam ettirilmektedir. Öyle ki hizmet alım sözleşmesi kapsamında herhangi bir hizmetin alınmadığı, bunun tamamen personel açığının kapatılmasına yönelik olarak işçi temini amacıyla kullanıldığı, ya da temizlik gibi hizmet alımının yanında aynı zamanda tamamen asli ve sürekli işlerde çalıştırılmak üzere personel alındığı, örneğin temizlik hastaneye hekim, hemşire veya hasta bakıcı alındığı görülmektedir³². Yukarıdaki Yargıtay kararın da üniversiteye bağlı bir hastanede istihdam edilen hastabakıcıya ilişkindir.

Üstelik Kamu İhale Kurumunun genel yaklaşımı hizmet alım ihalesiyle üstlenilen işlerde taşeronların istihdama katkı sağlamadığı, bunların sigorta primlerine ilişkin % 5 teşvikten yararlanamayacakları yönündedir. Bu yaklaşım dahi tek başına yasaya aykırı olarak hizmet alım sözleşmesinin karşı tarafını oluşturan şirketlerin bağımsız işveren olarak kabul edilmek istenmediği anlamına gelmektedir. Nitekim Kamu İhale Kurumu 2008 yılında Kamu İhale Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ yayınlamak³³ taşeron işçileri adına hazinece karşılanan % 5 primlerin hak edişlerden kesilmesini talep edilmiştir. Bunun hukuka ve Kanununa uygun olduğunu söylemek güçtür. Kanunla işverenlere tanınan bir hak tebliğ veya genelge ile ortadan kaldırılamaz. Bunun için ancak yasal

düzenleme gerekir. Nitekim torba yasa olarak bilinen 6111 sayılı yasayla bu konuda düzenleme yapıldı. Buna göre kamu kurum ve kuruluşlarından ihaleyle iş alan işverenler bu teşvik kapsamı dışında bırakılmıştır. Bu ayrı bir çalışmanın konusu olmakla birlikte KİK'nun konuya bakışını göstermesi bakımından oldukça çarpıcıdır. Bir taraftan bunlar ayrı bir işveren, bunların işçileri için neden kamu işverenlerine işe iade kararı veriliyor, bunlar neden kamu işverenin işçisi sayılıyor diye yakınırken diğer yandan kendi uygulamasıyla bunlar zaten bağımsız işveren değiller, istihdama da katkısı yok, bunlar kamu işverenin işçisi sayılması gerekir demektedir.

Bir işverenin işçisinin başka bir işverenin işyerinde çalıştırılmasının diğer yolu Kanunun 7. maddesinde düzenlenen geçici iş ilişkisi (ödünç iş ilişkisi) dir. Burada diğerinden farklı olarak işveren üstlenmiş olduğu bir işin diğer işverenin işyerinde işçi çalıştırmamakta tam tersine işçisini belirli bir süre ödünç olarak onun emrine vermektedir. Bu nedenle buna Avrupada “Ödünç İş İlişkisi” denilmektedir. Bu kavram hukuki ilişkiyi daha iyi ifade etmektedir. Kanuna ilişkin taslakta da ödünç iş ilişkisi kullanılmıştı. Ancak işçi sendikaları bu kavramın rahatsız edici olduğunu, bir meta gibi işçinin ödünç verilmesinin doğru olmayacağını geçici iş ilişkisi olarak kullanılmasını talep ettiklerinden bu şekilde kanunlaşmıştır. Belirtilen 7. maddeye göre işveren devir sırasında yazılı rızasını almak suretiyle işçiyi holding bünyesinde veya aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir işyerinde veya yapmakta olduğu işe benzer işlerde çalıştırılması koşuluyla iş görme edimini yerine getirmek üzere başka bir işverene geçici olarak verebilir. Bu halde işverenle işçi arasındaki iş sözleşmesi kesintisiz devam etmekle birlikte geçici bir süre işçi bu sözleşmeden doğan iş görme edimini başka bir işverene karşı ifa edecektir. İşçi geçici bir süre çalıştırılmak üzere başka bir işverenin emrine verilmiş olmaktadır. Kanuna göre geçici iş ilişkisi altı ayı geçmemek üzere yazılı olarak yapılabilir ve gerektiğinde en fazla iki defa yenilenebilir. Böylece geçici iş ilişkisinin azami süresi en fazla 18 ay olacaktır. Bu süre içerisinde

gönderen işverenin, ücreti ödeme yükümlülüğü devam edeceği gibi, geçici iş ilişkisi kurulan işveren de işçinin kendisinde çalıştığı sürede ödenmeyen ücretinden, işçiyi gözetme borcundan ve sosyal sigorta primlerinden işveren ile birlikte sorumludur.

Kamu işverenlerinin herhangi somut bir mal veya hizmetin ifasını konu almayan doğrudan işçi teminine yönelik olarak yapılan hizmet alım ihalelerinin buna uygun olarak yapılması halinde geçerli kabul edilecektir. Ancak Kamu İhale Mevzuatı ile İş Mevzuatı arasında uyum bulunmadığından ve ihale ve sözleşmelerde resmi gazetede yayımlanan tip sözleşmelerin kullanılması zorunlu olduğundan, 7. maddedeki şekil ve süre sınırlamasına da uyulmamış olması nedeniyle Yargıtay bunları geçerli kabul etmemektedir. Bu durumlarda işçini gerçek işverenin kâğıt üzerinde gözüken taşeron değil başlangıçtan itibaren kamu işvereni olduğuna hükmetmektedir.

SONUÇ:

Yukarıdan beri yapılan açıklamalar ve belirtilen mevzuat hükümleri birlikte ele alındığında aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir;

a) Kamu kurum ve kuruluşlarında 4 tip personel çalıştırılabilir. Bunlar 1. Memurlar(4/A), 2. Sözleşmeli Personel(4/B), 3. Geçici Personel (4/C) ve 4.İşçiler(4/D)'dir. 657 sayılı DMK'nun 5. maddesi açıkça belirtilen dört istihdam türü dışında personel çalıştırılmasını yasaklamıştır. Madde hükmü şu şekildedir; "Bu Kanuna tabi kurumlar, dördüncü maddede yazılı dört istihdam şekli dışında personel çalıştıramazlar".

b) 4857 sayılı İş Kanununun 2. maddesindeki yasak ve sınırlamalar kamu işverenleri için de geçerlidir. Kamu işverenleri de uzmanlık gerektirmeyen asıl işlerini başkalarına veremezler. Bunlar da kural olarak ancak yardımcı işleri alt işverenlere verebilirler.

c) Kamu kurum ve kuruluşları 4857 sayılı Kanunun 2. maddesindeki yasak ve sınırlamalara uymak koşuluyla; 4734 sayılı Kamu İhale Kanu-

nu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile buna dayanılarak çıkarılan Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve Hizmet Alım Tip Sözleşmeleri gibi Kamu İhale Mevzuatı uyarınca mal ve hizmet alım ihale ve sözleşmesi yapabilirler.

d) İhale konusu mal veya hizmeti sözleşme yapılan müteahhit veya taşeronların kendi işçileriyle yaparak kamu kurum veya kuruluşuna teslim etmesi şekilde olabilir. Böyle olmayıp da, eleman açığı nedeniyle gerçekte hiçbir işin verilmediği, sözleşmenin işçi teminine yönelik olduğu, ya da hizmet alımına yönelik olmasına rağmen bir kısım işçilerin kâğıt üzerinde müteahhidin işçisi gözükmeye rağmen fiilen kamu işverenin emrine verilerek, kamu işverenince kadrolu işçilerle birlikte çalıştırılmasına yönelik sözleşme ve uygulamalar Kanuna aykırıdır. Yargıtay bunları geçersiz sayarak işçileri başlangıçtan itibaren kamu işverenin işçisi saymaktadır.

e) Hizmet alım sözleşmeleri yaygın bir şekilde personel eksikliğinin giderilmesi amacıyla kullanılmaktadır. Bu sözleşmelerle temin edilen işçiler kadrolu personelin yerine ve diğer kadrolularla yan yana çalıştırılmaktadır. Bu uygulama kamuda yasa dışı personel çalıştırılması ve yasa dışı istihdam türü mahiyetindedir.

f) Uygulamanın temelinde kamunun personel ihtiyacı ile personelin verimli çalıştırılmaması yatmaktadır.

g) 94 sayılı Sözleşme Türkiye tarafından onaylanmış olup, Anayasanın açık hükmü gereği Kanun hükmünde ve bununla çelişken iç hukuktaki diğer hükümlerden öncelikle uygulanır.

h) 94 sayılı Sözleşme doğrudan uygulanabilir nitelikte hükümler içermekte ve sözleşme kapsamına giren kamu makamlarından alınan işlerde çalışan işçilere o işkolunda çalışan diğer işçilerden daha düşük ücret ve sosyal haklar verilemeyeceğini, bunların ödenmesi için hak edişlerden kesmek dâhil her türlü tedbirin alınması gerektiğini belirtmektedir.

i) 94 sayılı Sözleşmenin uygulanmasına ilişkin 4857 sayılı İş Kanununun 36. maddesi ile Şartnamelerdeki hükümler işçilerin ücret ve diğer çalışma koşulları yönünden ele almamış sadece ücretlerin hak edişlerden kesilmesi yönüyle ele almıştır. Üstelik bunu da her hak ediş için sadece üç aylık ücret miktarıyla sınırlamıştır.

j) Hizmet alım ihalelerinin bir bölümü tamamen personel eksikliğini gidermeye yönelik olduğu gibi kamuda ucuz ve güvencesiz işçi çalıştırılmasına yönelik yeni bir istihdam türü olarak uygulanmaktadır. Bu uygulamalar Kanuna ve 94 sayılı Sözleşmeye aykırıdır.

k) Yasadışı uygulamaya bir an önce son verilerek Kamu İhale Mevzuatı ile İş Mevzuatının uyumlu hale getirilmesi, uluslararası sözleşmeye uygun yasal değişiklik yapılması gerekli ve zorunludur.

Dipnotlar;

1. Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına Veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG. 21.04.2007, 26500.

2. Devlet Memurları Kanununun 4 üncü Maddesinin (B) Fıkrası ile 4924 Sayılı Kanun Uyarınca Sözleşmeli Personel Pozisyonlarında Çalışanların Memur Kadrolarına Atanması Amacıyla Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete tarihi: 04.06.2011, Sayı: 27954.

3. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi bir kararında bu durumu şu şekilde açıklamıştır; “Somut olayda dosya içerisinde mevcut bilgi ve belgelere göre davacının 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4/c maddesiyle 53 sayılı Devlet İstatistik Enstitüsünün Görev, Yetki ve Kuruluşu Hakkındaki Kanunun 13. maddesi uyarınca geçici personel olarak çalıştırıldığı anlaşılmaktadır. Anılan yasaların hükümleri doğrultusunda her yıl çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararlarına uygun olarak davacı ile davalı kurum arasında geçici personel istihdamına yönelik sözleşmeler imzalanmıştır. Gerek davacının tabi olduğu yasa hükümleri, gerek yapılan sözleşmelerin içeriği dikkate alındığında taraflar arasında bir hizmet sözleşmesinin bulunmadığı anlaşılmaktadır. Davacı, Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığında genel nüfus, genel tarım, genel sanayi ve işyerleri sayımları ile hane halkı gelir ve tüketim harcamaları, gelir dağılımı anketleri, çevre istatistikleri ile ilgili olarak yapılacak envanter çalışmalarında kullanılan soru kağıtları veya formların doldurulması, kontrolü değerlendirilmesi

ve benzeri işlerle ilgili diğer hizmetlerde sözleşmede belirtilen ücret ve süre sınırları içinde çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdendir./Davacının bu konumu itibarıyla uyuşmazlığın çözüm yeri İdari Yargı olmalıdır. Mahkemece görevsizlik kararı verilmesi gerekirken işin esasına girilerek hüküm kurulması hatalıdır” (Y.9.HD, 5.10.2009, E.2008/9938, K.2009/25739).

4. “Sözleşmenin başlangıcında bunun bir hizmet sözleşmesi olduğu bildirilmektedir. Sözleşmeli personel sıfatının kazanılmasında yukarıda açıklandığı gibi zorunlu ve istisnai durumun mevcut olması, Devlet Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca çalıştırılmasına karar verilmesi gibi koşullar tamamlanmadan yapılan sözleşmeyi gerçek anlamda bir hizmet sözleşmesi olarak kabul etmek gerekir. Ayrıca özel koşullara bağlı olarak yapılması gereken idari sözleşmenin bu koşulları taşımaması halinde taraflar arasındaki sözleşme ilişkisinin hizmet sözleşmesi olarak değerlendirilmesi gerekir. Sözleşmede taraflar yapılacak iş ve verilecek ücret konusunda anlaşmışlardır. Bir hizmet sözleşmesine dayanarak herhangi bir iş de çalışanlara işçi denildiğine göre, taraflar arasındaki hukuki ilişkinin de işçi-işveren ilişkisi olarak kabulü gerekir. Sosyal Sigortalar Kurumu bu ilişkiyi tek taraflı olarak ortadan kaldıramaz. (Hukuk Genel Kurulu 2009/580-Esas, 2010/1-Karar). Açıklanan hukuksal gerekçelere göre taraflar arasındaki ilişkinin iş sözleşmesine dayandığının kabulü gerekir. Mahkemece işin esasına girilerek sonucuna göre karar verilmesi gerekirken yazılı şekilde görevsizlik kararı verilmesi hatalıdır” (Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 6.5.2010, E.2010/8079, K.2010/12450.)

5.RG. 15.06.1936, 3330.

6. RG, 31.01.1950, 7420.

7. RG, 29.07.1964, 11766, 30.07.1964, 11767, 31.07.1964, 11768, 01.08.1964, 11769.

8. RG 12.08.1967, 12672.

9. AYM, 14.05.1970, E.1970/40, K.1970/26, RG, 11.05.1971, 13833.

10. RG, 01.09.1971, 13943.

11. RG, 10.06.2003, 25134.

12. Asil işveren-alt işveren konusunda geniş bilgi için bkz. CANBOLAT Talat, Türk İş Hukukunda Asil İşveren-Alt İşveren İlişkileri, İstanbul 1992, 12 vd; ÇELİK, 45 vd; SÜZEK Sarper, İş Hukuku, Yenilenmiş 4. Bası İstanbul 2008, 141 vd; MOLLAMAHMUTOĞLU Hamdi, İş Hukuku, Ankara 2008, AKYİĞİT Ercan, İş Hukuku Bakımından Alt İşveren, Kamu İşyerlerinde Alt İşveren Uygulamasının Doğurduğu Sorunlar ve Çözüm Arayışları Seminer/Çalıştay, Antalya-Belek, 29 Nisan-2Mayıs 2010, Kamu-İş Yayını, 57 vd; AYKAÇ Hande Bahar, İş Hukukunda Alt İşveren, İstanbul 2011, 31 vd.

13. “Temizlik ve çöp nakil işi belediyelerin asil işlerindedir. Belediyelerin asli işlerinden olan temizlik

hizmeti işini 4857 Sayılı İş Kanununun 2/VI-VII maddesi uyarınca taşeronlara devretmesi mümkün olmadığından bu tür taşeronluk sözleşmeleri geçerli sayılmayacağından davalı belediyenin işe iade ve sonuçları yönünden sorumlu tutulması gerekir” (Y.9.HD, 11.7.2005, E.2005/18822, K.2005/24469).

14. “4857 sayılı İş Kanununun 2. maddesinde, teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler hariç olmak üzere asıl işin bölünerek alt işverene verilemeyeceği hükme bağlanmıştır. 24.12.2004 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe giren 5272 sayılı Belediyeler Kanununun 67 maddesinde belediye meclisinin alacağı karar çerçevesinde park bahçe işleri, bakım onarım ve temizlik gibi işlerin ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebileceği öngörülmüş, ancak Yasa, Anayasa Mahkemesinin 18.1.2005 gün ve 2004/118 E, 2005/8 K sayılı kararı ile şekil yönünden iptal edilmiştir. Bununla birlikte yasanın yürürlüğüne, iptal kararının resmi gazetede yayınlanmasını takiben 6 ay daha devam edeceği Anayasa Mahkemesi Kararında kabul edilmiştir. Anılan yasanın yürürlükte olduğu bir zaman dilimi içinde de 19.7.2005 tarihinde 5393 sayılı yasa ile Belediyeler Kanununun yürürlüğe girmiştir. 5393 sayılı yasanın 67. maddesi de bir önceki yasa gibi düzenlemeler içermektedir. Son olarak 5393 sayılı yasanın bazı maddelerinin yürürlüğü, Anayasa Mahkemesinin 22.9.2005 gün ve 2005/95 E, 2005/14 K sayılı kararı ile durdurulmuş ise de, yürürlüğü durdurulan maddeler arasında sözü edilen 67. madde yer almamaktadır./Somut olayda davalı belediye tarafından temizlik ve çöp toplama işleri, 5272 sayılı yasanın yürürlükte olduğu dönemde 67. madde hükmüne uygun olarak alt işverene verilmiştir. Davacının iş sözleşmesinin feshedildiği tarihte yürürlükte olan 5393 sayılı yasanın 67. maddesine göre de, davalı belediyenin uygulaması yasaya uygundur. Böyle olunca davalılar asıl işveren alt işveren ilişkisinin muvazaaya dayalı olduğu yönünde verilen karar hatalı olmuştur” (Y.9.HD, 23.1.2007, E.2006/28847, K.2007/440).

15. RG, 12.07.2006, 26226.

16.RG, 26.05.2008, 26887.

17. RG, 27.09.2008, 27010.

18. RG, 22.01.2002, 24648.

19. RG, 22.01.2002, 24648.

20 RG, 04.03.2009, 27159. Ayrıca aynı tarihli Resmi Gazetede Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Çerçeve Anlaşma İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği yayımlanmıştır.

21. RG, 16.06.2006, 26200.

22. RG, 21.12.1960, 10686.

23. KOC Yıldırım, ILO ve 94 Sayılı Sözleşmenin Uygulattırılması, Mülkiyeliler Birliği Dergisi 2009, 24.

24. KOC, 21.

25.RG, 01.09.1971, 13943.

26. RG, 01.11.1988, 19976.

27. Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS) ile Türkiye Petrol Kimya Lastik İşçileri Sendikası (Petrol-İş) arasında akdedilen 11. Dönem 01.02.2009 – 31.01.2011 yürürlük süreli Toplu İş Sözleşmesinin İhaleli İşlerde Çalışan İşçiler başlıklı 49. Maddesine göre; “İşveren üçüncü şahıslara veya firmalara re’sen veya ihale ve benzeri şartlarla yaptıracağı işlerde 88/13168 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararının uygulanması ve denetlenmesi konularında gerekli çaba ve çalışmalara yönelmeyi kabul eder./İşveren ayrıca 4857 Sayılı İş Kanunu’nun 36.maddesi hükümleri çerçevesinde yukarıdaki fıkrada yazılı olan işleri alan müteahhit veya taşeronların, çalıştırdıkları işçilere ödeyecekleri ücretlerin ödenip, ödenmediğini denetler ve ödenmesi konusunda yasanın önerdiği tedbirleri alır”.

28. Nötr hükümler; Toplu iş sözleşmesindeki Kanun veya mevzuattaki bir hükme yollama yapan ya da aynen tekrar eden hükümlerdir, Bkz. ÇELİK, 511; ESENER Turhan, İş Hukuku, Ankara 1978, 418. SUR Melda, İş Hukuku Toplu İlişkileri, Güncellenmiş 3. Bası Ankara 2009, 221.

29. Davacı işçi davalı BOTAŞ ile Genel Temizlik Hizmetlerini ihale alan ile şirket arasındaki sözleşmesinin muvazaalı, bu nedenle asıl ve gerçek işverenin davalı olduğunu iddia etmiştir. Alt işverenlerin değişmesi, davacının BOTAŞ şirket yetkililerinde talimat alması, adı geçen şirketin yemek ve servisinden yararlanması, 2005 yılındaki fesihlerdeki emsal davalarda muvazaa kabul edilmesi, tek başına davalılar arasındaki sözleşmenin muvazaalı olduğunu göstermez. Bu olgunun açıklığa kavuşturulması için davalılar arasındaki sözleşme ve ekleri incelemeye tabi tutularak ve işyerinde uzman bilirkişi marifeti ile keşif yapılarak, ihalenin hizmet alımına mı, yoksa işçilik teminine mi yönelik olduğu, hizmet temini ise verilen işin asıl/yardımcı iş olup olmadığı, davacının ihaleye konu edilen hizmet dışında asıl işte çalıştırılıp çalıştırılmadığı 4857 sayılı İş Kanunu’nun yukarıda belirtilen maddesi kapsamında araştırılmalı ve sonucuna göre karar verilmelidir. Eksik inceleme ile yazılı şekilde hüküm kurulmuş olması hatalıdır (Y.9.HD, 10.03.2008, 2008/4425, K.2008/4344).

30. Genel Görüşmeler, Kamu İşyerlerinde Alt İşveren Uygulamasından doğan Sorunlar ve Çözüm Arayışı, Seminer/Çalıştay, Kamu-İş, CANBOLAT, 76-77, AKYİĞİT, 81, ŞAHLANAN, 161, 183.

31. RG, 25.10.2008, 27035.



ÇALIŞMA YAŞAMI, İSTİHDAM TÜRLERİ VE GÜVENCESİZ İSTİHDAM

Ümit Efendioğlu

Direktör Vekili, ILO Ankara Ofisi



Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) kurulduğu 1919 yılından bu yana toplumsal barışın ön koşulunun sosyal adalet olduğunu, ve sosyal adaletin en önemli yapı taşlarından birisinin de çalışma yaşamında barışı tahsis etmek olduğunu vurgulamıştır. Geçtiğimiz otuz yıl boyunca küreselleşme sürecinin ivme kazanmasıyla, çalışma ilişkilerinde ve ekonomi politikalarında

ciddi dönüşümler yaşandı. Bu dönüşüm aynı zamanda küresel istihdam eğilimlerini etkilemiş ve işgücü piyasaları üzerinde de yeni modellerin gelişmesine vesile olmuştur. Gelişen yeni istihdam modelleri ise bir yandan işgücü piyasalarının esnekleşmesini sağlarken öte yandan herkes için insana yakışır iş olanaklarının yaratılması konusunda önemli tartışmalara yol açmıştır. Bu

kapsamda, dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türkiye'de de gündem konusu olan güvencesiz istihdam olgusunun ILO perspektifinden değerlendirilmesi önem kazanmaktadır.

Güvencesiz istihdam, atipik istihdam türleri ile bağdaştırılan ancak çok boyutlu niteliği nedeniyle tanımlanması oldukça zor olan bir kavramdır. Bu anlamıyla güvencesiz istihdam kavramı, standart istihdam modeli biçiminden farklı olan, çoğu zaman standart dışı istihdam olarak da tanımlanan ve değişik adlarla anılan modellerin, işçiler için yarattığı olumsuz koşulları belirten üst bir tanımlama olarak kullanılmaktadır. Bu yönüyle güvencesiz istihdam kısaca atipik işler, standart dışı veya esnek istihdam olarak tanımlanmaktadır. Standart dışı işler kapsamında son otuz yılda giderek çeşitlenen istihdam türleri, kendi içinde kimi noktalarda ayrışıyor olsa bile, ortak olan temel unsurlar taşımaktadır. Bunlar arasında, daha düşük ücret düzeyleri, iş üzerinde işçinin kontrolünün olmaması, sosyal güvenceden ve sendikalar haklarından yoksun çalışma, kısıtlı iş ve istihdam güvenliği yer almaktadır.

Öte yandan, dünyadaki istihdam eğilimlerine dikkatle bakıldığında görülecektir ki, güvencesiz istihdam en çok kadınları olumsuz etkilemektedir. Her ne kadar iş piyasasında kadınlar ve erkekler arasında var olan eşitsizlikler, uygulanan istihdam politikalarıyla giderilmeye çalışılsa da, erkeklerle karşılaştırıldığında orantısız derecede daha çok kadın güvencesiz işlerde çalıştırılmaktadır. Bu durum, kadınlar için daha az ücret, daha az sosyal haklardan yararlanma ve işyerinde ayrımcılık anlamına gelmektedir.

ILO'nun 1944 tarihli *Philadelphia Bildirgesi* "emek bir meta değildir" vurgusu ile, dünya çalışma barışının ve sosyal adaletin sağlanmasında, çalışanların sosyal ve sendikal haklarının güvence altına alınmasının en önemli kriterlerden birisi olduğunun altını çizer. Tam da bu nedendir ki, ILO'nun 1998 tarihli *Çalışma Yaşamında Temel İlkeler ve Haklar Bildirgesi* ve 2008 yılında Uluslararası Çalışma Konferansının kabul ettiği *Adil bir Küreselleşme için*

Sosyal Adalet Bildirgesi çok önemli bir yere sahiptir. ILO 1999 yılında, toplumsal cinsiyet eşitliğine duyarlı istihdamın artırılması, sosyal güvencenin yaygınlaştırılması, çalışma koşullarının ILO normları baz alınarak iyileştirilmesi ve sosyal diyalogun güçlendirilmesi olarak dört ana başlığı içeren *İnsana Yakışır İş Gündem*'ni oluşturmuştur. Bu gündem bizlere, ekonomik politikaların sosyal gereklilikleri de içerecek şekilde bütüncül bir çerçevede nasıl hayata geçirileceği konusunda rehberlik etmektedir. 2008 yılında yayımlanan Bildirge ise, bir adım ileriye giderek, adil bir küreselleşme ve sosyal adalet hedeflerine ulaşabilmek için *İnsana Yakışır İş Gündemi*ni ekonomik ve sosyal politikaların merkezine yerleştirmenin gerekliliği konusunda bir vizyon sunar.

2008 *Bildirgesi*, aynı zamanda, güvenceli istihdamın gerçekleştirilmesi konusunda da önemli noktaları vurgular. Buna göre, Bildirge sadece yasalarla güvence altına alınmış istihdam ilişkisinin önemine vurgu yapmakla kalmaz aynı zamanda insana yakışır iş olanaklarının hayata geçirilebilmesi için örgütlenme ve toplu iş sözleşmesi hakkının güvence altına alınması gerektiğinin de altını çizer. Bildirge, ek olarak, ücretler, çalışma saatleri ve diğer çalışma koşullarına ilişkin bütün çalışanlar için adil politikaların geliştirilmesi gerektiğine ve etkin bir iş denetim sisteminin kurulmasının önemine işaret eder.

Güvencesiz istihdamın giderilmesi konusunda dikkate alınacak bir diğer önemli ILO normu ise 2006 yılında kabul edilen 158 sayılı İstihdam İlişkileri Tavsiye Kararıdır. Çalışanların güvence altına alınması ilkesini temel alan Karar, istihdam ilişkisinin kurulmasında yaşanan zorluklara ve yasal hak ve sorumlulukların tanınmasındaki belirsizliklere atıfta bulunarak, ulusal otoritelerin, ekonomik gelişmenin sağlanması, eşit istihdam olanaklarının yaratılması ve insana yakışır iş gündeminin uygulanması konusunda adımlar atmakla yükümlü olduğunu belirtir. Bu anlamıyla, üye ülkeler özetle, iş ve istihdam güvencesinin yasal sınırlarını çizmekle; çalışanların güvenceli istihdam olanaklarından yarar-



Öte yandan, dünyadaki istihdam eğilimlerine dikkatle bakıldığında görülecektir ki, güvencesiz istihdam en çok kadınları olumsuz etkilemektedir. Her ne kadar iş piyasasında kadınlar ve erkekler arasında var olan eşitsizlikler, uygulanan istihdam politikalarıyla

giderilmeye çalışılsa da, erkeklerle karşılaştırıldığında orantısız derecede daha çok kadın güvencesiz işlerde çalıştırılmaktadır. Bu durum, kadınlar için daha az ücret, daha az sosyal haklardan yararlanma ve işyerinde ayrımcılık anlamına gelmektedir.

lanmasını sağlamakla; yasal sınırların dışında geliştirilen ve özellikle kadınların yoğunlukla maruz kaldığı “gizli istihdam ilişkisi” (disguised employment relationship) biçimlerini engellemekle; yasal istihdam biçimlerinin belirlenmesine ilişkin açık yöntemler geliştirmekle ve bütün bu sürece sosyal tarafların aktif katılımını sağlamakla yükümlüdür. Güvenceli istihdam ilişkisi-

sinin kurulması konusunda ayrıntılı maddeleri ile yol gösteren söz konusu tavsiye kararı aynı zamanda bu sürecin denetlenmesi ve izlenmesi için de bir denetim mekanizmasının kurulması gerektiğini belirtir.

Kamu görevlilerinin güvenceli istihdam hakkının korunması ile ilgili olarak ise, başvurulabilecek temel ILO normlarından birisi 1978 yılında

Güvencesiz istihdam, atipik istihdam türleri ile bağdaştırılan ancak çok boyutlu niteliği nedeniyle tanımlanması oldukça zor olan bir kavramdır. Bu anlamıyla güvencesiz istihdam kavramı, standart istihdam modeli biçiminden farklı olan, çoğu zaman standart dışı istihdam olarak da tanımlanan ve değişik adlarla anılan modellerin, işçiler için yarattığı olumsuz koşulları belirten üst bir tanımlama olarak kullanılmaktadır. Bu yönüyle güvencesiz is-

tihdam kısaca atipik işler, standart dışı veya esnek istihdam olarak tanımlanmaktadır. Standart dışı işler kapsamında son otuz yılda giderek çeşitlenen istihdam türleri, kendi içinde kimi noktalarda ayrışıyor olsa bile, ortak olan temel unsurlar taşımaktadır. Bunlar arasında, daha düşük ücret düzeyleri, iş üzerinde işçinin kontrolünün olmaması, sosyal güvenceden ve sendikalar haklarından yoksun çalışma, kısıtlı iş ve istihdam güvenliği yer almaktadır.

kabul edilen ve Türkiye'nin 1993 yılında onayladığı 151 sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşme'dir. Güvencesiz istihdam modellerinin sadece özel sektörde değil aynı zamanda kamuda da giderek yaygınlaştığı gözlemlenmektedir. Buna karşın, 151 sayılı sözleşmenin özellikle toplu iş sözleşmesi ve sendikalaşma hakkının korunmasına dair getirdiği güvenceler ve sözleşmenin kamu makamlarınca çalıştırılan herkese uygulanması yönündeki 1. maddesi önemli referanslardan birisidir.

Güvencesiz istihdamın ortadan kaldırılması konusunda elbette ki en önemli kaynağın, başta 87 ve 98 sayılı sözleşmeler olmak üzere, ILO'nun temel çalışma standartlarını güvence altına alan sözleşmeleri olduğunu unutmamak gerekir. Güvencesiz istihdam biçimlerinin ortadan kaldırılması ve herkesin eşit ve adil yasal

güvencelerden yararlanabilmesi için ILO Sözleşmelerinin ve standartlarının uygulanması büyük bir öneme sahiptir. ILO Genel Müdürü Juan Somavia'nın geçtiğimiz Haziran ayında düzenlenen 100. Uluslararası Çalışma Konferansı'nın açılışında belirttiği gibi "sürdürülebilir kalkınma temelinde, sosyal adaletle pekişmiş bir büyümeye ve yeni bir sosyal adalet dönemine geçmemiz gerekiyor". Bu süreçte, "yeni bir sosyal adalet döneminin yalnızca özlenen bir geleceğe ilişkin idealize edilmiş bir vizyon olarak mı kalacağı, yoksa toplumlarımıza yerleşik bir gerçeklik haline mi geleceği birçok bakımdan, bizlere, ILO ailesine bağlıdır". Küresel ölçekte norm yapıcı rolü itibarıyla ILO, *Üçlü Yapısı* içinde kabul ettiği sözleşmeleri ve oluşturduğu standartları ile sosyal adaletin ve çalışma barışının sağlanması için gerekli tüm çabayı göstermeye devam edecektir.



BAZI AB ÜYESİ ÜLKELERDE İSTİHDAM TÜRLERİ

Emin Şenver

Memur-Sen Proje ve Dış İlişkiler Danışmanı



ALMANYA

Almanya'da memurluk kariyer yapısına dayanır. Aynı uzmanlık alanındaki tüm kadrolara atanmak için aynı nitelikler ve eğitim düzeyine sahip olma şartı aranır.

Almanya'da ömür boyu memurluğa atanmak için en az 27 yaşında olmak gerekmektedir.

Aday iş başvurusu yaparken, Anayasa'da ifadesini bulan hür ve demokratik düzene bağlı olduğuna ve başvuru formunda yer alan yasadışı örgütlere üye olmadığı yönünde taahhütte bulunmak zorundadır. Ayrıca adaylar "Anayasayı Koruma Örgütü" tarafından yapılan bir güvenlik soruşturmasından geçirilmektedir.

Alman kamu personel sisteminde, memurlar (beamte), yardımcı hizmetlerde sözleşmeli çalışanlar (angestellte) ve işçiler (arbeiter) olmak üzere görev statüsü açısından üç temel grup bulunur. Kamu personelinin gruplara ayrılması, istihdam edilmelerinin hukuki dayanağına göre redir.

Memurların statüleri, görevleri ve bağlılıkları kamu hukuku ile düzenlenirken, sözleşmeli ve işçiler özel hukuka dayanan sözleşme ile istihdam edilirler. Kamu personeli arasında en önemli görevi memurlar üstlenirler. Genel olarak devlet gücünü kullanma görevi sadece memurlara verilir. Sözleşmeli personel ile işçilere ise kamu gücünün uygulanmasını kapsayan görevler geçici nitelikte verilebilmektedir.

Bu personelin içinde yer alan sözleşmeli personel bedensel görevler üstlenmez iken, daha çok yönetsel görevleri üstlenen memurlar ise bağımsız fonksiyonları yerine getirmektedirler.

Memurlar (beamte) saygınlık, maddi imkanlar açısından yüksek statüye sahiptir ve **iş güvenceleri yüksek düzeydedir**. Diplomatlık gibi kariyere dayalı çeşitli statüler veya uzmanlığa dayalı çeşitli görevli grupları ile yöneticilikler bu gruba girer.

Almanya'da memurluk (beamte) için önemli "anayasal güvenceler" bulunmaktadır. Anayasa vatandaşlık ile profesyonel memurluk arasında

bağ oluşturmakta, kamu hizmetlerinin düzenli biçimde yürütülmesini memurlara emanet etmekte, memur yasasının geleneksel profesyonel memurluk ilkelerine göre düzenlenmesini öngörmektedir. Ayrıca memurların maaş, emeklilik ve diğer haklarının federal düzeyde yasa ile düzenlenmesini hükme bağlamaktadır.

Almanya Federal Cumhuriyeti tarihindeki ciddi bunalımlardan sonra 1990 yılındaki Doğu-Batı birleşmesinden sonra bugünkü yapısına kavuşmuştur. 82 milyonu aşan nüfusu ve kilometrekareye düşen kişi sayısı ile Avrupa Birliği'nin nüfusu en fazla ülkesidir. Ekonomik anlamda AB'nin en güçlü ve temel ülkesi olmasına ek olarak, ekonomik büyüklük olarak dünyanın ilk üç ekonomisi arasında yer almaktadır.

Alman kamu personeli arasında kamu hukukuna göre istihdam edilen memurların, özel hukuka göre istihdam edilen sözleşmeli ve işçilere nazaran ayrıcalıklı bir konumları vardır. Memurların saygın ve hayat boyu iş güvencesi olan bir statüleri bulunmaktadır.

1990 yılında yaşanan Doğu-Batı birleşmesinden sonra artan kamu görevlisi sayısının 10 yıllık bir sürede eritilmesi dikkat çekicidir. 1990 yılına kadar sürekli büyüme eğilimindeki kamu personeli sayısı bu eritme ile birlikte 1990 öncesi seviyelere indirilmiştir.

Almanya'nın güçlü memurluk geleneği, kamu personel sisteminin esnekleşmesi yönünde oldukça yavaş ilerlemesine yol açmaktadır. 1997 yılındaki yasal düzenlemelerle yarı zamanlı istihdam biçiminin yolu açılmış ve önemli ölçülerde uygulanmaya başlanmıştır, ancak bu uygulamadan federal düzey muaf tutulmuştur. Memur sayısında az da olsa bir azalma eğiliminden söz etmek mümkündür.

Almanya'da memurlar için kariyere dayalı bir sistem oluşturulmuştur. Memurların tamamı aynı yasaya ve kurallara bağlı olarak görev yapmaktadır. Büro memurları, yöneticiler, hâkimler ve üniversite öğretim üyeleri aynı yasa içinde görev yapmaktadırlar. Maaşlarda dört ödeme grubunun oluşturulduğu görülmektedir.



-A Ödeme Grubu: A1'den A16'ya kadar alt-büro, büro, uygulayıcı ve yönetici sınıf hizmetleri kadrolarından oluşur.

-B Ödeme Grubu: Ödeme ölçeği B1'den B11'e kadardır. Sadece sabit maaşları kapsar.

-C Ödeme Grubu: Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcılara yöneliktir.

-R Ödeme Grubu: Hakim ve savcılara yöneliktir.

Memurlar için hayat boyu istihdam ve kıdem-egitim temelli kadroya bağlı görel bir örnek maaş düzeni bulunmaktadır. Bu çerçeveden bakıldığında Almanya'da memurlar arasında, "eşit işe eşit ücret" ilkesinin uygulamada olduğu söylenebilir. Memurların haklarının ve güvenlerinin iyi durumda olduğu, yükümlülükleri ve disiplin cezaları ile genel olarak bir dengenin sağlandığını ifade etmek mümkündür.

Türk ve Alman kamu personel sistemlerinin temelde birbirlerine benzediğini ancak ayrıntılarda farklı uygulamalara sahip oldukları görülmektedir.

BELÇİKA

Belçika'da devlet memurluğunda bazı kamu kurumlarında güçlü dini, etnik, siyasal ve kültürel kolonizasyonlara rastlandığı, toplum ve kilise üyelerinin bazen kamusal görev ve sorumlulukların önüne geçebildiğini belirtmektedir. Bu yorum dikkate alındığında, toplumsal imajı böylesine problemlili kamu görevlilerinin, başka gruplara olan aidiyetlerini devletle ilişkilerinin önüne geçirmesi normal olarak görülmektedir.

Belçika'da memurların tamamını kapsayan genel sınıflar bulunur. Genel personel konularından ise Başbakanlığa bağlı "Genel Hizmetler Yönetimi" sorumludur. Ayrıca her bakanlıkta daire amirlerinden oluşan bir yönetim konseyi vardır. Hizmete alma kurumu olarak "Hizmete Alma Sekreterliği" mevcut ise de, hizmete alma birimleri bakanlıklar veya yerel yönetimlerdir. Çok az sayıda da sınavsız girilebilen görev bu-

lunmasına rağmen memuriyete ilk giriş genel yarışma sınavları ile gerçekleştirilmektedir.

Kamu çalışanlarının statüleri 2 Ekim 1937 tarihli Kraliyet Kararnamesi ile ihdas edilmiş ve çeşitli vesilelerle değiştirilmiştir (en önemlisi 2004 yılında). Belçika'da üç çeşit kamu çalışanı vardır. **Devlet memurları** (statü hukukuna tabi çalışanlar): Bunlar daimi bir göreve bir derece veya kategori ile atanırlardır. **Devlet memuru olmayan çalışanlar** (istihdam sözleşmesi ile): Bunlar kamu çalışanlarının çoğunluğunu oluşturur (federal düzeyde %21) ve belirli yasalar tarafından düzenlenmeyen görevleri işgal edebilirler. **Üst Düzey Yöneticiler:** yönetim kadrolarını işgal ederler.

Devlet memurları: Bölgesel yönetimler kendi kadrolarını seçerler ve atarlar. Kariyer tabanlı sistemlerde çalışanların çoğunluğunun giriş seviyesinde ve adayların mesleki deneyimleri seviyesinde seçilmelerine son derece dikkat edilir. Uzmanlık gerektiren istihdamlar için (uzman veya üst düzey devlet memurları) etkileri görecelidir ve Özgeçmişin (CV) analizi ile tasdik edilir. Kapsamı doldurulacak pozisyona karşılık gelen fonksiyonlara dayanmakta olan sınavlı istihdam sistemleri de vardır.

Flemen ve Federal Hükümetler işe alım sistemlerini bazı A düzeyi görevler için dış başvurulara açmıştır (Federal Hükümette A3 ve A4 Düzeyler sadece kurum içerisinde uygun adaylar olmaması durumunda dış başvurulara açıktır) ki bu işin konumuna ve özel fonksiyonlarına dayalı insan kaynakları yönetimi sistemine doğru bir kaymayı temsil eder.

Devlet memuru olmayan çalışanlar: İşe alım yeterlik kriterlerinin kullanılması yönünde gelişmiştir.

Üst Düzey Yöneticiler: Mevcut durumda özellikle de stratejik kurumsal yönetim açısından daha gelişmiş olan hükümetlerde işe alım belirli süreli sistemin uygulanması vasıtasıyladır.

Kraliyet kararı ile kabul edilmiş genel bir memur statüsü vardır. Tüm bakanlıkların personeli 1937 yılında kabul edilen bir tek statüye tabidir. Bu statüye göre belirli bir sıfatla kendisine bir kamu görevi verilen kişilere devlet ajanı denilmektedir. Hakimler, askerler, il belediye ve iktisadi devlet kuruluşları çalışanları, üniversite öğretim üyeleri, bakanlık personeli, eğitimciler ve valiler devlet ajanı değildirler. Devlet ajanları dört kategoriye ayrılmış olup, en üst kademede yönetim personeli ve en alt kademede de emekleriyle hizmet verenler bulunmaktadır.

Devlet ajanları geniş bir sendikalaşma hakkından yararlanırlar ve toplu sözleşme ve grev hakları vardır. Sendikalaşma çok ileri bir seviyede olup, Belçika Devlet Demir Yolları gibi bazı kuruluşlarda ortak yönetim kurulu sistemlerine dahi rastlanır. 1937 yılında yasal olarak kamu yönetimine dahil edilen sendikalar, personelle ilgili bütün konularda etkindir.

Memur terfileri bazı hallerde yeterlilik testine bağlanmış ve terfilerin personele duyurulması zorunluluğu getirilmiştir. Buna karşılık Belçika'da ciddi bir tezkiye sistemi mevcut değildir.



Yerel yönetim personeli devlet memurlarına benzer statüdeki kariyer personeliyle sözleşmeli personelden oluşur. Toplumlar ve yerel yönetim meclisleri bazı istisnalar dışında personelin tabi olacağı idari ve mali kuralları belirleyebilmekteyse de federal devlet, polisler ve kariyer gerektiren mevkilerde çalışan personelin “ilçe müdürü, müdür yardımcısı, belediye vergi kontrolörleri gibi” çalışma şartlarını kendisi belirlemektedir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında kamu yönetiminde personel fazlalığı, savurganlık, otorite boşluğu, inisiyatif kullanmama, sorumluluktan kaçma ve koordinasyon noksanlığı gibi pek çok sorun ortaya çıkmış ve bu sorunları çözmek üzere 1946 yılından itibaren çalışmalara başlan-

tur. Martens Hükümeti döneminde sürdürülen yönetim reformu faaliyetleri ise kamu yönetiminde inceleme ve araştırma görevlerine önem verilmesi, yönetici kadroların yetiştirilmesi, yönetimde özel sektörün birikimlerinden yararlanması, bilgi-işlem teknolojilerinin kullanımının yaygınlaştırılması, program bütçe uygulamalarının başlatılması ve yönetim protokolleri hazırlanmasına yöneliktir.

FİNLANDIYA

Finlandiya Anayasasına göre; teknik bilgi ve eğitime dayalı olarak aranan şartlar dışında her Finlandiya vatandaşı kamu görevine girme



miştir. Süregelen reform hareketleri sonucunda kamu personelinin statüsünde bazı genel düzenlemeler yapılmış, Danıştay ve Personel Seçme ve Yetiştirme Genel Müdürlüğü “DGSF” kurulmuş-

hakkına sahiptir. Anayasaya göre eğitimle ilgili aranacak şartlar yasa ile belirlenir. Bazı durumlarda da Bakanlar Kurulu nadiren bazı istisnai hükümler koyabilir.

Herhangi bir kamu görevi için başvuranlar başarılı olurlarsa göreve kabul edilirler ve aynı şekilde de terfi ederler. Terfide kabiliyet, yeterlilik ve kanıtlanmış kamusal yetenekler göz önünde bulundurulur.

Finlandiya'da kamu görevi için bunun dışında ne genel şartlar ne de belli bir okul mezuniyeti söz konusudur. Aranılan şartlar, boşalan ya da yeni ihdas edilen kadro için belirlenir.

Kamu görevi yapanlar düşük performans göstermeleri ve memuriyete yakışmayan davranışta bulunmaları dışında kapsamlı bir güvenceye sahiptirler.

Kamu görevlilerinin %90'ından fazlası sendika üyesidir. 1970 yılında çıkan Kamu Görevlileri Toplu Sözleşme Yasasından sonra kamu görevlileri grev hakkına da kavuşmuşlardır. Ancak grev toplumun refahını etkileyebilecek şartlar oluşturuyorsa bu karar gözden geçirilir ve grev olayı özel bir komiteye havale edilebilir. Hatta gerekirse Meclis uzlaşmazlık konusunda yasa çıkarabilir.

Kamu çalışanlarının yaklaşık 1/3'ü merkezi yönetim tarafından, 2/3'ü ise yerel yönetimler tarafından istihdam edilmektedir. Kamu görevlilerinden özellikle üst düzeyde olanların, 1960 ve 1970'ler sonrası giderek politize oldukları tespit edilmiştir. Bu durum, kamu görevlileri açısından özellikle bir eleştiri konusudur ve üzerinde en çok konuşulan konulardan birisidir. Bu pozisyona etkinlik ve demokrasi bağlamında eleştiriler gelmektedir. Ancak bütün bunlara rağmen Finlandiya bürokrasisi rekabete açıklığı ile ünlüdür.

Yasal Dayanak: Devlet memurları, Devlet Memurları Kanununa, kamu çalışanları ise İstihdam Sözleşmesi Yasasına göre yönetilirler. İlave olarak, biri statü hukukuna bağlı çalışanlar ve diğeri de sözleşmeli personel için mevcut iki kategoriye cevap veren Toplu İş Sözleşmeleri vardır: devlet memurları (%83) ve kamu çalışanları (%17).

Yönetim Organı: Her bakanlık ve kurum

kendi insan kaynakları yönetimini düzenler. İşveren olarak Bakanlar Kurulu devletin stratejik insan kaynakları politikası çizgisi yanı sıra merkezi düzeyde toplu sözleşmeleri müzakere etmekten ve sonuçlandırmaktan sorumludur.

FRANSA

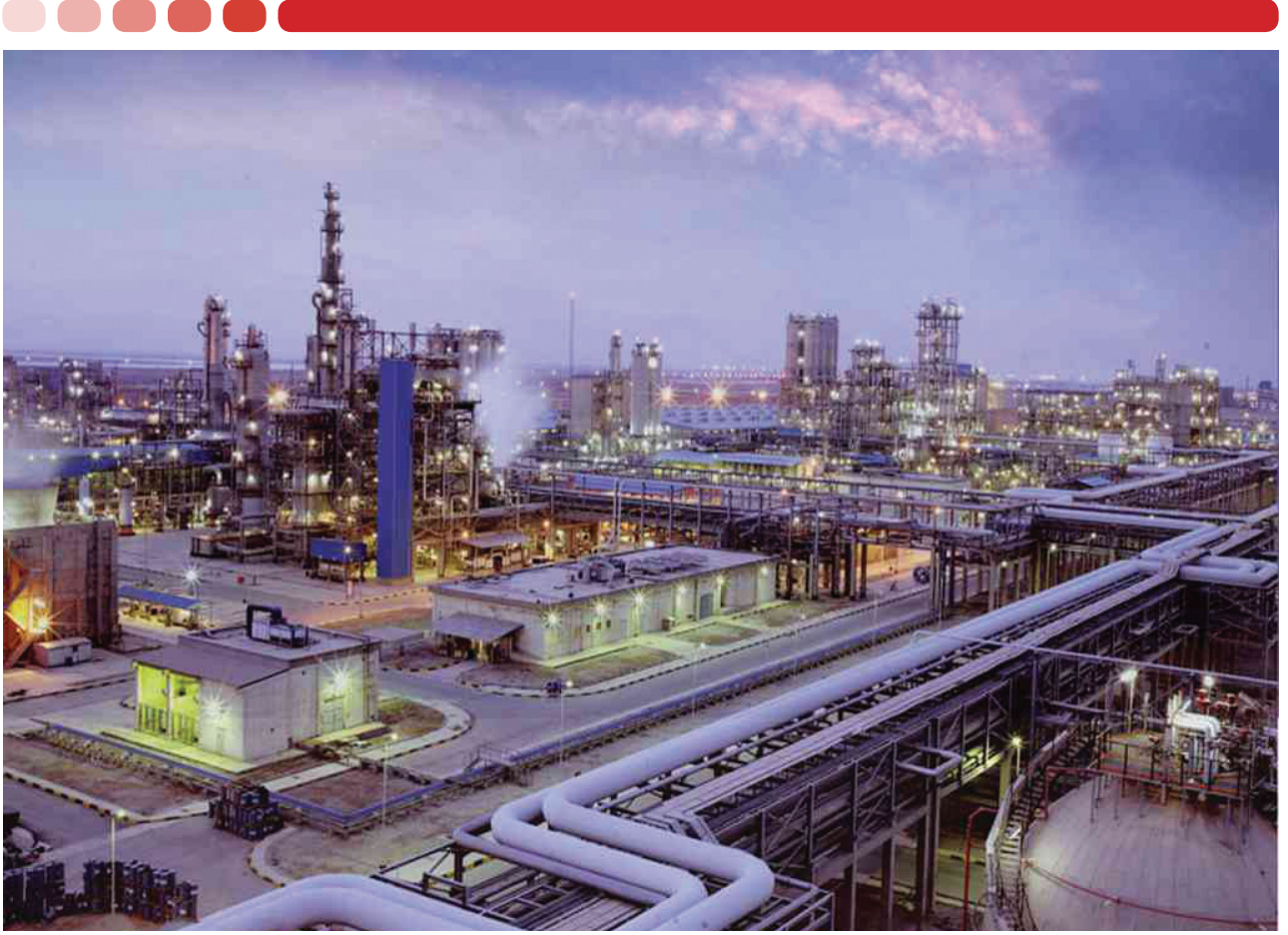
Fransa'da kamu hizmetinde üç dal vardır (merkezi hükümet, yerel yönetimler ve hastaneler). Her dal ülke geneline uygulanan belirli hükümler kümesi tarafından yönetilir. Her üç dal için Genel Düzenleme her dalın özelliklerini tanımlayan ve koruyan 13 Temmuz 1983 tarihli Yasayla (Başlık I – Genel Düzenleme) aynı hale getirilmiştir. Yargı ve silahlı kuvvetler mensupları özel düzenlemelere tabidir.

Fransa kamu hizmetleri 5.3 milyon kişiyi istihdam eder (çalışabilir nüfusun %21.1'i) ve üç seviyede düzenlenir: 2.484.000 çalışanıyla, Bakanlıklara dağıtılmış (2.193.000) Devlet Kamu Hizmeti (toplamın %47'si), Kamu İdaresi Kurumları (2.000.000); Bölgesel Kamu Hizmetleri (1.748.000 ki toplamın %33'üne eşit) ve Hastane Kamu Hizmeti (toplamın %20'sini temsil eden 1.000.000'un üzerinde çalışan) ki bunların %94'ü hastanelerde ve %6'sı evlerde ve diğer bürolarda çalışırlar.

Devlet memurları görevlerine göre 3 sınıfa ayrılırlar: **Sınıf A** (müdürler, %29.7), **Sınıf B** (ara meslekler, %24.3) ve **Sınıf C** (çalışanlar ve işletmenler, %46). Bütçe, Kamu Maliyesi, Kamu Hizmetleri ve Devlet Reform Bakanlığı kamu hizmetleri, insan kaynakları yönetimi ve maaş politikasından sorumludur.

Devlet memurlarının temel hakları şunlardır: grev hakkı, sendikaya üye olma hakkı, sürekli eğitim, katılım, ücret, fikirlerin serbestçe beyanı ve korunması (politik, sendikayla ilgili, felsefi veya dini olup olmaksızın).

Devlet memurlarının temel yükümlülükleri şunlardır: Mesleki gizlilik, mesleğin gerektirdiği sırları saklamak ve kamuyu bilgilendirmek, kendisine tevdi edilen görevi ifa etmek, üstlerinin



emirlerine riayet etmek vb.

Kamu çalışanları sözleşme esasına göre işe alınabildikleri halde (%16), normal olarak seçme süreçleri yoluyla işe alınırlar. Eğitim sürekli eğitim merkezlerinde ve uluslararası işbirliğinde uzmanlaşan diğerlerinde verilir. Ulusal Yönetim Okulu (ENA), standart hükümet görevleri için eğitim veren Bölgesel Yönetim Enstitüsü ve Avrupa Çalışmaları Merkezi (Strazburg) bunlardan ikisidir. Bakanlıkların belirli görevler için eğitim veren eğitim merkezleri de vardır.

Devlet memurlarını değerlendirme işlemi 682 sayılı idari kademelerdeki devlet memurlarının sınıflandırılması ve terfisi hakkında Kararname'de belirtilmiştir. Değerlendirme doğrudan hiyerarşinin üst amiri tarafından yapılır ve mesleki gelişim beklentilerinin yanı sıra performansa dayanır.

Devlet memuru değerlendirme sonucu hakkında bilgilendirilir. Bu, görevler ve yönetilen personele göre her bakanlıkta yapılır. Değer-

lendirme yıllık veya yılda iki kez olabilir ve her idare tarafından ihdas edilen kurallara dayanır. Kurallar idari yargıya temyiz hakkı da verilen devlet memurunun talebi üzerine gözden geçirilebilir.

Kariyer gelişiminde kıdemin önemi liyakat lehine düşürülmüştür. Değerlendirmenin sonucu derece veya kademe değişikliği yoluyla kariyer gelişimi için hizmet eder. Her derece kademelere bölünür ve aynı derecede bir üst kademeye yükselmek mümkündür. Üç tür derece ilerlemesi vardır: yetkililerin atamasıyla, sınavla ve rekabetle.

Siyasal istikrarsızlığa rağmen devletin istikrarını sağlayan tek unsur, gittikçe genişleyen yetkilerle donatılan bürokrasidir.

Fransız yönetici zümresinin en belirgin özelliği, bunların bir teşkilatı –corps- veya –cadre- üye olmaları ve devletle özdeşleşmeleridir. Bu corpslar içinde de Napolyon'a kadar uzanan ve *Grand Corps* denilen süper elit bir grup mevcut-

tur. Grand Corps hem teknik sınıflar arasında ve hem de idari, sosyal ve hukuki sınıflar arasında mevcuttur. Her *corps*un kendine özel yetki ve faaliyet alanı bulunmaktadır. Oldukça antidemokratik olan bu kast sisteminin demokratikleştirilebilmesi için II. Dünya Savaşı sonrasında ENA'nın kurulması da dahil pek çok personel reformu yapılmışsa da bu reformlar tam başarıya ulaşamamıştır. Fakat reformlar *corps*ların hâkimiyetine son veremese de üst bürokraside kendisini toplumdan soyutlama ve üstün görme eğilimlerini zayıflatmıştır.

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı gibi *corps* sınıfına mensup çalışanların sonsuz bir iş güvencesi mevcuttur.

Buna rağmen Fransa'da devlet memurluğu hala becerikli ve üstün nitelikli kişilerin biriktiği, kamu hizmeti alanı dışında da birçok hizmet alanına en iyi eğitim tabanının sağlandığı ve büyük güç kaynağı bir statü teşkil etmektedir. Toplum üzerinde ekonomik, sosyal ve hatta kültürel etkisi de yıllar geçtikçe artmaktadır. Devlet memurluğu, Fransız hayat biçiminde tek olmasa da, en önemli hayat dinamiği olagelmıştır ve bu gidişle de böyle devam edecektir.

Üst bürokratlar da kendilerini kamu hizmetlisi olarak değil, devlet yetkilisi olarak görmekte, halk da onları aynı şekilde devlet yetkilisi şeklinde kabul etmektedir. Bir bürokrat devlet namına konuşarak ve devlet namına hareket ederek, egemenliğin bir parçası olduğunu düşünür ve bu düşünce de halk nazarında genel kabul görür.

Fransız üst bürokrasisinin sadakat zorunluluğu da mevcuttur. Ancak genel politik eleştirileri ve sendikal hakları hoşgörüsüyle karşılayan bir anlayışın kamu kesimine hakim olması nedeniyle bu zorunluluk bir problem alanı oluşturmamakta, tersine pek çok sendikanın ve siyasi partinin elemanı ve lideri, aynı zamanda bürokraside görev yapabilmektedir.

Memurlar kamu personelinin en geniş kesimini oluşturmaktadır. Zira, kamu personelinin % 73,2'si, "sürekli bir işe, tam zamanlı olarak atanan ve hiyerarşik derece sistemine giren" gö-

revlilerden oluşmaktadır (11 Ocak 1984 tarihli Yasa'nın 2.maddesi). Bu kategori, askerleri, devlet işçilerini, sözleşmelileri, geçici çalışanları ve stajyerleri kapsamamaktadır. Ayrıca, 1,4 milyon atamayla asaleten çalışmayan (*non-titulaire*) personel bulunmaktadır.

Sözleşme ile istihdam edilen ücretlilerden farklı olarak memurların, yasal statüleri bir hukuki rejime tabidirler. Hakları ve yükümlülükleri, yasa koyucu tarafından her zaman değiştirilebilir.

Halen yürürlükte olan 13 Temmuz 1983 tarihli Yasa ile devlet memurları, yerel yönetim memurları ve sağlık kurumları memurlarının hak ve yükümlülüklerine ilişkin ortak düzenlemeler getirilmiştir. Bu Yasa, 11 Ocak 1984, 26 Ocak 1984 ve 9 Ocak 1986 tarihli yasalarla değiştirilmiştir. Ayrıca, çeşitli kamu personeli grupları için özel düzenlemeler getiren kararnameler de bulunmaktadır.

İNGİLTERE

İngiltere'de beş milyonun üzerinde insan kamu kuruluşlarında istihdam edilmektedir. Bunlar merkezi hizmetlerin yanı sıra yerel yönetimler ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapmaktadırlar. Ancak İngiltere'de merkezi hizmet birimlerinde çalışan personel ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personel arasında fark olduğu ileri sürülür. Diğer taraftan kamu yönetiminde yürütülen reformlar çerçevesinde başlatılan "İleri Adımlar" ve "Serbest Piyasa Uygulamaları" gibi inisiyatifler kamu personelinin tanımı ve kapsamında da önemli değişikliklere neden olmaktadır. Resmi kaynaklar kamu personelinin; "adli ve siyasi kadroların dışında, Tahtın memurları olarak kamu gücünü kullanan, kadro karşılığı çalışan ve maaşını kamu personel ödeneğinden alan görevli" olarak tanımlamaktadır. Bu tanım bazı belirsizlikler içerse de; bakanların, hâkimlerin, silahlı kuvvetler personelinin, millileştirilmiş sanayi kollarında çalışan personelin, yerel yönetimlerde çalışan personelin, resmi sağlık kuruluşları

ile bağımsız yetkileri olan hükümet kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen personelin olduğu anlaşılmaktadır.

Kamu görevlileri ile ilgili geleneksel olarak dört önemli ilke vardır. Bunlar;

Süreklilik: Kamu personelinin hükümet değişikliklerinden etkilenmeden sürekli bir kadro işgal etmeleridir. İngiltere'de memurluk bir kariyer mesleğidir ve siyasi iktidardan bağımsız olarak çalışırlar.

Tekdüzelik: Sistemin en önemli özellikleri; merkezi işe alma, eşit kadroya eşit ücret, tekdüze sorumluluk ve derecelendirme, kurum için ve kurumlar arası yükselme imkanıdır.

Anonimlik: Kamu personeli geleneksel olarak anonim kalma ayrıcalığına sahiptir. Bakanların, kişisel sorumluluk ilkesi gereği kamu personeli ve özellikle de üst düzey yöneticilerle olan ikili ilişkileri "gizlilik esasına" dayanır. Kamuoyu önünde bunların her türlü eylem ve işlemlerinden bağılı oldukları bakan sorumludur.

Tarafsızlık: Kamu personeli farklı siyasi görüşlere sahip iktidarlarla çalışırlar. Bu nedenle de siyasi olarak tarafsız olmaları gerekir. Bu kapsamda politik eylemlere katılmamaları, Hükümetin ve bakanların politikalarına aykırı görüş beyan etmemeleri gerekmektedir.

19 uncu yüzyılın başından itibaren kamu personeli ile ilgili olarak uygulanan bu ilkelerin günümüzde geçerliliklerini ne kadar korudukları tartışmalıdır. Örneğin süreklilik ilkesi özellikle İleri Adımlar Ajanslarının üst düzey yöneticiler için getirilen "sözleşmeli personel statüsü" ile bozulmuştur. Anonimlik ilkesinin ise basın kamusal faaliyetlere artan ilgisi ve kamu görevlilerinin Parlamento çalışmalarına katılarak ön plana çıkmalarıyla zayıfladığı görülmektedir.

Hizmete Giriş

Geçmişteki farklı uygulamalara rağmen, özellikle 1945'li yıllardan sonra kamu personeli; eğitim hayatının hemen akabinde hizmete alınmaktadır.

İkinci genel ilke, kamu personeli olarak bir kadroya atanarlara sağlanan ömür boyu iş güvencesidir. Personelin disiplinsiz davranışları nedeniyle iş akdinin feshi bunun istisnasıdır. Bugün halen devlet memurlarının 4/5'i bu statüde istihdam edilmektedir.

Üçüncü genel ilke, kamu personelinin "genel hizmet amaçlı" olarak işe başlatılmasıdır. Başka bir ifade ile kamu personeli çok özel bir görev veya birimde istihdam edilmek üzere işe kabul edilmemektedir. Kamu personeli için oluşturulmuş hizmet sınıfları ve bu hizmet sınıflarının çok katı kuralları ve dikey bir yapılanma gösteren kariyer yapıları vardır. Örneğin genel idari hizmetler sınıfı, yönetici sınıfı gibi. Bu sınıflandırmanın yanı sıra yatay olarak sınıflandırılmış kamu personeli de vardır. Bu bölüm uzmanlık gerektiren hukukçu, muhasebeci, mühendis, bilim adamı, doktor gibi personeli kapsamaktadır. Sınıflar arası geçişler oldukça zordur. Aynı sınıf içerisinde kurumlar arası veya bölgeler arası nakil ise daha kolaydır.

Özellikle merkezi yönetim birimlerinde, politika belirleme ve bakanlara danışmanlık gibi görevlerden sorumlu olan Müsteşarlık, Müsteşar Yardımcılığı, Genel Müdürlük, Daire Başkanlığı ve Müdürlük gibi kadrolar etkin ve yetkili pozisyonlar olarak değerlendirilmektedir. Bu kadrolar, merkezi birimlerde görevli toplam 500 bin kamu personelinin sadece 20 binini oluşturmaktadır. Bu kadrolara atanalar yüksek okul sonrası hemen bir hizmet sınıfına alınan personeldir. Uzmanlık gerektiren sınıflarda istihdam edilen personelin bu kadrolara atanmaları pratik olarak mümkün değildir. Daha da önemlisi bu kadrolara atanabilmek için özellikle Cambridge ve Oxford gibi üniversitelerden derece ile mezun olmak, yapılan yazılı ve sözlü sınavları da başarmak gerekmektedir. Ancak, günlerce süren bu zorlu sınavları geçebilen az sayıda aday bu "elit yönetici sınıfa" kabul edilmekte ve iş hayatlarının ilk günlerinden itibaren politika oluşturma gibi sorumluluklar üstlenmektedirler.



Kamu İstihdam Yapısı

Düzenleme: Temel düzenlemeler 2006 tarihli Kamu Hizmeti Yasası ve 1996 tarihli Kamu Hizmeti Yönetimi Yasasıdır.

Yapı: Kamu hizmeti modeli iki yapıyı ihtiva eder: daha yüksek sınıflar için açık yapı ve idari sınıfların geri kalanı için kapalı yapı. Kapalı kamu hizmeti iki kanala sahiptir: genel ve genel sınıflara eşdeğer ve uzmanlaşmış, özel sınıflara eşdeğer. Açık yapı yaklaşık 3.000 üyeyi kapsayan İngiliz Kamu Hizmetinin seçkinleri olan üst düzey devlet memurlarını bir araya toplar.

Son zamanlarda oluşturulmuş olması nedeniyle, bunlar kamu çalışanlarının yaklaşık olarak %40'ını istihdam etmelerine rağmen (Yerel Yönetimlerin Merkezi Hükümet tarafından hazırlanan pek çok politikayı uyguladıklarını hatırladığımızda tutmak gerekir) çalışan dağılımının bölgesel idarelerde istihdamın az önemi gibi özel nitelikleri vardır. Merkezi Hükümeti kamu çalışanlarının hacmi (yaklaşık %20, geri kalanı sağlık

hizmetlerine veya devletleştirilmiş sanayilere ait olduğu için) kurumlarda devlet memuru olarak yoğunlaşmıştır.

Çalışan Kategorileri: Devlet memurları sadece bakanlıklarda ve kurumlarda çalışanlardır. Devlet memurları kamu çalışanlarının %9'unu temsil ederler. Kamu çalışanlarının (devlet memurlarının) çoğunluğu iş hukukuna tabi olan kendi bireysel sözleşmeleriyle yönetilirler. İstihdam şartları çoğu kez çalışanlar arasında değişmektedir. Geçici personel kısa dönem ihtiyaçları karşılamak için geçici bir süre için atanır. Özel durumlarda 24 aya kadar uzatılabilecek azami 12 aylık bir süre için sözleşme yapılır.

İngiltere'nin nüfusu 60.7 milyondur ve 3.4 milyon kamu çalışanı vardır (%20 merkezi düzeyde). Devlet memurlarının oranı yaklaşık %15'tir. 490.000 kamu çalışanının 4.212'si Üst Kademe Devlet Memurudur ve bu rakam çalışabilir nüfusun % 1.8'ini temsil eder.

Grev Hakkı: Herhangi bir yasal metinde görünmemesine rağmen Grev Hakkı uygulamada tanınmıştır. Diğer taraftan, devlet memurları kurallara, yasalara ve ahlaki endişelere ters düşen idari kararları uygulamamak yükümlülüğü altındadır. Kamu çalışanlarının ücret ve emeklilik maaşı hakları ve işten çıkartılmaları durumunda tazminat alma hakları vardır.

İSPANYA

Kamu İstihdam Yapısı

Mevzuat: 12 Nisan 2007 tarih ve 7 sayılı Kamu Hizmeti Temel Statüsü Yasası: Bu genel hükümlerini kendilerinin özel şartlarına uyarlamak için diğer bölgesel ve yerel yönetimlerin

yetkilerine saygı göstererek kamu hizmeti için homojen bir model oluşturan bir yasadır. Diğer taraftan kamu çalışanlarının farklı grupları için geçerli ortak kuralları ortaya koyar.

Kamu Çalışanları Kategorileri:

Devlet Memurları Kamu Hizmeti yasal sistemine tabidirler ve İdari Mevzuat tarafından yönetilirler. Genel olarak Kamu Yönetimi görevleri devlet memurları tarafından doldurulur.

Kamu hizmeti çalışanı olmayanlar bir istihdam sözleşmesine tabidir ve İstihdam Yasası tarafından yönetilirler (Çalışanlar ve Toplu İş Sözleşmesi Yasası); bunlar sadece belirli mevkileri tutabilirler.

Bu sınırlamayı göz önünde bulundurarak,



bütün Kamu Yönetimi (Devlet, Bölgesel ve Yerel) aşağıda yer alan kamu çalışanları kategorilerine sahiptirler veya bunlara sahip olabilirler:

Meslek Devlet Memurları: Yasal olarak atanmış olan bu çalışanlar kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için İdari Mevzuat tarafından düzenlenen yasal ilişkiyle bir Kamu İdaresine bağlıdırlar.

Geçici Devlet Memurları: İhtiyacın ve aciliyetin usulüne uygun bir şekilde gerekçelendirilmesi temelinde bu anlamda meslek devlet memurlarının görevlerini yerine getirmek için Kamu Hizmeti Temel Yasası'nda belirtilen şartlara göre geçici devlet memurları atanır.

Yasal Çalışanlar: Onların kendi yasalarında belirtilen özel şartlar ile fonksiyonel bir ilişkisi vardır.

Sözleşmeli Çalışanlar: İstihdam mevzuatında belirtilen personel alımı yöntemlerinden herhangi biri yoluyla yazılı bir resmi sözleşmeye dayanarak, sözleşmeli personel Kamu Yönetimi tarafından ödenen hizmetleri sağlarlar. Sözleşme süresine bağlı olarak, bunlar zamanı belirsiz bir süre için daimi veya geçici olabilirler.

Geçici Personel: Geçici atamaya dayanarak, sadece açık bir şekilde sınıflandırılan güven görevleri veya uzmanlık gerektiren görevleri ifa edebilirler ki buna göre bu personelin maaşları bu amaçla ayrılan bütçeden ödenir.

Yönetim: Bu amaçla Kamu Hizmeti Temel Yasasına ve diğerlerinde belirtilen esaslara göre bunların sistemi Devlet veya Kamu Yönetimi tarafından geliştirilecektir.

Kamu hizmetinin organizasyonu

İşe alım; İşe alım aşağıdaki rekabetçi yöntemler uygulanarak yapılır: yarışma sınavı (testleri geçme), yarışma (liyakatlerin doğrulandığı ve değerlendirildiği istisnai sistem) ve yarışma ve sınav (testi geçme ve liyakat değerlendirmesi) anayasanın eşitlik, liyakat ve yetenek ilkelerine göre.

İTALYA

İtalyan anayasasının 97. Maddesi kamu hizmetine girişin rekabet ilkesi çerçevesinde olmasını zorunlu kılmaktadır. Bunun yöntemi ise boş bulunan bir göreve doğrudan sınav ile eleman atanmasıdır. Ancak son yıllarda özellikle memur sendikalarının da baskısıyla, kamu kurum içi terfi yöntemi daha büyük oranda uygulanmaya başlanmıştır. Başka bir ifadeyle, yeni ihdas edilen kadroların belirli bir bölümü, kurum içinden terfi edecek personele tahsis edilmektedir. Buna paralel olarak, başlangıçta geçici bir süre içinde sözleşmeli çalıştırılan personelin daimi kadrolara geçirilmesini sağlayacak düzenlemeler yapılmaktadır. Ayrıca, önceki sınavlarda yeterliliği belgelenmiş, ancak herhangi bir göreve atanmayan kişilerin memuriyete alınmasıyla açılacak yeni sınavların getireceği kaynak ve zaman israfı önlenmeye çalışılmaktadır.

Memurlar dokuz hizmet sınıfına ayrılmaktadır. Bu sınıfların her biri için ayrı statüler belirlenmiş olup, maaş ve diğer haklar yönünden ayrımlar yapılmıştır. Göreve başlama yönünden uzmanlık gerektiren meslekler (doktorlar, teknik personel gibi) için daha detaylı düzenlemeler bulunmaktadır.

Söz konusu hizmet sınıflarından bir tanesini diğerlerinden ayrı düşünmek gerekirken, o da sınırlı sayıda üst düzey yöneticinin oluşturduğu ve "*dirigenzo*" olarak adlandırılan kesimdir.

Diğer sekiz sınıfı tek bir kategori gibi farz etmek mümkündür. Çünkü bu sınıflar, daktilo memurundan bekçiye, sekreterden şube müdürüne kadar neredeyse herkesi kapsamakta ve 1970'li yıllarda oldukça revaç bulan sendikalaşma furçasının eşitleştirici tesirinin altında kalmış bulunmaktadır.

Yüksek yöneticiler hariç olmak üzere, kamu personelinin ortak özellikleri arasında iş güvencesinin olması ve ücretlerin genel olarak düşük tutulması bulunmaktadır. Buna mukabil iş yükü de fazla değildir. Hatta pek çok kamu görevlisinin ikinci bir iş yapmasına fırsat sağlayacak



şekilde, çalışma saatleri de uzun değildir. Ücretlerin özel sektöre göre düşüklüğü, özellikle uzmanlık isteyen alanlarda personel istihdamını güçleştirmektedir. Yılların birikimi olmak üzere eşit işe eşit ücret prensibi zedelenmiş, fazla mesai ve diğer ödemeler esas maaşı gölgede bırakmıştır. 1970'lerde gelişen sendikalar bu dengesizliğin bir ölçüde giderilmesini sağlamıştır.

Emeklilerin de sendika kurma hakkının olduğu ve toplam sendikacılar arasında %49 olan sendikalı emeklinin olduğu İtalya'da devlet memurlarının grev ve toplu sözleşme hakları vardır.

Yasal Dayanak:

- Kamu Görevlilerinin Çalışmalarını düzenleyen Genel Kurallar hakkında Yasa 165/2001, 150/2009 sayılı kanun hükmünde kararname ile değiştirilmiş olarak.

- Toplu iş sözleşmeleri.
- Hükümet çalışanları için Davranış Kuralları (2001).

Çalışan Kategorileri

1993 yılı Şubat reformu Devlet ve kamu çalışanları arasındaki ilişkiyi sözleşme tabanında tesis etti. Bu süreç "kamu istihdamının özelleştirilmesi" olarak bilinir. Bu reformun amaçlarından biri bir taraftan kamu çalışanları tarafından kullanılan belirli ayrıcalıklara son vermek diğer taraftan da onların düzenlemelerini özel sektör çalışanlarınınkiyle uyumlu hale getirmektir.

Kamu çalışanları

Genel olarak, aşağıdaki tür kamu çalışanları vardır:

A. Devlet Memurları: Bu farklı yapıda bir

İtalyan anayasasının 97. Maddesi kamu hizmetine girişin rekabet ilkesi çerçevesinde olmasını zorunlu kılmaktadır. Bunun yöntemi ise boş bulunan bir göreve doğrudan sınav ile eleman atanmasıdır. Ancak son yıllarda özellikle memur sendikalarının da baskısıyla, kamu kurum içi terfi yöntemi daha büyük oranda uygulanmaya başlanmıştır. Başka bir ifadeyle, yeni ihdas edilen kadroların belirli bir bölümü, kurum içinden terfi edecek personele

tahsis edilmektedir. Buna paralel olarak, başlangıçta geçici bir süre içinde sözleşmeli çalıştırılan personelin daimi kadrolara geçirilmesini sağlayacak düzenlemeler yapılmaktadır. Ayrıca, önceki sınavlarda yeterliliği belgelenmiş, ancak herhangi bir göreve atanmayan kişilerin memuriyete alınmasıyla açılacak yeni sınavların getireceği kaynak ve zaman israfı önlenmeye çalışılmaktadır.

gruptur ve bunların tamamı atamanın bir yasa ve İdari Hukuk tarafından düzenlenen yasal ilişki vasıtasıyla yapıldığı bir Kamu Yönetimine bağlı kamu çalışanlarıdır.

Memurun durumu onların kamu hizmetinde zorunlu olarak tam zamanlı çalışmaları anlamına gelmez fakat bu yarı zamanlı çalışma ile uyumludur veya uygun olduğu yerde ihtiyaca göre kamu hizmetini evden yerine getirmesi yahut ilgili yasaların kabul ettiği diğer şekilleridir.

B. Devlet Memuru olmayan çalışanlar: Kamu İdareleri ve Resmi Makamları için hizmet veren ancak devlet memuru olmayan çalışanların durumu istihdam yasası tarafından düzenlenir fakat özel şartlarla bunların sayısı yıllara göre artar. AB üyesi ülkelerin çoğunda temel problem sistem uygulamak ve hizmetlerin sağlanmasındaki şartların tam benzerliğidir.

C. Muvakkat/Geçici Personel: Bu tür personel kariyer tabanlı devlet memurları tarafından yapılmayan işleri yerine getirmek için boş pozisyona alınırlar. Bunlar liyakat ve yetenek ilkeleri üzerinde bütün Üye Devletlerde işe alınırlar onlar serbestçe atanırlar ve serbest bırakılırlar. Sayıları ve görevleri ülkeden ülkeye değişir.

D. Yönetim Kadrosu: Çoğu ülkede yöneticiler yüksek katma değerle önemli sorumlulukları deruhte ederler. Onların düzenleyici sistemi, sorumlulukları, çalışma saatleri ve ücret düzeyleri farklı devlet memurları sistemlerinde değişir.

Kaynakça:

Uzun, Şentürk-Federal Almanya Yönetim Sistemi

Çapar, Selim- Türk İdare Dergisi • Sayı: 466 • Mart 2010

Nitas, Koraltay-Belçika Yönetim Sistemi

Toker, M. Cem, Dr.-Finlandiya Yönetim Sistemi

Nitas, Koraltay-Finlandiya Yönetim Sistemi

Türker, Muammer-İngiltere Yönetim Sistemi

Tuna, Güngör Azim-İspanya Yönetim Sistemi

Türker, Muammer-İtalya Yönetim Sistemi



ÜNİVERSİTELERDEKİ ÇALIŞMA ORTAMLARININ AKADEMİK VERİM ÜZERİNE ETKİSİ

Prof. Dr. Mehmet YAMAN

Fırat Üniversitesi, Fen Fak. Kimya Böl. Öğrt. Üyesi



ÖZET

Refah düzeyi yüksek ve güçlü yaşamayı uzun vadeli planlayan ülkeler, teknolojiyi satın almakla yetinmeyip onu üretecek ve geliştirecek bilim insanlarını yetiştirmek zorundadırlar. Bilimi üreten bilim insanlarının seçimi kadar onların çalıştıkları ortamın da bilim üretmeye elverişli olması gerekli ve ara ürün sayılan bilimsel çalışmalarına değer verilmesi oranında onlardan yararlanılabilir. Üniversite mezunlarının ALES veya KPSS'yi kazanmak için gösterdikleri gayreti, harcadıkları emeği kendi branşlarında sorulacak soruları öğrenmek için harcasalar o sınavlarda 80 alan her aday, doktora yapmış kadar sahasında uzman olması kaçınılmazdır.

Bilimsel ürün olan yayınlarla ilgili olarak, her ne kadar son yıllarda ülkemizin makale sayısı artıp sıralamalarda bazı ülkeleri geride bıraktığımız doğru ise de, akademik kariyer yapmak için makalelerimizin çoğunun düşük etki faktörlü dergilerde yayınlanmış olması bu konuda yeni önlemler almayı gerektirmektedir. Bazı üniversitelerimizin yurtdışındaki prestijli üniversitelerle yarışabilmeleri ancak böylelikle mümkündür. Rekabeti başlatacak böyle bir değişime gidilmesi halinde birkaç yıl içinde, 5-10 üniversitemiz top 500' de kalıcı olarak yer alacaktır. Aksi takdirde, KİT'lerden daha fazla para tüketen üniversitelerimizin bir kısmı KİT'lerle aynı kaderi paylaşması şaşırtıcı olmayacaktır.

Üniversitelerde araştırma yapacak bilim insanlarının motivasyonu, kendilerini yöneten rektör, dekan ve bölüm başkanı gibi yöneticilerin onlara değer vermesiyle ilgilidir. Bu da, ancak, bilimsel bir çalışmayı kendisi planlamış, planladığına ilişkin deneysel çalışmaları kendisi yapmış, elde ettiği bilimsel verileri değerlendi-

rip makale haline getirmiş, yazdığı makalenin orijinalliğini dikkate alarak göndereceği dergi seçimini yapmış, dergi editörü ve hakemlerinin eleştirilerine cevap vermiş (corresponding author olmuş) bir üniversite yöneticisiyle mümkündür. Aksi takdirde, onlarca makalesinden her biri için bütün bu aşamaların tamamını yaşamış yeterli birikime sahip kaliteli bir akademisyenin yeterince anlaşılması ve ona göre ortam hazırlanıp katkıda bulunulması ve gerekli değer verilmesi beklenemez. Öğretim elemanı ve üyelerinin, kendilerini yöneten amirlerinin de daha fazla akademik performans göstererek ve kaliteli bilimsel ürünler üreterek yönetici olduklarını bilmeleri hem araştırmacıları motive edecek, hem de yöneticilerinin saygınlıklarını arttıracaktır.

GİRİŞ

Bilim, bilim insanları tarafından üretilir. Teknoloji, bilim insanları tarafından üretilen bilimin uygulamaya geçen ve onu kullananlar için yararlı olan üründür. Bilimsel çalışmalarda ürünlerden çok az bir kısmı teknolojiye dönüşür. Mesela, ilaç olabilir öngörüsüyle üzerinde çalışılan binlerce kimyasal maddeden sadece bir tanesi ilaç olarak kullanım alanı bulabilmektedir. Ancak bu kimyasal madde hem onu üretenleri (bilim insanlarını, firmayı ve aynı zamanda ülkeyi) zengin eder hem de insanlığın hizmetine sunulur. Buradan şu öngörülebilir: Teknoloji siyasi iradeyle satın alınabilir. Ancak bilimsel çalışmalar ve bilim insanları için bunu söylemek zordur. Yani hiç bilimsel çalışma yapmayan ve yeterli kalitede bilim insanı yetiştiremeyen ülkeler bile teknolojiyi satın alıp ona sahip olabilirler (*stratejik ürünlerde onu üretenlerin müsaade ettikleri kadar ona sahip olunabildiği günümüzde artık açıkça anlaşılmıştır*). Ayrıca teknolojiyi üretenler, sürekli o ürünün özelliklerini arttırıcı yeni güncellemeler yaparlar ve her yeni güncel ürünü daha pahalı satarlar. Bu nedenle, refah düzeyi yüksek ve güçlü yaşamayı uzun vadeli planlayan ülkeler, teknolojiyi satın almakla yetinmeyip onu üretecek ve geliştirecek bilim

insanlarını yetiştirmek zorundadırlar. Dünya bankası tarafından öngörülen ve ülkelerin gelişmişliğini gösteren 5 faktörden (1- Okuryazarlık, eğitim ve beceri, 2- Sağlık, 3- Gelir ve ekonomik refah, 4- Seçim, demokrasi ve katılım, 5- Teknoloji) 4. gösterge dışındaki 4 tanesi direk fen bilimleri ile ilişkilidir¹. Bunlardan teknoloji göstergesi; bir ülkenin kendi ihtiyaçlarını gidermek için teknolojiyi geliştirmek veya uyarlamak ve rekabetçi teknolojiler arasından uygun tercihi yapabilme becerisi (know-how) şeklinde tanımlanmıştır. Bütün bunlar dikkate alındığında, güncel ve kaliteli bilim insanı ve bilimsel ürün olan kaliteli yayınlar yapma gereği açıktır. Bilim üretim merkezi olan üniversite sayısının arttırılması ve yeni üniversitelere yeterli örnek aktarılması bu işin birinci basamağıdır. Bu aşamada kaliteli ve güncel bilim üretimi dikkate alınarak bilimi üretecek bilim insanlarının seçimi ve yetiştirilmesi gelişmiş ülkelerin tecrübeleri de dikkate alınarak ve bilimsel kriterlere göre yapılmalıdır. Aksi takdirde, kaliteli olmayan bir tohumdan ve bilimsel olmayan elma yetiştirme usulleriyle yetiştirilecek elma bahçelerinden nasıl ki dayanıksız ve pazar bulamayan elmalar üretilmesi kaçınılmaz ise çok sayıda üniversite sayıları da yıllar sonra güncel ve kaliteli olmayan bilim insanı ve bilimsel gibi görünen yayınlarla sonuçlanması kaçınılmazdır²⁻³. Dünya'da bunun çok sayıda örnekleri vardır.

Bilim insanlarının seçimi ve yetiştirilmesi- ölçme ve değerlendirme

Klasik bir ifadeyle, bir bitkinin yeterli kalitede ürün vermesi için yeterli kalitede tohum seçimi büyük önem taşır. Yeterli kalitede olmayan bir tohum ne kadar ideal şartlarda yetiştirilirse yetiştirilsin kaliteli ürün alınamaz. Yeterli kalitedeki bir tohumun da suyu kesilmeyen, ışığı engellenmeyen ve daha da önemlisi çığnırmeyen, ezilmeyen bir tarlada (ortamda) da yetiştirilmesine ihtiyaç vardır. Çok sayıda bu ihtiyaçlardan birisinin eksik olması halinde hedeflenen düzeyde ürün alınamayacağı açıktır. Benzer şekilde, bilimi üreten bilim insanlarının seçimi de kaliteli bilim insanı yetiştirilmesinin ilk şartıdır.



İlave olarak, bilimi üretecek bilim insanlarının seçimi kadar onların çalıştıkları ortamın bilim üretmeye elverişli olması ve ara ürün sayılan bilimsel çalışmalarına değer verilmesi oranında onlardan yararlanılabilir. Burada bilim insanlarının seçimini detaylandırmakta yarar vardır. Mesela,

1- Bilim insanlarının üretim merkezi olan üniversitelerde bilim insanlarını yetiştiren akademisyenler nasıl seçilmektedirler?

2- Onların seçiminde uygulanan ölçme ve değerlendirme metodları yeterli ve objektif midir?

3- Ülkedeki bütün eşdeğer insanlar aynı kategoride değerlendirilerek hatta yarıştırlarak aralarında en iyileri mi seçilmektedir?

4- Yoksa bırakın ülkedeki eşdeğer insanların karşılaştırılması, aynı bölümdeki eşdeğer insan-

ların bile yarıştırlmasının önünü kesecek kişiye özel bilimsellikten uzak şartlar konularak mı akademisyenler seçilmektedir?

5- Akademik yükselme basamaklarında uygulanan değerlendirme yöntemleri uluslar arası standartlarda mıdır? Yoksa sadece şekilsel midir?

Bu sorulara verilecek doğru cevaplar, yeterli kalitede bitki tohumu seçimine verilen değer gibi en az 40 yıl akademik kadroda görev yapacak akademisyenin seçimine verilen değeri gösterir. Denenmiş metodların bir daha denenmesine başvurulmaması için akademisyen seçiminin geçmişine bakmakta yarar vardır.

LES-ALES sınavlarının başlatıldığı 2000 li yıllara kadar, araştırma görevlileri formalite gereği yapılan çok sayıda sınava rağmen objektifliği ve tarafsızlığı soru işaretleri içeren yön-

temlerle seçiliyorlardı. Hatta bu keyfi öğretim elemanı alma metodu, kazanılmış bir hak gibi algılanmıştı ki: 2003 lü yıllarda hükümet “**merkezi araştırma görevliliği sınavı**” uygulamasını gündemine aldığı anda etkili bazı öğretim üyeleri Avrupa Birliği ülkelerinin yöneticilerine 5 dilde bir mektup yazıp, *hükümetin araştırma görevlilerini kendilerinin seçmesini engellemek istediğini belirterek hükümeti şikayet ettiler*. Bu şekilde rekabete girmeden akademik hayata giriş yapanlar, yine formalite gereği yapılan ama bilimsel kriteri ölçmeyen (*Örneğin doktora tez savunmalarının büyük bir kısmında jüri üyelerinin çoğunluğu, bir hocanın doktora yaptırdığı öğrencilerinden veya torunu sayılan öğrencisinin öğrencilerinden ibaret olup bu durum, bilimsel kriteri ölçmeden Dr. ünvanını almayla sonuçlanmaktadır*) ve yarıştırmayı engelleyen (ilanlara bilimsellikten uzak özel şartlar konularak) onlarca sınav ve kariyer basamaklarından sonra günümüzde profesör oldular. Artan şikâyet ve sırttan keyfi akademisyen alımlarına gösterilen tepkiler sonucu 2000 li yıllarda LES-ALES gibi merkezi sınavların yapılmaya başlanması önceleri sorunu çözecek gibi göründü. Ancak zamanla 2 nedenden dolayı bu sorunun eskisi kadar kötü olmasa da, çözümün ihtiyaca cevap vermediği anlaşıldı. Bu 2 nedenden:

1- Akademisyen alımlarında, ALES ve ÜDS gibi merkezi sınav sonuçlarının ağırlık katsayısının üniversite yönetimlerine bırakılması. Hatta nadir de olsa, bazı üniversiteler, yaptıkları mülakat sınavlarında belirli bir puan almayı baraj sayıp (günümüzde hala bu yöntemi yük. Lis. Ve doktora alımları için uygulayan üniversiteler vardır), bu merkezi sınavlarda 90 civarında not alanları bile başarısız gösterdiklerine ilişkin ayrıntılar basında da görülebilmektedir.

2- Bir sınavın amacı öğretilenleri ölçmektir. Oysa ALES ve KPSS gibi sınavlarda sorulan sorular, üniversite mezununa 4-5 yıl boyunca öğretilen ve kazandırılan bilgi ve becerileri ölçmekten uzak ve hatta branşıyla hiç ilgili olmayan genel yetenek ve benzeri sorulardan ibaret olması nedeniyle, ilgili herkes ve her kesim hayal kırıklığı

içerisindedir. Bu durumda adaylar, branşlarıyla ilgili sorulara çalışıp kendilerini yenilemeleri ve geliştirmeleri yerine 4-5 yıl önce üniversiteyi kazanmak için gittiği özel dersanelere tekrar geri dönüp mesleklerinin hiçbir aşamasında gerek görmeyecekleri genel yetenek sorularına çalışmak zorunda bırakılmaktadırlar. Hâlbuki üniversite mezunlarının ALES veya KPSS yi kazanmak için gösterdikleri gayreti, harcadıkları emeği, kendi branşlarında sorulacak soruları öğrenmek için harcasalar o sınavlarda 80 alan her aday doktora derslerini almış kadar sahasında uzman olması kaçınılmazdır. Çünkü bu sınavlarda, bilim üretmesi için bir branşa alınacak bilim insanına (Araş. Gör. gibi) veya branşıyla ilgili hizmet vermesi için bir kuruma alınacak üniversite mezununa (mühendis gibi) 4-5 yıl boyunca kendisine öğretilenler sorulmayıp, üniversiteye girerken sorulan genel yetenek soruları (hatta şimdiki ÖSS ye eşdeğer sınavlarda bilimsel sorular daha fazladır) sorulmaktaydı ve bu uygulama hala devam etmektedir. Bu durum, üzerinde ayrıntılı düşünenlerin kimyasını bozmaktadır. Bu konuyla ilgili “her branşta soruların sorulmasının mümkün olmadığı” gerekçesi ise günümüzdeki bilgisayar ve ilgili teknolojik imkanlar dikkate alındığında geçerli olmadığı açıktır. Bu sorunun çözülmesi için ALES ve KPSS sınavlarında üniversiteden mezun olunan branşa göre soru sorulması zaruridir. Bütün bu değerlendirmeler bu merkezi sınavların daha yararlı olması içindir. Yoksa mademki bu sınavlar eleştirilmektedir öyleyse kaldırılım fikri intihar olur. Bu konuyla ilgili olarak, sorunu tam çözmezse de keyfi alımları bir derece önleyen son araştırma görevlisi alım yönetmeliğini çıkaran YÖK başkanı sayın Prof. Dr. Yusuf Ziya ÖZCAN’a teşekkür etmek istiyorum.

Bilimsel araştırma ortamı

Acaba bilimi üreten bilim insanların (öğretim elemanı ve üyelerinin) yetiştiği ortam nasıldır? Ve orada yeterli kalitede bilimsel üretim yapılıyor mu? Bilim insanlarını yetiştiren öğretim üyeleri Dünya’daki diğer meslektaşlarıyla sahalarda aynı dili konuşup anlaşabiliyorlar

mi? Ve bunların sonucu olarak ürettikleri ürün olan bilimsel yayınlarının kalitesi gelişmiş ülkelere yakın mı? Aynı branştaki akademisyenler çalışmalarını güncel konulara mı odaklanmaktadır? Yoksa 40-50 yıl önce yapılanların tekrarından ibaret çalışmalara mı ağırlık verilmektedir? Bunlara benzer sorular arttırılabilir. Aşağıdaki veriler ve değerlendirmelerde bu ve benzeri soruların cevapları bulunabilecektir. Akademik hayata başlayacak yeni gençlerin yönetimlerinde master ve doktora yapacakları profesörlerden başlanırsa: 1983 te çıkarılan YÖK yönetmeliğinin 18. maddesinin b bendinde ⁴ profesör olmak için gerekli şart olarak; “kendi bilim alanında uluslar arası düzeyde orijinal eserler vermiş olmak” yazılmış olmasına rağmen, resmi raporlar ve basında da yazıldığı gibi profesör unvanını almış binlerce akademisyenin hatta uzun bir dönemde rektörlerin %30 unun ve diğer yöneticilerin benzer bir oranının ulus-

lar arası düzeyde hiçbir yayınlarının olmaması uygulamalardaki çelişkiyi göstermektedir⁵. Burada şu tespiti yapmak yerinde olacaktır. Özellikle yurtdışı bilim çevrelerinin dikkatini çeken etki faktörü yüksek dergilerde yayın yapmış, uluslar arası kongrelerde sözlü bildiri sunmuş, bir yabancı dili konuşabilen, yaptıkları ile en azından yurt içinde kendi bilim alanında tanınan kimselerin rektörlüğe atanmaları yüksek öğrenimle ilgili çok sayıda problemi çözecektir. Harcanan milyar dolarlık bütçeler, ancak böyle yöneticilerle ülkenin bilim düzeyini yükseltebilir. Zaten “özerk ve demokratik üniversite” adına dayatılan rektörlük seçimlerinin ne özerklikle ne de demokrasi ile bir ilişkisinin olmadığı şu uygulamadan anlaşılmaktadır. Rektör, atayacağı yardımcı doçent, doçent ve profesörlerin kadrolarını ilan edip (bazen hesapta olmayan daha birikimli eşdeğer bilim insanlarının başvurmasını engellemek için atanacak adaya ilişkin özel şart



ilana koydurup) öğretim üyelerini seçmekte, öğretim üyeleri de kendilerine kadro ilan edip işsiz kalmalarını önleyen rektör veya onun işaret ettiği rektör adayına oy vermektedirler. Bunun adı da “özerk ve demokratik seçim” olmaktadır. Bir taraftan “rektör olacak insanların iyi derecede bilimsel eser üretmiş olması gerekli değildir” denilip, diğer taraftan en önemli akademik dereceler olan yüksek lisans, doktora ve doçentlik gibi basamaklarla ilgili kriterleri bu rektörlerden oluşan kurulların belirlemesi uygulaması çelişki oluşturmaktadır. Bu durum, “bir spor takımının yöneticisinin o spor türünden anlaması gerekmez, ancak o takımın şampiyon olması için ne tür yol izleneceğini o yönetici belirleyecek” düşüncesi kadar çelişkilidir. Böyle bir spor takımındaki sporcuların başarısı ancak bireysel olur, kurumsal olamaz. Böyle bir spor takımının şampiyon olma olasılığı ne düzeyde ise, benzer üniversitelerin değil top 500’e, top 1000’e bile girmeleri olasılığı da o düzeydedir.

Bilim insanlarının çalışma verimlerini artıran ortamı hazırlayabilecek ve onları motive edecek bölüm başkanı, dekan ve rektör olabilir. Özellikle uluslar arası alandaki saygın dergilerde hiç yayın yapmamış, uluslar arası kongrelerde sözlü bildiri sunmamış, hatta yaptıkları ile yurt içinde kendi bilim alanında bile tanınmayan kimselerin rektörlük seçimlerinde çok oy alması nedeniyle atanmaları yüksek öğrenimle ilgili bütün problemlerin ana nedenidir. Diğer bir ifadeyle, rektör ve dekan adaylarının diğer profesörlerden daha fazla yayına ve objektif birikime sahip olmaları zaruridir. Ayrıca öğretim elemanı ve üyelerinin, kendilerini yöneten amirlerinin de daha fazla akademik performans göstererek ve kaliteli bilimsel ürünler üreterek yönetici olduklarını bilmeleri (yöneticilerinin saygınlıklarını arttıracığından), o araştırmacıları motive edeceği açıktır⁶⁻⁷.

Yine bu kriterlere sahip olmayan öğretim üyelerinin danışmanlıklarında doktora yapacak lisansüstü öğrenciler ne kadar zeki, çalışkan ve birikimli olurlarsa olsunlar bu öğrencilerden yeterli verim alınamaz. Bu durumun göz ardı

edilmesi bu sektörde yapılan bütün yatırımların sonuçsuz kalmasına neden olmaktadır.

Özetle, kaliteli bilim insanlarını yetiştiren kaliteli öğretim üyesi yetiştirme gereğinin günümüze kadar fark edilmemesi veya fark edilse de etkili bir adım atılmaması sonucu: 10 binin üzerindeki (13 bin) profesörün % 70 i, 8 bin civarındaki doçentin % 50 si potansiyellerinin büyük bir kısmını kullanamamaktadırlar. Çünkü bu akademisyenlerin bilimsel araştırma yapmaları için teşvik edici hiçbir uygulama olmadığı gibi, caydırıcı çok sayıda etken vardır. Kaliteli çalışma yapanla yapmayan öğretim üyelerinin ücretleri aynı olduğundan teşvik edici uygulama akademik yükselme ve yönetici atanmasında yapılabilir. Ancak, üniversitelerde yönetici olmanın yolu da bilimsel performans kriterlerine bağlı olmadığından, bu görevlere atanan rektörler, kendilerinin rektör ve/veya dekan yapılmasında desteği olanlara üniversite imkânlarının daha fazla kullanılmasına yönelebilmektedirler. Böylece zaten oranları çok az olan uluslar arası düzeyde bilimsel üretim potansiyeline sahip öğretim üyelerinin (özellikle profesörlerin) önemli bir kısmı kaliteli araştırma yapma imkanı bulamamaktadırlar. Hatta bazen var olan imkânlarından da (daha önceki projelerinden oluşturdukları laboratuvar imkânlarının ellerinden alınması ve yüksek lisans-doktora öğrencilerinin subjektif gerekçelerle kendi danışmanlıklarına verilmemesi gibi) yoksun bırakılabilmektedirler. Halbuki ciddi araştırma projeleri 5-10 yıllık hatta daha fazla yılı içerecek şekilde planlamalarla yapılır. Yukarıda özetlenen manipülasyonlar böyle ciddi projelerin planlanmasını olumsuz etkilemektedir.

Bunun sonucu olarak, resmi raporlarda yayınlanan verilerden; üniversitelerin öğretim üyesi başına düşen yıllık ortalama makale sayılarının 0.1 ile 1.1 arasında değiştiği anlaşılmaktadır⁸⁻⁹. Bu arada, ayrıntılı bir araştırma yapıldığında, öğretim üyelerinin sadece % 5-10 unun makale yayınlamasında süreklilik gösterdiği ve bunlardan her biri yılda 5-10 makale üreterek ortalamayı 0,5 veya 0,7 lere çıkarttığı anlaşıl-



maktadır. Yine, gerekli araştırmalar yapılırsa, bu % 5-10 luk dilimdeki bilim insanlarının başarılarının bireysel olduğu, kurumsal olmadığı da anlaşılacaktır. Son yıllarda, bilimsel atıf endeksinde taranan dergilerde yayınlanan ülkemiz adresli yayın sayısında büyük bir artış olması sevindiricidir. Önemli bir aşama olan bu potansiyelin daha güncel ve kaliteli çalışmalara dönüşürülebileceği anlaşılmaktadır. Ancak bu veriler ayrıntılı incelendiğinde dergilerin kalitesinin göstergesi olan etki faktörlerinin düşük olduğu anlaşılmaktadır. Örneğin, 2008 yılında ülkemiz adresli en çok yayın yapılan ilk 10 dergiden biri hariç 9'unun etki faktörü (EF) 0.5 in altındadır¹⁰. Bunun anlamı, en çok yayın yapılan ilk 10 dergiden 9'unun EF si sondan %20 lik grupta olması şeklindedir. Diğer yıllar da incelendiğinde durum benzerdir¹¹. Diğer bir ifade ile, akademik kariyer yapmak için makalelerimizi kolay kabul

eden düşük etki faktörlü dergilerde yayınlatabilmekteyiz. Ancak etki faktörü düşük dergilerde de olsa makale yayınlayan bir öğretim üyesinin, hiç makale yayınlamayan öğretim üyesinden daha kaliteli olduğunu belirtmekte yarar vardır.

Yine ayrıntılı araştırmalar sonucu, EF yüksek olan dergilerde güncel ve kaliteli yayın yapan ABD, Almanya, İngiltere, Fransa, İtalya, Kanada, Hollanda, İsrail, Belçika vb ülkeler güncel ve kaliteli bilimin ürünü olan milyarlarca dolarlık silah, ilaç ve benzeri ürünleri satıp vatandaşlarının refah düzeyini arttırmalarının yanı sıra güvenliklerini de en üst düzeyde sağlamaktadırlar. Yayın sayıları fazla olsa bile güncel ve kaliteli olmadıklarından diğer ülkeler ise topraklarında çıkan petrol, altın ve benzeri yer altı zenginliklerini bile işletememektedirler. Yani bu ülkeler her yıl daha fazla mühendis mezun etmektedirler, ancak bunlara gelişmiş ülkelerdeki mes-



lektörleriyle yarışabilecekleri bilgiyi ve birikimi verememektedirler. Adına “gelişmekte olan ülkeler” denilen bu ülkelerde master ve doktora gibi akademik çalışmalar ise çoğu 20-30 yıl önce gelişmiş ülkelerde yapılmış ve sanayicinin hizmetine sunulmuş çalışmaların tekrarından ibarettir. Bunun sonucu olarak, bu ülkelerde 10 binlerce üniversite mezunu mühendis işsiz gezerken ve bazılarının uçsuz bucaksız tarıma verişli tarlaları varken milyonlarca dolarlık tarım ürünlerinin dışarıdan alabilmektedirler. Burada şu tespiti yapmakta yarar vardır. “Devlet her üniversite mezununa iş vermek zorunda değildir, ancak üniversite mezunlarının işlerini kurabilmeleri için güncel ve kaliteli öğretim vermek zorundadır. Bu sosyal devletin de gereğidir. Çünkü küreselleşen Dünya’da yabancı ülkelerdeki meslektaşlarıyla rekabet edecek kadar bilgi birikimine sahip olmayan bireylerin ellerindeki diploma kağıt parçasından ibaret olabilmektedir. Zaten Dünya’da artık eskiden olduğu gibi klasik ülke fethetme dönemi tarihe karışmıştır. Bunun yerine “modern köle ülke” dönemi başlamıştır. Bilimsel makalelerdeki şu tespit “son yıllarda bazı endüstrileşmiş ülkelerdeki kanserden ölüm vakalarında azalma gözlenmesinin nedenleri” arasında sayılan 4 faktörden bir tanesi hem düşündürücü hem de “modern köle ülke” fikrini teyid etmektedir.

“Tehlikeli kimyasalların üretilmesi ve kullanılmasının gelişmekte olan ülkelere transferi”.

SONUÇ

1- Gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, yayın, atıf ve uluslar arası toplantılara bildirili katılım bilimsel kriterleri ¹²⁻¹⁶ dikkate alınarak üniversiteleri (hatta alt birimlerini) maksimum kalite yönünden değerlendirecek bir birim oluşturulmalıdır. Puanlamaların objektif olduğu bu kriterlere göre bulunacak sonuçlar internette yayınlanmalıdır. Üniversiteler bu puanlamalara göre bütçeden ilave para alabilmelidirler. Öğretim üyelerinin ücretleri de alınan bu ilave bütçeden katkıları oranında finanse edilirse yarış

başlamış olur. Örneğin, İngiltere’de bu sisteme göre 5 üzerinden 4 ün altında puan alan üniversitelerde okuyan yabancı öğrencilerin bursları ülkeleri tarafından kesilmektedir. Böylece bazı üniversitelerimiz yurtdışındaki prestijli üniversitelerle yarışabilecek düzeye gelecek ve bu saygın üniversitelerimiz özellikle Asya ve Afrika’dan daha çok yabancı öğrenci tarafından tercih edilecektir. Böyle bir yarış sonucu üst üste çok düşük puan alan bölümler de kapatılmaktadır. Şu anda rekabeti başlatacak böyle bir değişime gidilmezse KİT lerden daha fazla para tüketen duruma gelen üniversitelerden bir kısmının yakın bir gelecekte kapatılması kaçınılmaz olacaktır. Son yıllarda, sağlık ve ulaşım gibi birçok alanda büyük mesafe kaydeden Türkiye’nin yüksek öğrenimde de benzeri başarıları yakalaması için bu ve benzeri düzenlemelerin yapılması zaruridir. İyi bir çalışma ile yeni ve eski üniversiteler ve bölgelerin gelişmişlik düzeylerindeki farklılıklar da kriterlere yansıtılarak sadece bilimsellik içeren puanlamalar yapılabilir.

2- Benzer kriterlere göre öğretim üyelerinin de bilimsel karneleri çıkarılıp rektör, dekan ve diğer birim yöneticiliklerine yapılacak atamalarda bu karnelerdeki notların ağırlığı %50 den fazla tutulmalıdır. Böylece, üniversite yöneticilerinin bilimsel yönden saygınlıkları tartışılmayacağından öğretim üyeleri asli görevleri olan araştırma yapmak için daha fazla mesai harca-yacaklardır. Yani Rektör ve dekan adaylarının diğer profesörlerden daha büyük bir düzeyde yayın ve objektif birikime sahip olmaları zaruridir.

Bir sınavın amacı öğretilenleri ölçmektir veya bir yarışmada en iyileri seçmektir. Oysa ALES ve KPSS gibi sınavlarda sorulan sorular, üniversite mezununa 4-5 yıl boyunca öğretilen ve kazandırılan bilgi ve becerileri ölçmekten uzak ve hatta branşıyla hiç ilgili olmayan genel yetenek ve benzeri sorulardan ibarettir. Bu nedenle, ALES ve KPSS sınavlarında üniversiteden mezun olan branşa göre soru sorulması zaruridir. Kitleler psikolojisi Yazarı Gustave şöyle der (sh:84): “Pratikte hiçbir işe yaramayan bilgiler kazanmak, insanı isyancı yapan en güvenilir araçtır”¹⁷.

Ölçme ve değerlendirme bilimsel kriterlere göre yapıldıktan ve bu kriterlere göre seçilen araştırmacıların çalışma ortamları yukarıda özetlendiği şekilde elverişli hale getirildikten sonra, onlar için yeterli parayı vermekten bahsedilebilir. Örneğin, gelişmek için kaliteli öğretim elemanı yetiştirme gereğini erken farkederek Malezya yönetimi kalkınma hamlesini borçlu olduğu silikon vadisini 1.9 milyar dolara kurduğunda, 2.9 milyar dolar da kaliteli insan yetiştirmek için harcamaya karar vermişti. Bilime yatırım yapmanın, bina, ileri teknoloji ürünü cihaz ve kimyasal maddelerin alınması olarak algılanmaktan ziyade, o cihazları en verimli kullanabilecek ve güncel ve kaliteli bilimsel ürün üretecek bilim insanlarına yatırım olarak algılanmak anlamına gelen, “brans sorularının sorulacağı TUS” a benzer merkezi bir sınavla araştırma görevlilerinin alınacağı ve onların bilimsel başarılarından dolayı takdir görecekları bir üniversite ortamını gözümüzün görmesi dileklerimle.

Kaynaklar

1. **IDRC, International development and research centre, Canada**, http://www.eepsea.org/geh/ev-28769-201-1-DO_TOPIC.html.
2. Bollen J, Marko A. Rodriguez and Herbert Van de Sompel (2006). “*Journal Status*” (PDF), URL: <http://public.lanl.gov/jbollen>.
3. Yurtsever E, Gülgöz S, Yedekçioğlu ÖA, Tonta M. (2002). Sağlık bilimleri, mühendislik ve temel bilimlerde Türkiye'nin uluslar arası atf dizinindeki yeri: 1973-1999. Türkiye Bilimler Akademisi Yayınları, Ankara.
4. **Özmen R, (2011) Yüksek öğretim kanunu, Seçkin yayıncılık, Ankara.**
5. <http://www.memurlar.net/haber/40331/>
6. Criteria for Promotion of Directors and Dean, (1999).
7. Tavenas F, (2003). Quality assurance: a reference system for indicators and evaluation procedures, European University Association, Brussels,,Belgium.
8. http://tr.urapcenter.org/2010_10_dt1.php
9. YÖK yayın istatistikleri, 2009.
10. http://www.ulakbim.gov.tr/cabim/yayin/bilimsel_yayin/dergi/2008.uhtml
11. Akıllı, E., Büyükçınar, Ö., Latif, V., Yetgin, S., Gürses, E.A., Saraç, C., Demirel, İ.H. (2009) *Türkiye Bilimsel Yayın Göstergeleri (II) (1981-2007), Türkiye, Ülkeler ve Gruplar*. Ankara: TÜBİTAK-ULAKBİM
12. Korhonen P, Tainio R, Wallenius J., (2001). Value efficiency analysis of academic research, *Europ. J. Oper. Res.*, , 130, 121-132.
13. Research Evaluation and Policy Project, (2005). Quantitative indicators for research assessment – a literature review, *The Australian National University*.
14. Roja MJ, Tavares D, Amaral A, (2006). Institutional Consequences of Quality Assessment, *Quality in Higher Education*, 12, 145-159.
15. Spendlove M. (2007). Competencies for effective leadership in higher education *International Journal of Educational Management*, 21, 407-417.
16. Henderson, (2006). Rules of procedure regarding the appointment of a rector and vice-rectors, the University of Stellenbosch.
17. Gustave Le Bon (1997) Kitleler psikolojisi, Hayat yayıncılık, İstanbul

KAMU İSTİHDAMI VE İŞKUR

Doç. Dr. Mustafa Kemal Bıçerli

İŞ-KUR GENEL MÜDÜRÜ

Dünya işgücü piyasalarında yaşanan dönüşüme paralel olarak kamu istihdam hizmetleri anlayışında çarpıcı değişimler yaşanmaktadır. Her şeyden önce dünya işgücü piyasaları daha önceleri olmadığı kadar hızlı bir dönüşüm evresine girmiştir. Yaşanan süreçte klasik sanayi üretimi ekonomideki ağırlığını yitirmekte, sektörel yoğunluk giderek bilgi teknolojilerine, bilişim, hizmet, finans ve enformasyon alanlarına kaymaktadır. Küresel rekabet ve bilgi ekonomisi istihdamın temel karakteristiklerini büyük ölçüde dönüşüme uğratmakta, emek-yoğun üretimden teknoloji-yoğun üretime geçilmektedir. “İş garantisi” yerine “istihdam garantisi” kavramı ön planına çıkarken; bilgi ekonomisinde çalışanlar aynı işi koruma düşüncesini terk etmekte, birden fazla alternatif iş ve meslek alanı yaratarak istihdam edilebilirliklerini garantiye almaya çalışmaktadırlar. Öte yandan, dünyada toplam nüfus sürekli artış halindeyken yeni iş imkânları ve mevcut işlerde işgücü ihtiyacı azalma eğilimindedir. Tüm bu etmenler, işsizliği, hemen bütün dünya ülkelerinin başlıca sorunlarından biri haline getirmektedir. Bu olağan gelişmelerin dışında ayrıca ortaya çıkan konjonktürel ekonomik krizler de bu istihdam daralmalarına ciddi etkilerde bulunmaktadır.

Hem dünyadaki değişim hem de kendi özgün koşullarımız sonucu ülkemizdeki işgücü piyasası ve istihdam yapısı da hızlı bir dönüşüm geçirmektedir. Geç sanayileşen bir ülke olarak, tarımdan doğrudan hizmetler sektörüne geçen Türkiye'nin, artık eski istihdam yapısıyla yeni istihdam yaratması bir yana, eski düşük katma değerli istihdam düzeyini bile koruması zorlaşmaktadır. Yaşanan bu süreçte; işgücü piyasası

ihtiyaçlarının karşılanabilmesi açısından -işgücü piyasasında yaşanan bu değişim ve dönüşümü izleyip değerlendirerek buna uygun politikalar geliştiren- istihdam kurumlarının rolü giderek artmakta, işlevleri çeşitlenmekte ve işgücü piyasalarında daha görünür hale gelmektedirler. Yine, toplumun kamu istihdam kurumlarından beklentileri çeşitlenerek artmakta, bu kurumların piyasanın ihtiyaç duyduğu nitelikli işgücünü sağlama ve işsizlikle mücadele yönündeki görevlerini daha önemli ve öncelikli hale getirmektedir.

Bu bağlamda; kamusal ihtiyaçların niteliğine bağlı olarak şekillenen kamu istihdamının da “işçi” alımları ülkemiz kamu istihdam kurumu olan İŞKUR'un faaliyet alanına girmekte olup, değişen işgücü piyasası ihtiyaçlarına paralel olarak şekillenen kamuya işçi alımlarının gerçekleştirilmesi sürecinde İŞKUR üzerine düşen sorumluluğu yerine getirmektedir.

KAMU İSTİHDAMI

Özel sektörden farklı olarak; kamu kesiminin ekonomik faaliyetlerinin temel amacı kamusal ihtiyaçların giderilmesidir. Oldukça geniş bir çerçevede değerlendirilmesi mümkün olan bu “**kamusal ihtiyaç**” kavramının temel belirleyicisi; Kamu Hukuku gereği olarak *kâr maksimizasyonunu değil, kamu yararının göz önünde bulundurulması* olup kamu kesimi ve özel kesim arasında, temelde ekonomik faaliyetlerin türünden kaynaklanan bu fark, örgütsel yapının içinde var olan - istihdam yapısı da dahil- bütün unsurlar için geçerlidir.



Kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla devlet tarafından, yönetimi ve denetimi kamu hâkimiyetinde olan kamu örgütlerinde, istihdam edilen personel tümü kamu istihdamını oluşturmaktadır. Kamu istihdamının büyüklüğü, ülkedeki kamu hizmetlerinin yoğunluğu ve kamu örgütlerinin verimlilik düzeyine bağlı olarak şekillenmektedir. Dolayısıyla kamusal faaliyetlerin yoğunluğunu ve niteliğini belirleyen ekonomik sistem, sosyal ve siyasi yapı, ekonomik gelişmişlik düzeyi ve konjonktürel etkiler aynı zamanda kamu istihdamının sayısal büyüklüğünün de esas belirleyicileridir.

Kamu istihdamını klasik emek piyasalarından ayıran faktör kamusal ihtiyaçların özelliklerinden kaynaklanan farklılığın yol açtığı müteselsil etkinin dolaylı bir sonucudur. Kamusal ihtiyaçların karşılanması için gerçekleştirilen kamusal mal ve hizmet üretimi; işveren farklılığı, örgütsel amaç farklılığı, fiyatlandırma ve

ücretlendirme farklılığı gibi önemli sonuçlar doğurmaktadır. Kamu örgütlerinin tamamıyla farklı bir işleyişe ve yapılanmaya sahip olması, kamu hizmetlerinin gereklerine göre düzenlenen ve kamuya özgü olan bir personel rejiminin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

KAMU PERSONEL REJİMİ

Personel mevzuatı açısından, genel ve katma bütçeli kuruluşlar, il özel idareleri, belediyeler, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlik, müessese ve işletmeler ile bunlara bağlı kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri ile sermayelerinin yarısından fazlası bunlara ait kuruluşlar, özel kanunla kurulmuş kuruluşlar ve diğer kamu tüzel kişiliklerini kamu kuruluşu olarak tanımlamak mümkündür. Bu kuruluşlarda çalışan personel de kamu personeli olarak tanımlanabilir.



Türkiye'de temel personel kanunu olan, 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinde, kamu hizmetlerinin, **memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler** eliyle yürütülmesi öngörülmüştür.

Herkesin malumu olan bu kavramların farklarını ortaya koymak ve anlaşılabilirliğini sağlamak adına 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesi doğrultusunda bu kamu personeli türlerinin kısaca değerlendirmekte yarar vardır.

Memur

657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (A) fıkrasında; mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetini ifa ile görevlendirilenlerin 657 sayılı Kanunun uygulanmasında **memur** sayılacağı belirtilmiştir.

657 sayılı Kanunun kapsamını belirleyen 1 inci maddesinde sayılan kurumların (Genel ve katma bütçeli kurumlar, il özel İdareleri, belediyeler, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kefalet sandıkları veya beden terbiyesi bölge müdürlükleri) dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılmaktadır.

Kamu hizmetine bir kadroyla ömür boyu bağlanan, hareketi kadrosunun hiyerarşi içindeki hareketine bağlı kılınan, devlet örgütünün asıl unsurlarından biri olan memur bu yapısı ile diğer kamu personellerinden farklılaşmaktadır. Bu nitelik nedeniyle memurluk, yurttaşlara bir hak olarak tanınmış ve esasların yasalarla düzenlenmesi ilkesi benimsenmiştir. Memurluğa en alt kadrodan girilir, atama yapılacak kadro için eğitim koşulu yerine getirilmelidir, yükselme esasları ve maaş önceden bellidir, iş güvencesi süreklidir, özel kesim çalışması hizmet süresi üzerinde etki yaratmaz, hak ve yükümlü-

lükler yasa ile belirlenmiştir.

Sözleşmeli Personel

657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (B) fıkrasında sözleşmeli personel; "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 çalıştırılan ve işçi sayılmayan personeldir." şeklinde tanımlanmıştır.

Teknik hizmetlerden olan görevler için, işin geçici olma şartı aranmamaktadır. Yabancı uyrukluların tarihi belge ve arşiv kayıtlarını değerlendiren mütercimlerin, kadrolu avukat istihdam edecek kadar iş bulunmayan hallerde avukatların, kadrolu istihdamının mümkün olmadığı hallerde tabip veya uzman tabiplerin, Adli Tıp Kurumu Uzmanlarının, Devlet Konservatuvarı sanatçı öğretim üyelerinin, İstanbul Belediyesi Konservatuvarı sanatçıların, Milli Savunma Bakanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamı mümkündür.

Bunların dışında 399 sayılı KHK'nin istihdam şekillerinde, sözleşmeli personel ibaresi yer almış ve 3 üncü maddesinin (c) bendinde; "...teşebbüs ve bağlı ortaklıkların genel idare esasları dışında yürüttükleri hizmetlerinde bu KHK'de belirtilen hukuki esaslar çerçevesinde akdedilecek bir sözleşme ile çalıştırılan ve işçi statüsünde olmayan personel" olarak tanımlanmıştır. Kamu İktisadi Teşebbüslerinde ve özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda istihdam edilen personelin önemli bir bölümü, 399 sayılı KHK ile getirilen sözleşmeli personel statüsünde çalışmaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarının kendi kuruluş kanunlarına koydukları özel hükümlerle kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırma uygulaması da yaygın bir hal almıştır.

Geçici Personel

657 sayılı Kanununun 4 üncü maddesinin (C) fıkrasında geçici personel; “bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir.” şeklinde tanımlanmıştır.

Geçici personele örnek olarak genel nüfus sayımında ve seçimlerde görevlendirilenler, Güzel Sanatlar Fakültelerinde çalıştırılan canlı modeller, Milli Eğitim Bakanlığı örgün eğitim kurumlarında kısmi zamanlı istihdam edilen İngilizce Dil Öğreticileri gösterilebilir.

İşçiler

657 sayılı Kanununun 4 üncü maddesinin (D) fıkrasında işçi; “yukarıda 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 işçiler” olarak tanımlanmıştır.

İşçi, 4857 sayılı İş Kanununda “bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişi” olarak tanımlanır (m.2/1). İş Kanunu işçiyi tanımlarken, “iş sözleşmesine dayanarak çalışan kişi” unsuru vurgulamaktadır. İşçiler hakkında her türlü özlük hakları da dahil olmak üzere 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri uygulanır. Bu anlamda kamu sektöründe ya da özel sektörde çalışan işçiler arasında bir fark yoktur. Kamu tüzel kişileri, kuruluş mevzuatında kendilerine verilen bazı görevleri yerine getirebilmek için işçi istihdam etmektedirler.

Çalışmamız açısından diğer kamu personeli statülerden farklı bir öneme sahip olan kamuda işçi istihdamını biraz daha detaylandırarak olursak; kamuda işçi istihdamının 1 inci grubunu sürekli işçiler oluşturmaktadır. 190 sayılı KHK'nin 11 inci maddesinde, kurumların, atölye, şantiye, fabrika ve çiftlik gibi işçi istihdamı zorunlu olan hizmet birimleri için sürekli işçi istihdam edebilecekleri belirtilmektedir. Maddede belirtilen işyerlerinin ortak özelliği ise, bu işyerlerinde gö-



rülen işlerin, nitelikleri gereği kesintisiz devam etmesidir.

Gerek 190 sayılı KHK'de gerekse bütçe kanunlarında "sürekli işçiler" ifadesi kullanılsa da, bundan anlaşılması gereken, bu işçilerin belirsiz süreli iş sözleşmeleri ile istihdam edildikleridir. Sürekli işçiler, tıpkı memurlar gibi açıktan atanma suretiyle bu göreve getirilebilirler ve birer kadro işgal ederler.

Kamuda sürekli işçi istihdamına ilişkin esaslar 190 sayılı KHK'nin 11'inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, kamu kurumlarının sürekli işçi kadroları, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca, bütçe imkânları göz önünde bulundurularak, vize edilebilir. İl özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik ve müesseselerde sürekli işçi çalıştırılması, Devlet Personel Başkanlığının görüşüne dayalı İçişleri Bakanlığının vizesine tabidir.

Kamuda işçi istihdamının 2 nci grubunda, kamuda yaygın olarak uygulanan geçici işçi istihdamı bulunmaktadır. 4857 sayılı İş Kanununda geçici işçi kavramına yer verilmemişken; 2007 yılında yürürlüğe giren 5620 sayılı Kanun ile 657 sayılı kanunda değişiklik yapılarak "geçici işçi" kavramı tanımlanmıştır. Kamu kesiminde "geçici işçi" kavramının kullanılmasının nedeni, bu işçileri sürekli işçi adı verilen ve bir kadroya bağlı olarak çalışan işçilerden ayırmaktır.

5620 sayılı Kanun ile birlikte kamu kurum ve kuruluşlarında geçici iş pozisyonlarında işçi çalıştıramayacağı hüküm altına alınmış ancak aynı kanunla bazı istisnalar getirilmiştir. İlgili kamu kurum ve kuruluşları, sadece mevsimlik ve kampanya işleri ile orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde bir malî yılda 6 aydan az olmak üzere vize edilecek geçici iş pozisyonlarında işçi çalıştırılabilmektedirler.

Geçici işçilerin büyük bölümünün, kesintisiz olarak devam eden işlerde çalıştırılmaları, geçici işçilerin kadrolu personel (sürekli işçi veya memur) statüsüne alınmaları yönünde taleplerine

neden olmuş ve süreç içinde azımsanmayacak sayıda geçici işçi,yapılan çeşitli yasal düzenlemelerle sürekli işçi veya memur kadrolarına geçirilmiştir.

İşçi istihdamının 3 üncü türü, İş Kanunundaki ifade ile "süreksiz iş"lerde işçi istihdamıdır. 4857 sayılı İş Kanununun 10 uncu maddesinde süreksiz işler, nitelikleri bakımından en çok 30 iş günü süren işler olarak tanımlanmış ve İş Kanununun 26 kadar maddesinin "süreksiz işlerde" uygulanmayacağı, bu maddelerde düzenlenen konularda Borçlar Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Kamu kesiminde süreksiz işlerde işçi çalıştırılması ise bütçe kanunlarında düzenlenmektedir.

Kamuda işçi istihdamının 4 üncü türü ise "kısmi zamanla hizmet alımı", yoluya işçi istihdamıdır. 4857 sayılı İş Kanununun 13 üncü maddesinde kısmi süreli iş sözleşmesi tanımlanmıştır. Bu tanıma göre, işçinin normal haftalık çalışma süresinin, tam süreli iş sözleşmesi ile çalışan emsal işçiye göre önemli ölçüde daha az belirlenmesi durumunda sözleşme kısmi süreli iş sözleşmesidir. Emsal işçi ise, işyerinde aynı veya benzeri işte tam süreli çalıştırılan işçidir. İşyerinde böyle bir işçi bulunmadığı takdirde, o işkolunda şartlara uygun işyerinde aynı veya benzeri işi üstlenen tam süreli iş sözleşmesi ile çalışan işçidir.Kurumlar, arızı nitelikte olan hizmet ihtiyacını ve kısmi zamanlı işçi ihtiyaçlarını, kadro veya vize işlemlerine gerek olmaksızın ödenek, hizmet ve süre şartlarına uyarak giderebilmektedirler.

Kamu kurum ve kuruluşları, iş kanunları hükümlerine göre çalıştırmak istedikleri işçileri Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde -aşağıda detaylı olarak açıklanacağı üzere- Kurumuza bildirmek ve Kurumumuz tarafından gönderilenler arasından almak zorundadırlar.

KAMUDA İŞÇİ İSTİHDAMI VE İŞKUR

Ülkemizde kamu sektörüne daimi ya da geçici işçi alımları Kurumumuz aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. İşçi ihtiyacı olan kamu kurum ve kuruluşları, bu ihtiyaçlarını karşılayabilmek amacıyla iş kolu, meslek pozisyonu, öğrenim, iş tecrübesi, ücret, sosyal yardımlar gibi ayrıntılarla yazılı olarak veya elektronik ortamda işçinin çalıştırılacağı işyerinin bulunduğu yerdeki yerel birimlerimize müracaat etmektedirler.

Yerel birimlerimiz tarafından bu talepler incelenmekte ve cinsiyet ayrımcılığı, yaş, askerlik, istihdam edilecek meslek ile işçide aranan şartlar ve belgeler arasında tutarsızlık gibi sınırlamalar yapılması engellenmektedir. İlan edilmesinde herhangi bir sakıncası bulunmayan işçi talepleri www.iskur.gov.tr adresimizde veya diğer iletişim araçları ile en az 10 günlük başvuru süresi tanınmak suretiyle ilan edilmektedir.

İşçi ilanlarına başvuru yapabilmek talep şartlarında belirtilen öğrenim durumuna göre iki farklı durum söz konusudur. Eğer ortaöğretim ve daha yüksek eğitim düzeyine sahip olanlardan işçi alınacaksa adayların ya Kamu Personeli Seçme Sınavına (KPSS) girmiş olmaları ya da aşağıda açıkladığımız öncelikli durumda olanlardan öğrenim şartlarını taşıyor olmaları gerekmektedir. KPSS ile başvuru yapanlar içerisinde puanı en yüksek olanlardan başlamak üzere alınacak işçi sayısının 3 katı, öncelikli olanlar içerisinde de ayrıca alınacak işçi sayısının 3 katı –Maden Kanunu kapsamındaki öncelikli olanların tamamı- listelenerek söz konusu bu iki liste sınav yapılmak üzere işçi alacak kamu kurum ve kuruluşuna gönderilmektedir. İlgili kamu kurum ve kuruluşu bu kişileri sınava tabi tutarak başarılı olanlar arasından başarı puanlarını dikate alarak işçiihtiyacını karşılamaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarının çalıştırmak istedikleri işçilerin, ilköğretim ve daha alt eğitim düzeyinde olması gerekiyorsa bu öğrenim durumuna sahip olanların başvuruları kabul edil-



mektedir. Ayrıca yine aşağıda belirteceğimiz öncelikli olanların da başvuruları kabul edilmektedir. Bu iki farklı şekilde başvuranlar arasından hem öncelikli olarak başvuru yapanlardan alınacak işçi sayısının 3 katı -Maden Kanunu kapsamındaki öncelikli olanların tamamı- ve hem de diğerlerinden başvuru yapanlar arasından alınacak işçi sayısının 3 katı noter huzurunda kur'a çekilmek suretiyle belirlenmektedir. Kur'a sonucunda belirlenen kişiler ilgili kamu kurum ve kuruluşu tarafından sınava tabi tutularak başarı durumlarına göre işe alınmaktadır.

Yukarıda ifade etmeye çalıştığımız öncelikli olanlar diye ifade etmeye çalıştığımız kişiler dört farklı gruptan oluşmaktadır. Bunlardan ilki; terörle mücadele sırasında malul sayılmayacak şekilde yaralananlar ile terörle mücadelede üstün başarılarından dolayı komutanlarınca

takdire layık görülen yedek subay, erbaş ve erler öncelikli konumdadırlar. İkinci öncelik sahipleri ise tabii afetlerden zarar gören afetzedelerdir. Üçüncü öncelikliler; 3213 sayılı Maden Kanunu kapsamına giren madenlerin çıkartılması veya bunun için gerekli olan işletme ve arama faaliyetleri sebebiyle taşınmaz malları tamamen kamulaştırılanlardır. Son olarak dördüncü öncelikli gurubumuz; Kamu kurum ve kuruluşlarının sürekli (daimi) işçi kadrolarında çalışırken disiplin soruşturması veya 4857 sayılı İş Kanununun 25 inci maddesinin birinci fıkrasının (II) numaralı bendi gereğince hizmet akdinin feshi dışında bir neden ile iş akdi feshedilen öncelik sahipleridir.

Bununla birlikte, 4857 sayılı İş Kanununun 30 uncu Maddesi gereğince, kamu kurum ve kuruluşları 50 ve daha fazla işçi çalıştırmaları halinde, yüzde dört özürlü ve yüzde 2 eski hükümlü çalıştırmakla yükümlüdürler. İlgili kamu kurum ve kuruluşları bu kapsamda alacakları işçileri de yukarıda açıkladığımız süreçler çerçevesinde işe almaktadırlar.

1946 yılından bu güne kadar 65 yıllık tarihimize kamu sektörünün işçi istihdamını başarılı ve objektif kriterler çerçevesinde sürdürmekteyiz. Aşağıdaki tabloda yıllar itibariyle kamu sektörüne yapmış olduğumuz işe yerleştirme

verileri yer almaktadır. Tablodan da anlaşılacağı üzere son yıllarda yaptığımız kamu yerleştirmelerisürekli azalmaktayken; 2009 ve 2010 yıllarında yaşanan krize paralel olarak krizin etkilerini hafifletmek üzere uygulanan Toplum Yararına Çalışma Programı(TYÇP) nedeniyle bir artış eğilimi oluşmuştur.

TYÇP programları bir yanıyla iş arayanların işgücü piyasasından uzaklaşmasını önlemek ve işgücü piyasasında istihdam edilebilirliklerini arttırmak amaçlı uygulanan bir programken diğer yandan da özellikle kriz dönemlerinde kamu yararına işlerde geçici istihdamve gelir desteği sağlayan bir aktif istihdam programıdır. Dolayısıyla bu programdan yararlananlar da işe yerleştirme rakamlarına yansıtılmaktadır.

Kamu işe yerleştirmelerinde bu sayısal büyüklüğün esas belirleyicisi başta da belirttiğimiz gibi kamusal faaliyetlerin yoğunluğunu ve niteliğini belirleyen ekonomik sistem, sosyal ve siyasal yapı, ekonomik gelişmişlik düzeyi ve konjktürel etkilerdir. Dolayısıyla tüm bu etkilerin farkında olan ve buna uygun olarak gerekli tedbirleri alan/alınmasını sağlayan Kurumumuz, kamuda işe yerleştirme sisteminin düzenli bir şekilde işlemesi ve süreçte aksaklıklar oluşmaması için elinden gelen gayreti göstermeye devam etmektedir.

Tablo: Yıllar İtibariyle İşe Yerleştirmeler

Yıllar	Kamu	Özel	TOPLAM
2000	108.624	76.986	185.610
2001	143.890	70.108	213.998
2002	100.589	24.482	125.071
2003	39.459	25.939	65.398
2004	42.753	33.504	76.257
2005	32.753	48.932	81.685
2006	24.179	61.703	85.882
2007	17.267	94.108	111.375
2008	9.754	99.841	109.595
2009	28.436	89.842	118.278
2010	46.181	159.050	205.231
2011*	20.491	162.613	183.104

Kaynak: İŞKUR

* Ocak-Haziran İstatistikleri

SOSYAL DEVLETİN DEĞİŞEN YAPISI

“YENİ İSTİHDAM FIRSATI OLARAK ÜLKEMİZDE UYGULANAN İŞGÜCÜ YETİŞTİRME KURSLARININ ETKİNLİĞİ”

Mahmut Aslan

Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdtari Bilimler Fakültesi Doktora Öğrencisi



Yaklaşık bir asır önce ortaya çıkan; sosyal, ekonomik ve politik alanda giderek etkisini artıran sosyal devlet 1970'lerden günümüze kadar ulusal ve uluslararası düzeyde önemini ve güncelliğini her alanda artırmıştır.

Önemi ve ihtiyaç duyulma nedeni her dönem farklılaşmış olan sosyal devletin genel geçer bir tanımını yapmak oldukça zordur. Ancak adından da anlaşılacağı üzere 'sosyal' olan; insanla ve onun uğraşı alanına giren her şeyle ilgili olan demektir. Buradan hareketle sosyal devleti anlamaya çalışacak olursak; bireyin her anlamdaki hak ve menfaatlerinin devlet tarafından garanti altına alınmasının kast edildiği anlaşılacaktır. Daha teknik ifadesiyle sosyal devlete bakacak

olursak; kişilere ve ailelere minimum bir gelir garanti ederek, onları kişisel ve ailevi krizlere yol açabilecek hastalık, yaşlılık, işsizlik gibi belirli "sosyal riskleri" karşılayabilecek güce kavuşturarak güvensizlik alanını daraltan, sınıf ayrımını ortadan kaldıran devlettir. Ayrıca sosyal devlet; tüm vatandaşlara belirli sosyal hizmetleri en iyi standartlarda sunan ve vatandaşın menfaatleri için piyasa işleyişini değiştiren devlettir.

Bireyin bedensel ve zihinsel gelişmesinin sağlanması, maddi refahının tesis edilmesi; insana özgü ihtiyaçların karşılandığı anlamına gelmektedir. Zira belirli bir çevre içerisinde yaşayan bireyin sağlıklı, güvenli ve özgür biçimde yaşayabilmesi de 'sosyal devlet'in ödevleri ara-

sında yer almaktadır. İşte tam bu nokta 'sosyal devleti' konumuz bakımından önemli kılma-
dır.

Emeğin sömürülmesini engelleyen ve bireyle-
rin düzgün koşullarda iş ve meslek sahibi olma-
sını sağlayarak onların düzenli gelir etmelerine
zemin hazırlayan devleti 'sosyal' olarak nitele-
yebiliriz. Sözü edilen sosyal devletin istihdamda
tercih ettiği yöntem küresel, bölgesel, ulusal ya
da yerel gelişmelere bağlı olarak farklılaşabil-
mektedir.

Valinin başkanlık yaptığı ve illerde kurulu
bulunan 'il istihdam kurulları'nın belirlediği
alanda işgücü yetiştirmeyi amaçlayan bu yeni
yaklaşım ülkemizde son yıllarda etkin biçimde
uygulanmaktadır. Yerel dinamikler çerçevesin-
de hareket eden 'işgücü yetiştirme kursları'nın
2009-2010 yılı performanslarını ele alacağımız
bu çalışma ile; istihdamda tercih edilen yeni
yaklaşımı ve bunun sonuçlarını ülkemiz açısın-
dan ortaya koyacağız.

Aktif İstihdam Politikaları Değişime Uğramıştır

Aktif istihdam politikaları¹; işgücü verimlili-
ğini artırmak ve işgücü piyasasına erişimde fir-
sat eşitliğini geliştirmek için tasarlanmış bir ön-
lemler bütünüdür. Her ülkede farklı bir biçimde
uygulamada olan aktif istihdam politikaları ül-
kemizde son yıllarda kabuk değiştirmiştir. Piyasa
ihtiyaçlarını; yerinde uygulamaya konulacak
çözüm önerileriyle hızlı ve etkin biçimde karşıla-
mayı hedefleyen aktif istihdam politikalarındaki
merkezin belirleyiciliği ortadan kaldırılmıştır.

Piyasa ihtiyaçlarına duyarlı ve yerel dinamik-
lerin belirleyici olduğu aktif istihdam politikasıyla,
istihdam sorunu (ya da istihdama bağlı olan)
vuku bulmadan çözülmek istenmektedir. Ön-
leyici politika olarak adlandırılabilir bu yeni
yaklaşım, temelde beşeri kaynakları geliştirmek
ve ekonomik büyümeyi teşvik ederek işgücünün
yapısal değişmelere uyum sağlamasına odaklan-
maktadır. Ayrıca bu yaklaşım; ekonominin du-
raklama dönemlerinde istihdamı istikrarlı kılp,
genişleme dönemlerinde ise emek piyasaları ile

ilgili darboğazları gidermeyi amaçlamaktadır.

İstihdam Politikaları Yerelleşmekte- dir

Yoğun rekabetin yaşandığı günümüz Türki-
ye'sinde; yüzde 10'lar düzeyinde işsizlik varken
aynı anda mesleki eğitim görmüş işgücü açığı
bulunmaktadır. Yetişmiş ara eleman ihtiyacını
gidermek, ürün ve emek kaybını asgariye indir-
mek üzere mesleki eğitim eksikliğinin gideril-
mesi amacıyla; İŞKUR tarafından yaşam boyu
eğitim anlayışı içinde işgücü piyasasının nite-
likli eleman ihtiyacını karşılamak ve işsizlerin
istihdamını kolaylaştırmak üzere işsizlere ve işi-
ni kaybetme tehlikesi bulunan işgücü ile işsizlik
ödeneği ve iş kaybı tazminatı almaya hak kazan-
mış işsizlere, meslek edindirme, meslek değiştir-
me ve meslek geliştirme eğitimi verilmektedir.

İstihdamın mesleki eğitim ile bağlantısını
sağlamak üzere illerde sosyal taraflarında katılı-
mı ile gerçekleştirilen 'il istihdam Kurulları'nda
yıllık işgücü eğitim ve uyum hizmetleri düzen-
lenmekte ve işgücü yetiştirme ve uyum hizmet-
leri, mesleki eğitim, beceri kazandırma, meslek
edindirme vb. faaliyetlerin bölgesel ihtiyaçlara
göre ilgili birimlerle koordinasyon içerisinde yü-
rütülmesi sağlanmaktadır. İŞKUR bu kapsam-
da; özürlü ve hükümlü/eski hükümlülere mesle-
ki eğitim, girişimcilik eğitimi, staj programları,
toplum yararına çalışma programları gibi çeşitli
konulardaki hamleleriyle yerel ve bölgesel ihti-
yaçların karşılanmasında önemli rol üstlenmek-
tedir. Yerel dinamiklerin ihtiyaçları çerçevesin-
de şekillenen söz konusu programlar ile istih-
dam politikaları her türden ihtiyacı karşılayacak
bir hüviyet kazanmıştır.

**İŞKUR tarafından koordine edilerek
başarılı bir şekilde yürütülen ve etkisini
olumlu biçimde görmeye başladığımız
başarılı işgücü yetiştirme programları-
nın özelliklerine de yer vererek uygulama
sonuçlarını değerlendirelim.**

Başarılı İşgücü Yetiştirme Programının Özellikleri

- **İşsizleri Gelişen Sektörlere Hazırlayabilmelidir:** Piyasalar doğru bir şekilde analiz edilmelidir. Yapısal dönüşümlerin yaşanmasına bağlı olarak istihdamın daraldığı ve genişlediği sektörlerdeki vasıf uyumsuzluğu giderilmelidir.

- **İşsizlerin ihtiyaçlarına Yönelik Olmalıdır:** İşten çıkarılmanın her zaman mümkün olabileceğinden dolayı işçilerin programlara çabuk girebilmeli ve eğitim programları kurslara katılanların eğitim altyapılarındaki farklılıklara uyum sağlayabilecek esneklikte olmalıdır. Eğitim süresince katılımcılara öğrenilen beceriler ile istihdam fırsatları arasında net bir ilişki kurulmalıdır. Katılımcılara eğitim esnasında gelir desteği sağlanmalıdır.

- **Dezavantajlı Grupları Kapsamalıdır:** Eğitim programları devletin sosyal niteliğinin bir gereği olarak dezavantajlı grupların istihdam edilebilmelerine yönelik olmalıdır. Böylece dezavantajlı grupların toplumla olan iletişimi güçlendirilmiş, rehabilitasyonları ise kolaylaştırılmış olacaktır.

- **Katılımcılara iş piyasasında Kabul Görebilecek İşler Sunmalıdır:** Mesleki eğitim sınıf düzeninde verilebileceği gibi firmalarda üretim üzerinde de verilebilir. Sınıf düzeninde ya da firma bazında mesleki eğitim programı verilirken sunulan eğitimin emek piyasalarında talep edilen beceriler olmasına dikkat edilmelidir.

- **Programların Uygulanmasında Eğitim Kurumlarından Etkin Bir Şekilde Yararlanılmalıdır:** Mesleki eğitim programlarının maliyeti oldukça yüksektir. Bu programlarını devlet tarafından sübvansede edilmesi gerekmektedir. Mesleki eğitimin maliyeti ne ölçüde düşürülürse firmaların özellikle KOBİ'lerin ve işçilerin katılımı o ölçüde fazla olacaktır.

Genel bir değerlendirme yapmamız gerekirse; kamunun mesleki eğitim programları ile işgücünün uygun becerileri kazanmasını sağ-

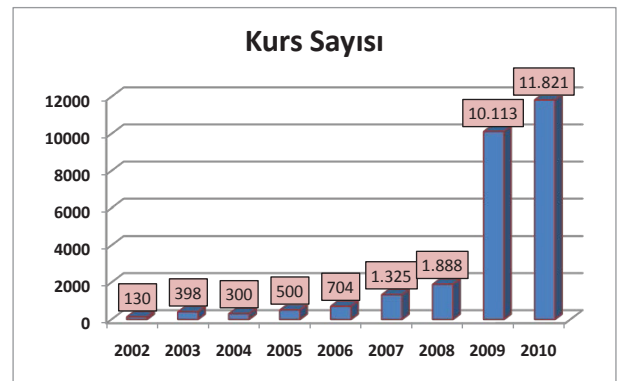
lamaya çalışmasının altında basit bir amaç bulunmaktadır. Bu programlar vasıtasıyla nitelik düzeyi yükselen işçilerin emek piyasalarında istihdam ve gelir profilleri yükselecektir. İşçilerin becerileri piyasada aranan beceriler ile ne ölçüde uyumlu hale gelirse o ölçüde bireysel ve sosyal refah artacaktır.

İş Gücü Yetiştirme Kurslarının Etkinliği

Çalışmamızı sonlandırmadan önce ele alacağımız sayısal verilerle ülkemizdeki işgücü yetiştirme kurslarının etkinliği değerlendirilecektir. İŞKUR tarafından yürütülen işgücü yetiştirme kurslarının yapılan kanuni düzenlemelerin de imkân vermesiyle 2008 yılından sonra etkisini artırdığını görmekteyiz. Nitekim Grafik1'e baktığımızda bu durum net olarak görülecektir.

Artan ihtiyaca paralel olarak 2002-2008 yılları arasında 14 kat kadar artış gösteren kurs sayısı 2009 yılında 10 bin 113 olarak gerçekleşmiştir. Çalışmamız bakımından önemli olan kısım ise; krizin etkilerinin hissedilmesine bağlı olarak işsizlik oranının artmakta olduğu 2010 yılında kurs sayısında meydana gelen bin 708 adetlik artıştır. Söz konusu artış piyasa ihtiyacını karşılamaktan uzak olsa da kursların önemine etki alanının genişliğine işaret etmektedir.

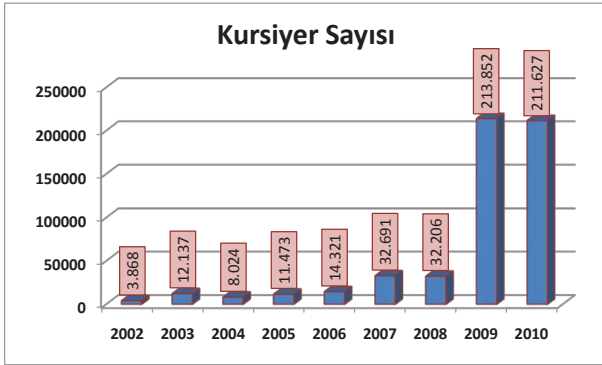
Grafik 1: İşgücü Yetiştirme Kursu Sayısı



Önemli olan bir diğer konu ise kurslara olan ilgidir. Şüphesiz kurum kayıtlarına göre; devamlılığa ilişkin elimizde bir veri yoktur, ancak işgücü yetiştirme kurslarına katılan her bir işsizze ödenmekte olan harçlar kursların devamlılık oranlarını, başka bir deyişle etkinliğini artırmışlardır.

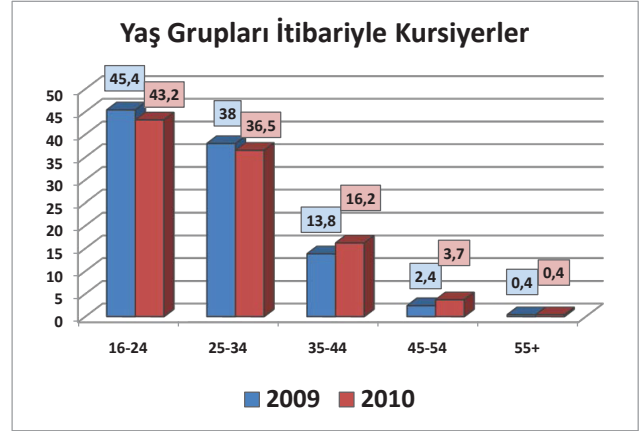
Kursların etkinliğini görebildiğimiz Grafik 2'ye göre 2009 yılında 213 bin 852 olan kursiyer sayısı 2 bin 225 kişi azalarak 211 bin 627 olarak gerçekleşmiştir. 3 milyondan fazla kişinin işsiz bulunduğu emek piyasamızda aktif istihdam tedbiri olarak açılan kursların sayısının yeterli olmadığını söyleyebiliriz. Ancak yine aynı grafiğe bakarak kursiyer sayısının kararlı bir seyri olduğunu da söyleyebiliriz¹.

Grafik 2: İşgücü Yetiştirme Kursları Kursiyer Sayısı



Kursiyer sayısına ilişkin değerlendirmelerimizin ardından katılanların ekonomi için ifade ettiği anlamı daha yakından tahlil edebilmek için Grafik 3'te gösterilen kursiyerlerin yaş profilleri ele alınmalıdır. İşgücü yetiştirme kurslarında gençler daha fazla katılmaktadır. 16-24 yaş grubunda bulunan gençlerin, 2009 yılındaki katılımı 45,4 iken bu oran 2010 yılında bir miktar azalarak 43,2'ye gerilemiştir. Bu grubun ardından 25-34 yaş gurubunun yüzde 40'lara varan katılımı dikkati çekmektedir. Doğal olarak bu yaş grubundan sonra görülen azalma 55 üstü yaşa sahip olanlarda binde 4'e kadar gerilemiştir.

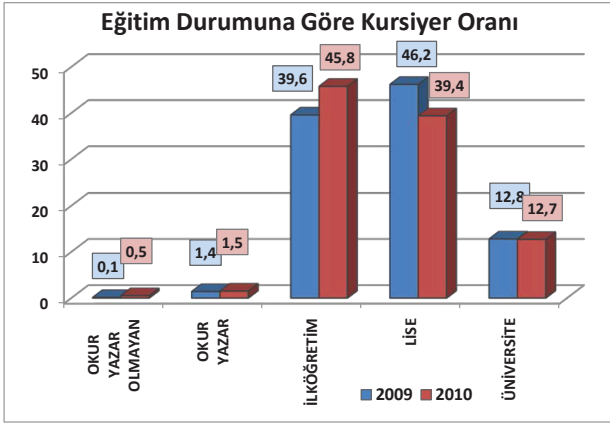
Grafik 3: Yaş Grupları İtibariyle Kursiyerler



Grafik 3'e TÜİK tarafından açıklanan işgücü verileri çerçevesinde bakacak olursak farklı bir durumla karşılaşırız. TÜİK verilerine göre ülkemiz toplam işgücünün ancak yüzde 16,6'sı 24 yaşından küçüktür. Hâlbuki yukarıda yer verdiğimiz veriye göre kursiyerler içindeki bu oran yüzde 50'nin biraz altındadır. Bu durum; yüksek yaşta olanların söz konusu kurslara katılmalarında yaşanan sosyal-bireysel-psikolojik nedenlerin yanı sıra gençlerde görülen yüksek düzeydeki işsizlikle de açıklanabilmektedir. Nitekim 2010 yılında 11,9 olarak açıklanan işsizlik oranı gençlerde oldukça yüksek olan 21,7 düzeyindedir.

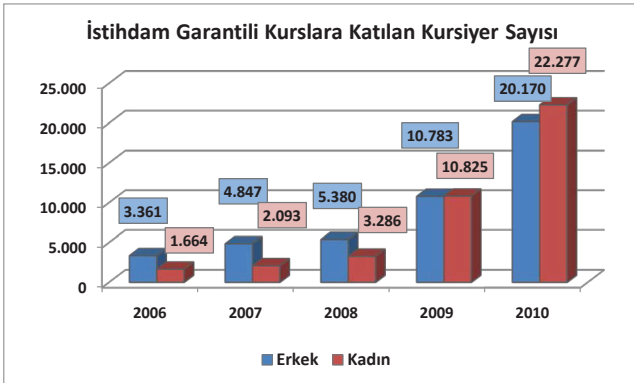
Grafik 4'teki veriler ekseninde kurslara katılanlara bakacak olursak; en yüksek düzeydeki katılımın lise mezunları tarafından gerçekleştirildiğini, bunu da ilköğretim mezunlarının takip ettiğini söyleyebiliriz. Ancak ilköğretim mezunlarının katılımında 2010 yılında bir önceki yıla göre 6,2 puanlık artış gözlenirken, lise mezunlarında 6,8 puanlık azalma gözlenmiştir. Okur-yazar olamayanlarda bu oranın binde 5, okur-yazar olup hiçbir okuldan mezun olmayanlarda bu oranın yüzde 1,5 olduğunu görmekteyiz.

Grafik 4: Eğitim Durumuna Göre Kursiyerler



İşgücü yetiştirme kurslarının kapsamında olan fakat istihdam garantili olarak gerçekleştirilen kurslara ilişkin bilgiler de Grafik 5'te verilmiştir. Buna göre 2010 yılında istihdam garantili olarak açılan kurslara katılan 42 bin 447 kişinin 20 bin 170'i erkek, kalan 22 bin 277'si kadındır. İstihdam garantili kurslara katılan kadınların erkeklere göre düşük olan sayıları ilk defa 2009 yılında değişmiştir. 2010 yılında ise kurslara katılan kadınlar erkeklerden 2 bin 107 kişi daha fazladır.

Grafik 5: İstihdam Garantili Kurslara Katılan Kursiyerler



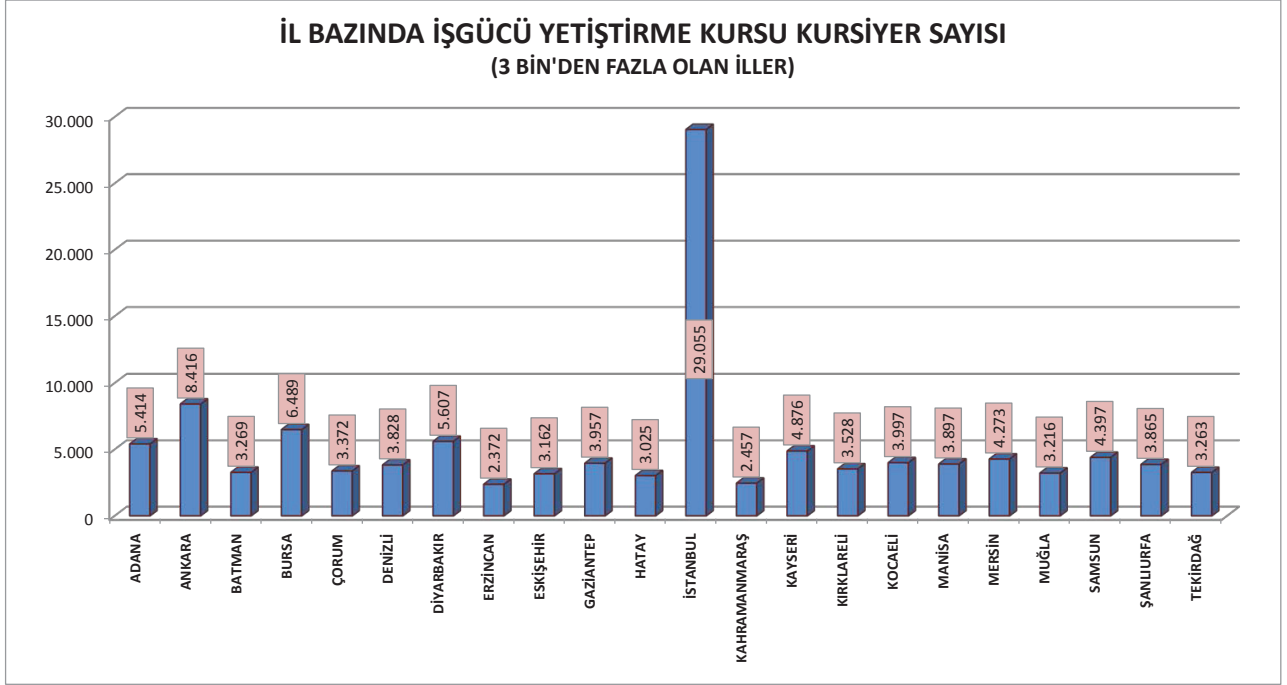
Ele alınan verilerle yapılan kıyaslama da son olarak işgücü yetiştirme kurslarının iller bazındaki dağılımının ne olduğudur. 2010 yılında Türkiye genelinde 211 bin 627 kişilik katılım

gerçekleştirilen işgücü yetiştirme programları 22 ilde 3 bin sayısını aşmıştır. Yine Türkiye çapında sadece 5 ilimiz 5 bin sayısını aşabilmiştir.

Dünyadaki gelişmeler göz önünde tutulduğunda küreselleşme sürecinde rekabet, ticaret ve yatırımların değişmesi sonucu ekonomi politikalarının değiştiği görülmektedir. Ekonomi politikalarındaki bu değişim istihdam politikası üzerinde de belirleyici olmaktadır. Bu bağlamda, aktif istihdam politikaları işsizliğin, uzun süreli işsizliğin ve sosyal dışlanmanın önlenmesinde pozitif etkiler yaratabilecektir. Özellikle kadınlar, gençler ve uzun süreli işsiz olanlara yönelik aktif istihdam programları bu kesimlerin işsizlik oranlarının düşürülmesinde etkili olabilecektir.



Grafik 6: İl Bazında İşgücü Yetiştirme Kursu Kursiyer Sayısı



SONUÇ

İşsizlik sosyo-ekonomik bir sorun olarak önemi artırmakta ve karmaşık yapısını korumaktadır. İşsizliğin uygun işler yoluyla azaltılması, olumsuz etkilerine karşı insan onuruna yaraşır sosyal koruma seçeneklerinin oluşturulması yerine, işsizliğin düzenlenmesine, bir başka anlatımla yönetilmesine yönelik programlar öne çıkarılmaktadır. Modern refah devletinin veya sosyal devletin işsizlik karşısında koruma sağlayan temel araçları köklü bir biçimde değiştirilmektedir. Bu bağlamda, aktif ve pasif politika ayrımı yaygınlık kazanmaktadır.

Dünyadaki gelişmeler göz önünde tutulduğunda küreselleşme sürecinde rekabet, ticaret ve yatırımların değişmesi sonucu ekonomi politikalarının değiştiği görülmektedir. Ekonomi politikalarındaki bu değişim istihdam politikası üzerinde de belirleyici olmaktadır. Bu bağlamda, aktif istihdam politikaları işsizliğin, uzun süreli işsizliğin ve sosyal dışlanmanın önlenmesinde

pozitif etkiler yaratabilecektir. Özellikle kadınlar, gençler ve uzun süreli işsiz olanlara yönelik aktif istihdam programları bu kesimlerin işsizlik oranlarının düşürülmesinde etkili olabilecektir.

Bu bağlamda ele alınan işgücü yetiştirme kurslarının son 2 yıldaki uygulamaları geleceğimiz adına bizleri umutlandırmaktadır. Zira mesleklere, bireylere, bölgelerin sosyo-ekonomik yapılarına, iklim ve coğrafya şartlarına göre farklılık arz eden işgücü yetiştirme kursları çok daha etkin şekilde kullanılmalıdır. Halen yetişkin eğitimi konusunda beklenen etkiyi yandırmayan işgücü yetiştirme kurslarının kapsamının genişletilmesi de istihdam sorunumuzu hafifletecektir.

İşgücü yetiştirme kurslarının etkinliğinin ölçülebilmesi için gerekli olan verinin bulunması, bu konuda kapsamlı yorum yapmamızın önündeki en büyük engeldir. Zira istihdamı artırmaya yönelik çözüm politikaları gerekli verilerin üretilmesine ve zaman için de ortaya çıkan aksaklıkların düzeltilmesine imkan vermekte-



İşsizlik sosyo-ekonomik bir sorun olarak önemini artırmakta ve karmaşık yapısını korumaktadır. İşsizliğin uygun işler yoluyla azaltılması, olumsuz etkilerine karşı insan onuruna yaraşır sosyal koruma seçeneklerinin oluşturulması yerine, işsizliğin düzenlenmesine, bir başka anlatımla

yönetilmesine yönelik programlar öne çıkarılmaktadır. Modern refah devletinin veya sosyal devletin işsizlik karşısında koruma sağlayan temel araçları köklü bir biçimde değiştirilmektedir. Bu bağlamda, aktif ve pasif politika ayrımı yaygınlık kazanmaktadır.

dir. Bu yönüyle işgücü yetiştirme kurslarının ve bu kurslara katılan kişilerin sayısında gözlenen artış, ülkemizde temininde sıkıntı çekilen ara eleman ihtiyacının karşılanmasına imkan vermesi bakımından önemlidir.

İşgücü yetiştirme kursları, mesleki eğitim veren liseler ya da yüksek okullarla karıştırılmamalıdır. Kısa dönemde artan işgücü ihtiyacını temin etmeye yönelik olan işgücü yetiştirme kursları, uzun dönemde meslek liselerine entegre edilerek, kursiyerlerin daha kapsamlı, daha uzun sürelerde ve kritik mesleklerde eğitim almaları sağlanmalıdır. Kapsamlı mesleki eğitim reformu yapılmalıdır. Aksi takdirde; ülkemizde yüksek işsizlik rakamlarına karşın ara eleman temininde güçlük çekilmeye devam edilecektir.

KAYNAKÇA

BİÇERLİ, M. Kemal, İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları, Eskişehir, 2004.

BİÇERLİ, M. Kemal, "Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı?", www.ceis.org.tr. Kasım, 2005.

AKTAN, C.Can ve ÖZKIVRAK, Özlem, Sosyal Refah Devleti, 2003.

GİRESUN, Feridun, İşgücü Piyasaları Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, 2010, www.iskur.gov.tr.

ILO Türkiye Ofisi, Türkiye'de Yeniden Yapılanmaya Eşlik Edecek Aktif İşgücü Piyasası Politikaları: Kocaeli Pilot Projesi, 28.07.2010, erişim tarihi: <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/areas/active.htm>.

İŞİĞİÇOK, Özlem, EMERGİL, B. Faik, Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Ve Mesleki Yetiştirme: "İşgücü Yetiştirme Kursları"nın Etkinliğinin, Bursa İli Örneğinde İncelenmesi, Bursa.

KARABULUT, Alparslan, Türkiye'deki İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, İŞKUR, Ankara, 2007.

VARÇIN, Recep; İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları, Siyasal Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, 2004.

www.iskur.org.tr

www.tuik.gov.tr

Dipnotlar

1. Aktif istihdam politikaları ilk kez 1950'lerde İsveç'te telaffuz edilmiştir. İsimdeki "aktif" sözcüğü o yıllarda uygulanan ücret kısıtlamalarına dayalı politikalara bir reaksiyonu yansıtmaktadır. II. Dünya Savaşından önce de emek piyasaları ile ilgili çok sayıda iş yaratımı, meslek eğitimi programları mevcut olmakla birlikte bu politikalar aktif istihdam politikaları olarak anılmamaktaydı. 1948 yılında iki İsveç'li iktisatçı Gösta Rehn ve Rudolph Meidner ilk kez aktif istihdam politikalarını "tam istihdam amacını gerçekleştirirken enflasyonu kontrol altında tutan sosyal demokrat bir strateji" olarak tanımlamışlardır

2. TÜİK verilerine göre 2010 yılındaki işsiz sayısı 3 milyon 46 bin kişidir. İşsizlik oranı ise 11.9'dur.