

# KAMUDAKİ ALT İŞVERENLERİN KAMU İŞVEREN SENDİKALARINI YETKİLENDİRMELERİ, ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR VE ÇÖZÜME YÖNELİK BİR DEĞERLENDİRME\*

\*\*Şerefettin GÜLER

## ÖZET

Kamuda istihdam edilen alt işveren işçilerinin sendikalaşması ve yetkili işçi sendikalarının bu işçiler adına toplu iş sözleşmesi imzalamalarının önünde büyük engeller bulunmaktaydı. 6552 sayılı Kanundan önce imzalanan toplu iş sözleşmeleri de mevzuattan dolayı uygulanmamaktaydı. Bu engelleri ortadan kaldırmak için 6552 sayılı Kanun ile yeni bir düzenleme getirilmiştir. Bu düzenleme ile alt işverenlerin kamu işveren sendikalarını yetkilendirmeleri ve bu Kanuna dayanarak yetkili işçi sendikalarının kamu işveren sendikaları ile toplu iş sözleşmesi imzalamalarına imkân tanınmıştır. Ancak bu düzenleme birçok sorunu da beraberinde getirmiştir. Yetkilendirmenin mevzuata uygun nasıl yapılacağı, bu süreçte yaşanan sorunlar ve kamudaki alt işveren işçilerinin kadroya alınması ile ilgili alternatif çözüm önerileri bu yazıda ele alınmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Toplu iş sözleşmesi, alt işveren, kamu işveren sendikası, yetkilendirme, 6552 sayılı kanun

## ABSTRACT

There were major obstacles to the unionization of sub-contractor workers employed in the public sector and the signing of collective bargaining agreements by authorized trade unions on behalf of these workers. Collective agreements concluded before the Law No. 6552 were not implemented due to the legislation. A new regulation has been introduced with the Law No. 6552 to remove these obstacles. This arrangement allows sub-contractors to authorize public employers' unions and, based on this Law, authorized trade unions sign collective agreements with public employers' unions. However, this regulation brought many problems. It is discussed in this article how to make the authorization properly in legal sense, the problems experienced in this process, and the alternative solutions such as employment of sub-contractor workers as permanent employees in the public sector.

**Keywords:** Collective agreement, sub-contractor, public employer union, authorization, Law No. 6552

\* Bu makalede dile getirilen görüşlerin tamamı yazarın kişisel görüşleri olup, Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikasını hiçbir şekilde bağlamamaktadır.

\*\*Dr. / TÜHİS TİS Müşaviri

## 1. GİRİŞ

Sanayi Devrimi için net bir tarih verilmese dahi, her yeni gelişme bardağı doldurmaya devam etmiştir. Son damlanın buhar makinesi olduğunu söylemek yerinde bir tespit olacaktır. Sanayi Devrimi sadece üretim ilişkilerini değiştirmemiş, aynı zamanda toplumda köklü değişikliklere de neden olmuştur. Köy kavramı yerini kente, küçük dükkân ve atölye yerini fabrikaya, geçimlik üretim yerini kitle üretimine, azla kanaat yerini yarınlın belirsizliğine, sadece babanın çalıştığı aile yerini anne ve çocukların da çalıştığı aileye bırakmıştır. Köyle her türlü bağı kopan ve şehre mahkûm olan ve bir bakıma mülksüzleşen büyük insan yığınları için hayatın zorlukları eskiye göre katlanmıştır. İş bulmanın zorlaştığı, tek kişinin çalışmasının yetmediği, düşük ücretler, kötü çalışma koşulları, işverenlerin çalışanlara bakışı ve devletin tarafsız rolü, emeği ile geçinenler için en kötü bileşenlerin bir araya gelmesine neden olmuştur.

Dünya sadece ekonomik olarak değil, bir bütün olarak değişmeye devam etmiştir. Bazı alanlardaki değişiklikler daha belirgin olsa da, değişim bir bütün olarak bütün alanları etkilemiştir. Fransa'da yaşanan ihtilal ve ekonomide hâkim olan liberal anlayışla birlikte, sanayi döneminin ilk yılları

emeği ile geçinenler için oldukça zorlu geçmiştir. Yaşanan bu kötü duruma karşı, önceleri bireysel ve dağınık olarak verilen tepkiler daha sonra planlı ve amaca odaklı tepkilere öncülük görevi görmüştür. Dönemin zorluğu ve yaşanan sıkıntılar insanları birbirine yaklaştırmış ve geniş yığınların bir arada oluşu da emek hareketleri için uygun zemin oluşturmuştur. Bu dönemde liberal anlayışın hâkim olmasından dolayı, ücretler başta olmak üzere, çalışma hayatına ait bütün koşullar işverenlerce tek taraflı olarak belirlenmiştir.

Küçük çaplı ve dağınık olarak başlayan emek direniş hareketleri, özellikle vasıflı ve zanaatkâr işçilerin öncülüğünde daha derli toplu ve örgütlü bir hale gelmiştir. İşçilerin temsilcileri olarak tanınmaya başlamaları ile birlikte sendikalar, işverenin sınırsız yönetim hakkına ortak olmuşlardır. Özellikle yaşanan dünya savaşlarının da etkisi ile birlikte, sendikalar, bir süre sonra hem sistem hem de toplum tarafında kabul görmüş ve işçi sınıfını temsil eden en önemli kurumlar haline gelmişlerdir.

Liberal anlayışın hâkim olduğu dönemde bireysel akitler ön planda iken, sendikaların güç kazanması ile birlikte toplu iş sözleşmeleri belirleyici olmuştur. Vasıf düzeyinin çeşitlenmediği, büyük fabrikaların hâkim olduğu dönemde sendikalar, uygulanan

ekonomik programların da etkisi ile 1970'li yıllara kadar bağıtladıkları toplu iş sözleşmeleri ile üyeleri için ciddi kazanımlar elde etmişlerdir.

Değişimin sürekli olduğu olgusu kendisini 1980'li yıllarda daha derin bir şekilde göstermiştir. Keynesyen politikaların terk edildiği ve neo-Liberal politikaların hâkim olduğu bu dönemde çalışma ilişkilerinde yaşanan değişim ve küreselleşmenin her geçen gün kendisini daha fazla hissettirmesi ile birlikte, sendikalar için "altın çağ" sona ermiş, yeni ve zorlu bir dönem başlamıştır. Katı iş ilişkileri yerine daha esnek bir yapı ve sermayenin rekabet gücünü artırmak için çalışma ilişkilerinde değişim, bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır. Bu çıkış değişimin de kalıcı olduğunu göstermiştir.<sup>1</sup> Kalıcı hale gelen bu değişim örgütlü emeğin temsilcileri olan işçi sendikalarını zor durumda bırakmıştır.

Katı çalışma ilişkileri yerine daha esnek çalışma ilişkilerinin tercih edilmesi ile birlikte işverenler, tekrar bireysel akitlere dönüş yapmış ve kolektif ilişkilere soğuk bakmaya başlamışlardır. Siyasal alanda yaşanan gelişmeler, özellikle tek kutuplu dünya düzeni ile birlikte çok uluslu şirketlerin önem kazanması da sendikalar

için bir başka sorunlu alan olarak ortaya çıkmıştır. Küreselleşme ile birlikte sermaye akışında yaşanan hızlanma, taşıma ve ulaşım alanındaki kolaylıklar, örgütlü emek için bir başka tehdit olarak ortaya çıkmıştır. Emeğin daha ucuz olduğu yerlere kayan sermaye, eskiden çok daha az olan işgücü piyasasındaki derin farklılığı daha da derinleştirmiştir. Bir tarafta sendikal örgütlenme ile haklarını alan çekirdek bir işgücü diğer tarafta her türlü korumadan yoksun, tıpkı sanayi devriminin ilk yıllarındaki çalışma ilişkilerinin hâkim olduğu çevresel işgücü. İşgücünün, çekirdekteki nispeten sürekli ve vasıflı işçilerden oluşan kesimleri ile çeperdeki düşük vasıflı, geçici işçilerden oluşan kesimleri arasında kutuplaşma ve geçici istihdam biçimlerindeki artış, sendikaların yeni politikalar geliştirmesini zorlaştırmaktadır.<sup>2</sup>

Türkiye de sendikacılık, bazı küçük avantajlara sahip olsa da, sanayileşme alanında yaşanan gecikmeden dolayı gerekli örgütlenmeyi zamanında gerçekleştirememiştir. Sanayi hamlesinin çok geç başlaması, sendikaların örgütlenmelerini engelleyen en önemli faktörlerden biri olmuştur. Tarım ekonomisinin baskınlığının halen devam etmesi, kır ve kent ayrımının netlik kazanmaması yani mülksüzleşmenin tam olarak

1-Vries, M. (2007). *Liderliğin gizemi*. (Çev. Zülfü Dicleli). İstanbul: MESS Yayını. (Eserin orijinali 2006'de yayımlandı), 199.

2-Petrol-İş. (2012). *Küresel kapitalizm ve sendikal hareket*. İstanbul: Petrol-İş Yayını, 38.

gerçekleşmemiş olması bir başka engel olarak halen devam etmektedir. Özellikle kamuda örgütlenen işçi sendikaları, 1980 sonrası hızlanan özelleştirmeler karşısında ciddi üye kaybına uğramışlardır. Özelleştirme politikasının birçok nedeni olduğu gibi, birçok sonucu da vardır. Değişen koşullarla birlikte devletin birçok alandan çıkması, günümüz şartlarında artık bir zaruret haline gelmiştir.

Diğer işçilere nazaran çok para alan, az çalışan ve siyasi bağlantıları sayesinde yahut sendikasının gücü ile işverenin yönetimini tehdit eder hale gelen kamunun daimi işçileri, özelleştirmelere de adeta davetiye çıkarmışlardır. Kamuda çalışan işçiler hakkında görsel ve yazılı basında çıkan haberler de kötü bir imaj oluşmasına neden olmuştur. Bir kişinin yapması gereken işi 10 kişinin yaptığı, evde anne, babaların dahi kamuda yatarak para kazanıldığına inanıldığı ve giderek halkın da kamu çalışanlarının çalışmadan para kazandığına ikna olmalarına neden olmuştur.<sup>3</sup>

Son yirmi yılda özellikle artan uluslararası rekabet karşısında işverenlerin benimsediği diğer sendikasızlaştırma stratejisi, alt işveren ya da diğer bir adıyla taşeron uygulamasına başvurmadır.

Özellikle üretim faaliyetlerinin ve yerlerinin değerlendirilmesinde bu strateji çok önemlidir. Çünkü taşeronlaşma ile sermayenin riskini azaltmanın önemli bir yolu, üretim sürecinde görece dengesiz kısımların taşeron yoluyla firma dışına kaydırılmasıdır.<sup>4</sup> Üretim faaliyetleri ile dizayn, pazarlama, koordinasyon ve imalat alanlarında sıklıkla taşerona başvurulmaktadır. Uluslararası boyutta alt-işveren uygulaması ile bu üretim faaliyetleri uygun bölgelerde gerçekleştirilmektedir.<sup>5</sup>

Konu mahiyeti itibariyle Kamu ve özel sektör için farklı anlamlar taşımaktadır. Kamuda emeklilik yahut farklı nedenlerle işçi pozisyonunun boşalması ile yeni işçi alınamamakta (çoğu zaman Maliye Bakanlığı kadro vermemekte) ve hizmetlerin yerine getirilmesi için Kamu İhale Kurumu'nun (KİK) belirlediği tip sözleşmeler baz alınarak hizmet satın alma yoluna gidilmektedir. Kamu kuruluşları genelde yardımcı işleri (temizlik, güvenlik, yemek, servis gibi) hizmet satın alma yoluyla gidermektedirler.

Özel sektörde ise taşeron işçilik, maliyetlerin düşürülmesi amacıyla tercih edilen bir yöntem olarak kullanılmaktadır. Örgütsüz ve daha düşük ücretlerin ödemesi ile taşeron işçileri (şayet

3-Berkem, M. (2008). *Demokrasinin Yetersizliği Sendikal Hareketin Önündeki En Büyük Engeldir. Sendikal Kriz Yaklaşımları*. Ankara: Epos Yayınları, 169-178.

4-Ercan, F. (1994). *Post-Fordizmin Arka Bahçesi, Krizin Sevimsiz Çocuğu, Taşeronlaşma*. **Disk Araştırma Enstitüsü Aylık Bülteni**, (15), 20.

5-Şenkal, A. (1999). **Sendikasıız endüstri ilişkileri**. Ankara: Kamu - İş Yayını, 55.

muavazaa yoksa) ciddi anlamda maliyetlerin düşmesi anlamına gelmektedir. Genel olarak taşeron işçileri, asgari ücret, yol ve yemek maliyeti ile çalıştırılmaktadır. İşverenler çoğu zaman da yasal bazı yükümlülüklerden kaçmak için (işçi sayısının artmasından dolayı) işleri parçalayarak taşerona vermektedirler.

İster kamuda olsun ister özel sektörde olsun ve hangi saiklerle bir iş taşerona verilirse verilsin, örgütlenme neredeyse imkânsız bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. Alt işvereni bulmak ve alt işveren ile toplu iş sözleşmesi bağlatmak süre ve ihale mevzuatı ile uyumlu olmadığından dolayı, toplu iş sözleşmeleri akamete uğramaktadır. Alt işverenlerin sürekli değişmesi ve kısa sürelerle hizmet satın alma yoluna gidilmesi bu işi daha da güçleştirmektedir. Bugün örgütlü bir milyon işçinin yanında bir milyondan fazla taşeron işçisi bulunmaktadır. Bu sayının 720 binlik kısmı ise kamu kurumlarında çalışmaktadır.

Taşeron işçilerin iş güvenceleri olmadığı için, örgütlenmeye karşı mesafeli durmaktadırlar. Esasında, hem daha çok çalışan hem de daha az ücret alan taşeron işçileri, aynı zamanda kolektif haklarını yasal bir engel olmasa da kullanamamaktadırlar. e-Devlet üzerinden üyelik ile birlikte bazı sendikaların taşeron işçileri üye yapmaya başladıkları görülmektedir.

Ancak, hala toplu iş sözleşmesi imzalamak ve bunun için yetki tespiti, yetki, çağrı gibi prosedürleri gerçekleştirmek oldukça zor görünmektedir.

Emek-sermaye arasındaki ilişkiler, küresel süreçte ülkelerin üretim ve rekabet güçlerini arttıran, ortak kaderi paylaşan birliktelikler haline gelmektedir. Bu bakımdan emeği, sömürülmesi gereken bir faktör olarak görmek günümüz dünyasında modası geçmiş bir anlayışı temsil etmektedir. Bu bakış açısının kamuda da kendisine yer bulması, kamu işçiliğini emeğin verimsizleştirilmesi ve değersizleştirilmesi olarak gören bir taşeron uygulamasına mahkûm etmesi, bir boyutuyla kalkınma mücadelesi veren Türkiye için uygun bir yaklaşım olmadığı gibi, diğer yönüyle de demokratikleşme mücadelesinin karşısındaki bir anlayışı yansıtmaktadır. Türkiye, bütün sektörlerde olduğu gibi, çalışma alanında da büyümeyi ve demokratikleşmeyi birlikte götürmeli ve emek bu sürecin dışında bırakılmamalıdır.<sup>6</sup>

4857 sayılı İş Kanunu'nun 2. maddesindeki metninden yola çıkarak alt işveren – asıl işveren ilişkisi için şöyle bir tanımlama getirilebilir: "İşverenler, bazı işlerin uzmanlık, özel ekip ve donanım gerektirmesi ya da teknik idari

6- İnternet: Bilgin, V. İşçiler de demokrasi İstiyor. Web: <http://www.aksam.com.tr/yazarlar/vedat-bilgin/isciler-de-demokrasi-istiyor/haber-285897> adresinden 19 Şubat 2014'de alınmıştır.

veya ekonomik zorunluluklar gibi nedenlerle işyerinde yardımcı işleri ya da asıl işin bir bölümünü bir başka (alt) işverene bırakmaktadırlar. Bu ilişkiye asıl işveren – alt işveren ilişkisi denmektedir.<sup>7</sup> Belirtmek gerekir ki alt işveren kendi işçileri ile iş sözleşmesi yapmakta ve işçiler asıl işverenin işyerinde iş görmektedirler. Asıl işverenin işyerinde çalışıyor olmaları onları asıl işverenin işçisi haline getirmemektedir.

Alt işveren konusundaki belirsizlik ve yetersizlikten işçi sendikalarının etkilendiği ise kuşkusuzdur. Sendikaların nispeten kolay örgütlenebildikleri işkollarında bile birçok işverenin sisteme derhal alt işverenleri sokarak bu hareketi önlediği ya da mevcut sendikayı tasfiye için göstermelik alt işverenler kullandığı oldukça sık rastlanan bir durumdur. Alt işverenin işçilerinin de örgütlenme hakkı olduğu, yetkili sendikanın alt işverene ait işyerinde toplu pazarlık ve grev hakkını kullanabileceği; hatta alt işverenin bağıtladığı toplu iş sözleşmesinden kaynaklanan işçi haklarından asıl işverenin de sorumlu olduğu Kanunda açıkça belirtilmiştir. Ancak uygulamada bunların gerçekleşme şansının yok denecek kadar az olduğu bilinmektedir.<sup>8</sup> Alt işverenin işçilerinin örgütlenmede ya-

şadıkları sorunlar ve bağıtlanan toplu iş sözleşmelerinin (genellikle YHK tarafından) uygulanmasında karşılaşılan problemler ve kamuoyunda oluşan baskıların etkisi ile 11.09.2014 tarihinde çıkarılan 6552 sayılı Kanun ile bazı düzenlemeler yapılmıştır. 6552 sayılı Kanun'un 13. maddesine göre:

"4857 sayılı İş Kanununun 2. maddesinde tanımlanan asıl işveren-alt işveren ilişkisi çerçevesinde alt işveren tarafından münhasıran bu Kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarına ait işyerlerinde çalıştırılan işçileri kapsayacak olan toplu iş sözleşmeleri; alt işverenin yetkilendirmesi kaydıyla merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin üyesi bulunduğu kamu işveren sendikalarından birisi tarafından 18/10/2012 tarihli ve 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu hükümlerine göre yürütülür ve sonuçlandırılır. Toplu iş sözleşmesinin kamu işveren sendikası tarafından bu fıkraya göre sonuçlandırılması hâlinde, belirlenen ücret ve sosyal haklardan kaynaklanan bedel artışı kadar idarece fiyat farkı ödenir. Kamu işveren sendikası tarafından yürütülmeyen ve sonuçlandırılmayan toplu iş sözleşmeleri için fiyat farkı ödenemez, 4857 sayılı Kanunun 2. maddesinin yedinci fıkrası esas alınarak asıl işveren sıfatından dolayı ücret farkına hükme-

7-İstanbul Ticaret Odası. (2004). *Yeni iş yasası semineri*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayını, 2004-31.

8- Kutal, M. (2005). *Türk Sendikacılığını Çevreleyen Olumsuz Koşullar, Özellikler Ve Yeni Bir Yapılanma İhtiyacı*. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, (2), 11-25.

dilemez ve asıl işveren sıfatıyla sorumluluk yüklenemez" hükmüne yer verilmiştir.

Bu düzenleme ile Kamudaki alt işveren işçilerinin sendikalaşmaları ve yetkili işçi sendikalarının toplu iş sözleşmesi bağitlamaları ve bu toplu iş sözleşmelerinden kaynaklanacak olan bedel artışlarının idarelerce ödenebilmesi için merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, üyesi bulunduğu kamu işveren sendikalarından birine yetki verilmesi şartı getirilmiştir. Bu düzenleme ile kamuda çalışan alt işveren işçilerinin hızlı bir şekilde örgütlenmelerini söylemek yerinde bir tespit olacaktır. Esasen bu düzenlemeden önce de alt işveren işçilerinin örgütlenmesi ve yetkili işçi sendikalarının toplu iş sözleşmesi imzalamalarının önünde yasal bir engel bulunmamaktaydı. Ancak yapılan düzenlemenin gerekçesinde de belirtildiği gibi:

"Son yıllarda bu işçilerin söz konusu haklarını kullanmaya başladıkları, alt işveren yahut idare ile toplu is sözleşmesi imzaladıkları, ancak toplu iş sözleşmesi nedeniyle elde edilen ücret ve sosyal haklarının kamu ihale mevzuatındaki hükümler nedeniyle akim kaldığı görülmektedir. Bu durumda, gerek tarafların özgür iradeleriyle gerekse Yüksek Hakem Kurulunun bağitladığı toplu is sözleşmelerinde üç-

ret artışı ve sosyal haklara ilişkin hükümler alt işveren tarafından kamu ihale mevzuatının ilgili maddeleri gerekçe gösterilerek uygulanamamaktadır. Bu işçiler toplu is sözleşmesinden doğan haklarını yargı yoluyla talep etme mecburiyetinde bırakılmaktadır. Yapılan düzenleme ile 4857 sayılı Kanunun 2.maddesinin yedinci fıkrasında yer alan "... asıl işveren, ... alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur." hükmüne istinaden, alt işveren işçilerinin sendikal örgütlenmeyi tercih etmeleri halinde, 6356 sayılı Kanunun ilgili hükümlerine göre toplu iş sözleşmesi görüşmeleri, yüklenicinin işyerinde örgütlü işçi sendikası ile kamu işveren sendikası arasında yapılacaktır" hükmüne yer verilmiştir.<sup>9</sup> Böylece yasal hakkın daha kolay bir şekilde kullanılmasının önu açılmıştır.

Bu çalışmada, kamuda alt işverenlerce çalıştırılan işçilerin yeni düzenlemeler ile toplu iş sözleşmesinden nasıl yararlanacakları ve alt işverenlerin Kamu işveren sendikalarını mevzuata uygun olarak nasıl yetkilendirmeleri gerektiği konuları incelenmiş olup, ayrıca bu işçiler için olası bir yol haritası da önerilmiştir.

9- İnternet: [http://www.tezkoopis.org/kaynak/torbakanun\\_eylul2014.pdf](http://www.tezkoopis.org/kaynak/torbakanun_eylul2014.pdf) adresinden 20 Ekim 2014'de alınmıştır.

## 2. 6552 Sayılı Yasadan Önceki Fıili Durum

6552 sayılı "İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Karar-namelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılan-dırılmasına Dair Kanun" 11.09.2014 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Esasında bu düzenlemeden önce de alt işveren işçileri sendikalara üye olabilmekteydiler. Sendikaların toplu iş sözleşmesi imzalama hakları da vardı. Ancak, ihale sözleşmelerindeki düzenlemelerden dolayı ne alt işveren görüşmeye yanaşmaktaydı ne de asıl işveren fiyat farkını ödeyebilmekteydi. Süreç çoğu zaman yarıda kalmakta yahut Yüksek Hakem Kuruluna gitmekteydi. Yüksek Hakem Kurulundan çıkan sözleşmelerin uygulanmasında da ciddi sıkıntılar yaşanmaktaydı. Kısaca 6552 sayılı yasadan önceki fıili durum; var olan hakların kullanılmadığı bir hali yansıtmaktaydı. Bu durum 6552 sayılı Yasanın gerekçesinde aşağıdaki cümlelerle ifade edilmiştir:

■ Hizmet alımı kapsamında çalıştırılan işçilerin örgütlenmesi ve toplu pazarlık sisteminde yer alması önünde Anayasal ve kanuni olarak herhangi bir engel bulunmamaktadır.

■ Anayasanın 51. maddesinde, çalışanlar ve işverenlerin çalışma ilişkilerinde hak ve menfaatlerini korumak üzere önceden izin

almaksızın sendika ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkı düzenlenmiştir. Anayasanın 53.maddesinde ise, işçiler ve işverenlerin karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumları ile çalışma şartlarını düzenlemek üzere toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahip olduğu düzenlenmiştir.

■ Sendikaya üye olma hakkı ile toplu iş sözleşmesi hakkının kullanılmasına ilişkin 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Bu çerçevede, bu işçilerin de diğer işçiler gibi, Anayasada yer verilen sendika kurma ve toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahip olduğu açıktır.

■ Ancak, ihale mevzuatının mevcut düzenlemeleri, uygulamada söz konusu işçilerin Anayasal haklarını kullanmasını engellemektedir. Nitekim son yıllarda bu işçilerin söz konusu haklarını kullanmaya başladıkları, alt işveren yahut idare ile toplu iş sözleşmesi imzaladıkları, **ancak toplu iş sözleşmesi nedeniyle elde edilen ücret ve sosyal haklarının kamu ihale mevzuatındaki hükümler nedeniyle akim kaldığı görülmektedir.**

■ Bu durumda, gerek tarafların özgür iradeleriyle gerekse Yüksek Hakem Kurulunun bağıtladığı toplu iş sözleşmelerinde ücret artışı ve sosyal haklara iliş-



kin hükümler alt işveren tarafından kamu ihale mevzuatının ilgili maddeleri gerekçe gösterilerek uygulanamamaktadır. Bu işçiler toplu iş sözleşmesinden doğan haklarını yargı yoluyla talep etme mecburiyetinde bırakılmaktadır.

■ Yapılan düzenleme ile, 4857 sayılı İş Kanununun 2. maddesinin yedinci fıkrasında yer alan "... asıl işveren, ... alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur" hükmüne istinaden, alt işveren işçilerinin sendikal örgütlenmeyi tercih etmeleri halinde, 6356 sayılı Kanunun ilgili hükümlerine göre toplu iş sözleşmesi görüşmeleri, yüklenicinin işyerinde örgütlü işçi sendikası ile kamu işveren sendikası arasında yapılacaktır.

Yukarıda maddeler halinde sıralanan 6552 sayılı Kanunun gerekçesindeki açıklamalardan da anlaşıldığı üzere, fiili olarak toplu sözleşme hakkı akim kalmaktaydı. Bir başka ifade ile başlayan süreçlerin çoğu, süreç tamamlanmadan bir yerlerde tıkanmaktaydı. Bu duruma bir çözüm bulabilmek amacıyla 6552 sayılı Kanunun 13. maddesinde bir düzenleme yapılarak, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 8. maddesine ek bir fıkra eklenmiştir.

### 3. 6552 Sayılı Yasanın Getirdiği Yenilikler

6552 sayılı "İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun" un kabul edilmesi ile birlikte alt işveren işçilerinin esasında var olan toplu iş sözleşmesi hakları yeni bir düzenlemeye kavuşmuştur. 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun "Fiyat farkı verilebilmesi" başlıklı 8. maddesine göre: "4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62.maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca ihale edilen işlerde, 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununun 2. maddesinde tanımlanan asıl işveren-alt işveren ilişkisi çerçevesinde alt işveren tarafından münhasıran bu Kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarına ait işyerlerinde çalıştırılan işçileri kapsayacak olan toplu iş sözleşmeleri; **alt işverenin yetkilendirmesi kaydıyla merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin üyesi bulunduğu kamu işveren sendikalarından birisi tarafından 18/10/2012 tarihli ve 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu hükümlerine göre yürütülür ve sonuçlandırılır.** Toplu iş sözleşmesinin kamu işveren sendikası tarafından bu fıkraya göre sonuçlandırılması hâlinde, belirlenen ücret

ve sosyal haklardan kaynaklanan bedel artışı kadar idarece fiyat farkı ödenir. Kamu işveren sendikası tarafından yürütülmeyen ve sonuçlandırılmayan toplu iş sözleşmeleri için fiyat farkı ödenemez, 4857 sayılı Kanununun 2.maddesinin yedinci fıkrası esas alınarak asıl işveren sıfatından dolayı ücret farkına hükmedilemez ve asıl işveren sıfatıyla sorumluluk yüklenemez. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin esas ve usuller, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle Maliye Bakanlığınca belirlenir."

Bu düzenleme ile birlikte alt işveren işçilerinin toplu iş sözleşmesi hakkına kavuşabilmeleri için bazı şartlar getirilmiştir. Bu şartların bir kısmı yukarıdaki Kanun metninde düzenlenmiş, bir kısmı ise Yönetmelik ve diğer tali düzenlemelere bırakılmıştır. 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun "Fiyat farkı verilebilmesi" başlıklı 8. maddesine göre:

■ İhale edilen işin 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62.maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında olması gerekmektedir.

■ Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin üyesi bulunduğu kamu işveren sendikalarından birinin alt işveren tarafından mevzuata uygun ve süresi içinde yetkilendirmesi gerekmektedir.

■ Bu yetkilendirmenin yapılması halinde toplu iş sözleşmesi kamu işveren sendikası ile yetkili işçi sendikası 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu hükümlerine göre yürütülüp sonuçlandırılacaktır.

■ 4735 sayılı Kanununun 8. maddesinin üçüncü fıkrasına dayanılarak hazırlanan Yönetmelik hükümleri esas alınacaktır.

■ Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin esas ve usuller, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle Maliye Bakanlığınca belirlenmiştir.

#### **4. Kamu İşveren Sendikalarının Yetkilendirilmesinde Takip Edilecek Yol**

Kamuda işçi çalıştırmakta olan alt işverenlerin; TÜHİS İle KAMU-İŞ Tarafından Müstereken Hazırlanan ve 04/05/2015 Tarih ve 58759530-155.99-4197 sayılı Yazısı İle T.C. Maliye Bakanlığı (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü)'nce Uygun Görülen "Alt İşverenlerce Yapılacak Yetkilendirmeye İlişkin Esas ve Usuller" her iki kamu işveren sendikasının web sitelerinde yayınlanmış olup yetkilendirmeden önce Esas ve Usullerin mutlaka tetkik edilmesi gerekmektedir. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin üyesi bulunduğu kamu işveren sendikaları; Türk Ağır Sanayii ve

Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS) ile Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası (KAMU-İŞ) dir. Dolayısıyla, alt işverenlerin yetkilendirme yapabilecekleri kamu işveren sendikaları TÜHİS ile KAMU İŞ'tir. Alt işverenlerin hangi kamu işveren sendikasını yetkilendireceği ise esas ve usullerin 4. maddesinin b fıkrasında belirtilmiştir. Buna göre; alt işverenler, Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS) üyesi kamu idarelerine ait işyerlerinde TÜHİS'i (TÜHİS üyesi kuruluşların listesi için <http://www.tuhis.org.tr>), Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası (KAMU-İŞ) üyesi kamu idarelerine ait işyerlerinde KAMU-İŞ'i (KAMU-İŞ üyesi kuruluşların listesi için <http://www.kamu-is.org.tr>), TÜHİS ve KAMU-İŞ üyesi olmayan diğer kamu idarelerinde ise TÜHİS veya KAMU-İŞ Sendikası'ndan birini yetkilendirebilir.

Buna göre, alt işveren şayet bilmiyorsa hem TÜHİS hem de KAMU- İŞ'in resmi web sitelerini ziyaret ederek, bu sendikaların üyelerinin listesini görebilir ve yetkilendireceği kamu işveren sendikasını tespit edebilir. Aksi durumda ciddi anlamda zaman kaybedilmektedir.

Alt işveren yetkilendireceği kamu işveren sendikasını belirleyip Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) tarafından kendisine gönderilen yetki belgesini aldıktan sonra 10 (on) gün içinde

kamu işveren sendikasını yetkilendirmesi gerekmektedir. Buradaki on günlük süreden kasıt, bu yetkilendirmenin on gün içinde kamu işveren sendikalarının kayıtlarına girmesi anlamına gelmektedir. Nitekim, bu durum esas ve usullerin 4. maddesinin (a) fıkrasında şu şekilde düzenlenmiştir: "6356 sayılı Kanununun 44. maddesi ve Yönetmeliğin 4. maddesinin ikinci fıkrasına göre Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca verilen yetki belgesinin alt işverene tebliğ edildiği tarihten itibaren 10 gün içerisinde alt işverenin kamu işveren sendikalarından birisini yetkilendirmesi gerekmektedir. **Bu süre içerisinde kalmak kaydıyla, yetkilendirme belgesinin kamu işveren sendikasının kayıtlarına girdiği tarih, yetkilendirme tarihi olarak dikkate alınır.**" Burada dikkat edilmesi gereken önemli husus, yetkilendirmede postaya verilen tarih değil, Kamu İşveren Sendikalarının kayıtlarına girdiği tarih esas alınacaktır. Bundan dolayı ÇSGB'den yetki belgesi alındıktan sonra diğer belgelerle birlikte en hızlı şekilde yetkilendirmenin yapılması gerekmektedir. Bu noktada en önemli sorunlardan biri yetkilendirme belgesi ve eklerinin postaya verildiği tarihin esas alınıp alınamayacağı konusudur. ÇSGB tarafından hem alt işverene hem de yetkili işçi sendikasına aynı tarih ve sayı ile yetki belgesi gönderilmektedir. Alt işveren on günlük süre içinde yetkilendirme yapmalı ki, yetki-

li işçi sendikası da on beş günlük süre içinde çağrı yapabilsin. Şayet alt işveren onuncu günde belgeleri postaya verip işçi sendikasını da bilgilendirir ve işçi sendikası da buna göre prosedürü yürütürse yetkilendirme gelmeden çağrı yapacak, bu çağrı yetkilendirme olmadığı gerekçesiyle reddedilecek, sendika alt işverene de çağrıda bulunmadığı için yetki problemleri yaşayabilecektir. Bu açıdan on günlük süre içinde yetkilendirme belgesi Kamu İşveren Sendikalarının kayıtlarına girdiğinde kalan beş günlük süre içinde işçi sendikası da posta yolu da dahil olmak üzere istediği şekilde çağrı yapabilecektir. ÇSGB tarafından alt işverene önce bir yetki tespit yazısı gönderilmektedir. Bu yazıya istinaden bir işlem yapılması gerekmemektedir. Daha sonra bir yetki belgesi gönderilmektedir. Yetki belgesi esas alınarak işlem yapılmalıdır. Yetkilendirme süreci ÇSGB tarafından verilen yetki belgesi alındıktan sonra başlamaktadır. İhale konusu işçi ve işyeri / işyerlerinin aynı ihale sözleşmesi kapsamında olması, aynı alt işverene ait birden çok ihale sözleşmesinin her biri için ayrı yetkilendirme yapılması gerekmektedir. İhale konusu işte alt işverenin çalıştırdığı işçilerin münhasıran 4734 sayılı Kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarına ait işyerlerinde çalıştırılıyor olması gerekmektedir.

## 5. Kamu İşveren Sendikaları Yetkilendirilirken Hazırlanması Gereken Belgeler

Usulüne uygun bir yetkilendirme dosyası hazırlanırken ilgili yönetmelik hükümleri ile esas ve usullerin dikkatlice tetkik edilmesi ve dosyanın buna göre hazırlanması gerekir.

■ Hangi Kamu işveren sendikası yetkilendirilecekse o kamu işveren sendikası muhatap alınarak bir **üst yazı yazılmalıdır**. Üst yazı şirketi temsile haiz kişi tarafından imzalanmalı ve ıslak kaşe basılmalıdır. Yazının altına aynı zamanda yetkili kişinin adı soyadı ve tarih atılmalıdır.

■ EK 1 olarak Kamu işveren sendikalarının sitelerine konmuş olan "Yetkilendirme Belgesi" usulüne uygun olarak doldurulmalıdır. Büyük **A** ile gösterilen yere alt işveren, şirketinin adını yazacaktır. Büyük **B** ile gösterilen yere iş aldığı kamu kurumunun adını yazacaktır. Büyük **C** ile gösterilen yere ise ihale sözleşmesinin imzalandığı tarih yazılacaktır. Bu tarih genellikle ihale sözleşmesinin sonunda bulunmaktadır. Büyük **D** ile gösterilen yere ÇSGB tarafından alt işverene gönderilen yetki belgesinin sağ üst köşesinde bulunan tarih yazılacaktır. Büyük **E** ile gösterilen yere yine ÇSGB tarafından gönderilen yetki belgesinin sol üst köşesinde bulunan sayı

**EK 1 YETKİLENDİRME BELGESİ**

"4/1/2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca alt işveren **(A)**.....ile **(B)**.....(Kamu kurum ve kuruluşunun ismi yazılacak) arasında imzalanan **(C)** .. tarihli ihale sözleşmesi ile çalıştırılan ve işbu yetkilendirmeye dayanak teşkil eden mevzuata istinaden Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca verilen **(D)** .../.../20.. tarih, **(E)** ..... sayılı ve **(F)** .../.../20..[1] tarihinde tebliğ alınan yetki belgesi kapsamında bulunan işyeri/işyerlerinde çalışan işçilerin toplu iş sözleşmesini 18/10/2012 tarih ve 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununa göre yürütmek ve sonuçlandırmak üzere **(G)** .....ANKARA adresinde faaliyet gösteren **(G)** ..... SENDİKASI'ni 22/1/2015 tarih ve 29244 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Toplu İş Sözleşmesinden Kaynaklanan Fiyat Farkının Ödenmesine Dair Yönetmeliğin 4.maddesi ve bu yetkilendirmeye dayanak teşkil eden Esas ve Usuller çerçevesinde yetkili kıldım/kıldık."

Adı, Soyadı

Tarih, imza

Islak Kaşe basılmalı

yazılacaktır. Büyük **F** ile gösterilen yere ise ÇSGB tarafından gönderilen yetki belgesinin alt işverence tebliğ alındığı tarih yazılacaktır. Büyük **G** ile gösterilen yerlere ise yetkilendirilecek kamu işveren sendikasının adı ve adresi yazılacaktır.

Yukarıdaki yetkilendirme belgesi usulüne uygun olarak doldurulduktan sonra şirketin ıslak kaşesi basılmalı ve yetkili kişinin adı soyadı yazılarak ve tarih atılarak imzalanmalıdır.

■ Hazırlanacak olan üçüncü belge ise ÇSGB tarafından alt işverene gönderilen yetki belgesidir. Bu belgenin üzerine mutlaka alt işverene tebliğ tarihi yazılacaktır. Yahut posta barkod numarası da

yazılabilir. On günlük süre alt işverenin yetki belgesini aldığı tarihten itibaren işlemeye başlayacaktır.

■ Alt işveren ile idare arasında imzalanmış bulunan ihale sözleşmesinin her sayfasına alt işverence ıslak kaşe basılmalı ve yazının ekine konmalıdır. İhale sözleşmesinin aslının gönderilmesi mümkün olmadığından dolayı, alt işverenin göndereceği ihale sözleşmesinin örneğine şirket kaşesi basılmalıdır.

■ Yazının ekine şirketi temsil eden haiz kişi yahut kişileri gösterir imza sirküleri konmalıdır. Kim yetkili ise üst yazı ve yetkilendirme belgeleri bu kişi veya kişiler tarafından imzalanmalıdır. Ortak

girişim gibi yapılarda imza yetkisi ve ortaklık yapısını gösterir belge eke konulmalı ve yetkiye haiz kişi veya kişilerce imzalanmalıdır. İmza sirküleri de alt işverence ıslak kaşeli olarak yetkilendirme belgesine eklenmelidir.

■ Alt işveren tarafından çalıştırılan işçilerle yapılan iş sözleşmelerinin tamamı aynı içeriğe sahipse sadece bir adet iş sözleşmesi örneği gönderilmelidir. Bu iş sözleşmesi de işçi tarafından imzalanmış ve alt işverence de ıslak kaşe basılmış olmalıdır.

■ Alt işveren çalıştırdığı işçilere ait son bordro örneğinden bir adet göndermelidir. Tüm işçiler aynı ücreti alıyorsa bir adet bordro örneği yeterli olacaktır. Fakat birbirinden farklı ücretler varsa bu takdirde her birinden bir adet bordro örneği gönderilmelidir. Bordroların altına alt işverence ıslak kaşe basılmalıdır. Ancak tek bordro kafi dahi olsa işçi sayılarının tamamını gösterir bir tablonun da eklenmesi gerekir.

■ Son olarak alt işveren yetkilendirme yaptıktan sonra aynı süre içinde yetkili işçi sendikasını da bilgilendirilmelidir. Yetkilendirme yapıldıktan sonraki tüm süreç yetkilendirilmiş Kamu İşveren Sendikası ile yetkili işçi sendikası arasında yürütüleceğinden, işçi sendikasının bu yetkilendirme işleminden haberdar olması zaruridir. Nitekim ilgili yönetme-

liğin dördüncü maddesinin üçüncü fıkrasında "... Kamu işveren sendikasının yetkilendirildiğine dair belgenin bir sureti aynı süre içerisinde alt işveren tarafından yetkili işçi sendikasına gönderilir" düzenlemesine yer verilmiştir.

## 6. Hangi Hallerde Başvurular Reddedilir?

Alt işverenlerce yapılan yetkilendirme başvurularının kabul edilip edilmediği dosya üzerinde yapılan tetkikler neticesinde karar verilmektedir.

Belirtmek gerekir ki, Kamu İşveren Sendikaları yapılan tüm yetkilendirmeleri kontrol etmekte, titiz bir inceleme yapmakta ve usulüne uygun yapılan tüm başvuruları kabul etmektedir. Ancak aynı titizlik çoğu zaman alt işverenlerce gösterilmemektedir. Örneğin;

ÇSGB tarafından alt işverene gönderilen yetki belgesi alındıktan sonra 10 günlük süre geçirmekte ve dolayısıyla başvuru yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerinden dolayı kabul edilmektedir.

Şirketi temsile haiz kişiler tarafından usulüne uygun olarak yapılmayan yetkilendirmelerde öncelikle alt işverenlere bilgi verilmekte ve eksik evrakların tamamlanması istenmektedir. Ancak çoğu zaman bu yerine getirilmediği için de başvurular kabul edilmemektedir.

Usulüne uygun yapılan bazı başvurularda ise ihale süresinin bitimine bir yıldan az süre kaldığı için başvuru kabul edilmemektedir. Çünkü 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun 35. maddesinin ikinci fıkrasında: "Toplu iş sözleşmesi **en az bir ve en çok üç yıl süreli olarak yapılabilir.** Toplu iş sözleşmesinin süresi, sözleşmenin imzalanmasından sonra taraflarca uzatılmaz, kısaltılamaz ve sözleşme süresinden önce sona erdirilemez" düzenlemesine yer verilmiştir. Öte yandan "Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Toplu İş Sözleşmesinden Kaynaklanan Fiyat Farkının Ödenmesine Dair Yönetmelik" in 4. maddesinin yedinci fıkrasına göre: "6356 sayılı Kanun hükümlerine uygun olmak kaydıyla toplu iş sözleşmesinin süresi, ihale sözleşmesinin süresini geçemez." düzenlemelerinden dolayı, ÇSGB tarafından yetki belgesi verildikten sonra ihale süresinin bitimine bir yıldan az süre kalmışsa yetkilendirmenin kabul edilmediği, yetkilendirme yapan alt işverene bildirilmektedir.

ÇSGB tarafından yetki belgesi verildikten sonra ihale süresinin bitimine bir yıldan az süre kalmışsa, yetkilendirmenin kabul edilmediği yetkilendirme yapan alt işverene bildirilmekte, aynı yetkilendirme kapsamında işçi sendikası çağrı yapmışsa, hangi

gerekçeyle yetkilendirmenin kabul edilmediği işçi sendikasına da yazılı olarak bilgi verilmektedir.

## 7. Fiyat Farkı İçin

### Yetkilendirme Zorunluluğu

Alt işverenlerin de Kamu İşveren Sendikalarını yetkilendirme gibi bir zorunlulukları bulunmamaktadır. Alt işveren dilerse yetkili işçi sendikası ile masaya oturur ve toplu iş sözleşmesi görüşmelerini kendisi yürütebilir. Nitekim, konuyla ilgili olarak Anayasa Mahkemesine yapılan iptal başvurusunda, Yüksek Mahkeme şu şekilde karar vermiştir: "... Öte yandan, idarenin toplu iş sözleşmelerinden kaynaklanan fiyat farkını işi yüklenen işverene ödeyebilmesi için toplu iş sözleşmesinin, işverenin yetkilendirdiği kamu işverenleri sendikalarından biri tarafından işveren adına yapılmış olması şartının getirilmesiyle, işverenin sendikal özgürlüğünün bir parçası olan toplu iş sözleşmesi görüşmelerine katılma ve sonuçlandırma hakkına müdahale edildiği de söylenemez. **Zira alt işverenin kamu işverenleri sendikalarından birini yetkilendirmeyip toplu iş sözleşmesi görüşmelerini doğrudan kendisinin yürütmesine herhangi yasal bir engel bulunmamaktadır.**" (Anayasa Mahkemesi Kararı: Esas No: 2014/177; Karar Sayısı: 2015/49; 14.05.2015)

Anayasa Mahkemesi aynı kararın son kısmında ise şu noktayı

belirtmiştir: "4735 sayılı Kanun'un 8. Maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca alt işveren ile işçi sendikası arasında yapılacak toplu iş sözleşmesiyle belirlenecek ücret artışlarının idare tarafından karşılanması esas benimsenmiştir. Alt işverenle işçi sendikası arasında akdedilecek toplu iş sözleşmesi görüşmelerine, yukarıda açıklanan gerekçelerle, kamunun dâhil olması durumunda elde edilecek netice ile kamunun katılmaması durumunda elde edilecek neticenin farklı olacağı tabiidir. Dolayısıyla 4734 sayılı Kanun'un 62. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca ihale edilen işleri gören alt işverenlerden, toplu iş sözleşmesi görüşmelerini doğrudan kendileri yürütenler ile bu sözleşmeleri yetkilendirdikleri kamu işveren sendikaları aracılığıyla yürütenlerin aynı hukuksal durumda görülmesi mümkün değildir. Zira birinci gruptakiler yönünden, yapılacak ücret artışı kamu menfaatleri yönünden herhangi bir denetim söz konusu olmaz iken ikincisinde artış miktarı belirlenirken kamunun menfaatleri de gözetilmektedir. Bu nedenle kuralda eşitlik ilkesine aykırı bir yön bulunmamaktadır." Dolayısıyla alt işverenler dilerlerse bir kamu işveren sendikasını yetkilendirmeyip kendileri toplu iş sözleşmesi imzalayabilirler.

## 8. Toplu İş Sözleşmesi Sürecinde Ortaya Çıkacak Olan Giderler

Alt işverenlerce yapılan yetkilendirme sürecinde kamu işveren sendikaları tarafından ciddi masraflar yapılmaktadır. Ancak hem 6552 sayılı yasada hem de daha sonra çıkarılan ilgili yönetmelikte bu konuya yönelik bir düzenleme yapılmamıştır.

Alt işverenlerin kamu işveren sendikalarını yetkilendirmeleri sürecinde alt işverenler için herhangi bir ücret ödeme zorunluluğu getirilmemiştir. Esasen kamu işveren sendikaları kendi üyelerine sunmaları gereken hizmetin ve zamanın büyük bir kısmını alt işverenlere ayırmakta ve üstelik herhangi bir ücret de almamaktadır. Buna rağmen, toplu iş sözleşmesi sürecinde bazı giderler ortaya çıkabilmektedir. "Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Toplu İş Sözleşmesinden Kaynaklanan Fiyat Farkının Ödenmesine Dair Yönetmelik" in 4. maddesinin sekizinci fıkrasının son cümlesine göre: "Toplu iş sözleşmesinin yürütülmesine ilişkin **işveren tarafına ait giderler alt işverence karşılanır.**" Bu durumda ilk akla gelen giderlerden biri olan arabuluculuk gideri alt işverenlerce karşılanacaktır. Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerinin bu konuya özellikle dikkat etmeleri gerekmektedir.



Öte yandan, ÇSGB Çalışma Genel Müdürlüğü tarafından tüm Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerine gönderilen 15/07/2015 tarih ve 98425987-103-E.15327 sayılı yazıda şu görüşlere yer verilmiştir: "Kamu işveren sendikaları, toplu iş sözleşmesi prosedürünün yürütülmesinden kaynaklanan giderlerden sorumlu olmadıkları için toplu iş sözleşmesi prosedürünü yürütsün veya yürütmesin görüşmelerde uyuşmazlık çıkması ve Müdürlüğünüzce arabulucu tayinine gidilmesi halinde, **arabulucuya ödenecek ücretin işveren tarafına düşen kısmına ilişkin tutarın alt işverenden talep edilmesi gerekmektedir.**"

### **9. Hatalı, Eksik Yahut Yanlış Bilgi Verme**

Hiç şüphesiz herkes haklarına kullanırken iyi niyetle hareket etmek zorundadır. Bazen bilerek bazen sehven eksik yahut hatalı bilgilendirmelerle yetkilendirme yapılmaktadır. Esasa müteallik olmayan durumlarda bu hatalar düzeltilmekte, eksiklikler tamamlandıktan sonra süreç işletilmektedir. Fakat bazen ciddi anlamda yanlış bilgiler verilmektedir ki, bu takdirde süreç kesilmekte ve bu durum ilgili işçi sendikası ile alt işverene ve gerekli durumlarda görevli makama da bildirilmektedir. Esas ve Usullerin "Yetkilendirmede hata, ek-

sik ve yanlış bilgi verme" başlıklı sekizinci maddesine göre "Yönetmeliğin 4. maddesinin üçüncü fıkrası ile işbu esas ve usullere uygun olmayan veya süresinde yapılmayan yetkilendirmelere istinaden toplu iş sözleşmesi Kamu İşveren Sendikalarınınca yürütülmez ve sonuçlandırılmaz. Alt işveren, toplu iş sözleşmesiyle ilgili olarak kamu işveren sendikası tarafından istenilen her türlü bilgi ve belgeyi zamanında kamu işveren sendikasına vermek zorundadır. Gerek alt işverenler ile taraf işçi sendikalarının gerekse ilgili kamu idarelerinin, yetkilendirilmiş Kamu İşveren Sendikasını eksik ya da yanlış bilgilendirmesi sonucunda doğabilecek her türlü zarar ve hak kayıplarından, eksik ya da yanlış bilgilendirme yapanlar sorumlu olurlar" düzenlemelerine yer verilmiştir. Dolayısıyla, alt işverenlerce yapılacak olan yetkilendirmelerde bilerek hata yapılmayacağı varsayılsa da daha çok özen göstermek gerekecektir.

### **10. Yetkilendirmelerde**

#### **Yaşanan Sıkıntılar**

#### **10.1. Özel Şirketlerin Kamu**

#### **İşveren Sendikalarını**

#### **Yetkilendirmeleri**

Kamu İşveren Sendikaları 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi kanununun 3. Maddesinin ikinci fıkrasına göre "... aynı işkolundaki kamu işverenleri ta-

rafından kurulması ve faaliyette bulunması şartı aranmaz" ilkesi gereği tek bir işkolunda kurulma ve faaliyette bulunma zorunluluğu dışında tutulmuştur. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu döneminde de bu istisnaya yer verilmiş ve bunun gerekçesi de şu şekilde belirtilmiştir. "Devlet en büyük işverendir. Ancak kamu kesiminde yıllık programlarda da amaçlanan kamu işverenlerine sendikalaşabilme imkânı sağlanması için hüküm getirilmiştir. Devletin her işkolunda Dernekler Kanununa göre yeterli sayıda işvereni bulup örgütlemesi mümkün olmadığından, Devlet işkollarıyla bağlı olmaksızın serbestçe kamu işveren sendikaları kurabilecek, gerektiğinde tüm işkolları için kuracağı bir veya birkaç kamu işveren sendikası ile kamu kesiminde ücretler ve sosyal yardımlar arasında adalet ve eşitlik sağlayabilecektir."

Kamu İşveren Sendikaları esasen kamu işverenlerinin üyesi oldukları sendikalar olduğundan, üyeleri kamu işverenleri adına hareket etmek zorundadırlar. Nitekim, bu husus Kamu İşveren Sendikalarının Anattüzüklerine de derc edilmiştir. Söz konusu Anattüzüğe göre "Türkiye'nin herhangi bir yerinde faaliyette bulunan tüzel kişiliği olan veya olmayan kamu işverenleri (sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan

kuruluşlar ile bunların iştiraki olan ve sermayesinin %50'den fazlası bu kuruluşlara ait olan kamu işverenleri dahil) sendikalar ve toplu iş sözleşmesi kanunu ve ilgili mevzuata göre sendikaya üye olabilirler."<sup>10</sup> Ancak, 6552 sayılı Yasa ile özel hukuk tüzel kişiliğine sahip şirketlerin Kamu İşveren Sendikalarını yetkilendirmelerinin hukuken mümkün olup olmadığı sorunu ortaya çıkmaktadır. Her ne kadar üyelik kavramı kullanılmamış olsa dahi, yetkilendirme kavramı da üyelikten bağımsız düşünülse dahi, çeşitli sıkıntıları içinde barındırmaktadır. Bu düzenleme ekonomik olarak fonksiyonel olabilir. Ancak, teknik olarak birçok hukuki sorunu bünyesinde barındırmaktadır. Diğer taraftan Kamu İşveren Sendikasının, üyesi olmayan bir özel sektör işvereni adına pazarlık yapması ehliyet bakımından izahı güç görülmektedir. Ayrıca, alt işverenin kendisinin bir işveren sendikasına üye olması durumunda sorun daha da karmaşık olmaktadır.<sup>11</sup>

Esasında "4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda yapılan değişiklikle üçlü ilişkide bulunması gereken zorunlu unsur düzenlenmiş ve 6356 sayılı Kanununun öngördüğü toplu iş sözleş-

10- <http://www.tuhis.org.tr/index.php?go=icerik&neresi=anaSayfa&Id=25>

11- Başbuğ, Aydın, İş Mevzuatının Alt İşveren Uygulamasının Ortaya Çıkardığı Sorunlara Çözüm Üretmekteki Yetersizliği, *İş ve Hayat Dergisi*, Yıl 2, Sayı 3, Şubat 2016, s.19.

mesi yapma ehliyetine önemli bir istisna getirilmiştir. Böylece alt işveren, işkoluna bakılmaksızın üyesi olmadığı bir kamu işveren sendikasına toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi verebilecektir. Kamu işveren sendikası da üyelik ilişkisi dışında kendisine tamamen yabancı olan alt işveren adına toplu iş sözleşmesi kurabilecektir. Üçlü ilişkinin zorunlu kıldığı gerekler dışında toplu iş sözleşmesinin yapılması hususunda 6356 sayılı Kanunun düzenlemeleri uygulanacaktır."<sup>12</sup>

Ancak, Kanun koyucunun yasa ile verdiği bir görevi de kamu İşveren Sendikaları yerine getirmek zorundadırlar. Nitekim, bu konuda yapılan bir söyleşide şu görüşlere yer verilmiştir: "Kanun böyle bir düzenleme yapmışsa, kamu işveren sendikaları buna uyacak ve kanun hükmünü uygulayacak. Ancak bu noktada dikkat edilmesi gereken bir husus var. Sendikalar ancak üyeleri için iş ve işlem yapabilirler. Sendikaların kanunda sayılan görevlerini yerine getirecekleri de gayet açıktır. Çalışma hayatı bakımından temel kanunlar, İş Kanunları ile Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunudur. Bu bakımdan, diğer kanunlarda yapılacak düzenlemelerle bu temel kanunlara müdahale edilmemesi

yerinde olur."<sup>13</sup> 6552 sayılı Kanun ile getirilen bu düzenleme 6356 sayılı Kanunun ruhu ile uyuşmuyor olsa dahi, Kanun ile getirilen düzenlemelere göre hareket etme zorunluluğu bulunmaktadır.

Ancak belirtmek gerekir ki, 6552 sayılı Kanunla getirilen sistem merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin üyesi bulunduğu Kamu İşveren Sendikalarının tüzel kişi olarak sahip oldukları fiil ehliyetini sınırlamaktadır. Böylelikle alt işveren tarafından koşullara uygun ve süresi içinde yapılmış bir yetkilendirmeyi kabul etmekle yükümlü olan merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin üyesi bulunduğu Kamu İşveren Sendikalarının sendikal özgürlüğü zedelenmektedir.<sup>14</sup>

## 10.2. Toplu İş Sözleşmesinin Süresi

6356 sayılı Kanunun 35. maddesinin ikinci fıkrasına göre "Toplu iş sözleşmesi en az bir ve en çok üç yıl süreli olarak yapılabilir" düzenlemesine yer verilmiştir. Toplu iş sözleşmesinin yürürlük başlangıç tarihi olarak hanginin esas alınacağına dair kanunda açık bir hüküm bulunmamakta-

12- Başbuğ, Aydın, *Alt İşveren İle Toplu İş Sözleşmesi Yapılması ve 6552 Sayılı Kanunla Getirilen Üçlü Toplu İş İlişkisi Sistemi, İş ve Hayat Dergisi, Yıl 2, Sayı 3, Şubat 2016, s.124.*

13- Önsal, Naci, Prof. Dr. Seza Reisoğlu İle Söyleşi, *Karatahta İş Yazıları Dergisi, Aralık 2015, Sayı 3, s. 199.*

14- Yıldız, Gaye Burcu, *Kamu İşveren Sendikalarının Alt İşverenlerce Yetkilendirilmesine İlişkin Husul Düzenlemenin Değerlendirilmesi, SİCİL İş Hukuku Dergisi, Yıl 2015, Sayı 34, 89-102.*

dır. Ancak, 6356 sayılı kanunun ilgili maddelerinde yetki belgesi alan sendikaların temsilci atayabileceği ve kaynaktan aidat kesimi talep edebileceği düzenlemelerine yer verilmiştir. Dolayısıyla, ÇSGB tarafından verilen yetki belgesinin tarihi toplu iş sözleşmesinin yürürlük başlangıç tarihi olarak belirlenmektedir. Yetki belgesi tarihi esas alınarak başlangıç tarihi belirlendikten sonra, bitiş tarihi olarak hangi tarihin esas alınacağı sorunu ortaya çıkmaktadır. "Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Toplu İş Sözleşmesinden Kaynaklanan Fiyat Farkının Ödenmesine Dair Yönetmelik" in 4. maddesinin yedinci fıkrasına göre: "6356 sayılı Kanun hükümlerine uygun olmak kaydıyla toplu iş sözleşmesinin süresi, ihale sözleşmesinin süresini geçemez" düzenlemesine yer verilmiştir. Dolayısıyla, toplu iş sözleşmesinin bitim tarihi olarak ihale süresinin bitim tarihinin esas alınması gerekmektedir.

Bu tür ihaleli işlerde bir yıldan az süreli toplu iş sözleşmesi yapılabileceği, bunun da 6356 sayılı Kanununun 35. maddesinin üçüncü fıkrasına dayanabileceğine dair görüşler ileri sürülmektedir. Söz konusu madde hükmüne göre "Faaliyetleri bir yıldan az süren işlerde uygulanmak üzere yapılan toplu iş sözleşmelerinin süresi bir yıldan az olabilir. İşin bitmeme-

si halinde bu sözleşmeler bir yılın sonuna kadar uygulanır." Ancak, bir yıllık yapılan ihalelerde yetki tespiti ve yetki sürecinin kesilmesi kadar en azından bir iki aylık bir sürenin geçeceği düşünüülürse, süre her daim bir yılın altında kalacaktır. Toplu iş sözleşmesinin bitim süresi de ihale sözleşmesinin süresini geçemeyeceği için, bir yıllık toplu iş sözleşmesi yapmak bu tür ihalelerde mümkün olamayacaktır. Kanun koyucu her ne kadar ihalelerin en az üç yıllık olarak yapılması yönünde irade ortaya koymuşsa da, fiiliyatta bir yıllık ihaleler hala yapılmaktadır.

Yüksek Hakem Kuruluna intikal eden bu tür toplu iş sözleşmelerindeki uyumsuzluklarda, Kurul yetki belgesi tarihini esas alıp toplu iş sözleşmesinin yürürlük başlangıç tarihini belirlemektedir. İhale sözleşmesinin bitim tarihi aynı zamanda toplu iş sözleşmesinin de bitim tarihi olmaktadır.

Uygulamada yaşanan sıkıntılara çözüm bulabilmek amacıyla hazırlanan yönetmelik değişikliği 13 Ekim 2016 tarihinde Resmi Gazete'de<sup>15</sup> yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Yönetmelik değişikliğinde "Ayrıca kamu işveren sendikalarının yetkilendirilmelerine rağmen, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yetki belgesinin verildiği tarih itibarıyla

15- Resmi Gazete, 13 Ekim 2016, Sayı: 29856.

ihale sözleşmesinin bitimine bir yıldan az süre kaldığı gerekçeyle kamu işveren sendikaları tarafından yürütülmeyen ve tüm maddeleri Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan toplu iş sözleşmeleri için de fiyat farkı ödenir" düzenlemesine yer verilmiştir. Böylece mevzuata uygun olarak yapılan yetkilendirmelerde yetki belgesinin verildiği tarih ile ihale sözleşmesinin bitimi arasında bir yıldan az süre kalmışsa, kamu kurumunca fiyat farkı ödeneceği hüküm altına alınmıştır. Burada dikkat edilmesi gereken en önemli husus, alt işverenlerin usulüne uygun yetkilendirme yapma zorunluluğunun devam ettiğidir.

Aynı yönetmelik değişikliğinde yetkilendirme yapılırken 10 günlük süreyi kaçıran alt işverenler için de Yönetmeliğin yayımlandığı tarihe kadar olan kısmı için fiyat farkı ödeneceği hüküm altına alınmıştır. Söz konusu düzelmeye göre "Alt işverenlerce 4. maddenin üçüncü fıkrasında **belirtilen süre içinde yetkilendirme yapılmamasından** dolayı kamu işveren sendikaları tarafından 22/1/2015 tarihinden bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihe kadar reddedilen ve tüm maddeleri Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan veya bağlanacak toplu iş sözleşmeleri için de fiyat farkı ödenir." Burada dik-

kat edilmesi gereken en önemli husus, 10 günlük sürenin halen devam ettiğidir. Yönetmeliğin yayımı tarihine kadar kamu işveren sendikaları yetkilendirmiş ancak, 10 günlük süreye uyulmamışsa yine fiyat farkının ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

### 10.3. Diğer Sorunlar

Alt işveren işçileri için akdedilen toplu iş sözleşmelerinin bitimi ve yeni toplu iş sözleşmesi imzalanana kadar nasıl bir uygulama yapılacağı da en önemli sorunlardan biri olarak ortada durmaktadır. Biten toplu iş sözleşmesi ard etkisi olarak devam edecek midir? Yeni toplu iş sözleşmesinin yürürlük başlangıç tarihi hangi kriterler esas alınarak belirlenecektir. Biten toplu iş sözleşmesinin mali hakları yeni toplu iş sözleşmesinde göz önüne alınacak mı?

ÇSGB tarafından verilen yetki belgesinin tarihi ve ihale süresi esas alınarak toplu iş sözleşmesinin süresi belirlenmektedir. Bakanlık tarafından işyeri düzeyinde yetki belgesi verildiğinden toplu iş sözleşmesi düzeyinin her ihale bazında ayrı ayrı işyeri toplu iş sözleşmesi olduğu anlaşılmaktadır.<sup>16</sup> Dolayısıyla, ihalenin bitimi yeni bir ihale ve yeni bir süreç başlatılmaktadır. Alt işverenler bazen değişmekte bazen de aynı kalmaktadır. Fakat ihale yeni-

16- Başbuğ, İş Mevzuatının Alt İşveren Uygulamasının Ortaya Çıkardığı Sorunlara Çözüm Üretmekteki Yetersizliği, 19.

lendiğinden yeni ihale için tekrar yetki prosedürü başlatılması gerekmektedir. Kanımızca bu tür toplu iş sözleşmelerinde 6356 sayılı Kanunun 36. maddesinin ikinci fıkrasının uygulama alanı bulamayacaktır. Bu durumu yeni bir toplu iş sözleşmesi olarak değerlendirmek gerekecektir. Ancak, bu konu henüz çok yeni olduğundan, önümüzdeki süreçte farklı yaklaşımların da ileri sürülebileceğini kabul etmek gerekir. Yine de mevcut uygulamada biten toplu iş sözleşmelerinden sonra çıkarılan ihalelerde toplu iş sözleşmesi ile sağlanan mali hakların dikkate alınmadığı da bilinmektedir.

### **11. Kamudaki Alt İşveren İşçileri İçin Nasıl Bir Yol Haritası Çizilmeli?**

Alt işveren işçilerinin en önemli beklentileri kadro, ücretlerin iyileştirilmesi, sendikal haklar ve kıdem tazminatıdır.<sup>17</sup> Kıdem tazminatı konusu 4857 sayılı İş Kanununun 112. Maddesi ile çözümlendi. Sendikal haklar konusunda çeşitli sıkıntılar olsa da örgütlenme devam etmektedir. Kadro konusu ise hala belirsizliğini korumaktadır.

Kamuda alt işveren işçileri olarak çalışmakta olan yaklaşık 720 bin işçinin akıbetinin ne olacağı konusu neredeyse her gün bir habere konu olmaktadır. Rakamın

büyüklüğü özellikle eş ve çocuklar da dahil edildiği zaman daha dikkat çeker bir hale gelmektedir. Öte yandan, sadece 6552 sayılı Kanunun çıktığı tarih dahi dikkate alınsa, iki yılın üzerinde bir zaman geçmiş durumda. Beklentinin her gün yükseldiği bu tür konularda nihai çözümün bir an önce bulunması gerekir. Şüphesiz bulunacak olan çözümün en iyiye yakın olması tercih edilen bir durum olsa da, bu kadar sürüncemede kalması da pozitif bir algı oluşturmamaktadır. Burada ortaya çıkan ve birbirinden bağımsız birçok sorun bulunmaktadır. Öncelikle, ülke gündeminin bu kadar hızlı değişmesi, bu tür ekonomik konulara hiç sıra gelmemesine neden olmaktadır. İkincisi, ekonomik göstergelerin pek de iyi olmadığı bir ortamda bu kadar büyük bir kitlenin sebep olabileceği mali yükten dolayı kamuya nasıl entegre edileceği ciddi bir sorun olarak ortada durmaktadır. Üçüncüsü ise, şu anda işçi olarak çalışan bu kişilerin statülerinin değişmesi, bu zeminde örgütlenmiş olan sendikaları ciddi bir biçimde etkileyecektir. Dolayısıyla, bulunacak olan çözümün herkesi mutlu etmesi mümkün gözükmemektedir.

### **11.1. Tüm Alt İşveren İşçilerinin Özel Sözleşmeli Personel Olarak İstihdam Edilmesi** Özel Sözleşmeli Personel (ÖSP)

<sup>17-</sup> Kaya, Gazanfer, **Kamudaki Taşeron İşçiler Üzerine Bir Alan Araştırması: Adıyaman Örneği**, *Güz-2015 Cilt:14 Sayı:55 (257-267) www.esosder.org* Autumn-2015 Volume:14 Issue:55. (Erişim: 20.12.2016)

konusu basına da yansıdığı için üzerinde fazlaca durulmayacaktır. Bu model mevcut 4/C pozisyonun bir benzeri ancak, 4/C'den farklı olarak temel ücrette eğitim baz alınarak bir kademe yapılmamıştır. Herkes almakta olduğu ücretle güvenlik taraması yapıldıktan sonra üçer yıllık sözleşmelerle 657 sayılı Kanununun 4/E kadrosuna geçirilmekte ve ancak, memur sendikalarına üye olabilmektedirler. Memurların alacağı zamları alacak, muhtemelen aile ve çocuk yardımından da yararlanabileceklerdir. İşçi sendikalarına üye olamayacakları için, işçi sendikalarının büyük bir kısmı ciddi üye kaybına uğrayacaklardır. İşçilerin toplu sözleşme hakkı olmayacağı gibi, yan ödeme kalemleri de söz konusu olmayacaktır. Memur sendikaları için yaklaşık 500 binlik<sup>18</sup> bir üye potansiyeli ortaya çıkacaktır. İşçiler için toplu sözleşme ve yan ödemeler olmasa da kamuda bir istihdam modeli olduğu için ÖSP moral olarak da birçok çalışan tarafından kabul edilecektir. Özellikle taşrada kamu güvenesi olması ve taşeronun aradan çıkmış olması çalışanı daha da rahatlatacaktır. Kamu hazinesine ek bir maliyet gelmeyeceği için Kamu tarafından en sıcak bakılan çözüm olarak gözükmektedir.

## 11.2. Asıl İş Yardımcı İş Ayrımının Yapılması

Özel sözleşmeli personel kavramı ortaya atılmadan önce konuşulan konuların başında, kamuda alt işveren işçisi olarak çalışanların asıl işi yapanlar ve yardımcı işte çalışanlar olarak tasnif edilmesi gerektiği idi. Ancak, çok uzun süren çalışmalara rağmen bu konu her kurumun yaptığı işlerin ehemmiyeti ve kendine has politikaları yüzünden sonuçlandırılmadı. Bir başka ifade ile kamuda hangi işlerin asıl hangi işlerin yardımcı iş olduğu net olarak ortaya konulamamıştır. Şayet bu yapılabilmiş olsaydı, asıl işi yapanlar kamunun daimî işçisi olacak, yardımcı işlerde çalışanlar ise yine alt işveren işçisi olarak çalışmaya devam edeceklerdi. Hukuka uygun olan bu ayırım işçiler arasında sıkıntılara neden olabilecek ve işçi sendikalarını ciddi anlamda zora sokacaktı. Bir işyerinde bir kısım işçinin bir gün sonra ücretinin ciddi anlamda arttığı diğer bir kısmının ise aynı kaldığı bir ortamda iş barışı ciddi anlamda yara alacaktı. Ancak, tüm bu olumsuzluklara rağmen, kamuda hangi işin asıl hangi işin yardımcı iş olduğunun belirlenmemesi ise üzerinde ciddi ciddi düşünülmesi gereken bir konu olarak ortada durmaktadır. Alt işveren işçilerinin kadroya alınması işi olmasa dahi her kamu kurumunun yük-

18- Buradaki rakam farklılığı, özel sözleşmeli personel alımlarında, emeklilerin dahil edilmeyeceği ve özellikle güvenlik soruşturması da yapılabacağından mevcudun altına düşeceği varsayılarak tahmini olarak belirlenmiştir.

leniciye verdiği işleri tasnif etmesi gerekir. Bu çözüm yolunun da rafa kalktığını söylemek mümkün.

### **11.3. Mevcut Durumun Muhafaza Edilmesi**

Bir başka çözüm yolu, bugünkü mevcut durumun korunmasıdır. Buna göre, alt işverenler Kamunda düzenlenen usule uygun olarak Kamu İşveren Sendikasını yetkilendirecek ve toplu iş sözleşmesi yetkili işçi sendikası ile yetkilendirilmiş kamu işveren sendikası arasında yürütülecektir. Anlaşma olamaması halinde ise uyuşmazlık Yüksek Hakem Kurulunca çözülecektir. Ancak bu sistem bugün itibari ile bütün yükünü Yüksek Hakem Kurulu üzerine yığmış ve Kurul asli görevi dışında seri halde alt işveren işçileri için toplu iş sözleşmesi bağtılar hale gelmiştir. Bu da kurulun bir görevi olsa dahi, bu şekliyle yığılmalara sebebiyet verilmekte ve şikayetlerin artmasına neden olmaktadır.

### **11.4. Tüm Alt İşveren İşçilerinin İşçi Olarak Kamuya Alınması**

Hem işçiler tarafından hem de işçi sendikaları tarafından tercih edilecek alternatif çözüm yollarından biri de, tüm alt işveren işçilerinin hangi işi yaptıklarına bakılmaksızın işçi kadrosuna alınmasıdır. İşçiler arasında bir

ayırım yapılmayacağından dolayı en adil çözüm yolu olarak gözükmektedir. Ancak, kadrolu işçilerin çalışması ve verimliliği gibi konular bugün için bütün işçilerin kadroya alınması önündeki en büyük engellerden birini oluşturmaktadır. Bunu sadece işçinin sırtına da yüklememek gerekir. İşçiyi çalıştıramayan işveren, her ne olursa olsun işçiye sahip çıkarım deyip çürük elmaları dahi göğüsleyen sendikacılar ve olayı araştırmadan kendisini arayan her işçiye sahip çıkan siyasetçinin de bunda ciddi vebali bulunmaktadır. Ülke olarak herkes işini en iyi şekilde yapabilse, sorunların çok büyük bir kısmı çözülmüş olacaktır. Mustafa Kemal Atatürk'ün dediği gibi "En vatanperver insan işini en iyi yapan kişidir."

Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası (KAMU-İŞ) tarafından organize edilen ve alt işveren işçilerinin sorunlarının konuşulduğu 2010 yılındaki seminerde dile getirilen konulardan biri de, verimlilik konusu olmuştur. Söz konusu seminerde üst düzey yöneticilerden biri "... Şimdi kamu idareleri niye hizmet alımı ihalesi yapıyor, bunun gerekçesine bakmamız lazım. Bir defa verimlilik. Niye şimdi kamu idarelerinin kadrolu işçileri verimli çalışmıyor ama alt işveren işçileri daha verimli çalışıyor? Yani bundan dolayı biliyorsunuz ki, verimli çalışma için kadrolu



işçi almayacağız, alt işveren işçisi çalıştıracacağız. Ben yaklaşık 10 yıl Sayıştay'da çalıştım, memur kadrosundaki yardımcı hizmetli çaycının çay getirmesi ile firmanın çaycısının çay getirmesi arasında çok fark var. O yüzden şu anda kamuda hizmetlerin ihale yoluyla yaptırılması hem verimlilik artışına neden oluyor hem de maliyetleri düşürüyor. Tabi olaya işçiler açısından baktığımızda çok farklı şeyler söylenebilir"<sup>19</sup> şeklinde görüşlerini dile getirmiştir.

Tüm işçilerin kadroya alınması konusu hem verimlilik hem de maliyet açısından bugün için uzak bir ihtimal olarak gözükmektedir. Ancak, tüm kamu idarelerinin ihtiyaçlarını net olarak belirlemesi ve memur eliyle görülecek işlerin memurlar eliyle, geri kalan işlerin ise işçiler eliyle gördürülmesi ve buna göre gerekli fizibilite çalışmalarının yapılması gerekir.

### 11.5. Çözüm Önerimiz

Hiç şüphesiz bu konuda ileriye sürülecek her çözümün eleştirilebilecek birçok yanı bulunacaktır. Ancak, sorun hem çok büyüktür hem de bekledikçe sıkıntılara sebep olacak düzeyde olduğu için bu konuda iyi niyetle öne sürülecek her türlü çözümü tartışmak gerekir. Öncelikle alt işveren işçilerini

kendi aralarına kabaca ikiye ayırmak gerekir. Daha doğru bir ifade ile güvenlik görevlilerini bu grubun içinden çıkarıp değerlendirmeyi öyle yapmak gerekir. İkinci adımda ise kurumlar bazında bir değerlendirme yapmak gerekir.

5188 sayılı Kanuna göre çalışmakta olan kamudaki özel güvenlik görevlileri kendi isimleriyle 657 sayılı Kanunun 4. maddesinin E fıkrasında kadroya almalı ve özlük haklarını da buna göre düzenlemek gerekir. Yahut da bunların tümünü memur veya 4/B kadrosuna alıp çakılı pozisyonda çalıştırmak gerekir. Özet olarak, özel güvenlik görevlilerini diğer alt işveren işçilerinden ayırarak 657 sayılı Kanunun 4. maddesi içinde memur, sözleşmeli veya yeni bir kadro türü ihdas ederek istihdam etmek yerinde bir uygulama olacaktır. Hangi yolun tercih edileceğini ise, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı ortaklaşa karar verip uygulayabileceklerdir. Bu çalışma yapılırken özel güvenlik görevlilerinin hangi kamu kurumunda çalıştıklarının bir önemi olmayacaktır. Tüm kamu kurumları bu işlemin kapsamına alınacaktır.

Özel güvenlik görevlileri için bu tercih yapıldıktan sonra, kalan alt işveren işçileri için İdareler esas alınarak işlem yapılmalıdır. KİT'lerde çalışan tüm alt işveren işçileri daimî işçi kadrosuna alın-

19- **Kamu İşyerlerinde Alt İşveren Uygulamasının Doğurduğu Sorunlar ve Çözüm Arayışları**, KAMU-İŞ Yayını, 2010, Ankara, 189.

malıdır. KİT'lerde çalışan alt işveren işçisi sayıca az olduğu için, bu işlemin maliyeti de düşük olacaktır.

Bu iki işlem yapıldıktan sonra genel bütçeli kuruluşlarda çalışan alt işveren işçileri ise 657 sayılı kanununun 4/C kısmına aktarılmalılardır. Böylece hem eğitim esas alınarak bir ayırım yapılmış olur hem emekliliğe kadar iş güvencesi sağlanmış olur.

İşin en zor kısmı ise Belediyelerde çalışan alt işveren işçilerinin sisteme nasıl entegre edileceğidir. Son yıllarda üç ayrı torba kanunla belediyelerde çalışan norm kadro fazlası işçiler diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakledildiler. Bu nakledilme işlemleri sonrası yaşanan sıkıntılar da henüz çözülmüş değil. Yüzbinlerce işçinin tekrar belediyelerin kadrolarına daimî işçi olarak aktarılması yeniden aynı sıkıntıların ortaya çıkmasına sebebiyet verebilir. Belediyelerin kuracakları şirketler bünyesinde işçi olarak çalışmalarını birinci yol olarak görünürken, ikinci yol ise bu kişilerin de 4/C statüsüne aktarılmasıdır.

Tüm bu çözüm yollarını, hem işçiler açısından hem de işçi sendikaları açısından farklı değerlendirmek gerekir. İşçilerin öncelikle kadroyu önemsedikleri, özellikle devlette güvenceli bir işin birçok faktörün önüne geçtiğini söylemek yerinde bir tespit olacaktır.

Tabi ki, işçiler de kadroya geçerken en iyi mali haklarla geçmek isteyeceklerdir. Ancak, bir tercih yapmaları gerekirse öncelikle kadroyu tercih edeceklerdir. Hatta yapılan bir alan araştırmasında, taşeron firmanın asıl elemanı olmak dahi hedef olarak ortaya konabilmektedir. Bu şekilde çalışan kadın işçi yaşadığı durumu şu şekilde anlatmaktadır: "Ben jokerim. Her işi yapıyorum. Raporlu olanların yerine çalışıyorum. Biri rapor alsa da çalışsam diye dua ediyorum. En az 10 gün en uzun 4 ay çalıştım. Her görevde çalıştım. Bir tek diyaliz kaldı. Ne isterlerse hemen yaparım. 2,5 senedir böyle çalışıyorum. Nabza göre şerbet veriyorum. 'Sen çok iyisin seni kesin taşeron kadrosuna alacağız' dediler. Tam 3 kişi benden sonra kadroya girdi. Benim için emeklilik de hayal. Herkes kadroya geçelim istiyor ben gerçek bir taşeron işçisi olmak istiyorum." (Ünye, temizlik elemanı, 43 yaşında) Bütün dezavantajlarına rağmen, düzenli gelir ve sosyal güvence kadınların taşeron çalışmaya devam etmelerinin, daha doğru bir ifadeyle bu ağır koşullara katlanmalarının en temel iki nedeni olarak görülmektedir.<sup>20</sup>

İşçi sendikaları için durum çok daha zor gözükmektedir. Bugü-

20- Ulukan, Nihan Cigerci, Yılmaz, Demet Özmen, Kamu Sağlık Sektöründe Çalışan Taşeron Kadın İşçiler: Samsun ve Ordu İli Örneği, **Çalışma ve Toplum**, 2016/1, 87-112.

ne kadar yaklaşık 350<sup>21</sup> bin işçi üye yapılmış durumda. Sendikalaşma ve üyelik de halen devam etmektedir. Üyelik aidatlarının alınmasında sorunlar yaşansa da, sendikalı işçi sayısı da her geçen gün artmaktadır. Nitekim, bu durum yayınlanan sendikalı işçi sayısına da yansımaktadır. Ocak 2013 yılında yayımlanan istatistiklere göre 10,881,618 sigortalı işçinin 1,001,671'i sendikalı ve sendikalaşma oranı da %9,21 olarak gerçekleşmiştir. Temmuz 2016 tarihinde ise 13,038,351 sigortalı işçinin 1,499,870'i sendikalı ve sendikalaşma oranı da %11,50 olarak gerçekleşmiştir.<sup>22</sup> Dolayısıyla, sendikaların örgütlenebildiği yeni bir alan ortaya çıkmış durumda. Bu işçilere, işçi kadrosu dışında bir statünün verilmesi hem mevcut üyelerin kaybı hem de yeni üye kaydetme imkanını ortadan kaldıracaktır.

Alt işveren işçileri için bir çözüm aranırken kamuda bir mali yılda 6 (altı) aydan az süreyle geçici işçi pozisyonlarında çalıştırılan işçiler için de bir çözüm yolu bulunmalıdır. Alt işveren işçileri için böyle bir çalışma yapılırken geçici işçilerin dışarda bırakılması hakkaniyete de uymayacaktır.

21- Bu rakam işçi sendikalarının yapmış oldukları olumlu ve olumsuz yetkilendirme dosyaları esas alınarak tahmini olarak belirlenmiştir.

22- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı verileri esas alınmıştır. <http://www.csgb.gov.tr/home/contents/istatistikler/iscisendikauyesayilari/> Erişim (21.12.2016)

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 8. maddesinin üçüncü fıkrasına uygun olarak Kamu İşveren Sendikalarından birini yetkilendirecek olan alt işverenin; 4/1/2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62.maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca ihale edilen işlerde iş almış olması, ihale konusu işçi ve işyeri /işyerlerinin aynı ihale sözleşmesi kapsamında olması, aynı alt işverene ait birden çok ihale sözleşmesinin her biri için ayrı yetkilendirme yapılması, ihale konusu işin 22/5/2003 tarih ve 4857 sayılı İş Kanununun 2. maddesinde tanımlanan asıl işveren- alt işveren ilişkisi çerçevesinde olması ve ihale konusu işte alt işverenin çalıştırdığı işçilerin münhasıran 4734 sayılı Kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarına ait işyerlerinde çalıştırılıyor olması gerekmektedir. Bu şartlar sağlandıktan sonra alt işveren hangi kamu kurumunda iş almışsa buna göre TÜHİS veya KAMU – İŞ sendikalarından birini yetkilendirmesi gerekmektedir.

ÇSGB tarafından gönderilen yetki belgesi alındıktan sonra on gün içinde kamu işveren sendikalarından birini yetkilendirmesi zorunludur. Bu on günlük süre içinde yetkilendirme belgesinin ve ek belgelerinin kamu işveren sendikalarının kayıtlarına girmesi gerekmektedir.

ÇSGB tarafından alt işverene gönderilen yetki belgesinin çıktığı tarih ile ihale süresinin bitimine bir yıldan az süre kalmışsa, kamu işveren sendikalarınca toplu iş sözleşmesi yürütülmeyecek ve sonuçlandırılmayacaktır. Ancak, son yapılan yönetmelik değişikliği ile uygulamada yaşanan sorunlar çözülmüş bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin kararında da belirtildiği üzere, alt işverenler dilerlerse yetkili işçi sendikaları ile toplu iş sözleşmesi sürecini devam ettirebileceklerdir.

Toplu iş sözleşmesinin yürütülmesine ilişkin işveren tarafına ait giderler alt işverence karşılanacağı için, Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerinin bu duruma özen göstermeleri gerekmektedir.

Alt işverenler yetkilendirme yaparken; şirketi temsile haiz kişi veya kişilerce imzalanmış, ıslak kaşeli, kamu işveren sendikası muhatap alınarak yazılmış bir üst yazı hazırlamaları gerekmektedir. Ek 1'de yer alan yetkilendirme belgesi yetkili kişilerce doldurularak imzalanmalı ve ıslak kaşe basılmalıdır. Ek 1 yetkilendirme belgesi ÇSGB tarafından alt işverene gönderilen yetki belgesi esas alınarak doldurulmalıdır. İhale sözleşmesi ve alt işverenlik sözleşmesinin onaylı bir örneği olmalıdır. İhale sözleşmesinin her sayfasına ıslak kaşe basılmalıdır. Yetkilendirme kapsamında yapılacak toplu iş

sözleşmesi kapsamında bulunan işçilere ait iş sözleşmesinin onaylı birer örneği, (Aynı hükümleri ihtiva eden iş sözleşmelerinden bir örnek yeterlidir) olmalıdır. Yetkilendirme kapsamında yapılacak toplu iş sözleşmesi kapsamında bulunan işçilerin unvan, ücret ve sosyal ödemelerini gösterir tablo (Bu tabloda aynı unvan, ücret ve sosyal haklara sahip olan işçiler toplamı bir arada gösterilebilir) bulunmalıdır. Yetki veren kişi/kişilerin yetkili olduğuna dair kanıtlayıcı belgeler bulunmalıdır. (İmza sirküleri, karar defterinde yetki verilen kişi ile yetkilendirmeye imza atan kişi aynı olmalıdır.) ÇSGB tarafından alt işverene gönderilen ve alt işverence tebliğ alınan tarihin de belirtildiği yetki belgesinin yetkilendirme ekinde bulunması gerekir. Alt işveren yetkilendirme yaptıktan sonra aynı süre içinde yetkili işçi sendikasını da bilgilendirilmelidir. Yetkilendirme yapıldıktan sonraki tüm süreç yetkilendirilmiş Kamu İşveren Sendikası ile yetkili işçi sendikası arasında yürütüleceğinden, işçi sendikasının bu yetkilendirme işleminden haberdar olması, sonraki süreçlerin sıkıntısız bir şekilde yürütülmesine imkân verecektir.

Yeni bir düzenleme olan yetkilendirme ile toplu iş sözleşmesinin imzalanması sürecinde hem alt işverenlerin hem de alt işveren-

lerin çalıştırdığı işçilerin mağdur olmamaları için yetkilendirmede sürelerle uyulmalı ve yetkilendirme belgelerinin yetkili kişilerce usulüne uygun ve eksiksiz doldurularak, zamanında kamu işveren sendikalarına gönderilmesi gerekmektedir.

Toplu iş sözleşmesinin süresinin belirlenmesi, bir yıldan kısa süreli toplu iş sözleşmelerinin yapılması, toplu iş sözleşmesinin ard etkisinin bu durumlarda da devam edip etmeyeceği ve buna bağlı birçok konu hala tartışılmaya devam edilmektedir. Konu-

nun çözümü konusunda tüm yük Yargı ve Yüksek Hakem Kuruluna bırakılmış durumdadır. Ancak, bu konulara yapılacak yasal düzenlemeler ile çözüm bulmak daha rasyonel bir yol olacaktır.

Alt işveren işçilerini ilgilendiren toplu iş sözleşmeleri hem Kamu İşveren Sendikalarına hem de Yüksek Hakem Kuruluna ciddi bir iş yükü getirmiştir. Bulunacak olan çözüm tüm tarafları memnun etmeyecektir. Ancak, böyle dahi olsa çözümün bir an önce bulunması ve bu belirsizliğin ortadan kaldırılması gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

- Başbuğ, A. (2016). İş Mevzuatının Alt İşveren Uygulamasının Ortaya Çıkardığı Sorunlara Çözüm Üretmekteki Yetersizliği. **İş ve Hayat Dergisi**, Yıl 2, Sayı 3,
- Başbuğ, Aydın, Alt İşveren İle Toplu İş Sözleşmesi Yapılması ve 6552 Sayılı Kanunla Getirilen Üçlü Toplu İş İlişkisi Sistemi. **İş ve Hayat Dergisi**, Yıl 2, Sayı 3, Şubat 2016.
- Berkem, M. (2008). Demokrasinin Yetersizliği Sendikal Hareketin Önündeki En Büyük Engeldir. **Sendikal Kriz Yaklaşımları**. Ankara: Epos Yayınları.
- Ercan, F. (1994). Post- Fordizmin Arka Bahçesi, Krizin Sevimsiz Çocuğu, Taşeronlaşma. **Disk Araştırma Enstitüsü Aylık Bülteni**, 15.
- Kaya, Gazanfer, Kamudaki Taşeron İşçiler Üzerine Bir Alan Araştırması: Adıyaman Örneği, Güz-2015 Cilt:14 Sayı:55 (257-267) www.esosder.org Autumn-2015 Volume:14 Issue:55.
- Kutal, M. (2005). Türk Sendikacılığını Çevreleyen Olumsuz Koşullar, Özellikler Ve Yeni Bir Yapılanma İhtiyacı. **Çalışma ve Toplum Dergisi**, 2.
- Önsal, Naci. Prof. Dr. Seza Reisoğlu İle Söyleşi, **Karatahta İş Yazıları Dergisi**, Aralık 2015, Sayı 3.
- Şenkal, A. (1999). **Sendikasıız endüstri ilişkileri**. Ankara: Kamu – İş Yayını.
- Vries, M. (2007). **Liderliğin Gizemi**. (Çev. Zülfü Dicleli). İstanbul: MESS Yayını.
- Yıldız, Gaye Burcu, Kamu İşveren Sendikalarının Alt İşverenlerce Yetkilendirilmesine İlişkin Yasal Düzenlemenin Değerlendirilmesi, **SİCİL İş Hukuku Dergisi**, Yıl 2015, Sayı 34.
- KAMU-İŞ, (2010), **Kamu İşyerlerinde Alt İşveren Uygulamasının Doğurduğu Sorunlar ve Çözüm Arayışları**, KAMU-İŞ Yayını.
- Petrol-İş. (2012). **Küresel Kapitalizm ve Sendikal Hareket**. İstanbul: Petrol-İş Yayını.
- İstanbul Ticaret Odası. (2004). **Yeni iş yasaı semineri**. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayını.
- www.aksam.com.tr
- www.tuhis.org.tr
- www.tezkoopis.org.tr