

BELEDİYELERDE TAŞERONLAŞMA UYGULAMALARININ ÇALIŞANLAR ÜZERİNDEKİ ETKİLERİNE İLİŞKİN BİR RİSK ANALİZİ

Şenay Gökbayrak

*AÜ, Siyasal Bilgiler Fakültesi,
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü Araştırma Görevlisi.*

Giriş:

Günümüzde başta çalışma yaşamı olmak üzere, toplumsal alanın bütününde küreselleşme dalgasının getirdiği önemli değişimler yaşanmaktadır. Belediyeler düzleminde ortaya çıkan özelleştirme ve esnek istihdam biçimlerinin bir uzantısı olan taşeronlaşma uygulamaları bu değişim en çarpıcı ve yaygın örneğini oluşturmaktadır. Belediyelerdeki özelleştirme uygulamalarının ivme kazandığı yıllarda uygulanan ekonomik ve sosyal politikaların özellikleri göz önüne alındığında bu çok daha açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Bu doğrultuda yerel yönetim yapılanması ve hizmet anlayışında ciddi değişimlerin yaşandığı gözlenmektedir. Bu değişimlerin başında, yerel yönetimlerin hizmet sunumunda artan oranda rekabetçi teklif yöntemi ile özel sektörden yararlanılması ve bu çerçevede yerel yönetimlerin doğrudan hizmet sunan birimler olmaktan çok, hizmet sunumuna yetki veren ve hizmetleri denetleyen birimler haline gelmeleri, hizmetlerin fiyatlarının piyasa koşullarına göre belirlenmesi bir başka deyişle hizmetten yararlanma ile bedelini ödeme arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi, vatandaş odaklı hizmet anlayışından, müşteri memnuniyetine dönük hizmet anlayışına geçiş, yerel yönetimlerin yapılanmalarında özel sektör benzeri bir yönetim anlayışının ortaya çıkarılmaya çalışılması, bu çerçevede söz konusu hizmetlerde çalışanlara daha esnek istihdam sözleşmeleri, ücret ve çalışma koşulları sunulması gelmektedir. Bu değişimin etkileri, taşeronlaşma örneğinde kendini en fazla ve doğrudan belediyelerdeki çalışma ilişkileri üzerinde göstermekte, bu bağlamda çalışma koşulları açısından hem belediye işçileri hem de belediye adına hizmet sunumu ile yükümlü olan taşeron firma işçileri bir risk grubu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktadan

hareketle çalışmamızda, belediyelerde yaygın bir istihdam biçimi olan taşeronlaşma uygulamaları ve ortaya çıkardığı öncelikli risk alanları genel bir bakış açısıyla incelenmeye çalışılarak, bu konuya ilişkin sosyal politika önerileri sunulacaktır.

1. Bir Özelleştirme ve Esnek İstihdam Biçimi Olarak Taşeronlaşma:

Taşeronluğa ilişkin literatürü incelediğimizde, söz konusu üretim ve istihdam biçimine yönelik olarak ortak bir tanımlama olmadığı görülmektedir. Taşeronlaşmanın nedenleri ve biçimleri üzerine yapılan araştırmalar kesin kriterler taşımaktan çok, ampirik genellemeler seti olarak, sistematik analizlerden uzak bir biçimde karşımıza çıkmaktadır (Goe,1991). Taşeronluğa ilişkin teorik ve ampirik araştırmaların çoğu, sanayi sektöründe, endüstriyel taşeronluk uygulamalarına yöneliktir. Bu eğilimin arkasındaki temel neden, sanayiden sayılan işlerde- otomotiv, elektronik eşya yapımı vb. üretim sürecinin çok küçük parçalara bölünebilmesi ve dolayısıyla da taşeron üretim biçiminin çok kolay yürütülebilmesidir. Taşeronluğa ilişkin literatürde ortak bir tanım olmamakla beraber, söz konusu tanımlar incelendiğinde bunların sanayi taşeronluğunu esas almaları, taşeronların ana firmanın belirlediği koşullarda üretim yapmaları ve söz konusu taşeron firmaların yasal olarak bağımsız olması gibi ortak unsurların olduğu görülmektedir (Şen,1996:24).

Bizim sorunsalımız açısından ise taşeronluk hizmet taşeronluğu olarak karşımıza çıkmaktadır. Hizmet taşeronluğunu ise genel olarak şu şekilde tanımlamak mümkündür: Hizmetler sektörü içinde sayılan bir işte, işin bir bölümünün ana firma tarafından kendi sorumluluğunda olan daha küçük bir firmaya ya da bu firma aracılığıyla daha küçük bir firmaya yaptırılmasıdır(Gökbayrak,2003). Taşeronluğa ilişkin yapılan çalışmalar, daha öncede değindiğimiz gibi taşeronluğun nedenlerine ilişkin kesin kriterler taşımamakla beraber genel olarak beş geniş kategoriye ayrılabilir. Bunlar maliyet-etkinlik faktörleri, finansal olmayan faktörler, ürüne olan talebin karakteristik özellikleri, hizmete ilişkin faktörler ve düzenleyici kurallardan kaçınma – esnekliktir (Goe,1991:119).

- *Maliyet-Etkinliğe İlişkin Faktörler*: Firmaların üretim sürecinde, taşeron kullanmasının temel nedeni, üretim maliyetlerine ilişkin olarak ortaya çıkmaktadır. Firma, söz konusu üretim bölümünü, dışarıda piyasa

şartlarına göre yaptırdığı durum ile kendi yaptığı vakit ortaya çıkan maliyetleri karşılayacak ve üretim ya da hizmeti dışarıda yaptırmanın daha düşük maliyetle sonuçlanması durumunda, rasyonel üretim anlamında taşeronlaşmayı seçecektir

- *Finansal Olmayan Faktörler*: Teknik bilgi ve özel yeterlilik isteyen hizmetlerde firma, kendi içinde bu gereksinimleri karşılayacak yeterliliğe sahip değilse, etkinlik ve kalitenin sağlanması açısından, bu konuda uzmanlaşmış başka bir firma ile çalışmak isteyecektir. Bu açıdan ana firmanın söz konusu üretim ya da hizmet bölümünü başka bir firmaya aktarması taşeronluğun bir diğer nedenini oluşturmaktadır.

- *Ürüne Olan Talebin Özellikleri*: Firmaların ürünlerine olan talebin özelliklerine göre taşeronlaşmaya gitmeleri oldukça sık karşılaşılan bir durumdur. Özellikle talebin belirsiz, geçici dalgalanmaların olduğu dönemlerde taşeronlaşmaya gidilmesi firma açısından daha avantajlı olarak değerlendirilmektedir.

- *Hizmetin Niteliğine İlişkin Nedenler*: Firma uzmanlık gerektiren işlerde, bu gereksinimi kendi iç yapısında karşılayamadığı durumlarda taşeronlaşmaya gitmeyi tercih etmektedir. Buna ilişkin olarak yapılan araştırmalarda, firmalar için stratejik öneme sahip ve firmanın kendi uzmanlık alanına giren işlerde daha az oranda taşeronla çalışmayı tercih ettiği ortaya çıkmıştır. Başka bir deyişle, taşeron firmalara verilen işlerin daha çok, firma için stratejik öneme sahip olmayan bina bakımı, temizlik gibi genel bilgi isteyen işler olduğu gözlenmektedir.

- *Enformelleşmeye İlişkin Nedenler*: Taşeron çalışmaya ilişkin temel güdüleyicilerden birisi de devletin düzenleyici rolü çerçevesinde oluşturduğu muhasebe, vergi ve çalışan işçilere ilişkin olarak sigorta vb. düzenlemelerden kaçınma isteğidir. Bu açıdan taşeronluk enformelleşme yönünde firmalar tarafından etkin bir araç olarak kullanılabilir.

- *Özelleştirmeye İlişkin Nedenler*: Taşeronluk özellikle hizmetler sektörü içinde kamunun yerini küçültme ve bu bağlamda kamusal nitelikteki mal ve hizmetlerin üretiminde özel sektörün rolünü artırma anlamında gündeme gelen özelleştirme düşüncesi içinde etkin bir araç olarak kullanılmaktadır.

Belediye hizmetlerinin sunumunda ortaya çıkan ve gittikçe hız kazanan taşeronlaşma uygulamaları incelendiğinde, taşeronlaşmanın kentsel hizmetlerin sunum ve üretiminde kamunun yerini azaltma bir

başka deyişle geniş anlamda özelleştirme¹ amaçlı, bununla bağlantılı olarak da hızla yaygınlaşan esnek istihdam biçimlerinin bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu uygulamalar etkilerini öncelikle ve doğrudan belediyelerdeki çalışma ilişkileri üzerinde göstermektedir. Bu etki, 2003 yılında yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Yasası'nda da taşeronlaşmaya ilişkin düzenlemenin daha ayrıntılı bir hale getirilmesinde de kendini göstermiştir.

Genel olarak, İş Hukuku alanında taşeronluğa ilişkin düzenlemelerde kamu-özel ayrımı yapılmamakta, kamusal nitelikteki hizmetlerin sunumunun özel sektöre devredildiği sözleşme/ihalelere ilişkin olarak ayrı bir düzenleme bulunmamaktadır. 1475 sayılı eski İş Yasası'nın birinci maddesinin beşinci fıkrasında taşeron işçiliğe ilişkin düzenleme, "Bir işverenin belirli bir işin bir bölümünde veya eklentilerinde iş alan ve işçilerini münhasıran o işyerinde ve eklentilerinde çalıştıran diğer bir işveren, kendi işçilerine karşı o işyeri ile ilgili ve bu kanundan veya hizmet akdinden doğan yükümlülüklerinden asıl işverenle birlikte sorumludur." diyerek, taşeronlaşmayı oldukça dar ve belirsizlik taşıyan , bu nedenle de uygulamada sorunların ortaya çıktığı bir şekilde düzenlemekteydi.

2003 tarihli 4857 sayılı Yeni İş Yasası'nın tanımların yer aldığı ikinci maddesinde, taşeronlaşma, şu şekilde tanımlanmaktadır:

"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

¹ Dar anlamda özelleştirme, mülkiyeti kamuya ait işletmelerin satışı olarak tanımlanmaktadır. Buna karşın, belediyeler düzleminde ortaya çıkan özelleştirme uygulamaları, kamu hizmetlerinin özel sektöre devri, kamusal hizmet sunumunda kamu-özel sektör ortaklığının genişletilmesi gibi çok daha geniş anlam taşıyan yöntemler ile karşımıza çıkmaktadır(Martin,2000).

teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler dışında asıl iş bölünerek alt işverenlere verilemez”.

Bu düzenleme ile, Yeni İş Yasası, bizim yaygın deyimiiyle taşeronlaşma dediğimiz, hukuk dilinde ise alt-işverenlik uygulamasını, işletmenin ve işin gereği ile teknolojik gelişmeler karşısında uzmanlık gerektiren işlerle sınırlamış; eskiden olduğu gibi asıl işvereni alt işverenin işçilerine ilişkin yükümlülüklerinde birlikte sorumluluk esasını benimsemiştir. Yeni bir düzenleme ile hukuki açıdan tartışmalı ve uygulamada sıkça karşılaşılan asıl işverenin işçilerini alt işverenin işçileri olarak göstererek ya da herhangi bir işçisi ile alt-işverenlik işçisi kurarak işçilerine ilişkin hukuki sorumluluklarından kaçınmak isteyen işverenlerin bu uygulamalarının önüne geçilmek istendiği görülmektedir.

Söz konusu yeni düzenleme, eskisine oranla çok daha geniş bir düzenlemekle olmakla birlikte, özellikle alt-işverenlik ilişkisinin, işletmenin ve işin gereği gibi oldukça belirsiz bir kriter etrafında tanımlanması uygulamada sorun yaratacak bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir yandan, taşeronlaşmayı uygulamada kötüye kullanımı önlemek amacıyla sınırlandırmaya giden bir düzenlemenin, diğer yandan işletme ve işin gereği gibi çok farklı algılamalara yol açacak bir kriter ile düzenleyip tam tersi yönde taşeron uygulamaların alanını azından genişleme potansiyelini ortaya koyduğu görülmektedir.

Taşeronlaşmaya ilişkin bütüncül yasal düzenlemelerin yapılabilmesi için her şeyden önce söz konusu istihdam biçiminin çalışma ilişkileri açısından ortaya çıkardığı risklerin belirlenmesi öncelikli koşuldur.

2. Taşeronlaşma ve Çalışma İlişkileri Açısından Ortaya Çıkardığı Riskler

2.1. Çalışanların İş Güvencesinin Azalması:

Yaşanan yaygın işsizlik ortamında ortaya çıkan taşeron uygulamalar hem belediye işçilerinin hem de taşeron firma işçilerinin iş güvencesinin azalması ve işini kaybetmek korkusu ile yasal bir takım haklarını da aramama yönünde bir durum ortaya çıkarmaktadır. Yaptığımız çalışmalar, belediyeler düzleminde ortaya çıkan taşeron uygulamaların çalışma yaşamı açısından çıkardığı tüm risklerin kaynağında ve bu riskleri önleme açısından ortaya koyulacak çabaların önünde engel olarak iş güvencesinin olmamasını göstermektedir(Gökbayrak,2003). 4857 sayılı Yeni İş Yasası'nın “Feshin Geçerli Bir Nedene

Dayandırılması” başlıklı 18.maddesi, otuz ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde en az altı aylık kıdemi olan işçinin belirsiz süreli iş sözleşmesini fesheden işverenin, işçinin yeterliliğinden veya davranışlarından ya da işletmenin, işyerinin veya işin gereklerinden kaynaklanan geçerli bir sebebe dayanmak zorunda olduğunu belirterek iş hukumuza daha önce olmayan iş güvencesi kurumunu getirmiştir. Bu maddenin ilerleyen düzenlemelerine göre; sendika üyeliği ve sendikal faaliyetlere katılmak; işyeri sendika temsilciliği yapmak; mevzuattan veya sözleşmeden doğan haklarını takip için işveren aleyhine idari veya adli makamlara başvurmak veya bu hususta başlatılmış sürece katılmak; ırk, renk, cinsiyet, medeni hal, aile yükümlülükleri, hamilelik, doğum, din, siyasi görüş ve benzeri nedenler; İş Yasası’nın 74 üncü maddesinde öngörülen ve kadın işçilerin çalıştırılmasının yasak olduğu sürelerde işe gelmemek²; hastalık veya kaza nedeniyle 25 inci maddenin (I) numaralı bendinin (b) alt bendinde öngörülen bekleme süresinde³ işe geçici devamsızlık, iş akdinin feshi için geçerli bir neden oluşturulamakta ve bu nedenlerle iş akdi feshedilen işçiye yargı yolu ile hakkını arama olanağı ve sonuçta işine tekrar dönme olanağı tanınmaktadır.

Bu düzenleme, iş hukukunda yıllardır eksik olan bir alanı doldurma çabası olarak önemli olmakla birlikte, iş güvencesini, 30 işçi çalıştırma ve 6 aylık kıdeme sahip olma gibi kriterlere bağlama nedeniyle uygulamada çok da işlevsel olmayacak bir düzenleme niteliğindedir. Özellikle taşeron firmaların 30’un altında işçi çalıştıran küçük ölçekli firmalar olması ve bu firmalardaki işçilerin iş değiştirme hızının yüksek olması kıdem koşulunu sağlayamama gibi durumların ortaya çıkmasına neden olabilecektir. Dolayısıyla, belediye işçileri açısından uygulamadaki sonuçlarının ne olacağına bağlı olarak bir anlamda

² 4857 sayılı İş Yasası’nın 74. maddesi kadın işçilerin doğumdan önce ve sonraki toplam onaltı haftalık izin sürelerini düzenleyen maddedir.

³ 4857 sayılı İş Yasası’nın İşverenin Haklı Nedenle Derhal Fesih Hakkını düzenleyen 25. maddenin Sağlık Sebepleri başlıklı I. Numaralı bendinin b alt bendi, işçinin tutulduğu hastalığın tedavi edilemeyecek nitelikte olduğu ve işyerinde çalışmasında sakınca bulunduğu Sağlık Kurulunca saptanması durumunda işverenin, iş sözleşmesini sürenin bitiminden önce veya bildirim süresini beklemezsizin feshedebileceğini öngörmektedir.

güvence sağlayan bu düzenlemenin, taşeron işçiler açısından durumlarını iyileştirici yönde çok da işlevsel olmadığı görülmektedir.

Sonuçta, her iki işçi grubu açısından iş güvencesi ya da güvencesizliği öncelikli bir risk olarak öne çıkmakta ve bu güvencenin olmaması başta sendikalaşma oranlarının düşmesine bağlı olarak çalışma koşullarındaki standartlarının azalması risklerini de beraberinde getirmektedir.

2.2. Sendikalaşma Oranlarının Düşmesi:

1980 ve 1990'lı yıllar boyunca giderek yaygınlaşan taşeronlaşma gibi a-tipik istihdam biçimlerinin gereksinimlerine, tam gün çalışan işçilerin örgütlü yapıları olan sendikaların yanıt vermede yetersiz kalması; işsizliğin yaygın olduğu bir ortamda, sendikaların taşeronluk gibi a-tipik istihdam biçimleri ile mücadele etmek ve/veya bu tür işlerde çalışan işçileri sendikal çatı altında toplamak çabalarında pazarlık güçlerinin kırılması, özelleştirme uygulamaları ve iş güvencesinin olmaması gibi nedenler, küresel çapta sendikalaşma oranlarının düşmesine neden olmaktadır. Tüm dünyadaki sendikalaşma oranları incelendiğinde, kamu sektöründe sendikalaşma oranlarının özel sektöre göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu yapı içerisinde taşeronluk kamu sektöründeki sendikal örgütlülüğü azaltmada önemli bir araç olarak kullanılabilir. TODAİE tarafından yapılan bir araştırmada, sendika şube başkanlarına göre örgütlenmede en çok sorun taşıyan iş yeri birimleri sırasıyla belediye taşeron şirketleri, belediye şirketleri ve belediyeler olduğu ortaya çıkmıştır(TODAİE,1999:130). Belediyelerce sunulan kentsel hizmetlerin özel sektöre sundurulmasının çok yaygın olduğu Amerika Birleşik Devletleri'nde belediye ve özel şirketlerdeki sendikalaşma oranını gösteren aşağıdaki tabloya bakıldığında, taşeronlaşmanın beraberinde sendikalaşma oranının düşmesini getirdiği açık bir biçimde görülmektedir.

Belediye Örgütü ile Özel Şirketlerin İşgücü ve İstihdam Açısından Karşılaştırılması

	Özel şirket	Belediye
Toplam maliyetlerde		
İşgücünün payı	%49	%60.2
Sendikalı işgücü	%20	%48.1
İşçilerin ortalama yaşı	32.1	36.1
İşe son verilme	%53.7	%16.0
İşçiyi yazılı olarak uyarma	%33.9	%72.5
Yapılan olağan personel toplantıları	%53.5	%81.5

Kaynak: The Privatisation Decision: Public Ends, Private Means, John D. Donahue, 1989, s:139; aktaran; Odabaşı Hakkı, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 4, 1997, s:73

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün yerel hizmetlerin dezentralizasyonu ve bu bağlamda özelleştirilmesi uygulamaları karşısında sosyal diyalog olarak tanımlayabileceğimiz bir anlayış ortaya koyduğu görülmektedir. Sosyal taraflar arasında katılımcı kurullar aracılığıyla oluşturulacak yapının, işçi sendikalarının yönetim üzerindeki etkilerinin artırılması ve haklarının korunması açısından etkili bir araç olduğu savunulmaktadır. İşçi sendikalarının uygulanan hükümet politikalarının politik maliyetleri ve olumsuz sonuçlarına ilişkin olarak hükümetleri uyarma anlamında insiyatif ortaya koyma, söz konusu politikalara alternatif geliştirme, yerel düzeyden uluslararası düzeye kadar özelleştirilen kamu hizmetlerinin yoksulluk, sosyal adalet, çevre ve uzun dönemde refah düzeyi üzerindeki etkileriyle ilgilenmeleri anlamında sorumlulukları olduğu ortaya konulmaktadır (ILO, 2001:95). Ancak bu sorumlulukların da tam anlamıyla yerine getirilebilmesi için her şeyden önce ortam sağlanması ve bu ortamda sendikaları gerçek anlamda insiyatif sahibi kılacak düzenlemelerin yaşama geçirilmesi gerekmektedir.

2.3. Ücretler ve Çalışma Standartlarında Düşme:

Taşeronlaşmanın sendikalaşma oranını azaltması, beraberinde başta ücretler olmak üzere çalışma standartlarında düşmeyi getirmektedir. Genel olarak hizmetlerin özel firmalar aracılığıyla yerine getirilmesinin önemli tasarruflar sağladığı kabul edilmekle beraber bu maliyet düşüşlerinin çalışanların iş kaybı, daha düşük ücretler, çalışma koşullarının kötüleşmesi ve iş güdüleyicilerinin azalması gibi nedenlerden dolayı ortaya çıkması eleştirilmektedir. Söz konusu uygulamaların ortaya çıktığı ülkelerde asgari ücret düzeyi korunsa bile, çalışma sürelerinin, ikramiyelerin, yıllık izin ve hastalık yardımlarının azaltılması işgücü maliyetlerinde önemli bir düşme yaratmaktadır. Üretim maliyetlerindeki azalmada, bunların yanı sıra part-time, geçici çalışma gibi esnek istihdam biçimlerinin yaygın olması da etkili olmaktadır (ILO,2001:74). İngiltere’de yerel hizmetlerin sunumunu zorunlu rekabet yöntemine bağlanması en belirgin etkisini istihdam alanında göstermiştir.1988-1991 yılları arasında zorunlu rekabetçi sunumun uygulamaya konulduğu sektörlerde tam zamanlı istihdamda %19.7, kısmi zamanlı istihdamda ise %5.5’lik bir azalma meydana gelmiştir. Buna ek olarak işgücü maliyetlerinde %25’lik bir yer tutan hastalık, analık, emeklilik yardımları gibi sosyal haklardan yararlanma oranının ihaleleri kazanan firmalar tarafından azaltıldığı gözlenmektedir (Köseçik,1999:100). Benzer bulgulara, Wilson’un Kuzeybatı İngiltere’de, zorunlu rekabet yöntemi ile yerel yönetim hizmetlerinin piyasaya açılmasının, yerel yönetim personeli üzerinde yarattığı etkileri ortaya çıkarmak amacıyla yaptığı araştırmada da rastlanmıştır. Söz konusu araştırmada zorunlu rekabetçi sunum ile elde edilen maliyetlerdeki azalma anlamındaki etkinlik kazanımının esas olarak istihdamdaki azalma ve çalışma koşullarında bozulma ile sağlandığı yönünde bulgulara ulaşılmıştır (Wilson,1999). İngiltere’de Kamu Hizmetleri Merkezi tarafından yapılan bir açıklamada, kamusal hizmetlerin özel sektöre devredilmesi ile yaklaşık 16 milyon poundluk bir tasarruf sağlandığı ancak bu tasarrufa 24 milyon poundluk bir işsizlik maliyetinin eşlik ettiği belirtilmektedir. Rakamlar göz önüne alındığında İngiltere’de zorunlu rekabetçi sunumun sağladığı net fayda negatif olmaktadır (Hodge,1998:99).

Ülkemiz kamuoyunda belediye işçilerinin aldığı ücretlerin yüksekliği yankı uyandıran bir konudur. Ücretlerin yüksekliği belediye yetkilileri açısından hizmetlerin taşerona verilmesine neden olarak gösterilmekte ve kendilerinin aldıkları ücretlerin işçilerden daha düşük

olmasından yakınılmaktadır. Ancak söz konusu çarpıklık asgari ücret düzeyinden işçi çalıştırılarak düzelmemektedir. Bu ücret farklılıklarının, işçilerin ücretlerini törpülemek yerine, ücretlerin iş değerlendirme sistemleri çerçevesinde tespit edilerek kamudaki ücret adaletsizliklerinin ortadan kaldırılmasıyla çok daha akılcı ve isabetli bir şekilde çözülebileceğini düşünmekteyiz. Sosyal haklar açısından da, sendikal örgütlenmeye bağlı olarak belediye işçileri ile taşeron işçiler arasında önemli farklıklar bulunmaktadır.

Taşeron işçi istihdamına ilişkin olarak ortaya çıkan bir başka sorun ise işçilerin sigortalılık durumudur. Taşeron firmalarda çalışan işçilerin çoğu sigortalı olmakla beraber sigorta primlerinin düzenli olarak yatırılıp, yatırılmadığından emin değildirler. Ayrıca bu işçilerin sigortalılık süreleri oldukça kısadır. Genel-İş sendikasının yaptığı bir araştırmada taşeron işçilerin %65'inin toplam sigortalılık sürelerinin 1-3 yıl olduğu saptanmıştır (Genel-İş 1996:31). Bu sürenin kısalığında taşeron işçilerin belediye işçilerine oranla yaşlarının oldukça genç olması da etkilidir.

Dolayısıyla, taşeronlaşma, başta ücretler olmak üzere, sosyal haklar, sosyal güvence, çalışma süreleri gibi temel çalışma koşullarındaki standartların azalması anlamında önemli riskler barındırmaktadır.

2.4. İş Sağlığı ve Güvenliği Standartlarında Düşme:

Belediyelerin birer kamu işvereni olmasından öte, yasalarca düzenlenmiş, toplum sağlığın korunması, geliştirilmesi ve denetimi yönünde önemli görev ve sorumlulukları bulunmaktadır. Böylece belediyeler, sadece kendi bünyesinde çalışanların sağlığını koruma ve geliştirmenin ötesinde, o belde halkının bu bağlamda da diğer iş yerlerinde çalışan işçilerin sağlığını koruma, geliştirme ve denetiminde birincil derecede öneme sahip kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Belediyelerin bu görevlerini hakkı ile yerine getirebilmesi öncelikle kendi bünyelerinde çalışan işçilerin sağlığını koruma, çalışma ortamlarını hastalık ve kazalara karşı koruyucu mekanizmalarla düzenlemelerine bağlı olarak değişecektir. Bu anlamda belediyeler diğer iş yerleri içinde birer örnek oluşturmaktadırlar.

Ancak, genelde belediyelerin iş sağlığı ve güvenliği açısından örnek uygulamalar ortaya koyamadığı gözlenmektedir. TODAİE tarafından yapılan bir araştırmada, işyeri hekimi bulundurmamakla sorumlu

belediyelerin yalnızca %6.2'sinin işyeri hekimi istihdam ettiği buna karşın belediyelerin %92.5'inde işyeri hekimi bulunmadığı ortaya çıkmıştır(TODAİE,1999:144). Taşeronlaşma ise mevcut yapıdaki sorunları daha da ağırlaştıran bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Taşeronlaşma kimi durumlarda işçi sağlığı ve iş güvenliği açısından işyeri hekimi bulundurma, iş sağlığı ve güvenliği kurumları oluşturma gibi düzenlemelerde yasanın aradığı işçi sayısını aşağıya çekmek için kullanılmakta, böylece yasal düzenlemelerin etki alanı dışına kolaylıkla çıkılabilmektedir. Ancak bu durum, işçi sağlığı ve iş güvenliğinin yaşam ve çalışma koşullarının bir bütün olma ilkesi göz önüne alındığında sadece belediye ve taşeron işçilerin değil, bir bütün olarak toplum sağlığını olumsuz yönde etkilemekte, dolayısıyla toplumsal düzlemde ele alınması gerekli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

3. Sonuç : Taşeronlaşmanın Ortaya Çıkardığı Riskleri Azaltma ve/veya Ortadan Kaldırmaya Yönelik Politikalar

Taşeronlaşma uygulamalarının çalışma ilişkileri alanında yarattığı yukarıda sıralamaya çalıştığımız riskler göz önüne alındığında bu risklere karşı ortaya konulacak sosyal politikalar da açık bir biçimde ortaya çıkmaktadır.

Bu politikaların ilki ve en acil olanı, taşeronlaşma sadece belediyelerde değil diğer sektörlerde de sorunlar yaratan bir istihdam biçimi haline geldiğinden dolayı, bu sorunların ortadan kaldırılması için her sektörde taşeronlaşmaya ilişkin bütüncül bir yasal düzenleme ve buna bağlı olarak da etkin bir denetim mekanizması oluşturulması gerekmektedir. Söz konusu düzenlemelerin mutlak olarak taşeron uygulamalara ilişkin kriterleri ayrıntılı ve belirsizlik taşımayacak bir biçimde ortaya koyması gerekmektedir.

İkincil öncelikli düzenleme olarak, iş güvencesinin, ülkenin koşullara uygun olarak, herhangi bir sayı veya buna benzer bir koşul olmaksızın tüm çalışanlar için gündeme getirilmesi gerekmektedir. Burada sözüne ettiğimiz iş güvencesi, genel olarak işçinin çalıştığı işinde sürekliliğinin sağlanması ve nesnel ölçütler olmaksızın işten çıkartılmamasına ilişkin düzenlemeleri kapsamaktadır. Burada işçiye sınırsız bir iş güvencesi vermekten çok, işçiye ve ailesine belli bir gelir güvencesi sağlamak, ancak haklı sayılabilecek nedenler doğrultusunda iş akdini feshedilebilir kılmak amaçtır. Yaşamını sadece emek geliri ile sürdüren işçiye, nesnel ölçütler dışında kalan nedenlerden ötürü iş akdinin sona erdirilmesini

engellemek bir başka deyişle iş güvencesi vermek Anayasamızda belirtilen sosyal devlet anlayışının vazgeçilemez bir unsurudur.

Taşeron ve belediye işçilerinin çalışma standartlarının iyileştirilmesinde öncelikli unsur, tarihsel deneyimin bize gösterdiği üzere çalışanların haklarını birlikte arama yolundan geçmektedir. Bu noktada sendikalar ön plana çıkan yapılardır. Ancak, sendikaların bugün bulunduğu kriz ortamında mevcut yapıları ile söz konusu sorunları nasıl aşacakları daha ayrıntılı çalışmaların konusu olmakla birlikte, burada söylenilmesi gereken değişen üretim biçimlerine yanıt verme yönünde yeni stratejiler geliştirilmesi gereği ve bunun mutlaka ulusal ve uluslararası platformalarda ortak çabaların ürünü olarak ortaya çıkmak durumunda olmasıdır.

Belediyelerdeki anlayış ve buna bağlı olarak yaşanan yönetim değişikliği, belediyelerin başta çalışanları olmak üzere belde halkına olan sosyal sorumlulukları üzerinde de dikkatli düşünülmesini gerekli kılmaktadır. Sosyal politika alanında yerel yönetimlerin, sahip olduğu tarihsel misyon düşünüldüğünde, bu gereklilik bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Tarihsel süreç içerisinde, yerel yönetimler sosyal politika uygulamalarını yaşama geçirmede önde gelen kurumlar olmuşlardır. Sosyal politika çerçevesinde korunması gereken kesimlere yönelik uygulamalarda, gerek bu kişilere ulaşmada gerekse de hizmetlerin etkin bir şekilde sunumunda ve denetiminde, sahip oldukları yerellik özelliği belediyeleri sosyal devlet ve sosyal politika alanında kilit kurumlar haline getirmektedir. Bu çerçevede belediyeleri birer kamu işvereni olarak algılamaktan öteye geçmek gerekmektedir. Belediyeler, sınırları içinde yaşayanların bu arada da çalışanlarının yaşam standartlarını korumak ve geliştirmek de ciddi sorumluluklara sahip olan kurumlardır. Özelleştirme çerçevesinde ortaya çıkan taşeronlaşmanın sadece mali açıdan belediyelere getireceği tasarruflarla ilgilenilmekte, kamusal hizmetlerin piyasa mekanizması çerçevesinde sunulmaya çalışılmasının beraberinde getireceği toplumsal maliyet gözardı edilmektedir. Söz konusu uygulamalar, hizmetten yararlanma ile hizmetin bedelini ödeme arasındaki ilişkiyi güçlendirdiği için bu hizmete en fazla gereksinimi olan gelir düzeyi düşük kesimlerin bu hizmetlerden yararlanamamasına neden olmaktadır. Bunu yanı sıra, taşeronlaşma sonucu ortaya çıkan çalışma koşulları giderek yoksullaşan bir yerel çevre yaratmaya katkıda bulunmaktadır. Bu açıdan özelleştirmenin ve bu bağlamda taşeronlaşmanın toplumsal maliyetinin çok iyi analiz edilmesi gerekmektedir. Bu değerlendirmeyi yapacak olan ise sadece çalışanlar

ve onların örgütleri sendikalar değil bir bütün olarak toplumun kendisi olmaktadır. Çalışmanın bir insan hakkı olarak kabul edilmesi, bu hakkı çalışanlara en iyi koşullarda sunulmasını sağlayacak politikalar ve bu politikalar doğrultusunda oluşturulacak yapılanmaları zorunlu kılmaktadır.

KAYNAKÇA:

Genel-İş., (1995), *Belediye İşçileri Anketi*, Ankara.

Geo, R., (1991), “The Growth of Producer Services Industries: Sorting Through The Externalization Debate”, *Growth & Change*, Vol:22, p:118-141.

Gökbayrak,Ş. (2003)., *Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri, Mülkiyeliler Birliği Tezler Dizisi:12*, Ankara.

Hodge, G., (1998), “Contracting Public Sector Services: A Meta-Analytic

Perspective of The International Evidence”, *Australian Journal of Public Administration*, Vol:57, p: 98-111.

ILO., (2001), *ILO Joint Meeting On The Impact of Decentralization and*

Privatization On Municipal Services, Geneva.

Kösecik, M., (1999), “Compulsory Competitive Tendering (CCT) For Local

Government Services In England: Pressures, Objectives and Outcomes”, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 54(4), s:84-104.

Martin, B., (2000), “The Social and Employment Consequences of Privatization In

Transition Economies: Evidence and Guidelines”, *ILO Interdepartmental Action Programme On Privatization, Restructuring*

and Economic Democracy – Working Paper IPPRED-4, Geneva.

Şen, S., (1996), *Ekonomik ve Teknik Anlamda Taşeronluk (Alt İşverenlik) ve*

Endüstriyel İlişkilere Etkileri, Liman-İş Sendikası Yayınları, Ankara.

TODAİE., (1999), *Belediye Personel Sistemi*, TODAİE Yayın No:297, ed: Birgül

Ayman Güler, Ankara.

Wilson, J., (1999), “Compulsory Competitive Tendering and Local Government

Financial Services : An Analysis of The Views Of Local Government Accountants In The North West Of England “, *Public Administration*, Vol:32, p:728-756.

