

TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİNDE İSTİHDAM

Tekgıda-İş Sendika Akademisi
10 Mayıs 2021

Yıldırım Koç

Türkiye'de kamu kesiminde toplam istihdamın tüm ücretliler (işçi, memur, sözleşmeli personel) içindeki oranı 2011 yılı Eylül ayında yüzde 20,4 düzeyindeydi. 2017 yılı Eylül ayında **yüzde 18,5** olarak gerçekleşti. Ancak 2020 yılı Kasım ayında **yüzde 25,0** düzeyine yükselmişti. Kamu kesimi istihdamında son yıllarda meydana gelen bu artış, 2021 yılında çok önemli etkiler yaratacaktır.

Kamu kesiminin istihdam üzerindeki etkisi, doğrudan kamu tarafından istihdam edilen kişilerle sınırlı değildir. Kamu kurum ve kuruluşlarının bazılarında hâlâ alt işveren/taşeron eliyle üretim yaptırılmakta veya hizmet sunulmaktadır. Ayrıca kamu tarafından özel sektör müteahhitlerine yaptırılan işlerde çalışan işçiler ile kamunun aldığı ürünleri üreten işyerlerindeki işçiler de kamunun istihdama dolaylı katkısıdır.

2021 yılında kamu görevlileri 2022-2023 yıllarına ilişkin ve çok sayıda kamu işçisi de 2021-2022 yıllarına ilişkin çalışma koşullarını belirleyecek toplu sözleşme görüşmelerini yaşayacak.

Kamu görevlilerine ilişkin bir önceki toplu iş sözleşmesi Kamu Görevlileri Hakem Kurulu tarafından 1 Eylül 2019 tarihli **Resmi Gazete**'de yayımlanan kararla sonuçlandırılmıştı. Bu sözleşme 1.1.2020-31.12.2021 tarihleri arasında yürürlükte.

Türk-İş ile kamu işveren sendikaları TÜHİS ve KAMU-İş arasında 12 Ağustos 2019 tarihinde imzalanan çerçeve anlaşma da 2019-2020 yıllarını kapsamaktadır. Hak-İş de aynı dönemde aynı koşullarla bir çerçeve anlaşması imzaladı.

Mahalli idareler dışındaki kamu kesiminde çalışan işçiler adına yapılan görüşmelerin yaz aylarında sonuçlanması bekleniyor.

Bu yıl kamu kesimi işçileri adına yapılacak toplu sözleşme görüşmeleri geçmiş yıllardan farklı olacak. 2018 yılı Nisan ayında kamu kesiminde kadroya geçirilen 840 bin dolayındaki taşeron işçisinin yaklaşık yarısı belediye şirketlerinde, diğer yarısı da diğer kamu kurumu işyerlerinde istihdam edilmektedir. Kadroya geçirilmiş olan taşeron işçilerinin sayısı 2020 yılı Aralık ayı itibarıyla yerel yönetimlerde yaklaşık 404 bin, merkez yönetim işyerlerinde 410 bindi.

Bu işçiler adına 3 yıl önce Yüksek Hakem Kurulu tarafından uygulamaya konan toplu iş sözleşmeleri, bu işçilerin ciddi bir biçimde mağdur edilmesine yol açtı. Kadroya geçirilen taşeron işçileri altı ayda bir yalnızca yüzde 4 oranında bir zamdan yararlanabildi. Bu toplu iş sözleşmeleri, belediye şirketlerinde kadroya geçirilen işçiler için 30 Haziran 2020, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında kadroya geçirilen işçiler için 31 Ekim 2020 tarihinde sona erdi.

Belediye iktisadi teşebbüslerinde kadroya geçirilen işçilerin toplu iş sözleşmeleri büyük ölçüde sonuçlandırıldı. Merkezi yönetim işyerlerinde sürdürülen toplu sözleşme görüşmelerinde kadroya geçirilen taşeron işçileri, 3 yıl süren mağduriyetlerinin telafi edilmesini ve kadroya geçirdikleri işyerlerinde çalışan diğer işçilerle aynı hakların kendilerine de verilmesi için çaba göstereceklerdir. Bu nedenle, bu yıl kamu kesimi işçileri adına sürdürülecek toplu sözleşme görüşmeleri, yaklaşık 650 bin işçiyi kapsayacağı gibi, 3 yıllık mağduriyetin giderilmesi talebinin öne çıktığı görüşmeler olacaktır.

Diğer taraftan, covid-19 virüsü salgını, Türkiye ekonomisinde yaşanan sorunları daha da artırmıştır. Özellikle merkezi yönetim bütçesindeki açıklar, sayıları artık yüzbinleri bulan kamu kesimi işçilerinin ve yaklaşık 3 milyon dolayındaki memur ve sözleşmeli personelin taleplerinin karşılanmasını zorlaştırmaktadır.

Türkiye'de kamu kesiminde istihdamın yapısının incelenmesi 2021 yılında yaşanacak toplu sözleşme süreçlerinin değerlendirilebilmesi açısından önemlidir.

TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİNİN KAPSAMI

10.12.2003 gün ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na (**Resmi Gazete** 24.12.2003) göre, kamu kesimi aşağıdaki biçimde düzenlenmiştir:

- a) **Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri:** Uluslararası sınıflandırmalara göre belirlenmiş olan, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler,
- b) **Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri:** Aşağıdaki (I), (II) ve (III) sayılı cetvelerde yer alan kamu idareleri,
- c) **Düzenleyici ve denetleyici kurumlar:** Aşağıdaki (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar,
- d) **Sosyal güvenlik kurumları:** Aşağıdaki (IV) sayılı cetvelde yer alan kamu kurumları,
- e) **Mahallî idare:** Yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ve bunların kurdukları birlik ve idareler.

(I) SAYILI CETVEL: GENEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ KAMU İDARELERİ

- 1) Türkiye Büyük Millet Meclisi
- 2) Cumhurbaşkanlığı
- 3) Anayasa Mahkemesi
- 4) Yargıtay
- 5) Danıştay
- 6) Hâkimler ve Savcılar Kurulu
- 7) Sayıştay
- 8) Adalet Bakanlığı
- 9.1) Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
- 9.2) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
- 10) Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
- 11) Dışişleri Bakanlığı
- 12) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
- 13) Gençlik ve Spor Bakanlığı
- 14) Hazine ve Maliye Bakanlığı
- 15) İçişleri Bakanlığı
- 16) Kültür ve Turizm Bakanlığı
- 17) Milli Eğitim Bakanlığı
- 18) Milli Savunma Bakanlığı
- 19) Sağlık Bakanlığı
- 20) Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
- 21) Tarım ve Orman Bakanlığı
- 22) Ticaret Bakanlığı
- 23) Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
- 24) Devlet Arşivleri Başkanlığı
- 25) Diyanet İşleri Başkanlığı
- 26) İletişim Başkanlığı
- 27) Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği
- 28) Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı
- 29) Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı
- 30) Strateji ve Bütçe Başkanlığı
- 31) Jandarma Genel Komutanlığı
- 32) Sahil Güvenlik Komutanlığı
- 33) Emniyet Genel Müdürlüğü
- 34) Türkiye İstatistik Kurumu
- 35) Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı

- 36) Gelir İdaresi Başkanlığı
- 37) Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
- 38) Meteoroloji Genel Müdürlüğü
- 39) Göç İdaresi Genel Müdürlüğü
- 40) Avrupa Birliği Başkanlığı

(II) SAYILI CETVEL: ÖZEL BÜTÇELİ İDARELER

A) YÜKSEKÖĞRETİM KURULU, ÜNİVERSİTELER VE YÜKSEK TEKNOLOJİ ENSTİTÜLERİ

- 1) Yükseköğretim Kurulu
- 2) Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı
- 3) İstanbul Üniversitesi
- 4) İstanbul Teknik Üniversitesi
- 5) Ankara Üniversitesi
- 6) Karadeniz Teknik Üniversitesi
- 7) Ege Üniversitesi
- 8) Atatürk Üniversitesi
- 9) Orta Doğu Teknik Üniversitesi
- 10) Hacettepe Üniversitesi
- 11) Boğaziçi Üniversitesi
- 12) Dicle Üniversitesi
- 13) Çukurova Üniversitesi
- 14) Anadolu Üniversitesi
- 15) Sivas Cumhuriyet Üniversitesi
- 16) İnönü Üniversitesi
- 17) Fırat Üniversitesi
- 18) Ondokuz Mayıs Üniversitesi
- 19) Selçuk Üniversitesi
- 20) Bursa Uludağ Üniversitesi
- 21) Erciyes Üniversitesi
- 22) Akdeniz Üniversitesi
- 23) Dokuz Eylül Üniversitesi
- 24) Gazi Üniversitesi
- 25) Marmara Üniversitesi
- 26) Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi
- 27) Trakya Üniversitesi
- 28) Yıldız Teknik Üniversitesi
- 29) Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi
- 30) Gaziantep Üniversitesi
- 31) Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi
- 32) Aydın Adnan Menderes Üniversitesi
- 33) Afyon Kocatepe Üniversitesi
- 34) Balıkesir Üniversitesi
- 35) Manisa Celal Bayar Üniversitesi
- 36) Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi
- 37) Kütahya Dumlupınar Üniversitesi
- 38) Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi
- 39) Gebze Teknik Üniversitesi
- 40) Harran Üniversitesi
- 41) İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü
- 42) Kafkas Üniversitesi
- 43) Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi

- 44) Kırıkkale Üniversitesi
- 45) Kocaeli Üniversitesi
- 46) Mersin Üniversitesi
- 47) Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi
- 48) Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi
- 49) Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi
- 50) Pamukkale Üniversitesi
- 51) Sakarya Üniversitesi
- 52) Süleyman Demirel Üniversitesi
- 53) Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi
- 54) Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
- 55) Galatasaray Üniversitesi
- 56) Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi
- 57) Kastamonu Üniversitesi
- 58) Düzce Üniversitesi
- 59) Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi
- 60) Uşak Üniversitesi
- 61) Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi
- 62) Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi
- 63) Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi
- 64) Aksaray Üniversitesi
- 65) Giresun Üniversitesi
- 66) Hitit Üniversitesi
- 67) Yozgat Bozok Üniversitesi
- 68) Adıyaman Üniversitesi
- 69) Ordu Üniversitesi
- 70) Amasya Üniversitesi
- 71) Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi
- 72) Ağrı Dağı Üniversitesi⁽¹⁾
- 73) Sinop Üniversitesi
- 74) Siirt Üniversitesi
- 75) Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi
- 76) Karabük Üniversitesi
- 77) Kilis 7 Aralık Üniversitesi
- 78) Çankırı Karatekin Üniversitesi
- 79) Artvin Çoruh Üniversitesi
- 80) Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi
- 81) Bitlis Eren Üniversitesi
- 82) Kırklareli Üniversitesi
- 83) Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi
- 84) Bingöl Üniversitesi
- 85) Muş Alparslan Üniversitesi
- 86) Mardin Artuklu Üniversitesi
- 87) Batman Üniversitesi
- 88) Ardahan Üniversitesi
- 89) Bartın Üniversitesi
- 90) Bayburt Üniversitesi
- 91) Gümüşhane Üniversitesi
- 92) Hakkari Üniversitesi
- 93) Iğdır Üniversitesi
- 94) Şırnak Üniversitesi
- 95) Munzur Üniversitesi

- 96) Yalova Üniversitesi
- 97) Türk-Alman Üniversitesi
- 98) Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
- 99) Bursa Teknik Üniversitesi
- 100) İstanbul Medeniyet Üniversitesi
- 101) İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi
- 102) Necmettin Erbakan Üniversitesi
- 103) Abdullah Gül Üniversitesi
- 104) Erzurum Teknik Üniversitesi
- 105) Adana Alparslan Türkeş Bilim ve Teknoloji Üniversitesi
- 106) Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
- 107) Sağlık Bilimleri Üniversitesi
- 108) Bandırma Onyedi Eylül Üniversitesi
- 109) İskenderun Teknik Üniversitesi
- 110) Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesi
- 111) Türkiye Uluslararası İslam, Bilim ve Teknoloji Üniversitesi
- 112) İzmir Bakırçay Üniversitesi
- 113) İzmir Demokrasi Üniversitesi
- 114) Yükseköğretim Kalite Kurulu
- 115) Ankara Müzik ve Güzel Sanatlar Üniversitesi
- 116) Gaziantep İslam Bilim ve Teknoloji Üniversitesi
- 117) Konya Teknik Üniversitesi
- 118) Kütahya Sağlık Bilimleri Üniversitesi
- 119) Malatya Turgut Özal Üniversitesi
- 120) İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa
- 121) Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
- 122) Sakarya Uygulamalı Bilimler Üniversitesi
- 123) Samsun Üniversitesi
- 124) Sivas Bilim ve Teknoloji Üniversitesi
- 125) Tarsus Üniversitesi
- 126) Trabzon Üniversitesi
- 127) Kayseri Üniversitesi
- 128) Kahramanmaraş İstiklal Üniversitesi
- 129) Eskişehir Teknik Üniversitesi
- 130) Isparta Uygulamalı Bilimler Üniversitesi
- 131) Afyonkarahisar Sağlık Bilimleri Üniversitesi

B) ÖZEL BÜTÇELİ DİĞER İDARELER

- 1) Savunma Sanayi Başkanlığı
- 2) Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu
- 3) Atatürk Araştırma Merkezi
- 4) Atatürk Kültür Merkezi
- 5) Türk Dil Kurumu
- 6) Türk Tarih Kurumu
- 7) Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
- 8) Türkiye Bilimler Akademisi
- 9) Karayolları Genel Müdürlüğü
- 10) Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü
- 11) Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü
- 12) Orman Genel Müdürlüğü
- 13) Vakıflar Genel Müdürlüğü
- 14) Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü

- 15) Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü
- 16) Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü
- 17) Türk Akreditasyon Kurumu
- 18) Türk Standardları Enstitüsü
- 19) Türk Patent ve Marka Kurumu
- 20) Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
- 21) Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı
- 22) GAP Bölge Kalkınma İdaresi
- 23) Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
- 24) Kamu Denetçiliği Kurumu
- 25) Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu
- 26) Meslekî Yeterlilik Kurumu
- 27) Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı
- 28) Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanlığı
- 29) Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
- 30) Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
- 31) Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
- 32) Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
- 33) Türkiye Su Enstitüsü
- 34) Türkiye İlaç ve Tıbbî Cihaz Kurumu
- 35) Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu
- 36) Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı
- 37) Helal Akreditasyon Kurumu
- 38) Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü
- 39) Türkiye Uzay Ajansı
- 40) Türkiye Adalet Akademisi
- 41) Kapadokya Alan Başkanlığı
- 42) Türkiye Enerji, Nükleer ve Maden Araştırma Kurumu

(III) SAYILI CETVEL: DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR

- 1) Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
- 2) Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
- 3) Sermaye Piyasası Kurulu
- 4) Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
- 5) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
- 6) Kamu İhale Kurumu
- 7) Rekabet Kurumu
- 8) Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu
- 9) Kişisel Verileri Koruma Kurumu
- 10) Nükleer Düzenleme Kurumu
- 11) Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu

(IV) SAYILI CETVEL: SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI

- 1- Sosyal Güvenlik Kurumu
- 2-Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü

Günümüzde 233 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname Kapsamındaki KİT'ler de aşağıda sunulmaktadır:

A. İktisadi Devlet Teşekkülleri

- 1) MKEK, Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu
- 2) DMO, Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü

- 3) TTK, Türkiye Taşkömürü Kurumu
- 4) TKİ, Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Genel Müdürlüğü
- 5) Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü
- 6) EÜAŞ, Elektrik Üretim Anonim Şirketi
- 7) TEİAŞ, Türkiye Elektrik İletim A.Ş.
- 8) TEDAŞ, Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.
- 9) TEMSAN, Türkiye Elektromekanik Sanayi A.Ş.
- 10) TPAO, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı
- 11) BOTAŞ, Bora Hutları ile Petrol Taşıma A.Ş.
- 12) TMO, Toprak Mahsulleri Ofisi
- 13) TİGEM, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü
- 14) Türk Sudan Uluslararası Tarım ve Hayvancılık Anonim Şirketi (hisse % 80)
- 15) ESK, Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü
- 16) ÇAYKUR, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü
- 17) TCDD, T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü
- 18) TCDD Taşımacılık, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Taşımacılık A.Ş.
- 19) TÜRASAŞ, Türkiye Raylı Sistem Araçları Sanayii Anonim Şirketi

B. Kamu İktisadi Kuruluşları

- 1) DHMİ, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü
- 2) KEGM, Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü

C. Özelleştirme Kapsam ve Programındaki Kuruluşlar

- 1) Sümer Holding A.Ş.
- 2) Doğusan Boru Sanayi ve Ticaret A.Ş. (hisse % 56,09)
- 3) ADÜAŞ, Ankara Doğal Elektrik Üretim ve Ticaret A.Ş.
- 4) TŞFAŞ, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.
- 5) TDİ, Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş.

Ç. Kamu Sermayeli Bankalar

- 1) T.C.Ziraat Bankası A.Ş.
- 2) T.Halk Bankası A.Ş. (hisse %75,29)
- 3) Eximbank, Türkiye İhracat Kredi Bankası A.Ş.
- 4) T.Kalkınma ve Yatırım Bankası A.Ş.
- 5) T.Emlak Katılım Bankası A.Ş.
- 6) Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (hisse %55,12)
- 7) Vakıfbank, Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O. (hisse % 73,44)
- 8) İller Bankası A.Ş.

D. Diğer İşletmeler

- 1) TRT, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu
- 2) AOÇ, Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü
- 3) TÜRKSAT Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme A.Ş.
- 4) PTT, Posta ve Telgraf Teşkilatı A.Ş.
- 5) BİAŞ, Borsa İstanbul Anonim Şirketi (hisse % 80,60)
- 6) ASFAT A.Ş., Askeri Fabrika ve Tersane İşletme A.Ş.
- 7) Ushaş, Uluslararası Sağlık Hizmetleri Anonim Şirketi
- 8) Nüted A.Ş., Nükleer Teknik Destek Anonim Şirketi
- 9) Türk Reasürans A.Ş.

KAMU KESİMİNDE DOĞRUDAN İSTİHDAM

Türkiye’de kamu kesiminde toplam istihdam ve istihdam edilenlerin kurumlar ile statülere göre 2017 yılı Temmuz-Eylül dönemindeki durumu aşağıda sunulmaktadır:

Kamu Kesiminde İstihdam (Temmuz-Eylül 2017)

	Toplam	Memur	Sözleşmeli Personel	Sürekli İşçi	Geçici İşçi	Geçici Personel	Diğer
GENEL TOPLAM	3.573.496	2.806.453	238.907	384.366	24.522	20.251	98.997
TOPLAM	3.062.597	2.680.866	151.820	99.805	10.858	20.251	98.997
Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri	2.623.864	2.329.399	123.320	52.232	1.831	18.085	98.997
YÖK, Üniversiteler, Yüksek Teknoloji Enstitüleri	228.777	218.250	6.955	2.272	504	796	-
Özel Bütçeli Diğer İdareler	107.899	54.704	10.722	38.763	2.384	1.326	-
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar	4.912	2.875	2.037	-	-	-	-
Sosyal Güvenlik Kurumları	35.099	34.107	825	123	-	44	-
Döner Sermayeler ve Kefalet Sandıkları	56.780	39.528	5.689	5.445	6.118	-	-
190 Sayılı KHK kapsamındaki Diğer Kamu İdareleri	5.286	2.003	2.272	970	21	-	-
TOPLAM	190.181	11.038	72.752	98.621	7.770	-	-
233 Sayılı KHK Kapsamındaki KİT’ler	100.392	3.751	42.688	49.031	4.922	-	-
Özelleştirme Programında Yer Alan Kuruluşlar	9.813	263	1.448	5.441	2.661	-	-
Kamu Bankaları	45.810	-	2.815	42.995	-	-	-
Özel Kanunu Bulunan Kuruluşlar	34.166	7.024	25.801	1.154	187	-	-
TOPLAM	320.718	114.549	14.335	185.940	5.894	-	-
İl Özel İdareleri	13.926	5.235	390	8.168	133	-	-
Belediyeler ve Bağlı Kuruluşlar, Birlikler	207.430	109.314	13.945	78.410	5.761	-	-
Belediye İktisadi Teşebbüsleri	99.362	-	-	99.362	-	-	-

2017 yılı Temmuz-Eylül döneminde **3.573.496** olan toplam istihdam, 2018 yılı Nisan ayında kamu kesimindeki taşeron işçilerinin büyük bölümünün kadroya geçirilmesiyle birlikte, 2020 yılı Aralık ayında

4.791.506 düzeyine yükseldi. Böylece, kamu kesimi istihdamının toplam ücretliler içindeki payı **yüzde 25** oldu.

Türkiye’de kamu kesiminde toplam istihdam ve istihdam edilenlerin kurumlar ile statülere göre 2020 yılı Aralık ayındaki durumu aşağıda sunulmaktadır:

Kamu Kesiminde İstihdam (Aralık 2020)

	Toplam	Memur	Sözleşmeli Personel	Sürekli İşçi	Geçici İşçi	Diğer
GENEL TOPLAM	4.791.506	2.970.194	502.528	1.162.368	49.911	106.505
TOPLAM	3.884.436	2.852.575	405.694	477.570	42.092	106.505
Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri	3.182.659	2.506.242	356.853	180.633	32.426	106.505
YÖK, Üniversiteler, Yüksek Teknoloji Enstitüleri	299.906	230.606	21.838	46.887	575	-
Özel Bütçeli Diğer İdareler	98.817	38.711	9.782	47.947	2.377	-
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar	6.892	3.532	1.876	1.484	-	-
Sosyal Güvenlik Kurumları	43.415	33.849	2.460	7.106	-	-
Döner Sermayeler ve Kefalet Sandıkları	245.588	37.887	10.598	190.409	6.694	0
Diğer Kamu İdareleri	7.159	1.748	2.287	3.104	20	-
TOPLAM	199.338	9.067	74.599	114.240	1.432	-
233 Sayılı KHK Kapsamındaki KİT’ler	93.552	3.963	42.981	46.555	53	-
Özelleştirme Programında Yer Alan Kuruluşlar	6.713	171	784	4.379	1.379	-
Kamu Bankaları	64.948	0	2.822	62.126	-	-
Özel Kanunu Bulunan Kuruluşlar	34.125	4.933	28.012	1.180	-	-
TOPLAM	707.732	108.552	22.235	570.558	6.387	-
İl Özel İdareleri	12.222	5.292	921	5.572	437	-
Belediyeler ve Bağlı Kuruluşlar, Birlikler	192.347	103.260	21.314	61.823	5.950	-
Belediye İktisadi Teşebbüsleri	503.163	0	0	503.163	-	-

Özel kanunu bulunan kuruluşlar: TRT, PTT, Türksat A.Ş.

Kamu sermayeli bankalar: İller Bankası, Ziraat Bankası, Halkbank, Eximbank, Kalkınma ve Yatırım Bankası, Vakıfbank

Özelleştirme programında yer alan kuruluşlar: Sümer Holding, TŞFAŞ, TDI

Kamu kesiminde toplam istihdamın, Türkiye’de gelir getirici bir işte çalışanlar içindeki oranı ile ücretliler içindeki oranı zaman içinde değişiklik gösterdi.

Kamu kesiminde toplam istihdamın, Türkiye’de gelir getirici bir işte çalışanlar (toplam istihdam) içindeki oranı 2011 yılı Eylül ayında yüzde 12,6 idi. Bu oran 2017 yılı Eylül ayında yüzde 12,4 olarak gerçekleşti. Ancak taşeron işçilerinin kadroya geçirilmesiyle birlikte kamu kesiminde istihdamın oranı toplam istihdam içinde yüzde 17,7 düzeyine yükseldi.

Kamu kesiminde toplam istihdamın ücretliler (işçi, memur, sözleşmeli personel) içindeki oranı 2011 yılı Eylül ayında yüzde 20,4 düzeyindeydi. 2017 yılı Eylül ayında yüzde 18,5 olarak gerçekleşti. Ancak 2020 yılı Kasım ayında yüzde 25,0 düzeyine yükseldi.

On Birinci Kalkınma Planı, Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi Çalışma Grubu Raporu'na (Kalkınma Bakanlığı, Yay.No: KB:3044-ÖİK:825, Ankara, 2018) göre, 2017 yılında mahalli idareleri de kapsayacak biçimde kamu kesiminde 3.341.358 kişi istihdam ediliyordu. Bu kişilerin istihdam statüsüne göre dağılımları aşağıdaki çizelgede sunulmaktadır:

Türkiye'de Kamu Personeli Sayısal Görünümü (2017)

İstihdam Statüsü	Personel Sayısı
Memur	2.449.538
Hakim-Savcı	17.400
Öğretim Elemanı	128.277
Sözleşmeli Personel	163.800
İşçi	320.591
Geçici Personel	20.363
Askeri Personel	241.389
Genel Toplam	3.341.358

Merkezi yönetim birimlerinde 2002 yılında yalnızca 16.853 sözleşmeli personel bulunuyordu. Sözleşmeli personelin sayısı hızla artarak 2009 yılında 155.217 oldu. 2011 yılında bir yasal düzenlemeye gidilerek sözleşmeli personel "memur" kadrosuna geçirildi ve sözleşmeli personel sayısı azaltıldı. Ancak 2016 yılından itibaren eğitim ve sağlık personelinin sözleşmeli personel olarak işe alınmasıyla bu sayı yeniden yükseldi.

Kamu kesimi istihdamının görev mahalleri itibariyle dağılımı da aşağıdaki çizelgede sunulmaktadır:

Türkiye'de Kamu Personelinin Görev Mahalleri İtibariyle Dağılımı (2017)

Görev Yeri	Personel Sayısı
Merkezi Yönetim	2.646.914
KİT'ler	196.340
Yerel Yönetimler	213.534
Türk Silahlı Kuvvetleri	284.570
Genel Toplam	3.341.358

Kamu kesiminde istihdam edilen ücretlilerin/personelin hak ve yükümlülükleri ile çalışma koşullarını düzenleyen ana metinler aşağıda sunulmaktadır:

Tüm devlet memurları, 1965 yılında kabul edilmiş olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa;

Akademik personel, 1983 yılında kabul edilmiş olan 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununa;

Askeri personel, 1967 yılında kabul edilmiş olan 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununa;

Hakim ve savcılar, 1983 yılında kabul edilmiş olan 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununa;

Sözleşmeli personel, 1978 yılında kabul edilmiş olan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar konulu 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına;

KİT personeli, 1990 yılında kabul edilmiş olan 399 sayılı KİT Personel Rejiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye;

İşçiler, 2003 yılında kabul edilmiş olan 4857 sayılı İş Kanununa tabidir.

4857 sayılı İş Kanununun 7. maddesine göre, kamu kurum ve kuruluşlarında geçici iş ilişkisi kurulamaz; diğer bir deyişle, işçi kiralama yetkisi olan özel istihdam büroları aracılığıyla kiralık işçi temin edilemez.

KAMU KESİMİNDE GEÇİCİ İŞÇİLER

4.4.2007 gün ve 5620 sayılı Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına Veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanuna (**Resmi Gazete**, 21.4.2007) göre, ancak mevsimlik ve kampanya işleri ile orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde bir mali yılda 6 aydan az olmak üzere vize edilecek geçici iş pozisyonlarında işçi çalıştırılabilir. Bu şekilde çalıştırılacak işçiler için her mali yılda ilgili üst birimden (Hazine ve Maliye Bakanlığı, yerel yönetimlerin yetkili kurulları) geçici iş pozisyon vizesi alınması zorunludur. Söz konusu vize işlemi yapılmaksızın geçici işçi çalıştırılmaz ve herhangi bir ödeme yapılamaz. Bu şekilde çalıştırılan işçilerin çalışma süresi bir mali yılda 6 aydan azdır (genellikle 5 ay 29 gün). Vizelenen geçici iş pozisyonlarında çalışanların çalışma sürelerini, ilgili kurum veya kuruluşların talebi üzerine kurum, kuruluş, birim veya pozisyon itibarıyla dört aya kadar daha uzatmaya Hazine ve Maliye Bakanlığı yetkilidir.

MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI'NDA ÜCRETLİ ÖĞRETMENLER VE UZMAN VE USTA ÖĞRETİCİLER

14.6.1973 gün ve 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanununa (**Resmi Gazete**, 24.6.1973) göre, örgün ve yaygın eğitim kurumlarında ve hizmetiçi yetiştirme kurs, seminer ve konferanslarında uzman ve usta öğreticiler de geçici veya sürekli olarak görevlendirilebilmektedir. Öğretim tür ve seviyelerine göre uzman ve usta öğreticilerin seçimlerinde aranacak şartlar ile bu kişilerin görev ve yetkileri, "Millî Eğitim Bakanlığı Kurumlarında Sözleşmeli veya Ek Ders Görevi ile Görevlendirilecek Uzman ve Usta Öğreticiler Hakkında Yönetmelik"te düzenlenmiştir.

Bakanlar Kurulu'nun 1.12.2006 gün ve 2006/11350 sayılı kararıyla yürürlüğe sokulan (**Resmi Gazete**, 16.12.2006) "Millî Eğitim Bakanlığı Yönetici ve Öğretmenlerinin Ders ve Ek Ders Saatlerine İlişkin Karar"da, "ders ücreti karşılığında görevlendirme" konusu düzenlenmektedir. Bu düzenlemeye göre, öğretmen sayısının yetersiz olması durumunda, yüksek öğrenimli olması koşuluyla, resmi görevi bulunmayanlar ile emeklilere, okul öncesi, ilköğretim, orta öğretim, özel eğitim ve yaygın eğitim kurumlarında haftada 30 saate kadar ek ders görevi verilebilmektedir. Ayrıca, resmi görevi bulunmayan ve uzman ve usta eğitici olarak nitelendirilen kişilere de, haftada 40 saate kadar, okul öncesi, mesleki ve teknik orta öğretim, özel eğitim ve yaygın eğitim kurumlarında ek ders görevi verilebilir.

Kamu kesiminde bu düzenleme kapsamında çalışan çok sayıda öğretmen ile uzman ve usta eğitici sayıları hakkında güvenilir veri yoktur. Türkiye Kamu-Sen ve Türk Eğitim-Sen Genel Başkanı İsmail Koncuk, 17 Şubat 2015 tarihinde yaptığı basın açıklamasında, 69 ildeki ücretli öğretmen sayısının 71.960 olduğunu belirtti. (http://turkegitimsen.org.tr/haber_goster.php?haber_id=16420)

ÖZELLEŞTİRMELER NEDENİYLE KAMU KESİMİNDE DARALMA

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun "**Yüksek Denetleme Kurulu'nun Denetimine Giren Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1980 Yılı Genel Raporu**"na göre (Ankara, 1982, s.63 ve Ek.6), işletmecî KİT'lerde 1980 yılında 386.634 işçi ve 160.737 memur ve teknik personel çalıştırılıyordu. Toplam personel sayısı 547.371 idi. Kamu iktisadi teşebbüslerinde toplam istihdam **603.666** idi. Ancak kamu iktisadi teşebbüslerinin tasfiye edilmesi çabaları ve ardından özelleştirmeler sonrasında bu kamu iktisadi kuruluşlarında kalan toplam personel sayısı 2020 yılı Aralık ayında **190.271** oldu. Bazı kuruluşlarda 1980 yılındaki personel sayıları aşağıda gösterilmektedir:

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Bazılarında 1980 Yılında Ortalama Memur ve İşçi Sayıları

Kamu İktisadi Teşebbüsü	Memur Sayısı	İşçi Sayısı
Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu	4.769	61.578
Etibank	5.901	21.698
Türkiye Elektrik Kurumu	6.187	16.780
Et ve Balık Kurumu	2.007	6.305
Sümerbank	6.754	39.444
Türkiye Selüloz ve Kağıt Fabrikaları İşl.	1.725	11.697
Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu	3.663	14.790
Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri	3.677	32.256
Petrol Ofisi	1.238	5.808
Türkiye Ziraat Donatım Kurumu	5.425	3.467
Çay Kurumu	1.622	21.333
T.C.Ziraat Bankası	31.350	306
Türkiye Emlak Kredi Bankası	5.304	50
Türkiye Halk Bankası	9.514	-
Anadolu Bankası	-	1.710
T.C.D.D.	28.377	37.196
PTT	63.799	4.046
TPAO	-	6.970
Petkim Petrokimya A.Ş.	-	4.894
Yem Sanayi T.A.Ş.	568	920
Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.	4.296	19.060
Türkiye Çimento Sanayi A.Ş.	1.382	4.876
Azot Sanayi T.A.Ş.	1.181	4.978
Denizcilik Bankası T.A.Ş.	3.917	15.497
Türk Hava Yolları	-	6.039

Tekel 8 Haziran 1984 gün ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye (**Resmi Gazete**, 18.6.1984,mükerrer) kadar kamu iktisadi kuruluşu kabul edilmiyordu. Bu kararnameyle KİT statüsüne ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine alındı. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun **1987 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu**'na (Ankara, 1989, Ek.5) göre, TEKEL'de 5.627 memur, 299 sözleşmeli personel ve 50.369 işçi çalışıyordu.

KAMU KESİMİNDE TAŞERON İŞÇİLERİNİN KADROYA GEÇİRİLMESİ

Kamu kesiminde taşeronluk uygulaması 1980'li yıllarda da sınırlı ölçüde vardı; ancak 1991 yılında kamu kesiminde Türk-İş ile Hükümet arasında imzalanan toplu iş sözleşmesiyle gerçek ücretlerin ciddi biçimde artması sonrasında bu uygulama hızla yaygınlaştı. Özel sektör işyerlerindeki gerçek ücretlerin 1991-1992 yıllarındaki toplu iş sözleşmeleriyle önemli ölçüde artması da özel sektörde fason üretimi ve taşeronlaşmayı artırdı.

Kamu kesimindeki taşeron işçileri çalışma koşullarına 1990'lı ve 2000'li yıllarda yavaş yavaş tepki göstermeye başladı. Bir taraftan çeşitli dernekler kuruldu, diğer taraftan siyasal iktidarlar sayıları giderek artan bu kesimin oylarını alabilmek amacıyla, bu işçilerin kadroya geçirilmesini gündeme getirdi.

Bu konudaki temel değişiklik, yetersiz de olsa, Olaęanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (**Resmi Gazete**, 24.12.2017) ile gerçekleşti. Kamu kesiminde taşeron işçisi olarak çalışanların çok büyük bölümü kadroya geçirildi.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 1 Ocak 2018 günlü **Resmi Gazete**'de "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Sürekli İşçi Kadrolarına veya Mahalli İdare Şirketlerinde İşçi Statüsüne Geçirilmesine İlişkin 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 23 ve Geçici 24'üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslar" tebliğini yayınladı. Böylece taşeron işçilerinin kadroya geçirilmesi süreci başladı.

Taşeron işçilerinin kadroya geçirilmesinde iki ayrı düzenleme yapıldı. Bir düzenleme, merkezi devlet yapısına, diğer düzenleme yerel yönetimlere ilişkindi.

Merkezi devlet yapısına ilişkin düzenlemede, taşeron işçilerinin kadroya geçirilebilmesi için çeşitli koşullar getirildi.

Birinci koşul, "personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı" idi. Ayrıca, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında olmalarına karşın, danışmanlık hizmetleri, hastane bilgi yönetim sistemi hizmetleri ve çağrı merkezi hizmetlerinde çalışan işçiler kapsam dışında bırakılıyordu. KHK bu konuda şu düzenlemeyi getiriyordu:

"Bu maddenin uygulanmasında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı; 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuattaki hükümler uyarınca ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı ve yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluştuğu, yıl boyunca devam eden ve niteliği gereği süreklilik arz eden işlere ilişkin hizmet alımlarını ifade eder. Hizmet alım sözleşmesi kapsamında niteliği birbirinden farklı hizmet türlerinin bulunması halinde personel çalıştırılmasına dayalı olup olmama yönünden yapılacak değerlendirme her hizmet türü için ayrı ayrı yapılır. Danışmanlık hizmetleri, hastane bilgi yönetim sistemi hizmetleri ve çağrı merkezi hizmetlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmez."

Ayrıca, Anadolu Ajansı, BOTAŞ, ÇAYKUR, DHMİ, DMO, Elektrik Üretim A.Ş., Et ve Süt Kurumu, Eti Maden, İller Bankası, MKE, PTT, Sulama birlikleri, TCDD, TCDD Taşımacılık, Merkez Bankası, Ziraat Bankası, TİGEM, TMO, Türkiye Demiryolu Makineleri San. TÜDEMSAŞ, Türkiye Denizcilik İşletmeleri, Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş., Türkiye Elektrik İletim A.Ş., Türkiye Halk Bankası, Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu, Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayi TÜLOMSAŞ, TPAO, TRT, Türkiye Şeker Fabrikaları, Türkiye Taşkömürü Kurumu, Türkiye Vagon Sanayi TÜVASAŞ ve Türkiye Vakıflar Bankası ile bazı diğer kuruluşlar, taşeron işçilerinin kadroya geçirilmesi düzenlemesinde kapsam dışında tutuldu.

Merkezi devlet yapısı içindeki kuruluşlarda, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihaleleri aracılığıyla taşeron işçisi olarak çalışanların buldukları işyerlerinde kadroya geçirilmesine ilişkin düzenleme şu şekildeydi:

"5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri (MİT Müsteşarlığı hariç) ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, bu Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (I) sayılı listede yer alan idarelerin merkez ve taşra teşkilatlarında; ödemeleri merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumu, fon, kefalet sandığı, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, gençlik hizmetleri ve spor il müdürlüğü bütçelerinden veya döner sermaye bütçelerinden, anılan liste kapsamındaki diğer idareler için ise kendi bütçelerinden karşılanan 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuattaki hükümler uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 4/12/2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanlar;

a) 657 sayılı Kanununun 48 inci maddesinin (A) bendinin (1), (4), (5), (6), (7) ve (8) numaralı alt bentlerinde belirtilen şartları taşımak,

b) Herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan emeklilik, yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazanmamış olmak,

c) Bu kapsamda çalıştırılmalarına ilişkin olarak açtıkları davalardan ve/veya icra takiplerinden feragat edeceğine dair yazılı beyanda bulunmak,

ç) En son çalıştığı idare ile daha önce kamu kurum ve kuruluşlarında alt işveren işçisi olarak çalıştığı iş sözleşmelerinden dolayı bu madde ile tanınan haklar karşılığında herhangi bir hak ve alacak talebinde bulunmayacağını ve bu haklarından feragat ettiğine dair yazılı bir sulh sözleşmesi yapmayı kabul ettiğini yazılı olarak beyan etmek,

kaydıyla, bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on gün içinde idaresinin hizmet alım sözleşmesinin yapıldığı birimine, sürekli işçi kadrolarında istihdam edilmek üzere yazılı olarak başvurabilirler. Başvuranların şartları taşıyıp taşımadıklarının tespiti, bu tespite itirazların karara bağlanması, şartları taşıyanların idarelerince belirlenen usul ve esaslara göre yapılacak yazılı ve/veya sözlü ya da uygulamalı sınava alınması, sınav sonuçlarına itirazların karara bağlanması ve sınavda başarılı olanların kadroya geçirilmesine ilişkin süreç bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren doksan gün içinde idarelerince sonuçlandırılır. Sınavlarda başarılı olanlar, varsa bu fıkranın (c) bendinde öngörülen davalardan feragat ettiklerini tevsik eden belgeyi ve/veya icra takibine konu alacaktan feragat ettiğine dair icra müdürlüğünden alınacak belgeyi ibraz etmek, bu fıkranın (ç) bendinde öngörülen sulh sözleşmesini ibraz etmek ve öngörülen şartları taşımaya devam etmek kaydıyla, sınav sonuçlarının kesinleşmesini müteakip, her bir sözleşme itibarıyla, yüklenicinin hakedişlerinin ödendiği bütçe, teşkilat ve birim/yerleşim yeri adına vize edilmiş sayılan sürekli işçi kadrolarına idarelerince topluca geçirilir. Bu fıkra kapsamında feragat edilen davalara veya takiplere ilişkin yargılama ve takip giderleri davacı veya takip eden üzerinde bırakılır ve taraflar lehine vekalet ücretine hükmolunmaz, hükmedilenler tahsil edilmez ve bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarihe kadar tahsil edilenler ise iade edilmez. Bu fıkra kapsamında yapılacak sulh sözleşmelerinden damga vergisi alınmaz.”

Kamu kesiminde istihdama ilişkin yukarıda yer alan veriler dikkate alındığında, merkezi yönetime bağlı işletmelerde 2017 yılı Eylül ayında işçi istihdamı 110.663 idi. Bu sayı, taşeron işçilerinin kadroya geçirilmesi sonrasında 2020 yılı Aralık ayında 519.662 oldu. Diğer bir deyişle, 696 sayılı KHK'nın uygulanması sonrasında, merkezi yönetim işyerlerinde (2018 Nisan - 2020 Aralık döneminde emekli olan veya başka nedenlerle ayrılanlar hariç) yaklaşık 410 bin dolayında kadroya geçirilmiş taşeron işçisi vardı. Bu dönemde bu işyerlerine dışarıdan alınan işçi sayısı çok sınırlı kaldı.

İl özel idareleri, belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlar, mahalli idare birlikleri ve belediye şirketlerinde çalışan taşeron işçileri de 696 sayılı KHK kapsamında belediye şirketlerinde kadroya geçirildi.

696 sayılı KHK'nın bu konudaki düzenlemesi şöyleydi:

“İl özel idareleri ve belediyeler ile bağlı kuruluşlarında ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerinde, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketlerde 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 4/12/2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanlar;

a) 657 sayılı Kanununun 48 inci maddesinin (A) bendinin (1), (4), (5), (6), (7) ve (8) numaralı alt bentlerinde belirtilen şartları taşımak,

b) Herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan emeklilik, yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazanmamış olmak,

c) Bu kapsamda çalıştırılmalarına ilişkin olarak açtıkları davalardan ve/veya icra takiplerinden feragat edeceğine dair yazılı beyanda bulunmak,

ç) En son çalıştığı idare veya şirket ile daha önce kamu kurum ve kuruluşlarında alt işveren işçisi olarak çalıştığı iş sözleşmelerinden dolayı bu madde ile tanınan haklar karşılığında herhangi bir hak ve alacak talebinde bulunmayacağını ve bu haklarından feragat ettiğine dair yazılı bir sulh sözleşmesi yapmayı kabul ettiğini yazılı olarak beyan etmek,

kaydıyla bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on gün içinde hizmet alım sözleşmesini yapan idareye veya şirkete, ek 20 nci madde kapsamındaki şirketlerinde işçi statüsünde

çalıştırılmak üzere yazılı olarak başvurabilirler. Başvuranların şartları taşıyıp taşımadıklarının tespiti, bu tespite itirazların karara bağlanması, şartları taşıyanların belirlenen usul ve esaslara göre yapılacak yazılı ve/veya sözlü ya da uygulamalı sınava alınması, sınav sonuçlarına itirazların karara bağlanması ve sınavda başarılı olanların işçi statüsüne geçirilmesine ilişkin süreç bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren doksan gün içinde sonuçlandırılır. Sınavlarda başarılı olanlar, varsa bu fıkranın (c) bendinde öngörülen davalardan feragat ettiklerini tevsik eden belgeyi ve/veya icra takibine konu alacakları feragat ettiğine dair icra müdürlüğünden alınacak belgeyi ibraz etmek, bu fıkranın (ç) bendinde öngörülen sulh sözleşmesini ibraz etmek ve aynı fıkroda öngörülen şartları taşımaya devam etmek kaydıyla, sınav sonuçlarının kesinleşmesini müteakip, ek 20 nci madde kapsamındaki şirketlerinde işçi statüsünde topluca işe başlatılır. Bunların istihdam süreleri hiçbir şekilde sosyal güvenlik kurumlarından emeklilik, yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazandıkları tarihi geçemez. Bu fıkra kapsamında feragat edilen davalara veya takiplere ilişkin yargılama ve takip giderleri davacı veya takip eden üzerinde bırakılır ve taraflar lehine vekalet ücretine hükümlenmez, hükmedilenler tahsil edilmez ve bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihe kadar tahsil edilenler ise iade edilmez. Bu fıkra kapsamında yapılacak sulh sözleşmelerinden damga vergisi alınmaz. (...)

Bu maddenin uygulanmasında, mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlar da personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilir.”

Kamu kesiminde istihdama ilişkin verilere göre, 2017 yılı Eylül ayında yerel yönetimlerde çalışan işçi sayısı 191.834 idi. Bu sayı, 385 bin artarak, 2020 yılı Aralık ayında 576.945 oldu. Belediye iktisadi teşebbüslerindeki istihdam da 99.362’den 503.163’e yükseldi. Diğer bir deyişle, yerel yönetimlerde 404 bin taşeron işçisi kadroya geçirilerek belediye iktisadi teşebbüslerine yerleştirildi (2018 Nisan-2020 Aralık döneminde emekli olan veya başka nedenle işten ayrılanlar hariç). Bu dönemde belediye iktisadi teşebbüslerine dışarıdan alınan işçi çok azdır.

Taşeron işçilerinin kadroya geçirilmesinde kamu iktisadi teşebbüsleri 696 sayılı KHK kapsamı dışında tutulduğundan, bu kuruluşlardaki istihdam yapısında önemli bir değişiklik yaşanmadı.

Taşeron işçileri 2018 yılı Nisan ayında kadroya geçirildi. Bu işçilerin kadroya geçirildikten sonra sendikalaşma açısından bağlı oldukları işkolu ve yararlanacakları toplu iş sözleşmesi de 696 sayılı KHK ile belirlendi.

Merkezi devlet yapısındaki kurumlara ilişkin düzenleme şu şekildeydi:

“Sürekli işçi kadrolarına geçirilenlerden, geçiş işlemi yapılırken mevcut işyerinin girdiği işkolunda kurulu işyerinden bildirilenlerin ücreti ile diğer mali ve sosyal hakları, bu madde kapsamındaki idarelerde geçişten önce alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin bitimine kadar bu toplu iş sözleşmesinin uygulanması suretiyle oluşan ücret ile diğer mali ve sosyal haklardan fazla olamaz. Sürekli işçi kadrolarına geçirilenlerden; geçişten önce toplu iş sözleşmesi bulunmadığından kadroya geçirildiği tarihte yürürlükte olan bireysel iş sözleşmesi hükümlerinin geçerli olduğu işçiler ile geçiş işleminden önce yapılan ve geçişten sonra yararlanmaya devam ettiği toplu iş sözleşmesi bulunmakla birlikte bu madde kapsamındaki idarelerde alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin bitiminden önce toplu iş sözleşmesi sona eren işçilerin ücreti ile diğer mali ve sosyal hakları, bu madde kapsamındaki idarelerde geçişten önce alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesine göre belirlenir. Bu madde kapsamındaki idarelerde; 6356 sayılı Kanunun geçici 7 nci maddesinde belirtilen mevcut işyerleri bakımından anılan Kanuna uygun olarak yetki başvurusunda bulunulabilir, ancak geçişi yapılan işçiler için yeni tescil edilen işyerlerinde, geçişten önce alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin sona erme tarihinden sonra yetki başvurusunda bulunulabilir.”

Yerel yönetimlerde belediye iktisadi teşebbüslerinde kadroya geçirilen taşeron işçilerinin durumu da şu şekilde düzenlenmişti:

“Şirketlerde işçi statüsüne geçirilenlerden, geçiş işlemi yapılırken mevcut işyerinin girdiği işkolunda kurulu işyerinden bildirilenlerin ücreti ile diğer mali ve sosyal hakları, bu madde kapsamındaki şirketlerde geçişten önce alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin bitimine kadar bu toplu iş sözleşmesinin uygulanması suretiyle oluşan ücret ile diğer mali ve sosyal haklardan fazla olamaz. Şirketlerde işçi statüsüne geçirilenlerden; geçişten önce toplu iş sözleşmesi bulunmadığından işçi statüsüne geçirildiği tarihte yürürlükte olan bireysel iş sözleşmesi hükümlerinin geçerli olduğu işçiler ile geçiş işleminden önce yapılan ve geçişten sonra yararlanmaya devam ettiği toplu iş sözleşmesi bulunmakla birlikte bu madde kapsamındaki şirketlerde alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin bitiminden önce toplu iş sözleşmesi sona eren işçilerin ücreti ile diğer mali ve sosyal hakları, bu madde kapsamındaki şirketlerde geçişten önce alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesine göre belirlenir. Bu madde kapsamındaki şirketlerde; 6356 sayılı Kanunun geçici 7 nci maddesinde belirtilen mevcut işyerleri bakımından anılan Kanuna uygun olarak yetki başvurusunda bulunulabilir, ancak geçişi yapılan işçiler için yeni tescil edilen işyerlerinde, geçişten önce alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin sona erme tarihinden sonra yetki başvurusunda bulunulabilir.”

Yüksek Hakem Kurulu'nun uygulamaya koyduğu toplu iş sözleşmesi yerel yönetimlerde 30 Haziran 2020 tarihinde sona erdi. 1 Temmuz 2020 tarihi itibarıyla yerel yönetimlerde birçok işçinin işkolu değişti ve belediye şirketlerinde çalışan işçiler adına toplu sözleşme süreçleri başlatılabildi.

Yüksek Hakem Kurulu'nun uygulamaya koyduğu toplu iş sözleşmesi merkezi devlet yapısındaki kurumlarda 31 Ekim 2020 tarihinde sona erdi. Bu kurum ve kuruluşlarda kadroya geçirilmiş olan taşeron işçilerinin bağlı buldukları işkolları 1 Kasım 2020 tarihi itibarıyla mevcut duruma uyduruldu ve onlar adına toplu sözleşme süreçleri başlatılabildi.

Yerel yönetimlerdeki toplu sözleşme görüşmelerinin önemli bir bölümü tamamlandı. Merkezi devlet yönetimi ve KİT'lerdeki işçiler adına sendikalar ile kamu kesimi adına kamu işveren sendikaları arasındaki toplu sözleşme görüşmeleri ise yaklaşık 650 bin işçiyi kapsamaktadır.

“GEÇİCİ PERSONEL” UYGULAMASININ (4/C) KALDIRILMASI

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/C maddesinde “geçici personel” şöyle tanımlanmıştı: “Geçici personel: Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir.”

2002 yılından sonra özelleştirme uygulamaları hızlandı. Özelleştirilen kamu kuruluşlarında memur statüsünde çalıştırılanlar başka kamu kuruluşlarına aktarılıyordu. İşçiler ise işten çıkarılıyor ve kendilerine kıdem tazminatına ek bir tazminat veriliyordu. Sendikaların önemli bir bölümünün özelleştirmelere tepkisinin nedeni, üyelerinin işsiz kalmasıydı. Bunun üzerine özelleştirilen işyerlerinde çalışan işçilerin başka kamu kurum ve kuruluşlarına “geçici personel” statüsünde geçirilmesine ilişkin bir düzenleme yapıldı.

657 sayılı Devlet Memurları Yasasının 4/C maddesinde tanımlanan geçici personel, 3 Mayıs 2004 gün ve 2004/7898 sayılı Kararname ile yürürlüğe konulan “Özelleştirme Uygulamaları Sonucunda İşsiz Kalan ve Bilahare İşsiz Kalacak Olan İşçilerin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam Edilmelerine İlişkin Esaslar” çerçevesinde ve her koşulda ayda 10 ayı geçmeyecek şekilde çalıştırılmaya başlandı.

Bu kişilerin hakları ise, 10 Ocak 2009 tarihli **Resmi Gazete**'de yayımlanan "Kamu kurum ve Kuruluşlarındaki Geçici Mahiyetteki İşleri Yürütmek Üzere Geçici Personel İstihdamı ve Bu Personele Ödenecek Ücretler Hakkında Karar" ile düzenlendi.

Bu karara göre, geçici personelin ücretlerinin üst sınırları, kişilerin tahsil durumlarına göre belirlenmekteydi ve bu üst sınırların altında ücretlerle geçici personel çalıştırabilmek mümkündü. Ayrıca, bu ücretler dışında herhangi bir ad altında ücret ödenmesi yasaktı. Diğer bir deyişle, toplu iş sözleşmesi hakkı ortadan kaldırılmıştı.

Geçici personel, kendilerine verilen görevleri, çalışma saatlerine bağlı kalmaksızın sonuçlandırmak zorundaydı. Bu çalışma karşılığında herhangi bir ek ücret ödenmeyecekti. Diğer bir deyişle, angarya söz konusuydu. Fazla çalışmalar için hiç ücret ödenmiyordu.

Geçici personele çalıştıkları her ay için en fazla bir gün ücretli izin verilmekteydi.

Geçici personelin hizmet sözleşmelerinin feshinde emekli ikramiyesi, kıdem tazminatı, ihbar süresinin ücreti gibi ödemeler yapılmamaktaydı. İşçiler açısından son derece önemli olan kıdem tazminatı ortadan kaldırılıyordu.

Bu hak kısıtlamalarına karşın, özelleştirilen işyerlerindeki bazı işçiler, ek bir tazminat alıp işsiz kalmak yerine, genellikle meslekleriyle ilgili olmasa ve önemli hak kayıpları yaşansa da "devlet kapısında çalışma"yı tercih etti.

2017 yılı Eylül ayında bu statüde çalışan "geçici personel" sayısı 20.251 idi.

696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile "geçici personel" statüsü kaldırıldı. Bu statüde çalıştırılanlar sözleşmeli personel (4/B) statüsüne geçirildi.

696 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin konuya ilişkin düzenlemesi aşağıda verilmektedir:

"MADDE 17- 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (B) fıkrasına aşağıdaki paragraflar eklenmiş ve (C) fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

"Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşleri üzerine Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılanlar da bu fıkra kapsamında istihdam edilebilir.

Özelleştirme uygulamaları sebebiyle iş akitleri kamu veya özel sektör işverenince feshedilen ve 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil hakkı bulunmayan personel de bu fıkra kapsamında yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazanıncaya kadar istihdam edilebilir. Bu kapsamda istihdam edileceklerin sayısı, öğrenim durumlarına göre çalışma şartları ve bunlara ödenecek ücretler ile diğer hususlar Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşleri üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenir."

MADDE 18- 657 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici maddeler eklenmiştir.

"GEÇİCİ MADDE 43- Kamu kurum ve kuruluşlarında 4/12/2017 tarihi itibarıyla, adam/ay esasına göre kısmi süreli çalıştırılmakta olanlar ile saat ücreti karşılığı çalışmakta olanlar hariç olmak üzere bu Kanunun 4 üncü maddesinin mülga (C) fıkrası kapsamında tahsis edilmiş geçici personel pozisyonlarında çalışmakta olanlar, pozisyonlarının tahsis edildiği teşkilat ve birimde, halen yürütmekte oldukları hizmetleri aynı şekilde yerine getirmeye devam etmek üzere, bu Kanunun 4 üncü maddesinin (B) fıkrası kapsamında ihdas edilecek sözleşmeli personel pozisyonlarına bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren doksan gün içinde kurumlarınca geçirilirler.

Bu madde kapsamında sözleşmeli personel pozisyonlarına geçirilenlere iş sonu tazminatı ödenmez. Bu personelin önceden iş sonu tazminatı ödenmiş süreleri hariç, iş sonu tazminatına esas olan toplam hizmet süreleri, yeni pozisyonlarında iş sonu tazminatına esas toplam hizmet süresi ile ücret ve izin sürelerinin hesabında dikkate alınır.

Doğum ve askerlik sebebiyle hizmet sözleşmesi feshedilen sözleşmeli personelin pozisyonları hariç olmak üzere, bu kapsamda ihdas edilen pozisyonlar, herhangi bir şekilde boşalmaları halinde hiçbir işleme gerek kalmaksızın iptal edilmiş sayılır.

Birinci fıkrada belirtilen ve geçiş hakkı verilen pozisyonlarda çalışmakta iken 4/12/2017 tarihinde askerlik ve doğum nedeniyle görevlerinde bulunmayanlardan ilgili mevzuatına göre yeniden hizmete

alınma şartlarını kaybetmemiş olanlar hakkında da bu madde hükümleri uygulanır. Bunlar için birinci fıkrada belirtilen süreler yeniden hizmete alındıkları tarihten itibaren başlar.

Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce geçici personel pozisyonlarına atanmak üzere Devlet Personel Başkanlığına bildirilen ve atama süreci devam edenler ile atamaları yapılanlar hakkında da bu madde hükümleri uygulanır. Bunlar için birinci fıkrada belirtilen süreler, geçici personel olarak göreve başladıkları tarihten itibaren başlar.

4 üncü maddenin mülga (C) fıkrasının ikinci paragrafı kapsamında yer alanlardan sözleşmeli personel pozisyonlarına atanmaların istihdam süreleri hiçbir şekilde sosyal güvenlik kurumlarından yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazandıkları tarihi geçemez.

Bu maddenin uygulanmasında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye Devlet Personel Başkanlığı yetkilidir.”

SONUÇ

Türkiye işgücü piyasasında, kamu kesiminde doğrudan istihdamı ile kamu kesiminin özel sektörde yarattığı talebe bağlı olarak yaratılan dolaylı istihdamın önemi büyüktür. Özelleştirmeler nedeniyle kamunun doğrudan istihdamı zaman içinde azalmıştı; ancak taşeron işçilerinin kadroya geçirilmesiyle kamu kesiminin doğrudan istihdamının tüm ücretliler içindeki oranının yüzde 25 düzeyine yükselmiş olması önemlidir. 2021 yılında hem kamu kesimi işçilerinin 2021-2022 dönemi toplu iş sözleşmeleri, hem de memurlar ve sözleşmeli personelin 2022-2023 dönemi toplu iş sözleşmesi görüşmeleri gerçekleştirilecektir. Kamu kesimi işçileri adına bağitlanan toplu iş sözleşmelerinde elde edilen hakların, özel sektördeki sendikalı işçiler ve ayrıca sendikasız işçiler için de yol gösterici olma gibi bir özelliği vardır. Yaşanan ekonomik kriz ve covid-19 pandemisi koşullarında ve enflasyon oranının artmakta olduğu bir dönemde bu alanda bazı sıkıntıların yaşanma olasılığı yüksektir.