

Kamu Sektörü Kavramı ve Kamu Sektöründe Alt İşverenlik Sürecinin Gelişimi

Kamu sektörü, kamu hizmet ve faaliyetleri ile bu hizmet ve faaliyetleri gören kurum ve kuruluşların karşılığı olarak kullanılmakta; kamu hizmeti ise *“Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimleri altında genel ve kolektif gereksinimleri karşılamak ve tatmin etmek, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş devamlı ve muntazam faaliyetler.”*⁸⁹ olarak tanımlanmaktadır.

“Kamu hizmet ve faaliyetlerini gören, karar alan ve uygulayan kuruluşlar kamu tüzel kişileridir.”

Gerçek kişiler, bu tüzel kişilerin ya organlarını oluştururlar ya da faaliyetlerinin aracı olurlar.

1982 T.C Anayasasınının 123. maddesinde kamu tüzel kişiliği ve idarenin bütünlüğü düzenlenmiştir. Maddeye göre idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır; idarenin kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.

Kamu tüzel kişilerininin başında “devlet” gelir. Devlet idaresi, *“yerel yönetimler ve kamu kurumları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları dışında kalıp, başkentte ve ülke üzerinde idari faaliyetler ve kamu hizmetleri ifa eden bütün kamusal örgütlerdir.”*

Kamu tüzel kişileri kamu idareleri ve kamu kurumlarından oluşmakla kamu idareleri (mahalli), 1982 T.C Anayasasınının 127. maddesinde il, belediye ve köy tüzel kişileri olarak sayılmıştır. *“Kamu kurumları ise belirli bir ya da birkaç kamu hizmetini ya da faaliyetini yürütmekle görevli, tüzelkişiliğe sahip idare teşkilatı birimidir.”*

Örneğin, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü, Bağ-Kur Genel

Müdürlüğü, Türkiye İş Kurumu klasik birer kamu kurumudur. Kamu iktisadi teşebbüsleri de devletin ekonomik faaliyetlere girişimci olarak katılmasıyla oluşan kamu kurumlarıdır.

Esasen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu md.1/1'de sayılan kurumlarla kamu kurum kuruluşlarının genel bir çerçevesi çizilmiştir.

Kamu hizmetini sunarken işveren konumunda olan devlet idaresi, kamu kurum ve kuruluşları tıpkı özel istihdam alanında olduğu gibi ekonomik gerekçelerle, sundukları hizmetin veya teknolojik gelişmelerin gerekli kılması neticesinde veya işin uzmanlık gerektirmesi vb. sebeplerle alt işverenlerden faydalanma gereği duymuş ve alt işverenlik uygulaması kamu sektöründe de yerleşik hale gelmiştir.

Asıl işverenden yardımcı işlerden birisini veya asıl işin bir bölümünü almış olan alt işvereni ifade etmek için alt işveren tabiri yerine müteahhit, taşeron, yüklenici gibi kavramlar kullanılmıştır.

“Özellikle kamu sektöründe alt işveren ve işçilerini ifade etmede en yaygın söylem ‘taşeron’ olmuştur. Ücrette, çalışma saatlerinin arttırılabilmeside, fazla mesai ödemelerinde, sosyal yardımlarda, izne çıkarmada, işler daraldığında işçi sayısını azaltmada ya da bir süre için işleri tatil etmede taşeronluğun işletme sahiplerine sağladığı imkânlar sebebiyle taşeronluk yaygınlaşmıştır.

Kamuda alt işverenlik uygulamasına,” özellikle kamu iktisadi teşebbüslerinde hizmet alımı adı altında kadrolu işçi istihdam edilememesi ve maliyetleri azaltmak amacıyla başlandığı görülmektedir.”

Devlet Memurları Kanunu; 1965. Kanununun 4/A maddesinde memur; “Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır. Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.” denilerek tanımlanmıştır.

Kanunun kapsam ve amacı ise 1. ve 2. maddesinde "Bu Kanun, Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler

"Sağlık Bakanlığı'na bağlı hastanelerde hemşire, radyoloji teknisyeni, laborant, tıbbi sekreter, hastabakıcı gibi sağlık emekçilerinin yapılan ihalelerle taşeron şirketler aracılığı ile çalıştırıldığı; üniversite hastaneleri ile birlikte kamu sağlık kurumlarında çalışan taşeron sağlık işçisi sayısının 150 bine yaklaştığı belirtilmiştir.

Araştırmaya göre sağlık alanı başta olmak üzere eğitim, yerel yönetimler gibi kamu kurum ve kuruluşlarında taşeron şirketlerde çalışan işçi sayısı 1990 yılından itibaren büyük artış göstermiştir. Tüm işkollarının yaklaşık % 60'ına yayılan taşeronlaştırma sonucu 6 milyona yakın insan iş güvencesinden yoksun bir şekilde çalıştırılmaktadır."

*"Taşeronlaşmanın hızla yaygınlaştığı alanlardan birinin de belediyeler olduğu vurgulanan raporda, belediye çalışanlarının % 22'sinin taşeron firmalarda olduğu kaydedilmiştir."*⁹⁷ *"Türkiye'de taşeron sistemi o kadar yaygınlaşmıştır ki taşeron işçilerin sayısı birçok iş yerinde sendikalı ve kadrolu işçilerin sayısını geçmiştir."*