

# KAMUDA SÜREKLİ İŞÇİ KADROSUNA GEÇİRİLEN TAŞERON İŞÇİLERİ VE ZORUNLU EMEKLİLİK SORUNU: İNSAN SAĞLIĞI HİZMETLERİ VE YATILI BAKIM SEKTÖRLERİ ÖRNEĞİ<sup>(\*)</sup><sup>(\*\*)</sup>

(\*\*\*) **Oğuz KARADENİZ**

## ÖZ

Kamuda taşeron işçi uygulaması 2018 yılında yapılan yasal düzenleme ile büyük ölçüde çözüme kavuşturulmuştur. Ancak Kanun Hükmünde Kararname'de yapılan düzenleme ile taşerondan kadroya geçen işçilerin istihdam süresi emeklilik, yaşlılık ve malullük aylığı hak kazanma tarihi ile sınırlandırılmıştır. Böylelikle çalışmak istediği halde emeklilik nedeniyle çalışmaya devam edemeyen bir grup ortaya çıkmıştır. Çalışmanın amacı; sağlık ve bakım sektörü örneği üzerinden kamuda sürekli işçi kadrosuna geçirilen işçilerin profillerini ortaya koymak, zorunlu emekliliğin işçiler üzerinde yaratacağı olası etkileri incelemektir. Çalışmada taşerondan kadroya geçen işçilerden özellikle birinci emeklilik reformu (1999) öncesi işe girenlerin zorunlu emeklilik nedeniyle işlerini kaybedecekleri,

belirtilen grubun toplu iş sözleşmesi ile daha iyi çalışma koşullarından yararlanamayacakları, yetersiz eğitim seviyesi nedeniyle özel sektörde iş bulma olasılıklarının düşeceği, zorunlu emeklilik uygulaması sonucu düşük emekli aylığı ile geçinmelerinin güç olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** İnsan Sağlığı Hizmetleri, Yatılı Bakım Sektörü, Taşeron İşçi, Zorunlu Emeklilik.

## THE SUBCONTRACTED WORKERS TRANSFERRED TO PERMANENT STAFF AND THE PROBLEM OF THEIR MANDATORY RETIREMENT CASE OF HEALTH CARE SERVICES AND RESIDENTIAL CARE SECTORS

### ABSTRACT

The practice of subcontracted

<sup>(\*)</sup>**Makalenin Geliş Tarihi** / 02.08.2022 - **Makalenin Kabul Tarihi** / 30.11.2022 - **Makalenin Türü** / Araştırma - Uygulama

<sup>(\*\*)</sup>Bu çalışmanın ilk versiyonu Öz Sağlık-İş Sendikası tarafından 14.06.2022 tarihinde düzenlenen Zorunlu Emeklilik Çalıştay'ında sunulmuştur. Çalışma, yazarı tarafından hekim ve hemşiresinden, temizlik görevlisine sağlık sektöründe fedakârca çalışan sağlık çalışanlarına adanmıştır.

<sup>(\*\*\*)</sup>**Prof. Dr.** / Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, oguzk@pau.edu.tr, ORCID ID: 0000-0003-1823-0528.

workers in the public sector was largely resolved with the legal regulation made in 2018. However, with the regulation made in the Decree-Law, the employment period of the workers transferred from the subcontractor to the staff is limited to the date of entitlement to retirement, old-age and invalidity pensions. Thus, a group emerged who wanted to work but could not continue to work due to retirement. The aim of this study is to reveal the profiles of the workers who are transferred to permanent staff in the public sector through the example of the health and care sector, and to examine the possible effects of compulsory retirement on workers. Among the workers who were transferred from subcontracting to the staff, especially those who were employed before the first pension reform (1999), would lose their jobs due to compulsory retirement, the specified group would not be able to benefit from better working conditions with the collective bargaining agreement, the probability of finding a job in the private sector due to insufficient education level would decrease, and low pensions as a result of compulsory retirement. It has been concluded that it is difficult for them to live on their pension.

**Keywords:** Health Services, Residential Care Sector, Contract Worker, Compulsory Retirement.

## GİRİŞ

1980'lerden itibaren tüm dünyada etkisini hissettirmeye başlayan neoliberal politikalar, kamu harcamalarının azaltılmasını hedeflemiştir. Kamu harcamaları içerisinde personel harcamaları en önemli kalemi oluşturmaktadır. Personel harcamalarının azaltılması ise kamunun hizmet sunduğu bazı hizmetlerin özel sektörden satın alınması ile gerçekleştirilmiştir. Özel sektördeki firmalar kamu kurumlarının bir nevi alt yüklenicisi (taşeronu) olarak çalışmaya başladılar. Taşeron uygulaması ilk olarak belediyelerde temizlik işlerinde başladı (Koç, 2001; Kaya, 2015: 259). Böylelikle kamuda sendikali ve toplu iş sözleşmesi ile çalışan işçilerin yerini zamanla birer yıllık sürelerle bir şirkete bağlı olarak çalışan ve kamu hizmetlerini yerine getiren işçiler almaya başlamıştır. Bu işçiler gerçekte kamu işini yapmakta olup aslında ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının işçileriydi. Hatta çoğu zaman ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının idarecileri tarafından işe alınmaktaydı. Başta temizlik, yemek, güvenlik gibi yardımcı iş sayılabilecek işlerle başlayan taşerona iş verme sistemi, kamunun personel politikası ve tasarruf tedbirleri nedeniyle o kadar yayıldı ki, devlet ya da üniversite hastanelerinde taşeron firma üzerinden çalışan hastabakıcılar, hemşireler bile görülmeye başlandı (Çiğerci Ulukan, Özmen Yılmaz, 2016: 94; Bilgin, Yazıcı, Tutar, Güler ve

Bilgin, 2015: 23). Kamuya yemek, temizlik hizmeti sunan firmalar değişse bile işçiler değişmemiş ve aslında kamu işçisi olarak çalışmaya devam etmişlerdir. Firmalar değiştiği için işten çıkarıldıklarında kıdem ya da ihbar tazminatlarını alamadılar. İşçiler işyerinde İş Kanunu'na göre asıl işi yaptıklarını ve kamunun işçisi olduklarını ispat etmek için on binlerce dava açtılar<sup>1</sup>. Yargıtay kararları genel olarak incelediğinde, taşeron İş Kanunu'ndaki adı ile alt işveren uygulamasının, sendikasılaştırılmada, toplu iş sözleşmesinin yapılmasında oldukça sık uygulandığı, söz konusu uygulamanın, yasaya karşı hilenin etkili bir aracı olarak kullanıldığı belirtilmektedir (Özveri, 2014: 37). Yargıtay verdiği kararlarda bunların aslında kamunun işçisi olduğuna hükmetmiş ve kamu kurumları söz konusu davaların neredeyse tamamını kaybetmiştir. Ancak taşeron uygulaması ve beraberinde sendikası, güvencesiz ve düşük ücretle çalıştırma yıllarca devam etmiştir. Nihayet 2018 yılında çıkarılan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) (24/12/2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazete)'nin 127. maddesi ile 375 sayılı KHK'ye eklenen maddeler çerçevesinde söz konusu işçiler belirli şartlarla kamu kurumlarının kadrolu işçisi oldular. Böylelikle kamuda otuz yılı aşkın bir süredir gündemde olan taşeron

işçi sorunu taşeron işçilerin 2018 yılında yapılan düzenleme ile kadroya alınması ile büyük ölçüde çözüldü. Ancak 696 sayılı KHK'de yapılan düzenleme ile belirtilen işçilerin istihdam süresi emeklilik, yaşlılık ve malullük aylığı hak kazanma tarihi ile sınırlandırılmıştır. Söz konusu hükmün bir nedeninin emekli olan işçiler yerine gençlere istihdam yaratmak olduğu söylenebilir. Ancak söz konusu hüküm çalışmak istediği halde emeklilik nedeniyle çalışmaya devam edemeyen bir grubu da ortaya çıkarmıştır. Emekli olması halinde alacağı düşük aylık nedeniyle geçimini sağlamakta zorluk çekecek bu grup Emeklilikte Yaşa Takılanlar (EYT) örneğinin tam tersi biçiminde Zorunlu Emekliliğe Takılanlar (ZET) olarak da isimlendirilebilir. Çalışmanın amacı sağlık ve bakım sektörü örneği üzerinden kamuda sürekli işçi kadrosuna geçirilen işçilerin profillerini ortaya koymak ve zorunlu emekliliğin işçiler üzerine yaratacağı olası etkileri incelemektir. Çalışmada kamuda sağlık hizmetleri ve bakım sektöründe kadroya geçirilen işçilerin profillerini ortaya koyabilmek için Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) Hane Halkı İşgücü Anketi (HİA) (2020) Mikro Veri Seti'nden yararlanılmıştır. Çalışmanın birinci bölümünde kamuda insan sağlığı hizmetleri ve yatılı bakım hizmetleri sektörlerinde sürekli

<sup>1</sup>Milliyet gazetesinde 13.11.2014 tarihinde yayınlanan bir habere göre kamuda çalışan 600 bin taşeron işçiden 80 bine yakını, kurumların yürüttüğü asıl işlerde çalıştıklarını ve iş ilişkilerinin "muvazaalı" olduğunu belirterek yargıya başvurmuştur. Davalardan 10 bine yakını sonuçlandı ve yargı, işçileri haklı bulmuştur. <https://www.milliyet.com.tr/ekonomi/taseron-iscilerin-actigi-binlerce-dava-sonuclandi-1969063>, (Erişim Tarihi: 16.11.2022).

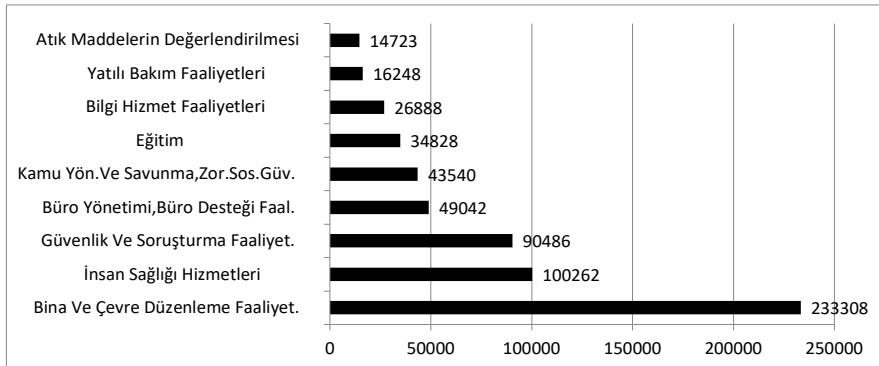
işçi kadrosuna geçenlerin çalıştıkları meslek, eğitim, cinsiyet, yaş, ücret ve haftalık çalışma süreleri özel sektör ve memurlarla karşılaştırılması olarak incelenmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde 696 sayılı KHK ve sosyal güvenlik hukuku bağlamında zorunlu emeklilik kavramı incelenmiştir. Üçüncü bölümde zorunlu emekliliğin işçilerin çalışma ve sosyal güvenlik hakları açısından değerlendirilmesi yapılmıştır. Dördüncü bölümde ise zorunlu emeklilik uygulaması, işgücü piyasası ve sosyal güvenlik sistemi açısından değerlendirilmiştir.

### 1. SÜREKLİ İŞÇİ KADROSUNA GEÇEN KAMU İŞÇİLERİ: SAĞLIK VE BAKIM SEKTÖRÜ ÖRNEĞİ

2018 yılında çıkarılan KHK ile uzun yıllardır kamuda güvencesiz

bir konumda düşük ücretlerle çalışan taşeron işçiler, sürekli kamu işçisi kadrosuna geçirilmiştir. Böylelikle uzun yıllardır devam eden önemli bir sosyal sorun büyük ölçüde çözüme kavuşturulmuştur. Kadroya geçirilen kamu işçisi sayısının tespiti Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) İstatistik Yıllıklarından tahmin edilebilir. Şekil 1'de 2017 ve 2018 yılları arasında kamuda 4/a sigortalı sayısındaki artış verilmiştir. Şekilden de anlaşılacağı üzere taşeron işçilerin kamuya geçirildiği 2018 yılında kamuda çalışan 4/a sigortalı sayısında yaklaşık 600.000 kişilik bir artış meydana gelmiştir<sup>2</sup>. Bu artışın yaklaşık üçte ikisi, bina ve çevre düzenleme faaliyetleri, sağlık ve güvenlik faaliyetlerinde gerçekleşmiştir.

**Şekil 1.** Kamuda Sektörlere Göre 4/a Sigortalı Sayısındaki Artış (2017-2018)



**Kaynak:** SGK, 2017, 2018 İstatistik Yıllıklarından hesaplanmıştır.

<sup>2</sup>Benzer artış T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yayınlanan kamu sektörü istihdam sayılarında da görülmektedir. 2017 yılı Aralık ayında kamuda sürekli işçi kadrosunda çalışan kişi sayısı 384.911'den 2018 yılı Aralık ayında 984.226'ya yükselmiştir. <https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/> (Erişim Tarihi:16.11.2022).

### 1.1. Çalışmanın Veri Seti, Yöntemi

Çalışmada sağlık ve yatılı bakım hizmetleri sektöründe çalışanları profilini ve çalışma koşullarını belirlemek için TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi Mikro Veri Seti (2020) kullanılmıştır. Çalışanların yaş, eğitim seviyesi, ücret, işyerindeki çalışma süreleri hesaplanarak çapraz tablolarla ortaya konmuştur.

### 1.2. Çalışmanın Kısıtları

Çalışmada 2020 yılı itibariyle

kamu sektöründe çalışan ve belirlenen yıl itibariyle en düşük memur aylığı olan 3.700 TL'nin<sup>3</sup> altında gelir elde eden kişiler işçi olarak varsayılmıştır. Söz konusu rakam, 2020 yılı itibariyle net asgari ücretin (2.324,71 TL)<sup>4</sup> yaklaşık 1,6 katıdır. Kamuda kadrolu işçi olarak çalışıp, söz konusu ücretin üstünde alan az sayıda işçi olabilir.

### 1.3. Bulgular

Kamuda insan sağlığı ve yatılı bakım sektöründe işçi olarak çalış-

**Tablo 1.** Kamuda İnsan Sağlığı ve Yatılı Bakım Sektöründe İşçi Olarak Çalıştığı Tahmin Edilenlerin Mesleklere Göre Dağılımı

	Erkek	Kadın	Toplam
Temizlikçiler ve yardımcılar	36.998	20.594	57.592
Kişisel bakım hizmetleri veren elemanlar	17.563	15.150	32.713
Koruma hizmetleri veren elemanlar	20.886	2.921	23.807
İş ve idare ile ilgili yardımcı profesyonel meslek mensupları	7.866	15.289	23.155
Yardımcı sağlık profesyonelleri	6.202	14.800	21.002
Genel büro elemanları ile klavye kullanan büro elemanları	9.490	9.360	18.850
Sağlık profesyonelleri	3.944	13.290	17.234
Müşteri hizmetlerinde çalışan elemanlar	4.055	5.716	9.771
Kişisel hizmetler veren elemanlar	6.662	3.004	9.666
Sürücüler ve hareketli makine ve teçhizat operatörleri	3.871	102	3.973
İnşaat ve ilgili işlerde çalışan sanatkarlar, elektrikçiler hariç	3.301	0	3.301
Bilim ve mühendislik ile ilgili yardımcı profesyonel meslek mensupları	2.923	0	2.923
Yiyecek hazırlama yardımcılar	1.176	1.135	2.311
Diğer büro hizmetlerinde çalışan elemanlar	680	1.419	2.099
Diğer	8.671	4.053	12.724
<b>Toplam</b>	<b>134.288</b>	<b>106.833</b>	<b>241.121</b>

**Kaynak:** TÜİK HİA 2020 Mikro Veri Seti'nden hesaplanmıştır.

<sup>3</sup> Çalışmada 15. Derecenin birinci kademesinde yer alan lise veya ortaokul mezunu bir memurun 2020 yılında aldığı en düşük net aylık <https://www.memurlar.net/maas/>, (Erişim Tarihi: 21.07.2022) sitesinden hesaplanmıştır.

<sup>4</sup> [https://www.csgeb.gov.tr/media/64962/2020\\_onikiay.pdf](https://www.csgeb.gov.tr/media/64962/2020_onikiay.pdf), (Erişim Tarihi: 30.09.2022).

şanlar genellikle sağlık sektörüne destek elemanı olarak çalışmaktadır. Diğer yandan aylık geliri 2020 itibarıyla 3.700 TL altında olan ve taşeron firmalardan kadroya geçtiği tahmin edilen sağlık profesyonelleri ile yardımcı sağlık profesyonellerinin sayısının oldukça yüksek olması, taşeronlaşmanın sadece temizlik, güvenlik, yemek gibi yardımcı işler ile sınırlı olmadığını göstermesi açısından önemlidir (Tablo 1). Sağlık

sektöründe taşeron işçilerin ameliyat hemşireliği dâhil her işi yaptığı belirtilmektedir (Bilgin ve diğerleri, 2015: 23).

Kamuda insan sağlığı hizmetleri ve yatılı bakım sektöründe çalışanların çok büyük bir kısmı sağlık profesyoneli ve yardımcı sağlık profesyoneli. Temizlik gibi destek hizmetlerinde memur olarak çalışanların sayısı ise oldukça düşüktür (Tablo 2).

**Tablo 2.** Kamuda İnsan Sağlığı ve Yatılı Bakım Sektöründe Memur Olarak Çalıştığı Tahmin Edilenlerin Mesleklere Göre Dağılımı

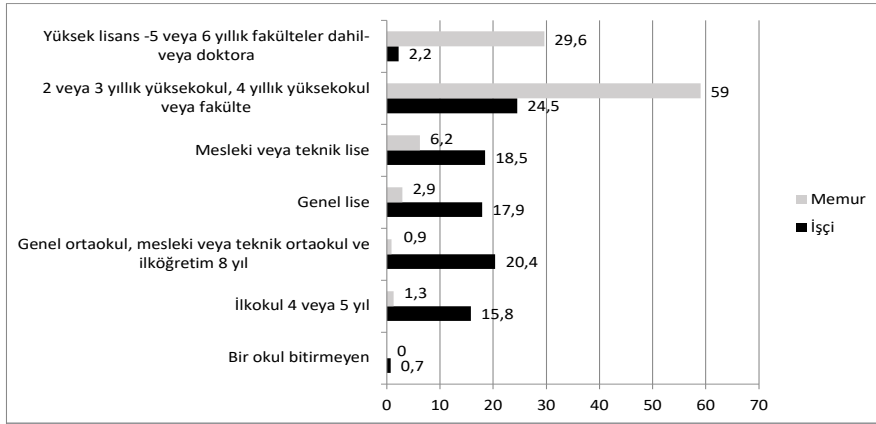
	Erkek	Kadın	Toplam
Sağlık profesyonelleri	101.337	182.861	284.198
Yardımcı sağlık profesyonelleri	36.178	43.375	79.553
Genel büro elemanları ile klavye kullanan büro elemanları	9.262	4.759	14.021
İş ve idare ile ilgili yardımcı profesyonel meslek mensupları	3.261	7.892	11.153
Kişisel bakım hizmetleri veren elemanlar	6.087	964	7.051
Eğitim ile ilgili profesyonel meslek mensupları	3.247	3.219	6.466
Müşteri hizmetlerinde çalışan elemanlar	4.105	1.760	5.865
Diğer büro hizmetlerinde çalışan elemanlar	2.564	2.389	4.953
Üretim ve uzmanlaşmış hizmet müdürleri	1.620	2.755	4.375
Sürücüler ve hareketli makine ve teçhizat operatörleri	4.369	0	4.369
Temizlikçiler ve yardımcıları	3.692	529	4.221
Hukuk, sosyal ve kültür ile ilgili profesyonel meslek mensupları	900	1.985	2.885
Bilim ve mühendislik alanlarındaki profesyonel meslek mensupları	1.246	1.540	2.786
Sayısal işlemler yapan ve malzeme kayıtları tutan büro elemanları	1.525	745	2.270
Diğer	6.924	1.615	8.539
<b>Toplam</b>	<b>186.317</b>	<b>256.388</b>	<b>442.705</b>

**Kaynak:** TÜİK HİA 2020 Mikro Veri Seti'nden hesaplanmıştır.

Kamuda insan sağlığı ve yatılı bakım hizmetlerinde çalışan işçilerin yarısından fazlası lise ve altı eğitim seviyesine sahiptir. Memur olarak çalışan ve çoğunluğu sağlık

ya da yardımcı sağlık profesyoneli olanların ise neredeyse yüzde 90'ı üniversite (ön lisans, lisans, yüksek lisans veya doktora) eğitim seviyesine sahiptir (Grafik 1).

**Grafik 1.** Kamuda İnsan Sağlığı ve Yatılı Bakım Sektöründe Çalışan Memur ve İşçilerin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (%)



**Kaynak:** TÜİK HİA 2020 Mikro Veri Seti'nden hesaplanmıştır.

İnsan sağlığı ve yatılı bakım çalıştığı tahmin edilen 45 yaş üstü hizmetlerinde kamuda işçi olarak yaklaşık 50.000 kişi bulunmaktadır

**Tablo 3.** İnsan Sağlığı ve Yatılı Bakım Sektöründe İşçi Olarak Çalıştığı Tahmin Edilenlerin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (2020)

	Erkek	Kadın	Toplam
15-19 yaş arası	6.394	8.131	14.525
20-24 yaş arası	7.189	12.022	19.211
65+ yaş	88	0	88
25-29 yaş arası	14.148	15.984	30.132
30-34 yaş arası	22.663	15.693	38.356
35-39 yaş arası	27.759	18.377	46.136
40-44 yaş arası	24.917	16.743	41.660
45-49 yaş arası	19.838	10.601	30.439
50-54 yaş arası	8.947	6.090	15.037
55-59 yaş arası	1.525	2.889	4.414
60-64 yaş arası	821	306	1.127

**Kaynak:** TÜİK HİA 2020 Mikro Veri Seti'nden hesaplanmıştır.

(Tablo 3). Bu kişilerin 1999'da yapılan birinci emeklilik reformu öncesi işe girdiği varsayımı ile kademeli geçiş uygulaması nedeniyle erken emekli olma ve işini kaybetme tehlikesi bulunmaktadır.

İnsan sağlığı ve yatılı bakım hizmetleri sektörlerinde işçi olarak çalıştığı tahmin edilenlerin haftada 40 saat ve 2.600 TL gelir elde ederken, özel sektörde çalışanların haftada 45 saat ve 2.500 TL ücretle çalıştığı tahmin edilmektedir. Söz konusu sektörlerde özelde ortalama işçi kıdemi üç yıl iken, kamuda işçi olarak çalışanlarda iki, memur olarak çalışanlarda ise on yıllık bir kıdem mevcuttur. Kamuda memur olarak çalışanların aylık medyan ücretleri özel sektörün iki katıdır. Söz konusu sonuçlar yapılan alan çalışmaları ile de tutarlıdır. Elazığ Fırat Üniversitesi'nde hizmet alımı yoluyla çalıştırılan

120 sağlık çalışanı üzerine yaptığı anket ve 17 sağlık çalışanı ile yapılan çalışmada, sağlık sektöründe çalışan taşeron işçilerin iş güvencesi ve daimi sözleşmeye sahip olmadıklarını, sendika üyeliklerinin bulunmadığını, aynı pozisyonadaki kadrolu çalışanlarla aynı işi yapmalarına karşın maaş, emeklilik, yıllık izin gibi konularda, kadrolu çalışanlarla aynı haklara sahip olmadıkları tespit edilmiştir (Acar, 2018; Acar ve Süğür, 2019). Çiğerci Ulukan ve Özmen Yılmaz'a (2016:100) göre Samsun ve Ordu illerinde sağlık sektöründe çalışan 41 kadınla yapılan görüşmeler benzer sonuçlara işaret etmektedir. Sağlık sektöründe çalışan işçiler asgari ücretle yoğun ve artan iş temposu ile çalışmaktadır. Taşeron işçilerin kadrolu olarak çalışanlarla aralarında önemli bir ücret ve statü farkı bulunmaktadır.

**Tablo 4.** İnsan Sağlığı Hizmetleri ile Yatılı Bakım Sektöründe Kamuda İşçi ve Memur Olarak Çalışanlar ile Özel Sektörde Çalışanların Ortanca Yaş, İşyerinde Çalışmaya Başladıkları Yıl, Haftalık Çalışma Süresi ve Aylık Gelir (2020)

	Bitilen Yaş	İşyerinde Çalışmaya Başlanılan Yıl	Esas İşte Haftada Genellikle Çalışılan Süre (Saat)	Esas İşten Elde Edilen Toplam Nakdi Gelir (TL)
Kamu (İşçi)	36	2018	40	2.600
Kamu (Memur)	37	2010	40	5.000
Özel Sektör	33	2017	45	2.500

**Kaynak:** TÜİK HİA 2020 Mikro Veri Seti'nden hesaplanmıştır.



## 2. ZORUNLU EMEKLİLİK KAVRAMI

Zorunlu emeklilik, kişinin belirli prim ödeme koşulu ve çalışma süresini tamamlamasını müteakip, çalıştığı işyerindeki işinin emekliliğe sevk edilmesi ile sona erdirilmesi işlemidir. 696 sayılı KHK'ye kadar Türk sosyal sigortalar sistemi içinde sadece statü hukukuna dayalı olarak çalışan devlet memurları için var olan bir kavramdı. Genel olarak özel sektörde ya da kamuda çalışan 4/a sigortalıları ile 4/b sigortalıları için zorunlu emeklilik bulunmamaktadır. Aşağıda Türk emeklilik sistemi içinde yer alan zorunlu emeklilik düzenlemeleri kısaca incelenmiştir.

Zorunlu emeklilik Arıcı'nın da (2022) isabetle vurguladığı üzere sadece devlet memurları için söz konusudur. Bunlardan ilk üçü, 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda yer almaktadır. Aşağıda söz konusu hükümler kısaca incelenmiştir.

*1. Yaş Haddinden Zorunlu Emeklilik:* Kamu görevlileri için genel olarak 65 yaşına kadar çalışma hakkına sahiplerdir. Üniversite öğretim üyeleri için yeni kurulan üniversitelerde söz konusu şart 72'ye çıkarken, askeri personel ve emniyet mensupları için daha düşük emeklilik yaş hadleri de bulunmaktadır (Sözer, 2021: 399).

*2. Kadrosuzluk Nedeniyle Zorunlu Emeklilik:* Kadrosuzluk nedeniyle emeklilik 5510 sayılı Kanun'un

44. maddesinde yer almaktadır. Buna göre, özel kanunları gereğince kadrosuzluk nedeniyle emekliye sevk edilenlere yaş şartı aranmazsınız, prim ödeme gün sayısı 9.000 gün olması halinde yaşlılık aylığına hak kazanmaktadır.

*3. Resen Zorunlu Emeklilik:* 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu'na göre (m.39), sandık iştirakçisinin isteğe bağlı olmadan da emekli edilmesi mümkündür (Sözer, 2021: 394). Kamu görevlileri bakımından 30 fiili hizmet yılını dolduran kamu görevlisi kurumlarının gerekli görmesi nedeniyle, yetersizlik ve ahlaki gerekçeler ile ise 25 fiili hizmet yılını doldurması nedeniyle resen emekli edilebilmektedir. Askeri görevliler ise 25 fiili hizmet yılını doldurmak kaydıyla yetersizlik ve ahlaki nedenlere ilave olarak disiplinsizlik nedeniyle sicilleri üzerinden görevden alınabilmekte ve emekliliğe sevk edilebilmektedir (Sözer, 2021:394). Benzer hüküm 5510 sayılı Kanun'da da yer almaktadır. Ancak kurumların gerekli görmesi normu yeni düzenlemede yer almamıştır (Sözer, 2021:400).

*4. 696 sayılı KHK'de Yer Alan Zorunlu Emeklilik Hükümleri* KHK'de yer alan "sürekliliği kadrosuna geçirilenlerin istihdam süresi hiçbir şekilde emeklilik, yaşlılık ve mahlulluk aylığını kazanma tarihini geçemez" hükmü nedeniyle yaşlılık aylığına hak kazanan işçilerin sözleşmeleri ilgili kamu kurumları tarafından sona erdirilmektedir. Burada

tartışılması gereken bir diğer nokta, KHK'da yer alan *emeklilik, yaşlılık ve malullük aylığını kazanma* kavramlarıdır. İşçiler için gerek 506, gerekse 5510 sayılı Kanun'da emekli aylığı kavramı yoktur. Emekli aylığı kavramı daha çok memurlara atıfla kullanılmaktadır. Taşerondan kamuya sürekli işçi kadrosuna geçen kişinin devlet memuru olarak emekli aylığına hak kazanabilmesi için 2008 öncesi işe girmiş ise 2829 sayılı Kanun'a göre yaşlılık aylığına hak kazandığı tarihten önceki son 7 yılda 3,5 yılını devlet memuru (5434 sayılı Kanun iştirakçisi) olarak geçirmesi gerekmektedir. 2008 sonrası işe girenlerde ise en fazla sigortalı çalışma süresine sahip statününün 4/c olması gerekmektedir. Bu nedenle söz konusu kavramın uygulamada taşerondan kamuya geçen işçiler için görülmesi pek de mümkün görülmemektedir. Bir diğer kavram ise yaşlılık aylığı kavramıdır. Yaşlılık aylığına hak kazanmada bazı çalışan gruplarının daha erken yaşlılık aylığına hak kazanmalarını sağlayacak düzenlemeler mevcuttur. Bunlardan bir tanesi engelli işçiler için düzenlenen yaşlılık aylığına hak kazanma koşuludur. 506 sayılı Kanun döneminde engellilik vergi indirimine bağlı yaşlılık aylığı, erken yaşlanmış işçilerin emekliliği söz konusudur. 5510 sayılı Kanun döneminde ise engelliliğe bağlı emeklilikte yaş koşulu aranmamaktadır. Erken yaşlandığı tespit edilen 55 yaşını doldurmuş sigortalılar ise yaş koşulu dışında-

ki koşulları doldurmaları koşuluyla yaşlılık aylığından yararlanabilecektir. Yine malul çocuğu bulunan kadın sigortalının da yaşlılık sigortasından daha erken yaşlılık aylığına hak kazanma koşulu mevcuttur. İşçinin kolaylaştırılmış yaşlılık aylığına hak kazanma koşulları nasıl belirlenecektir? Kamu işvereni kişinin engelli raporunu gerekçe göstererek, prim ödeme gün sayısını doldurması halinde yaşlılık aylığına hak kazandığını ileri sürebilecek midir? 696 sayılı KHK'de geçen yaşlılık aylığı teriminin tam yaşlılık aylığını içerdiğini, kısmi ya da kolaylaştırılmış yaşlılık aylığını içermediğini düşünmekteyiz. Kişinin engellilik nedeniyle emekliliği kişinin isteği ile olabilecek bir haktır. Kaldı ki engelliler için kolaylaştırılmış yaşlılık aylığı hak kazanabilmesi için çalışma gücünü kaybettiğine ilişkin rapor için ayrıca SGK'ye başvurulması gerekmektedir. Aynı durum malullük aylığı için de geçerlidir. Dolayısıyla işçi malullük aylığı için başvurmadan ilgili kamu kurum ve kuruluşunun kişinin malul olduğunu ileri sürerek SGK'ye başvurusu da mümkün değildir.

### **3. ZORUNLU EMEKLİLİK UYGULAMASININ İŞÇİLERİN ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK HAKLARI AŞÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Zorunlu emeklilik nedeniyle taşerondan kamuya geçen işçiler istekleri dışında sadece yaşlılık aylı-

ğını hak ettikleri için işlerini kaybetmektedirler. Uzun yıllar asgari ücret ya da biraz üzerinde taşeron firmalar üzerinden çalıştırılan işçiler, toplu iş sözleşmesi ile daha yüksek aylıklara hak kazanabilecekken kendi istekleri dışında emekli edilmeleri nedeniyle önemli bir gelir kaybıyla da karşı karşıya kalmaları söz konusudur. Bu noktada 1999 yılında 4447 sayılı Kanun'la yapılan emeklilik reformu ile emeklilik için prim ödeme gün sayısı ve yaş koşulu artırılmıştır. Söz konusu reformla kadınların emeklilik yaşı 58, erkeklerin ise 60'a çıkarılmıştır. Reform öncesi işe girenler için ise kademeli geçiş uygulaması getirilmiş ve yaş koşulu söz konusu işçiler için esnetilmiştir. Bu noktada 1999 öncesi, örneğin 1994 yılı Nisan ayında işe giren ve bir gün sigortalı çalışan bir kadın prim ödeme gün sayısını doldurması koşulu ile 49, erkek ise 54 yaşında yaşlılık aylığına hak kazanmaktadır. Söz konusu düzenleme reform öncesi işe girenlerin emeklilik reformu nedeniyle mağdur olmasını engellemek için yapılmıştır. Oysa yukarıdaki örnekte de görüldüğü gibi, 1994 yılındaki bir günlük çalışması nedeniyle kadroya geçen kadın işçi 49 yaşında kamudaki işini kaybetmektedir. Belirtilen durum bir yandan yükseltilen emeklilik yaşı nedeniyle emekli olamayan ve kamuoyunda EYT grubunu ortaya çıkarırken, bir yandan da çalışmak istediği halde 1999 re-

formu öncesi çalışması nedeniyle işini kaybeden ve ZYT diyebileceğimiz bir grubu ortaya çıkarmaktadır.

Kamuda çalışan işçiler için ise 696 sayılı KHK'deki düzenleme hariç bir düzenleme bulunmamaktadır. Bir işçinin sadece yaşlılık aylığı koşullarını sağlaması nedeniyle iş sözleşmesi fesih edilebilir mi? Eğer sözleşme ile işverene bir fesih hakkı verilmiş ise işveren objektif ve tutarlı davranmak kaydıyla bu hakkı kullanabilecektir. Yargıtay verdiği bir kararında emeklilik nedeniyle işverene fesih hakkı verilmesi durumunda *işverenin işten çıkarma konusunda objektif ve tutarlı davranıp davranmadığı, diğer emekliliğe hak kazananların işten çıkarılıp çıkarılmadığı somut olarak araştırılması gerektiğine hükmetmiştir*.<sup>5</sup> Kamuya sınavla giren sürekli işçi kadrosunda çalışanların iş sözleşmelerinde malullük ya da yaşlılık aylığına hak kazanma nedeniyle işten çıkartılmayacaklarına ilişkin bir hüküm yoksa söz konusu işçilerin iş sözleşmeleri söz konusu aylıklara hak kazanma koşullarını yerine getirmeleri nedeniyle sona erdirilemeyecektir. Dolayısıyla kamuda aynı işi yapan kadrolu ve taşerondan kadroya geçen işçilerin, ücrette, toplu iş sözleşmesinde, kıdeme bağlı haklarda aynı haklara sahip olmaması (Sayan, 2018: 62), zorunlu emeklilik açısından da devam etmektedir. Oysa taşerondan kamu kurum ve

<sup>5</sup>Yargıtay 21. Hukuk Dairesi, 24.01.2013 tarih ve 2012/29530 E., 3013/820 sayılı Karar.

kuruluşlarına sürekli işçi kadrosuna geçenler için 696 sayılı KHK ile getirilen zorunlu emeklilik düzenlemesinin Anayasa'nın eşitlik ilkesine de uygun olmadığı düşünülmektedir. Konu ile ilgili Adana 14. İş Mahkemesi; Devlet hastanesinde çalışmakta iken hakkında "emekliye sevk onayı" alınan işçinin işe iadesi talebiyle açtığı davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 10. ve 49. maddelerine aykırı olduğu kanısıyla konuyu Anayasa Mahkemesi'ne götürmüştür. Mahkeme 696 sayılı KHK'nın zorunlu emeklilik getiren maddesinin iptalini istemiştir. Anayasa Mahkemesi ise esasa girmeden mahkemenin yetkisizliği ve kararında itiraz konusu kuralın hangi nedenlerle Anayasa'nın 10. ve 49. maddelerine aykırı olduğu ayrı ayrı ve gerekçeleriyle birlikte açıkça gösterilmediği gerekçeleri ile davayı reddetmiştir. Bununla beraber, usulüne uygun açılmış bir davada esasa ilişkin verilecek karar konu ile ilgili hukuki değerlendirmelerin daha net yapılabilmesine katkı sağlayabileceği ifade edilmektedir.<sup>6</sup>

Taşeron işçilerin önemli bir bölümünün orta yaşta olmaları, eğitim seviyesinin lise altı olması işçilerin çalıştıkları sektör dışında iş bulabilmelerini de güçleştirebilecektir. Diğer yandan işçilerin çalışma güçleri varken daha erken yaşlarda emekli olmaları, daha düşük aylık bağlama

orani nedeniyle daha az yaşlılık aylığı almalarına da neden olabilecektir. Özellikle işgücü piyasasında vasıfsız işçiler için görünmez yaş ayrımcılığı işçilerin benzer sektörlerde bile çalışmalarını ihtimalini azaltabilecektir.

#### **4. ZORUNLU EMEKLİLİK UYGULAMASININ İŞGÜCÜ PİYASASI VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRME**

Emekli olan kamu işçilerinin özel sektörde güvencesiz, eğreti işlerde, daha düşük ücretlerle kayıt dışı çalışmaları da olasıdır. Nitekim emekli olan kamu işçileri düşük emekli maaşı nedeni ile tekrar çalışmayı tercih edebilecektir. Emekli işçilerin çalışmaları halinde sosyal güvenlik destek primi ve gelir vergisi ödemesi, ödenen sosyal güvenlik destek priminin ise iş kazası ve meslek hastalığı dışında bir karşılığının olmaması, kayıt dışı çalışmalarına da neden olabilecektir. Bu durum özel sektörde gençlerin kayıtlı çalışmasına olumsuz da etki yaratabilir. Nitekim emekli aylığı ve sağlık güvencesi nedeniyle kayıt dışı çalışmayı tercih edecek emekli işçi işveren açısından da ucuz işgücü olarak görülebilecektir. Bu durumda emekli kamu işçisi ile iş bulabilmek için rekabete giren genç işçi de kayıt dışı çalışmak zorunda kalabilecektir. Kamuda genç istihdamını artırmak için getirilen düzenleme

<sup>6</sup> <https://www.kamuiscileri.net/haber/9802270/taserondan-kadroya-gecen-isciler-bu-karara-cok-uzulecek>, (Erişim Tarihi:12.06.2022).

bir yönüyle de özel sektörde iş arayan genç işçilerin iş arama süreçleri üzerine olumsuz etkide bulunabilecektir. Avrupa Birliği ülkelerinde son yıllarda yapılan emeklilik reformları bireylerin daha uzun sürelerle işgücü piyasasında kalmalarını ve sosyal güvenlik sistemine prim ödemelerini teşvik edecek şekilde yapılandırılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 18, 52). Bireyi isteği dışında, çalışabilecek iken emekliliğe sevk etmek beraberinde SGK'nin yaşlılık aylığı giderlerini de artıracaktır.

## SONUÇ

Taşerondan sürekli işçi kadrosuna geçen işçiler bir ölçüde güvenceli statüye kavuşmuşlardır. Ancak güvenceli işlerin sınırı işçilerin yaşlılık ya da malullük aylığına hak kazanmaları ile sınırlıdır. Emeklilik yaşı gelen ve kadroya geçen işçilerin istekleri dışında emekli edilmesi ciddi bir sosyal sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Sosyal güvenlik, bireyleri gelir azaltan gider artıran sosyal risklere karşı koruyan sistemler bütünüdür. Yaşlılık riski de bunlardan bir tanesidir. Yaşlılık nedeniyle çalışamayacak durumda olan kişiye gerekli koşulları taşıması halinde sosyal sigortalardan yaşlılık aylığı bağlanmaktadır. Oysa Türkiye'de 1960'lı yıllardan itibaren emeklilik sisteminde izlenen popülist politikalar kadınların 38, erkeklerin ise 43 yaşında emekli olmasına neden olmuştur. 1999 yılında 4447 sayılı Kanun'la yaşlılık aylığına hak ka-

zanma koşulları yeniden belirlenmiş ve yaşlılık aylığı için gerekli yaş koşulu kademeli olarak artırılmıştır. 1999 öncesinde bir gün bile sigortalı çalışması olan kişi, prim ödeme gün sayısı sigortalılık süresi gibi koşulları da tamamlaması koşuluyla çok erken yaşlarda yaşlılık aylığına hak kazanabilecektir. Söz konusu kişi eğer kamu kurumlarında kadroya geçen taşeron işçi ise, 696 sayılı KHK'de yer alan hüküm nedeniyle kişi "zorunlu emeklilik" olarak adlandırılabilir. Nedenle işini kaybedecektir. Düzenlemenin ardında kamunun taşerondan kadroya geçen ve emekli olan işçilerin yerine özellikle gençlere istihdam yaratma endişesinin olduğu göz ardı edilmemelidir. Ancak söz konusu durum uzun yıllardır zaten zor koşullarda çalışan ve hak kaybı ile karşılaşan bir başka grubun işlerini kaybetmelerine de neden olacaktır. Bir diğer konu kişileri yaşlılık nedeniyle gelir azalmasına karşı koruyan sosyal güvenlik sisteminin bir anlamda kişilerin işlerini kaybetmelerine neden olmasıdır. Böylelikle bir sosyal güvenlik hakkının (yaşlılık aylığı) kişiyi bir başka bir sosyal riske (işsizlik) maruz bırakması gibi, sosyal güvenliğin temel ilkeleri ile bağdaşmayan bir durum ortaya çıkacaktır. Taşerondan kadroya geçen işçi grubunun eğitim seviyesinin düşük, yaş ortalamasının yüksek olması, belirli bir yaştan sonra işgücü piyasasında iş bulabilmelerini güçleştirebilecektir. Ayrıca belirtilen grubun düşük

emekli aylığı ile geçinememeleri nedeniyle düşük ücretlerle eğreti işlerde çalışmayı kabul edebilecekleri göz ardı edilmemelidir. Zaten yaşlılık aylıkları olan ve çalışmalarını halinde ödemeleri gereken sosyal güvenlik destek primi kendilerine bir getiri getirmeyecek olan bu grup, kayıt dışı çalışmayı da tercih edebilecektir. Diğer yandan eskiden beri kamu kurumlarında kadrolu çalışan işçiler ile taşerondan kadroya geçen işçilerin zorunlu emeklilik noktasında farklı düzenlemeye tabi tutulmasının Anayasa'nın eşitlik ilkesi ile de

bağdaşmadığı düşünülmektedir. Düzenlemenin bir yönüyle kişilerin çalışma haklarını da ihlal ettiği ve Anayasa'nın 48. maddesine aykırılık taşıdığı söylenebilir. Kaldı ki yaşlılık aylığına başvuru tamamen kişinin kendi iradesinde olan bir durumdur. İşçi, işten ayrılacağı tarihi kendi belirlemelidir.

Bu nedenlerle emeklilik şartlarını yerine getirmiş bir işçinin çalışabilmesini sağlayacak yasal bir düzenlemenin yapılmasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

**KAYNAKÇA**

Acar, S. (2020), Sağlıkta Dönüşüm ve Yeni İstihdam Biçimleri: Taşeron Sağlık Çalışanları Üzerine Sosyolojik Bir İnceleme, Anadolu Üniversitesi, SBE Doktora Tezi, (Danışman N. Suğur), Eskişehir.

Acar, S., Sugur, N. (2019). Sağlıkta Dönüşüm Programının Kamu İstihdam Süreçlerine Etkileri Üzerine Bir Alan Araştırması. Is, Guç: The Journal of Industrial Relations & Human Resources, 21(4).

Arıcı, K. (2022), Zorunlu Emeklilik Çalıştayı Konuşması 14.06.2022, Öz Sağlık-İş, Ankara

Bilgin V., Yazıcı, E., Tutar, K., Güler, M. A., Bilgin, O. (2015), Taşeron İşçisi Gerçeği Araştırması Teori/Kimlik/Tutum/Beklenti, HAK-İŞ Konfederasyonu Yayını: Ankara.

Çigerci Ulukan, N., Özmen Yılmaz, D. (2016), Kamu Sağlık Sektöründe Çalışan Taşeron Kadın İşçiler: Samsun ve Ordu İli Örneği, Çalışma ve Toplum Dergisi, 48(1).

ÇSGB (2020), Asgari Ücretin Net Hesabı ve İşverene Maliyeti, [https://www.cs.gb.gov.tr/media/64962/2020\\_onikiyay.pdf](https://www.cs.gb.gov.tr/media/64962/2020_onikiyay.pdf), (Erişim Tarihi: 30.09.2022).

Kalkınma Bakanlığı. (2014), 10. Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, [https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/10\\_SosyalGuvencilikSistemininSurdurulebilirli.pdf](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/10_SosyalGuvencilikSistemininSurdurulebilirli.pdf), (Erişim Tarihi: 01.08.2022).

Kamuışçileri.net (2022), Taşerondan Kadroya Geçen İşçiler Bu Karara Çok Üzülecek!, <https://www.kamuiscileri.net/haber/9802270/taserondan-kadroya-gecen-isciler-bu-karara-cok-uzulecek>, (Erişim Tarihi: 12.06.2022).

Kaya, G. (2015), Kamudaki Taşeron İşçiler Üzerine Bir Alan Araştırması: Adıyaman Örneği. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 14(55), 257-267.

Koç, Y. (2001), Taşeronluk ve Fason Üretim: Sorunlar, Çözümler, TÜRK-İŞ Eğitim Yayınları No.61: Ankara, <https://www.yildirimkoc.com.tr/usrfiile/1322171572b.pdf> (Erişim Tarihi: 19.08.2022).

Memurlar.net (t.y.), <https://www.memurlar.net/maas/> (Erişim Tarihi: 21.07.2022).

Milliyet Gazetesi (2014), Taşeron İşçilerin Açtığı Binlerce Dava Sonuçlandı, <https://www.milliyet.com.tr/ekonomi/taseron-iscilerin-actigi-binlerce-dava-sonuclandi-1969063> (Erişim Tarihi:16.11.2022).

Özveri, M. (2014), Alt İşveren (Taşeron) Sermayenin Örgütlü İşgücüne Başkaldırısıdır, DİSK-AR Dergisi, (2), 28-37.

Sayan, İ. Ö. (2018), Türkiye'de Kamuda Taşeron İşçi İstihdamı: 696 sayılı

KHK'ya İlişkin Bir Değerlendirme, Genel-İş Emek Araştırma Dergisi, (2), 51-64.

Sözer, A.N. (2021), Türk Sosyal Sigorta Hukuku, (5. Baskı), Beta Yayınevi: İstanbul.

SGK (2017), 2017 Yılı İstatistik Yıllığı, [www.sgk.gov.tr](http://www.sgk.gov.tr), (Erişim Tarihi: 12.06.2022).

SGK (2018), 2018 Yılı İstatistik Yıllığı, [www.sgk.gov.tr](http://www.sgk.gov.tr), (Erişim Tarihi: 12.06.2022).

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Kamu Sektörü İstihdam Sayıları, (2017-2018), <https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/>, (Erişim Tarihi:16.11.2022)

TÜİK, 2020 Hane Halkı İşgücü Anketi Mikro Veri Seti.

Yargıtay 21. Hukuk Dairesi, 24.01.2013 tarih ve 2012/29530 E., 3013/820 sayılı Karar, <https://www.calismatoplum.org/yargitay-karari/emeklilik-nedeniyle-isverenin-feshi> (Erişim Tarihi: 21.07.2022)