

emar

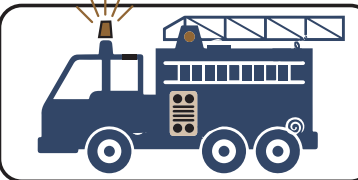
DİSK/GENEL-İŞ
Emek Araştırma Dairesi



(2014-2024)
KAMUDA ve GENEL İŞLER İŞKOLUNDA



İSTİHDAM



DİSK/GENEL-İŞ
Türkiye Genel Hizmetler İşçileri Sendikası



DİSK/GENEL-İŞ SENDİKASI

Bu araştırma DİSK/Genel-İş Araştırma Dairesi tarafından hazırlanmış ve Ocak 2025 tarihinde kamuoyuna sunulmuştur. Araştırma emar kaynak gösterilerek kullanılabilir.

Türkiye Genel Hizmetler İşçileri Sendikası (DİSK/Genel-İş)



Sahibi: Genel-İş adına Genel Başkan Remzi Çalışkan

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü: Çetin Çalışkan

Adres: Çankırı Caddesi No: 28 Kat: 7 Ulus/Ankara

Tel: 0312 3091547

Faks: 0312 3091046

DİSK/Genel-İş Web: www.genel-is.org.tr

DİSK/Genel-İş Araştırma Web: www.emekarastirma.org.tr

E-posta: emekarastirma@genel-is.org.tr

Parayla satılmaz

ÖZET

2014-2024 YILLARI ARASINDA KAMUDA VE GENEL İŞLER İŞKOLUNDA İSTİHDAM RAPORU

- Türkiye, OECD Ülkeleri Arasında Kamu Harcamalarının En Düşük Olduğu Ülkelerin Başında Geliyor!
- Son On Yılda Kamu Harcamaları İçinde Sosyal Harcamaların Oranı Değişmemiştir. **OECD Ülkelerinde GSYH İçinde Sosyal Harcamaların Oranı %21 iken, Türkiye’de Bu Oran %15,6 Düzeyindedir.**
- GSYH'den Kamusal Hizmetlerine Ayrılan Pay **En Az Eğitimde!**
- **Özel Sektörde İstihdam**, Kamu Sektöründe İstihdamın **5 Katı!**
- Türkiye’de **Her 100 Çalışandan Yalnızca 16'sı Kamu Sektöründe Çalışıyor!**
- Son on yıllık süreçte, memur sayısı **yüzde 22,9** artarken kamuda merkezi ve yerel idarelerde çalışan işçi sayısı **yüzde 261,8** artmıştır.
- Belediyelerde temel istihdam biçimi Belediye Şirket İşçiliği Oldu: Belediyelerde Sürekli İşçilik **Yüzde 182 Azalırken** Belediye Şirket İşçiliği **Yüzde 5274 Arttı!**
- **Genel İşler İşkolunda Sendikalaşma Oranı Yüzde 57,3**; Toplu İş Sözleşmesi Kapsamında İşçi Oranı ise Yüzde 85,5'dir!
- Belediyelerde İşçi Sağlığı ve Güvenliği Önlemleri Yetersiz! **Son On Yılda Genel İşler İşkolunda 1000'in Üzerinde İşçi Hayatını Kaybetti!**
-

TÜRKİYE, OECD ÜLKELERİ ARASINDA KAMU HARCAMALARININ EN DÜŞÜK OLDUĞU ÜLKELERİN BAŞINDA GELİYOR!

Türkiye'deki ekonomik kriz, ülke ekonomisinde ciddi bir daralma, yüksek enflasyon, işsizlik oranlarında artış, Türk Lirası'nın değer kaybı ve gelir dağılımı eşitsizliğinin artmasına yol açmıştır. Bu krizden çıkış için hükümet tarafından uygulanmaya başlanan sıkı maliye politikaları kapsamında, bütçe açığını azaltmak ve kamu borçlarını kontrol altında tutmak amacıyla kamu harcamaları kısılmakta ve vergi gelirleri artırılmaktadır.

Ekonomik krize çözüm olarak sunulan bu yöntem, aslında 1990'lı yıllarda kamuya ait işletmelerin ve fabrikaların özelleştirilmesiyle başlayan sürecin bir devamı olarak, bugün eğitimden sağlığa, ulaşımdan haberleşmeye, belediye hizmetlerinden kültürel ve sanatsal faaliyetlere kadar neredeyse tüm alanlarda kamu hizmetlerinin daraltılarak ticarileşmesine yol açmıştır. Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, devletin bu alanlardaki harcamalarının azalmasına, dolayısıyla da sosyal yardım ve hizmetlerin kapsamının daralmasına neden olmaktadır. Başta eğitim, sağlık, sosyal yardım ve sosyal güvenlik harcamaları olmak üzere kamu harcamaları kısıtlanmış; yoksulluk ve gelir dağılımı eşitsizliği artmıştır.

Hükümet tarafından 13 Mayıs 2024'te açıklanan "Kamuda Tasarruf ve Verimlilik Paketi," kamuoyunda "kadife eldivende demir yumruk" olarak nitelendirilmekte ve kamu hizmetleri ile çalışanlarına yönelik bir baskı aracı olarak değerlendirilmektedir. Paket, işçi sınıfının yaşam koşullarını olumsuz etkileyecek ve kamu hizmetlerinin daralmasına yol açacak düzenlemeler içermektedir. Özellikle altyapı yatırımlarının durdurulması, yerel yönetimlere yönelik baskıyı artırarak kentsel hizmetlerin kısıtlanmasına sebep olacaktır.

Tasarruf adı altında kamu hizmetleri, kamu harcamaları ve kamu çalışanlarına yönelik bir kısıtlama ve baskı unsuru olan bu paket, gerçekte tasarruf edilmesi gereken alanlara dokunmamaktadır. Kamudaki savurgan ve şatafatlı harcamalar ile sermayeye aktarılan kamu kaynakları göz ardı edilirken, asıl hedef işçi sınıfının yaşamından tasarruf edilmesi olarak belirlenmiştir. Paket, devletteki usulsüz ve hukuksuz harcamaları önlemekten ziyade kamu harcamalarını kısma yöneliktir. Bu doğrultuda, kamu çalışanları ve kamu hizmetleri hedef alınmakta; yeni istihdam olanakları sağlanmadığı gibi kamu yatırımları da durdurulmaktadır. Özellikle metro ve diğer altyapı yatırımlarının askıya alınması, yerel yönetimler üzerinde baskıyı artırarak kent sakinlerinin hizmetlere erişimini kısıtlayacaktır.

Hâlihazırda Türkiye'de kamu harcamaları, Avrupa ülkelerinin oldukça gerisinde ve OECD ülke ortalamasının on beş puan altında, %35,8 oranındadır. OECD verilerine göre, GSYH içinde kamu harcamalarına ayrılan payın üye ülkelerdeki ortalaması %46,3'tür. Avrupa Birliği ortalaması ise %50'dir. Bu oran; Almanya'da %49,7, Fransa'da %58,1, Hollanda'da %44,5 ve Yunanistan'da %52,5'tir.

Sonuç olarak, uygulanan ekonomik politikalar kamu hizmetlerinin daralmasına ve toplumsal eşitsizliklerin artmasına neden olmaktadır. Krizden sürdürülebilir bir çıkış için kamu hizmetlerine yapılan yatırımların artırılması, toplumsal eşitsizliklerin giderilmesi ve uzun vadeli ekonomik istikrar sağlayacak yapısal reformlara ihtiyaç duyulmaktadır.

Tablo 1: GSYH İçinde Kamu Harcamalarının Payı (%) -2022

Ülke	Oran (%)
Avustralya	39,73
Avusturya	52,71
Belçika	53,55
Kanada	42,24
Şili	34,14**
Kolombiya	48,35**
Danimarka	45,29
Estonya	39,43
Finlandiya	53,44
Fransa	58,13
Almanya	49,7
Yunanistan	52,46
Macaristan	47,85
İtalya	56,74
Japonya	44,32**
Kore	38**
Litvanya	36,46
Lüksemburg	43,3
Meksika	29**
Hollanda	44,48
Yeni Zelanda	45,19**
Norveç	39,15
Portekiz	44,76
Slovenya	45,48
İspanya	47,8
İsveç	48,14
İsviçre	36,47**
Türkiye	35,8
Birleşik Krallık	46,53
ABD	44,94**
<u>OECD Ortalaması</u>	46,3**
<u>AB Ortalaması</u>	50,01

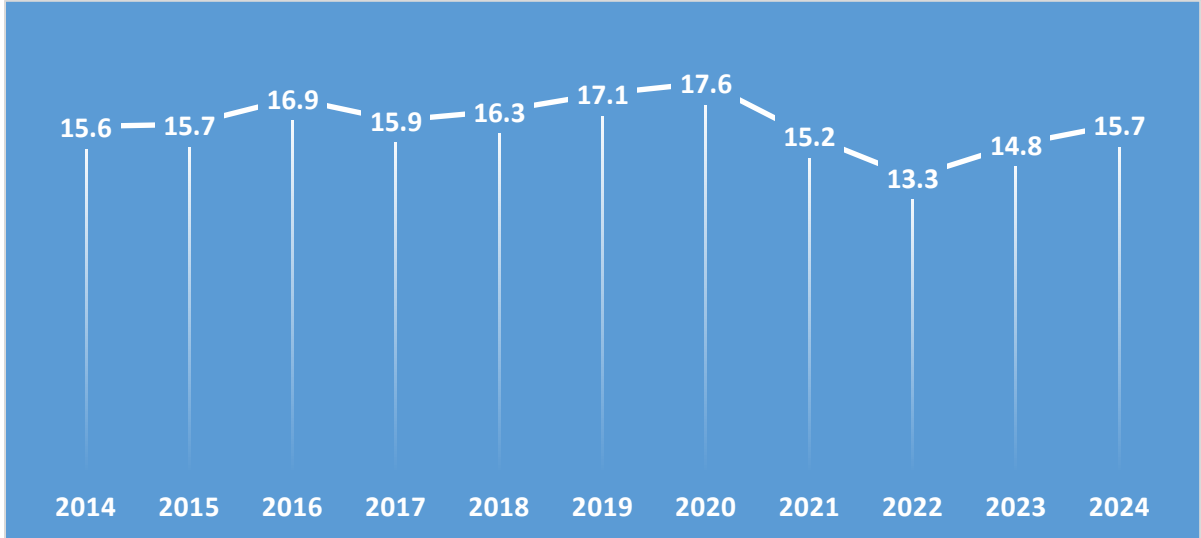
Kaynak: OECD. **2021

SON ON YILDA KAMU HARCAMALARI İÇİNDE SOSYAL HARCAMALARIN ORANI DEĞİŞMEMİŞTİR. OECD ÜLKELERİNDE GSYH İÇİNDE SOSYAL HARCAMALARIN ORANI %21 İKEN, TÜRKİYE'DE BU ORAN %15,6 DÜZEYİNDEDİR.

Son on yılda, kamu harcamaları içindeki sosyal harcamalar (eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, çocuk ve engelli bakımı, işsizlik yardımları, emeklilik maaşları, barınma ve aile yardımları gibi kalemler) konusunda anlamlı bir artış sağlanamamıştır. Türkiye’de sosyal harcamalara ayrılan pay, bu dönemde yalnızca 1 puan artış göstermiştir. 2014 yılında GSYH içinde kamu sosyal harcamalarının payı %15,6 iken; 2024 Eylül ayında bu oran 0,1 puanlık bir artışla ancak %15,7 seviyesine çıkmıştır. Son on yılda, seçim dönemleri ve Covid-19 salgını süreci dahil olmak üzere, kamu sosyal harcamalarının GSYH içindeki payı en yüksek %17,6 ile 2020 yılında gerçekleşmiş; 2022’de ise %13,3 ile en düşük seviyeye gerilemiştir. OECD ülkelerinde ise bu oran %21 düzeyindedir.

Bu durum, hükümet politikalarının vatandaşların temel ihtiyaçlarına yanıt vermede yetersiz kaldığını ve kamusal hizmetlerin giderek zayıfladığını göstermektedir. Nitekim ülkemizde işsizlik oranlarının artması, alım gücünün düşmesi, eğitim ve sağlık hizmetlerinden yalnızca maddi imkânı olanların yararlanabilmesi, işçiler ile emeklilerin insanca yaşam koşullarına ulaşamaması, bu politikaların olumsuz etkilerini açıkça ortaya koymaktadır.

Grafik 1: GSYH İçinde Kamu Kesimi Sosyal Harcamalarının Payı (%) (2014-2024)



Kaynak: SBB verilerine dayanarak Araştırma Dairesi tarafından hesaplanmıştır.

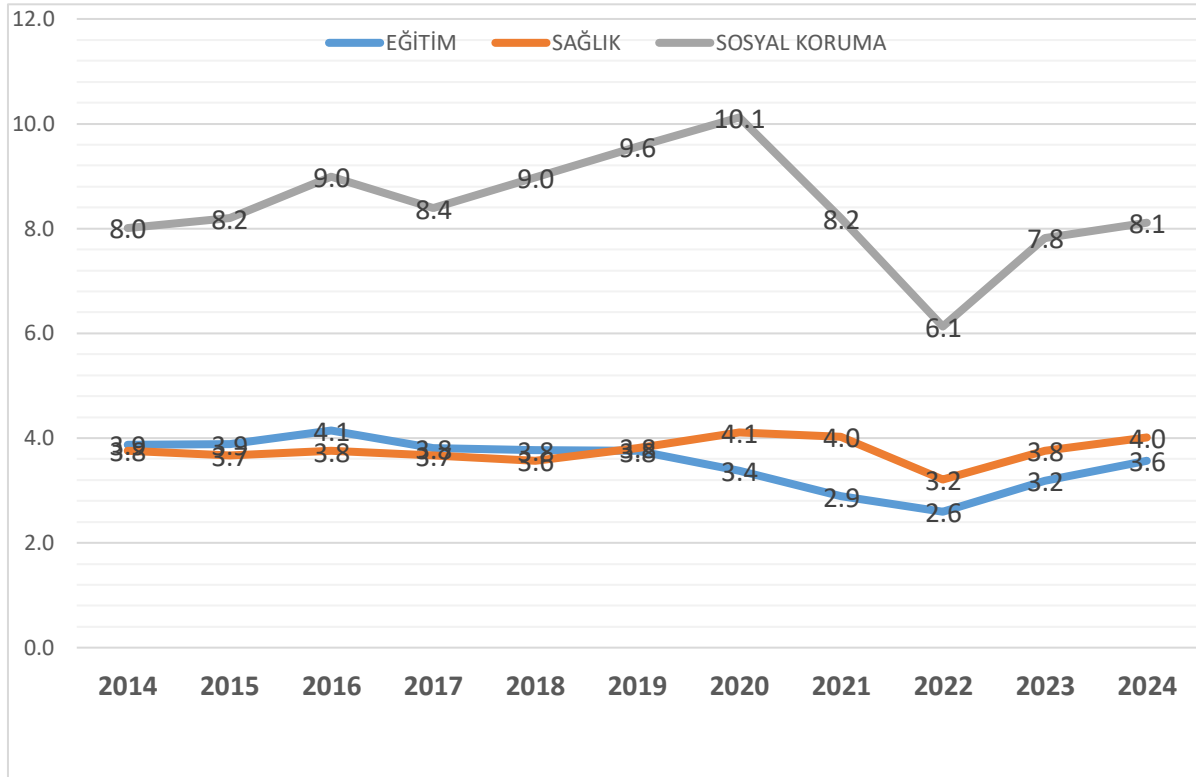
GSYH'DEN KAMUSAL HİZMETLERE AYRILAN PAY EN AZ EĞİTİMDE!

Kamu hizmetleri içerisinde eğitim, sağlık ve sosyal korumaya ayrılan payları incelediğimizde, GSYH'den kamusal hizmetlere ayrılan payın en az "eğitim" olduğu görülmektedir. GSYH içinde eğitime ayrılan pay yalnızca %3,6'dır ve son on yılda eğitimin özelleştirilmesiyle birlikte bu oran 0,3 puan azalmıştır.

Eğitim harcamalarının GSYH içindeki oranı, diğer sosyal harcamalara kıyasla daha düşük seviyelerde kalmakta, bu durum eğitim sisteminin finansmanında önemli bir sorun teşkil etmektedir. Yetersiz kaynak tahsisi, eğitim kalitesini olumsuz etkileyerek toplumsal eşitsizlikleri derinleştirmekte ve öğrencilerin geleceklerini olumsuz etkilemektedir.

Sağlık hizmetlerine ayrılan pay ise pandemi süreci haricinde artış göstermemiş ve GSYH'nin %3,6'sı seviyesinde kalmıştır. Emekli aylıkları, sosyal yardımlar, primsiz ödemeler ve doğrudan gelir desteği ödemelerini kapsayan sosyal koruma harcamaları için GSYH'den ayrılan pay ise %8,1'dir ve on yıllık süreçte yalnızca 1 puan artmıştır. Bu veriler, kamu hizmetleri finansmanındaki yetersizlikleri ve sosyal alanlardaki önceliklerin yeterince karşılanmadığını göstermektedir.

Grafik 2: GSYH İçinde Eğitim, Sağlık ve Sosyal Koruma Harcamalarının Payı (%) (2014-2024)



Kaynak: SBB verilerine dayanarak Araştırma Dairesi tarafından hesaplanmıştır.

TÜRKİYE'DE HER 100 ÇALIŞANDAN YALNIZCA 16'SI KAMU SEKTÖRÜNDE İSTİHDAM EDİLMEKTEDİR.

Türkiye'deki toplam istihdam içinde kamu sektöründeki istihdam oranı, birçok Avrupa ülkesine kıyasla oldukça düşüktür. Türkiye'de kamu sektöründeki istihdam oranı, OECD ülkeleri ortalamasının 1,7 puan altında, %16,7 seviyesindedir. Bu oran, OECD üye ülkeleri ortalamasında %18,4'tür.

Düşük kamu sektörü istihdamı, sosyal hizmetlerin ve kamu hizmetlerinin sunumunu olumsuz etkilemektedir. Özellikle eğitim, sağlık ve sosyal yardım gibi önemli alanlarda yaşanan bu durum, hizmet kalitesini ve erişilebilirliği zora sokmaktadır. Türkiye'nin hızlı nüfus artışı ve sosyal hizmet talepleri göz önüne alındığında, kamu sektöründeki istihdamın artırılması büyük önem taşımaktadır.

Tablo 2: Ülkelerin Toplam İstihdam İçinde Kamu İstihdam Oranı (%) 2022

Avusturya	16,67
Belçika	18,25
Kanada	20,43
Çekya	17,21
Danimarka	27,31
Fransa	20,45
Almanya	11,19
Yunanistan	16,35
Macaristan	19,02
İtalya	13,56
Hollanda	11,9
Norveç	30,03
İspanya	15,9
İsveç	28,91
Türkiye	16,7
OECD Ülke Ortalaması	18,4

Kaynak: OECD. SBB.

Son on yıllık süreçte istihdamın kamu ve özel sektöre göre dağılımını incelediğimizde, özel sektördeki istihdamın 3,5 puan azalarak 2024 Eylül ayı itibarıyla %83,3'e düştüğü görülmektedir. Öte yandan, kamu sektöründeki istihdam 3,5 puan artarak %16,7 seviyesine yükselmiştir. Ancak, özel sektördeki istihdam, kamu sektöründeki istihdamın hala 5 katı oranındadır.

Özel sektörde çalışan sayısı 26 milyon 366 bini aşarken, kamu sektöründe çalışan sayısı 5 milyon 265 bini geçmiştir. Bu durum, Türkiye'deki istihdam yapısının büyük ölçüde özel sektöre dayandığını ve kamu sektörünün istihdamda sınırlı bir rol oynadığını göstermektedir. Özel sektördeki istihdam azalmaları, iş gücü piyasası üzerinde önemli etkiler yaratabilirken, kamu sektöründeki artışın bu durumu dengeleme açısından yetersiz kaldığı söylenebilir.

Tablo 3: Kamu ve Özel Sektör İstihdamı (2014-2024)

Yıllar	Toplam İstihdam	Özel Sektörde İstihdam		Kamu Sektöründe İstihdam	
		Sayı	Oran (%)	Sayı	Oran (%)
2014	25.993.000	22.552.961	86,8	3.440.039	13,2
2015	26.621.000	23.202.159	87,1	3.418.841	12,9
2016	27.205.000	23.600.595	87,0	3.604.405	13,0
2017	28.189.000	24.586.595	87,2	3.602.735	12,8
2018	28.738.000	25.023.519	87,0	3.714.481	13,0
2019	28.080.000	23.435.926	83,5	4.644.074	16,5
2020	26.812.000	22.774.648	82,7	4.791.571	17,3
2021	28.797.000	21.934.730	76,2	4.877.270	23,8
2022	30.752.000	25.741.096	83,7	5.010.904	16,3
2023	30.632.000	25.456.229	83,1	5.175.771	16,9
2024 Eylül	31.632.000	26.366.192	83,3	5.265.808	16,7

Kaynak: SBB ve TÜİK verileridir.

SON ON YILLIK SÜREÇTE KAMU İSTİHDAMINI ETKİLEYEN GELİŞMELER

Kamu politikalarının dönüşümü genel olarak istihdamı etkilemekte olup ülkede yaşanan ekonomik kriz, uygulanan maliye politikaları, özelleştirmeler ve genel ile yerel seçimler bu sürecin temel belirleyicileridir. 2014-2024 yılları arasında üç yerel seçim ve üç genel seçim yapılmış, bu dönemde ayrıca bir darbe girişimi ve olağanüstü hal (OHAL) süreci yaşanmıştır. Taşeron işçilerin 696 sayılı KHK ile kadroya geçirilmesi ve en son kamu tasarruf paketi, kamu istihdamını doğrudan ya da dolaylı olarak etkilemiştir.

Kamuda istihdamı etkileyen temel gelişmeler şunlardır:

- 2014 Yılı Düzenlemeleri:** 6552 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeyle kamuda alt işverenlik uygulaması genişletilmiştir. Bu düzenleme, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda yapılan değişikliklerle kamu idarelerinde istihdam edilen personelin yeterli nitelik ve sayıda olmaması durumunda, yardımcı işlere yönelik hizmetlerin ihale edilmesine olanak tanımaktadır. Bu düzenlemeler sonucunda, 2017 yılına kadar merkezi ve yerel yönetimlerde görevli sürekli ve geçici işçi sayısı düşerken taşeron personel sayısı artmıştır.
- Genel ve Yerel Seçimler:** Yerel seçimler (30 Mart 2014, 31 Mart 2019, 31 Mart 2024) ve genel seçimler (2015 Haziran, 2015 Kasım, 24 Haziran 2018, 14 Mayıs 2023) dönemlerinde hükümet, oy oranını artırmak amacıyla kötü koşullarda çalışan sözleşmeli personeli "memur" olarak, taşeron işçileri veya geçici işçileri "sürekli işçi kadrosuna" almak gibi politikalar izlemiştir. Örneğin, 2011, 2013 ve 2023 yıllarında sözleşmeli personelin memur kadrolarına geçirilmesi sağlanmıştır. Ayrıca, 2009 yerel seçimleri öncesinde, 5620 sayılı Kanun ile 4/B statüsünde çalışan bazı sözleşmeli personelin kadroya alınması gerçekleştirilmiştir. Bu kanun, belediyeler, il özel idareleri ve diğer kamu kurumlarında çalışan sözleşmeli personelin belirli şartları sağlaması durumunda memur statüsüne geçişini öngörmektedir. Bu düzenlemeyle birçok sözleşmeli personel kadroya alınmıştır.
- 696 Sayılı KHK Düzenlemeleri:** 2017 yılı sonunda çıkarılan 696 sayılı KHK ile personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım ihaleleri ve taşeron firmalarda çalışan işçiler, merkezi idarelerde sürekli işçi kadrosuna; belediyelerde çalışan taşeron işçiler ise belediye şirketlerine geçirilmiştir. Bu düzenleme ile 696 sayılı KHK kapsamındaki özelleştirme nedeniyle iş akitleri sona erdirilenlerden diğer kamu idarelerine nakil hakkı olmayanların, DMK'nın 4/B fıkrası kapsamında sözleşmeli personel statüsünde istihdam edilmesine olanak tanınmıştır. Ayrıca, DMK'nın geçici personel ile ilgili 4/C fıkrası yürürlükten kaldırılmış ve bahse konu personel 4/B sözleşmeli personel statüsüne alınmıştır.
- Olağanüstü Hal ve Darbelerin Etkisi:** Kamu politikalarının dönüşümü genel olarak istihdamı etkilemekle birlikte, ülkede yaşanan sıkıyönetim, olağanüstü hal ve darbelerin kamu istihdamı üzerinde de etkisi vardır. Bu durumun en son örneği, 15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleşen darbe girişiminin ardından kamuda başlatılan ihraçlardır. 21 Temmuz 2016 - 7 Aralık 2017 tarihleri arasındaki OHAL döneminde, herhangi bir somut gerekçe ya da kanıt sunulmaksızın, yalnızca 'terör örgütüne aidiyeti, iltisakı ya da irtibatı bulunduğu' yönündeki genel iddialarla toplam 113 bin 47 kamu görevlisi ihraç edilmiştir. Yapılan itirazlar sonucunda, ihraç kararı verilenlerin yalnızca 1.761'inin kararları ve diğer tedbirler kaldırılmıştır.

5. **Kamu Tasarruf Paketi (2024):** Kamu Tasarruf Paketi ile üç yıl boyunca yeni personel alımları, emekli olanlarla sınırlı tutulacak ve bu durum kamuya yeni işe alımların sınırlandırılmasına yol açacaktır.

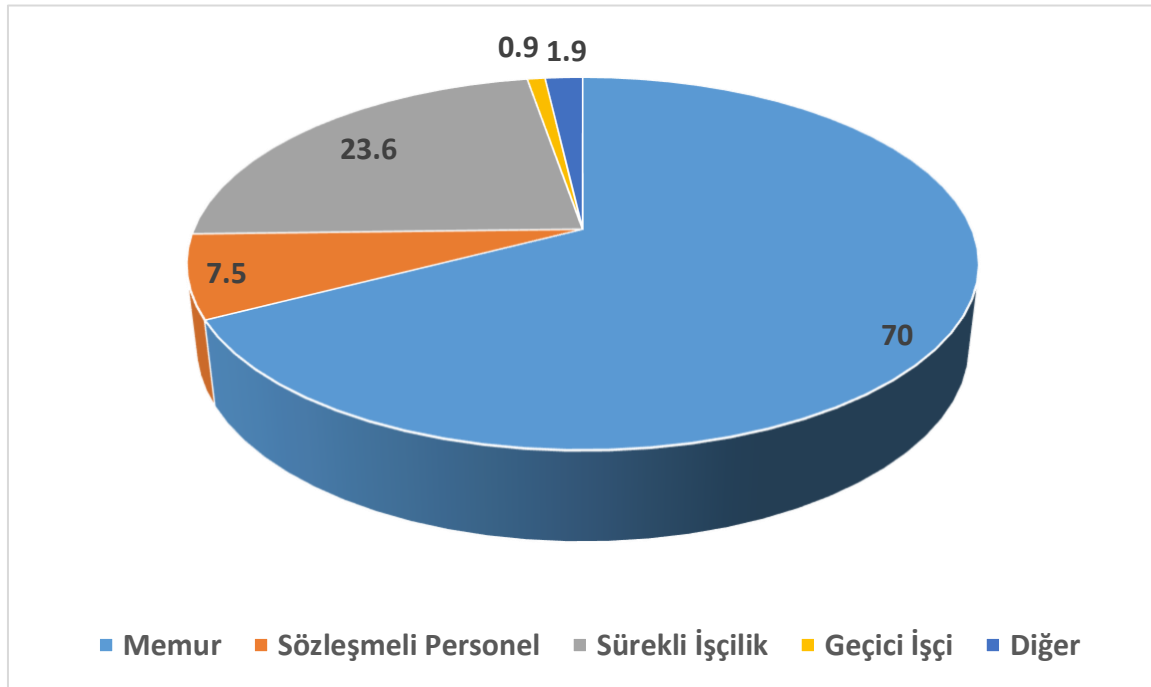
2014-2024 YILLARI ARASINDA TAŞERON İŞÇİLERİN SÜREKLİ İŞÇİ KADROSUNA GEÇİRİLMESİYLE BİRLİKTE, KAMU SEKTÖRÜNDE EN FAZLA ARTIŞ GÖSTEREN KADRO TÜRÜ "SÜREKLİ İŞÇİLİK" OLMUŞTUR.

Bu gelişmelerin etkisiyle, kamuda istihdamı güncel veriler ışığında değerlendirdiğimizde şu sonuçlara ulaşılmaktadır:

- **Toplam kamu istihdamı:** 2014 yılından 2024 yılına kadar kamu personel sayısı 1 milyon 825 bin 769 kişi (yüzde 53) artarak 5 milyon 265 bin 808 kişiye ulaşmıştır. 2024 Eylül ayı itibarıyla kamuda toplam istihdamın yüzde 70'i memur, yüzde 23,6'sı sürekli işçi, yüzde 7,5'i sözleşmeli personel, yüzde 1,9'u "diğer" ve yüzde 0,9'u geçici işçi olarak kayıtlıdır.

Bu veriler, kamu sektöründeki istihdam yapısının değişimini ve farklı kadro türleri arasındaki dağılımı net bir şekilde göstermektedir.

Grafik 3: Kamuda İstihdamın Dağılımı (2024 Eylül) (%)



Kaynak: SBB verileri kullanılarak Araştırma Dairesi tarafından hesaplanmıştır.

Statülerine göre kamu istihdamına baktığımızda, 2014-2024 yılları arasında taşeron işçilerin sürekli işçi kadrosuna geçirilmesiyle birlikte, kamuda en fazla artış gösteren kadro türünün 'sürekli işçilik' olduğu görülmektedir.

Tablo 4: Kamuda İstihdam (2014-2024)

Yıllar	Memur	Sözleşmeli Personel	İşçi			Diğer	Toplam
			Sürekli İşçi	Geçici İşçi	Geçici Personel		
2014	2.826.113	121.254	343.706	28.048	23.438	37.500	3.440.039
2015	2.823.760	127.156	322.346	25.103	22.976	97.500	3.418.841
2016	2.922.961	148.392	389.971	23.002	22.579	97.500	3.604.405
2017	2.831.062	246.294	384.911	19.157	19.645	101.666	3.602.735
2018	2.826.883	256.290	486.618	24.391	19.241	101.058	3.714.481
2019	2.939.450	427.550	1.123.864	48.567	-	104.643	4.644.074
2020	2.970.210	502.554	1.162.439	49.863	-	106.505	4.791.571
2021	3.003.603	529.194	1.188.689	48.920	-	106.864	4.877.270
2022	3.093.557	591.230	1.165.522	52.651	-	107.944	5.010.904
2023	3.477.259	330.863	1.224.967	38.848	-	103.834	5.175.771
2024 Eylül	3.473.799	399.869	1.243.368	47.241	-	101.531	5.265.808

Kaynak: SBB.

- **Memur:** Kamuda en güvenceli istihdam biçimi olan memurluk, 2014-2024 yılları arasında 647 bin 686 kişi artarak 3 milyon 473 bin 799 kişiye ulaşmıştır. On yıllık süreçte memur sayısında yüzde 22,9 artış yaşanmıştır. Memur sayısındaki değişime baktığımızda, en yüksek artış 2022'den 2023 yılına geçişle gerçekleşmiştir. Bu artış, 2023 yılında sözleşmeli personellerin memur kadrosuna geçirilmesi ile olmuştur.
- **Sözleşmeli Personel:** Kamuda esnek ve güvencesiz çalışma biçimi olan sözleşmeli personel sayısı son on yılda yüzde 229,8 artmıştır. Sözleşmeli personel sayısı, özellikle 2018'den 2019'a geçişte yüzde 66,8 artarak 427 bin 550'ye ulaşmıştır. Bu artış, özellikle Sağlık Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığına bağlı kuruluşlarda sözleşmeli personel sayısının artırılmasından kaynaklanmaktadır. 2022 yılında en yüksek düzeyine ulaşan sözleşmeli personel sayısı, 2023 yılında bu personellerin kadroya geçirilmesi ile tekrar azalmıştır.
- **Sürekli İşçilik:** Son on yıllık süreçte, kamuda merkezi ve yerel idarelerde çalışan işçi sayısı yüzde 261,8 artmıştır. 2014 yılında 343 bin 706 olan sürekli işçi sayısı, 2024 yılında 899 bin 662 kişi artarak 1 milyon 243 bin 368 kişiye yükselmiştir. Bu artışın temel sebebi, kamuda uzun yıllardır ucuz emek olarak çalıştırılan taşeron işçilerin 2017 yılında çıkarılan 696 sayılı KHK ile "sürekli işçi" kadrosuna geçirilmesidir. Bu düzenleme ile, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım ihaleleri çerçevesinde taşeron firmalarda çalışan işçiler, merkezi idarelerde sürekli işçi kadrosuna; belediyelerde çalışan taşeron işçiler ise belediye şirketlerinde "sürekli işçi" kadrosuna geçirilmiştir.
- **Diğer:** "Diğer" kadrosunda çalışanlar, kamuda hangi işlerde çalıştıkları belli olmayan ve 657 sayılı Kanun'un 4. maddesinde kamuda çalışanların statüleri içerisinde yer almayan kişilerdir. Bu grubun sayısı son on yılda yüzde 170 artarak 101 bin 531 olmuştur. Ancak bu çalışma biçiminin, adı koyulmamış bir güvencesiz çalışma biçimi olduğunu söyleyebiliriz.

- **Geçici İşçi:** Kamu işçiliğinde hem dönemsel hem de geçici bir istihdam biçimi olan geçici işçilik, yüzde 68 artarak 47 bin 241 olmuştur.

GENEL İŞLER İŞKOLUNDA İSTİHDAMIN YÜZDE 66,7'Sİ BELEDİYELERDE ÇALIŞIYOR!

Genel işler işkolu, ülke genelinde istihdamın önemli bir kısmını kapsamakta olup bu alandaki işçilerin büyük bir bölümü belediyelerde çalışmaktadır. 2024 yılı itibarıyla genel işler sektöründeki istihdamın yüzde 66,7'si, yani 644 bin 671 kişi, belediyelerde görev yapmaktadır.

Öte yandan, genel işler işkolundaki istihdamın yüzde 33,3'ü, yani 322 bin 195 kişi, özel sektör şirketleri veya konut hizmetlerinde çalışmaktadır.

Tablo 5: Genel İşler İşkolunda Sektör Dağılımı (2024)

2024 Temmuz	Sayı	Oran
Belediyelerde çalışan işçiler (kadrolu, belediye şirket işçisi, geçici)	644.671	Yüzde 66,7
Şirketler ve konut hizmetlerinde çalışan işçiler	322.195	Yüzde 33,3
Genel işler işkolundaki toplam işçi sayısı	966.866	100

Kaynak: SBB 2024 Eylül ve ÇSGB 2024 Temmuz verilerine dayanarak Araştırma Dairesi tarafından hesaplanmıştır.

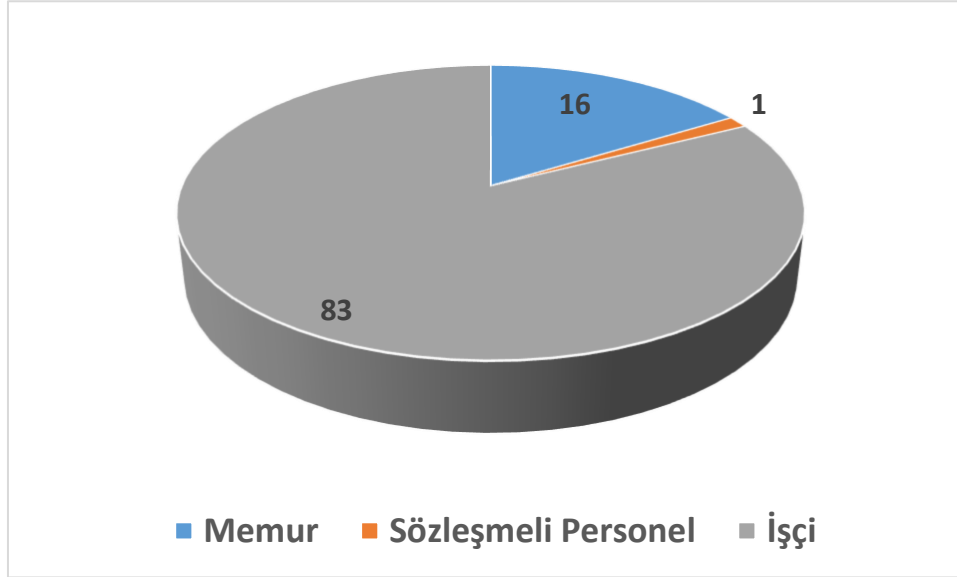
BELEDİYELERDE ÇALIŞAN İŞÇİLERİN YÜZDE 83'E YAKINI İŞÇİ!

Belediyelerdeki istihdam, neo-liberal politikaların etkisiyle kamu personel sisteminin sınıflandırıldığı 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'ndan farklıdır. Belediyelerde temel istihdam biçimi "işçilik"tir. Bu farklılık, kamu kurum ve kuruluşlarında asli ve sürekli işlerin memurlar tarafından yürütülmesi anlayışından farklı olarak, belediye hizmetlerinde işlerin işçilerde yoğunlaşmasıdır. Bunun başlıca nedenleri, belediyelerde memur kadrosunun ihdası ve kadroya atama sürecinin uzun zaman alması nedeniyle, memurların yapması gereken birçok işin işçilere yaptırılmasıdır.

Belediyelerde çalışan işçiler, memur, geçici personel ve sözleşmeli personel statüsünde çalışanlardan farklı olarak 4857 sayılı İş Kanunu'na tabidir. Ancak özel sektör işçiliğinden farklı olarak kamu işçiliği geleneksel olarak daha korunaklıdır. Özel sektör ve kamu sektörü işçilerinin aynı yasaya tabi olmaları, bu gerçeği değiştirmemektedir.

2024 Eylül ayı verilerine göre; belediyelerdeki istihdamın yüzde 83'ü işçilik (kadrolu, belediye şirket ve geçici işçi), yüzde 16,3'ü memurluk ve yüzde 1'i sözleşmeli personeldir. Görüldüğü gibi, belediyelerde çalışan her 10 kişiden 8'i işçidir.

Grafik 4: Belediyelerde İstihdamın Statülere göre Dağılımı (2024)



Kaynak: SBB.

SON ON YILDA BELEDİYELERDEKİ İŞÇİLİK DEĞİŞTİ: BELEDİYELERDE SÜREKLİ İŞÇİLİK YÜZDE 182 AZALIRKEN BELEDİYELERDE ŞİRKET İŞÇİLİĞİ YÜZDE 5274 ARTTI!

Belediyelerde temel istihdam biçimi, belediye şirket işçiliğine dönüşmüştür. Norm kadro uygulaması, belediyelerdeki personel politikasına yönelik olarak neo-liberal dönemde son yıllarda yapılan en önemli değişikliklerden biridir. Norm kadro, 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesiyle düzenlenmiş ve 2006 yılında çıkarılan "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar" ile uygulamaya sokulmuştur. Bu kanun ile merkezi idareye ait kadro ihdas, iptal ve değiştirme yetkisi belediye meclisine verilmiştir. Ancak bu yetki, merkezi idarenin belediyeler üzerindeki vesayetini ortadan kaldırmamış; aksine, norm kadro uygulaması ile belediyelerin personel sayısına ilişkin sınırlama katılaştırılmıştır. Norm kadro belirlemede nüfus temel ölçüt olarak alınmış; toplum ve belediye gereksinimleri göz ardı edilmiştir.

Alt işveren istihdamını artıran önemli bir düzenleme de, belediyelerin kadro sınırını aşmamaları için getirilen personel gideri sınırlamasıdır. 5393 sayılı Kanun'un 49. maddesine göre, belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanacağı belirtilmiştir. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması durumunda oluşacak kamu zararının, olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanınca ödeneceği belirtilmiştir.

Merkezi idarenin norm kadro uygulamasını, belediyelerde personel politikası açısından vesayet aracı olarak kullandığı; norm kadro sayılarının belediyelerin ihtiyacına göre hazırlanmadığı, dolayısıyla norm kadronun belediyelerin hareket alanını daralttığı ve idari özerkliğine gölge düşüren bir uygulama olarak taşeronlaştırmayı hızlandırdığı görülmektedir. 2017 yılına kadar belediyelerde istihdamın büyük bir kısmını taşeron işçiler oluşturmuştur.

2017 yılında çıkarılan 696 sayılı KHK düzenlemesi ile personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım ihaleleri ile taşeron firmalarda çalışan işçiler, merkezi idarelerde sürekli işçi kadrosuna; belediyelerde çalışan taşeron işçiler ise belediye şirketlerine geçirilmiştir. Belediyelerde şirketleşmenin uzunca bir geçmişi bulunmaktadır. Ancak, 1980’li yılların ortasından itibaren emek gücü maliyetlerini düşürmek, merkezi idarenin denetiminden kaçmak, mali açıdan özerk olabilmek ve siyasi nedenlerle istihdam imkânı yaratabilmek amacıyla şirketleşme belediyelerce yaygınlaştırılmıştır. Süreç içerisinde, şirket işçilerinin sendikal örgütlenme etkisiyle ekonomik ve sosyal haklarının gelişmesi, ucuz emek istihdamı etkenini hafifletmesine karşın, belediyelerde sürekli işçi kadrosunun sahip olduğu bazı temel haklara, belediye şirket işçileri sahip değildir. Bunun en önemli örneği ilave tediye hakkıdır.

Tablo 4: Belediyelerde İstihdam (2014-2024)

Yıllar	Memur	Sözleşmeli Personel	İşçi			Toplam
			Sürekli İşçi	BiT İşçi	Geçici İşçi	
2014	123.732	5.650	108.190	11.972	10.024	259.568
2015	114.357	8.686	88.032	12.032	8.101	231.208
2016	112.945	10.297	86.515	81.009	6.195	296.961
2017	109.556	14.078	78.257	99.871	5.807	307.569
2018	105.933	16.242	75.673	163.798	9.546	370.271
2019	105.012	19.751	66.182	475.039	4.417	670.401
2020	103.260	21.314	61.823	503.163	5.950	695.510
2021	104.436	24.526	56.414	536.580	3.388	725.344
2022	104.794	34.635	52.018	574.763	3.477	769.687
2023	134.265	8.508	38.717	624.783	3.157	809.430
2024 Eylül	135.408	8.847	38.390	643.411	4.913	830.969

Kaynak: SBB.

2014-2024 yılları arasında belediyelerdeki istihdam durumu ise şu şekildedir:

İşçilik:

- Belediyelerdeki istihdamı statülere göre incelediğimizde, en büyük alanın işçilik olduğu görülmektedir. Belediyelerde işçi sayısı son on yılda yüzde 427,5 artmıştır. Ancak bu artış, belediyelerde sürekli işçi kadrosunda yüzde 182 azalmaya yol açarken, belediyelerde şirket işçiliğinde yüzde 5274 artış olmuştur.
- Belediyelerde sürekli işçi sayısı 2014 yılında 108 bin iken, 2024 yılında yüzde 182 oranında azalarak 38 bin 390’a düşmüştür.
- Belediyelerin şirket işçi sayısı ise son on yıllık süreçte yüzde 5274’lük bir artış ile 643 bin 411 kişi olmuştur. 2014 yılında belediye şirketlerinde çalışan işçi sayısı 12 bine yakınken, 2024 yılında 631 bin 439 kişilik artış ile 644 bin 671 olmuştur.

Memur:

- 2014-2024 yılları arasında memur sayısı ise yüzde 9,4 artarak 135 bine ulaşmıştır. Memurlukta en fazla artış 2023 yılında sözleşmeli personelin memur kadrosuna geçirilmesiyle olmuştur. Yaklaşık 30 binin üzerinde sözleşmeli personel, memur kadrosuna geçirilmiştir.
- Son on yıllık süreçte sözleşmeli personel sayısı ise yapılan düzenleme ile 8 bin 847'e düşerken geçici işçi sayısı da 4.913'e inmiştir.

GENEL İŞLER İŞKOLUNDA SENDİKALAŞMA ORANI YÜZDE 57,3, TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ KAPSAMINDA İŞÇİ ORANI İSE YÜZDE 85,5'DİR!

Tüm işkolları içinde sendikalaşma oranı, 2 milyon 306 bin kişi ile yüzde 13,6 iken, Genel İşler işkolundaki sendikalaşma oranı 554 bin 76 kişi ile yüzde 57,3'tür. Toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi sayısına baktığımızda, toplam işçi sayısı içerisinde bu oran 1,8 milyon kişi ile yüzde 11'dir. Ancak, sendikalı işçilerin yüzde 81'i toplu sözleşme kapsamındadır.

Genel İşler işkolunda, sendikalı işçi sayısı 554 bin 76 iken, toplu sözleşme kapsamında işçi sayısı 473 bin 876'dır. Genel İşler işkolunda çalışan toplam işçi sayısı içerisinde toplu iş sözleşmesi (TİS) kapsamındaki işçi oranı yüzde 49'dur. Sendikalı işçilerin ise yüzde 85,5'i toplu sözleşme kapsamındadır. Bu veriler, Genel İşler işkolundaki işçilerin büyük bir çoğunluğunun sendika üyesi olduğunu ve toplu iş sözleşmeleri kapsamında olduklarını göstermektedir.

Tablo.5. Sendikalı ve Toplu İş Sözleşmesi Kapsamındaki İşçi Sayı ve Oranları

	Toplam İşçi Sayısı	Sendikalı İşçi Sayısı	Sendikalı İşçi Oranı	Toplu İş Sözleşmesi Sayısı	Toplu İş Sözleşmesi Kapsamında ki İşçi Sayısı	Toplu Sözleşme Kapsamında ki İşçi Sayısının Genel İşçi Sayısına Oranı	Toplam İşçi Sayısı İçerisinde TİS Kapsamındaki İşçi Sayısı
Tüm İşkollarında	16.973.613	2.306.219	Yüzde 13,6	5.637	1.868.820	Yüzde 81	Yüzde 11
Genel İşler İşkolu	966.866	554.076	Yüzde 57,3	3.121	473.876	Yüzde 85,5	Yüzde 49

Kaynak: ÇSGB bilgi talebi ve bülten verileri doğrultusunda Araştırma Dairesi tarafından hesaplanmıştır. İşçi sayısı verisi Temmuz 2024, Sendikalı işçi sayısı, TİS kapsamı verisi tüm işkolları için Eylül 2024 tarihidir.

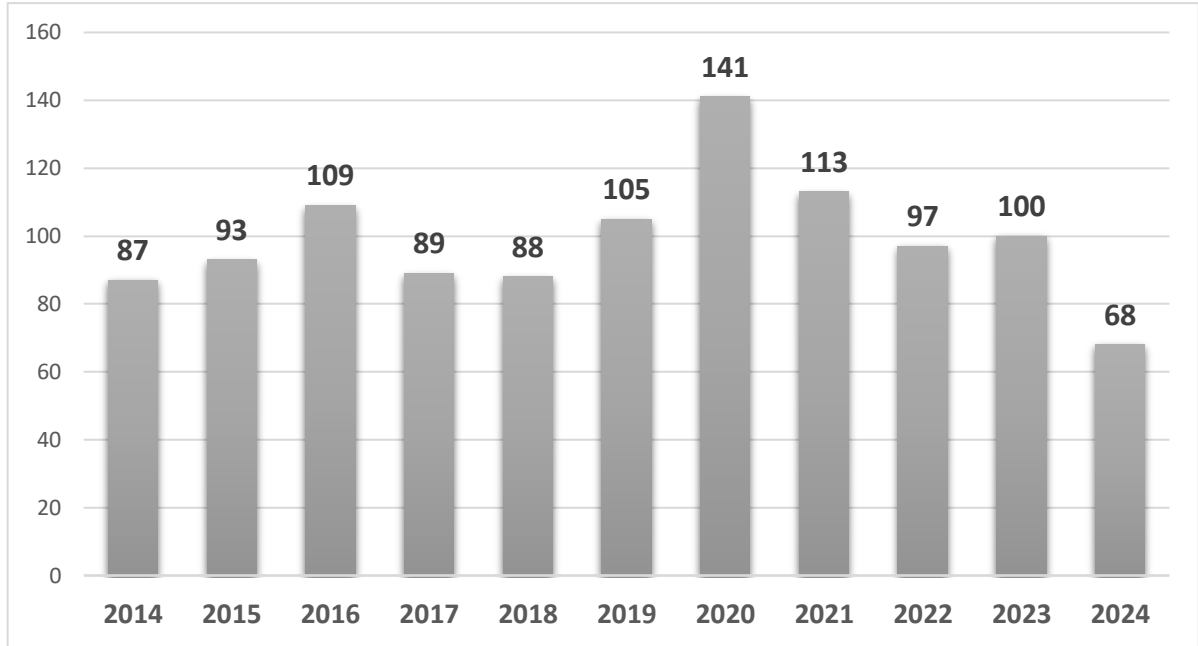
BELEDİYELERDE İŞÇİ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ ÖNLEMLERİ YETERSİZ. SON ON YILDA GENEL İŞLER İŞKOLUNDA 1000'İN ÜZERİNDE İŞÇİ HAYATINI KAYBETTİ!

Belediyelerde işçi sağlığı ve güvenliği önlemleri yetersizdir. Son on yılda iş kazaları sonucu hayatını kaybeden işçi sayısı 1000'i aşmıştır.

İSiG Meclisi verilerine göre, 2014 yılında 87, 2015 yılında 93, 2016 yılında 109, 2017 yılında 89, 2018 yılında 88, 2019 yılında 105, 2020 yılında 141 (Covid-19 süreci), 2021 yılında 113, 2022 yılında 97, 2023 yılında 100 ve 2024 yılının ilk dokuz ayında en az 68 işçi iş kazaları sonucu hayatını kaybetmiştir.

Belediyelerde çalışan işçiler, çöp toplamadan altyapı hizmetlerine, yol yapımından park ve bahçelere kadar birçok alanda belediye içinde ve dışında hizmet vermektedir. Özellikle kanalizasyon ve inşaat işlerinde iş kazası sonucu ölümler artmaktadır. Oysaki iş kazaları yüzde 100 önlenabilir niteliktedir. Bu nedenle, bir an önce belediye hizmetlerinde çalışanlar için birim birim risk değerlendirmesi yapılmalı ve gerekli önlemler işverenlerce alınmalıdır.

Grafik 8: Genel İşler İşkolunda İş Kazası Sonucu Hayatını Kaybeden İşçi Sayısı (2014-2024 Eylül)



Kaynak: İSiGM. 2024 yılı ilk 9 ay verisidir.

NE OLMALI? NE İSTİYORUZ?

1. Türkiye’de kamu harcamalarına daha fazla pay ayrılmalı ve nüfusa orantılı bir şekilde kamu istihdamı artırılmalıdır.
2. Kamuda sözleşmeli, geçici, ücretli personel istihdamı yerine, kadrolu ve güvenceli istihdam sağlanmalıdır.
3. Merkezi idare ve yerel yönetimlerde çalışan kamu işçilerinin haklarında kayıp yaşanmamalıdır.
4. Belediye şirketinde çalışan işçiler de kamu hizmeti yapmaktadırlar, bu nedenle tüm belediye işçileri eşit haklara sahip olmalı ve belediye şirket işçilerine kadro ve ilave tediye hakkı verilmelidir.
5. İş güvencesi hakkı, tüm çalışanları kapsayan bir hak olarak yeniden düzenlenmeli ve kamu çalışanları arasındaki mali, sosyal ve özlük farklılıklar giderilmelidir.
6. 5393 sayılı Belediye Kanunu’ndaki norm kadro sınırlamaları kaldırılmalıdır.
7. Kamuya alımlarda torpilin, kayırmanın ve kadrolaşmanın önüne geçecek düzenlemeler yapılmalıdır.
8. Belediyelerde çalışan işçiler için koruyucu ve önleyici işçi sağlığı ve güvenliği önlemleri alınmalıdır.

Bu öneriler, kamu sektöründe daha adil, demokratik ve eşitlikçi bir çalışma ortamı oluşturmak için atılması gereken adımları temsil etmektedir.

