



# DİSK / GENEL-İŞ

# Kamu İstihdam Raporu

Ekim 2019



Araştırma Dairesi



## DİSK/GENEL-İŞ

Türkiye Genel Hizmetler İşçileri Sendikası

## KAMU İSTİHDAM RAPORU

(Ekim, 2019)

Her yıl düzenli olarak yayınladığımız Kamu İstihdam Raporumuzda bu yıl, 2017-2018 ve 2019 Mayıs ayı döneminde kamu istihdamında yaşanan değişimler güncel veriler ışığında ayrıntılı olarak incelenmiştir. Araştırmada öne çıkan başlıklar şöyledir:

- **Türkiye’de Kamu Harcamaları Yetersiz!**
- **Türkiye’de Kamu İstihdamı, OECD Ülke Ortalamasından Düşük!**
- **Her 100 Kişiden 84’ü Özel Sektörde, 16’sı Kamu Sektöründe İstihdam Ediliyor!**
- **Kamu İşçiliğinde Cinsiyet Eşitsizliği Hakim, Her 10 İşçiden 9’u Erkek, Yalnızca 1’i Kadın.**
- **Belediyelerde Temel İstihdam Biçimi “Belediye Şirket İşçiliği” Oldu!**
  
- **TÜRKİYE’DE KAMU HARCAMALARI YETERSİZ!**

Kamu harcamaları, kamu kurum ve kuruluşlarının kamu hizmeti sunmak amacıyla yapmış olduğu harcamalardır. Bu harcamalar kamu tarafından yerine getirilen hizmetlerden doğan harcamalardır ve toplumsal ihtiyaçları karşılamak amacıyla yapılır. Bu harcamalara kamu personeli ücretleri, toplu taşıma hizmetleri, sağlık harcamaları, emekli aylıkları, işsizlik maaşı örnek olarak sayılabilir. Bu kalemlere yapılan harcamalar ne kadar artarsa sosyal devlet o kadar artar güçlenir.

Ülkemizde kamu harcamaları yıllar içerisinde azalmıştır. Türkiye’de GSYH içerisinde genel kamu harcamalarının oranı yüzde 33,1’dir. OECD ülkeleri ortalamasında kamu harcamalarının oranı GSYH’nın % 40,9’una denk gelmektedir. Birçok Avrupa ülkesinde bu

oranın OECD ortalamasının çok üstüne olduğu görülmektedir. Fransa’da yüzde 56, İtalya’da yüzde 48,6, İspanya’da yüzde 41,3’tür. Türkiye’de bu oranın yüzde 30’larda olması kamu harcamalarına GSYH’den ayrılan payın yeterli olmadığını göstermektedir.

**Tablo 1. OECD Ülkelerinde GSYH İçinde Genel Kamu Harcamaları**

Ülkeler	Yüzde
Almanya	43,9
Fransa	56
Japonya*	39,4
İngiltere	40,8
İtalya	48,6
İspanya	41,3
Portekiz	44
Türkiye*	<b>33,1</b>
OECD ortalaması**	40,9

Kaynak: OECD. Government at a Glance 2017 ve EUROSTAT verileri.

\*Türkiye, Japonya ve OECD ortalamaları 2015, diğer ülkeler 2018 verisidir.

\*\* OECD – Türkiye zaman serisi eksikliği nedeni ile OECD ortalamasına dahil değildir.

### ➤ **TÜRKİYE’DE KAMU İSTİHDAMI, OECD ÜLKE ORTALAMASINDAN DÜŞÜK!**

Kamu yatırım ve harcamalarının Türkiye’de neo-liberal politikaların etkisiyle azalması en çok kamu istihdamını etkilemiştir. Özellikle 1990’lı yıllardan sonra kamu işletmelerinin özelleştirilmesi ile kamu çalışanların sayısı her geçen yıl azalmış, sosyal devlet uygulamalarının zayıflatılmasıyla birlikte de güvencesiz çalışma biçimleri (sözleşmeli personel, taşeron işçi, geçici işçi..vb.) yaygınlaştırılmıştır. Bu durum OECD verilerinde de görülmektedir. Tablo 2’ye göre toplam istihdam içerisinde kamu istihdamı oranı OECD üye ülke ortalamasında yüzde 18,1’dir. Fransa’da bu oran OECD ortalamasının üzerinde ve yüzde 21,4 iken Almanya’da yüzde 10,6’dır. İspanya ve Portekiz’de ise yüzde 15 civarındadır. Türkiye’de ise bu oran, OECD üye ülke ortalamasından oldukça altında olup yüzde 12,4’tür. Bu durum kamuda istihdamın, diğer ülkelere göre düşük olduğunu göstermektedir.

**Tablo 2. OECD Ülkelerinde Kamu İstihdamı**

Ülkeler	Yüzde
Almanya	10,6
Fransa	21,4
İngiltere	16,4
İtalya	13,6
İspanya	15,7
Portekiz	15,2
Türkiye	12,4
OECD ortalaması	18,1

Kaynak: OECD. Government at a Glance 2017, OECD DATA ve EUROSTAT verileri değerlendirilmiştir. Veriler 2015 serisidir. Türkiye; ILOSTAT verisidir.

➤ **HER 100 KİŞİDEN 86'Sİ ÖZEL SEKTÖRDE, 16'I KAMU SEKTÖRÜNDE ÇALIŞIYOR!**

Türkiye'de kamuda istihdamın düşük olduğunun bir başka göstergesi de kamu-özel sektör ayrımıdır. 2018 yılında kamuda çalışanların oranı yüzde 15,1 iken özel sektörde çalışanların oranı yüzde 84,9'dur. Toplam istihdam içerisinde özel sektörün payı, kamu sektörünün 5,5-6 katıdır ve çalışma hayatında her 100 kişiden sadece 15'i kamu sektöründe çalışmaktadır.

**Tablo 3. Kamuda ve Özel Sektörde İstihdama İlişkin Veriler (2015-2018)**

Yıllar	Toplam İstihdam	Özel Sektörde İstihdam		Kamu Sektöründe İstihdam	
		Sayı	Oran (%)	Sayı	Oran (%)
2017	28.188.000	24.585.265	87,2	3.602.735	12,8
2018	28.738.000	24.385.818	84,9	4.352.182	15,1
2019	28.269.000	23.699.084	83,8	4.569.916	16,2

Kaynak: BUMKO Kamu Sektörü İstihdam Verileri ile TÜİK Hane Halkı İşgücü İstatistikleri ile hazırlanmıştır. Kamu Sektörü İstihdam Verileri 2017,2018 yılları için IV. Dönem, 2019 yılı için II. dönem verisidir.

• **Kamuda “İşçilik” Artıyor!**

Kamuda istihdama ilişkin 2017-2018 ve 2019 ikinci çeyrek verilerini daha ayrıntılı incelediğimizde kamuda istihdamın arttığı görülmektedir. Bu artışın nedeni uzun yıllardır kamuda güvencesiz bir şekilde çalışan taşeron şirket işçilerinin “sürekli işçi kadrosuna” geçirilmesidir. 2017 Aralık ayında çıkarılan 696 sayılı KHK 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. Bunun sonucu olarak da 2017 yılına göre 2018 yılında kamuda çalışan sürekli ve geçici işçi

sayısı bir önceki yıla göre yüzde 157 artış göstererek 1 milyon 36 bin 501'i bulmuştur. 2019 yılı II. çeyreğinde ise 2017 yılına göre ise 768 bin 182 kişi artışla 404 bin 68 kişiden 1 milyon 171 bin 250 kişiye çıkmıştır.

Sürekli işçi sayısında artış yüzdesi ise yüzde 155'dir. 2017 yılında 384 bin 911 olan sürekli işçi sayısı 2018 yılında 984 bin 226'ye yükselmiştir. 2019 yılı II. çeyreğinde ise 2017 yılına göre 725 bin 619 kişi artarak 1 milyon 110 bin 530 kişi olmuştur.

- **Sözleşmeli personeldeki artış, memur sayısındaki artışın iki katı.**

Memurluğa göre güvencesiz bir çalışma biçimi olan sözleşmeli personel sayısı memur sayısının iki katı artmıştır. Sözleşmeli personel sayısı 2018 yılında 2017 yılına göre 103 bin 324 kişi artarak 349 bin 618 olurken, memur sayısı 31 bin 703 kişi artarak 2 milyon 862 bin 765 olmuştur. 2019 yılında ise 2017 yılına göre sözleşmeli personel sayısı 140 bin 98 kişi artarak 392 bin 392 kişi olurken, memur sayısı ise 70 bin 387 kişi artarak 2 milyon 901 bin 449 kişi olmuştur.

- **“Diğer” statüsünde çalışanlar ise 100 binin üzerindedir.**

Kamuda hangi işlerde çalıştırıldığı belli olmayan ve 657 sayılı Kanun'un 4. maddesinde kamuda çalışanların statüleri içerisinde yer almayan “Diğer” başlığı altında çalışanlarda ise 2018 yılından 2019 yılına ciddi bir artış olmamıştır. Fakat sayıları 100 bini geçen bu çalışma biçiminin, adı koyulmamış bir güvencesiz çalışma biçimi olduğunu söyleyebiliriz.

**Tablo 4. Statülerine Göre Kamuda İstihdam**

Yıllar	Memur	Sözleşmeli Personel	Geçici Personel (4/C)	İşçi		Diğer	Toplam
				Sürekli İşçi	Geçici İşçi		
2017	2.831.062	246.294	19.645	384.911	19.157	101.666	3.602.735
2018	2.862.765	349.618	-	984.226	52.275	103.298	4.352.182
2019	2.901.449	392.392	-	1.110.530	61.720	103.825	4.569.916

Kaynak: BUMKO Kamu Sektörü İstihdam Verileri ile TÜİK Hane Halkı İşgücü İstatistikleri ile hazırlanmıştır. Kamu Sektörü İstihdam Verileri 2017,2018 yılları için IV. Dönem, 2019 yılı için II. dönem verisidir.

Genel olarak kamuda istihdamın dağılımına baktığımızda 2019 yılı II. çeyreği itibariyle; kamuda toplam istihdamın yüzde 63,4'ü memurdan, yüzde 8,5'i sözleşmeli personelden, yüzde 25,6'sı işçiden ve yüzde 2,2'si diğer statüsünde çalışanlardan oluşmaktadır.

➤ **BÜTÇE TÜRÜNE GÖRE KAMUDA İSTİHDAM BİÇİMLERİNİN AĞIRLIĞI DEĞİŞİYOR.**

Kamuda istihdamın kamu kurum ve kuruluşları arasındaki dağılımına bakıldığında; genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde çalışanların yüzde 81,1'ini memur oluştururken, özel bütçeli kamu kurum ve kuruluşlarında, KİT'lerde ve belediyelerde istihdam biçimleri farklılaşmaktadır.

- KİT'lerde istihdamın yüzde 41,1'i sözleşmeli personelden ve yüzde 55,1'i işçiden oluşurken, memur oranı sadece yüzde 3,6'dır.
- Özel bütçeli diğer idarelerde istihdamın yüzde 38,5'i memurlardan, yüzde 51,8'i işçilerden ve yüzde 9,5'i sözleşmeli personelden oluşmaktadır.
- Belediyelerde ve belediye şirketlerinde ise istihdamın yüzde 81,4'ü işçilerden, yüzde 15,6'sı memurlardan, yüzde 2,8'i sözleşmeli personelden oluşmaktadır.

**Tablo 5. Bütçe Türüne Göre Kamuda İstihdam Biçimleri**

Bütçe türü	Toplam	Kadrolu personel	Sözleşmeli personel	İşçi		Diğer
				Sürekli işçi	Geçici işçi	
Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri	3.004.886	2.438.178	262.566	167.083	33.234	103.825
YÖK, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri	280.594	226.650	14.316	39.029	599	-
Özel bütçeli diğer idareler	102.219	39.452	9.808	50.533	2.426	-
Düzenleyici ve denetleyici kurumlar	5.974	3.008	2.115	851	-	-
Sosyal güvenlik kurumları	42.068	33.449	1.457	7.162	-	-
Döner sermayeler ve kefalet	247.241	38.692	5.696	196.333	6.520	-
Diğer kamu idareleri	7.438	1.880	2.335	3.203	20	-
233 sayılı KHK kapsamında yer alan KİT'ler (Bağlı ortaklıklar dahil)	104.705	3.819	43.100	47.534	10.252	-
Özelleştirme programında yer alan kuruluşlar	6.050	184	895	3.577	1.394	-
Kamu bankaları	47.011	-	2.811	44.200	-	-
Özel kanunu bulunan kuruluşlar	33.975	5.146	27.563	1.266	-	-
İl özel idareleri	13.784	5.343	527	7.557	357	-
Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri	200.468	105.648	19.203	68.699	6.918	-
BİT'ler (Belediye iktisadi teşekkülleri)	473.503	-	-	473.503	-	-

Kaynak: BUMKO

➤ **KAMUDA ÇALIŞAN İŞÇİLERİN YÜZDE 91’İ ERKEK, YALNIZCA YÜZDE 9’U KADIN!**

Kadınların çalışma hayatında erkekler ile eşit koşullarda yer alamaması kamu istihdamına da yansımıştır. Kamu istihdamının yüzde 38,48’i kadınlardan, yüzde 61,52’si ise erkeklerden oluşmaktadır<sup>1</sup>. Yani kamuda istihdam edilen her 10 kişinin 6’sı erkek, 4’ü kadındır. Bununla birlikte cinsiyete dayalı işbölümü kamu istihdamında da görülmektedir. Kamuda işçi<sup>2</sup> olarak istihdam edilenlerin yüzde 91’i erkek, yüzde 9’u kadındır. Sürekli işçilerin yalnızca yüzde 8’i kadın iken, yüzde 92’si erkektir. Geçici işçilerde ise yüzde 12,5’i kadın, yüzde 87,4’ü ise erkektir.

**Tablo 6. Cinsiyete Göre Kamuda İstihdam (2018-Mart)**

İstihdam Şekli	Kadın		Erkek		Toplam
	Sayı	Oran	Sayı	Oran	
Memurlar	990.431	40,76	1.439.670	59,24	2.430.101
Hakim ve Savcılık	5.463	31,28	12.004	68,72	17.467
Öğretim Elemanları	56.137	42,80	75.034	57,20	131.171
Sözleşmeli Personel	83.833	39,32	129.392	60,68	213.225
Geçici Personel <sup>3</sup>	3.527	17,78	16.311	82,22	19.838
Sürekli İşçi	18.321	8,05	209.208	91,95	227.529
Sürekli İşçi Kapsam Dışı	804	24,63	2.460	75,37	3.264
Geçici İşçi	3.076	12,56	21.406	87,44	24.482
Özel Hükümlere Tabii Personel	26.790	43,05	35.437	56,95	62.227
<b>Toplam</b>	<b>1.188.382</b>	<b>37,98</b>	<b>1.940.922</b>	<b>62,02</b>	<b>3.129.304</b>

Kaynak: DPB. (2018). Kamu Personeli İstatistikleri verilerine dayanarak Araştırma Dairesi tarafından hesaplanmıştır.

➤ **BELEDİYELERDE TEMEL İSTİHDAM BİÇİMİ “BELEDİYE ŞİRKET İŞÇİLİĞİ” OLDU!**

Genel işler işkolunda çalışan işçilerin büyük bir çoğunluğu taşeronlarda çalışmaktaydı. Hatta 2017 Mahalli İdareler Birliği Faaliyet Raporu’nda belediyelerdeki taşeron işçi sayısı 343 bin 548 kişi olarak açıklanmış ve bu sayı belediye hizmetlerinde çalışan işçilerin toplamının yüzde 65’ine ulaşmıştı.

<sup>1</sup> Aralık 2018 verisidir.

<sup>2</sup> Sürekli işçi+ Sürekli işçi kapsam dışı + Geçici işçi.

<sup>3</sup> Geçici Personel 2 Nisan 2018 tarihi itibarıyla 4/B Sözleşmeli Personel pozisyonuna geçirilmiştir.

2015 seçimleri öncesinde sendikaların baskısı ile seçim programlarına giren “taşeron kadro” vaadi, sendikaların görüşleri alınmadan 24 Aralık 2017 tarihinde 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlendi. Yapılan düzenlemeyle; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım ihalesi ile kamuda çalışan taşeron işçiler belirli şartlara sahip olmaları durumunda merkezi idarelerde sürekli işçi kadrosuna, belediyelerde ise belediye şirketlerine geçirildi. Bunun sonucu olarak belediyelerde şirket işçiliği artarken, belediye kadrosundaki sürekli işçilik azaldı.

696 sayılı KHK ile merkezi idarede taşeron şirketlerde çalışan işçiler çalıştıkları kurumun sürekli işçi kadrosuna doğrudan geçirilirken, belediyelerde çalışan taşeron işçiler belediyelere değil belediye şirketlerine geçirilmiştir. Belediyelerde çalışan taşeron işçilere hak ettikleri kadro verilmediği gibi, idarelere ve şirketlere geçişi yapılan taşeron şirket işçilerinin özgür toplu sözleşme hakları 2020 yılı ortalarına kadar askıya alınmış, Yüksek Hakem Kurulu’na (YHK) belirlenen asgari koşullar, toplu sözleşmeleri bağlayıcı olmuştur.

**Tablo 7. Belediyelerde İstihdam**

	2017	2018	2019
<b>Memur</b>	<b>109.556</b>	<b>102.205</b>	<b>105.648</b>
<b>Sözleşmeli Personel</b>	<b>14.078</b>	<b>15.886</b>	<b>19.203</b>
<b>İşçi (sürekli-geçici)</b>	<b>183.935</b>	<b>420.606</b>	<b>549.120</b>
Belediyelerde Sürekli İşçi Sayısı	78.257	73.194	68.699
Belediye Şirket İşçisi	99.871	339.717	473.503
Geçici İşçi	5.807	7.695	6.918
<b>Toplam</b>	<b>307.569</b>	<b>538.697</b>	<b>673.971</b>

Kaynak: BUMKO Kamu Sektörü İstihdam Verileri ve TÜİK Hane Halkı İşgücü İstatistikleri ile hazırlanmıştır. Kamu Sektörü İstihdam Verileri 2017,2018 yılları için IV. Dönem, 2019 yılı için II. dönem verisidir.

Tüm bu gelişmeler ile birlikte belediyelerde istihdamı değerlendirdiğimizde, en fazla istihdam artışının belediye şirket işçiliğinde olduğunu görmekteyiz. Belediyelerde, belediye şirket işçiliğine göre güvenceli bir çalışma biçimi olan “sürekli işçilik” ise azalmıştır.

2017 yılında belediye şirketlerinde çalışan işçi sayısı 99 bin 871 iken, 2018 yılında 239 bin 846 kişi artarak 339 bin 717’ye yükselmiştir. 2019 yılının II. çeyreğinde ise belediye şirket işçisi sayısı 473 bin 503’e çıkmıştır.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> 24 Aralık 2017 tarihinde 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan düzenlemenin sonucunda.



Belediyelerde sürekli işçi olarak çalışanlar ise 2017-2018 arası dönemde 13 bin 700 kişi azalarak 73 bin 194 olmuş, 2019 II. çeyreğinde ise 4 bin 495 kişi daha azalarak 68 bin 699 kişi olmuştur.

Bu dönemde memur sayısı ise 2018 yılında önce azalmış, 2019 II. çeyreğinde ise yeniden artarak 105 bin 648 kişi olmuştur. Sözleşmeli personel sayısı da 3 bin 317 kişi artarak 19 bin 203 kişiye ulaşmıştır.

Belediye istihdamını genel olarak değerlendirdiğimizde; 2019 yılı II. çeyreğinde belediyelerin kamu istihdamı içindeki payı yüzde 14,7'dir. Belediyelerde toplam istihdamın yüzde 15,6'sı memurlardan, yüzde 2,8'i sözleşmeli personelden, yüzde 81,4'ü işçilerden oluşmaktadır.

### **Ne istiyoruz?**

1. Kamuda sözleşmeli, geçici, ücretli, taşeron gibi, her ne ad altında olursa olsun güvencesiz istihdama son verilmesilidir.
2. Başta belediye şirket işçileri, sözleşmeli personel, taşeron işçiler olmak üzere güvencesiz istihdam edilen tüm kamu çalışanlarının kadroya geçirilmelidir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndaki norm kadro sınırlamaları kaldırılmalıdır.
3. OHAL KHK'leri ile herhangi bir hukuki delil ve mahkeme kararı olmadan işinden ekmeğinden edilen tüm kamu çalışanları işine iade edilmelidir.
4. Kamuya alımlarda eşitsizliği artıran, torpilin, kayırmanın, kadrolaşmanın önünü açan mülakat, sözlü sınav, güvenlik soruşturması uygulamasına son verilmelidir.
5. Eşit iş yapan kamu çalışanları arasında mali, sosyal, özlük farklılıklarının giderilmelidir.
6. Kadınların kamuda sürekli ve güvenceli işlerde daha çok istihdam edilmelidir.
7. Diğer kamu işçilerine ödenmesi kararlaştırılan 2018 yılı ilave tediye belediye şirketlerine geçişi yapılan işçilere verilmelidir. 6772 sayılı Kanun belediye şirket işçilerini de kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmelidir.
8. Kamuya geçişi yapılan işçiler için KHK ile getirilen sendikal hak kısıtlamaları kaldırılmalı; işçi sendikaları 6356 sayılı Kanun'a göre serbest toplu sözleşme sürecini işletmeye başlamalıdır.
9. Bu süreçte işçilerin ücretine YHK sözleşmesine dayalı olarak yapılan yüzde 4 artışa ek olarak ücretler en azından Hazine ve Maliye Bakanı tarafından ilan edilen 2018 enflasyon hedefi oranında yani yüzde 24,5 oranında artırılmalıdır.