

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
YÖNETİM BİLİMLERİ ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARININ
TOPLU PAZARLIK SİSTEMİNDEKİ ETKİLİLİĞİ**

Doktora Tezi

Feyzi YAR

Ankara-2010

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
YÖNETİM BİLİMLERİ ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARININ
TOPLU PAZARLIK SİSTEMİNDEKİ ETKİLİLİĞİ**

Doktora Tezi

Feyzi YAR

**Tez Danışmanı
Doç. Dr. Metin ÖZUĞURLU**

Ankara-2010

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
YÖNETİM BİLİMLERİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARININ
TOPLU PAZARLIK SİSTEMİNDEKİ ETKİLİLİĞİ

Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Metin ÖZUĞURLU

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

Doç. Dr. Metin ÖZUĞURLU
Doç. Dr. Yusuf TEKİN
Doç. Dr. Ömer Lütfi Akden
Doç. Dr. Süleyman Bayraktar
Yrd. Doç. Dr. İpek Özal Saygı

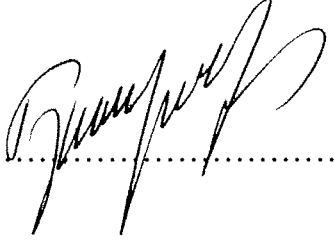
M. ÖZUĞURLU
Y. TEKİN
Ö. AKDEN
S. BAYRAKTAR
İ. ÖZAL SAYGI

Tez Sınav Tarihi... 25/04/2011

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (22.05.2019.)

Feyzi YAR


.....

	<u>Sayfa</u>
	<u>No</u>
İÇİNDEKİLER.....	i
TABLolar LİSTESİ.....	vi
GRAFİKLER LİSTESİ.....	ix
KISALTMALAR.....	x
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TARİHSEL SÜREÇ

1.1- KAMU GÖREVLİSİ.....	8
1.1.1- Literatürde Kamu Görevlisi Tanımı.....	9
1.1.2- 4688'e Göre Kamu Görevlisi.....	10
1.1.2.1- Bir Kamu Kurum veya Kuruluşunda Çalışma	12
1.1.2.2- İşçi Statüsü Dışında Olma.....	14
1.1.2.3- Bir Kadro veya Pozisyona Bağlı Çalışma.....	15
1.1.2.4- Adaylık veya Deneme Süresini Tamamlamış Olma.....	17
1.1.3- 4688 Sayılı Kanun Kapsamındaki Kamu Görevlileri.....	18
1.1.3.1- Memur.....	19
1.1.3.2- Sözleşmeli Personel.....	22
1.1.3.2.1- 4/B'li Sözleşmeli Personel	23
1.1.3.2.2- KİT'lerdeki Sözleşmeli Personel.....	25
1.1.3.2.3- Sözleşmeli Sağlık Personeli.....	26
1.1.3.2.4- Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel.....	27
1.1.3.2.5- Diğer Sözleşmeli Personel	28
1.1.3.3- Diğer Kamu Görevlileri.....	30
1.1.3.4- Geçici Personel.....	32
1.1.3.5- Vekil Kamu Görevlileri.....	33

1.1.4- Kamu Görevlisi Tanımına Girmeyenler.....	34
1.1.4.1- Seçilmişler.....	34
1.1.4.2- İşçiler.....	35
1.1.5- Sendikal Hakları Yasaklı Kamu Görevlileri.....	37
1.2- TOPLU PAZARLIK.....	42
1.2.1- Toplu Pazarlık ve Toplu Sözleşme Kavramları	42
1.2.2- Toplu Pazarlığın Unsurları.....	50
1.2.2.1- Toplu Olma.....	50
1.2.2.2- Pazarlık.....	50
1.2.2.3-Kurumsal Olma	51
1.2.2.4- Süreç Olma.....	51
1.2.3- Taraflar ve Yetki Tespiti.....	52
1.2.4- Toplu Pazarlığın Düzeyi.....	54
1.2.4.1- İşyeri /Kurumsal Düzey.....	55
1.2.4.2- İşkolu/ Hizmet Kolu Düzeyi.....	55
1.2.4.3-Eyalet Düzeyi.....	56
1.2.4.4- Ulusal Düzey.....	57
1.2.5- Toplu Pazarlık Konuları.....	58
1.2.6- Toplu Görüşme.....	59
1.2.7- Toplu Pazarlığın Sonuçlanması.....	61
1.2.7.1- Anlaşmayla Sonuçlanma: Toplu Sözleşme.....	62
1.2.7.2- Anlaşmazlıkla Sonuçlanma: İş Uyuşmazlıkları.....	65
1.2.7.2.1- Barışçı Çözüm Yolları.....	65
1.2.7.2.2- Mücadeleci Çözüm Yolları.....	67
1.3- TOPLU PAZARLIĞIN TARİHÇESİ.....	71
1.3.1- Hazırlık Yılları: 1961 Öncesi Dönem	72
1.3.2- Sendika ve Dernekli Yıllar: 1961-1980 Dönemi	81
1.3.3- Yasaklar ve Yeniden Kuruluş Yılları: 1980-2001 Dönemi.....	89
1.3.4- Mutabakat Metninden Toplu Sözleşmeye: 2001 Sonrası Dönem.....	97

İKİNCİ BÖLÜM

TOPLU PAZARLIK UYGULAMASI

2.1-	TOPLU PAZARLIK SİSTEMİNİN ÖZELLİKLERİ.....	104
2.2-	TOPLU PAZARLIK SİSTEMİNİ ETKİLEYEN UNSURLAR.....	107
2.2.1-	Siyasal Ortam.....	107
2.2.2-	Ekonomik Durum.....	108
2.2.3-	Sendikal Hakların Gelişmişlik Düzeyi.....	109
2.2.4-	Kamu Personel Sistemi.....	111
2.2.5-	Ücretlendirme Sistemi.....	115
2.2.6-	Toplumsal Kültür.....	116
2.3-	TARAFLAR VE YETKİ YARIŞI.....	117
2.3.1-	Kamu İşveren Kurulu.....	117
2.3.1.1-	Daimi Üyeler.....	117
2.3.1.2-	Değişken Üyeler.....	117
2.3.2-	Yetkili Sendikalar	120
2.3.2.1-	İşyeri Temsilcisi Seçme Yetkisi	120
2.3.2.2-	Kurum İdari Kurullarına Katılma Yetkisi.....	122
2.3.2.3-	Yüksek İdari Kurula Katılma Yetkisi.....	123
2.3.2.4-	Toplu Görüşme Yapabilme Yetkisi	124
2.3.3-	Yetki Belirleme Süreci.....	125
2.3.4-	Hizmet Kollarındaki Yetki Yarışı.....	127
2.3.4.1-	Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri Hizmet Kolu...	127
2.3.4.2-	Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri Hizmet Kolu.....	129
2.3.4.3-	Sağlık ve Sosyal Hizmetler Hizmet Kolu.....	130
2.3.4.4-	Yerel Yönetim Hizmetleri Hizmet Kolu.....	131
2.3.4.5-	Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri Hizmet Kolu.....	133
2.3.4.6-	Kültür ve Sanat Hizmetleri Hizmet Kolu.....	134
2.3.4.7-	Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmetleri Hizmet Kolu.....	134
2.3.4.8-	Ulaşım Hizmetleri Hizmet Kolu.....	136
2.3.4.9-	Tarım ve Ormancılık Hizmetleri Hizmet Kolu.....	137
2.3.4.10-	Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri Hizmet Kolu.....	138
2.3.4.11-	Diyanet ve Vakıf Hizmetleri Hizmet Kolu.....	139

2.3.5- Konfederasyonların Üye Sayıları.....	140
2.4- UYGULAMA VE SONUÇLARI.....	145
2.4.1- Gündem Tespiti	146
2.4.2- Toplu Pazarlık Konuları.....	148
2.4.3- Toplu Görüşme	150
2.4.3.1- Sendikaların Talepleri.....	157
2.4.3.2- Sendikaların Toplantılardaki Stratejileri	161
2.4.3.3- Kamu İşveren Kurulunun Tutumu.....	164
2.4.4- Toplu Pazarlığın Sonuçlanması.....	165
2.4.4.1- Anlaşmayla Sonuçlanması: Mutabakat.....	166
2.4.4.2- Anlaşmazlıkla Sonuçlanması: Uzlaştırma	170
2.4.5- Toplu Pazarlık Sonuçlarının Değerlendirilmesi.....	172
2.4.5.1- Mutabakata Varılan Konuların Yerine Getirilme Durumu...	172
2.4.5.2- Mali Haklar.....	175
2.4.5.3- Sosyal Haklar ve Yardımlar.....	184
2.4.5.4- Sendikal Haklar.....	185
2.4.5.5- Sendikal Bilince Katkı.....	187
2.4.5.6- Katılım.....	188
2.4.5.7- Toplu Görüşme Primi	189
2.4.6- Belediyelerdeki Toplu Sözleşme Uygulaması.....	196

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SENDİKA YÖNETİCİLERİNİN TOPLU PAZARLIK SİSTEMİNE BAKIŞINI TESPİTE İLİŞKİN ARAŞTIRMA SONUÇLARI

3.1- ARAŞTIRMA HAKKINDA GENEL BİLGİLER.....	206
3.2- ARAŞTIRMA SONUÇLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ.....	208
3.2.1- Yönetim Kurulu Üyeleri Hakkında Bilgiler.....	208
3.2.2- Mevcut Sendikal Sisteme Bakış	212
3.2.3- Uygulama Sonuçlarına İlişkin Değerlendirmeler.....	216
3.2.4- Toplu Pazarlık Sürecinde Etkili Olan Aktörler	230
3.2.5- Sendikal Geleceğe İlişkin Değerlendirmeler	234

SONUÇ	241
KAYNAKÇA.....	248
EKLER.....	274
Ek 1- Anket Soruları.....	274
Ek 2- Toplu Görüşmeye Katılan Yetkili Sendikaların Temsilcileri ...	284
Ek 3- Uzlaştırma Kurulu Üyeleri.....	285
ÖZET	286
ABSTRACT.....	287

TABLÖLAR LİSTESİ

	<u>Sayfa</u>
	<u>No</u>
Tablo 1- Sözleşmeli Personel Sayıları.....	23
Tablo 2- Yıllar İtibariyle Personel Sayıları (1994-2009).....	25
Tablo 3- Sendikalı Olabilecek Kamu Görevlileri.....	40
Tablo 4- Yıllar İtibariyle Kamu Görevlisi Sayısı (1931-1963).....	80
Tablo 5- BBSH Hizmet Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları.....	128
Tablo 6- EÖBH Hizmet Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları.....	129
Tablo 7- SSH Hizmet Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları.....	131
Tablo 8- YYH Hizmet Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları.....	132
Tablo 9- BYİH Hizmet Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları.....	133
Tablo 10- KSH Hizmet Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları.....	134
Tablo 11- BİKH Hizmet Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları.....	135
Tablo 12- UH Hizmet Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları.....	136
Tablo 13- TOH Hizmet Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları.....	137
Tablo 14- ESMH Hizmet Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları.....	138
Tablo 15- DVH Hizmet Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları	139
Tablo 16- Yıllar İtibariyle Konfederasyonların Üye Sayıları.....	140
Tablo 17- Hizmet Kolları ve Yıllar İtibariyle Sendikaların Yetki Durumu.	144
Tablo 18- Yıllar İtibariyle Toplu Görüşme Toplantı Tarihleri.....	157
Tablo 19- Yetkili Sendikaların 2008 Yılı Talepleri.....	158
Tablo 20- Memur-Sen'in 2009 Yılı Talepleri.....	159
Tablo 21- Türkiye Kamu-Sen'in 2009 Yılı Talepleri.....	160
Tablo 22- Anlaşma Sağlanan ve Üzerinde Çalışılacak Konuların Sayısı...	165
Tablo 23- Mutabakat Metinlerinin Gerçekleştirilme Durumu(2005,2008).	173
Tablo 24- Anlaşılan Konuların Gerçekleştirilme Durumu (2002-2009)....	173
Tablo 25- Net Ele Geçen Ücret ve Maaşlardaki Değişim (1995-2002).....	176
Tablo 26- Net Ele Geçen Ücret ve Maaşlardaki Değişim (2003-2009).....	177
Tablo 27- Bazı Unvanlardaki Maaş Artışları (2002-2009).....	178

Tablo 28- En Düşük Devlet Memuru Maaşı ve Milli Gelirden Alınan Pay	181
Tablo 29- Yıllar İtibariyle Sendikalaşma Yoğunluğu.....	187
Tablo 30- TİS’lerin Partilere Göre Dağılımı.....	201
Tablo 31- Anket Kapsamındaki Konfederasyonlar.....	207
Tablo 32- Yönetim Kurulu Üyelerinin Yaş Ortalamaları.....	209
Tablo 33- Yönetim Kurulu Üyelerinin Tecrübe Durumu (Ortalama).....	210
Tablo 34- Yöneticilerin Eğitim Durumu.....	212
Tablo 35- Yöneticilerin Sendikal Sisteme Bakışı.....	213
Tablo 36- Hakların Yasalarla Belirlenmesinin Etkisi.....	214
Tablo 37- Üye Sayısı ile Toplu Pazarlıktaki Etkinlik.....	215
Tablo 38- Toplu Görüşme Toplantılarına Katılım.....	217
Tablo 39- KİK’in Toplu Görüşme Masasındaki Tutumu.....	218
Tablo 40- Toplu Görüşme Öncesinde Yapılan Çalışmalar.....	219
Tablo 41- Toplu Görüşme Konularının Yeterlilik Durumu.....	220
Tablo 42- Toplu Görüşmelerde Elde Edilen Kazanımlar	221
Tablo 43- Toplu Görüşmelerde Taleplerin Karşılama Oranı.....	221
Tablo 44- Toplu Görüşmeye Katılım ile Taleplerin Karşılama İlişkisi....	222
Tablo 45- Görüşmelerden İkisinde Mutabakata Varılmasının Gerekçeleri.	223
Tablo 46- Yerine Getirilmeyen Taahhütler İçin Yapılan Çalışmalar.....	224
Tablo 47- Toplu Görüşmelerin Protesto Edilmesi ile İlgili Düşünceler.....	225
Tablo 48- Toplu Pazarlığı Etkilemek İçin Kullanılan Araçlar/Eylemler.....	226
Tablo 49- Üyelerin Sendika Politikalarını Destekleme Durumu.....	227
Tablo 50- Mevcut Toplu Pazarlık Sisteminin Etkililiği.....	228
Tablo 51- Konfederasyonların Mevcut Sistemin Etkililiğine Bakışı.....	229
Tablo 52- Toplu Pazarlık Sisteminin Etkililiğini Sınırlayan Unsurlar.....	229
Tablo 53- Kamu Personel Politikalarının Oluşumuna Katılım.....	230
Tablo 54- DB ve İMF’nin Toplu Pazarlık Sürecine Etkileri.....	231
Tablo 55- Uluslararası Birliklerle İlişkiler.....	232
Tablo 56- Sendikal Eylemlerin Toplu Pazarlık Sürecine Etkileri.....	233
Tablo 57- Kamu Görevlileri ve Grev Hakkı	234
Tablo 58- Sendikal Örgütlenme ve Grev Hakkı.....	236
Tablo 59- Memur Güvencesi ve Sendikal Haklar.....	236

Tablo 60- Hakların Yasalarla Belirlenmesi, İş Güvencesi ve Sendikal Haklar Arasındaki İlişki.....	237
Tablo 61- Güvenceli, Sözleşmeli, Grevli Sendikal Sistemde Güç Dengesi	238
Tablo 62- Siyaset Hakkının Toplu Pazarlık Sistemine Etkisi.....	239
Tablo 63- Toplu Pazarlık Sisteminin Geleceği Hakkındaki Düşünceler.....	239
Tablo 64- Ülkemiz İçin İdeal Toplu Pazarlık Sistemi Nasıl Olmalıdır.....	240

GRAFİKLER LİSTESİ

	<u>Sayfa</u>
	<u>No</u>
Grafik 1- EÖBH Hizmet Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları.....	130
Grafik 2- Yıllar İtibariyle Konfederasyonların Üye Sayıları.....	143
Grafik 3- En Düşük Devlet Memuru Maaşındaki Reel Değişim (%) (2003- 2009)	179
Grafik 4- Ortalama Memur Maaş Artışı ile TÜFE Kıyası (%) (2003-2009)..	179
Grafik 5- En Düşük Devlet Memurunun Milli Gelirden Aldığı Pay(%).....	182

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
a.k.	: Aynı kaynak
A.Ü.	: Ankara Üniversitesi
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BASK	: Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu
BBSH	: Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
Bem Bir-Sen	: Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası
BES	: Büro Emekçileri Sendikası
BİKH	: Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmetleri
Birleşik Kamu-İş	: Birleşik Kamu İşgörenleri Sendikaları Konfederasyonu
BKK	: Bakanlar Kurulu Kararı
BYİH	: Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri
C	: Cilt
Çev.	: Çeviren
DBB	: Alman Memurlar Birliği
DGB	: Alman Sendikalar Birliği (Deutsche Gewerkschaftsbund)
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DPB	: Devlet Personel Başkanlığı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DVH	: Diyanet ve Vakıf Hizmetleri
E	: Esas
EÖBH	: Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
ESM	: Enerji Sanayi ve Maden Kamu Emekçileri Sendikası
ESMH	: Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri
HAKSEN	: Kamu Çalışanları Hak Sendikaları Konfederasyonu

İLO	: International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)
K	: Karar
Kamu-İş	: Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası
KESK	: Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
KGSK	: Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİK	: Kamu İşveren Kurulu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KKS	: Kadro Karşılığı Sözleşmeli
KSH	: Kültür ve Sanat Hizmetleri
Kültür Sanat-Sen	: Kültür ve Sanat Emekçileri Sendikası
MEB	: Milli Eğitim Bakanlığı
Memur-Sen	: Memur Sendikaları Konfederasyonu
NHS	: (İngiltere) Ulusal Sağlık İdaresi
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
PSI	: Kamu Hizmetleri Enternasyonalı
s	: Sayfa
S	: Sayı
SES	: Sağlık Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
SSH	: Sağlık ve Sosyal Hizmetler
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TOH	: Tarım ve Ormancılık Hizmetleri
Tüm Bel-Sen	: Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası
Türkiye Kamu-Sen	: Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu
UH	: Ulaşım Hizmetleri
YİK	: Yüksek İdari Kurul
YYH	: Yerel Yönetim Hizmetleri

GİRİŞ

Demokrasi, özellikle özgürlükler ve temel haklar rejimidir. İnsan hakları ve özgürlükleri güvence altına alması demokrasileri günümüzün en ileri siyasal rejimleri haline getirmiştir.¹ Bu rejim sayesinde artan insan hakları ve örgütlenme, aynı zamanda toplumların güçlü olduğunun bir göstergesi sayılmaktadır. Güçlü ve işleyen demokrasi, toplumun her kesimine örgütlenme olanağı tanınması ile sağlanır. Özellikle toplum içinde daha güçsüz konumdaki bağımlı çalışanların örgütlenme hakkını özgür biçimde kullanıyor olması toplumsal barış ve demokrasi açısından vazgeçilmezdir.

Çalışanlar arasındaki en önemli örgütlenme biçimi sendikadır. Bağımlı çalışanların “temel örgütlenme biçimi”² olan sendikalar, hak aramada önemli araçlardan biridir. Sendikalar, çalışanların ekonomik, sosyal ve diğer haklarını almak için çalışan örgütler olduğu gibi demokratik hakların gelişmesi için de çaba gösterirler.

Sendikaların geçmişi çok eski olmamakla birlikte, sendika teriminin geçmişini çok eskilere dayandıranlar vardır. Roma ve Yunan hukuk sistemlerinde karşılaşılan “syndic” deyiimi, “bir birliğin (site’nin) temsilini sağlamakla görevli kişileri”, “syndicat” deyiimi ise “syndic”in “fonksiyonlarını ve bu fonksiyonların yürütülmesini” anlatmak için kullanılmıştır.³ Amerika’da “labor union” veya sadece “union”, İngiltere’de ise “trade (labour) union” olarak kullanılan sendika,⁴ Sanayi Devrimiyle birlikte ortaya çıkmış ve yaygınlaşmış örgütlerdir.

Sendikal haklar ilk önce işçiler arasında gelişmiş, daha sonra kamu hizmetlerinde çalışan kamu görevlilerine yansımıştır. Genel olarak en büyük işveren olan devlet, çalıştırdığı kamu görevlilerinin hak ve çıkarlarını tek yönlü olarak

¹ Anıl Çeçen, “Demokrasi ve İnsan Hakları”, *İnsan Hakları Yıllığı*, C.5-6, 1983-1984, s. 68-71.

² Ronaldo Munck, *Uluslararası Emek Araştırmaları*, Öteki Yayınevi, (Çev. Cenk Aygün), Ankara, 1995, s. 179.

³ Fevzi Demir, *Sendikalar Hukuku*, Türkiye Belediye-İş Sendikası Eğitim Dizisi-8, s.23.

⁴ A.Hayrettin Kalkandelen, *Sendikalar ve Kamu Hizmetlerinde Sendikacılık*, Şenyuva Matbaası, Ankara, 1968, s.9.

tespitten kendini alamamakta ve işçilere rahatlıkla sağladığı imkanları kamu görevlilerine vermekten çekinmektedir.⁵ Kamu görevlilerine sendika, toplu pazarlık ve grev haklarının tanınması “statü hukuku”, “kamu hizmetinin devamlılığı”,⁶ hiyerarşik yapı gibi çekincelerle karşılanmaktadır. Kamu görevlilerine sendikal hak ve özgürlüklerin tanınıp tanınmaması veya tanınacaksa ne oranda tanınacağına dair tartışmalar hala güncelliğini korumaktadır. Kamu görevlilerinin sendikal haklara sahip olması, toplu pazarlık yaparak toplu sözleşme imzalaması tartışmaları yaklaşık çeyrek asırdır yoğun bir şekilde devam etmektedir.

Sendikal hakları gecikmeli ve kısıtlı olarak verilmiş olmakla birlikte,⁷ kamu görevlilerinin sendika kurma ve sendikalara üye olma konusuna büyük önem verdikleri görülmektedir. Ülkemizde kamu kurum ve kuruluşlarında 2 milyondan fazla kamu görevlisi istihdam edilmektedir. İstihdam edilen kamu görevlilerinin yaklaşık yarısından fazlasının bir sendikaya üye olmuş olması konuya vermiş oldukları önemin bir göstergesidir. Diğer ülkelerde kamu görevlilerinin sendikalaşma yoğunluğu azalırken ülkemizde sendikal yoğunluğun artması konunun ilgi çekiciliğini artırmıştır.

Ülkemizde kamu görevlilerine 1960’lı yıllarda tanınan sendikal haklarda toplu pazarlık yapma imkanı yoktu. Kamu görevlileri ilk kez 1995 yılında yapılan anayasa değişikliği sonrasında 2001 yılında çıkarılan kanun ile toplu pazarlık yapmaya başlamıştır. Ancak, kamu görevlilerine tanınan mevcut toplu pazarlık sisteminde toplu görüşme sonrasında toplu sözleşme imzalanmaması nedeniyle sendikaların sistemdeki etkililiği sorgulanmakta ve tartışmalar yoğun bir şekilde devam etmektedir.

Tartışmaların yoğunlaştığı konu başlıklarından biri mevcut sistemin sadece görüşmeden ibaret olduğu, toplu pazarlık olmadığıdır. Kamu görevlileri sendikalarının mevcut sistemde yürüttükleri pazarlık sürecinin işçilerden ayrı olmadığı, asıl sorunun toplu pazarlık sonrasında imzalanan metnin toplu sözleşme değil, mutabakat metni olarak isimlendirilmesinden kaynaklandığı düşünüldüğünden

⁵ A.Hayrettin Kalkandelen, *a.g.e.*, s.35.

⁶ Öner Eyrenci, “Toplu İş Sözleşmesi ve Grev Hakkı ve Kamu Görevlileri”, *İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri (Sempozyum, Açık Oturum, Bildiriler Tartışmalar)*, (Yayına Hazırlayan: Mesut Gülmez), TODAİE, Ankara, 1992, s. 155.

⁷ Knut Rexed-Chris Moll-Nick Manning-Jennifer Allain, *Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Countries*, OECD Working Papers on Public Governance 2007/3, OECD Publishing, April 2007, s.38.

öncelikle kamu görevlilerinin toplu pazarlık sistemi incelenecektir. İnceleme sırasında gerek toplu pazarlık süreci, gerekse bu süreç içinde yer alan toplu görüşmelerden sonra imzalanan mutabakat metinleri değerlendirilecektir.

Diğer taraftan, mevcut toplu pazarlık sisteminde, taraflar arasında anlaşma olması halinde imzalanan mutabakat metinleri yoluyla kamu görevlileri sendikalarının süreçte etkili olmadıkları yönündeki düşüncelerin kamuoyu gündeminde önemli oranda yer tutması ve kamu görevlilerinin sisteme olan güvenini etkileyecek gibi görünmesi, konunun önemini artırmış ve araştırılması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Konunun önemini artıran unsurlardan bir diğeri ise son yıllarda Ülkemiz ile Avrupa Birliği ve ILO arasında çıkan sorunlar nedeniyle sıkıntılar yaşanmasıdır. Kamu görevlileri ile ilgili sendikal örgütlenme ve toplu pazarlık sistemindeki anti demokratik düzenlemeler nedeniyle AB görüşmeleri aksamakta, ILO ile ilişkiler kötüleşmektedir. Bu açıdan da bakıldığında konunun incelenmeye değer olduğu anlaşılmaktadır.

Ülkemizi içeride ve dışarıda sıkıntıya sokan bir konu olması ve üzerinde çok fazla yazının olmadığı düşünüldüğünde, kamu görevlileri sendikalarının mevcut toplu pazarlık sistemindeki etkililiğini ortaya çıkarmayı hedefleyen bu çalışmanın Türk kamu yönetimine önemli katkılarının olacağı değerlendirilmektedir.

Çalışmanın temel amacı, ülkemizdeki kamu görevlileri sendikalarının toplu pazarlık sistemindeki etkililiğini ortaya çıkarmaktır. Bu amaç çerçevesinde, ülkemizdeki yetkili kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonlar ile işveren devlet adına Kamu İşveren Kurulu arasında yürütülen toplu pazarlık sürecinde kamu görevlileri sendikalarının etkili olup olmadıklarının ortaya çıkarılması hedeflenmektedir.

Çalışma, literatür taraması, resmi bilgi ve belge inceleme ve alan araştırması yapılarak hazırlanmıştır. Alan araştırması, kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonların yönetim kurulu üyelerinin toplu pazarlık sistemine ve kamu görevlileri sendikalarının sistemdeki etkililiğine ilişkin görüşlerini ortaya koymak amacıyla yapılmıştır. Alan araştırması yöneticilere posta yoluyla anket dağıtıp daha sonra toplanması şeklinde yürütülmüştür.

Bu çalışma, ülkemizdeki kamu görevlileri sendikaları ile kamu işveren kurulu arasında yürütülen toplu pazarlık sistemini kapsamaktadır. Ülkemizdeki işçilerin tabi olduğu toplu pazarlık sistemi ve diğer ülkelerdeki toplu pazarlık sistemi çalışma kapsamına alınmamıştır. Ancak, mevcut sistemi açıklayabilmek amacıyla zaman zaman gerek işçi sendikacılığındaki sisteme gerekse diğer ülke örneklerine bakılacaktır.

Özellikle kamuda çalışan işçilerin toplu pazarlık ve toplu sözleşme yoluyla kamu görevlilerinden daha fazla ücret artışı elde ettikleri, kamu görevlilerinin toplu pazarlık sonucunda toplu sözleşme imzalayamaması nedeniyle haklarını elde etmede etkili olamadıkları gibi tartışma ve önyargıların doğru olup olmadığı bu çalışmayla ortaya çıkmış olacaktır. Kamu görevlileri sendikalarının mutabakat metni yerine toplu sözleşme yapmak suretiyle toplu pazarlık sürecinde etkili olacakları ve daha fazla hak elde edebilecekleri, mevcut mutabakat metinleri imzalanmasıyla işçiler kadar mali hakler elde edemeyeceği anlayış ve tartışmaları konunun incelenmesi yönünde merak uyandırmıştır. Gerçekten de toplu pazarlık yapılan dönemde kamu görevlileri kamu işçilerinden daha mı az maaş artışı almıştır? Toplu sözleşme imzalamak kamu işçilerine ne kadar artı ücret olarak yansımıştır? Toplu pazarlık yapılmaya başlanmadan önceki dönem ile sonraki dönem arasında mali ve sosyal haklarda ne gibi kazanç ve kayıplar yaşanmıştır? gibi sorulara verilecek cevaplar kamu görevlileri sendikalarının mevcut sistemdeki etkililiği konusunda önemli sonuçlara ulaşılmasını sağlayacaktır.

Öncelikle sistem bakımından Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile getirilen sistemin sonuçları bağlayıcı olmayan bir sistem değil, mutabakat metni imzalandığında kanun gereği uyulması gereken ve taahhüt edilen hususların yerine getirilmesinin zorunluluk taşıdığı bir sistem olması nedeniyle toplu pazarlık sistemi olduğu tezinden hareket edilmiştir.

Bununla bağlantılı olarak mevcut sistemin işleyişini engelleyen, hakların eksikliği değil, mutabakat metnlerinin gereğinin siyasi iradeler tarafından yerine getirilmemesinden kaynaklandığı düşüncesi de temel hareket noktalarından biri olmuştur.

Çalışmaya başlarken, kamu görevlilerinin işçiler kadar geniş sendikal haklara sahip olmadıklarından, toplu pazarlık sürecinde elde ettikleri kazanımların işçilerin

toplu sözleşmelerden elde ettiklerinden daha az olduğu tezinden hareketle sistem incelenmiştir. Bu tezin geçerliliğini değerlendirebilmek ve kamu görevlileri sendikalarının toplu pazarlık sistemindeki etkililiklerini ortaya çıkarabilmek için bazı ölçütler kullanılmıştır. Kullanılan ölçütlerin başında kamu görevlilerinin maaşlarındaki artışların toplu pazarlığın başlamasından önceki ve sonrasındaki dönemin karşılaştırılması gelmektedir.

Diğer bir karşılaştırma ise aynı dönemde işçi ücretlerindeki reel değişim ile kamu görevlileri maaşlarındaki reel değişim dikkate alınarak yapılmıştır. Bu yolla işçi sendikalarının toplu sözleşmeler yoluyla elde ettikleri ile kamu görevlileri sendikalarının mevcut toplu pazarlık sisteminde aynı dönemdeki performansı karşılaştırılmış olacaktır.

Kamu görevlileri sendikalarının mevcut sistemde etkili olup olmadıkları konusundaki değerlendirmeler, geçen süreçte en düşük devlet memuru maaşı, ortalama devlet memuru maaşı ve bazı kamu görevlilerinin maaşlarındaki değişimin analiz edilmesi yoluyla elde edilen bilgiler ile yapılabilecektir.

Mali haklardaki kazanımların yanında, sosyal haklar ve yardımlar ile sendikal haklarla ilgili kazanımlar da inceleme kapsamına alınmıştır. Sendikal haklarla ilgili bu döneme denk gelen en önemli gelişme, anayasal değişikliğin yapılmış olmasıdır. Bu çalışmanın sona erdiği sıralarda, sendikal mücadelelerin katkısıyla Mayıs 2010'daki anayasa değişikliği ile kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkı Anayasaya girmiştir. Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girebilmesi için halkoyuna sunulması gerektiğinden henüz yürürlüğe girmemiş olmasına rağmen kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkının ilk kez anayasaya girmiş olması çok önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Değişiklikle kamu görevlilerine grev hakkı tanınmamış olmakla birlikte, toplu sözleşme hakkının Anayasaya girmiş olmasının öncü bir adım olduğu düşünülebilir.

Kamu görevlileri sendikaları, sendikal mücadelelerinde uluslararası sözleşmeleri temel dayanak noktası olarak yoğun şekilde kullanmışlardır. Uluslararası sözleşmelerin geniş bir şekilde toplu pazarlık hakkı tanınması nedeniyle kamu görevlileri sendikaları belediyelerle toplu sözleşmeler yapmıştır. Kamu görevlileri sendikaları, toplu sözleşme imzalamaya anayasada 1995 yılında yapılan değişiklikten önceki bir tarihte başlamışlardır. Ülkemizdeki kamu görevlileri

sendikaları ilk toplu sözleşmeleri belediyeler ile yaptığından, bu uygulamalar da kapsama alınarak incelenmiştir.

Kamu görevlileri sendikalarının yürüttüğü toplu pazarlık sürecinin merkezinde yer alan sendika ve konfederasyonların yönetim kurulu üyelerinin sisteme bakışı, sistemin işleyişi ve geleceğine yönelik düşünceleri önem arz etmektedir. Kamu görevlileri sendikalarının toplu pazarlık sistemine bakışı, sistem içindeki faaliyetleri, faaliyetler yoluyla sistemde etkili olup olmadıkları konusunda sendika yöneticilerinin düşüncelerinin alınması amacıyla alan araştırması yapılmıştır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde çalışma boyunca kullanılacak ve çalışmaya ışık tutacak temel kavramlar üzerinde durulacaktır. Kamu görevlisi kavramı tanımlandıktan sonra kavram kamu görevlileri sendikacılığı bağlamında irdelenecektir. Kamu görevlileri sendikacılığı kapsamında tanıma hangi statüde çalışanların girdiği tespit edilmeye çalışılacak, kapsama girmeyen kamu görevlileri ile kapsama girdiği halde sendikal hakları kullanmaları yasaklananlar üzerinde ayrıca durulacaktır. Konu Türkiye'deki kamu görevlileri sendikalarının toplu pazarlık sistemindeki etkililiği olduğundan toplu pazarlık sisteminin genel olarak incelenmesine ihtiyaç vardır. İncelemede toplu pazarlık sistemi bir süreç olarak ele alınırken zaman zaman yabancı ülke uygulamalarına da değinilecektir. Birinci bölümün üçüncü alt başlığında ülkemizdeki sendikacılık tarihi toplu pazarlık bağlamında irdelenecektir. Kamu görevlileri sendikacılığında toplu pazarlık sisteminin yeni olması nedeniyle tarihi süreç incelenirken Ülkemizdeki işçilerle ilgili konulara da kısaca değinilecektir. Ayrıca, ülkemiz ile diğer ülkelerdeki gelişmeleri karşılaştırmak için diğer ülkelerdeki toplu pazarlık sistemi ve toplu pazarlık sisteminin tarihi geçmişine zaman zaman atıflar yapılmıştır.

İkinci bölümde Ülkemizdeki mevcut toplu pazarlık sistemi incelenecektir. İlk önce ülkemizdeki toplu pazarlık sisteminin temel özellikleri üzerinde kısaca durulacak, daha sonra mevcut toplu pazarlık sisteminin işleyişi irdelenecektir. Mevcut sistem incelenirken kamu görevlileri sendikaları ile Kamu İşveren Kurulu arasında 2002 yılından beri yürütülen toplu pazarlık süreci son yıllar detaylı olmak üzere analiz edilecektir. Kamu görevlileri sendikalarının pazarlık masasına oturabilmesi için yetki alması gerektiğinden, sendikalar arasındaki yetki yarışı ve toplu görüşme ile ilgili konular ele alınacaktır. Kamu görevlileri sendikalarının toplu

pazarlık sisteminde etkili olup olmadıklarına ilişkin analiz ve karşılaştırmalar yapılacaktır.

Çalışmanın üçüncü bölümü alan araştırmasına ayrılmıştır. Alan araştırması, kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonların yönetim kurulu üyelerinin mevcut toplu pazarlık sistemine ve kamu görevlileri sendikalarının sistemdeki etkililiğine bakış açılarını tespit etmek amacıyla yapılmıştır. Alan araştırması ile sendika ve konfederasyonların yönetim kurulu üyelerinin demografik yapısı, mevcut sistemin etkin olup olmadığı, mevcut sistemden istediklerini alıp alamadıkları, toplu pazarlığa etki eden aktörler, Kamu İşveren Kurulunun tutumu gibi konular hakkında bakış açıları tespit edilmeye çalışılırken, toplu pazarlık sisteminin geleceği hakkında da görüşlerini belirleme imkanı olacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TARİHSEL SÜREÇ

Bu bölümünde, çalışma boyunca kullanılacak temel kavramlar incelenecek ve tarihsel süreç üzerinde durulacaktır. Kamu görevlisi, toplu pazarlık ve toplu sözleşme çalışma boyunca üzerinde durulacak temel kavramlardandır. Kullanılacak kavramların başında gelen kamu görevlisi tanımlanarak incelendikten sonra, sendikalı olabilecekler ve olamayacaklar tespit edilecektir. Toplu pazarlık ve toplu sözleşme kavramları ülkemiz kamu görevlileri sendikacılığı göz önünde tutularak incelenecektir. Ülkemizdeki kamu görevlileri sendikacılığı merkezinde ve zaman zaman da diğer ülkelerdeki gelişmelere değinilerek tarihsel süreç ele alınacaktır.

1.1- KAMU GÖREVLİSİ

Devletin yürüttüğü kamu hizmetlerini yerine getiren ve yönetimin insan unsurunu oluşturanlar kamu çalışanı, çalışan, kamu personeli, kamu görevlisi, diğer kamu görevlisi, kamu hizmeti görevlisi, kamu hizmetlisi, devlet görevlisi, devlet personeli, devlet memuru, memur, kamu ajanı, sözleşmeli personel, geçici personel, işçi olarak adlandırılmaktadır.⁸ Bu terimlerden her biri diğerinden az veya çok farklılıklar gösterebilmektedir. Çalışma boyunca kullanılacak olan “kamu görevlisi” kavramının tanımlanması çalışmanın kapsamı açısından önem arz etmektedir. Kamu görevlisi denilince kimlerin kast edildiği hususu sendikaların üye hinterlandını da belirleyeceğinden önemi bir kat daha artmaktadır. Bu bağlamda “kamu görevlisi kimdir” sorusuna verilecek cevap kamu görevlileri sendikalarının faaliyet alanını da belirleyecektir.

⁸ Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s.62-75.

1.1.1- Literatürde Kamu Görevlisi Tanımı

Kamu hizmeti ile yakından ilgili olan kamu görevlisi kavramının gerek literatürde gerekse mevzuatta tek ve net bir tanımı bulunmamaktadır. Kamu görevlisi, geniş ve dar olmak üzere iki şekilde tanımlanabilir. Hukuki statüleri birbirinden farklı da olsa “kamu kesiminde çalışan bütün görevliler”⁹ geniş anlamda kamu görevlisi olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir tanıma göre ise, “Türk kamu yönetiminin insan ögesi olan ve Türkiye’nin yönetim yapısı içinde bulunan kamu kuruluşlarında görev yapan (çalışan) herkese”¹⁰ en geniş anlamıyla kamu görevlisi denilmektedir. Berkman,¹¹ kamu kurumlarında ücretli, ücretsiz, sürekli, geçici, zorunlu, isteğe bağlı, idare ve iş hukukuna tabi olmaları bakımından değişik gruplarda çalışanların olduğunu vurguladıktan sonra, Cumhurbaşkanı, bakan, belediye başkanı, işçi, geçici işçi, devlet memuru ve sözleşmeli personelin geniş anlamda kamu görevlisi tanımına girdiğini ifade etmektedir.

Kamu görevlisini kamu kesimindeki bir kuruma ya da kuruluşa bağlı olarak çalışanlar olarak tanımlayan Öztekin’in¹² yaptığı tanımın en temel unsuru kamu görevlisinin çalıştığı örgütün kamu kuruluşu olmasıdır. Seçilmiş olsun, atanmış olsun, geçici olsun daimi olsun, statü hukukuna veya sözleşme hukukuna göre çalışan her kim bir kamu kurum veya kuruluşuna bağlı olarak çalışıyorsa bu kişi geniş anlamda kamu görevlisi kabul edilmektedir.

Dar anlamda kamu görevlisi ise kamu tüzel kişisi tarafından mesleki bir sıfat ile kamu hukuku rejimine tabi olarak istihdam edilen görevliler şeklinde tanımlanmaktadır.¹³ Diğer bir tanıma göre ise, devletin siyasal yapısını oluşturan görevlilerin dışındaki sivil yönetimde çalışanlardır.¹⁴ Diğer bir ifadeyle “Anayasanın 128 nci maddesinde de belirtildiği gibi, kamu kurum ve kuruluşlarının genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve

⁹ Tayfun Akgüner, *Kamu Personel Yönetimi*, Der Yayınları, İstanbul, 1992, s.17-18; Doğan Canman vd. *Kamu Görevlileri Elkitabı*, TODAİE Yayın No:308, Ankara, 2002, s.87;Remzi Fındıklı, *İdare Hukuku*, gözden geçirilmiş 2. baskı, Anadolu Yayıncılık, Ankara, 2005, s.108-109.

¹⁰ Ali Öztekin, *Yönetim Bilimi*, Siyasal Kitabevi, güncelleştirilmiş, 3.baskı, Ankara, 2005, s.354.

¹¹ Ümit Berkman, *Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, TODAİE yayınları, Ankara, 1983, s.73.

¹² Ali Öztekin, *Türk Kamu Yönetiminde Personel Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1998, s.6.

¹³ Kemal Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2002, s.502-503.

¹⁴ Doğan Canman vd., *a.g.e.*, s.87;Remzi Fındıklı, *a.g.e.*, s.108-109.

sürekli görevleri yürüten kişileri”¹⁵ içine almaktadır. Dar anlamda kamu görevlisi tanımını anayasal ifadeyle memurlar ve diğer kamu görevlilerinin oluşturduğu söylenebilir.

Diğer kamu görevlileri dediğimizde askeri, adli ve akademik meslek personelinin¹⁶ anlaşılması gerekmektedir. Diğer kamu görevlilerinin temel özelliği, memurlar gibi idare ile olan ilişkilerinde kamu hukukunun bulunması ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde asli unsur olarak hizmet görmeleridir.¹⁷ Bakanların ve devletin siyasal yapısında yer alan diğer seçilmişlerin görevlerini yürütürken kamu görevlisi oldukları konusunda mahkeme kararları bulunmasına rağmen bunları dar anlamda kamu görevlisi saymak mümkün değildir. Diğer taraftan özel hukuk hükümlerine göre çalışanlar da dar anlamda kamu görevlisi olarak kabul edilmemektedir.

1.1.2- 4688’e Göre Kamu Görevlisi

4688 sayılı Kanundaki kamu görevlisi tanımına bakmadan önce Anayasanın yaklaşımına değinmek yararlı olacaktır. Anayasa kamu görevlilerini ifade etmek için, “devlet memurları”, “kamu görev ve hizmetinde bulunanlar”, “resmi görevliler”, “işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri”, “kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri”, “işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri”, “kamu hizmeti görevlileri”, “memurlar ve diğer kamu görevlileri” gibi ifadeleri kullanmıştır.¹⁸ Anayasa kamu görevlileri için tanımlama yapmamakla birlikte kamu görevlilerini ifade etmek için kullandığı “memur” ve “diğer kamu görevlileri” temel anayasal kavramların başında gelmektedir. Kamu personel rejimi de bu kavramlar üzerinde inşa edilmiştir.

Anayasanın 128. maddesinde, “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları

¹⁵ Tayfun Akgüner, *a.g.e.*, s.17-18.

¹⁶ Birgül Ayman Güler, *a.g.e.*, s.78.

¹⁷ Sait Güran, “Anayasa’nın 128 ve 129 uncu Maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri ile Bakanların Durumu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.17, S.3, Eylül 1984, s.28-35

¹⁸ Kamu personel rejimi konusunda daha detaylı bilgi için: Onur Ender Aslan, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007.

kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler,¹⁹ memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle” gördürüleceği düzenlenmiştir. Anayasa, bu düzenleme ile memur ve diğer kamu görevlilerinin hangi kurum veya kuruluşlarda çalışacağı ve hangi işleri yapacağı konusuna vurgu yaparak zımnen bir tanım vermiştir.

Anayasanın getirdiği çerçeveye kapsamında 657 sayılı DMK ve diğer personel kanunlarında da kamu görevlisi tanımı yapılmamıştır.²⁰ Çalışmanın kapsamı açısından 4688 sayılı kanundaki tanıma bakmak gerekmektedir. Kamu görevlisi tanımı konusunda genel bakış açılarını yansıttıktan sonra konuya kamu görevlileri sendikacılığı açısından bakmak yararlı olacaktır. Kamuda hangi statüde ne şekilde olursa olsun çalışan herkes, kamu görevlileri sendikacılığı açısından kamu görevlisi sayılacak mıdır?²¹ Bu şekilde çalışanların 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu (KGSK)’na göre kamu görevlisi sayılması mümkün müdür? sorularına yanıt aramak zorunluluğu bulunmaktadır.

Kamu görevlileri sendikacılığını düzenleyen Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ilk yayımlandığında kamu görevlisi *“Kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadro veya pozisyonunda daimî suretle çalışan, adaylık veya deneme süresini tamamlamış”* personel olarak tanımlanmıştır. Bu tanım birçok kamu görevlisinin sendikalara üye olma hakkını kısıtlamıştır. Bu kısıtlamayı aşmak için 4/4/2007 tarih ve 5620 sayılı Kanunla kamu görevlisi tanımında değişiklik yapılmıştır. Yapılan değişiklikle²² tanımda yer alan *“pozisyonlarında daimi suretle”* ibaresi *“sözleşmeli personel pozisyonunda”* halini almıştır. Son haliyle kanunun 3.

¹⁹ Ayrıntılı bilgi için: A. Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Cilt 1, Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998, s.578-580; *Anayasa Mahkemesi kararları*, 22.12.1988, E:988/5, K:988/55; 9.2.1993, E:992/44, K:993/7.

²⁰ Mevzuatta kamu görevlisi ile ilgili en geniş tanım 5237 sayılı Türk Ceza Kanununda yapılmıştır. Söz konusu Kanunun 6. maddesinde kamu görevlisi, *“faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, sürekli veya geçici olarak katılan kişi”* olarak tanımlanmıştır. Bu madde ile her ne surette olursa olsun kamu hizmetinde bulunan herkes kamu görevlisi olarak kabul edilmektedir. (RG: 12.10.2004, 25611).

²¹ Mahkeme kararlarında da kamu görevlisi tanımında net kriterler bulunmamaktadır. Mahkemeler konunun niteliğine göre kamu görevlisi tanımını dar veya geniş kullanabilmektedir. Örneğin, Yargıtay, bir kimsenin kamu görevlisi kabul edilebilmesi için, a) Görevlinin bir kamu hizmeti yürütmesi, b) Yürüttüğü bu görev karşısında devlet bütçesinden aylık, ücret, ödenek v.b. her ne ad altında olursa olsun görevliye bir maddi meblağın tahsis edilmiş olması gerektiğini vurgulamıştır. *Yargıtay Kararı*, 14.9.1983, E.1980/4-1714, K:1983/803.

²² 4.4.2007 tarih ve 5620 sayılı Kanunla, tanımdaki *“pozisyonunda daimi suretle”* ibaresi *“sözleşmeli personel pozisyonunda”* şeklinde değiştirilmiştir. Değişiklikle daha önce sözleşmeli personel pozisyonunda çalışan ancak daimi surette olmayan 657 sayılı Kanunun 4/B maddesi kapsamında istihdam edilenlerle diğer kanunlardaki hükümlere göre bir yıldan az süreli istihdam edilen sözleşmeli personelin kamu görevlileri sendikalarına üye olma imkanı sağlanmıştır.

maddesi, “*Kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadro veya sözleşmeli personel pozisyonunda çalışan, adaylık veya deneme süresini tamamlamış*” olanların “*kamu görevlisi*” sayılacağını hüküm altına almıştır. Böylece özellikle sözleşmeli personel pozisyonlarında yılla sınırlı olarak sözleşme imzalayarak çalışanlar sendika hakkına kavuşmuş oldu.

Kamu görevlisi kavramının yukarıda yer aldığı gibi dar veya geniş birçok tanımı bulunmaktadır. Çalışmanın kamu görevlileri sendikalarını kapsaması nedeniyle, 4688 sayılı Kanunun yaptığı tanım benimsenerek çalışma boyunca kullanılacaktır. Dolayısıyla KGSK’nin getirdiği kamu görevlisi tanımını daha detaylı inceleyerek kapsamını belirlemek gerekmektedir. İlk önce KGSK’nin getirdiği kamu görevlisi tanımı incelenecek, daha sonra kanun kapsamına giren veya girmeyen kamu görevlileri tespit edilmeye çalışılacaktır.

KGSK’nin getirdiği kamu görevlisi tanımında dört unsur bulunmaktadır. Bunlar: bir kamu kurum veya kuruluşunda çalışma, işçi statüsü dışında olma, bir kadro veya pozisyona bağlı çalışma, adaylık veya deneme süresini tamamlamış olmasıdır.

1.1.2.1- Bir Kamu Kurum veya Kuruluşunda Çalışma

Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlardan hangilerinin KGSK’nin getirdiği kamu görevlisi tanımı kapsamına girdiğini anlayabilmek için öncelikle söz konusu personelin çalıştığı kuruluşun kamu kurum veya kuruluşu olup olmadığının tespit edilmesi gerekmektedir. Ülkemizde kamu kurum ve kuruluşu terimi çok kullanılmakla birlikte tanımı açık olarak yapılmamıştır. Son yıllarda mevcut kurumsal yapılarda farklı niteliklere sahip birçok organizasyon oluşturulması ile bu kuruluşların kamu kurum ve kuruluşu sayılıp sayılmayacağı konularında da tartışmalar ortaya çıkmıştır. Bunun yanında, mevzuat düzenlemelerinde her düzenleme kendi uygulanması bakımından terimleri tanımladığından kurum veya kuruluş tanımları da farklılıklar göstermektedir. En genel anlamıyla kamu kurum ve kuruluşu, “özel sektör ya da sivil toplum örgütü (sendika, dernek, vakıf, meslek kuruluşu) olmayan, devlet kamu tüzel kişiliğine (bakanlık, il, ilçe, belediye vb.)

doğrudan ya da dolaylı olarak bağlı olan, sermayesinin en az yarısından çoğu herhangi bir kamu kuruluşuna ait olan örgütler²³ olarak tanımlanmıştır.

Kamu kurum ve kuruluşları bu şekilde tanımlanmış olmakla birlikte çalışma kamu görevlileri sendikacılığı ile ilgili olduğundan, 4688 sayılı Kanunun getirdiği kamu kurumu tanımı kullanılacaktır. Kanun, kurumu “*Kuruluş kanunları veya kuruluşlarına ilişkin mevzuatlarında görev, yetki ve sorumlulukları belirlenen, hizmetin niteliği ve yürütülmesi bakımından idarî bir bütünlüğe sahip işyerlerinden oluşan*” kuruluşlar olarak tanımlamış, kamu kurumlarının hizmet kollarına dağılımını yönetmeliğe bırakmıştır. Bu yetkiye dayanılarak çıkarılan Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Kapsamına Giren Kurum ve Kuruluşların Girdikleri Hizmet Kollarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik²⁴ ekinde yer alan listede²⁵ kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet kollarına dağılımı yapılmıştır. Böylece bu kurumlarda çalışan kamu görevlilerinin hangi hizmet kolunda örgütlenen sendikaya üye olabileceği tespit edilmiştir. Kanunun getirdiği yasaklar nedeniyle bazı kamu kurum ve kuruluşları listede yer almamıştır. Örneğin, emniyet hizmetleri sınıfında çalışanlar ile Emniyet Genel Müdürlüğündeki diğer hizmet sınıflarında görev yapan kamu görevlilerinin sendikalara üyeliği yasaklandığından, adı geçen genel müdürlüğün kamu kurum ve kuruluşu olduğuna ilişkin en küçük bir kuşku bulunmamasına rağmen yönetmelik eki listelerde yer almamıştır.²⁶ Yönetmelik ekinde yer almayan bir kamu kurum ve kuruluşunda çalışan kamu görevlisi, çalışmış olduğu kamu kurum ve kuruluşunun faaliyet gösterdiği hizmet kolu belirlenerek yönetmelik ekine eklenmeden sendikaya üye olamamaktadır.

²³ Ali Öztekin, *Yönetim...*, a.g.e., s.354.

²⁴ RG: 7.9.2001, 24516.

²⁵ Yönetmelik ekinde yer alan listede hizmet kolları itibariyle; Büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetlerinde (46); Eğitim, öğretim ve bilim hizmetlerinde (8) (bu hizmet kolunda üniversiteler (hastaneleri hariç) ve yüksek teknoloji enstitüleri tek kurum olarak sayılmıştır); Sağlık ve sosyal hizmetlerde (9) (üniversite hastaneleri tek kurum olarak sayılmıştır); Yerel yönetim hizmetlerinde (4) (belediyeler, il özel idareleri tek kurum olarak sayılmıştır); Basın, yayın ve iletişim hizmetlerinde (6); Kültür ve sanat hizmetlerinde (8); Bayındırlık, inşaat ve köy hizmetlerinde (9); Ulaştırma hizmetlerinde (4); Tarım ve ormancılık hizmetlerinde (9); Enerji, sanayi ve madencilik hizmetlerinde (34) ve Diyanet ve vakıf hizmetlerinde (2) kamu kurum ve kuruluşu bulunmaktadır.

²⁶ Büro, Bankacılık Sigortacılık Hizmetleri hizmet kolunun 41 numaralı sırasında yer alan T.C. Merkez Bankası, mahkeme kararına istinaden Yönetmelik eki listeden çıkarılmıştır. RG: 19.03.2002, 24700.

1.1.2.2- İşçi Statüsü Dışında Olma

Sözleşme rejimi, iş hukuku sisteminde, iki taraflı müzakerelerle ve pazarlıklarla kararlaştırılan anlaşmalara göre çalıştırılan ve hizmet şartları yine iki tarafın isteğiyle değiştirilebilen bir rejimdir.²⁷ Bu rejimin temel istihdam şekli işçidir. İşçi istihdamında iş hukuku egemendir. İş hukukunun özelliği ise karşılıklı müzakere ve sözleşmelere dayanmasıdır. Kanun, işçi statüsü dışında olan, belli bir kadro ve pozisyonda çalışanları kamu görevlisi olarak tanımladığından, bu tanıma giren kamu görevlileri sendikalarına üye olabilmektedir. Ancak, kimlerin işçi kimlerin kamu görevlisi olduğunu belirlemek kolay değildir. Türk kamu yönetiminde işçi-memur ayrımı sorunu on yıllardır çözülememiş, buna ek olarak, işçi-memur ayrımından çok daha zor ve sınırlarını belirlemenin mümkün olmadığı işçi-sözleşmeli personel-kamu görevlisi ayrımı sorun olmaya başlamıştır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların yaptıkları işlere bakarak statülerini tespit etmek çok zordur. Hangi kamu hizmetlerinin kamu görevlileri hangilerinin işçiler tarafından yürütülmesi gerektiği açık değildir. Aynı iş, aynı kurumda ve aynı bölümde hem memur, hem işçi, hem sözleşmeli personel hem geçici personel, hem de taşeron personeli tarafından yapılabilmektedir. Örneğin bir kurumun temizlik işleri memur statüsündeki hizmetliler, işçiler, geçici personel, ihale yoluyla temin edilen taşeron işçiler tarafından yapılabilmektedir. Durum böyle olunca kamu hizmetlerinden yola çıkarak kamu kurumlarındaki personelin statüsünü belirleme imkanı ortadan kalkmıştır. Çalışanların statüsünün belirlenmesi gerektiğinde her bir çalışanı teker teker değerlendirmek gerekmektedir. Genel olarak hangi işlerin kamu görevlileri, hangilerinin işçiler tarafından yapıldığını ilk bakışta tespit etmek bazı unvanlar haricinde mümkün değildir. Daha önceleri de aynı sorunları çözmek için kanunlar çıkarılmış, komisyonlar oluşturulmuş²⁸, raporlar yazılmıştır. Ancak bugüne

²⁷ Hasan Şükrü Adal, *Kamu Personel İdaresi*, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul, 1968, s.177.

²⁸ Bu komisyonlardan en önemlisi, 15.5.1975 tarih ve 1897 sayılı Kanunla 657 sayılı Kanuna eklenen ek 16. madde gereğince oluşturulan komisyondur. İlk aşamada Çalışma ve Maliye Bakanlıkları ile Devlet Planlama Teşkilatı temsilcilerinden bir komisyon kurulmuştur. Bu komisyon tarafından “hangi kurumların Devlete verilmiş asli ve sürekli bir kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları” tespit edilerek Bakanlar Kurulunun 26.6.1975 tarih ve 7/10986 sayılı kararı ile Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (28.11.1975). Asli ve sürekli kamu hizmetlerini genel idare esaslarına göre yürüten kurumlar I sayılı listede, diğerleri II sayılı listede gösterilmiştir. Çalışmanın ikinci aşamasında her bir kurumda, hangi görevlerde çalışanların memur veya işçi olduğuna Çalışma ve Maliye Bakanlıkları ile Devlet Personel Dairesinin sürekli olarak görev yapmak

kadar köklü çözüm getirilemediği gibi her geçen gün sorun daha da içinden çıkılmaz bir hal almıştır. Ancak bu çalışmada 4688 sayılı kanunun getirdiği tanım kullanılarak iş hukukuna göre işçi statüsünde çalışmayanlar kamu görevlisi olarak değerlendirilecektir. Çalışmanın devamında da kamu görevlisi denildiğinde iş hukukuna göre işçi statüsünde çalışanların kapsamda olmadığını anlamak gerekmektedir.

1.1.2.3- Bir Kadro veya Pozisyona Bağlı Çalışma

“İşin ve işyerinin sınıflandırılması”²⁹ olan kadro, kamu personel rejiminde önemli bir yer işgal etmekle birlikte, ne 657 sayılı Kanunun sınıflandırma³⁰ başlığı altında ne de kadro usul ve esaslarının belirlendiği 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede tanımı yapılmıştır.

Kamu Yönetimi Sözlüğünde kadro,³¹ “Kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli bir biçimde yürütülmesini sağlamak üzere oluşturulan ve bu hizmetleri yerine getirecek kişileri sayı, nitelik, derece, ödev, yetki ve sorumlulukları itibariyle gösteren” çizelgedir. Tanımdan da anlaşıldığı üzere kadro, hem kurum veya kuruluşun istihdam ettiği kamu görevlisi sayısını hem de istihdam edilen kamu görevlilerinin niteliklerini gösteren bir kavramdır. Örneğin müsteşarlık, genel müdürlük, daire başkanlığı, müfettişlik, uzmanlık, hemşirelik, hakimlik, profesörlük, okutmanlık, birer görev yeri olduğu gibi aynı zamanda birer kadro olarak bu makamlarda çalışanların niteliklerini de gösterir.

üzere atayacakları uzman temsilcilerden oluşan bir komisyon tarafından kesin olarak karara bağlanması öngörülmüştür. İşçi-memur ayrımı komisyonu olarak bilenen komisyonun raporu 28.11.1976 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Raporda kamu kurumlarındaki işçi ve memur unvanları kurumsal bazda belirlenmiştir.

²⁹ Remzi Fındıklı, *a.g.e.*, s.113-114.

³⁰ Personel yönetiminde iki çeşit sınıflandırma sistemi vardır. Bunlardan birincisi kadro (işe yönelik) sınıflandırması, ikincisi ise rütbe (kişiye yönelik) sınıflandırmasıdır. Kadro sınıflandırmasında, iş esas alınarak sınıflandırılması yapılan işin azlığı-çokluğu, zorluğu-kolaylığı, iş riskinin olup-olmaması, nitelik gerektirip-gerektirmemesi vb. özellikler esas alınarak işin özelliklerine göre kadrolar belirlenir. Rütbe sınıflandırmasında ise insan unsuru esas alınarak personelin niteliklerine göre bir sınıflandırma yapılır. Kamil U. Bilgin, *Kamu Personel Yönetimi*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1997, s.9-12.

³¹ Ömer Bozkurt-Turgay Ergun-Seriye Sezen (ed.), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayını no:283, s.125.

Kadro, aynı zamanda hizmetin örgütlenmesi demektir.³² Eğer kadro ihdas edilmişse o alanda kamu hizmeti yapılması, kadro kaldırılmışsa kamu hizmetinden vazgeçilmesi anlamına gelir. Diğer taraftan kadro, memur ve diğer kamu görevlisi istihdamının bir göstergesidir.³³ Mevzuata göre kadrosuz memur çalıştırılmaz. Bir yerde memur varsa mutlaka kadrosu da vardır. Kadronun olduğu yerde de kamu hizmeti vardır.

Mahkemelerin de zaman zaman kadroyu tanımlama girişimleri olmuştur. Örneğin, Anayasa Mahkemesine göre³⁴ kadro, “Kuruluşun genel hizmet plânı içinde belli bir görev yerini temsil” eder. Mahkeme, kadrolara ilişkin hususların mevzuatta yer alması gerektiğini, “görev yerinden” kastın ise o görevin, belli bir yetki, sorumluluk, hak ve yükümlülükleri ifade ettiğini vurgulamıştır.

Genel olarak Kadroların³⁵ ihdası, iptali, değişikliğine ilişkin usul ve esaslar 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname³⁶ ile belirlenmiştir. Zikredilen KHK’ye göre kadro ihdas ve iptali kanunla, dolu kadrolarda derece değişikliği ile boş kadroların sınıf, unvan ve derece değişikliği Bakanlar Kurulu kararı ile yapılmaktadır. Ancak birçok kamu kurum ve kuruluşu bu KHK kapsamında bulunmadığından değişik usullere³⁷ göre kadro ihdas, iptal ve değişiklikleri yapılabilmektedir.

³² Kadro ve pozisyon kavramları kamu hizmetlerine bakış açısını da yansıtmaktadır. Kadro memuriyet güvencesinin simgesi iken, pozisyon sözleşme rejiminin simgesidir. Kadro “kamu hizmeti” ile çok yakından ilgilidir. Pozisyon ise “hizmet”le ilgili olup, hizmetin kamu hizmeti olmasını gerektirmemektedir. Kamu hizmeti düşüncesinin yoğun olduğu dönemlerde kadrolu istihdamın ağırlıkta olduğu personel rejimi varken, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi eğiliminin yoğunlaştığı günümüzde kadro, statükonun ve güvencenin simgesi olarak görüldüğünden hoş karşılanmamaktadır. Bu nedenle 80’li yıllardan günümüze “sözleşmeli pozisyonda istihdam edilen” kamu görevlilerinin sayısı her geçen gün artmaktadır.

³³ Birgül Ayman Güler, a.g.e., s.78.

³⁴ *Anayasa Mahkemesi kararı*, 4.2.1966, K:1966/3, E:1965/32.

³⁵ Kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadrolar değişik düzeydeki mevzuat düzenlemeleriyle ihdas-iptal edilir. Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idareler ve (IV) sayılı cetvelde yer alan sosyal güvenlik kurumları ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan, fonlar ve kefalet sandıklarının kadroları kanunla ihdas edilir. Toplam sayıyı aşmamak kaydıyla Bakanlar kurulunca boş kadrolarda unvan, sınıf, derece ve bulunduğu teşkilatlarda değişiklik; dolu kadrolarda ise derece değişikliği yapılabilmektedir. Genel düzenleme dışında kalan kurum ve kuruluşların kadroları konusunda mevzuatta, kurul veya kurumlara yetki verme veya tamamen kurum veya kuruluşlara veya Bakanlar Kuruluna yetki verme şeklinde düzenlemeler yer almaktadır.

³⁶ RG:14.12.1983,18251 (Mükerrer).

³⁷ Bu usuller düzenleyici ve denetleyici kurumlar arasında da farklılıklar göstermektedir. Örneğin, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunda kadroların ihdas, iptal ve değişiklikleri Bakanlar Kurulu Kararı ile, derece değişiklikleri Kurul tarafından yapılmaktadır.

Mevzuatta bulunmayan kadro tanımı Devlet Personel Başkanlığı tarafından 1998 yılında hazırlanan Memurlar Kanunu Tasarısı Taslağında görülmektedir. Taslağa göre kadro, *“Kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak üzere belirli ödev, hak, yetki, yükümlülük ve sorumluluklarla donatılmış görev mevkiini”* ifade etmektedir. 14.10.2005 tarihinde kamuoyunun bilgisine sunulan Kamu Personeli Kanunu Tasarısı Taslağında ise kadro, *“Kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak üzere memurun atandığı belirli yetki, hak, ödev ve sorumlulukla donatılmış görev”* mevkidir.

Kadro kavramına benzer, bazen de birbirlerinin yerine kullanılan “pozisyon” kavramının tanımı da mevzuatta yapılmamıştır. 14.10.2005 tarihli Kamu Personeli Kanunu Tasarısı Taslağında pozisyon, *“Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla sözleşmeli olarak istihdam edilen personelin yetki, hak, ödev ve sorumlulukları belirlenmiş görev mevkiini”* anlatmaktadır. Pozisyon, genel olarak sözleşmeli personel istihdamında kadro yerine kullanılmaktadır. 4688 sayılı Kanunun getirdiği tanıma göre bir çalışanın kamu görevlisi sayılabilmesi için bir kadro veya pozisyonda istihdamı gerekmektedir. Bir kadro veya pozisyon bağı ile kamu hizmetine bağlanmamış olan kişinin 4688’e göre kamu görevlisi sayılmadığından kamu görevlileri sendikalarına üye olma hakkı bulunmamaktadır.

1.1.2.4- Adaylık veya Deneme Süresini Tamamlamış Olma

Adaylık, memur kadrosuna ilk kez atanmış personelin “asıl memuriyete” atanabilmesi için belirlenen süre içinde eğitilmesi ve eğitimin sonunda yapılacak sınavlarda başarı göstererek, atandığı görevi layıkıyla yürüteceğini ispatlaması sürecidir. Bu süreç bir nevi deneme sürecidir. 657 sayılı DMK’ya göre adaylık bir yıldan az iki yıldan fazla olamaz. Bu süre içinde aday devlet memuru, yetiştirilerek asıl memuriyete hazırlanır. DMK’da “istisnai memuriyetler” olarak belirtilen (müşavirlik, özel kalem müdürlüğü, valilik gibi) kadrolara atananlar adaylığa tabi olmadıklarından doğrudan asıl memurluğa atanmış sayılırlar.

Sözleşmeli personel istihdamında adaylık “deneme süresi” bağlamında değerlendirilmektedir. Sözleşmeli personel uygulamasında önemli bir yere sahip olan 399 sayılı KHK’nin getirdiği sistemde, sözleşmeli personel pozisyonunda istihdam

edilen personel ile altı aylık bir deneme sözleşmesi yapılır. Süre sonunda başarılı olduğu tespit edilen sözleşmeli personel ile yeni bir sözleşme imzalanır, başarısız olanların işine son verilir.³⁸ Ancak, 657 sayılı Kanunun 4/B maddesine göre istihdam edilenler gibi bazı sözleşmeli personel deneme süresine tabi değildir.³⁹

Kamu kurumlarında istihdam edilen bir kişinin kamu görevlisi olarak kabul edilmesi ve sendikalara üye olabilmesi için yukarıda belirtilen tanımda yer alan unsurları taşıyan statüde istihdam edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, kamu kurum ve kuruluşlarında, belli bir kadro veya pozisyonda çalışan, adaylık ve deneme süresini tamamlamış işçi statüsü dışındakiler kamu görevlisi tanımına girmektedir.⁴⁰ Tanım kapsamına girmekle birlikte bazı kamu görevlilerinin sendikal hakları kullanmalarına yasaklar getirilmiş olması bunların kamu görevlisi olma niteliğini kaybettirmez. Dolayısıyla kamu görevlisi dediğimizde kapsama devlet memuru, akademik personel, adli personel, askeri personel, sözleşmeli personel, geçici personel girmektedir.

1.1.3- 4688 Sayılı Kanun Kapsamındaki Kamu Görevlileri

Kamu görevlisi dendiğinde kimlerin kastedildiğinin bilinmesi kamu görevlileri sendikacılığının çalışma alanını belirlemesi bakımında önemlidir. 4688 sayılı Kanun kapsamına giren kamu görevlilerinin daha net tespit edilebilmesi için, kamu görevlileri gruplandırılarak kısaca incelenecektir.

³⁸ 22.1.1990 tarih ve 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, RG:29.1.1990, 20417 (Mükerrer).

³⁹ Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar Hakkında 06.06.1978 tarih ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG: 28.6.1978, 16330.

⁴⁰ Kamu görevlileri sendikalarına üyelikte adaylık ve deneme süresini tamamlamış olma şartı nedeniyle KGSK, hem anti demokratiktir hem de kendi içinde çelişmektedir. Şöyle ki, adaylık ve deneme sürecine tabi olmayan personel, memur veya sözleşmeli personel olarak çalışmaya başladıkları gün sendikalara üye olabilirken, adaylık ve deneme sürelerine tabi olan personel sendikalara üye olamamaktadır. KGSK, adaylık veya deneme süresini tamamlamamış memur ve sözleşmeli personeli “kamu görevlisi” olarak kabul etmediğinden, çalışanların sendikalara üye olma hakkını elinden almış olmaktadır. KGSK, anayasa ve uluslararası sözleşmelere aykırı “görünmez yasaklamalar” getirmiştir. Aynı tarihte işe başlayan iki kişiden biri istisnai memuriyette diğeri de diğeri memuriyette işe başlasa, istisnai memuriyette adaylık hükümleri uygulanmadığı için personel sendikalı olabilirken, adaylık hükümlerine tabi olan personel anayasanın eşitlik ilkesine aykırı olarak sendika üyesi olamamaktadır. Aynı şekilde deneme süresine tabi olan sözleşmeli personel sendika üyesi olamazken, daha geçici statüde bulunan ve deneme süresine tabi olmayan 657 sayılı Kanunun 4/B maddesine göre sözleşmeli çalışanlar sendika üyesi olabilmektedir.

1.1.3.1- Memur

Arapça “emr” kökünden türetilen memur,⁴¹ Türkçe sözlüklerde,⁴² emir almış, vazifelendirilmiş, tayin edilmiş, vazifeli; bir amirin emri altında çalışan; bir işle görevlendirilmiş olan, devlet hizmetinde çalışan, yükümlü, kendine bir iş yüklenen olarak tanımlanmıştır. Fransa’da Fonctionnaire, İngiltere’de Civil Servant,⁴³ Almanya’da Beamte,⁴⁴ Türkiye’de memur, devlet memuru olarak isimlendirilen personel kimilerine göre “kamu otoritelerinin temsilcisi ve bekçisi”,⁴⁵ kimilerine göre “kendisine bir kamu hizmeti tevdi edilen ve idarenin daimi, sabit ve normal kamu hizmetleri kadrosuna girmiş ve bu kadronun dereceleri içinde kaynaşmış”⁴⁶ kimsedir. Kimilerine göre ise “kamu gücü kullanarak kamu hizmeti”⁴⁷ gören bağımlı çalışanlardır.

Diğer ülkelerde de memurlar, ülkemizdekine benzer şekilde tanımlanmıştır. Örneğin, Çin Halk Cumhuriyeti Devlet Memurları Kanununun ikinci maddesinde memur, “kanunda belirtilen kamu görevlerini yapan, kamu idaresinde kadrosu bulunan, devlet bütçesinden maaş ve ödenek alan”⁴⁸ kişiler olarak tanımlanmıştır. Amerika Birleşik Devletleri personel mevzuatında memur “Amerika Birleşik

⁴¹ Ömer Bozkurt-Turgay Ergun-Seriye Sezen (ed.), a.g.e., s.164-166.

⁴² TDK, *Türkçe Sözlük*, 2. Cilt, TTK Basımevi, Ankara, 1988, s.1005; D. Mehmet Doğan, *Büyük Türkçe Sözlük* (Türkçe/Osmanlıca/Yabancı Dillerden Türkçeye Geçen ve En Çok Kullanılan Kelimeler), Rehber Yayınları, 7. Baskı, Ankara, 1990, s.760; MEB, *Örnekleriyle Türkçe Sözlük*, 3. Cilt, MEB Yayınları, Ankara, 1996, s.1938.

⁴³ İngiltere’de, kıta Avrupa’sında olduğu gibi memur kavramı ve memur rejimi ile memur statüsünü düzenleyen yasalar yoktur. Bu nedenle memur tanımına rastlamak da mümkün değildir. Aralık 2003 tarihli Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı Taslağında, kamu görevlileri, politik ya da adli organlar dışında çalışan, kamu gücünü kullanan, maaşları parlamento tarafından onaylanan kamu ödeneklerinden alan, Kraliyete bağlı ve kadroya sahip görevliler olarak tanımlanmıştır. Bu tanımın özellikleri göz önünde bulundurulduğunda, kamu görevlilerini memur olarak adlandırmak mümkündür. İngiltere’de Bakanlar, orduda, millileştirilmiş sanayi kuruluşlarında, yerel yönetimlerde, Ulusal Sağlık İdaresi (NHS) ve özerk örgütlerde çalışanlar (kamu personeli olmakla birlikte) memur değildir. Ordu personeli ve adli personel için ayrı bir personel rejimi öngörülmüştür. Koray Karasu, “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Kitapevi, 2. Baskı, Ankara, 2009, s.246-247.

⁴⁴ Ayrıntılı bilgi için: Federal Ministry of the interior, *The Public Service in Germany*, Federal Ministry of the Interior Public Relations Section, Bonn-Germany, 1999.

⁴⁵ Nuri Tortop, *Personel Yönetimi*, Yargı Yayınları, Ankara, 1994, s.182

⁴⁶ Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Üçüncü Baskı, C.2, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s.1074-1075.

⁴⁷ Gencay Şaylan, *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri*, TESEV (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı) Yayınları no:18, İstanbul, 2000, s.23-24.

⁴⁸ *The Civil Service Law of The People’s Republic of China*, China Personnel Publishing House, 2006, s.7.

Devletleri idari, adli ve yasama erkinde üniformalılar dışında atama ile göreve gelenler”dir.⁴⁹ Fransa’da ise memur “sürekli bir işe, tam zamanlı olarak atanan ve hiyerarşik derece sistemine giren” görevlilerdir. Askerler, devlet işçileri, sözleşmeliler, geçici çalışanlar ve stajyerler bu kapsama girmemektedir.⁵⁰

Diğer taraftan bazı uluslararası sözleşmelerde de memurların sendika ve toplu pazarlık haklarına ilişkin düzenlemeler yer almıştır.⁵¹ Bu düzenlemeler memur kavramının kapsamını açıkça belirlememiştir. Konuya açıklık getiren ILO Uzmanlar Komisyonu, kavramın kapsamını dar tutarak “kamu gücünün organları” sıfatı ile hareket etmeyenlerin devlet memuru olarak algılanamayacağı ve sendika ve toplu pazarlık hakkından yoksun bırakılamayacağı⁵² görüşünü belirtmiştir.

Memurların “Hak, ödev ve sorumluluklarını ve bağlı oldukları yasakları belirleyen tüm kurallar, memurluk statüsünü oluşturur. Bu statüye giren bireyler, bir yandan özel olarak korunur ve kimi haklardan ve ayrıcalıklardan yararlanır, öte yandan özgürlükleri türlü yönlerden”⁵³ kısıtlamalara tabi tutulabilir. Devlet yönetimindeki ağırlığı nedeniyle memurlarla ilgili düzenlemeler ülkeler açısından her zaman önemini korumuştur.⁵⁴ Konunun önemine binaen ülkemizde de memurlarla ilgili temel düzenlemeler anayasalarda yer almıştır. Yürürlükteki Anayasanın 128. maddesinde, “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle” yürütüleceği düzenlenmiştir. Bir önceki anayasa olan 1961 Anayasasında da buna paralel bir düzenleme mevcut olmakla birlikte temel olarak iki farklılığı vardır. Birincisi, “kamu iktisadi teşebbüslerindeki” asli ve sürekli hizmetlerin kapsama alınması, ikincisi ise “diğer kamu görevlisi” ifadesinin

⁴⁹ <http://help.usajobs.gov/jobseeker/jobsearch>

⁵⁰ Onur Karahanoğulları, “Fransa’da Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Kitapevi, 2. Baskı, Ankara, 2009, s.125.

⁵¹ Bunların başında, Avrupa Sosyal Şartı, Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı ILO sözleşmesi, Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkına İlişkin 98 Sayılı ILO Sözleşmeleri gelmektedir.

⁵² Mesut Gülmez, “Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri”, *İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri Sempozyum ve Açık Oturum Bildiriler ve Tartışmalar*, (Yayına Hazırlayan: Mesut Gülmez), TODAİE Yayınları, Ankara, 1992, s.68-70.

⁵³ Cahit Tutum, *Personel Yönetimi*, TODAİE Yayınları, Doğan Basımevi, Ankara, 1979, s.232.

⁵⁴ Ayrıntılı bilgi için: Onur Ender Aslan, *Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri Tarihi ve Toplumsal Temelleri*, TODAİE, Ankara, 2006.

memurlara paralel şekilde yer almasıdır. Yürürlükteki anayasa, diğer kamu görevlilerini de asli ve sürekli görevleri yapmakla görevlendirmiştir.

Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile ilgili yasal düzenlemeler en çok tartışılan mevzuat arasında yer almıştır.⁵⁵ Kamu personel yönetiminde en çok gündemde olan ve önemli bir yere sahip olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi olmak üzere dört istihdam şekli yer almıştır. Kanuna göre, “*Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler*” memur sayılmıştır. Bunlara ek olarak “*kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar*” da memur sayılmıştır. Anayasanın memur tanımına dayanan Anayasa Mahkemesi birçok kararında⁵⁶ kamu kurum ve kuruluşlarında “asli ve sürekli” hizmetlerin mutlaka bulunduğu ve bu hizmetlerin “memurlar ve diğer kamu görevlileri” eliyle yerine getirilmesi gerektiğini vurgulamıştır.

Kamu kurum ve kuruluşlarındaki “asli ve sürekli” hizmetleri yürütmekle görevli olan memurlar, kamu personel rejiminin sert çekirdeğini oluşturmakta ve kamu görevlileri içindeki ağırlığını korumaktadır. Memurlar, merkezi yönetim kuruluşları, yerel yönetimler, üniversiteler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar gibi kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmektedir. Ocak 2010 verilerine göre hizmetliden müsteşara kadar değişik unvanlarda toplam 2.340.924 kadroda 1.776.412 memur istihdam edilmektedir.⁵⁷ Memurlar, 4688 sayılı Kanunla getirilen sendikal haklardan yararlanmaktadır. Ancak, 4688 sayılı Kanunun 15. maddesindeki yasaklar nedeniyle birçok memur haklarını kullanmaktan mahrum bırakılmıştır. Bunlara ek olarak, daha önce de değinildiği üzere, adaylık süresini tamamlamamış memurlar kamu görevlisi tanımına girmediğinden sendikal hakları kullanmaları mümkün değildir.

⁵⁵ Cumhuriyetin ilanından kısa bir süre sonra yürürlüğe giren ve kamu personel rejimi açısından önemli bir yere sahip olan 18.3.1926 tarih ve 788 sayılı Memurin Kanunu, askeri personel dışındaki bütün personeli kapsamına almış, kamuda çalışanları memur ve müstahdem olarak ikiye ayırmıştır. Kanun memuru, “kendine devlet hizmeti tevdi olunan ve özel sicilne kayıtlı olarak umumi veyahut hususi bütçelerden maaş alan” kişi olarak tanımlanmıştır.

⁵⁶ *Anayasa Mahkemesi kararları*, 22.12.1988, E: 1988/5, K: 1988/55; 01.02.1990, E:1988/64, K:1990/2; 04.04.1991, E:1990/12, K:1991/7.

⁵⁷ DPB, *Kamu Personeli*, Ocak 2010 (Ekim-Aralık Dönemi) Personel Kayıtları ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı.

1.1.3.2- Sözleşmeli Personel

Sözleşmeli personel istihdamı ülkemizde her geçen gün yaygınlaşmaktadır. Uzun yıllar yürürlükte bulunan 788 sayılı Memurin Kanununda, müstahdemlerin sözleşme ile istihdam edileceği, sözleşmede hüküm bulunmaması halinde çalışma şartlarının çalıştıkları idarece belirleneceği hüküm altına alınmıştır. 657 sayılı Kanunda ise “zorunlu” ve “istisnai” durumlarda sözleşmeli personel istihdamına olanak sağlanmıştır. Ancak, küresel gelişmelerin kamu personel yönetimine yansımalarının bir sonucu olarak kamu personel yönetiminde memur istihdamından sözleşmeli personel istihdamına doğru bir gidişin olduğunu görmek mümkündür. Önceleri “zorunlu ve istisnai” hallere münhasır olarak başvuru olan sözleşmeli personel uygulaması artık kamu personel rejiminin önemli parçalarından biri haline gelmiştir.

Aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi KİT’ler haricindeki kurumlarda her geçen gün sayıları hızla artan sözleşmeli personel, birçok yönden memurların sahip olduğu haklardan mahrum bulunmaktadır. Sözleşmeli personelin iş güvencesi eksik, kamu hizmetlerinden ayrılması kolay ve yükselme olanakları sınırlıdır.

Aşağıdaki tabloda genel bütçe, özel bütçe, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumu ve döner sermayelerde çalışan sözleşmeli personel sayısı incelendiğinde geçen 15 yıl içerisinde sözleşmeli personel sayısının 7,4 kat arttığı anlaşılmaktadır. Buna karşın aynı zaman diliminde kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi veya bankalarda olduğu gibi personelin statüsünün değiştirilmesi nedeniyle 399 sayılı KHK’ye tabi sözleşmeli personel sayısı 2/3 oranında azalmıştır. KİT’ler haricindeki sözleşmeli personel sayısındaki artışlarda en büyük pay Milli Eğitim Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığına aittir. Özellikle 2005 yılından sonra bu iki bakanlıktaki sözleşmeli personel sayıları önemli artışlar kaydetmiştir.

Tablo 1- Sözleşmeli Personel Sayıları							
Yıllar (Yıl Sonu İtibariyle)	Genel ve Özel Bütçeli Kurumlar, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ile Sosyal Güvenlik Kurumları			Kamu İktisadi Teşebbüsleri			Genel Dolu Toplamı
	Dolu	Boş	Toplam	Dolu	Boş	Toplam	
1994	16.798	4.500	21.298	243.967	57.988	301.955	260.765
1998	13.422	6.593	20.015	218.954	68.645	287.599	232.376
2002	17.230	3.802	21.032	177.950	66.667	244.617	195.180
2003	17.733	4.723	22.456	128.583	104.126	232.709	146.316
2004	15.397	3.899	19.296	109.600	60.818	170.418	124.997
2005 ⁵⁸	32.365	8.038	40.403	102.250	60.771	163.021	134.615
2006	45.604	12.183	57.787	86.949	59.798	146.747	132.553
2007 ⁵⁹	100.413	15.059	115.472	88.462	58.241	146.703	188.875
2008	129.343	19.402	148.745	83.238	54.145	137.383	212.581
2009	181.046	20.986	202.032	81.509	48.527	130.036	262.555

Kaynak: DPB, *Kamu personeli*, (1994-2009 yılları Dönemler İtibariyle, Nisan 2009); DPB, *Dolu Boş* (Özet Bilgiler, Memur, Sözleşmeli Personel, Sürekli İşçi, Geçici İşçi), Ocak 2010 (Ekim-Aralık Dönemi) Personel Kayıtları ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı. DPB, *Kamu Personeli*, Ocak 2010 (Ekim-Aralık Dönemi) Personel Kayıtları ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı.

Geçen süreçte toplam çalışan sözleşmeli personel sayısında KİT’lerdeki sözleşmeli personel sayısındaki azalmaya paralel olarak yarıya yakın düşüşler yaşanmış, ancak KİT’ler haricindeki sözleşmeli personel sayısındaki artışlar nedeniyle dönem başı ile dönem sonu arasında sayılarda değişiklik olmamıştır. Yukarıdaki rakamlara mahalli idarelerdeki 15.961 kişilik sözleşmeli personeli⁶⁰ de eklediğimizde 280 bine yakın sözleşmeli personel olduğu ortaya çıkmaktadır. Ülkemizde her geçen gün sayıları ve mevzuat dayanakları değişen sözleşmeli personel uygulamasını beş alt grup içinde incelemek mümkündür.

1.1.3.2.1- 4/B’li Sözleşmeli Personel

Kamuoyunda “4/B’li sözleşmeli personel” olarak da bilinen uygulama, 657 sayılı Kanunun 4/B maddesinde belirtilen şartlarda ve istisnai durumlarda sözleşmeli personel istihdamının öngörüldüğü bir uygulamadır. Son yıllarda maddede yapılan değişiklikler ve diğer kanunlarla bu maddeye yapılan atıflarla uygulama alanı büyük

⁵⁸ Milli Eğitim Bakanlığına 20.000 sözleşmeli öğretmen alımı.

⁵⁹ Milli Eğitim Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığına sözleşmeli personel alımı ve 4.4.2007 tarih ve 5620 sayılı Kanunla, kamu kurum ve kuruluşlarında yılda altı aydan fazla çalışan geçici işçilerin işçi kadrolarına veya 4/B sözleşmeli personel pozisyonlarına geçirilmesiyle bu statüde istihdam edilen personel sayısı bir anda büyük artış göstermiştir.

⁶⁰ Mahalli idarelere ilişkin rakamlar 2009 yılına aittir. www.migm.gov.tr/istatistik

oranda genişlemiş ve istihdamı kolaylaştırılmıştır. Sağlık personelinin yardımcı sağlık personeline, kaptandan öğretmene, avukattan teknikere kadar birçok unvanla 4/B’li sözleşmeli personel istihdam edilmektedir. Bu hükme göre istihdam, artık belli “meslek bilgisi” ve “istisnai uygulama” olmaktan çıkmış, kamu personeli rejiminin önemli istihdam şekli haline almaya başlamıştır.

4/B’li sözleşmeli personelin statü, nitelik, ücret ve diğer haklarına ilişkin düzenlemeler 1978 yılında çıkarılan “Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar”la⁶¹ belirlenmiştir. Söz konusu Esaslarda sözleşmeli personel, “sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan” kamu görevlileri olarak tanımlanmaktadır. 4/B’ye göre istihdam, geçici nitelik taşımaktadır. Sözleşmeler yıllık olarak yapılmakta ve her yıl yenilenmektedir. Sözleşmeli personel genel olarak görev yaptıkları unvanlardaki Devlet memuru emsallerine göre daha düşük ücret almaktadır.⁶² Güvencesiz ve düşük ücretle çalışan 4/B’li personelin sendikal hakları da gecikmeli bir şekilde 2007 yılında tanınmıştır. 4/B’li personel memurlara tanınan birçok haktan yararlanamamakta veya haklarını gecikmeli olarak almıştır.

Son yıllarda kamu personel rejimindeki dönüşümün bir sonucu olarak 657 sayılı Kanunun 4/B maddesine göre çalışanların sayısı büyük artış göstermiştir. Artışın en fazla yaşandığı alan eğitim ve sağlık hizmetleridir. Milli Eğitim Bakanlığında öğretmenler sözleşmeli olarak istihdam edilmeye başlanmıştır. 181 sayılı KHK’ye⁶³ 2005 yılında ek 3. maddenin eklenmesiyle de Sağlık Bakanlığında 4/B’li sözleşmeli personel çalıştırılması yaygınlaşmıştır.

Kamuda, Nisan 2009 itibarıyla⁶⁴ 4/B’li toplam 135.142 sözleşmeli personel pozisyonu mevcutken Aralık 2009’da 172.345’e yükselmiştir.⁶⁵ Sendikal hakları kullanma bakımından 4/B’li sözleşmeli personel 4688 sayılı Kanunda yer alan yasaklar dışında memurlarla aynı haklara sahiptir.

⁶¹ 06.06.1978 tarih ve 7/15754 sayılı *Bakanlar Kurulu Kararı*, RG: 28.6.1978,16330.

⁶² Feyzi Yar, *Kamu Sağlık Hizmetinde Piyasa Sistemine Geçişin Kamu Personeli Bakımından İncelenmesi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (yayımlanmamış) Kamu Yönetimi ve Değişim Dersi Ödevi, Ankara, 2006, s.25.

⁶³ 20.10.2005 tarih ve 5413 sayılı Kanun, RG:14.12.1983, 18251 (Mükerrer).

⁶⁴ DPB, *Dolu Boş (Özet Bilgiler, Memur, Sözleşmeli Personel, Sürekli İşçi, Geçici İşçi)*, Nisan 2009 (Ocak-Mart Dönemi) Personel Kayıtları ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı.

⁶⁵ DPB, *Dolu Boş (Özet Bilgiler, Memur, Sözleşmeli Personel, Sürekli İşçi, Geçici İşçi)*, Ocak 2010 (Ekim-Aralık Dönemi), Personel Kayıtları ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı.

1.1.3.2.2- KİT’lerdeki Sözleşmeli Personel

Kamu iktisadi teşebbüslerinin personel rejimini düzenleyen 22.1.1990 tarih ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname⁶⁶ KİT’lerde memur, sözleşmeli personel⁶⁷ ve işçi istihdamını mümkün kılmıştır. Memurlar özel düzenlemeler haricinde 657 sayılı Kanuna tabi çalışmaktadır. İşçiler ise İş Kanununa göre istihdam edilmektedir. KİT’lerdeki istihdamın ağırlıklı bir kısmını oluşturan sözleşmeli personel, 399 sayılı KHK’ye göre aktedilen bir sözleşme ile çalıştırılan “işçi statüsünde olmayan” personeldir. 399 kapsamındaki kuruluşlarda sözleşmeli personel çalıştırılması esas, memur çalıştırılması ise istisnai ve anayasal zorunluluğu yerine getirmeye yönelik bir uygulamadır.⁶⁸

Tablo 2- Yıllar İtibariyle Personel Sayıları (1994-2009)			
Yıllar (Yıl Sonu İtibariyle)	KİT Sözleşmeli Personel Sayısı (Dolu)	KİT Memur Sayısı (Dolu)	KİT Toplam Personel (Dolu) Sayısı
1994	243.967	21.666	641.987
1995	185.861	20.301	526.088
1998	218.954	24.648	531.792
2000	166.997	18.339	455.480
2002	177.950	17.159	436.244
2004	109.600	8.491	367.464
2006	86.949	7.137	262.272
2008	83.238	6.971	231.042
2009	81.509	6.682	226.770
Kaynak: DPB, <i>Kamu personeli</i> , (1994-2009 yılları Dönemler İtibariyle, Nisan 2009); DPB, <i>Dolu Boş (Özet Bilgiler, Memur, Sözleşmeli Personel, Sürekli İşçi, Geçici İşçi)</i> , Ocak 2010 (Ekim-Aralık Dönemi) Personel Kayıtları ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı.			

⁶⁶ RG: 29.1.1990, 20417 (Mükerrer).

⁶⁷ Anayasa Mahkemesi KİT’lerdeki sözleşmeli personelin niteliğine ilişkin olarak vermiş olduğu bir kararında, “Gerek 233, gerek 308 sayılı KHK’lerde, sözleşmeli personelin memur ya da kamu görevlileri türlerinden hangisine girdiğine ilişkin bir açıklık yoktur. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4. maddesinin (B) bendiyle öngördüğü “...zarurî ve istisnai hallere münhasır olmak üzere bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde...” sözleşmeli personel çalıştırabilme olanağı da, yasal bir dayanak olarak gösterilemez. Çünkü, 657 sayılı Yasa bu tür istihdamı “...istisnai hallere münhasır...” ve “...geçici işler...” koşullarına bağlamıştır. KİT’lerde ise, sözleşmeli personel ile yürütülmek istenen işler, genellikle “istisnai” değil “aslî” dir, “geçici” değil “sürekli” dir. Bu durumda, her iki KHK’nin de amaçladığı sözleşmeli personel, memur ve diğer kamu görevlileri kavramları dışında kalan, işçi de olmayan, yeni, kendine özgü bir istihdam türüdür. Bununla birlikte, gerek KHK’nin 42. maddesinin ikinci fıkrasıyla getirilmek istenen sözleşmenin öğelerine göre, gerek öğretinin saptamaları ve yerleşmiş, tutarlı yargı içtihatları karşısında, temel özellikleriyle bir “idarî sözleşme” söz konusudur. Çünkü, sözleşmenin taraflarından biri ve kamu ilişkisine dayalı konunun sahibi kamu yönetimidir, çalıştırılan birey ya da bireylere karşı daha üstün söz hakkı vardır. Kamu yönetiminin hazırlanan “tip sözleşmeler” uygulandığı için statüer özellik ağır basmaktadır.” Anayasa Mahkemesi kararı, 22.12.1988, E: 1988/5, K: 1988/55.

⁶⁸ Söz konusu KHK kapsamındaki sözleşmeli personel uygulaması statü hukukuna en yakın uygulamadır. Sözleşme ile istihdam edilen personelin görev, yetki, sorumluluk, hak ve yükümlülükleri KHK ile memurlara paralel olarak düzenlenmiştir. Ancak, sözleşmeli personelin ücretleri Yüksek Planlama Kurulu tarafından belirlenmektedir.

399 sayılı KHK ilk çıktığında ücretler yüksek tutulduğundan memur statüsünden sözleşmeli personel statüsüne yoğun geçişler olmuştur. Ancak son yıllarda özelleştirmelerle birlikte KİT’lerdeki memur ve sözleşmeli personel sayısı azalmış olup, yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere toplam personel sayısında üçte ikilik bir düşüş yaşanmıştır. Bu düşüş, sözleşmeli personel ve memur sayısında da hemen hemen aynı oranlarda yansımıştır.

Sendikal haklarla ilgili yasak 399 sayılı KHK’nin metninde yer almaktadır. Ancak, 4688 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle KHK metnindeki sözleşmeli personelin sendikal hakları kullanma yasağı ortadan kalkmıştır. Mevcut haliyle KİT’lerdeki sözleşmeli personel, 4688 sayılı Kanundaki genel yasaklar haricinde sendikal haklarını kullanabilmektedir.

1.1.3.2.3- Sözleşmeli Sağlık Personeli

Sağlık Bakanlığında sözleşmeli personel istihdamı 10.7.2003 tarih ve 4924 sayılı Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun⁶⁹ ile yoğunlaşmıştır.⁷⁰ 4924 sayılı Kanun, Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenecek hizmet birimlerinde ve Kanuna ekli unvanlarda⁷¹ sözleşmeli personel istihdamına cevaz vermiştir.⁷² Kanunla ilk etapta 22.000 adet sözleşmeli personel pozisyonu ihdas edilmiş, ihdas edilen pozisyonların unvanlar ve yıllar itibariyle dağıtımı BKK ile yapılmaktadır.

⁶⁹ RG: 24.7.2003, 25178.

⁷⁰ 2005 yılında çıkarılan 5412 sayılı Kanun, 4924 sayılı Kanunun temel mantığına dokunmadan bazı değişiklikler yapmıştır. Bu kanunlarla ilgili olarak Anayasa Mahkemesine iptal için gidilmiş, ancak sözleşmeli personel çalıştırılması konusunda olumsuz tutum sergileyen Anayasa Mahkemesi bu Kanunları Anayasaya aykırı bulmamıştır. *Anayasa Mahkemesi kararı*, E:2005/145, K:2005/23 sayılı (Yürürlüğü Durdurma); RG: 17.12.2005, 26026.

⁷¹ Kanuna göre Sağlık Bakanlığı, Uzman Tabip, Tabip, Diş Tabibi, Eczacı, Veteriner, Biyolog, Psikolog, Sosyal Çalışmacı, Diyetisyen, Fizyoterapist, Çocuk Gelişimcisi, Odyolog, Tıbbi Teknolog, Sağlık Teknikeri, Hemşire, Ebe, Sağlık Memuru unvanlarında sözleşmeli personel çalıştırabilecektir.

⁷² Düzenlemenin ilgi çeken yönü, belirtilen unvanların Kamu personel reformu çalışmaları çerçevesinde hazırlanan kanun tasarısı taslağında da sözleşmeli olarak istihdam edilecek olmasıdır. Dolayısıyla personel rejimine ilişkin kanun çıkmamış olmakla birlikte, sağlık sektöründe bu yönde düzenleme yapılarak kamu personel reformunun “pilot” uygulama olarak yürürlüğe girdiği söylenebilir. Feyzi Yar, *a.g.m.*, s.28.

Nisan 2009⁷³ itibariyle 4924 sayılı Kanun kapsamında 17.055 sözleşmeli personel istihdam edilirken,⁷⁴ 2010 yılı Ocak⁷⁵ ayında 20.682'e yükselmiştir. Sözleşmeli olarak istihdam edilen sağlık personelinin sendikal hakları kullanma bakımından genel yasaklar haricinde bir kısıtlama yoktur.

1.1.3.2.4- Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel

Kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması, bazı kamu kurum ve kuruluşlarının nitelikli personel ihtiyacını karşılamak amacıyla, belli nitelik ve sayıdaki personelin, kadrolarının karşılık gösterilerek sözleşmeli olarak istihdam edilmelerini içermektedir. Başbakanlık ve bağlı kuruluşlarında⁷⁶ 1980'li yıllarda uygulamaya başlanan "Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel" uygulaması, daha sonra bazı düzenleyici ve denetleyici kurumlar⁷⁷ ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına da

⁷³ DPB, *Dolu Boş...Nisan 2009, a.g.e.*

⁷⁴ Kesintisiz on yıl süreyle sözleşmeli personel olarak hizmet etmiş ve bu süre içerisinde aylıktan kesme ve üstü disiplin cezası almamış olanlar, sicilleri olumlu olmak kaydıyla, sürekli sözleşmeli personel olma hakkını elde etmiş sayılır. Bu hakkı elde etmiş personelin sözleşmesi, 657 sayılı Kanuna göre Devlet memurluğundan çıkarma cezası verilmesini veya sözleşmenin feshedilmesini gerektirecek bir fiil işlemekçe emeklilik hakkını elde edinceye kadar Bakanlık tarafından tek taraflı olarak feshedilemez. Bu şekilde sözleşme ile istihdam edilen personelin 10 yıl çalıştıktan sonra güvencesinin olması, personelin idareye karşı hareket alanını daraltacak ve sendikal haklar konusunda daha çekingen davranmasına neden olacaktır.

⁷⁵ Devlet Personel Başkanlığı verilerine göre Sağlık Bakanlığında Ocak 2010 itibariyle, değişik kanunlara tabi toplam 61.422 sözleşmeli personel istihdam edilmektedir. DPB, *Dolu Boş, Ocak 2010, a.g.e.*

⁷⁶ Kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdam eden bazı kamu kurum ve kuruluşları şunlardır: Başbakanlık, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Denizcilik Müsteşarlığı, Savunma Sanayi Müsteşarlığı, DPT Müsteşarlığı, Devlet Personel Başkanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Türk Patent Enstitüsü Başkanlığı, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Başkanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü, Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Adli Tıp Kurumu Başkanlığı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği.

⁷⁷ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunda "*Başkan yardımcıları, daire başkanları, müdürler, başkanlık müşavirleri ve meslek personeli kadro karşılığı sözleşmeli statüde istihdam edilir. Kadro karşılığı sözleşmeli çalışan Kurum personeli ücret, malî ve sosyal haklar dışında, diğer personel ise her türlü hak ve yükümlülükleri yönünden 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbidir.*" 19.10.2005 tarih ve 5411sayılı Bankacılık Kanunu, RG: 1.11.2005, 25983 (Mükerrer.). Bilgi Teknolojileri Ve İletişim Kurumunda "*Kurum personeli kadro karşılığı sözleşmeli statüde istihdam edilir. Kurum personeli ücret, sosyal ve diğer mali haklar ile bu Kanunda yer alan hükümler dışında 657 sayılı Kanuna tâbidir.*", 5.4.1983 tarih ve 2813 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun, RG:7.4.1983, 18011. Radyo ve Televizyon Üst Kurulunda "*Üst Kurul personeli, kadro karşılığı sözleşmeli statüde istihdam edilir, ücret ve mali haklar dışında her türlü hak ve yükümlülükler yönünden 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir.*", 15.2.2011 tarih ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, RG: 3.3.2011, 27863. Sermaye Piyasası Kurulunda "*Kurul hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli*

sıçramıştır. Kadro karşılığı sözleşmeli (KKS) personel uygulaması belli kurumlarda ve belli unvanlarda istihdam edilen personeli kapsamaktadır. KKS uygulamasında, memurun işgal ettiği kadro saklı tutulmakta, memur ve idare bir sözleşme imzalamaktadır. İmzalanan sözleşmede personelin hak ve yükümlülükleri belirtilmektedir. KKS uygulamasının diğer sözleşmeli personel uygulamalarından temel farkı kadrolarının bulunmasıdır. KKS ile istihdam edilen personelin sözleşmesi fesh edildiğinde, kadro maaş ve diğer haklarından yararlanabilmektedir. Dolayısıyla KKS’li personelin hem iş güvencesi bulunmakta hem de maaşları kadro maaşlarına göre daha yüksek olmaktadır.

Haziran 2009 verilerine göre toplam 15.160 KKS’li devlet memuru bulunmaktadır.⁷⁸ KKS ile istihdam edilenler devlet memuru olduğundan, sendikal hakların kullanılmasında genel yasaklar dışında başka kısıtlamaları yoktur.

1.1.3.2.5- Diğer Sözleşmeli Personel

Kamu kurum ve kuruluşları kurumsal mevzuatları veya diğer mevzuatlar çerçevesinde sözleşmeli personel istihdam edebilirler. Bu şekilde çok çeşitli düzenlemeler bulunmakla birlikte kamu personel rejiminde önemli bir yer işgal etmesi nedeniyle, düzenleyici ve denetleyici kurumlardaki sözleşmeli personel istihdamına değinmek faydalı olacaktır. Düzenleyici ve denetleyici kurumların personel mevzuatında standart bir uygulama yoktur. Her Kurumun kendine özgü düzenlemeleri bulunmaktadır. Rekabet Kurumu,⁷⁹ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu,⁸⁰ Kamu İhale Kurumu⁸¹ ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu⁸²

görevler Kurulca devamlı görev yapmak üzere atanan memurlar eliyle yürütülür.”, 28.7.1981 tarih ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, RG: 30.7.1981, 17416.

⁷⁸ Maliye Bakanlığı, *2010 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ekim 2009, Ankara, s.211.

⁷⁹ Rekabet Kurumunda “*Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülür... Kurum personeli ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir.*” 7.12.1994 tarih ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, RG: 13.12.1994, 22140.

⁸⁰ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunda “*Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülür. Kurum personeli ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir.*” 20.2.2001 tarih ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, RG: 3.3.2001, 24335 (Mükerrer).

⁸¹ Kamu İhale Kurumunda “*Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, kamu ihale uzman ve uzman yardımcılarının oluştuğu meslek personeli ve diğer personel eliyle yürütülür. Bunlar, sözleşmeli olarak istihdam edilir.*” 4.1.2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, RG: 22.1.2002, 24648.

gibi bazı düzenleyici ve denetleyici kurumlarda idari hizmet sözleşmesi ile personel çalıştırılırken diğerlerinde memur veya kadro karşılığı sözleşmeli statüde personel istihdam edilmektedir. Her ne kadar bir kısım düzenleyici ve denetleyici kurumda kadro karşılığı sözleşmeli personel istidam edilse de, kanunlarındaki istisnai hükümler nedeniyle her kurum kendi personel mevzuatını oluşturmaktadır. Düzenleyici ve denetleyici kurumların teşkilat kanunlarında genellikle “asli ve sürekli hizmetler” sözleşme ile istihdam edilen personel eliyle yürütülür denmektedir. Asli ve sürekli hizmetlerin sözleşmeli personel eliyle yürütülmesinin anayasaya aykırı olduğu birçok Anayasa Mahkemesi kararında⁸³ açıkça yer almış olmasına rağmen düzenlemeler yapılmaya devam etmektedir.

Kendi kurumsal mevzuatlarına göre sözleşmeli istihdam sadece düzenleyici ve denetleyici kurumlara özgü bir uygulama değildir. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu,⁸⁴ Türkiye Kalkınma Bankası Genel Müdürlüğü,⁸⁵ Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı,⁸⁶ DPT, Başbakanlık ve birçok kurumun mevzuatında sözleşmeli personel istihdamı mümkün hale getirilmiştir. Bu imkandan yararlanan her bir kamu kurumu kendine özgü düzenlemelere dayanarak sözleşmeli personel istihdam edebilmektedir.

Son yıllarda yoğun şekilde tartışılan mahalli idarelerdeki sözleşmeli personel uygulamasını da ele almak gerekmektedir. Mahalli idarelerde 5393 sayılı Belediye Kanununun 49., 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 36. ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 20. maddelerindeki düzenlemeler ile sözleşmeli personel istihdamının yaygınlaştığı görülmektedir. Mahalli idarelerdeki sözleşmeli personel

⁸² Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunda “*Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesiyle sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülür. Kurum personeli ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir.*” 3.1.2002 tarih ve 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 9.1.2002, 24635.

⁸³ Konuya ilişkin Anayasa Mahkemesi kararları hakkında detaylı bilgi için: Onur Ender Aslan, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında...*, a.g.e.

⁸⁴ 4.5.2007 tarih ve 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 14. maddesinde, “asli ve sürekli” hizmet ayrımı yapılmadan Kurum personelinin hepsinin sözleşmeli olarak istihdam edileceği hükme bağlanmıştır.

⁸⁵ 14.10.1999 tarih ve 4456 sayılı Kanunun 15. maddesi ile banka personelinin hepsinin sözleşme ile istihdam edileceği hükme bağlanmıştır. Bu hükme istinaden çıkarılan personel yönetmeliğinde personele ilişkin düzenlemeler yer almıştır.

⁸⁶ 12.4.1990 tarihli ve 3624 sayılı Kanunun 13. maddesinde “Başkanlığın asli personeli, idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilir.” hükmü yer almaktadır. “Asli”lik vurgulanmış olmakla birlikte kamu kuruluşu olan KOSGEB’de memur statüsünde personel istihdam edilmemektedir.

istihdamının her geçen gün “temel” istihdam biçimi olma konusunda ilerlediğini söylemek mümkündür.

Yukarıda kısaca değinildiği üzere, farklı düzenlemelere göre istihdam edilen sözleşmeli personel, kamu görevlisi tanımı kapsamına girdiğinden sendikal hakları kullanma konusunda memurlarla aynı haklara sahiptir.

1.1.3.3- Diğer Kamu Görevlileri

Diğer kamu görevlilerinin askeri, adli ve akademik meslek personelinin olduğu genel olarak kabul edilmekle birlikte⁸⁷ yine de bazı tartışmalar bulunmaktadır.⁸⁸ Özellikle sözleşmeli personelin, anayasada ifadesini bulan “diğer kamu görevlileri” kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği konusu literatürde tartışılmaktadır.⁸⁹ Bu konuda iki yaklaşımdan söz edilebilir. Birinci görüşe göre, sözleşmeli personel anayasadaki diğer kamu görevlisi tanımı kapsamına girmektedir. İkinci görüşe göre ise sözleşmeli personelin bu kapsamda değerlendirilme imkanı bulunmamaktadır.

Birinci görüşü benimseyenler,⁹⁰ diğer kamu görevlisi tanımının mevzuat düzenlemelerinden çıkarılmasının mümkün olmadığı, bu kavramın “elle tutulur” bir tanımının yapılmasının zor olduğunu belirtmekte ve “memurlar dışındaki diğer kamu görevlilerinin muhakkak ki ya idari sözleşme ya da kadro esasına göre kamu görevini yürütmekle yetkilendirilmiş” olmaları gerektiği vurgulamaktadır.

⁸⁷ Birgül Ayman Güler, *a.g.e.*, s.78.

⁸⁸ İdari, akademik, askeri ve adli personel ayrımı için bakınız: İpek Özkal Sayan, “Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı”, *A.Ü.S.B.F. Dergisi*, Ocak-Mart 2009, C. 64, S.1, s.201-245.

⁸⁹ İbrahim Pınar, “diğer kamu görevlisi” olarak ifade edilen kamu görevlileri içine KİT’lerde memur statüsünde çalışan personeli de katmaktadır. (İbrahim Pınar, *Açıklamalı 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2000, s.105-108). Ancak, KİT’lerdeki memurları diğer kamu görevlisi sayma imkanı yoktur. Zaten bunlar belli istisnalar dışında 657 sayılı DMK’ya tabi memurdur. Dolayısıyla Pınar’ın bu ayrımına katılma imkanı yoktur. Güran ise, Anayasanın 76. maddesinden yola çıkarak, memur ve diğer kamu görevlilerinin görevlerinden ayrılmadıkça aday olamayacakları ve milletvekili seçilemeyecekleri, buradaki “diğer kamu görevlisi” ifadesinin sözleşmeli personeli de kapsadığını belirtmektedir. (Sait Güran, “Anayasanın 128...”, *a.g.m.*, s.191). Sözleşmeli personelin diğer kamu görevlisi kapsamında değerlendirilmesi öncelikle Anayasa Mahkemesi Kararlarına aykırı olduğundan Güran’ın bu görüşüne katılma olanağı yoktur.

⁹⁰ Celal Erkut, “Genel İdare”, *Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu 22-23 Şubat 2003*, TÜHİS Yayın no:42, Ankara, 2003, s.88.

İkinci görüşü savunanlara göre ise⁹¹ kamu kurum ve kuruluşlarında sözleşme ile çalışanların Anayasanın 128. maddesinde öngörülen memur ve diğer kamu görevlileri kapsamında değerlendirilmesi imkanı yoktur. Çünkü hizmet sözleşmesi, genel idare esaslarına göre yürütülmesi zorunluluğu bulunan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin yerine getirilmesinde başvurulacak bir yönetim (kamu) hukuku işlemi değil, özel hukuk işlemidir. Hizmet sözleşmesine dayanan bir çalışma ilişkisinin, anayasanın öngördüğü yönetim hukukuna bağlı iki personel türü içinde (memur ve diğer kamu görevlisi) düşünülmesi olanaksızdır.

İkinci görüşün anayasal mevzuat bakımından daha tutarlı olduğu söylenebilir. Nitekim, Anayasa Mahkemesi ikinci görüş istikametinde kararlar vermektedir.⁹² Anayasanın mevcut hükmü karşısında, asli ve sürekli kamu hizmetlerinin⁹³ sürekli olmayan sözleşmelerle istihdam edilen personel eliyle gördürülmesinin mümkün olmayacağı değerlendirilebilir.

Ocak 2010 itibariyle 146.530 öğretim elemanı kadrosunda 91.693 kamu görevlisi çalışmaktadır. Aynı dönem verilerine göre 16.291 hakim-savcı kadrosunun 12.546'sı doludur.⁹⁴

⁹¹ Mesut Gülmez, “Sözleşmeli Personel, Anayasa ve Uluslararası Kurallar”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.21, S.4, Aralık 1988, s.31.

⁹² Anayasa Mahkemesinin 233 sayılı KHK ile ilgili vermiş olduğu kararında kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi KİT’lerde de “genel idare esaslarına göre” yürütülmesi gereken hizmetlerin mutlaka bulunacağı ve bu hizmetlerin “memurlar” ya da “diğer kamu görevlileri” eliyle yürütülmesi gerektiği, “genel idare esasları” dışında kalan hizmetlerde ise sözleşmeli personel çalıştırma olanağının bulunduğunu, sözleşmeli personelin “diğer kamu görevlileri” kapsamında sayılabileceğine ilişkin bir yorumun, Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen ve memurlara olduğu kadar, diğer kamu görevlileri için de uygulanması zorunlu “atama” koşuluyla bağdaştırmadığını, sözleşmeli personel istihdamında ise atamadan tamamen başka “akdi” bir durumun söz konusu olduğu, sözleşmeli personelin, “Anayasa’nın 128. maddesinde yer alan ve atamaya tâbi “diğer kamu görevlileri” kapsamına dahil edilmelerinde anayasal olanak yoktur.” demek suretiyle sözleşmeli personeli diğer kamu görevlisi olarak kabul etmediğini göstermiştir. Anayasa Mahkemesi, uygulanan “tip sözleşmeler” nedeniyle sözleşmeli personel istihdamının “statüer” yönünün ağır bastığını ifade etmektedir. Anayasa Mahkemesi bu kararında sözleşmenin tarafların serbest iradesi ile belirleneceği üzerinde durmuş olmakla birlikte ülkemizdeki sözleşmeli personel uygulaması her geçen gün memur istihdamına yaklaşır hale gelmiştir. Sözleşmeli personelde aranan nitelikler, işe alınmaları, görevde yükselmeleri, görev, yetki ve sorumlulukları, büyük çoğunluğunun emeklilik sistemleri, sendikal hakları, memurlarla aynı veya benzerdir. Görünüşteki “akdi” sistemi uygulamada olmamasına rağmen özü itibariyle akdi bir sistem olması sebebiyle ikinci görüş daha tutarlı görünmektedir. *Anayasa Mahkemesi kararı*, 11.12.1988, E:1988/5, K:1988/55.

⁹³ 1980’den sonra asli ve sürekli hizmetlerin memurlar dışında sözleşmeli ve taşeron personel eliyle yürütülmesi ile memurların tasfiye edilmeye çalışıldığı veya asli ve sürekli hizmetleri yürütecek üst düzey unvanlar sayılarak geri kalan asli ve sürekli hizmetlerin sözleşmeli personel eliyle yürütülmesi yönündeki çalışmalar yoğunlaşmıştır. Onur Ender Aslan, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında....a.g.e.*, s.28-47.

⁹⁴ DPB, *Dolu Boş, Ocak 2010*, a.g.e.

Diğer kamu görevlileri arasında yer alan askeri ve adli meslek personelinin kamu görevlileri sendikalarına üye olmaları yasaklanmıştır. Akademik personel için genel yasaklar haricinde sendikal hakların kullanımı konusunda kısıtlama yoktur.

1.1.3.4- Geçici Personel

Geçici personel, 657 sayılı Kanunun getirdiği dört istihdam şeklinden biridir. Kamuoyunda 4/C'li personel olarak da bilinir. Geçici personel, “bir yıldan az süreli veya mevsimlik” hizmetlerde “Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulu” kararıyla istihdam edilir. Geçici personelin hangi görevlerde çalıştırılacağı ücret ve adedi Bakanlar Kurulunca tespit edilir. Geçici personel “sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan” kamu görevlisidir.

Geçici personel büyük oranda Türkiye İstatistik Kurumu tarafından anket yaptırılmak için istihdam edilirken, Özelleştirme Uygulamaları Sonucunda İşsiz Kalan ve Bilahare İşsiz Kalacak Olan İşçilerin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam Edilmelerine İlişkin Esaslardan⁹⁵ sonra sayıları artış göstermiştir. Esaslara göre özelleştirme nedeniyle işsiz kalan işçiler “emeklilik haklarını elde edinceye kadar” geçici personel statüsünde istihdam edilmektedir.

Değişik kamu kurum ve kuruluşlarında, 2009 yılı için 21.193 geçici personel istihdamı olanağı sağlanmıştır.⁹⁶ TEKEK özelleştirmesi nedeniyle işsiz kalacaklar düşünülerek 2010 yılında bu sayı 36.215 olarak belirlenmiştir.⁹⁷

4688 sayılı Kanunun kamu görevlisi tanımında sözleşme ile çalışma ve işçi statüsü dışında olma şartları geçici personel için de geçerlidir. Geçici personel⁹⁸ sözleşme ile çalışmakta ve işçi statüsü dışında bulunmaktadır. Geçici personelin

⁹⁵ 3.5.2004 tarih ve 2004/7898 sayılı *Bakanlar Kurulu Kararı*, RG: 20.10.2004, 25619.

⁹⁶ 51.2009 tarih ve 2009/14538 sayılı *Bakanlar Kurulu Kararı*, RG:10.01.2009, 27106.

⁹⁷ 21.12.2009 tarih ve 2009/15759 sayılı *Bakanlar Kurulu Kararı*, RG: 04.02.2010, 27483.

⁹⁸ Ankara 15. İdare Mahkemesi, 4/C statüsünde istihdam edilen personelin işçi dışında sözleşmeli olarak istihdam edildiklerinden kamu görevlileri sendikalarına üye olabileceklerine hükmetmiştir. *Ankara 15. İdare Mahkemesi kararı*, E:2008/536, K:2009/298; Aynı şekilde Danıştay Onuncu Dairesi, Ankara 11. İdare Mahkemesince 657 sayılı Kanunun 4/C maddesine göre geçici personel olarak çalışan personelin kamu görevlileri sendikalarına üye olamayacaklarına ilişkin kararını bozmuş, bu statüdeki personelin kamu görevlisi olduğunu karara bağlamıştır. *Danıştay Onuncu Dairesi kararı*, E:2004/9181, K:2007/3732; İş mahkemesinin de aynı yönde kararı bulunmaktadır. *Ankara 3. İş Mahkemesi kararı*, E:2009/429, K:2009/526.

sözleşmeli personelden temel ayrıldığı nokta, çalıştıkları hizmetlerin geçici olması sebebiyle geçici sürelerle çalıştırılmalarıdır.

Geçici personelin kamu görevlileri sendikalarına üyelikleri konusunda yasal bir kısıtlama olmamasına rağmen Devlet Personel Başkanlığının görüşleri⁹⁹ çerçevesinde sendikal hakları ellerinden alınmıştı. Anti demokratik görüş nedeniyle yirmi binden fazla kamu görevlisi sendikal haklarını 2010 yılına kadar kullanamamıştır. Sendikaların direnişi ve mahkeme kararlarının da etkisiyle Devlet Personel Başkanlığı görüşünü¹⁰⁰ değiştirerek geçici personelin sendikal haklarını tanımıştır. Artık geçici personel bütün kamu görevlileri gibi sendikal hakları kullanabilmektedir.

1.1.3.5- Vekil Kamu Görevlileri

Kamu görevlerinin vekaleten yürütülmesi ihtiyaçtan doğmuş ve geçmiş olan bir uygulama olmakla birlikte, 2005 yılında 657 sayılı DMK'nın 86. maddesine “köy ve beldelerdeki ebelik ve hemşirelik” ibaresinin eklenmesinden sonra konu gündeme oturmuştur. DMK'ya göre memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması vb. nedenlerle görevlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabilmektedir. Ancak, ilköğretim öğretmeni (yaz tatili hariç), tabiplik, diş tabipliği, eczacılık, köy ve beldelerdeki ebelik ve hemşirelik, mühendis ve mimarlık, veterinerlik, köy ve kasaba imamı gibi boş kadrolara açıktan vekil atanabilir. Son yıllarda ebe ve hemşire kadroları boş bırakılarak bu hizmetlerin vekalet yoluyla yürütülmesi yaygınlık kazanmıştır. Açıktan boş kadroya vekaleten atanan personel, vekalet edilen görev ücretinin belli bir kısmını alır, görevin bütün yetkisini kullanır ve sorumluluğunu yüklenir. Ancak vekil devlet memurlarının iş güvencesi yoktur. İş güvencesinin olmaması görev, yetki ve sorumluluk yüklenmekten kurtarmaz. Dolayısıyla asıl ne ise vekil de odur.

Devlet Personel Başkanlığı tarafından aksi iddia edilse de, açıktan vekil olarak atanan çalışanların sendikalara üye olma hakları vardır. Devlet Personel

⁹⁹ DPB'nin 28/5/2002 tarih ve 11905 sayılı yazısı.

¹⁰⁰ DPB'nin, 23.2.2010 tarih ve 1437 sayılı; 14.5.2010 tarih ve 10057 sayılı yazıları.

Başkanlığının vermiş olduğu görüş¹⁰¹ kamu görevlisi tanımında daha önce yer alan “daimi surette” çalışma ilkesine dayanmaktaydı. Ancak, 4688 sayılı Kanunun 3. maddesinden bu ibare çıkarıldığından yasaklamaya gerekçe olan engel ortadan kalkmıştır. Kaldı ki, vekil ebe ve hemşirelerde olduğu gibi geçicilik niteliği ortadan kalkmıştır. Dolayısıyla vekalet uygulamasında sendikal yasağın gerekçesi ortadan kalktığından sendikalara üye olunabilir. 4688 sayılı Kanunun kamu görevlisi tanımında, adaylık ve deneme süresini tamamlamış olanların kamu görevlisi sayılacağı belirtildiğinden, vekillerin deneme süresine tabi olmamaları sebebiyle göreve başladıkları günden itibaren kamu görevlileri sendikalarına üye olma hakları vardır. Bu değişikliklere uygun olarak Devlet Personel Başkanlığı¹⁰² da son dönemlerde vekil ebe ve hemşirelerin sendikalara üye olabilecekleri yönünde görüş vererek sendikal hakların önündeki engeli kaldırmıştır.

1.1.4- Kamu Görevlisi Tanımına Girmeyenler

Kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapmakla birlikte, 4688 sayılı Kanunun getirdiği kamu görevlisi tanımına girmeyenler de bulunmaktadır. Bunların başında seçilmişler ve işçiler gelmektedir.

1.1.4.1- Seçilmişler

Vatandaşların seçim yoluyla işbaşına getirdiği milletvekili, belediye başkanı, meclis üyesi, muhtar, ihtiyar heyeti üyelerinden oluşan seçilmişler, kamu hizmeti görme yetkisi ile görevlendirildiği süre kadar kamu görevlisi kimliği kazanmaktadır. Meclis ve encümen olarak karar verme konumunda olan seçilmişler, görev süreleri boyunca kamu görevlisi sayılmakla ve ceza kanunu hükümleri gereğince de memur statüsünde kabul edilmekle birlikte, kamu istihdam rejimine bir meslek olarak bağlanmamış olmaları sebebiyle kamu personel sisteminin parçalarından sayılmaz.¹⁰³ Türkiye’de 2009 rakamlarıyla, TBMM’de 550 milletvekili, 16 büyükşehir belediye başkanı, 65 il belediye başkanı, 143 büyükşehir ilçe belediye başkanı, 749 ilçe

¹⁰¹ DPB’nin 30.03.2006 tarih ve 5172 sayılı görüşü.

¹⁰² DPB’nin, 13.4.2010 tarih ve 7095 sayılı, 14.5.2010 tarih ve 10057 sayılı yazıları.

¹⁰³ Birgül Ayman Güler, *a.g.e.*, s.77.

belediye başkanı, 1.974 belde belediye başkanı, 34.556 asil, 34.556 yedek olmak üzere toplam 69.112 belediye meclis üyesi, 3.284 asil, 3.284 yedek olmak üzere toplam 6.568 il genel meclisi üyesi, 34.305 köy muhtarı, 18.460 mahalle muhtarı, asil ve yedek toplam 277.736 köy ihtiyar heyeti üyesi, asil ve yedek toplam 147.680 mahalli ihtiyar heyeti olmak üzere toplam 556.863¹⁰⁴ “siyasal nüfus”¹⁰⁵ bulunmaktadır.

Kamu personel rejimine bir kadro veya pozisyonla bağlı olmayan seçilmişlerin sürelerinin sonunda görevleri sona erer. Bir kadro veya pozisyona bağlı olmadan hizmet veren seçilmişlerin kamu görevlileri sendikalarına üye olma hakları bulunmamaktadır. Diğer yandan, seçilmişler genellikle karar verme konumunda olduklarından, kamu işvereni hüviyetine sahiptirler. Bu nedenle kamu görevlilerinin örgütlendiği bir sendikaya üye olma olanakları bulunmamaktadır.

1.1.4.2- İşçiler

İşçi, “geçimini sağlayabilmek için işgücünü satmaktan başka yolu olmayan ve ayrıca işgücünü satabilme özgürlüğüne sahip bulunan ve üretimi kendi başına sürdürebilecek başka olanaklara sahip bulunmayan” ücretle çalışanlardır.¹⁰⁶ Diğer bir tanıma göre ise işçi, “bir başkasına ait üretim araçlarını kullanarak, başkasına ait bir işte, ücret karşılığı çalışanlardır.”¹⁰⁷ 4857 sayılı İş Kanununda ise “bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişiye işçi” denilmektedir. İşçiler, kamu kurumu bütçesinden ödeme alan kadrolu ve geçici işçiler ile hizmet satın alma yöntemiyle çalıştırılanlar başlıkları altında incelenebilir.

Daimi işçi statüsünde istihdam edilen personel, İş Kanununa göre çalıştırılmaktadır. Geçici işçiler daimi işçilerden farklı olarak 4.4.2007 tarih ve 5620 sayılı Kanunda belirtilen ilkeler çerçevesinde “mevsimlik ve kampanya işleri ile orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde bir mali yılda 6 aydan az” olmak üzere istihdam edilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan işçiler, işçi

¹⁰⁴ İçişleri Bakanı Beşir Atalay’ın 29 Mart 2009 yerel seçimleri ile ilgili TBMM’de gündem dışı konuşmaya verdiği cevap (09.04.2009). http://w3.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?id=1588

¹⁰⁵ Birgül Ayman Güler, *a.g.e.*, s.77.

¹⁰⁶ Yıldırım Koç, *Türkiye İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Hareketi Tarihi*, Yol-İş, 2003, s.17.

¹⁰⁷ Ahmet Makal, *Osmanlı İmparatorluğu’nda Çalışma İlişkileri: 1850-1920 Türkiye Çalışma İlişkileri Tarihi*, İmge Kitapevi, Ankara, 1997, s.27.

sendikalarına üye olduklarından ve kamu görevlisi tanımına girmediklerinden kamu görevlileri sendikalarına üye olma hakları yoktur.

Ocak 2010 itibariyle kamu kurum ve kuruluşlarında¹⁰⁸ toplam 286.329 sürekli işçi kadrosunun 226.820'si doludur. Bu rakamlara kapsam içi ve kapsam dışı personel de eklendiğinde, toplam 237.721 işçinin çalıştığı görülmektedir. Diğer taraftan, 2009 yılı için 141.880 Adam/ay geçici iş pozisyonu vizesi yapılmıştır. Geçici işçilerin azami olarak altı ay çalıştırılabilmesi hususu göz önünde bulundurulduğunda toplam 23.646 geçici işçinin istihdamının mümkün olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla daimi ve geçici işçilerinin toplamının 270 bin civarında olduğu söylenebilir.

Kamu yönetiminde hizmet alım yöntemiyle (taşeron) işçisi çalıştırılması ilk önceleri temizlik, yemek ve servis gibi işlerde başlamış, daha sonra diğer üretim ve hizmet alanlarına sirayet etmiştir. Günümüzde evrak ve büro işlerine kadar birçok alanda hizmet alım yöntemiyle işçisi çalıştırılmaktadır. Hizmet alım yöntemiyle işçisi çalıştırma uygulaması memur ağırlıklı istihdamın yer aldığı bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında da yaygınlaşmıştır. Hizmet alım yöntemiyle işçi çalıştırılması, diğer bir ifadeyle kamu hizmetlerinin sessiz sedasız özelleştirilmesi, 657 sayılı Kanunun 36. maddesinin Yardımcı Hizmetler Sınıfını düzenleyen bendine 1988 yılında bir fıkra eklenmesiyle yaygınlaşmaya başlamıştır. Daha sonra güvenlik, bilgi işlem, veri hazırlama ve diğer birçok hizmet ihale yoluyla gördürülmeye başlanmış, her geçen gün ihalelerin sayısı artmıştır. 2003 yılında yine aynı maddede Sağlık ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfını düzenleyen bölüme eklenen bir fıkra ile bu hizmet sınıfına dahil personel tarafından yürütülen hizmetlerin, hizmet alımı yöntemiyle karşılanabilmesine imkan sağlanmasıyla hastaneler bölüm bölüm özelleştirilmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının ihale ilanları incelendiğinde hizmet alım yöntemiyle işçi çalıştırılmasının ne kadar yaygınlaştığını anlamak zor değildir. Bu konuda rakam veren Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Ömer Dinçer,¹⁰⁹ kamu kurumlarında hizmet alımı yöntemiyle çalıştırılanların sayısını 174.857 olarak açıklamıştır. Bu sayı, ihale ilanlarının iş yapımı yerine işçi istihdamına yöneldiğini

¹⁰⁸ Türk Silahlı Kuvvetleri, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, mahalli idarelerdekiiler hariç. DPB, *Dolu Boş Ocak 2010, a.g.e.*

¹⁰⁹ <http://www.memurlar.net/haber/143394/>

göstermektedir. Hizmet alımı yöntemiyle personel istihdamının artmasıyla kamuda kimin kamu görevlisi, kimin işçi, kimin taşeron işçisi olduğu ayırt edilemez hale gelmiştir.

Hizmet alım yöntemiyle işçi istihdamı, diğer bir ifadeyle bürokrasinin taşeronlaşması sonucunda anayasal bir hak olan sendikalaşma ve toplu sözleşme düzeni fiili olarak ortadan kalkmıştır. Şöyle ki, hizmet alımı yöntemiyle çalışan işçi, İş Kanununa tabi olduğundan işçi sendikalarına üye olma hakkına sahiptir. Ancak, bu şekilde istihdam edilen personel içinden sendikal örgütlenme hemen hemen yok gibidir.¹¹⁰ Hizmet alım yöntemiyle çalıştırılan işçilerin işçi sendikalarına üye olma hakları bulunduğundan, kamu kurumlarında çalışıyor olsalar dahi kamu görevlisi sayılmazlar ve kamu görevlileri sendikalarına üye olmazlar.

1.1.5- Sendikal Hakları Yasaklı Kamu Görevlileri

4688 sayılı Kanuna göre kamu görevlisi sayılmakla birlikte, bazı kamu görevlilerine sendikal hakları kullanma konusunda yasaklar getirilmiştir. Kanunun 15. maddesinde 11 grup halinde sıralanan sendika kuramayacak ve üyesi olamayacak kamu görevlileri şunlardır:

- a) Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri,
- b) Yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar,
- c) Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların müsteşarları, başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcıları, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilâtlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilâtlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu görevlileri, 100 ve daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin en üst amirleri ile yardımcıları, belediye başkanları ve yardımcıları,
- d) Yükseköğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsü rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcıları,
- e) Mülkî idare amirleri,
- f) Silahlı Kuvvetler mensupları,¹¹¹

¹¹⁰ Onur Ender Aslan, *Kamu Personel Rejimi Statü Hukukundan Esnekliğe*, TODAİE yayın no:326, Ankara, 2005, s.397-398.

¹¹¹ Dünyanın birçok ülkesinde kamu görevlilerinin yanı sıra askeri personele de sendika hakkı tanınmıştır. Askeri personele sendika hakkı tanıyan ülkelerin başında, Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Norveç, İsrail, İsveç, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Macaristan ve Lüksemburg gibi ülkeler gelmektedir. Emirali Karadogan, *Endüstri İlişkileri Açısından Askeri Personelin Sendika Kurma Hakkı*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006, s.64-65.

- g) Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dahil) çalışan sivil memurlar ve kamu görevlileri,
- h) Milli İstihbarat Teşkilâtı mensupları,
- i) Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları,
- j) Emniyet hizmetleri sınıfı ve emniyet teşkilâtında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel güvenlik personeli,¹¹²
- k) Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri.

Yukarıdaki kanun maddesinde bir hayli uzun yasaklılar listesi yer almıştır. 4688 sayılı Kanunda yer alan yasaklar, daha sonra üzerinde durulacağı gibi kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenleyen 8.6.1965 tarih ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunundan daha fazladır.¹¹³ 4688 sayılı Kanun 624 sayılı Kanundan yaklaşık 46 yıl sonra çıkmış olmasına rağmen aynı yasakçı anlayışı devam ettirmiştir.

Ülkemizdeki yasaklamanın kaynağının büyük oranda kamu görevlisi (memur) kavramının geniş anlaşılmasından kaynaklandığını söyleyebiliriz. Bunun nedeni hizmetliden Başbakanlık Müsteşarına kadar herkes kamu görevlisi olarak kabul edilmektedir. Ancak, 98 sayılı Sözleşmenin kişiler yönünden uygulanma alanını belirleyen Uzmanlar Komisyonu, devlet adına otorite işlevlerini yerine getiren, “kamu gücünün organları olarak hareket eden” kişileri (memur) kamu görevlisi

¹¹² Ankara 9. İdare Mahkemesi bir kararında; kurumlardaki memur statüsünde bulunan özel koruma ve güvenlik görevlilerinin Anayasanın 90. maddesi çerçevesinde usulüne göre yürürlüğe konulmuş olan uluslararası anlaşma statüsündeki 87 nolu ILO sözleşmesi ve 151 numaralı ILO Sözleşmesi hükümleri gereğince, 4688 sayılı Kanun ve 5188 sayılı Kanunda sendika üyesi olamayacaklarına ilişkin hükümlere rağmen, kamu görevlileri sendikalarına üye olabileceklerine karar vermiştir. *Ankara 9. İdare Mahkemesi kararı*, 15.5.2008, E:2006/902, K:2008/993.

¹¹³ 624 sayılı Kanunda sendikal hakları kullanmaları yasaklanan kamu görevlileri 7. maddede sayılmıştır. Bu maddeye göre; “1. Anayasa Mahkemesi Başkan ve Üyeleri ve raportörleri, Yüksek Hakimler Kurulu Başkan ve Üyeleri ve raportörleri, hakimler ve savcılar ile Danıştay Başkan ve üyeleri, kanun sözcüleri ve yardımcıları; 2. Sayıştay Başkan ve üyeleri, savcılar, raportörleri ve denetçileri; 3. Valiler, kaymakamlar ve bucak müdürleri; 4. Müsteşarlar, müsteşar yardımcıları, genel müdürler ve katma bütçeli dairelerle kamu iktisadi teşebbüslerinin ve özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküllerin genel müdür yardımcıları; 5. 15 Temmuz 1963 tarihli ve 274 sayılı Sendikalar Kanununun 2 nci maddesinin 1 inci bendinin 4 üncü fıkrası hükmü saklı kalmak kaydıyla askeri şahıslar ve Milli Savunma Bakanlığı ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği memurları; 6. 15 Temmuz 1963 tarihli ve 274 sayılı Sendikalar Kanununun 2 nci maddesinin 1 inci bendinin 4 üncü fıkrası hükmü saklı kalmak kaydıyla Jandarma Genel Komutanlığı ve Emniyet Teşkilatı memurları; 7. Milli İstihbarat Teşkilatı (Milli Emniyet Hizmeti) memurları; 8. Kanuna göre silah taşımaya ve zor kullanmaya yetkili kamu hizmeti personeli; 9. Dışişleri Bakanlığı memurları ve dış misyonlarda çalışan memurlar; 10. (Yönetim kurulumdaki işçi temsilcisinin işçi sendikalarına üye olma hakkı saklı kalmak kaydıyla) kamu iktisadi teşebbüslerinin ve özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküllerin yönetim kurulu üyeleri; 11. Din ve ibadet işlerinde çalışanlar; ve 12. Devlet personel heyeti başkan ve üyeleri, bu kanuna göre sendika kuramaz ve bu kanuna göre kurulan sendikalara üye olamazlar.” 624 sayılı Kanunda yer alan yasaklılar listesi ile 4688 sayılı Kanunda yer alan yasaklılar listesi karşılaştırıldığında, sonraki kanunda yer alan listenin daha uzun ve kapsayıcı olduğu görülür.

olarak tanımlamıştır.¹¹⁴ Ülkemizdeki kamu görevlisi tanımının kapsamı uluslararası sözleşmeler ve Uzmanlar Komisyonu kararları çerçevesinde değerlendirildiğinde, mevcut haliyle 2 milyondan fazla personeli ifade eden tanımın kapsamının daralacağından sendikal haklar konusundaki kısıtlamalar azalacaktır.

Diğer yandan, 4688 sayılı Kanunda sayılan bir hayli uzun yasaklılar listesi uluslararası düzenlemelere de aykırıdır. Bu düzenlemelerin başında gelen ILO sözleşmelerinde sendikal hakları kullanma konusundaki kısıtlamalar çok dar tutulmuştur. Örneğin, ILO’nun 87 ve 151 sayılı sözleşmelerinde belirtilen “kısıtlamalar” sadece görevleri izlenecek politikaları belirlemek ve yönetim işlevi bulunan üst düzey görevliler, çok gizli görevleri ifa eden personel, silahlı kuvvetler ve polisler için getirilebilmektedir. Kaldı ki, sayılan personelin sendikal hakları tamamen kısıtlanmamış, kısıtlanmanın ne oranda olacağı konusundaki yetkiyi ülkelerin kanunlarına bırakmıştır. Bunun dışında kalan kamu görevlilerine ise sendikal haklar ve toplu pazarlık konusunda yasaklama getirilemeyeceği hükme bağlanmıştır. Ülkemizdeki uygulama ise kısıtlamanın ötesine geçerek yasaklamaya dönmüştür.¹¹⁵ Bunun sonucu olarak ülkemizde birçok kamu görevlisi uluslararası sözleşmelerden doğan hakkını kullanamamaktadır.

Sendikal yasakların boyutunu tespit edebilmek amacıyla, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının kadroları tek tek incelenerek kamu görevlileri sendikalarına üye olabilecekler ve olamayacaklar tespit edilmeye çalışılmıştır. Aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere toplam 2.129.472 kamu görevlisinin istihdam edildiği kadro ve pozisyonlar incelenmiş, bu kadro ve pozisyonlarda çalışan kamu görevlilerinden ne kadarının sendikal hakları kullanmaktan mahrum bırakıldığı ortaya çıkarılmıştır.

¹¹⁴ Mesut Gülmez, “Anayasa’nın 90. Maddesi, TİS ve Grev Hakkı”, *Anayasa’nın 90. Maddesi, TİS ve Grev Hakkı Sempozyumu 25 Ağustos 2006/Ankara*, KESK Yayınları, Ankara, Kasım 2006, s.19.

¹¹⁵ Mesut Gülmez, “Aykırılıklarla Dolu Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.34, S.3, Eylül 2001, s.10-11.

Tablo 3- Sendikal Olabilecek Kamu Görevlileri			
	Toplam Dolu Kadro ve Pozisyon	Sendikal Olabilecek	%
5018 s. Kanun eki kurumlar	1.769.730	1.441.836	81,47
399 s. KHK I sayılı cetvel	5.186	4.448	85,76
399 s. KHK II sayılı cetvel	70.551	62.386	88,42
4046 s. Kanun I sayılı	1.219	966	79,24
4046 s. Kanun II sayılı	9.990	8.532	85,40
Mahalli idareler	91.750 ¹¹⁶	80.854 ¹¹⁷	88,00
Diğer Sözleşmeli Personel	181.046	180.911 ¹¹⁸	99,92
TOPLAM	2.129.472	1.779.933	83,58

Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi toplam 2.129.472 kamu görevlisinin 1.779.933'ü sendikalara üye olabilmekte, 349.539'u sendikalara üye olamamakta ve diğer sendikal hakları kullanamamaktadır. Sendikal haklardan mahrum bırakılanların gerçek sayısı çok daha fazladır. Şöyle ki, 4688 sayılı Kanunun 15. maddesindeki *“bölge, il ve ilçe teşkilâtlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu görevlileri, 100 ve daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin en üst amirleri ile yardımcıları,”* hükmü sebebiyle, sendikal hakları kullanmaktan mahrum bırakılanların sayısını net olarak tespit etme imkanı yoktur. Örneğin çalışmada şube müdürü, müdür gibi unvanlarda görev yapan kamu görevlileri, görev yaptıkları birimlerdeki çalışan kamu görevlisi sayısı tespit edilemediğinden sendikalara üye olabilecekler arasında sayılmıştır. Bu gibi unvanlarda çalışan kamu görevlileri, görev yaptığı yere ve amiri olduğu birimdeki personel sayısına göre sendikal hakları kullanmaları yasak olabileceğinden, yasaklı kamu görevlisi sayısı artacaktır.

Diğer taraftan, kadroları olmadan yürütülen rektörlük, dekanlık, başhekimlik, başkanlık gibi görevlerde çalışanlar da sendika üyesi olamamaktadır. Bu gibi görevlerde çalışanları belirleme imkanı olmadığından sendikal hakları yasaklı kamu görevlileri sayısına dahil edilememiştir. Bunlara ek olarak her yıl kamu hizmetine ilk kez giren on binlerce kamu görevlisi kanunun getirdiği *“adaylık ve deneme süresini tamamlamış”* olma şartı nedeniyle sendikal yasaklarla karşılaşmaktadır. Adaylık ve

¹¹⁶ Mahalli idarelerle ilgili kadro sayıları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının 7.7.2009 tarih ve 27281 sayılı R.G.'de yayımlanan yetki belirlemeye ilişkin tebliğinden alınmıştır.

¹¹⁷ Mahalli idarelerin personel yapısı KİT'lere benzediğinden, mahalli idare personelinin sendikal olabilme oranı KİT'lere kıyasen % 88 olarak kullanılmıştır.

¹¹⁸ 31.12.2009 tarihi itibarıyla, Milli Savunma Bakanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığında çalışanlar haricindekilerin sendika üyesi olabileceği kabul edilmiştir. Bu rakamlara mahalli idarelerde çalışan sözleşmeli personel dahil değildir.

deneme sürelerini tamamlamamış kamu görevlilerini ayırma imkanı olmadığından, sendikalara üye olacaklar arasında hesaplanmıştır. Dolayısıyla sendikalara üye olabilecekler arasında hesaplamalara dahil edilen kamu görevlileri bu gruptan çıkarıldığında ve sendikalara üye olamayacaklar arasında hesaplamalara dahil edildiğinde sendikal yasakların oranının çok daha artacağı ortadadır. Sonuç olarak yukarıdaki çalışma en “özgürlükçü” anlayışla yapıldığından, sendikal hakları kullanabileceklerin sayısı çok daha fazla görülmektedir.

Ülkemizde kamu görevlileri sendikaları ile ilgili ilk yasal düzenleme 624 sayılı Kanunla 1965 yılında yapılmıştır. Kanundan üç yıl sonra (1968) yapılan bir araştırmada, sendikaya üye olabilecek çalışan ve emeklilerin sayısı toplam 808.196 olarak belirlenmiştir (çalışan:750.000+emekli:58.196). 624 sayılı Kanunla getirilen yasaklar nedeniyle toplam 185.500 kişinin sendika üyesi olamayacağı, 622.696 kişinin ise sendikalara üye olabileceği tespit edilmiştir.¹¹⁹ Dolayısıyla toplam çalışan ve emeklilerin yaklaşık olarak % 23’ünün sendikal hakları kullanmaktan mahrum bırakıldığı tespit edilmiştir. Elde edilen sonuçlar günümüzdeki veriler ile karşılaştırıldığında sendikal yasaklardaki değişme tespit edilebilir.

Yukarıda 2010 yılı verileri esas alınarak yapılan hesaplamada 2.129.472 kamu görevlisinden 1.779.933’ünün sendikal haklarını kullanabildiği tespit edilmiştir. Dolayısıyla sendikal yasaklardan etkilenme oranının % 16’lar civarında olduğu ortaya çıkmıştır. Ancak, daha önce de ifade edildiği gibi sendikal hakları kullanma hakkı olanlar hesaplanırken “özgürlükçü” davranılması sebebiyle birçok kamu görevlisi sendikal yasaklılar arasında hesaplanmamıştır. Ayrıca, mevcut kanuna göre emeklilerin sendikal hakları olmadığından hesaplamalara dahil edilmemiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu verilerine¹²⁰ göre Aralık 2008 sonu itibarıyla yaşlılık, malullük ve vazife malulü olarak emekli maaşı alan toplam 1.228.222 kamu görevlisi vardır. Çalışanlar arasından sendika üyesi olamayan 349.539 kamu görevlisi ve emekli aylığı alan 1.228.222 kamu görevlisi olmak üzere toplam 1.577.761 kişi sendikalara üye olamamaktadır. Dolayısıyla çalışan ve emekli toplam 3.357.694 kamu görevlisi olup, bunlardan 1.577.761’inin sendikalara üye olmaları yasaklandığından,

¹¹⁹ A. Hayrettin Kalkandelen, *a.g.e.*, s.85; Adnan Mahiroğulları, “1965’ten Günümüze Türkiye’de Memur Sendikacılığı ve ILO Normları”, *Kamuda Sosyal Politika*, Yıl.3, S.10, 2009/3, s.21; Cahit Tutum, “Türkiye’de Memur Sendikaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.1, S.2, Eylül 1968, s.29-46.

¹²⁰ <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/Anasayfa/Istatistikler>

yasaklardan etkilenenlerin oranı %47 olarak tespit edilmiştir. Bu tespitler çerçevesinde 4688 sayılı Kanunun getirdiği sendikal yasaklardan etkilenenlerin oranının 46 yıl önce çıkarılan kanundakinden daha fazla olduğu ortaya çıkmaktadır.

1.2- TOPLU PAZARLIK

Sendikaların temel amaçlarından biri üyelerinin haklarını savunmak ve daha ilerilere taşımaktır. Sendikaların kamu görevlilerinin haklarını savunurken en fazla kullandıkları araçlar toplu pazarlık süreci ve toplu sözleşmedir.

1.2.1- Toplu Pazarlık ve Toplu Sözleşme Kavramları

Toplu pazarlık (collective bargaining) kavramı ilk olarak 1891 yılında Sindey ve Beatrice Potter Webb’ler tarafından İngiltere’de kullanılmıştır.¹²¹ Toplu pazarlık kavramını ifade etmek için Ülkemizde “kollektif pazarlık”, “kollektif görüşme”¹²² gibi kavramlar da kullanılmaktadır.

Toplu pazarlık kavramının literatürde değişik tanımlarına rastlamak mümkündür. Bir tanıma göre toplu pazarlık, uygulanacak ücret artışları, çalışma saatleri ve diğer genel çalışma şartlarının işveren veya işveren örgütleri ile çalışanları temsil eden sendikalar arasında bir anlaşmaya varmak için yapılan görüşmelerdir.¹²³ Diğer bir tanımda ise toplu pazarlık, ücretler, ödeme şekilleri, çalışma koşulları ve süreleri ile politika ve yöntemlere ilişkin olarak işverenler ile çalışanların temsilcisi olan sendikalar arasındaki yazılı anlaşmaların görüşülmesini, yönetimini, yorumunu, uygulanmasını ve yürürlüğe konulmasını kapsayan eylemlerdir.¹²⁴ Benzer bir şekilde konunun süreç olma yönüne vurgu yapan Byars’e göre toplu pazarlık,¹²⁵ “işveren ile sendikalar arasında belli bir süre için yapılmış yazılı sözleşmelerin görüşülmesi,

¹²¹ Peed C. Richardson, *Collective Bargaining By Objectives A Positive Approach*, Prentice-Hall Inc. Englewood Clifts, New Jersey, 1977, s.x; Aysel Tokol, *Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler*, Vipaş, Bursa, 2001, s.63.

¹²² Naci Gündoğan, *Sendikaların Toplu Pazarlık Gücü*, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Eskişehir, 1999, s.5.

¹²³ Mark Bevir (editor), *Encyclopedia of Governance*, SAGE Publications Inc. California, 2007, s.112.

¹²⁴ M. Ceyhan Aldemir-Alpay Ataol-Gönül Budak, *Personel Yönetimi*, Fakülteler Kitabevi, İzmir 1996, s.279; Milletlerarası Çalışma Bürosu, *Kollektif Müzakereler*, (Çev. Ferit H. Saymen), TİSK Yayınları, İstanbul, 1962, s.3-4.

¹²⁵ Lloyd L. Byars, - Leslieue Rue, *Human Resource Management*, sixth Edition, The McGraw-Hill Companies Inc, USA, 2000, s. 418.

taslakların oluşturulması, yönetimi ve açıklamalarını içeren bir süreçtir.” Toplu pazarlık bir defa yapıp sona eren bir etkinlik değil, devamlı olan bir süreçtir. Döngüsel bir nitelik taşıyan toplu pazarlık, belli aralıklarla yinelenen eylemler bütünüdür. Bu açıdan bakıldığında toplu pazarlık, mevzuatla veya taraflar arasında belirlenmiş zaman aralıklarında, çalışanların çalışma şartları, mali ve sosyal hakları ile benzer hususların karara bağlandığı, uygulandığı ve uygulamaların takip edildiği sürecin bütünü olarak tanımlanabilir.

Uzun bir süreç olan toplu pazarlık, “bir karar verme süreci ve uyuşmazlıkları uzlaşma yolu ile çözen bir yöntem”dir.¹²⁶ Toplu pazarlık sürecinin her aşamasında taraflar belli stratejiler belirlemek ve uygulamak durumunda kalmaktadır. Yeni stratejilerin belirlenmesi, tarafların önerilerinin değerlendirilmesi, önerilerin kabul ve reddedilmesi yeni kararlar almayı gerektirmektedir. Alınan kararlar ile taraflar arasındaki uyuşmazlıkların grev veya lokavta gitmeden görüşmeler yoluyla çözülmesi amaçlanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında toplu pazarlık süreci bir “kararlar silsilesi” olarak adlandırılabilir.

Toplu pazarlık tarafları gerektirdiğinden tarafların bakış açısına göre de değişik anlamlar ve değerler yüklenmektedir. Genel olarak sendika yöneticileri toplu pazarlığı sendikaların varlık nedeni olarak görmektedir. Buna karşın işveren ise sendikalarla yapılan pazarlıklar yoluyla yönetim alanlarının daraldığını düşünebilmektedir. Bu haliyle toplu pazarlık, iki farklı tarafın ve bakış açısının bir araya geldiği, çalışma ilişkilerinde ortak noktaların arandığı ve belli noktalarda anlaşıldığı süreç olarak da değerlendirilebilir.¹²⁷

Bu süreçte sendikalar, üretim araçlarına ve iş verme avantajlarına sahip olan işverenin üstünlüğünü, emek arzında tekel oluşturarak ve iş bırakma tehdidini kullanarak dengelerler. Toplu pazarlık, işyerinde işverenin hakimiyetini kaldırmamakla beraber, çalışanların da söz sahibi olmasını sağlar.¹²⁸ Bu denge sayesinde işverenin yönetim hakkı korunurken, sendikalar da üyelerinin haklarını savunabileceği kurumsal bir mekanizmaya kavuşmuş olur. Toplu pazarlık mekanizması bazı özellikleri ve sonuçları itibarıyla işverenin tek taraflı yönetim

¹²⁶ Demet Gürüz-Gaye Özdemir Yaylacı, *İletişimci Gözüyle İnsan Kaynakları Yönetimi*, MediaCat Kitapları, İstanbul, 2004, s.248.

¹²⁷ M. Ceyhan Aldemir-Alpay Ataol-Gönül Budak, *a.g.e.*, s. 279.

¹²⁸ Yusuf Balcı, *Sendikacılık ve Toplu Pazarlık Ekonomisi*, Alfa Yayınları, 1999, s.5.

yetkisini sınırlayarak bir nevi işyerinde yönetime katılma ve yönetimin demokratikleşmesine katkıda bulunma, tarafların hakları ve sorumluluklarını belirleyerek, adil bir gelir dağılımını sağlama, çıkar çatışmalarını çözme ve çalışma barışını temin etme aracıdır.¹²⁹ Bu yönüyle toplu pazarlık aynı zamanda bir katılım sürecidir. Ancak bu süreç, işverenin çalışan temsilcilerinin görüşlerini almak için yaptıkları görüşmelerden farklıdır.¹³⁰ Görüşmeler öncelikle amaç yönünden farklılık göstermektedir. Toplu pazarlık belli konularda çalışanların haklarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla yapılırken, istişare görüşmeleri işverenin belli politikalar hakkında çalışan temsilcilerinin görüşlerini alma ve bakış açıları konusunda bir kanıya varmayı amaçlar. Bu şekilde işveren politika oluştururken çalışanların tepkisini daha önceden tespit etme imkanı kazanır. Toplu pazarlıkla görüş alışverişi amacıyla yapılan toplantılar arasında zorunluluk unsuru açısından da farklar vardır. Toplu pazarlık genel olarak zorunlu olarak yapılırken görüş alışverişi için yapılan toplantılar zorunlu değildir. Toplu pazarlık, sonuçları açısından da diğer toplantılardan ayrılır. Toplu pazarlık sonucunda imzalanan sözleşmeler tarafları bağlarken diğer katılma yöntemlerinde tarafları bağlayıcı kararlar almanın kurumsallaşmadığı görülmektedir.

Literatürde toplu pazarlık kavramı değişik açılardan tanımlanmış olmakla birlikte mevzuatımızda tanımı yapılmamıştır. Öncelikle şunu ifade etmek gerekir ki, anayasamızda ve yasalarımızda toplu pazarlık kavramı yer almamıştır. Anayasanın “toplu iş sözleşmesi hakkı” başlıklı mevcut 53. maddesinin ilk iki fıkrasında işçi ve işverenlerin “toplu iş sözleşmesi” düzenlenmiş, toplu pazarlıkla ilgili hiçbir ifade yer almamıştır. Kamu görevlilerine ilişkin düzenlemelerin yer aldığı 3. fıkra da toplu pazarlık kavramı kullanılmamıştır.¹³¹ Söz konusu 3. fıkra da, kamu görevlileri

¹²⁹ Adnan Mahiroğulları, *1980 Sonrası Türk ve Fransız Sendikacılığı*, Kamu-İş, Ankara, 2000, s.65.

¹³⁰ Milletlerarası Çalışma Bürosu, *a.g.e.*, s.6-7.

¹³¹ 7.5.2010 tarih ve 5982 sayılı *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun* halkoyuna sunulmak üzere 13.5.2010 tarih ve 27580 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Değişiklikle, Anayasanın 53. maddesindeki yukarıdaki hüküm kaldırılmış, yerine “Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler.”

Toplu sözleşme yapılması sırasında uyumsuzluk çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir.

Toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir.” hükmü getirilmiştir. Dolayısıyla kamu görevlileri de artık toplu sözleşme yapabilecektir.

sendikalarının üyeleri adına “İdareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme” yapabileceği, toplu görüşmede anlaşma sağlanırsa “mutabakat metni” düzenleneceği, anlaşma sağlanamazsa bir “tutanak” düzenlenerek Bakanlar Kuruluna sunulacağı ve bu hususların kanunla düzenleneceği belirtilmektedir.

Bu düzenlemeye iyimser bakıldığında, kamu görevlilerine önemli ve geniş bir pazarlık alanı sunduğu görülecektir. Anayasanın sendikaların “amaçları doğrultusunda” toplu görüşme yapabileceği düzenlemesi her geçen gün yenilenecek ve gelişecek bir sistemin habercisi olarak değerlendirilebilir. Sendikanın amacı, üyelerinin hak ve menfaatlerini korumak olduğuna göre kamu görevlileri sendikalarının kendi amaçları doğrultusunda İdareyle pazarlık yapma hakları vardır. Ancak, Anayasanın toplu görüşmeden bahsetmesi kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkının olmadığı ve sadece toplu görüşme hakkının bulunduğu yönündeki yanlış anlaşılmalara neden olmaktadır.

Yanlış anlaşılmanın toplu pazarlık ve toplu görüşme kavramlarının yanlış kullanılmasından kaynaklandığı söylenebilir. Tanımlarda da görüldüğü gibi toplu pazarlık, sendikalar ile işveren arasındaki uzun bir pazarlık sürecini kapsamaktadır. Toplu görüşme ise tarafların pazarlık yaparken karşılıklı oturumlarını ifade etmektedir. Toplu görüşme, toplu pazarlık sürecinin bir bölümünü oluşturmakla birlikte, yanlış bir şekilde bütün süreci tanımlamak için kullanılmaktadır. Oysa toplu görüşme, işçiler ile işveren arasında yapılan toplu pazarlık sürecinde de var olan bir aşamadır. İşçiler ile işveren arasında yapılan toplu pazarlıklar toplu görüşme aşaması olduğu için hiçbir zaman toplu görüşme sistemi olarak anlaşılmaz. Yanlış anlaşılmanın, anayasanın 53. maddesinin 3. fıkrasında geçen toplu görüşme kavramından ve toplu görüşmeler sonucunda anlaşma olması halinde imzalanan mutabakat metninin bağlayıcılığı konusundaki tereddütten kaynaklandığı söylenebilir. Mutabakatın anayasal bağlayıcılığı konusundaki tereddüt ve anayasanın toplu görüşme aşamasından bahsetmesi sistemin pazarlık özelliğini kaybettirmez.

Anayasada olduğu gibi işçilerle ilgili mevzuatta da toplu pazarlığın tanımı yapılmamıştır. 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununda¹³² toplu pazarlık tanımı yapılmamış, yetki, toplu görüşme, toplu iş sözleşmesi, uzlaştırma,

¹³² RG: 7.5.1983, 18040.

grev ve lokavta ilişkin düzenlemeler yer almıştır. Benzer şekilde kamu görevlileri sendikalarına ilişkin mevzuatta da toplu pazarlık tanımı yoktur. Kamu görevlileri sendikacılığına ilişkin 4688 sayılı Kanun hizmet kolları, sendikaların kuruluşu ve işleyişi, üyelik, yetki, toplu görüşme, uzlaştırma konularında düzenlemeler getirmiştir. İşçilerin ve kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenleyen mevzuat paralel olduğu halde, kamu görevlileri sendikacılığında toplu pazarlık olmadığını söylemek yanlış olacaktır.

Toplu pazarlık kavramını kısaca inceledikten sonra, bu kavramla çok yakından ilgili olan toplu sözleşme kavramına da değinmek gerekmektedir. Toplu sözleşme, iş hukukunda toplu iş sözleşmesi olarak adlandırılmaktadır. Toplu iş sözleşmesi, “işçilerin ve işverenlerin çalışma koşullarını düzenlemek amacıyla gerçekleştirdikleri bir sözleşme” olarak tanımlanmaktadır.¹³³ Diğer bir tanımda ise “Toplu iş sözleşmesi, iş koşullarını ve özellikle hizmet akdine ilişkin hususları düzenlemek üzere, işçi sendikası ile işveren sendikası veya sendika üyesi olmayan işveren arasında yapılan” bir sözleşmedir.¹³⁴ İşçilerle ilgili toplu pazarlık yapısını kuran 2822 sayılı Kanuna göre toplu iş sözleşmesi, “hizmet akdinin yapılması, muhtevası ve sona ermesi ile ilgili hususları düzenlemek üzere işçi sendikası ile işveren sendikası veya sendika üyesi olmayan işveren arasında yapılan sözleşme”dir.

Kamu görevlileri sendikacılığında toplu iş sözleşmesi yerine genel olarak toplu sözleşme kavramı kullanılmaktadır. Mayıs 2010’da yapılan ancak henüz yürürlüğe girmeyen anayasa değişikliğinde de işçiler için toplu iş sözleşmesi, kamu görevlileri için ise toplu sözleşme¹³⁵ kavramları kullanılmıştır. Çalışmamız kamu görevlilerini ilgilendirdiğinden toplu sözleşme kavramının kullanılması yeğlenmiştir.

Birbirine çok yakın olan toplu pazarlık ve toplu sözleşme kavramları zaman zaman birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Toplu pazarlık bir tarafta sendikanın diğer tarafta işverenin veya işveren sendikasının yer aldığı ve iki tarafın da çalışma kuralları ile koşullarını belirlemek için bir araya gelerek toplu görüşmeye oturdukları ve sözleşmeyi imzaladıkları bir sürecin tümünü ifade etmektedir. Toplu sözleşme ise çalışanlar ile işverenin bireysel ve toplu ilişkilerini düzenlemek ve sözleşme tarafları arasındaki haklar ile yükümlülükleri belirtmek amacıyla imzaladıkları

¹³³ M. Ceyhan Aldemir-Alpay Ataol-Gönül Budak, *a.g.e.*, s. 284.

¹³⁴ Melda Sur, *İş Hukuku Toplu İlişkiler*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, s.198.

¹³⁵ RG: 13.5.2010, 27580.

sözleşmedir.¹³⁶ Bu tanımlarda toplu pazarlık, toplu sözleşme imzalanmasını da içeren geniş bir sürecin ifadesi olarak kullanılmıştır. Toplu pazarlık bir süreci, toplu sözleşme ise bu sürecin sonuçlarından birini ifade etmektedir.

Toplu pazarlık ve toplu sözleşme arasındaki geçişmenin daha ziyade literatürde ve mevzuattaki kullanım şekillerinden kaynaklandığı söylenebilir. Toplu pazarlık literatürde ve uluslararası sözleşmelerde; toplu sözleşme veya toplu iş sözleşmesi ise literatür, uluslararası sözleşmeler ve ulusal mevzuatta kullanılmaktadır. Mevzuatta toplu sözleşme/toplu iş sözleşmesi kavramları kullanılmakta ve toplu sözleşme imzalanmasına ilişkin süreç düzenlenmektedir. Mevzuat, süreci toplu pazarlık olarak adlandırmamış olmakla birlikte literatürde süreç toplu pazarlık olarak isimlendirilmekte ve uygulamada da kullanılmaktadır.

Toplu pazarlık ve toplu sözleşmeyi birbirinden ayırma olanağı yoktur. Toplu pazarlığın amacı toplu sözleşme imzalamaktır. Toplu pazarlık, toplu sözleşme öncesinde yapılan faaliyetler olarak alındığında, pazarlık daha ziyade hazırlık aşaması görünümü kazanır. Toplu sözleşme ise yapılan toplu pazarlıkların bir sözleşmeye bağlandığı sonucunu gösterir. Hazırlık ve pazarlık aşamaları geçirilmeden sözleşme imzalama imkanı yoktur. Ayrıca, toplu pazarlık düzeyi, taraflar, konular, toplu pazarlık zamanı gibi hususlar birebir toplu sözleşme için de geçerlidir. Dolayısıyla, toplu pazarlık ve toplu sözleşmeyi birbirinden bağımsız bir süreç olarak değerlendirmek mümkün değildir.

Diğer taraftan, toplu pazarlık ile toplu sözleşme arasında önemlilik-önemsizlik, astlık-üstlük ilişkisi yoktur. Bu nedenle sistemin toplu pazarlık sistemi veya toplu sözleşme sistemi olarak adlandırılması ve birbirlerinin yerine kullanılması çok da yanlış değildir.

Diğer bir açıdan toplu sözleşme hakkına bakıldığında, sendika ve grev hakkından “kendiliğinden kullanılabilir” olmaması bakımından ayrıldığı görülür. Çalışanlar, yasaklanmış veya ceza öngörülmüş olsa dahi dilediklerinde ve koşullar oluştuğunda sendika ve grev haklarını kendiliğinden kullanabilirler. Bu hakların kullanılması işverene bağlı değildir. Ancak, toplu sözleşme hakkının kullanılması öncelikle işverenin toplu görüşme masasına ve pazarlık sürecine bağlıdır. Bu nedenle, toplu sözleşme hakkının daha açık ve ayrıntılı hukuksal desteğe ihtiyaç

¹³⁶ Uğur Dolgun (ed.), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2007, s.241-242.

vardır. Devlet, onayladığı sözleşmelerden kaynaklanan toplu sözleşme hakkına ilişkin düzenlemeyi yapmakla, Anayasa ve yasaları değiştirmekle yükümlüdür.¹³⁷ Bu yükümlülüğün yerine getirilmesi için düzenlemeler yapılmıştır.

Daha sonra ele alınacağı gibi toplu pazarlık hakkının tanınması birden ortaya çıkmamıştır. Uzun bir zaman diliminde gelişen ve değişen bir seyir izlemiştir. Örneğin, ABD’de 1935 yılında çıkarılan federal kanunla çalışanlara seçtikleri temsilciler vasıtasıyla toplu pazarlık yapma hakkı tanınmıştır. Günümüzde ABD’de 43 eyalet öğretmenler, itfaiyeciler, polis ve diğer eyalet ve yerel yönetim çalışanlarına yasalarla toplu pazarlık hakkı tanımıştır.¹³⁸ ABD, Avustralya, Belçika, Danimarka, İngiltere, Finlandiya, İtalya, İsveç, Kanada, Norveç ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesinde toplu pazarlık temel yöntem olarak kullanılmaktadır.

Toplu pazarlık hukuki dayanağını bazı ülkelerde geleneklerden alırken, bazı ülkelerde işçiler ve kamu görevlileri için uygulanan genel bir düzenleme veya kamu görevinde istihdam veya çalışma ilişkilerini düzenleyen özel bir yasadan almaktadır.¹³⁹ Ülkemizde işçi ve kamu görevlilerinin toplu pazarlık sistemleri ayrı ayrı değerlendirilerek iki farklı yasal düzenleme yapılmıştır. İşçilerin toplu pazarlık sistemi 2282 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu ile kamu görevlilerinin toplu pazarlık sistemi ise 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile yasal dayanağa bağlanmıştır.

Bazı ülkelerde kamu görevlilerine toplu pazarlık hakkı tanınmamış, bunun yerine ortak danışma sistemi oluşturulmuştur. Bazı ülkelerde ise toplu pazarlıkla ortak danışma sistemi birlikte yürütülmektedir. Kamu görevlilerine toplu pazarlık hakkının tanındığı ülkelerde toplu pazarlığın kişiler ve konular bakımından uygulama alanı daraltılabilmektedir. Toplu pazarlık genellikle hiyerarşinin alt kademesinde bulunan kamu görevlileri için kabul edilmektedir. Merkezi yönetimde üst düzey işlevler yerine getiren kamu görevlileri için daha sınırlı biçimde uygulanmaktadır.

¹³⁷ Mesut Gülmez, “Anayasa’nın 90. Maddesi...”, *a.g.m.*, s.18-19.

¹³⁸ Joseph Adler, “The Past as Prologue? A Brief History of the Labor Movement in the United States”, *Public Personnel Management*, Volume.35, No.4, Winter 2006, s.316; Donald E. Klingner-John Nalbandian, *Public Personnel Management Contexts and Strategies*, Fifth Edition, Prentice Hall, New Jersey, 2003, s.349-351.

¹³⁹ Aysel Tokol, *a.g.e.*, s.71.

Kapsam dışında bırakılan görevliler için yerleşik bir kural olmayıp, zamana ve siyasal yapıya göre değişen uygulamalar bulunmaktadır.¹⁴⁰

Değişik ülkelerde değişik uygulamalar yer almakla birlikte toplu pazarlığın temel ilkeleri ILO sözleşmeleri ile düzenlenmiştir. Toplu pazarlık hakkının ILO çalışma hukuku çerçevesinde ilk dayanağı 1944 yılında kabul edilen 1946'da ILO Anayasası ile bütünleştirilen Filadelfiya Bildirgesidir. Bildirge, toplu pazarlık hakkının fiilen tanınmasını açıkça vurgulamıştır. ILO'nun 87 ve 98 sayılı Sözleşmeleri 1948 ve 1949 yıllarında kabul edilmiştir. Ülkemizin onayladığı İnsan hakları sözleşmeleri içinde kamu görevlilerinin toplu sözleşmeli toplu pazarlık hakkının birincil ve temel dayanağı 98 sayılı Sözleşmedir. Denetim organları olan Uzmanlar Komisyonu ve Sendika Özgürlüğü Komitesi yarım asırlık içtihatlarıyla sözleşmelerin uygulanma alanını ve kapsamını ortaya koymuş, zaman zaman Türkiye'nin sözleşmeye aykırı davrandığı konusunu gündeme getirmişlerdir.¹⁴¹ ILO'nun ülkemiz tarafından da onaylanan diğer önemli bir sözleşmesi 1978 yılında kabul edilen Kamu Hizmetlerinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Hakkında 151 Sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesidir.¹⁴² Ülkemiz tarafından onaylanan bu sözleşmeler kamu görevlilerinin sendikal hakları konusunda temel ilkeleri içermektedir.

ILO, birçok uluslararası sözleşmesine ek olarak, 18 Haziran 1998 tarihinde sonra eren 86. oturumunda, Çalışmaya İlişkin Temel Haklar ve İlkeler ILO Bildirgesi ve İzlenmesi metnini kabul etmiştir. Bildirgenin 2. maddesinde *“Sözleşmeleri onaylamamış olsalar dahi, bütün Üyelerin, Örgüt üyesi olmakla, bu Sözleşmelerle düzenlenen ve aşağıda sayılan temel haklara ilişkin ilkelere, iyi niyetle ve Anayasa'nın gereği olarak saygı göstermek, bu ilkeleri geliştirmek ve gerçekleştirmekle”* yükümlü olduklarını açıklamış ve bu hakların başında *“sendikalaşma özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkının etkin biçimde tanınması”* ilkesini yerleştirmiştir.¹⁴³ ILO, çalışanlar arasında hiçbir ayırım yapmadan *“toplular pazarlığının etkin biçimde”* tanınmasını bütün üyeleri için bağlayıcı olduğunu özellikle vurgulamış ve anayasa gereği olduğunun altını çizmiştir. Dolayısıyla ülkelerin

¹⁴⁰ Aysel Tokol, *a.k.*, s.71.

¹⁴¹ Mesut Gülmez, “Anayasa'nın 90. Maddesi...”, *a.g.m.*, s.19.

¹⁴² Ülkemiz, 25.11.1992 tarih ve 3848 sayılı Kanunla onaylamıştır. RG:11.12.1992, 21432 (mükerrer).

¹⁴³ http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/ilo_bildirge.htm

sözleşmeleri onaylamış olup olmaması arasında temel hakların tanınması bakımından bir ayırım yapmadığını da vurgulamıştır.

1.2.2- Toplu Pazarlığın Unsurları

Yukarıdaki toplu pazarlık tanımları çerçevesinde toplu pazarlık sistemi ele alındığında, toplu olması, alış-veriş (pazarlık) içermesi, kurumsallaşma ve süreç olma yönlerinin ağırlık kazandığı görülmektedir.

1.2.2.1- Toplu Olma

Sistemde kullanılan “toplu” kelimesi, “bireysel” pazarlıktan farklı olarak çalışanların taleplerini bir örgüt yoluyla tek bir ses halinde ifade etmeleri anlamına gelmektedir. Kuşkusuz toplu taleplerden çıkan ifade şekli, bireyin çalışma koşulları ile ilgili olarak, bizzat kendisi tarafından belirtilen isteklerine nazaran çok daha etkili ve anlamlı olacaktır.¹⁴⁴ Toplu pazarlıkta işveren tarafı daha güçlü konumda bulunduğundan pazarlığı kendi başına yapabileceği gibi işverenler tarafından kurulmuş örgütler aracılığıyla da yapabilirler. Ülkemizde kamu görevlileri ile işveren arasındaki toplu pazarlık, kamu görevlileri sendikaları ve bu sendikaların bağlı bulunduğu konfederasyonlar ile kamu işverenini temsilen Kamu İşveren Kurulu arasında yapılmaktadır.

1.2.2.2- Pazarlık

Toplu pazarlık, tarafların güç dengelerine göre taviz alıp-taviz verme sürecidir. Toplu pazarlık çalışanlara, kararlara katılma ve kendi çıkarlarını koruma hakkı sağlamaktadır.¹⁴⁵ Ülkemizde kamu görevlileri sendikalarının getirdiği talepler üzerinde Kamu İşveren Kurulu ile pazarlık yapılmaktadır. Pazarlık sürecinde taraflar tavizler vermekte ve tavizler almaktadır. Sonuçta ortaya anlaşma çıkmakta veya anlaşmazlık devam etmektedir. Kamu görevlileri bu yolla kendilerini ilgilendiren konularda idarenin almış olduğu kararlara katılarak haklarını korumaktadır.

¹⁴⁴ Zeyyat Sabuncuoğlu, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2000, s.252-253.

¹⁴⁵ Naci Gündoğan, *a.g.e.*, s.1.

1.2.2.3- Kurumsal Olma

Dünyanın birçok ülkesinde kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkı genellikle yasalarla kurumsallaştırılmıştır. ABD, Arjantin, Belçika, Finlandiya, İsveç, İtalya, Kanada, Norveç ve Türkiye gibi ülkelerde toplu pazarlık yasalarla kurumsallaştırılmıştır.¹⁴⁶ Ülkemizde 2001 yılında çıkarılan 4688 sayılı Kanunla kamu görevlilerinin toplu pazarlık sistemi kurumsal bir yapıya kavuşturulmuştur. Mayıs 2010'da yapılan anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesi halinde toplu pazarlık sisteminin kurumsal yapısı güçlü bir anayasal dayanağa kavuşmuş olacaktır.

1.2.2.4- Süreç Olma

Toplu pazarlık, sendikalar ile işveren veya işveren sendikaları arasında ücret, çalışma süreleri, çalışma şartları ve istihdam güvencesi gibi konularda bir anlaşmaya varmak gayesiyle yapılan bir dizi müzakere, mücadele, çatışma ve uzlaşma sürecini ifade eder. Aynı zamanda toplu pazarlık, taraflarca anlaşmaya varılan şartların uygulanmasını da içeren dinamik bir süreçtir.¹⁴⁷ Toplu pazarlık bir defa yapıldıktan sonra rafa kaldırılan bir faaliyet olmayıp, her tamamlanan halka sürecin bir sonraki basamağının başlangıcı olmaktadır. Bu yönüyle toplu pazarlık yenilenen ve yinelenen bir süreçtir.

Toplu pazarlık birçok farklı aşamadan ve genellikle bazı detayları yasalarla belirlenmiş karar aşamalarından oluşur. Bütün ülkelerde temel süreçler birbirlerine benzemekle birlikte farklılıklar da bulunabilmektedir. Örneğin, ABD kamu sektöründe toplu pazarlık genel olarak şu aşamalardan oluşur:¹⁴⁸

- Toplu pazarlık yapılacak organizasyon tarafından sendikanın tanınması,
- Görüşme yapacak takımın belirlenmesi,
- Pazarlık konularının belirlenmesi,
- Teklifin ve karşı teklifin sunulması,

¹⁴⁶ Aysel Tokol, *a.g.e.*, s.70-71.

¹⁴⁷ Yusuf Balci, *a.g.e.*, s.6.

¹⁴⁸ Michael E. Milakovich-George J. Gordon, *Public Administration in America*, Eighth Edition, Wadsworth /Thomson Learning, Belmont, USA, 2004, s.322-323

- Görüşme masasında uzlaşma sağlanması,
- Anlaşmaya varılan konuların onay için yönetim ve sendikaya verilmesi,
- Anlaşmaya ulaşılamadığı takdirde sorunu çözmek için arabuluculuk ve hakem gibi yolların denenmesi,
- Grev yollarının araştırılması,
- Sözleşme imzalanınca uygulanmasını sağlamak için işbirliği içinde çalışılması.

Ülkemizdeki kamu görevlileri toplu pazarlık süreci ana hatlarıyla, yetki tespiti, gündem oluşturma çalışmaları, tekliflerin oluşturulması, toplu görüşme, uzlaşma ve pazarlığın sonuçlanması aşamalarından geçer. Ülkemizdeki uygulama ikinci bölümde detaylı olarak ele alınacağından, bu bölümde toplu pazarlık süreci genel olarak, taraflar ve yetki tespiti, toplu pazarlığın düzeyi, toplu pazarlık konuları, toplu görüşme ve toplu pazarlığın sonuçlanması başlıkları altında incelenecektir.

1.2.3- Taraflar ve Yetki Tespiti

Pazarlık, doğası itibariyle en azından iki kişi arasında yapılmaktadır. Toplu pazarlığın tarafları, çalışanları temsilen sendikalar ile işvereni temsilen işveren veya işveren sendikalarıdır. Başka bir anlatımla bir tarafta işveren veya işveren örgütleri karşı tarafta ise çalışanlar veya çalışan örgütleridir.

Toplu pazarlığın ilk aşamasında tarafların belirlenmesi gerekmektedir. Sendikaların temel amacının üyelerinin hak ve menfaatlerini işveren karşısında savunmak olduğuna göre toplu pazarlık görüşmelerinde masaya oturmak sendikaların en temel amaçlarındandır. Toplu pazarlığın taraflarından biri sendikalar olmakla birlikte işverenin pazarlığı hangi sendikayla yapacağı önemli bir konudur. Bu durumda ortaya yetki ve ehliyet¹⁴⁹ kavramları çıkmaktadır. Ehliyet, genel olarak toplu sözleşme imzalayabilmeyi; yetki ise bu ehliyeti belirli bir alanda

¹⁴⁹ Gülmez ise “yetenek” ve “yetki” kavramları üzerinde durmaktadır. Yeteneği “yasaya uygun olarak kurulmuş sendikal örgütlerin toplu görüşmeye taraf olabilmesiyle ilgili bir” kavram olarak açıklamaktadır. Tüzüğü ve örgütlenmesi kanuna uygun olan sendika ve konfederasyonlar taraf olma yeteneğine sahiptir. Ancak, kanuna uygun bir örgütlenme olması sendikanın masaya taraf olarak oturmasına yetmez. Sendikanın bir de yetkili olması gerekir. Sendikanın yetki alabilmesi için kanunen gerekli çoğunluğu sağlamış olması gerekmektedir. Yetenek örgütsel yapının öngörülen kurallara göre düzenlenmiş olmasını, yetki ise bu şekildeki örgütlerin mevzuatta öngörülen gerekli üye miktarını veya çoğunluğu sağlamasıdır. Ayrıntılı bilgi için: Mesut Gülmez, *Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku 788’den 4688’e:1926-2001*, TODAİE, Ankara, 2002, s.515-516.

kullanabilmeyi ifade etmektedir.¹⁵⁰ Toplu pazarlığın işyeri/işletme düzeyinde yapıldığı ülkelerde işyeri sendikaları, daha üst düzeyde yapıldığı ülkelerde daha üst düzeydeki sendikaların toplu pazarlık ehliyeti vardır.¹⁵¹ Ülkemizde kamu görevlileri sendikaları örgütlendiği hizmet kolunda temsil ettiği üyeleri adına toplu pazarlık yapma ehliyetine sahiptir. Hizmet kolunda en fazla üye kaydeden sendika ise toplu pazarlık yapma ve mutabakat metni imzalama yetkisine sahip olmaktadır. Örneğin mevzuata göre kurulmuş olan A sendikası toplu pazarlıklarda taraf olma ehliyetine sahiptir. Bu sendika yine mevzuatın öngördüğü çoğunluğu elde etmiş ise toplu pazarlık yapma yetkisini kazanmış olmaktadır. Aksi halde sendika toplu pazarlık yapamayacaktır. Konuyu her yetkili sendika toplu pazarlık yapma ehliyetine sahiptir, ancak ehliyet sahibi her sendika yetkili sendika olmayabilir, şeklinde formüle etmek mümkündür.¹⁵²

Ülkemizdeki toplu pazarlık sisteminde taraflar işveren adına Kamu İşveren Kurulu ile kamu görevlileri adına her hizmet kolundaki yetkili kamu görevlileri sendikaları ile bunların bağlı bulundukları konfederasyonlardır.

Ülkemizde kamu görevlileri sendikalarının üyelerini temsile ilişkin kuralları kanunla belirlenmiştir. Mevzuata uygun bir şekilde kurulan bütün kamu görevlileri sendika ve konfederasyonlarının toplu pazarlık yapma ehliyeti vardır. Kamu görevlileri sendikalarının pazarlık görüşmelerinde yetki alarak taraf olabilmesi için kurulu bulunduğu hizmet kolunda en fazla üyeyi kaydetmiş olması gerekmektedir.

Taraflar ve yetki tespitine ilişkin uygulamalar konusunda yabancı ülke örnekleri vermek yararlı olacaktır. İsveç'te Devlet Memurları Ulusal Temsilciliği (SAV) yetkili sendikalarla toplu pazarlık masasına oturmaktadır.¹⁵³ Amerika'da Tennessee Vadisi İdaresinde ise sendikaların oluşturduğu bir kurul ile toplu pazarlık

¹⁵⁰ Uğur Dolgun (ed.), *a.g.e.*, s.245-246.

¹⁵¹ Aysel Tokol, *a.g.e.*, s.72.

¹⁵² Mesut Gülmez, "Kamu Yönetiminde İlk Toplu Görüşme Uygulaması", *Amme İdaresi Dergisi*, C.36, S.1, Mart 2003, s.122-126.

¹⁵³ İsveç'te devlette çalışan kamu görevlilerinden, üst düzey memurlar SACO/SR-S, orta kademe yönetici memurlar TCO-S, vasıfsız çalışanlar da SF olarak bilinen sendikalarda örgütlenmişlerdir. Devlette, toplu pazarlık bu üç sendika ile Devlet Memurları Ulusal Temsilciliği (SAV) arasında yürütülür. Devlet Memurları Ulusal Temsilciliği bağımsız bir kuruluş değildir. Bağladığı toplu sözleşmenin yürürlüğe girebilmesi için Parlamentonun Bütçe Komisyonu tarafından onaylanması gerekmektedir. Yerel yönetimlerde çalışan memurlarla ilgili toplu pazarlık gene bu üç sendika ile İsveç Yerel Yönetimler Derneği ve Belde Konseyleri Federasyonu arasında yapılır. Engin Ünsal, *Kamu Görevlilerinin Sendika Kurma Hakkı Memur Sendikaları*, Boyut Kitapları, İstanbul, 1999, s.30-32.

yapılmaktadır.¹⁵⁴ Bunun yanında Almanya gibi bazı ülkelerde toplu pazarlığı üst kurullar değil sendikalar yürütür.¹⁵⁵ Slovakya’da olduğu gibi sendikalar kendi aralarında anlaşarak temsil edecek sendikayı belirlerler. Anlaşma olmadığı takdirde, kuruluştaki en fazla üyesi olan sendika temsil hakkını kazanır.¹⁵⁶ Toplu pazarlıkta devleti temsil bazen bir kurul bazen bir kamu kurumu tarafından yapılabilmektedir. Finlandiya’da Maliye Bakanlığı içindeki Personel Dairesi devletin temsilcisi olarak toplu pazarlık masasına oturmaktadır.¹⁵⁷ Özet olarak, ülkeler toplu pazarlık masasına oturacak yetkili sendikaları ve sendikaların karşısına oturacak işveren temsilcisini belirleme konusunda farklı yöntemler uygulamaktadır.

1.2.4- Toplu Pazarlığın Düzeyi

Toplu pazarlık düzeyinin belirlenmesinde çok sayıda faktör etkili olmaktadır. Bunların başında, ülkenin ekonomik durumu, teknolojik koşullar, sendikalaşma yapısı ve düzeyi, sendikasız sektörlerden gelen baskı,¹⁵⁸ kamu yönetiminin örgütleniş şekli, kurumsal özellikler, kamu personel rejiminin yapısı, sendikal hakların düzeyi,

¹⁵⁴ Amerika’da Tennessee Vadisi İdaresi 1935 yılından beri işçi memur ayrımı yapmadan yönetmeliklerin düzenlenmesi, ücretler, çalışma saatleri ve çalışma koşullarının belirlenmesi konularında Amerikan İşçi Federasyonu-Endüstriyel Örgütler Kongresine (AFL-CIO) bağlı sendikaların oluşturduğu kurul ile toplu pazarlık sürecini yürütmektedir. Turgay Ergun, *Kamu Yönetimi Kuram/Siyasa/Uygulama*, TODAİE Yayın no:322, Ankara, 2004, s.261-262.

¹⁵⁵ Almanya’da sözleşmeli personel ve işçi ücretlerinin artırılmasına yönelik yapılan görüşmeler yıllıktır. Ancak taraflar anlaşırse iki yılda bir de yapılabilir. Toplu sözleşme görüşmeleri bir önceki sözleşmenin bitimine kısa bir süre kala başlar. Almanya’da toplu pazarlıkları üst kuruluşlar değil sendikalar yapar. Pazarlık görüşmeleri başlamadan önce sendikalar neler isteyeceğini belirler ve bağlı oldukları konfederasyonla birlikte taleplerini netleştirirler. Almanya’da toplu pazarlık görüşmelerinde sadece ücretler görüşülmez, diğer sosyal ve ekonomik haklar da görüşülür. Görüşmeler değişik etaplarda olur. Genellikle sendikalar taleplerini bildirir. İşveren bu taleplere karşı başka tekliflerle masaya gelir. Stephen Bach-Lorenzo Bordogna-Giuseppe Della Rocca-David Winchester, *Public Service Employment Relations in Europe Transformation, Modernization or Inertia?*, Routledge Taylor and Francis Group, London, 1999, s.76-82.

¹⁵⁶ Slovakya’da kamu yönetiminde toplam 36.000 üyesiyle en önemli sendika Slovensky Odborovy Zvaz Pracovníkov Statnej Spravy’dır. Bu sendikanın 16.000 kamu görevlisi üyesi vardır. Sloveky’nın ikinci önemli sendikası olan Vseobecny Slobodny Odborovy Zvaz, 4.500 üyeye sahiptir. Slovakya’da kamu görevlileri, sendikalar tarafından temsil edilir. Bir kuruluştaki birden fazla sendika olması durumunda kamu görevlilerinin temsili sendikalar arasındaki anlaşmaya göre yapılır. Eğer sendikalar arasında anlaşma sağlanamazsa kuruluştaki en fazla üyeye sahip sendika temsil hakkını kazanır. Sendikalar aynı zamanda hiçbir sendikaya üye olmayan kamu görevlilerini de temsil ederler. Temsile ilişkin temel kurallar kanunla belirlenmiştir. Juraj Nemec, *Country Report: Slovakia (31 March 1999)*, Civil Services and State Administrations, s.12.

¹⁵⁷ Finlandiya’da ülkenin personel politikalarını Maliye Bakanlığı içindeki Personel Dairesi belirler. Bu daire aynı zamanda merkezi düzeyde yapılan toplu pazarlıkta işveren olarak davranır. Knut Rexed-Chris Moll-Nick Manning-Jennifer Allain, *a.g.e.*, s.16.

¹⁵⁸ Aysel Tokol, *a.g.e.*, s.74.

ücret sistemi sayılabilir. Toplu pazarlık dinamik bir nitelik taşıdığından ekonomik, sosyal ve toplumsal alanda meydana gelen değişikliklere ayak uydurarak, zaman içinde yapısı ve düzeyi değişebilmektedir. Toplu pazarlık düzeylerinin her birinin kendine özgü üstün veya zayıf yanları bulunmaktadır. Üstünlükler veya zayıflıklar dikkate alınarak ülkeler kendilerine göre toplu pazarlık düzeyini belirlemektedir. Toplu pazarlık kapsadığı alan itibariyle işyeri/Kurumsal, işkolu/hizmet kolu, eyalet ve ulusal olmak üzere dört düzeyde yapılabilmektedir.¹⁵⁹

1.2.4.1- İşyeri/Kurumsal Düzey

Toplu pazarlık görüşmelerinin ve yapılacak sözleşmenin, işyeri veya işyerlerinden oluşan kurumu kapsayacak şekilde yürütülmesi ve sonuçlarının kurum düzeyinde olması anlayışına dayanmaktadır. Toplu pazarlık bir işyeri veya birden fazla işyerlerinden oluşan bir kurumu kapsayacak şekilde yürütülür ve toplu pazarlık sonucunda imzalanan sözleşme burada çalışanları kapsar.¹⁶⁰

Kurumsal düzeye örnek olarak ülkemizde bazı kamu görevlileri sendikalarının belediyelerle yaptıkları pazarlık ve pazarlık sonucunda imzalanan sözleşmeler gösterilebilir. İmzalanan sözleşmelerin uygulanma çevresi imzalandığı kurum olduğundan, imzalan kurumla sınırlı sonuçlar doğurmaktadır. Ülkemizde işçilerin toplu pazarlıkları ve toplu iş sözleşmeleri işyeri esasına göre yapılmaktadır.

1.2.4.2- İşkolu/Hizmet Kolu Düzeyi

Aynı veya benzer hizmetlerin bir araya getirilmesi ile hizmet kolları/iş kolları oluşturulmaktadır. Aynı veya benzer hizmetleri yerine getiren kamu kurum ve kuruluşlarından oluşan hizmet kolları itibariyle sendikacılığın yürütüldüğü ülkemizde, toplu pazarlık hizmet kolları esas alınarak, hizmet kollarında örgütlü yetkili sendikalarla yapılmaktadır. Kamu görevlileri sendikaları faaliyette bulundukları hizmet kolundaki kamu kurum ve kuruluşlarındaki kamu görevlilerini

¹⁵⁹ İşçiler için toplu pazarlık düzeyi 2822 sayılı Kanunla belirlenmiştir. 2822 sayılı Kanun toplu pazarlık düzeyini işyeri, işyerleri ve işletme olarak belirlemiştir. İşçilerin işkolu düzeyinde toplu pazarlık yapmaları Kanunda yer almamıştır.

¹⁶⁰ Aysel Tokol, *a.g.e.*, s.76-77.

üye kabul edebilmektedir. Ancak, toplu pazarlık hizmet kolları düzeyinde değil, hizmet kollarındaki yetkili sendikaların katılımıyla ulusal düzeyde yapılmaktadır.

1.2.4.3- Eyalet Düzeyi

Eyalet şeklinde örgütlenmiş ülkelerde toplu pazarlık eyaletler düzeyinde yapılabilmektedir. Bazen federal yönetim ile eyalet yönetimlerinin kanun ve kuralları farklılıklar gösterebilmekte, hatta eyalet yönetimlerinin kendi içinde de uygulamaları farklılık içerebilmektedir. Bu konuya en güzel örnek Amerika Birleşik Devletleridir. ABD’de toplu pazarlık sistemi, federal yönetimle eyaletler arasında farklılıklar gösterdiği gibi, eyaletler aralarında da farklılıklar mevcuttur. ABD’de her eyaletin kendine özgü toplu pazarlık düzeni vardır. Kimi eyaletler bütün çalışanlara sendika, toplu pazarlık ve grev hakkı vermişken, diğerleri sınırlamalara gidebilmiştir. Kamu görevlilerine toplu pazarlık hakkı tanıyan eyaletlerde yapılan toplu pazarlığın sonuçları o eyaletle sınırlıdır. ABD’de eyaletler, eyalet çalışanlarının yanı sıra kendi sınırları içindeki yerel yönetimlerdeki toplu pazarlık sistemlerini de kendileri belirlemektedir. Eyalet yönetimleri düzenleme konusunda özerktir. Yerel yönetimlerin düzenleme yetkisi olmadığından bu konular eyaletler tarafından düzenlenir. Eyaletler düzenleme yapmadığı takdirde yerel yönetimler toplu pazarlık yapamaz ve toplu sözleşme imzalayamazlar.¹⁶¹

Aynı şekilde Almanya’da da toplu pazarlık federal ve eyaletler düzeyinde yapılır. Almanya’da 16 eyalet ve seviyede toplu pazarlık yapılmakta ve her eyaletin kendi kuralları bulunabilmektedir.¹⁶² Almanya’da federal hükümet, eyaletler ve belediyeler olmak üzere üç tane işveren bulunmaktadır. İşverenler bir araya gelerek birlik kurmuşlardır. Birliğin temsilcisi İçişleri Bakanındır. Birlik, toplu pazarlıklar için eyaletlere de temsilciler göndermektedir. Almanya’da görüşmelerde anlaşma

¹⁶¹ Joan E. Pynes, *Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations*, Second Edition, Published by Jossey-Bass, San Francisco, 2004, s.310-312; Donald E. Klingner- John Nalbandian, *a.g.e.*, s.350-352.

¹⁶² Thomas Bemmann, “Trade Unions Rights in the Public Sector in Germany-Collective Bargaining and the Right to Strike”, *European Commission Technical Assistance Information Exchange Instrument (TAIEX)* tarafından 2-3 Mart 2010 tarihlerinde düzenlenen, Workshop on Trade Unions Rights in the Public Sector konulu toplantı notları.

sağlanırsa diğer sendikalara üye olanlar veya sendika üyesi olmayanlar için de geçerli olmaktadır.¹⁶³

1.2.4.4- Ulusal Düzey

Ulusal düzeyde toplu pazarlık, bütün ülkeyi kapsayacak şekilde, sendikalar ile işveren arasında yapılmaktadır. Pazarlık sonucunda imzalanacak sözleşme ulusal çapta sonuç doğurmaktadır.

Ülkemizde 4688 sayılı Kanun ulusal düzeyde toplu pazarlık sistemini öngörmektedir. Yetkili sendika ve konfederasyonlar ile Kamu İşveren Kurulu arasındaki toplu pazarlık görüşmeleri ulusal düzeyde ve bütün kamu görevlilerini kapsayacak şekilde yapılır. Alınan haklardan aynı durumda olan bütün kamu görevlileri faydalanır.

Ulusal düzeyde toplu pazarlık yapılan ülkelerde farklı uygulamalar görülebilmektedir.¹⁶⁴ Örneğin Finlandiya’da merkezi idare personelinin % 83’ünü oluşturan memurlar Devlet Memurları Kanunu ve Toplu Sözleşme Kanununa tabidir. Toplu Sözleşme Kanunu, Devlet memurlarının çalışma şartlarını belirleyen toplu sözleşmeleri kapsadığı gibi iş sözleşmelerini de kapsar. Toplu pazarlık merkezi düzey ve bununla bağlantılı olarak yerel düzeyde yapılmaktadır. Çalışma şartları ulusal düzeyde veya yerel düzeyde yapılan anlaşmalarla belirlenir. Ulusal düzeyde yapılan anlaşma çatıyı oluşturur. Yerel düzeydeki sendikalarla yapılan anlaşmalarla çatı içinde bireysel ücret belirlenir.¹⁶⁵ Kısaca ulusal düzeydeki sözleşmeler daha

¹⁶³ 13.3.2002 tarihinde Almanya Memurlar ve Tarifler Birliğine yapmış olduğumuz çalışma ziyareti notları.

¹⁶⁴ Bazı ülkelerde toplu pazarlıklar yerel düzeyde yapılırken Danimarka’da olduğu gibi bazı ülkelerde toplu pazarlık daha merkezi düzeyde yapılabilir. Danimarka’da kamu çalışanlarının % 35’ini devlet memurları oluşturur. Devlet memurlarının ücretleri, resmi derece ve ücret basamakları, her bir derece ve basamak için toplu sözleşmelerle belirlenir. Danimarka toplu pazarlık sistemi diğer İskandinav ülkelerine göre daha merkezidir. Merkezi düzeyde yapılan pazarlıklarda the State Employer’s Authority tarafından kullanılacak parametreler ve politika Maliye Bakanlığı içindeki bütçe ofisi düzeyinde belirlenir. Maliye Bakanı merkezi düzeydeki ücretlerin ve önemli konularda görüşmelerin resmi başkanıdır. Görüşmelerde diğer spesifik konularda ise the State Employer’s Authority yetkilidir. Uygulamada bütün anlaşmaları the State Employer’s Authority görüşür, fakat süreç hakkında bakan ve müsteşarı devamlı bilgilendirir. Üst düzey müdürlerin ücretleri merkezi olarak belirlenir. Knut Rexed-Chris Moll-Nick Manning-Jennifer Allain, *a.g.e.*, s.13-14.

¹⁶⁵ Knut Rexed-Chris Moll-Nick Manning-Jennifer Allain, *a.g.e.*, s.16-17. Örneğin Fransa’da sendikalar, ulusal düzeyde ücretlerin belirlenmesinden önce hükümet ile toplu görüşme yapabilirler. Ayrıca hizmetin görülmesi ve yürütülmesinden sorumlu makamlarla çalışma koşulları ve iş örgütlenmesine ilişkin görüşmeler yapabilirler. Onur Karahanoğulları, *a.g.m.*, s.138-139.

ziyade genel ilke ve kuralları belirler. İlke ve kuralların bireysel bazda somutlaştırılması yerel düzeyde yapılan pazarlıklar neticesinde imzalanan sözleşmelerle olmaktadır.

1.2.5- Toplu Pazarlık Konuları

Toplu pazarlık yapılabilmesi için üzerinde konuşulması/pazarlık yapılması gereken bazı problem veya konuların bulunması gerekmektedir. Aksi halde toplu pazarlık yapmanın anlamı ve gereği yoktur. Toplu pazarlık konuları ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle birlikte, en başta ücretlerin geldiği hususunda kimsenin tereddüdü yoktur. Ücretten başka çalışma süreleri, çalışma koşulları, sosyal yardımlar, sendikal haklar gibi önemli hususlar da toplu pazarlığa konu olmaktadır.

Ancak, toplu pazarlık kapsamındaki konular kamu görevlileri için daha dar tutulabilmektedir. Devlet, istihdam ettiği kamu görevlilerinin ücret ve çalışma koşullarını tek taraflı yasal veya yönetsel kurallarla düzenleyerek kamu kesiminde toplu pazarlık konularını daraltabilmektedir.¹⁶⁶ Toplu pazarlık ve toplu pazarlık sonucunda imzalanan toplu sözleşmelerin içerdiği konular, toplu pazarlık düzeyi, sendikaların pazarlık gücü, işgücünün yapısı, ekonomik yapı, yasal düzenlemeler ve zaman gibi birçok faktöre bağlı olarak değişebilmektedir.

Toplu pazarlık konuları ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği gibi ülke içinde de farklılıklar gösterebilmektedir.¹⁶⁷ Örneğin, ABD federal yönetiminde toplu pazarlık görüşmelerinde çalışanların bir kısmı için ücret görüşmesi yapılmaz. Görüşülmesi yasak olan konular dışındaki bütün çalışma ilişkileri toplu pazarlık masasında görüşülebilmektedir. Ancak federe devletler ile yerel yönetimlerin pazarlık

¹⁶⁶ Aysel Tokol, *a.g.e.*, s.71-72.

¹⁶⁷ Almanya’da toplu pazarlıklarda çalışma yaşamının bütün konuları ele alınabilmektedir. Aksi düzenleme bulunmadıkça yasalardan farklı uygulamalar da sözleşmeye konulabilir. Örneğin, yasal izin cumartesiler dahil 24, kamu toplu sözleşmesinde ise cumartesiler hariç 30 gündür. Kamu toplu sözleşmelerinde genellikle işe alma, işten çıkarma, akit süresi, süreli ve süresiz iş akdi, işten çıkarma yasağı, nakiller, derecelendirme, yükselme, maaş/ücret, yan ödemeler, haftalık çalışma süresi, yıllık izin, özel durumlarda izin, hastalık durumunun bildirimi ve maaş/ücret ödemesinin devamı gibi konular yer almaktadır. Safer Çınar, “Federal Almanya’da Kamu Sektöründe Toplu Sözleşme Düzeni”, *Sendika Dergisi*, Mart-Nisan 1996, s.29-30.

sisteminde tek düzelik olmamakla birlikte birçoğunda toplu pazarlık konularının başında ücretler gelmektedir.¹⁶⁸

Toplu pazarlıkta ele alınan ve daha sonra toplu sözleşmelere aktarılan konuları genel olarak şu şekilde sırlamak mümkündür: Toplu pazarlık kapsamında kalacak kişilerin tespiti, ücretler, çalışma süreleri, ara dinlenme süreleri, izinler, fazla çalışma, işe alma, iş güvencesi, terfi, kıdem, eğitim, sosyal güvenlik, iş sağlığı ve güvenliği, çalışanların katılımı, toplu sözleşmenin süresi, vb.¹⁶⁹

Ülkemizde kamu görevlileri sendikaları ile Kamu İşveren Kurulu arasında yapılan toplu pazarlıklarda ele alınacak konular 4688 sayılı Kanunun değişik maddelerinde değişik şekillerde ifade edilmiştir. Ancak uygulamada kamu görevlilerini ilgilendiren her konu pazarlıklarda gündeme gelmekte, pazarlıklar sonunda anlaşma sağlanması halinde mutabakat metinlerine yansımaktadır. Bir sonraki bölümde konu detaylı olarak ele alınacağından bu kadar açıklamayla yetinilecektir.

1.2.6- Toplu Görüşme

Toplu pazarlığın en önemli aşamalarından biri tarafların bir araya gelerek, pazarlık konuları üzerinde müzakere yaptıkları kısımdır. Müzakerelerin yapıldığı bu kısma “toplu görüşme” denilmektedir. Kamu görevlileri sendikacılığını düzenleyen 4688 sayılı Kanun toplu görüşmeyi, “*Kamu görevlileri için uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, fazla çalışma ücretleri, harcırah, ikramiye, lojman tazminatı, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, tedavi yardımı ve cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ile bu mahiyette etkinlik artırıcı diğer yardımlara ilişkin olarak yetkili kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları ile Kamu İşveren Kurulu arasında yapılan*” görüşme olarak ifade etmektedir. Toplu görüşme, gerek 4688 sayılı Kanunun sistematığında gerekse 2822 sayılı Kanunda olduğu gibi tarafların bir araya gelerek yapmış oldukları görüşmeleri ifade etmektedir.

¹⁶⁸ ABD’deki ücret sistemiyle ilgili bilgi için bakınız: Selim Coşkun, Hakan Dulkadiroğlu, “Ücret, Performansa Göre Ücret ve Çalışanların Algısı: ABD’de Federal Düzey Örneği”, *A.Ü.SBF Dergisi*, Temmuz-Eylül 2009, C.64, S.3, s.73-95.

¹⁶⁹ Uğur Dolgun (ed.), *a.g.e.*, s.244-245.

Anayasa toplu görüşmeler sonunda işçi sendikaları ile işverenler arasında imzalanan metni toplu iş sözleşmesi olarak vurgulamıştır. Ancak, yürürlükte olan Anayasa, kamu görevlileri sendikaları ile idare arasında yapılan toplu görüşmeler sonunda imzalanan metni toplu sözleşme yerine mutabakat metni olarak isimlendirmiştir. Anayasanın yürürlükte olan “*Toplu iş sözleşmesi hakkı*” başlıklı 53. maddesinin üçüncü fıkrasında,¹⁷⁰ “*Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni, uygun idari veya kanuni düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalanmamışsa anlaşma ve anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak bir tutanakla Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur.*” hükmü bulunmaktadır. Bu fıkra hükmüne göre kamu görevlilerinin toplu pazarlık süreci toplu görüşme yapılması, anlaşma olması halinde mutabakat metni imzalanması, anlaşma sağlanamaması halinde ise durumun bir tutanağa bağlanması şeklinde düzenlenmiştir.

Görüldüğü gibi anayasa, pazarlık sürecinin sonucuna odaklanmıştır. Anayasada işçi sendikalarının işverenle “toplu iş sözleşmesi” yapması öngörülmüş, ancak süreç üzerinde durulmamıştır. Kamu görevlileri sendikalarının pazarlık konusu ele alındığında ise sonuca götüren süreç de düzenlenmiştir. Ancak, işçi sendikalarının işverenle imzalayacakları toplu iş sözleşmesinin usul ve esaslarını düzenleyen 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun getirdiği süreç ile 4688 sayılı Kanunun ortaya koyduğu süreç aynı paraleldedir. Her iki toplu pazarlık sürecinde de pazarlıkların yapıldığı toplu görüşme kısmı büyük önem taşımaktadır. Sendikalar üyelerinin ekonomik, sosyal hak ve menfaatlerini korumak için toplu görüşmelerde pazarlık yaparak elde ettiği kazanımları toplu iş sözleşmelerine veya mutabakat metinlerine yansıtmaya çalışırlar. Kamu görevlileri sendikalarının idare ile yaptığı toplu görüşmeler ikinci bölümde ele alınacağından ayrıntısına şimdilik girilmeyecektir.

Toplu görüşmelerde taraflar pazarlık masasında yüz yüze oturduklarından toplantılarda görüşme teknik ve stratejileri kullanılabilir. ¹⁷¹ Görüşmelerde

¹⁷⁰ Bu fıkra, 7.5.2010 tarih ve 5982 sayılı *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla* yürürlükten kaldırılmış olmakla birlikte, henüz yürürlüğe girmediklerinden mevcut hali verilmiştir.

¹⁷¹ Görüşmelerin olumlu bir şekilde sonuçlanabilmesi ve anlaşmaya varılabilmesi için görüşmecilerde birtakım becerilerin bulunması gereklidir. Görüşmecilerde bulunması gereken beceriler şöyle

taraf lar birbirleri hakkında karşılıklı olarak “kabul edilebilir bekleyişler” yaratmaya çabalarlar. Bu şekilde birbirlerinin aslında neye razı olduğu, kendisinin hedefinin ne olduğu, konusunda karşı tarafta belli bir bekleyiş oluşturacaktır. Karşılıklı tavizlerle her iki taraf da başladığı noktadan ayrılmış olacak, ancak asıl varmak istedikleri noktada veya bu noktaya yakın bir yerde anlaşma sağlanmış olacaktır.¹⁷²

Her sendikanın kendine özđu amaçları vardır. Sendikalar üyelerinin haklarını korumak amacıyla işverenle toplu pazarlık yaparlar. Toplu pazarlıktaki en önemli amaç, üyelerinin yaşam standardını yükseltecek bir ücret miktarı elde etmek ve çalışma şartlarını insan onuruna yakışır bir şekilde düzenlenmesini sağlayacak hakları elde etmektir. Ancak her zaman bu amaçların gerçekleştirilmesi mümkün olmamaktadır. Bu nedenle sendikalar kendilerine göre öncelikler ve stratejiler belirlemektedir.

Sendikal önceliklerin belirlenmesinde en önemli faktörlerden biri ekonomik koşullardır. Ekonominin genel durumu, istihdam koşulları, işsizlik ve fiyatların düzeyi, özel sektör çalışanları ile kamu kurumlarındaki işçilerin aldıkları ücretler gibi faktörler sendikaların pazarlık stratejilerinde etkili olabilmektedir.¹⁷³ Sendikalar sadece mali haklar elde etmek için toplu pazarlık yapmazlar. Pazarlıkta mali boyutları olmayan birçok faktör önceliklerin belirlenmesinde rol oynayabilmektedir. Örneğin, sosyal ve demokratik haklar bütçeye yük getirmeyen taleplerdir. Önceliklerin belirlenmesinde bu talepler de etkili olmaktadır. Ayrıca, devletin bütçe durumu da önceliklerin belirlenmesinde etkili olabilmektedir.

1.2.7- Toplu Pazarlığın Sonuçlanması

Tarafların toplu görüşmelerde anlaşma sağlaması halinde toplu sözleşme imzalanmaktadır. Ancak her zaman tarafların anlaşması mümkün olmayabilir. O

sıralanabilir: planlama yapabilme, baskılı ortamda sağlıklı düşünebilme, etkili konuşma yeteneği, dürüst davranma, kavrama yeteneği, istediğini elde etmede direnme gücünü gösterebilme, kuşkulu olma, insan davranışlarını anlama, kendine güven duygusuna sahip olma, devleti tanıma, kamu görevlileri personel sistemini bilme. İyi bir pazarlıkçı, kendisinin ve karşı tarafın olanaklarını ölçebilen, vereceği ödünleri önceden saptayıp, karşı taraftan ödünleri sağlayabilmek için yavaş yavaş ortaya koyan ve ödünlerinin sınırları hakkında karşı tarafa önceden bilgi vermeyen biri olmalıdır. İyi bir pazarlıkçı, bir psikolog gibi davranmalı, kaba olmaksızın sözlerini esirgememeli, karşı tarafı da sınırlendirmemelidir. M. Ceyhan Aldemir-Alpay Ataol-Gönül Budak, *a.k.*, s. 283.

¹⁷² M. Ceyhan Aldemir-Alpay Ataol-Gönül Budak, *a.g.e.*, s. 279.

¹⁷³ Tuğray Kayrak vd. *İnsan Kaynakları Yönetimi*, 2. Baskı, İ.Ü. İşletme Fak. İşletme İktisadı Enstitüsü Araştırma ve Yardım Vakfı Yayın no:7, İstanbul, 2000 s.474-475.

zaman barışçı çözüm yolları devreye girmektedir. Barışçı çözüm yollarından da istenilen sonucun alınamaması halinde mücadelecî çözüm yollarına başvurulabilmektedir.

1.2.7.1- Anlaşmayla Sonuçlanma: Toplu Sözleşme

Toplu sözleşme konusuna daha önce değinildiğinden bu başlık altında birkaç konu kısaca açıklanacaktır. Toplu pazarlık sonrasında imzalanan toplu sözleşmeler belirli ve belirsiz süreli olmak üzere iki şekilde yapılabilir. Belirli süreli toplu sözleşmeler için yasalarda asgari ve azami süreler tespit edilmektedir. Toplu sözleşmelerde, asgari süre bir yıl ve azami süre 4-5 yıl arasında değişmekle birlikte genellikle 3 yıldır.¹⁷⁴ Bazı ülkelerde toplu sözleşmenin süresi 5-6 yıla kadar çıkmaktadır.¹⁷⁵ Gelişmiş Ülkelerde bu süre genellikle iki yıldır. Belirsiz süreli toplu sözleşmelerde ise, ücret ve parasal konular genellikle belirli aralıklarla yeniden düzenlenmektedir. Toplu sözleşmelerin süresi ve içeriği ekonomik koşullarla yakından ilgilidir. Toplu sözleşmelerin süresi refah dönemlerinde kısa, durgunluk dönemlerinde ise uzundur. Enflasyonist bir ortamda ise, belirsizlik ve fiyat artışlarını yakalama düşüncesi doğrultusunda, toplu sözleşmelerin süresi daha da kısalabilmektedir.¹⁷⁶ Bazı ülkelerde toplu sözleşmelerin içerdiği maddelerin geçerlilik süresi farklı farklı olabilmektedir.¹⁷⁷ Kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkı bulunan bazı ülkelerde toplu sözleşmelerde yer alan hususların kanun gerektirmesi halinde son sözü parlamento söylemektedir.¹⁷⁸ ABD’de olduğu gibi merkezi yönetim ve eyaletler arasında farklı düzenlemeler yer alabilmektedir.¹⁷⁹

¹⁷⁴ Lloyd L. Byars, - Lesliew Rue, *a.g.e.*, s. 418.

¹⁷⁵ Örneğin Malta’da yürürlükte olan toplu sözleşme 6 yıllık bir süre için imzalanmıştır. 2005 yılının başında yürürlüğe giren sözleşme 2010 yılı sonuna kadar geçerli olacaktır. Sözleşmeyi işveren adına üç yetkili, çalışanlar adına ise beş sendika imzalamıştır. Sözleşme Malta Hükümeti ile General Workers Union, Malta Union of Midwives and Nurses, Malta Union of Professional Psychologists, Malta Union of Teachers, Union Haddiema Maghqudin sendikaları arasında imzalanmıştır. Kamu görevlileri bu anlaşma kapsamında bulunmaktadır. *Collective Agreement For Employees in the Public Service Effective 1st January, 2005* (Collective Agreement 2005~2010 Office of the Prime Minister).

¹⁷⁶ Uğur Dolgun (ed.), *a.g.e.*, s.246.

¹⁷⁷ Almanya’da toplu sözleşmelerin geçerlilik süresi, içerdiği unsurlar göz önünde bulundurularak farklı farklı olabilmektedir. Örneğin toplu sözleşmenin maaşı belirleyen maddesi 12 ay, yıllık izinleri belirleyen maddesi 30 ay süreli olabilmektedir. Safter Çınar, *a.g.m.*, s.29-30.

¹⁷⁸ Örneğin, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkı vardır. Kamu Görevlileri Yasasının 135. maddesinde, “Kamu görevlilerinin işverenle ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal durumlarını korumak, geliştirmek, çalışma esaslarını düzenlemek amacıyla en çok üyeye

Toplu sözleşmenin içeriği de ülkelerin sistemlerine göre değişmektedir. Toplu pazarlıklarda ele alınan konular doğal olarak toplu sözleşmelere yansımaktadır. Bazı ülkelerde toplu sözleşmenin kapsamı çok geniş olduğu için kamu görevlileri ile ilgili hemen hemen her konu sözleşmeyle düzenlenebilmektedir. Buna karşın bazı ülkelerde mali konular dışındaki hususlar toplu sözleşmelere girebilmektedir. Bunun tersi olarak sadece mali konular da toplu sözleşmeye konu olabilmektedir.

Diğer bir önemli konu ve toplu pazarlık sisteminin en hassas noktası toplu sözleşmelerin doğrudan yürürlüğe girmesi ve bağlayıcı olup olmamasıdır. Bazı ülkelerde toplu sözleşmeler bağlayıcı ve imzalandıktan sonra doğrudan yürürlüğe girmekte, ayrıca yasal veya yönetsel düzenleme yapmaya ihtiyaç duyulmamaktadır. Bazı ülkelerde ise imzalanan sözleşme, meclisin veya meclis içindeki Bütçe Komisyonunun veya Maliye Bakanının onayına tabi bulunduğundan doğrudan yürürlüğe girmemekte ve bağlayıcılığı konusunda tereddütler bulunmaktadır.

Toplu pazarlık sonucunda imzalan mutabakat metinlerinin doğrudan yürürlüğe girmemesi ve bağlayıcılığı konusundaki tereddütler ülkemizde de devamlı olarak gündemde bulunmaktadır. Bunun, personel sisteminde statü rejiminin egemen

sahip iki memur sendikası ile işveren olarak Hükümet adına Maliye İşleriyle Görevli Bakanlık arasında her yıl görüşme yapılır. Uyuşmaya varıldığı taktirde bir sözleşme ile bağlanan konular ilgili yılda uygulanmak üzere hayata geçirilir. Yasal düzenleme gerektiren konular Cumhuriyet Meclisine sunulur.” denilmektedir (<http://www.personel.org/yasalar.html>). Dolayısıyla kanun gereken durumlarda doğal olarak söz sahibi meclis olmaktadır.

¹⁷⁹ Genel olarak ABD’de iş ilişkileri 1978 tarihli The Civil Service Reform Act ve 1 Ekim 1993 tarihli ve 12871 sayılı karara göre yürütülmektedir. ABD’de Federal Bureau of Investigation (FBI), National Security Agency (NSA), Central Intelligence Agency (CIA) dahil olmak üzere bir çok federal örgüt bu düzenlemelere göre iş ilişkilerini yürütmektedir. Ancak FBI, NSA ve CIA’de toplu pazarlık yapılmasına kanun izin vermemektedir. Tennessee Vadi İdaresi ve Posta İdaresi gibi kuruluşlar farklı kanunlara tabidir. Posta İdaresi 1970 yılında toplu pazarlık hakkını garanti altına almıştır. Posta idaresinde greve gitmek yasaktır. 2002 yılında çıkarılan bir kararname ile özellikle müfettişlik ve güvenlik alanlarında çalışan kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkı ortadan kaldırılmıştır. (Joan E. Pynes, *a.g.e.*, s.310-311). Kurumların yöneticileri ile federal sendikaları bir araya getirmek için Federal Labor Relations Authority (FLRA) kurulmuştur. 1978 tarihli yasa hangi konuların bu otorite tarafından görüşüleceği, toplu pazarlığın kapsamı ile prosedürlerini ortaya koymuştur. Federal kurumlarda çalışanlar grev ve toplu halde ücretleri üzerinde pazarlık yapamazlar, bunların ücretleri Amerikan Kongresi tarafından belirlenir. (Donald E. Klingner- John Nalbandian, *a.g.e.*, s.352). FLRA, başkan tarafından önerilen ve senato tarafından kabul edilen iki partiyi temsilen atanan üç üye tarafından yönetilir. Üyeler beş yıllık dönem için atanır. (Joan E. Pynes, *a.g.e.*, s.311). ABD’de kamu ve özel sektör toplu pazarlık sistemleri de farklılıklar içermektedir. Özel sektör toplu pazarlık sistemi National Labor Relations Act, Wagner Act (1935) ve Taft- Hartley Act (1947) tarafından düzenlenirken, federal yönetimde The Civil Service Reform Act (VII. Bölümü)(1978), eyalet yönetimlerinde ve yerel yönetimlerin her birinde kendine özgü düzenlemeleri bulunabilmektedir. ABD’de sektörlere göre düzenleyici otoriteler de değişmektedir. Özel sektörde düzenleyici otorite National Labor Relations Board, federal yönetimde ise Federal Labor Relations Authority (FLRA)’dır. Eyalet ve yerel yönetimlerin her birinin kendine özgü düzenleyici otoritesi bulunabilmektedir. (Donald E. Klingner- John Nalbandian, *a.g.e.*, s.352).

olmasından kaynaklandığı söylenebilir. Bu nedenle kamu görevlileri sendikaları ile hükümeti temsilen Kamu İşveren Kurulu arasında imzalanan mutabakat metninde yer alan hususların uygulanabilmesi için yönetsel veya yasal düzenleme yapılması gerekmektedir. 4688 sayılı Kanunun 34. maddesi, mutabakat metnlerinin gereğini yerine getirme konusunda Bakanlar Kurulunu yükümlülük altına sokmaktadır. Söz konusu maddenin 2. fıkrasında “*Mutabakat metni, uygun idarî, icraî ve yasal düzenlemelerin yapılabilmesi için Bakanlar Kuruluna sunulur. Bakanlar Kurulu üç ay içinde mutabakat metni ile ilgili uygun idarî ve icraî düzenlemeleri gerçekleştirir ve kanun tasarılarını Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunar.*” denilmektedir. Kanun, Bakanlar Kuruluna üç ay içinde “idarî ve icrai düzenlemeleri” gerçekleştirme ve kanun çıkarılması gerekli ise tasarıları hazırlayarak meclise sunma yükümlülüğü getirmiştir. Dolayısıyla mutabakat metnini bağlayıcılığı olmayan bir metin olarak kabul etmek mümkün değildir. Her ne kadar Canman¹⁸⁰ “yasal bir yaptırımı olmayan bu görüşme, memura, yalnızca istemlerini dile getirme olanağı” sağladığını belirtse de mutabakat metnlerinin yerine getirilmesinin yasal bir zorunluluk olduğu açıktır.

Ancak uygulamalar göstermektedir ki, Bakanlar Kurulu, kanunun zorunlu kılmasına rağmen mutabakat metnlerinde yer alan düzenlemeleri yapmayarak ve kanun tasarılarını meclise sunmayarak kanun hükmünü çiğnemektedir. İkinci bölümde üzerinde durulacağı gibi 2005 ve 2008 yıllarında imzalanan mutabakat metnlerinin birçok maddesi kanun gerektirmediği halde hala hükümetler tarafından yürürlüğe sokulmamıştır. Yasal düzenleme yapılması için de gerekli tasarılar henüz hazırlanarak meclise sunulmamıştır. Diğer ülkelerde de ülkemizdeki mutabakat sistemine benzer şekilde, toplu sözleşmelerin imzalandıktan sonra yürürlüğe girebilmesi için Maliye Bakanının onayına sunulması, meclis veya meclis içindeki bir komisyonun onayından geçmesi gerektiği durumlar vardır. Ancak bu ülkelerde sözleşme imzalandıktan sonra yerine getirilmeme sorunu yaşanmamaktadır. Ülkemizdeki asıl önemli sorunun hükümetlerin tutumundan kaynaklandığı söylenebilir. Hükümet, adına imzalanan sözleşmeyi yasal zorunluluğa rağmen yerine getirmeyebilmektedir. İmzalanan metin doğrudan yürürlüğe girecek bir nitelik taşımadığı müddetçe bu sorun da yaşanmaya devam edecektir.

¹⁸⁰ A. Doğan Canman, *Çağdaş Personel Yönetimi*, TODAİE Yayınları no:260, Ankara, 1995, s.242-243.

1.2.7.2- Anlaşmazlıkla Sonuçlanma: İş Uyuşmazlıkları

Yapılan toplu görüşmeler sonunda her zaman anlaşma sağlanarak toplu sözleşme imzalama imkanı olmayabilir. İş ilişkilerinde genel olarak uyuşmazlık terimi, herhangi bir işçi ya da işçi grubu ve sendikası ile işveren arasında ücret ve çalışma koşulları ile ilgili olarak oraya çıkan fikir ayrılıklarını ve anlaşmazlıklarını ifade eder. Toplu iş uyuşmazlıkları genel olarak hak ve çıkar uyuşmazlıkları olarak gruplandırılabilir. Uyuşmazlık, taraflar arasında iş ilişkilerini düzenleyen mevzuat, toplu iş sözleşmesi ve hizmet akdi hükümlerinin uygulanmaması, eksik uygulanması ya da yorumlanması nedeniyle doğmuş ise bir hak uyuşmazlığından söz edilir. Böyle bir durumda daha önce doğmuş olan bir hakkın korunmasıyla ilgili bir uyuşmazlık söz konusudur. Var olan bir hakkın değiştirilmesi ya da yeni bir hakkın yaratılması amacıyla çıkartılan uyuşmazlıklara çıkar uyuşmazlıkları denilir. Toplu pazarlık sırasında tarafların anlaşamadıkları hak veya koşullara ilişkin uyuşmazlıklar çıkar uyuşmazlıkları; toplu iş sözleşmelerinin uygulanması sırasında ortaya çıkan ve verilmiş bir hak veya uygulamanın yerine getirilmesine ilişkin uyuşmazlıklar hak uyuşmazlıklarıdır.¹⁸¹ Çıkar uyuşmazlıklarının en başta gelenleri ücretlere zam yapılması, ücretli izin süresinin artırılması, çalışma sürelerinin azaltılması konularıdır. Çıkar uyuşmazlığında asıl konu gerek çalışanlar gerekse işverenlerin koşulları kendi lehine çevirme çabasıdır. Çıkar uyuşmazlığında asıl amaç yeni bir statü oluşturmaktır. Diğer bir ifadeyle çıkarları hak haline getirmektir.¹⁸² Yani ücret artışı, izin süresinin artırılması vb. konular artık yeni bir hak halini almıştır.

Uyuşmazlıkların çözüm yollarını, barışçı ve mücadeleci yollar olmak üzere iki başlık altında incelemek mümkündür.

1.2.7.2.1- Barışçı Çözüm Yolları

Uyuşmazlıkların barışçı yollarla çözülmesinde uzlaştırma, arabuluculuk ve hakem yolları kullanılabilir.

¹⁸¹ Demet Gürüz-Gaye Özdemir Yaylacı, *a.g.e.*, s.249.

¹⁸² Tuğray Kayrak vd. *a.g.e.*, s.481-482.

Uzlaştırma: Tarafların anlaşamaması durumunda, taraflar üzerinde güç kullanmaksızın, anlaşmazlıkları dostane bir çözüme ulaştırmak için, tarafsız biri onları kendilerinin önerilerini geliştirmeyi teşvik eden bir girişimdir. Uzlaştırıcı, taraflar arasında irtibatın devamını sağlar.¹⁸³

Arabuluculuk: Taraflar arasındaki uyuşmazlığın çözümünde üçüncü bir kişi uzlaştırmaya yardımcı olmakta, görüş aykırılıklarını gidermeye ve bunları birbirine yaklaştırmaya çalışır.¹⁸⁴ Arabulucunun tavsiyelerine uymak zorunlu değildir. Uzlaştırmada taraflar arasında müzakereler yeniden kurulduktan sonra uzlaştırıcının rolü pasif duruma düşer. Arabulucu ise daha aktiftir. Müzakerelerin devamı için tarafların teklifler getirmesini teşvik eder ve kendisi de teklifler getirerek anlaşma sağlamaya çalışır.¹⁸⁵ Günümüzde uzlaştırma ile arabuluculuk arasındaki fark kalkmıştır. Ancak uzlaştırmada esas olan, tarafların görüşleri arasında yakınlaşma sağlamaktır. Uzlaştırmacının görüş oluşturması ve taraflara baskı yapması söz konusu değildir.¹⁸⁶

Hakem: Uzlaştırma ve arabuluculuktan farklı olarak uyuşmazlıklarda hakem bağlayıcı karar verir. Genel olarak gönüllü ve zorunlu olmak üzere iki şekli vardır. Gönüllü hakem, üçüncü tarafın anlaşmazlığını çözecek bir karar verme yetkisine sahip olduğu çözüm yoludur. Taraflar toplu sözleşmeye koydukları hüküm uyarınca veya uyuşmazlıkların herhangi bir aşamasında aralarında anlaşarak gönüllü hakeme başvurabilirler. Hakeme başvurulması halinde hakemin kararı tarafları bağlar.¹⁸⁷ Zorunlu hakemlikte ise grev ve lokavtın yasak olduğu durumlarda uyuşmazlığın çözümünde kesin kararı hakem verir. Taraflar bu karara uyarlar.¹⁸⁸

Hakem yöntemi, son yıllarda kamu kesiminde geniş bir uygulama alanı bulmuştur. ABD’de yaklaşık 20 federe devlet, zorunlu hakem yöntemini benimsemiştir. Kanada’da eyaletlerin yaklaşık yarısı, çıkar uyuşmazlıklarında hakem yöntemini öngörmüştür. Hakem yönteminin işlevi ülkeden ülkeye değişebilmektedir.

¹⁸³ A. Mehmet Kocaoğlu, *Türk İş Hukuku’nda Arabuluculuk Kurumu İngiltere, Fransa, Almanya, İsveç, ABD, Hukuk Sistemleriyle Karşılaştırmalı Olarak*, TÜHİS, Ankara, 1999, s.24-25.

¹⁸⁴ Örneğin İsveç’te, sendikalar ile idare arasında çıkan çıkar uyuşmazlıkları, taraflar arasında ya da bir arabulucu kanalıyla çözümlenmektedir. Çıkar uyuşmazlıklarında devlet genellikle ad hoc Uzlaştırma Komisyonları atamaktadır. Engin Ünsal, *a.g.e.*, s.32.

¹⁸⁵ A. Mehmet Kocaoğlu, *a.g.e.*, s.24-27.

¹⁸⁶ Uğur Dolgun (ed.), *a.g.e.*, s.250.

¹⁸⁷ Aysel Tokol, *a.g.e.*, s.90-91.

¹⁸⁸ Uğur Dolgun (ed.), *a.g.e.*, s.250.

Ayrıca, Almanya,¹⁸⁹ Avustralya,¹⁹⁰ Hindistan, İrlanda, Malezya, Nijerya, Norveç ve Yeni Zelanda gibi pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin kamu görevlileri, uyuşmazlıkların çözümü için hakeme başvurabilmektedir.¹⁹¹

Ülkemizde kamu görevlileri sendikaları ile Kamu İşveren Kurulu arasında yapılan pazarlıklarda anlaşma sağlanamaması halinde, Yargıtay'daki bir daire başkanı ve öğretim üyelerinden oluşan 5 kişilik Uzlaştırma Kurulu tarafından anlaşma sağlanması için öneriler sunulur. Uzlaştırma Kurulunun önerileri bağlayıcı değildir.

1.2.7.2.2- Mücadeleci Çözüm Yolları

Uyuşmazlıkların çözümünde kullanılan mücadeleci çözüm yolları grev ve lokavttır. Sendikaların toplu pazarlıktaki en önemli silahı grevdir. En genel anlamıyla grev, belli bir süre işi durdurmadır. Sendikaların çalışmayı duraklatarak bir maliyet yüklemesi, işverenin de grevi göğüsleyerek çalışmanın kazandıracağı haklardan çalışanları mahrum bırakması, tarafların pazarlık gücünü desteklemekte ve neticede uzlaşmaya varılmasını teşvik etmektedir. Grevin yol açtığı üretim azalması grev silahının temel etkinliğini teşkil eder. Grevin taraflara yüklediği potansiyel maliyetin fazla olması pazarlık sürecinin daha iyi işlenmesini sağlamakta ve böylece müzakerelerin çoğunluğu greve gerek kalmadan anlaşmayla neticelenebilmektedir. Toplu pazarlık sürecinde uyuşmazlık çıkması halinde ortaya çıkan grev, aslında çalışma barışını sağlayan önemli bir unsurdur.¹⁹² Denge görevi üstlenen grev, bir

¹⁸⁹ Almanya'da görüşmelerden sonuç alınamazsa hakeme gidilir. Hakem sürecinde de sonuç alınamazsa grev başlar. Bu arada görüşmeler çözüme kadar devam eder. Hakem süreci zorunlu bir süreç olmayıp tarafların inisiyatifine bırakılmıştır. Thomas Bemann, "Trade Unions Rights in the Public Sector in Germany-Collective Bargaining and the Right to Strike", *European Commission Technical Assistance Information Exchange Instrument (TAIEX)* tarafından 2-3 Mart 2010 tarihlerinde düzenlenen, Workshop on Trade Unions Rights in the Public Sector konulu toplantı notları.

¹⁹⁰ Avustralya ve Yeni Zelanda'da toplu pazarlık hakkı 1911 yılında kurulan hakem sistemi çerçevesinde kurumsallaştırılmıştır. Bu iki ülkede toplu pazarlık ve hakem sistemi kullanılmaktadır. Avustralya'da toplu pazarlığın reddedilmesi, zorunlu hakeme götürülen bir uyuşmazlığa neden olmaktadır. Çalışma koşulları kamu görevlilerinin katıldığı danışma ve toplu pazarlık yoluyla belirlenir. Sendikalar toplu pazarlık ya da bağımsız bir organın hakemliğine başvurma hakkı tanınmıştır. Türkiye Kamu-Sen, "Uluslararası Sözleşmeler...", a.k., www.kamusen.org.tr

¹⁹¹ Türkiye Kamu-Sen, "Uluslararası Sözleşmeler Işığında Memur Sendikacılığı", www.kamusen.org.tr

¹⁹² Yusuf Balci, *a.g.e.*, s.2.

taftan işvereni diğer taftan da çalışanları daha uzlaşmacı bir konuma girmeye zorlamaktadır.

Ülkemizde işçiler toplu pazarlık görüşmelerinde anlaşmaya varılamaması halinde ve yasal prosedürü tamamlamaları şartıyla grev hakkına sahiptirler. 2822 sayılı Kanunun 25. maddesinde grev tanımı, “İşçilerin, topluca çalışmamak suretiyle işyerinde faaliyeti durdurmak veya işin niteliğine göre önemli ölçüde aksatmak amacıyla aralarında anlaşarak veyahut bir kuruluşun aynı amaçla topluca çalışmamaları için verdiği karara uyarak işi bırakmalarına grev denilir.” şeklinde yapılmıştır. İşçiler greve “toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde” gidebilmektedir. Kanuna uygun olarak yapılan greve “kanuni grev” denilir. Kanuni grev için aranan şartlar gerçekleşmeden yapılan greve kanun dışı grev denilir.

Anayasanın “Grev hakkı ve lokavt” başlıklı 54. maddesine göre “Toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında, uyuşmazlık çıkması halinde işçiler grev hakkına sahiptirler. Bu hakkın kullanılmasının ve işverenin lokavta başvurmamasının usul ve şartları ile kapsam ve istisnaları kanunla düzenlenir.” hükmü getirilmiştir. Söz konusu 54. madde sadece işçi ve işverenlerden bahsetmiş, kamu görevlilerinin grev hakkı konusunda bir düzenleme getirmemiştir. Dolayısıyla anayasa, kamu görevlileri için grev hakkını ne tanımış ne de yasaklamıştır. Ancak, 657 sayılı Kanunun 27., 399 sayılı KHK’nin 14. maddelerinde ve kamu personeli ile ilgili diğer mevzuatta grev yasaklanmıştır. Öyle ki 657 sayılı Kanunun 125. maddesinde grev için memuriyetten çıkarma cezası gibi çok ağır bir ceza öngörülmüştür. Cezalar çok ağır olmakla birlikte kamu görevlileri yine de uluslararası sözleşmelere dayanarak grev yapmaktadır. Mahkemelerin son zamanlarda uluslararası sözleşmeleri gerekçe göstererek grev yapan kamu görevlilerine ceza verilmeyeceği yönünde kararlar vermesi kamu görevlilerinin elini güçlendirmektedir.¹⁹³ Kamu görevlileri bu

¹⁹³ Mahkemelerin örnek kararları: *Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi*, 21.04.2009 tarih ve 68959-01 başvuru sayılı kararı; *Satılmış ve Diğerleri/Türkiye Davası* (Başvuru No:74611/01, 26876/02, 27628/02; Strazburg 17 Temmuz 2007); *Danıştay 12. Dairesi kararları*, K:2004/4148, E:2004/4209; K:2005/313, E:2004/4643; K:2008/225, E:2005/5767; K:2005/3529, E:2005/4499; *Danıştay 11. Dairesi kararı*, K:2005/861, E:2002/871; *Danıştay 8. Dairesi kararları*, K:1998/4242, E:1997/4334; *Mersin İdare Mahkemesi kararı*, K:2003/813, E:2002/1295; *Ankara 9. İdare Mahkemesi kararı*, K:2004/1738, E:2004/1013; *Kayseri 1. Asliye Mahkemesi kararı*, K:2006/234, E:2001/340; *Yargıtay 4. Hukuk Dairesi Kararı*, K:2001/3157; E:2000/12071.

kararlardan güç alarak iş yavaşlatma eylemleri yapmakta, zaman zaman greve gitmektedir.

Grev hakkı hiçbir ülkede tamamen sınırsız kullanılan bir hak değildir. Kamu görevlilerinin grev hakkını kullanmasında bazı sınırlamalar bulunabilmektedir. Kısıtlama veya yasaklamanın en büyük nedeni kamu görevlilerinin sunmuş olduğu hizmetin başka kuruluşlarca karşılanma imkanının bulunmamasındandır.¹⁹⁴ Kamu görevlilerine grev hakkının verilmeme gerekçelerinin başında da bu konu gelmektedir. Dünyanın birçok ülkesinde işçilerde de grev hakkının bazı sınırlamalara muhatap olduğu görülür. Bu sınırlamalar yasalar, mahkeme kararları veya toplu sözleşmelerle olabilir. ILO, grev hakkının sadece dar anlamda temel hizmetlerde kısıtlama veya yasaklama getirilebileceğine karar vermiştir.¹⁹⁵

Bazı ülkeler kamu görevlilerine grev hakkını anayasal veya yasal dayanak sağlayarak tanımışlardır. Fransa, İtalya, Portekiz, Romanya gibi ülkeler grev hakkını anayasaları ile tanımışlardır. Grev hakkını yasaları ile tanıyan ülkeler arasında İspanya, İsveç, Yunanistan ve Polonya sayılabilir. Kamu görevlilerinin tümüne veya bir bölümüne açıkça yasak getiren ülkeler arasında, İsviçre, ABD (federal hizmetler, federe devletlerin çoğu), Kanada (eyaletlerin yarısı) ve Brezilya gibi ülkeler sayılabilir.¹⁹⁶

Bazı ülkeler askeri personel dahil bütün kamu görevlilerine grev hakkı tanımaktadır. Bu ülkelerin başında İsrail, Yunanistan ve İsveç gelmektedir.¹⁹⁷ İngiltere’de memurlara grev hakkı 1946 yılında tanınmıştır. Ancak, Whitley kurullarında¹⁹⁸ sorunlar genel olarak çözüldüğünden greve pek ihtiyaç duyulmamaktadır.¹⁹⁹ Almanya’da memurların grev hakkı yokken, sözleşmeli personel ile işçilerin grev hakkı vardır.²⁰⁰ El Salvador, Avusturya, Japonya, Kore ve

¹⁹⁴ Sait Güran, “Avrupa’da ve Türkiye’de Memurların Sendikalaşması ve Yönetime Katılması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.11, S.4, Aralık 1978, s.18.

¹⁹⁵ Aysel Tokol, *a.g.e.*, s.97.

¹⁹⁶ Aysel Tokol, *a.k.*, s.98-99.

¹⁹⁷ Askeri personelin sendika, toplu sözleşme ve grev hakkı konusunda detaylı bilgi için bakınız: Emirali Karadogan, *a.g.e.*

¹⁹⁸ İngiltere’de 1916 yılında memur sendikalarının katılımını sağlayan biri milli düzeyde, 54 üyeden oluşan (yarısı sendika temsilcileri diğer yarısı da idare temsilcilerinden oluşan) Milli Whitley Kurulu (National Whitley Council) diğeri de kurumsal düzeyde Whitley kurulları (Departmental Whitley councils) oluşturulmuştur. Bu kurullar, hizmet ve çalışma şartlarının düzenlenmesi konusunda görevli ve yetkilidir.

¹⁹⁹ A.Hayrettin Kalkandelen, *a.g.e.*, s.25

²⁰⁰ 13.3.2002 tarihinde Almanya Memurlar ve Tarifler Birliğine yapmış olduğumuz çalışma ziyareti notları.

Lüksemburg'ta memurlara grev yasaktır. Bolivya'da (1999 kanununa göre) memurların sendika hakkı yoktur ve grev yasaktır. Kanada'da ise öğretmenlere grevi yasaklayan düzenleme vardır.²⁰¹

Bazı ülkelerde ise kamu görevlilerinin grev hakkının bulunup bulunmadığı konusunda hiçbir mevzuat kuralı bulunmamaktadır. Madagaskar'da grevin örtülü olarak tanındığı yorumu yapılırken, bazı ülkelerde ise grev hakkının örtülü olarak yasaklandığı görüşü ağırlıktadır. Örneğin, Almanya Anayasa Mahkemesi ikinci görüşü benimseyerek memurların grev hakkı olmadığına karar vermiştir. Danimarka, Avusturya ve Hollanda gibi ülkelerde ise grev hakkının tanınıp tanınmadığı konusunda görüş birliği yoktur.²⁰²

Diğer ülkelerdeki kamu görevlilerinin grev hakkı konusundaki yaklaşımları yukarıda belirtildiği gibi değişik şekillerdedir. Ülkemizde kamu görevlilerinin grev hakkı konusunda bazı yazarlar olumlu yaklaşım sergilerken, diğerleri olumsuz bakabilmektedir. Örneğin Arıcı, kamu görevlilerinin hem güvenceye sahip hem de toplu sözleşme ve grev haklarına sahip olmasına karşı çıkarak, ikisinin bir arada olmayacağını belirtmektedir.²⁰³ Buna karşın yıllarca önce Aksoy, Avrupa Sosyal Şartının onaylanmasıyla birlikte, Şartı onaylayan ülkelerin hepsinde, genel olarak kamu görevlilerinin grev hakkından yoksun bırakılmasının artık hukuki dayanağını kaybetmiş saymaktadır.²⁰⁴ Kamu personel rejiminde yaşanan değişim nedeniyle statü ve sözleşme rejimi arasındaki farkın azaldığı hususları da dikkate alındığında kamu görevlilerinin toplu sözleşme ve grev hakkına sahip olması gerektiği düşünülebilir.

Tartışma konusuna açıklık getiren ILO Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi, grev hakkının devlet memuriyetinde ve kelimenin tam anlamıyla temel hizmetlerde, yani aksaması ile nüfusun tümünün veya bir bölümünün hayatını, kişisel güvenliğini veya sağlığını tehlikeye sokacak hizmetlerde kısıtlanabileceğine ve hatta yasaklanabileceğine karar vermiştir. Komite, yalnızca grevin barışçıl olmaktan

²⁰¹ Jane Hodges Aeberhard, *Comparative Study of Contents of Civil Service Statutes*, Department for Government and Labour Law and Administration Document No. 5, Geneva, s.43

²⁰² Aysel Tokol, *a.g.e.*, s.99-100.

²⁰³ Kadir Arıcı, "Sendika Üyeliği ve Sendikacılık Mevzuatı", *Memur-Sen Akademisi Seminerleri 01.Sendikacılık ve İnsan İlişkileri* 5-6 Mayıs 2007, Öncü Basımevi, Ankara, 2007, s.68.

²⁰⁴ Muammer Aksoy, "1961 Anayasasına Göre Memurların Grev Hakkı", *SBF Dergisi*, C.XXVI, Aralık 1971, s.13.

çıkması durumunda, kısıtlamaların haklı kabul edilebileceği²⁰⁵ aksi halde grev hakkının kullanılmasına engel olunamayacağı görüşündedir. ILO Sözleşmeler ve Tavsiyeler Uygulama Uzmanlar Komitesi 2003 Raporunda, “Kamu hizmetinde grev hakkının kısıtlanması devlet adına yetki kullananlarla sınırlı” olmak üzere getirilebileceğini belirtmiştir.²⁰⁶ Bunların dışında kamu görevlileri için gerekli düzenlemelerin yapılması gerektiği konusunda ülkemizi uyarmıştır.

Diğer bir mücadeleci çözüm yolu olan lokavt, bir işyerinde işverenin, işçilere istediklerini kabul ettirmek veya aşırı taleplerini önlemek amacıyla, işyerini yasalara uygun olarak kapatarak işçileri toplu olarak işten uzaklaştırmasıdır.²⁰⁷ Kamu görevlileri açısından lokavt uygulamasının pek kolay olmayacağı açıktır. Çünkü kamu görevlileri kamu hizmeti sunmakla görevlidir. Kamu hizmetlerinin birçoğu tek hizmet sunucu olarak kamu görevlileri tarafından sunulmakta ve sunulan hizmetler toplum için hayati öneme sahip olabilmektedir. Kamu hizmetlerinin lokavt nedeniyle sunulamaması halinde toplum sağlığı ve kamu güvenliğinin büyük zarar göreceği açıktır. Dolayısıyla kamu hizmetlerinden vazgeçilmesi mümkün olmayacağından kamu yönetiminde lokavttan pek söz edilmez. Bu nedenle konu üzerinde detaylı olarak durulmamıştır.

1.3- TOPLU PAZARLIĞIN TARİHÇESİ

Günümüzü değerlendirirken geçmişini görmezlikten gelmek, konunun tam olarak anlaşılmasına engel olur. Tarihi geçmiş incelenirken olayların cereyan ettiği dönemin sosyal, siyasal, ekonomik ve kültürel şartlarını değerlendirmek gerekmektedir. Ayrıca, Ülkemizdeki gelişmeleri dünyadan bağımsız olarak değerlendirme imkanı yoktur. Bu nedenle tarihsel süreç incelenirken o dönemde dünyadaki durumun ne olduğu ve ne gibi gelişmelerin yaşandığı konusu üzerinde de durmak yararlı olacaktır. Diğer taraftan, kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkını kazanması süreci incelenirken o dönemde ülkemizdeki işçilerle ilgili gelişmelere de değinilmesi yararlı olacağından bu konu kısmen incelenecektir.

²⁰⁵ Savaş Taşkent, *İnsan Haklarının Uluslararası Dayanakları*, Belediye-İs Sendikası, İstanbul, 1991, s.123.

²⁰⁶ KESK, *Sendikal Yasaklar ve Taleplerimiz... a.g.e.*, s.44-56.

²⁰⁷ Zeyyat Sabuncuoğlu, *a.g.e.*, s.258-259.

Tarihsel süreci zaman dilimlerine ayırarak inceleme gelenek haline gelmiştir. Bu geleneğe uyarak gelişmeler belli zaman dilimlerine ayrılarak incelenecektir. İlk olarak dünyada kamu görevlilerinin sendika ve toplu pazarlık hakkını elde etme çabalarının yoğunlaştığı, ülkemizde de kamu görevlilerinin sendikal haklarının ilk kez mevzuata girdiği 1961 öncesi dönem ele alınacaktır. İkinci olarak, ülkemizde kamu görevlilerinin sendika hakkına kavuştuğu ve daha sonra yitirmekle birlikte dernekleşme faaliyetlerinin yoğunlaştığı 1961-1980 dönemi incelenecektir. Üçüncü dönem olarak, 1980 darbesi ile yasakların arttığı, daha sonra yasaklamalar devam etmekle birlikte kamu görevlilerinin sendikalaşma düşüncesi ve sendikalaşma çabalarının yoğunluk kazandığı 1980-2001 yılları arasındaki gelişmeler irdelenecektir. Dördüncü ve son dönem olarak, kamu görevlilerinin 4688 sayılı Kanunla sendika ve toplu pazarlık hakkına yasal olarak kavuştuğu 2001 yılından sonraki gelişmeler ele alınacaktır.

1.3.1- Hazırlık Yılları: 1961 Öncesi Dönem

Ülkemizdeki kamu görevlileri sendikacılığına geçmeden önce bu dönemde dünyada yaşanan gelişmelere kısaca değinmek yararlı olacaktır. 18. Yüzyıldan önce, dünyada emek yoğun ve küçük işletmelerin hakim olduğu bir üretim tarzı mevcuttur. Bu üretim tarzının sonucu olarak çalışma ilişkilerinde usta-kalfa-çırak ilişkisinin hakim olduğu lonca şeklinde örgütlemeler doğmuştur. Sanayi Devrimiyle birlikte üretim tarzında köklü değişiklikler yaşanmıştır. Bu değişikliğin sonucu olarak daha önce kendi hesabına çalışan veya usta-kalfa-çırak yapılanmasının yerini, kütleli üretim tarzının egemen olduğu bir yapıya bırakmıştır. Çalışma ilişkilerindeki değişim neticesinde bir işverene bağlı olarak çalışan işçilerin sayısı artmıştır. İşçi sayısındaki artışla birlikte, ücret ve çalışma koşullarının daha elverişli hale getirilmesi için örgütlenme ihtiyacı ortaya çıkmış ve bunun sonucu olarak da sendikalar doğmuştur.

Sendikaların kurulması beraberinde toplu pazarlık, toplu sözleşme ve grev hakkına yönelik talepleri gündeme getirmiştir. Toplu pazarlığın doğuşu ve gelişimi sanayileşme, demokrasi ve sendikaların taraf olarak kabul edilmesi ile yakından ilişkilidir. Bu sebeple geçmişi fazla eskilere dayanmaz. 1840'a kadar geçen sürede sendikaların yasal yapıları henüz belli olmadığından toplu pazarlık sistemi

kurumsallaşmamıştır.²⁰⁸ Toplu pazarlık kurumunun işçiler için ortaya çıkması ve gelişmesi Sanayi Devriminden sonra yaklaşık yüz yıl almıştır. Örneğin Federal Almanya’da işçiler ilk toplu sözleşmeyi 1874 yılında yapmıştır. ABD’de 19. yüzyılın sonlarında yapılan toplu sözleşmeler vardır. Diğer ülkeler itibariyle toplu pazarlığın bir kurum olarak kendini kabul ettirmesi ve yaygınlaşması 20. yüzyılın başlarından itibaren tedrici bir şekilde gerçekleşmiştir.²⁰⁹

Sendikaların ortaya çıktığı ilk zamanlar, bu örgütlerin sadece kol gücü ile çalışan işçilerle ilgili örgütler olduğu, büro çalışanlarına (fikri çalışmaları ağır basan çalışanlar için) uygun bir örgütlenme olmadığı anlayışı hakim bulunmaktaydı. Daha sonra büroda çalışan kamu görevlilerinin de örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı talepleri gündeme gelmiştir. Kamu görevlileri arasında ilk teşkilatlanma ve toplu pazarlık yapma başarısını öğretmenler göstermiştir. Daha sonra ticaret memurları, devlet idaresi memurları, mahalli idare memurları ve sınai sahada büroda çalışan memurlar sendika ve toplu pazarlık hakkını elde etmiştir.²¹⁰

Kronolojik olarak bakıldığında kamu görevlilerinin sendikalaşma ve toplu pazarlık konusunun daha gecikmeli olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Daha sonra kamu görevlilerinin sendikalaşma çabaları 1900’lü yılların başlarından itibaren yoğunlaşmıştır. Kamu görevlilerinin 1900’lü yılların başlarına kadar neden sendikal örgütlenmeye daha az gereksinim duyduklarının nedenleri şöyle sıralanabilir:²¹¹

- Çok dar alanlarda ve sınırlı sayıda istihdam edilmişlerdir.
- Halktan ve diğer çalışanlardan çok farklı ayrıcalıklara sahip olmuşlardır.
- Genellikle ekonomik erki elinde tutanlarla birlikte siyasal erki paylaşmışlardır.
- Toplumun seçkin kesimlerinden gelmiş olması, iyi ücret ve itibara sahip bulunması memurların mevcut sistemi benimsemesini sağlamıştır.
- Memurların işverenin devlet olması ve devlete olan sadakati ile hiyerarşik yapı içinde yer almaları sendikal talepleri geciktirmiştir.

²⁰⁸ Aysel Tokol, *a.g.e.*, s.63-64

²⁰⁹ Ahmet Makal, “Endüstri İlişkilerinde İşçi-İşveren ya da Örgüt Sendika İlişkileri”, *İnsan Kaynakları Yönetimi Eğitim Programı* (20 Ocak-28 Nisan 2001), Ders Notları, EAUM Yayınları-3, Ankara, 2001, s.88.

²¹⁰ Milletlerarası Çalışma Bürosu, *a.g.e.*, s.18-19.

²¹¹ Musa Özdemir, “Memurların Örgütlenme Sorunu”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S.86, Yıl.22, C.XI, s.12; Alpaslan Işıklı, “Türkiye’de Memur Sendikacılığı”, *Türkiye’de Memur Sendikacılığı (Uluslararası Sempozyum 13-14 Eylül 1990 Ankara)*, Ankara, 1991, s.2-3.

Kamu görevlilerinin sendikal haklarının gelişimine bakıldığında önemli adımların bu dönemde atıldığı görülmektedir. Bu adımlar atılırken kamu görevlilerinin ilk önce sendikalar kurduğu daha sonra da toplu pazarlık hakkını elde ettikleri görülür. Örneğin, ABD,²¹² Danimarka,²¹³ Norveç,²¹⁴ Fransa,²¹⁵ Almanya,²¹⁶ İsveç,²¹⁷ Belçika,²¹⁸ Nijerya,²¹⁹ İngiltere²²⁰ gibi ülkelerdeki sendikal hakların gelişimi bu dönemde başlamıştır.

²¹² Amerika’da 1800’lerin sonlarında ve 1900’lerin başlarında kamu görevlileri arasında sendikalaşma görülmektedir. Bunların başını PTT memurları, itfaiye çalışanları ile öğretmenler çekmiştir. 1916 yılında Amerikan Öğretmenler Federasyonu (The American Federation of Teachers (AFT) kurulmuştur. (Joseph Adler, *a.g.m.*, s.315-316). ABD Kongresi bu örgütlenmeyi 1917 yılında resmen tanımıştır. Nuri Tortop, *Yönetim Bilimi II*, Ankara, 1971, s.169.

²¹³ Danimarka memurlarının sendikal örgütlenme tarihini Danimarka Öğretmenler Sendikasının 1873 yılında kurulmasına kadar götürülebilir. Grete Roth, “Eğitim-İş’in Yaptıklarını Duyunca Kendi Kendime Sordum: Türkiye’de Herşey Çözüme Kavuşmuş mu?...” , *Türkiye’de Memur Sendikacılığı (Uluslararası Sempozyum 13-14 Eylül 1990 Ankara)*, Ankara, 1991, s.47.

²¹⁴ Sendikacılık tarihi bakımından Norveç Öğretmenler Sendikasının da bir asırdan fazla geçmişi bulunmaktadır. Anneli Askola, “Norveçli ve Türkiyeli Öğretmenlerin Örnek Dayanışması”, *Türkiye’de Memur Sendikacılığı (Uluslararası Sempozyum 13-14 Eylül 1990 Ankara)*, Ankara, 1991, s.49.) Norveç’te memur örgütlerine toplu pazarlık hakkı 18 Temmuz 1958 tarihli kamu hizmetinde uyumsuzluklara ilişkin yasa ile tanınmıştır. Devlet ile memur sendikaları arasında, taraflardan birinin isteği üzerine yapılması zorunlu olan toplu pazarlıklar toplu sözleşmelerle sonuçlanır. Türkiye Kamu-Sen, “Uluslararası Sözleşmeler...”, a.k., www.kamusen.org.tr

²¹⁵ Fransa’da kamu görevlilerine sendika kurma hakkı 1894’te verilmiş, 1946 Anayasası ile de bütün sınırlamalar kaldırılmıştır. A. Hayrettin Kalkandelen, *a.g.e.*, s.25-26.

²¹⁶ 1949 tarihli Almanya Federal Cumhuriyeti Anayasasında dernek ve mesleki birlik kurma serbest bırakılmıştır. 1953 tarihli Almanya Federal Memurlar Kanunu ile bu hak memurlara da teşmil edilmiştir. (A. Hayrettin Kalkandelen, *a.g.e.*, s.29-30). Federal Almanya’da kamu kesimindeki sözleşmeliler ile işçilere 1949 yılında Collective Agreement Act ile toplu sözleşme hakkı tanınmıştır. Stephen Bach-Lorenzo Bordogna-Giuseppe Della Rocca-David Winchester, *a.g.e.*, s.76-82.

²¹⁷ İsveç’te kamu görevlilerinin sendikalaşması 1920’li yıllarda yaygınlaşmaya başlamıştır. İsveç’te kamu görevlileri konfederasyonlarının kuruluşu 1930’lu yıllara rastlamaktadır. İsveç işçi Sendikaları Konfederasyonu (LO) 1898’de, İsveç İşveren Sendikaları Konfederasyonu (SAF) 1902’de, kamu görevlilerinin merkez örgütü (TCO) ise 1944 yılında kurulmuştur. Engin Ünsal, *a.g.e.*, s.30-32.

²¹⁸ Belçika’da kamu görevlilerine 1918 yılında tanınan sendika kurma hakkı 1937 yılına kadar bütün kamu kesimine yayılmıştır. Belçika’da 1937 yılında yapılan personel reformundan sonra yarısı sendika temsilcilerinden oluşan bir oda aracılığıyla kamu görevlilerini ilgilendiren her konuda sendikalara danışılmaya başlanmıştır. Merkezde sendika ve federasyonların katıldığı bir Merkezi Danışma Kurulu kurulmuştur. Merkezi Danışma Kurulu, devletin çalıştırdığı personelin tamamı üzerinde söz söyleme yetkisine sahiptir. Bu kurulun dışında bakanlıklarda da birer danışma kurulu kurulmuştur. Personel, örgütlenme, hizmet koşulları ve iş güvenliği konularında bu kurullara danışılmaktadır. Daha sonra 25’ten fazla çalışanın bulunduğu yerel, bölgesel ve ulusal nitelikteki kurumlarda kurullar oluşturulmuştur. Bu kurullara danışılmadan alınan kararlar Danıştayca iptal edilebilmektedir. Turgay Ergun, *a.g.e.*, s.263.

²¹⁹ Nijerya’da kamu görevlilerine toplu pazarlık hakkı 1948 yılında verilmiştir. (A. Doğan Canman, *a.g.e.*, s.232).

²²⁰ Bu dönemde İngiltere’de de önemli gelişmeler olduğu gözlenmektedir. İngiltere’de 1916 yılında Whitley Kurulları (ortak kurlar) oluşturulmuştur. Bu kurullar, her bakanlıkta ya da bağımsız kuruluşlarda ve ayrıca ulusal düzeyde oluşturulmuştur. (A. Doğan Canman, *a.g.e.*, s.232). Whitley Kurulları yönetimle memur arasında toplu pazarlığı gerçekleştirmektedir. Memur sendikaları tarafından 1 yıl için seçilmiş olan üyeler, bu kurulun yarısını oluşturur. Kurul, iş koşulları, maaşlar, emeklilik gibi meselelerde karar verir. Bu kuruldaki ayrı olarak “Bakanlık Whitley Kurulları” vardır. Bu kurulların vermiş olduğu kararlar hükümetçe aynen uygulanır. Üzerinde anlaşma sağlanamayan

İkinci Dünya Savaşından sonra, uluslararası sözleşmeler ve demokratik gelişmelerin etkisiyle dünyada kamu görevlileri sendikalarının ve toplu pazarlık sisteminin gelişmesi hızlanmıştır. Sendikal haklar ve toplu pazarlık sisteminin gelişmesine en önemli katkısı ILO sözleşmeleri sağlamıştır. Sendikal haklarla ilgili uluslararası sözleşmelerin en önemlilerinden biri, 9 Temmuz 1948 tarihinde ILO tarafından kabul edilen ve 87 sayılı Sözleşme olarak bilinen, “Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Hakkında 87 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi” dir. 87 sayılı Sözleşmeden bir yıl sonra ILO’nun 98 sayılı Sözleşmesi olarak anılan ve 1 Temmuz 1949 tarihinde kabul edilen “Teşkilatlanma ve Kolektif Müzakere Hakkına dair Sözleşme (Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi), ülkemiz tarafından çok kısa süre içinde imzalanmış ve onaylanarak²²¹ hukuk sistemimize girmiştir. Örgütlenme ve toplu pazarlık açısından önemli bir yere sahip olan 98 sayılı sözleşme Ülkemiz tarafından onaylanmış olmasına rağmen gereklerini yerine getirmediğinden ILO’nun denetim sisteminde devamlı olarak eleştirilmiştir.²²²

Ülkemiz, 1949 yılında İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve 1954 yılında da Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini onaylamıştır.²²³ Sözleşmelerde, insan hakları ile ilgili hükümler yer aldığı gibi kamu görevlilerinin örgütlenmelerine ilişkin düzenlemeler de yer almıştır. Ancak bu sözleşmeleri imzalayan ülkemiz, iş uygulamaya geldiğinde pek istekli davranmamıştır. Bunun sonucu olarak kamu görevlilerinin sendika hakkı ve toplu pazarlık hakkına ilişkin tartışmalar günümüze kadar devam etmiştir.

konuların çözümlenmesi için özel bir mahkeme kurulmuştur. Mahkeme başkanı Çalışma Bakanı tarafından atanır. Mahkemede idarenin ve memurların birer üyesi bulunur. Memurları genel olarak ilgilendiren ve kanunla düzenlenmemiş konularda mahkeme karar verir. Mahkeme kararı ile hükümet bağlıdır, kararı ancak parlamento bozabilir. Grev hakkı ise yasalarda açıkça yer almadığı ve açıkça yasaklayan bir hüküm olmadığı için fiili olarak uygulanmaktadır. http://www.kamusen.org.tr/mevzuat.asp?menu=hukuk&konu=hukukiarastima&detay_id=99

²²¹ 8.8.1951 tarihli ve 5834 sayılı Teşkilatlanma ve Kolektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanmasına Mütteallik 98 numaralı Milletlerarası Çalışma Sözleşmesinin Onaylanması Hakkında Kanun, RG:14.8.1951, 7884.

²²² 98 sayılı Sözleşmenin uygulanması konusunda İLO’nun denetim sistemi çerçevesinde hazırlanan raporlara ilişkin detaylı bilgi için: Mesut Gülmez, “98 Sayılı Sözleşme Uygulaması ve Türkiye (1): 1955-1980”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.23, S.3, Eylül 1990, s.13-29; Mesut Gülmez, “98 Sayılı Sözleşme Uygulaması ve Türkiye (2):1980-1990”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.23, S.4, Aralık 1990, s.3-34.

²²³ Türkiye tarafından 10.3.1954 tarih ve 6366 sayılı Kanunla onaylanmıştır.

Kamu görevlilerine toplu pazarlık hakkı birçok ülkede işçilere nazaran daha geç verilmiştir. Birçok ülkede olduğu gibi, ülkemizde de kamu görevlilerinin örgütlenmesi işçilerden sonra başlamıştır. Osmanlı İmparatorluğunun tarım ülkesi olması nedeniyle savaş sanayi dışında sanayi gelişmediğinden işçi örgütlenmelerinin 19. yüzyılın ilk yarısına dayandığı söylenebilir.²²⁴

Belli meslek mensuplarının ortak hak ve çıkarlarını korumak amacıyla oluşturulan Lonca ve Ahi örgütlenmesini Selçuklu Devletine kadar götürebiliriz. Bu örgütler Osmanlı İmparatorluğunda da etkin bir rol oynamışlardır. Bu örgütleri sendika olarak kabul etme olanağı bulunmamakla birlikte, yine de önemli bir örgütlenme deneyimi olduğu söylenebilir.

Lonca ve Ahi örgütlenmesini bir nevi sendikal örgütlenme olarak görenler de vardır. Bazı yazarlar,²²⁵ Osmanlı İmparatorluğunda üyelerinin ekonomik, sosyal ve mesleki sorunlarına çözüm üretmeye çalışan loncalardan ayrı olarak sendikaların ortaya çıkmasının başlangıçta, aynı işyerinde çalışan bazı zanaatkar işçilerin patronları ile ücret pazarlığı yapma gücü kazanma çabalarının bir sonucu olarak görmektedir. İlk sendikal faaliyetler zanaatkar işçiler tarafından başlatılmıştır. Bunlar meslek sahibi olmalarının kazandırdığı güven duygusu ve işsiz kaldıklarında belli bir süre kendilerini geçindirebilme imkanları sayesinde patronlarına seslerini ilk yükselten işçi kesimi olmuştur.

Ülkemiz arşivlerinde bulunan ve Özuğurlu'nun “bir nevi toplu iş sözleşmesi” olarak nitelediği bir belge²²⁶ Osmanlı döneminde Loncaların çalışma şartlarının belirlenmesi üzerinde ne kadar etkili olduğu konusunda bir fikir vermektedir. Bu belge ile çini atölyelerinin sahipleri ile Ermeni kalfa ve çıraklar arasındaki ücret anlaşmazlığı konusu çözüme bağlanmıştır. Fincancı ustalarının geçinemediklerini belirterek dönemin Kütahya Valisi Ali Paşa'ya başvurmaları üzerine düzenlenen belgede, kalfa ve çırakların hangi işleri yapacakları ve ne kadar ücret alacakları

²²⁴ Erdoğan Örtülü -Erdoğan Erentöz, *Türk Sendikacılık Tarihi*, Tisa Matbaacılık, Ankara, 1968, s.213-214.

²²⁵ Naci Önsal, “Kamu Kesiminde Toplu Pazarlık”, *Küreselleşme, Rekabet Gücü ve Endüstri İlişkilerinde Dönüşüm*, Türk Endüstri İlişkileri Derneği V. Ulusal Kongresi, 14-15 Kasım 1996, Kamu-İş Yayını, Ankara, 1998, s.73.; Mahmut Arslan, “Küreselleştirme Sendikal Yapıyı da Dönüştürüyor”, *Sendikal Perspektif İşçi Liderleri Konuşuyor*, (Ed. Erdinç Yazıcı), İlke Emek Yayınları, 2004, s.124. Bu örgütleri sendika olarak kabul etme olanağı bulunmamakla birlikte, yine de önemli bir örgütlenme deneyimi olduğu söylenebilir.

²²⁶ Metin Özuğurlu, “Osmanlı İmparatorluğundan Cumhuriyet'e: Örgütlü İşçi Hareketi ve Demokratikleşme Süreci”, *Türkiye'de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi*, (Hazırlayan: Alpaslan Işıklı), T.C. Kültür Bakanlığı Yayınları:1683, Ankara, 2002, s.46-47.

belirtildikten sonra sözleşmenin ihlali halinde verilecek cezalar yer almaktadır. İmzalanan sözleşmeye göre, çırakların sözleşmeyi ihlal etmesi halinde ıslah edilmesi, kalfanın sözleşmeyi ihlal etmesi halinde ömür boyu kürek cezası verilmesi öngörülmektedir. 1776 yılında Kütahya’da fincancı ustaları ile yanlarında çalıştırdıkları işçilerin çalışma şartlarını ve ücretlerini tanzim eden belge bazıları tarafından ilk toplu sözleşme olarak sayılmaktadır.²²⁷

Osmanlı İmparatorluğu döneminde tarımsal üretimin egemen olması, el sanayi ve feodal üretim yapısının hüküm sürmesi nedeniyle işçiye dayalı bir üretim sistemi kurulamamıştır. 19. yüzyılda kurulan bazı sanayi tesisleri ve özellikle tersanelerde çalışan işçiler haklarını korumak için cemiyetleşmişlerdir. Yapılan araştırmalara göre ilk cemiyet 1871 yılında kurulan “Ameleperver Cemiyeti”dir. Bu cemiyetten sonra değişik alanlarda faaliyet gösteren çok sayıda cemiyet kurulmuş ve grevler yaparak haklarını elde etmeye başlamışlardır. Yerli ve yabancı müteşebbislerin baskısı ve yapılan grevlerin etkisiyle İttihat ve Terakki Hükümeti 25 Eylül 1908’de Tatil-i Eşgal Kanun-u Muvakkati ile cemiyet kurmayı yasaklamıştır. Yasağa rağmen 1909 yılında matbaa işçileri birleşerek Mürettibin-i Osmaniye Cemiyetini kurmuşlardır. Ancak, I. Dünya savaşının çıkmasıyla birlikte her türlü teşkilatlanma hareketi kesin olarak yasaklanmıştır.²²⁸

Diğer taraftan, 1908 tarihli meşrutiyet anayasası ile ilk kez dernek kurma hakkı tanınmıştır.²²⁹ Temmuz 1908’de ilk öğretmen örgütü olan Encümen-i Muallimin kurulmuştur. 1931-1945 arası ve 1980-1985 arası hariç günümüze kadar öğretmen örgütleri hep devam etmiştir.²³⁰

Osmanlı İmparatorluğunun kuruluşundan 19. yüzyılın ilk yarısına kadar memuriyet aynı sistemde yürümüştür. Osmanlı memuriyet sisteminin temeli kul rejimine dayanmaktadır. Kul sisteminin insan kaynağını zeki gayr-i müslim çocukları oluşturmaktadır. Bu çocuklar, yoğun bir eğitim ve yetiştirme sonucunda bürokraside en üst kademelere kadar yükselmişlerdir. Bu şekilde yetişen personelin devlete karşı örgütlenmesi de pek düşünülemezdi. Zaten üst kademelerde karar verenler büyük

²²⁷ Toplu görüşme toplantılarına Heyet Başkanı sıfatıyla katılan Türkiye Kamu-Sen Genel Başkanı Bircan Akyıldız, birçok toplantıda “dünyada ilk toplu sözleşmeyi imzalayan millet olarak” şeklinde ifadeler kullanarak bu belgeye atıfta bulunmuştur.

²²⁸ Erdoğan Örtülü -Erdoğan Erentöz, *a.g.e.*, s.213-228.

²²⁹ Serdar Demir, “Türkiye’de Kamu Görevlileri Dernekleri (1971-1980)”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.24, S.1, Mart 1991, s.57.

²³⁰ Niyazi Altunay, *Eğitim-İş Deneyimi*, Ürün yayınları, Ankara, 1996, s.12.

oranda bu şekilde yetişenlerdi. Bir nevi işveren konumundadırlar ve halktan ayrıcalıklıdırlar. Ancak, tanzimat ile birlikte bürokrasinin yapısı da değişmeye başlamıştır. Kul sistemi de değişimden nasibini almıştır. Daha önce iltizam yoluyla geçimleri sağlanan bürokraside bütün memurlara maaş bağlanmış, memuriyete süreklilik getirilmiştir. Memurlara maaş bağlanmasıyla birlikte ücretli çalışanlar durumuna gelmişlerdir.²³¹

Diğer ücretli çalışan grubunu oluşturan işçiler ile işveren arasında, çalışma koşullarının görüşmelerle saptanmasını sağlayan bir kurum olan toplu pazarlık konusunda, Osmanlı İmparatorluğunda her hangi bir yasal düzenleme yoktu. Çalışanları koruyucu hukuksal düzenlemeler son derece sınırlı olduğu için, çalışma koşullarının Mecelle'nin düzenlemeleri çerçevesinde ve büyük ölçüde işverenler tarafından belirlenmesi söz konusu olmaktadır.²³²

Ancak, gerek Osmanlı İmparatorluğunda gerekse Türkiye Cumhuriyetinde kamu görevliliğine verilen önemledir ki, 1876 tarihli Kanuni Esasi ve daha sonraki anayasalarda toplu pazarlık hakkı yer almamakla birlikte, kamu görevlileriyle ilgili düzenlemeler hep yer almıştır.²³³ Kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkına ilişkin hükümler bulunmamakla birlikte sendikal haklarına ilişkin ilk anayasal düzenleme 1961 Anayasası ile getirilmiştir.

Kamu görevlilerinin sendika ve toplu pazarlık hakkına ilişkin düzenlemeler ülkemizde gecikmeli olarak yapıldığı gibi işçilerle ilgili düzenlemeler de gecikmeli olmuştur. Çok partili hayata geçişle birlikte sendikal haklarla ilgili önemli bir kanun olan 20.2.1947 tarih ve 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun²³⁴ yürürlüğe girmiştir. Bu kanuna göre işçilerin sendikal örgütlenme hakkı olmakla birlikte grev yapma hakları yoktu. Bu hak 24 Temmuz 1963 tarihinde İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu ile sağlanmıştır.²³⁵

²³¹ Turgay Ergun-Ayut Polatoğlu, *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE, 4. baskı, Ankara, 1992, s.70-76.

²³² Ahmet Makal, *Osmanlı İmparatorluğu'nda...*, a.g.e., s.291.

²³³ Onur Ender Aslan, *Kamu Personel Rejiminin Anayasal...*, a.g.e., s.292.

²³⁴ RG:26.2.1947, 6542; Güngör, 1947 yılında Sendikalar Kanununun çıkmasından 1960 yılına kadar geçen süreyi, siyasal iktidarın işçi sınıfı ve sendikacılık hareketinin “güdümlü demokratik rejime uyarılma çabası” olarak değerlendirmektedir. Fatih Güngör, “1946-1960 Döneminde Türkiye’de Sendikacılık Hareketi ve Demokrasi”, *Türkiye’de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi*, (Hazırlayan: Alpaslan Işıklı), T.C. Kültür Bakanlığı Yayınları:1683, Ankara, 2002, s.131.

²³⁵ Erdoğan Örtülü -Erdoğan Erentöz, a.g.e., s.230-247.

İnceleme kapsamına alınan 1961 öncesi dönemdeki ekonomik durum kamu görevlilerini yakından etkilemiştir. Genç Cumhuriyetin bürokrasisinin dünya ekonomik bunalımının başlamasına kadar (1923-1929) geçen dönemde GSMH'dan aldığı payın artması maaşları da reel olarak artırmıştır. Bu dönemde memurların toplumsal statü ve prestiji de artmıştır.²³⁶ Ancak, bütün dünyada 1920'lerin sonunda yaşanan ekonomik buhran ülkemizi de derinden sarsmıştır. Bütçedeki kısıntılar ve mali kanunlardaki değişiklikler personel ücret rejimi üzerinde olumsuz etki yapmıştır. Ayrıca, 1931 yılında vergi kanununda yapılan değişiklikle memurlardan da vergi alınmaya başlanmasıyla olumsuzluk daha da artmıştır.²³⁷ Örneğin, 1931 yılında memurların faal nüfus içindeki oranı % 1,2 iken, milli gelirden aldıkları pay % 7,1 düzeyindeyken²³⁸ daha sonra aylıklar ekonomik durumu takip edememiş ve memurların ekonomik durumları kötüleşmeye başlamıştır.²³⁹ Memur maaşlarında dalgalanmalar olsa da, 1926'dan 1950'ye kadarki dönemde devlet memurlarına bazı ayrıcalıklar tanınmıştır. Memur aylıkları görece olarak yüksekti ve aksatılmadan ödeniyordu. Aylıklara ek olarak ikramiye, yakacak yardımı, çocuk yardımı gibi ödemeler yapıyordu. İkinci Dünya Savaşı yıllarında piyasada zor bulunan ve karaborsa fiyatlarıyla satılan kumaş, ayakkabı, şeker gibi maddeler memurlara düşük fiyatla satılıyor veya dağıtılıyordu. Ayrıca, memurların iş güvencesi ve sosyal güvenlik hakkı bulunmakta, bazı memurlara lojman sağlanmaktaydı.²⁴⁰

İkinci Dünya Savaşı yıllarında (1941 yılında) memurların milli gelir içindeki payı yaklaşık %10 civarındadır. Bu oran 1942'de %7.4, 1943 yılında %5.3'e gerilemiştir. 1944-1945 yıllarında yapılan artışlarla memurların milli gelirden aldıkları pay savaş öncesi seviyeye yaklaşmıştır. 1946 yılında memurların toplam faal nüfus içindeki payı 2.2 iken, milli gelirden aldıkları pay %7-8 civarındadır. Her ne kadar milli gelirden alınan pay yüksek olsa da 1951 yılında normal olarak almaları gereken miktardan daha düşük bir maaş alıyorlardı.²⁴¹ 1923-1937 döneminde genel

²³⁶ Gencay Şaylan, "Cumhuriyet Bürokrasisi", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, İletişim Yayınları, 2. Cilt, İstanbul, 1984, s.300.

²³⁷ Hasan Şükrü Adal, *a.g.e.*, s.46-49.

²³⁸ Yıldırım Koç, "Türkiye'de Memurlar", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S.132, Yıl.26, C.XV, s.12.

²³⁹ Hasan Şükrü Adal, *a.g.e.*, s.46-49.

²⁴⁰ Yıldırım Koç, *Memurlar ve Sendikalaşma*, Eğitim-İş Yayınları El Kitapları Dizisi:8, Ankara, 1992, s.20-21.

²⁴¹ Yıldırım Koç, "Türkiye'de Memurlar", *a.g.m.*, s.12-13; 1961 Anayasası ile grevli ve toplu sözleşmeli sendikal hakların 1963 yılından sonra kullanılmaya başlanmasıyla birlikte 1970'li yıllarda ortalama işçi ücretleri ortalama memur maaşlarını aşmıştır. 1970'li yılların sonlarına doğru birçok

olarak bütün ücretlilerin gelirlerinde reel artış olurken kamu kesiminde çalışanların aylıklarındaki reel artış daha fazla olmuştur. 1952-1960 arasında memurların milli gelir içindeki payı %7'den %9,5'e çıkmasına ve milli gelirdeki artışa rağmen memur sayısı ve fiyatların artması (enflasyon) nedeniyle bu dönemde memurların reel geliri % 25 civarında azalmıştır.²⁴² Aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere 1931'den 1963'e kadar geçen süre içinde kamu görevlisi sayısı dört kat artmıştır. Kamu görevlisi sayısındaki bu artış milli gelirden alınan payın daha fazla parçaya bölünmesine neden olmuş ve reel ücretlerde kayıplar yaşanmıştır.

Tablo 4- Yıllar İtibariyle Kamu Görevlisi Sayısı (1931-1963)	
Yıllar	Kamu Görevlisi Sayısı
1931	103.415
1938	127.448
1946	222.166
1950	219.999
1955	308.355
1956	330.970
1957	351.293
1958	369.093
1959	382.702
1960	401.179
1961	441.005
1962	456.407
1963	481.144
Kaynak: Ahmet Makal, <i>Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1946-1963</i> , İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2002, s.158.	

Memur maaşları 1938-1950 döneminde enflasyon karşısında satın alma gücünü koruyamazken, işçilerin ücretleri savaş döneminin birkaç yılı ile 1954 gereksiz iktisadi kriz dönemleri gibi istisnalar haricinde hep artmıştır. 1960'lı yıllara gelindiğinde işçi ücretleri, memurların büyük bölümünün maaşlarının üstüne çıkmıştır.²⁴³

işçinin ücreti memur statüsünde çalışan mühendisten fazlaydı. 1980 sonrasında işçi ücretleri gerilerken memur ücretleri daha az geriledi. 1990'lı yılların başından itibaren işçi ücretleri yine memur ücretlerini aşmıştır. Yıldırım Koç, *Memurlar...*, a.g.e., s.23.

²⁴² Ahmet Makal, "Türkiye'de Kamu Kesimi Çalışanlarının Maaş ve Ücretlerin İlişkin Gelişmeler: 1923-1963", *Amme İdaresi Dergisi*, C.34, S.3, Eylül 2001, s.64-69.

²⁴³ Ahmet Makal, "Türkiye'de Kamu Kesimi...", a.g.m., s.92-95. 1947-1960 dönemi işçi sendikaları için zor bir dönem olmasına rağmen, bu dönem memur dönemi olmuştur. Kadir Arıcı bu dönemi memurların "altın çağı" olarak değerlendirmektedir. Sosyal hayatta da memurlar prestijli bir mevkie sahipti. Hatta işçiye "kız verilmediği" yıllar olarak anıyor. Her ne kadar Arıcı bu dönemi memurların "altın çağı" olarak ifade etse de, özellikle 1950'li yılların ikinci yarısından sonra memurların gerek ekonomik gerekse sosyal konumlarında ciddi oranda gerilemeler gözlenmiştir. Sendikal hakların ülkemizde tepeden verildiği görüşünü ortaya koyan Arıcı, "çalışanlar istemeden, ihtiyaç hissetmeden bu hakları aldılar. Sendika hakkı 1947'de verildiğinde sokağa çıkıp biz sendika hakkı istiyoruz diyen kimse yoktu. ... memurlara sendika hakkı verildiğinde memurların talebi yoktu." demektedir. Arıcı

1950-1960 döneminde memurlar ve işçiler için hayat pahalılığı ve enflasyon dolayısıyla reel ücret kayıpları olmuştur.²⁴⁴ İyileştirme çalışmaları olmakla birlikte memur aylıkları 1938-1960 döneminde fiyat artışları karşısında satın alma gücünü koruyamamıştır.²⁴⁵ Memurların reel ücretleri 1938'den sonra özellikle ikinci Dünya Savaşı yıllarında büyük oranda azalmıştır. Çok partili hayatla birlikte ücretlerde bir artış gözlenmiş, artış genel olarak 1950'li yılların ortalarına kadar sürdükten sonra tekrar azalmaya başlamıştır.²⁴⁶

1.3.2- Sendika ve Dernekli Yıllar: 1961-1980 Dönemi

Bu dönemde bazı ülkelerde sendikal haklarla ilgili aşağıdaki gelişmeler yaşanmıştır. Bu dönemde ülkemiz haricindeki ülkelerde de önemli sendikal gelişmeler yaşanmıştır. Bu ülkeler arasında Kıbrıs,²⁴⁷ Avustralya,²⁴⁸ Kanada,²⁴⁹ Venezuela,²⁵⁰ İsveç,²⁵¹ Finlandiya,²⁵² Belçika²⁵³ ve ABD²⁵⁴ sayılabilir.

ayrıca, 1971'de sendika hakkı ortadan kaldırıldığında “yeterince tepki gösterildi mi?” sorusunu yöneltilmektedir. Arıcı'ya göre, sendika hakkı gerek işçiler gerekse kamu görevlileri için yukarıdan verilmiştir. Bu haklar bir mücadele sonucunda elde edilmemiştir. Kadir Arıcı, *a.g.e.*, s.58-73.

²⁴⁴ Hasan Şükrü Adal, *a.g.e.*, s.53-55.

²⁴⁵ Ahmet Makal, *Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri:1946-1963*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2002, s.472-473.

²⁴⁶ Ahmet Makal, *Türkiye'de...*, *a.k.*, s.448-459.

²⁴⁷ Kıbrıs'ta ilk Türk memur sendikası olan “KTAMS” 1956 yılında kurulmuştur. Bu tarihe kadar Kıbrıslı Rum ve Türkler cemiyetler şeklinde örgütlenirken bu tarihten sonra sendikalaşmaya başlamıştır. (Ahmet Uzun, “Sendikalaşma ve Grev Hakkı, En Doğal ve Önemli Haktır”, *Türkiye'de Memur Sendikacılığı (Uluslararası Sempozyum 13-14 Eylül 1990 Ankara)*, Ankara, 1991, s.59.) 1960 yılında ilan edilen Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nda çalışanların sendika kurma, grev yapma hakkı vardır. Ancak 1963 yılında başlayan toplumlararası çatışmalar bu hakkın Türk kesiminde yaşama geçirilmesine imkan tanımamıştır. Mehmet Yılmaz, “Sendika Kurmakla Demokrasi Mücadelesinde Önemli Bir Adım Atılıyor”, *Türkiye'de Memur Sendikacılığı (Uluslararası Sempozyum 13-14 Eylül 1990 Ankara)*, Ankara, 1991, s.64.

²⁴⁸ Avusturya'da 1967 yılında çıkarılan yasayla memurların bakanlıklar düzeyinde temsilini sağlayan örgütlenmeler oluşturulmuştur. Bu örgütler kamu görevlilerinin mesleki, ekonomik, sosyal ve kültürel ve sağlık haklarıyla ilgili koruma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunmak üzere gizli oyla dört yıllıkına seçilmektedir. Turgay Ergun, *a.g.e.*, s.265.

²⁴⁹ Kanada'da toplu pazarlık hakkının kullanımı 1967 yılına rastlar. Eyaletlerde ise 1960 yılından beri toplu pazarlık alanında kamu görevlilerine haklar sağlanmıştır. A. Doğan Canman, *a.g.e.*, s.232.

²⁵⁰ Toplu pazarlık hakkı Venezuela'da 1970 yılında tanınmıştır. A. Doğan Canman, *a.g.e.*, s.232.

²⁵¹ İsveç'te 1938 yılında memurlara tanınan sendika kurma hakkında grev ve toplu sözleşme hakkı yoktu. (J. Lindholm, “Demokratik Toplamların Oluşması, Sendikaların, Demokratik Örgütlerin Özgürce Çalışmasına Bağlıdır.” *Türkiye'de Memur Sendikacılığı (Uluslararası Sempozyum 13-14 Eylül 1990 Ankara)*, Ankara, 1991, s.44-45). İsveç'te işçilere toplu sözleşme ve grev hakkının tanınmasından yaklaşık otuz yıl sonra kamu görevlilerine toplu pazarlık ve grev hakkı 1965 yılında yapılan reformlardan sonra çıkarılan Devlet Görevlileri ve Yerel Yönetimler Görevlileri Yasasıyla tanınmıştır. Toplu pazarlık uygulaması 1970'li yıllarda yaygınlaşmış ve sahada gelişmiştir. Kamu görevlilerinin sendikalaşma yoğunluğu %95'lere kadar çıkmıştır. ST, *Collective Bargaining in the State Sector in Sweden*, ST – The Union of Civil Servants, Stockholm, 2008, s.1-2.

Bu dönemde Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ile Birleşmiş Milletler Eğitim Bilim ve Kültür Örgütü (UNESCO)'nun sıkı işbirliğinin sonucunda 1966 yılında kabul edilen Öğretmenlerin Statüsü Tavsiyesinde öğretmen aylıklarının belirlenmesinde öğretmen örgütlerinin katılımının sağlanması öngörülmektedir. Gülmez,²⁵⁵ düzenlemeyi “özellikle öğretmenlerin toplu pazarlık hakkından yoksun olduğu ve aylıklarının bütçe olanakları ve izlenen ücret politikaları çerçevesinde siyasal iktidarlarca tek yanlı olarak belirlendiği ülkelerde, öğretmen örgütlerinin aylıkları belirleyici katsayı ya da gösterge gibi tüm öğelerin karara bağlanmasına katılmalarının sağlanması”nı Tavsiyenin bir gereği olarak görmektedir. Öğretmenlerin Statüsü Tavsiyesi, katılıma büyük değer vermekte, katılımın yer aldığı bütün maddelerinde öğretmen örgütlerinden bahsetmekte ve örgütlenme hakkını “çok doğal bir olgu”²⁵⁶ ve veri olarak kabul etmektedir. Tavsiye, öğretmenlerin kuracakları örgütleri aracılığıyla toplu pazarlık yapmalarına olanak sağlamıştır.

²⁵² Finlandiya’da 6 Kasım 1970 tarihli devlet kamu yönetimi toplu sözleşmelerine ilişkin yasa ile daha önce tek yanlı olarak devletin belirlediği memurların ücret ve çalışma koşullarına ilişkin konuların toplu sözleşmelerle bağlanması mümkün hale gelmiştir. Türkiye Kamu-Sen, “Uluslararası Sözleşmeler...”, a.k., www.kamusen.org.tr

²⁵³ Belçika’da 1960’lı yılların başlarında, yalnızca danışmaya yer veren bir yasal çerçeve içinde fiili bir toplu pazarlık rejimi başlamış ve yerleşmiştir. Ekonomik büyümenin gerçekleştiği 1960-1973 döneminde, geleneksel kamu yönetiminden gelen ve sendikal danışma yöntemini sona erdirmeyen toplu pazarlığa dayalı yeni bir rejim uygulanmıştır. Sosyal programlama denilen antlaşmalar 1968 yılında, taraflarca imzalanan toplu sözleşme biçimini almıştır. 1974 yılında çıkarılan ve kamu yetkilileri ile kamu görevlisi sendikaları arasındaki ilişkileri düzenleyen yasa, on yılı aşan, sosyal programlamaya bağlı toplu pazarlık uygulamasına hukuksal bir temel kazandırmıştır. Türkiye Kamu-Sen, “Uluslararası Sözleşmeler...”, a.g.m., www.kamusen.org.tr

²⁵⁴ ABD’de sendikalar asıl gelişimini 1950’lerin sonlarında 1970’lerin başlarına kadar yaşamıştır.(Uğur Ömürganülşen, “Amerika Birleşik Devletleri’nde Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Kitapevi, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara, 2009, s.402). ABD’de sendikal hakların başlangıcı eski olmakla birlikte toplu pazarlık hakkı için 1960’lı yılları beklemek gerekmiştir. ABD’de belediye çalışanlarına sendikal hakları 1959 yılında tanıyan Wisconsin ilk eyalet olmuştur. Üç yıl sonra (1962’de) Başkan John F. Kennedy federal düzeyde sendikal hakları ve toplu pazarlık hakkını tanımıştır. Amerika’nın Florida eyaletinde polisler 1968’den beri toplu pazarlık yapabilmektedir. (Joan E. Pynes-Brian Corley, “Collective Bargaining and Deputy Sheriffs in Florida: An Unusual History”, *Public Personnel Management*, Volume.35, No.4, Winter 2006, s.299-300). ABD’de 1980’li yılların başından itibaren de 40 federe devlet, kendi görevlileri ile yerel görevliler için toplu pazarlık biçimini öngören yasalar çıkarmış ya da kararnameler kabul etmiştir. (Türkiye Kamu-Sen, “Uluslararası Sözleşmeler...”, a.g.m., www.kamusen.org.tr) ABD’de 1947 yılında çıkarılan Taft Hartley Kanunu grevi memurlar için yasaklamıştır. (Nuri Tortop, *Yönetim...*, a.g.e., s.169). Toplu pazarlık hakkı, bazı eyaletler tarafından hala tanınmış değildir. ABD’de grev hakkı konusunda sınırlamalar bulunmaktadır. Eyaletlerin yaklaşık dörtte biri grev hakkını tanımıştır. Genellikle polis ve itfaiye personeli gibi bazı kamu görevlileri grev hakkını kullanamamaktadır.

²⁵⁵ Mesut Gülmez, “Öğretmenlerin Statüsü Tavsiyesi’nde Katılma ve Türkiye’de Öğretmen Katılımsızlığı”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.24, S.3, Eylül 1991, s.4-5;13.

²⁵⁶ Mesut Gülmez, “Öğretmenlerin Statüsü...”, a.g.m., s.17.

Diğer bir önemli gelişme, Birleşmiş Milletlerin, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesinin, 3 Ocak 1976 tarihinde yürürlüğe girmiş olmasıdır. Sözleşmenin en önemli özelliği, herkese sendika hakkı ve ilgili ülkelerin yasalarına uygun olarak kullanılmak üzere grev hakkını tanımış olmasıdır. Sözleşme sadece silahlı kuvvetler, güvenlik güçleri ile devlet görevlileri için bu hakların kullanılmasına yasal sınırlamalar getirilebileceğini kabul etmiştir.

Yine bu dönemde ILO'nun, Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemleri Hakkında 151 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesinin kabul edilmesi önemli bir gelişme olmuştur. Sözleşmenin girişinde, 98 sayılı Sözleşmesinin hükümlerinin kamu görevlilerine uygulanması konusunda ortaya çıkan “yorum güçlüklerini” göz önüne alarak, 27.6.1978 tarihinde 151 sayılı Sözleşmenin kabul edildiği belirtilmektedir.

Ülkemizde 1960'lı yıllarda uygulanan ithal ikameci sanayileşme modeli sayesinde bağımlı çalışanların ücretleri artmıştır. Bu yıllarda kamu görevlisi sayısı da hızla artmıştır. Söyle ki, 1931 yılında 103 bin olan kamu görevlisi sayısı 1970'de 655 bine, 1980'de ise 1 milyon 312 bine ulaşmıştır.²⁵⁷

Ülkemizde, 1960 darbesinden sonra Anayasa Alt Komisyonunca hazırlanan Anayasa Taslağında “sendika hürriyeti” ve “Grev ve Kolektif Sözleşme Hakkı” başlıklı 41 ve 42. maddeler yer almıştır. Taslağın 42. maddesi, “*Çalışanlar, iktisadi ve sosyal durumlarını düzeltmek gayesiyle kollektif sözleşme ve grev yapma hakkına sahiptirler.*

Grev hakkının kullanılma şartları ve tarzı kanunla düzenlenir.” demek suretiyle, toplu sözleşme ve grev hakkı konusunda özgürlükçü hükümler getirmiştir. Alt Komisyon tarafından hazırlanan taslakta sendika hakkı, toplu sözleşme ve grev hakkına ilişkin demokratik düzenlemeler yer alırken, Anayasa Komisyonu Anayasa Tasarısında “işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin” sendika hakkı yasal düzenlemeye havale edilmiştir. Tasarı, toplu sözleşme ve grev hakkını ise “işçilere” hasretmiş, kamu görevlilerinin toplu sözleşme ve grev hakkına ilişkin hiçbir düzenleme yer almamıştır.²⁵⁸

²⁵⁷ Serdar Demir, *a.g.m.*, s.56-57.

²⁵⁸ Mesut Gülmez, *Kamu Görevlileri Sendika...*, *a.g.e.*, s.7-22; Mesut Gülmez, *Türkiye’de Memurlar ve Sendikal Haklar (1926-1994)*, TODAİE, Ankara, 1994, s.7-20.

Kabul edilerek yürürlüğe giren 1961 Anayasasının 46. maddesiyle “çalışanlar ve işverenler”e önceden izin almadan sendika kurabilme ve sendikalara üye olabilme hakkı getirilmiştir. İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin sendika hakkının kanunla düzenleneceği ayrıca vurgulanmıştır. Bu vurgulamadan kamu görevlilerine “bahşedilen” sendikalaşma hakkında bazı çekincelerin hala var olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü kamu görevlileri sendikal haklarını bir mücadele sonucunda elde etmemiş, bu hak anayasa tarafından verilmiştir.²⁵⁹ Anayasa kamu görevlilerine sendika, toplu sözleşme ve grev hakkının tanınması konusunda çekingen davranmıştır. Konuyu değerlendiren Işıklı,²⁶⁰ Türkiye’de sendikacılığın gecikmesi nedeniyle devamlı olarak sendikal hareketin önünde bir Batı örneğinin olduğu ve bu örnekten etkilenildiği, bu nedenle zaman zaman “tepeden inme haklar edinmiş olma” veya “kitlesel bağdan yoksun olma” eleştirileri ile karşı karşıya kalındığını belirtmektedir. Bu tespit, Ülkemizde gerek işçi gerekse kamu görevlileri sendikacılığında Batıdan gecikmeli olarak adımlar atıldığı, hakların alınması için adımlar atılırken de işçi ve kamu görevlilerinin yoğun bir mücadele sergilemediğini göstermektedir.

Buna karşın diğer önemli bir düzenleme 1961 Anayasasının 47. maddesinde yapılmıştır. Söz konusu madde, işçilerin “işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadî ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev” haklarına sahip olduklarını hükme bağlamış, kamu görevlileri için herhangi bir düzenleme getirmemiştir. Bazı yazarlar, kamu görevlilerine yasaklanmayan “toplu sözleşme ve grev hakkının” kamu görevlileri tarafından da kullanılabileceği veya en azından kanunla bu hakkın kullanımının düzenlenebileceğini belirtmişlerdir.²⁶¹ Ancak bazı yazarlara göre işçiler açısından dahi 1963 yılına gelinceye kadar ülkemizi toplu pazarlık düzeninden tamamıyla yoksun saymak mümkündür.²⁶² 1961

²⁵⁹ Koç’a göre, “Türkiye’de memurlara sendikalaşma hakkı, 27 Mayıs 1949 tarihinde İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nin, 8 Ağustos 1951 tarihinde Uluslararası Çalışma Örgütü’nün 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkına İlişkin Sözleşmenin ve 19 Mart 1954 tarihinde İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi’nin TBMM tarafından onaylanmasıyla tanındı. Ancak bu dönemde bu sözleşmelere dayanılarak sendikaların oluşturulması için toplumsal bir hareket gelişmedi.” Yıldırım Koç, *Memurlar...*, a.g.e. s.31; Musa Özdemir, a.g.m., s.14.

²⁶⁰ Alpaslan Işıklı, “Sendikacılık Hareketleri içinde Demokrasi Kavramının gelişimi Açısından Türkiye İşçi Hareketinin Özgün Yanları” *Türkiye’de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi* (Hazırlayan: Alpaslan Işıklı), T.C. Kültür Bakanlığı Yayınları 1683, Ankara, 2002, s.5.

²⁶¹ Muammer Aksoy, a.g.m., s.7-15.

²⁶² Cahit Talas, *Sosyal Ekonomi*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1983, s.384.

Anayasası ile Türkiye’de batılı manada demokratik, sosyal, hukuk devleti ve karma ekonomik sistemin çatısı oluşturulmuştur. 1963 yılında çıkarılan 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve işçilere ilk kez toplu sözleşme hakkını tanıyan 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu Türkiye’de çalışma hayatında örgütlenmeden greve kadar birçok alanda geniş haklar sağlayan kurumsal altyapıyı oluşturmuştur.²⁶³ Ülkemizde işçilerin ilk toplu iş sözleşmeleri özel ve kamu kesiminde 1964 yılından itibaren yapılmaya başlanmıştır.²⁶⁴ Dolayısıyla işçilerde dahi bu kadar gecikmeli olarak kurumsal altyapının oluşturulduğu bir ortamda, kamu görevlileri ile ilgili anayasadaki çekinceli tutumun nedeni anlaşılabilir.

Anayasadan sonra çıkarılan 8.6.1965 tarih ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu²⁶⁵ Devlet memurlarının sendika hakkını düzenleyen ilk kanun olmuştur. Ancak, 624 sayılı Kanunun getirdiği sistem kamu görevlileri sendikalarını, işlevlerini yerine getirme araçlarından yoksun bırakmıştır. 624 sayılı Kanun belli konularda idareyle işbirliği yapma hakkı vermiş, toplu pazarlık ve grev yasaklanmıştır. Kanun, gösteri yürüyüşü yapmayı dahi yasaklamıştır. Devlet memurlarının görev, hak ve yetkilerinin düzenlendiği 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu çıkmadan sendikal haklara ilişkin düzenlemelerin yapılmış olması, konunun önemini göstermektedir. Konuya verilen ehemmiyet açık olmakla birlikte, 624 sayılı Kanunun sendikal hakları daraltıcı şekilde çıkmış olması, beklentileri karşılamasa da yasal bir zeminin oluşması açısından önemlidir.

Konuyu değerlendiren Tutum,²⁶⁶ 624 sayılı Kanunla ilgili yorumlarında kamu görevlileri sendikacılığını “sağlam bir temele oturtmak endişesinden çok, Anayasanın bir hükmünün belli bir sürede yerine getirilmesi endişesinin hakim” olduğunu vurgulamaktadır. Aynı görüşü destekleyen Gülmez²⁶⁷ ise, 624 sayılı Kanunun getirdiği sendika sistemini, “salt yönetime yardım eden ve adı “sendika” olan kuruluşlar olarak” algılamakta ve anayasa gereği “yasak savma” niteliğinde görmektedir. Kanunun “ancak bir yardımlaşma derneği kurma olanağı”²⁶⁸ getirdiğini belirten yazarlar da vardır. Bunun yanında, “sendika hakkı grevle desteklenmedikçe

²⁶³ Yusuf Balcı, *a.g.e.*, s.15.

²⁶⁴ Naci Önsal, *a.g.m.*, s.74.

²⁶⁵ RG: 17.6.1965, 12025.

²⁶⁶ Cahit Tutum, *a.g.m.*, s.38.

²⁶⁷ Mesut Gülmez, “Sendika Hakkı ve...” *a.g.m.*, s.60.

²⁶⁸ Gencay Şaylan, “Memur Sendikaları Üzerine Bazı Notlar”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.3, S.4, Aralık 1970, s.137.

elbette ki gerçek bir sendika hakkı”²⁶⁹ olmayacağından, grev hakkı getirmeyen bu düzenleme eleştirilmektedir. Bu görüş ve eleştirilerden de anlaşıldığı üzere 624 sayılı Kanunun, kamu görevlilerinin sendikalaşma hakkını ve sendikal faaliyet gücünü büyük oranda tırpanladığı söylenebilir.

Kanunda bu eksikliklerden başka birçok yasak yer almıştır. Yukarıda yer alan tespit, eleştiri ve yasaklara farklı açıdan bakan Kalkandelen,²⁷⁰ 624 sayılı Kanunun sendika veya meslek kuruluşlarının kurucularında aradığı beş yıllık kamu hizmeti yapmış olma şartını yerinde ve sendikaların “*henüz karakter ve niyetleri belli olmamış bulunan kimselerce maceracı emellere alet yapılmasını kısmen de olsa önlemeye*” yönelik olması sebebiyle olumlu karşılamaktadır. Bu görüş, o dönemde sendikalara olan bakışı göstermesi bakımından önemlidir. Kamu görevlileri sendikacılığının bir hak arama aracı değil farklı yönere çekilebilecek örgütler olarak görüldüğü anlaşılmaktadır.

Toplam 26 maddeden oluşan 624 sayılı Kanun, işçi niteliğinde olmayan kamu görevlileri ile bunların emeklilerine sendika kurma hakkını tanımıştır.²⁷¹ Kanuna göre sendikalar bir kurum, kurumun bir teşkilatı veya bir meslek bazında örgütlenebilmektedir. Bu örgütlenme şekli çok sayıda küçük ve güçsüz sendikaları ortaya çıkarmıştır. Adli personel, askeri personel, emniyet personeli, üst düzey yöneticiler, mülki idare yöneticileri, istihbarat personeli, din görevlileri ile dışişleri personeline sendikal haklar yasaklanmıştır. Sendikalara toplu pazarlık yapma, toplu sözleşme imzalama ve grev yapma hakları verilmediği gibi toplu eylem yasağı da getirilmiştir.

624 sayılı Kanunun 17.6.1965 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmesinden bir gün sonra ilk memur sendikası 18.6.1965 tarihinde Türkiye Devlet Büro Görevlileri Sendikası adıyla Ankara’da kurulmuştur. Kanunun yürürlüğe girmesinden iki gün sonra (19.6.1965) İstanbul Özel İdare Personeli Sendikası kurulmuştur. Kanunda sendikal haklarla ilgili yasaklama ve sınırlamalara rağmen kamu görevlileri sendikalaşmaya büyük önem vermişlerdir. Yapılan araştırmalara göre Kanunun yürürlüğe girmesinden 1971 yılına kadar 658 adet

²⁶⁹ Hasan Şükrü Adal, *a.g.e.*, s.259.

²⁷⁰ A. Hayrettin Kalkandelen, *a.g.e.*, s.42.

²⁷¹ 624 sayılı Kanun emeklilere sendika kurma hakkı tanımış olmasına rağmen 2001 yılında çıkarılan ve halen yürürlükte olan 4688 sayılı Kanun emeklilere bu hakkı tanımamıştır. Bu açıdan bakıldığında 624 sayılı Kanunun daha az yasakçı olduğu söylenebilir.

sendika kurulmuştur.²⁷² Kısa süre içinde çok sayıda sendika kurulmuş, ancak üye sayıları genellikle 100'ün altında kaldığından sendikalar etkin olamamışlardır. Sayı ve etkinlik olarak göze çarpan bazı sendikalar şunlardır; İLK-SEN (İlkokul Öğretmenleri Sendikası), TEK-SEN (Teknik Elemanlar Sendikası), TÖS (Türkiye Öğretmenler Sendikası), TÜRK-PER-SEN (Türkiye Kamu Personeli Sendikası), ÜNAS (Üniversite Asistanları Sendikası), Kamu Jeologları Sendikası, Üniversite Öğretim Üyeleri Sendikası.²⁷³ Kamu Personeli sendikaları kendi aralarında Türkiye Kamu Personeli Sendikaları Konfederasyonu ve Türkiye Devlet Teşekkül ve Teşebbüsleri Personel Sendikaları Konfederasyonu adıyla üst kuruluşlar oluşturmuşlardır.²⁷⁴

Demokratik hakları sağlama aracı olarak nitelenen sendikaların 624 sayılı Kanunla toplantı ve gösteri yürüyüşleri, toplu sözleşme ve grev gibi haklardan mahrum bırakılması karşısında, hakların “rica” ve “dilekçelerle” idareden istenmesinden başka bir yolun izlenmesi mümkün görülmemektedir. Diğer taraftan 624’le getirilen kısıtlamalar nedeniyle sendikalaşma hakkı dernek kurma hakkından daha geri bir konuma düştüğü²⁷⁵ yorumları yapılmaktadır.

Kamu görevlilerine sınırlı dahi olsa verilen sendikalaşma hakkına 12 Marttan sonra tahammül edilememiştir. İlk olarak 20.9.1971 tarih ve 1488 sayılı Kanunla Anayasanın 46. maddesindeki “çalışanlar” ifadesi “işçiler” olarak değiştirilmiş, 624 sayılı Kanuna dayanak olan ve kamu görevlilerinin sendikal haklarının kanunla düzenleneceğine ilişkin ikinci fıkra yürürlükten kaldırılmıştır. Kamu görevlilerinin sendikal hakları konusunda daha önemli bir düzenleme Anayasanın 119. maddesinde yapılmıştır. Bu düzenleme ile “memurların” sendikalara üye olamayacakları²⁷⁶ açıkça hükme bağlanmıştır. Anayasaya eklenen geçici 17. maddenin 1. fıkrasında,

²⁷² Yıldırım Koç, *Memurlar...*, a.g.e., s.32-33.

²⁷³ Musa Özdemir, *a.g.m.*, s.16.

²⁷⁴ Yıldırım Koç, *Memurlar...*, a.g.e., s.33.

²⁷⁵ A. Hayrettin Kalkandelen, *a.k.*, s.63.

²⁷⁶ Anayasanın 119. maddesinin 1. fıkrasında, “*Memurlar ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanlar ve kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanlar, siyasi partilere ve sendikalara üye olamazlar. Memurlar ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinde çalışanlar, görevlerini yerine getirirken, vatandaşlar arasında, siyasî kanaatlerinden dolayı herhangi bir ayırım yapamazlar.*” hükmü getirilerek memurların sendikalara üye olma hakkı ellerinden alınmıştır. Ancak aynı maddenin son fıkrasında “*İşçi niteliği taşımayan, kamu hizmetlilerinin mesleki menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacını güden kuruluşların bağlı olacakları hükümler kanunla düzenlenir.*” demek suretiyle memurlara örgütlenme olanağı getirilmiştir denebilir.

“Anayasanın 46 ve 119 uncu maddelerinde yapılan değişikliklerin yürürlüğe girdiği tarihte 624 sayılı Kanuna dayanılarak kurulmuş olan kamu hizmetlileri sendikalarının faaliyeti sona erer.” demek suretiyle kamu görevlileri sendikalarının faaliyetleri durdurulmuştur. Böylece sendikal mücadelenin birinci raundu anti demokratik anlayışın galibiyeti ile sonuçlanmıştır.

Bu düzenlemelerle ilgili bir yoruma göre, 1971 değişiklikleri memurların sendika kurma hakkını yalnız sendika terimi bağlamında yasakladığı, genel olarak “memurların mesleki menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacını güden kuruluşların” anayasal güvencesinin devam ettiği, sendikanın amacının da üyelerinin mesleki menfaatlerini korumak ve geliştirmek olduğuna göre örgütün adının sendika değil de meslek kuruluşu olmasının bu gerçeği değiştirmedığı, durum böyle olmakla birlikte sendikaların faaliyetine son verilmesi ve anayasanın emrettiği özel kanunun çıkarılmaması sebebiyle memur sendikacılığı önemli bir yara almıştır.²⁷⁷

Anayasa’da yapılan değişiklikten sonra kamu görevlilerinin örgütlenmesi için kanun hazırlık çalışmaları başlamıştır. Bu bağlamda Devlet Personel Dairesi Heyeti²⁷⁸ 1971 yılında yapılan değişiklikle kamu görevlilerinin sendika kurma hakkının ortadan kalktığından bahisle, 657 sayılı Kanundaki “sendika kurma hakkı” ile “görüşme ve danışma kurulları” ile ilgili maddelerin de yürürlükten kaldırılması için tekliflerin hazırlanması konusunda prensip kararı almıştır. Bu karardan sonra 1972 yılında 657 sayılı Kanunun memurlara sendika hakkı tanıyan 22. maddesi de yürürlükten kaldırılmıştır.

Sendikaların yasaklandığı bir ortamda yoğun bir şekilde kurulmaya başlanılan kamu görevlileri dernekleri, kapatılmış olan sendikaların yerlerine kurulduklarından sendikal hedeflerle ortaya çıkmışlardır. 1971-1980 döneminin kamu görevlileri örgütleri incelendiğinde görüleceği gibi, kamu görevlileri dernekleri sendikal işlevler yüklenmişler ve kamu görevlilerinin örgütlenmesi yoluyla siyasal katılımlarını artırarak iktisadi, toplumsal ve siyasal alanda daha belirleyici olmak istemişlerdir. “Bu mücadelelerinde de kamu görevlilerinin sendika örgütlenmesine gittikleri döneme göre daha başarılı”²⁷⁹ oldukları yorumları yapılmaktadır.

²⁷⁷ Fazıl Sağlam, “1982 Anayasası Açısından Memur Sendikacılığı ve Uluslararası Sözleşmeler”, *Türkiye’de Memur Sendikacılığı (Uluslararası Sempozyum 13-14 Eylül 1990 Ankara)*, Ankara, 1991, s.33-34.

²⁷⁸ Devlet Personel Heyetinin 23.11.1971 tarih ve 1060 sayılı Kararı.

²⁷⁹ Serdar Demir, *a.g.m.*, s.62.

Kamu görevlileri sendikalarının bulunduğu dönemdeki baskın nitelik az sayıdaki üye ile kurulmuş çok fazla güçsüz sendika olduğu halde, 1971-1980 döneminde güçlü kamu görevlileri dernekleri örgütlenmeleri çıkabilmiştir. 1965-1971 döneminde üye sayısı on binin üzerinde yalnızca iki sendika varken, kamu görevlilerinin çok sınırlı hakları olan derneklere ilgisi yoğun olmuştur. Örneğin TÖB-DER yaklaşık 200.000, TÜM-DER yaklaşık 100.000, ÜLKÜ-BİR-ÖĞRET yaklaşık 40.000, POL-DER ile TÜDED yaklaşık 15.000, TÜS-DER yaklaşık 8.000, ÜLKÜ-TEK yaklaşık 5.000, TÜMAS yaklaşık 3.000 üyeye sahip dernekler olmuşlardır. Dernekleşme oranına ilişkin veriler kesin olmamakla birlikte TÖB-DER örgütlenme alanına giren kamu görevlilerinin yarısını, TÜM-DER dörtte birini, TÜMAS ise üçte birini örgütleyebilmiştir. Bu oranlar sendikal hakları bulunmayan örgütler için küçümsenmeyecek bir düzeydir.²⁸⁰

Bu dönemde sendikal haklarla ilgili vaatler yapılmış, ancak yerine getirilmemiştir. Örneğin, II. Ecevit Hükümetinin (21.6.1977-21.7.1977) programında “hükümetimiz, bütün özgürlükçü demokratik ülkelerde olduğu gibi, kamu görevlilerinin de, durumlarının bazı özellikleri göz önünde tutularak, sendikacılık ve toplu sözleşme haklarına kavuşturulmalarını gerekli görmektedir.” denilmektedir. Yine III. Ecevit (5.1.1978-12.11.1979) hükümet programında “memurların örgütlenmeleri ve çalışma koşulları ile ilgili demokratik düzenlemeler, kamu görevlilerinin özellikleri de göz önünde tutularak yapılacaktır”²⁸¹ ifadeleri yer almıştır. Ancak kamu görevlilerine sendikal örgütlenme ve toplu sözleşme hakkı tanıyan bir düzenleme yapılmamıştır.

1.3.3- Yasaklar ve Yeniden Kuruluş Yılları: 1980-2001 Dönemi

İlk önce 1980’li yıllarda dünyada ve ülkemizdeki ekonomik, sosyal ve siyasal hayata kısaca değinmek yararlı olacaktır. Ülkemiz, 1980’e kadar uyguladığı içe dönük, dışa bağımlı ve devlet eliyle yürütülen ithal ikameci sanayileşme modelinden vazgeçerek, dışa açık, piyasa ekonomisine dayalı bir sanayileşme modeline geçmiştir.²⁸² Dünya çapında ticaret, yatırım ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesi,

²⁸⁰ Serdar Demir, *a.k.*, s.62-63.

²⁸¹ Mesut Gülmez, *Kamu Görevlileri Sendika...*, *a.g.e.*, s.143-144.

²⁸² Uğur Eser, *Türkiye’de Sanayileşme*, İmge Kitabevi, Ankara, 1993, s.123.

tarifelerin düşürülmesi, bölgesel ve küresel ticaret anlaşmalarının uygulamaya konulması ve ihracata dönük kalkınma politikalarının benimsenmesi dünya ekonomisinde küreselleşmeyi hızlandırmıştır.²⁸³ Özelleştirmeler yoluyla kamu kesiminin ağırlığı azaltılmaya başlanmıştır. Dünyada bilim ve teknoloji alanında meydana gelen çok hızlı gelişmeler neticesinde, ülkeler ve toplumlar arasında iletişim ve etkileşim artmıştır. Devletin rolü değişerek, siyasal ve toplumsal alanda 1960'lı yıllardaki sosyal devlet anlayışından vazgeçilmiş, liberal yaklaşımlar hakim olmaya başlamıştır.²⁸⁴

Ülkemizde, 12 Eylül 1980 darbesinden sonra başlanan anayasa hazırlık çalışmaları kapsamında Anayasa Komisyonunun hazırladığı Öntasarıda kamu çalışanlarına da toplu sözleşme hakkı tanınmış, grev hakkı ise yasal düzenlemeye bırakılmıştır. SBFİİE'nin hazırladığı taslak metinde ise sendika hakkı tüm vatandaşlara, grev hakkı ise tüm çalışanlara tanınmıştır.²⁸⁵ Ancak kabul edilen anayasa, sendika, toplu sözleşme ve grev hakkını sadece işçilere tanımıştır.

1983 yılında ard arda çıkarılan 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu, işçilerin sendika ve toplu sözleşme haklarına sınırlamalar getirmiştir. Kamu görevlilerinin sendika, toplu sözleşme ve grev haklarına ilişkin düzenlemeler ise yapılmamıştır.

²⁸³ Mustafa Aykaç, "Sendikaların Geleceği: Küreselleşme ve Yasal Değişiklikler Açısından Bir Analiz", *Prof. Dr. Nusret Erkin'e Armağan*, TÜHİS Yayınları no:38, Ankara, 2000, s.562.

²⁸⁴ Fransa'da 1968'den itibaren fiilen var olan toplu pazarlık hakkı 1983 yılında yasaya geçirilmiştir (A. Doğan Canman, a.g.e., s.232). Fransa'da 1983 ve 1984'te yapılan yasal değişiklikler ile temsil ve katılma mekanizmaları son şeklini almıştır. Sisteme göre, memurlar temsilcileri aracılığıyla toplumsal ve kültürel alanlardaki kararlarla, kamu hizmetlerinin örgütlenmesine ve işleyişine, statü kurallarının hazırlanmasına ve kariyerlerine ilişkin olarak bireysel kararların incelenmesine katılabilmektedirler. Kamu yönetiminde eşit temsil ilkesine göre oluşturulan Devlet Kamu Yönetimi Yüksek Kurulu, Ortak Yönetim Komisyonları, Ortak Teknik Komiteler olmak üzere üçlü katılım mekanizması mevcuttur (Turgay Ergun, a.g.e., s.265-266). Portekiz, 1984 yılında memurlara toplu pazarlık hakkını tanımıştır. Arjantin, 1985'te ikili dayanışmayı kabul etmiş, 1988'de de toplu sözleşmeyi memurlar için yaşama geçirmiştir (A. Doğan Canman, a.g.e., s.232). İspanya'da 1985 yılında çıkarılan yasa ile bütün çalışanlara sendika kurma, toplu pazarlık ve grev hakkı tanınmıştır. Ancak, silahlı kuvvetler ve emniyet mensupları ile hakim ve savcılar bu haklardan yararlanamamaktadır. (Selin Esen, "İspanya'da Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Kitapevi, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara, 2009, s.648). İsveç'te 1997'de çıkarılan Kamu İstihdamı Yasasına göre memurların grev hakkı, işverenin de lokavt hakkı bulunmaktadır. Kamu sektörüyle ilgili temel antlaşmaya göre sendikalar, ulusal güvenlik, kamu düzeninin korunması, sağlık hizmetleri ve ulusal ekonominin zarar görmemesi için grev yapmamaya özen göstereceklerdir. Engin Ünsal, a.g.e., s.32.

²⁸⁵ Mehmet Beşli, "1960-1980 Döneminde Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi", *Türkiye'de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi*, (Hazırlayan: Alpaslan Işıklı), T.C. Kültür Bakanlığı Yayınları:1683, Ankara, 2002, s.223.

ANAP iktidarıyla birlikte liberalleşme hız kazanmış, personel yönetiminde sendika, toplu pazarlık, grev kavramları ağırlıklarını yitirmeye başlamıştır. Bu kavramların yerini liberal değişime uygun bireysel değerlendirme, performansa dayalı ücret, kariyer geliştirme gibi kavramlar almıştır. Kamu yönetimine giren “prensler” yoluyla bu kavramlar kamu personel rejiminde de ağırlık sağlamaya başlamıştır.

1980 sonrasında kamu görevlileri sendikacılığının başlangıç noktası, 28-29 Aralık 1985 tarihlerinde “Kamu Çalışanlarının Sorunları” konulu sempozyumda Profesör Alpaslan Işıklı’nın 1982 Anayasasında memurların sendika kurma hakkını engelleyen bir düzenleme olmadığı ve bu nedenle kamu görevlilerinin sendika kurabileceği yönündeki açıklaması olduğu söylenebilir. Işıklı’nın açıklamasından yaklaşık beş yıl sonra Ankara merkezli olarak 28 Mayıs 1990 tarihinde kuruluş başvurusu yapılan ve 30 Mayıs 1990’da da tüzel kişilik kazanan Eğitim İşkolu Kamu Görevlileri Sendikası (Eğitim-İş), 1971 yılında kamu görevlilerine (memurlara) getirilen sendika yasağından sonra kurulan ilk memur sendikası olmuştur. Bu sendikanın kuruluşunun en önemli özelliği hukuki dayanağına uluslararası anlaşmaları almış olmasıdır.²⁸⁶

Eğitim-İş sendikasını takiben 1990-1992 yılları arasında, KAM-SEN (Kamu Emekçileri Sendikası) (27.7.1990), BEM-SEN (Tüm Belediye Emekçileri Sendikası) (26.10.1990), SAĞLIK-SEN (Tüm Sağlık Emekçileri Sendikası) (26.10.1990), EĞİT-SEN (Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası) (13.11.1990), TÜM BEL-SEN (Tüm Belediye Memurları Sendikası) (20.12.1990), TÜM SAĞLIK-SEN (Tüm Sağlık Çalışanları sendikası) (11.1.1991), GENEL SAĞLIK-İŞ (Genel Sağlık İşkolu Kamu Görevlileri Sendikası) (19.2.1991), TARIM-SEN (Tarım İşkolu Kamu Çalışanları Sendikası) (20.5.1991), TÜM RAY-SEN (Tüm Raylı Taşımacılık İşkolu Çalışanları Sendikası) (13.11.1991), DEM-SEN (Demiryolu Çalışanları Sendikası) (10.12.1991), TÜM HABER-SEN (Tüm Haberleşme ve İletişim Çalışanları Sendikası) (16.1.1992), TÜM MALİYE-SEN (Tüm Maliye Çalışanları sendikası) (3.2.1992), TÜM YARGI-SEN (Tüm Yargı ve İnfaz Kurumları Sendikası)

²⁸⁶ Ali Demir, “Memur Sendikacılığında Gelinek Nokta”, *Mülkiyeliler Birliğı Dergisi*, S.139, Yıl.27, C.XVI, s.17; Mesut Gülmez, “Memur Sendikalaşmasının Hukuksallığı ve Milli Eğitim Bakanının Demeçleri”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi Prof. Dr. Muammer Aksoy’a Armağan*, C.XLVI, No. 1-2, Ocak-Haziran 1991, s.243.

(7.2.1992), EĞİTİM BİR-SEN (Eğitimciler Birliği Sendikası) (14.2.1992), DES (Demokrat Eğitimciler Sendikası) (20.3.1992), MADEN-SEN (30.4.1992), TÜM HAVA-SEN (Tüm Hava Liman ve Meydan Çalışanları Sendikası, YAPI-YOL-SEN (Yol, Yapı ve Altyapı Kamu Çalışanları Sendikası) (9.6.1992), ENERJİ-SEN (Enerji İşkolu Kamu Çalışanları Sendikası) (25.6.1992), TÜM ENERJİ-SEN (Tüm Enerji Memurları Sendikası) (2.7.1992), TÜM SOSYAL-SEN, ORKAM-SEN²⁸⁷ kurulmuştur.

Bunlara ek olarak, 1989 yılında kurulan Türkiye Kamu Çalışanları Kalkınma ve Dayanışma Vakfı 18.6.1992 tarihinde Ankara Valiliğine başvurarak merkezi olarak kurduğu 14 sendikaya (Türk Büro-Sen, Türk Eğitim-Sen, Türk Maden-Sen, Türk Tarım Orman-Sen, Türk Ulaşım-Sen, Türk Enerji-Sen, Türk Petrol-Sen, Türk Metal-Sen, Türk Banka-Sen, Türk Haber –Sen, Türk Gıda-Sen, Türk İmar-Sen, Türk Sağlık-Sen, Türk Genel Hizmet-Sen.) tüzel kişilik kazandırmıştır. Bu 14 örgüt 24.6.1992 tarihinde Türk Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonunu (Türkiye Kamu-Sen) oluşturmuştur.²⁸⁸

1990'lı yıllarda tekrar kurulmaya başlanan kamu görevlileri sendikacılığının temel özelliklerinden biri “sendikal anlayış ve ideolojik farklılıkları” nedeniyle aynı iş veya hizmet kolunda çok sayıda kurulmuş olmasıdır.²⁸⁹ Günümüzdeki sendikal örgütlenme de buna paralel olarak düzenlenmiştir.

Kamu görevlileri sendikalarının hızlı bir şekilde kurulmaya başlamasına siyasal ortam da katkıda bulunmuştur. 1989 yılında yapılan mahalli idareler seçiminde kamu görevlileri sendikalarına daha olumlu bakan özellikle Sosyal Demokrat Halkçı Partinin (SHP) belediye başkanlıklarını kazanmasından sonra henüz yeni kurulmuş sendikalarla toplu pazarlıklar yapılmaya ve sözleşmeler imzalanmaya başlanmıştır. Aynı şekilde 1994 seçimlerinde de SHP'nin göstermiş olduğu başarının kamu görevlileri sendikacılığının gelişmesine ve toplu sözleşmenin yaygınlaşmasına katkı sağladığı söylenebilir.

Bu dönemdeki diğer bir gelişme, kamu görevlilerine sendika vadeden DYP-SHP koalisyonunun kurulmuş olmasıdır. Bu koalisyondan beklentiler boşa çıkmış,

²⁸⁷ Yıldırım Koç, “Memur Sendikacılığında Ulaşılan Nokta ve Sorunlar”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S.146, Yıl.27, C.XVI, s.6.

²⁸⁸ Yıldırım Koç, “Memur...”, *a.k.*, s.6.

²⁸⁹ Mesut Gülmez, “Kamu Çalışanları Sendikaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.35, S.1, Mart 2002, s.4.

ANAP döneminden kalma yasaklayıcı İçişleri Bakanlığı Genelgesi²⁹⁰ yürürlükte kalmış, kurulan sendikalarla ilgili engelleme ve kapatma çalışmaları devam etmiştir. Ancak, kamu görevlileri sendikacılığının önünü açacak önemli bir tespit Danıştay tarafından yapılmıştır. Danıştay'ın 22 Nisan 1992 tarihinde²⁹¹ kamu görevlileri için anayasanın güvence sağlamadığı gibi engel de olmadığı tespitini yapması, kamu görevlileri sendikacılığı açısından önemli bir dayanak noktası olmuştur.

Daha sonraki yıllarda DYP, ANAP ve SHP tarafından ortaklaşa hazırlanan anayasa değişikliği teklifi 19 Ocak 1995'te TBMM'ye sunulmuş, 23 Temmuz 1995 tarih ve 4121 sayılı Kanunla anayasada değişiklik yapılmıştır. Anayasa değişikliği ile kamu görevlilerine sendika ve toplu pazarlık hakkı getirilmiştir.²⁹² Kamu görevlilerine sendika ve toplu pazarlık hakkı öngören Anayasanın 53. Maddesine eklenen 3. fıkra şöyledir;

“128 inci maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54 üncü madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurulabilir ve İdareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni, uygun idari veya kanuni düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalanmamışsa anlaşma ve anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak bir tutanakla Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usuller kanunla düzenlenir.”

²⁹⁰ İçişleri Bakanlığının 28 Şubat 1991 tarih ve 630 sayılı Genelgesi.

²⁹¹ Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına ilişkin 87 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesiyle Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine ilişkin 151 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkındaki Kanun tasarılarının Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulması amacıyla gerekli işlemlerin yapılması hususunda Başbakanlık tarafından görüş istenmesi üzerine Danıştay Birinci Dairesi “Anayasanın 51.maddesinde kamu görevlilerinin sendika ve üst kuruluş kurma hakkı konusunda bir düzenleme yer almadığı olmakla birlikte Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) nün Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı Sözleşme (1948 Sözleşmesi) ile Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 sayılı sözleşmenin onaylanarak kamu görevlileri de dahil olmak üzere herkese sendika kurma hakkı tanınmasına ve konunun yasal olarak düzenlenmesine Anayasal bir engel bulunmadığı” görüşünü vermiştir. Danıştay Birinci Dairesinin 22/04/1992, E:1992/136, K:1992/147 sayılı görüş yazısı.

²⁹² Anayasanın 53. maddesinin 3. fıkrası şöyledir. “128 inci maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54 üncü madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurulabilir ve İdareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni, uygun idari veya kanuni düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalanmamışsa anlaşma ve anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak bir tutanakla Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usuller kanunla düzenlenir.”

Anayasadaki değişiklik kamu görevlileri sendikacılığı açısından önemli bir kazanım olmakla birlikte toplu sözleşmeyi açık olarak zikretmemesi nedeniyle eksiktir. Diğer yandan yapılması gereken kanuni düzenlemenin gecikmesi kamu görevlilerinin haklarını kullanmasına engel olmuştur. Kamu görevlileri sendikacılığının günümüze kadarki anayasal dayanağını da bu fıkra oluşturmuştur.

Anayasadaki değişiklikten 3 yıl sonra Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Tasarısı, 6 Ocak 1998 tarihinde TBMM’ye sevk edilmiştir. Tasarı TBMM Sağlık ve Sosyal İşler Komisyonunda, ardından da Plan ve Bütçe Komisyonunda kabul edildikten sonra 4 Mart 1998 tarihinde TBMM Genel Kurulunda görüşülmeye başlanmıştır.²⁹³

Kanun tasarısının görüşülmesi sırasında konfederasyonların farklı tutumları ortaya çıkmıştır. Türkiye Kamu-Sen, grev ve toplu sözleşme hakkını içermemesine rağmen tasarının kamu görevlileri için önemli olduğu ve yasalaşması gerektiği konusunda tavır almıştır. Memur-Sen, grev ve toplu sözleşme hakkını içermediği için tasarının kanunlaşmasına karşı çıkmış ve tasarının bu hakların eklenmesinden sonra kanunlaşmasını savunmuştur. Tasarıya en sert tepkiyi KESK vermiştir. KESK, grev ve toplu sözleşme hakkını içermeyen tasarının geri çekilmesini istemiş ve 4 Mart 1998 tarihinden sonra günlerce süren miting ve eylemler yapmıştır.²⁹⁴ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca hazırlanarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan tasarı erken genel seçimler nedeniyle kadük olmuştur.

Seçimden sonra kurulan Ecevit hükümeti tasarıyı 22.6.1999 tarihinde tekrar Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunmuştur. Tasarı, TBMM Başkanlığınca 29.6.1999 tarihinde tali komisyon olarak Adalet Komisyonu ile Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonuna, esas komisyon olarak da Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmiştir. “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Tasarısı”, Ankara Milletvekili Ali Işıklar ve 29 arkadaşının 2/423 esas numaralı Kanun Teklifi ile İstanbul Milletvekili Tansu Çiller ve üç arkadaşının 2/87 esas numaralı Kanun Teklifi, Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından 7.3.2000 tarihinde, Hükümeti temsilen Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Yaşar Okuyan ile Çalışma

²⁹³ Ayrıntılı bilgi için bakınız: Mesut Gülmez, *Kamu Görevlileri Sendika...*, a.g.e., s.371-434

²⁹⁴ Adnan Ateş, *Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarının Gelişimi ve 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunun Uluslararası Belgeler Açısından Değerlendirilmesi*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2004, s.82.

ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili sendika ve konfederasyon (Türkiye Kamu-Sen, Memur-Sen ve KESK) temsilcilerinin de katılımlarıyla görüşülmüştür. Daha sonra Tasarı, Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından oluşturulan Alt komisyonda 15.5.2000, 16.5.2000 ve 24.5.2000 tarihlerinde görüşülmüştür. Plan ve Bütçe Komisyonu, 15.5.2001 tarihinde yapmış olduğu 47 nci birleşimde, görüşmelere Alt Komisyonca oluşturulan metin üzerinden devam etmiştir. Plan ve Bütçe Komisyonu 18.5.2001 tarihinde alt komisyondan gelen raporda bazı değişiklikler yaptıktan sonra raporunu tamamlayarak Meclis Başkanlığına sunmuştur.²⁹⁵

Bunun üzerine TBMM Genel Kurulu, Plan ve Bütçe Komisyonundan gelen ve 45 asıl, 8 geçici madde ile kadro cetvellerinden oluşan kanun tasarısını 7.6.2001 tarihinde 114. Birleşiminde görüşmeye başlamış, tümü üzerindeki görüşmeleri 25.6.2001 tarihinde 124. Birleşimde tamamlamıştır.²⁹⁶ 25.6.2001 tarih ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu 12.07.2001 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmış, yayımından 30 gün sonra yürürlüğe girmiştir. Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunundan sonra kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenleyen ikinci özel kanun olmuştur. 4688 sayılı Kanun, kamu görevlilerinin toplu pazarlık sürecini düzenleyen ilk kanun olmuştur. Kanunla birlikte kamu görevlileri yıllarca önce fiili olarak başladıkları sendikal faaliyetlerine yasal alt yapı sağlamıştır.

Gülmez,²⁹⁷ titiz bir çalışmayla ilk kamu görevlileri sendikasının (eğitim-iş) kurulduğu 28 Mayıs 1990 tarihinden 4688 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 13 Ağustos 2001 tarihine kadar, genel olarak iş/hizmet kolu esasına dayalı 114 adet sendika ve konfederasyonun (6 adedi konfederasyon, 108 adedi sendika) kurulduğunu ortaya koymuştur. Bu 114 sendika ve konfederasyonun 84'ü Anayasada kamu görevlileri sendikalarıyla ilgili düzenlemelerin yapıldığı 1995 yılından önce kurulmuştur. Bu durum, kamu görevlilerinin sendikalaşma çabalarının ikinci devresi olan 1980 sonrasında Anayasal ve yasal altyapı olmadan sendikalar kurduklarını ortaya koymaktadır. Kamu görevlileri sendikaları kanuni düzenlemeler olmadan

²⁹⁵ Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Tasarısı ile İstanbul Milletvekili Tansu Çiller ve 3 Arkadaşının, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Teklifi ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/418, 2/87)

²⁹⁶ TBMM, *TBMM Genel Kurul 21. Dönem, 3. Yasama Yılı Tutanakları*. (www.tbmm.gov.tr)

²⁹⁷ Mesut Gülmez, "Kamu Çalışanları Sendikaları...", *a.g.m.*, s.17-27.

sendika kurmalarına dayanak olarak genellikle uluslararası sözleşmeleri göstermişlerdir.

Sendikaların dayanak olarak gösterdikleri uluslararası sözleşmeler konusunda 1990'lı yılların başlarında önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bu gelişmelerin en önemlilerinden biri 1992 yılında²⁹⁸ Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 sayılı Sözleşmenin ülkemiz tarafından onaylanması olmuştur. Kamu görevlileri sendikacılığı açısından en temel sözleşmelerden biri olan 151 sayılı sözleşmenin onaylanmasından kısa bir süre sonra, yine sendikacılık açısından temel sözleşmelerden biri olan Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Hakkında 87 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi²⁹⁹ 1993 yılında ülkemiz tarafından onaylanmıştır. Sözleşme çalışanlara ve işverenlere serbestçe örgütlenme hakkı tanımış ve yasaların “bu sözleşme ile öngörülen güvencelere zarar verecek nitelikte” olamayacağı “veya zarar verecek şekilde” uygulanmayacağını belirtmiştir. Ayrıca, “Bu sözleşmede öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetlere ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağı ulusal mevzuatla belirlenir.” demek suretiyle, kısıtlamaların kimler için yapılabileceğini göstermiştir. Görüldüğü gibi sözleşme sadece “sınırlamadan” bahsetmiş, “yasaklamadan” ise hiç söz etmemiştir.³⁰⁰ 87 sayılı Sözleşme polis ve silahlı kuvvetler mensupları dışında kalan kamu görevleri için ise sınırlamadan dahi bahsetmediği gibi, üye devletleri “çalışanların ve işverenlerin örgütlenme hakkını serbestçe kullanmasını sağlamak amacıyla gerekli ve uygun bütün önlemleri” almakla yükümlü kılmıştır.

²⁹⁸ 151 sayılı Sözleşme, 25.11.1992 tarih ve 3848 sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 sayılı Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun'la onaylanmış (RG: 11.12.1992, 21432, Mükerrer), uygulanması 8.1.1993 tarih ve 93/3967 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilmiştir. RG: 11.12.1992, 21432 (Mükerrer).

²⁹⁹ 87 sayılı Sözleşme, 11.12.1992 tarihli ve 21432 sayılı (Mükerrer) Resmi Gazetede yayımlanan 25.11.1992 tarihli ve 3847 sayılı Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 Sayılı Sözleşmenin Uygun Bulunmasına Dair Kanunla onaylanmış, 25.2.1993 tarih ve 21507 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 8.1.1993 tarih ve 93/3967 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile uygulanması kabul edilmiştir.

³⁰⁰ Mesut Gülmez, “İnsan Haklarında Gelişmeler İLO Sözleşmelerinin Onaylanması”, *İnsan Hakları Yılı*, C.14,1992, s.180-184; Mesut Gülmez, *Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye*, TODAİE, Ankara, 1988, s.147.

1.3.4- Mutabakat Metninden Toplu Sözleşmeye: 2001 Sonrası Dönem

Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun yürürlüğe girmesiyle birlikte mevcut sendika ve konfederasyonların kanuna uyum süreci başlamıştır. KGSK'nin geçici altıncı maddesi gereğince kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren sekiz ay içinde mevcut sendika ve konfederasyonlar tüzüklerini yeni kanuna uygun hale getirmekle yükümlü tutulmuştur. Bu yükümlülüğü yerine getiren sendikalar KGSK'nin öngördüğü sistemde faaliyetlerini sürdürmüşlerdir.

KGSK, sendika ve konfederasyonların kuruluş ve işleyişi ile toplu pazarlık sürecini düzenlemektedir. Kanun, sendikaların 11 hizmet kolunda³⁰¹ örgütlenmesine olanak vermiştir. Değişik hizmet kollarında faaliyet gösteren en az beş sendika bir araya gelerek konfederasyonlar kurabilmektedir.

KGSK'da 2004 yılında³⁰² sendika üyeliğinin kazanılmasına ilişkin 14, üyeliğin sona ermesine ilişkin 16, sendika üye ve yöneticilerinin güvencelerine ilişkin 18, üyelik ödentisine ilişkin 25, yetki tespitine ilişkin 30. maddelerinde değişiklikler yapılmış, Uzlaştırma Kurulu ile ilgili 35 maddeye bir fıkra eklenmiştir. Uygulamada ortaya çıkacak aksaklıkları gidermek üzere geçici 9. madde eklenerek 2004 yılında yapılacak yetki tespiti ve toplu görüşme tarihleri belirlenmiştir. Daha önce de incelendiği üzere 2007 yılında yapılan değişiklik³⁰³ ile kamu görevlisi tanımı genişletilmiştir.

KGSK'den sonra da toplu görüşme, toplu sözleşme, toplu pazarlık, grev hakkı gibi konular kamuoyunun gündemini meşgul etmiştir. KGSK'nin getirdiği sistem kamu görevlilerine “toplular sözleşme benzeri” mutabakat metni imzalamaya olanağı getirmiştir. Mevzuattaki toplu sözleşme eksikliği nedeniyle ülkemiz uluslararası toplantılarda eleştirilmiş ve düzenleme yapması için uyarılmıştır. Kamu görevlilerine

³⁰¹ 4688 sayılı Kanunun 5. maddesi ile kamu görevlileri sendikalarının kurulabileceği hizmet kolları belirtilmiştir. Bunlar: 1. Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri, 2. Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri, 3. Sağlık ve Sosyal Hizmetler, 4. Yerel Yönetim Hizmetleri, 5. Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri, 6. Kültür ve Sanat Hizmetleri, 7. Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmetleri, 8. Ulaştırma Hizmetleri, 9. Tarım ve Ormancılık Hizmetleri, 10. Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri, 11. Diyanet ve Vakıf Hizmetleridir.

³⁰² 24.6.2004 tarih ve 5198 sayılı Kanun.

³⁰³ 4.4.2007 tarih ve 5620 sayılı Kanun.

toplu sözleşme hakkı tanınmamış olması nedeniyle 2004 yılından itibaren ILO'ya müracaatlar yapılmıştır. 2007 yılı 96. ILO Genel Kurulunda, memurlara toplu sözleşme hakkı tanımaması nedeniyle ülkemizin 98 sayılı Sözleşmeyi ihlal ettiği sonucuna varılmıştır. Türkiye, Genel Kurulda gerekli yasal değişiklikleri yapacağı konusunda taahhütte bulunmuştur. Ancak, taahhüt yerine getirilmediğinden ILO'nun 2009 yılı 98. Genel Kurulunda, ülkemizin bu değişiklikleri teknik danışmanlık altında yapması gerektiği kararı alınmıştır. Bir ülkenin “teknik desteğe muhtaç” olarak ifade edilmesi ILO'nun en ağır kararlarından biridir.³⁰⁴ Bu nedenle Ülkemiz ILO'nun en ağır kararlarından birine muhatap olmuştur.

Sendikal haklardaki kısıtlamalar sadece ILO'nun gündeminde olmamış, Avrupa Birliği (AB) görüşmeleri de önemli oranda olumsuz etkilenmiştir. AB görüşmelerinde “Sosyal politika ve istihdam faslına ilişkin açılış kriterleri”nin en başında sendikal haklarla ilgili madde yer almaktadır. Buna göre,

“Kriter 1: sendikal hakların AB standartları ve ilgili ILO Konvansiyonları ile uyumlu olmasının (özellikle örgütlenme, grev ve toplu sözleşme hakkı açısından) sağlanması.

Bu amaca hizmet etmek üzere, Türkiye'nin mevcut kısıtlamaları ortadan kaldırması ve kamu ve özel sektörü de kapsamak üzere bu alanda tamamen gözden geçirilmiş bir mevzuatı kabul etmesi”

gerekmektedir. Ülkemiz bu kriteri yerine getirmediğinden sosyal politika ve istihdam faslı görüşmelere açılamamıştır.

Geçen süre içinde konu siyasal partilerin de gündeminde olmuştur. Kamu görevlilerine toplu sözleşme ve grev hakkı verilmesi 22 Temmuz 2007'de yapılan seçimde siyasi partilerin seçim beyannamelerine girmiştir. CHP'nin Seçim Beyannamesinde “*Çalışma yaşamı normlarını, ILO standartları üzerine çıkaracağız. Kamu çalışanlarına “grevli toplu sözleşme hakkını” tanıyacağız.*”³⁰⁵ sözü verilmiştir. Demokrat Parti, “*tüm ücret karşılığı çalışanların sendikal hak ve özgürlükleri ile toplu iş sözleşmesi yapma haklarının devlet güvencesi altına alınmasını taahhüt eder. Bu bağlamda grev hakkını sınırlayan ve bu hakkın yaptırım gücünü azaltan tüm kısıtlamaları (ILO Sözleşmesi çekinceleri dahil) kaldırmayı taahhüt eder.*”³⁰⁶ vaadinde bulunmuştur. MHP ise seçim beyannamesinde “*Sendikal*

³⁰⁴ Aydın Başbuğ, “Uluslararası Hukuk ve Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları” *Sağlık-Sen Dergisi*, Ekim 2009, s.49.

³⁰⁵ Cumhuriyet Halk Partisinin 04.07.2007 tarihli seçim beyannamesi

³⁰⁶ Demokrat Partinin 22 Temmuz 2007 tarihinde yapılacak seçim için hazırlanan Seçim Beyannamesi s.72

haklar çağdaş normlara uygun hale getirilecektir. Memur kavramının yeniden tanımlanması ve daraltılmış bir memur kavramı dışındaki çalışanların çağdaş sendikal haklara kavuşturulması temin edilecektir.”³⁰⁷ ifadesini kullanmıştır.

Seçimlerden sonra tek başına iktidar olan AKP ise seçim beyannamesinde kamu görevlileri sendikacılığına ilişkin hiç bir beyanda bulunmamıştır. Seçimden sonra kurulan 60. Hükümetin Programında “*Sendikal yapımızda AB müktesebatına ve çağdaş gelişmelere paralel olarak düzenlemeler yapmaya devam edeceğiz.*”³⁰⁸ ifadesi kullanılmış, kamu görevlilerinin sendika ve toplu sözleşme haklarına dair net taahhütler yer almamıştır.

Bu arada bazı milletvekilleri, sendika ve toplu sözleşme hakkıyla ilgili kanun teklifleri vermiştir. Örneğin Denizli Milletvekili Hasan Erçelebi, 14.08.2009 tarihinde 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılması ve Bir Ek Madde Eklenmesine Dair Kanun Teklifi³⁰⁹ ile toplu sözleşme ve grev haklarının kanuna girmesini önermiştir.

Bu dönemde kamu görevlileri sendikacılığıyla ilgi anayasa değişiklik teklifleri de yapılmıştır. Ergun Özbudun başkanlığındaki bir heyete 2007 yılında AKP tarafından hazırlatılan Anayasa taslağının 48. maddesinde, mevcut yapıya benzer şekilde “*İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin toplu görüşme hakları kanunla*” düzenleneceği öngörülmüştür. Görüldüğü gibi getirilen değişiklik metninde kamu görevlileri için “toplu sözleşme”den bahsedilmemektedir. Getirilen düzenleme kamu görevlileri sendikacılığı için 1995 yılından daha geri bir sistemi öngörmektedir.

Daha sonra yapılan anayasa değişikliği kamu görevlileri sendikacılığı için dönüm noktası olmuştur. Bu çok önemli değişiklik için 2010 yılının Mart ayını beklemek gerekmiştir. Anayasa değişiklik teklifi de AKP’li milletvekilleri tarafından verilmiştir. 5.4.2010 tarihinde “Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanı İstanbul Milletvekili Recep Tayyip Erdoğan ve 264 Milletvekilinin; 7/11/1982 Tarihli ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi”³¹⁰ ile kamu görevlilerine “toplu sözleşme hakkı”³¹¹

³⁰⁷ MHP’nin 22 Temmuz 2007 tarihli seçim beyannamesi, s.109.

³⁰⁸ RG: 07.09.2007, 26636 (Mükerrer).

³⁰⁹ www.tbmm.gov.tr

³¹⁰ <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0656.pdf>

tanınması öngörülmüştür. Teklifin 6. maddesi ile Anayasanın 53. maddesinin 3 ve 4. fıkraları yürürlükten kaldırılmakta ve aşağıdaki fıkralar eklenmektedir:

“Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler. Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar Uzlaştırma Kuruluna başvurabilir. Uzlaştırma Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir.

Toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Uzlaştırma Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir.”

Söz konusu öneri ile kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkının anayasa hükmü halini alması ve kararları bağlayıcı olan Uzlaştırma Kurulunun teşkil edilmesi öngörülmüştür. Bu değişikliklerle bağlantılı olarak, kamu görevlilerine tanınacak toplu sözleşme hakkının kullanımını sağlamak ve Uzlaştırma Kurulu kararlarını doğrudan uygulayabilmek için Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasına “*Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.*” Hükümünün eklenmesi önerilmiştir. Böylece toplu sözleşmelerin uygulanabilmesi için kanuni düzenleme yapılması zorunluluğu ortadan kaldırılmaktadır.

Anayasa Komisyonunda yapılan görüşmelerde Uzlaştırma Kurulu ile ilgili hususlar değiştirilmiştir. Komisyon, “Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanı İstanbul Milletvekili Recep Tayyip Erdoğan ve 264 Milletvekilinin; 7/11/1982 Tarihli ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi ve Anayasa Komisyonu Raporu (2/656)” hazırlanmıştır. Hem teklifte hem de komisyon raporunda kamu görevlilerine “toplu sözleşme hakkı” tanınması ile ilgili madde yer almıştır. Kanun Teklifi ve Anayasa Komisyonu Raporu (Esas 2/656; S. Sayısı: 497)³¹² Meclis Genel Kuruluna sevk edilmiştir. Sevk edilen değişiklik metninde,

“MADDE 6- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 53 üncü maddesinin kenar başlığı “A. Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı” olarak değiştirilmiş, üçüncü ve dördüncü fıkraları yürürlükten kaldırılmış ve maddeye aşağıdaki fıkralar eklenmiştir.

“Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler. Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir.

Toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin

³¹¹ Kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkı ile ilgili ayrıntılı bilgi için bakınız: Süleyman Başterzi, “Uluslararası Sözleşmeler ve İç Hukuk Kuralları Çerçevesinde Kamu Görevlilerinin Toplu Pazarlık ve Toplu Sözleşme Sorunu”, *TİSK Akademi*, C.1, S.2, 2006/II, s.14-49.

³¹² <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss497.pdf>

emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir.”

denilmektedir. Bu değişiklik ile Uzlaştırma Kurulunun yerine anlaşmazlıkları çözmek üzere kararları kesin olan “Kamu Görevlileri Hakem Kurulu” kurulması öngörülmektedir.

Teklif, 21 Nisan 2010 Çarşamba günü 15:45’te, daha önce yıllarca toplu görüşme masasında bulunmuş Meclis Başkanı M. Ali Şahin’in başkanlığında başlayan dördüncü oturumda görüşülerek değiştirilmeden kabul edilmiştir. Yapılan gizli oylama sonucunda kullanılan 408 oyun, 336’sı kabul, 70’i red, 1’i boş ve 1’i geçersizdir. İkinci görüşme ise 2 Mayıs 2010 Pazar günü gece yarısı yapılan altıncı oturumda yapılmış, ilgili madde değiştirilmeden kabul edilmiştir. Yapılan gizli oylamada kullanılan 409 oyun, 338’i kabul ve 71’i rettir.³¹³ Böylece kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanıyan madde kabul edilmiştir.

Toplu sözleşme hakkı ile yakından ilgili olan Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasına eklenmesi öngörülen “*Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.*” hükmü üzerindeki birinci görüşme, 24 Nisan 2010 tarihinde yapılmıştır. Yapılan görüşme sonunda kullanılan 408 oyun 338’i kabul 70’i red yönündedir. 3 Mayıs 2010 tarihinde yapılan ikinci görüşmede ise metinde değişiklik yapılmamış, oylamada kullanılan 409 oyun 339’u kabul, 70’i red çıkmış, oylama sonucuna göre madde kabul edilmiştir.³¹⁴

Mecliste yapılan görüşmelerde, muhalefet partilerinin sözcüleri, haklı olarak, toplu sözleşme hakkının etkin kullanılabilmesi için kamu görevlilerinin elindeki temel araç olan grev hakkının anayasada olmamasının büyük eksiklik olduğunu vurgulamışlardır. Sözcüler ayrıca, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun oluşturulmasıyla sendikaların devreden çıkarıldığı, “sorunlar hakem kurulunda çözümlenecektir” anlayışının oluşmaya başlayacağını iddia etmişlerdir. Hükümet

³¹³ TBMM Genel Kurul Tutanağı 23. Dönem 4. Yasama Yılı 90. Birleşim 21/Nisan/2010 Çarşamba, Tutanaklar, http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_b_sd.birlesim_baslangic?PAGE1=1&PAGE2=1&p4=20635&p5=H

³¹⁴ TBMM Genel Kurul Tutanağı 23. Dönem 4. Yasama Yılı 93. Birleşim 24/Nisan/2010 Çarşamba, Tutanaklar, http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_b_sd.birlesim_baslangic?PAGE1=1&PAGE2=1&p4=20635&p5=H

temsilcileri ise kamu görevlilerinin iş güvencesinden bahsetmiş, grev hakkının lokavt hakkı ile beraber olması gerektiğini vurgulamışlardır.³¹⁵

Görüşmelerden sonra anayasa değişikliği teklifi, 7 Mayıs 2010 tarihinde 5982 sayılı Kanun olarak kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından 12 Mayıs 2010 tarihinde onaylanan “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” halkoyuna sunulmak üzere 13 Mayıs 2010 tarihinde³¹⁶ Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Yapılan Anayasa değişikliği ile kamu görevlileri ilk kez toplu sözleşme hakkına –henüz yürürlüğe girmemiş olmakla birlikte- anayasal olarak sahip olmuştur. Anayasada hala grev hakkına ilişkin düzenlemeler yer almamaktadır.³¹⁷ Grev hakkı toplu sözleşme hakkının kullanımı için en önemli dengeleme araçlarından biridir. Bunun için ILO, toplu pazarlık ve grev hakkının tanınması konusuna büyük önem vermiş, grev hakkının ancak belirli sınıflarda çalışıp, devlet adına yetki kullananlar ve yaşamsal önem taşıyan temel hizmetlerde çalışan kamu görevlileri için sınırlamalar getirilebileceğini vurgulamıştır. Kamu görevlilerinin grev hakkına sahip olmaması konusunda eleştiriler getirmiştir.³¹⁸ Yapılan Anayasa değişikliğinde grev konusunda düzenleme yapılmaması da yine eleştirilere konu olacağı benzenmektedir.

³¹⁵ TBMM Genel Kurul Tutanağı 23. Dönem 4. Yasama Yılı 90-103 Birleşimler 21 Nisan-06 Mayıs 2010 tarihleri arasındaki görüşme tutanakları. www.tbmm.gov.tr

³¹⁶ RG: 13.5.2010, 27580.

³¹⁷ Ülkemizde toplu sözleşme hakkı yeni yeni anayasal güvenceye kavuşturulurken, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde bu iki hak da anayasal olarak tanınmıştır. KKTC Anayasasının 53 üncü Maddesinde “(1) Çalışanlar ve işverenler, önceden izin almaksızın sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler. Bu hakların kullanılmasında uygulanacak biçim ve usuller yasada gösterilir. Yasa, ulusal güvenliğin, kamu düzeninin ve genel ahlakın korunması amacıyla sınırlar koyabilir.

(2) Sendikaların ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik ilkelere aykırı olamaz.” denmektedir.

KKTC Anayasasının “Toplu Sözleşme ve Grev Hakkı” başlıklı 54. maddesinde de, “(1) Çalışanlar, işverenle olan ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal durumlarını korumak ve düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev hakkına sahiptir.

(2) Grev hakkının kullanılması, yalnız ulusal güvenliği, anayasal düzeni, kamu güvenliğini veya bu Anayasanın herhangi bir kişiye sağladığı hak ve özgürlükleri korumak amacıyla yasa ile düzenlenebilir.

(3) Yargıçlar, savcılar, silahlı kuvvetler mensupları, polis mensupları ve sivil savunma kilit personelinin grev hakkı yoktur.

(4) İşverenlerin hakları yasa ile düzenlenir.” şeklinde düzenleme yapılmıştır.

<http://www.kktcombudsman.org/tr/?op=anayasa>

³¹⁸ Melda Sur, a.g.e., s.194; PSI, Türkiye Üye Sendikaları Sendikal Hak ve Özgürlükler Raporu, Ankara, 2006, s.17.

Kamu görevlilerine haklarını etkili bir şekilde savunabilmeleri için grev hakkının tanınması gerekmektedir. Aksi halde sözleşme hükümlerine uymayan hükümete karşı kamu görevlilerinin direnme gücü olmayacak, toplu sözleşme mevcut mutabakat sistemine dönecektir. Mevcut kanuna göre mutabakat metinleri üç ay içinde idari ve icrai işlemlerin yapılmasını ve kanun tasarılarının meclise sunulmasını zorunlu kıldığı halde, kanunu ihlal eden hükümetlere karşı direnme olanağı yoktur. Grev hakkı Anayasaya girmemiş olmakla birlikte fiili olarak kamu görevlileri tarafından kullanılmaktadır. Uzak olmayan bir gelecekte grev hakkının da Anayasaya veya yasalara gireceği yönündeki ümitlerin anayasa değişikliğinden sonra arttığı söylenebilir.

Şunu söylemek gerekir ki, her ne kadar kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkı için anayasa değişikliği yapılmış olsa da bunu takip eden kanun değişikliği ve uygulama aşaması en az Anayasa değişikliği kadar önem arz etmektedir. Çıkarılacak kanunla kurulacak sistem toplu sözleşme hakkını ortadan kaldırabilir. Özellikle Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun yapısı iyi kurulmadığı takdirde toplu görüşme masasında yapılan pazarlıklar anlamını yitirecek, kararlar hakem kurulunda alınıyor olacaktır. Bu durum toplu sözleşme sisteminin fiili olarak sonu anlamına gelecektir. Yeni sistemin mevcut durumu dahi aratır bir hale dönüşmemesi için kanunun uluslararası normlara uygun olarak çıkarılması yönünde sendikaların çaba göstermesi gerekmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

TOPLU PAZARLIK UYGULAMASI

Birinci bölümde de üzerinde durulduğu gibi 1980 sonrasında ülkemizdeki sendikal mücadele anayasal ve yasal temelden yoksun olarak başlamış, 1995 yılındaki Anayasa değişikliği ve 2001 yılında çıkarılan Kanun ile anayasal ve yasal dayanağa kavuşmuştur. Bu dayanaklar çerçevesinde şekillenen ülkemizdeki kamu görevlilerinin mevcut toplu pazarlık sistemi şekillenmiştir.

Bu bölümde, kamu görevlileri sendikalarının yürüttükleri mevcut toplu pazarlık sistemi ve kamu görevlileri sendikalarının sistemdeki etkililiği üzerinde durulacaktır. Ülkemizdeki toplu pazarlık uygulaması, ilk önce mevcut toplu pazarlık sisteminin özellikleri ve sistemi etkileyen unsurlar ele alınarak incelenecek, daha sonra toplu pazarlık süreci üzerinde durulacaktır. Toplu pazarlık süreci incelenirken ilk uygulamanın başladığı 2002 yılından, çalışmanın tamamlandığı 2010 yılı Mayıs ayına kadarki dönemde yaşanan gelişmeler ele alınacaktır. Bu gelişmeler ele alınırken kamu görevlileri sendikalarının toplu pazarlık uygulamasının başladığı yıllardan günümüze kadar sistemde etkili olup olmadığını ortaya çıkarabilmek amacıyla bazı ölçütler ve karşılaştırmalar kullanılarak tespitler yapılmaya çalışılacaktır.

2.1- TOPLU PAZARLIK SİSTEMİNİN ÖZELLİKLERİ

Ülkemizdeki toplu pazarlık sisteminin temel özelliklerini aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

1- Kamu görevlileri sendikacılık sistemi, ulusal mevzuat sınırlarını aşarak ilerlemektedir. Kamu görevlileri sendikacılığında uygulama ilk önce uluslararası mevzuata dayanarak başlamış, mücadeleler sonucunda ulusal mevzuat daha sonra gelmiştir. Diğer taraftan, sendikaların kuruluşunda olduğu gibi, toplu pazarlık ve toplu sözleşme uygulamaları da uluslararası mevzuata dayanılarak başlamış, ulusal

mevzuatın önünde gitmektedir. Örneğin, belediyelerle yapılan toplu sözleşmeler aynı şekilde başlamış ve yürümektedir.

2- Sendikal örgütlenme hizmet kolları düzeyinde olduğundan yetki belirlemeleri de hizmet kolları düzeyinde yapılmaktadır. Her hizmet kolunda en fazla üye kaydetmiş sendikalar ile bu sendikaların bağlı olduğu konfederasyonlar yetki almaktadır.

3- Yetki belirleme hizmet kolları düzeyinde olmasına rağmen, toplu pazarlık hizmet kolları düzeyinde değil ulusal düzeyde yapılmaktadır. Toplu pazarlıkta elde edilenler aynı konumda bulunan bütün kamu görevlileri ve bütün kamu idareleri için geçerlidir. Uygulamada belediyeler düzeyinde pazarlık ve toplu sözleşme yapılmakla birlikte, KGSK'ye göre toplu görüşme ulusal düzeyde yapılmakta sonuçları da ülke çapında uygulanmaktadır.

4- Toplu pazarlığın yapılması ve sonuçları kamu kurumlarının tabi olduğu bütçe türü ile bağlantılı değildir. Genel olarak bir kamu kurumunda kamu görevlisi istihdamı varsa, toplu pazarlık sonuçları bunları ilgilendirmekte olup, kamu kurumunun bütçesinin niteliği etkili olmamaktadır. Kanuna göre, merkezi yönetim bütçesi kapsamında olup olmadığına bakmaksızın bütün kamu görevlileri için ortak görüşme yapılmaktadır.

5- Toplu görüşme masasında tarafların sayısal eşitliği vardır. KİK ile yetkili sendika ve konfederasyonlar toplu görüşme masasında eşit sayıda temsilci ile temsil edilmektedir.

6- Kanun gereği tarafların pazarlık masasına eşit şartlarda oturma hakkı varken, ikincil mevzuatta eşitlik ortadan kaldırılmıştır. Uygulamada, işveren olan devleti temsil edenlerin tutumları nedeniyle, toplu pazarlık eşit şartlarda değil, “amir-memur” hiyerarşisi içinde yürür hale gelmiştir. Amir-memur hiyerarşisinin en bariz göstergesi toplu görüşme masasının oturum düzeninde görülmektedir. Mevcut toplu görüşme masası “U” şeklinde tanzim edilmiştir. U masanın başında, taraflardan biri olan Kamu İşveren Kurulunun başkanı sıfatı bulunan devlet bakanı oturmaktadır. Bakan aynı zamanda toplu görüşmelerin başkanlığını yürütmektedir. Kanunda devlet bakanının toplu görüşmelerin başkanı olacağı konusunda hiçbir düzenleme yoktur. Hatta, kanunun 33. maddesinde “görüşmelerin hangi esaslar içinde yapılacağı taraflar arasında belirlenir” denilmek suretiyle tarafların görüşme esaslarını belirleme

konusunda serbest olduğu vurgulanmıştır. Ancak yönetmelik, kanuna aykırı bir şekilde, tarafların “Başbakan tarafından görevlendirilen Devlet Bakanının başkanlığında” toplanacağını düzenlemiştir. Kanunun taraflara serbestiyet tanıdığı bir konu, kanuna aykırı bir şekilde yönetmelik düzenlemesi haline getirilmiştir. Bu nedenle, toplu görüşme toplantılarının birçoğunda oturum düzeninin demokratik olmadığı ve kanuna aykırı olduğu sendikalar tarafından haklı bir şekilde gündeme getirilmiş olmakla birlikte sonuç alınamamıştır. Her ne kadar kamuoyu bunu “koltuk kavgası”³¹⁹ olarak algılasa da, pazarlıkların eşit şartlarda yapılabilmesi bakımından konu önemlidir. Oturma düzeni hakim ve karar veren devlet anlayışının hala devam ettiğini göstermektedir. Dolayısıyla sendikalar pazarlığa 1-0 yenik durumda başlamaktadır. Netice olarak toplu görüşme masası mevcut haliyle eşit şartlar altında pazarlık yapılması anlayışından yoksundur.

7- Mevzuatta açıklık bulunmamakla birlikte uygulamada toplu görüşme masasında kamu görevlilerini ilgilendiren her konu gündeme gelmektedir.

8- Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalandığında doğrudan yürürlüğe girmez. Uygun idari, icrai ve yasal düzenleme yapılması gerekmektedir.

9- Mutabakat metinlerinin yasal bağlayıcılığı bulunmakla birlikte fiili olarak ortadan kaldırılmaktadır. Mevcut sistemde, toplu görüşmelerde mutabakat sağlanması halinde 3 ay içinde Bakanlar Kurulunun idari veya icrai düzenleme yapmak veya kanun tasarılarını Meclise gönderme yükümlüğü bulunduğu halde, yükümlülüğü yerine getirmeyenlerle ilgili bir yaptırım yoktur.

10- Uzlaştırma mekanizması gevşek, işlevsiz ve sonuçları bağlayıcı değildir. Mevcut sistemde toplu görüşmelerde anlaşma sağlanamadığı takdirde Uzlaştırma Kurulu devreye girmekle birlikte kararları bağlayıcı değildir. UK kararlarının Yüksek Hakem Kurulu kararları gibi bağlayıcı olmaması nedeniyle uzlaştırma sistemi işlevsiz ve anlamsız bir konuma düşmektedir.

11- Taraflar arasındaki güç dengesini sağlayacak mekanizmalar yoktur. Taraflar arasındaki güç dengesini sağlayacak en önemli araçlardan biri grev hakkıdır. Mevcut yasalarımızda, kamu görevlilerinin grev hakkı yoktur. Kamu görevlileri yasal olarak grev hakkından yoksun olsalar da fiili olarak grev yapmaktadırlar. İşverenin lokavt hakkı olmamakla birlikte, mutabakata varılan konuların uygulamaya

³¹⁹ Tercüman, 16.8.2005.

geçirilmesinde son sözü söylediğinden, taraflar arası güç dengesi ortadan kalkmaktadır.

12- KGSK kapsamına giren kamu görevlileri değişik statüde istihdam edilmektedir. Sendikal örgütlenme hizmet kolları bazında olduğundan istihdam şekilleri toplu pazarlıkta ayırım oluşturmamakta, bütün kamu görevlileri aynı şekilde sonuçlardan etkilenmektedir.

13- Toplu pazarlıklarda elde edilen kazanımlar bütün kamu görevlilerini kapsamakta, sendikalı olmak veya olmamak bakımından fark bulunmamaktadır. Sendikalı kamu görevlilerine ödenen toplu görüşme primi sendikalı olan ve olmayan kamu görevlileri arasında fark yaratılmaya çalışılmış, ancak düzenleme Anayasaya aykırı bulunduğundan Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

2.2- TOPLU PAZARLIK SİSTEMİNİ ETKİLEYEN UNSURLAR

Toplu pazarlık sisteminin kurulmasını ve işlerlik kazanmasını etkileyen birçok husus bulunmaktadır. Toplu pazarlık sisteminin kuruluş ve işleyişini etkileyen belli başlı etkenler olarak siyasal ortam, ekonomik durum, sendikal hakların gelişmişlik düzeyi, kamu personel ve ücretlendirme sistemi, toplumsal kültür vb. sayılabilir.

2.2.1- Siyasal Ortam

Toplu pazarlık yapılacak taraflardan birinin devlet olması nedeniyle siyasal ortam çok önemlidir. Toplu pazarlığın etkili olabilmesi için, hükümet ve kamuoyunun çalışma ilişkilerinin düzenlenmesinde en iyi yolun toplu pazarlık sistemi olduğuna inanmaları gerekmektedir. Devletin toplu pazarlık sisteminin kurulması ve yerleşmesini yeterli biçimde desteklememesi ve hatta engellemesi, uzun mücadelelere yol açmış ve başarılı sonuçların elde edilmesini önlemiştir.³²⁰ Birinci bölümde de değinildiği gibi İkinci Dünya Savaşından sonra dünyada kamu görevlileri sendikalarına bakışta yaşanan olumlu gelişmelerin ülkemizdeki yansıması 1950'li yıllarda bazı ILO sözleşmelerinin onaylanması ve 1961 Anayasası ile kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı olmayan sendikal hakların tanınmasıyla

³²⁰ Ramazan Geylan (ed.), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları no:968, s.345.

sonuçlanmıştır. Bu haklar, ülkemizde kamu görevlileri tarafından talep edilmeden Anayasa ve hükümetler tarafından o dönem siyasal koşulları dikkate alınarak tanınmıştır. Daha sonra da siyasal ortamdaki değişiklikler nedeniyle ortadan kaldırılmıştır.

Siyasal ortamın, sendikal haklara etkisini son çeyrek yüzyılda da görmek mümkündür. Yasal düzenlemeler bulunmamasına rağmen 1980 sonrasında uluslararası hukuka dayanan kamu görevlileri, sendika kurmaya başlamıştır. Buna ek olarak kamu görevlilerinin sendikal haklarına olumlu bakan siyasal partilerin 1990'lı yıllarda yerel yönetimlerde iktidara gelmesiyle, belediyelerde sendikalarla toplu sözleşmeler imzalanmıştır. Yerel yönetimlerdeki olumlu siyasal ortam sayesinde kamu görevlileri sendikaları için yasal düzenleme bulunmayan bir ortamda dahi toplu pazarlık yapılarak sözleşmeler imzalanabilmektedir.

Toplu pazarlık konusunda merkezi idarede belediyelerde olduğu gibi başarı sağlanamamış ve toplu pazarlık yapılması için 2001 yılını beklemek zorunda kalınmıştır.

2.2.2- Ekonomik Durum

Toplu pazarlıkta tarafların güçleri, üye adedine, görüşmecilerin maharetine, grev halinde sendikaların üyelerine ödeyeceği grev tazminatını karşılayacak fonların bulunmasına göre değiştiği gibi ekonomik koşullarla da yakından ilgilidir. Ekonomik durgunluk halinde sendikaların müzakere gücü çok zayıflar.³²¹ Sendikacılığın geçmişine göz atıldığında müzakere gücünün, işsizliğin fazla olduğu ve genel ekonomik koşulların kötüye gittiği ortamlarda zayıfladığını; buna karşın işsizliğin az ve ekonomik koşulların iyiye gittiği dönemlerde de geliştiği görülür. İşsizlik olduğunda dışarıda haddinden fazla iş arayan nitelikli insan gücü bulunması mümkün olduğundan, sendikalar seslerini yükseltmeyecektir. Refah dönemlerinde ise işsizlik az, ekonomik koşullar iyi olduğundan sendikalar sesini yükseltebilmekte, işveren de bu sese kulak verebilmektedir. Aynı durumu kamu sektörü için de kabul etmek mümkündür. İşsizliğin az ve bütçenin harcamalar için yeterli olduğu refah dönemlerinde, kamu görevlileri refah atışından pay alabilmektedir. Buna karşın

³²¹ Milletlerarası Çalışma Bürosu, *a.g.e.*, s.11.

işsizliğin fazla, bütçenin yetersiz olduğu şartlarda “dışarıda bu işi yapacak şu kadar insan var”, “biz işsizlerin de hükümetiyiz”³²² gibi savunmalar gündeme gelmekte, bu durumda sendikalar ellerinde olanları kaybetmeme savaşı vermeye başlamaktadır.

Bazen çalışanların şartlarının çok iyi olması da sendikalardan uzaklaşmalarına sebep olabilmektedir. Gelişmiş ülkelerde çalışma sürelerinin kısaltılması, iş ortamlarının uygun hale getirilmesi, sosyal güvenlik haklarının artırılması, ücretlerin kültürel ihtiyaçlarını karşılayacak düzeye yükseltilmesi ve refahtan pay almaları gibi olumlu trendler çalışanları örgütlü mücadeleden uzaklaşmaya³²³ itebilmektedir. Ülkemiz kamu görevlilerinde bu eğilim henüz yaşanmamış olmakla birlikte, gelişmiş ülkelerde eğilimin bu yönde olduğu söylenebilir.

2.2.3- Sendikal Hakların Gelişmişlik Düzeyi

Sendikal hakların gelişkin olduğu ülkelerde, hakların kullanılabilmesi için gerekli mekanizmalar kurulmuştur. Bu mekanizmaların başında toplu pazarlık sistemi gelmektedir. Sendikal hürriyetlerin gelişmemiş olduğu ülkelerde ise kamu görevlilerinin toplu pazarlık yaparak hak elde etmeleri kolay olmamaktadır.

Teknolojik değişimlerin sonucunda sanayi sektöründeki istihdam azalırken hizmet sektöründeki istihdam artmaktadır. Dolayısıyla büyük yığınlara iş bulan endüstri sektöründeki istidam azalmakta ve istihdam yaratan bir sektör olmaktan çıkmaktadır. Mavi yakalı işçilerin sendikalaşma eğilimi yüksektir. Ancak hizmet sektöründe çalışmaya başlayan beyaz yakalıları sendikalaşmayı bir gelenek olarak algılamadığından bunları sendikalara çekmek daha zor olmaktadır.³²⁴

Kamu görevlileri sendikacılığının henüz emekleme devresinde olduğu ülkemizdeki sistemi değerlendiren Gülmez, toplu pazarlık sürecini grevsiz ve toplu iş sözleşmesiz olması sebebiyle “güçük” bir süreç³²⁵ olarak isimlendirmektedir. Mevcut sistemde toplu sözleşme ve grev hakkının olmaması sebebiyle kamu görevlilerinin kullanacağı araçlar ellerinden alınmıştır. Kamu görevlilerinin işverenle bir masaya

³²² Bu ifadeler, KİK üyelerinin toplu görüşme masasında en fazla kullandıkları ifadelerin başında gelmektedir.

³²³ Mahmut Arslan, *a.g.m.*, s.128-129.

³²⁴ Ümmügülsüm Tek, “Avrupa Birliğinde Sendikalar”, *Ekonomik Yaklaşım*, C.7, S.20, Bahar 1996, s.55.

³²⁵ Mesut Gülmez, “Kamu Yönetiminde İlk...”, *a.g.m.*, s.121.

oturup takım çalışmasının gereği içinde sorunları birlikte tartışmak, çözümler aramak, önermek ve bulmak faaliyetlerini sürdürme³²⁶ konusunda faydaları olsa, mutabakata varılması halinde uygulama zorunluluğu bulunsa da toplu sözleşmesiz ve grevsiz sistem işlerlik yönünden eksiktir.

Bu konuda güncel birçok gelişme yaşanmaktadır. Ulusal programda, sendikal özgürlüklerle ilgili hususların yer alması,³²⁷ AB'nin kamu görevlilerinin sendikal haklarıyla ilgili konularda gerekli düzenlemeler yapılmadan Türkiye'nin "sosyal politika ve istihdam" faslının açılmayacağı yönündeki beyanları,³²⁸ ILO denetim organlarının raporları, sendikaların toplu sözleşme ve grev hakkı için mücadelelerini artırmaları, işçi ve kamu görevlileri sendikalarının başlattığı ve daha sonra da hemen hemen bütün kesimler ve uluslararası desteklerin³²⁹ olduğu eylemler vb. ülkemizde önemli bir Anayasa değişikliği yapılması ile sonuçlanmıştır. Mayıs 2010'da yapılan Anayasa değişikliği ile mutabakat sisteminden sözleşme sistemine geçilmiştir. Anayasa değişikliğinde, kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı getirilmiş ve kararları bağlayıcı olacak hakem heyeti oluşturulmuştur. Yapılan düzenlemede grev hakkı eksik olmakla birlikte kamu görevlileri sendikaları önemli bir sendikal başarı kazanmışlardır.

Sendikal hakların gelişmişlik düzeyinin yükseltilmesi ile sendikaların gücü arasında da bağlantı vardır. Sendikaların gücü, üye sayıları ve bağlılık dereceleriyle yakından ilgilidir. Üye sayısı fazla olan sendikaların daha güçlü olması doğaldır. Bunlara ilaveten üyelerin sendikal faaliyete ilgileri, fedakarlık dereceleri ve eylem motivasyonları da sendikaların gücünü etkiler. Militanlık derecesi yüksek üyelerden oluşan sendikanın gücü önemli bir avantaj olacaktır.³³⁰ Sendikaların güçlerine dayanarak etkili eylemler ortaya koyabilmesi sendikal hakların gelişmesine katkıda bulunacaktır.

Diğer bir önemli konu sendikaların örgütlenme düzeyidir. Beş ülkeyi kıyaslayan bir araştırmaya göre tek merkezde birleşmiş, üye sayısı çok, işkolu sendikalarından oluşan sendikaların siyasal açıdan daha etkin olduğu, buna karşın

³²⁶ Sait Güran, "Avrupa'da ve Türkiye'de ...", *a.g.m.*, s.15.

³²⁷ *Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı*, 10.11.2008 tarih ve 2008/14481 sayılı BKK, RG:31.12.2008, 27097 (5. Mükerrer).

³²⁸ www.anka.com.tr, 15.09.2009.

³²⁹ http://tr.wikipedia.org/wiki/Tekel_i%C5%9F%C3%A7i_eylemi

³³⁰ Yusuf Balci, *a.g.e.*, s.30-31.

dağınık, çok sayıda ve zayıf işyeri sendikalarından oluşan yapılanmaların sendikal etkinliğinin azaldığı iddia edilmektedir.³³¹ Ülkemizdeki işçi sendikaları ile kamu görevlileri sendikaları iş kolu/hizmet kolu esasına göre örgütlenmiş ve konfederasyon şeklinde üst birliklerini kurmuşlardır. Bu yapılanma neticesinde üye sayıları fazla sendikal örgütlenmeler ortaya çıkmış ve etkili eylemler yapabilmişlerdir.

2.2.4- Kamu Personel Sistemi

Bütün dünyada olduğu gibi ülkemizde de genel olarak devlet en büyük işverendir. Son çeyrek yüzyılda yaşanan neo-liberal dalga nedeniyle kamu görevlilerinin sayısının azaltılması hedeflense ve bu yönde birçok düzenleme yapılsa da devlet yine de en büyük işveren olma konumunu sürdürmektedir. En büyük işveren olarak devlet, değişik statülerde personel istihdam etmektedir. Personelin, çalışma şartları ve diğer hususların belirlenmesinde irade sahibi olup olmasına göre statü ve sözleşme rejimi olmak üzere iki istihdam şekli vardır.

Statü rejimi, personelin arzu ve iradesi dışında, objektif ve tek yanlı bir tasarrufla (kanun, tüzük, yönetmelik gibi) düzenlenen çalışma biçimidir.³³² Diğer bir tanıma göre ise statü rejimi, “personeli kariyere dayalı liyakat sistemi temelinde yaşam boyu mesleğini, kamu yararı için hem hükümet ve idareye hem de üçüncü kişilere kaşı hizmet, görev ve görev yeri meslek güvenceleri çerçevesinde sürdürmesini sağlayan yüksek iş güvenceli bir çalışma düzenidir.”³³³ Statü rejiminde, çalışanlarla idare arasındaki bağ bir statü ile objektif, umumi ve gayri şahsi hukuk kaideleri ile düzenlenmiştir. Çalışanlar bir defa hizmete girdiğinde tabi olduğu düzenin değişmesine karşı bir talepte bulunamaz. Statünün objektif ve genel oluşu, aynı durumda olan bütün çalışanlara eşit hükümlerin uygulanmasını gerektirmekte ve sisteme birlik niteliği vermektedir.³³⁴ Katı statü rejimine tabi çalışanların kendi çalışma koşullarını belirleme imkanı yoktur. Çalışanlar, tek taraflı olarak belirlenmiş

³³¹ Ümmügülsüm Tek, *a.g.m.*, s.53.

³³² Hasan Şükrü Adal, *a.g.e.*, s.177.

³³³ Birgül Ayman Güler, *a.g.e.*, s.89.

³³⁴ Hamza Eroğlu, *İdare Hukuku Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi*, 5. baskı, Ankara, 1985, s.246-247

kurallara göre işe alınmakta ve belirlenmiş kurallar çerçevesinde çalışma yaşamlarını sürdürmektedirler.

Statü rejiminin karşısında yer alan sözleşme rejiminde, çalışma koşulları, eşit şartlarda ve tarafların özgür iradeleri ile düzenlenmekte, başka bir deyişle sözleşme özgürlüğüne dayanmaktadır.³³⁵ Sözleşme rejiminde hukuki ilişkinin mahiyetinin belirlenmesinde taraflar arasında eşitlik vardır. Taraflar çalışma şartları, mali ve sosyal haklar vb. diğer bütün konularda pazarlık yaparak serbest iradeleriyle hukuki ilişkinin içeriğini doldurabilmektedir.

Yaygın kanı, statü ve sözleşme rejiminin, kamu-özel hukuk ayırımından kaynaklandığı yönündedir. Ancak, kamu-özel hukuk ayırımının bulunmadığı Anglosakson ülkelerinde de çalışma ilişkileri kamu gücünü kullanmayı düzenlemekte, bu ilişkiler hiyerarşiyi, otoriteyi ve kariyer anlayışlarını içermekte, memurlar genel olarak statüsel çalışma ilişkileri çerçevesinde kamu kesiminde istihdam edilmektedir.³³⁶ Ayırım daha ziyade statü rejimi kapsamında istihdam edilenlerin kamu erkini kullanıp kullanmamaları ile yakından ilişkilidir. Bu sebeple, statü rejimi kapsamında istihdam edilenler bazı kısıtlama ve sınırlamalara tabi olduğu gibi bazı ayrıcalıklara da sahiptir. Kamu görevlilerinin bazı kısıtlama ve ayrıcalıklara sahip olması uluslararası hukukta da karşılığını bulmaktadır. Birçok uluslararası sözleşmede, dar anlamdaki kamu görevlisi için bazı kısıtlamaların getirilebileceği hükümleri yer almaktadır.

İkinci Dünya Savaşı yıllarında ortaya çıkan sosyal ve ekonomik problemlerin etkisiyle ve refah devleti anlayışının bir sonucu olarak kamu personel rejimleri büyük değişim yaşamıştır. İkinci Dünya Savaşından sonra “refah devleti” anlayışı ve uygulamalarına bağlı olarak statüsel ve sözleşmesel çalışma sistemleri arasında bir yakınlaşma olmuştur. Refah devleti uygulamaları sonucunda devlet, toplumdaki en büyük işveren konumuna gelmiştir. Memurlar giderek işçi statüsüne yaklaşmaya başlamış, iki sistem arasındaki ortak alan giderek sözleşmesel çalışma ilişkileri düzeni doğrultusunda büyürken tarihsel koşullar, siyasal dengeler, devlet geleneklerinden kaynaklanan farklara bağlı olarak ülkeden ülkeye farklılıklar süregelmiştir. Refah devleti uygulamalarına bağlı olarak devletin işlevlerinin

³³⁵ Mesut Gülmez, *Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar*, TODAİE Yayınları No:267, Ankara, 1996, s.8-10.

³³⁶ Gencay Şaylan, *a.g.e.*, s.24.

genişlemesi, memurluk statüsü ile ilgili tartışmaların gündeme gelmesine neden olmuştur. Örneğin devletin esas olarak kol emeği kullanan kişileri giderek artan ölçüde çalıştırması, iki kategori çalışma sisteminde de aynı mesleğin yapılması (özel fabrikada çalışan mühendis ile KİT’lerde çalışan mühendis gibi) türünden gelişmeler memur statüsünde çalışanlar arasında da güçlü sözleşmeli çalışma eğilimine yol açmıştır. Böylece bir tarafta statüsel çalışma ilişkileri ile sözleşmesel çalışma ilişkileri arasındaki ortak alan büyümekte; diğer taraftan kamu görevlileri için kamu gücünü kullanmak, toplum yararını gözetmek, devletin yürütme erkini yaşama geçirmek gibi özellikler süregelmektedir. Bu ikilemin evrensel çözümü olmadığı, her ülkenin kendi koşulları çerçevesinde düzenlemeler yaptığı söylenebilir.³³⁷

Türkiye’de kamu görevlileri sendikaları işçi sendikalarını örnek alarak grev ve toplu sözleşme taleplerinde bulunmakta, ancak kamu görevlilerinin statü hukukuna tabi olmaları nedeniyle sendikal sistem, işçilerden farklı çerçevede şekillenmektedir.³³⁸ Kamu görevlileri ile ilgili pek çok husus kanunlarla düzenlenmektedir. Kamu görevlileri için kural olan yasayla düzenleme ilkesi, toplu sözleşmeyle bir ölçüde gerileme kaydetmekle beraber, ağırlığını sürdürmektedir.³³⁹ Ülkemizde yapılan Anayasa değişikliği ile kamu görevlileri sendikacılığı işçi sendikacılığına yakınlığa dahi işçilerden bazı farklılıklarının olması doğal karşılanabilir. Kamu görevlilerinin hukuki durumlarının ve statülerinin önce kanunlarla daha sonra toplu sözleşmelerle düzenleneceği söylenebilir. Mevcutta gerek memurların gerekse diğer kamu görevlilerinin statüleri Anayasanın 128. maddesinde yer alan temel ilkeler çerçevesinde oluşturulmaktadır. Statü rejimi ve toplu sözleşme sistemini bağdaştıracak düzenleme Anayasanın 128. maddesine³⁴⁰ eklenen “Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.” hükmüyle sağlanmaya çalışılmıştır. Bu düzenleme ve 53. maddedeki hükümler yürürlüğe girdikten sonra kamu görevlileri artık toplu sözleşme imzalama olanağına kavuşacaktır.

Genel olarak dünyada statü veya sözleşme rejimlerinden sadece birinin katı bir şekilde uygulandığı görülmez. Diğer taraftan, kamu görevlilerine sendika ve toplu

³³⁷ Gencay Şaylan, *a.g.e.*, s.24-25.

³³⁸ Güngör Turan, “Türkiye’de Kamu Sendikacılığı”, *Kamu-İş*, C.6, S.1/2000.

³³⁹ Sait Güran, “Avrupa’da ve Türkiye’de ...”, *a.g.m.*, s.17.

³⁴⁰ 7.5.2010 tarih ve 5982 sayılı Kanun, RG:13.5.2010, 27580.

sözleşme haklarının tanınması statü rejimini ortadan kaldırılmasını gerektirmez. Ülkelerin kendi şartlarına göre statü rejiminin belli kamu görevlileri için devam ettiğini söyleyebiliriz. Ülkemizde de sözleşme rejimine geçilse dahi belli bir çalışan kesimi için statü rejiminin uygulanmasına devam edilmesi gerekecektir.

Ülkemiz kamu personel rejiminde statü hukukundan uzaklaşmalar görülse de hala memur ve diğer kamu görevlileri statü rejimi kapsamında istihdam edilmektedir. İşçiler ise sözleşme rejimine tabi çalışmaktadır. Birinci bölümde de değinildiği üzere, sözleşmeli personelin statü rejimine mi yoksa sözleşme rejimine mi tabi olduğu konusunda gerek literatürde, gerek mevzuatta ve gerekse mahkeme kararlarında birliktelik yoktur. Aslan,³⁴¹ 1980 sonrasında, statü ilişkisi yerine sözleşme ilişkisiyle istihdamın, kamu hukuku yerine özel hukuka bağlı olmayı gerektirdiğini vurgulamakta, ülkemizde mevcut sözleşme ilişkisinin yargı içtihatları ile geçiş süreci olarak kamu hukukuna göre istihdam edilmesinin sağlandığını ifade etmektedir.

Statü ve sözleşme rejimleri açısından toplu pazarlık sistemi farklı şekillerde etkilenebilmektedir. Özellikle statü sisteminin egemen olduğu ülkelerde toplu pazarlık sistemi kamu görevlileri açısından daha sınırlı haklar doğurabilmektedir. Statü hukukunun egemen olduğu personel rejimlerinde kamu görevlilerinin geniş yasal güvenceleri vardır. Ayrıca, kamu görevlilerine uygulanacak kuralların yasa yoluyla ve tek taraflı olarak belirlenmesi ilkesi çerçevesinde sendikaların etkin olmasının önü kesilmiş olmaktadır. Sözleşme rejiminin egemen olduğu sistemlerde ise tarafların toplu pazarlıklarla hak ve yükümlüklerini düzenleme olanağı daha geniştir. Sözleşme rejiminde toplu pazarlık sistemini kurmak ve işletmek daha kolaydır. Ancak, ne statü rejimini ne de sözleşme rejimini yalın bir şekilde uygulamak mümkün değildir. Ülkemizde statü hukukuna tabi devlet memurlarının özlük haklarının kanunla düzenlenmesi Anayasa hükmü olmasına rağmen, büyük bir kısmının diğer mevzuatla düzenlenmekte olduğu görülür. Diğer yandan sözleşme hukukunun egemen olduğu işçilerde ve statü benzeri nitelik taşıyan sözleşmeli personel uygulamasında da birçok alanın yasalarla ve statü hukukuna benzer şekilde düzenlendiği görülmektedir. Dolayısıyla statü ve sözleşme rejimlerinin her birinin tek başına uygulanma olanağı ortadan kalkmıştır. Gidişat, kamu görevlileri ile ilgili konuların daha fazla oranda toplu sözleşmelerle belirlenmesi yönündedir.

³⁴¹ Onur Ender Aslan, *Kamu Personel Rejiminin Anayasal...*, a.g.e., s.123.

Bunun yanında kamu görevlileri sendikalarının geleceği konusunda en önemli tehlikelerden biri neo-liberal dalganın bir sonucu olarak kamu hizmetlerinin özelleştirilmesidir. Devlet artık kamu hizmetini kamu personeli ile sunma yerine firmalardan alma yoluna gitmektedir. Bu durumda kamu görevlileri sendikaları önemli oranda güç kaybedecektir. Birinci bölümde de değinildiği gibi, kamu yönetimindeki taşeronlaşma nedeniyle taşeron firmalarda çalışan işçiler küresel kriz ve işsizlik gibi etkenlerle işçi sendikalarına üye olmamaktadır.

2.2.5- Ücretlendirme Sistemi

1980 sonrasında yaygınlaşan esnek istihdam uygulamaları ile sosyal hak ve özgürlükler yalnızca kamu görevlileri için değil, bütün çalışanlar için biçim değiştirme ve içeriğini boşaltma sürecini yaşamıştır. Bu haklardan sendika hakkı, bireysel sözleşmelilik esasının kabul edilmesiyle, güvencesiz çalışan kategorileri tarafından “sakınılarak kullanılan” bir anayasal hak durumuna düşmüştür. Taşeron personel için, sendika hakkı hiç kullanılamayacak bir anayasal ilke olarak kağıt üzerinde kalmaktadır. Kamu personel rejiminin bireyselleştirilme sürecinde sendika hakkı da kullanılamaz hale gelmiştir. Özellikle maaşın toplu olarak belirlenmesi yerine, performansa dayalı ücret uygulamasına geçilmekle ücret belirleme bireyselleşmiş olacak ve sendikalara da gerek kalmayacaktır.³⁴²

Performansa dayalı ücretlendirme sistemi, kamu görevlilerinin birlikte hareket etmelerini engelleyen, sendika desteğine ihtiyaç duymadan, belli kriter ve standartlara göre çalışmasıyla ücret elde etmeyi sağlayan bir sistemdir. Bu sistemde kolektif hareketin yerini bireysel nitelik ve çalışma aldığından, sendika ve toplu pazarlık sisteminin yerini daha ziyade işverenin kriter ve standartları almaktadır.³⁴³ Buna karşın ücretlerin toplu sözleşmelerle belirlenmesi halinde kamu görevlileri sendikalara üye olmak durumunda kalacaktır. Bunun sonucu olarak sendikal sistem güçlenecektir. Ücretlerin bireyselleşmesi neticesinde sendikalardan kaçış yaşanacağından sendikalar güç kaybedecek ve sendikal sistem zayıflayacaktır.

³⁴² Onur Ender Aslan, *Kamu Personel Rejiminin Anayasal...*, a.g.e., s.132-133.

³⁴³ Performansa dayalı ücretlendirme hakkında ayrıntılı bilgi için: Feyzi Yar, *Başarı Değerlendirmesi ve Başarı Değerlendirmesine Dayalı Ücretlendirmenin Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği*, yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2002.

2.2.6- Toplumsal Kültür

Kamu görevlilerinin idare ile toplu pazarlık yapmasının önündeki en büyük engel psikolojiktir. Bu psikoloji yıllardır toplu iş sözleşmesi yapan işletmelerde dahi etkisini gösterebilmektedir. İşletme yöneticileri çoğu zaman toplu pazarlık sürecini “kendilerinin verdiği ve sendikaların aldığı” bir sistem olarak görmektedir.³⁴⁴ İmparatorluk ve kulluk sisteminden gelen kamu yönetimi, tek taraflı karar almanın hakim olduğu ve devlet baba inancının kuvvetli olduğu bir toplumda, kulun efendisi ile pazarlık yapması yasal olarak mümkün olsa dahi beyinlerde kabul edilebilir değildir. Tarihsel gelişim sürecinde olduğu gibi günümüzde de “tek kişi” yönetimini gerek toplumsal gerekse kurumsal yapılarda görmek mümkündür. Tek kişinin yönetimi anlayışının egemen olduğu bir devlet aygıtında toplu pazarlık sistemini oturtmak o kadar kolay olmayacaktır.

Kamu görevlileri sendikacılığında başka zorluklar da vardır. Bunlardan birincisi sendikal faaliyet alanının kamuya ait olması sebebiyle karşılarında kamu gücünü kullanan aktör olarak devletin yer almasıdır. Sendikal hareket ve toplu sözleşme, en azından belli konularda devletin elindeki iktidarın paylaşılması demektir. İkincisi ise kamu hizmeti anlayışıdır. Devletin temel görevinin kamuya hizmet ederek refahını sağlamak olduğu ve bu hizmetleri kamu görevlileri eliyle yerine getirdiği için, kamu görevlilerinin hizmetleri aksatacak şekilde faaliyette bulunmasının devlet ve toplum için sorun olacağı anlayışıdır.    nc  olarak bürokratik sistemdeki hiyerarşi sistemidir. Genel olarak toplu pazarlık, idare tarafı olarak üst düzey yöneticiler ile sendikalar arasında yapılmaktadır. Dolayısıyla toplu pazarlık, hiyerarşi içindeki “astın” “ st” ile pazarlığı gibi algılanmaktadır. Yukarıda yer verilen yanlış psikolojik algıların toplu pazarlık sisteminin kurulması ve işleyişinde olumsuz etki yaptığı söylenebilir.

³⁴⁴ Zeyyat Sabuncuoğlu, *a.g.e.*, s.252-253.

2.3- TARAFLAR VE YETKİ YARIŞI

Pazarlığın olabilmesi için en azından iki tarafın bulunması gerekmektedir. KGSK, toplu görüşme masasında kamu işverenlerini Kamu İşveren Kurulu, kamu görevlilerini ise her hizmet kolunda yetkili sendikalar ile bunların bağlı bulundukları konfederasyonlar tarafından temsil edeceğini hükme bağlamıştır.

2.3.1- Kamu İşveren Kurulu

KGSK'nin 29. maddesi “kamu işverenlerini”, dolayısıyla kamu idarelerini temsilen toplu görüşme yapma yetkisini Kamu İşveren Kuruluna vermiştir. Kamu İşveren Kurulu (KİK) yetkili sendikalarla toplu görüşme masasına oturmaktadır. KİK, daimi ve değişken olmak üzere iki tür üyeden oluşmaktadır.

2.3.1.1- Daimi Üyeler

Kamu İşveren Kurulunun toplam 8 daimi üyesi vardır. KİK'in başkanı başbakan tarafından görevlendirilen devlet bakanıdır. Bugüne kadarki uygulamada, toplu görüşmelerin sekretarya görevini yürüten Devlet Personel Başkanlığının bağlı olduğu bakan, KİK başkanı olarak görevlendirilmiştir. KİK başkanı olarak görev yapan bakanlar sırasıyla Mehmet Keçeciler, Mehmet Ali Şahin, Murat Başesgioğlu ve Hayati Yazıcı'dır.³⁴⁵ Görevlendirilen bakanın dışında kalan daimi üyelerin unvanları Kanunda açıkça sayılmıştır. Bunlar; Başbakanlık Müsteşarı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı, Hazine Müsteşarı, Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarı, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı, Devlet Personel Başkanı, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Malî Kontrol Genel Müdürüdür.

2.3.1.2- Değişken Üyeler

KİK'in değişken üyelerini kamu işveren sendikası temsilcileri oluşturmaktadır. Kanun, KİK'in daimi üyelerini unvanlarıyla saydıktan sonra “kamu

³⁴⁵ Mutabakat metinleri ve toplu görüşme tutanakları.

işveren sendikası” ibaresini kullanmış, ancak KİK’e kamu işveren sendikasıdan kaç temsilcinin katılacağına açıklık getirmemiştir.

Kanunun 29. maddesinde “Yetkili kamu görevlileri sendikaları ile bunların bağlı bulundukları konfederasyonlar görüşmelere Kamu İşveren Kurulu üyelerinin sayısı kadar temsilci” ile katılacağı hüküm altına alınmıştır. Bu hükümle ilgili düzenleme Kurum İdari Kurulları, Yüksek İdari Kurul, Kamu İşveren Kurulu ve Uzlaştırma Kurulunun Teşkili ile Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik³⁴⁶ ile yapılmıştır. Yönetmelik, ilk halinde KİK’in oluşumunda kamu işveren sendikasıdan bir temsilci alınmasını öngörmekteydi. Böylece KİK’in toplam üye sayısı 9’a ulaşıyordu. Ancak, 2002 yılı için yetkili sendika ve konfederasyonların toplam sayısı ise 13 idi. Dolayısıyla kanunun kendi içindeki çelişkisi, bazı yetkili sendikaların toplu görüşmelere katılmasına engel bir kompozisyon ortaya çıkarmıştır. Kanun bir yandan sendikalara yetki verirken diğer taraftan bu yetkinin kullanılmasına engel pozisyona düşmüştür. Bu sorun, toplu görüşmenin başlamasından iki gün önce yönetmelikte yapılan zorlama bir değişiklikle aşılmıştır. Söz konusu yönetmelikteki “kamu işveren sendikası” ibaresi, “kamu işveren sendikaları temsilcilerinden”³⁴⁷ şeklinde değiştirilmiştir. Yapılan değişiklikle KİK üye sayısı yetkili sendika ve konfederasyonların toplam sayısına eşitlenmiştir. Kanun, yetkili sendika ve konfederasyonların sayısını Kamu İşveren kurulunun sayısı dikkate alınarak belirlenmesini öngörürken, Yönetmelikte yapılan değişiklikle KİK’in üye sayısı yetkili sendika ve konfederasyonların sayısı esas alınarak belirlenmektedir. Ayrıca, yönetmeliğin 15. maddesinde “Toplu görüşmelere Kamu İşveren Kurulu üyeleri sayısı kadar konfederasyon ve yetkili sendika temsilcisi katılır” hükmü durmasına rağmen, uygulama bunun tersi olarak işlemektedir. Yani yetkili sendika ve konfederasyonların temsilci sayısı KİK’in 9 üyesi esas alınarak belirlenmesi gerekirken, yapılan değişiklikle KİK’in üye sayısı yetkili sendika ve konfederasyonların sayısı esas alınarak belirlenmesi sağlanmıştır.

Adı geçen yönetmeliğin 14. maddesine göre, “...kamu işveren sendikası temsilci sayısı, Kamu İşveren Kurulu üyelerinin sayısını toplu görüşmeye katılacak yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bunların bağlı bulundukları

³⁴⁶ RG: 9.11.2001, 24578.

³⁴⁷ Yönetmelik değişikliği 13.08.2002 tarih ve 24845 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

konfederasyonların birer temsilcisinden oluşacak sayıya eşitleyecek” şekilde tespit edilecektir. Sendikalar, 2002 yılında 11 yetkili sendika ve iki konfederasyon olmak üzere toplam 13 temsilci ile toplu görüşmelere katılmıştır. Bu durumda KİK üye sayısını sendika ve konfederasyon temsilci sayısına eşitlemek için kamu işveren sendikası 5 temsilci seçilmesi gerekmiştir. 2004 ve sonraki yıllarda üçüncü bir konfederasyonun da yetki almasıyla birlikte kamu işveren sendikası temsilcilerinin sayısı 6’ya ulaşmıştır.³⁴⁸

Kamu işveren sendikalarından seçilecek temsilcilerin sayısı değişkenlik göstermektedir. On bir hizmet kolundaki yetkili sendikaların her birinin farklı konfederasyona bağlı olduğu durumda toplam 22 kişilik sendika heyeti oluşacaktır. Bu durumda KİK’in de 22 kişiden oluşması gerekeceğinden, 8 daimi üyeye ilaveten 14 kişilik kamu işveren sendikası temsilcisi seçilecektir. Diğer yandan on bir hizmet kolundaki yetkili sendikaların tamamının bağımsız olduğu düşünüldüğünde toplu görüşme masasında toplam 11 sendika temsilcisi olacaktır. Bu durumda ise KİK’e 3 kişilik kamu işveren sendikası temsilcisi seçilecektir. Dolayısıyla kamu işveren sendikası temsilcileri 3 ile 14 arasında değişebilecektir.

KİK’e katılacak kamu işveren sendikası temsilcileri, kamu toplu iş sözleşmelerinin koordinasyonundan sorumlu devlet bakanı tarafından belirlenir. Bugüne kadarki uygulamada kamu işveren temsilcileri Kamu-İş ve TÜHİS’ten görevlendirilmiştir.

³⁴⁸ Bugüne kadarki uygulamada görüldüğü gibi kamu işveren sendikasının 5 veya 6 temsilcisi Kamu İşveren Kurulu üyesi sıfatıyla toplu görüşme masasına oturmuştur. Kamu işveren sendikaları özellikle çok sayıda işçi çalıştıran kamu kurumları ve özellikle de kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından oluşturulmuştur. Kamu işveren sendikalarının asıl görev alanı işçiler ile yapılan toplu görüşmeler ve toplu sözleşmelerdir. Dolayısıyla, kamu işveren sendikasına üye kuruluşlarda çalışan kamu görevlisi sayısı çok sınırlı olduğu halde bu kuruluşları temsilen daimi üyelerin sayılarına yetiyecek kadar kamu işveren sendikası temsilcisinin toplantılara katılarak hükümeti temsil etmesinin gereği yoktur. İşçilerdeki uygulamaları bilen bir kişinin KİK ve YİK’de yer almasının yararlı olacağı düşünülebilir. Ancak, bunun dışına çıkılarak kamu işveren sendikası temsilcisi ordusuyla toplu görüşmeler yapılması yararlı sonuçlar vermeyecektir. Görüldüğü gibi kamu işveren sendikası temsilcilerinin toplu görüşme masasında “dolgu malzemesi” veya “kelle tamamlama aracı” olarak toplantılara dahil edilmesinin yararlı sonuçlar doğurmadığı söylenebilir.

2.3.2- Yetkili Sendikalar

Sözlükte “bir işe karışma, yapip yapmama konusunda sahip olunan hak, selahiyet”³⁴⁹ olarak tanımlanan yetki, KGSK’nin 30. maddesinde ise toplu görüşme yapabilme hakkını ifade etmektedir. Söz konusu maddede “her hizmet kolunda en çok üyeye sahip sendika ile bunların bağlı oldukları konfederasyonlar toplu görüşme yapmaya yetkili” olduğu ve yetkinin belirlenmesi düzenlenmektedir. KGSK yetkiyi, toplu görüşme yapabilme hakkı olarak almış olmakla birlikte, getirdiği sistemde dört grup yetkiden söz edilebilir. Bunlar; 1- İşyeri sendika temsilcisi seçme yetkisi, 2- kurum idari kurullarına katılma yetkisi, 3- Yüksek İdari Kurula katılma yetkisi, 4- toplu görüşme yapma yetkisidir. Belirtilen yetkilerin elde edilme ve kullanılma usul ve esasları, KGSK ile Kurum İdari Kurulları, Yüksek İdari Kurul, Kamu İşveren Kurulu ve Uzlaştırma Kurulunun Teşkili ile Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelikte³⁵⁰ belirlenmiştir.

2.3.2.1- İşyeri Temsilcisi Seçme Yetkisi

Kanun, işyeri temsilcisi/temsilcilerini seçme yetkisini, işyerlerinde kamu görevlilerinden “en çok üye kaydetmiş” sendikaya vermiştir. Sendika temsilcilerinin görevi, “*işyerlerinde, üyelerinin işveren veya işyeri ile ilgili sorunlarını dinlemek, ilgili yerlere iletmek ve sendika ile işveren arasında iletişim sağlamak*” olarak belirlenmiştir. Düzenleme ile işyerlerinde sadece en fazla üye kaydetmiş sendikaya işyeri temsilcisi seçme hakkı tanındığından aynı işyerinde faaliyet gösteren diğer sendikalar yok farz edilmektedir. Aynı şekilde sendika temsilcilerinin sadece kendi üyelerinin sorunlarını dinleme ve bunları ilgili yerlere iletmekle görevli ve yetkili kılınması nedeniyle diğer sendikalara üye veya hiçbir sendikaya üye olmayan kamu görevlilerinin sorunları görmezlikten gelinmekte ve sorunların idareye iletmeye kanalları kapatılmaktadır. İşyerinde değişik sendikalara üye çalışanlar olduğu halde kuruluşun sadece o işyerinde en fazla üye kaydetmiş sendikanın ve bunların üyelerinin sorunları ile muhatap olması katılımı engelleyen anti demokratik bir uygulamadır.

³⁴⁹ D. Mehmet Doğan, *a.g.e.*, s.1145.

³⁵⁰ RG: 9.11. 2001, 24578.

İşyeri temsilcileri “*sendikaların tüzüklerinde belirtilen yetkili kurullar tarafından bir genel kurul dönemi için işyerinden*” seçilmektedir. O işyerinde çalışan kamu görevlileri kendi temsilcilerini seçememekte, temsilciler sendikanın yetkili kurulları tarafından “seçilmekte” daha doğrusu “atanmakta”dır. Dolayısıyla demokratik ve katılımcı bir yönetimin teminatı olan sendikaların işleyişi dahi demokratik değildir. Kendi içinde dahi demokratik ve katılımcı olmayan sendikal işleyişin demokratik ve katılımcı yönetim taleplerinde sınırlı kalacaktır.

En fazla üye kaydetmiş ve işyeri sendika temsilcisi seçme yetkisi bulunan sendika, üye sayısına göre birden fazla işyeri temsilcisi seçebilmektedir. İşyerindeki kamu görevlisi sayısı 20-100 arasında ise en çok bir, 101-500 arasında ise en çok iki, 501-1000 arasında ise en çok üç, 1001-2000 arasında ise en çok beş, 2000'den fazla ise en çok yedi işyeri sendika temsilcisi seçilebilmektedir. Temsilcilerin birden fazla olması durumunda sendika bunlardan birini baş temsilci olarak görevlendirmektedir.

İşyeri sendika temsilcilerinin görevlerini daha rahat yerine getirebilmeleri için “haftada iki saat” izin verilmektedir. Ayrıca, işverenin, yönetim ve hizmetin işleyişini engellemeyecek biçimde sendika temsilcilerine çalışma saatleri içinde ve dışında görevlerini yapabilmeleri için imkânlar ölçüsünde kolaylıklar sağlaması öngörülmüştür. (md.23)

İşyeri sendika temsilciliği sistemi güçlü olan sendikayı destekleme üzerine kurulmuştur. İşyerinde en fazla üye kaydetmiş sendikanın temsilci seçmesine, bu temsilcinin idarenin muhatabı olmasına, temsilci vasıtasıyla sadece kendi sendika üyelerinin sorunlarının ilgili yerlere iletilmesine, sendika temsilcisinin rahat çalışabilmesi için olanaklar ölçüsünde ortam sağlanmasına ve haftanın belli zamanlarında izinli sayılmasına imkan verilmişken, aynı işyerinde daha az üye kaydetmiş olan ve aynı yarış içinde bulunan sendikalar bu imkanlardan yoksun bırakılmıştır. Sistem kamu görevlisini bir sorunu olduğunda idareye iletebilmesi için sendikasıdan ayrılarak, temsilci seçme yetkisini elde etmiş sendikaya üye olmaya zorlamaktadır. Adil bir yarış için iş yerinde asgari sayıdaki kamu görevlisini üye yapmış sendikalara da temsilci seçme olanağı tanınması faydalı olacaktır.

2.3.2.2- Kurum İdari Kurullarına Katılma Yetkisi

KGSK'nin getirdiği önemli düzenlemelerden biri, kamu görevlilerinin kurum idari kurulları kanalıyla yönetime katılımına olanak sağlanmasıdır. Kurum idari kurulları *“Kurum düzeyinde kamu görevlilerinin çalışma koşulları ve kanunların kamu görevlilerine eşit uygulanması konularında görüş bildirmek üzere”* oluşturulmuştur (Md.22). Kurum idari kurullarına “eşit sayıda kamu işveren vekili ile en çok üyeye sahip sendikaca, üyeleri arasından belirlenen temsilcileri” katılabilmektedir. İşyeri sendika temsilcisinde olduğu gibi kurum idari kurullarında da idarenin muhatabı “en fazla üye kaydetmiş sendika”dır. Ancak, kurulun görevi o kurumda çalışan bütün kamu görevlilerini kapsayacak şekilde geniş tutulmuştur. Kurulun görevi geniş tutulmakla birlikte diğer sendikaların uygulamalara ilişkin görüş ve öneri sunma olanağı yoktur.

Kurum idari kurullarının çalışma usul ve esasları Kurum İdari Kurulları, Yüksek İdari Kurul, Kamu İşveren Kurulu ve Uzlaştırma Kurulunun Teşkili ile Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik ile düzenlenmiştir. Yönetmeliğe göre (md.4) Kurul,

“en az iki veya daha fazla işveren vekili ile kurumda en çok üyeye sahip sendikanın aynı sayıdaki temsilcilerinden oluşur.

Kamu işveren vekillerinden biri en üst amir tarafından Kurul Başkanı, sendika temsilcilerinden biri ilgili sendika tarafından Kurul Başkan Vekili ve üyelerden biri de Kurulca raportör olarak görevlendirilir.

Kurula seçilecek kamu işveren vekillerinin sayısı beşi geçemez.”

Yönetmelik, sendika temsilcilerinin kurumdaki üyeleri arasından “yetkili organlarınca” belirleneceğini hükme bağlamıştır. Kurul, nisan ve ekim aylarında olmak üzere yılda iki kez toplanır.

Kanuna göre kamu işveren vekili, “kamu kurum ve kuruluşlarını temsile ve bütününe sevk ve idareye yetkili olanlar ile bunların yardımcıları”dır. Tanıma göre, genel müdürlüklerde genel müdür ve yardımcıları, başkanlıklarda başkan ve yardımcıları, müsteşarlıklarda müsteşar ve yardımcıları vb. kamu işveren vekili olarak kurum idari kurullarına katılmak zorundadır. Ancak uygulamada genellikle müsteşar, başkan, genel müdür ve yardımcılarının toplantılara katılmadığı, yerlerine daire başkanı, şube müdürü gibi idarecileri görevlendirdikleri müşahade edilmektedir. İdareyi temsilen toplantıya katılan idarecilerin kurumun bütününe sevk

ve idareye yetkili olmadıklarından, bütün kurumu ilgilendiren konularda görüş bildirme ve karar alma olanakları bulunmadığından kurul işlevsiz hale gelmektedir. Ancak bazı kurumlarda kurum idari kurulları önemli kararlar alabilmektedir. Örneğin, Milli Eğitim Bakanlığı kurum idari kurulu³⁵¹ izin, görevde yükselme, eğitim hakkının eşit şartlarda kullandırılması, kurumdaki fazla çalışma karşılığı verilecek izinler, atama-yer değiştirme gibi konuları ele alıp karara bağladıktan sonra, 4/C'li personele sendika hakkı tanınması konusunun Yüksek İdari Kurula götürülmesi için müsteşarlık makamına sunulmasına karar vermiştir. Kararda yer alan sürecin takip edilmesi halinde kurum idari kurulu ile YİK arasında bağlantı sağlanmış olacak ve kurumda çözülemeyen genel nitelikli sorunların YİK veya toplu görüşme masasında ele alınması sağlanarak kurum idari kurulları işlevsel hale getirilmiş olacaktır.

2.3.2.3- Yüksek İdari Kurula Katılma Yetkisi

Kamu görevlileri sendikaları ile idare arasında bağlantıyı sağlayan ve en fazla katılımlı kurul olma özelliğine sahip olan Yüksek İdari Kurul aşağıdaki üyelerden oluşur;

- Başbakanlık Müsteşarı (Kurul Başkanı)
- Bakanlıklar ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarının müsteşarları
- Devlet Personel Başkanı
- Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı
- İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürü
- Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürü
- Bağımsız başkanlıkların başkanları
- Kamu işveren sendikası genel başkanı
- Bünyesinde üye sayıları itibarıyla en çok kamu görevlisini bulunduran konfederasyonlardan ilk üçünün üyeleri oranında seçecekleri on beş temsilci.

Bu haliyle YİK, yaklaşık olarak 50 kişilik kamu kesimi ve 15 kişilik konfederasyon temsilcisi olmak üzere toplam 65 kişiden teşekkül etmektedir. YİK

³⁵¹ Milli Eğitim Bakanlığının 28.4.2009 tarihli (Nisan 2009) *Kurum İdari kurulu Çalışma Raporu*.

toplantısına katılacak konfederasyon temsilcileri en çok üyeye sahip üç konfederasyonun üye sayıları oranı dikkate alınarak belirlenmektedir.

YİK, toplu görüşmelere esas olmak üzere, Kamu İşveren Kuruluna görüş bildirmek ve toplu görüşmelerde belirlenen mutabakat metnlerinin uygulanmasını izlemekle görevlendirilmiştir. YİK, üst düzey kamu görevlileri ile konfederasyon temsilcilerinden oluşmasına rağmen temel görevi toplu görüşmelerde kamu kesimini oluşturan KİK'e görüş bildirmektir. Bu yolla sendikalar yapılacak toplu görüşmede kamu kesimini etkileme imkanı elde etmektedir.

YİK'de en fazla üye kaydetmiş ilk üç konfederasyonun temsil edilmesi kamu görevlilerinin temsil nispetini artırmaktadır. 2009 yılı tespitine göre 1.784.414 kamu görevlisinden 1.017.072'si sendika üyesi olmuştur. En fazla üye kaydetmiş ilk üç konfederasyona bağlı sendikalara üye olan kamu görevlisi sayısı 976.758'dir. YİK'e katılacak konfederasyonlar toplam kamu görevlisinin % 55'ini, sendikalı kamu görevlilerinin ise % 96'sını temsil etmektedir.

2.3.2.4- Toplu Görüşme Yapabilme Yetkisi

KGSK'nin "yetki" başlığını taşıyan 30. maddesinde toplu görüşmeye katılacak sendika ve konfederasyonların tespiti süreci yer almaktadır. Konfederasyon ve sendikaların da en fazla ilgilendiği yetki toplu görüşme yapabilme yetkisidir. Mezkur maddenin ilk cümlesinde, *"Her hizmet kolunda en çok üyeye sahip sendika ile bunların bağlı oldukları konfederasyonlar toplu görüşme yapmaya"* yetkili kılınmıştır. Birinci bölümde üzerinde durulduğu gibi Gülmez,³⁵² konuyu "yetenek" ve "yetki" kavramları ile açıklamaktadır. Gülmez, "yeteneği", kanuna uygun şekilde kurulmuş sendikal örgütlerin toplu görüşmeye taraf olabilmesi olarak tanımlamıştır. Bu şekilde kurulmuş sendika ve konfederasyonların toplu görüşmelerde taraf olma yeteneğinin var olduğu kabul edilmektedir. Yetki ise, yeteneği bulunan sendikal örgütlerin aranan çoğunluk koşulunu gerçekleştirmesidir. Yetki için kanunun öngördüğü kurallara uygun bir sendikal örgütün olmasının yeterli olmadığı, istenen çoğunluğu temsil etmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

³⁵² Mesut Gülmez, *Kamu Görevlileri Sendika...*, a.g.e., s.515-516.

Toplu görüşmelere katılma yetkisinin bir sonucu olarak, mutabakat metnini veya anlaşmazlık tutanağını imzalama ve Uzlaştırma Kuruluna başvurma yetkisi birlikte gelmektedir. Toplu görüşmeye katılma yetkisini elde eden sendika ve konfederasyonlar mutabakat metni imzalamaya da yetkilidirler. Anlaşmazlık halinde de anlaşmazlığa ilişkin tutanağı imzalamaya ve Uzlaştırma Kurulunu toplantıya çağırmaya yetkisi bulunmaktadır.

2.3.3- Yetki Belirleme Süreci

Kamu görevlileri sendikalarında yetki belirleme 4688 sayılı Kanunun 30 ve 31. maddeleri ve Sendika Üye Sayıları ve Her Hizmet Kolunda Yetkili Kamu Görevlileri Sendikaları ve Bunların Bağlı Bulundukları Konfederasyonların Belirlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik³⁵³ hükümlerine göre yapılmaktadır.

Kanunun 30. maddesinin 2. fıkrası yayımlandığı ilk halinde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *“kamu görevlileri sendikalarınca yapılan üyelik bildirimlerini dikkate alarak, her yıl 31 Mayıs itibariyle sendikaların üye sayılarını”* ve yetkili sendikaları tespit etmekteydi. Yetki tespitinin sendikalardan gelen üyelik bildirimleri esas alınarak yapılması, mükerrer üye yazılması veya ayrılanların gösterilmemesi gibi sorunlarını ortaya çıkarmıştır. Bu durum yetki belirleme sürecinin güvenilirliğinin zedelenmesine neden olmuştur. Yetki belirleme sürecinde meydana gelen sıkıntılar nedeniyle, Kanunun 30. maddesi 24/6/2004 tarih ve 5198 sayılı Kanunla değiştirilmiştir.³⁵⁴ Değişiklikle, yetki belirleme sürecine sendika temsilcilerinin de katılmaları sağlanmıştır. Ortaya çıkan sonuç tarafların mutabakatı ile olduğundan yetki tartışmaları da en aza inmiştir.

Yetki belirleme sürecinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına da görevler verilmiştir. Kanun ve yönetmelik, kurumların ve bakanlığın yapacağı işleri açıkça belirlemiştir. Buna göre sendika üye sayılarını tespit toplantısı her yıl 15 Mayıs tarihinden sonraki beş iş günü içerisinde yapılmaktadır. Toplantıya, kurumun işveren vekili ile tahakkuk memuru veya mali hizmetler birimi yetkilisi ve kurumun dahil

³⁵³ RG: 9.11.2001, 24578.

³⁵⁴ RG: 6.7.2004, 25514.

olduğu hizmet kolunda faaliyette bulunan sendikalarından birer temsilci katılır.³⁵⁵ Toplantıda, 15 Mayıs tarihi itibarıyla kurumda çalışan kamu görevlilerinin listesi ile üyelerinden aidat kesintisi yapılan sendikaların üyelerini gösterir liste değerlendirilir. Değerlendirme ile toplam kamu görevlisi sayısı ile sendika üyesi kamu görevlilerinin sendikalara göre dağılımları yönetmelik ekinde yer alan tutanağa uygun olarak tespit edilir. Kurumların taşra teşkilatları, aynı şekilde tarafların katılımı ile yapılacak toplantı neticesinde düzenlenecek tutanakları kurum merkezinde yapılacak tespitte değerlendirilmek üzere 15 Mayıs tarihini takip eden iki iş günü içerisinde kurum merkezine gönderir. Tutanaklar kurum merkezinde tarafların katılımı ile tek tutanak haline getirilir. Tutanak, kamu işvereni ve sendikalarca Mayıs ayının son iş gününe kadar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına gönderilir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, her yıl 15 Mayıs tarihi itibarıyla hizmet kollarındaki bütün kamu görevlileri sayısı ile sendikaların üye sayılarını tespit eder. Bakanlık, hizmet kollarındaki yetkili sendikalar ile konfederasyonların toplam üye sayısını Temmuz ayının ilk haftasında Resmî Gazetede yayımlar.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yapılan yetki tespitine itiraz Kanunun 31. maddesinde düzenlenmiştir. Yetki tespitine ilişkin sonuçların yayımı tarihinden itibaren beş iş günü içinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yetkili olarak belirlenen her hizmet kolundaki yetkili kamu görevlileri sendikaları ile en çok üyeye sahip konfederasyonunun çoğunluğunun olmadığı gerekçesiyle, diğer sendikalar ve konfederasyonlarca Ankara İş Mahkemesine itiraz edilebilir. Mahkeme itirazı on beş gün içinde karara bağlar.

2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunda işçiler adına toplu iş sözleşmesi imzalama yetkisi sendikalara verilmiştir. Kamu görevlileri sendikacılığında ise toplu görüşme yapma yetkisi, her hizmet kolunda yetkili sendika ve bu sendikaların bağlı olduğu konfederasyonlara

³⁵⁵ Kanun, yetki tespiti toplantılarına “kurumun dahil olduğu hizmet kolunda faaliyette bulunan sendikalarından birer” temsilci katılacağını hükme bağlamış olmasına rağmen, Sendika Üye Sayıları ve Her Hizmet Kolunda Yetkili Kamu Görevlileri Sendikaları ve Bunların Bağlı Bulundukları Konfederasyonların Belirlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 3. maddesine eklenen fıkra ile “Kurumlar ve işyerlerindeki üye sayılarının belirlendiği toplantıya, üyesi olmayan sendikaların temsilcileri de gözlemci olarak katılabilir.” hükmü getirilmiştir. Bu düzenleme ile o hizmet kolunda olmakla birlikte belirleme yapılan kurumda üyesi bulunmayan sendikalar “gözlemci” konumuna düşürülerek tutanakları imzalama yetkileri ellerinden alınmıştır. (Yönetmelik değişikliği 04.04.2007 tarih ve 26483 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.)

verilmiştir. Konfederasyonlar, üyesi olan yetkili sendikanın yetki alması nedeniyle “bağlı yetkili” olarak görüşmelere katılmaktadır. Konfederasyonlar bağlı yetkili olarak toplu görüşmelere katılmasına rağmen uygulamada sendikaların “amiri” gibi görülmektedir. Görüşmelerde asıl karar verici konumda konfederasyonlar bulunmakta ve sendikalar üzerindeki hiyerarşisi açıkça hissedilmektedir.

Yetki yarışının asıl oyuncularını sendikalarlardır. Konfederasyonlar sendikaların yetkisine bağlı olarak toplu görüşmelere katıldığından, sendikaların yetki almadaki başarısı konfederasyonları doğrudan ilgilendirdiğinden öncelikli konu sendikaların yetkilerinin tespit edilmesidir. Çalışmanın devamında kamu görevlileri sendikalarının toplu görüşme masasına oturabilmek için yaptıkları yetki yarışı ele alınacak, daha sonra konfederasyonların durumları incelenecektir.

2.3.4- Hizmet Kollarındaki Yetki Yarışı

Bu bölümde, 2002-2009 yılları arasında yapılan sekiz tespite göre hizmet kolları itibariyle sendikaların üye sayıları ve yetki yarışı ele alınacaktır. Sendikaların üye sayıları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının her yıl yetki tespitine ilişkin yayımladığı tebliğlerden³⁵⁶ alınarak tablo ve grafik haline getirilmiştir.

2.3.4.1- Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri Hizmet Kolu

Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri (BBSH) hizmet kolu, genel olarak bakanlıklar ve bağlı kuruluşlardan oluşan, genel kamu hizmeti sunan kuruluşlar ile bankacılık ve sigortacılık hizmetlerini veren kamu kurum ve kuruluşlarından oluşur. Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Kapsamına Giren Kurum ve Kuruluşların Girdikleri Hizmet Kollarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmeliğe³⁵⁷ göre BBSH hizmet kolunda toplam 45 kamu kurum ve kuruluşu bulunmaktadır.

Aşağıdaki tabloda ilk yetki tespitinin yapıldığı 2002 yılında bu hizmet koluna giren kamu kurum ve kuruluşlarında bulunan toplam 130.456 kamu görevlisinden

³⁵⁶ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yetki tespitine ilişkin Tebliğleri, RG: 7.7.2002, 24808; RG:6.7.2003, 25160; RG:28.8.2004, 25567; RG:7.7.2005, 25868; RG:7.7.2006, 26221; RG:7.7.2007, 26575; RG:5.7.2008, 26927; RG:7.7.2009, 27281.

³⁵⁷ RG: 7.9.2001, 24516.

59.578'inin bir sendikaya üye olduğu görülmektedir. Bu hizmet kolunda 2002 yılında sendikal yoğunluk % 45,66 olarak gerçekleşmiştir. Sendikalaşma yoğunluğu % 56,97 ile en yüksek düzeye 2003 yılında ulaşmıştır. Yıllar itibariyle sendikalı kamu görevlisi sayısı artarken aynı zamanda toplam kamu görevlisi sayısı da arttığından sendikalaşma yoğunluğu % 40-45 civarında seyretmiştir.

Tablo 5- BBSH Hizmet Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Türk Büro-Sen	30.440	29.697	28.902	28.132	32.371	34.894	35.498	37.506
BES	26.840	24.008	28.491	25.564	22.734	23.212	22.379	22.944
Büro Memur-Sen	2.109	4.201	7.440	8.415	11.643	14.298	15.881	18.719
Diğer sendikalar	189	323	652	755	813	1.349	1.151	2.445
Sendikalı K. Görev.	59.578	58.229	65.485	62.866	67.561	73.753	74.909	81.614
Toplam K.Görev.	130.456	102.199	144.382	151.008	161.464	161.593	170.257	171.721
Sendikalaşma Yoğunluğu %	45,66	56,97	45,35	41,63	41,84	45,64	43,99	47,52

BBSH hizmet kolunda 2002 yılından beri yetkili sendika Türkiye Kamu-Sen'e bağlı Türk Büro-Sen'dir. Türk Büro-Sen, 2003-2005 arasında az da olsa üye kaybetmiş olmakla birlikte 2006'dan sonra üye sayısında artışlar elde etmiştir. Türk Büro-Sen, 2009 yılında hizmet kolundaki toplam 171.721 kamu görevlisinden 37.506'sını üye yaparak % 22'lik temsil oranı ile yetkiyi almıştır. Türk Büro-Sen, hizmet kolundaki sendikalı kamu görevlilerinin % 46'sını temsil etmektedir. Aynı hizmet kolunda faaliyet gösteren, KESK'e bağlı Büro Emekçileri Sendikası (BES) 2003 yılında önemli miktarda üye artışı kaydetmiş olmasına rağmen, bu artışı koruyamayarak üye sayısı 2009 yılında 2002'de başladığı noktadan daha aşağıya düşerek 22.944 olarak gerçekleşmiştir. 2002 yılında toplam 2.109 üye ile yetki yarışına başlayan Büro Memur-Sen 2009 yılında 18.719'e yükselterek üye sayısını dokuz kat artırmıştır. Diğer sendikaların üye sayılarında iniş çıkışlar olmasına rağmen Büro Memur-Sen'in istikrarlı artış gösterdiği gözlenmektedir. Bağımsız veya diğer konfederasyonlara bağlı sendikaların hizmet kolunda etkin olmadıkları ve 2009 yılı belirlemelerine göre toplam 2.445 üyeye sahip oldukları görülmektedir.

2.3.4.2- Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri Hizmet Kolu

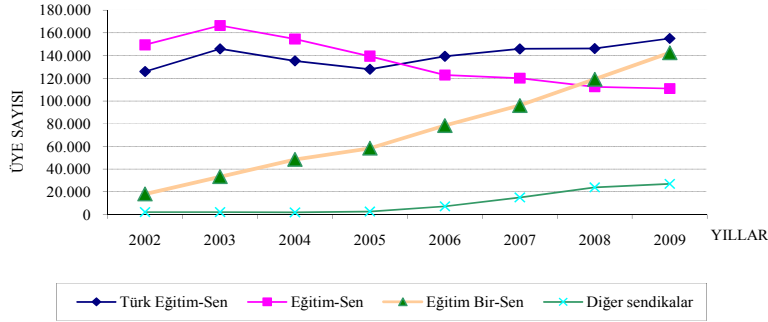
Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri (EÖBH) hizmet kolunda altı kamu kurum ve kuruluşuna ek olarak üniversiteler³⁵⁸ ve yüksek teknoloji enstitüleri yer almaktadır. Hizmet kolları içinde en fazla kamu görevlisine ve en fazla sendikalı kamu görevlisine sahip olan EÖBH hizmet kolunda 2009 yılı belirlemelerine göre toplam 838.651 kamu görevlisi bulunmaktadır.

Tablo 6- EÖBH Hizmet Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Türk Eğitim-Sen	125.863	145.873	135.224	127.846	139.282	145.791	146.127	155.021
Eğitim Bir-Sen	18.028	33.351	48.517	58.372	78.300	95.949	119.046	142.425
Eğitim-Sen	149.383	166.515	154.524	139.429	122.760	119.909	112.366	110.868
Diğer sendikalar	1.961	1.908	1.743	2.527	6.979	15.045	23.943	26.944
Sendikalı K. Görev.	295.235	347.647	340.008	328.174	347.321	376.694	401.482	435.258
Toplam K.Görev.	653.962	596.799	735.745	762.728	725.048	775.025	813.657	838.651
Sendikalaşma Yoğunluğu %	45,15	58,25	46,21	43,02	47,90	48,60	49,34	51,89

EÖBH hizmet kolunda bulunan toplam 838.651 kamu görevlisinden 435.258'i bir sendikaya üye bulunmaktadır. Bu hizmet kolunda 2002-2005 arasında yetkili sendika olarak toplu görüşme masasına oturan KESK'e bağlı Eğitim-Sen 2006'da yetkiyi kaybetmiştir. Türkiye Kamu-Sen'e bağlı Türk Eğitim-Sen'in 2006 yılındaki hızlı yükselişi ve aynı yıl içinde Eğitim-Sen'in önemli oranda üye kaybetmesi neticesinde yetki Türk Eğitim-Sen'e geçmiştir. Türk Eğitim-Sen, 2009 yılı itibariyle toplam 838.651 kamu görevlisinin %18,5'ini üye kaydetmiştir. EÖBH hizmet kolunda en yüksek sendikal yoğunluk %58.25 ile 2003 yılında sağlanmıştır. Son yıllarda sendikalaşma yoğunluğundaki artış devam etmiş ve % 50 sınırını geçmiştir.

³⁵⁸ Birinci bölümde de değinildiği üzere KGSK'nin tanım başlıklı 3. maddesi kurumu, "Kuruluş kanunları veya kuruluşlarına ilişkin mevzuatlarında görev, yetki ve sorumlulukları belirlenen, hizmetin niteliği ve yürütülmesi bakımından idarî bir bütünlüğe sahip işyerlerinden oluşan" kuruluşlar olarak, Kamu İşveren Vekilini ise "Kamu kurum ve kuruluşlarını temsile ve bütününi sevk ve idareye yetkili olanlar ile bunların yardımcılarını" ifade ettiği şeklinde tanımlamıştır. Ancak Yönetmelik, üniversite hastanelerini üniversiteden ayrı bir kurum olarak değerlendirerek Sağlık ve Sosyal Hizmetler hizmet koluna dahil etmiştir. Üniversite hastaneleri üniversitenin diğer fakülte veya birimlerinden idari ve hukuki bakımdan farklı bir yapıya sahip değildir. Dolayısıyla, üniversite hastanelerinin diğer fakültelerden veya birimlerden farklı değerlendirilerek "kurum" olarak düşünmek mümkün değildir. Ayrıca, hastane başhekimisi veya hastane müdürünü işveren vekili olarak da alma olanağı yoktur. 4688 sayılı Kanuna aykırı şekilde düzenleme yapılarak üniversite hastanelerinin üniversite bütünlüğü içerisinde çıkarılarak ayrı bir kurum olarak Sağlık ve Sosyal Yardım Hizmetleri hizmet koluna dahil edilmesi kanuna aykırı bir uygulama olduğu düşünülebilir.

Grafik 1- EÖBH Hizmet Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları



Yukarıdaki grafikte EÖBH hizmet kolundaki sendikaların yıllara göre üye sayılarına ilişkin değişim görülmektedir. Türk Eğitim-Sen zikzaklar çizmekle birlikte son yıllarda yükselişe geçmiştir. Eğitim-Sen 2003 yılında yakaladığı başarı düzeyini koruyamayarak kan kaybetmeye devam etmektedir. Grafikte en dikkat çekici gelişmeyi Eğitim Bir-Sen’de görmekteyiz. Yetki yarışına yaklaşık 18.000 üye ile başlayan ve 2009 yılında 142.425 üyeye ulaşan Eğitim Bir-Sen, 2002 yılına göre üye sayısında sekiz kata yakın artış sağlamıştır. Bu hizmet kolunda diğer sendikalar arasında hesaplamalara katılan ve ilk kez 2006 yılındaki belirlemelerde 3.919 üye sayısı ile ortaya çıkan Eğitim-İş (Eğitim ve Bilim İşgörenleri Sendikası), 2009 yılında 18.481 üyeye ulaşmıştır.

2.3.4.3- Sağlık ve Sosyal Hizmetler Hizmet Kolu

Sendikalı olabilecek kamu görevlisi sayısı bakımından ikinci sırada olan Sağlık ve Sosyal Hizmetler (SSH) hizmet kolunda 8 kamu kurum ve kuruluşu ile üniversite hastaneleri bulunmaktadır.³⁵⁹ Hizmet kolunda, 2002 yılında toplam 240.365 kamu görevlisi varken, bu sayı 2009 yılında 386.821’e yükselmiştir.

³⁵⁹ Daha önce Yönetmelik ekinde SSH hizmet kolunun 05. sıra numaralı bölümünde bulunan Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü, Sosyal Sigortalar Kurumunun yeniden yapılandırılması ve hastanelerin Sağlık Bakanlığına devredilmesi nedeniyle 2005 yılında hizmet kolundan çıkarılmıştır. Ancak, devredilen kuruluşun aynı hizmet kolu içinde yer alması sebebiyle toplam personel sayısı bakımından bir değişiklik yaratmamıştır.

Tablo 7- SSH Hizmet Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Sağlık-Sen	1.817	11.122	21.024	26.842	35.628	45.584	71.222	93.705
Türk Sağlık-Sen	46.195	74.339	69.484	65.561	69.288	78.472	84.183	91.848
SES	24.187	31.463	41.408	38.924	35.707	36.419	38.548	40.359
Diğer sendikalar	1.021	1.972	3.101	2.254	1.969	2.115	2.311	2.471
Sendikalı K. Görv.	73.220	118.896	135.017	133.581	142.592	162.590	196.264	228.383
Toplam K.Görev.	240.365	210.477	320.110	313.227	334.601	329.833	342.677	386.821
Sendikalaşma yoğunluğu %	30,46	56,49	42,18	42,65	42,62	49,29	57,27	59,04

Üye sayıları itibariyle Türk Sağlık-Sen'in 2003 yılındaki önemli artıştan sonra hafif bir düşüş yaşadığı daha sonra tekrar yükselmeye başladığı görülmektedir. Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası (SES)'in 2003-2004 yıllarındaki yükselişi yerini düşüşe bırakmış, 2006'dan sonra tekrar artışa başlamıştır. Sağlık-Sen ise devamlı bir yükseliş sergileyerek 2009 yılında birincilik koltuğuna oturmuştur.

SSH hizmet kolunda 2002 yılından 2008 yılına kadar yetkiyi elinde bulunduran Türkiye Kamu-Sen'e bağlı Türk Sağlık-Sen, 2009 yılında yetkiyi az bir farkla Memur-Sen'e bağlı Sağlık-Sen'e kaptırmıştır. Bu hizmet kolunda sendikalaşma yoğunluğu her geçen yıl artmakta, artıştan ilk üç sendika da nasiplenmektedir. Şöyle ki, son dört yılda ilk üç sendika da üye sayısını artırmıştır. 2009 yılı belirlemelerine göre hizmet kolundaki kamu görevlerinin % 24,22'si Sağlık-Sen, % 23,74'ü Türk Sağlık-Sen, % 10,43'ü ise SES'e üyedir. 2009 yılında yetkiyi alan Sağlık-Sen sendikalı kamu görevlilerinin % 41'inin desteğini alarak masaya oturmuştur.

2.3.4.4- Yerel Yönetim Hizmetleri Hizmet Kolu

İl özel idareleri ve bunlara bağlı işletme, müessese ve idareler; büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı işletme, müessese ve idareler; yerel yönetim birlikleri; Bozcaada ve Gökçeada idarelerinin yer aldığı Yerel Yönetim Hizmetleri hizmet kolunda 2009 yılı belirlemelerine göre toplam 91.750 kamu görevlisi bulunmaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yetki tespitini "bildirimde bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının bildirimlerine göre" yaptığı dönemde bu hizmet kolundaki kamu görevlisi sayılarında yıllar itibariyle önemli değişiklikler görülmektedir. 2002 yılında 30 bin civarında kamu görevlisi bulunduğu, bu rakamın bir yıl sonra iki katına çıktığı, daha sonra sayının arttığı görülmektedir.

Bu artış ve azalışların üye sayısı belirleme sürecinde yaşanan sıkıntılardan kaynaklandığı söylenebilir. Belirleme sürecinde sendika üyesi bulunmayan yerel yönetim birimlerinin kamu görevlisi sayısını bildirmediği düşünülebilir.

Tablo 8- YYH Hizmet Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bem Bir-Sen	7.256	11.329	15.128	18.264	26.130	28.451	30.483	32.022
Tüm Bel-Sen	13.581	28.442	32.611	27.941	26.070	25.812	24.687	25.406
Türk Yerel Hizmet-Sen	5.303	15.948	15.823	13.570	11.584	12.165	12.907	12.943
Diğer sendikalar	---	693	11	11	-----	-----	1.011	870
Sendikalı K. Görev.	26.140	56.412	63.573	59.786	63.784	66.428	69.088	71.241
Toplam K.Görev.	30.787	70.144	77.577	80.376	82.197	74.434	73.779	91.750
Sendikalaşma yoğunluğu %	84,90	80,42	81,95	74,38	77,60	89,24	93,64	77,64

YYH hizmet kolundaki sendikalaşma yoğunluğunun diğer hizmet kollarına göre nispeten daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu durum, yerel yönetim birimlerinin küçük örgütlenmeler olması nedeniyle personelin birbirlerinden etkilenererek sendikalı oldukları veya siyasi müdahalelerin çok olması nedeniyle sendikaları bir güvence olarak gördükleri şeklinde yorumlanabilir. Diğer taraftan birçok belediyede toplu sözleşme, toplu iş sözleşmesi, sosyal denge sözleşmesi gibi adlarla imzalanan sözleşmelerle sendikalı kamu görevlilerine bazı hakların getirilmesi de sendikalaşma yoğunluğunun yüksek olmasına katkı sağlamış olabilir.³⁶⁰ Daha sonraki bölümlerde konu üzerinde detaylı bir şekilde durulacak olmakla birlikte, YYH hizmet kolunda %90'lara varan sendikalaşma yoğunluğu bu kuruluşlarda çalışan kamu görevlilerinin sendikalardan beklentilerinin yüksek olduğunu da göstermektedir.

YYH hizmet kolunda 2002 yılında yetkiyi alan KESK'e bağlı Tüm Bel-Sen, 2006 yılına kadar yetkiyi elinde bulundurmuştur. 2006 yılında üye sayısında önemli bir atılım gerçekleştiren Memur-Sen'e bağlı Bem-Bir-Sen, 60 üye gibi küçük bir farkla yetkiyi almıştır. Aynı sendika sonraki yıllarda da üye sayısını artırmış ve yetkiyi devam ettirmiştir. Bem Bir-Sen, 2009 yılında üye sayısını 32.022'e çıkararak hizmet kolundaki sendikalı kamu görevlilerinin % 45'ini temsil eder konuma gelmiştir. Tüm Bel-Sen 25.406 üye sayısı ile ikinciliğini sürdürmektedir.

³⁶⁰ Ayrıntılı bilgi için: Hasibe Özgüneş, "Memur Sendikalarının Belediyelerde İmzaladığı Toplu İş Sözleşmeleri ve Hukuki Sonuçları", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.8, S.1, Ocak 1999, s.20-34.

2.3.4.5- Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri Hizmet Kolu

Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri (BYİH) hizmet kolunda toplam 6 kamu kurum ve kuruluşu bulunmaktayken, önemli sayıda personel çalıştıran Türk Telekomünikasyon A.Ş. Genel Müdürlüğünün özelleştirilmesi nedeniyle yönetmelik eki listeden çıkarılmasıyla³⁶¹ sayı beşe düşmüştür. Aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere Türk Telekom'un özelleştirilmesi sürecindeki personel nakli nedeniyle kamu görevlisi sayısında önemli düşüşler olmuştur. Doğal olarak sendikalı kamu görevlisi sayısında da önemli düşüşler yaşanmıştır. 2002 yılında yaklaşık 59 bin kamu görevlisinin bulunduğu hizmet kolunda, özelleştirme nedeniyle 2009 belirlemelerine göre yaklaşık olarak 37.000 kamu görevlisi kalmıştır.

Tablo 9- BYİH Hizmet Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Türk Haber-Sen	25.646	26.324	19.399	16.418	12.331	13.541	13.689	12.928
Birlik Haber-Sen	347	1.895	4.205	5.165	4.059	4.613	4.985	5.584
Haber-Sen	7.859	9.238	7.631	6.341	4.435	4.703	4.550	4.538
Diğer sendikalar	599	3.610	1.913	1.531	1.120	1.164	1.053	1.383
Sendikalı K. Görev.	34.451	41.067	33.148	29.455	21.945	24.023	24.277	24.433
Toplam K.Görev.	58.812	58.804	55.295	50.565	36.299	37.023	36.518	37.290
Sendikalaşma yoğunluğu %	58,58	70,72	59,95	58,25	60,46	64,89	66,47	65,52

BYİH hizmet kolunda diğer hizmet kollarına göre sendikalaşma yoğunluğunun nispeten yüksek olduğu görülmektedir. 2003 yılında %71'e ulaşan sendikalaşma yoğunluğu diğer yıllarda %60-65'lerde seyretmektedir.

BYİH hizmet kolunda Türkiye Kamu-Sen'e bağlı Türk Haber-Sen'in 2002 yılından beri yetkiyi kimseye kaptırmadığı görülmektedir. Her ne kadar Türk Haber-Sen, 2003 yılından itibaren önemli oranda üye kaybetmiş olsa da üye sayısı 13.000 civarında istikrar kazanmıştır. Yetki yarışında ikinci sırada bulunan Memur-Sen'e bağlı Birlik Haber-Sen, 2005 yılında tavan yaptıktan sonra 2006 yılında düşüş yaşamış, 2007'den sonra bir miktar yükseliş kaydederek Haber-Sen'in önünde yarışa devam etmektedir. Üçüncü sırada bulunan KESK'e bağlı Haber-Sen'in üye sayısı

³⁶¹ RG:12.05.2006, 26166.

2003 yılında zirve rakamı olan 9.238'e çıkmış, 2006'dan sonra 4.500'lerde devam etmektedir.

2.3.4.6- Kültür ve Sanat Hizmetleri Hizmet Kolu

Toplam 8 kamu kurum ve kuruluşunun yer aldığı Kültür ve Sanat Hizmetleri (KSH) hizmet kolu kamu görevlisi sayısı en az olan hizmet koludur. KSH hizmet kolunda 2002 yılında 8.765 olan kamu görevlisi sayısı devamlı bir artış sergileyerek 2009 yılında 15 bine ulaşmıştır KSH hizmet kolunda sendikalaşma yoğunluğu %50 civarındadır.

Tablo 10- KSH Hizmet Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Kültür Sanat-Sen	2.565	2.444	3.346	3.059	2.995	3.275	3.018	3.263
Türk Kültür Sanat-Sen	1.367	1.690	2.024	1.812	1.896	2.104	2.424	2.678
Kültür Memur-Sen	---	16	254	317	346	637	1.048	1.431
Diğer sendikalar	---	---	---	---	36	33	111	271
Sendikalı K. Görev.	3.932	4.150	5.624	5.188	5.273	6.049	6.601	7.643
Toplam K.Görev.	8.765	7.933	12.034	11.486	11.652	13.331	14.183	15.000
Sendikalaşma yoğunluğu %	44,86	52,31	46,73	45,17	45,25	45,38	46,54	50,95

KSH hizmet kolundaki yetki yarışında 2002'den 2009'a kadar ipi göğüsleyen sendika KESK'e bağlı Kültür Sanat-Sen olmuştur. Kültür Sanat-Sen çıkış ve inişler göstermekle birlikte 2002 yılında 2.565 olan üye sayısını 2009 yılında 3.263'e yükseltme başarısını göstererek hizmet kolundaki sendikalı kamu görevlilerinin % 42'sini üye yapmıştır. Türkiye Kamu-Sen'e bağlı Türk Kültür Sanat-Sen 1.367 üye ile başladığı yetki yarışında ikinci konumunu koruyarak üye sayısını 2.678'e çıkarabilmiştir. Yetki yarışına bir yıl gecikmeli başlayan Memur-Sen'e bağlı Kültür Memur-Sen oransal olarak büyük artışlar sağlasa da üye sayısı 1.431'de kalmıştır.

2.3.4.7- Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmetleri Hizmet Kolu

Yönetmeliğin ilk halinde toplam 10 kamu kurum ve kuruluşunun bulunduğu Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmetleri (BİKH) hizmet kolundaki kurum sayısı daha sonra 7'ye inmiştir. Yapılan belirlemelerin tümünde bu hizmet kolunda 4 sendikanın faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir. 2002'de toplam 34.334 kamu görevlisinin

bulunduğu ve bunlardan %56'sının sendika üyesi olduğu BİKH hizmet kolunda, 2009 belirlemelerine göre 30.216 kamu görevlisinin %55'i bir sendikaya üyedir. Hizmet kolunda genel olarak sendikalaşma yoğunluğu %50-55 civarında bulunmakla birlikte, 2003 yılında %72, 2004 yılında da % 63 gibi yüksek rakamlara ulaşmıştır.

Tablo 11- BİKH Hizmet Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Türk İmar-Sen	11.676	11.094	9.008	6.552	6.476	6.635	6.496	6.624
Yapı Yol-Sen	7.297	8.875	7.837	5.398	4.993	5.445	5.093	4.858
Bayındır Memur-Sen	87	452	1.239	1.212	1.571	2.181	3.278	4.571
Diğer	165	366	538	245	251	223	416	505
Sendikalı K. Görev.	19.225	20.787	18.622	13.407	13.291	14.484	15.283	16.558
Toplam K.Görev.	34.334	28.874	29.557	25.773	25.928	26.789	29.969	30.216
Sendikalaşma yoğunluğu %	56,00	72,00	63,00	52,02	52,54	54,07	50,99	54,79

Faaliyet gösteren dört sendikaya 2002 yılında toplam 19.225 kamu görevlisi üye olmuşken, 2009 yılında bu sayı 16.558 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönem içinde hizmet kolundaki kamu görevlisi sayısı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün kapatılmasının da etkisiyle 34.334'ten 30.000'e gerilemiştir.

Türk İmar-Sen 2002'den 2006 yılına kadar üye kaybetmiş, 2007 yılında az da olsa artış sağlamıştır. Yapı Yol-Sen, 2003-2006 yılları arasında üye kaybetmiş olmakla birlikte 2009 yılına kadar aynı seviyede kalmıştır. Bayındır Memur-Sen ise 2002'den 2009 yılına kadar 2005'teki küçük kırılma haricinde yükseliş trendini sürdürmüştür.

Türk İmar-Sen 2002'de sendikalı 19.225 kamu görevlisinin % 61'ine tekabül eden 11.676 üye ile yetkiyi almıştır. Aynı sendika 2009 yılında da yetkiyi almasına rağmen sendikalı kamu görevlilerini temsil oranı azalmıştır. Yapı Yol-Sen'in üye sayısı yıllar içinde düşmüş olmakla birlikte hem 2002'de hem de 2009'da hizmet kolundaki sendikalı kamu görevlisinin % 29'unu üyeleri arasında bulundurmaktadır. Bayındır Memur-sen'in 2002 yılında %1'in altında olan üye oranı 2009'da % 28'e yükselmiştir.

2.3.4.8- Ulaşım Hizmetleri Hizmet Kolu

Ulaştırma Bakanlığı, TCDD Genel Müdürlüğü, DHMİ Genel Müdürlüğü, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü ve Denizcilik Müsteşarlığından oluşan Ulaşım Hizmetleri (UH) hizmet kolunda 26 bin kamu görevlisi bulunmaktadır.

Tablo 12- UH Hizmet Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Türk Ulaşım-Sen	11.282	9.710	7.869	6.949	7.168	7.184	7.803	7.166
Ulaştırma Memur-Sen	---	---	2.268	2.285	2.308	2.198	2.827	3.618
BTS	5.866	3.384	3.702	3.159	2.759	2.975	2.922	2.855
Diğer sendikalar	241	418	380	329	447	523	560	795
Sendikalı K. Görev.	17.389	13.476	14.219	12.722	12.682	12.880	14.112	14.434
Toplam K.Görev.	25.937	26.543	24.466	23.720	23.024	24.979	24.043	26.006
Sendikalaşma yoğunluğu %	67,04	50,77	58,11	53,63	55,08	51,56	58,69	55,50

UH hizmet kolunda yıllar itibariyle kamu görevlisi sayısı aynı kaldığından üye sayılarındaki kayıplar sendikalaşma yoğunluğunu doğal olarak etkilemiştir. Sendikalaşma yoğunluğunun 2002 yılında % 67 olduğu UH hizmet kolunda bu oran sonraki yıllarda %55’ler seviyesinde gerçekleşmiştir.

UH hizmet kolunda 2006 yılına kadar sendikalardan kaçış gözlenmektedir. 2006 yılından sonra bu kaçışın durmaya başladığı görülmektedir. Hizmet kolunda yetkiyi kimseye kaptırmayan Türkiye Kamu-Sen’e bağlı Türk Ulaşım-Sen’in 2002 yılında 11.282 üyesi bulunurken 2009 yılında üye sayısı 7.166’ya gerilemiştir. Aynı şekilde 2002 yılında 5.866 üyesi bulunan KESK’e bağlı Birleşik Taşımacılık Çalışanları Sendikası (BTS), 2009 yılına kadar üyelerinin yarısını kaybederek 2.855 üyeye düşmüştür. Bu hizmet kolunda 2004 yılında 2.268 üye ile yarışa başlayan Memur-Sen’e bağlı Ulaştırma Memur-Sen, 2009 yılında 3.618 üye sayısı ile hizmet kolunda ikinci sıraya yükselmiştir. UH hizmet kolunda oransal olarak en büyük kaybı BTS yaşarken, rakamsal olarak en fazla kaybı Türk Ulaşım-Sen yaşamıştır. Buna rağmen Türk Ulaşım-Sen’in üye sayısı hizmet kolundaki diğer sendikaların üye sayısı toplamından fazladır.

2.3.4.9- Tarım ve Ormancılık Hizmetleri Hizmet Kolu

Toplam 8 kamu kurum ve kuruluşunun yer aldığı Tarım ve Ormancılık Hizmetleri (TOH) hizmet kolunda 50 bin civarında kamu görevlisi istihdam edilmektedir. Kamu görevlisi sayısı büyük farklılık göstermemekle birlikte sendika üyesi sayılarında değişimler görülmektedir. 2002 yılında sendikalı kamu görevlisi 35.877 iken, 2009 yılında bu sayı 38.449 olmuştur. Hizmet kolundaki sendikalaşma yoğunluğu % 75’ler gibi yüksek seviyelerde seyretmektedir.

Tablo 13- TOH Hizmet Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TOÇ Bir-Sen	502	2.560	5.627	7.057	10.044	14.083	17.318	19.467
Türk Tarım Orman-Sen	25.157	25.077	19.993	17.437	16.290	16.605	15.680	14.593
Tarım Orkam-Sen	10.121	10.410	7.840	6.315	5.162	4.585	4.235	3.955
Diğer sendikalar	97	---	235	374	290	308	436	434
Sendikalı K. Görev.	35.877	38.047	33.695	31.183	31.786	35.581	37.669	38.449
Toplam K.Görev.	52.044	48.533	49.536	47.049	43.883	49.133	48.793	50.676
Sendikalaşma yoğunluğu %	68,94	78,39	68,02	66,28	72,43	72,42	77,20	75,87

Yetki yarışının yaşandığı ve yetkinin el değiştirdiği hizmet kollarından biri olan TOH hizmet kolunda, 2002-2007 yılları arasında toplu görüşmelerde hizmet kolunu temsil etme hakkını elinde bulundurun Türk Kamu-Sen’e bağlı Türk Tarım Orman-Sen, bu dönem içinde ve daha sonraki yıllarda ciddi oranda üye kaybı yaşamıştır. Hizmet kolunda başlangıca göre 40 kat civarında üye artışı sağlayan Memur-Sen’e bağlı TOÇ Bir-Sen, 2008 ve 2009 yıllarında yetkili olarak toplu görüşme masasında yerini almıştır. TOÇ Bir-Sen her belirlemede üye sayısında 2-3 bin civarında artış sağlamıştır. 2002’de 10.121 üyesi bulunan KESK’e bağlı Tarım Orkam-Sen, 2003 yılında cüz’i bir artış göstermiş olmakla birlikte bu yıldan sonra dramatik bir düşüş yaşayarak üyelerinin % 60’ını kaybetmiştir. Hizmet kolunda toplam kamu görevlisi sayısında ve sendikalı kamu görevlisi sayısında önemli artışların olmadığı göz önünde bulundurulduğunda, Türk Tarım Orman-Sen ve Tarım Orkam-Sen’den ayrılan kamu görevlilerinin TOÇ Bir-Sen’e yöneldiği söylenebilir.

2002 yılında yetkiyi alan Türk Tarım Orman-Sen hizmet kolundaki sendikalı kamu görevlilerinin % 70 gibi yüksek bir oranını üye kaydederek temsil kabiliyeti yüksek bir şekilde masaya oturmuştur. 2007 yılında bu oran % 47’ye 2009 yılında %

38'e gerilemiştir. Tarım Orkam-Sen'in 2002 yılındaki temsil oranı % 28 iken 2009 yılında %10'a gerilemiştir. Temsil kabiliyeti 2002 yılında % 1'lerde bulunan TOÇ Bir-Sen, 2009 yılında %51'e yükseltmiştir. Geçen dönem içinde bağımsız veya diğer konfederasyonlara bağlı sendikaların üye sayıları ise çok düşük düzeylerde seyretmiştir.

2.3.4.10- Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri Hizmet Kolu

Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri (ESMH) hizmet kolunda toplam 24 kamu kurum ve kuruluşu yer almaktadır. Hizmet kolunda 2002 yılında toplam 48.473 kamu görevlisi çalışırken 2009 yılında bu sayı 39.747'ye gerilemiştir. 2002 yılındaki % 64'lük sendikalaşma yoğunluğu bir sonraki yılda % 48'e düşmüş, daha sonraki yıllarda küçük değişikliklerle birlikte % 50'ler düzeyinde seyretmiştir.

Tablo 14- ESMH Hizmet Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Türk Enerji-Sen	15.426	11.969	11.052	9.593	9.849	10.033	9.399	9.067
Enerji Bir-Sen	582	817	2.733	3.426	4.251	5.379	6.601	9.055
ESM	14.649	10.820	9.724	7.827	6.480	5.297	5.298	4.867
Diğer sendikalar	214	155	337	339	347	326	429	397
Sendikalı K. Görev.	30.871	23.761	23.846	21.185	20.925	21.035	21.727	23.386
Toplam K.Görev.	48.473	49.215	44.998	46.448	46.214	42.192	44.628	39.747
Sendikalaşma yoğunluğu %	63,69	48,28	53,00	45,61	45,28	49,86	48,68	58,83

ESMH hizmet kolunda başlangıcından beri yetki yarışında ipi göğüsleyen sendika Türk Enerji-Sen olmuştur. Türk Enerji-Sen, 2002 yılında elde ettiği 15.426 üye sayısına bir daha ulaşamasa da 2009 yılındaki mevcut 9.067 üye ve ikinci sıradaki Enerji Bir-Sen'den 12 üye farkla yetki almayı başarmıştır. Hizmet kolunda liderlik konusunda çok ciddi bir yarış yaşanmaktadır. Bu yarışta 2002 yılında liderliğe göz dikmiş olan KESK'e bağlı Enerji, Sanayi ve Maden Kamu Emekçileri Sendikası (ESM), geçen dönem içinde üyelerinin üçte ikisini kaybetmiştir. Bu kayıpla birlikte hem ikinciliği yitirmiş hem de yetki yarışından kopmuştur. Türk Enerji-Sen, hizmet kolunda yetki almasına rağmen üyelerinin üçte birini kaybetmiştir. 2002 yılına göre üye sayısını on beş kat artırarak 9.055 üyeye ulaşan Enerji Bir-Sen yetki yarışında ikinci sıraya yükselmiştir.

2.3.4.11- Diyanet ve Vakıf Hizmetleri Hizmet Kolu

4688 sayılı Kanunun çıkmasını önceleyen dönemde din hizmetlerinde çalışanların sendika kurması konusunda yoğun tartışmalar yaşanmıştır. Kanun tasarısında olmamakla birlikte Mecliste yapılan görüşmelerde Kanuna eklenen düzenleme ile din hizmetlerinde çalışan kamu görevlilerine de sendika hakkı tanınmıştır.

Kanunda 11. hizmet kolu olarak yer alan Diyanet ve Vakıf Hizmetleri (DVH) hizmet kolunda, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Diyanet İşleri Başkanlığı örgütlenmiştir. İki kurumun toplam kamu görevlisi sayısı 96.536'dır.

Tablo 15- DVH Hizmet Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Diyanet-Sen	-----	32.403	29.502	27.799	29.571	36.352	42.012	45.758
Türk Diyanet Vakıf-Sen	30.710	33.704	25.143	22.168	20.794	23.303	23.635	25.616
Diğer sendikalar	24.142	231	---	103	1.872	2.291	3.338	4.299
Sendikalı K. Görev.	54.852	66.338	54.645	50.070	52.237	61.946	68.985	75.673
Toplam K. Görev.	73.391	72.746	71.077	72.110	78.014	83.078	92.795	96.536
Sendikalaşma yoğunluğu %	74,74	91,19	76,88	69,44	66,96	74,56	74,34	78,38

DVH hizmet kolunda 2002'de 30.710 üye ile Türkiye Kamu-Sen'e bağlı Türk Diyanet Vakıf-Sen yetkiyi almıştır. 2002 yılında hiçbir konfederasyona bağlı olmadan faaliyet gösteren Din Gör-Sen 12.999 üye ile ikinci sırada, Memur-Sen'e bağlı Din Bir-Sen 11.143 üye ile üçüncü sırada yer almıştır. Daha sonra 2002 yılı belirlemelerine göre ikinci ve üçüncü sırada bulunan sendikalar birleşerek Diyanet-Sen (Türkiye Diyanet ve Vakıf Görevlileri Sendikası) adı ile yeni bir sendika oluşturarak Memur-Sen konfederasyonuna bağlı olarak faaliyet göstermeye başlamıştır. Bunun sonucu olarak Diyanet-Sen 2003 yılı belirlemelerinde iki sendikanın toplamına yakın (32.403) üye kaydetmiştir. Aynı yıl Türk Diyanet Vakıf-Sen bir önceki yıla göre üye sayısını yaklaşık olarak %10 artırarak yetkisini korumuştur. 2002 ve 2003 yıllarında yetkiyi alan Türk Diyanet Vakıf-Sen üstünlüğünü 2004 yılında Diyanet Sen'e kaptırmıştır. Diyanet Sen'in üye sayısında yıllar itibariyle değişimler olmakla birlikte yetkiyi kimseye kaptırmamıştır.

Geçen dönemde sendikaların temsil kapasiteleri yıllar itibariyle değişiklik göstermektedir. Buna göre 2002 yılında sendikalı kamu görevlilerinin %56'sını

barındıran Türkiye Diyanet Vakıf-Sen yetkiyi almıştır. 2009 yılında ise yetkili olan Diyanet-Sen hizmet kolundaki sendikalı kamu görevlilerinin % 60'ını, ikinci sıradaki Türk Diyanet-Sen % 34'ünü temsil etmektedir. DVH hizmet kolunda yetkili Diyanet-Sen, toplam kamu görevlilerinin % 47'sini temsil etmektedir.

Bu hizmet kolunda dikkati çeken en önemli husus sendikalaşma yoğunluğundaki yüksekliktir. DVH hizmet kolu, sendikalaşma yoğunluğu en yüksek olan hizmet koludur. Özellikle 2003 yılındaki % 91'lik sendikalaşma yoğunluğu dikkat çekicidir. 2005 ve 2006 yıllarını dışarıda bırakacak olursak ortalama olarak sendikalaşma yoğunluğu %75 civarındadır. Din hizmetlerinde görev yapan kamu görevlilerinin sendikalara olan yoğun ilgisinin araştırılması ilginç sonuçların çıkmasını sağlayabilir.

2.3.5- Konfederasyonların Üye Sayıları

Yetki tespiti yapıldığı 2002 yılında 6, 2003 yılında 4, 2004 yılında 5, 2005-2008 yıllarında 6, 2009 yılında 7 konfederasyon belirlemelerde görülmüştür. Hizmet kollarında faaliyet gösteren sendikalardan en fazla üyeyi kaydederek yetki alan sendikalara bağlı olan konfederasyonlar da yetki kazanmış olmaktadır.

Tablo 16- Yıllar İtibariyle Konfederasyonların Üye Sayıları								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Memur-Sen	41.871	98.146	137.937	159.154	203.851	249.725	314.701	376.355
Türkiye Kamu-Sen	329.065	385.425	343.921	316.038	327.329	350.727	357.841	375.990
KESK	262.348	295.830	297.114	264.060	234.336	231.987	223.460	224.413
Birleşik Kamu-İş	---	---	---	---	---	---	---	20.731
BASK	1.319	5.209	5.228	4.696	4.734	5.718	4.226	4.976
Hak-Sen	---	---	---	---	---	---	1.506	2.967
Anadolu Kamu-Sen	---	---	---	82	38	9	---	---
Demokrat Kamu-Sen	39	---	---	---	---	---	---	---
Hür Kamu-Sen	---	---	147	100	50	65	16	11
USEK	352	---	---	---	---	---	---	---
Bağımsızlar	15.776	4.236	3.535	3.487	9.061	17.232	28.647	11.629
Sendikalı K. Görev.	650.770	788.846	787.882	747.617	779.399	855.463	930.397	1.017.072
Toplam K.Görev.	1.357.326	1.272.267	1.564.777	1.584.490	1.568.324	1.617.410	1.691.299	1.784.414
Sendikalaşma yoğunluğu %	47,94	62,00	50,35	47,18	49,69	52,89	55,01	56,99

Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi bugüne kadar yapılan belirlemelerde toplam 10 konfederasyon yer almıştır. Belirlemelere katılan konfederasyonların üye

sayılarının yıllar itibariyle değişiklik gösterdiği, bazı konfederasyonların kısa süre faaliyetten sonra tükenerek kapandığı görülmektedir. Bunlardan Demokrat Kamu-Sen ve USEK, 2002’de göründükten sonra ortadan kaybolmuştur. Hürriyetçi Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (Hür Kamu-Sen) ilk kez 2004’te sahneye çıkmış, sonraki yıllar tamamen tükenerek 2009 yılında 11 üyeye düşmüştür. Bir konfederasyonun kurulması için en az 5 sendikanın olması gerektiği düşünüldüğünde bu konfederasyona bağlı sendikaların yönetiminde bulunan yönetici sayılarının toplamından daha az üyeye sahip olduğu görülmektedir. Anadolu Kamu-Sen konfederasyonu ise 2005 yılında ortaya çıkmış, 2006 ve 2007’de yönetimi dahi oluşturamayacak sayıda üyesi kalmış, 2008’de de ortadan kalkmıştır. Görüldüğü gibi dört konfederasyonun da ömrü çok kısa olmuştur.

Üye sayıları az olmakla birlikte faaliyetlerini devam ettiren konfederasyonlar da vardır. Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu (BASK) geçen dönem içinde üye sayısını 3,5 kat arttırmakla birlikte yetki yarışında gerilerdedir. Aynı şekilde sendikal faaliyetlerine 2008 yılında başlayan Kamu Çalışanları Hak Sendikaları Konfederasyonu (Hak-Sen) üye sayısını %50 civarında artırma başarısı göstermiş olmakla birlikte yetki alamamıştır. Aynı şekilde ilk olarak 2009 yılı belirlemelerinde görülen Birleşik Kamu İşgörenleri Sendikaları Konfederasyonu (Birleşik Kamu-İş) 20.731 üye sayısı ile önemli bir eşikten başlangıç yapmıştır.

Toplu pazarlıkların başladığı 2002’de en fazla üyesi bulunan Türkiye Kamu-Sen, 8 hizmet kolunda yetki almıştır. Konfederasyon temsilcisiyle birlikte 9 üye ile toplu görüşme masasında temsil edilmiştir.

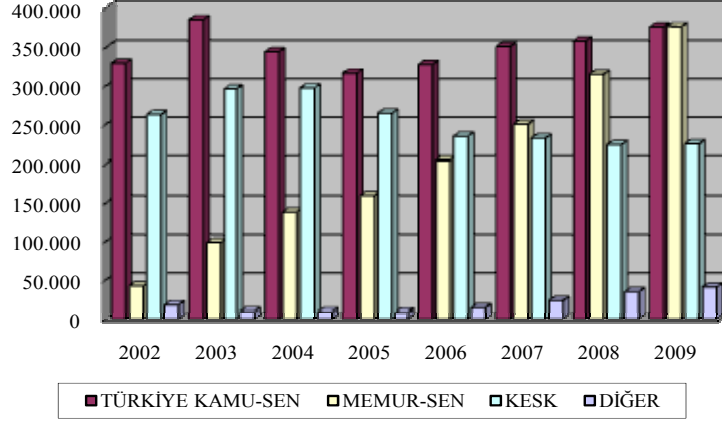
Türkiye Kamu-Sen yetki yarışına 329.065 üye ile başlamıştır. Maksimum üye sayısı olan 385.425’e 2003 yılında ulaşmıştır. 2004 ve 2005 yıllarında düşüş yaşamakla birlikte 2006’dan itibaren üye sayıları tekrar yükselmeye başlamış ve 2009 yılında 375.990’a ulaşmıştır. 4688 sayılı Kanun gereğince en fazla üye kaydetmiş konfederasyon temsilcisi aynı zamanda sendikaların toplu görüşme heyetinin başkanıdır. Türkiye Kamu-Sen, 2002-2008 yılları arasında en fazla üyesi bulunan konfederasyon olarak toplu görüşme heyet başkanlığını yürütmüştür. Ancak, 2009 yılında 6 hizmet kolunda yetki alarak konfederasyon temsilcisiyle birlikte 7 kişiyle toplu görüşme masasına oturan Türkiye Kamu-Sen, toplam üye

sayısı itibariyle Memur-Sen'in gerisinde kaldığından toplu görüşme heyet başkanlığı sıfatını yitirmiştir.

Yetki yarışında önde giden Memur-Sen, 2002'den 2009'a kadar üye sayısını devamlı artıran tek konfederasyon olmuştur. Memur-Sen her yıl ortalama olarak 40 bin yeni üye kaydetmiştir. İlk belirlemenin yapıldığı 2002 yılında 41.871 üye ile yarışa başladığında rakipleri olan KESK'in 262.348 ve Türkiye Kamu-Sen'in 329.065 üyesi bulunmaktaydı. 2009 yılına gelindiğinde ise Memur-Sen'in 376.355 üyesine karşılık, Türkiye Kamu-Sen'in 375.990, KESK'in ise 224.413 üyesi vardır. 2002 ve 2003 yıllarında hiçbir hizmet kolunda yetki alamadığından toplu görüşme toplantılarında temsil edilemeyen Memur-Sen, 2004 yılında bir hizmet kolunda yetki almayı başarmıştır. 2009 yılında ise 4 hizmet kolu ve konfederasyon temsilcisiyle birlikte 5 kişilik heyetle temsil hakkını elde etmiştir. Toplu görüşme heyet başkanlığı toplu görüşme masasına katılacak temsilci sayısına göre değil, konfederasyonların toplam üye sayısına göre belirlendiğinden, 2009 yılında Türkiye Kamu-Sen toplu görüşme masasındaki temsilci sayısı fazla olmasına rağmen heyet başkanlığı sıfatını yitirmiştir. Temsilci sayısı az olmakla birlikte 2009 yılında üye sayısı fazla olan Memur-Sen, toplu görüşmeye katılacak sendika heyetinin başkanlığını elde etmiştir.

Yetki yarışına 262.348 üye ile ikinci sırada başlayan KESK, 2003 ve 2004 yıllarında üye sayılarını yükseltmiş, daha sonraki yıllarda üye sayılarının azalmasıyla üçüncü sıraya düşmüştür. KESK, 2009 yılında üye sayısını bir miktar artırmış olmakla birlikte üçüncülük konumunu sürdürmektedir. KESK, 2002 yılında 3 hizmet kolunda yetki almayı başarmış ancak, 2006 yılında üç hizmet kolundan ikisini kaybetmiştir. Sonraki yıllarda bir hizmet kolunda yetki almış, konfederasyon temsilcisiyle birlikte iki üye ile toplantılarda temsil edilme hakkını devam ettirmiştir.

Grafik 2- Yıllar İtibariyle Konfederasyonların Üye Sayıları



Yukarıdaki grafikte de görüldüğü gibi Türkiye Kamu-Sen iniş çıkışlarla birlikte 300 bin çizgisi üzerinde seyretmektedir. Memur-Sen devamlı bir yükseliş göstererek 50 binin altından 400 bine yaklaşarak birinciliğe oturmuştur. KESK ise 250 binlerde başladığı yarışa 200-250 bin aralığında devam etmektedir. Diğer konfederasyonlar ile bağımsız sendikalar ise önemli bir varlık gösteremeyerek 50 bin sınırı altında devam etmektedirler.

Yukarıdaki verilere göre, 2009 yılında sendikalı kamu görevlilerinin %37'sinin Memur-Sen, yine %37'sinin Türkiye Kamu-Sen ve %22'sinin ise KESK tarafından temsil edildiği görülmektedir. Aynı yılın toplam kamu görevlilerinin temsil oranlarına bakıldığında en büyük payı %43 ile sendikalı olmayan veya olamayan kamu görevlilerinin oluşturduğu, Memur-Sen ve Türkiye Kamu-Sen'in % 21'lik, KESK'in %13'lük, diğer sendika ve konfederasyonların ise %2'lik temsil oranına sahip olduğu ortaya çıkmaktadır.

Aşağıdaki tabloda hizmet kolları itibariyle sendikaların yetki durumu yer almaktadır. Tabloda yer aldığı gibi geçen 8 yıl içinde 5 hizmet kolundaki sendikaların yetkisinin devamlı olduğu, 6 hizmet kolunda ise yetkinin el değiştirdiği görülmektedir.

Tablo 17- Hizmet Kolları ve Yıllar İtibariyle Sendikaların Yetki Durumu									
HİZMET KOLU	SENDİKA	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri	Türk Büro –Sen	+	+	+	+	+	+	+	+
Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri	Türk Eğitim-Sen	-	-	-	-	+	+	+	+
	Eğitim-Sen	+	+	+	+	-	-	-	-
Sağlık ve Sosyal Hizmetler	Türk Sağlık-Sen	+	+	+	+	+	+	+	-
	Sağlık-Sen	-	-	-	-	-	-	-	+
Yerel Yönetim Hizmetleri	Tüm Bel-Sen	+	+	+	+	-	-	-	-
	Bem Bir-Sen	-	-	-	-	+	+	+	+
Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri	Türk Haber-Sen	+	+	+	+	+	+	+	+
Kültür ve Sanat Hizmetleri	Kültür Sanat-Sen	+	+	+	+	+	+	+	+
Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmetleri	Türk İmar-Sen	+	+	+	+	+	+	+	+
Ulaştırma Hizmetleri	Türk Ulaşım-Sen	+	+	+	+	+	+	+	+
Tarım ve Ormancılık Hizmetleri	Türk Tarım Orman-Sen	+	+	+	+	+	+	-	-
	TOÇ Bir-Sen	-	-	-	-	-	-	+	+
Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri	Türk Enerji-Sen	+	+	+	+	+	+	+	+
Diyanet ve Vakıf Hizmetleri	Türk Diyanet Vakıf-Sen	+	+	-	-	-	-	-	-
	Diyanet-Sen	-	-	+	+	+	+	+	+

Toplu görüşme heyetinin başkanlığını 2009 yılında yürütmeye başlayan Memur-Sen, toplu görüşme masasındaki 14 sandalyeden 5'ine oturmakta olup heyet içindeki temsil oranı %35,7'dir. Üye sayısı bakımından ikinci sırada bulunan Türkiye Kamu-Sen 7 kişilik heyetle toplu görüşmeye katılırken temsil oranı % 50 olmaktadır. İki kişilik heyetle toplu görüşmelere katılma hakkını elde eden KESK'in toplu görüşme masasındaki temsil oranı ise %14,3'te kalmıştır. Bu oranlar konfederasyonların üye sayıları ile karşılaştırıldığında, Memur-Sen'in en fazla üyeye sahip konfederasyon olarak toplu görüşme heyetinin başkanlığını yürütmesine rağmen heyet içindeki temsil oranının Türkiye Kamu-Sen'den 15 puan daha az olduğu ortaya çıkmıştır. Memur-Sen'in toplam sendikalı kamu görevlileri içindeki temsil oranı ise %37'lerde seyrettiği ve toplu görüşme masasındaki temsil oranına yakın olduğu görülmektedir. Buna karşın Türkiye Kamu-Sen'in toplu görüşme heyeti içindeki %50'lik temsiline karşın toplam sendikalı kamu görevlileri içindeki payı %37 civarındadır. KESK ise toplam sendikalı kamu görevlileri içerisindeki %22'lik temsil oranına karşın heyet içindeki temsil oranı %14'te kalmıştır. Toplamda %4 oranında üyeye sahip olan bağımsız sendikalar ve diğer konfederasyonların toplu görüşme masasında oturma yetkisi yoktur.

Memur-Sen'in toplu görüşme masasında sendikalı kamu görevlileri içerisindeki temsil oranından daha az bir temsil kabiliyetine sahip olduğu, buna karşın Türkiye Kamu-Sen'in sendikalı kamu görevlileri içindeki temsil kabiliyetinden daha yüksek bir oranda toplu görüşme masasında temsil edildiği ortaya çıkmıştır. KESK ise sendikalı kamu görevlileri içindeki temsil oranından daha düşük oranda toplu görüşme masasında yerini almaktadır. Sonuçta sendikalı kamu görevlilerinin %96'sı toplu görüşme masasında temsil edilmektedir.

Her ne kadar Memur-Sen sadece dört hizmet kolunda yetki almış ise de üye sayısı bakımından Türkiye Kamu-Sen'i geride bırakmıştır. Memur-Sen ve Türkiye Kamu-Sen arasındaki birincilik yarışı yoğun bir şekilde devam etmektedir.³⁶² Memur-Sen, diyanet ve vakıf hizmetleri hizmet kolunda ve yerel yönetim hizmetleri hizmet kolunda almış olduğu farklı sonuçlar nedeniyle üye sayısında birinciliği elde etmiş, Türkiye Kamu-Sen'in kamu görevlilerinin nispeten az olduğu hizmet kollarındaki üstünlüğü birincilik için yeterli gelmemiştir. Eğitim ve sağlık gibi çok fazla personelin istihdam edildiği hizmet kollarında iki konfederasyonun başa baş gitmeleri toplamda üye sayılarını da birbirlerine yaklaştırmıştır.

2.4- UYGULAMA VE SONUÇLARI

KGSK'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte ülkemizde kamu görevlileri sendikaları toplu pazarlık yapmaya başlamıştır. Bu bölümde 2002 yılında başlayan ve her yıl yapılan toplu pazarlık sürecinin işleyişi ve sonuçları değerlendirilecektir.

³⁶² Memur-Sen'in üye sayısındaki hızlı artış ve diğer konfederasyonların üye sayısındaki durgunluk veya düşme tartışmalarına konu olmaktadır. Memur-Sen, üye sayısındaki hızlı artış nedeniyle diğer konfederasyonların yandaş ve sarı sendika suçlamalarına maruz kalmaktadır. Türkiye Kamu-Sen Genel Başkanı Akyıldız değişik tarihlerde yapmış olduğu açıklamalarda, Memur-Sen'in ismini vermemekle birlikte, iktidarın bürokratları tarafından üyelerinin istifa ettirilerek yandaş sendika olarak suçladığı sendikalara üye yaptırıldığını ifade etmiştir. Ayrıca, "Türkiye'de sendikalı sayısı yüzde 10-15 artarken, hükümetin kontrolündeki sendikaların üye sayısının yüzde 800" artmasının AKP'nin kendisine yandaş sendika yaratması olarak görülmektedir. Aynı şekilde KESK yöneticileri de üye sayısının hızlı artması nedeniyle Memur-Sen'i yandaş sendika olmakla suçlamaktadır. Ayrıca, Memur-Sen'in iktidara dayanarak kamu görevlilerinin tayin ve terfilerini yaptırdığı için üye sayısını artırdığı iddiaları da bulunmaktadır (www.kamusen.org.tr, <http://www.ortakyasam.org>, www.kesk.org.tr). Bu iddialara karşın Memur-Sen yöneticileri ise açıklamalarında, kendilerinin gerçek sendikacılık yaptıkları, sendikacılığı tabana dayandırdıkları, çalışanların sorunları ile ilgilendikleri, ilkeli sendikacılık yaptıkları, kamu sendikacılığının öncüsü oldukları ve sivil toplumu savundukları için tercih edildiklerini belirtmektedir. Memur-Sen yöneticileri ayrıca, diğer sendikaların sendikacılıktan daha çok ideolojik ve bölücü faaliyetlerde bulundukları, kamu görevlilerinin sorunları ile ilgilenmedikleri ve sendikacılık yapmadıkları için üye kaybettiklerini iddia etmektedir (www.memursen.org.tr).

2.4.1- Gündem Tespiti

Toplu görüşme masasının en önemli meselelerinden biri gündemin tespit edilmesidir. Toplu görüşme gündem tespit çalışmaları Yüksek İdari Kurulun toplantısıyla başlamaktadır.

YİK'in temel iki görevi, “(1) *toplu görüşmelere esas olmak üzere Kamu İşveren Kuruluna görüş bildirmek ve (2) toplu görüşmelerde belirlenen mutabakat metinlerinin uygulanmasını izlemek.*”tir. YİK, bu görevlerini olağanüstü durumlar dışında yılda bir kez Haziran ayı içinde toplantı yaparak yerine getirmeye çalışmaktadır.

Kanunun YİK'e verdiği birinci görev toplu görüşme için görüş bildirmektir. YİK, “*Kamu görevlilerinin hak, ödev ve çalışma koşullarının düzenlenmesi ve kanunların kamu görevlilerine eşit uygulanmasına yönelik kararların alınması için yapılacak toplu görüşmelere esas olmak üzere Kamu İşveren Kuruluna görüş bildirmek...*”le görevlendirilmiştir. Dolayısıyla YİK, kamu görevlileri ile ilgili her hususu kapsayacak şekilde görüş bildirebilecektir. Toplu görüşme konularının ele alındığı bölümde üzerinde durulacağı gibi bu madde toplu görüşmenin konularını da belirlemektedir. Kanun bir bütün olarak değerlendirildiğinde ve YİK'in vereceği görüşün “toplu görüşmeye esas” olacağı anlaşıldığına göre kamu görevlileri ile ilgili her konunun toplu görüşme masasında tartışılması gerekmektedir.

YİK'in ikinci görevi ise “*mutabakat metinlerinin uygulanmasını izlemek*”tir. YİK, yapısı itibarıyla üst düzey bürokratlardan ve konfederasyon temsilcilerinden oluştuğundan, hemen hemen her bürokratik düzenleme bu Kurul üyelerinden geçmektedir. Dolayısıyla mutabakat metinlerinin uygulanması veya hazırlığı da bu üyeler tarafından yapılmaktadır. YİK başkanı ve bürokrat üyeleri hem izleyen, hem denetleyen, hem de uygulayan konumdadır. Mutabakat metinlerinde yer alan konuların konfederasyon temsilcilerinin de yer aldığı YİK tarafından etkin bir şekilde izlenmesi eşitlik ve şeffaflık sağlayacaktır. Ancak Kurul toplantılarının yılda bir yapılıp, konfederasyon temsilcilerinin “şikayetleri” ve bürokrasi kesiminin de “temennileri” alındıktan sonra “usulen” bir gündem önerisiyle sonuçlanması nedeniyle kurul pasif duruma düşmüştür.

Mevcut yapısıyla yaklaşık 65 üyeden oluşan Yüksek İdari Kurulun, yılda bir kez yaptığı toplantıyla hem toplu görüşme gündemi için KİK'e görüş bildirmesi hem de mutabakata varılan konuların takibini yapması zor gözükmektedir. Uygulamada YİK, ne gündem tespitinde ne de mutabakata varılan konuların takibinde bir etkinlik göstermiştir.

YİK, Kamu İşveren Kuruluna gündem belirlemede görüş bildirmekle görevli olduğundan konfederasyon ve bürokrasi kesiminin eşit temsilinin olmaması mazur görülebilir. Hiçbir hizmet kolunda yetki almış olmasalar dahi bünyesinde en fazla üye barındıran ilk üç sıradaki konfederasyon YİK'te temsil edilmektedir. Dolayısıyla toplu görüşme masasında olmasalar da bazı konfederasyonlar kendi gündem önerilerini getirme ve mutabakat metinlerinin denetimini sağlama imkanına kavuşmuşlardır. 2002 ve 2003 yıllarında üçüncü sıradaki Memur-Sen hiçbir hizmet kolunda yetki almamış olmakla birlikte YİK'e katılmıştır. Ayrıca, en fazla üyeye sahip ilk üç konfederasyonun katılması sendikal temsil açısından da önemli bir çoğunluğu ifade etmektedir. 2009 rakamlarına göre toplam kamu görevlilerinin %55'i ve sendikalı kamu görevlilerinin % 96'sı YİK'de temsil edilmektedir.

Gülmez, "YİK'in, öngörülen işlevleri ve özellikle yönetim kanadının siyasal nitelikli yapısı ve temsilci sayısının belirsiz, değişken ve çok yüksek"³⁶³ olması sebebiyle yararlı olmayacağı kanaatindedir. Bu kanaate büyük oranda katılmakla birlikte, YİK'in kuruluş amacı ve yapısına baktığımızda işlevsel hale getirilmesi halinde toplu görüşme masasının gerek pazarlıklar gerekse mutabakat metinlerinin takibi açısından önemli bir rol üstlenmeye aday olduğu söylenebilir.

Buradaki asıl sorunun Kurulun işlevsel olmayan bir hale gelmesinden kaynaklandığı söylenebilir. Kurulun işlevselliğini yitirmesinin en önemli nedenlerinden birisinin bürokratik kesimin kurula bakış açısında yatmaktadır. Örneğin kanunen kurulun başkanı olan Başbakanlık Müsteşarı sekiz toplantıdan sadece ikisine katılmıştır. Geri kalan toplantılara katılmayarak yardımcılarını göndermiştir. Kurul başkanının bu tutumu diğer üyeleri de etkilemiştir. Bu durum üst bürokrasinin konuya ne kadar değer verdiğini göstermesi açısından manidardır.

Kurulu işlevsel hale getirebilmek için en azından yılda iki defa toplanması sağlanmalıdır. Birinci toplantı toplu görüşme gündemi için görüş oluşturma, ikincisi

³⁶³ Mesut Gülmez, Kamu Görevlileri Sendika..., *a.g.e.*, s.524.

ise mutabakat metinlerinin izlenmesi ve neler yapıldığının takip edilmesi için olmalıdır. Ayrıca Kurum İdari Kurullarında çözülemeyen konuların YİK’e getirilmesi sağlanarak bir kısmının ortak çözümü sağlanmalıdır. Bu şekilde YİK’te de çözülemeyen sorunlar toplu görüşme masasına getirilmelidir. Böylece toplu görüşme masasına çok daha az konu gelmiş olacak ve birçok sorun tarafların katılımıyla zamanında çözülmüş olacaktır.

2.4.2- Toplu Pazarlık Konuları

Toplu görüşme masasında hangi konuların ele alınacağı hususu önemli tartışma konularından biridir. Bu konuda iki farklı yaklaşımdan söz etmek mümkündür. Birinci yaklaşım, 4688 sayılı Kanunun 3/h maddesi ve 28. maddesinde sayılanlar haricindeki hususların toplu görüşme masasında tartışılmayacağı ve mutabakata varılmayacağı yönündedir. Söz konusu maddelerde, *“kamu görevlileri için uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, fazla çalışma ücretleri, harcırah, ikramiye, lojman tazminatı, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, tedavi yardımı ve cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ile bu mahiyette etkinlik artırıcı diğer”* yardımları kapsadığı belirtilmektedir. Bu görüştekiler, kapsamın sadece ücret ve sosyal yardımlarla sınırlı olduğunu iddia etmektedirler.

Bu görüşü benimseyen Gülmez, toplu görüşmenin Kanunun 28. maddesindeki konularla sınırlı olduğunu, YİK’in kapsam dışında öneride bulunsa bile bunun *“...olsa olsa, toplu görüşme kapsamındaki konuların taraflarca tartışılmasına ve sonuçlandırılmasında yardımcı olma işlevi yerine”*³⁶⁴ getirme olduğu, toplu görüşme masasında pazarlık konusu edilse ve kapsamı genişletecek taleplerin toplu görüşmelerde konuşulsa dahi *“mutabakat metnine konulmaması gerekir; tarafların anlaşmasıyla mutabakat metnine konulsa da, yasal veya yönetsel düzenlemeler yapılırken göz önüne alınmamalıdır.”*³⁶⁵ demektedir.

İkinci yaklaşıma göre ise anayasanın 53. maddesindeki sendikaların “idareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme” yapabilecekleri hükmü, toplu görüşmenin kapsamının geniş olduğunu göstermektedir. Bu yaklaşımı benimseyenler ILO

³⁶⁴ Mesut Gülmez, *Kamu Görevlileri Sendika...*, a.g.e., s.522.

³⁶⁵ Mesut Gülmez, “Kamu Yönetiminde İlk...”, a.g.m., s. 135.

sözleşmeleri ve 4688 sayılı Kanunun 21. maddesindeki “Kamu görevlilerinin hak, ödev ve çalışma koşullarının düzenlenmesi ve kanunların kamu görevlilerine eşit uygulanmasına yönelik kararların alınması için yapılacak” toplu görüşmelerden bahseden hükmü çerçevesinde her türlü konunun toplu görüşme masasında tartışılabilirliğini iddia etmektedirler.

Uygulamada toplu görüşme konularının ikinci yaklaşıma göre belirlendiği görülmektedir. Kamu İşveren Kurulu üyeleri zaman zaman birinci görüşü destekler nitelikte söylemlerde bulunsa da toplu görüşmelerde yukarıda belirtilen konuların dışına çıkılarak mutabakat metinleri imzalanmıştır. Anlaşmazlık durumlarında dahi mali haklar ve sosyal yardımlar dışındaki bazı konular imzalanan tutanaklarda üzerinde anlaşılan konular olarak yer almaktadır. Özellikle 2004 yılı bu konuda dönüm noktası olmuştur. 2002 ve 2003’de yapılan toplu görüşmelerde birinci anlayışa uygun olarak 4688 sayılı Kanunun 28. maddesi dışına çıkılmamış ve tutanağa³⁶⁶ diğer konular girmemiştir. Sendikalar 2004 yılındaki toplu görüşmelerde toplu görüşmenin kapsamını genişletme konusunda başarı sağlamışlardır. Mutabakat sağlanmamış olmakla birlikte, sendikalar toplu görüşme kapsamını genişleterek taleplerini tutanağa geçirme başarısını göstermiş, sonraki yıllarda da devam ettirebilmişlerdir.³⁶⁷ Bu çerçevede, 2009 yılına kadar yapılan toplu görüşmelerde, 28. maddenin kapsamının dışına çıkılarak kamu görevlilerini ilgilendiren hemen hemen her konu masaya getirilmiş ve görüşülmüştür.³⁶⁸

Toplu görüşmenin kamu görevlileri ile ilgili bütün konuları kapsadığı görüşü genel olarak sendika ve konfederasyon temsilcileri tarafından savunulmaktadır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin de yaklaşımı ikinci görüş tarafındadır. Mahkeme daha da ileriye giderek kamu görevlilerinin toplu sözleşme yapma yetkisinin bulunduğunu tasdik etmiştir.³⁶⁹ AİHM’in tasdik ettiği toplu sözleşmelerde kamu görevlileri ile ilgili her husus yer almıştır.

³⁶⁶ 30.08.2002 ve 30.08.2003 tarihli toplu görüşme tutanakları.

³⁶⁷ Ayrıntılı bilgi için: 2004-2009 yılları arasındaki mutabakat metinleri ve toplu görüşme tutanakları.

³⁶⁸ 2002-2009 yılları arasında yapılan toplu görüşmelerde sendikaların talepleri ve imzalanan mutabakat veya tutanaklara ilişkin ayrıntılı bilgi için bakınız: www.dpb.gov.tr, www.kamusen.org.tr, www.memursen.org.tr, www.kesk.org.tr ve sendikaların internet siteleri.

³⁶⁹ AİHM Büyük Dairenin 12 Kasım 2008 tarihli Demir ve Baykara- Türkiye Davası (Başvuru no: 34503/97) ile ilgili verdiği karar ile kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkının varlığı tescil etmiştir.

Uzlaştırma Kurulu 2002-2006 yılları arasında Kanunun 3/h ve 28. maddelerinde sayılan hususları inceleme kapsamına alarak karar vermiştir.³⁷⁰ UK, 2007'deki kararında 3/h ve 28. maddeye doğrudan atıfta bulunmamakla birlikte verilen karar söz konusu maddelerin kapsamındaki konularla sınırlı kalmıştır.³⁷¹ UK, 2009 yılındaki kararında³⁷² ise önceki görüşlerinden farklı bir tutum sergileyerek anayasa ve yasalar gibi ulusal mevzuatın yanında uluslararası sözleşmelerin de dikkate alınması ve sosyal hukuk devleti kapsamında, kamu görevlilerinin toplu sözleşme ve grev hakkına kavuşmaları gerektiğine ilişkin temennilerde bulunmuştur.³⁷³ UK, toplu görüşmelerde kamu görevlileri ile ilgili her konunun görüşülmesi gerektiği anlayışına yaklaşmıştır. Netice olarak, Anayasa ve kanunlar özgürlükçü bakış açısıyla yorumlandığında her konunun toplu görüşme masasında görüşülebileceği açıktır. Kaldı ki mevzuatta görüşülemeyeceği yönünde hiçbir düzenleme yoktur. Bu çerçevede, toplu görüşme masasına kamu görevlileri ile ilgili her konu getirilebileceğinden ikinci yaklaşımın daha yerinde olduğu söylenebilir.

2.4.3- Toplu Görüşme

15 Ağustos 2002 kamu görevlileri açısından tarihi bir öneme sahiptir.³⁷⁴ Ülkemiz tarihinde kamu görevlileri ilk kez işveren devlet ile masaya bu tarihte oturmuştur. Bu gelişme ülkemiz personel rejimi açısından azımsanamayacak bir başarıdır. Gülmez bu adımı “*tek yanlı ve katılımsız sistemden görece daha demokratik ve katılımlı iki yanlı sisteme geçilmesi*”³⁷⁵ bakımından önemli, ancak geç

³⁷⁰ Uzlaştırma Kurulunun 7.9.2002, 2002/1; 6.9.2003, 2003/1; 8.10.2004, 2004/1; 7.9.2006, 2006/1 sayılı kararlarında, 4688 sayılı Kanunun 3/h ve 28. maddelerine doğrudan atıf yapılmaktadır.

³⁷¹ Uzlaştırma Kurulunun 7.9.2007 tarih ve 2007/1 sayılı Kararı

³⁷² Uzlaştırma Kurulunun 5.9.2009 tarih ve 2009/1 sayılı Kararı

³⁷³ Uzlaştırma Kurulunun 5.9.2009 tarih ve 2009/1 sayılı Kararı

³⁷⁴ İlk toplantıda oturum düzeni KİK ile yetkili konfederasyonlar ve sendikaların temsilcilerinin karşılıklı oturması şeklinde tanzim edilmiştir. Ancak, Sayın Keçeciler toplantı salonuna geldiğinde, basın mensuplarının da bulunduğu bir oramda, oturma düzenini beğenmeyerek, U masa şeklinde düzenlenmesini istemiş, toplantının başkanı olarak Devlet Bakanının masanın başında oturması gerektiğini belirterek masayı o şekilde tanzim ettirmiştir. Daha sonraki yıllarda da oturma düzeni bu şekilde yapılmıştır. Bu oturma düzeni her yıl sendika ve konfederasyonların tepkisini çekmiştir. Ancak konu 2005 yılı toplu görüşmelerinin 15 Ağustos tarihindeki ilk oturumunda krize dönüşmüştür. 2005 yılındaki sorun Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Mehmet Ali Şahin'in masanın başında yanına Başbakanlık Müsteşarı Ömer Dinçer'i oturtması ile başlamıştır. Konfederasyon temsilcilerinin itiraz emesi üzerine Bakan ve Kamu İşveren Kurulu üyeleri toplantıyı terk etmiştir. Olay basına sendikaların “koltuk kavgası” olarak yansımıştır. www.memurlar.net

³⁷⁵ Mesut Gülmez, “Kamu Yönetiminde İlk...”, *a.g.m.*, s.133-134.

kalınmış bir adım olarak nitelemektedir. Kamu görevlileri sendikalarının gelişimine baktığımızda tespitin yerinde olduğu ve ülkemizde gelişmiş ülkelerden geç bir tarihte (1961 yılında) sendikal hakların tanındığı görülmektedir. Ancak tanınan sendikal haklar dernek kurma hakkının ilerisine geçmemiş ve kısa süre sonra bu haklar da ortadan kaldırılmıştır. Eksik ve aksak da olsa 2001 yılında sendikal haklarla ilgili yasal düzenlemenin yapılması önemli bir adım olmuştur.

Kamu görevlileri sendikaları ile Kamu İşveren Kurulu arasındaki ilk toplu görüşme 15 Ağustos 2002 Perşembe günü Başbakanlık eski binadaki toplantı salonunda Devlet Bakanı Mehmet Keçeciler'in basını bilgilendirme toplantısıyla başlamış,³⁷⁶ daha sonra basına kapalı olarak sürdürülmüştür. İlk toplu görüşme kamu görevlileri için talihsiz bir dönemde gerçekleştirilmiştir. O tarihler, yaşanan ekonomik kriz sonrasına rastlamakta ve çatırdayan bir koalisyon hükümeti görevde bulunmaktadır. Ayrıca, yaşanan siyasi gelişmeler ve 3 Kasım 2002'de erken genel seçimin yapılacak olması ortamı daha da olumsuz bir hale getirmiştir. Bunun etkisiyle yönetmelik gereği toplu görüşme masasının başkanı olan bakan, yapılan dört toplantının üçüne katılmamıştır. Dolayısıyla ilk toplu görüşme uygulaması “bürokratlar arası bir toplantı” olmuştur. Bu durum bakanın gelmediği toplantıya karar alma yetkisi bulunmayan bürokratların da önem vermemesi sonucunu doğurmuştur. Bunun en bariz göstergesi, Kamu İşveren Kurulunun toplantılara genel olarak 3-4 eksikle katılmasıdır. Diğer yandan seçim kararının alındığı, siyasi iradenin temsilcisi ve toplantı masasının başkanının toplantılara katılmadığı bir ortamda bütçe ile ilgili önemli kararların alınması da mümkün değildir.

Bu ortamda oluşturulan toplu görüşme masasına Türkiye Kamu-Sen “Toplu Görüşme Taslağı”, KESK ise “TİS Taslağı” başlıklı taleplerini sunmuştur. KİK ise herhangi bir teklif metni sunmamıştır. Konfederasyonların sunduğu her iki metinde de kamu görevlileri ile ilgili her konu gündeme getirilmiştir. Metinlerin farklı farklı olmasından dolayı pazarlıkların düzgün yürümeyeceği anlaşılmış, toplu görüşme masasında alınan karar üzerine konfederasyonlar taleplerini ortak hale getirerek

³⁷⁶ Yetkili sendika ve konfederasyonlar 15 Ağustos 2002 tarihinde başlayan toplu görüşme uygulamalarını takip etmek için “çadır” kurmuşlardır. En fazla üyeye sahip olan Türkiye Kamu-Sen Abdi İpekçi Parkında Toplu Sözleşme Takip Çadırı, KESK ise Güven Parkta çadır kurarak bir yandan toplu görüşme masasını etkilemeye çalışırken diğer yandan kamuoyunun dikkatini çekmek istemişlerdir. www.kamusen.org.tr, www.kesk.org.tr

“Toplu Görüşme Mutabakat Metni Taslağı” başlıklı ortak metni sunmuşlardır. Toplu pazarlıklar ortak metin üzerinden ilerlemiştir.

İlk toplu görüşme uygulamasında daha ziyade masanın dışında yapılan pazarlıklar önem kazanmıştır. Hükümet tarafı toplu görüşme masasından ayrı olarak 2002 Eylül ayından geçerli olmak üzere 100 TL (eski para ile 100 milyon) seyyanen zam yapılacağını açıklamıştır. Toplu görüşme masası dışında bu gelişmeler yaşanırken masada anlaşma sağlanamadığından³⁷⁷ ilk toplu görüşme anlaşmazlıkla sonuçlanmıştır. Hükümetin vereceğini beyan ettiği seyyanen zam toplu görüşme masasında görüşülmediğinden 30 Ağustos 2002 tarihli tutanağa yansımamıştır.

Toplantıya çağrılan Uzlaştırma Kurulunun vermiş olduğu³⁷⁸ karar üzerinde de taraflar anlaşmamıştır. Konunun Bakanlar Kuruluna intikal etmesi üzerine alınan prensip kararda,³⁷⁹

“...toplu görüşmenin ilk defa yapılması ve seçimlerin öne alınması nedeniyle 2003 yılı bütçesinin geçici bütçe olacağı hususları da dikkate alınarak Başbakanlık, Maliye Bakanlığı, Hazine ve Devlet Planlama Teşkilatı müsteşarlıkları ve Devlet Personel Başkanlığı ile toplu görüşmeye katılan yetkili konfederasyon temsilcilerinden oluşan komisyon, istişari olarak bir yıl süre ile personel rejimi konusunda çalışma yapması ve sosyal haklarla ilgili konuların, bütçe imkanları dikkate alınarak bu çalışma çerçevesinde değerlendirilmesi kararlaştırılmıştır.”
denilmektedir.

3 Kasım 2002 tarihinde yapılan seçimde Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) iktidara gelmiştir. Başbakan Ecevit’in Ekim 2002’den geçerli olmak üzere maaşlarda 100 TL’lik seyyanen artış yapılacağı yönündeki açıklamasına karşın, Ekim 2002’den Ocak 2003’e kadar 75 TL, 2003 Ocak ayından itibaren de 100 TL olarak ödeme yapılmıştır. Toplu görüşmelerde maaş ve sosyal haklarla ilgili anlaşma olmadığından Hükümet, 2003 yılı maaş artışlarını tek taraflı olarak belirlemiştir. Çalkantılı bir ortamda yapılan ilk toplu görüşme deneyimini Gülmez, “sonuçsuz sonuçlanma”³⁸⁰ olarak değerlendirmektedir. Her ne kadar ilk uygulama sonuçsuz sonuçlanmış olsa da kamu görevlilerinin ilk kez masaya oturmaları açısından önemli ve tarihidir.

Kasım 2002 seçimleri sonunda AKP’nin tek başına iktidar koltuğuna oturması sebebiyle sendikalar karşılarında siyasi bir muhatap bulduklarına sevinirken 2003 yılı

³⁷⁷ Türkiye Kamu-Sen, *Sekiz Dönem Toplu Görüşme Sürecinde Türkiye Kamu-Sen (2002-2009)*, (Hazırlayan: Ercan Han), Türkiye Kamu-Sen Araştırma Geliştirme Merkezi Yayın No:29, Ankara, Eylül 2009, s.9.

³⁷⁸ Uzlaştırma Kurulunun 07.09.2002 tarih ve 2002/1 sayılı Kararı.

³⁷⁹ Bakanlar Kurulunun 23.9.2002 tarih ve 2002/8 sayılı Prensip Kararı.

³⁸⁰ Mesut Gülmez, “Kamu Yönetiminde İlk...”, *a.g.m.*, s.148.

toplu görüşmeleri hiç de bu ortamda geçmemiştir. 15-30 Ağustos 2003 tarihleri arasında yapılan görüşmelerde anlaşma sağlanamamıştır.³⁸¹ Toplantıya çağrılan Uzlaştırma Kurulunun 6.9.2003 tarihili Kararı³⁸² üzerinde de daha sonra bir araya gelen taraflar anlaşma sağlayamamış ve maaş artışları yine Bakanlar Kurulunun tek taraflı iradesine bırakılmıştır.

2004 yılı toplu görüşmeleri 4688 sayılı Kanunda yapılan değişiklik nedeniyle 15-30 Eylül 2004 tarihleri arasında yapılmıştır. Toplu görüşmeler sırasında konfederasyon başkanları ve KİK başkanı Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Şahin, 29 Eylül 2004 tarihinde Başbakanla görüşme yapmışlardır. Görüşmeyi önemli kılan mali haklarda sağlanan artışlardan ziyade, Başbakan Erdoğan'ın "*size toplu sözleşmeli, grevli, sendikal haklar vereceğiz. Daha ne istiyorsunuz!*"³⁸³ ifadesi olmuştur. 2004 yılı toplu görüşmelerinde kamu görevlilerine toplu sözleşme ve grev hakkı verileceği yönündeki beyanlar ümit uyandırmıştır.³⁸⁴ 30.09.2004 tarihinde imzalanan "Toplu Görüşme Tutanağı" başlıklı metnin sonunda "...işbu tutanak, Mutabakat Metni olarak..." imzalanmıştır ifadesi yer almıştır. Ancak, mutabakat metni olarak imzalanan metne sendikalar şerh koymuş³⁸⁵ ve konuyu UK'ye

³⁸¹ 2002 yılı Toplu Görüşme Tutanağında, önce KİK üyelerinin ismi daha sonra da yetkili sendika ve konfederasyon temsilcilerinin ismi ve imzası yer almıştır. Bu durum KİK ile yetkili sendika ve konfederasyonlar arasında bir hiyerarşinin olduğu, tarafların eşit olmadığı düşüncesi yaratmıştır. 2003 yılı tutanağında ise sendikaların kendilerini eşit paydaş olarak kabul ettirmelerinin bir sonucu olarak tutanak, iki sütun halinde birinci sütunda Kamu İşveren Kurulu üyeleri, ikinci sütunda bakanının karşısından başlamak üzere konfederasyon başkanları ve yetkili sendikaların adları yazılmıştır. Şekli bir durum olsa dahi, sendikaların kendilerini eşit şartlarda taraf olduklarını kabul ettirmeleri bakımından önemli bir gelişme olarak sayılmalıdır.

³⁸² Uzlaştırma Kurulunun 6.9.2003 tarih ve 2003/1 sayılı Kararı.

³⁸³ Türkiye Kamu-Sen, *Sekiz Dönem ...*, a.g.e., s.35.

³⁸⁴ Kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkının olmaması sendika temsilcileri tarafından toplu görüşmelerde devamlı olarak gündeme getirilmiştir. Türkiye Kamu-Sen Başkanı Bircan Akyıldız, 23 Eylül 2004 tarihinde yapılan toplantıda "...dünyadaki ilk toplu sözleşmeyi yapmış bir millet olarak artık; başka ülkelerin kanunlarını, başka ülkelerin uygulamalarını ve uluslar arası sözleşmeleri örnek göstermekten utanç duyuyoruz" demiştir. Türkiye Kamu-Sen, *Sekiz Dönem ...*, a.g.e., s.34.

³⁸⁵ 30.09.2004 tarihli Toplu Görüşme Tutanağında, "Kamu İşveren Kurulu ile yetkili sendika ve bunların bağlı bulundukları konfederasyonların temsilcileri tarafından düzenlenen işbu tutanak, Mutabakat Metni olarak 30.09.2004 tarihinde birlikte imza altına alınmıştır. Ankara, 30.09.2004" ifadesi yer almıştır. Tutanak, mutabakat metni olarak imzalanmış olmakla birlikte sendika ve konfederasyon temsilcileri şerh koymuştur. Türkiye Kamu-Sen temsilcisi şerhinde, "*toplu görüşme tutanağının 1. maddesinde yer alan, 2005 yılına ilişkin %10'luk maaş artışı kısmını kabul etmediğimiz beyanıyla Uzlaştırma Kuruluna müracaat hakkımız saklı kalmak kaydıyla imzalıyoruz.*" demektedir. KESK temsilcisi, "*Toplu görüşme tutanağının 1. maddesini kabul etmiyoruz. 4. maddenin yazılış biçimine ve 4. maddede belirtilen ekli hususlardan 12,13,15, 42,47,48, 49. paragrafların yazılış ve ifade biçimine itiraz ediyoruz. Tutanağın sonuç paragrafında belirtilen "mutabakat metni" ifadesine şerh koyuyoruz. Uzlaştırma Kuruluna gitme hakkımızı saklı tutarak 2. ve 3. maddeyi kabul, 4. maddeyi şerhli olarak imzalıyoruz. Şerh metni ektedir.*" ifadesini yazmıştır. Memur-Sen temsilcisi ise şerhinde "*Toplu G. tutanağı 1. md. maaş ve ücretlere önerilen zam miktarının kademeli ol. taban aylığına*

götürmüşlerdir. Sendikaların bu tutumu, sosyal haklara ilişkin maddelere ilişkin hususları kabul ettikleri Uzlaştırma Kuruluna sadece tutanakta yer alan %10'luk oransal zam için gittikleri şeklinde anlaşılmıştır.³⁸⁶ UK, imzalanan metni mutabakat metni olarak kabul etmemiş ve talepleri inceleyerek karara bağlamıştır.

15 Ağustos 2005 tarihinde başlayan toplu görüşmeler neticesinde ilk kez “Mutabakat Metni”³⁸⁷ imzalanmıştır. Mutabakatta³⁸⁸ oransal olarak %2,5+%2,5 zam yapılması; ek ödemesi olmayan 1.377.000 kamu görevlisi için Ocak-Haziran dönemi için aylık 40 TL, Temmuz’dan sonra aylık 80 TL denge tazminatı ödenmesi; aile yardımı ödeneğinin artırılması; sendika üyesi personele sendika aidatlarının telafisi için aylık 5 TL ilave ödeme yapılması; 399 sayılı KHK’ye tabi sözleşmeli personel skalasının yeniden ayarlanması için çalışmalar yapılması yer almıştır.

Mutabakat metnine şerh koyan KESK temsilcisi, oransal artış ve denge tazminatı miktarının yetersiz olduğu, sendika aidatının ise “işverenin sendikalar üzerindeki etkisini artıracağından” kabul etmediklerini ve UK’ye başvuru haklarının saklı olduğunu belirtmiştir. KESK’e bağlı Eğitim-Sen ve Kültür Sanat-Sen temsilcileri de KESK şerhine katılarak imza atmıştır. KESK, şerh çerçevesinde Uzlaştırma Kurulunu toplantıya çağırmıştır. Uzlaştırma Kurulu vermiş olduğu Kararda,³⁸⁹ Kurulun göreve başlayabilmesi için toplu görüşme sürecinde tarafların anlaşmaya varmamış ve mutabakat metni imzalamamış olması gerektiği, mutabakat metninin oluşması için taraflara mensup üyelerin oybirliğinin gerekmediği, kamu görevlilerini temsil eden sendikalardan sadece üçünün bazı konularda mutabakat metnine şerh koymasının mutabakatın varlığını ortadan kaldırmadığı, mutabakat olmasaydı mutabakat yerine bir tutanak düzenlenmesi gerektiği hususlarını göz önünde bulundurarak başvuruyu oyçokluğuyla reddetmiştir. Böylece 2005 yılında imzalanan metin kamu görevlilerinin imzaladıkları ilk mutabakat metni olarak yerini almıştır.

yansıtılması, 631 s. KHK gör. Taz. alamayan personele Aralıktan itibaren şerhimizle 1. maddeye katılmıyorum” demektedir.

³⁸⁶ Naci Önsal, “Kamu Çalışanları 2004 Yılı Toplu Görüşmeleri”, *Türk-İş*, Eylül-Kasım 2004, S.363, s.128-129.

³⁸⁷ BASK Başkanı Resul Akay, 14.08.2005 tarihili açıklamasında, Hükümetin sözünde durmaması nedeniyle sendikaların toplu görüşme masasına oturmaması gerektiğini belirterek “palyaçolar, memur adına pazarlık” yapamaz demek ve sendikaların kendi aralarında anlaşamayıp tek talep listesiyle toplu görüşmelere gidemediklerine vurgu yaparak “sendikaların hali “Bremen Mızıkacılarını” andırmaktadır” değerlendirmesinde bulunmuştur. <http://www.bask.org.tr/BT/14A2005.asp>

³⁸⁸ 29 Ağustos 2005 tarihli Mutabakat Metni.

³⁸⁹ Uzlaştırma Kurulunun 6.09.2005 tarih ve 2005/1 sayılı Kararı.

2006 yılı toplu görüşmelerinin en önemli özelliği 24.08.2006 tarihindeki 4. Tur toplantısında, KESK Başkanı İsmail Hakkı Tombul'un "*toplula görüşmelerden bugüne kadar kamu çalışanları lehine hiçbir sonuç alınmadığını*"³⁹⁰ belirterek çekilmesi olmuştur. KESK'in toplantıları terk etmesi diğer konfederasyon ve sendikaları da etkilemiştir. 29 Ağustos 2006 tarihinde yapılan son toplantıda, Türkiye Kamu-Sen ve Memur-Sen ile bağlı yetkili sendikalar hükümetin verdiği teklifi kabul etmemiş ve tepki olarak tutanağı imzalamadan çıkmışlardır. Bu durum tutanağa,³⁹¹ "*iş bu tutanak, Kamu İşveren Kurulu üyelerince imzalanmış, ancak yetkili sendikalar ve bunların bağlı bulundukları konfederasyon temsilcileri tutanağı imzalamadan*"³⁹² toplantıdan ayrılmışlardır." ifadeleriyle yansımıştır.

2006 yılı toplu görüşme masasındaki gerginlik UK Kararı sonrasında 22.09.2006 tarihinde yapılan görüşmelere de yansımıştır. KESK'in katılmadığı görüşmeler, gergin bir ortamda geçmiştir. Türkiye Kamu-Sen'in görüşmeleri terk etmesi üzerine Bakan da toplantıyı terk etmiş, ancak Memur-Sen, "*görüşmelerin tek konfederasyonla*" yapılmadığını belirterek³⁹³ Bakan M. Ali Şahin'i tekrar toplantıya davet etmiş ve 22.9.2006 tarihli tutanak³⁹⁴ KİK ile Memur-Sen arasında imzalanmıştır. Mali haklarda anlaşma olmamakla birlikte sosyal haklarla ilgili 13 maddenin gerçekleştirilmesi ve 16 maddenin ise üzerinde çalışma yapıldıktan sonra hareket edilmesi hususları taraflarca benimsenmiştir.

Kamu görevlileri için 2007 yılı toplu görüşmeleri de çok olumsuz şartlarda yapılmıştır. 27 Temmuz 2007 tarihinde genel seçimler yapılmış, AKP tekrar tek başına iktidara gelmiş, ancak yeni hükümet henüz kurulmamıştır. Toplu görüşmeleri yürüten Mehmet Ali Şahin'in bakanlığının devam edip etmeyeceği belli değilken 15

³⁹⁰ Memur-Sen, 2006 Yılı Toplu Görüşmeleri, Memur-Sen Yayınları AR-GE Dizisi-2, Öncü Basımevi, s.50.

³⁹¹ 29.08.2006 tarihli Toplu Görüşme Tutanağı.

³⁹² Tutanakta her ne kadar sendika temsilcileri imzalamamıştır ifadesi yer alsa da, Türkiye Kamu-Sen'in yayınladığı kitapta (Türkiye Kamu-Sen, *Sekiz Dönem...*, a.g.e., s.78-81.) yer alan tutanakta Türkiye Kamu-Sen temsilcilerinin muhalefet şerhi koyarak imza attığı görülmekte, Memur-Sen tarafından yayınlanan kitapta (Memur-Sen, 2006 Yılı Toplu Görüşmeleri, Memur-Sen Yayınları AR-GE Dizisi-2, Öncü Basımevi, s.60-62.) yer alan tutanakta ise hiçbir konfederasyon ve sendika temsilcisinin imzasının olmadığı görülmektedir. Türkiye Kamu-sen'in muhalefet şerhinde, toplantının başkanlığını yürüten M. Ali Şahin'in ve ardından da bürokratların toplantıyı terk ettiği, o saat itibarıyla de tutanak tanzim edilmediği, sonradan tanzim edilen tutanakta yer alan hususlara katılmadıklarını ve Uzlaştırma Kuruluna başvuracakları belirtilmektedir. Sonradan tanzim edildiği belirtilen tutanağın Türkiye Kamu-Sen temsilcilerine daha sonra "elden" imzalatıldığı anlaşılmaktadır.

³⁹³ Memur-Sen, 2006 Yılı..., a.g.e., s.80.

³⁹⁴ 22.09.2006 tarihli Toplu Görüşme Tutanağı.

Ağustos 2007 tarihinde tarafların katılımıyla³⁹⁵ toplu görüşmeler başlamıştır. Belirsizliğin hat safhada olduğu günler toplu görüşmelerin son günü olan 29 Ağustos akşamı Cumhurbaşkanının hükümet listesini onaylaması ile netleşmiştir. Mehmet Ali Şahin Adalet Bakanlığına atanmış, dolayısıyla toplu görüşmeleri yürütmesi de mümkün olmamıştır. Devlet Bakanlığına atanan Murat Başesgioğlu toplu görüşmeleri yürütmekle görevlendirilmiştir. 29 Ağustos akşamında yapılan son toplantıya iki bakan birlikte katılmıştır.³⁹⁶ Anlaşma sağlanamaması üzerine konfederasyonlar UK'yi toplantıya davet etmiştir. Uzlaştırma Kurulu kararı üzerinde de anlaşma sağlanamamıştır.³⁹⁷

Kamu görevlileri sendikacılığında 15.8.2008 tarihinde başlayan toplu görüşmeler, anlaşma sağlanarak Mutabakat metni imzalanması nedeniyle önemlidir. 29.8.2008 tarihinde ikinci kez imzalanan mutabakat metninde mali haklara ilaveten 23 madde üzerinde anlaşma sağlanmış, 19 madde üzerinde çalışma yapılarak sonucuna göre değerlendirilecek ve 5 maddeden oluşan “ilgili kurumlara intikal ettirilecek konfederasyon” talepleri yer almıştır. Bu dönemdeki önemli gelişme, 2008 yılı toplu görüşmelerinin başladığı 15 Ağustos 2008 tarihinden iki gün sonra Başbakan tarafından toplu görüşme masasından ayrı olarak kamu görevlilerine zam yaptıklarının açıklanması olmuştur.³⁹⁸ Hükümet tarafından toplantı sırasında masadan ayrı bir şekilde kamu görevlilerinin maaşlarına zam yapılması ortamı olumsuz etkilese de toplantılar sonucunda mutabakat metni imzalanmıştır.

2009 yılı toplu görüşme süreci üzerinde daha detaylı durulacağından, bu bölümde konu üzerinde durulmayacaktır.

Toplu görüşme toplantıları genel olarak uzlaştırma süreci öncesinde 5-6 kez, Uzlaştırma Kurulu kararından sonra da bir kez yapılmıştır. Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi en fazla toplantı 2009 yılında, en az toplantı ise 2002 yılında

³⁹⁵ 15 Ağustos 2007 tarihindeki toplu görüşme toplantısına iki KESK temsilci iştirak ederek tekliflerini ilettikten sonra toplantıdan ayrılmışlardır.

³⁹⁶ <http://www.memurlar.net/haber/86134>

³⁹⁷ Uzlaştırma Kurulu Kararından sonra taraflar ilki 25.09.2007, ikincisi 5.10.2007 tarihinde olmak üzere iki defa toplanmışlardır. Sekiz dönemdir devam eden süreçte sadece bir yıl UK kararından sonra iki toplantı yapılmıştır. 5.10.2007 tarihinde yapılan toplantıdan sonra tutanak hazırlanmıştır. Tutanakta, anlaşma sağlanamamış olmakla birlikte bazı hususlarda anlaşmaya varıldığı görülmektedir. 25 Eylül 2007 tarihli toplantıda ise daha önce oluşturulan komisyonun hazırladığı 28 maddelik liste üzerinde çalışmaların devam etmesi konusunda anlaşmaya varılarak tutanağa eklenmiştir.

³⁹⁸ www.hurriyet.com.tr

yapılmıştır. Mutabakat metninin imzalandığı 2005 ve 2008 yıllarında beşer toplantı yapılmıştır.

Tablo 18- Yıllar İtibariyle Toplu Görüşme Toplantı Tarihleri								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1.Toplantı	15/08	15/08	15/09	15/08	15/08	15/08	15/08	15/08
2.Toplantı	26/08	21/08	23/09	16/08	17/08	20/08	21/08	19/08
3.Toplantı	29/08	26/08	28/09	22/08	22/08	22/08	25/08	20/08
4.Toplantı	30/08	29/08	29/09	24/08	24/08	23/08	28/08	21/08
5.Toplantı	---	---	30/09	29/08	25/08	27/08	29/08	25/08
6.Toplantı	---	---	---	---	29/08	29/08	---	27/08
7.Toplantı	---	---	---	---	---	---	---	28/08
UK Kararından sonra								
1.Toplantı	16/09	11/09	19/10	---	22/09	25/09	---	10/09
2.Toplantı	---	---	---	---	---	5/10	---	---

2002-2009 yılları arasında yapılan toplu görüşmelerde konfederasyonlar ayrı ayrı talep metinleriyle masaya gelmişlerdir. Genellikle talep metinleri toplantılar başladıktan sonra konfederasyonlar tarafından ortak metin haline getirilmekte, görüşmeler yeni metin üzerinden yapılmaktadır. Gelenek haline geldiği üzere toplu görüşmenin ilk toplantısında gündem oluşturulduktan sonra KİK, konfederasyonlardan tekliflerini tek metin haline getirmelerini istemektedir. Yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi bu çalışma yaklaşık olarak 4-5 gün sürmektedir. Toplam 15 gün olan toplu görüşme döneminin üçte birlik kısmı konfederasyon tekliflerini birleştirme ile geçmektedir. Sendika ve konfederasyonların toplantılardan önce bir araya gelerek ortak teklif metni oluşturamadıkları için önemli bir zaman dilimini israf ettikleri anlaşılmaktadır.

2.4.3.1- Sendikaların Talepleri

Sendikalar, toplu görüşme masasına “toplu görüşme talepleri”,³⁹⁹ “toplu iş sözleşmesi talepleri”,⁴⁰⁰ “toplu pazarlık teklif metni”,⁴⁰¹ “toplu sözleşme teklif

³⁹⁹ Memur-Sen, *2005 Yılı Toplu Görüşme Talepleri*; Memur-Sen, *2008 Yılı Toplu Görüşme Talepleri*;

⁴⁰⁰ KESK, *TİS Taleplerimiz 2006*; KESK, *2008 TİS Taleplerimiz*, KESK’in Sesi Dergisinin eki, Mattek Matbaası, Ankara.

⁴⁰¹ Türkiye Kamu-Sen, *2007 Toplu pazarlık Teklif Metni*, Türkiye Kamu-Sen AR-GE Merkezi.

metni”⁴⁰² gibi adlarla taleplerini getirmektedir. Mutabakat metni imzalanması nedeniyle 2008 yılı ve son yıl olması hasebiyle de 2009 yılı toplu görüşme talepleri üzerinde kısaca durulacaktır.

Mutabakata varıldığı 2008 yılında konfederasyon talepleri hariç sadece yetkili sendikaların toplu görüşme masasında 815 adet talebi yer almıştır. Yetkili sendikalar içinde yer alan KESK’e bağlı Kültür Sanat-Sen toplu görüşmelere katılmadığından bu rakamlara dahil değildir. Aşağıdaki tablo incelendiğinde yetkili sendikaların genel olarak kamu görevlilerini ilgilendiren 307, sadece belli kamu kurum ve kuruluşlarını ilgilendiren 508 talebin yer aldığı görülmektedir. En fazla talep Türk Eğitim-Sen, en az talep ise Türk Haber-Sen tarafından getirilmiştir.

Tablo 19-Yetkili Sendikaların 2008 Yılı Talepleri			
Sendika Adı	Genel Nitelikli Talep	Kurumsal Nitelikli Talep	Toplam
Türk Büro-Sen	76	104	180
Türk Eğitim-Sen	67	329	396
Türk Sağlık-Sen	27	8	35
Bem Bir-Sen	69	5	74
Türk Haber-Sen	6	6	12
Türk İmar-Sen	15	13	28
Türk Ulaşım-Sen	4	17	21
Toç Bir-Sen	22	5	27
Türk Enerji-Sen	17	5	22
Diyanet-Sen	4	16	20
TOPLAM	307	508	815
Kaynak: DPB			

Yetkili on sendikanın toplam 815 talebine, Memur-Sen ve Türkiye Kamu-Sen konfederasyonlarının 262 talebi de eklediğinde bini aşkın hususun toplu görüşme masasına getirildiği görülmektedir.

Toplu görüşme masasında bu kadar fazla talebin 15 gün içinde tek tek değerlendirilerek sonuçlandırılması mümkün olmadığından, gelenek olduğu üzere komisyonlar kurulmakta ve gelen raporlar değerlendirilerek toplu görüşmeler sonuçlandırılmaktadır. 2008 yılına baktığımızda toplamda bini aşkın talepten 29 tanesi üzerinde tam mutabakat sağlanmış, 19 tanesi üzerinde çalışma yapıldıktan

⁴⁰² Türkiye Kamu-Sen, *Türkiye Kamu-Sen Toplu Sözleşme Teklif Metni*, AR-GE, 15 Ağustos 2005, Ankara; Türkiye Kamu-Sen, *Türkiye Kamu-Sen Toplu Sözleşme Teklif Metni*, AR-GE, 15 Eylül 2004, Ankara.

sonra değerlendirme yapılması ve 5 talebin diğer kurumlara intikal ettirilmesi konusunda anlaşma sağlanmıştır.⁴⁰³

2009 yılı yetkili sendika ve konfederasyonların heyet başkanı olan Memur-Sen, 15 Ağustos 2009 tarihinde başlayan toplu görüşmelere “2009 Toplu Görüşme Talepleri”⁴⁰⁴ başlıklı 120 sayfalık metinle gelmiştir.

Tablo 20- Memur-Sen’in 2009 Yılı Talepleri	
1. Kısım Genel Talepler	Talep Sayısı
1. Sendikal ve Demokratik Haklar	16
2. Mali haklar	12
3. Sosyal haklar ve yardımlar	16
4. Atama-yer değiştirme-intibak ve geçici görev uygulamaları	18
5. Sicil disiplin hukuku ve işlemleri	26
6. İstihdam uygulamaları, çalışma şartları, izinler, görevde yükselme, eğitim ve intibak uygulamaları	44
2. Kısım Konfederasyona Bağlı Yetkili Sen. Talepleri	
1. Diyanet-sen Talepleri	20
2. Bem Bir-Sen	10
3. Toç-Bir-Sen	14
4. Sağlık-Sen	61
3. Kısım Konfederasyona Bağlı Diğer Sen. Talepleri	
1. Eğitim Bir-Sen	20
2. Büro Memur-Sen	15
3. Enerji Bir-Sen	12
4. Birlik Haber-Sen	8
5. Ulaştırma Memur-Sen	15
6. Kültür Memur-Sen	12
7. Bayındır Memur-Sen	16
Toplam	335

Memur-Sen’in 2009 yılı talepleri 4 kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda genel talepler yer almaktadır. Genel talepler içinde bütün kamu görevlilerini ilgilendiren mali, sosyal ve sendikal haklarla ilgili hususlar bulunmaktadır. Bir sonraki kısımda ise Memur-Sen’e bağlı yetkili sendikaların talepleri gündeme getirilmiştir. Üçüncü kısımda ise konfederasyona bağlı diğer sendikaların talepleri sunulmuştur. Dördüncü kısmı oluşturan sonuç kısmında ise “2010 yılında toplu sözleşme imzalamak istek ve kararlıyız” ifadesi yer almıştır.

⁴⁰³ 29.08.2008 tarihli Mutabakat Metni.

⁴⁰⁴ Memur-Sen, *2009 Toplu Görüşme Talepleri*, Hermes Ofst. Ltd.Şti., Ankara, 2009.

Türkiye Kamu-Sen'in 2009 yılı teklif metninde,⁴⁰⁵ uzun bir girişten sonra 2008 yılı mutabakat metni ile ilgili değerlendirme yapılmış, mutabakata varılan konuların gerçekleşip gerçekleşmediği tek tek incelenmiştir. Türkiye Kamu-Sen tarafından yapılan tespite göre 2008 yılında mutabakata varılan 29 maddeden 12 tanesi gerçekleştirilmiştir. Mutabakata varılan konuların gerçekleşme oranı yaklaşık olarak % 41'dir. Üzerinde çalışıldıktan sonra işlem yapılacak 19 madde ile ilgili olarak çalışmaların devam ettiği vurgulanmıştır.

Tablo 21- Türkiye Kamu-Sen'in 2009 Yılı Talepleri	
Bölüm	Talep Sayısı
1. 2008 Mutabakat metninin değerlendirilmesi	---
2. Sendikal ve demokratik haklar	17
3. Mali ve sosyal haklar	43
4. Çalışma şartlarının iyileştirilmesi ve değişik statüde çalışan personeli sorunları	29
5. Özelleştirmelerle ilgili personel sorunları	3
Toplam	92

Toplu görüşme yapma yetkisi olan KESK ve bağlı Kültür Sanat-Sen, toplu görüşmeleri protesto etmiştir. Ancak, 15 Ağustos 2009 tarihindeki toplantıya katılan KESK Başkanı Sami Evren, televizyonlardan da canlı yayınlanan konuşmasında, toplu görüşme masasına iradelerini teslim etmeyeceklerini ve toplu görüşme masasının meşru olmadığını belirterek toplantıyı terk etmiştir.⁴⁰⁶

2009 yılı toplu görüşmeleri, Memur-Sen ve bağlı sendikaların 335, Türkiye Kamu-Sen ve bağlı sendikaların (92+538) 630 olmak üzere toplam 965 talebi üzerinde yapılmıştır.⁴⁰⁷ Bu güne kadarki uygulamalara baktığımızda yetkili sendika ve konfederasyonların toplu görüşme masasına bin civarında konu ile geldiği görülmektedir. Taleplerin birbirleri ile aynı veya benzer, bir kısmının uygulamadan kaynaklanan sorunlar, bir kısmının toplu görüşme masasında görüşülmesinden ziyade kurumlarla halledilebileceği ve bir kısmının da temenni olduğu değerlendirildiğinde, 300-350 civarında reel talebin toplu görüşme masasına geldiği

⁴⁰⁵ Türkiye Kamu-Sen, *Türkiye Kamu-Sen 2009 Yılı Toplu Pazarlık Talep Metni*, Türkiye Kamu-Sen Ar-Ge Merkezi.

⁴⁰⁶ www.cnnturk.com

⁴⁰⁷ Türkiye Kamu-Sen'e bağlı yetkili sendikalardan Türk Haber-Sen 18, Türk İmar-Sen 45, Türk Enerji-Sen 29, Türk Ulaştırma-Sen 54, Türk Büro-Sen 94 ve Türk Eğitim-Sen 298 taleple masaya oturmuştur.

görülmektedir. Yaklaşık 25-30 civarındaki talep tutanaklara veya mutabakat metinlerine girebilmektedir.

Geçen dönem içinde genel olarak talepler sendikal ve demokratik haklar, mali haklar, sosyal haklar ve yardımlar, çalışma şartları temel başlıklarındadır. Ayrıca yetkili sendikalar, hizmet kollarındaki sorunları da gündeme getirmektedir.

Bu güne kadar imzalanan mutabakat metinleri ve anlaşmaya varılan konuların yaklaşık;

% 22'si mali haklar,

%24'ü sosyal haklar ve yardımlar,

% 11'i sicil ve disiplin,

%11'i sendikal ve demokratik haklar,

%8'i kamu görevlilerinin yetiştirilme ve görevde yükselme konuları,

%24'ü ise diğer konuları içermektedir.

Yukarıda görüldüğü gibi, anlaşmaya varılan konuların büyük çoğunluğunu mali ve sosyal haklar ve yardımlar oluşturmaktadır. Sicil ve disiplin konuları ile sendikal ve demokratik haklar aynı oranda ağırlığa sahiptir. Daha sonra kamu görevlilerinin eğitimi ve görevde yükselme konuları gelmektedir.

2.4.3.2- Sendikaların Toplantılardaki Stratejileri

Toplu pazarlık sürecinde sendika ve konfederasyonlar belli stratejiler takip etmektedir. Yapılan 8 toplu görüşmenin 7'sinde sendika tarafının heyet başkanı olan Akyıldız, Türkiye Kamu-Sen'in toplu görüşmelerdeki stratejilerini şöyle ifade etmektedir;

“Türkiye Kamu-Sen, toplu görüşme stratejisini kısa, orta ve uzun vadeli olmak üzere 3 aşamada planlamıştır. Bu stratejinin ilk aşaması olan kısa vadeli plan, kamu çalışanlarının açlık sınırındaki ücretlerini yoksulluk sınırı seviyelerine getirmeyi; orta vadeli plan, kamu görevlilerinin ücretlerini yoksulluk sınırının üzerine getirmeyi; uzun vadeli plan ise kamu görevlilerini refah ücretine kavuşturmayı hedeflemiştir. Yaptığımız toplu pazarlıklarda her ne kadar istediğimiz oranda başarıya ulaşamamış olsak da 2002 yılında açlık sınırının altında maaş alan kamu görevlilerinin oranı yüzde 57 iken; bugün (2008) bu oranı yüzde 28'e gerilemiştir.”⁴⁰⁸

Türkiye Kamu-Sen masada yer almakla birlikte zaman zaman masayı terk etme tehditleri ve iş bırakma eylemleri yapmaktadır. Türkiye Kamu-Sen toplu görüşmeler

⁴⁰⁸ Türkiye Kamu-Sen Genel Başkanı Bircan Akyıldız'ın 3. Olağan Genel Kurulu Açış Konuşması, 29.03.2008. www.kamusen.org.tr

sırasında genellikle Abdi İpekçi Parkı'nda “toplu pazarlık çadırı” kurarak toplantıları takip etmekte ve üyelerini bilgilendirmektedir. Türkiye Kamu-Sen 2008 yılında “ya anlaşma ya eylem” ve 30 Ağustos günü “ya açlık grevi ya da şölen”⁴⁰⁹ sloganı ile yola çıkmış olup, görüşmelerde mutabakat sağlanması üzerine “açlık grevi” yapılmamış ve şölen düzenlenerek kutlanmıştır.

Toplu görüşme masasında Türkiye Kamu-Sen’in stratejileri ile paralel strateji izleyen Memur-Sen, eylemlerde farklılık göstermektedir. Memur-Sen geçen dönem içinde daha uzlaşmacı bir tutum sergileyerek hak arama yerinin toplu görüşme masası olduğu anlayışı ile hareket etmiştir.⁴¹⁰ Memur-Sen, genel olarak iş bırakma ve grev eylemlerine iştirak etme bakımından Türkiye Kamu-Sen’den ayrılmaktadır.

KESK, 2002 yılında başlayan toplu görüşmelere 2006 yılına kadar 5 yıl katılmıştır. 24.08.2006 tarihinde yapılan toplantıda o tarihteki KESK Başkanı İsmail Hakkı Tombul, görüşmelerden çekildiklerini belirterek toplantıyı terk etmiştir.⁴¹¹ KESK, toplantıya katılmama tutumunu daha sonraki yıllarda da sürdürmüştür. KESK Genel Başkanı Sami Evren, “Toplu görüşmenin, emekçilerin iradesini hükümete teslim etmek, toplu sözleşmenin ise emekçilerin kendi iradesini yansıtmak, pazarlık yapabilmek” anlamına geldiğini ifade etmiş ve toplu sözleşme olmadığı müddetçe toplu görüşme masasına oturmayacaklarını beyan etmiştir.⁴¹² Evren, toplu görüşme masasını “oyun ve fiskos masası”⁴¹³ olarak değerlendirmekte, bu masadan sonuç alınamayacağı inancı açıkça kendini göstermektedir. Mevcut sistemden ümidini kesmesi ve toplu sözleşme konusundaki ısrarı KESK’i hak almada daha çok grev ve eylemler yoluna itmiştir. Türkiye Kamu-Sen ve Memur-Sen’in toplu görüşme masasına oturduğu tarihlerde KESK, toplu sözleşme ve grev hakkını elde etmek için iş bırakma eylemlerinin yanı sıra sempozyumlar düzenlemekte,⁴¹⁴ basın açıklamaları

⁴⁰⁹ www.kamusen.org.tr

⁴¹⁰ Sendikaların toplu görüşmelerdeki stratejileri ile ilgili ayrıntılı bilgi için: www.memursen.org.tr, www.kamusen.org.tr, www.kesk.org.tr.

⁴¹¹ KESK, *Çalışma Raporu Mayıs 2005-Mayıs 2008*, KESK’in Sesi Özel Eki, Haziran 2008, Ankara, 2008, s.63-64

⁴¹² KESK’in toplu görüşme masasını terk etmesini Akyıldız, “Burada [toplu görüşme masasında] verilen mücadeleyi lekelemek, küçümsemek, hatta haddini aşan ifadelerle değerlendirmek hiç kimsenin hakkı ve haddi değildir. Türkiye’de bazı sendikalar memur sendikacılığını sabote” etmekle suçlamaktadır. (Türkiye Kamu-Sen Genel Başkanı Bircan Akyıldız’ın 23.08.2008 tarihli basın açıklaması). www.kamusen.org.tr

⁴¹³ www.memurlar.net

⁴¹⁴ 2009 yılında yapılan son toplu görüşmeler devam ederken KESK, Ankara’da “Çalışma Yaşamının Demokratikleşmesi Açısından TİS ve Grev Hakkı Sempozyumu” düzenlemiştir. KESK, *Çalışma*

yapmakta ve diğer demokratik haklarını kullanmaktadır. KESK'in genel stratejisinin, toplu görüşme masasından sonuç almanın imkansız ve sendikacılığın olmazsa olmaz şartının toplu iş sözleşmesi ve grev hakkı bulunduğu, bunu gerçekleştirmenin yolunun ise sendikal eylemlerde yattığı temel inancı olduğu söylenebilir.

Sendikaların kendi politikalarını uygulama konusundaki yoğun istekleri, sendikalar arasında rekabete yol açmaktadır. Sendikalar arasındaki yıkıcı rekabet zaman zaman toplu görüşme masasında ağır hakaretler ve arbedelere neden olabilmektedir. Örneğin 15 Ağustos 2009 tarihinde yapılan toplantıda Toç Bir-Sen Başkanının okuduğu şiir Türkiye Kamu-Sen ve Memur Sen temsilcileri arasında ciddi gerilimlerin yaşanmasına neden olduğundan Bakan toplantıya ara vermek zorunda kalmıştır.⁴¹⁵ Sendikaların bu gibi davranışları güçlerinin zayıflamasına ve toplantılardan sonuç alınamamasına neden olmaktadır. Bu durum 2008 yılı toplu görüşme sürecinde KİK ve sendika temsilcilerinin birlikte hazırladıkları rapora dahi girmiştir. Raporda,⁴¹⁶ Devlet Personel Başkanlığı tarafından, *“Yetkili sendika ve konfederasyonların birbirleri arasındaki yetkiyi elde etme mücadelesi, sendikaların kendi iş yapılarındaki çekişme ve mücadeleler, toplu görüşme toplantılarını sonuç alıcı nitelikten uzaklaştırmaktadır.”* değerlendirmesi yapılmıştır.

Sendikalar, toplu görüşme masasındaki tutumları ve masa dışındaki eylemleri ile stratejilerini ortaya koymaktadır. Sendikalar, çelenk koyma, oturma eylemi, basın açıklaması, miting, iş bırakma, iş yavaşlatma gibi eylemlerle haklarını arama faaliyetlerini sürdürmektedir.

Özet olarak sendikaların toplu görüşme stratejilerinde iki farklı yaklaşımın olduğu söylenebilir. Birincisinde, kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkının olduğu, hükümetin tanımaması nedeniyle görüşme yapmaya gerek olmadığı gerekçesiyle hakkı “alanlarda” alma düşüncesi hakimdir. Bu düşünce daha çok KESK'in anlayışını yansıtmaktadır. İkincisinde ise uluslararası sözleşmeler gereği toplu sözleşme haklarının bulunduğu, ancak bu konuda düzenleme yapılması gerektiği, toplu sözleşme hakkı için mücadeleyi diğer şekillere ek olarak toplu görüşme masasında da yapmak gerektiği düşüncesi hakimdir. Türkiye Kamu-Sen ve

Yaşamının Demokratikleşmesi Açısından TİS ve Grev Hakkı Sempozyumu, (22 Ağustos 2009, Ankara), KESK Yayınları, Ankara, 2010.

⁴¹⁵ <http://www.memurlar.net/haber/146696/>

⁴¹⁶ *Sendikal ve Demokratik Haklar Konusunda Konfederasyonlarımızın Talepleri İle 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun Aksayan Yönlerinin Belirlenmesine İlişkin Rapor*

Memur-Sen bu anlayışı temsil etmektedir. Anlayışlar arasındaki temel fark mücadelenin yöntemindedir. Masada çözüm bulma inancında olanlar toplu görüşmelerde mutabakat ve mutabakatsızlık metinlerine kamu görevlilerinin sorunlarını yansıtmada konusunda çaba harcayarak, alanlarda çözüm arayanlar ise yapıkları eylemlerle kamu politikalarını etkileyerek çözüm peşinde koşmaktadır.

2.4.3.3- Kamu İşveren Kurulunun Tutumu

Toplu görüşmelerde hükümetin stratejisinin temelinde kendi yetkisini kaptırmamak için kamu görevlileri ile ilgili hususların bir kısmını masa dışında, “tek yönlü iradesi” ile belirleme düşüncesinin yattığını söyleyebiliriz. Bunun en bariz örneğini Ağustos 2008’de yapılan toplu görüşmelerin ikinci günü masadan bağımsız olarak bir Bakanlar Kurulu kararı⁴¹⁷ ile yapılan düzenleme ile “375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 3 üncü Maddesi Uyarınca Yapılacak Ek Ödemeye İlişkin Karar” yürürlüğe konulmuş olmasını gösterebiliriz. Bu karar, kamu görevlilerine ilişkin ek ödemelerde önemli artışlar sağlamıştır. Toplu görüşmenin yapıldığı bir dönemde böyle bir kararın alınması hükümetin stratejisini göstermesi bakımından manidardır.

Bir bakan ve üst düzey bürokratlardan oluşan KİK’in toplu görüşmelerdeki stratejisinin ise “zamanı doldurmak” olduğu söylenebilir. Toplu görüşme masasının başkanı olan KİK başkanı, toplu görüşme sürecini yönlendirerek görüşmelerin mali konular dışında dolanmasını sağlamakta, kamu görevlilerini yakından ilgilendiren mali konular genellikle son gün son saatlere bırakılarak üzerinde pazarlık yapma olanağı kalmamaktadır.

Diğer yandan, sendika yöneticileri kamu görevlisi olduğunda KİK tarafından “bizim memurumuz” olarak algılanmakta, herhangi bir durumda “sizde kamu görevlisisiniz” denebilmektedir.⁴¹⁸ Tarafların kendi stratejileri olması, bu stratejileri uygulayacağı davranışlarda bulunması doğaldır. Ancak, KİK’in yaptığı, bir nevi “Yarın kurumda görüşürüz!” anlamında bir tehdittir.

Toplantı başkanının bakan olması sebebiyle, bakan istediği hususu tutanağa istediği şekilde yazdırmakta, sendikalara ise “beğenmiyorsanız şerh koyun”

⁴¹⁷ RG: 16.08.2008, 26969 (Mükerrer).

⁴¹⁸ Toplu görüşme toplantıları tutanakları, www.dpb.gov.tr

denmektedir. Dolayısıyla eşit taraf olma anlayışı ortadan kalkmaktadır. Çok çok istisna da olsa bazı KİK üyeleri, üyesi bulundukları kurulun düşüncesi dışında davranabilmiştir. Örneğin, 2005 yılı toplu görüşmelerinin sonunda imzalanan mutabakat metninde⁴¹⁹ ilk ve son kez bir KİK üyesi metne şerh koymuştur. Söz konusu KİK üyesi şerhinde, “KESK Başkanı’nın şerhine katılıyorum” diyebilmiştir.

Toplu görüşme masasında pazarlık taktiği olarak KİK’in zaman zaman “mutabakat olmazsa anlaştığımız sosyal hakları da imza altına almayız” şeklindeki yarı tehdit kokan unsurları da kullandığı görülmektedir.⁴²⁰ Bu anlayış da göstermektedir ki, gerek bürokrasi gerekse hükümetin sendikalara alışması için demokrasi kültürünün biraz daha gelişmesi gerekmektedir.

2.4.4- Toplu Pazarlığın Sonuçlanması

Bugüne kadar yapılan sekiz toplu görüşme sonucunda anlaşmaya varılması üzerine 2 mutabakat metni, anlaşmaya varılamaması üzerine 6 tutanak imzalanmıştır. Yıllar itibariyle anlaşmaya varılan ve üzerinde çalışma yapılacak konular aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 22- Anlaşma Sağlanan ve Üzerinde Çalışılacak Konuların Sayısı									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Toplam
Anlaşmaya varılan	Yok	Yok	4	6	13	5	29	24	81
Üzerinde çalışılacak	Yok	Yok	50	47	16	28	24	18	183
Toplam	0	0	54	53	29	33	53	42	264

Geçen 8 toplu görüşme dönemi sonucunda toplam 81 konu üzerinde anlaşmaya varılmıştır. Üzerinde çalışma yapıldıktan sonra karar verilecek ve işlem yapılacak toplam 183 konu vardır. 2005 ve 2008 yıllarında mutabakat metni imzalanmış, diğer yıllarda mutabakat metni imzalanmamış olmakla birlikte üzerinde

⁴¹⁹ Kamu İşveren Kurulundaki Kamu işveren sendikası temsilcisi Adnan Çiçek, 2005 yılı Mutabakat Metnine, “KESK Başkanının Şerhine katılıyorum” şeklinde şerh koyarak imzalamıştır. (29.08.2005 tarihli Mutabakat Metni)

⁴²⁰ Örneğin 2008 yılı toplu görüşmelerinde, belli konular üzerinde anlaşma sağlanmış, ancak mali konularda anlaşma sağlanamamışken Bakan Başegioğlu, “mali konularda anlaşma sağlanamaması halinde diğer konuları tutanağa girmeyeceği” yönündeki açıklamasından sonra mutabakat metni imzalanmıştır. www.memurlar.net

mutabakata varılan konular bulunmaktadır. 2002 ve 2003 yıllarında tutanakta anlaşmaya varılan veya üzerinde çalışma yapılacak hiçbir konu yer almamıştır. Mutabakat metninin imzalandığı yıllar esas alındığında 6 tane 2005’de, 29 tane de 2008’de olmak üzere toplam 35 konuda anlaşma sağlandığı görülmektedir. Mutabakata varılan iki yılda toplam 71 konu üzerinde de çalışma yapıldıktan sonra karar verilmesi üzerinde anlaşma sağlanmıştır.

Daha önce mutabakat metnine veya tutanağa girip de yerine getirilmeyen taleplerin genellikle bir sonraki görüşme sonucu imzalanan metinde de yer alması sebebiyle anlaşmaya varılan veya üzerinde çalışılacak konular daha fazla görünmektedir. Zaman zaman da önceki yıllarda üzerinde çalışılacağı belirtilen konular anlaşmaya varılan konular arasına girmekte veya tersi yaşanabilmektedir.

2.4.4.1- Anlaşmayla Sonuçlanma: Mutabakat

Mutabakat metni, Anayasanın 53. maddesine 1995 yılında yapılan ekleme ile hukuk sistemimize girmiştir. Anayasanın 53. maddesi “*Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır.*” demektedir. Anayasa, toplu görüşme sonunda anlaşma olması halinde imzalanacak anlaşma metnine “Mutabakat Metni” adını vermiştir. Anayasa “*Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usuller kanunla*” düzenleneceğini hükme bağlamıştır. Bu hükme istinaden 4688 sayılı Kanun çıkarılmıştır. 4688 sayılı Kanun kamu görevlileri sendikalarının toplu pazarlık sistemini düzenlemiştir.

Mevcut sisteme göre imzalanan mutabakat metinleri doğrudan yürürlüğe girmedikten önemli eleştiri konularından biridir. Birinci bölümde de değinildiği gibi birçok ülkede de toplu görüşme toplantıları sonucunda imzalanan metinler doğrudan yürürlüğe girmemektedir. Ancak bu ülkelerde sendikalar bilmektedir ki, hükümeti temsilen metne imza konulması gereğinin yapılacağı anlamına gelmektedir. Ancak ülkemizde Anayasa gereği mutabakat metninin “uygun idari ve kanuni düzenlemeler yapılması” için “takdire” sunulması ifadesi yanlış anlaşılmaktadır. Bu ifadeden mutabakat metninin bağlayıcılığı olmadığı sonucu çıkarılmaktadır. Oysa bu ifade ile hükümetlere siyasi sorumluluk yüklemektedir. Mutabakat metni taraflar arasında imzalanan bir anlaşmadır. Ancak anlaşma

doğrudan yürürlüğe girmediği ve işlevsel olabilmesi için uygun idari düzenlemeler yapılması gerektiğinden Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Buradaki takdir Bakanlar Kurulunun mutabakat metninde yer alan hususları dikkate almama değil, yapılacak düzenlemenin kanun mu, Bakanlar Kurulu kararı mı veya başka şekillerde mi olacağı ile ilgilidir.

Bu yaklaşımı 4688 sayılı Kanunun 34. maddesi hem açıklamakta hem de desteklemektedir. Söz konusu maddede,

“Toplu görüşme en geç onbeş gün içinde sonuçlandırılır. Bu süre içinde anlaşmaya varılırsa, düzenlenen mutabakat metni taraflarca imzalanır.

Mutabakat metni, uygun idarî, icraî ve yasal düzenlemelerin yapılabilmesi için Bakanlar Kuruluna sunulur. Bakanlar Kurulu üç ay içinde mutabakat metni ile ilgili uygun idarî ve icraî düzenlemeleri gerçekleştirir ve kanun tasarılarını Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.”

demektedir. Kanun, Anayasanın getirdiği bağlayıcılığa açıklık getirmekte, Bakanlar Kurulunun “takdir” yetkisinin ne anlama geldiğini ortaya koymaktadır. Mutabakat metni “*uygun idarî, icraî ve yasal düzenlemelerin*” yapılabilmesi için Bakanlar Kuruluna sunulmaktadır. Bir sonraki cümle daha kesin bir ifade ile Bakanlar Kurulu 3 ay içinde “*uygun idarî ve icraî düzenlemeleri gerçekleştirir*” demektedir. Kanun “gerçekleştirebilir” dememiş, kesin bir ifade ile “gerçekleştirir” demek suretiyle zorunluluğa vurgu yapmıştır. Görüldüğü gibi Kanun, süre açısından dahi Bakanlar Kuruluna takdir yetkisi tanınmamışken mutabakat metninin bağlayıcı olmadığını iddia etmek eksik ve yanlıştır.

Bakanlar Kurulu, yetkisinde olan düzenlemeleri üç ay içinde yapmak, yasal düzenleme yapılması gerekli durumlarda ise üç ay içinde “*kanun tasarılarını Türkiye Büyük Millet Meclisine*” sunmak zorundadır. Kanun açıkça ifade etmektedir ki, mutabakat metni bağlayıcı olup, Bakanlar Kurulunun sadece “uygun idari ve icrai düzenlemeleri” seçmek konusunda takdir yetkisi vardır.

Sonuç olarak, imzalanan mutabakat metni, idari ve icrai düzenleme yapılmasını gerektiriyorsa, metin toplu sözleşmeler gibi bağlayıcıdır. Bakanlar Kurulunun yapması gereken 3 ay içinde “uygun idari ve icrai” düzenlemeleri yürürlüğe koymaktır. Mutabakat metninde yer alan hususlar yasal düzenleme gerektiriyorsa o zaman 3 ay içinde gerekli kanun tasarılarının meclise sunulması zorunludur.

Konuyu biraz farklı yorumlayan Gülmez, “*mutabakat metni, imzalanarak kendiliğinden yürürlüğe giren ve her iki taraf için uyulması zorunluluk taşıyan bir*

belge yani toplu sözleşme değildir. Mutabakat metni, kamu işvereni ile yetkili sendikal örgütlerin toplu görüşme kapsamındaki konular üzerinde tam olarak anlaşmaya vardıklarını gösteren yazılı bir belgedir, bir “toplu anlaşma”dır” şeklinde ifade etmekte, Bakanlar Kurulunun belirtilen süre içinde gerekeni yapması icap ettiğini vurgulamaktadır. Gülmez devamında, Bakanlar Kurulunun mutabakat metninin gereğini yerine getirmesi konusunda zorunluluğu bulunmakla birlikte Meclis, gelen tasarılar “siyaseten” bağlı olsa da, Anayasadan aldığı yetkiye dayanak mutabakat metnin içeriğinde aykırı değişiklikler yapabilir demektedir.⁴²¹ Gülmez, ilk önce mutabakat metninin bağlayıcı olmadığını, daha ise Bakanlar Kurulunun mutabakat metninin gereğini yerine getirme zorunluluğundan bahsetmektedir. Kamu personel sisteminde statü rejimi egemen olduğundan, kamu görevlileri ile ilgili düzenlemelerin mevzuatla yapılması doğaldır. Bunun sonucu olarak mutabakat metninin mevcut sistemde doğrudan yürürlüğe girmesi mümkün değildir. Dolayısıyla mutabakat metninin uygulamaya girebilmesi için gerekli yasal, idari veya icrai düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Mutabakat metninin bir de siyasi olarak bağlayıcılık niteliği vardır. Vatandaşın gözü önünde ve Bakanlar Kurulu üyesinin başkanlığında imzalanan bir anlaşmanın yerine getirilmemesinin siyasi olarak açıklanması mümkün değildir.

Konu özetlenecek olursa, kamu görevlilerinin çalışma ilişkilerinin statü rejimi esasına dayandığından yapılacak düzenlemelerin genel olarak Bakanlar Kurulundan geçmesi gerektiği ve kanunla yapılacak düzenlemelere meclisin karar vereceği açıktır. Diğer taraftan, mutabakat metninin hükümetin temsilcisi olan bakan ile kurumların en üst amirlerinin yer aldığı bir kurul tarafından imzalanan bir anlaşma olması, mutabakat metni imzalama zorunluluğunun bulunmaması nedeniyle süreçte taraflara esnek davranma imkanı sağlanmıştır. Her hangi bir zorunluluk olmadan mutabakat metni imzalanmışsa hükümete düşen, yasal ve anayasal zorunluluğunu yerine getirmektir. Mutabakat metninin doğrudan yürürlüğe giren bir anlaşma olması için öncelikle personel sisteminin değiştirilmesi gerekmektedir. Kamu görevlileri ile ilgili bütün düzenlemelerin kanunlarla yapıldığı bir ortamda, toplu sözleşme imkanı da tanınsa, toplu sözleşmelerin getirdiği hakların kullanılabilmesi için yasal

⁴²¹ Mesut Gülmez, *Kamu Görevlileri Sendika...*, a.g.e., s.530-532.

düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bu durumda da sonuç mutabakat metninden çok farklı olmayacaktır.

Bugüne kadar yapılan sekiz toplu görüşmenin sadece ikisinde mutabakat metni imzalanmıştır. Mutabakat metinlerinin ilki 2005 yılında ikincisi ise 2008 yılında imzalanmıştır.

İlk mutabakat metninin imzalandığı 2005 yılındaki metnin bazı maddelerine KESK şerh koymuştur. Daha sonra KESK'in çağrısı üzerine toplanan Uzlaştırma Kurulu,⁴²² *“...Uzlaştırma Kurulunun göreve başlayabilmesi için, toplu görüşme süresi sonunda tarafların anlaşmaya varmamış ve dolayısıyla bir mutabakat metni imzalanmamış olması”* gerektiğini vurgulamıştır. Kararda, taraflarca mutabakat metninin imzalandığı, ancak 14 sendika temsilcisinden sadece üçünün şerh koyduğu, tarafların toplu görüşmelerin yürütülmesine ilişkin esasları belirlemedikleri, mutabakat metninin oluşması için oybirliği gerekliliğine ilişkin bir düzenlemenin bulunmadığı, bu nedenle kamu görevlilerini temsilen toplantıya katılan üyelerden üçünün mutabakat metninin bazı konularına şerh koyarak imzalamasının “geniş bir mutabakatın varlığını” ortadan kaldırmadığı ve toplu görüşme sonucunda anlaşmaya varılmaması halinde mutabakat metni değil, anlaşmazlık konularını belirleyen bir tutanağın imzalanması gerektiği hususları vurgulanarak, başvuru oy çokluğuyla reddedilmiştir. Dolayısıyla mutabakat metni imzalamak için oybirliğine gerek olmadığı, taraflar arasında bir usul ve esas belirlenmemişse, mutabakat için KİK ile sendika ve konfederasyon temsilcilerinin çoğunluğunun bu yönde karar vermesi yeterli olacaktır denebilir.

Bugüne kadar sağlanan iki mutabakatın ortak özelliği araştırıldığında karşımıza daha sonra çok tartışılacak “sendika ödeneği” diğer bir adı ile “toplu görüşme primi” çıkmaktadır. Daha sonra üzerinde durulacağı üzere sendika ödeneği, 21.3.2006 tarih ve 5473 sayılı Kanunla 5 TL olarak uygulamaya girmiştir. Sonraki yıllarda da miktarı artırma çalışmaları devam etmiştir. Sendika ödeneği tekrar 29.08.2007 tarihli tutanakta mali haklarla ilgili öneriler arasında yer almış, ancak sendikaların diğer hususları kabul etmemeleri nedeniyle konu Uzlaştırma Kuruluna gitmiştir. Uzlaştırma Kurulu da sendikalı kamu görevlilerine aylık 5 TL olarak ödenmekte olan “sendika ödeneği”nin “Toplu Görüşme Piri” olarak 10 TL ödenmesine karar

⁴²² Uzlaştırma Kurulunun 6.9.2005 tarih ve 2005/1 sayılı Kararı.

vermiş ancak öneri hayata geçirilemediğinden, aynı konu 2008 yılı mutabakat metnine girmiştir.

2.4.4.2- Anlaşmazlıkla Sonuçlanma: Uzlaştırma

Toplu görüşmelerin anlaşmazlıkla sonuçlanması halinde taraflardan biri üç gün içinde Uzlaştırma Kurulunu toplantıya çağırabilir. Uzlaştırma Kurulu, Yüksek Hakem Kurulu Başkanının başkanlığında; Üniversitelerarası Kurul tarafından, fakültelerin çalışma ekonomisi, iş hukuku, idare hukuku ve kamu maliyesi bilim dallarından seçilecek birer üye olmak üzere dört öğretim üyesinden oluşur.⁴²³ Üyeler iki yıl için seçilirler. Süresi biten üyeler yeniden seçilebilir. Kurulun sekreteryası işleri Devlet Personel Başkanlığınca yürütülür. Kurul üyelerinin siyasî partilerin merkez karar ve yürütme kurullarında görev alması yasaktır.

Toplu görüşmelerde mutabakat sağlanamaması durumunda taraflar UK'yi toplantıya çağırabilir. Kanunun 29. maddesinde taraflar, *“kamu işverenleri adına Kamu İşveren Kurulu, kamu görevlileri adına her hizmet kolunda kurulu yetkili kamu görevlileri sendikaları ile bunların bağlı bulundukları konfederasyonlar”* olarak sayılmıştır. Kanundaki taraflardan kastın, KİK ile yetkili sendika ve konfederasyonlardır. Kanun, KİK'i bir bütün olarak aldığından, kamu işvereni adına UK'ye başvuru yetkisini kurula vermiştir. Kanundan, KİK üyelerinin bireysel olarak UK'ye başvuru hakkı olmadığı anlaşılmaktadır.⁴²⁴ Yetkili sendika ve konfederasyonlar ayrı ayrı sayıldığından yetkili her bir konfederasyon veya sendika UK'ye başvuru yapabilir. Uygulamada ise genellikle Konfederasyonların başvuru yaptığı görülmektedir.

UK, uyuşmazlık konularını inceler, gerektiğinde toplu görüşme taraflarının temsilcilerini dinler ve beş gün içinde kararını verir. Kararlar salt çoğunlukla alınır. UK kararlarının girişinde, genellikle kurulun oluşumu ve çalışma şekli hakkında genel bir bilgi verilmektedir. Uygulamada Kurul, karar vermeden önce hem sendika ve konfederasyon temsilcilerini hem de kamu işveren kurulu temsilcilerini dinlemektedir.

⁴²³ Uzlaştırma Kurulunda bu güne kadar görev yapan üyelerin listesine, çalışmanın ekinde verilmiştir.

⁴²⁴ Gülmez, UK'ye “iki taraftan birince” başvuru yapılabileceğini belirtmiştir. Mesut Gülmez, “Kamu Yönetiminde İlk...”, *a.g.m.*, s.142; Mesut Gülmez, *Kamu Görevlileri Sendika..*, *a.g.e.*, s.534.

UK kararları bağlayıcı değildir. Kurul kararlarının bağlayıcı olmaması eleştirilere konu olmuştur. KESK Genel Sekreteri Şimşek, UK kararlarının siyasi iktidarlar tarafından uygulanmamasının “*en önemli nedeni[nin] 4688 sayılı yasaya göre Kurul kararlarının bağlayıcı olmamasıdır. Kurul yasada bakanlar kuruluna rapor sunan bir danışmanlık yapılanmasından başka bir şey değildir. Kaldı ki, kurul kararları tavsiye niteliğinde bile olsa şimdiye dek hükümetler tarafından ciddiye*”⁴²⁵ alınmamasından yakınmaktadır. Geçen 8 yıllık uygulama döneminde bir yıl hariç 7 defa UK’ye gidilmiştir. Ancak bu güne kadar hiçbir UK kararı hükümetler tarafından dikkate alınmamıştır.

UK kararına tarafların katılması durumunda, bu karar mutabakat metni olarak Bakanlar Kuruluna sunulur. Tarafların UK kararına katılmaması durumunda anlaşma ve anlaşmazlık konularının tümü taraflarca imzalanan bir tutanakla Bakanlar Kuruluna sunulur. Bugüne kadar UK kararlarının hiçbirisi hükümet tarafından kabul edilmediğinden UK kararından sonra mutabakat metni imzalanamamıştır.

Türkiye Kamu-Sen tarafından yapılan bir araştırmaya⁴²⁶ göre 2002 yılından 2009 yılına kadar UK’nin önerilerinin hayata geçirilmemesi nedeniyle kamu görevlilerinin büyük kayıplara uğradığı ortaya çıkmıştır. Buna göre,

“Eğer Uzlaştırma Kurulu kararları kabul edilseydi bugün 1023,82 TL olan en düşük dereceli memur maaşı 1264,41 TL olacaktı. Buna göre, en düşük dereceli memur maaşında 240 TL, yani yüzde 23,5 oranında kayıp vardır. Bugüne kadar kurulun aldığı kararlara uyulması halinde bin 541 TL olması gereken ortalama memur maaşı da bu süreçte bin 321 TL’de kalmıştır. Buna göre, kurul kararlarının uygulanmaması nedeniyle ortalama memur maaşındaki kayıp 220 TL yani yüzde 17 olmuştur. Hükümet bu yıl da Kurulun kararlarına uymazsa en düşük dereceli memur maaşındaki kayıp aylık 291,93 TL’ye ulaşacaktır. En düşük dereceli memur maaşındaki kayıp oranı 2010 yılında yüzde 27 olacaktır. Eğer kurulun daha önce aldığı kararlar kabul edilseydi, açlık sınırı altında maaş alan kamu çalışanı kalmayacak[tı].”

Araştırma, UK kararlarına uyulmaması sebebiyle kamu görevlilerinin maaşlarında dörtte birlik bir kayıp yaşandığını ortaya koymuştur.

Uzlaştırma Kurulu kararlarının bağlayıcı olmaması konusu Türkiye-AB görüşmelerinde de gündeme gelmiştir. Türkiye-AB Karma İstişare Komitesinin 25 ve 26. toplantılarında alınan kararlar ile Türkiye’nin taraf olduğu 151 sayılı ILO Sözleşmesi de dikkate alınarak, bir an önce kurul kararlarının bağlayıcı hale

⁴²⁵ KESK Genel Sekreteri Emirali Şimşek’in 2009 yılı Uzlaştırma Kurulu kararı ile ilgili 8 Eylül 2009 tarihinde yaptığı açıklama. www.kesk.org.tr

⁴²⁶ <http://www.kamusen.org.tr/haberler/turkiye-kamu-senden/2221-uzlastirma-kurulu-kararlarinin-hayata-gecmesi-zorunludur>

getirilmesi zorunluluğu vurgulanmıştır.⁴²⁷ Zorunluluğu yerine getirecek ve ülkemizin uluslararası camiadaki imajını düzeltecek Anayasa değişikliği Mayıs 2010 tarihinde yapılmış, halkoyuna sunulmayı beklemektedir.

2.4.5- Toplu Pazarlık Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Bu başlık altında başlangıcından günümüze kadar yapılan pazarlıkların sonuçları ele alınacaktır. Öncelikle, mutabakata varılan konuların yerine getirilme durumu, mali haklar, sosyal hak ve yardımlar, sendikal haklar ve katılım konularında ne gibi kazanımlar sağlandığı hususları değerlendirilecektir.

2.4.5.1- Mutabakata Varılan Konuların Yerine Getirilme Durumu

Bu bölümde, geçen dönem içinde mutabakata varılan yıllar ve mutabakata varılmayıp da tarafların gerçekleştirmeyi taahhüt ettiği hususların gerçekleşip gerçekleşmediği tespit edilerek sendikaların süreçteki etkililiği değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Mutabakat metinlerinde yer alan konuların gerçekleştirilme durumları hakkında yapılan çalışmanın sonuçları aşağıdaki tabloda verilmiştir. Tabloda görüldüğü gibi 2005 yılı mutabakat metninde toplam altı konu üzerinde anlaşma sağlanmış, bunlardan 4 tanesi yerine getirildiğinden gerçekleştirilme oranı % 67 olmuştur. 2008 yılındaki mutabakat metninde ise anlaşmaya varılan 29 konudan, 2'si kısmen olmak üzere toplam 14'ü gerçekleştirilmiş, 15'i ise gerçekleştirilmemiştir. Kısmen gerçekleştirilenler dahil olmak üzere, gerçekleştirilme oranı % 48'dir. İki yılın toplamına bakıldığında kısmen gerçekleştirilenler dahil olmak üzere gerçekleştirilme oranı %52'de kalmıştır.

⁴²⁷ <http://www.kamusen.org.tr/haberler/turkiye-kamu-senden/2287-turkiye-kamu-sen-genisletilmis-sube-baskanlari-toplantisi-sonuc-deklarasyonu>

Tablo 23- Mutabakat Metinlerinin Gerçekleştirilme Durumu (2005, 2008)						
	2005		2008		Toplam	
	Talep	(%)	Talep	(%)	Talep	(%)
Gerçekleşen	4	67	12	41	16	46
Kısmen gerçekleşen	----	--	2	7	2	6
Gerçekleşmeyen	2	33	15	52	17	48
Toplam	6	100	29	100	35	100

Mutabakat metinlerinde yer alan konuların yerine getirilmesi yasal bir zorunluluk olmasına rağmen, yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi taahhütlerin yarısından fazlası hükümetler tarafından yerine getirilmemiştir.⁴²⁸ Sendikaların imzaladıkları mutabakat metinlerinin yerine getirilmesini sağlama ve takip etme konusunda geçen süreçte etkili olamadıkları söylenebilir.

İmzalanan mutabakat metinleri veya mutabakat metni imzalanmadığı dönemlerde imzalanan tutanak ekinde “üzerinde anlaşmaya varılan konular” başlığı altında yer alan ve hükümetin gerçekleştirmeyi taahhüt ettiği hususlar üzerinde yapılan inceleme sonuçları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 24- Anlaşılan Konuların Gerçekleştirilme Durumu (2002-2009)										
Yerine Getirilme Durumu	Kanun		BKK		Genelge		Diğer		Toplam	
	Adet	%	Adet	%	Adet	%	Adet	%	Adet	%
Gerçekleşen	10	40	5	50	15	88	8	40	38	53
Kısmen gerçekleşen	--	-	2	20	---	---	3	15	5	7
Gerçekleşmeyen	15	60	3	30	2	22	9	45	29	40
Toplam	25	100	10	100	17	100	20	100	72	100

Mutabakata varılan veya gerçekleştirilmesi konusunda anlaşma sağlanan toplam 81 konu vardır. Ancak konuların bir kısmı aynı yıl içinde gerçekleştirilmediğinden, takip eden yıllarda da metinlere girmiştir. Bu nedenle konular üzerinde konsolide çalışması yapılması gerekmiştir. Yapılan konsolide çalışmasından sonra üzerinde anlaşmaya varılan konu sayısının toplam 72 olduğu tespit edilmiştir. Daha sıhhatli bir değerlendirme yapabilmek için gerçekleştirilen ve gerçekleştirilmeyen konuların nasıl bir işlem veya düzenleme yapılması gerektiği konusunun da açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Yapılması gereken düzenlemeler Kanun, BKK, Genelge ve diğer başlıklar altında sıralanmıştır. BKK, Bakanlar Kurulu tarafından yapılacak yönetmelik değişikliği dahil bütün

⁴²⁸ Türkiye Kamu-Sen, mutabakat metinlerinin yerine getirilmemesi sebebiyle Başbakan hakkında suç duyurusunda bulunmuştur. (www.kamusen.org.tr)

düzenlemeleri içermektedir. Diğer başlığı altında ise yazı yazma, sendikaların görüşünü alma, toplantı tertip etme, seminer düzenleme gibi konular yer almaktadır.

Bugüne kadar toplam 72 konu üzerinde anlaşmaya varılmıştır. Anlaşmaya varılan konulardan kanuni düzenleme yapılması gereken 25 konunun 10'u yerine getirilmiş, çoğunluğu oluşturan 15'i ise gerçekleştirilmemiştir. Gerçekleştirilme oranı % 40'dır. Gerçekleştirilmedeki kıstas, kanunun çıkarılmış olması veya kanun tasarılarının meclise sunulmuş olmasını içermektedir. Bu süreçte taahhüt edilen kanunlar çıkarılmadığı gibi tasarılar da meclise sunulmamıştır.

Bakanlar Kurulu tarafından, karar, yönetmelik değişikliği vb. yollarla gerçekleştirilmesi gereken 10 konudan 5'i tamamen, 2'si kısmen olmak üzere 7'si gerçekleştirilmiş olup, gerçekleştirilme oranı % 70'dir. Genelge yayımlanması gereken 17 konunun 15'i hakkında genelge yayımlanmış olup, gerçekleştirilme oranı % 88 olarak tespit edilmiştir. Diğer başlığı altında gruplandırılan, kurumlara yazı yazılması, görüş alınması, konunun takip edilmesi, uygulama sorunun giderilmesi, üzerinde çalışma yapılması gibi ifadelerin yer aldığı 20 maddeden 3'ü kısmen olmak üzere 11'i gerçekleştirilmiştir. Toplam 72 konunun 5'i kısmen olmak üzere 43 adedi gerçekleştirilmiş olup, gerçekleştirilme oranı % 60 olarak tespit edilmiştir.

Diğer taraftan, bu süreçte önemli bir konu da taahhütlerin zamanında gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğidir. 4688 sayılı Kanunun, "*Bakanlar Kurulu üç ay içinde mutabakat metni ile ilgili uygun idarî ve icrai düzenlemeleri gerçekleştirir ve kanun tasarılarını Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.*" hükmüne rağmen mutabakat metinlerinde yer alan hususların büyük bir kısmı 3 aylık sürelerden sonra gerçekleştirilmiştir. Örneğin, sendikaların büyük önem verdiği sendika ödeneği dahi altı ay sonra çıkarılmıştır. 2008 yılı Mutabakat metnine göre çıkarılması gereken ve 7 konuyu düzenleyen Başbakanlık Genelgesi⁴²⁹ yaklaşık olarak 10 ay sonra yürürlüğe girmiştir. Bunlara benzer şekilde diğer taahhütler de kanunun öngördüğü sürelerden daha uzun zaman diliminde işlerlik kazanmıştır.

Düzenleme şekillerine bakıldığında, genelge çıkarılması gereken durumlarda taahhütlere daha fazla uyulduğu, Bakanlar Kurulu düzenlemelerine geldiğinde oranın düştüğü, kanuni düzenleme gerektiren durumlarda ise gerçekleştirilme oranının biraz daha azaldığı görülmektedir. Bu süreçte, hükümetlerin taahhütlerini yerine getirmede

⁴²⁹ 2009/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi, RG:03.07.2009, 27277.

yavaş davrandığı, sendikaların da taahhütlerin yerine getirilmesi konusunda etkili olamadığı ortaya çıkmıştır.

2.4.5.2- Mali Haklar

Bu bölümde, toplu pazarlığın başladığı 2002 yılından önceki ve sonraki dönemde, kamu görevlilerinin mali haklarında meydana gelen değişiklikler karşılaştırılarak sendikaların etkililiği konusunda bir çıkarsama yapılmaya çalışılmıştır. Toplu görüşme masası ilk kez 2002 yılında kurulduğundan ve toplu pazarlık sonucunda elde edilen mali kazanımların bir kısmının aynı yıl, büyük bir kısmının da bir sonraki yıl geçerli olduğundan, bu yıl merkez olarak kabul edilerek toplu pazarlık öncesi ve toplu pazarlık sonrası yıllar değerlendirmeye alınacaktır. Çalışma yapılırken bu süreçte, kamu görevlilerinin mali haklarını etkileyen diğer unsurların etkisinin olmadığı ve bütün kazanımların sendikaların çabası ile alındığı varsayımı ile hareket edilmiştir. Başka bir ifadeyle, hükümetin kamu görevlilerine bakışı, ücret ve maaş politikaları gibi hususların etkili olmadığı, her türlü kazancın sendikaların çabalarıyla alındığı kabul edilmektedir.

Sendikaların toplu pazarlık sisteminde, etkili olup/olmadığını tespit etmek için mali haklardaki kazanımlarla ilgili karşılaştırma yapılması gerekecektir. İlk önce toplu pazarlık yapılmaya başlamadan önceki dönemde kamu görevlilerine yapılan maaş/ücret artışları ile toplu pazarlık yapılan dönemdeki artışlar karşılaştırılacaktır. Daha sonra aynı dönemde kamuda çalışan işçi ücretlerindeki değişim ile kamu görevlileri maaşlarındaki değişim karşılaştırılacaktır.

Aşağıdaki tabloda 1995-2002 yılları arasındaki reel net ele geçen maaş ve ücretlerdeki değişim ile bir önceki yıla göre reel değişim yüzdesine ilişkin veriler yer almaktadır. Tabloda görüldüğü gibi, kamu işçilerinin ücretleri 1999 ve 2000 yıllarında endeks seviyesinin üstünde, diğer yıllar ise endeksin altında kalmıştır. Aynı durum küçük farklarla özel sektör işçileri içinde geçerlidir. Buna karşın, asgari ücret sadece 1995 yılında reel net ele geçen ücret endeksinin altına düşmüş, diğer yıllar endeksin üstünde kalmıştır. Asgari ücret endeksi, 1995'te 93,3 seviyesinde bulunurken 2002 yılında 123'e yükselmiştir. Bu verilere göre asgari ücretliler 2002 yılında 1994'e göre dörtte birlik reel ücret artışı elde etmişlerdir.

Aynı dönemdeki memur maaşlarındaki değişime bakıldığında, asgari ücrete paralel bir seyir izlediği görülür. Asgari ücrette olduğu gibi memur maaşları da sadece 1995 yılında endeksin altında kalmış, diğer yıllar bu rakamın üzerinde seyretmiştir. Memurların reel maaş endeksi 1999 yılında en yüksek seviyeye çıkmış, ilk toplu görüşme masasının kurulduğu 2002 yılında ise 110,8 seviyesinde gerçekleşmiştir. Toplu pazarlıklar yapılmaya başlamadan önceki sekiz yılda (1995'ten 2002'ye kadar) reel maaş artışının %15'ler düzeyinde kaldığı anlaşılmaktadır.

Tablo 25- Net Ele Geçen Ücret ve Maaşlardaki Değişim (1995-2002)								
	Reel Net Ele Geçen Ücret Endeksi (1994=100)							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
İşçi (Kamu)	82,9	62,2	74,1	73,1	103,8	111,1	98,2	89,2
İşçi (Özel)	91,7	93,4	90,6	105,9	118,2	119,4	95,3	94,3
Memur	95,2	102,5	119,3	117,8	123,1	108,9	104,8	110,8
Asgari Ücret (1)	93,3	110,6	121,2	115,2	154,9	132,6	113,9	123,0
	Bir Önceki Yıla Göre Reel Değişme (Yüzde)							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
İşçi (Kamu)	-17,0	-25,0	19,2	-1,3	42,1	6,9	-11,5	-9,2
İşçi (Özel)	-8,3	1,9	-3,0	17,0	11,6	1,1	-20,3	-1,0
Memur	-4,8	7,6	16,4	-1,3	4,5	-11,5	-3,8	5,7
Asgari Ücret (1)	-6,7	18,5	9,6	-4,9	34,4	-14,4	-14,1	8,0
(1) 16 ve üstü yaş sanayi ve hizmetler kesimi net asgari ücretinin yıllık ortalamaları esas alınmıştır.								
Kaynak : DPT								

Yukarıdaki tabloda, bir önceki yıla göre maaş ve ücretlerdeki reel değişim yüzdeleri de yer almaktadır. Tabloda görüldüğü gibi kamu işçileri 1996 yılında %25'lik büyük bir reel kayıp yaşamıştır. İşçilerin en yüksek reel kazancı ise % 42,1 ile 1999 yılındadır. Tablodaki verilere göre memurlar, 2000 yılında % 11,5'lik en büyük reel kaybı yaşamıştır. Bir önceki yıla göre en yüksek reel kazancı ise % 16,3 ile 1997 yılında elde etmişlerdir. Memurlar, 8 yıllık sürecin dört yılını reel kayıpla diğer dört yılını da reel kazançla kapatmışlardır. Memurların reel yüzde kayıp ve kazançları karşılaştırıldığında kazancın daha fazla olduğu görülmektedir.

Geçen süreçte kamu işçilerinin memurlara kıyasla ciddi oranda reel kayıplar yaşadığı ortaya çıkmaktadır. 1994 yılında endeks 100 iken 2002 yılında kamu işçileri 89,2'ye gerilemiştir. Buna karşın memurlar 1994 yılı 100 kabul edildiğinde 2002 yılında yaklaşık olarak % 10'luk reel kazançla dönemi kapatmışlardır.

Aşağıdaki tabloda ise toplu pazarlık yapılan yıllardaki maaş ve ücretlerdeki reel değişim yer almaktadır. Buna göre, kamu işçisi 2003-2009 arasında aynı seviyede kalmış, 2008 yılından sonra ödenen asgari geçim indirimine rağmen reel kazanç sağlayamamıştır. Buna karşın bu dönemde, asgari ücrette reel artış yaşanmış, artış ödenmeye başlanan asgari geçim indirimiyle birlikte ciddi seviyeye çıkmıştır. Asgari ücret reel net ele geçen ücret endeksi 2003 yılında 127,6 seviyesindeyken, 2009 yılında 181,2 düzeyine çıkmıştır. Aynı dönemde memurlar da reel maaş artışı elde etmişlerdir. Memurların reel net ele geçen ücret endeksi 2003 yılında 109,9 iken bu endeks 2009 yılında 147,3 seviyesine çıkmıştır. Bu durum memur maaşlarında yaklaşık olarak üçte birlik bir reel artış olduğu anlamına gelmektedir.

Tablo 26- Net Ele Geçen Ücret ve Maaşlardaki Değişim (2003-2009)							
	Reel net ele geçen ücret endeksi (1994=100)						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
İşçi (Kamu)	86,8	88,3	90,7	88,3	91,1	89,3	88,9
İşçi (Özel)	93,9	97,1	97,7	97,0	99,4	100,9	-
Memur	109,9	112,7	115,7	122,9	127,7	136,0	147,3
Asgari ücret	127,6	158,6	165,3	163,9	162,8	176,6	181,2
	Bir önceki yıla göre reel yüzde değişme						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
İşçi (Kamu)	-2,7	1,7	2,7	-2,7	3,1	-1,9	-0,5
İşçi (Özel)	-0,4	3,5	0,5	-0,7	2,5	1,6	-
Memur	-0,9	2,6	2,6	6,2	3,9	6,5	8,3
Asgari ücret	3,7	24,3	4,2	-0,9	-0,7	8,5	2,7
1- Reel hesaplamalarda 1994-2004 yılları arasında TEFİ (1994=100), 2005 yılından sonra ise TÜFE (2003=100) bazlı endeks kullanılmıştır. 2- Reel hesaplamalarda 1994-2004 yılları arasında TÜFE (1994=100), 2005 yılından sonra ise TÜFE (2003=100) bazlı endeks kullanılmıştır. 3- 2008 yılından itibaren net ele geçen ücretlere asgari geçim indirimi dahildir. (*) Tahmin Kaynak: DPT							

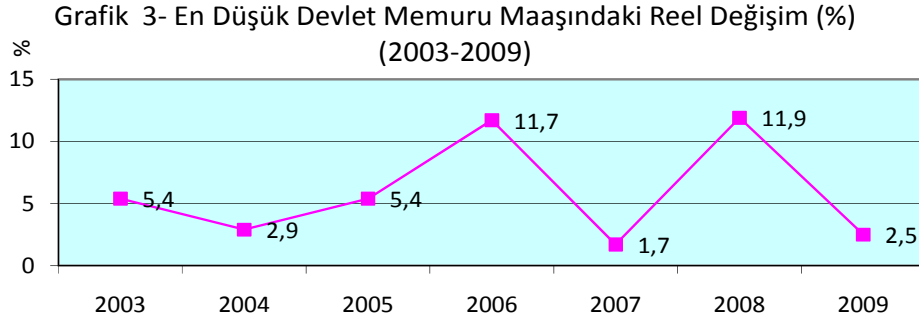
Bir önceki yıla göre ücret ve maaşların reel yüzde değişimine bakıldığında, geçen 7 yıllık dönemin 4 yılında kamu işçilerinin reel kayıplar yaşadığı diğer yıllarda ise reel kazançlar sağladığı görülmektedir. En büyük reel yüzde kayıp 2003 ve 2006 yıllarında, en büyük reel yüzde kazanç ise 2007 yılında gerçekleşmiştir. Aynı dönemde işverenle masaya oturan memurlar, sadece 2003 yılında küçük bir reel kayıp yaşamış, diğer yılları reel kazançla geçirmişlerdir. Bir önceki yıla göre en yüksek reel yüzde kazanç, ödenmeye başlanan asgari geçim indiriminin de katkısıyla 2008 yılında sağlanmıştır.

Aşağıdaki tabloda kamu görevlileri sendikalarının pazarlık yaptığı yıllarda bazı unvanlardaki maaş değişimleri yer almaktadır. Tabloya göre, Aralık 2002-Temmuz 2009 döneminde müsteşar maaşı %84'lük bir artış göstermekle birlikte, %93 düzeyinde gerçekleşen enflasyon nedeniyle reel olarak % 10 civarında azaldığı anlaşılmaktadır. Aynı şekilde genel müdür maaşı da enflasyona yenik düşmüştür.

Tablo 27- Bazı Unvanlardaki Maaş Artışları (2002-2009)			
	Aralık 2002	Temmuz 2009	Artış % (2002-2009)
Müsteşar	2.425	4.546	84,1
Genel Müdür	2.194	4.153	85,6
Daire Başkanı	1.300	2.629	95,7
Öğretmen 9/1	522	1.452	161,0
Öğretmen ¼	659	1.683	142,1
Polis 9/2	693	1.932	165,9
Polis 3/8	799	2.110	153,0
Mühendis 8/1	588	2.020	227,4
Teknisyen 12/2	439	1.415	200,5
Memur 9/1	406	1.253	186,4
Teğmen 8/1	879	2.176	137,8
Çavuş 10/1	670	1.758	149,3
Hakim 8/1	860	2.821	219,4
TÜFE (2003-2009)			93,3
Kaynak : Maliye Bakanlığı			

Bu dönemde bazı unvanlardaki maaş artışları enflasyonun çok üstünde gerçekleşmiştir. En fazla maaş artışını yeni işe giren mühendisler almıştır. Yeni işe giren bir mühendis 2002 yılı sonuna göre 2009 yılı Temmuz ayında %227'lik bir maaş artışı elde etmiştir. Bu artış enflasyondan arındırıldığında ciddi oranda yüksek reel maaş artışına tekabül ettiği görülmektedir. Mesleğe yeni başlamış mühendis ile hakim ve savcılar gibi teknisyenlerin de maaşları üç kattan fazla artmıştır. Tabloda yer verilen diğer unvanların maaşlarında da yaklaşık olarak %50'lik reel artışlar yaşanmıştır.

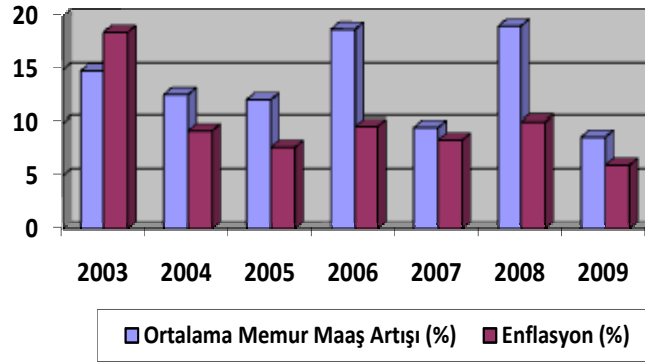
En düşük devlet memuru maaşının bir önceki yıla göre reel değişim yüzdesi aşağıdaki grafikte yer almaktadır. Buna göre geçen dönemde en düşük devlet memuru maaşı, hiçbir yıl reel kayıp yaşamamış, en büyük reel kazancı ise 2008 yılında elde etmiştir.



Kaynak: Maliye Bakanlığı

Aşağıdaki grafikte ise ortalama memur maaşında yaşanan artış ile TÜFE karşılaştırılmaktadır. Buna göre 2003 yılında enflasyon, ortalama memur maaşlarından fazla gerçekleşmiştir. Sonraki yıllarda ise ortalama memur maaşı enflasyonun üzerinde seyretmiştir.

Grafik 4- Ortalama Memur Maaş Artışı ile TÜFE Kıyası (%) (2003-2009)



Kaynak: Maliye Bakanlığı

Yukarıdaki tablolar birlikte değerlendirildiğinde ve kamu işçilerinin ücretleri ile memur maaşları karşılaştırıldığında, 1995-2002 arasında kamu işçisinin az bir reel kazanç elde etmesine rağmen, 1994 yılına (1994=100 endeksine) göre reel kayıp yaşadığı anlaşılmaktadır. 2003-2009 döneminde ise endeks aynı seviyede kalmış, göze çarpan reel kazanç ve kayıp yaşanmamıştır.

Memurların masaya oturmadığı dönem olan 1995-2002 yılları arasında, memurların 15 puan civarında reel maaş artışı aldıkları görülmektedir. Tablolarda görüldüğü üzere 1995'te 95,2 olan reel endeks, 2002 yılında 110,8 olarak gerçekleşmiştir. Kamu görevlilerinin masaya oturmaya başladığı 2002 yılından sonraki dönemde de memur maaşları yine reel artışlar göstermiştir. Aynı endeks 2009 yılında 147,3 olarak gerçekleşmiştir. Memurların reel maaş artışı, 2002 yılı öncesindeki dönemden daha fazladır. 1995-2002 arasındaki dönemde reel maaş artışı %16 seviyelerinde kalmışken, bu oran 2002 sonrasında %33 olarak gerçekleşmiştir.

Yukarıdaki tablolardan da anlaşıldığı üzere kamu görevlileri toplu pazarlık yaptıkları dönemde reel maaş artışı elde etikleri görülmektedir. Her ne kadar memurlar toplu pazarlık yapmadıkları dönemde de reel maaş artışları almış olsalar da, toplu pazarlık yapılan dönemdeki artışlar daha fazla olmuştur. Diğer taraftan, işçi sendikaları toplu sözleşme imzaladıkları halde kamu işçisinin geçen dönemde kazanç elde edemediği gibi kayıplar yaşadığı anlaşılmaktadır. Buna karşın memurlar toplu sözleşme benzeri mutabakat metni imzaladıkları dönemde işçilere göre çok yüksek seviyede reel maaş artışı almışlardır. Yukarıdaki tablolar ışığında kamu görevlileri sendikalarının mali haklar konusunda toplu pazarlık sürecinde önemli oranda etkili oldukları sonucu çıkmaktadır.

Bir kamu görevlisinin milli gelirden alması gereken pay ile maaşının tekabül ettiği pay karşılaştırılarak konuya farklı bir yönden bakılarak, milli gelirden adil bir şekilde yararlanıp yararlanmadığına ilişkin değerlendirme yapılacaktır. Bu amaçla, aşağıdaki tabloda yıllar itibarıyla en düşük devlet memuru net maaşı ile milli gelir rakamları karşılaştırılmıştır.

Tablo 28- En Düşük Devlet Memuru Maaşı ve Milli Gelirden Alınan Pay						
Yıllar	En Düşük Devlet Memuru Net Maaşı (TL)¹	Döviz Kuru (ABD Doları)²	Milli Gelir (ABD Doları)	1 Aylık Milli Gelir Miktarı (\$)	1 Aylık Maaş Tutarı (\$)	Yüzde
1995	4,18	0,039977	2.727	227,25	104,56	46,01
1996	12,2	0,059853	2.888	240,67	203,83	84,70
1997	27,19	0,11243	3.021	251,75	241,84	96,06
1998	49,08	0,21298	4.338	361,50	230,44	63,75
1999	87,45	0,322026	3.907	325,58	271,56	83,41
2000	121,07	0,545344	4.130	344,17	222,01	64,51
2001	163,49	0,672556	3.020	251,67	243,09	96,59
2002	272,29	1,368815	3.492	291,00	198,92	68,36
2003	386,40	1,668206	4.559	379,92	231,63	60,97
2004	455,20	1,342679	5.764	480,33	339,02	70,58
2005	510,60	1,3381	7.021	585,08	381,59	65,22
2006	595,40	1,3334	7.583	631,92	446,53	70,66
2007	705,10	1,4271	9.234	769,50	494,08	64,21
2008	824,60	1,1504	10.440	870,00	716,79	82,39
2009	1.021,30	1,6193	8.578	714,83	630,70	88,23
2010	1.099,00	1,4593	8.821	735,08	753,10	102,45
1- Kadrosuna bağlı olarak yapılan ödemeler olup, kişinin durumuna bağlı olarak ödenen sosyal ödemeler ile diğer ödemeler dahil değildir. O yıla ait Ocak ayı maaşlarıdır. 2- Ocak aylarının 15 itibariyle Merkez Bankası Döviz Satış Kuruları. 3- 2010 yılı milli gelir rakamı, programı yansıtmaktadır. 4- Türk Lirasından altı sıfır silinmiş, döviz rakamları da buna uyarlanmıştır. Kaynak: DPT, TÜİK, MB, Maliye Bakanlığı						

Yukarıdaki tablo oluşturulurken o yılın Ocak ayı itibariyle en düşük devlet memurunun net ele geçen maaşı esas alınmıştır. Buna göre 1995 yılından 2010 yılı Ocak ayına kadar geçen dönemde en düşük devlet memuru maaşı yaklaşık olarak 250 kat artmıştır. Buna karşın milli gelir rakamları ABD Doları bazında yaklaşık olarak dört kat artmıştır. 1995 yılında kişi başına düşen yıllık milli gelir 2.727 \$ olup, 1 aya isabet eden miktarı 227,25 \$'dır. En düşük devlet memurunun aynı yıldaki bir aylık maaşı ise 104,56 \$'dır. Diğer bir ifadeyle en düşük dereceden maaş alan bekar bir devlet memuru milli gelirden alması gereken payın yaklaşık olarak % 46'sını almıştır.

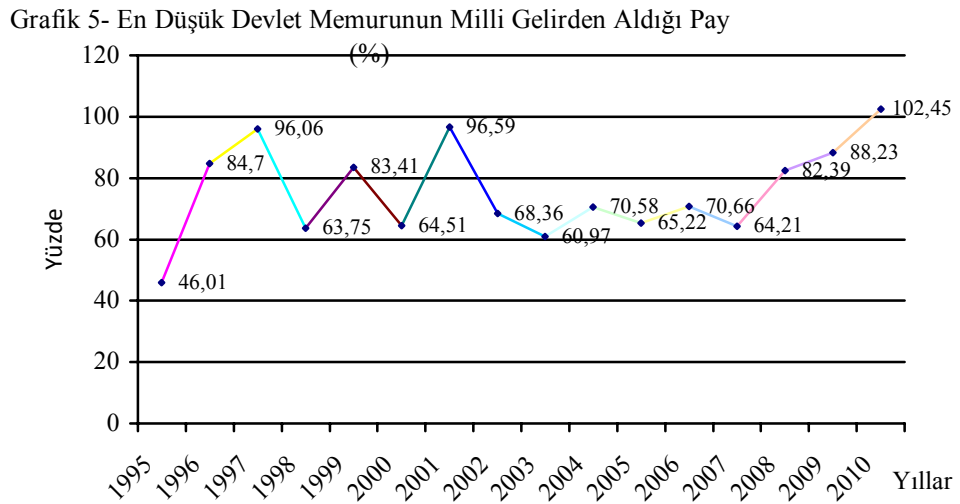
Toplu pazarlığın başladığı 2002 yılının Ocak ayında en düşük devlet memuru maaşı 272 TL'ye yükselmiş olup 198,92 \$'a tekabül etmektedir. Aynı dönemde yıllık milli gelirin bir aya isabet eden kısmı 291 \$'dır. Dolayısıyla en düşük dereceden maaş alan devlet memuru milli gelirden alması gerekenin %68'ini alabilmiştir.

En düşük devlet memuru maaşı 2010 yılı Ocak ayı itibariyle 753 \$ civarındadır. Aynı dönemde yıllık milli gelirin bir aya isabet eden 735 \$'dır. Yani en

düşük devlet memuru maaşı alan bir kamu görevlisi ilk kez milli gelirden alması gerekenden daha fazla maaş almaya başlamıştır.

Geçen dönem içinde milli gelirden alınan pay bakımından en kötü yıl 1995 yılıdır. Yukarıda da değinildiği gibi en düşük devlet memuru maaşı alan bir kamu görevlisi, milli gelirden alması gereken payın %46'sını alabilmiştir. Daha sonraki yıllarda en düşük devlet memurunun milli gelirden aldığı paylarda artmalar ve azalmalar görülmüştür. En düşük devlet memuru maaşının bir aylık tutarı 1995'te 105 \$, 2001'de ise 244 \$ civarındadır. En düşük devlet memuru maaşının 1995-2002 arasında zaman zaman 300 \$'a yaklaştığı olmuştur.

Toplu pazarlığın başladığı 2002 yılından sonra ise en düşük devlet memuru maaşının Dolar bazında önemli artışlar gösterdiği anlaşılmaktadır. En düşük devlet memuru maaşı 2003 yılı Ocak ayında 231 \$ civarında, 2010 yılı Ocak ayında ise yaklaşık olarak 750 \$ civarında olduğu tespit edilmiştir. Özet olarak toplu pazarlık yapılmaya başlandıktan sonra en düşük devlet memuru maaşının ABD Doları bazında önemli artışlar gösterdiği anlaşılmaktadır. Bu artışlarda kamu görevlileri sendikalarının büyük etkisi olduğu söylenebilir.



Yukarıdaki grafikte, en düşük devlet memuru maaşının milli gelir ile karşılaştırılması yer almaktadır. Grafikte görüldüğü gibi en düşük devlet memuru milli gelirden alması gerekenin yaklaşık olarak % 60-95'i arasında bir miktarı aldığı, yoğun olarak da % 60-70 civarında bir pay aldığı anlaşılmaktadır. 1995 yılında milli

gelirden alması gereken payın % 46'sını alabilen kamu görevlisi, 2001 yılında %96'sını alabilmiştir. 2010 Yılı Programındaki milli gelir rakamı baz alındığında ise, en düşük devlet memurunun 2010 yılı Ocak ayı itibariyle milli gelirden payına düşenden daha fazla alacağı ortaya çıkmaktadır.

Kullanılan en düşük devlet memuru maaşı, sosyal ödemelerin olmadığı bekar bir devlet memuru maaşını ifade etmektedir. Genel olarak kamu görevlileri ile ilgili hesaplamalar yapılırken dört kişilik bir aile dikkate alınır. Ancak yukarıda yapılan hesaplamalarda sadece kamu görevlisinin kendisi esas alınmıştır. Diğer taraftan maaş hesaplanırken sosyal ödemeler dikkate alınmamıştır.

Yapılan hesaplamalarda kullanılan en düşük devlet memuru maaşına sosyal ödemeler eklendiğinde ciddi artışlar olmayacaktır. Buna karşın milli gelirden alınan pay aile bazında hesaplandığında kişi başına düşecek miktar, yukarıda yer verilen rakamların yaklaşık olarak dörtte birine yakın olacaktır. Örneğin, 1995 yılında bir kamu görevlisinin milli gelirden alması gereken payın yaklaşık % 46'sını aldığı yukarıda tespit edilmişti. Dört kişiden oluşan kamu görevlisi ailesinin milli gelirden alacağı pay yine alması gerekenin % 46'sı olacaktır. En düşük devlet memuru maaşına sosyal ödemeler eklendiğinde bu rakam biraz artacaktır. Ancak bu rakam aile bireylerinin sayısına bölündüğünde milli gelirden ailedeki birey başına düşen miktarın %15 civarında olacağı açıktır. Yukarıdaki tabloda, birey bazında yapılan hesaplamalarda milli gelirden alınan payın arttığı görülmektedir. Ancak, en düşük devlet memuru maaşı ile geçinen dört kişilik bir kamu görevlisi ailesindeki bireylerin milli gelirden almaları gereken payın yaklaşık %20-25'i gibi bir miktarını alabildikleri ortaya çıkarmıştır.

Geçen dönemde en düşük maaş alan devlet memurunun Dolar bazında maaşlarında artışlar olduğu, ancak bu artışların milli gelirdeki gelir adaletini sağlayacak bir rakama ulaşmadığı anlaşılmaktadır.

Bütün etkenlerin veri olarak alındığı ve sadece tek etkenin kamu görevlileri sendikalarının masaya oturup pazarlık yaparak maaş artışı aldıkları varsayımı çerçevesinde değerlendirme yapıldığında, sendikaların bu süreçte kamu görevlilerini enflasyona ezdirmediklerinden etkili oldukları sonucuna varılabilir. Ayrıca, kamu işçileri toplu sözleşme yapmasına rağmen, kamu görevlilerinin reel maaş artışları sağladığı dönemlerde işçilerin hiçbir reel kazançları olmamıştır. Toplu pazarlık

yoluyla hem 2002 öncesine göre daha fazla reel maaş artışı elde edilmiş olması, hem de kamu işçileri ile kıyaslandığında yüksek oranda reel maaş artışı sağlanması kamu görevlileri sendikalarının bu süreçte etkili olduğunu göstermektedir. Ancak, kamu görevlileri sendikaları milli gelirin kamu görevlileri lehine adil dağılımını sağlama konusunda bazı artışlar elde etmiş olmakla birlikte çok fazla başarılı olamadıkları görülmektedir.

2.4.5.3- Sosyal Haklar ve Yardımlar

Kamu görevlileri sendikalarının işverenle masaya oturmasından sonra sosyal hak ve yardımlarda sağlanan kazanımlardan bazıları şunlardır:

Kamu görevlilerine ödenen aile yardımı ödeneğinin miktarı artırılmış ve aile yardımı ödeneğinde iki çocuk sınırı kaldırılmıştır. Ayrıca, 0-6 yaş grubunda çocuğu bulunan kamu görevlisine çocuk yardımının iki kat olarak ödenmesi sağlanmıştır.⁴³⁰

Daha önce 2182 sayılı Kanun ve 458 sayılı KHK ile bir üst dereceye yükselme uygulamasından yararlanamayan kamu görevlilerine 1 derece verilmiştir.⁴³¹

Vekil olarak görev yapan imamların kadroya geçirilmesi için kanun çıkarılmıştır.⁴³²

İcap nöbeti tutan kamu görevlilerine ücret ödenmesi sağlanmıştır.⁴³³

Kamu görevlilerinin almış olduğu disiplin cezaları affedilmiştir.⁴³⁴

657 sayılı Kanunun 4/B maddesi ile 4924 sayılı Kanun kapsamında çalışan sözleşmeli personele belli şartlarda eş durumu nedeniyle yer değiştirme hakkı verilmiş, askerlik dönüşü göreve başlayabilme olanağı getirilmiştir.

Engelli kamu görevlilerinin, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının kamuya ait servis araçlarından yararlanmaları sağlanmıştır.⁴³⁵

⁴³⁰ 21.4.2005 tarih ve 5335 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 27.04.2005, 25798.

⁴³¹ 02.02.2005 tarih ve 5289 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerine Bir Derece Verilmesi Hakkında Kanun, RG: 08.02.2005, 25721.

⁴³² 27.4.2005 tarih ve 5338 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 3.5.2005, 25804.

⁴³³ 21.1.2010 tarih ve 5947 sayılı Üniversite ve Sağlık Personelinin Tam Gün Çalışmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG:30.01.2010, 27478.

⁴³⁴ 22.6.2006 tarih ve 5525 sayılı Memurlar ile Diğer Kamu Görevlilerinin Bazı Disiplin Cezalarının Affi Hakkında Kanun, RG: 04.07.2006, 26218.

⁴³⁵ 2009/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi.

399 sayılı KHK kapsamında istihdam edilen sözleşmeli personelin yıllık izinlerini bir sonraki yıla devretme olanağı bulunmadığı için iş yükü fazla olan KİT’lerde çalışan sözleşmeli personelin bir kısmı izinlerini kullanamamaktadır. Sözleşmeli personelin izinlerini yıl içerisinde kullanabilmelerini sağlamak amacıyla Başbakanlık Genelgesi yayımlanmıştır.⁴³⁶

Kamu görevlilerinin bakmakla yükümlü bulunduğu bakıma muhtaç engelli aile fertlerinin olması durumunda, söz konusu personelin nöbet ve gece çalışmasından muaf tutulması için Başbakanlık Genelgesi yayımlanmıştır.⁴³⁷

Yardımcı Hizmetler Sınıfında bulunan itfaiye personelinin tamamının genel idare hizmetleri sınıfına geçirilmesi hususu mutabakat metinlerine girmiş ve bütün itfaiye personeli Genel İdare Hizmetleri Sınıfına geçirilmiştir.

Devlet Memurları Kanununa göre verilen uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yoluna başvurulabilme imkanı sağlanması hususu toplu görüşmelerdeki önemli tartışma konuları arasında yer almış ve anlaşma metinlerine girmiştir. Bu yolun açılabilmesi için Anayasa değişikliği gerektiğinden, düzenleme Anayasanın 129. maddesinin 3. fıkrasının “Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz.”⁴³⁸ şeklinde değiştirilmesiyle, uyarma ve kınama cezalarına mahkeme denetimi yolu açılmıştır.

2.4.5.4- Sendikal Haklar

Bu süreçte sendikaların en büyük kazanımının toplu sözleşme hakkını anayasaya koydurmuş olmaları söylenebilir. Henüz yürürlüğe girmemiş olmakla birlikte sistemi tamamen değiştireceği için en büyük kazancın bu değişiklik olduğu değerlendirilebilir.

Kamu görevlileri sendikacılığının diğer önemli kazanımı ise sendikaların devlet tarafından tanınmasıdır. Kamu görevlileri sendikaları artık Kamu İşveren Kurulu ile her konuyu görüşebilmekte ve mutabakat metni imzalayabilmektedir.

⁴³⁶ 2009/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi

⁴³⁷ 2010/2 sayılı Başbakanlık Genelgesi.

⁴³⁸ 7.5.2010 tarih ve 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak halkoyuna sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanmıştır. RG:13.5.2010, 27580.

4688 sayılı Kanunda 2004 yılında yapılan değişiklikle sendika veya konfederasyon yönetim kurulu üyeleri ile sendika şube yönetim kurulu üyelerinin seçildikten sonra yazılı talepte bulunmaları halinde aylıksız izinli sayılmaları, talepte bulunmamaları halinde ise kurumlarındaki görevlerine devam etmeleri ve haftada bir gün izinli sayılmaları sağlanmıştır.

Kurumlarından aylıksız izinli sayılan sendika, konfederasyon ve şube yönetim kurulu üyeleri ile bunların bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerinin sağlık giderlerinin kurumlarınca karşılanması sağlanmıştır.⁴³⁹

657 sayılı DMK'nin 4/B maddesine göre çalışan sözleşmeli personele sendika hakkı tanınmıştır.⁴⁴⁰

Mahkeme kararları,⁴⁴¹ işçi ve kamu görevlileri sendikaları tarafından desteklenen uzun soluklu eylemler neticesinde geçici personel sendikal haklarını almıştır.⁴⁴²

Sendika üyesi kamu görevlisinin, sendikasının almış olduğu karara bağlı kalarak iş bırakması halinde ceza verilemeyeceği yönündeki mahkeme kararları,⁴⁴³ kamu görevlilerine fiili grev hakkı getirmiştir.

Sendikalar tarafından düzenlenecek eğitim faaliyetlerinde, kamu kurum ve kuruluşlarının tesislerinden, kamu kurumları için öngörülen tarifieden yararlanmaları sağlanarak, sendikalara eğitim tesisi konusunda kolaylık sağlanmıştır.⁴⁴⁴

Hizmet içi eğitimlerde sendikal haklar ve insan hakları konularının yer alması sağlanmıştır.⁴⁴⁵

⁴³⁹ 24.6.2004 tarih ve 5198 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, Sosyal Sigortalar Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 06.07.2004, 25514.

⁴⁴⁰ 4.4.2007 tarih 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 Kanun, RG: 21.04.2007, 26500.

⁴⁴¹ Örnek mahkeme kararları: *Ankara 15. İdare Mahkemesi kararı*, E:2008/536, K:2009/298; *Danıştay 10. Dairesi kararı*, E:2004/9181, K:2007/3732; *Ankara 3. İş Mahkemesi kararı*, E:2009/429 K:2009/526.

⁴⁴² Devlet Personel Başkanlığının 28.5.2002 tarih ve 11905 sayılı yazısı.

⁴⁴³ Konu hakkında örnek mahkeme kararları: *Danıştay 12. Dairesi kararları*, 16.11.2006, E:2005/4827, K:2005/3997; 18.10.2006, E:2005/2278, K:2005/3538; 9.2.2005, E:2004/4643, K:2005/313; *Danıştay 8. Dairesi kararı*, 10.12.1998, E:1997/4334, K:1998/4242; *Kayseri 1. Asliye Ceza Mahkemesi kararı*, 31.03.2006, E:2001/340, K:2006/234.

⁴⁴⁴ 2005/14 sayılı Başbakanlık Genelgesi.

⁴⁴⁵ 2005/14 sayılı Başbakanlık Genelgesi.

2.4.5.5- Sendikal Bilince Katkı

Kamu görevlileri sendikalarının kamu görevlilerine en büyük katkılarından birinin sendikal bilincin gelişmesi olduğu söylenebilir. Genel olarak ülkemizde örgütlenme bilinci ve alışkanlığının gelişmiş ülkelere göre çok düşük düzeylerde kaldığı bir gerçektir. Ancak, gelişmiş ülkelere sendikalardan kaçış eğiliminin arttığı günümüzde,⁴⁴⁶ ülkemizde sendikalı kamu görevlisi sayısının ve sendikalaşma yoğunluğunun artması sendikal bilincin gelişmekte olduğunu göstermektedir. Gelişmenin kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının belirlenmesi bakımından sendikalı olmakla olmamak arasında hiçbir farkın olmadığı, hatta sendikalı olmanın kamu görevlisi için zaman zaman sıkıntı yaratabildiği bir ortamda olması konunun önemini bir kat daha artırmaktadır.

Tablo 29- Yıllar İtibariyle Sendikalaşma Yoğunluğu			
	Toplam Kamu Görevlisi	Sendikalı	Sendikalaşma Yoğunluğu %
2002	1.357.326	650.770	47,94
2003	1.272.267	788.846	62,00
2004	1.564.777	787.882	50,35
2005	1.584.490	747.617	47,18
2006	1.568.324	779.399	49,69
2007	1.617.410	855.463	52,89
2008	1.691.299	930.397	55,01
2009	1.784.414	1.017.072	56,99

Yukarıdaki tabloda, kamu görevlileri sayısı, sendikalı kamu görevlisi sayısı ve sendikalaşma yoğunlukları yer almaktadır. 2004 ve 2005 yılları dışarıda bırakıldığında sendikalaşma yoğunluğunda devamlı bir artış eğilimi olduğu gözlenmektedir. Geçen süre içinde sendikalı kamu görevlisi sayısı üçte bir oranında

⁴⁴⁶ Ülkemizde kamu görevlileri sendikalarına yoğun ilgi bulunurken ABD’de farklı bir durum vardır. ABD’de, 1950-2004 yılları arasında özel sektör sendika üyeliğinde gerileme olurken kamu sektöründe üye oranları artmıştır. Özel sektördeki işgücünün 1950 yılında %34.6’sı, 1960’da 31.9’u, 1970’de 29.1’i, 1980’de 20.6’sı, 1990’da 12.1’i, 2000’de 9’u, 2004’te 7.9’u sendikalıdır. Görüldüğü gibi yarım yüzyılda özel sektör sendikalarının yüzde seksen oranında üye kaybettikleri anlaşılmaktadır. Buna karşın kamu sektöründe sendikalaşma yoğunluğu aynı dönemde yaklaşık üç kat artış göstermiştir. Kamu sektöründe 1950’de %12.3, 1960’da 10.8, 1970’te 32, 1980’de 35.1, 1990’da 36.5, 2000’de 37.5 ve 2004 yılında 36.6 oranında sendikal yoğunluk mevcuttur. Rakamlardan da anlaşıldığı üzere 1950’den 1980’e gelinceye kadar kamu sektöründe hızlı bir sendikalaşma yaşanırken, 1980’den sonra çok az bir artış yaşanmıştır. Özel sektörde ise 1950’den 1980’e kadar azalma var, ancak azalma eğilimi 1980 sonrasında gibi hızlı değildir. Thomas J. Calo, “The Psychological Contract and the Union Contract: A Paradigm Shift in Public Sector Employee Relations”, *Public Personnel Management*, Volume.35, No.4, Winter 2006, s.332.

artarak bir milyon sınırını geçmiştir. Dolayısıyla kamu görevlilerinin her geçen gün sendikalara olan ilgisinin arttığı, bu artışın da sendikal bilinçteki artışın bir sonucu olduğu değerlendirilebilir.

2.4.5.6- Katılım

Sendikaların en önemli fonksiyonlarından biri, üyeleriyle ilgili kararların alınmasında ve kamu politikalarının oluşturulması sürecinde etkili olabilmeleridir. Sendikalar, üyeleri ile ilgili kararların alınmasında ve taslakların oluşturulmasında görüşlerinin alınması gerektiği konusunu toplu görüşme toplantılarında gündeme getirmişlerdir. Bunun sonucu olarak, çıkarılan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte,⁴⁴⁷ hazırlanacak taslaklarda sendikaların görüşünün alınması öngörülmüştür. Bu konuda mevzuat değişikliği yapılmış olmakla birlikte zaman zaman aksamalar yaşanmış olacak ki, 2008 yılı Mutabakat Metninde “İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili kanun tasarısının sendikalara sunularak görüşlerinin alınması” maddesi eklenmiştir. Bu maddeye istinaden taslak hakkında sendikaların görüşleri alınmıştır.

Bu alandaki önemli değişikliklerden biri Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelikte⁴⁴⁸ yapılmıştır. Yönetmelikte 4.7.2005 tarih ve 2005/9138 Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılan değişiklikle, hakkında disiplin soruşturması yürütülen memurun üyesi bulunduğu sendika temsilcisinin disiplin ve yüksek disiplin kurulunda yer alması sağlanmıştır.⁴⁴⁹ Bu düzenleme ile cezaların verilmesinde şeffaflık sağlanmış ve kamu görevlileri güvence altına alınmıştır.

Kamu görevlileri sendikalarının yönetime katılmasına yönelik önemli bir uygulama Milli Eğitim Bakanlığı Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinde yapılan değişiklikle sağlanmıştır. Söz konusu Yönetmeliğin 6. maddesinde yapılan değişiklikle 4688 sayılı Kanunun 22. maddesine göre oluşturulan kurum idari kuruluna katılmaya hak kazanan sendikanın başkanı ya da genel sekreterinin Eğitim

⁴⁴⁷ 19.12.2005 tarih ve 2005/9986 sayılı BKK, RG:17.2.2006, 26083.

⁴⁴⁸ 17.9.1982 tarih ve 8/5336 sayılı BKK, RG:24.10.1982, 17848.

⁴⁴⁹ Gaziantep 2. İdare Mahkemesi, sendika üyesi bir kamu görevlisi hakkında verilen memuriyetten çıkarma cezasında, kamu görevlisinin üyesi bulunduğu sendikanın temsilcisinin Yüksek Disiplin Kurulunda olmaması sebebiyle cezayı hukuka aykırı bulmuş ve oybirliğiyle yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. *Gaziantep 2. İdare Mahkemesi kararı*, 31.1.2007, E:2006/2747.

Personeli Planlama ve Değerlendirme Kuruluna katılmaları sağlanmıştır. Aynı Yönetmeliğin 8. maddesinde ise 4688 sayılı Kanuna göre o ilde eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri kolunda faaliyet gösteren sendikalardan en çok üyeye sahip sendikanın temsilcisinin İl Eğitim Personeli Planlama Kuruluna⁴⁵⁰ katılmaları sağlanmıştır. Bu yolla sendika Milli Eğitim Bakanlığında karar verme konumunda olarak kurullarda yer almaya başlamıştır.

2.4.5.7- Toplu Görüşme Primi

Sendika ödeneği daha sonraki adıyla toplu görüşme primi nedir? Ne zaman ortaya çıkmıştır? Neden bu kadar çok tartışılmaktadır? sorularına verilecek cevaplar konunun anlaşılması açısından büyük önem taşımaktadır.

Toplu görüşme primi ilk önce sendika ödeneği olarak Türkiye Kamu-Sen tarafından 2003 yılında yapılan toplu görüşmelerde gündeme getirilmiş, ancak bu konuda mutabakata varılamamıştır. Memur-Sen'in 2004 yılında yetki almasıyla birlikte talep tekrar daha güçlü bir şekilde dillendirilmeye başlanmıştır. 2005 yılında yapılan toplu görüşme toplantılarında konu tekrar gündeme gelmiş ve Mutabakat Metnin 4. maddesinde, sendikalı kamu görevlilerine “sendika ödeneği” verilmesi kararlaştırılmıştır.⁴⁵¹

Sendika ödeneğini sendika aidatı olarak gören KESK Başkanı İsmail Hakkı Tombul, sendika aidatının devlet tarafından ödenmesinin özgür sendikacılık anlayışına ters düşeceği gerekçesiyle metne şerh koymuştur. Tombul, aidatların

⁴⁵⁰ RG: 6.5.2010, 27573.

⁴⁵¹ Aziz Çelik bir yazısında, “Ağustos 2005’te kamu sendikaları ile hükümetin toplu görüşmeleri sürerken Kamu-Sen yöneticileri, AKP yetkilileri ile görüşmüş ve muhalif konfederasyon KESK’in gücünün kırılması için kendilerine destek verilmesini ve üye aidatlarının devletçe ödenmesini istemişti. Meselenin özü bu. Amaç AKP’ye yakın memur sendikalarına devlet eliyle sağlanacak bedava üyelikler yoluyla, ‘sivri dilli’ KESK’i yetkisiz bırakmak ve kamu sendikalarını terbiye etmektir. Sendikalara verilecek ‘5 YTL rüşveti’ sadece sendikal ilkeler açısından değil hukuk açısından da ...87 sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmesine ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası’na...ILO denetim organları vermiş oldukları kararlarda,...Uluslararası Çalışma Konferansı’na 1994’te sunulan Örgütlenme Özgürlüğü ve Toplu Pazarlık başlıklı Uzmanlar Komitesi raporu sendikaların mali bağımsızlığının 87 sayılı Sözleşmenin gereği olduğunu vurgulamıştır. Bu yüzden sendika aidatının devletçe ödenmesi hükmü bağımsız ve özgür sendikacılığın açık ihlalidir. Öte yandan Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu’nun 20. maddesine göre de “Sendika ve konfederasyonlar kamu makamlarından maddi yardım kabul edemez, siyasi partilerden maddi yardım alamaz ve onlara maddi yardımda bulunamazlar”. Yasanın öngördüğü “5 YTL” kamu makamları tarafından yapılan bir maddi yardımdır ve yasaya açıkça aykırıdır.” iddialarında bulunmaktadır. Aziz Çelik, “Sarı Sendikaya Açık Davetiye” *Radikal*, 25.03.2006.

devletçe ödenmesi isteğinin “sendikaları işverene bağımlı hale getirecek bir yaklaşım”⁴⁵² olduğu görüşünü savunmuştur. 2005 Yılı mutabakat metnindeki anlaşmaya uygun olarak, 21.3.2006 tarih ve 5473 sayılı Kanunla 375 sayılı KHK’ye eklenen 4. madde ile sendika üyesi kamu görevlilerine “sendika ödeneği” verilmesi kararlaştırılmıştır.

Bahse konu maddede, “25/6/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu hükümler uyarınca kamu görevlileri sendikasına üye olup, kendisinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine, anılan kesintinin yapıldığı her ay için 5 YTL tutarında sendika ödeneği verilir.” denilmektedir. Böylece kamu görevlileri sendikalarına üye olan kamu görevlilerine, sendikalara üye olmayanlardan farklı bir ödeme öngörülmüştür.

Sendikalı kamu görevlilerine ödenen “sendika ödeneği”nin kamuoyunda sendika aidatı ile bir tutulması sendikaları rahatsız etmiş, bunun üzerine 2008 yılında imzalanan Mutabakat Metnine sendika ödeneğinin adının değiştirilmesi yönünde madde eklenmiştir. Söz konusu maddeye sadık kalarak çıkarılan Kanunla⁴⁵³ 375 sayılı KHK’nin 4. maddesinde yer alan sendika ödeneğinin adı “toplu görüşme primi” olarak değiştirilmiş ve ödeme miktarı 10 TL’ye yükseltilmiştir.

KESK, toplu görüşme masasından ayrılma gerekçelerini açıklarken bu konuya da atıf yaparak⁴⁵⁴ “Geçen sene KESK’in şerh koymasına rağmen 5YTL sendika aidatının devlet tarafından ödenmesini kabul ederek sendikaları işveren devletin müdahalesine açık hale getiren tavrını sürdürdüğü ve yeni 5 YTL’lerin pazarlığını yapmaya devam ettiği için”, çekildiklerini vurgulamıştır. KESK, 2005 yılındaki mutabakat metnine şerh koymuş, 2008 yılında ise toplantılara katılmadığından bu konuya şerh koymamış olmakla birlikte açıklamalarında toplu görüşme primini kabul etmediklerini belirtmiştir.⁴⁵⁵

⁴⁵² <http://webarsiv.hurriyet.com.tr/2005/09/02/695806.asp>

⁴⁵³ 5828 sayılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile bu fıkra da yer alan “her ay için 5 YTL tutarında sendika ödeneği verilir.” ibaresi, 2009 yılı için 15.1.2009 tarihinden geçerli olmak üzere “her ay için 10 TL tutarında toplu görüşme primi verilir.” şeklinde uygulanması hüküm altına alınmıştır. 27.12.2008 tarih ve 5828 sayılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, RG:31.12.2008, 27097. Daha sonra, 5917 sayılı Kanunla bu fıkra da yer alan “5 YTL tutarında sendika ödeneği verilir.” ibaresi 1.1.2010 tarihinden geçerli olmak üzere “10 TL tutarında toplu görüşme primi verilir.” şeklinde değiştirilmiştir. 25.6.2009 tarih ve 5917 sayılı Kanun, RG:10.7.2009, 27284.

⁴⁵⁴ KESK, Çalışma Raporu Mayıs 2005-Mayıs 2008, KESK’in Sesi Özel Eki, Haziran 2008, Ankara, s.63-64

⁴⁵⁵ www.kesk.org.tr

KESK, sendikalı kamu görevlilerine ödenen sendika ödeneğini, kamu görevlilerinin üyelik aidatlarının devlet tarafından sendikalara ödenmesi olarak görmekte ve miktarının artırılması konusundaki 2008 yılındaki taleplerin kamu görevlilerini rahatsız ettiğini dile getirmektedir. KESK Başkanı Evren,⁴⁵⁶ *“Dünyanın hiç bir yerinde sendikalar, işverenlerinden aidat talep etmez. Dünkü toplantı, sendikaların kendi kasalarını şişirme pazarlığına dönüşmüştür. Bunun etik ve doğru olmadığını söyledik. Böyle olursa hükümet iradenize ipotek koyar. Toplu görüşme hükümetin inisiyatifine girer, pazarlık kamu çalışanlarının inisiyatifinde olmaz”* şeklinde değerlendirme yapmaktadır.

Bu görüşün karşısında olan Türkiye Kamu-Sen, “sendika ödeneği” talebinin gerekçesinde, sendikalı kamu görevlilerinin maaşlarından binde 5'i oranında aidat kesintisi yapıldığı, kesintilerin en düşük memur maaşından (2008 yılı için) 4,5 TL, 3 bin TL maaş alan memurdan ise 15 TL olduğunu belirtmektedir. Ayrıca, Türkiye Kamu-Sen sendika ödeneğini, devlet tarafından sendikalara ödenen bir para olmadığı ve doğrudan sendika üyelerinin cebine gittiği, 2008 yılı için sendika ödeneğinin adının “toplu görüşme ikramiyesi” olarak değiştirilmesi ve 50 TL olması gerektiğini vurgulamıştır. Türkiye Kamu-Sen, kamuda toplu sözleşme yapan işçilerin yılda 112 yevmiyelik sendika ikramiyesi aldığı ve bunun da yılda 6 bin TL'ye karşılık geldiği, bu nedenle toplu görüşme ikramiyesi taleplerinin çok görülmemesi gerektiğini savunmaktadır.⁴⁵⁷

Sendika ödeneği/toplu görüşme primi konusunda görüşlerini belirten Memur-Sen Genel Başkanı Gündoğdu ise, işçi sendikalarının toplu sözleşme imzaladıklarında üyeleri adına ikramiye aldıklarını belirterek, *“Biz de 930 bin sendikalının cebine girecek toplu görüşme primini 5'ten 10 [Y]TL'ye çıkardık. Bunun anlamı, örgütlü olarak varım diyen, sendikaların çalışmalarına destek veren memurlara pozitif ayrımcılıktır.”*⁴⁵⁸ şeklinde savunma yapmaktadır. Gerek Türkiye Kamu-Sen, gerekse Memur-Sen⁴⁵⁹ işçilerin almış olduğu ikramiyelere atıfta

⁴⁵⁶ www.tumgazeteler.com

⁴⁵⁷ www.kamusen.com.tr

⁴⁵⁸ <http://www.memurlar.net/haber/118612/>

⁴⁵⁹ Sendika yöneticileri, sendika aidatı ile toplu görüşme primi (daha önceki adıyla sendika ödeneği) arasında hiçbir ilginin olmadığını savunmakta, düzenlemelerin hiçbir yerinde “sendika aidatı devlet tarafından ödenir” gibi ifadelerin olmadığını vurgulamaktadırlar. Toplu görüşme priminin kamu görevlileri için kazanım olduğunu savunmakta, toplu görüşme priminin iptal edilmesinde katkısı olan

bulunarak sendikalı kamu görevlilerine pozitif ayrımcılık yapılması gerektiğini vurgulamışlardır.

Bu gerekçelere ve sendika ödeneği/toplu görüşme primi verilmesine karşı çıkan KESK, “İşveren tarafından finanse edilen bir emek örgütü, işveren karşısında asla özgür ve bağımsız mücadele” yürütemeyeceği, sendika ödeneğinin, “Dünyanın hiçbir demokratik ülkesinde örneğine rastlanmayan bu uygulamanın Türkiye’de ortaya çıkışının kökeninde KESK’in mücadelesinin önünün kesilmesi” amacına yönelik olduğu ve “sendikal mücadele için yüz karası” olduğunu savunmaktadır.⁴⁶⁰

Hak-Sen Genel Başkanı Ayhan Çivi de toplu görüşme primine karşı çıkarak, 2008 yılında imzalanan mutabakat metnini eleştirmektedir. Eleştirisinde, sendikaların yüzde 4-4,5 maaş artışını kabul etmelerinin arkasında sendika üyesi memurlara ödenecek sendika ödeneğinin 10 TL’ye çıkarılmasının olduğunu iddia etmektedir. Çivi,⁴⁶¹ “masadaki sendikalar memura karşı duydukları mahcubiyeti 5 YTL ile telafi etmenin hesabını yapmaktadır. Memurların sendika aidatının aylık ortalama 7 YTL olduğunu düşündüğümüzde, memurun cebinde kalacak 3 YTL ile sendikalı olanın farkını savunmak evrensel sendikal ilkelerle izah edilecek bir durum değildir. Bu anlayışla memur sendikacılığı iktidarın vesayeti altında kalmaya devam edecektir. Biz devlet kesesinden sendikacılık yapmak istemiyoruz” demektedir.

Konuya ilgi gösteren yazarlar arasında yer alan Aziz Çelik, KESK’in görüşünü desteklemektedir. Çelik, sendika aidatlarının devlet tarafından ödenmesinin sendikaların mali bağımsızlığını ortadan kaldırarak sendikaları devlet/işveren kaynaklarına muhtaç hale getireceği, bu durumun örgütsel bağımsızlıklarını da ortadan kaldırarak sarı sendikaların ortaya çıkacağını iddia etmektedir. Getirilen 5 TL’lik sendika ödeneğinin, “devlet kesesinden sendikacılığın, sarı sendikacılığın kapısı[nı]” açtığını ve bu düzenlemenin “Sendikaların bağımsızlığı[nı] ortadan kaldıracak ve onları hükümetin denetimine sokabilecek yeni yasal düzenleme” olduğunu vurgulamaktadır.⁴⁶²

KESK ve CHP’yi kamu görevlilerinin kazanımlarını engellemekle suçlamaktadırlar. www.kamusen.com.tr, www.memurse.org.tr

⁴⁶⁰ KESK, “Sendika Ödentisi’ne Neden Karşıyız?” www.kesk.org.tr,

⁴⁶¹ www.haksen.org.tr

⁴⁶² Aziz Çelik, “Devlet Kesesinden Sendikacılık,” *Birgün*, 28.08.2008. Aynı konuda: Emin Pazarcı, “İşte 5 YTL’nin Gücü”, *Bugün*, 03.04.2006,

Sendika ödeneğinin sendika üye sayıları üzerindeki etkisinin ne olduğu tespit edildiğinde, tartışmaların özünüde buna dayandığı görülecektir. Sendika ödeneğine karşı çıkan KESK, 2002 yılında 262.348 üye ile başladığı yarışta 2004 yılında 297.114'e kadar üye sayısını artırmış, daha sonraki yıllarda yaşanan düşüşler sonucunda 2009 yılında 224.413 üyesi kalmıştır. Sendika ödeneğinin olmadığı dönemde KESK, 2003 yılında 32 bin, 2004 yılında 2 bin üye kazanmış, 2005 yılında 33 bin, 2006 yılında 32 bin civarında üye kaybetmiştir. Sendika ödeneğinin ilk çıktığı 2006 yılından sonra KESK'in üye kaybının hızı azalmıştır. KESK, 2007'de 3 bin, 2008'de 8 bin üye kaybetmiş, 2009'da ise üye sayısını yaklaşık bin artırmıştır. Dolayısıyla üye sayısındaki değişime bakıldığında sendika ödeneği/toplu görüşme priminin KESK'deki kan kaybını yavaşlattığı, hatta son yıl yeni üyeler kazandığı ortaya çıkmıştır.

Türkiye Kamu-Sen'in üye sayısındaki değişime bakıldığında KESK'e benzer bir durum olduğu görülür. Buna göre, Türkiye Kamu-Sen'in 2002 yılında 329.065 olan üye sayısı 2009 yılında 375.990'a ulaşmıştır. Türkiye Kamu-Sen, 2003 yılında 46 bin üye kazanmış, 2004 yılında 42 bin, 2005'de 27 bin üye kaybetmiştir. Sendika ödeneğinin kısa süre önce çıktığı 2006 yılı yetki tespitine göre 11 bin üye artışı sağlamıştır. Türkiye Kamu-Sen, 2007'de 23 bin, 2008 'de 7 bin, 2009 yılında da 27 bin üye artışı sağlamıştır. Dolayısıyla sendika ödeneği/toplu görüşme priminin Türkiye Kamu-Sen'in üye kaybını durdurduğu ve önemli oranda yeni üye kazanmasına katkı sağladığı görülmektedir.

Memur-Sen'deki durum iki konfederasyondan farklılık göstermektedir. Memur-Sen'in 2002 yılındaki 40 bin civarındaki üye sayısı, devamlı artış göstererek 2006 yılında 200 bine ulaşmıştır. Sendika ödeneğinin çıkmasından sonra bu artış devam etmiş 2009 yılında 376.355 üye sayısı ile birinci sıraya yerleşmiştir. Memur-Sen, 2003 yılında 57 bin, 2004'te 39 bin, 2005'te 22 bin, 2006'da 44 bin artış sağlamıştır. Sendika ödeneğinden sonra Memur-Sen 2007'de 46 bin, 2008'de 65 bin ve 2009'da 62 bin civarında yeni üye kaydı yapmıştır. Memur-Sen'in hiçbir yıl üye kaybetmediği ancak sendika ödeneği çıktıktan sonra üye sayısındaki artışın biraz daha fazla olduğu tespit edilmiştir.

Sadece yukarıdaki verilerle KESK'in üye kaybının durması, Türkiye Kamu-Sen ve Memur-Sen'in üye sayılarını artırmasında sendika ödeneğinin payının ne

olduğunu tam olarak tespit etmek zor olsa da bu konuda fikir vermektedir. Sendika ödeneği ile ilgili Kanunun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi nedeniyle, sendika ödeneğinin üye kazanmaya etkisini tespit edebilmek için daha sonra yapılacak yetki belirlemelerini beklemek gerekecektir. Yine de sendika ödeneği/toplu görüşme priminin sendikaların üye kazanmasına katkı sağladığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Diğer taraftan, toplu görüşme priminin sadece sendikalı kamu görevlilerine ödenmesi, emekliliğe ve diğer ödemelere etki etmemesi nedeniyle bütçeye yükünün oransal artışlara göre çok az olduğu görülmektedir. Bu kalemde yapılan ödemelerin bir yandan kamu görevlilerinin maaşlarını arttırırken bütçe yükü az olacağından hükümetler tarafından tercih edilebilmektedir. Ancak, sendikaları kontrol altında tutacak bir silah olarak kullanılabilecek bir uygulama olacağı konusunda tartışmalar devam edeceğe benzetilmektedir.

Toplu görüşme primi konusunda diğer bir tartışma, sendikalı olmayan kamu görevlileri ile ilgilidir. Bazı kamu görevlilerinin sendikal hakları kullanması yasaklandığından isteseler dahi sendika üyesi olamamaktadır. Ayrıca, ücretleri diğer kamu görevlileri ile birlikte belirlendiğinden ayrı bir şekilde ücret almaları da mümkün değildir. Bu sebeple toplu görüşme primi gibi bir ödeme, kamu görevlileri arasında eşitsizliğe sebep olacaktır.

Toplu görüşme priminin/sendika ödeneğinin hukuksal boyutu da tartışmalıdır. Sendika ödeneği ile ilgili ilk düzenlemenin yapıldığı 375 sayılı KHK'nin ek 4. maddenin 1. fıkrasının iptali için Anayasa Mahkemesine dava açılmıştır. Açılan davada iki temel iddia vardır. Bunlardan birincisi, düzenlemenin ILO'nun 98 sayılı Sözleşmesinin 2. maddesi ve 151 sayılı Sözleşmenin 5. maddesi ile Anayasanın 90. maddesindeki insan haklarına ilişkin sözleşmelerle kanunların aynı konuda farklı hükümler taşımaları halinde sözleşmeye uyulacağının ifade edildiği göz önünde tutulduğunda, uluslararası sözleşmeye aykırı bir düzenlemenin Anayasanın 90. maddesine aykırı olduğu iddiasıdır.

İkinci iddianın temel argümanı ise “kanun önünde eşitlik” ilkesidir. Buna gerekçe olarak da, sendika üyesi olan kamu görevlilerinin farklı meblağda sendika aidatı ödemelerine dayandırılmaktadır. Dava gerekçesinde, *“halen en yüksek sendika aidatı kamu görevlisi maaşının damga vergisi matrahının binde beşidir. Örneğin, bir*

uzman doktor 6,50 YTL aidat öderken, bir hizmetli 3,00 YTL aidat ödemektedir. Bu durumda hizmetliye 2,00 YTL fazladan ücret verilirken, uzman doktora 1,50YTL eksik ödeme yapılarak, aynı sendikaya üye olanlar arasında avantaj ve dezavantaj yaratılarak, eşitlik ilkesine aykırı bir durum yaratılmış olmaktadır.” denilmektedir.

Davaya bakan Anayasa Mahkemesi, iptal istemindeki gerekçelere bağlı olmadan söz konusu düzenlemeyi Anayasanın 51. maddesine aykırılık nedeniyle iptal etmiştir.⁴⁶³ Anayasa Mahkemesi, Anayasanın 51. maddesi ile ILO’nun 87 ve 151 sayılı sözleşmelerinin öz yönünden birbirleri ile aynı olduğu tespitini yaptıktan sonra, *“kamu görevlileri sendikasına üye olan kamu görevlilerine, kendilerinden üyelik ödentisi kesintisi yapılan her ay için belirli bir tutarda sendika ödeneği verilmesi, dolaylı yoldan sendikalara ve üyelerinin gönüllülük esasına dayalı katılımlarına müdahale anlamı taşıdığından, Anayasa’nın 51. maddesine aykırıdır. İptali gerekir”* demektedir. Mahkeme, düzenlemeyi Anayasanın sendika hakkını düzenleyen 51. maddesine göre iptal ettiğinden diğer gerekçelere girmemiştir.

Sendika ödeneğinin devlet tarafından ödenmesi konusuyla ilgili olarak, ILO’nun 151 sayılı Sözleşmesinde önemli düzenlemeler yer almaktadır. 151 sayılı Sözleşmenin 5. maddesi,

“1. Kamu görevlileri örgütleri, kamu makamlarından tamamen bağımsız olacaklardır.

2. Kamu görevlileri örgütleri kuruluş, işleyiş veya yönetimlerinde kamu makamlarının her türlü müdahalesine karşı yeterli korumadan yararlanacaklardır.

3. Bir kamu makamının tahakkümü altında kamu görevlileri örgütlerinin kuruluşunu geliştirmeye veya kamu görevlileri örgütlerini bir kamu makamının kontrolü altında tutmak amacıyla mali veya diğer biçimlerde desteklemeye yönelik önlemler bu madde bakımından müdahaleci faaliyetler olarak kabul edilir.”

şeklinde düzenlenmiştir. Anayasa Mahkemesi de bu hükmü gerekçesinde kullanmıştır. Önceki adıyla sendika ödeneği, sonraki adıyla da toplu görüşme primi olan uygulama ILO normlarına da aykırıdır.

Yukarıdaki açıklama ve değerlendirmeler çerçevesinde sendika ödeneği veya toplu görüşme primi adı altında yapılan ödemelerin sendikaların bağımsızlığını ortadan kaldıracağı ve sendikaları işverene bağımlı hale getireceği yönünde ciddi tereddütler bulunduğu açıktır. Bu ödemelerin sendikalı kamu görevlilerini sendikasızdan ayırmak için yapıldığı, toplu görüşme priminin sendika aidatı ile alakasının olmadığı iddiaları da belli oranda geçerliliğini korumakla birlikte,

⁴⁶³ *Anayasa Mahkemesi kararı*, 25.6.2009, E:2006/94, K:2009/92, RG:10.11.2009, 27402.

ödemelerin sendikaların bağımsızlığını olumsuz etkileyeceği konusundaki tereddütlerin ciddiyetini ortadan kaldırması zor gözükmektedir.

2.4.6- Belediyelerdeki Toplu Sözleşme Uygulaması

İl Özel İdareleri ve Belediyeler ile bunlara bağlı işletme, müessese ve idareler, yerel yönetim birlikleri, Bozcaada ve Gökçeada İdarelerinden müteşekkil Yerel Yönetim Hizmetleri hizmet kolunda 2009 yılı tespitlerine göre 6 sendika mevcuttur. Üye sayılarına göre sendikalar; Memur-Sen'e bağlı Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası (Bem Bir-Sen), KESK'e bağlı Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası (Tüm Bel-Sen), Türkiye Kamu-Sen'e bağlı Türkiye Yerel Yönetim Hizmetleri Kolu Kamu Görevlileri Sendikası (Türk Yerel Hizmet-Sen), Birleşik Kamu-İş bünyesindeki Yerel Yönetim Hizmet Kolu Kamu İşverenleri Sendikası (Yerel-İş), Hak-Sen'e bağlı Yerel Yönetim Çalışanları Hak Sendikası (Yerel Hak-Sen), BASK'a bağlı Bağımsız Belediye ve Mahalli İdareler Kamu Çalışanları Sendikası (Bağımsız Yerel-Sen)'dir.

Belli konularda merkezi idareden bağımsız olarak hareket etme olanağına sahip olan belediyeler, bu olanak sayesinde toplu sözleşme imzalama konusundaki davranışlarıyla öncü olmayı başarmışlardır. Toplu sözleşme imzalama konusunda hem şanslı hem de öncü olan yerel yönetim hizmetleri hizmet kolundaki sendikalar, birçok belediyede değişik adlar altında sözleşmeler imzalamış ve imzalamaya devam etmektedir. Henüz kamu görevlileri sendikalarının kurulup kurulmayacağıнын tartışıldığı günlerde “günün siyasal koşullarını çok iyi değerlendirmiş olmanın yarattığı avantajla,”⁴⁶⁴ belediyelerle 27.02.1993'te başlayan toplu sözleşme imzalama faaliyeti günümüze kadar devam etmiştir. Geçen süreçte belediyelerde değişik dünya görüşlerine sahip başkanların olması imzalanan sözleşme sayısının artmasında etkili olmuştur. Başlangıç dönemlerinde, özellikle SHP'ye mensup belediye başkanları ile Tüm Bel-Sen arasında çok sayıda sözleşme imzalanmıştır. Belediyelerde faaliyet gösteren diğer sendikalar da değişik partilere üye belediye başkanlarıyla sözleşmeler imzalamışlardır.

⁴⁶⁴ Hasibe Özgümüş, “Memur Sendikalarının Belediyelerde İmzaladığı Toplu İş Sözleşmeleri ve Hukuki Sonuçları” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.8, S.1, Ocak 1999, s.20.

Türk kamu yönetimi tarihinde, kamu görevlilerini ilgilendiren ilk toplu sözleşme 27.02.1993 tarihinde Tüm Bel-Sen ile Gaziantep Büyükşehir Belediyesi arasında imzalanmıştır. Bu yönüyle ve sonuçları itibariyle Tüm Bel-Sen kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkının gelişimi sürecinde tarihi bir rol üstlenmiştir. Yapılan sözleşme ile kamu görevlilerinin ücretlerinde ve diğer sosyal haklarında artışlar sağlanmıştır. Ancak, sözleşmeyi önemli kılan, kamu görevlilerine sağlanan ücret artışı veya sosyal haklardaki iyileştirmeler değil, daha sonraki uygulamalara öncü olmasıdır. Yapılan sözleşmeler, kamu görevlilerini ilgilendiren konularda toplu sözleşme imzalanabileceği düşüncesini ortaya çıkarması açısından da çok önemlidir. Tüm Bel-Sen ile Gaziantep Büyükşehir Belediyesi arasında imzalan ve sonuçları itibariyle de tarihi öneme sahip olan sözleşme sürecini kısaca incelemek yararlı olacaktır.⁴⁶⁵

Süreç, 27.02.1993 tarihinde Tüm Bel-Sen ile Gaziantep Büyükşehir Belediyesi arasında imzalanan toplu iş sözleşmesi ile başlamıştır. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, toplu iş sözleşmesinin imzalanmasından bir süre sonra Sayıştay'ın⁴⁶⁶ zimmet çıkarmasını gerekçe göstererek sözleşmeyi uygulamamıştır. Belediyenin

⁴⁶⁵ Belediyelerde imzalanan toplu sözleşmelerle ilgili ayrıntılı bilgi için: Mesut Gülmez, "Belediye Memurlarının Toplu Görüşme Hakkı", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.10, S.2, Nisan 2001, s.68-84; Mesut Gülmez, "Memur Sendikalarının Toplu Sözleşme Etkinliği ve Yargı Kararları", *Amme İdaresi Dergisi*, C.30, S.1, Mart 1997, s.69-82; A. Serap Fırat, "Belediye Memurları ve Toplu Sözleşme Çabaları", *Mali Hukuk*, Yıl.19, Mayıs-Haziran 2004, S.111, s.73-86; Osman Özkan, "Belediyelerin Memur Sendikaları ile Sözleşme Yapmaları", *Yerel Yönetim ve Denetim*, C.11, S.4, Nisan 2006, s.3-7; Hasibe Özgümüş, *a.g.m.*, s.20.

⁴⁶⁶ Belediyelerin kamu görevlilerini (memurları) temsilen sendikalarla yapmış oldukları toplu sözleşmeler Sayıştay denetimine de konu olmuştur. Sayıştay Genel Kurulu'nun 23.06.1994 gün ve 4808/1 sayılı Kararında, "*Her ne kadar Anayasanın 90'ıncı maddesinin son fıkrası uyarınca, usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası anlaşmalar kanun hükmünde olup, bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurulamamakta ise de, söz konusu sözleşmeyle sağlanan hakların hayata geçirilmesi, ancak bu husustaki mevzuat hükümlerinde gerekli değişikliklerin yapılması ve uygulama esaslarının belirlenmesi halinde mümkün olabilecektir. Esasen 151 sayılı ILO sözleşmesinde de, bu sözleşmenin uygulama alanına ve istihdam koşullarının belirlenmesi yöntemlerine ilişkin bazı konuların, ulusal yasalarla ve ulusal koşullara uygun olarak düzenleneceği vurgulanmıştır. Bu itibarla, mevzuatta yeni bir düzenleme yapılmadığı sürece, mevcut hükümlerin tesbit ettiği memur statüsünün, akdi düzenlemelerle değiştirilmesi ve dolayısıyla belediyelerin, toplu iş sözleşmeleri akdetmek suretiyle veya başka birtakım tasarruflarla memurlar için yasalarda öngörülen hak ve statülerin dışına çıkılmasına yol açacak bir uygulamaya gitmeleri mümkün bulunmamaktadır.*" denilmektedir. Kağıthane Belediyesi ile Bem-Bir Sen arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesi nedeniyle ilgililer hakkında çıkarılan zimmet üzerine Sayıştay Temyiz Kurulu 17.05.2005 tarih ve 27918 sayılı kararında "*Mevzuatımızda yeni bir düzenleme yapılmadığı sürece, mevcut hükümlerin tespit ettiği memur statüsünün, akdi düzenlemelerle değiştirilmesi ve dolayısıyla belediyelerin, toplu iş sözleşmeleri akdetmek suretiyle veya başka birtakım tasarruflarla memurlar için yasalarda öngörülen hak ve statülerin dışına çıkılmasına yol açacak bir uygulamaya gitmeleri mümkün*" bulunmadığını belirtmiş ve yapılan ödemeler nedeniyle verilen tazmin hükmünü tasdik etmiştir. Sayıştay, kararlarında aynı şekilde ısrar etmektedir.

toplu sözleşme hükümlerini uygulamaması üzerine sendika, 18.06.1993 tarihinde Gaziantep 2. Asliye Hukuk Mahkemesine dava açmıştır. Yerel Mahkeme, 22.06.1994 tarihli kararı ile sendikayı haklı bularak toplu sözleşmenin hukuka uygun olduğu ve uygulanması gerektiği yönünde karar vermiştir. Bu karar üzerine temyize başvuran belediyenin temyiz istemini yerinde bulan Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, 13.12.1994 tarihinde yerel mahkemenin kararının bozulmasına hükmetmiştir. Konuyu bir kez daha inceleyen Yerel Mahkemenin 28.03.1995 tarihli kararı ile ilk kararında direnmesi üzerine, yeniden karar temyiz edilmiş, bu kez de dosya Yargıtay Hukuk Genel Kurulunda görüşülerek karara bağlanmıştır. Genel Kurul, sendikanın tüzel kişiliğinin bulunmadığı ve toplu iş sözleşmesi yapamayacağına karar vermiştir. Yargıtay,⁴⁶⁷ karar düzeltme talebini de 10.04.1996 tarihinde reddetmiştir.⁴⁶⁸

Türkiye’de iç hukuk yollarının tüketilmesi üzerine konu Kemal Demir ve Vicdan Baykara tarafından Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine (AİHM) götürülmüştür. Örgütlenme ve toplu sözleşme hakkının kullanılmasına ilişkin Demir ve Baykara-Türkiye Davası, AİHM’nin önemli kararlarından biridir.⁴⁶⁹ AİHM’in kararı, Tüm Bel-Sen’in 27 Şubat 1993 tarihinde Gaziantep Büyükşehir Belediyesi ile toplu iş sözleşmesi imzalaması ile başlayan hukuki sürecin zaferle sonuçlanmasının bir göstergesidir. AİHM’in 21 Kasım 2006 tarihli kararında, grev ve toplu sözleşme hakkının sendika hakkının kullanımının en önemli argümanlarından olduğu, *“ulusal mahkemeler, başvuranların bağlı olduğu sendikanın tüzel kişiliğini tanımayı reddettiklerinden ve sendika tarafından işverenle imzalanan Toplu İş Sözleşmesinin geçersiz olarak değerlendirilmesinden dolayı AİHS’nin 11. maddesinin ihlal edildiğine”* ve Tüm Bel-Sen üyelerine aktarılmak üzere Baykara’ya 20.000 Euro, uğranılan zararlar için de Demir’e 500 Euro tazminat ödenmesine karar vermiştir.

Demir-Baykara kararına karşı hükümet, 21 Şubat 2007 tarihinde davanın Büyük Daireye gönderilmesini talep etmiştir. Büyük Daire, itirazı kabul ederek davayı karara bağlamıştır.⁴⁷⁰ Hükümet, itirazında iki argüman kullanmıştır. Biri

⁴⁶⁷ Yargıtay’ın başka bir kararı da toplu sözleşme imzalayan belediyelerdeki memurlarla ilgilidir. Yargıtay, belediyeler adına toplu sözleşme imzalayan ve ödeme yapanların eylemlerinin bir memur suçu olduğundan yapılan toplu sözleşmelere dayanarak ödeme yapanların suçlu olduğuna karar vermiştir. *Yargıtay 4. Ceza Dairesi kararı*, 16.06.1998, E:98/6385, K:98/6488.

⁴⁶⁸ AİHM’in 21 Kasım 2006 tarihli Demir ve Baykara- Türkiye Davası, Başvuru no: 34503/97.

⁴⁶⁹ AİHM’in 21 Kasım 2006 tarihli Demir ve Baykara- Türkiye Davası, Başvuru no: 34503/97.

⁴⁷⁰ AİHM Büyük Dairenin 12 Kasım 2008 tarihli Demir ve Baykara- Türkiye Davası, (Başvuru no: 34503/97) ile ilgili kararı.

“Hükümete karşı Sözleşme dışındaki diğer uluslararası belgelere, özellikle de Türkiye’nin onaylamamış olduğu belgelere dayanılamayacağı” diğeri ise “Sözleşme’nin 11. maddesinin, genel sözleşmeli personel değil devlet memuru olan başvuranlar hakkında uygulanamayacağıdır.”⁴⁷¹ Birinci itiraz konusunda Büyük Daire,

“Sözleşme metnindeki terim ve kavramların anlamını belirlerken Mahkeme, Sözleşme dışındaki uluslararası hukuk unsurlarını, bu unsurların etkili organlarca yorumlanmasını ve Avrupa Devletlerinin ortak değerlerini yansıtan pratiğini dikkate alabilir ve almalıdır. Konuda uzmanlaşmış uluslararası belgelerden ve sözleşmeli devletlerin pratiğinden kaynaklanan konsensüs Mahkeme’ye spesifik davalarda Sözleşme hükümlerini yorumlarken göz önünde bulundurulması uygun bir husus teşkil edebilir.

Bu bağlamda Savunmacı Devlet’in, söz konusu davanın asıl konusuyla ilgili olan geçerli belgelerin tamamını onaylamış olması gerekli değildir. Mahkeme açısından ilgili uluslararası belgelerin, uluslararası hukukta ve Avrupa Konseyi Üye Devletlerinin çoğunun ulusal hukukunda geçerli olan norm ve ilkelerin sürekli geliştiğine delalet etmesi ve sınırları belirli bir alan söz konusu olduğunda modern toplumlarda ortak bir zemin bulunduğunu göstermesi yeterlidir.”

şeklinde karar vermiştir. Mahkemenin kararı, uluslararası sözleşmelere çekince konulması veya bazılarının onaylanmamış olmasını gerekçe olmaktan çıkarmıştır.

Hükümetin, belediye çalışanlarının “Devlet idaresindeki üyeleri” olduğu şeklindeki ikinci itirazını da mahkeme kabul etmemiştir. Mahkemeye göre bu kişilerin örgütlenme hakkına getirilen kısıtlamaların meşruluğunu göstermek, ilgili devletin üzerine düşen bir görevdir. Mahkeme, belediyede çalışan ve devletin idaresinde yer almayan memurların “Devlet idaresinin üyeleri” olarak kabul edilemeyeceği, dolayısıyla da örgütlenme ve sendika kurma hakkının kısıtlanamayacağı kararını vermiştir.

Gerek ilk mahkeme gerekse Büyük Daire, davanın açıldığı dönemde hükümetin kamu görevlileri sendikalarına ilişkin düzenlemeleri ve devletin sözleşmenin 11. maddesinde öngörülen haklarını güvence altına alma pozitif yükümlülüğünü yerine getirmediğini vurgulamıştır.

Kararın devamında Mahkeme,

⁴⁷¹ Hükümet savunmasında, Sözleşmenin 11. maddesinin “devlet idaresindeki...üyelere” uygulanamayacağı, Türkiye’deki devlet memurlarına belediyelerde çalışan devlet memurlarının da dahil olduğu, konunun özel ve ayrıntılı bir kanun olan 657 sayılı Kanunla düzenlendiği, dolayısıyla belediyede çalışan memurların diğer çalışanlarla aynı tutulduğunu ileri sürmüştür. Bu iddia kabul edilse dahi ülkemizdeki yüz binlerce sözleşmeli kamu görevlisinin toplu sözleşme yapamamasını açıklamak mümkün değildir. Kaldı ki, belediyelerde imzalanan sözleşmeler aynı zamanda sözleşmeli personeli de kapsamaktadır. Dolayısıyla Hükümetin, “ben sadece 657 sayılı Kanuna tabi olanları bu haktan”, Sözleşmeye uygun olarak mahrum bıraktım demesi tutarlı değildir.

“mevcut davadaki toplu pazarlık ve ardından gelen toplu sözleşmenin ilgili sendika açısından üyelerinin çıkarlarını güvence altına alıp artırmak için temel bir vasıta teşkil ettiğini gözlemlemiştir. Türkiye tarafından halihazırda onaylanmış olan uluslararası çalışma sözleşmelerinin hükümlerinin yürürlüğe girmesi için gereken yasal düzenlemelerin yapılmamış olması ve bu eksiklik temeline dayanıp söz konusu toplu sözleşmenin fîilen iptal edilmesiyle sonuçlanan geriye etkili 6 Aralık 1995 tarihli Yargıtay kararı, başvuruların Sözleşmenin 11. maddesinde güvence altına alınan sendika haklarına yönelik müdahale teşkil”

ettiğini açıkça belirtmiştir. Mahkemenin bu tespiti, sendikaların yaptığı toplu sözleşmelerin hukuka uygun olduğu sonucunu ortaya çıkarmıştır.

AIHM Büyük Daire, yukarıdaki tespitleri yaptıktan sonra oybirliğiyle,

“2.kamu görevlisi olarak başvuranların, sendika kurma haklarına müdahale edilmesinden ötürü Sözleşme’nin 11. Maddesinin ihlal edildiği,

3.Tüm Bel Sen sendikasının işveren makamla yaptığı toplu pazarlığı takiben imzalanan toplu sözleşmenin geriye işleyecek şekilde iptalinden ötürü Sözleşme’nin 11. Maddesinin ihlal edildiğine,”

karar vermiş, ayrıca ülkemizi tazminat ödemeye mahkum etmiştir.

AIHM’in kararında, başta toplu sözleşme hakkını düzenleyen 98 sayılı ILO Sözleşmesi olmak üzere, Avrupa Sosyal Şartı ve BM Sözleşmelerine atıf yapılmıştır. Dolayısıyla kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkına engel olunması ve sendikal hakların kısıtlanması yönündeki uygulamaların uluslararası metinlere uymadığı tespit ve tasdik edilmiştir. Bunun sonucu olarak kamu görevlileri ile toplu sözleşme yapılmasının önündeki kısıtlamaların dayanakları ortadan kalkmıştır.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi ile yapılan toplu iş sözleşmesinden sonra da Tüm Bel-Sen sözleşme imzalamayı sürdürmüş ve 27 Şubat 1993-5 Nisan 1994 tarihleri arasında 90 belediye ile “Toplu İş Sözleşmesi” imzalamıştır.⁴⁷²

Tüm Bel-Sen toplu sözleşme imzalamaya günümüzde de devam etmektedir. Tüm Bel-Sen’in Mart 2010 tarihi itibarıyla, 301 adet yürürlükte olan toplu sözleşmesi bulunmaktadır. Ödeme gücü çeken birkaç belediye haricinde sözleşmeler uygulanmaktadır. AIHM kararından sonra belediye başkanlarına cesaret geldiğinden, belediyelerde imzalanan toplu sözleşme sayısının arttığı görülmektedir. AIHM kararından sonra toplu sözleşmelere olumsuz bakan tek kurum Sayıştay kalmıştır.⁴⁷³

Aşağıdaki tabloda Tüm Bel-Sen’in toplu iş sözleşmesi imzaladığı belediyelerin partilere göre dağılımı görülmektedir. Buna göre ilk sırada CHP’li belediyeler

⁴⁷² Hasibe Özgümüş, *a.g.m.*, s.22-23.

⁴⁷³ Tüm Bel-Sen Genel Başkanı Sayın Vicdan Baykara ile 30.3.2010 tarihinde yapılan mülakat.

gelmektedir. CHP’li 110 belediye Tüm Bel-Sen ile toplu iş sözleşmesi imzalamıştır. İdeolojik olarak AKP’den uzak olan Tüm Bel-Sen, AKP’li 75 belediye ile toplu iş sözleşmesi imzalama başarısı göstermiştir. Eski adı ile DTP ve yeni adıyla BDP’li 57 belediye ile de toplu iş sözleşmesi imzalanmıştır. Tabloda da görüldüğü üzere Tüm Bel-Sen az veya çok hemen hemen bütün partilere mensup belediye başkanları ile toplu iş sözleşmesi imzalamıştır.

Tablo 30- TİS’lerin Partilere Göre Dağılımı	
PARTİ ADI	ADET
CHP	110
AKP	75
DTP (BDP)	57
DP	21
DSP	11
MHP	9
ANAP	8
SHP	3
SP	2
EMEP	2
BAĞIMSIZ	3
TOPLAM	301
Kaynak: Tüm Bel-Sen.	

Tüm Bel-Sen, son zamanlarda yapmış olduğu sözleşmelerle belediye personeline önemli kazanımlar sağlamıştır. Örneğin, Antalya Muratpaşa Belediyesinde TİS imzalayarak memur maaşlarına 400 TL, sözleşmeli personelin maaşlarına 200 TL artış sağlamıştır. Bursa Nilüfer Belediyesinde de ilki Aralık 2005’te olmak üzere 4 kez TİS imzalayan Tüm Bel-Sen, en düşük devlet memuru maaşını net 1.776 TL’ye çıkarmıştır.⁴⁷⁴

Aynı hizmet kolunda faaliyet gösteren Memur-Sen’e bağlı Bem Bir-Sen ise belediyelerle “Sosyal Denge Sözleşmesi (SDS)” adı altında sözleşme imzalamaktadır. Bem Bir-Sen Genel Başkanı, bugüne kadar uygulanan veya süresi bitenler dahil binin üzerinde belediyede sosyal denge sözleşmesi imzalayarak kamu görevlilerine ek mali ve sosyal kazançlar sağladıklarını belirtmektedir.⁴⁷⁵ 2009 yılı sonu itibarıyla 400 civarındaki belediyede toplam 17.000 dolayında kamu görevlisini kapsayan sosyal denge sözleşmesinin uygulanması devam etmektedir.⁴⁷⁶

⁴⁷⁴ Ayrıntılı bilgi için: www.tumbelsen.org.tr

⁴⁷⁵ <http://www.bembirsen.org.tr/sdetay.php?id=2>

⁴⁷⁶ Bem Bir-Sen Genel Başkanı Mürsel Turbay ile 25.12.2009 tarihinde yapılan mülakat.

Bem Bir-Sen de imzaladığı sözleşmelerle kamu görevlilerine önemli kazanımlar sağlamıştır. Bem Bir-Sen'in İstanbul Fatih Belediyesi ile yaptığı sözleşmede, maaş artışına ek olarak belediye memurlarının 0-6 yaş aralığında bulunan çocuklarının kreş veya anaokuluna devam ettikleri süre içinde her ay, maaşlara ek olarak 100 TL tutarında kreş ve anaokulu yardımı yapılması sağlanmıştır.⁴⁷⁷

Bem Bir-Sen'in son dönemlerde sosyal denge sözleşmesi imzaladığı belediyelerden bazıları şunlardır: Tuzla, Sultaneyli, Beylikdüzü, Piraziz, Sancaktepe;⁴⁷⁸ Akhisar, Başakşehir, Çekmeköy, Halfeti, Şirvan;⁴⁷⁹ Bitlis, Pendik, Eskişehir Seyitgazi, Arnavutköy, Adıyaman Şambayat, Adıyaman Çelikhan.⁴⁸⁰ Sosyal denge sözleşmelerinde genel olarak maaş artışları, dönemlik ikramiyeler, bayram harçlıkları, sosyal ödemeler gibi konular yer almaktadır.

Bem Bir-Sen, SDS imzalanacak belediyelerde işlemlerin sürecini 8 madde halinde saymıştır.⁴⁸¹

- a) Sözleşme yapmak istenilen belediyede yetkili sendika olmak.
- b) Sözleşme imzalanması konusunda belediye başkanı veya ilgilileri ikna etmek.
- c) Kurum İdari Kurulunu toplantıya davet ederek, toplantıda 4 kişilik ailenin geçim sınırının altında geliri olan memur çalışanlara sosyal yardım yapılması hususunda karar aldirmek.
- d) Sözleşme imzalanmasının kararlaştırılmasının ardından yetkili sendika temsilcisinin başkanlık makamına yazı işleri kanalı ile dilekçe ile müracaat etmesi.
- e) Başkanın dilekçeyi meclisten sözleşme için yetki almak amacı ile belediye meclisine havale etmesi.
- f) Meclisin sözleşme için belediye başkanına yetki vermesi.
- g) Sözleşme metninin haklar ile ilgili maddelerinde anlaşmaya varılması.
- h) Sözleşme mutabakat metninin yetkili sendika ile belediye başkanı arasında imzalanması.

⁴⁷⁷ <http://www.memurlar.net/haber/130283/>

⁴⁷⁸ Bem-Bir-Sen Dergisi, Mayıs-Haziran 2009, S.36, s.48-49.

⁴⁷⁹ Bem-Bir-Sen Dergisi, Temmuz-Ağustos 2009, S.37, s.70-73.

⁴⁸⁰ Bem-Bir-Sen Dergisi, Eylül-Ekim-Kasım 2009, S.38, s.66-67.

⁴⁸¹ www.bembirsen.org.tr

Tüm Bel-Sen'in muhatap olduğu idari ve yargısal engellemelere Bem Bir-Sen'de muhatap olmuştur. Sosyal denge sözleşmeleriyle ilgili olarak Danıştay'ın değişik kararları vardır. Danıştay İkinci Dairesi⁴⁸² memurlar ile kanuni dayanağı bulunmayan toplu sözleşme imzaladıkları için sözleşmeyi imzalayanların suçlarını sabit görülmüş ve yargılanmaları gerekliliğine karar vermiştir.

Türk Yerel Hizmet-Sen de belediyelerle toplu sözleşme imzalamıştır. Türk Yerel Hizmet-Sen ile Beykoz Belediyesi arasında 28.01.2009 tarihinde imzalanan toplam 34 maddeden oluşan “Beykoz Belediye Başkanlığı İle Türkiye Yerel Yönetim Hizmetleri Kolu Kamu Görevlileri Sendikası (Türk Yerel Hizmet-Sen) Arasında İmzalanan Toplu İş Sözleşmesi” ile Beykoz Belediyesinde çalışan memurlara her ay sosyal denge tazminatı olarak 600 TL ödenmesi sağlanmıştır. Ayrıca evlenme yardımı 700 TL, doğum yardımı 650 TL, yakacak yardımı 600 TL, giyecek yardımı 350 TL, yıllık izin yardımı 500 TL, öğrenim yardımı 500-700 TL, Ramazan ve Kurban Bayramları ikramiyesi olarak 600 TL ödenmesi toplu sözleşmede yer almıştır.⁴⁸³

Yerel yönetim hizmetleri hizmet kolunda faaliyet gösteren sendikalar ile belediyeler arasında imzalanan sözleşmeler ile ilgili olarak son zamanlarda mahkemelerin kararlarında değişiklikler görmek mümkündür. Özellikle 2004 yılında Anayasanın 90. maddesinde yapılan değişiklikten sonra mahkemelerin tutumundaki değişiklik açıkça görülür. Örneğin, Danıştay'ın daha önceki olumsuz tavrı 2004 yılından sonra değişmiştir. Danıştay 1. Dairesi,⁴⁸⁴ Tüm Bel-Sen ile sözleşme yaparak memur statüsünde çalışan personele 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa aykırı olarak sosyal paket, bayram, yılbaşı, öğrenim, giyecek ve yakacak yardımları gibi adlar altında ödemeler yapması nedeniyle, İçişleri Bakanlığının Niğde Ulukışla Belediye Başkanı ve Saymanı hakkında soruşturma izni verilmesine ilişkin kararının, ILO'nun ülkemizce onaylanan 87, 98, 151 sayılı sözleşmeleri ve Avrupa Sosyal Şartı hükümleri ile Anayasanın 53 ve 90'ıncı maddeleri çerçevesinde yapılan değerlendirme neticesinde, “Tüm Bel-Sen ile belediye arasında imzalanan sözleşmenin uygulamasının suç teşkil eder bir yanının bulunmadığı, bu nedenle

⁴⁸² Danıştay İkinci Dairesi kararı, 05.04.1996, E:1994/2856, K:1996/772. Aynı Dairenin 16.04.1996, E:1994/2827, K: 1996/834 sayılı kararı da aynı yöndedir.

⁴⁸³ www.memurlar.net/haber/130465

⁴⁸⁴ Danıştay 1. Dairesi kararı, 17.11.2005, E:2005/1067, K:2005/1363.

ilgililere isnat edilen eylemin, haklarında hazırlık soruşturması yapılmasını gerektirecek nitelikte” bulunmadığına karar vermiştir. Bu karar aslında gelinen noktayı açıkça göstermektedir. Yaklaşık 10-15 yıl önce kamu görevlileri ile sözleşme imzalayan belediye başkanları yargılanırken ve saymanlara zimmet çıkarılırken, Anayasadaki değişiklikten sonra mahkeme kararlarında uluslararası sözleşmeler temel dayanak noktası alınmaya başlanmış, toplu sözleşmeler hukuka uygun kabul edilmiştir.

Mahkemelerin katı tutumlarından vazgeçmesine rağmen bürokrasi kaskatı tutumunu değiştirmemiştir. Maliye Bakanlığı bir yazısında,⁴⁸⁵ belediyelerin imzalamış olduğu sosyal denge sözleşmeleri veya değişik adlarla imzalanmış sözleşmelerle kamu görevlilerine ek ödeme verilmesinin mümkün olmadığını belirtmiştir.

Diğer taraftan, KGSK’nın 42. maddesine göre *“personel konularına ilişkin olarak karşılaşılabilecek sorunları Maliye Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının görüşlerini alarak gidermeye Devlet Personel Başkanlığı”*nın yetkili olduğu hükme bağlanmıştır. Bu hükme istinaden Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı temsilcilerinin katıldığı 22.12.2004 tarihli toplantıda konu ele alınmış ve üç kurumun ortak görüşü tutanak altına alınmıştır.⁴⁸⁶ Söz konusu tutanağa göre *“sosyal denge sözleşmesi veya başka adlar altında toplu iş sözleşmeleri akdetmek suretiyle ya da mevzuatta öngörülmemiş diğer yollarla herhangi bir hak veya menfaat sağlanması mümkün bulunmamaktadır.”* Bu görüş, AİHM ve ülkemizdeki birçok mahkemenin kararıyla çürütülmüştür. Ancak yine de bu üç kurumun ortak görüşü günümüze kadar değişmemiştir. Kurumların görüşleri değişse de, mahkeme kararlarından güç alan belediyeler ve sendikalar, toplu sözleşmeler yapmaya devam etmektedir.

Aynı hizmet kolunda bulunan il özel idareleri ile toplu sözleşme imzalayan sendika çıkmamıştır. İl özel idarelerinin merkezi yönetimden pek bağımsız olamamaları ve başlarında merkezi idarenin temsilcisi olan valinin bulunması sebebiyle toplu sözleşme imzalama konusunda çekingen davrandıklarını söylemek yanlış olmayacaktır.

⁴⁸⁵ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü’nün 06.01.2005 tarih ve B.07.0.BMK.0.22-115908/158 sayılı yazısı.

⁴⁸⁶ 22.12.2004 tarihli tutanak.

Son söz olarak, belediyeler ile sendikalar arasında toplu iş sözleşmesi, toplu sözleşme, sosyal denge sözleşmesi gibi adlarla imzalanan sözleşmeler ile kamu görevlilerine mali ve sosyal haklar tanınmaktadır. Belediyelerin bu uygulamasının merkezi yönetime de örnek teşkil edecek nitelikte olduğunu söyleyebiliriz.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SENDİKA YÖNETİCİLERİNİN TOPLU PAZARLIK SİSTEMİNE BAKIŞINI TESPİTE İLİŞKİN ARAŞTIRMA SONUÇLARI

Ülkemizde uygulanan toplu pazarlık sistemini daha iyi analiz edebilmek için sendika ve konfederasyon yönetim kurulu üyelerinin görüşlerine başvurmak yararlı olacaktır. Kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonların yönetim kurulu üyelerinin sisteme bakışını tespit etmek amacıyla alan araştırması yapılmıştır. Bu bölümde, sendika ve konfederasyonların merkez yönetim kurulu üyelerinin kamu görevlileri toplu pazarlık sistemi ve sistemin geleceği hakkındaki görüşlerini ortaya çıkarmak amacıyla yapılan araştırma sonuçları ele alınacaktır.

3.1- ARAŞTIRMA HAKKINDA GENEL BİLGİLER

Araştırmanın temel amacı, kamu görevlileri sendikaları merkez yönetim kurulu üyelerinin mevcut toplu pazarlık sistemine bakış açılarını tespit etmek, sendikaların bu süreçte etkinliğini ortaya çıkarmak ve olması gereken toplu pazarlık sistemi hakkında görüşlerini ortaya koymalarını sağlamaktır.

Bu amaçla yapılan alan araştırması sendika ve konfederasyonların merkez yönetim kurulu üyelerini kapsamaktadır. Üye sayıları fazla olan ilk 6 konfederasyon ve bağlı sendikaların merkez yönetim kurulu üyeleri araştırmanın evrenini oluşturmaktadır. Genel olarak bağlı sendikaların yönetim kurulu üyelerinden oluşan (KESK hariç) konfederasyon yöneticileri iki görevi birden yerine getirdiğinden bunlara sadece bir anket dağıtılmıştır.

Üye sayısı en fazla olan ilk üç konfederasyona bağlı sendikalardan en az biri yetki aldığından, ilk üç konfederasyon toplu görüşme masasına oturma yetkisine sahiptir. Diğer üç konfederasyon ise üye sayıları itibarıyla 4, 5 ve 6. sırada bulunmaktadır. Geri kalan konfederasyonlara bağlı sendikalar ile bağımsızların üye sayıları çok düşük olduğundan araştırma kapsamına alınmamıştır. Üç yetkili ve üç yetkisiz konfederasyon ve bağlı sendikaların alınmasındaki temel amaç, hem yetkili

hem de yetkisiz konfederasyonlar ve bağı sendikaların yönetim kurulu üyelerinin bakış açısını objektif olarak ortaya koyabilmektedir.

Tablo 31- Anket Kapsamındaki Konfederasyonlar				
	Üye Sayısı (2009)	Yönetim Kurulu Üye Sayısı¹	Uygulanan Anket Sayısı	Analize Dahil Edilen Anket Sayısı
KESK	224.413	77	65	20
Memur-Sen	376.355	71	64	28
Türkiye Kamu-Sen	375.990	59	54	31
BASK	4.976	71	50	10
Birleşik Kamu-İş	20.731	31	25	---
Hak-Sen	2.967	66	50	9
Hür Kamu-Sen	11	---	---	---
Bağımsızlar	11.629	---	---	---
Toplam	1.017.072	375	308	98

Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi, yapılan çalışma hemen hemen bütün kamu görevlilerini temsil eden sendika ve konfederasyonları kapsamaktadır. Örgütlü bir milyonun üzerindeki kamu görevlisini temsil eden sendikalar ve bağı oldukları konfederasyonlar araştırma kapsamına alınmış olup, sadece 12 bin kadar kamu görevlisinin üyesi olduğu sendika ve konfederasyonlar kapsam dışında kalmıştır.

Araştırma, yönetim kurulu üyelerinin iş yoğunluğu düşünülerek nispeten uzun bir sürece yayılarak 01 Aralık 2009-28 Şubat 2010 döneminde yapılmıştır. Alan araştırmasının bu tarihlere sarkıtılmasıyla, 2009 yılında yapılan toplu görüşmeler sonunda imzalanan tutanakta anlaşmaya varılan konuların yerine getirilme ve bunlara ilişkin düşüncelerin de araştırmaya yansıtılabilmesi amaçlanmıştır.

Alan araştırması anket kullanılarak yapılmıştır. Araştırmada kullanılan anket, yarı yapılandırılmış şekilde hazırlanmış, yanıtlayıcıların her soruyla ilgili açıklama yapabilecekleri, görüş ve yorum ekleyebilecekleri alanlar ayrılmıştır. Yönetim kurulu üyelerine anket elden dağıtılmış ve yöneticiler doldurduktan sonra toplanmıştır.

Ankette toplam 60 soru yer almış, sorularda toplam 198 değişken kullanılmıştır. Sorulardan 13'ü yöneticiyi tanıma ve demografik yapı ile ilgilidir. Devamındaki 6 soru mevcut kamu görevlileri sendikacılığını tanımlamaya, 23 soru ise ülkemizdeki toplu pazarlık uygulaması ve sonuçlarına ilişkindir. Ankette, sendika yöneticilerinin toplu pazarlık sürecinde etkili olan aktörler ve katılıma ilişkin

¹ www.memursen.org.tr, www.kamusen.org.tr, www.kesk.org.tr, www.birlesikkamuis.org.tr, www.bask.org.tr, www.haksen.org.tr

görüşlerini ortaya koyacakları 8 soru yer almıştır. Yöneticilerin geleceğe ilişkin görüşlerini beyan edebilecekleri 10 soru ile anket tamamlanmıştır.

Elde edilen veriler SPSS (Statistics Program For Social Sciences) paket programı kullanılarak değerlendirilmiştir.

Araştırma sırasında sendika ve konfederasyon yönetim kurulu üyelerine ulaşmada önemli güçlükler yaşanmıştır. Sendika yöneticilerinin iş yoğunluğu nedeniyle Ankara'da bulunamamaları nedeniyle bazı sendika yönetim kurulu üyelerine ulaşılamamıştır. Toplam 375 yönetim kurulu üyesinden 308'ine anket ulaştırılabilmektedir. Bunlardan 98 yönetim kurulu üyesi anketi doldurarak teslim etmiştir. Birleşik Kamu-İş yöneticilerinden hiçbir anket alınamamıştır.

Anket çalışmasına başlarken yetkili konfederasyonlardan 25-30'ar, yetkisiz olanlardan ise 10-15'er anket alınması hedeflenmiş olunmasına rağmen hedefe ulaşılamamıştır.

Yöneticilerden büyük bir kısmı anketleri açıklamalar ekleyerek doldururken diğerleri ankette yer alan seçenekleri işaretlemekle yetinmişlerdir. Anketin uzun olduğu yönünde eleştiriler alınmış olmakla birlikte, yönetim kurulu üyelerinden önemli bir katılım sağlandığını söyleyebiliriz.

3.2- ARAŞTIRMA SONUÇLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Yönetim kurulu üyelerine, üyelerin demografik yapısı, mevcut kamu görevlileri sendikacılık ve toplu pazarlık sistemi, uygulama sonuçları hakkındaki düşünceleri, sistemde etkili olan aktörler ve sistemin geleceği ile ilgili sorular sorulmuştur.

3.2.1- Yönetim Kurulu Üyeleri Hakkında Bilgiler

Anket, ülkemizdeki kamu görevlileri sendikaları yönetim kurulu üyelerinin profilinin de ortaya çıkmasını sağlamıştır. Ankette yönetim kurulu üyelerinin yaş, cinsiyet, kamudaki tecrübe, sendikacılık deneyimi, eğitim düzeyi, medeni durum, yabancı dil bilgileri gibi hususlar yer almıştır.

Sendika yöneticilerinin yaşlarına bakıldığında, genel olarak 40-50 arasında olduğu görülmektedir. En genç yöneticiler Hak-Sen’de olup, yöneticilerin yaş ortalaması 40’ın altındır. En yüksek yaş ortalaması ise Türkiye Kamu-Sen yöneticileridir. Yönetim kurulu üyelerinin genel yaş ortalaması 45’tir. Genel olarak sendika yönetim kurulu üyelerinin bürokraside belli bir birikim ve deneyime sahip kıdemli kamu görevlilerinden oluştuğu söylenebilir. Tabloda görüldüğü üzere yaş ortalamalarına ilişkin standart sapma en yüksek KESK’tedir. Standart sapmanın fazla olması, KESK yöneticilerinin yaşları arasında önemli farklılıkların olduğu, diğer bir ifade ile yaşlı ve gençlerin birlikte görev yaptıkları anlaşılmaktadır. Türkiye Kamu-Sen yöneticilerinin ise büyük oranda yaşları birbirine yakın düzeydedir.

Tablo 32- Yönetim Kurulu Üyelerinin Yaş Ortalamaları			
Konfederasyonun Adı	Ortalama	Sayı	Std. Sapma
KESK	46,15	20	7,118
Memur-Sen	42,46	28	6,478
Türkiye Kamu-Sen	48,81	31	4,277
BASK	43,50	10	4,790
Hak-Sen	39,44	9	5,703
Toplam	45,05	98	6,475

Araştırma ile kamu görevlileri sendikalarının erkek egemen bir yönetim kadrosuna sahip olduğu ortaya çıkmıştır. Ankete katılan 98 yöneticiden sadece % 5’i kadın, diğerleri erkektir.

Yönetim kurulu üyelerinin % 91’i evli, % 7’si bekar ve %2’si ise duldur.

Aşağıdaki tabloda kamu görevlileri sendikalarının yönetim kurulu üyelerinin tecrübe durumu görülmektedir. Yöneticilerin tecrübeleri toplam kamu hizmeti süresi, sendikal faaliyetlerde bulunma süresi ve sendika yönetiminde (şube yönetimi, denetim kurulu vb. dahil) bulunma süreleri dikkate alınmıştır. Bu bağlamda yönetim kurulu üyelerinin genel olarak tecrübeli oldukları ortaya çıkmaktadır.

Tablo 33- Yönetim Kurulu Üyelerinin Tecrübe Durumu (Ortalama)			
Konfederasyonun Adı	Kamudaki Hizmet (Yıl)	Sendikacılık Yapma Süresi (Yıl)	Sendika Yöneticiliği Yapma Süresi (Yıl)
KESK	23,05	15,95	6,10
Memur-Sen	19,93	8,64	5,46
Türkiye Kamu-Sen	26,23	14,71	11,48
BASK	21,20	8,00	5,90
Hak-Sen	16,44	4,33	1,56
Toplam	22,37	11,59	7,18

Yöneticilerin kamudaki hizmet süresi bakımından, Türkiye Kamu-Sen'e bağlı sendikaların yönetim kurulu üyelerinin 26 hizmet yılı ortalaması ile ilk sırada olduğu, bunu 23 yıl ile KESK'in takip ettiği görülmektedir. En genç yönetim kurulu üyeleri kendisi de yeni kurulmuş olan Hak-Sen'e bağlı sendikalardadır. Anketi cevaplandıran yönetim kurulu üyelerinin kamudaki hizmet yılı ortalaması 22 yıl olarak görülmektedir.

Sendikacılık tecrübesine bakıldığında ise sıralama biraz değişmektedir. Sendikacılık tecrübesi yaklaşık 16 yıl ile KESK ilk sırada, 15 yıl ile Türkiye Kamu-Sen ise ikinci sırada yer almaktadır. Diğer sendikaların sendikal faaliyet içinde daha yeni oldukları görülmektedir. Bütün yöneticilerin sendikal faaliyet ortalaması ise 12 yıldır. Kamu görevlileri sendikalarının kuruluşunun 1990'lı yılların ortalarına doğru yoğunlaştığını hatırlarsak, KESK ve Türkiye Kamu-Sen yöneticilerinin bu dönemlerden beri yöneticilik görevini devam ettirdikleri anlaşılmaktadır.

Türkiye Kamu-Sen'e bağlı sendikaların yöneticilerinin uzun süredir yönetim kademelerinde yer aldığı ortaya çıkmış olup, yöneticilikte geçen süre yaklaşık olarak 11,48 yıldır. Birbirine yakın oranlarda bulunan KESK ve Memur-Sen yöneticilerinin yöneticilikteki tecrübesi ise yaklaşık olarak 6 yıldır. Bu rakamlara göre Türkiye Kamu-Sen yöneticilerinin 2001 yılında Kanun çıkmadan önce kurulu bulunan sendikalarda da görev aldığı ve o tarihlerden beri sendikaların yönetiminde bulundukları anlaşılmaktadır. Genel olarak sendika yönetim kurulu üyelerinin hem kamu hizmetinde, hem sendikacılıkta, hem de sendika yöneticiliğinde tecrübe sahibi olduğu ortaya çıkmıştır.

Tablo 35'deki sütunları birlikte değerlendirdiğimizde, KESK yöneticilerinin kamudaki çalışma süresinin % 70'lik kısmında sendikacılık yaptıkları, sendikacılık

faaliyetlerinin % 38'lik kısmında ise idarecilik yaptıkları görülmektedir. Buna karşın Memur-Sen yöneticileri toplam hizmet süresinin % 43'lük kısmında sendikacılıkla uğraşırken, bu sürenin % 63'lük kısmını yöneticilikte geçirmişlerdir. Türkiye Kamu-Sen yöneticileri ise kamudaki toplam çalışma süresinin % 56'lık kısmında sendikacılık yapmışlar ve sendikacılık süresinin % 78 gibi büyük bir kısmını yöneticilikte geçirmişlerdir. BASK yöneticilerinin kamudaki hizmetlerinin %38'lik kısmı sendikacılıkla geçerken, sendikacılık süresindeki yöneticilik oranı % 74 seviyesindedir. Hak-Sen'de ise bu oranlar %26 ve %36 düzeyinde gerçekleşmiştir. Bu rakamlardan çıkan sonuç, KESK yöneticilerinin sendikacılık faaliyetlerinin fazla ancak yöneticilik yaptıkları sürelerin kısa olduğu anlaşıldığından, yönetici değişiminin fazla olduğu ortaya çıkmaktadır. Buna karşın Türkiye Kamu-Sen'de toplam hizmet süresi içindeki sendikacılık faaliyetlerinin KESK'e göre düşük, ancak yöneticilikte geçen sürenin daha fazla olduğu görülmekte olup, bu durum Türkiye Kamu-Sen yöneticilerinin sık değişmediği, sendikacılık faaliyetinin büyük oranda yöneticilikle geçtiği sonucu çıkmaktadır. Aynı durum Türkiye Kamu-Sen'den ayrılarak kurulan BASK içinde söz konusudur. Memur-Sen'de ise sendikacılık faaliyetlerinin toplam hizmet süresi içindeki kısmının düşük, sendikal faaliyet süresindeki oran ise KESK ve Türkiye Kamu-Sen arasında yer almaktadır. Bu durum Memur-Sen yönetimindeki değişimin tablodaki ortalama düzeyde olduğunu göstermektedir.

Araştırmada ile sendika yönetim kurulu üyelerinin kamu kurumlarında genel olarak memur statüsünde çalışmakta olduğu ortaya çıkmıştır. Sözleşmeli personel statüsünde çalışanların oranı % 11, memur statüsünde çalışanların oranı ise %89'dur. Kamu görevlileri arasındaki sözleşmeli personel/memur oranına göre sendikaların yönetimdeki memur statüsündeki personelin sayısı sözleşmeliye göre daha yüksektir. Bu verilere dayanılarak, iş güvencesi bulunan memurların yönetimde daha aktif görev aldıkları söylenebilir.

Sendika yöneticilerinin 13'ü yüksek lisans, 56'sı lisans, 21'i ise iki yıllık yüksek okul mezunudur. Konfederasyon bazında bakıldığında, KESK'in 20 yöneticisinden 17'si, Memur-Sen'in 28 yöneticisinden 21'i, Türkiye Kamu-Sen'in 31 yöneticisinin 19'u lisans veya yüksek lisans mezunudur. Bu veriler ışığında sendika yöneticilerinin genel olarak eğitim düzeylerinin yüksek olduğu söylenebilir.

Tablo 34- Yöneticilerin Eğitim Durumu					
Konfederasyonun Adı	Lise veya Dengi Okul	2 Yıllık Yüksek Okul	4 Yıllık Yüksek Okul	Yüksek Lisans	Toplam
KESK	1	2	13	4	20
Memur-Sen	2	5	18	3	28
Türkiye Kamu-Sen	1	11	15	4	31
BASK	2	1	6	1	10
Hak-Sen	2	2	4	1	9
Toplam	8	21	56	13	98

Araştırma sonuçlarına göre yönetim kurulu üyelerinin dörtte biri yabancı dil bilmektedir. Ankete katılan 98 yöneticiden 26'sı “Bir ya da daha fazla sayıda yabancı dili yeterli düzeyde biliyor musunuz”, sorusuna “Evet” yanıtını vermiştir. Hak-Sen’e bağlı sendika yöneticilerinin yarısı, KESK’e bağlı sendikaların yöneticilerinin ise yarıya yakını yabancı dil bilmektedir. Türkiye Kamu-Sen ve Memur-Sen’de ise bu oran üçte bir düzeyindedir.

3.2.2- Mevcut Sendikal Sisteme Bakış

Sendika yöneticilerinin mevcut sistemi nasıl değerlendirdiklerini tespit edebilmek için sorulan “İşçilerden ayrı bir kamu görevlileri sendikacılık sistemi hakkında ne düşünüyorsunuz”, sorusuna verdikleri cevaplar aşağıda yer almaktadır. Aşağıdaki tablo sendika yöneticilerinin sisteme bakış açısını yansıtmaları bakımından önemlidir. KESK, sistemin işçilerle aynı olması gerektiğini savunmaktadır. KESK’in 20 yöneticisinden 17’si, işçilerle aynı sistemin daha iyi olacağı seçeneğini işaretlemiştir. Buna karşın Memur-Sen yöneticilerinin yarısı, Türkiye Kamu-Sen’in 31 yöneticisinden 23’ü mevcut sisteme olumlu bakmaktadır. Türkiye Kamu-Sen yöneticileri büyük bir çoğunlukla işçilerden ayrı sendikal sistemi istemektedir. BASK yöneticileri de Türkiye Kamu-Sen yöneticileri gibi işçilerden ayrı sendikal örgütlemeyi olumlu bulmaktadır.

Tablo 35- Yöneticilerin Sendikal Sisteme Bakışı				
Konfederasyonun Adı	İşçilerle ortak sistem daha iyi olurdu	İşçilerden ayrı sistem daha iyi	Diğer	Toplam
KESK	17	3	0	20
Memur-sen	16	10	2	28
Türkiye Kamu-Sen	7	23	1	31
BASK	3	6	0	9
Hak-Sen	7	2	0	9
Toplam	50	44	3	97

İşçilerle aynı sendikal sistemin olumlu olacağını düşünen yöneticiler açıklamalarında, işçi ve memurun aynı sınıfın bileşeni olduğu, aynı kurumda çalışanların aynı sorunları yaşadığı, işçi ve kamu görevlileri sendikalarının farklı olmasının mücadeleyi zayıflattığı, birlikteliğin daha güçlü ortak mücadele ortaya çıkaracağı ve sarı sendikacılığa izin verilmeyeceğini savunmaktadır. Ayrıca sendikal sistemin aynı olması halinde grev ve toplu sözleşme hakkının da olacağı düşünülmektedir.

İşçilerden ayrı sistemi olumlu görenler ise açıklamalarında, görev, çalışma koşulları ve her iki grubun mevzuatı ile statülerinin farklı olması nedeniyle ayrı sistemin daha iyi olduğunu belirtmişlerdir. Biri kol gücüne diğeri beyin gücüne dayalı çalıştığından, işçi ve kamu görevlilerinin aynı zeminde sendikalaşmasının çalışma barışını bozacağı düşünülmektedir. Ayrıca, kamu görevlilerinde sendikal bilincin işçiler kadar gelişmediğinden işçilerin içinde kaybolabilecekleri ileri sürülmektedir. Diğer yandan işçi sendikalarının kamuoyu güvenilirliğini yitirdiği için birlikte olmanın iyi olmayacağı kanaati de bulunmaktadır.

Kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesinin grev ve toplu sözleşme hakkını gerektirip gerektirmediği sorulduğunda, yöneticilerin % 97 gibi yüksek bir oranı grev ve toplu sözleşme hakkının gerekliliğini vurgulamıştır. Toplam 3 yönetici kamu görevlileri sendikacılığının grev ve toplu sözleşme hakkını gerektirmediğini belirtmiştir.

Aşağıdaki tabloda “Kamu görevlilerinin mali, sosyal ve diğer haklarının yasalarla belirlenmesinin toplu pazarlık sistemine etkileri nasıl olmaktadır”, sorusuna verilen cevaplar yer almaktadır. Soruyu cevaplandıran 95 yöneticiden 59’u kamu görevlilerinin mali, sosyal ve diğer haklarının yasalarla belirlenmesinin toplu

pazarlık sistemini olumsuz etkilediğini ifade ederken, 27 yönetici olumlu, 9 yönetici ise etkisinin olmadığını belirtmiştir. Soruya verilen cevaplar konfederasyonlar bazında ayrıştırıldığında Türkiye Kamu-Sen’in kamu görevlilerinin haklarının yasal düzenlemelerle belirlenmesine daha olumsuz baktığı ortaya çıkmaktadır. Türkiye Kamu-Sen’in soruyu cevaplandıran 30 yöneticisinden % 80’e tekabül eden 24’ü olumsuz etki ettiğini belirtmiştir. Buna karşın KESK % 58, Memur-Sen % 57, Hak-Sen % 56, BASK % 30 oranında olumsuz bakmaktadır.

Tablo 36- Hakların Yasalarla Belirlenmesinin Etkisi				
Konfederasyonun Adı	Olumlu Etkisi Vardır	Olumsuz Etkisi Vardır	Etkisi Yoktur	Toplam
KESK	8	11	0	19
Memur-Sen	9	16	2	27
Türkiye Kamu-Sen	4	24	2	30
BASK	5	3	2	10
Hak-Sen	1	5	3	9
Toplam	27	59	9	95

“Kamu görevlilerinin mali, sosyal ve diğer haklarının yasalarla belirlenmesinin toplu pazarlık sistemine etkileri nasıl olmaktadır”, sorusuna, “olumlu etkisi vardır” cevabını verenler açıklamalarında, yasalarla hakların netleştiği, yasaların bağlayıcı olduğu, yasal güvenceye sahip olmanın iyi olduğu, toplu sözleşme olmadan keyfi tutum ve davranışların olacağı, eşit işe eşit ücret ilkesinin temel alınacağını belirtmişlerdir. Mezkur soruya “olumsuz etkisi vardır” cevabını verenler, isteklerin yasalarla sınırlandırıldığı, yasalarla sınır getirilmesinin pazarlık gücünü azalttığı, bütün şartların masada belirlenmesi gerektiği, sözleşme serbestisine aykırı olduğu, kazanım elde etmenin zorlaştığı, pazarlığın etkisini yitirdiği, mutabakat metnlerinin bağlayıcılığını kaldırdığı, alınan haklardan herkesin yararlandığı için sendikaların anlamsızlaşmakta olduğu, yasaların mecliste zor değiştirildiği, yasal sürecin fazla uzun sürdüğü, yasaların anlaşılabilir şekilde çıkmadığı, toplu sözleşme hakkının kullanılmasına engel teşkil ettiği belirtilmiştir.

“Üye sayısı ile toplu pazarlıktaki etkinlik arasında bağlantı var mıdır”, sorusuna verilen cevapların konfederasyonlar bazında dağılımı aşağıdaki tabloda görülmektedir. Tabloya göre üye sayısı ile toplu pazarlıktaki etkililik arasında

bağlantı olduğunu en fazla düşünen konfederasyon % 94 ile Türkiye Kamu-Sen'dir. Türkiye Kamu-Sen'i Memur-Sen % 93, BASK % 80, KESK % 70 ve Hak-Sen % 56 ile takip etmektedir. Yetkili olan Türkiye Kamu-Sen ve Memur-Sen üye sayısının fazla olması ile toplu pazarlıktaki ekililik arasında bağlantı olduğuna çok yüksek oranda inanırken, yetkili olan KESK'in inancı iki konfederasyondan ciddi oranda düşüktür.

Tablo 37- Üye Sayısı İle Toplu Pazarlıktaki Etkinlik			
Konfederasyonun Adı	Vardır	Yoktur	Toplam
KESK	14 (% 70)	6 (% 30)	20
Memur-Sen	26 (% 93)	2 (% 7)	28
Türkiye Kamu-Sen	29 (% 94)	2 (% 6)	31
BASK	8 (% 80)	2 (% 20)	10
Hak-Sen	5 (% 56)	4 (% 44)	9
Toplam	82 (% 84)	16 (% 16)	98

Üye sayısı ile toplu pazarlıktaki etkililik arasında ilişki olduğuna inanlar açıklamalarında, üye sayısının fazlalığının direnci arttırdığı, sendikanın gücünün üye sayısı ile orantılı olduğu, üye sayısı arttıkça etkililiğin de artacağı, hükümetlerin üye sayısına göre tavır aldığı, üye sayısının fazla olmasının karşı tarafı caydırdığı, nitelik yanında niceliğin de önemli olduğu, üye sayısının psikolojik güç göstergesi olduğu, üyenin taban ve güç demek olduğunu ifade etmişlerdir.

Aynı soruya “yoktur” cevabını verenlerin açıklamalarında ise, az üyeli mücadeleci sendikaların daha başarılı olduğu, eylem yapma kapasitesinin üye sayısından önemli olduğu, toplu pazarlıkta müzakere tekniğinin önemli olduğu, toplu sözleşme olmayınca üye sayısının az veya çok olmasının önemli olmadığı, iktidara yakın olan sendikanın üye sayısı fazla olsa da etkili olamayacağı yer almıştır.

Sendikaların politize olması (siyasal partilere yakın olması) toplu pazarlık sürecine nasıl etki etmektedir, sorusuna, % 8 oranında olumlu, % 77 oranında olumsuz, % 12 oranında da etkisinin bulunmadığı cevabı gelmiştir.

Olumlu etkisi olduğunu düşünenler, partilerden alınacak desteğin mücadeleyi olumlu etkileyeceği, sınıf mücadelesinin partisiz olmayacağı, partilerle birlikte ortak mücadele edilebileceği ancak arka bahçesi olunmaması gerektiği, yasa çıkarmada

etkili olacağı, hükümete yakın olanların pazarlık payının daha yüksek olacağı gerekçelerine yer vermişlerdir.

Olumsuz etkilediğini düşünenler ise, siyaset ile emek hareketinin ihtiyaçlarının örtüşmeyebileceği, sendikaların siyaset güdümünde olmamaları gerektiği, çalışanların farklı dünya görüşüne sahip olmasına rağmen partilerin tek bir dünya görüşüne sahip olduğu, sendikal bağımsızlığın ortadan kalkacağı, devlet güdümlü sendikal mücadelenin olmayacağı, sarı sendikaların doğacağı, sendikaların gücünün zayıflayacağı, yandaş sendikaların toplu pazarlıkta bir turuva atı gibi davranacağı, teslimiyetçi bir sürece dönüşeceği, çalışanların haklarının siyasi çekişmelere alet edilebileceği gibi görüşleri ifade etmişlerdir.

İktidardaki siyasal partilerin ideolojisinin toplu pazarlık sistemine etkisi var mıdır, sorusuna, % 29 oranında “yoktur” cevabı verilmiştir. Yoktur cevabı verenler, hepsinin aynı olduğu ve siyasetçilerin kendilerini düşüneceği açıklamalarını eklemişlerdir. Aynı soruya % 68 oranında “vardır” cevabını verenler, iktidarın ideolojisinin problemleri çözme odaklı ise olumlu etkisinin olacağı, demokratik olmayan ve dar düşünen partilerin olumsuz etkileyeceği, siyasi iktidarın çalışanlara bakışına göre değişeceği, emek ve demokrasiden yana olanların olumlu etki edeceği bunların tersi olursa olumsuz etkileyeceği savunulmuştur.

3.2.3- Uygulama Sonuçlarına İlişkin Değerlendirmeler

Araştırmanın ikinci bölümünde yer alan sorularla, sendika yönetim kurulu üyelerinin mevcut toplu pazarlık uygulaması hakkındaki düşüncelerini tespit etmek amaçlanmıştır. Ankette yer alan “sendika olarak toplu görüşme toplantılarına katıldınız mı, (kaç defa)”, sorusuna verilen cevaplar aşağıdaki tabloda konfederasyonlar bazında sınıflandırılmıştır.

Tablo 38- Toplu Görüşme Toplantılarına Katılım									
Konfederasyonun Adı	Sendika olarak toplu görüşmeye katılma sayısı								Toplam
	0	1	2	3	4	5	6	8	
KESK	8	0	0	5	2	0	0	5	20
Memur-Sen	17	4	0	0	1	2	4	0	28
Türkiye Kamu-Sen	1	0	3	0	7	0	4	16	31
BASK	10	0	0	0	0	0	0	0	10
Hak-Sen	9	0	0	0	0	0	0	0	9
Toplam	45	4	3	5	10	2	8	21	98

Soruyu cevaplandıran 98 yönetim kurulu üyesinden 43'ünün, yöneticisi olduğu sendikanın en az bir defa toplu görüşmeye katıldığı görülmektedir. Sekiz yıldır toplu görüşmelere katılan sendikalardan 21 yönetim kurulu üyesi anketi cevaplandırmıştır. Bunlardan KESK ve bağlı sendikalar toplu görüşmeye katılmamakla birlikte 8 toplantıya katılmış seçeneğini işaretlemişlerdir.

Yöneticilere, toplu görüşme masasının kompozisyonun etkin bir pazarlık için uygun olup olmadığı sorulmuştur. Ankete katılan yöneticilerin sadece % 8,3'ü toplu görüşme masasının kompozisyonunu uygun bulmaktadır. Yöneticilerin % 91,7'si ise kompozisyonun uygun olmadığını belirtmişlerdir.

Toplu görüşme masasının kompozisyonunu uygun bulmayanlar, sayısal eşitlik olsa da sürecin taraflardan birinin yönetiminde ve başkanlığında sürmesinin uygun olmadığı, KİK üyelerinin bürokrat olmasının görüş açıklamalarını engellediği, sonuçları bağlayıcı olmadığından masada eşitliğin bulunmadığı, zamanın kısa olduğu, iktidar ilişkisini gösteren bir sistematığın olduğu, sendikaların figüran olmaktan öteye gitmediği, grevin olmadığı, Başbakan veya Maliye Bakanının masada olmadığından masanın anlamsız hale geldiği belirtilmektedir. Gerekçeler incelendiğinde, toplu görüşme masasının işveren hakimiyetinde olduğu, toplu sözleşme ve grev hakkı bulunmadığından, mevcut kompozisyonun etkin bir pazarlık için uygun olmadığı düşüncesinin hakim olduğu görülmektedir.

Bir önceki soruyla bağlantılı olarak, Kamu İşveren Kurulunun yapısının toplu görüşmeleri nasıl etkilediği sorulmuştur. Sadece 3 yönetici olumlu etkilediğini, 75 yönetici olumsuz etkilediğini, 20 yönetici ise etkisinin olmadığını belirtmiştir. KİK'in yapısının olumsuz etkileri arasında; bakanın diğer KİK üyeleri üzerinde tahakküm kurması, KİK'in yetkisinin olmaması, KİK'in önyargılı yaklaşması ve

Çalışanların lehine bir tutum sergilemesi, KİK'in kraldan çok kralcı davrandıkları, siyasi iradenin emirleri doğrultusunda hareket ettiği, sendikaların sadece dinleyici konumunda olduğu, uzlaşmanın olmadığı, KİK'in imzalarının arkasında durmadığı gibi açıklamalar eklenmiştir.

Kamu İşveren Kurulunun toplu görüşme masasındaki tutumunu nasıl tanımlarsınız, sorusu için yöneticilere birden fazla seçenek işaretleme olanağı tanınmıştır. Birinci sırada işaretlenen seçeneklere bakıldığında, % 44 gibi yüksek bir oranda "sendikalara tepeden bakan" bir anlayışın olduğu, % 22 ile "anlaşmazlık olması için çabalayan", % 13 oranında da "kendilerini amir sendikacıları memur gibi gören" bir anlayışın olduğu görülmektedir. Soruda yer alan olumlu seçenekleri ilk sırada işaretleyenlerin oranı sadece % 11 seviyesinde kalmıştır. Sendika yöneticileri KİK üyelerinin toplu görüşme masasındaki tutumunu ezici çoğunlukla olumsuz ifadelerle tanımlamıştır.

Tablo 39- KİK'in Toplu Görüşme Masasındaki Tutumu		
	Adet	Yüzde
Toplu görüşmeleri önemsemeyip usulen yapılan bir çalışma gören	70	22,08
Kendilerini amir, sendikacıları memur gibi gören	66	20,82
Sendikalara tepeden bakan	64	20,18
Sendikaları umursamayan	55	17,35
Anlaşmazlık olması için çabalayan	22	6,94
Toplu görüşmeleri önemseyen	16	5,04
Sendikacıları paydaş olarak gören	5	1,58
Anlaşmaya alışan	5	1,58
Sendikaları İdareyle eşit statüde gören	3	0,96
Sendikalara değer veren	2	0,63
Diğer	9	2,84
Toplam	317	100,0

Aynı soruya verilen cevaplar konsolide edilerek yukarıdaki tabloda gösterilmiştir. Yöneticilerden 18'i beş seçenek, 49'u dört, 72'si üç, 84'ü dört ve 94'ü ise bir seçenek işaretlemiş olup, toplamda 317 tercih yapılmıştır. Yukarıdaki tabloda yapılan 317 tercihin dağılımı yer almaktadır. Buna göre "Toplu görüşmeleri önemsemeyip usulen yapılan bir çalışma gören" seçeneği % 22 (70 kişi) ile ilk sırada yer almaktadır. "Kendilerini amir, sendikacıları memur gibi gören" seçeneği, 66 tercih ve % 20,82 ile ikinci sırada gelmektedir. "Sendikalara tepeden bakan"

seçeneği, 64 tercih ve % 20,18 oranı ile üçüncü sırada durmaktadır. Kamu İşveren Kurulunun “Sendikaları umursamayan” tutum sergilediği seçeneğini 55, beşinci sıradaki “Anlaşmazlık olması için çabalayan” seçeneğini 22 kişi işaretlemiştir. Olumlu ifadeler kendilerine ancak altıncı sırada yer bulabilmiştir. Buna göre toplam içinde % 5,04’e tekabül eden 16 kişi Kamu İşveren Kurulunun “toplu görüşmeyi önemseyen” tutum içinde olduğunu düşünmektedir. Bütün olumlu ifadelerin toplamı 31 seçenek ve % 9,8 oranına denk gelmektedir. Soruda “diğer” seçeneğini işaretleyerek açıklama yazanlar, KİK hakkında sendikaların varlığından rahatsızlık duyduğu, hükümetin tavrına göre şekil alabildiği, güç görmek istemediği gibi olumsuz ifadeler kullanmıştır. Veriler birlikte değerlendirildiğinde, sendika yöneticilerinin % 90 oranında KİK’in tavırlarının olduğu kanaatine sahip oldukları ortaya çıkmıştır.

Sorudan, KİK’in sendikalar tarafından olumlu algılanmadığı, diğer bir ifadeyle toplu görüşme masasında olumlu intiba bırakmadığı sonucu çıkmaktadır.

Toplu görüşme öncesinde ne gibi çalışmalar yaptıkları ve yapılan çalışmaların toplu görüşmedeki talepleri ve pozisyonları üzerinde hangi derecede etkili olduğu sorulduğunda, cevapların dağılımı aşağıdaki tablodaki gibidir.

Tablo 40- Toplu Görüşme Öncesinde Yapılan Çalışmalar			
	Adet	Yüzde	Geçerli Yüzde
Uzmanlarla iç çalışma ve hazırlık	20	20,4	23,3
Konfederasyon içinde istişare	18	18,4	20,9
Diğer sendika/ konfederasyonlarla istişare	2	2,0	2,3
Üyelerin görüşlerini alıyoruz	42	42,9	48,8
Akademik/bürokratik çevreden görüş alma	1	1,0	1,2
Diğer	3	3,1	3,5
Toplam	86	87,8	100,0
Yanıtsız	12	12,2	
Genel Toplam	98	100,0	

Toplu görüşme öncesinde ne gibi çalışmalar yaptıkları ve yapılan bu çalışmaların toplu görüşmedeki talepleri ve pozisyonları üzerinde hangi derecede etkili oldukları konusunda yöneticilerden öncelik sırlamasına göre işaretleme yapmaları istenmiştir. Sonuçlara göre, “üyelerin görüşlerini alıyoruz” seçeneği 42

kişi tarafından tercih ve % 43 oranı ile ilk sırada yer almıştır. “Yönetim olarak uzmanlarla bir iç çalışma ve hazırlık yaparız” seçeneği % 20 ile ikinci, “konfederasyona bağlı sendikalarla iştişare” üçüncü sırada gelmektedir.

Bu soruya verilen cevaplardan, yöneticilerin birinci önceliğinin üyelerin görüşlerini almak olduğu ortaya çıkmaktadır. Sendikaların, üyelerin görüşlerini alarak toplu görüşme masasına getirilecek konuları ve masadaki pozisyonlarını belirledikleri anlaşılmaktadır.

Tablo 41- Toplu Görüşme Konularının Yeterlilik Durumu			
	Adet	Yüzde	Geçerli Yüzde
Yeterlidir	40	40,8	43,0
Yeterli değildir.	53	54,1	57,0
Toplam	93	94,9	100,0
Yanıtsız	5	5,1	
Genel Toplam	98	100,0	

Toplu görüşme konularının yeterli olup olmadığı sorulduğunda, %43 oranında yeterli, % 57 oranında da yetersiz olduğu cevabı gelmiştir. “Yeterli değildir” seçeneğini işaretleyen yöneticiler, AB ve İLO standartlarında olması, tüm konuların görüşülmesi, sendikal, demokratik, sosyal haklar, örgütlenme özgürlüğü ve emeklilerle ilgili konuların ele alınması gerektiğini vurgulamıştır. Ayrıca, sendikal mücadele sonunda demokratik, mali, sosyal ve sendikal hakların görüşülür duruma geldiği ifade edilmiştir.

“Toplu görüşmelerde bugüne kadar elde edilen kazanımlar nelerdir? Önemli gördüğünüz ilk beşini lütfen belirtiniz” sorusu açık uçlu olarak yöneltilmiştir. Aşağıdaki tabloda yöneticilerin ilk sırada işaretledikleri kazanımlar yer almaktadır.

Tablo 42- Toplu Görüşmelerde Elde Edilen Kazanımlar			
	Adet	Yüzde	Geçerli Yüzde
Denge tazminatı	14	14,3	18,9
Hükümetin önerdiğinden fazla ücret artışı	9	9,2	12,2
Toplu görüşme primi	8	8,2	10,8
Banka promosyonlarının çalışanlara dağıtılması	6	6,1	8,1
Disiplin Kurullarına sendika temsilcisi gönderme	6	6,1	8,1
Hükümet tarafından muhatap kabul edilme	5	5,1	6,8
Sosyal haklarda iyileştirme	4	4,1	5,4
4/B ve 4/C ye sendika hakkı	2	2,0	2,7
Sendikal haklarda iyileşme	1	1,0	1,4
Sicil ve disiplin cezası affı çıkarılması	1	1,0	1,4
İdarecilerin keyfi uygulamalarına son verilmesi	1	1,0	1,4
Ödemelerde çocuk sayısı sınırının kalkması	1	1,0	1,4
Şehit eşlerinin özür grubuna alınması	1	1,0	1,4
İtfaiye personeline fiili hizmet zammı verilmesi	1	1,0	1,4
Hiçbir kazanım yok	14	14,3	18,9
Toplam	74	75,5	100,0
Yanıtsız	24	24,5	
Genel Toplam	98	100,0	

Bu soruya cevap veren 74 yöneticiden 14’ü ilk sıradaki kazanımı “denge tazminatı” olarak belirtmiştir. Aynı sayıda yönetici ise “hiçbir kazanım yok” ifadesini kullanmıştır. Toplam 9 yönetici hükümetin önerdiğinden daha fazla ücret artışı alınmasını, 8 yönetici toplu görüşme primi alınmasını, 6 yönetici disiplin kurullarına sendika temsilcisinin katılmasını, 6 yönetici banka promosyonlarının çalışanlara dağıtılmasını kazanımlar arasında göstermiştir.

Tablo 43- Toplu Görüşmelerde Taleplerin Karşılanma Oranı												
Konfederasyonun Adı	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Toplam
KESK	8	8	2	-	-	-	-	-	-	-	-	18
Memur-Sen	2	3	5	10	3	3	1	-	-	-	-	27
Türkiye Kamu-Sen	1	2	10	9	2	4	1	-	-	-	-	29
BASK	7	2	-	1	-	-	-	-	-	-	-	10
Hak-Sen	1	2	4	1	1	-	-	-	-	-	-	9
Toplam	19	17	21	21	6	7	2	-	-	-	-	93

Toplu görüşmelerde kamu görevlileri sendikalarının taleplerinin ne oranda karşılandığı sorulduğunda, 93 yöneticinin 10 tam puan üzerinden yaptığı değerlendirmede, 19 yönetici “sıfır”, 17 yönetici 1, 21’er yönetici 2 ve 3 düzeyinde

puan vermiştir. En yüksek puan olan “6”yı Türkiye Kamu Sen’den ve Memur Sen’den birer yönetici vermiştir. KESK’in en yüksek puanı ise 2 olmuştur. Verilen puanların ortalaması, on tam puan üzerinden 2,07 olarak bulunmuştur. Bu sonuç, toplu görüşmelerde sendikaların istediklerini alamadığını ortaya çıkarmaktadır.

Tablo 44- Toplu Görüşmeye Katılım ile Taleplerin Karşılama İlişkisi												
	Toplu görüşmelerde taleplerin karşılanma durumu											
Toplu görüşmeye katıldınız mı?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Toplam
Evet	6	9	13	13	4	4	1	-	-	-	-	50
Hayır	13	8	8	8	2	3	1	-	-	-	-	43
Toplam	19	17	21	21	6	7	2	-	-	-	-	93

Aynı soruyu, daha önce sendikaları toplu görüşmeye katılan 50 ve katılmayan 43 yönetim kurulu üyesinin cevaplandığı görülmektedir. Toplu görüşmeye katılan sendika yöneticilerinin not ortalaması on üzerinden 2,32’dir. Toplantılara katılmayan sendika yöneticilerinin verdiği notların ortalaması ise 1,79 olarak gerçekleşmiştir. Araştırma ile sendikaları yetki alarak toplantılara katılan yöneticilerin daha yüksek, bugüne kadar hiç yetki almamış sendikaların yöneticilerinin ise daha düşük puanlandırma yaptığı ortaya çıkmıştır.

Toplu görüşmeden önce veya görüşme sırasında veya görüşmeden hemen sonra toplu görüşmeden bağımsız olarak çalışanların maaş veya ücretlerinde artış yapılmasının sürece etkilerinin nasıl olduğu sorulmuştur. Daha önce en az bir kere yetki alarak toplu görüşmelere katılmış sendikaların yöneticilerinden 3’ü olumlu, 46’sı olumsuz, 4’ü ise etkisi olmadığını belirtmiştir. Yetkili sendikaların yöneticilerinin yaklaşık olarak % 87’si bu şekildeki ücret belirlemenin sistemi olumsuz etkilediği görüşündedir. Yetkili olmayan sendikaların yöneticilerinin % 71’i de bu uygulamayı olumsuz bulmaktadır. Toplamda ise % 79,8’e tekabül eden, olumsuz etkilediğine dair bir düşünce mevcuttur.

Gelen açıklamalara bakıldığında, hükümetin tutumunun “Ben ne dersem o olur” anlayışını yansıttığı, toplu görüşmenin etkisinin yok edildiği, idarenin sendikaları taraf olarak almadığı ve güç gösterisi sergilemekte olduğu düşüncesinin ağırlıkta olduğu görülmektedir.

İşçilere yapılan ücret artışları ile kamu görevlilerine yapılan maaş artışları arasında ilişki olup olmadığı sorulduğunda, %35 oranında ilişki olduğu cevabı alınmıştır. Memurların maaş artışlarının işçilere yapılan artışla paralel seyrettiği, kitleleri birbirine düşürme ve işbirliğini ortadan kaldırma aracı olarak kullanıldığı, artışların İMF'ye verilen taahhütlere göre yapıldığı açıklamaları yer almıştır.

Yöneticilerin % 65'i ise işçi ücretlerindeki artış ile kamu görevlilerinin maaş artışları arasında ilişki olmadığını düşünmektedir. İşçilerin grev ve toplu sözleşme hakkının olduğu, işçilere yapılan zamlar ve ödenen sosyal hakların daha yüksek olduğu açıklamaları yer almıştır.

Tablo 45- Görüşmelerden İkisinde Mutabakata Varılmasının Gerekçeleri						
Bugüne kadar yapılan 8 görüşmeden sadece ikisinde mutabakata varılmasını nasıl gerekçelendiriyorsunuz?	Konfederasyonun Adı					Toplam
	KESK	Memur-Sen	Türkiye Kamu-Sen	BASK	Hak-Sen	
Grev Hakkının olmaması	14	6	13	5	6	44
Toplu sözleşmenin olmaması	2	12	5	2	1	22
Demokrasi kültürümüzün oturmamış olması	1	4	2	0	2	9
İdarenin yetki paylaşımına açık olmaması	0	1	2	0	0	3
Sistemin düzgün işlememesi	0	4	1	0	0	5
Kamu İşveren Kurulunun taleplere direnmesi	1	1	1	0	0	3
İdarenin anlaşmaya açık olmaması	1	0	1	0	0	2
Sendikaların kendi aralarında kavgalı olması	0	0	0	2	0	2
Diğer	0	0	1	0	0	1
Toplam	19	28	26	9	9	91

“Bugüne kadar yapılan 8 görüşmeden sadece ikisinde mutabakata varılmasını nasıl gerekçelendiriyorsunuz”, sorusu için yönetim kurulu üyelerinden en önemliden başlamak üzere işaretleme yapmaları istenmiştir. Ayrıca birden fazla seçenek işaretleme olanağı da tanınmıştır. İlk sıradaki cevaplardan oluşan yukarıdaki tabloda en fazla tercihi grev hakkının olmaması almıştır. İkinci sırada toplu sözleşme hakkının olmaması seçeneği gelmektedir. Bu güne kadar sadece iki defa mutabakata varılmasını Memur-Sen, toplu sözleşmenin eksikliğine bağlarken diğer konfederasyonlar ise grev hakkının eksikliğine dayandırmaktadır.

Tablo 46- Yerine Getirilmeyen Taahhütler İçin Yapılan Çalışmalar						
Yapılan çalışmalar	Konfederasyonun adı					Toplam
	KESK	Memur-Sen	Türkiye Kamu-Sen	BASK	Hak-Sen	
Siyasetçilerle Görüşüyoruz	1	19	13	4	4	41
Miting, basın açıklaması vb. eylemler yapıyoruz	5	8	8	3	5	29
İş yavaşlatma eylemi yapıyoruz	5	-	1	1	-	7
Altyapı çalışmaları için bürokratlarla görüşüyoruz	1	-	4	1	-	6
Grev yapıyoruz	4	-	-	-	-	4
Muhalefet Partileriyle görüşüyoruz	-	-	-	1	-	1
Mevzuat metni hazırlayarak teklifte bulunuyoruz	-	1	-	-	-	1
Diğer	1	-	-	-	-	1
Toplam	17	28	26	10	9	90

“Mutabakata varıldığı halde hükümetler tarafından yerine getirilmeyen hususlarda ne gibi çalışmalar yapıyorsunuz”, sorusu için de önem sırasına göre birden fazla seçenek işaretleme olanağı verilmiştir. En önemliden başlayarak işaretlenen seçeneklerden oluşan yukarıdaki tabloda, “siyasetçilerle görüşüyoruz” seçeneği ilk sırada yer almıştır. İkinci sırada ise “miting, basın açıklaması vb. eylemler yapıyoruz” seçeneği gelmektedir. KESK’in genel olarak grev, iş yavaşlatma, miting vb. eylemlerde bulunduğu, diğer konfederasyonların ise siyasetçilerle görüşme, miting ve basın açıklaması gibi faaliyetlere ağırlık verdiği görülmektedir.

“Anlaşmazlıkların kararları bağlayıcı olmayan Uzlaştırma Kurulu tarafından çözülmeye çalışılmasının toplu pazarlık sürecine ne gibi etkileri olmaktadır”, sorusuna 94 yönetici cevap vermiştir. Cevaplarda, 6 yönetici olumlu, 25 yönetici olumsuz etkilediğini, 63 yönetici ise etkisi olmadığını belirtmiştir. Olumlu etkilediğini belirtenler bu yolla kamuoyunun doğru bilgilendirilmiş olduğunu, mevcut kanunun eksikliğinin ortaya çıktığı, hükümetin haklı bulmadığı talepleri UK haklı bulduğundan kamuoyu yaratıldığı, İLO’nun 151 sayılı Sözleşmesinin kısmen yerine getirilmiş olduğu açıklamalarını getirmişlerdir. Olumsuz etkilemektedir seçeneğini işaretleyenler, UK kararları bağlayıcı olmadığından hükümetin istediğini yapabildiğini ifade etmişlerdir. Etkisi olmadığını düşünenler ise Kurul kararlarının

bağlayıcı olmadığından sistem üzerinde olumlu veya olumsuz bir etkisi olmadığını belirtmişlerdir.

Tablo 47- Toplu Görüşmelerin Protesto Edilmesi İle İlgili Düşünceler				
Konfederasyonun Adı	Katılmamakla iyi ettiler	Yanlış yapılar	Diğer	Toplam
KESK	18	1	0	19
Memur-Sen	1	24	1	26
Türkiye Kamu-Sen	3	27	0	30
BASK	2	8	0	10
Hak-Sen	2	7	0	9
Toplam	26	67	1	94

Yukarıdaki tabloda, “bazı sendika ve konfederasyonların toplu görüşmeleri protesto ederek katılmamasını nasıl değerlendiriyorsunuz”, sorusuna verilen cevaplar, konfederasyonlar bazında yer almaktadır. KESK yöneticilerinden biri hariç diğerleri, KESK’in toplu görüşmelere katılmaması yönündeki alınan kararı desteklemektedir. Memur-Sen’den bir yönetici KESK’in almış olduğu kararla iyi yaptığını, 24 yönetici ise yanlış yaptıklarını belirtmektedir. KESK’in toplu görüşmelere katılmama kararına Türkiye Kamu-Sen’den 3 yönetici destek vermişken, 27 yönetici yanlış yaptıklarını düşünmektedir. KESK’in kararına BASK ve Hak-Sen’den oransal olarak daha fazla destek gelmiş, sendika yöneticilerinin dörtte biri KESK’in toplantılara katılmamakla iyi ettiklerini belirtmiştir.

KESK’in toplu görüşmeleri terk etmekle iyi ettiğini belirtenler açıklamalarında, hükümetin tutumu nedeniyle olumlu sonuç çıkmayacağını belli olduğu, grev ve toplu sözleşme olmadan sonuç alınamayacağı, toplu görüşmelerin emekçileri oyalayan ve meşru olmayan bir süreç olduğunu belirtmişlerdir.

KESK’in yanlış yaptığını düşünenler, masada kalıp sonuna kadar demokratik mücadele vermeleri gerektiği, katılmamakla sorunların çözülmediği, kamu görevlileri ve üyelerin masada mücadele etmesi için yetki verdiği, katılmamalarının ideolojik nedenleri ve bir partiyi destekleme amaçlı olduğu, her nasıl olursa olsun görüşmeye katılmalarında yarar olduğu, yetki veren üyelere saygısızlık olduğu, mevcut yasal zemin kullanılarak daha fazla hak almak gerektiği, sendikaları güçsüz bırakarak kendi aralarında dahi anlaşamıyorlar inancını artırarak hükümetlerin elini

güçlendirdiği şeklinde açıklamalar gelmiştir. Bazı yönetim kurulu üyeleri ise KESK'in tavrını, üye kaybetmesine ve yetkilerin elinden gitmesine bağlayarak, katılmayacaklarsa masaya oturma yetkisi olduğu zaman oturmamaları gerektiği, yetkiyi kaybettikten sonra oturmamasının anlam ifade etmediği şeklinde eleştiriler yapmışlardır.

Bir önceki soruyla bağlantılı olarak, KESK'in toplu görüşmeleri protesto ederek katılmamasının 2008 ve 2009'da Kamu İşveren Kurulunun tutumunu nasıl etkilediğini belirlemek için yöneltilen soruyu 93 yönetim kurulu üyesi yanıtlamıştır. Yanıtlayanların %61'i etkisinin olmadığı, %25'i olumsuz, %14'ü ise olumlu etkilediğini belirtmiştir.

Olumlu etkileyerek daha anlaşma taraftarı olduğunu belirtenler, KİK'in muhatap bulamama endişesi taşıdığı, meydanın onlara kaldığı ve bir rakibin eksildiği açıklamalarına yer vermişlerdir. Olumsuz etkileyerek anlaşmama taraftarı olduğunu işaretleyenler ise KİK'in elinin güçlenmiş olduğu ve sendikalar arasında birlik görüntüsü olmadığını vurgulamışlardır.

Tablo 48- Toplu Pazarlığı Etkilemek İçin Kullanılan Araçlar /Eylemler						
Kullandığı Araçlar/Eylemler	Konfederasyonun Adı					Toplam
	KESK	Memur-Sen	Türkiye Kamu-Sen	BASK	Hak-Sen	
Siyasetçilerle görüşüyoruz	0	13	5	2	0	20
Grev yapıyoruz	13	0	1	0	1	15
İş yavaşlatıyoruz	2	0	1	1	0	4
Miting, basın açıklaması vb. eylemler yapıyoruz	2	13	16	5	6	42
Medyayı kullanıyoruz	1	2	4	1	2	10
Toplam	18	28	27	9	9	91

“Toplu pazarlığın etkili olması için sendikanızın kullandığı araçlar (eylemler) nelerdir”, sorusu için yöneticilerden en önemliden başlamak üzere sıralama yapmaları istenmiştir. En önemli görülen seçeneklerden oluşan tablo yukarıda verilmiştir. Tabloya göre sendikaların toplu pazarlığın daha etkili olması için grev, miting, basın açıklaması gibi eylemler yaptıkları ortaya çıkmıştır. Verilere göre KESK grev ağırlıklı eylemler yaparken, diğer konfederasyonların siyasetçilerle görüşme, miting ve basın açıklaması gibi faaliyetlere ağırlık verdikleri

görülmektedir. Daha önce sorulan “Mutabakata varıldığı halde hükümetler tarafından yerine getirilmeyen hususlarda ne gibi çalışmalar yapıyorsunuz”, sorusuna verilen cevaplarla, bu soruya verilen cevapların paralel olduğu, yöneticilerin verdikleri cevaplarda tutarlı davrandıkları anlaşılmaktadır.

Toplu pazarlığın etkili olması için, yapılan faaliyetlerin (eylem, tutum ve davranışların) sürece ne gibi etkilerinin olduğu sorulduğunda, belirtilen faaliyetlerin olumlu olduğu inancında olanların oranı %79, etkisi olmadı diyenlerin oranı % 20, olumsuz oldu diyenlerin oranı ise sadece % 1’de kalmıştır.

Tablo 49- Üyelerin Sendika Politikalarını Destekleme Durumu					
Toplu Görüşmeye Katılım	Destekliyor	Desteklemiyor	İlgilenmiyor	Diğer	Toplam
Evet	46	2	1	5	54
Hayır	35	2	2	4	43
Toplam	81	4	3	9	97

Sendikaların toplu pazarlık sürecindeki tutum ve davranışlarını üyelerinin nasıl değerlendirdiğini sorduğumuzda, toplu görüşme yetkisi alan sendika yöneticilerinden 46’sı üyelerinin desteklediğini, 2’si desteklemediğini, 1’i ilgilenmediklerini, 5’i ise diğer seçeneğini işaretlemiştir. “Diğer” başlığı altında, farkında değil, bilinçli değil, kısmen destekliyor, görüşmelerde elde edilen kazanımlara göre değişiyor, moral veriyorlar gibi ifadeler yer almıştır. Yetkili sendika yöneticilerinin verdiği cevaplar ile yetkisiz sendika yöneticilerinin verdiği cevaplar arasında paralellik olduğu ortaya çıkmıştır. Soruya verilen cevaplarda üyelerin sendika politikalarını desteklediği anlaşılmaktadır.

“Toplu sözleşme ile mevcut mutabakat metni arasındaki benzerlik ve farklılıklar sizce nelerdir”, sorusuna, iki tarafın bir araya gelmesi, ikisinde de imza altına alınarak uygulamaya konulan bir metnin olması; karşılıklı pazarlık, mücadele ve manevraların olması; hükümetle masaya oturma; mutabakat imzalanmışsa hükümetin gereğini 3 ay içinde yapmak zorunda olması gibi benzerliklerin olduğu belirtilmiştir.

TİS ile elde edilenlerin hayata geçirilmesine rağmen mutabakatla elde edilenlerin hayata geçirilmediği; sözleşmenin kesin hüküm, mutabakatın hükümetin

inisiyatifinde olduğu; sözleşme ve grev hakkının sendikaları güçlendirdiği; mutabakatta yaptırımın olmadığı; birinde tarafların eşit diğesinde tarafların eşit olmadığı; sözleşmenin doğrudan yürürlüğe girdiği, mutabakatın ise doğrudan yürürlüğe girmediği gibi ifadelerle farklıklar vurgulanmıştır.

Mevcut toplu pazarlık sisteminin etkin bulunup bulunmadığı yönündeki soruya toplam 94 yönetici cevap vermiştir. Buna göre, çok etkin bulanların oranı % 3,2, etkin bulanların oranı % 2,1, kısmen etkin bulanların oranı %27,7, etkin bulmayanların oranı % 33, hiç etkin bulmayanların oranı ise % 34 olarak görölmektedir. Çok etkin, etkin ve kısmen etkin bulanların toplamı % 33'e tekabül etmektedir. Dolayısıyla yöneticilerin % 67'si mevcut toplu pazarlık sistemini etkin değil veya hiç etkin değil şeklinde değerlendirmektedir.

Tablo 50- Mevcut Toplu Pazarlık Sisteminin Etkililiği						
Toplu Görüşmeye Katılım	Çok Etkin Buluyorum	Etkin Buluyorum	Kısmen Etkin Buluyorum	Etkin Bulmuyorum	Hiç Etkin Bulmuyorum	Toplam
Evet	1	0	17	19	15	52
Hayır	2	2	9	12	17	42
Toplam	3	2	26	31	32	94

Aynı soruya verilen cevapları görüşmelere katılan ve katılmayan sendikalar bazında değerlendirdiğimizde; yetkili sendikaların yönetim kurulu üyelerinin 18'i sistemi çok etkin ve kısmen etkin bulurken, 34'ü sistemi etkin bulmamakta veya hiç etkin bulmamaktadır. Buna karşın yetki alarak toplu görüşmelere katılmamış sendikaların yönetim kurulu üyelerinden 13'ü sistemi çok etkin, etkin veya kısmen etkin bulurken, 29 yönetici etkin değil veya hiç etkin değil demektedir. Yetkili sendika yöneticilerinin % 65'i sistemi etkin değil veya hiç etkin değil şeklinde tanımlarken, yetkisiz sendikalarda bu oran % 69 seviyesinde, genel ortalamaya yakın olduğu görölmektedir.

Tablo 51- Konfederasyonların Mevcut Sistemin Etkililiğine Bakışı						
Konfederasyonun Adı	Mevcut Toplu Pazarlık Sisteminin Etkinliği					Toplam
	Çok Etkin Buluyorum	Etkin Buluyorum	Kısmen Etkin Buluyorum	Etkin Bulmuyorum	Hiç Etkin Bulmuyorum	
KESK	1	0	1	2	15	19
Memur-Sen	1	0	10	9	7	27
Türkiye Kamu-Sen	0	0	12	14	4	30
BASK	0	2	3	2	3	10
Hak-Sen	1	0	0	4	3	8
Toplam	3	2	26	31	32	94

Yukarıdaki soruya sendikaların bağlı olduğu konfederasyonlar bazında bakıldığında KESK, Memur-Sen ve Hak-Sen'den 1'er yönetici sistemi çok etkin buluyorum derken, BASK'tan iki yönetici etkin bulduğunu belirtmiştir. Türkiye Kamu-Sen'e bağlı sendika yöneticilerinden 12'si, Memur-Sen'e bağlı olanlardan 10'u, BASK'a bağlı olanlardan 3'ü ve KESK'e bağlı olanlardan 1'i sistemi kısmen etkin bulmaktadır. KESK, büyük bir çoğunlukla sistemin etkin olmadığı düşüncesindedir.

Tablo 52- Toplu Pazarlık Sisteminin Etkililiğini Sınırlayan Unsurlar			
Toplu pazarlık sisteminin etkililiğini sınırlayan hususlar	Toplu görüşmeye katılım		Toplam
	Evet	Hayır	
Toplu sözleşmenin olmaması	37	23	60
Grev hakkının olmaması	9	14	23
Personel rejiminin statü hukukuna dayanması	0	1	1
Siyasal yapı	0	2	2
Hukuki Yapı	0	1	1
Sosyal, kültürel yapı	1	0	1
Sendikal sistem	1	0	1
Sendikalar arasında birliktelik olmaması	0	2	2
Diğer	1	0	1
Toplam	49	43	92

“Mevcut toplu pazarlık sisteminin etkinliğini sınırlayan hususlar nelerdir”, sorusu için yöneticilere, önem sırasına göre birden fazla seçenek işaretleme olanağı tanınmıştır. Soruya cevap veren 92 yönetici en etkiliden başlayarak yaptıkları

sıralamada, ilk sıradaki cevapların dağılımı yukarıdaki tabloda yer almaktadır. Soruya cevap veren 92 yöneticinin 49'u yetkili sendika, 43'ü ise yetkisiz sendikalardandır. Toplamda 60 yönetici toplu sözleşmenin olmamasını, 23 yönetici ise grev hakkının olmamasını mevcut toplu pazarlık sistemini etkinliğini sınırlandıran hususlar arasında ilk sırada göstermektedir. Geri kalan yöneticiler ise diğer seçenekleri ilk tercih olarak işaretlemişlerdir. Araştırma, sendika yöneticilerinin mevcut toplu pazarlık sisteminin etkililiğini sınırlandıran unsurların ilk sırasına, toplu sözleşme ve grev hakkının eksikliğini yerleştirdiklerini ortaya çıkarmıştır.

3.2.4- Toplu Pazarlık Sürecinde Etkili Olan Aktörler

Bu bölümde sendika yöneticilerine toplu pazarlık sürecinde etkili olan aktörler ve katılımı ilgili sorular yöneltilmiştir. İlk olarak, “kamu personel rejimine ilişkin politikaların oluşturulmasında etkiniz ne düzeyde kalmaktadır”, sorusu yöneltilmiş ve alınan cevaplar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 53- Kamu Personel Politikalarının Oluşumuna Katılım			
	Adet	Yüzde	Geçerli Yüzde
Hiç danışılmıyor	24	24,5	25,3
İstişari olarak danışılıyor, dikkate alınmıyor	51	52,0	53,7
İstişari olarak danışılıyor, dikkate alınıyor	13	13,3	13,7
Politika oluşturma sürecine fiili olarak katılıyoruz	4	4,1	4,2
Diğer	3	3,1	3,2
Toplam	95	96,9	100,0
Yanıtsız	3	3,1	
Genel Toplam	98	100,0	

Kamu personel politikalarının oluşturulmasında % 25 oranında sendikalara hiç danışılmadığı, % 54 oranında istişari olarak danışılarak dikkate alınmadığı ortaya çıkmaktadır. Üçüncü sırada % 14 ile “işşari olarak danışılıyor, dikkate alınıyor” seçeneği gelmektedir. “Politika oluşturma sürecine fiili olarak katılıyoruz” diyenlerin oranı ise % 4’te kalmaktadır. Yukarıdaki veriler çerçevesinde sendikalara istişari

mahiyette danışılmakta olduğu, ancak sendikaların görüşlerinin dikkate alınmadığı ortaya çıkmıştır.

“İLO’nun kamu görevlileri sendikacılığına ve toplu pazarlık sürecine etkileri var mıdır”, sorusunu 92 yönetim kurulu üyesi cevaplandırmıştır. İLO’nun etkisinin olduğunu belirtenlerin oranı % 45, etkisi olmadığını belirtenlerin oranı ise %55’dir. İLO’nun süreçte etkisinin olmadığını belirtenler, İLO’nun yaptırım gücünün olmadığı ve kararlarının Türkiye tarafından dikkate alınmadığı için “var gibi” gözükse de aslında olmadığı açıklamalarını yapmışlardır.

İLO’nun etkisinin olduğunu ifade eden yöneticiler ise, İLO sözleşmelerinin etkili olduğu, hukuki alanda sonuç almaya yönelik baskı oluşturduğu, ülkemizin İLO kararlarını yeni yeni dikkate alıp uygulamaya çalıştığı, uluslararası sözleşmelerin bağlayıcılığı nedeniyle hükümeti zorladığı, İLO’nun izleme listesine girdiğinden ülkemizi uluslararası camiada zor duruma düşürebileceği ve İLO olmasaydı bugünkü sendikal hakların olmayacağı vurgulanmıştır.

Yukarıdaki soruya benzer şekilde, “Avrupa Birliği uyum sürecinin kamu görevlileri sendikacılığına ve toplu pazarlık sistemine etkileri var mıdır”, sorusuna, “vardır” cevabını verenlerin oranı % 40, “yoktur” cevabı verenlerin oranı ise % 60 olarak gerçekleşmiştir. AB’nin, hükümeti yasal düzenlemeye zorlayabileceği, müzakere sürecinden yararlı sonuçlar alınabileceği, AB’nin baskı unsuru olabileceği, grevli ve toplu sözleşmeli sendikal hakların ilerleme raporlarına girdiği, AB görüşmelerinde 13. başlığın sendikal haklarla ilgili olduğundan hükümetlerin bunları yerine getirmek zorunda kalacağı için olumlu katkısı olacağı belirtilmiştir.

İki soruya verilen cevaplar birlikte değerlendirildiğinde, İLO’nun sendikal haklar ve toplu pazarlık sürecinde, Avrupa Birliğine göre daha fazla etkili olduğu görülmektedir.

Tablo 54- DB ve İMF’nin Toplu Pazarlık Sürecine Etkileri			
Toplu Görüşme Katılımı	Yoktur	Vardır	Toplam
Evet	6	47	53
Hayır	17	27	44
Toplam	23	74	97

Dünya Bankası ve İMF'nin kamu görevlileri sendikacılığına ve toplu pazarlık sürecine etkisini öğrenmek için sorulan soruya, yetkili sendika yöneticilerinden 47'si etkisinin olduğunu, 6'sı ise etkisinin bulunmadığını belirtmiştir. Yetki alarak toplu görüşmelere katılmayan sendika yöneticilerinden 17'si bu kurumların etkili olmadığını, 27'si ise etkilerinin bulunduğunu belirtmişlerdir. Ankete katılan bütün yöneticilerin % 24'ü İMF ve Dünya Bankasının bu süreçte etkilerinin olmadığını, %75'i ise etkilerinin olduğunu belirtmiştir.

Elde edilen verilere göre yetkili sendika yöneticileri, İMF ve Dünya Bankasının süreçte daha etkili olduğu, yetkili olmayan sendika yöneticileri ise daha az etkili olduklarını düşüncesindedir.

İMF ve Dünya Bankasının ücret kararlarında hükümeti etkilediği, onların politikalarına göre personel ve ücret rejiminin oluşturulduğu, sermayeden yana tavır aldıkları, borçlanmanın faturasının çalışanlara çıkartıldığı, kamusal hizmetlerin piyasalaştırıldığı, iş güvencesinin ortadan kaldırıldığı, toplu sözleşme ve grev hakkının engellenerek olumsuz etkide bulundukları ortaya çıkmıştır.

Mevcut kamu görevlileri sendikacılığına ve toplu pazarlık sürecine uluslararası ve uluslararası organizasyonların etkisini tespit etmek amacıyla sorulan sorulara verilen cevaplara göre, İLO ve AB'nin olumlu, İMF ve Dünya Bankasının ise olumsuz etkilerinin olduğu görüşünün mevcut olduğu ortaya çıkmıştır.

Tablo 55- Uluslararası Birliklerle İlişkiler			
Konfederasyonun Adı	Uluslararası Birliklerle İlişkiniz Var mıdır?		Toplam
	Evet	Hayır	
KESK	18	2	20
Memur-Sen	14	13	27
Türkiye Kamu-Sen	21	10	31
BASK	0	8	8
Hak-Sen	3	6	9
Toplam	56	39	95

“Sendikaların oluşturduğu uluslararası birliklerle ilişkiniz var mıdır”, sorunu cevaplayan 95 yöneticiden 56'sı uluslararası birliklerle ilişkilerinin olduğunu, 39'u ise ilişkilerinin olmadığını belirtmiştir. Konfederasyonlardan KESK'in ilişkilerinin yoğun olduğu, Türkiye Kamu-Sen, Memur-Sen ve Hak-Sen'in çok yoğun

olamamakla birlikte ilişkilerinin bulunduğu, BASK'ın ise ilişkilerinin olmadığı anlaşılmaktadır.

Uluslararası birliklerle olan ilişkilerin kamu görevlileri sendikacılığı ve toplu pazarlık sistemine etkilerinin bulunup bulunmadığı konusunda, sendika yöneticilerinin % 61'i sisteme etkisinin olmadığını, geri kalan %39'u ise etkisinin olduğunu ifade etmişlerdir. Etkisi vardır diyen yöneticiler, uluslararası desteğin hükümetleri zorladığı, dayanışmanın arttığı, uluslararası kamuoyu desteğinin sağlandığı, eş zamanlı eylemlerin yapıldığı, bilgi ve tecrübe alışverişi sayesinde sendikal kültürün geliştiğini belirtmişlerdir.

Tablo 56- Sendikal Eylemlerin Toplu Pazarlık Sürecine Etkileri			
	Adet	Yüzde	Geçerli Yüzde
Olumlu etkiliyor	73	74,5	76,0
Olumsuz etkiliyor	5	5,1	5,2
Etkisi olmuyor	18	18,4	18,8
Toplam	96	98,0	100,0
Yanıtsız	2	2,0	
Genel Toplam	98	100,0	

“Sivil toplum örgütü olarak sendikaların eylem ve davranışları toplu pazarlık sürecini etkiliyor mu”, sorusuna verilen cevaplarda, sendikaların eylem ve davranışlarının toplu pazarlık sürecini olumlu etkilediğini belirtenlerin oranı %76’dır. Olumsuz etkilediğini düşünenlerin oranı % 5, etkisi olmadığını düşünenlerin oranı ise % 19’dur. Olumlu etkilediğini düşünenler, medyada sesini duyurmak için eylemlerin kaçınılmaz olduğu, ortak eylemlerin daha etkili olduğunu vurgulamışlardır. Olumsuz etkilediğini düşünenler ise mevcut sendikal yapıların “ideolojik” ve “bölücü” söylem ve eylemleri nedeniyle “zararlı” olduğu, eylemlerin caydırıcılık demek olduğu, ancak cılız eylemlerin caydırıcılığı ortadan kaldırdığı açıklamalarını yapmışlardır.

3.2.5- Sendikal Geleceğe İlişkin Değerlendirmeler

Bu bölümde, yönetim kurulu üyelerine sendikal sistemin geleceğine ilişkin beklentileri ile ilgili sorular sorulmuştur.

Sendika yöneticileri, “kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı verilmeli midir”, sorusuna, % 93 oranında kesinlikle verilmelidir, % 3 oranında sınırlı olarak verilmelidir, % 4 oranında toplu sözleşme hakkının olduğu ve kullandıklarını belirtmişlerdir. Elde edilen veriler, yöneticilerin tamamının toplu sözleşme hakkının var olduğu veya verilmesi gerektiği konusunda ortak kanaate sahip olduklarını ortaya çıkarmıştır.

Yukarıdaki soruyu “kamu görevlilerine grev hakkı verilmeli midir”, şekline çevirdiğimizde, yöneticilerin düşüncelerinin değiştiği görülmektedir. Soruyu cevaplayan 98 yöneticiden 70’i grev hakkının kesinlikle, 21’i ise sınırlı olarak verilmesi gerektiği görüşündedir.

Tablo 57- Kamu Görevlileri ve Grev Hakkı					
Konfederasyonun Adı	Kamu görevlilerine grev hakkı verilmeli midir?				Toplam
	Kesinlikle verilmeli	Verilmeli (sınırlı olarak)	Olabilir	Zaten bu hak var kullanıyoruz	
KESK	17	0	0	3	20
Memur-Sen	10	14	2	2	28
Türkiye Kamu-Sen	26	5	0	0	31
BASK	9	1	0	0	10
Hak-Sen	8	1	0	0	9
Toplam	70	21	2	5	98

Konfederasyonlar bazında bakıldığında Memur-Sen’in grev hakkına mesafeli durduğu ortaya çıkmaktadır. Memur-Sen yöneticilerinin 10’u grev hakkının kesinlikle verilmesi gerektiği, 14’ü ise sınırlı olarak verilmesi gerektiğini düşünmektedir. Türkiye Kamu-Sen’in 26 yöneticisi grev hakkının kesinlikle verilmesi gerektiği, 5’i ise sınırlı olarak verilmesi gerektiğine inanmaktadır. KESK yöneticilerinin tamamı grev hakkının kesinlikle verilmesi gerektiği veya hakkın var olduğuna inanmaktadır.

Toplu sözleşme hakkının verilmesine ilişkin soruya verilen cevaplarla, grev hakkının verilmesine ilişkin soruya verilen cevaplar farklılaşmaktadır. Birinci soruya kesinlikle verilmesi gerektiğini düşünenlerin oranı % 93 olarak tespit edilmiştir. Grev hakkının kesinlikle verilmesi gerektiğini düşünenlerin oranı ise %70’ler seviyesinde kalmaktadır. Görünen o ki, sendika yöneticilerinin bir kısmı hala grev hakkına karşı mesafeli durmaktadır.

“Kamu görevlilerine toplu sözleşme ve grev hakkı verilmesi iş güvencesini ortadan kaldırılmasını gerektirir mi”, sorusuna % 94 oranında gerektirmediği, % 6 oranında da gerektirdiği cevabı gelmiştir. Toplu sözleşme ve grev hakkının iş güvencesini ortadan kaldırması gerektirdiğini düşünenler, bütün dünyada böyle olduğu ve her şeyin bir bedelinin olması gerektiğini vurgulamışlardır.

Toplu sözleşme ve grev hakkının, iş güvencesini ortadan kaldırılmasını gerektirmediğini düşünenler, iş güvencesinin belirlenen haklarla birlikte olabileceği, kazanılmış hak olduğu, devletin lokavt yapma gibi bir durumunun olmadığı, çağdaş ülkelerde böyle olduğu, iş güvencesiz hakkın olmayacağı, grev hakkının iş güvencesini kaldırarak nitelikte kullanılamayacağı, hak aramanın işten atılmayı gerektirmediği, memurun aynı zamanda devleti temsil ettiğinden iş güvencesinin siyasallaşmayı engellediğini ifade edilmişlerdir.

“Kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesi grev ve toplu sözleşme hakkını gerektirir mi”, sorusuna verilen cevaplarla, “kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı verilmeli midir”, sorusuna verilen yanıtları karşılaştırıldığında, birinci soruya “evet” yanıtını veren 95 yöneticiden 90’ı “kesinlikle verilmeli” seçeneğini, 4 yönetici ise “Zaten bu hak var kullanıyoruz” seçeneğini işaretlemiştir. Hayır cevabını verenlerden 1’i kesinlikle verilmeli, 2’si ise sınırlı olarak verilmeli seçeneğini işaretlemişlerdir.

Tablo 58- Sendikal Örgütlenme ve Grev Hakkı						
Sendikal örgütlenme, grev ve toplu sözleşme hakkını gerektirir mi?		Kamu görevlilerine grev hakkı verilmeli midir?				Total
		Kesinlikle verilmeli	Verilmeli (sınırlı olarak)	Olabilir	Zaten hak var, Kullanıyoruz	
Evet		70	18	2	5	95
Hayır		0	3	0	0	3
Toplam		70	21	2	5	98

Aynı şekilde “Kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesi grev ve toplu sözleşme hakkını gerektirir mi”, sorusuna verilen cevaplarla, “Kamu görevlilerine grev hakkı verilmeli midir”, sorusuna verilen cevapları karşılaştırıldığında, ilk soruya “evet” yanıtını veren 95 yöneticiden 70’i “kesinlikle verilmeli”, 18 yönetici sınırlı olarak verilmeli, 5 yönetici ise “Zaten bu hak var kullanıyoruz” seçeneğini işaretlemiştir. “Kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesi grev ve toplu sözleşme hakkını gerektirir mi”, sorusuna hayır cevabını veren 3 yöneticinin sınırlı olarak grev hakkının verilmesi düşüncesinde olduğu ortaya çıkmaktadır.

Tablo 59- Memur Güvencesi ve Sendikal Haklar			
	Adet	Yüzde	Geçerli Yüzde
İş güvencesi de olan grevli, toplu sözleşmeli sendikal hak	50	51,0	57,5
Grevli, toplu sözleşmeli sendikal hak	24	24,5	27,6
Önce iş güvencesi	9	9,2	10,3
Diğer	4	4,1	4,6
Toplam	87	88,8	100,0
Yanıtsız	11	11,2	
Genel Toplam	98	100,0	

“Memur güvencesinin kaldırılması mı, toplu sözleşmeli ve grevli bir sendikal hak mı, ikilemi karşısında tutumunuz ne olur”, sorusuna verilen cevaplara göre %51 oranında iş güvencesinin de olduğu sendikal haklar tercih edilmiştir. Grevli, toplu sözleşme tercihi yapanların oranı %28, önce iş güvencesi diyenlerin oranı ise %10 düzeyinde çıkmıştır. Bu sonuçlara göre kamu görevlileri sendikalarının yöneticileri hem iş güvencesi hem de grevli toplu sözleşme sisteminin olduğu sendikal hakları tercih ettikleri anlaşılmaktadır. Yöneticiler toplu sözleşme ve grev hakkı için iş güvencesini feda etme taraftarı değildir.

Tablo 60- Hakların Yasalarla Belirlenmesi, İş Güvencesi ve Sendikal Haklar Arasındaki İlişki					
Hakların yasalarla belirlenmesinin toplu pazarlık sistemine etkileri	Memur güvencesinin kaldırılması mı, toplu sözleşmeli ve grevli bir sendikal hak mı, İkilemi karşısında tutumunuz ne olur?				Toplam
	Grevli, toplu sözleşmeli sendikal hak	İş güvencesi de olan grevli, toplu sözleşmeli sendikal hak	Önce iş güvencesi	Diğer	
Olumlu etkisi vardır	9	12	1	0	22
Olumsuz etkisi vardır	11	32	7	3	53
Etkisi yoktur	3	4	1	1	9
Toplam	23	48	9	4	84

“Kamu görevlilerinin mali, sosyal ve diğer haklarının yasalarla belirlenmesinin toplu pazarlık sistemine etkileri nasıl olmaktadır”, sorusuna verilen cevaplar ile “Memur güvencesinin kaldırılması mı, toplu sözleşmeli ve grevli bir sendikal hak mı, ikilemi karşısında tutumunuz ne olur”, sorusuna verilen cevaplar karşılaştırıldığında, birinci soruya olumsuz cevap verenlerin büyük oranda iş güvenceli sistemi, grevli toplu sözleşme hakkına tercih ettikleri ortaya çıkmaktadır.

Kamu görevlilerinin haklarının yasalarla belirlenmesi statü sisteminin göstergesidir. Bu soruya verilen cevaplar aynı zamanda sendikaların statü istemine bakış açısını da göstermektedir. İş güvencesini bir tarafa bıraktığımızda sendikaların statü rejimine pek de olumlu bakmadıkları sonucu çıkmaktadır. İş güvencesi devreye girdiğinde sendika yöneticilerinin büyük bir kısmının iş güvencesinin de olduğu toplu sözleşme ve grev sistemini tercih ettikleri ortaya çıkmaktadır.

“Hem iş güvencesi, hem de toplu sözleşmeli, grevli sendikal sistemin kurulacağına inanıyor musunuz”, sorusunu yanıtlayanların % 88’i sistemin kurulacağına inanmakta, % 12’lik yönetici grubu ise inanmamaktadır. Soruya verilen cevaplar, yöneticilerin geleceğe ümitle baktıklarını göstermektedir.

Tablo 61- Güvenceli, Sözleşmeli, Grevli Sendikal Sistemde Güç Dengesi			
	Adet	Yüzde	Geçerli Yüzde
Demokrasi kültürü ve uzlaşma	19	19,4	29,7
İktidar bir güç dengesi bulur	11	11,2	17,2
Greve kısıtlamalar getirebilir	7	7,1	10,9
Mevcut yasalarda var	7	7,1	10,9
Karşılıklı anlayış	5	5,1	7,8
Kamuoyu desteği sağlayarak	1	1,0	1,6
Lokavt benzeri bir hak verilebilir	1	1,0	1,6
Diğer	13	13,3	20,3
Toplam	64	65,3	100,0
Yanıtsız	34	34,7	
Genel Toplam	98	100,0	

“Hem iş güvencesi, hem de toplu sözleşmeli, grevli sendikal sistemin kurulacağına inanıyorsanız, karşı taraf olan İdare pazarlık sürecindeki güç dengesini nasıl sağlayacaktır”, açık uçlu sorusuna, % 30 oranında demokrasi kültürü ve uzlaşma ile sağlanacağı cevabı gelmiştir. Yöneticilerin % 17’si iktidarın her zaman bir güç dengesi bulacağı, greve kısıtlamalar getirilebileceği, karşılıklı anlayışın olmasının yeterli olacağı belirtilmiştir. Diğer seçeneği altında, UK kararlarının bağlayıcı olması, uluslararası standartların uygulanması, anayasal güvencenin sağlanması, bütün güçlerin hükümetin elinde olduğu, devlete lokavt benzeri bir hak verilebileceği ifade edilmiştir.

Kamu görevlilerine siyaset yapma hakkı verilmesi ile ilgili soruya, kesinlikle verilmeli % 75, verilmeli % 14, olabilir % 3, verilmemeli % 3, kesinlikle verilmemeli % 4 oranlarında yanıt verilmiştir. Bu veriler kamu görevlilerinin siyaset yapmaya istekli olduklarını göstermektedir.

Tablo 62- Siyaset Hakkının Toplu Pazarlık Sistemine Etkisi			
	Adet	Yüzde	Geçerli Yüzde
Olumlu olur	68	69,4	70,8
Olumsuz olur	6	6,1	6,3
Etkisi olmaz	22	22,4	22,9
Toplam	96	98,0	100,0
Yanıtsız	2	2,0	
Genel Toplam	98	100,0	

Kamu görevlilerine siyaset hakkı verilmesi halinde toplu pazarlık sistemine etkisinin nasıl olacağı sorulduğunda, yöneticilerin büyük bir çoğunluğu olumlu olacağına inancını belirtmiştir. Sonuçlara göre yöneticilerin % 71'i olumlu olacağı, % 6'sı olumsuz olacağı ve % 23'ü ise etkisini olmayacağı kanaatindedir.

Tablo 63- Toplu Pazarlık Sisteminin Geleceği Hakkındaki Düşünceler			
	Adet	Yüzde	Geçerli Yüzde
Daha iyi olacak	65	66,3	70,7
Değişmeyecek	7	7,1	7,6
Daha kötü olacak	20	20,4	21,7
Toplam	92	93,9	100,0
Yanıtsız	6	6,1	
Genel Toplam	98	100,0	

Yöneticilere küresel gelişmeler ışığında toplu pazarlık sisteminin geleceği hakkında ne düşündükleri sorulmuştur. Soruyu 92 yönetici cevaplandırmış olup, “daha iyi olacak” seçeneğini işaretleyenlerin oranı % 70,7, “değişmeyecek” cevabını verenlerin oranı % 7,6, “daha kötü olacak” diyenlerin oranı ise % 21,7’de kalmıştır. Daha iyi olacak diyenlerin yaptıkları açıklamalarda, STK’ların hükümetler üzerindeki etkisinin arttığı, sonuna kadar mücadelenin süreceği, koşulların olgunlaşacağı, emeğin temsilcisinin sendikalar olduğu, İLO sözleşmelerinin uygulanması gerektiği, AB müktesebatının olumlu etkileyeceği gibi gerekçeler yazmışlardır. Daha kötü olacağını düşünenler ise özelleştirme politikalarının sendikasıylaştırma ve tek taraflı ücret belirleme sonucunu doğurduğu, dünyanın liberal yapıya gittiği şeklinde açıklamalar yapmışlardır.

Tablo 64- Ülkemiz İçin İdeal Toplu Pazarlık Sistemi Nasıl Olmalıdır			
	Adet	Yüzde	Geçerli Yüzde
İş güvenceli, grevli, toplu sözleşmeli	25	25,5	32,9
Uluslararası normlara uygun	18	18,4	23,7
Grev ve toplu sözleşmeli	17	17,3	22,4
Toplu sözleşmeli, grevli, UK kararları bağlayıcı	5	5,1	6,6
Her hizmet kolunda ayrı ayrı pazarlık hakkı olan	2	2,0	2,6
Toplu sözleşmeli, grevsiz, UK kararları bağlayıcı	1	1,0	1,3
Diğer	8	8,2	10,5
Toplam	76	77,6	100,0
Yanıtsız	22	22,4	
Genel Toplam	98	100,0	

Sendika yöneticilerine, ülkemizdeki ideal toplu pazarlık sisteminin nasıl olması gerektiği konusundaki düşünceleri açık uçlu olarak sorulduğunda, gelen cevaplar gruplandırılarak yukarıdaki tablo oluşturulmuştur. Soruyu 98 yöneticiden 76'sı cevaplandırmıştır. Buna göre, iş güvenceli, grevli, toplu sözleşmeli sistem % 33, uluslararası normlara uygun % 24, grev ve toplu sözleşmeli sistem % 22 oranında benimsenmiştir. İlk üçünün ortak özelliği hepsinde de toplu sözleşme ve grev hakkının varlığıdır. Toplu sözleşmeli, grevli ve Uzlaştırma Kurulu kararlarının bağlayıcı olduğu sistemi önerenlerin oranı % 7 civarında kalırken, bir yönetici toplu sözleşmeli, grevsiz, Uzlaştırma Kurulu kararlarının bağlayıcı olduğu sistemi, iki yönetici hizmet kollarının ayrı ayrı pazarlık yaptığı sistemi önermektedir. Hemen hemen bütün yöneticiler toplu sözleşmeli, grevli bir toplu pazarlık sisteminin kurulması konusunda hemfikirdir.

SONUÇ

Kamu görevlilerinin sendikal haklara kavuşmasının yaklaşık bir asırlık geçmişi bulunmaktadır. Bir asırlık geçmişe rağmen bazı ülkelerde hala kamu görevlilerinin sendika kurup kuramayacağı, toplu pazarlık ve grev hakkının verilir verilmeyeceği tartışılmaktadır. Ancak, demokratik haklardaki gelişmelere paralel olarak kamu görevlilerinin sendika kurması konusunda dünyada genel bir anlayış gelişmiştir. Tartışmanın yönü sendika kurma hakkından daha çok toplu pazarlık ve grev haklarına yönelmiştir.

Ülkemizde ise kamu görevlileri sendikacılığının yarım asırdan fazla bir geçmişi bulunmaktadır. Kamu görevlileri sendikacılığı ile ilgili ilk mevzuat düzenlemesi 1961 Anayasası ile yapılmış ve dört yıl sonra yasal düzenleme gelmiştir. 1965 yılında çıkarılan Devlet Personeli Sendikaları Kanunu, sendikaları adeta “sendikal faaliyet yapmamak” üzere kurulmuş örgütler haline getirmiştir. Bu kadar kısıtlı sendikal haklara rağmen çok kısa süre içinde çok sayıda sendika kurulmuştur. Sendikalar çok sayıda olmakla birlikte üye sayıları çok az olduğundan etkili olamamışlardır. Kısıtlı sendikal haklar da kısa süre sonra (1971) ortadan kaldırılmıştır. Bununla birlikte sürecin sendikal bilincin oluşmasına katkı sağladığı söylenebilir.

2001 yılındaki ikinci yasal düzenlemeye kadar fiili olarak var olan sendikalar, hukuken tanınmak için adli ve idari mercilerde var olma mücadelesi vermiştir. 1995 Anayasa değişikliği ve 2001 yılında çıkarılan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu kamu görevlilerinin önemli bir kısmına sendikal yasaklar getirmiş olmakla birlikte sendikalara toplu pazarlık sonunda toplu sözleşme benzeri “mutabakat metni” imzalama olanağı tanınması önemli bir gelişme olmuştur. Kamu görevlileri sendikalarının yasal temele dayandıkları bu ikinci dönem, sendikal var oluşlarını göstermeleri ve idare üzerinde etkili olmaları bakımından önemlidir. Kamu görevlilerine ilk sendikal hakların “yukarıdan” verildiği, buna karşın 1980 sonrasındaki ikinci dönemde ise sendikal hakların mücadelelerle alındığı söylenebilir. İkinci dönemde kamu görevlileri, mevzuat olmadan başladıkları sendikalaşma çabaları ve mücadeleler sonucunda toplu pazarlık hakkına sahip

olmuşlardır. Mevcut sistemin bir çok eksik ve aksaklıkları bulunmakla birlikte ülkemizdeki sendikal anlayışın gelişmesine büyük katkıları olduğu görülmektedir.

Ülkemizde 2001 yılında çıkarılan kanun ile kamu görevlilerine tanınan sendikal haklar, ILO sözleşmelerine aykırı olarak kısıtlamalar yerine ciddi oranda yasaklamalar getirilmiştir. Yapılan çalışmada yasaklardan etkilenen kamu görevlisi sayısının, yaklaşık yarım asır önce çıkarılan 624 sayılı Kanunun getirdiği yasaklamalardan etkilenen kamu görevlisi sayısından daha fazla olduğu ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, yarım asır önce çıkmış ve kamu görevlilerine toplu pazarlık hakkı tanımamış bir kanundan daha fazla sınırlamalar içermesi mevcut sistemi eleştirilere maruz bırakmaktadır.

Kamu görevlileri sendikalarının sendikal mücadelelerindeki en büyük başarısının toplu sözleşme hakkını anayasaya yazdırmaları olduğu ifade edilebilir. Toplu sözleşme hakkının anayasaya girmesi hükümetlerin sunduğu bir lütuf olmayıp, sendikal mücadelelerin sonucu elde edilmiş olması konunun önemini daha da artırmaktadır. Sendikalar, gerek iç hukuk yollarında gerek dış hukuk yollarında mücadele ederek toplu sözleşme hakkını anayasaya yazdırmıştır. Toplu sözleşme hakkı, sendikaların mücadeleleri ile anayasaya girmiş olmakla birlikte grev hakkını anayasal dayanağa kavuşturma konusunda sendikalar yetersiz kalmışlardır.

Ülkemizdeki toplu sözleşme hakkı ile ilgili anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesinden sonra çıkarılacak kanunda sistemin işlerliğini sağlayacak düzenlemelerin açık olarak yazılması faydalı olacaktır. Anayasanın yürürlüğe girmesi ile kamu görevlileri sendikacılığında hayati bir öneme sahip olacak olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun oluşumu tarafsızlığı sağlayacak şekilde yapılması gerekmektedir. Kurulun vereceği kararların bağlayıcı olması, milyonlarca kamu görevlisi ile emeklilerini ilgilendirmesi, hükümetin bütçe politikasını yakından etkilemesi sebebiyle kanuni düzenleme en az anayasa değişikliği kadar önemlidir. Toplu sözleşme sisteminin düzgün kurulmadığı takdirde mevcut sistemden farkı kalmayacak, sadece imzalanan metnin adı mutabakat metni olmayıp toplu sözleşme olacak ve Bakanlar Kurulunun yetkisi Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna devredilmiş olacaktır.

Kamu görevlileri sendikalarının 2002’de başlayan ve sekiz yıldır devam eden toplu pazarlık sürecinde etkililiklerini belirlemek için yapılan çalışmaya bütün olarak bakıldığında kısmen etkili oldukları neticesine varılabilir.

Kamu görevlileri sendikalarının etkililiklerini tespit etmek amacıyla belli ölçütler kullanılmıştır. Kullanılan ölçütlerin başında, getirilen taleplerin kabul edilme oranları gelmektedir. Toplu görüşme masasında yaklaşık 300-350 civarına tartışılabilir konu gündeme gelmekte ve 25-30 kadarı mutabakat metinlerine veya tutanağa yansımaktadır. Dolayısıyla sendikaların taleplerini kabul ettirme konusunda etkili olduklarını söylemek güçtür. Bu süreçte kamu görevlilerinin yüzlerce sorununun sadece çok az bir kısmı metinlere girebilmiştir. Ayrıca, gündeme gelen konuların büyük bir kısmının bütçeye yük getirmemesine rağmen Kamu İşveren Kurulu tarafından kabul edilerek mutabakat metinlerine veya tutanaklara yansıtılmaması, KİK’in olumsuz tutumunu ve sendikaların bu süreçte fazla etkili olmadıklarını göstermektedir.

Kamu görevlileri sendikalarının etkililiğini tespit etmek için yapılan diğer bir değerlendirme ise toplu görüşmeler sonunda imzalan mutabakat metinleri veya tutanaklarda yer alan, anlaşma sağlanan konuların gerçekleştirilme durumlarıdır. Değerlendirme neticesinde, idari ve icrai düzenlemelerin nispeten daha çok yerine getirildiği, yasal düzenlemelerin ise daha az gerçekleştirildiği görülmektedir. Kamu görevlileri sendikalarının bu süreçte nispi olarak etkili oldukları ortaya çıkmıştır.

Sonuçları bağlayıcı olmakla birlikte hükümetlerin mutabakat metinlerinde yer alan hususları yerine getirmemesi halinde, sendikaların kullanacağı araçların eksik olması sendikaların süreçteki başarısı üzerinde olumsuz etki yapmaktadır. Bu sebeple, toplu sözleşme uygulamasının bütün kurum ve kurallarıyla bir an önce işletilme gerekmektedir.

Kamu görevlileri sendikalarının etkililiğini ölçmek için kullanılan diğer bir ölçüt ise sendikalı yıllar öncesi ile sendikalı yıllar sonrasında kamu görevlilerinin ücret ve maaş artışlarının reel olarak karşılaştırılması olmuştur. Bununla bağlantılı diğer bir karşılaştırma ise bu dönemdeki reel işçi ücretleriyle yapılmıştır. Karşılaştırmalar yapılırken bütün unsurlar sabit olarak varsayılmış, ücret ve maaş artışlarındaki tek etkenin sendikaların mücadelesi olduğu kabul edilmiştir. Bu varsayımlar çerçevesinde yapılan karşılaştırmalarda, kamu görevlilerinin gerek

sendikalı yıllardan önceki dönemde gerekse sendikalı yıllarda reel ücret ve maaşlarında artış olduğu gözlenmiştir. Reel artış sendikalı yıllarda, sendikasız yıllara göre daha yüksek gerçekleşmiştir. Kamu işçileriyle yapılan karşılaştırmada ise durum biraz daha farklıdır. Kamu işçileri kamu görevlileri sendikalarının görüşme masasına oturmadığı yıllar reel ücret kaybı yaşamıştır. Görüşmelerin yapıldığı yıllarda ise önemli bir reel kayıp ve kazanç elde edememişlerdir. Varsayımlar ve istatistikler çerçevesinde konu değerlendirildiğinde, kamu görevlileri sendikalarının ücret ve maaşlarda reel kazanç sağlanması bakımından, pazarlıkların olmadığı yıllara ve toplu sözleşme imzalayan kamu işçilerine göre daha başarılı oldukları ortaya çıkmıştır.

Kamu görevlileri sendikalarının sendikal hakları, işçiler kadar fazla olmasa da veya toplu sözleşme imzalamamış olsalar da elde ettikleri kazanımlar işçilerin toplu sözleşmelerde elde ettiklerinden daha fazla olmuştur. Dolayısıyla, toplu pazarlıkların sonunda imzalanan metnin adının toplu sözleşme olmasının elde edilen kazanımlarda tek başına yeterli olmadığı, buna ek olarak sendikaların sistemin işleyişinde ve pazarlıklarda etkin olmalarına bağlı olduğu söylenebilir.

Kamu görevlileri sendikaları toplu pazarlıklarda elde ettikleri reel ücret ve maaş artışı nedeniyle milli gelirden aldıkları payı da artırmışlardır. Ancak bu artışlar gelir dağılımının adil paylaşımını sağlayacak seviyeye ulaşmamıştır.

Mevcut sistemde sadece ücret ve maaş pazarlığı yapılmadığı, kamu görevlilerini ilgilendiren her konunun gündeme geldiği veya mutabakat metinlerine yansıdığı görülmektedir. Bu yönüyle kamu görevlileri sendikalarının sadece ücret sendikacılığı yapmadıkları anlaşılmaktadır.

Geçen süreç içinde kamu görevlilerinin sosyal haklarında da kazanımlar elde edilmiştir. Ancak, toplu pazarlıklarda üzerinde anlaşma sağlanan birçok konu uygulamaya geçirilmemiştir. Anlaşmaların uygulanmasını sağlama konusunda sendikaların yeteri kadar etkili olamadıkları söylenebilir.

Mevcut sistemin işleyişini engelleyen, hakların eksikliği değil, var olan hakların siyasi irade tarafından engellenmesi olduğu ortaya çıkmıştır. Mevcut sistemde toplu pazarlık sisteminde bulunması gereken asgari şartlar bulunmaktadır. Bu nedenle ülkemizdeki mevcut sistem görüşme değil pazarlık sistemidir. Sistemde, tereddüt yaşanacak tek hususun mutabakat metninin bağlayıcılığı konusunda olacağı

düşünülebilir. Mutabakat metnlerinin bağlayıcılığı konusunda ise kanunda açık hükümler yer almaktadır. Mevcut sistemde taraflar anlaşılarak mutabakat metni imzalamaları halinde bu metnin yasal bağlayıcılığı bulunmaktadır. Dolayısıyla eksiklik sistemde değil, büyük oranda uygulamadan kaynaklanmaktadır.

Kamu görevlileri sendikal sisteminde sendikaların etkililiğinin istenilen seviyede olmamasının en önemli sebebi siyasal sorumlulukların yerine getirilmemesidir. Birçok ülkede kamu görevlileri sendikalarının devletle yapıları toplu pazarlıklar sonunda imzalanan sözleşmelerin hüküm doğurabilmesi için genellikle tamamlayıcı tek yanlı işlemlerin yapılmasına gerek duyulmaktadır. Bu işlemler bazen kanun değişikliği, bazen Bakanlar Kurulu kararı, bazen bir bakanlığın onaylaması bazen bir komisyonun uygun bulması şeklinde olmaktadır. Bu işlemler demokrasi kültürünün gelişmiş olduğu ülkelerde genellikle sorun çıkmadan yapılmaktadır. Ülkemizde mevcut kanun, mutabakat metnlerinde yer alan idari ve icrai düzenlemelerin 3 ay içinde yapılmasını ve kanun tasarılarının da 3 ay içinde hazırlanarak meclise sunulmasını hüküm altına almıştır. Ancak, ülkemizde mutabakat metnilerindeki hususların kanunen yerine getirilmesi zorunlu olmasına rağmen, idari ve icrai düzenlemeler üç ay içinde yapılmadığı gibi hazırlanması gereken kanun tasarıları da üç ay içinde hazırlanmamıştır. Hükümet temsilcisinin imzasının bulunduğu bir metnin, yasal zorunluluk olmasına rağmen uygulanmaması, hükümetlerin siyasal sorumluluklarını yerine getirmediği anlamını taşımakta ve mutabakat metnlerini anlamsız hale getirmektedir. Dolayısıyla, toplu pazarlık sisteminin, hükümetlerin sorumluluklarını yerine getirmesini sağlayacak şekilde kurulması gerekmektedir.

Kamu görevlileri sendikaları yönetim kurulu üyelerinin toplu pazarlık sistemine bakışını tespiti yönelik yapılan alan araştırmasında önemli sonuçlar çıkmıştır. Araştırma ile kamu görevlileri sendikalarının erkekler tarafından yönetildiği, sendika yöneticilerinin genel olarak orta yaşlı olduğu, yönetim kurulu üyelerinin deneyimli kamu görevlilerinden oluştuğu, sendikacılık konusunda tecrübeli oldukları, memur statüsünde çalışanların yönetim kademesindeki oransal ağırlığının fazla ve eğitim düzeylerinin yüksek olduğu ortaya çıkmıştır.

Sendika yöneticilerinin işçilerle ortak sendikacılık sistemini istedikleri, kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesinin grev ve toplu sözleşme hakkını gerektirdiği,

üye sayısı ile toplu pazarlıktaki etkililik arasında doğru ilişkinin bulunduğu, kamu görevlilerinin mali, sosyal ve diğer haklarının yasalarla belirlenmesinin toplu pazarlık sistemini olumsuz etkilediğinden pek istenmediği, iktidardaki siyasi partilerin ideolojisinin toplu pazarlık sistemi üzerinde etkisinin olduğu ortaya çıkmıştır.

Yöneticiler, toplu görüşme masasının kompozisyonun etkin bir pazarlık için uygun olmadığı düşünmektedir. Bu düşüncenin, toplu görüşme masasının işveren hakimiyetinde olduğu ve Kamu İşveren Kurulunun toplu görüşme masasındaki tutum ve davranışlarının yönetim kurulu üyeleri tarafından çok olumsuz olarak algılanmasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Alan çalışması ile sendikaların kendi içinde demokratik usulleri işlettikleri, üyelerinin görüşlerini alarak toplu görüşme masasına getirilecek konuları ve masadaki pozisyonlarını belirledikleri anlaşılmaktadır. Yapılan toplu pazarlıklarda bugüne kadar elde edilen kazanımların yetersiz kabul edildiği, hükümetler tarafından toplu görüşme masasından bağımsız olarak kamu görevlilerinin maaş veya ücretlerinde artış yapılmasının sistemi olumsuz etkilediği ortaya çıkmıştır. Bugüne kadar yapılan 8 görüşmeden sadece ikisinde mutabakata varılması toplu sözleşme ve grev hakkının eksikliğine bağlanmaktadır.

Araştırmada, Uzlaştırma Kurulunun süreçte etkili olmadığı, KESK'in görüşmeleri protesto etmesine diğer sendikalarından da destek geldiği, toplu pazarlığın etkili olması için grev, miting, basın açıklaması gibi eylemlerin yapıldığı, sendikaların pazarlık sürecindeki tutum ve davranışlarının üyeleri tarafından desteklendiği ve mevcut sistemin etkin kabul edilmediği ortaya çıkmıştır. Mevcut toplu pazarlık sisteminin etkinliğini sınırlayan hususların ise toplu sözleşme ve grev haklarının eksikliği olduğu ifade edilmiştir.

Kamu personel rejimine ilişkin politikaların oluşturulmasında sendikalara istişari olarak danışıldığı, sendikaların eylemlerinin toplu pazarlık sürecini olumlu etkilediği değerlendirilmiştir.

Geleceğe ilişkin olarak, yöneticilerin tamamına yakını kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı verilmesi gerektiği inancındadır. Ancak yöneticilerin grev hakkı konusunda bazı çekincelerinin olduğu görülmektedir. Kamu görevlilerine toplu sözleşme ve grev hakkı verilmesinin iş güvencesini ortadan kaldırılmasını

gerektirmediğ beyan edilmiştir. Araştırma ile yöneticilerin, iş güvencesini toplu sözleşmeli ve grevli sendikal haklara tercih ettikleri, iş güvenceli toplu sözleşmeli ve grevli sendikal sistemin kurulacağına inandıkları anlaşılmaktadır. Gelecekteki toplu pazarlık sisteminin, iş güvenceli, grevli ve toplu sözleşmeli olması istenmektedir.

KAYNAKÇA

- Adal, Hasan Şükrü, *Kamu Personel İdaresi*, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul, 1968.
- Adler, Joseph, “The Past as Prologue? A Brief History of the Labor Movement in the United States”, *Public Personnel Management*, Volume.35, No.4, Winter 2006, s.311-329.
- Aeberhard, Jane Hodges, *Comparative Study of Contents of Civil Service Statutes*, Department for Government and Labour Law and Administration Document No.5, Geneva.
- Akalın, İlhan, *Sendikal Kavramlar*, Öteki Yayınları, Ankara, 1995.
- Akartürk, Ali Ekrem 1995 *Anayasa Değişiklikleri Işığında Memurların Sendikal Hakları*, Alkım Yayınları, İstanbul, 1998.
- Akgüner, Tayfun, *Kamu Personel Yönetimi*, Der Yayınları, İstanbul, 1992.
- Akıllıoğlu, Tekin, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İç Hukukumuz”, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C.XLIV, Temmuz- Aralık 1989, s.3-4.
- Akıllıoğlu, Tekin, *İnsan Haklarının Korunması Alanında Uluslararası Temel Belgeler*, Bilgi Yayınevi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi Ortak Yayını, Ankara, 1995.
- Akın, Özden “Federal Almanya”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, AÜSBF KAYAUM Yayın No:1, Ankara, 2004, s.227-260.
- Aksoy, Muammer, “1961 Anayasasına Göre Memurların Grev Hakkı”, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C.XXVI, Aralık 1978, s.1-71.
- Aktay, Nizamettin, *Sendika Hakkı (Uluslararası Dayanakları Bakımından Eleştirel Bir Yaklaşımla Türk Hukukunda Sendika Hakkı ve İlgili Belgeler)*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1993.
- Aktay, Nizamettin, *Toplu İş Sözleşmesi*, TÜHİS Yayınları, Ankara, 2000.
- Aldemir, M. Ceyhan, Ataol, Alpay, Budak, Gönül, *Personel Yönetimi*, Fakülteler Kitabevi, İzmir, 1996.
- Alptürk, Teoman, “Tüm Kamu Çalışanlarına Grev ve Toplu Sözleşme Haklarıyla Donatılmış Sendikal haklar Tanınmalıdır”, *Türkiye’de Memur Sendikacılığı* (Uluslararası Sempozyum 13-14 Eylül 1990, Ankara), Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları-10, Ankara, 1991, s.26-27.
- Altunay, Niyazi, *Eğitim-İş Deneyimi*, Ürün Yayınları, Ankara, 1996.

- Altunya, Niyazi, “Türkiye’de Memur Sendikacılığı: Eğitim İş Örneği”, *Türkiye’de Memur Sendikacılığı* (Uluslararası Sempozyum 13-14 Eylül 1990, Ankara), Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları-10, Ankara, 1991, s.39-43.
- Anderson, Carole A. “A New Vision For Collective Bargaining”, *Nursing Outlook*, Volume 47, Issue 5, September-October 1999, s.197.
- Arıcı, Kadir, “Sendika Üyeliği Ve Sendikacılık Mevzuatı”, Memur-Sen Akademisi Seminerleri 01, *Sendikacılık Ve İnsan İlişkileri 5-6 Mayıs 2007*, Öncü Basımevi, Ankara, 2007, s.53-74.
- Arslan, Mahmut, “Küreselleştirme Sendikal Yapıyı da Dönüştürüyor”, *Sendikal Perspektif İşçi Liderleri Konuşuyor*, (Editör: Erdinç Yazıcı) İlke Emek Yayınları, 2004, s.123-137.
- Askola, Anneli, “Norveçli ve Türkiyeli Öğretmenlerin Örnek Dayanışması”, *Türkiye’de Memur Sendikacılığı* (Uluslararası Sempozyum 13-14 Eylül 1990 Ankara), Ankara, 1991, s.49-50.
- Aslan, Onur Ender, *Kamu Personel Rejimi Statü Hukukundan Esnekliğe*, TODAİE, Ankara, 2005.
- Aslan, Onur Ender, *Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri Tarihi ve Toplumsal Temelleri*, TODAİE, Ankara, 2006.
- Aslan, Onur Ender, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007.
- Ateş, Adnan, *Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarının Gelişimi ve 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunun Uluslararası Belgeler Açısından Değerlendirilmesi*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2004, s.82.
- Ay, Nurdan, *Türkiye’de Kamu Çalışanları Sendikacılığı (KESK Örneği)*, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale, 2005.
- Aydın, Mehmet Devrim, “Memurların Sendikal Hak ve Özgürlükleri”, *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları*, (ed. M. Kemal Öktem, Uğur Ömürgönülşen), İmaj Yayınevi, Ankara, 2004, s.231-266.
- Balcı, Yusuf, *Sendikacılık ve Toplu Pazarlık Ekonomisi*, Alfa Basım A.Ş. Ankara, 1999.
- Başbuğ, Aydın, “Uluslararası Hukuk ve Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları” *Sağlık-Sen Dergisi*, Ekim 2009, s.46-49.
- Başterzi, Süleyman, “Uluslararası Sözleşmeler ve İç Hukuk Kuralları Çerçevesinde Kamu Görevlilerinin Toplu Pazarlık ve Toplu Sözleşme Sorunu, *TİSK Akademi*, C.1, S.2, 2006/II, s.14-49.

- Battal, Erol, *Sendikal Örgütlenme ve Eğitim Bir-Sen*, Eğitim Bir-Sen Yayını, Ankara, 2004.
- Battal, Şener, “Bu Anayasa’ya Rağmen Kamu Sendikası Kurulabilir”, *Türkiye’de Memur Sendikacılığı* (Uluslararası Sempozyum 13-14 Eylül 1990, Ankara), Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları-10, Ankara, 1991, s.17-19.
- Batum, Süheyl, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türk Anayasal Sistemine Etkileri*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1993.
- Batum, Süheyl, Yüzbaşıoğlu, Necmi, *Anayasa Hukukunun Temel Metinleri*, Beta Yayınları, İstanbul, 1999.
- Baykal, Ali, “Personel Sendikaları Grev ve Boykot Olayları”, *Türk İdare Dergisi*, Temmuz-Ağustos, 1970.
- Baysal, Belgin, *Türkiye’de Memur Sendikacılığı Ve Memur Sendikalarının Toplu Sözleşme ve Grev Hakkı*, Gazi Üniversitesi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2001.
- Berkman, Ümit, *Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1983.
- BES, *Kamu Yönetimi Reformu Yaşamın Özelleştirilmesi*, BES Yayını, Ankara, 2003.
- Beşli, Mehmet, “1960-1980 Döneminde Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi”, *Türkiye’de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi*, (hazırlayan: Alpaslan Işıklı), T.C. Kültür Bakanlığı Yayınları:1683, Ankara, 2002, s.191-259.
- Beydoğan, Ali Fuat, *Türkiye’de Memur Sendikacılığı ve Türk Polis Teşkilatına Uygulanabilirliği*, TODAİE Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006.
- Bilgin, Kamil U., *Kamu Personel Yönetimi*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1997.
- Bingöl, Dursun, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2003.
- Bingöl, İrfan, *Anayasa Hareketleri*, Atak Ofset, Ankara, 1993.
- Boxall, Peter-Purcell, John, *Strategy and Human Resource Management*, Polgrave Macmillan, New York, 2003.
- Bozkurt, Ömer, Ergun, Turgay, Sezen, Seriy (ed.), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayını no:283, Ankara, 1998.
- Byars, Lloyd L., Rue, Leslieue, *Human Resource Management*, Sixth Edition, The McGraw-Hill Companies, Inc, USA, 2000.

- Calo, Thomas J., "The Psychological Contract and the Union Contract: A Paradigm Shift in Public Sector Employee Relations", *Public Personnel Management*, Volume.35, No.4, Winter 2006, s.331-342.
- Can, Halil, Akgün, Ahmet, Kavuncubaşı, Şahin, *Personel Yönetimi*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1995.
- Canman, A. Doğan, *Çağdaş Personel Yönetimi*, TODAİE Yayınları no:260, Ankara, 1995.
- Canman, Doğan vd., *Kamu Görevlileri Elkitabı*, TODAİE Yayın No:308, Ankara, 2002.
- Casio, F. Wayne, *Managing Human Resources, Productivity, Quality of Work Life, Profits*, Sixth edition, 2003.
- Christofides, Louis N.-Nearchou, Paris, "Real And Nominal Wage Rigidities In Collective Bargaining Agreements," *Labour Economics*, Volume 14, Issue 4, August 2007, s.695-715.
- Cole, Gerald, *Personnel Management Theory and Practice*, 3th edition, DP Publication Ltd., London, 1993.
- Çaralan, İhsan, *Memur ve Memur Sendikaları*, Evrensel Basım Yayın, İstanbul, 1993.
- Çeçen, Anıl, "Demokrasi ve İnsan Hakları", *İnsan Hakları Yıllığı*, C.5-6, 1983-1984, s.67-91.
- Çelik, Aziz, "Devlet Kesesinden Sendikacılık," *Birgün*, 28.08.2008.
- Çelik, Aziz, "Sarı Sendikaya Açık Davetiye" *Radikal*, 25.03.2006.
- Çelik, Nuri, *İş Hukuku Dersleri*, Beta Basım A.Ş., İstanbul 2003.
- Çetin, Erol, *Ceza Hukukunda ve Özel Yasalarda Memur*, Eda Matbaacılık, Ankara, 2000.
- Çevik, Hasan Hüseyin, *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Yayınları, 3. Baskı, Ankara, 2007.
- Çınar, Saftır, "Federal Almanya’da Kamu Sektöründe Toplu Sözleşme Düzeni", *Sendika Dergisi*, S.2, Mart-Nisan 1996, s.28-30.
- Çubuk, Ali, *Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik*, Gazi Üniversitesi, Ankara, 1986.
- Dedeoğlu, Erdoğan, "Memur Sendikalarını Düzenleyen 4688 sayılı KGSK Yapılan Değişiklikler", *Yerel Yönetimlere İdari ve Mali Mevzuat*, C.4, S.11, 2004, s.13-16.

- Demir, Ali, “Memur Sendikacılığında Geline Noka”, *Mülkiyeliler Birliğı Dergisi*, S.139, C.XVI, s.17-18.
- Demir, Fevzi, *Sendikalar Hukuku*, Türkiye Belediye-İş Sendikası Eğitim Dizisi-8.
- Demir, Fevzi, *İş Hukuku ve Uygulaması*, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 2003.
- Demir, Serdar, “Türkiye’de Kamu Görevlileri Dernekleri (1971-1980)”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.24, S.1, Mart 1991, s.55-97
- Demirhan, Yılmaz, *Türkiye’de Memur Sendikacılığı*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2003.
- Dereli, Bengü, *Teori ve Uygulama Yönüyle Türkiye’de Sendika İçi Demokrasi*, Güray Matbaacılık, İstanbul, 1978.
- Dessler, Gary, *A Framework for Human Resource Management*, Third edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2004.
- Dessler, Gary, *Human Resource Management*, Ninth edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2003.
- Dikmen A. Alpay, Emre, Cahit, “Amerika Birleşik Devletleri”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, AÜ SBF KAYAUM Yayın No:1, Ankara, 2004, s.185-224.
- Doğan, Mehmet, *Büyük Türkçe Sözlük Türkçe/Osmanlıca/Yabancı Dillerden Türkçeye Geçen ve En Çok Kullanılan Kelimeler*, Rehber Yayınları, 7. baskı, Ankara, 1990.
- Dokuzoğuz, Birsen, *Demokrasi ve Sendika*, Şeker İş Yayını, Ankara, 1972.
- Dolgun, Uğur (editör) ve diğerleri, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2007.
- DPB, *Dolu Boş (Özet Bilgiler, Memur, Sözleşmeli Personel, Sürekli İşçi, Geçici İşçi), Nisan 2009 (Ocak-Mart Dönemi)*, Personel Kayıtları ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı.
- DPB, *Dolu Boş (Özet Bilgiler, Memur, Sözleşmeli Personel, Sürekli İşçi, Geçici İşçi), Ocak 2010 (Ekim-Aralık Dönemi)*, Personel Kayıtları ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı.
- DPB, *Fransa’da Devlet Memuriyeti Sistemi*, (Çev. Yasemin Erdem), DPB yayını, Ankara.
- DPB, *Kamu Personeli Ocak 2010 (Ekim-Aralık Dönemi)*, Personel Kayıtları ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı.
- DPB, *Kamu Personeli*, Ankara, 2006.

- Duran, Lütfi, *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982.
- Erdem, Enver, Kaynak, Nilüfer, Özkazanç, Özlem, *Kamu Görevlileri Sendikacılığı*, Memur Sendikaları Konfederasyonu (Memur-Sen), Ankara, 2007.
- Erdoğan, Seyhan, “Uluslararası Çalışma Örgütü (İLO) 77. Konferans Döneminde, İLO Belgelerinde Türkiye”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C.XIV, S.121, s.6-10.
- Erdoğan, Seyhan, *Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Sendikacılık*, İmge Kitapevi Yayıncılık, İstanbul, 2006.
- Erdut, Tijen, *İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkilerinde Değişim*, Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası, Ankara 2002.
- Eren, Erdal, “Türk Anayasalarında Memur Kavramı”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, Mayıs 2007, C.12, S.5, s.13-16.
- Eren, Hayrettin, “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun Öngördüğü Memur Sendikacılığı”, *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.6, S.1, 2002, s.6-9.
- Ergun, Turgay, *Kamu Yönetimi Kuram/Siyasa/Uygulama*, TODAİE, Ankara, 2004.
- Erkut, Celal, “Genel İdare”, *Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyum 22-23 Şubat 2003*, TÜHİS Yayın no:42, Ankara, 2003, s.85-92.
- Eroğlu, Hamza, *İdare Hukuku Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi*, Geliştirilmiş ve Gözden geçirilmiş 5. Baskı, Ankara, 1985.
- Eryılmaz, Bilal, *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, Alfa Yayınları, Bursa, 2002.
- Esen, Selin, “İspanya’da Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, (ed. Birgül Ayman Güler), İmge Kitapevi, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara, 2009, s.595-654.
- Eyrenci, Öner, “ Toplu İş Sözleşmesi ve Grev Hakkı ve Kamu Görevlileri”, *İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri* (Sempozyum, Açık Oturum, Bildiriler Tartışmalar), (Yayına Hazırlayan: Mesut Gülmez), TODAİE, Ankara, 1992, s.155-161.
- Falch, Torberg, “Collective Bargaining in The Public Sector And The Role Of Budget Determination” *European Journal of Political Economy*, Volume 17, Issue 1, March 2001, s.75-99.
- Federal Ministry of the Interior, *The Public Service in Germany*, Federal Ministry of the Interior Public Relations Section, Bonn-Germany, 1999.

- Fındıklı, Remzi, *İdare Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 2. baskı, Anadolu Yayıncılık, Ankara, 2005.
- Fırat, A. Serap, “Belediye Memur Sendikaları ve Toplu Sözleşme Çabaları”, *Mali Hukuk*, Yıl.19, S.111 Mayıs-Haziran 2004, s.73-86.
- Fırat, A. Serap, “Kurum İdari Kurulları”, *Belediye Dünyası*, C.4, S.11, 2003, s.43-53.
- Fişek, Kurthan, *Yönetime Katılma*, TODAİE Yayını, Ankara, 1977.
- Forth, John -Millward, Neil, “Union Effects on Pay Levels in Britain”, *Labour Economics*, Volume 9, Issue 4, September 2002, s.547-561.
- Gazioğlu, Gültekin, “Modern Devlet Anlayışı, Tüm Çalışanların Sendikal Haklarına Saygı Gerektirir”, *Türkiye’de Memur Sendikacılığı* (Uluslararası Sempozyum 13-14 Eylül 1990, Ankara), Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları-10, Ankara, 1991, s.115-116.
- Geniş, Arif, “12 Eylül 1980 Sonrasında Sendikal Hareket”, *Türkiye’de Sendikacılık Hareketi İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi*, (Hazırlayan: Alpaslan Işıklı), Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1994. s.261-306.
- Gerşil, Gülşen Sarı, *Türkiye’de Memur Sendikaları, Uluslararası Normlar ve Avrupa Birliği Çerçevesinde Değerlendirilmesi*, 9 Eylül Üniversitesi Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 1997.
- Geylan, Ramazan (editör), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları no:968.
- Gönlübol, Mehmet, *Uluslararası Politika*, Atilla Kitabevi, Ankara, 1993.
- Gören, Zafer, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu*, C.1, TBMM Basımevi, Ankara, 2002.
- Gözler, Kemal, “İnsan Hakları Normlarının Anayasa Üstünlüğü Sorunu”, *Türkiye’de İnsan Hakları*, (Yayına Hazırlayanlar: Oya Çitçi), TODAİE Yayınları, Ankara, 2000, s.25-46.
- Gözler, Kemal, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınları, Bursa, 2002.
- Gözübüyük, A. Şeref, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1995.
- Gözübüyük, A.Şeref, Tan, Turgut, *İdare Hukuku*, Cilt 1, Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998.
- Güler, Birgül Ayman, *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi, Ankara, 2005.
- Gülmez, Mesut, “1961 Anayasasında Sendikal Hakların Oluşumu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.18, S.3, Eylül 1985, s.79-102.

- Gülmez, Mesut, “1995 Anayasa Değişiklikleri ve Sendikal Haklar”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.32, S.1, Eylül 1990, s.3-30.
- Gülmez, Mesut, “87 Türkiye’yi Üye Devlet Olarak Bağlar”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C.XIII, S.105, s.11-15.
- Gülmez, Mesut, “98 sayılı Sözleşme Uygulaması ve Türkiye (1): 1955-1980”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.23, S.3, Eylül 1990, s.13-29.
- Gülmez, Mesut, “98 sayılı Sözleşme Uygulaması ve Türkiye (2): 1980-1990”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.23, S.4, Aralık 1990, s.3-34.
- Gülmez, Mesut, “Anayasa Değişikliği ve Memur Sendikacılığı”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.28, S.4, Aralık 1995, s.27-43.
- Gülmez, Mesut, “Anayasa’nın 90. Maddesi, TİS ve Grev Hakkı”, *Anayasa’nın 90. Maddesi, TİS ve Grev Hakkı Sempozyumu 25 Ağustos 2006/Ankara*, KESK Yayınları, Ankara, Kasım 2006, s.14-35.
- Gülmez, Mesut, “Avrupa Birliği Hukukunda Sendikal Haklar ve Türkiye’nin Uyumu Sorunu”, *İnsan Hakları Yıllığı*, C.23-24, 2001-2002, s.1-29.
- Gülmez, Mesut, “Avrupa Sosyal Şartı’na Genel Bir Bakış ve Türkiye”, *İnsan Hakları Yıllığı*, C.12, 1990, s.91-124.
- Gülmez, Mesut, “Aykırılıklarla Dolu Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.34, S.3, Eylül 2001, s.1-22.
- Gülmez, Mesut, “Belediye Memurlarının Toplu Görüşme Hakkı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.10, S.2, Nisan 2001, s.68-84.
- Gülmez, Mesut, “Devlet Personel Başkanlığı Yasa Tasarısı Taslaklarında Sendikal Haklar”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.30, S.3, Eylül 1997, s.19-29.
- Gülmez, Mesut, “Fransa’da Memurların Kurumsal Katılma Mekanizmaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.26, S.1, Mart 1993, s.113-143.
- Gülmez, Mesut, “Güncel Gelişmeler Işığında Memur Sendikacılığı”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C.XVIII, S.167, s.2-8.
- Gülmez, Mesut, “Hükümet Programlarında Sendikal Haklar ve Memur Sendikacılığı”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.25, S.1, Mart 1992, s.3-26.
- Gülmez, Mesut, “İLO Memurların Sendikal Haklarını Bir Kez Daha Tartıştı”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S.143, s.55-58.
- Gülmez, Mesut, “İLO Sözleşmelerinin Neresindeyiz”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C.XV, S.132, s.17-19.

- Gülmez, Mesut, “İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi’nin Hazırlık Süreci ve 11. Madde”, *İnsan Hakları Yıllığı*, C.16, 1994, s.17-36.
- Gülmez, Mesut, “İnsan Haklarında Gelişmeler İLO Sözleşmelerinin Onaylanması”, *İnsan Hakları Yıllığı*, C.14, 1992, s.177-196.
- Gülmez, Mesut, “Kamu Çalışanları Sendikaları: 1990-2001”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.35, S.1, Mart 2002, s.1-27.
- Gülmez, Mesut, “Kamu Yönetiminde İlk Toplu Görüşme Uygulaması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.36, S.1, Mart 2003, s.121-150.
- Gülmez, Mesut, “Memur Sendikaları ve Siyasal Etkinlik”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.28, S.2, Haziran 1995, s.29-50.
- Gülmez, Mesut, “Memur Sendikalarının Toplu Sözleşme Etkinliği ve Yargı Kararları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.30, S.1, Mart 1997, s.69-82.
- Gülmez, Mesut, “Öğretmenlerin Statüsü Tavsiyesi’nde Katılma ve Türkiye’de Öğretmen Katılımsızlığı”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.24, S.3, Eylül 1991, s.3-26
- Gülmez, Mesut, “Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri”, *İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri* (Sempozyum Açık Oturum Bildiriler Tartışmalar), (Yayına Hazırlayan: Mesut Gülmez), TODAİE, Ankara, 1992, s.57-76.
- Gülmez, Mesut, “Sendika Kurma Hakkının Uluslararası İlkeleri ve Türkiye”, *İnsan Hakları Yıllığı*, C.7-8, 1985-1986, s.27-54.
- Gülmez, Mesut, “Sendikal Haklara İlişkin Sözleşmelerin İç Hukuka Üstünlüğü”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Birleşik Metal İş Sendikası Yayını, S.4, 2005.
- Gülmez, Mesut, “Sözleşmeli Personel, Anayasa ve Uluslararası Kurallar”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.21, S.4, Aralık 1988, s.25-44.
- Gülmez, Mesut, “Türkiye’nin İnsan Hakları Belgelerini Onaylama Politikası”, *İnsan Hakları Yıllığı*, C.13, 1991, s.103-138.
- Gülmez, Mesut, “Türkiye’nin İnsan Hakları Sözleşmelerini Onay Politikası: 1990 Sonrası”, *İnsan Hakları Yıllığı*, C.21-22, 1999-2000, s.33-60.
- Gülmez, Mesut, “Uluslararası Sözleşmeler ve Memurların Sendika Hakkı”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C.XII, S.92, s.24-27.
- Gülmez, Mesut, “Uyum Düzenlemelerinin Üvey Evladı: Sendikal Haklar”, *Anayasa ve Uyum Yasaları Paneli*, Türkiye Barolar Birliği, 13-14 Aralık 2002.
- Gülmez, Mesut, *1926-1994 Türkiye’de Memurlar ve Sendikal Haklar*, TODAİE, Ankara, 1994.

- Gülmez, Mesut, *Belgelerle Yönetim Yargı ve Memur Sendikaları (1990-1993)*, TODAİE Yayını, Ankara, 1993.
- Gülmez, Mesut, *Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar*, TODAİE, Ankara, 1996.
- Gülmez, Mesut, *İnsan Hakları ve Demokrasi Eğitimi*, TODAİE, Ankara, 2001.
- Gülmez, Mesut, *Kamu Görevlileri Sendika Ve Toplu Görüşme Hukuku (788'den 4688'e: 1926-2001)*, TODAİE, Ankara, 2002.
- Gülmez, Mesut, *Memurlar ve Sendikal Haklar*, İmge Kitabevi, Ankara, 1990.
- Gülmez, Mesut, *Memurların ve Öğretmenlerin Sendikal Hakları*, Eğitim İş Kolu Kamu Görevlileri Sendikası, Ankara, 1990
- Gülmez, Mesut, *Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye*, TODAİE, Ankara, 1988.
- Günday, Metin, "Devlet Memurları Personel Rejimi", *Kamu Personel Rejimi ve Reform Çalışmaları Semineri* (8 Şubat 2002 Ankara), TÜHİS Yayın No: 39, Ankara, 2002.
- Günday, Metin, *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2003.
- Gündoğan, Naci, *Sendikaların Toplu Pazarlıktaki Gücü*, Anadolu Üniversitesi İİBF, Eskişehir, 1999.
- Güneş, Hamza, *Mahalli İdarelerde Personel Sistemi ve Uygulama*, Vizyon Yayınları, Ankara, 2010.
- Güngör, Fatih, "1946-1960 Döneminde Türkiye'de Sendikacılık Hareketi ve Demokrasi", *Türkiye'de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi*, (Hazırlayan: Alpaslan Işıklı), Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1994.
- Güran, Sait, "Anayasa'nın 128 ve 129 uncu Maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri ile Bakanların Durumu", *Amme İdaresi Dergisi*, C.17, S.3, Eylül 1984, s.28-35
- Güran, Sait, "Anayasanın 128. ve 129. Maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri Bakanların Durumu", *Anayasa Yargısı* (Anayasa Mahkemesinin 22. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiri ve Yorumlar), Ankara, 1984, s.193-200.
- Güran, Sait, "Avrupa'da ve Türkiye'de Memurların Sendikalaşması ve Yönetime Katılması", *Amme İdaresi Dergisi*, C.11, S.4, 1978, s.12-29.
- Gürüz, Demet, Yaylacı, Gaye Özdemir, *İletişimci Gözüyle İnsan Kaynakları Yönetimi*, MediaCat Kitapları, İstanbul, 2004.

- Güzel, M. Şehmuz, *Türkiye’de İşçi Hareketi (1908-1984)*, Kaynak Yayınları, İstanbul, 1996.
- Han, Ercan, Erdem, Nurhan, *IV. Dönem Toplu Pazarlık Süreci ve Sonuçları, 15-30 Ağustos 2005*, Türkiye Kamu-Sen Ar-Ge Merkezi, Ankara, 2005.
- Hebdon, Robert, “Toward a Theory of Workplace Conflict: The Case of U.S. Municipal Collective Bargaining”, *Advances in Industrial and Labor Relations*, Volume 14, 2005, s.33-65.
- Heidenreich, Martin, “The Renewal Of Regional Capabilities. Experimental Regionalism in Germany”, *Research Policy*, Volume 34, Issue 5, June 2005, s.739-757.
- Işık, Rüçhan, *Sendika Hakkı Tanınması ve Kanuni Sınırları*, A.Ü.H.F. Yayını No:170, Ankara, 1962.
- Işıklı, Alpaslan, “Kolalı Gömlekli Katipten Eylemci Memura”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S.146, Ağustos 1992.
- Işıklı, Alpaslan, “Memur Kamusal İşletmelerin ve Varlıkların Gerçek Sahibidir”, *Memur-Sen Dergisi*, Mart 2002, s.3.
- Işıklı, Alpaslan, “Memurların Sendika Hakkı Vardır”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S.121, C.XIV, s.3-5.
- Işıklı, Alpaslan, “Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi Açısından Türkiye İşçi Hareketinin Özgün Yanları”, *Türkiye’de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi* (Hazırlayan: Alpaslan Işıklı), T.C. Kültür Bakanlığı Yayınları 1683, Ankara, 2002, s.5.
- Işıklı, Alpaslan, “Türkiye’de Memur Sendikacılığı” *Türkiye’de Memur Sendikacılığı* (Uluslararası Sempozyum 13-14 Eylül 1990, Ankara), Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları-10, Ankara 1991, s.1-7.
- Işıklı, Alpaslan, *Dünyada ve Türkiye’de Öğretmen Sendikacılığı, Kanuni Esasının 100. Yılı Armağanı*, AÜSBF, Ankara, 1978.
- Işıklı, Alpaslan, *Gerçek Örgütlenme- Sendikacılık*, İmge, Ankara, 2003.
- Işıklı, Alpaslan, *Kamu Kesiminde Çalışanların Sendikal Hakları*, Yol-İş Yayınları, Ankara, 1976.
- Işıklı, Alpaslan, *Küreselleşme ve Demokratikleşme*, Mülkiyeliler Birliği Yayınları:14, Ankara, 1995.
- Işıklı, Alpaslan, *Türkiye’de Sendikacılık Hareketi İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi*, (Hazırlayan: Alpaslan Işıklı), T.C Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1994.

- Ivancevich, John M., *Human Resource Management*, Ninth edition, McGraw-Hall/Irvin, New York, 2004.
- Jackson, Michael P., *Sendikalar*, (Çev. Erinç Bilgioğlu), Öteki Yayınları, Ankara, 1996.
- Jeong, Dae Yong -Lawler John, "A New Framework of Enterprise Unionism: A Comparative Study of Nine Asian Countries", *Advances in Industrial and Labor Relations*, Volume 15, 2006, s.155-211.
- Kaboğlu, İbrahim Ö., "Özgürlük Hukukunun Tanımına Doğru", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S. 86, 1987, s.19-24.
- Kalkandelen, A. Hayrettin, *Sendikalar ve Kamu Hizmetlerinde Sendikacılık*, Şenyuva Matbaası, Ankara, 1968.
- Kapani, Münici, *Kamu Hürriyetleri*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara, 1981.
- Karadogan, Emirali, *Endüstri İlişkileri Açısından Askeri Personelin Sendika Kurma Hakkı*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006.
- Karahanoğulları, Onur, "Fransa'da Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Kitapevi, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara, 2009, s.39-168.
- Karahanoğulları, Onur, "Türkiye'de Kamu Hizmetler ve Yeniden Yapılandırma Politikaları", *Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar Sempozyumu*:1-2 Şubat 2003, KESK Sempozyum Dizisi 1, Ankara.
- Karasu, Koray, "İngiltere'de Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Kitapevi, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara, 2009, s.169-312.
- Kaya, Pir Ali, "Sendika Özgürlüğü Açısından 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasasının Değerlendirilmesi", *Uludağ Üniversitesi İİBF*, Bursa, 2002, s.1-14.
- Kaygısız, İrfan, *Kamu Emekçileri Mücadelesi ve Sahte Sendika Yasasının Eleştirisi*, KESK Yayını, Ankara, 2001.
- Kayrak, Tuğray, vd., *İnsan Kaynakları Yönetimi*, 2. Baskı, İ.Ü. İşletme Fak. İşletme İktisadi Enstitüsü Araştırma ve Yardım Vakfı Yayın No:7, İstanbul, 2000.
- KESK, "Kamunun Yeniden Yapılandırılması ve Çalışma Yaşamına İlişkin Sendikal Politikalar", *Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar Sempozyumu*, (1-2 Şubat 2003), KESK'in Sesi Sempozyum Dizisi 1, Ankara.
- KESK, "Sendika Ödentsi'ne Neden Karşıyız?" www.kesk.org.tr

- KESK, 1. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu, 16-18 Ağustos 1996, İstanbul.
- KESK, 2. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu, 4-6 Eylül 1998, İstanbul.
- KESK, 2008 TİS Taleplerimiz, KESK'in Sesi Özel Eki, Mattek Matbaası, 10 Ağustos 2007.
- KESK, 3. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu, İstanbul, 25-28 Ocak 2001.
- KESK, Çalışma Raporu Mayıs 2005-Mayıs 2008, KESK'in Sesi Özel Eki, Ankara, 2008.
- KESK, Çalışma Yaşamının Demokratikleşmesi Açısından TİS ve Grev Hakkı Sempozyumu, (22 Ağustos 2009, Ankara), KESK Yayınları, Ankara, 2010.
- KESK, Sendikal Yasaklar ve Taleplerimiz, KESK'in Sesi Özel Ek, Mart Matbaacılık, İstanbul, 2003.
- Kiander, Jaakko –Kilponen, Juha, Vilmunen, Jouko, “Labor Taxation, Public Finance, And Wage Determination: Evidence From OECD Countries”, *European Journal of Political Economy*, Volume 20, Issue 4, November 2004, s.983-999.
- Klingner, Donald E., Nalbandian, John, *Public Personnel Management Contexts and Strategies*, Fifth Edition, Prentice Hall, New Jersey, 2003.
- Knut Rexed-Chris Moll-Nick Manning-Jennifer Allain, *Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Countries*, OECD Working Papers on Public Governance 2007/3, OECD Publishing, April 2007.
- Kocaoğlu, A. Mehmet, *Türk İş Hukuku'nda Arabuluculuk Kurumu İngiltere, Fransa, Almanya, İsveç, ABD, Hukuk Sistemleriyle Karşılaştırmalı Olarak*, TÜHİS, Ankara, 1999.
- Kocaoğlu, A.Mehmet, “Türkiye’de ve Dünyada Memur Sendikacılığının Gelişimine Panoramik Bakış” *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Ağustos 1999.
- Kocaoğlu, Mehmet, “1982 Anayasası ve Yasalarımız Çerçevesinde Memurlar Sendika Kurabilirler mi?”, *Türk Kamu-Sen İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, C.1, S.12, Haziran 1990.
- Kocaoğlu, Mehmet, “Kolektif Sendika Özgürlüğünün Hukuksal Çerçevesi”, *Türk Kamu-Sen İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, C.1, S.10, Aralık 1989.
- Koç, Yıldırım, “Memur Sendikacılığında Ulaşılan Nokta ve Sorunlar”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C.XVI, S.146, s.6-9.
- Koç, Yıldırım, “Sendikal Sorunlar ve Öneriler”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C.XX, S.192, s.37-43.

- Koç, Yıldırım, “Türkiye’de Memurlar (1923-1950)”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C.XV, S.132, s.10-16.
- Koç, Yıldırım, *Memurlar ve Sendikalaşma*, Eğitim-İş Yayınları El Kitapları Dizisi:8, Ankara, 1992.
- Koç, Yıldırım, *Türkiye İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Hareketi Tarihi*, Yol-İş, 2003.
- Koç, Yıldırım, *Türkiye’de Sendikalaşma Hakkı ve İLO İlkeleri*, Eğitim İş Yayınları, Ankara, 1999.
- Korkusuz, M. Refik, *Uluslararası Belgelerde ve Türk Anayasasında Temel Hak Ve Özgürlükler*, Özrenk Matbaası, İstanbul, 1998.
- Kutal, Metin, “Küreselleşme Sürecinin Türk Sendikacılığı Üzerindeki Olası Etkisi”, *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, C.4, S.2, 1997, s.1-14.
- Kutal, Metin, *Devlet Personeli (Memur) Sendikalarının Hukuki Esasları Ve Sınırları*, Sosyal Siyaset Konferansları 20. Kitap, İstanbul, 1969.
- Lindholm, J., “Demokratik Toplumların Oluşması, Sendikaların, Demokratik Örgütlerin Özgürce Çalışmasına Bağlıdır.” *Türkiye’de Memur Sendikacılığı (Uluslararası Sempozyum 13-14 Eylül 1990 Ankara)*, Ankara, 1991, s.44-46.
- Mahiroğulları, Adnan, “1965’ten Günümüze Türkiye’de Memur Sendikacılığı ve İLO Normları”, *Kamuda Sosyal Politika*, Yıl.3, S.10, 2009/3, s.17-31.
- Mahiroğulları, Adnan, *1980 Sonrası Türk ve Fransız Sendikacılığı*, Kamu-iş, Ankara, 2000.
- Makal, Ahmet, “Türkiye’de Kamu Kesimi Çalışanlarının Maaş ve Ücretlerine İlişkin Gelişmeler:1923-1963”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.34, S.3, Eylül 2001, s.59-98.
- Makal, Ahmet, “Endüstri İlişkilerinde İşçi-İşveren ya da Örgüt Sendika İlişkileri”, *İnsan Kaynakları Yönetimi Eğitim Programı (20 Ocak-28 Nisan 2001)*, Ders Notları, EAUM Yayınları-3, Ankara, 2001.
- Makal, Ahmet, *Osmanlı İmparatorluğu’nda Çalışma İlişkileri: 1850-1920 Türkiye Çalışma İlişkileri Tarihi*, İmge Kitapevi, Ankara, 1997, s.27.
- Makal, Ahmet, *Türkiye’de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri:1946-1963*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2002.
- Maliye Bakanlığı, *2010 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ekim 2009, Ankara.
- Manzini, Paola, Mariotti, Marco, “Alliances and Negotiations” *Journal of Economic Theory*, Volume 121, Issue 1, March 2005, s.128-141.
- Mark Bevir (editor), *Encyclopedia of Governance*, SAGE Publications, Inc. 2455 Teller Road, Thousand Oaks, California, 2007.

- MEB, *Örnekleriyle Türkçe Sözlük*, 3. Cilt, MEB Yayınları Ankara, 1996.
- Memur-Sen, *2005 Yılı Toplu Görüşmeleri*, Memur-Sen Ar-Ge Yayınları, Aralık 2005, Ankara.
- Memur-Sen, *2006 Yılı Toplu Görüşmeleri*, Memur-Sen Yayınları AR-GE Dizisi-2, Öncü Basımevi.
- Memur-Sen, *2007 Yılı Toplu Görüşmeleri*, Memur-Sen Yayınları AR-GE Dizisi-4, Hermes Ofset Ltd.Şti., Mart 2008, Ankara.
- Memur-Sen, *2008 Yılı Toplu Görüşme Talepleri*; Memur-Sen, (basım yılı ve yeri yok).
- Memur-Sen, *2009 Toplu Görüşme Talepleri*, Hermes Ofst. Ltd.Şti., Ankara, 2009.
- Memur-Sen, *Memur Sendikaları 2008 Toplu Görüşmeleri*, Memur-Sen Yayınları Ar-Ge Dizisi, Merkez Repro, Ankara, Kasım 2009.
- Mihçioğlu, Cemal, *Türkiye’de Kamu Personeli Sendikaları*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1968.
- Michael E. Milakovich, George J. Gordon, *Public Administration in America*, Eighth Edition, Wadsworth /Thomson Learning, Belmont, USA, 2004.
- Milletlerarası Çalışma Bürosu, *Kollektif Müzakereler*, Çeviren: Ferit H. Saymen, TİSK Yayınları, İstanbul, 1962, s.18-19.
- Mimaroglu, Sait Kemal, *Toplu Görüşme (Toplu Pazarlık-Kollektif Müzakere)*, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayınları; Konferanslar Serisi; 47.
- Morange, Jean, “Örgütlenme Özgürlüğü Ve Demokrasi”, *İnsan Hakları Yıllığı*, (Çeviren: Mahmut Göçer), C.19-20, 1997-1998.
- Munck, Ronaldo, *Uluslararası Emek Araştırmaları*, Öteki Yayınevi, (Çev.Cenk Aygün), Ankara, 1995, s.179.
- Mutlu, Levent, “Memurların Sendikalaşması ve Ekonomik ve Sosyal Haklara Etkisi”, *Sayıştay Dergisi*, S.42, s.20-36.
- Nemec, Juraj, *Country Report: Slovakia (31 March 1999)*, Civil Services and State Administrations (CSSA).
- Neumayer, Eric -Soysa, Indra de, “Globalization and the Right to Free Association and Collective Bargaining: An Empirical Analysis” *World Development*, Volume 34, Issue 1, January 2006, s.31-49.
- Nichols, Theo, Suğur, Nadir, *Global İşletme, Yerel Emek Türkiye’de İşçiler ve Modern Fabrika*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005.

- Onar, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Üçüncü Bası, C:2, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.
- Ozaki, Munteo (Ed.), *Toplu Pazarlık Yoluyla Esneklik*, (Türkçe Yayına Hazırlayan Rüçhan IŞIK), Türkiye İş Kurumu, Ankara, 2003.
- Ömürgönülşen, Uğur, “Amerika Birleşik Devletleri’nde Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Kitapevi, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara, 2009, s.313-412
- Önsal, Naci, “Kamu Çalışanları 2004 Yılı Toplu Görüşmeleri”, *Türk-İş*, S.363, Eylül-Kasım 2004, s.128-129.
- Önsal, Naci, “Kamu Kesiminde Toplu Pazarlık”, *Küreselleşme, Rekabet Gücü ve Endüstri İlişkilerinde Dönüşüm, Türk Endüstri İlişkileri Derneği V. Ulusal Kongresi, 14-15 Kasım 1996*, Kamu-İş Yayını, Ankara, 1998, s.73-83.
- Örtülü, Erdoğan, Erentöz, Erdoğan, *Türk Sendikacılık Tarihi*, Tisa Matbaacılık, Ankara 1968.
- Özbey, Nurullah, *Türkiye’de Sendikal Anlayışlar Sendika Siyaset İlişkisinin Gelişimi*, Enerji Yapı Yol Sen Araştırma Dizisi 1, Ankara, 2001.
- Özdemir, Cumhur Sinan, *Sendikalar Kanunu, Toplu İş Sözleşmesi, Grev Ve Lokavt Kanunu, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2007.
- Özdemir, Musa, “Memur Sendikalarının Gündemi”, *Denetim*, Yıl.8, S.79, 1993, s.14-17.
- Özdemir, Musa, “Memurların Örgütlenme Sorunu”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S.86, C.XI, s.11-18.
- Özer, Akif, “Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Sorunu ve Memur Sendikacılığı”, *Kamu-İş, İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, C.5, S.2, Ekim 2000, s.119-144.
- Özgümüş, Hasibe, “Memur Sendikalarının Belediyelerde İmzaladığı Toplu İş Sözleşmeleri Ve Hukuki Sonuçları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.8, S.1, Ocak 1999, s.20-34.
- Özkan, Osman, “Belediyelerin Memur Sendikalarıyla Sözleşme Yapmaları”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, C.11, S.4, Nisan 2006.
- Öztekin, Ali, *Türk Kamu Yönetiminde Personel Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1998.
- Öztekin, Ali, *Yönetim Bilimi*, Siyasal Kitabevi, Güncelleştirilmiş, üçüncü baskı, Ankara, 2005

- Özüğurlu, Metin, “Osmanlı İmparatorluğu’ndan Cumhuriyet’e Örgütlü İşçi Hareketi ve Demokratikleşme Süreci”, *Türkiye’de Sendikacılık Hareketi İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi*, (Hazırlayan: Alpaslan Işık), Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1994, s.35-130.
- Özüğurlu, Metin, “Sendikacılık Hareketinin Krizi ve Yeni Gelişmeler Üzerine Gözlemler”, *SBF Dergisi*, Ocak-Mart 2000,
- Palokangas, Tapio, “The Political Economy of Collective Bargaining”, *Labour Economics*, Volume 10, Issue 2, April 2003, s.253-264.
- Pınar, İbrahim, *Açıklamalı 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2000.
- Pınar, İbrahim, *Devlet Memurları Kanunu Şerhi ile İlgili Mevzuat*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001.
- PSI, *PSI (Kamu Hizmetleri Enternasyonalı) Türkiye Üye Sendikaları Sendikal Hak ve Özgürlükler Raporu*, Ankara, 2006.
- Pynes Joan E., Corley, Brian, “Collective Bargaining and Deputy Sheriffs in Florida: An Unusual History”, *Public Personnel Management*, Volume:35, No:4, Winter 2006, s.299-309.
- Pynes, Joan E., *Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations*, Second Edition, Published by Jossey-Bass, San Francisco, 2004.
- Reece, L. Barry, Brandt, Rhonda, *Effective Human Relations. Personal and Organizational Applications*, Ninth Edition, Houghton Mifflin Company, Boston, 2005.
- Richardson, Peed C., *Collective Bargaining By Objectives A Positive Approach*, Prentice-Hall Inc. Englewood Clifts, New Jersey, 1977.
- Rose Ed, *Employment Relations*, Second Edition, Prentice Hall, Harlow England, 2004.
- Roth, Grete, “Eğitim-İş’in Yaptıklarını Duyunca Kendi Kendime Sordum: Türkiye’de Herşey Çözüme Kavuşmuş mu?...”, *Türkiye’de Memur Sendikacılığı* (Uluslararası Sempozyum 13-14 Eylül 1990 Ankara), Ankara, 1991, s.47-48
- Rothman, Stuart, “Collective Bargaining And The Public Interest”, *Business Horizons*, Volume 5, Issue 2, Summer 1962, s.69-75.
- Sabuncuoğlu, Zeyyat, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2000.

- Sağlam, Fazıl, “1982 Anayasası Açısından Memur Sendikacılığı ve Uluslararası Sözleşmeler”, *Türkiye’de Memur Sendikacılığı* (Uluslararası Sempozyum 13-14 Eylül 1990 Ankara), Ankara, 1991, s.32-38.
- Sayan, İpek Özkal, “Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı”, *A.Ü. SBF Dergisi*, Ocak-Mart 2009, C.64, S.1, s.201-245.
- Schuler, Randall S., *Managing Human Resources*, Sixth Edition, South-Western College Publishing, Cincinnati, Ohio, 1998.
- Sencer, Muzaffer, “Uluslararası Hukukun Türk Hukukundaki Yeri”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S.93, Mart 1988.
- Serim, Bülent, “Anayasa’nın 128 inci Maddesi Karşısında Sözleşmeli Statü”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl.58, S.37, Aralık 1986, s.169-180.
- Serim, Bülent, “Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları”, *Denetim*, Yıl.8, S.79, 1993, s.25-28.
- Serim, Bülent, “Uluslararası Andlaşmaların Onaylanması ve Denetlenmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.26, S.2, Haziran 1993.
- Serim, Bülent, *Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesinde Hukuksal Boyut*, Öteki Yayınevi, Ankara, 1995.
- SES, *Toplu Sözleşme, Toplu Görüşme Süreçleri ve Stratejileri*, Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası, Ankara 2002.
- Sezen, Nurettin, *Memur Sendikalarının Geleceği*, Eğitim Bir-Sen Yayını, Ankara, 2002.
- ST, *Collective Bargaining in the State Sector in Sweden*, ST – The Union of Civil Servants, Stockholm, 2008.
- Stephen Bach, Lorenzo Bordogna, vd., *Public Service Employment Relations in Europe Transformation, Modernization or Inertia?*, Routledge Taylor and Francis Group, London, 1999.
- Sur, Melda, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Çerçevesinde Sendika Hakkı”, *İnsan Hakları Yıllığı*, C.16, 1994, s.37-50.
- Sülker, Kemal, *Türkiye’de Sendikacılık Tarihi*, Bilim Kitabevi, 1987.
- Şaylan, Gencay, “Cumhuriyet Bürokrasisi”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, İletişim Yayınları, 2. Cilt, İstanbul, 1984, s.298-308.
- Şaylan, Gencay, “Memur Sendikaları Üzerine Bazı Notlar”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.3, S. 4, Aralık 1970, s.136-151.

- Şaylan, Gencay, *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş* (Kritik ve Reform Önerileri), TESEV Yayınları, İstanbul, 2000.
- Şaylan, Gencay, *Memur Sendikacılığı ve Türkiye Deneyi 1965-1971*, TÖBDER Eğitim Yayınları, Ankara, 1975.
- Şaylan, Gencay, Oyal, Erkan, *Türkiye’de Memur Sendikacılığı*, TODAİE, Ankara, 1970.
- Talas, Cahit, *Sosyal Ekonomi*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1983.
- Tanör, Bülent, “Sendika Hakkı ve Özgürlüğü”, *İnsan Hakları*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2000.
- Taşçı, Ersin, *Memurlar Sendikal Haklar ve Türkiye Kamu Sen*, Nüans Kitapçılık, Ankara, 1996.
- TDK, *Türkçe Sözlük*, 2. Cilt, TTK Basımevi, Ankara, 1988.
- Tek, Ümmügülsüm, “Avrupa Birliğinde Sendikalar”, *Ekonomik Yaklaşım*, C.7, S.20, Bahar 1996, s.49-76.
- The Civil Service Law of The People’s Republic of China*, China Personnel Publishing House, 2006.
- Tokol, Aysel, *Avrupa Topluluğu Üye Ülkelerde Sendikal Hareket*, Uludağ Üniversitesi Yayınları, Bursa, 1994.
- Tokol, Aysel, *Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler*, Vipaş, Bursa, 2001.
- Tokol, Aysel, *Türkiye’de Sendikal Hareket*, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1994.
- Tortop, Nuri, *Personel Yönetimi*, Yargı Yayınları, Ankara, 1994.
- Turan, Güngör, “Türkiye’de Kamu Sendikacılığı”, *Kamu-İş*, C.6, s.1/2000, s.43-58.
- Turan, Kamil, “Dünyada ve Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikalarının Hukuki Gelişmeleri”, *Kamu-İş, İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, C.4, 1999, s.36-45.
- Tutum, Cahit, “Türkiye’de Memur Sendikaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.1, S.2, Eylül 1968, s.29-46.
- Tutum, Cahit, *Personel Yönetimi*, TODAİE, Ankara, 1979.
- Türkiye Kamu-Sen, *2006 Yılı Sosyo-Ekonomik Verilerine İlişkin Türkiye Kamu-Sen Raporu*, Ar-Ge Yayını No:21, Ankara, Mart 2007.
- Türkiye Kamu-Sen, *2007 Toplu Pazarlık Teklif Metni*, Türkiye Kamu-Sen Ar-Ge Merkezi.

- Türkiye Kamu-Sen, *30-31 Mart 2002/5-6 Mart 2005 Yılları Arası 2. Olağan Genel Kurul Faaliyet Raporu*.
- Türkiye Kamu-Sen, *Dünden Bugüne Türkiye Kamu-Sen*, Türkiye Kamu-Sen Basın Bürosu, Ankara, 2005.
- Türkiye Kamu-Sen, *Sekiz Dönem Toplu Görüşme Sürecinde Türkiye Kamu-Sen (2002-2009)*, (Hazırlayan Ercan Han), Türkiye Kamu-Sen Ar-Ge Merkezi Yayın No:29, Ankara, Eylül 2009.
- Türkiye Kamu-Sen, *Türkiye Kamu-Sen 2009 Yılı Toplu Pazarlık Talep Metni*, Ar-Ge Merkezi.
- Türkiye Kamu-Sen, *Türkiye Kamu-Sen Toplu Görüşme Teklif Metni*, 15 Ağustos 2002, Ankara.
- Türkiye Kamu-Sen, *Türkiye Kamu-Sen Toplu Sözleşme Teklif Metni*, Ar-Ge, 15 Ağustos 2005, Ankara.
- Türkiye Kamu-Sen, *Türkiye Kamu-Sen Toplu Sözleşme Teklif Metni*, Ar-Ge, 15 Eylül 2004, Ankara.
- Türkiye Kamu-Sen, *Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sosyal, Hukuki ve Ekonomik Durumları*, Türkiye Kamu-Sen Ar-Ge Yayını, Ankara, 2002.
- Türkölmez, Yunis, *PTT’de İşçi ve Memur Örgütlenmesi*, Ankara, 1998.
- Uzuner, Hülya, *Uluslararası Çalışma Örgütü (İLO)*, Türk İş Eğitim Yayınları, Ankara, 1999.
- Ünsal, Engin, *Kamu Görevlilerinin Sendika Kurma Hakkı Memur Sendikaları*, Boyut Kitapları, İstanbul, 1999.
- Ünsal, Engin, *Sendika Yazıları*, Boyut Kitapları, İstanbul, 1997.
- Ünsal, Ergin, *Sendika Özgürlüğü ve Uluslararası Çalışma Örgütü ile T.C. Hükümetleri İlişkileri*, Beta, 2003.
- Voos, Paula B., “An IR Perspective On Collective Bargaining”, *Human Resource Management Review*, Volume 11, Issue 4, Winter 2001, s.487-503.
- Weber, Louis, “Uluslararası Hukuk, Bir Ülke Kendi İmzaladığı Bir Sözleşmeyi Uygulamadığı Zaman İhlal Edilmiş Olur”, *Türkiye’de Memur Sendikacılığı* (Uluslararası Sempozyum 13-14 Eylül 1990, Ankara), Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları-10, Ankara, 1991, s.52-54.
- Windmuller, John P., *Collective Bargaining in Industrialised Market Economics. A Reappraisal*, International Labour Office, Geneva, 1987.
- Yar, Feyzi, *Başarı Değerlendirmesi Ve Başarı Değerlendirmesine Dayalı Ücretlendirmenin Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği*, Yayınlanmamış

- Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2002.
- Yar, Feyzi, Kamu Sağlık Hizmetinde Piyasa Sistemine Geçişin Kamu Personeli Bakımından İncelenmesi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (yayımlanmamış) Kamu Yönetimi ve Değişim Dersi Ödevi, Ankara, 2006.
- Yar, Feyzi, “Toplu Görüşme Süreci ve 2007 Yılı Uygulaması”, *Mali Hukuk*, Yıl: 22, S.131, Eylül-Ekim 2007, s:5-14.
- Yar, Feyzi, “Kamu Görevlileri Sendikalarına Üyelik”, *Mali Hukuk*, Yıl: 18, S.106, Temmuz-Ağustos 2003, s:126-133.
- Yelekçi, Memduh, *Sendikalar Hukuku*, Yargı Yayınevi, Ankara, 2002.
- Yürekli, Sabahattin, *İşyeri Sendika Temsilciliği Ve Güvencesi*, Beta, İstanbul, 2004.
- Zengin, Bayram, *Memur Sendikacılarına Notlar*, İstanbul Matbaacılık, Ankara, 2000.

Hukuksal Metinler:

- 1999/44 sayılı Başbakanlık Genelgesi.
- 2002/17 sayılı Başbakanlık Genelgesi.
- 2003/37 sayılı Başbakanlık Genelgesi.
- 2005/14 sayılı Başbakanlık Genelgesi.
- 2009/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi.
- 2010/2 sayılı Başbakanlık Genelgesi.
- 22.09.2006 tarihli Toplu Görüşme Tutanağı.
- 23/9/2002 tarih ve 2002/8 sayılı Bakanlar Kurulu Prensipten Kararı.
- 28.08.2009 tarihli Toplu Görüşme Tutanağı.
- 28.4.2009 tarihli Milli Eğitim Bakanlığı (Nisan 2009) Kurum İdari kurulu Çalışma Raporu.
- 2821 sayılı Sendikalar Kanunu.
- 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu.
- 29.08.2005 tarihli Mutabakat Metni.

29.08.2006 tarihli Toplu Görüşme Tutanağı.

29.08.2007 tarihli Toplu Görüşme Tutanağı.

29.08.2008 tarihli Mutabakat Metni.

30.08.2002 tarihli Toplu Görüşme Tutanağı.

30.08.2003 tarihli Toplu Görüşme Tutanağı.

30.09.2004 tarihli Toplu Görüşme Tutanağı.

399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname.

4/4/2007 tarih ve 5620 sayılı Kanun.

4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu.

4867 sayılı Ekonomik Sosyal Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesinin Uygun Bulunduğuna dair Kanun.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunun İptaline ve Yürürlüğünün Durdurulmasına İlişkin Anayasa Mahkemesi kararı.

624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu.

7.5.2010 tarih ve 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

AİHM Büyük Dairenin 12 Kasım 2008 tarihli Demir ve Baykara- Türkiye Davası, Başvuru no: 34503/97.

AİHM'in 21 Kasım 2006 tarihli ve Demir ve Baykara- Türkiye Davası, Başvuru no: 34503/97.

AİHM'in 21.04.2009 tarihli, Satılmış ve Diğerleri/Türkiye Davası Başvuru no: 68959-01 (Başvuru No:74611/01, 26876/02 ve 27628/02).

Anayasa Mahkemesinin 11.12.1988, E:1988/5, K: 1988/55 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 22.12.1988, E:988/5, K:988/55 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 25.6.2009, E:2006/94, K:2009/92 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 4.2.1966, K:1966/3, E:1965/32 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 9.2.1993, E:992/44, K:993/7 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin E: 2005/145, K: 2005/23 sayılı kararı.

Ankara 15. İdare mahkemesinin E: 2008/536, K: 2009/298 sayılı kararı.

Ankara 3. İş Mahkemesinin E:2009/429, K:2009/526 sayılı kararı.

Ankara 9. İdare Mahkemesinin E:2006/902, K:2008/993 sayılı kararı.

Ankara 9. İdare Mahkemesinin E:2004/1013, K:2004/1738 sayılı kararı.

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, 10.11.2008 tarih ve 2008/14481 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG:31.12.2008, 27097 (5. Mükerrer).

Bakanlar Kuruluna Sunulmak Üzere Uzlaştırma Kurulu Hakkında Kamu İşveren Kurulunun Değerlendirmesi.

Collective Agreement For Employees in the Public Service Effective 1st January, 2005 (Collective Agreement 2005~2010 Office of the Prime Minister).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yetki tespitine ilişkin Tebliğleri, RG:7.7.2002,24808; RG:6.7.2003,25160; RG:28.8.2004,25567; RG:7.7.2005, 25868; RG:7.7.2006,26221; RG:7.7.2007,26575; RG:5.7.2008,26927; RG:7.7.2009,2728.

Danıştay 1. Dairesinin 17.11.2005, E: 2005/1067, K:2005/1363 sayılı kararı.

Danıştay 1. Dairesinin 22/4/1992, E:1992/136, K:1992/147 sayılı görüş yazısı.

Danıştay 10. Dairesinin E: 2004/9181, K:2007/3732 sayılı kararı.

Danıştay 11. Dairenin E: 2002/871, K: 2005/861 sayılı kararı.

Danıştay 12. Dairenin E: 2004/4209, K:2004/4148 sayılı kararı.

Danıştay 12. Dairesinin 16.11.2006, E: 2005/4827, K: 2005/3997 sayılı kararı.

Danıştay 12. Dairesinin 18.10.2006, E: 2005/2278, K: 2005/3538 sayılı kararı.

Danıştay 12. Dairesinin 9.2.2005, E:2004/4643, K:2005/313 sayılı kararı.

Danıştay 2. Dairesinin 05.04.1996, E: 1994/2856, K: 1996/772 sayılı kararı.

Danıştay 2. Dairesinin 16.04.1996, E:1994/2827, K: 1996/834 sayılı kararı.

Danıştay 8. Dairesinin 10.12.1998, E:1997/4334, K:1998/4242 sayılı kararı.

Devlet Personel Başkanlığının 28.5.2002 tarih ve 11905 sayılı yazısı.

Devlet Personel Başkanlığının 30.03.2006 tarih ve 5172 sayılı görüşü.

Devlet Personel Heyetinin 23.11.1971 tarih ve 1060 sayılı kararı.

DYP-SHP Koalisyon Protokolü ve Hükümet Programı.

Gaziantep 2. İdare Mahkemesinin 31.1.2007, E:2006/2747 sayılı kararı.

İçişleri Bakanı Beşir Atalay'ın 29 Mart 2009 yerel seçimleri ile ilgili TBMM'de gündem dışı konuşmaya verdiği cevap.

İçişleri Bakanlığının 28 Şubat 1991 tarih ve 630 sayılı Genelgesi.

İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi.

Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Tasarısı ile İstanbul Milletvekili Tansu Çiller ve 3 Arkadaşının, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Teklifi ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/418, 2/87).

Kamu Görevlileri Sendikaları Kapsamına Giren Kurum ve Kuruluşların Girdikleri Hizmet Kollarının Belirlenmesine ilişkin Yönetmelik.

Kamu Görevlileri Sendikaları ve Konfederasyonlarınca, Düzenlenecek Belge, Çekilme, Bildirimin Şekli, İçeriği, Tutulacak defterlerin Şekli ve İhtiva Edeceği Bilgiler İle Kayıtların Düzenlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.

Kayseri 1. Asliye Ceza Mahkemesinin 31/03/2006, E:2001/340, K:2006/234 sayılı kararı.

Kayseri 1. Asliye Hukuk Mahkemesinin E:2001/340, K: 2006/234 sayılı kararı.

KKTC Anayasası.

Kurum İdari Kurulları, Yüksek İdari Kurul, Kamu İşveren Kurulu ve Uzlaştırma Kurulunun Teşkili ile Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik.

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün 06.01.2005 tarih ve B.07.0.BMK.0.22-115908/158 sayılı yazısı.

Mersin İdare Mahkemesinin E: 2002/1295, K: 2003/813 sayılı kararı.

Özelleştirme Uygulamaları Sonucunda İşsiz Kalan ve Bilahare İşsiz Kalacak Olan İşçilerin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam Edilmelerine İlişkin Esaslar.

Sayıştay Genel Kurulu'nun 23.06.1994, 4808/1 sayılı Kararı.

Sayıştay Temyiz Kurulu'nun 17.05.2005, 27918 sayılı kararı.

Sendika Üye Sayıları ve Her Hizmet Kolunda Yetkili Kamu Görevlileri Sendikaları ve Bunların Bağlı Bulundukları Konfederasyonların Belirlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.

Sendika Üye Sayıları Ve Her Hizmet Kolunda Yetkili Kamu Görevlileri Sendikaları
Ve Bunların Bağlı Bulundukları Konfederasyonların Belirlenmesine İlişkin
Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.

TBMM Genel Kurul 21. Dönem, 3. Yasama Yılı Tutanakları.

TBMM Genel Kurul Tutanağı 23. Dönem 4. Yasama Yılı 90-103 Birleşimler 21
Nisan-06 Mayıs 2010 tarihleri arasındaki görüşme tutanakları.

TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu, Esas No:1 /418, 2/87 Karar No: 51.18.5.2001.

TBMM Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İlişkiler Komisyonu, Esas No: 1/ 418, 2/423,
Karar No:33 18.4.2000.

Uzlaştırma Kurulunun 5.9.2009, 2009/1 sayılı kararı.

Uzlaştırma Kurulunun 6.9.2003, 2003/1 sayılı kararı.

Uzlaştırma Kurulunun 6.9.2005, 2005/1 sayılı kararı.

Uzlaştırma Kurulunun 7.9.2002, 2002/1 sayılı kararı.

Uzlaştırma Kurulunun 7.9.2006, 2006/1 sayılı kararı.

Uzlaştırma Kurulunun 7.9.2007, 2007/1 sayılı kararı.

Uzlaştırma Kurulunun 8.10.2004, 2004/1 sayılı kararı.

Yargıtay 4. Ceza Dairesinin 16.06.1998, E: 98/6385, K: 98/6488 sayılı kararı.

Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin E: 2000/12071, K: 2001/3157 sayılı kararı.

Yargıtay'ın 14.9.1983, E:1980/4-1714, K:1983/803 sayılı kararı.

Yüksek İdari Kurul 2002 Yılı Toplantı Tutanağı.

Yüksek İdari Kurul 2003 Yılı Toplantı Tutanağı.

Yüksek İdari Kurul 2004 Yılı Toplantı Tutanağı.

Yüksek İdari Kurul 2005 Yılı Toplantı Tutanağı.

Yüksek İdari Kurul 2006 Yılı Toplantı Tutanağı.

Yüksek İdari Kurul 2007 Yılı Toplantı Tutanağı.

Yüksek İdari Kurul 2008 Yılı Toplantı Tutanağı.

Yüksek İdari Kurul 2009 Yılı Toplantı Tutanağı.

Web Siteleri:

<http://help.usajobs.gov/jobseeker/jobsearch>

http://tr.wikipedia.org/wiki/Tekel_i%C5%9F%C3%A7i_eylemi

<http://www.akparti.org.tr>

<http://www.bask.org.tr>

<http://www.bembirsen.org.tr>

<http://www.calisma.gov.tr>

<http://www.dpb.gov.tr>

<http://www.etuc.org>

<http://www.harb-is.org.tr>

<http://www.hurriyet.com.tr>

www.icisleri.gov.tr

<http://www.ituc-csi.org>

<http://www.kamusen.org.tr>

<http://www.kesk.org.tr>

<http://www.maliye.gov.tr>

<http://www.memurlar.net>

<http://www.memursen.org.tr>

<http://www.tbmm.gov.tr>

<http://www.tumbelsen.org.tr>

Ek- 1

ANKET SORULARI

Sendika Yöneticisini Tanımaya Yönelik Sorular

1. Görüşme yapılan sendika veya konfederasyonun adı.....
2. Sendika hangi konfederasyona bağlı.....
3. Sendikadaki/konfederasyondaki göreviniz nedir?.....
4. Kamuda hangi statüde çalışıyorsunuz?.....
5. Çalıştığınız kurumdaki görev unvanınız?.....
6. Kamudaki hizmet yılınız?
7. Kaç yıldan beri sendikacılık yapıyorsunuz?
8. Kaç yıldır sendika yöneticiliği yapıyorsunuz?.....
9. Yaşınız.
10. Cinsiyet
 - 1 () Kadın
 - 2 () Erkek
11. Eğitim durumunuzu belirtir misiniz?
 - 1 () Lise veya dengi okul
 - 2 () 2 yıllık yüksek okul
 - 3 () 4 yıllık yüksek okul
 - 4 () Yüksek lisans
 - 5 () Doktora
12. Medeni durumunuz?
 - 1 () Bekar
 - 2 () Evli
 - 3 () Dul
13. Bir ya da daha fazla sayıda yabancı dili yeterli düzeyde biliyor musunuz?
 1. () Evet
 2. () Hayır

Mevcut Kamu Görevlileri Sendikacılığını Tanımlamaya İlişkin

Sorular

1. İşçilerden ayrı bir kamu görevlileri sendikacılık sistemi hakkında ne düşünüyorsunuz?
 - 1 () İşçilerle ortak sistem daha iyi olurdu. Çünkü.....
 - 2 () İşçilerden ayrı sistem daha iyidir. Çünkü.....
 - 3 () Diğer.....
2. Kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesi grev ve toplu sözleşme hakkını gerektirir mi?
 - 1 () Evet
 - 2 () Hayır
3. Kamu görevlilerinin mali, sosyal ve diğer haklarının yasalarla belirlenmesinin toplu pazarlık sistemine etkileri nasıl olmaktadır?
 - 1 () Olumlu etkisi vardır. Çünkü.....
 - 2 () Olumsuz etkisi vardır. Çünkü.....
 - 3 () Etkisi yoktur.
4. Üye sayısı ile toplu pazarlıktaki etkinlik arasında bir bağlantı var mıdır?
 - 1 () Vardır. Çünkü.....
 - 2 () Yoktur. Çünkü.....
5. Sendikaların politize olması (siyasal partilere yakın olması) toplu pazarlık sürecine nasıl etki etmektedir?
 - 1 () Olumlu(Nasıl? Biraz anlatır mısınız?).....
 - 2 () Olumsuz (Nasıl? Biraz anlatır mısınız?).....
 - 3 () Etkisi yoktur
6. İktidardaki siyasal partilerin ideolojisinin toplu pazarlık sistemine etkisi var mıdır?
 - 1 () Yoktur.
 - 2 () Vardır. (nasıl).....

Uygulama Sonuçlarına İlişkin Sorular

1. Sendika olarak toplu görüşme toplantılarına katıldınız mı? (Kaç defa?)
 - 1 () Evet, ... defa katıldık.
 - 2 () Hayır, hiç katılmadık.

2. Toplu görüşme masasının kompozisyonu etkin bir pazarlık için uygun mudur? Neden?
- 1 () Uygundur.
- 2 () Uygun değildir. Çünkü.....
3. Kamu İşveren Kurulunun yapısı toplu görüşmeleri nasıl etkiliyor?
- 1 () Olumlu etkiliyor. Çünkü.....
- 2 () Olumsuz etkiliyor. Çünkü.....
- 3 () Etkilemiyor.
4. Kamu İşveren Kurulunun toplu görüşme masasındaki tutumunu nasıl tanımlarsınız? (birden fazla seçenek işaretlenebilir)
- 1 () Anlaşmaya çalışan
- 2 () Anlaşmazlık olması için çabalayan
- 3 () Sendikalara tepeden bakan
- 4 () Sendikaları İdareyle eşit statüde gören
- 5 () Kendilerini amir, sendikacıları memur gibi gören
- 6 () Sendikacıları paydaş olarak gören
- 7 () Sendikalara değer veren
- 8 () Sendikaları umursamayan
- 9 () Toplu görüşmeleri önemseyen
- 10 () Toplu görüşmeleri önemsemeyip usulen yapılan bir çalışma gören
- 11 () Diğer (belirtiniz).....
5. Toplu görüşme öncesinde ne gibi çalışmalar yapıyorsunuz? (birden fazla seçenek işaretlenebilir)
- 1 () Yönetim olarak uzmanlarla bir iç çalışma ve hazırlık yaparız
- 2 () Konfederasyonumuza bağlı sendikalarla istişare yapıyoruz.
- 3 () Diğer sendika ve konfederasyonlarla istişare yapıyoruz.
- 4 () Üyelerin görüşünü alıyoruz
- 5 () Akademik, bürokratik çevreden görüş ve destek alıyoruz
- 6 () Diğer (belirtiniz).....
6. Bu çalışmalar toplu görüşmedeki talepleriniz ve pozisyonunuz üzerinde hangi derecede etkide bulunur? (En etkiliden başlamak üzere sıra numarası yazınız)

- 1 () Yönetim olarak uzmanlarla bir iç çalışma ve hazırlık yaparız
2 () Konfederasyonumuza bağlı sendikalarla istişare yapıyoruz.
3 () Diğer sendika ve konfederasyonlarla istişare yapıyoruz.
4 () Üyelerin görüşünü alıyoruz
5 () Akademik, bürokratik çevreden görüş ve destek alıyoruz
6 () Diğer (belirtiniz).....

7. Mevcut toplu görüşme konuları yeterli midir?

- 1 () Yeterlidir.
2 () Yeterli değildir. (olması gereken konuları belirtiniz).....

8. Toplu görüşmelerde bugüne kadar elde edilen kazanımlar nelerdir? Önemli gördüğünüz ilk beşini lütfen belirtiniz?

- 1 ()
2 ()
3 ()
4 ()
5 ()

9. Toplu görüşmelerde kamu görevlileri sendikalarının talepleri ne oranda karşılanabiliyor? Aşağıdaki ölçekten uygun olanı işaretleyiniz.

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

10. Toplu görüşmeden önce veya görüşme sırasında veya görüşmeden hemen sonra toplu görüşmeden bağımsız olarak çalışanların maaş veya ücretlerinde artış yapılmasının sürece etkileri nasıl olmaktadır?

- 1 () Olumlu olmaktadır. Çünkü.....
2 () Olumsuz olmaktadır. Çünkü.....
3 () Etkisi olmamaktadır.

11. İşçilere yapılan ücret artışları ile kamu görevlilerine yapılan artışlar arasında bir bağ olduğunu düşünüyor musunuz?

- 1 () Evet.....
2 () Hayır.....

12. Bugüne kadar yapılan 8 görüşmeden sadece ikisinde mutabakata varılmasını nasıl gerekçelendiriyorsunuz? (birden fazla seçenek işaretlenebilir) (En önemliden başlamak üzere sıra numarası yazınız)

- 1 () Grev hakkının olmaması
- 2 () Toplu sözleşmenin olmaması
- 3 () Demokrasi kültürümüzün oturmamış olması
- 4 () İdarenin yetki paylaşımına açık olmaması
- 5 () Sendika taleplerinin çok fazla olması
- 6 () Kamu İşveren Kurulunun taleplere direnmesi
- 7 () İdarenin anlaşmaya açık olmaması
- 8 () Sendikaların anlaşmaya açık olmaması
- 9 () Sistemin düzgün işlememesi
- 10 () Sendikaların kendi aralarında kavgalı olması
- 11 () Diğer (belirtiniz).....

13. Mutabakata varıldığı halde Hükümetler tarafından yerine getirilmeyen hususlarda ne gibi çalışmalar yapıyorsunuz? (birden fazla seçenek işaretlenebilir) (En önemliden başlamak üzere sıra numarası yazınız)

- 1 () Siyasetçilerle görüşüyoruz
- 2 () Muhalefet partileriyle görüşüyoruz
- 3 () İş yavaşlatma eylemi yapıyoruz
- 4 () Grev yapıyoruz
- 5 () Miting, basın açıklaması vb. eylemler yapıyoruz
- 6 () Mevzuat metni hazırlayarak teklifte bulunuyoruz
- 7 () Altyapı çalışmaları için bürokratlarla görüşüyoruz
- 8 () Diğer (belirtiniz).....

14. Anlaşmazlıkların kararları bağlayıcı olmayan Uzlaştırma Kurulu tarafından çözülmeye çalışılmasının toplu pazarlık sürecine ne gibi etkileri olmaktadır?

- 1 () Olumlu etkilemektedir.
- 2 () Olumsuz etkilemektedir.
- 3 () Etkisi yoktur.

15. Toplu pazarlık sürecinde tarafların ne gibi hataları olmaktadır?
- 1 ()
 - 2 ()
 - 3 ()
 - 4 ()
 - 5 ()
16. Bazı sendika ve konfederasyonların toplu görüşmeleri protesto ederek katılmamasını nasıl değerlendiriyorsunuz?
- 1 () Katılmamakla iyi ettiler, çünkü.....
 - 2 () Yanlış yaptılar, çünkü.....
17. Bazı sendika ve konfederasyonların toplu görüşmeleri protesto ederek katılmaması 2008 ve 2009'da Kamu İşveren Kurulunun tutumunu nasıl etkilemiştir?
- 1 () Olumlu etkiledi. Daha anlaşma taraftarı oldu.....
 - 2 () Olumsuz etkiledi. Daha anlaşmama taraftarı oldu.....
 - 3 () Etkisi olmadı.
18. Toplu pazarlığın etkili olması için sendikanızın kullandığı araçlar (eylem) nelerdir?) (önemli gördüğünüz üç tanesi hangileridir?) (En önemliden başlamak üzere numaralandırınız)
- 1 () Siyasetçilerle görüşüyoruz
 - 2 () Grev yapıyoruz
 - 3 () İş yavaşlatıyoruz
 - 4 () Miting, basın açıklaması vb. eylemler yapıyoruz
 - 5 () Muhalefet partileriyle görüşüyoruz
 - 6 () Medyayı kullanıyoruz
 - 7 () Diğer (belirtiniz).....
19. Yapmış olduğunuz faaliyetlerin (eylem, tutum ve davranışların) etkisi ne oldu?
- 1 () Olumlu oldu. Bazı haklarımızı aldık
 - 2 () Olumsuz oldu. Durum daha kötüye gitti
 - 3 () Etkisi olmadı.

20. Sendikanızın/konfederasyonunuzun toplu pazarlık sürecindeki tutum ve davranışlarını üyeleriniz nasıl değerlendiriyor?

- 1 () Destekliyor
- 2 () Desteklemiyor
- 3 () İlgilenmiyor
- 4 () Diğer.....

21. Toplu sözleşme ile mevcut mutabakat metni arasındaki benzerlik ve farklılıklar sizce nelerdir?

- 1 () Benzerlikler.....
- 2 () Farklılıklar.....

22. Mevcut toplu pazarlık sistemini etkin buluyor musunuz?

- 1 () Çok etkin buluyorum
- 2 () Etkin buluyorum
- 3 () Kısmen etkin buluyorum
- 4 () Etkin bulmuyorum
- 5 () Hiç etkin bulmuyorum

23. Mevcut toplu pazarlık sisteminin etkinliğini sınırlayan hususlar nelerdir? (Birden fazla seçenek işaretlenebilir) (En önemliden başlamak üzere sıra numarası yazınız)

- 1 () Toplu sözleşmenin olmaması
- 2 () Grev hakkının olmaması
- 3 () Personel rejiminin statü hukukuna dayanması
- 4 () Personel rejiminin sözleşme hukukuna dayanması
- 5 () Siyasal yapı
- 6 () Bürokratik yapı
- 7 () Hukuki yapı
- 8 () Ekonomik yapı
- 9 () Sosyal, kültürel yapı
- 10 () Sendikal sistem
- 11 () Sendikaların arasında birliktelik olmaması
- 12 () Diğer

Toplu Pazarlık Sürecinde Etkili Olan Aktörler ve Katılıma Dair Sorular

1. Kamu personel rejimine ilişkin politikaların oluşturulmasında etkiniz ne düzeyde kalmaktadır?
 - 1 () Hiç danışılmıyor
 - 2 () İstişare olarak danışılıyor. Dikkate alınmıyor
 - 3 () İstişare olarak danışılıyor. Dikkate alınıyor
 - 4 () Politika oluşturma sürecine fiili olarak katılıyoruz
 - 5 () Diğer (beliriniz).....
2. İLO'nun kamu görevlileri sendikacılığına ve toplu pazarlık sürecine etkileri var mıdır?
 - 1 () Yoktur
 - 2 () Vardır. (belirtiniz).....
3. Avrupa Birliği uyum sürecinin kamu görevlileri sendikacılığına ve toplu pazarlık sistemine etkileri var mıdır?
 - 1 () Yoktur
 - 2 () Vardır. (belirtiniz).....
4. Dünya Bankası ve İMF'nin kamu görevlileri sendikacılığına ve toplu pazarlık sürecine etkileri var mıdır?
 - 1 () Yoktur
 - 2 () Vardır . (belirtiniz).....
5. Sendikaların oluşturduğu uluslararası birliklerle ilişkiniz var mıdır?
 - 1 () Evet
 - 2 () Hayır
6. Uluslararası birliklerle olan ilişkilerinizin kamu görevlileri sendikacılığı ve toplu pazarlık sistemine etkileri nasıl olmuştur?
 - 1 () Etkisi yoktur
 - 2 () Etkisi vardır (belirtiniz).....

7. Sivil toplum örgütü olarak sendikaların eylem ve davranışları toplu pazarlık sürecini etkiliyor mu?
- 1 () Olumlu etkiliyor
2 () Olumsuz etkiliyor
3 () Etkisi olmuyor
8. Kamu görevlileri sendikalarının toplu pazarlık sürecindeki etkinliğini sınırlayan veya koylaştıran ulusal ve uluslararası aktörler nelerdir?
- 1 ()
2 ()
3 ()
4 ()
5 ()

Geleceğe İlişkin Düşünceler

1. Kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı verilmeli midir?
- 1 () Kesinlikle verilmeli
2 () Verilmeli (sınırlı olarak)
3 () Olabilir
4 () Verilmemeli
5 () Kesinlikle verilmemeli
6 () Zaten bu hak var, kullanıyoruz.
2. Kamu görevlilerine grev hakkı verilmeli midir?
- 1 () Kesinlikle verilmeli
2 () Verilmeli (sınırlı olarak)
3 () Olabilir
4 () Verilmemeli
5 () Kesinlikle verilmemelidir.
6 () Zaten bu hak var, kullanıyoruz.
3. Kamu görevlilerine toplu sözleşme ve grev hakkı verilmesi iş güvencesini ortadan kaldırılmasını gerektirir mi?
- 1 () Evet, gerektirir. Çünkü.....
2 () Hayır, gerektirmez. Çünkü.....

4. Memur güvencesinin kaldırılması mı? Toplu sözleşmeli ve grevli bir sendikal hak mı? İkilemi karşısında tutumunuz ne olur?

.....
5. Hem iş güvencesi hem de toplu sözleşmeli- grevli sendikal sistemin kurulacağına inanıyor musunuz?

1 () Evet, inanıyorum

2 () Hayır, inanmıyorum

6. Hem iş güvencesi hem de toplu sözleşmeli- grevli sendikal sistemin kurulacağına inanıyorsanız, karşı taraf olan İdare pazarlık sürecindeki güç dengesini nasıl sağlayacaktır?

.....
7. Kamu görevlilerine siyaset yapma hakkı verilmeli midir?

1 () Kesinlikle verilmelidir

2 () Verilmelidir

3 () Olabilir

4 () Verilmemelidir

5 () Kesinlikle verilmemelidir.

6 () Zaten bu hak var, kullanıyoruz.

8. Kamu görevlilerine siyaset hakkı verilmesinin toplu pazarlık sistemine etkisi nasıl olur?

1 () Olumlu olur

2 () Olumsuz olur

3 () Etkisi olmaz

9. Küresel gelişmeler ışığında toplu pazarlık sisteminin geleceği hakkında ne düşünüyorsunuz?

1 () Daha iyi olacak.....

2 () Değişmeyecek

3 () Daha kötü olacak.....

10. Sizce, Ülkemiz için ideal toplu pazarlık sistemi nasıl olmalıdır?

.....
Son olarak, eklemek istediğiniz başka hususlar var mıdır?

.....

Ek-2 : Toplu Görüşmeye Katılan Yetkili Sendikaların Temsilcileri

Hizmet Kolları	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Yetkili Sen. Adı	Temsilci	Yetkili Sen. Adı	Temsilci	Yetkili Sen. Adı	Temsilci	Yetkili Sen. Adı	Temsilci	Yetkili Sen. Adı	Temsilci	Yetkili Sen. Adı	Temsilci	Yetkili Sen. Adı	Temsilci	Yetkili Sen. Adı	Temsilci
	T. Kamu-sen	Bircan Akyıldız														
	KESK	Sami Evren					İsmail Hakkı Tombul			KATILMADI						
					Memur-Sen	Ahmet Aksu						Ahmet Gündoğdu				
1. Büro, Bankacılık Ve Sigortacılık Hiz.	Türk Büro-sen	Fahrettin Yokuş														
2. Eğitim, Öğretim Ve Bilim Hiz.	Eğitim-Sen	Alaaddin Dinçer	Emirali Şimşek	Alaaddin Dinçer				T. Eğitim Sen	Şuayip Özcan			İsmail Koncuk				
3. Sağlık ve Sosyal Hiz.	Türk Sağlık-Sen	Önder Kahveci												Sağlık-Sen	Mahmut Kaçar	
4. Yerel Yönetim Hizmetleri.	Tüm Bel-Sen	Vicdan Baykara						Bem Bir-Sen	Mürsel Turbay							
5. Basın, Yayın Ve İletişim Hizmetleri.	Türk Haber Sen	İsmail Karadavut														
6. Kültür Ve Sanat Hizmetleri.	Kültür Sanat-Sen	Bilal Şimşir					Kemal Sevgisunar	Bilal Şimşir		KATILMADI						
7. Bayındırlık, İnşaat Ve Köy Hizmetleri.	Türk İmar-Sen	Necati Alsancak														
8. Ulaştırma Hiz..	T. Ulaşım Sen	Nazmi Güzel														
9. Tarım ve Ormancılık Hiz.	Türk Tarım Orman Sen	Yücel Coşkun	Ahmet Demirci									TOÇ Bir Sen	Günay Kaya			
10. Enerji, Sanayi Ve Madencilik Hiz.	Türk Enerji-Sen	Muzaffer Demir	Basri Aydın									Ahmet Özcan				
11. Diyanet ve Vakıf Hiz.	Türk Diyanet Vakaf-Sen	Bilal Eser		Diyanet-Sen	Ahmet Yıldız											

NOT: Toplu görüşme toplantı tutanakları veya mutabakat metinlerine dayanılarak hazırlanmıştır.

EK 3- Uzlaştırma Kurulu Üyeleri

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Başkan	Bilal KARTAL	Engin DOĞU	Engin DOĞU	Osman Güven ÇANKAYA	Osman Güven ÇANKAYA	Osman Güven ÇANKAYA	Mutabakat metni imzalandığından kurul toplanmamıştır.	Mustafa KILIÇOĞLU
Üye	Turgut TAN	Turan YILDIRIM	Turgut TAN	Turgut TAN	Alpaslan IŞIKLI	Sedef AKGÜNGÖR		Sarper SÜZEK
Üye	Fevzi DEVRİM	İsmail AKTÜRK	Fevzi DEVRİM	Fevzi DEVRİM	Tayfun AKGÜNER	Zehra ODYAKMAZ		Üstün DİKEÇ
Üye	Haluk Hadi SÜMER	Kadir ARICI	Kadir ARICI	Kadir ARICI	Sadık KIRBAŞ	Sadık KIRBAŞ		Zehra ODYAKMAZ
Üye	Eyüp BEDİR	Eyüp BEDİR	Eyüp BEDİR	Eyüp BEDİR	Ali Nazım SÖZER	Ali Nazım SÖZER		A.Nurhan SÜRAL
Karar Tarihi	07.09.2002	06.09.2003	08.10.2004	06.09.2005	07.09.2006	07.09.2007		05.09.2009

ÖZET

Kamu görevlileri sendikacılığı uzun süredir dünyada ve ülkemizde tartışılmaktadır. Kamu görevlileri, sendika hakkını işçilere nazaran daha geç tarihlerde elde etmişlerdir. Devlet ile pazarlık etme konusundaki çekinceler nedeniyle kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkının tanınması daha geç tarihlere rastlamaktadır. Kamu görevlilerine toplu pazarlık hakkının tanınması dünyada yaklaşık yüz yıldan fazla geçmişi olmakla birlikte 2. Dünya savaşından sonra yoğunlaştığı görülmektedir. Ülkemizdeki kamu görevlilerinin toplu pazarlık içermeyen sendikal haklarının anayasal başlangıcı 1961 yılıdır. Toplu pazarlık için ise 1995 yılı anayasa değişikliğini ve müteakiben 2001 yılında çıkarılan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununu beklemek gerekmiştir. 4688 sayılı Kanun toplu pazarlıklar sonucunda mutabakata varılması halinde mutabakat metni imzlanmasını öngördüğünden eleştiri konusu olmuştur.

Bu çalışma, Türkiye'deki kamu görevlileri sendikalarının toplu pazarlık sistemindeki etkililiğini ortaya çıkarmak amacıyla hazırlanmıştır. Sendikaların toplu pazarlık sistemindeki etkililiğini ortaya çıkarmak için bazı ölçütler kullanılmıştır. Çalışmada, sendikaların toplu pazarlık masasına getirdikleri taleplerinin ne oranda karşılandığı, mutabakata varılan veya üzerinde anlaşma sağlanan konuların ne kadarının hükümetler tarafından gerçekleştirildiği, toplu pazarlık sürecinde sendikal haklardaki kazanımların neler olduğu, mali ve sosyal haklarda ne gibi değişimlerin yaşandığı değerlendirilmiştir. Mali haklardaki değişimler incelenirken toplu pazarlık yapılmadan önceki sekiz yıl ile toplu pazarlık yapılan sekiz yılda maaşlardaki reel artış ve azalışlar ile bu artışların toplu sözleşme hakkı bulunan kamu işçilerinin elde ettiği ücretler ile karşılaştırılması yapılmış, kamu görevlilerinin milli gelirden aldığı payın değişim durumu irdelenmiştir.

Çalışma kapsamında, kamu görevlileri sendikaları yönetim kurulu üyelerinin mevcut sisteme bakışlarını ve geleceğe ilişkin düşüncelerini belirlemek için yapılan alan araştırmasının sonuçları değerlendirilmiştir.

ABSTRACT

Public employee unionism has long been discussed both in Turkey and in the world. Public employees obtained their right to join to unions and collective bargaining much later than the workers due to the concerns to engage negotiations with governments. Even though collective bargaining right of public employees has been recognized more than 100 years ago in the world, it has become widespread after World War II. In Turkey, public employees obtained their constitutional union rights exempt from collective bargaining in 1961. They waited 1995 Revision of the Constitution and 2001 Public Employees Union Law numbered 4688 for their collective bargaining rights. The law numbered 4688 has been criticized since it proposes signing Memorandum of Understanding after reaching agreement in collective bargaining.

This study has been conducted to reveal public employee unions' effectiveness in collective bargaining system in Turkey by using various criteria. This study analyze to what extend unions' demands are met and the achievements in union rights during collective bargaining process, to what extend Turkish Government put agreed conditions in practice, and the adjustments in financial and social rights. To analyze changes in financial rights, real increases and decreases in salaries eight years before the collective bargaining and eight years of collective bargaining process are evaluated and those increases are compared with the salary increases of public workers with collective bargaining rights. In addition to those, changes in public employees' share in national income are discussed.

Besides, the results of the fieldwork to determine the perspectives of Public Employee Union Board of Directors to current system and their thoughts regarding future are assessed within the scope of this study.