

Türkiye’de Kamu Sendikacılığının Gelişimi ve Toplu Pazarlık Sorunları

Bora Yenihan & İzzettin As***

Özet: Sendika hakkı günümüzde hem örgütlenme hakkı olarak birinci kuşak haklar arasında hem de sendikalaşma hakkı olarak ikinci kuşak haklar arasında yer alan, uluslararası platformda doğrudan ve dolaylı olarak koruma ve garanti altına alınan bir haktır. Sendika hakkının anlamlı bir şekilde kullanılabilmesi için toplu sözleşme ve grev hakları büyük önem taşımakta ve birbirini bütünleyen bir yapı ortaya çıkmaktadır. Ülkemiz açısından kamu çalışanlarının sendikal haklarını geç bir dönem de elde ettikleri, elde ettikleri bu hakları da kullanamadıkları görülmektedir. Özellikle hukuksal düzenlemelerin yetersiz ve kısıtlayıcı olması, çalışma yaşamını olumsuz etkilemektedir.

Anahtar Kelimeler: *Sendika, Kamu Sendikacılığı, Toplu Pazarlık*

Development of Public Unionism and Collective Bargaining Issues in Turkey

Abstract: Trade Union Right is now under a direct and indirect protection and guarantee on international platforms both as a right to organize as first-generation rights and as a right to unionization as second-generation rights. On the other hand the right of collective bargaining and strike whose structures are complementary for each other, has a major importance in order to utilize efficiently from trade union rights. Public workers in Turkey have been able to obtain their trade union rights in a late period and they also could not have used these rights effectively. Particularly, the fact that the legal regulations are inadequate and restrictive affects working life negatively.

Keywords: *Trade Union, Public Unionism, Collective Bargain*

* Doç. Dr., Kırklareli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.
İrtibat yazarı: bora.yenihan@klu.edu.tr

** Arş. Gör., Kırklareli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.

GİRİŞ

Birbiri ile benzer şekilde kullanılan sendika hakkı ve sendika özgürlüğü kavramları, uluslararası platformda gerek bağımsız örgütler tarafından doğrudan ve dolaylı olarak garanti altına alınmaktadır. Özellikle UÇÖ (Uluslararası Çalışma Örgütü) yayınladığı sözleşme ve tavsiye kararları ile ve Avrupa Konseyi, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği gibi uluslararası örgütlerin üyeleri tarafından imzalanarak garanti altına alınan uluslararası metinlerde hem bireysel sendika özgürlüğüne hem de kolektif sendika özgürlüğüne atıflar yapılmaktadır.

Bahsedilen bu uluslararası örgüt ve kuruluşların sendika özgürlüğünü garanti altına alan metinlerde sendika hakkının tüm çalışanlar için olduğundan bahsedilmekte ve herhangi bir ayrıma veya kısıtlamaya gidilmemektedir. Dikkat çeken nokta ise kolluk kuvvetleri, silahlı kuvvetler ve devletin idari mekanizmasının işleyişini aksatabilecek kamu çalışanlarının sendikal haklarının meşru sınırlar içinde kısıtlanabileceğidir. Ancak bu noktada bile sendika özgürlüğünün tamamen kısıtlanmasından bahsedilmemektedir.

Türkiye açısından ele aldığımızda ise sendikal özgürlüklerin uzunca bir dönem hem tüm çalışanlar için hem de kamu çalışanları için kısıtlandığını ve sendikal hakların kullanımının engellendiğini görmekteyiz. Günümüzde dahi sendikal özgürlüklerin tam anlamı ile kullanılabildiğini söylemek zordur. Özellikle kamu çalışanların sendikal haklarını kullanmaları noktasında yaşanan sıkıntılar özellikle kolektif sendika özgürlüğünü zedeler niteliktedir.

Bu çalışmada Türkiye'deki kamu sendikacılığı öncelikle tarihsel süreç içinde ele alınarak, sendikal hakların kullanımında karşılaşılan sorunlar incelenecektir. Sendikal hakların kullanımı noktasındaki sorunlarından toplu pazarlık sürecinde yaşanan problemler incelenecek ve sonuçlara varılmaya çalışılacaktır.

TÜRKİYE'DE KAMU SENDİKACILIĞI

Ülkemizde kamu sendikacılığını incelerken dönemler itibari ile almak meselenin daha iyi anlaşılması için önem taşımaktadır. Temelde cumhuriyet öncesi ve sonrası olarak ikiye ayırabileceğimiz dönemler; cumhuriyet sonrasında da farklı sosyal, ekonomik ve siyasi dönemler açısından kendi içinde ayrılmaktadır.

Cumhuriyet Öncesi Dönem

Bir ekonomide sendika varlığından bahsedilebilmesi için her şeyden önce bir sanayileşmenin mevcudiyeti gerekir. Sanayileşmenin sendikacılık açısından önemi ise; yoğun emek kullanımı gerektiren bu sistemin, tüm yaşamları boyunca yalnız ücret karşılığı çalışan ve ne üretim araçlarına ne de ürettikleri mala sahip olmayan geniş bir işçi sınıfını ortaya çıkarmasıdır (Ekin, 1994: 10). Sanayileşmenin beraberinde getirdiği bu işçi sınıfının dönemin kötü koşullarına tepki göstermek

amacıyla, birlikte hareket etme hedefi doğrultusunda örgütlenmesi ve toplu faaliyetlerde bulunması, işçi kesiminin sendikacılık açısından önemini göstermektedir.

Türkiye'nin sendikal gelişim süreci bağlamında cumhuriyet öncesi durumuna baktığımızda ekonomik, sosyal ve siyasal koşulların elverişsizliği, üretim ilişkilerinin sınırlı oluşu, sanayi işçisinin az olması ve sınıf bilincinin olmayışı gibi nedenler Osmanlı toplumunda güçlü bir sendikacılık hareketinin doğmasını engelleyen faktörler olmuştur (Gülmez, 1991: 407; Işıklı, 2005: 467). Öte yandan Osmanlı İmparatorluğu'nda ilk örgütlenmeler, ya sendika niteliğini taşıyan ama dernek çerçevesinde gerçekleştirilen örgütlenmeler ya da sendikal bir nitelik taşımayan, daha çok yardımlaşma kuruluşları biçiminde oluşan örgütlenmeler şeklinde gerçekleşmiştir (İleri, 2009: 90).

İşçi sınıfını doğurabilecek nitelikte ulusal bir endüstri ağına kavuşamamış imparatorlukta sendikacılığın gelişimi oldukça yavaş bir gelişim seyretmekle beraber, dünya genelinde işçilerden de daha geç haklara kavuşmuş olan kamu görevlilerinin, Osmanlı İmparatorluğunda sendikal haklara kavuşabilmesi mümkün olmamıştır.

Öte yandan bu dönem içerisinde ilan edilen İkinci Meşrutiyet (1908) sonrası işçilerin kötü çalışma koşullarının da etkisiyle girişmiş olduğu grev hareketleri yanında memurlar da aylıklarının zamanında ödenmesi sağlamak amacıyla çeşitli eylemlerde bulunmuşlardır (Koç, 2003: 44). Bu durumun yaşanmasından sonra yabancı sermayenin de baskısı ile örgütlenme ve toplu eylem konularında ciddi gerilemelere neden olacak gelişmeler yaşanmıştır. Zira bu eylemleri bastırmak için 9 Ağustos 1909 tarihinde çıkarılan Tatil-i Eşgal Kanunu, kamuya ait müesseselerde sendika kurulmasını ve greve gidilmesini yasaklamıştır (Gülmez, 1991: 408). Aynı yıl çıkarılan Cemiyetler Kanunu ise kamu müesseseleri dışında çalışacak işçilerin örgütlenmesi açısından düzenlemeler yapmış, memur sendikaları ise kesin bir dille engellenmiştir (Koray, 1992: 165).

Esasında kamuya ait müesseseler dışında sendikalaşma yasaklanmamış olsa da o dönem içinde endüstrileşmenin ve dolayısıyla işçi sınıfının oluşmadığı bir ortamda kamu kurumları dışında sendikalaşma açısından önemli bir oluşum meydana getirebilecek bir yapının olmaması, bu düzenlemelerin kapsamının geniş olmasına sebep olmaktadır (Kutal, 1977: 7).

1923-1960 Arası Dönem

Cumhuriyet Dönemi Türkiye'sinde çok ciddi engellerle mücadele etmek zorunda kalan kamu görevlilerinin toplu haklara kavuşabilmeleri ancak 1961 Anayasasının kabulü sonrası mümkün olabilmektedir. Bu tarihe kadar kamu görevlileri açısından yaşanan gelişmelere bakmak gerekirse;

- Cumhuriyetin ilk resmi anayasası niteliğindeki 1924 Anayasası, toplanma ve dernek kurma hakkını düzenlemiş ancak sendika, toplu sözleşme, grev gibi hak ve özgürlüklere yer vermemiştir.

- 17 Mart 1925 yılında çıkarılan "Tahrir-i Sükun Kanunu" ile de dernek kurma ve mesleki anlamda örgütlenme hemen hemen imkansız hale gelmiştir (Koray, 1992: 165).
- 18 Mart 1926 yılında kabul edilen ve memurlar ile ilgili ilk kez genel nitelikli düzenlemeler içeren **788 sayılı Memurîn Kanunu**, esasında memurlara yönelik sendika hakkını tanıyıcı veya yasaklayıcı bir düzenleme içermese de 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanununun kamu müesseselerinde sendika kurulamayacağına dair hükmü nedeni ile memurlar, sendikalaşma imkanı bulamamışlardır. Öte yandan 788 sayılı kanunun, statü anlayışı çerçevesinde memurlarla ilgili yapılacak düzenlemelerin tek taraflı olarak yasayla belirleneceğini kabul etmiş olması ve grevin de açıkça yasaklanmış olması, memurların toplu eylemlerde bulunabilmesini de engellemiştir (Gülmez, 2002: 3).
- 22 Nisan 1926 tarihli Borçlar Kanununun "umumi mukavele" düzenlemesi aracılığıyla Toplu İş Sözleşmesi, -sadece işçilere tanınmış bir hak olsa da- çalışma hayatına girmiştir.
- 1932 yılında Uluslararası Çalışma Örgütüne üyelik sonrası ortaya çıkan gereklilik dolayısıyla 1936 yılında 3008 sayılı "İş Kanunu" çıkarılmıştır. Ancak, beden ve fikir işçisi ayrımının yapıldığı iş kanununda "fikren çalışanlar" kapsam dışı bırakılmıştır (Koray, 1992: 165). Ayrıca, grev ve lokavt yasaklanmış, toplu iş uyuşmazlıklarının çözümünde zorunlu uzlaştırma ve hakem sistemine yer verilmiştir (Tokol, 1994: 18).
- 1938 yılında "içtimai sınıf esasına göre cemiyet kurulamayacağını" düzenleyen İkinci Cemiyetler Kanunu'nun kabul edilmesi ile işçiler ve işverenlerin sendika kurmaları imkânsız hale gelmiştir. Ayrıca aynı kanunda "Devlet, Özel İdareler ve Belediyelerle Devlete bağlı Kurumlardan hizmet karşılığı maaş veya ücret alanların **buldukları işin sıfat ve mahiyeti** ile cemiyet kuramayacakları" hükmüne de yer verilerek kamu görevlilerinin de örgütlenmelerine yönelik sınırlayıcı bir düzenleme getirilmiştir (Gülmez, 2002: 6).
- 10 Haziran 1946 yılında Cemiyetler Kanununda yapılan değişiklikle sınıf esasına göre cemiyet kurma yasağı kaldırılmış ve bu değişikliği takiben çok sayıda sendika kurulmuştur. Ancak kamu görevlileri ile ilgili hükümde bir değişikliğe gidilmemiştir (Işık, 1962: 63).
- 1947 yılında yürürlüğe konan **5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun** ile Türkiye'de ilk kez sendikal hareketi yasaklama veya sınırlama yerine düzenleme yoluna gidilmiştir (Uçkan ve Kağnıcıoğlu, 2004: 229). Ancak kanunla sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı, sadece 3008 sayılı İş Kanununda tanımı yapılmış olan işçi ve işverenlere tanındığından sadece bedenen çalışması fikren çalışmasına üstün olanlar bu haklardan yararlanabilmiştir (Dereli, 1975: 289; Tokol, 1994: 24). İşçi ve işverenlere açıkça sendikalaşma hakkı düzenleyen 5018 sayılı kanun sonrası sendikalaşma, önemli düzeylere ulaşmışken diğer taraftan kamu görevlileri bu gelişmelerin dışında kalmıştır.

Sendikalaşma Açısından İlk Yasal Kazanımlar (1961-1971)

27 Mayıs 1960 askeri darbesi sonrası kabul edilen 1961 Anayasası, II. Dünya Savaşı sonrasında Batı Avrupa'da egemen olan "sosyal hukuk devleti" ilkesi doğrultusunda şekillenmiş ve geniş hak ve özgürlüklerle çoğulcu bir demokratik yapıyı öngörmüştür (Uçkan ve Kağnıcıoğlu, 2004: 230; Koray, 1992: 167).

1961 Anayasasının 46. maddesinde **çalışanlara** sendika hakkının; 47. maddesinde ise **işçilere** grev ve toplu sözleşme haklarının tanınması ile bu alanlarda yeni yasaların hazırlanması zorunluluğu ortaya çıkmıştır (Nuri Çelik, 2009: 394). Bu kapsamda 1963 yılında kabul edilen 274 sayılı Sendikalar Kanunu, sendika üyeliği hakkını, fikir işçileri de dâhil ücret karşılığı çalışan herkese tanımıştır. Yine 1963 yılında kabul edilen 275 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ise toplu pazarlık yapma ehliyetini işçi sendikalarına, işverenlere ve işveren sendikalarına tanımıştır (Dereli, 1975: 292).

Öte yandan Anayasanın 46. maddesinin devamında "işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir" diyerek hakkın nasıl ve ne derece uygulanacağı hususu yasa koyucuya bırakılmıştır. Bu ise işçilere nazaran kamu görevlilerinin sendikal haklarda daha çok kısıtlamalara maruz kalmasına sebep olmuştur (Serim, 1995: 61). Ayrıca Anayasal açıdan sendikalaşma imkanına kavuşmuş olan kamu görevlilerinin, toplu sözleşme ve grev silahlarından yoksun bırakılmış olması, kamu görevlileri sendikalarının etki düzeyine tesir eden bir durum olmuştur.

Bu dönem içerisinde, Cemiyetler Yasasının 1938 yılından beri yürürlükte olan ve 1946 yılında gerçekleştirilen değişiklikte de göz ardı edilmiş olan "Devlet, Özel İdareler ve Belediyelerle Devlete bağlı Kurumlardan hizmet karşılığı maaş veya ücret alanların buldukları işin sıfat ve mahiyeti ile cemiyet kuramayacaklarını" düzenleyen 12. Maddesinin, 1964 yılında kaldırılması ile kamu görevlilerinin sendikalaşması önündeki önemli bir engel daha aşılmıştır (Gülmez, 2002: 38).

1961 Anayasasının kamu görevlilerinin de örgütlenmesine olanak sağlayan "çalışanlar" düzenlemesi doğrultusunda 1965 yılında çıkarılan **624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu** ile birlikte ilk kez kamu görevlileri sendikaları ile ilgili ayrı bir yasal düzenleme yapılmıştır. Bu kanuna dayanarak memurlar da kendi sendikal örgütlerini kurmaya başlamışlardır.

Bu dönem içerisinde 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu'ndan bir hafta sonra kabul edilerek 788 sayılı Memurın Kanunu'nu yürürlükten kaldıran **657 sayılı Devlet Memurları Kanunu**'nun, memurların sendikalaşma hakkını 624 sayılı kanuna atıfta bulunarak "devlet memurlarına" tanınması bir diğer gelişme olmuştur. Ancak, aynı yasanın 4. maddesinde yapılan devlet memuru tanımından yola çıkarak diğer kamu görevlileri olan sözleşmeli personel ve geçici personelin bu hakkın kapsamı dışında tutulduğu görülmektedir (Gülmez, 2002: 75-76).

Demokratik toplum olma yönünde ciddi gelişmelerin yaşandığı ve gerek işçi, işveren ve gerekse kamu görevlileri sendikacılığı açısından bir zirve niteliği arz eden bu dönemin sonunda 1971 yılında

Anayasa'da yer alan çalışanlar ifadesi yerine işçiler ifadesinin konulması ile kamu görevlilerinin sendika hakkı ortadan kaldırılmıştır (Makal, 2003: 11). Yapılan bu Anayasa değişikliği ise -"çalışanlar" ifadesinin kavram karmaşasına sebep olan muğlak bir ifade olduğu; Memur sendikalarının amaçlarının dışına çıkıp devlete karşı siyasi ve mevcut düzeni bozucu hareketlere giriştiği; statü rejimi esasına dayanan memurların örgütlenmesinin gerekmediği- (Gülmez, 2002: 115-122) gibi gerekçelere dayandırılmıştır.

Yeni Bir Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası İçin 30 Yıl (1971-2001)

1971 yılında yapılan değişiklikle sendikalaşma açısından Anayasal güvenceden yoksun bırakılan kamu görevlilerinin tekrar bu haklara kavuşması, aradan geçen uzun yıllar ve ulusal mevzuat açısından yaşanan gelişmelere rağmen uzun bir süre mümkün olmamıştır. 1982 yılında kabul edilen ve çalışma hayatı ile ilgili oldukça kapsamlı ve ayrıntılı düzenlemeler içeren yeni Anayasa, 1971'deki değişikliğe paralel olarak sendikalaşma hakkını, sadece işçiler açısından güvence altına almıştır. Ayrıca toplu iş sözleşmesi yapma hakkını sadece işçilere (ve işverenlere) tanıdığı gibi grev hakkını da sadece işçilere tanıyarak kamu görevlilerinin sendikalaşma ve toplu eylem hakları ile ilgili herhangi bir düzenleme öngörmemiştir.

Ancak özellikle 1980'li yıllardan itibaren işçi sendikacılığında yaşanan zayıflamalar karşısında yasal dayanaktan yoksun bırakılmalarına rağmen kamu görevlileri, 1990'lardan itibaren örgütlenme faaliyetlerine kendi güçleri nispetinde devam etmişlerdir (Metin Kutal, 2002: 133). Memurların örgütlenme hakkının, başta 1985 yılında düzenlenen "Kamu Çalışanları Sorunları Sempozyumu" olmak üzere çeşitli platformlarda ve doktrinlerde tartışmaya açılması ile bu suskunluk dönemi çözülmeye başlamış (Mahiroğulları, 2005: 157; Benli, 2003: 98) ve kamu görevlileri, örgütlenme hakları açısından kendilerini kamuoyuna kabul ettirmeyi başarmışlardır.

Belirli bir kamuoyu desteğine de kavuşmuş olan Kamu görevlilerinin örgütlenme hakkından mahrum kalması sorununu aşmak amacıyla 1993 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 87 sayılı "Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması" ile 151 sayılı "Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemleri" sözleşmeleri onaylanmış; 1995 yılında Anayasanın 53. maddesine, 2001 yılında da 51. maddesine konuya ilişkin bir hüküm konulmuş; ve son olarak da 2001 yılında **4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu** kabul edilmiştir (Makal, 2003: 16).

1995 yılında yapılan değişiklikle 1982 Anayasanın "Toplu İş Sözleşmesi Hakkı"nı düzenleyen 53. maddesine yeni bir fıkra eklenmiş ve bu fıkra ile hem "Kamu Görevlilerine" sendika hakkı düzenlenmiş hem de kamu görevlileri ile idare arasında toplu görüşme yapma hakkı düzenlenmiştir (Gülmez, 2002: 174).

Ayrıca 2001 yılında Anayasanın "Sendika Kurma Hakkı"na ilişkin 51. maddesinde yapılan değişiklikle sendika kurma hakkı konusunda "işçiler" yerine "çalışanlar" kavramı kullanarak hakkın tanındığı kesim genişletilmiştir. Değişikliğin devamında "işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olmak şartıyla kanunla düzenlenir" fıkrasının getirilmesi ile bu alanda uygulanmak üzere yeni bir yasanın çıkarılması öngörülmüştür (Gülmez, 2002: 187).

Bu gelişmeler kapsamında 1992 yılından itibaren devam etmekte olan kamu görevlilerinin sendikal haklarına yönelik yeni bir kanun oluşturulması çalışmaları, yaklaşık 10 yıllık uzun bir dönem sonra 2001 yılında kamu görevlilerinin sendika ve toplu görüşme haklarını ayrıntılı bir şekilde düzenleyen 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun kabulü ile neticelenmiştir.

4688 Sayılı Yasa Uygulaması (2001-2010 Arası)

4688 sayılı Kanun, kamu görevlileri sendikalarının kuruluşuna bir takım şartlar koymuştur. Buna göre kamu görevlileri sendikalarının, 5. maddede düzenlenmiş olan 11 hizmet kolu esas alınarak, Türkiye çapında faaliyette bulunmak üzere, o hizmet kolundaki kamu işyerlerinde çalışan kamu görevlilerince serbestçe kurulabileceğini düzenlemiştir. Kanunun ilk şeklinde her yıl 15-30 Ağustos tarihleri arasında Kamu İşveren Kurulu ile **toplu görüşmeler** yürütüleceği ve bu görüşmeler neticesinde anlaşma sağlanması halinde, "**mutabakat metni**"nin taraflarca imzalanacağı hükme bağlanmıştır. Ancak toplu görüşme, ister anlaşmayla isterse anlaşmazlıkla sonuçlansın son karar Bakanlar Kuruluna bırakılmıştır (Uçkan ve Kağnıcıoğlu, 2004: 233-234). Bu dönem içerisinde Kamu görevlileri, idare ile "toplular sözleşme" yapma hakkından mahrum olduğu gibi "grev"e gitme hakkına da sahip değildiler.

2010'dan Günümüze (Toplu Görüşmeden-Toplu Sözleşmeye)

Sendikalaşma konusunda uzun yıllar ciddi engellere maruz kaldıktan sonra bu hakkı elde eden kamu görevlileri, sendikacılığın olmazsa olmazları arasında olan ve toplu bir hareketin motor gücü olarak kabul edebileceğimiz toplu sözleşme yapabilme hakkını ise henüz elde edememiştir. Çalışma hayatımıza, 22 Nisan 1926 tarihli Borçlar Kanunu'nda yer alan "umumi mukavele" düzenlemesi ile girmiş olan ve işçi kesimine yönelik ayrı bir yasal düzenlemeyle uygulanmakta olan "toplular sözleşme" hakkını, kamu görevlileri ancak 2010 yılında, Anayasada bir takım düzenlemeler yapmak amacıyla hazırlanan ve halkoylamasına sunulmuş kabul edilen kamu görevlilerine yönelik toplular sözleşme yapma hakkı ile ilgili düzenlemeleri de içeren değişikliklerle elde edebilmiştir. Dolayısıyla 2010 yılı kamu görevlileri açısından önemli bir tarihtir.

12 Eylül 2010 tarihinde kabul edilen Anayasa değişikliğinde, Anayasanın 53. maddesinin kenar başlığının "**A. Toplu İş Sözleşmesi ve Toplu Sözleşme Hakkı**" şeklinde değiştirilerek ve maddeye "**Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplular sözleşme yapma hakkına sahiptirler**" cümlesi eklenerek kamu görevlileri sendikalarına da toplular sözleşme yapma hakkı getirilmiştir. Öte yandan görüşmeler

esnasında çıkacak uyuşmazlıkların çözümünde “*Uzlaştırma Kurulu*”nun yetkili kılınması ile kamu görevlilerine yönelik bir grev hakkı öngörülmemiştir.

2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile kamu görevlilerine, toplu sözleşme yapma hakkının getirilmiş olması ve Anayasal güvence altına alınmış olması ile yeni bir düzenleme yapılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Kamu görevlilerine tanınmış olan bu yeni hakkın kullanımı ile ilgili usul ve esasları düzenlemek, ortaya çıkacak uyuşmazlıkların çözümü ile ilgili hükümler düzenlemek ve kamu görevlileri sendikaları ile ilgili birtakım değişiklikler yapmak amacıyla **2012** yılında kabul edilen bir kanun ile 4688 sayılı kanunda değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler kapsamında öncelikle 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun adı “**Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu**” şeklinde değiştirilmiş ve kanunun amacı ile ilgili ilk metninde yer alan "yürütülecek **toplu görüşmelere** ilişkin esasları düzenlemektir” ibaresi “**toplu sözleşme** yapılmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir” şeklinde değiştirilmiştir. Bir diğer önemli gelişme de **kamu görevlisi** tanımı yaparak hem kavram karmaşasının önüne geçilmeye çalışılmış hem de kanun kapsamını kişiler açısından düzenlemiştir. Buna göre kamu görevlileri; "bu kanun kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların kadro veya pozisyonlarında istihdam edilenlerden işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri" şeklinde tanımlanmıştır.

Toplu sözleşme görüşmelerine katılacakların; kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti ve kamu görevlileri adına Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti olarak düzenlendiği kanunda ayrıca toplu sözleşme görüşmelerinin son rakamı tek olan yıllarda yapılacağı hükmü konulmuştur. Ancak kabul edilen değişikliklerin 2012 yılında gerçekleşmesi ve mevcut bir toplu sözleşmenin olmaması gibi sebeplerle bu son hükümlerle ilgili bir istisna olarak 2012 ve 2013 yıllarını kapsayacak olan toplu sözleşmenin görüşmeleri, 30 Nisan-21 Mayıs 2012 tarihleri arasında yapılmıştır. Gerçekleştirilen ilk toplu sözleşme görüşmeleri sonunda taraflar arasında bir toplu sözleşme imzalanamaması ile ortaya çıkan uyuşmazlık, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na intikal ettirilmiş ve söz konusu sözleşme, kanun düzenlemesi doğrultusunda bu kurul tarafından 29.05.2012 tarihinde neticelendirilmiştir.

Tablo 1. Yıllar İtibariyle Kamu Görevlilerinin Sendikalaşma Oranları

Yıllar	Sendika Üyesi Olabilecek Toplam Kamu Görevlisi Sayısı	Toplam Sendika Üye Sayısı	Sendikalaşma Oranı (%)
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	49.70
2007	1.617.410	855.463	52.89
2008	1.691.299	931.435	55.07
2009	1.784.414	1.017.072	57
2010	1.767.737	1.023.362	57.89
2011	1.874.543	1.195.102	63.75
2012	2.017.978	1.375.661	68.17

Kaynak: ÇSGB, "4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu" Ankara, 2012, s. 44.

Kamu görevlilerinin sendikal haklarla ilgili ayrı bir yasal düzenlemeye kavuştuğu yıldan itibaren günümüze gelene kadar geçen on yıllık süre içerisinde genel itibari ile artan kamu görevlisi sayısına paralel bir seyir izleyen sendikalaşma oranları, sadece 2004 ve 2005 yıllarında bir düşüş yaşaması haricinde diğer yıllarda sürekli artmıştır. Burada ayrıca belirtmemiz gereken bir durum olarak, 2004 yılına gelindiğinde sendika üyesi olabilecek kamu görevlisi sayısında büyük miktarda bir artış görülmektedir. Bunun sebebi olarak ÇSGB'nin, sendika üye sayılarının belirlenmesi yönteminde yapacağı değişiklik öncesinde verilerin elde edilmesinde yaşanan aksaklıklar olarak gösterilebilir. Daha önceki uygulamada kamu görevlileri sendikalarının bildirimlerine dayanarak hesaplanan bu sayı, 2004 yılında 4688 sayılı yasada yapılan değişiklikler sonrası sendikaya üyelikte ve üyelikten çıkışta kamu görevlisi tarafından imzalanacak belgelere dayanılarak (Polat, 2007: 169) hesaplanmaya başlanmıştır.

Sendikalaşma oranlarının gösterildiği bu tablodan da görüleceği üzere ciddi oranlarda teveccüh gören kamu görevlileri sendikacılığının özellikle toplu sözleşme hakkının Anayasal güvence altına alındığı 2010 yılı ve sonrasında meydana gelen artış oranları dikkate değer bir gelişmedir. Bu artışa gerekçe olarak öne sürebileceğimiz bir gelişme de son yıllarda kamu işyerlerinde memur statüsü dışında çalışan diğer kamu görevlilerinin, memur kadrolarına alınması ile sendikalaşabilir kamu görevlisi sayısının artmasının sağlanmış olmasıdır.

Son olarak Türkiye'deki kamu görevlilerinin sendikal açıdan durumuna bakmak gerekirse 2012 yılı itibari ile kanunda belirtilen 11 hizmet kolunda kurulan toplam 112 kamu görevlileri sendikasıdan 11'er tanesi Memur-Sen, Türkiye Kamu-Sen, KESK ve BASK'a, geriye kalanlardan 7'si Birleşik Kamu-

İş'e; 10'u Hak-Sen'e; 8'i DESK'e üye iken 43 kamu görevlisi sendikası ise herhangi bir konfederasyona üye değildir*.

Tablo 2. Kamu Görevlileri Konfederasyonları ve Üye Sendika Sayıları (2012)

Kamu Görevlileri Konfederasyonları	Konfederasyon Üyesi Toplam Sendika Sayısı	Sendika Üyesi Toplam Kamu Görevlileri Sayısı
MEMUR-SEN (Memur Sendikaları Konfederasyonu)	11	650.328
TÜRKİYE KAMU-SEN (Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu)	11	418.991
KESK (Kamu Emekçileri Sendikaları Konf.)	11	240.304
BİRLEŞİK KAMU-İŞ (Birleşik Kamu İşgörenleri Sendikaları Konfederasyonu)	7	33.477
DESK (Demokratik Sendikalar Konfederasyonu)	8	4.577
HAK-SEN (Kamu Çalışanları Hak Sendikaları Konf.)	10	4.016
BASK (Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konf.)	11	3.078
BAĞIMSIZLAR	43	20.890
GENEL TOPLAM	112	1.375.661

Kaynak: Resmi Gazete, 10.08.2012 tarih ve 28380 sayılı "4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Gereğince Kamu Görevlileri Sendikaları ile Konfederasyonların Üye Sayılarına İlişkin 2012 Ağustos İstatistikleri Hakkında Tebliğ".

Bu konfederasyonlardan kapsadığı çalışan sayısı açısından en önemlileri ise Memur-Sen, Türkiye Kamu-Sen ve KESK'tir. 2012 yılı verileri itibari ile Memur-Sen, toplam sendikalı 1.375.661 kamu görevlisinden 650.328 kamu görevlisini kapsayarak en fazla üyeye sahip konfederasyon olmuştur.

KAMU GÖREVLİLERİNİN TOPLU PAZARLIK SORUNLARI

Anlam olarak "iki veya daha fazla tarafın karşılıklı olarak kendileri için en uygun koşulları karşındakine kabul ettirmek amacıyla yürüttüğü görüşme" olarak tanımlayabileceğimiz ve işverenin tek taraflı yönetim yetkisini sınırlandırması açısından bir yönetime katılma; demokratikleşme; adil bir gelir dağılımı sağlama; çatışmaları çözme ve çalışma barışını sağlama aracı olarak tanımlayabileceğimiz toplu pazarlık sürecinde, her şeyden önce taraf iradelerinin kısıtlanmaması ve taraflar arasındaki güç dengesini sağlayacak (özellikle de grev) gibi birtakım mekanizmaların engellenmemiş olması gerekir (Yar, 2010: 43-44 ve 105-106). Aksi halde sağlıklı bir pazarlıktan söz edebilmemiz pek mümkün olmayacaktır. Zira yapılan pazarlıklarda bir taraf koşullarını öne sürerken, karşındakinin birtakım engellemeler nedeniyle şartlarını kolay bir şekilde belirtme imkanı bulamıyorsa ve menfaatleri konusunda karşı tarafı anlaşmaya zorlayacak baskı araçlarından yoksun ise bu durumda şartlar hep tek taraflı olarak düzenlenmiş olacaktır. Bu ise pazarlığın ruhuna aykırı bir durum olacaktır. Konumuz

* 2013 yılında Tüm Memur-Sen adını taşıyan, toplamda 6 sendikanın üye olduğu yeni bir konfederasyon daha kurulmuştur.

açısından bakıldığında kamu görevlilerinin, kamu işverenleri karşısındaki durumu da tam olarak bu kapsamdadır.

Kamu görevlilerinin sendikalaşmasının ve toplu haklara kavuşabilmesinin işçi kesimine nazaran daha geç gerçekleşmiş olduğunu önceki bölümde gördük. Yıllardır ortak çıkarları doğrultusunda bir araya gelerek birlikte hareket etmenin sağlayacağı faydalardan yararlanma yönünde düzenlemelerden mahrum kalmış kamu görevlilerinin, toplu pazarlık sürecine dahil olması ve toplu sözleşme yapma hakkını elde etmesi oldukça yakın bir tarih içinde mümkün olmuştur.

Kamu görevlilerinin toplu çalışma ilişkilerinden kaynaklanan haklarını elde etmeleri konusunda yaşanan bu gecikmelerin altında yatan gerekçeleri esas itibari ile memurluk rejiminin, geçmişten beri özel ve ayrıcalıklı bir yapıya sahip olması ve devlet-memur ilişkisinde var olan önyargılar şeklinde özetlemek mümkündür. Bu gerekçeleri biraz daha anlaşılır bir şekilde açıklamak gerekirse (Tutum, 1979: 197-200);

- Özel hukuka tabi eşitler arası bir ilişki olan işçi ile işveren arasındaki "hizmet akdi" ilişkisinden farklı olarak; memurların, çalışma şartlarının ve kuralların tek taraflı olarak devletçe belirlendiği **statü** hukuku kapsamında bir "bağımlılık" ve "sadakat yükümlülüğü" (Metin Kutal, 2002: 135) ilişkisi içerisinde değerlendiriliyor olmaları, bu kesimin örgütlenmesinin önünde bir engel olarak durmuştur. Şöyle ki, "Devlet adına hareket eden, kamu erkini kullanan kişi" olarak tanımlanmış olan memurların, bir pazarlık birimi olarak devletle karşı karşıya getirilmesinin doğru olmayacağı düşüncesi öne sürülmüştür.

- Memurların, emek - sermaye ayrışmasına dayanmayan ve hiyerarşi ilkesi doğrultusunda kurulu düzenin korunması ve geliştirilmesine birlikte çalışan kesim olarak değerlendirilmeleri nedeni ile sınıfsal çatışma aracı ve hiyerarşi düzenini bozabilecek bir oluşum olarak görülen sendikalara üye olmaları gereksiz görülmüştür.

Uzun yıllar bu gibi yapısal ve fikri engellerle mücadele eden ve yakın zamana kadar da toplu haklardan mahrum bırakılan kamu görevlilerinin bu hakları elde etmesi ile sorunlar bitmiş değildir. Özellikle sendikacılık açısından çok büyük bir öneme sahip olan ve çalışanlara toplu pazarlıklarda pazarlık gücünü arttırabilme ve işvereni birtakım talepleri kabul etmeye zorlayabilme gücüne sahip bir silah olan "toplu sözleşme" hakkının, kamu görevlilerine iki yıl önce sağlanmış olması, sorunun ne boyutlarda olduğunu anlamamız açısından önemlidir. Ayrıca diğer bir sendikal hak olan "grev" hakkından yoksun bırakılmış bir toplu pazarlığın ve neticesinde imzalanacak bir toplu sözleşmenin de ne derece etkili ve adil olacağı tartışılır. Kamu görevlileri, toplu pazarlık süreci kapsamında bu sorunların yanında çeşitli yapısal, ekonomik, sosyal, siyasal ve toplumsal etkiler sebebiyle olması gerektiği gibi bir gelişim yaşayamamıştır. Kamu görevlilerinin toplu pazarlık sürecinde karşılaştığı sorunları 4 başlık altında incelemeye çalışacağız.

Toplu Pazarlık Sürecinde Karşılaşılan Hukuki Sorunlar

Toplu pazarlık düzeni içerisinde kamu erkinin, düzenlemiş olduğu yasalar vasıtasıyla toplu pazarlığın taraflarına, konusuna, kapsamına, düzeyine ve süreç içerisindeki mücadele araçlarına yönelik yapmış olduğu doğrudan müdahalelerin yanında sendikalaşabilir kişileri belirleme ve sendikaların yürütebileceği faaliyetleri belirlemeye yönelik dolaylı müdahaleleri, taraflar arasında gerçekleştirilecek serbest pazarlığı kısıtlayıcı nitelikte olumsuzluklar doğurmaktadır (Sarıoğlu, 2002: 67-75).

Her şeyden önce kamu görevlilerinin geçmiş yıllara kadar bir toplu pazarlık veya toplu sözleşme tarafı olamamasının asıl sebebi, bu kesimin kanunlar vasıtasıyla engellenmiş olmalarıdır. Öte yandan toplu pazarlık sürecine dahil edildikleri dönemlerde de kanun koyucunun toplu pazarlık taraflarının kimler olabileceğini ayrıntıları ile düzenlemesi, tarafların serbestçe belirlenebilmesinin önünde bir engel olarak durmaktadır. Ayrıca yapılacak olan toplu pazarlığın konularının kanunda belirtilmiş olması, pazarlığın belirli bir süreyle sınırlandırılması, pazarlıkların hangi düzey esas alınarak yapılacağı ve toplu pazarlıklar sonucu imzalanacak sözleşmenin türünün kanunlarla belirleniyor olması, tarafların hareket alanını daraltırken pazarlıklar süresince uygun ve etkin stratejiler geliştirme imkanları da engellenmiş olmaktadır (Sarıoğlu, 2002: 70-72). Toplu pazarlık sürecine kanunlarla yapılan doğrudan müdahaleler arasında son olarak, kamu görevlilerinin pazarlık gücünü arttıracak mücadele araçlarının, kanunlarla ya tamamen yasaklanmaları ya da kısmen sınırlamalara tabi tutulmaları sayılabilir.

Kamu görevlileri açısından baktığımızda 4688 sayılı kanunun 15. maddesinde bazı kamu görevlilerine sendika üyesi olma konusunda yasaklar getirilmiştir. Bu durum kamu görevlilerinin sendikalaşabilir kişi sayısı bakımından alanını daraltmaktadır. Yani bu yasak kapsamındaki kamu görevlileri, toplam kamu görevlisi sayısı içine dahil edilmemektedir. Bu durum ise kamu görevlilerinin sendikalaşma oranı ile ilgili verilerde sapmalara, oranların gerçeğe aykırı düzeyde yüksek çıkmasına sebep olmaktadır (Çelik ve Lordoğlu, 2006: 25). Sendika üyelerinin sayısal olarak çok olmasının genel olarak sendikal güce de tesir ettiği ve toplu pazarlık süreçlerinde de etkili olduğu düşünülürse bu verilere dayanarak hareket eden tarafların yanlış strateji takip etmeleri muhtemeldir.

Toplu Pazarlık Sürecine Etki Eden Siyasi Sorunlar

Kamu görevlilerinin toplu pazarlık sürecine tesir eden önemli unsurlarından birisi de siyasi sebeplerdir. Kamu görevlilerinin başta sendikalaşma olmak üzere diğer toplu haklarını kullanabilmesi için her şeyden önce yasal bir dayanağın mevcut olması gerekmektedir. Bu aşamada devreye, siyasi bir yapı olan devlet mekanizmasının yasama faaliyetleri ile müdahalesi girmektedir. Devletin yasama vasıtasıyla düzenlemeler yapma görevi dolayısıyla sendikalar, kanun koyucuyu etkileyerek temsil ettikleri çıkar gruplarının yararına düzenlemelerin yapılmasını sağlayacak (Gülmez, 1995: 34) siyasi lobi faaliyetlerinde bulunabilmektedirler.

Geçmişten günümüze kadar gelinen süreçte gerek çalışan ve gerekse işveren sendikacılığı açısından bakılsın, siyasi otoritenin olumlu tavır takındığı durumlarda sendikacılık ve toplu pazarlık yükselme ve gelişme yaşarken, olumsuz olduğu durumlarda ise duraklama ve hatta gerilemeler yaşamıştır. Bu sürece tesir eden bir diğer unsur olarak da, kamu görevlilerinin toplu pazarlık sürecindeki muhatabının işveren sıfatı ile "devlet" olmasıdır.

En büyük işveren konumundaki devletle ilgili geçmişten beri var olan "baba devlet" anlayışı, devletin siyasi etkilere daha açık olması ve devlete ait işyerlerinin büyük çapta olması dolayısıyla çok sayıda çalışanı bünyesinde barındırması gibi sebeplerle toplu pazarlık düzeni kamu kesiminde daha kolay yerleşmiştir (Sarioğlu, 2002: 67). Ancak pazarlık düzeninin bu gelişimi, daha çok işçi statüsü ile çalışanlar arasında gelişmiştir. kamu sektörünün -özellikle yerel yönetim birimlerinin- seçim ortamından etkilenen özelliği dolayısıyla, yasal mevzuat açısından baskı mekanizmalarına da sahip olan işçi sendikaları, imzaladıkları sözleşmelerde, gerek yöneticilerin ve gerekse işçi temsilcilerinin yürüttüğü siyasi ve popülist pazarlık stratejileri aracılığıyla ciddi kazanımlar elde etmişlerdir. Bu durum ise çalışmamızın başında bahsetmiş olduğumuz işçi memur ayrımı sorununun daha önemli boyutlara taşınmasına sebep olmuştur.

Bahsi geçen sorun çerçevesinde iki kesim arasındaki farkın giderek açılması, memurların ve memur sendikalarının farklı yöntemlere yönelmelerine sebep olmuştur. Ulusal mevzuat açısından toplu sözleşme hakkı bulunmayan kamu görevlileri, gerekçelerini ILO normlarına dayandırarak kamu işverenleri ile birtakım sözleşmeler imzalamışlardır. Bu konuda örnek olarak; 1990'lı yıllarda sendikacılığa olumlu bakan yöneticilerin, yerel yönetimlerde göreve gelmeleri sonrası, mevcut kamu görevlileri sendikaları ile -1989 tarih ve 375 sayılı kanun hükmünde kararname çerçevesinde- toplu sözleşmeler imzalaması ve sendika üyelerine verilmek üzere "sosyal denge tazminatı" adı altında ödemelerde bulunulmasını gösterebiliriz (Özgümüş, 1999: 20)

Toplu Pazarlığa Etki Eden Yapısal Unsurlar

Çalışmamızın ilk bölümünde diğer kamu görevlileri arasında saymış olduğumuz **sözleşmeli personel** ve **geçici personelin** esas itibari ile yerine getirdikleri kamu hizmetlerinin, memurların gördüğü asli veya sürekli nitelikteki hizmetlerinden belirli noktalarda ayrılıyor olması bu çalışan gruplarının uygulamada farklı değerlendirmelere maruz kalmasına sebep olmaktadır.

Genellikle yabancı uyruklular, mütercimler, mühendisler, avukatlar gibi belirli bir vasıf ve uzmanlık gerektiren ve sürekliliği az olan kişilerin istihdamı ile meydana getirilen bu kadrolar, kamu görevlileri sendikalaşma sürecinin bir parçası olma ve dolayısıyla toplu pazarlık süreçlerine dahil olma konusunda ciddi sorunlarla yüzleşmek zorunda bırakılmışlardır. Özellikle sözleşmeli personel ile ilgili düzenlemeler yapmak üzere çıkarılan 308 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile aynı işi gören memur ve işçilerin, sözleşmeli personel statüsüne geçirilmesi sonrası sözleşmeli personeller ne işçi ne de memur

haklarından yararlanabilmişlerdir. İşçi statüsü ile çalışması gerekirken, sözleşmeli personel statüsüne geçirilen bu kesim, "işçi statüsünde olmayan personel" olarak değerlendirilmeleri ve hizmet sözleşmesi ile istihdam edilmemeleri nedeniyle hem işçi olmanın sağladığı sendikal haklardan yararlanamamış hem de sendikal haklardan yoksun olan memur kesimi içinde değerlendirilmişlerdir (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Kağnıcıoğlu, 1999: 33- 38).

Devletin çalıştırdığı personelinin yapısal durumunun toplu pazarlığa etkileri açısından incelediğimizde bir diğer konu ise statü ve sözleşme rejimi kapsamında değerlendirilmek üzere iki farklı istihdam şeklinin bir arada olduğunu görmekteyiz. Uygulamada sürekli "**memur-işçi ayrımı**" şeklinde dile getirilen bu durumun bir sorun olarak görülmesinin temelinde farklı mevzuatlara, yapılara ve çalışma koşullarına sahip olmalarına rağmen, bu iki kesimin benzer nitelikli ve hatta bazen aynı işleri yerine getirmeleri yatmaktadır. Devletin rolündeki değişimi takip eden yıllardan beri, uzun yıllar boyunca tartışıla gelen bu durumun toplu pazarlık süreçlerine yönelik bir takım etkiler doğurması da gayet doğaldır.

Kamu sektöründe, bir yanda çalışma şartlarının ve kuralların tek taraflı olarak* devletçe belirlendiği **statü** rejimi kapsamında çalışan bir kesim ile diğer tarafta çalışma şartlarını ve diğer hususları idareyle eşit şartlarda **sözleşme** rejimi kapsamında karşılıklı olarak belirleyebilen bir kesimin aynı anda istihdam edilmesi, toplu pazarlık süreçlerinde sorunlar meydana getirebilmektedir. Statü rejimi kapsamında şartların devletçe belirlenmesi toplu pazarlığa imkan tanımazken, aynı yerde toplu pazarlık faaliyetleri yürütebilen kesimlerin de olması işyerinde çalışma barışının sağlanabilmesi noktasında sorunlar doğurabilmektedir. Öte yandan "yüksek iş güvenceli bir çalışma düzeni" (Güler, 2005: 89) olarak nitelendirilen statü rejimine dayalı istihdam karşısında, iş güvencesi konusunda nispeten daha korunaksız olan bir kesimin aynı yerde çalışıyor olması da gerek sendikacılık ve toplu pazarlıkların etkinliği gerekse iş barışının sağlanabilmesi açısından sorunlar doğurabilmektedir (Yar, 2010: 111-112). Ancak burada gözden kaçırmamız gereken bir husus olarak; kamu görevlilerinin sahip olduğu bu iş güvencesi, kimi zaman için ücretlerin düşük tutulmasına bir gerekçe olarak üne sürülmüştür (Tutum, 1979: 36).

Ülkenin sendikal haklar açısından sahip olduğu gelişmişlik düzeyi, sendikacılığa ve toplu pazarlığa da olumlu katkılar sağlamaktadır. Üyelerinin sayılarının ve bu üyelerin sendikaya olan bağlılık ve aktiflik derecesinin sendikal güç açısından önemli olduğu dikkate alınırca, fazla üyeye sahip sendikaların ve fedakarlık derecesi yüksek üyelere sahip sendikaların daha güçlü olması beklenir ve bu

* 2010 yılı itibari ile toplu sözleşme hakkına kavuşan kamu görevlileri, her ne kadar alınacak kararlara sözleşme sistemi gereği irade beyanları ile katılabilme imkanı bulmuş olsa da; sağlanan bu hakkın, nasıl ve ne derecede statü rejiminden uzaklaşmış olduğu tartışılabilir. Zira toplu pazarlık ve toplu sözleşme koşullarının ne olacağının kanun aracılığıyla doğrudan belirlemiş olduğu bir durumda, kamu görevlilerinin statü rejiminden tamamıyla uzaklaşp sözleşme rejimi kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini söylemek doğru bir çıkarım olmayacaktır.

sendikaların yürüteceği toplu pazarlıkların da sonuçları itibari ile daha tatmin edici olacağı düşünülür (Balcı, 1999: 30-31).

Kamu görevlileri açısından toplu sözleşme yapma yetkisinin *hizmet kolları* esasına dayanarak belirlenmesine rağmen, toplu pazarlık süreçlerinin *ulusal düzeyde* yapılıyor olması ve pazarlıklar sonrası imzalanacak toplu sözleşmenin ülke çapında sonuçlar doğurması bir takım sorunlar doğurmaktadır (Yar, 2010: 105). Son yıllarda özellikle gelişmiş ülkeler açısından da bakıldığında genel olarak toplu pazarlıkların ademi merkezileşme eğilimi göstermesine (Sarıoğlu, 2000: 1997) rağmen ülkemizde kamu görevlileri açısından bu durumun devam ettiriliyor olması dikkate değer bir durumdur. Aslında ulusal düzeyde bir pazarlık yapılması, toplu pazarlık kapsamı açısından daha fazla kişiye ulaşılmasını sağlayacağından merkezi pazarlık bir avantaj gibi görünse de; çalışanların taleplerini serbestçe yerine getirebilmeleri, bu taleplerini savunabilecek mekanizmaları kullanabilmelerinin önünde engeller olması ve farklı yapı ve çalışma şartlarına sahip kesimlerin bir potada değerlendirilmesi bu avantajın önüne geçmektedir.

Toplu Pazarlık Sürecine Etki Eden Ekonomik Sorunlar

Toplu pazarlık sürecine ekonomik açıdan tesir eden unsurların neler olduğuna bakmadan önce şunu söylemek gerekir ki, geçmişten günümüze toplu pazarlıkların etkin bir şekilde yapıldığı dönemler, işsizliğin az ve ekonominin iyi olduğu zamanlar iken toplu pazarlığın verimsiz, etkin olmaktan uzak bir şekilde geçtiği dönemler ise, işsizliğin fazla olduğu ve ekonominin kötü olduğu zamanlardır. Bu durumun temelinde de esasında işsizlik ve kötü ekonomik koşulların var olduğu dönemlerde toplu pazarlık tarafı olan işçilerin karşısında, pazarlık güçlerini kıracak nitelikte bir iş arayan kitlesinin bulunmasıdır. Aynı şekilde kamu görevlileri açısından da işsizliğin az ve bütçenin harcamaları karşılayabildiği refah dönemlerinde toplu pazarlıklar neticesinde kamu görevlilerine yönelik verimli sonuçların elde edilmesi mümkün iken aksi durumlarda da adaletli sonuçların elde edilebilmesi pek mümkün olmamaktadır (Yar, 2010: 108).

Ekonomik sistemde meydana gelen neo-liberal değişim kapsamında devletin, sendikalaşmaya önemli katkı sağladığı klasik müdahaleci ve büyük işveren yapısı yerini müdahale etmeyen ya da minimum müdahaleyi amaçlayan yapıya bırakması ve bu doğrultuda yürütülen kapsamlı özelleştirme politikaları ile sendikal yoğunluğun fazla olduğu kamu kuruluşlarında ortaya çıkan istihdamdaki daralma ile sendikalaşabilir işgücü oranında azalmalar meydana gelmiştir (Erdoğan ve Ak, 2003: 11). Devletin artık özelleştirmeler vasıtasıyla hizmetleri kamu görevlileri ile sunmak yerine dışarıya gördürmesi, toplu pazarlığın, kişi sayısı açısından kapsamını ve dolaylı olarak da etkin bir pazarlık sürecinin yürütülebilmesini olumsuz yönde etkilemiştir.

SONUÇ

Geçmiş yıllardan itibaren endüstri ilişkilerinde bir işveren sıfatı ile çalışma hayatının içinde yer alan ve ülke nüfusunun tamamını kapsayacak büyüklükte, karmaşık süreç ve yapıdaki hizmetleri yerine getiren devlet mekanizması, bu hizmetlerini farklı statü ve yapılarıdaki personeli aracılığıyla yerine getirmektedir.

Kamu sektörünün ağırlıklı olarak sermaye yoğun ve büyük işyerlerinden oluşması, büyük miktarlarda çalışanın buralarda istihdamını sağlamaktadır. Bu büyüklükte çalışanın bir arada bulunması ve endüstri ilişkileri sistemi açısından önemli gelişmelerin de yaşanmasını sağlamıştır.

Sanayileşmenin getirdiği birtakım sorunların bir neticesi olarak ilk başlarda işçiler eliyle yürütülen örgütlenme ve ortak çıkarlarını savunma ve geliştirmeye yönelik toplu faaliyetleri zamanla devletin rolünün değişimi ile birlikte memurların da ilgisini çekmiştir. Ancak memurların bu yöndeki girişimleri, işçilerin maruz kaldığı engellemelerden daha sert bir şekilde engellenmiştir. İşçiler, uzun mücadeleler neticesinde bu haklara kavuşmuşken dahi memurlar bu haklara dünya genelinde işçilere nazaran çok daha geç ulaşabilmişlerdir. II. Dünya Savaşı sonrası gelişen barış ve örgütlenme yönündeki olumlu hava neticesinde artık bu kesimlerin de sendikal hakları, uluslararası platformlar ve sözleşmelerde yer bulmuştur.

Ülkemiz açısından bakıldığında ise kamu görevlilerine yönelik sendikal haklar ve toplu eylem hakları konusunda sorunların çözüldüğü söylenemez. Uzun yıllar sendikalaşma hakkından mahrum bırakılan kamu görevlileri 2001 yılında çıkarılan 4688 sayılı kanunla bu hakka kavuşmuştu. Bu hakkı anlamlı kılacak bir toplu sözleşme yapma hakkını da 2010 Anayasa değişikliği ile elde etmişlerdir. Ancak örgütlenme ve toplu sözleşme yapma hakkına kavuşmalarına rağmen, bu haklarını etkin bir şekilde yerine getirmelerini sağlayacak bir baskı mekanizması olarak grev hakkından hala yoksundurlar.

Sendikalaşma hakkına kavuşmuş olan Kamu görevlileri, bir takım hukuki, yapısal, ekonomik ve siyasi sebeplerden kaynaklanan sorunlarla mücadele etmek durumundadırlar. Bu sorunlar kapsamında ortak çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla sendika çatısı altında bir araya gelen kamu görevlileri, kamu işverenleri ile karşılıklı yürüteceği toplu pazarlıklarda etkin bir strateji ve süreç yürütememektedirler.

Dolayısıyla kamu görevlilerine yönelik yapılması gerekenlere baktığımızda öncelikle kamu görevlisi kavramı ile ilgili yaşanan karmaşanın ortadan kaldırılması, istihdam edilen mevcut personele yönelik daha düzenli bir personel rejiminin tatbik edilmesi, statü ve sözleşmeye dayalı istihdamdan kaynaklanan ikiliğin giderilmesi veya her iki kesime de sağlanan şartlarda eşit düzenlemelerin yapılması, kamu görevlilerinin toplu olarak çıkarlarını savunma ve geliştirme çabalarını engelleyecek düzenlemelerden uzaklaştırılması, son olarak da özellikle hukuki engellerden arındırılmış bir

sendikalaşma, toplu pazarlık ve toplu eylem ortamının temin edilmesi çalışma hayatımız açısından olumlu neticeleri de beraberinde getirecektir.

KAYNAKÇA

- Akyiğit, Ercan, "Yeni Sistemde Sendika Üyeliği ve Güvencesi", **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:2, Yıl: 2013, s. 41-90.
- Alper, Yusuf, "Rekabetten İşbirliğine: İşçi ve İşveren Sendikacılığı", **Çimento-İşveren Dergisi**, Cilt:20, Sayı:1, Ocak-2006, s. 8-11.
- Balcı, Yusuf, **Sendikacılık ve Toplu Pazarlık Ekonomisi**, Alfa Basım, Ankara, 1999.
- Benli, Abdurrahman, "Türkiye'de Kamu Çalışanlarının Sendikalaşma Çabaları ve Sorunları", **Sosyal Siyaset Konferansları**, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, Sayı: 46, İstanbul, 2003, s. 89-128.
- Bülbül, Okan Güray, "Uluslararası Belgeler Karşısında 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ve Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikacılığı", Anadolu Üniversitesi, SBE, (Yayımlanmamış YL Tezi), Eskişehir, 2009
- Çelik, Aziz, Kuvvet Lordoğlu, "Türkiye'de Resmi Sendikalaşma İstatistiklerinin Sorunları Üstüne", **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı: 9, 2006/2, s. 11-30.
- Çelik, Nuri, **İş Hukuku Dersleri**, 22. bs., İstanbul, Beta Yayınları, 2009.
- ÇSGB, Çevrimiçi, 15.05.2013,
<http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/cgm/sendikalar/dosyalar/kamusendikaları>
- ÇSGB, "4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu" Ankara, 2012.
- Demirbilek, Tunç, **Toplu Pazarlığın Davranışsal Boyutu**, Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları, No: 28, İzmir, 1996
- Dereli, Toker, **Aydınlar, Sendika Hareketi ve Endüstriyel İlişkiler Sistemi**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1975.
- Dereli, Toker, "6356 Sayılı Yeni Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu: Genel Bir Değerlendirme", **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:1, Yıl:2013, s.41-64.
- Devlet Personel Başkanlığı, "Kamu Görevlileri Sendikaları Mevzuatı İle İlgili Görüşler", Çevrimiçi, 02.06.2013. <http://www.dpb.gov.tr/dpbgorusmenu5.html>
- Eke, Abdulhalim "Sözleşmeli Personel Uygulaması ve Anayasa Mahkemesi Kararı", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 22, Sayı:4, 1989, s. 69-84.
- Ekin, Nusret, **Endüstri İlişkileri**, Beta Yayın Dağıtım, İstanbul, 1994.
- Erdoğan, Ekrem, Mehmet Zeki Ak, "Neo-Liberal Ekonomik Dönüşüm ve Sendikalar", **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt: 7 Sayı: 2 Yıl: 2003, s. 2-14.
- Güler, Birgül Ayman, **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim**, İmge Kitabevi, Ankara, 2005.
- Gülmez, Mesut, "Memur Sendikaları ve Siyasal Etkinlik", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 28, Sayı: 2, 1995, s. 29-50.

- Gülmez, Mesut, **Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku, 788'den 4688'e: 1926-2001**, TODAİE, Ankara, 2002.
- Gülmez, Mesut, **Türkiye'de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi)**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1991.
- ILO, "Türkiye'nin Onayladığı ILO Sözleşmeleri", Çevrimiçi, 15.05.2013, <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/sozlesmeler.htm>
- Işık, Rüçhan, **Sendika Hakkı, Tanınması ve Sınırları**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1962.
- Işıklı, Alpaslan, **Sendikacılık ve Siyaset**, 6. bs., İmge Kitabevi, Ankara, 2005.
- İleri, Ülkü, **Türkiye'de Toplumsal Değişimin Çalışma İlişkileri Üzerindeki Etkileri**, TUHİS Yayınları, Ankara, 2009.
- Kağnıcıoğlu, Deniz, **Türkiye'de Kamu Sektöründe İşçi Sendikacılığı ve Küreselleşmenin Etkileri**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1999
- Koç, Yıldırım, **Türkiye İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Hareketi**, Yol-İş Sendikası Yay., Ankara, 2003
- Koray, Meryem, **Endüstri İlişkileri**, Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları No: 22, İstanbul, 1992.
- Kutal, Gülten, **Türkiye'de İşçi Sendikacılığı, 1960-1968**, İÜ Yayın No: 2314, İstanbul, 1977
- Kutal, Metin, "Uluslararası Çalışma Normları Karşısında Kamu Görevlilerinin Sendikal Örgütlenme Haklarına İlişkin Bazı Gözlemler", **Kamu-İş Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 4, 2002, s. 133-141.
- Mahiroğulları, Adnan, "Gelişim Süreci ve Yasal Çerçevesiyle Türkiye'de Memur Sendikacılığı", **İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 55, Sayı: 1, 2005, s. 143-189.
- Makal, Ahmet, "Cumhuriyetin 80. Yılında Türkiye'de Çalışma İlişkileri", **Ankara Üniversitesi, SBE Tartışma Metinleri**, No: 62, Eylül 2003, s. 11. (Çevrimiçi 15.05.2013.) http://www.politics.ankara.edu.tr/eski/dosyalar/tm/SBF_WP_62.pdf.
- Özgümüş, Hasibe, "Memur Sendikalarının Belediyelerde İmzaladığı Toplu İş Sözleşmeleri ve Hukuki Sonuçları", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 1, 1999, s. 20-34.
- Polat, Enes, "Kamu Görevlileri Sendikacılığının Sayısal Görünümü", **Kamu-İş Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 2, 2007, s. 165-181.
- Resmi Gazete, 10.08.2012 tarih ve 28380 sayılı "4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Gereğince Kamu Görevlileri Sendikaları ile Konfederasyonların Üye Sayılarına İlişkin 2012 Ağustos İstatistikleri Hakkında Tebliğ"
- Sarıoğlu, Halil İbrahim, "Türk Toplu Pazarlık Düzeni ve Çalışma Mevzuatının Karşılıklı Etkileri", **İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt 52 Sayı:2, İstanbul, 2002, s. 65-84.
- Sarıoğlu, Halil İbrahim, "Sanayileşmiş Ülkelerde Toplu Pazarlık Düzeyi ve Kapsam Üzerine", **Sosyal Siyaset Konferansları**, 43-44. Kitaplar, İstanbul, 2000, s. 95-103.
- Serim, Bülent, **Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesinde Hukuksal Boyut**, Öteki Yayınevi, Ankara, 1995.
- TBMM, "Avrupa Sosyal Şartı Uluslararası Sözleşmesi", Çevrimiçi, 15.05.2013, <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/26488.pdf>;
- TBMM, "Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi", Çevrimiçi, 15.05.2013, http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/83*93.pdf;

- TBMM, "İnsan Hakları Evrensel Beyanname", Çevrimiçi, 15.05.2013, http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/203*208.pdf;
- TBMM, "İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Sözleşmesi", Çevrimiçi, 15.05.2013, http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/IH_ve_Temel_Ozgurluklerin_Korunmasi.pdf;
- TBMM, "Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme", Çevrimiçi, 15.05.2013, http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/Medeni_Siyasi_Haklari_Ul_Soz.pdf;
- Tokol, Aysen, **Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler**, 3. Bs. Dora Yayıncılık, Bursa, 2011
- Tokol, Aysen, **Türkiye’de Sendikal Hareket**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1994.
- Turan, Kamil, "Dünya’da ve Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikalarının Hukuki Gelişmeleri", **Kamu-İş Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 4, Ocak 1999, s.
- Tutum, Cahit, **Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Yayın No: 179, Ankara, 1979.
- Uçkan, Banu, Deniz Kağmıoğlu, **Endüstri İlişkileri**, Anadolu Üniversitesi Yayın No:1573, Açıköğretim Fakültesi Yayın, No:829, Eskişehir, 2004.
- UN, "The Universal Declaration of Human Rights", Çevrimiçi, 15.05.2013, <https://www.un.org/en/documents/udhr/>;
- UN, "International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", Çevrimiçi, 15.05.2013, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>;
- Yar, Feyzi, "Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikalarının Toplu Pazarlık Sistemindeki Etkililiği", Ankara Üniversitesi, SBE, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 2010
- Zaim, Sabahaddin, **Çalışma Ekonomisi**, 10. Bs., Filiz Kitabevi, İstanbul, 1997.