

TÜRKİYE'DE KAMU SENDİKACILIĞI

Yard. Doç. Dr. Güngör TURAN
Uluslararası Türkmen Türk Üniversitesi, İ.İ.B.F.

1. Giriş

Türkiye'de karma ekonomik sistem içerisinde, devlet, endüstri ilişkileri sisteminin yalnızca üçüncü "tarafı olarak kalmamış aynı zamanda işveren olarak da önemli rol oynamıştır.¹ Bu konumunun gereği devlet, bir yandan sosyal politikanın bir aracı olarak yasaları düzenleyip kabul ederken, öte yandan da bu yasalar karşısında bir işveren olarak yasaların getirdiği yükümlülükleri uygulamak zorunda kalmıştır.²

Sendikal yasaların yürürlüğe girdiği 1960'larda toplam istihdamın yarıya yakını kamu kesimi oluşturmuştur.³ 1980 sonrası dönemde dışa açık ekonomi politikasının bir sonucu olarak ekonomide kamu kesiminin küçültülmesine yönelik politikaların etkisiyle kamu sektörünün toplam istihdam içindeki payı önemli ölçüde gerilese de⁴ devlet, Türkiye'de en büyük işveren olma özelliğini hala sürdürmektedir. Bugün kamu kesiminde sendikalı işçi sayısı 1 milyon üzerinde, toplu iş sözleşmesine tabi işçi sayısı ise yaklaşık 600.000' dir.⁵

Kamu kesimi sendikacılığı ile özel kesim sendikacılığı arasında önemli yapısal farklılıkların bulunması, özel sektörün aksine kamu kesimi toplu pazarlıklarında politik boyutun önem kazanması ve bunun sendikalar açısından önemli bir

¹ Toker Dereli, **Turkey**", International Handbook of Industrial Relations-Contemporary Developments and Research, Ed.by Blum A.Albert, Grenvtrrod Press, VWestport, 1981, s.586.

² Metin Kutal, **"Türk Endüstri İlişkileri Sisteminde Başlıca Sorunlar"**, Türkiye'de Endüstri İlişkileri ve Verimlilik Semineri, Ankara, 1988, s.26.

³ Süleyman Özmucur, **Productivity and Profitability: The Turkish Case**, Boğaziçi University Publications, İstanbul, 1992, s.28.

⁴ Ağırlıklı olarak kamu kesiminin küçültülmesine yönelik program ve hedefler içeren 5 Nisan 1994 kararları sonrasında imalat sanayinde kamu kesiminin payı önemli ölçüde düşürülmüştür. 1993 yılında imalat sanayinde kamu kesiminin payı %29 iken, 1995 yılında %23'e, 1998 yılında %16'ya gerilemiştir. DPT, **Temel Ekonomik Göstergeler**, Ağustos 1999, s.139.

⁵ **Çalışma Hayatı İstatistikleri**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 1998.

avantaj sağlaması kamu sendikalarının ayrı bir araştırma konusu olarak incelenmesinde temel faktör olarak karışımıza çıkmaktadır. Bu çalışmada, Türk sendikal yaşamında önemli bir yeri bulunan kamu kesimi sendikalarının 1960'lı yıllardan günümüze sendikal yapılanma ve mücadeleleri içerisinde izlediği politikalar, gerçekleştirdiği işlevler, kamu sendikalarının geleceğine yönelik görüşler ve eleştiriler yer almaktadır.

2. Kamu Kesiminin Öncülüğünde Sendikalaşma ve Toplu Pazarlık Uygulaması

Türk ekonomisinin ve endüstri ilişkilerinin yeni bir yapılanmaya girdiği 1960 sonrası dönemde devlet, bir yandan işçi-işveren ilişkilerinin esas itibariyle tarafların pazarlık güçlerine dayalı özgür bir toplu pazarlık sistemi içerisinde yürütülmesine özen göstermiş, öte yandan işveren olduğu kamu kesiminde sendikacılığın gelişmesi ve güçlenmesinde destekleyici bir işlev görmüştür. Dönemin en önemli gelişmesi, şüphesiz 1961 Anayasasının yürürlüğe girmesiyle Türk endüstri ilişkileri sistemi ve sendikacılığının yeni bir niteliğe kavuşmuş olmasıdır. Böylece Türk anayasalarında ilk kez 1961 Anayasası ile sendika, toplu sözleşme ve grev hakları anayasa konusu olmuş ve güvence altına alınmışlardır.⁶ 1963 yılından itibaren sendikal yasaların yürürlüğe girmesiyle birlikte, sendika sayısı, sendika üye sayısı, grevler ve grevler nedeniyle kaybolan işgünü sayısında görülen artış⁷, bu dönemin "hızlı sendikalaşma ve yaygın toplu pazarlık"⁸ sistemiyle karakterize edilebileceğini göstermektedir.⁹ Devlet kamu sektöründe sendikacılığın gelişmesi ve toplu ilişkilerin oluşturulmasında destekleyici bir rol oynamıştır. Kamu iktisadi teşebbüsleri işçilerin örgütlenebilmeleri için uygun koşullar sunarak Türk sendikacılığının gelişmesinde önderlik etmiştir.¹⁰ Ancak şüphesiz bu tür bir sendikalaşma devletle sıkı ilişkiler içinde olmayı gerektirmiştir.¹¹ Devlet

⁶ Cahit Talaş, "Sosyal Haklar ve Türk Anayasalarında Sosyal Hakların Evrimi", TODAİE, İnsan Hakları Yıllığı, Cilt 3-4, 1981-1982, s.72.

⁷ Fikret Şenses, "Labor Market Response to Structural Adjustment and Institutional Pressures: The Turkish Case", METU Studies in Development, 21 (3) 1994, s.433.

⁸ Şükran Ketenci, "İşçiler ve Çalışma Yaşamı: 1980'lerde Sınırlar ve Sorunlar", Bırakınız Yapsınlar Bırakınız Geçsinler Türkiye Ekonomisi içinde, İstanbul, 1985, s.162.

⁹ Genel olarak yüksek sendikal etkinlik ve yaygın toplu pazarlık uygulaması sonucunda ücretlerde reel artışların sağlandığı 1965-77 döneminde, bağitlanan toplu iş sözleşmesi sayısı yıllık ortalama %71'lik bir artışla 872'den 2.033'e yükselmiştir. Toplu iş sözleşmelerinin kapsadığı işyeri sayısı 2.855'den 6.179'a çıkmıştır. 13 yılda toplu iş sözleşmelerinin kapsadığı işyeri sayısı %100'ün üzerinde bir artış göstermiştir. Toplu iş sözleşmelerinin kapsadığı işçi sayısı ise 171.859'dan 590.098'e yükselmiştir. **Türkiye İstatistik Yıllığı 1973**, Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü Basımevi, Ankara, 1974, s.177; **Türkiye İstatistik Yıllığı 1981**, Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü Basımevi, Ankara, Kasım 1981, s.169.

¹⁰ Toker Dereli, "Labor Relations in Turkish Industry: Law, Practice and Problems", İş Hukukunun Ulusal ve Uluslararası Temel ve Güncel Konuları, Kamu-İş Yayınları, Ankara, 1993, s.120

¹¹ Meryem Koray, **The Industrial Relations System in Turkey: Developments, Problems and Expectations**, Friedrich Ebert Vakfı Yayınları, İstanbul, 1992, s.7.

ile sendikalar arasındaki bu ilişki "politik manevra"¹² olarak açıklanmıştır. Türk-İş'e üye işçi sayısının yaklaşık %70'inin kamu sektörü çalışanlarından oluşması¹³ kamu kesiminde örgütlü işçilerin ağırlıklı olarak Türk-İş tarafından temsil edildiğini göstermektedir.¹⁴ Kuruluşundan bu yana AFL-CIO ile güçlü ilişkiler içinde olan ve "ılımlı"¹⁵ Amerikan tipi sendikacılığı¹⁶ benimseyen Türk-İş liderleri takip ettikleri "partiler üstü sendikacılık"¹⁷ politikası aracılığıyla devletle olan ilişkilerinde oldukça "uzlaşmacı bir tutum"¹⁸ sergilemişlerdir.

1963-1977 döneminde, toplu sözleşmelerin kapsadığı işçi sayısının kamu-özel sektör ayrımında gelişimi, kamu kesiminde sendikal örgütlenmenin gücü ve etkinliği konusunda önemli bilgiler vermektedir. Bu dönemde toplu iş sözleşmelerinin kapsadığı işçi sayısı kamu kesiminde 369.324'e; özel kesimde ise 220.274'e çıkmıştır.¹⁹ Görüldüğü gibi, toplu iş sözleşmelerinin kapsadığı işçi sayısı bakımından kamu sektörü önde gelmektedir. Bunun en önemli nedeni, işçi sendikalarının kamu sektöründe özel sektöre nispeten daha kolay örgütlenme imkanı bulmalarıdır. Sendikalar, kamu kesiminde ekonomik büyümeye dayalı sendikal yapılanma içinde daha rahat ve etkin örgütlenmişlerdir²⁰. Türkiye'nin çıkış dönemi olarak sayılabilecek 1963-77 döneminde, kısa süreli ekonomik ve toplumsal bunalım yılları (1971-73) dışında, ithal ikamesine dayalı sanayileşme modeli,²¹ sınıai hasılda gerçekleştirilen yüksek büyüme hızları,²² ekonomide devlet

¹² Toker Dereli, **Aydınlar, Sendikacılık Hareketi ve Endüstriyel İlişkiler**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1975, s.295.

¹³ **Çalışma Hayatı İstatistikleri**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 1998.

¹⁴ Nurcan Özkaplan, **Sendikalar ve Ekonomik Etkileri: Türkiye Üzerine Bir Deneme**, Kavram Yayınları, İstanbul, 1994, s. 129.

¹⁵ D.Cjuinn Mills, **Labor-Management Relations**, McGraw-Hill, New Jersey, 1994, s.54.

¹⁶ Anıl Çeçen, **Türkiye'de Sendikacılık**, Özgür İnsan Yayınları, Ankara, 1973, s.109.

¹⁷ Dereli, "Turkey", s.580.

¹⁸ Fikret Ceyhan, **"Development of Capitalism and Class Struggles in Turkey"**, Power and Stability in the Middle East içinde, Ed.by Berberoğlu Berch, New Jersey, 1989, s.64.

¹⁹ **Türkiye İstatistik Yıllığı 1973**, s. 177; **Türkiye İstatistik Yıllığı 1981**, s.169.

²⁰ Şenses, s.433.

²¹ İthal ikamesine dayalı sanayileşme modelinin bir strateji olarak ortaya çıkmasının köklerinde, tarıma ve tarımsal ürünler ihracatına dayalı bir ekonominin, bu çerçevede yürüyen sermaye birikimi sürecinin çıkmazı ve darboğazları yatar. Bu strateji pek çok ülkelerdekine benzer biçimde, Türkiye'de de iç pazarın genişliği ve dinamizmine dayanmıştır. Devlet, yerli sanayiye dış rekabetten koruyacak önlemlerin alınması, bazı temel mal ve hizmetlerin üretimi, kaynak dağılımını kontrol eden mekanizmalar, çalışma yaşamına ve işçi-işveren ilişkilerine yönelik yasal-kurumsal düzenlemeler ile sanayileşme süreci içinde yer almıştır. Korkut Boratav - Ergun Türkcan, **Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1994, s. 16; Çağlar Keyder, **Satate and Class in Turkey: A Study in Capitalist Development**, Verso, 1987, Great Britain, s. 165-196.

²² Özellikle ithal ikameci modelin ilk aşamasını teşkil eden 1962-1967 dönemini içeren 1960'ı yıllar ortalama %61'ik büyüme hızı ile bu modelin en yüksek büyüme hızlarının gerçekleştirildiği yıllar olmuştur. Z.Y.Hershlag, **Turkey:The Challenge of Growth**, E.J.Brill, Leiden, Netherlands, 1968, s. 193-199.

kesiminin büyüklüğü²³ ve işlevleri ile çalışanların haklarına saygılı refah devleti anlayışı²⁴ işçi örgütlerine parlak bir "gelişme dönemi"²⁵ yaşatmıştır. Grev hakkını içeren toplu pazarlık sistemi ve yaygın sendikalaşma, işçilerin reel gelirlerinde zaman içinde sürekli artışları güvence altına almıştır.²⁶ Özellikle kamu kesiminde ücret taleplerine karşı "gevşek davranma"²⁷ eğilimi egemen olmuştur. Bu uygulama ile, işçi gelirlerinin arttırılması hiçbir grubun görelî durumunu doğrudan doğruya bozmaz.²⁸ Bu uygulamanın bölüşüm etkileri dolaylı ve karmaşık bir mekanizma ile gerçekleşir.²⁹ Ancak bu politikaların sonuçları kamu kesiminde çalışan işçilerle sınırlı kalmaz. Çünkü işgücü piyasası bir bütündür. Bu piyasanın bir bölümünde (kamu kesiminde) izlenen yüksek ücret politikası piyasanın tümünü etkiler.³⁰

1970'li yılların sonlarına doğru, ithal ikamesine dayalı sanayileşme modelinin tıkanmasıyla birlikte, Türkiye ekonomisi "kriz"³¹ koşulları içerisine girmiş oldu. Normal ekonomik koşullarda, reel ücret artışlarını güvence altına alan sendikalar,³² dönemin sonlarına doğru hem kamu hem de özel kesimden gelen sert tepkilerle karşılaştılar. Ancak Türkiye ekonomisinin kriz dönemine girmeye

²³ Toplam üretimin yarıya yakını kamu kesimi tarafından gerçekleştirilmiştir. Özmucur, s.28.

²⁴ 1961 Anayasasının en ilginç yeniliği, Türkiye Cumhuriyeti'nin temel niteliklerine "sosyal devlet" kavramını eklemesi olmuştur. Çağımızın sosyal devlet özelliğini en iyi biçimde yansıtan bu Anayasa kişi yönünden sosyal devlet sisteminin gereklerini yerine getirme amacını gütmüştür. Bu gelişme 1961 Anayasasının çağdaş bir kavram olan 'refah devleti'ni ideal olarak kabul ettiğini göstermektedir. Bkz. Güngör Turan, "Türk Anayasalarında Sosyal Hakların Gelişimi ve Yorumu", TODAİE, İnsan Hakları Yıllığı, Cilt 17-18, Yıl 1995-1996, s.103-120.

²⁵ Oktar Türel, "Ekonomik Büyüme, İstihdam ve Sendikalar:Uzun Döneme Bakış*", ODTÜ Gelişme Dergisi, 20 (1-2), 1993, s.242.

²⁶ Türkiye'nin 1960'lı ve 1970'li yıllardaki sanayileşme çabalarıyla birlikte, pozitif olarak değerlendirilebilecek bir faktör, benzer gelişme düzeyindeki çevre ülkeleri ile kıyaslandığında, görelî olarak yüksek ücretli bir ekonomiye dönüşmüş olmasıdır. Türkiye ekonomisinin bu konuma zamanla uyum sağladığı söylenebilir. Korkut Boratav, "İktisat Politikası Alternatifleri Üzerine Bir Dene me", Kriz Gelir Dağılımı ve Türkiye'nin Alternatif Sorunu içinde. Kaynak Yayınları, İstanbul, 1987, s.94.

²⁷ Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi**, Gerçek Yayınevi, Yeni Dizi:7, İstanbul 1993, s.100.

²⁸ Dönemin bölüşüm ilişkileri açısından belirleyici özelliği, siyasi rejimin 'popülist denebilecek bölüşüm politikalarına angaje olmasıdır. Bu politikalar geniş halk kitlelerinin siyaset sahnesinde rol almasına imkan veren çok partili parlamenter rejimin bir sonucudur. Genellikle herkesi belli ölçüde hoşnut kılmaya dayanan bu model, 1977 yılındaki bunalım konjonktürüne kadar sürdürülebilmektedir. Bkz., Boratav, s.99-102; Keyder, s. 141-163.

²⁹ Ekonomide yaratılan değerın toplumsal sınıflar arasındaki paylaşımı onların görelî ekonomik-politik ve örgütlenme güçlerine göre olmaktadır. Gelir bölüşümü devlet müdahalelerinden bağımsız değildir. Bölüşüm sürecinde devlet etkin roller üstlenebilmekte, gerek uyguladığı gelir-harcama ve para-kredi politikalarıyla, gerek çalışma yaşamı ve ücretlilik ilişkisine yönelik yasal-kurumsal düzenlemeleriyle gelir bölüşümüne dolaylı-dolaysız müdahalelerde bulunabilmektedir. Bkz., Korkut Boratav, **1980'li yıllarda Türkiye'de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1991, s.26 vd.

³⁰ Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi**, s. 100.

³¹ Keyder, s.165.

³² Güngör Turan, "Türkiye'de Uygulanan Sanayileşme Stratejilerinin Reel Ücretler ve Gelir Bölüşümü Etkileri Üzerine Makroekonomik Bir Değerlendirme", Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Adapazarı, 1998, s.628.

başladığı 1976 yılından itibaren grev sayısı, greve katılan işçi sayısı ve grevler nedeniyle kaybolan işgünü sayısının kamu sektöründe özel sektöre göre belirgin bir biçimde düşük olduğu dikkati çekmektedir.³³ Bu sonucun nedenleri olarak, sendikaların kamu sektöründe daha güçlü örgütlenmeleri ve etkin olmaları sonucunda toplu sözleşmelerin daha az uyuşmazlıklarla bağitlanması, sosyal devlet anlayışına dayalı sosyal politikaların bunalım dönemlerinde daha belirgin bir uygulama alanı bulması nedeniyle bu dönemde devletin kamu kesiminde çalışanların ekonomik ve sosyal haklarına karşı yumuşak davranma eğilimi, ağırlıklı olarak kamu kesiminde örgütlenen Türk-İş'in takip ettiği partiler üstü ılımlı sendikacılık politikası ve en önemlisi devlet ile kamu kesimi arasında gerçekleştirilmeye çalışılan "sosyal diyalog" arayışlarıdır. Nitekim, Türk sendikacılık tarihinde ilk kez 1978 yılında Türk-İş ile hükümet arasında kamu kesimi için yapılan, ücret ve işçilerin yönetime katılması konusunda bazı ilkeler getiren "toplumsal anlaşma"³⁴ bu alanda bir girişim olarak dikkati çekmiştir. Ne var ki, gerek hükümetin kısa ömürlü oluşu, gerekse Türk-İş'in üyeleri üzerinde "korporatist model"³⁵in gerektirdiği otorite ve

³³ 1976-79 döneminde gerçekleştirilen grev sayısı kamu kesiminde 124, özel kesimde 513; grevlere katılan işçi sayısı kamu kesiminde 52.607, özel kesimde 103.954; grevler nedeniyle kaybolan işgünü sayısı ise kamu kesiminde 2.583.695, özel kesimde 8.778.963 olarak gerçekleşmiştir. **Türkiye İstatistik Yıllığı 1981**, s.170'deki verilerden elde edilmiştir.

³⁴ Bir taraftan devletin sosyal ve ekonomik hayattaki rolü, diğer yandan ekonomik durgunluk dönemlerinde ekonomi politikasındaki değişiklikler, endüstri ilişkilerinde yeni eğilimleri ortaya çıkarmaktadır. Ekonomik büyümenin sağlandığı dönemlerde işverenler ile işçiler arasında, özellikle bunların temsil edildiği örgütler aracılığıyla karşılıklı çıkar ilişkisine dayanan uzlaşmalar sağlamak mümkündür. Bu dönemlerde özellikle toplu pazarlık mekanizmaları ile çatışmasız ilişkiler kurma şansı artmaktadır. Nitekim, Türkiye'de olduğu gibi Avrupa ülkelerinde de benzer biçimde 1960ların sonuna kadar olan yüksek konjonktür döneminde işçi ve işveren ilişkilerinde böyle bir gelişme gözlenmiştir. Ne var ki, 1970'li yılların ortalarından itibaren, yüksek ekonomik konjonktürün yerini durgunluğa bırakmasına bağlı olarak, Avrupa'daki hükümetler ve işveren örgütleri sendikaların artan gücünden ve bunun sonucunda oluşan ücret artışlarından rahatsız olmaya başlayarak gelir dağılımı politikalarını gündeme getirdiler. Başka bir deyişle, toplu pazarlık mekanizmaları gelir dağılımı politikalarıyla kontrol edilmek istendi. Çözüm ise hükümetlerin sendikaları, ücret artışlarını sınırlandırmak veya dondurmak koşuluyla ekonomik politikalarda karar alma mekanizmalarına çağırılmaları şeklinde ortaya çıktı. Böylece, özellikle devlet ve işçi-işveren işbirliğini öngören ve sosyal grupları üçlü diyalog yoluyla 'konsensüs' sağlamaya özendirilen modeller desteklenerek 'toplumsal sözleşme' olarak tanımlanan 'sosyal kontrat' modeli gündeme getirildi. Bkz., Ali Rıza Büyüksülü, "**Avrupa Sendikacılığında Son Gelişmeler**", İktisat Dergisi, Sayı 343, Kasım 1993, s.66.

³⁵ "Korporatist endüstri ilişkileri modeli" olarak tanımlanan bu model, sosyal tarafların temel ekonomik ve sosyal politikalarda görüş birliğinde olmaları esasına dayanır. Bu modeli benimseyen ülkelerde ekonomik sorunlar karşısında hükümetler, ulusal düzeyde üç taraflı anlaşmalarla bu sorunlara çözüm bulmayı amaçlarlar. Yapılan anlaşmaların sonucunda alınan kararlar tüm tarafları bağlayıcıdır. Bu çeşit düzenlemeler sendikaların kamu politikalarında önemli roller üstlenmelerini, ekonomik ve istihdam güvenceleri için bazı teminatlara ve çalışanlar yararına da bazı sosyal kamu politikalarının benimsenmesi karşılığında ekonomik güçlerini sınırlandırmalarını içermektedir. İşverenler ise sendikaların aşırı ücret baskısından bir süre kurtulmakta, ayrıca iş hayatının düzeleceği ve piyasaların genişleyeceği beklentisi içine girmektedirler. Ancak, işverenlerin de bu ödünler karşılığında çoğu kez fiyat artışlarını sınırlamaları gerekir. Hükümetler bir yandan işçi ve işveren kesimlerinin işbirliği olmaksızın uygulaması zaten güç olacak bir ücret ve fiyat kontrolü mevzuatı çıkarma

güçlü bir "merkezi yapı"³⁶ya sahip olmayışı, toplu pazarlık yapısının parçalı ve desentralize görünümü, danışma ve üst düzeyde yönetime katılma mekanizmalarının olmayışı gibi nedenlerle³⁷ bu deneyim etkili olamamış ve kısa sürede ortadan kalkmıştır.

3. Kamu Kesiminin Küçültülmesi ve Kamu Sendikalarının Geleceği

1980 yılı sanayileşme sürecinde bir dönüm noktasını temsil etmektedir. Bu dönemin hakim özelliğini, Türkiye'nin sanayileşme sürecinde 1980 yılına kadar uyguladığı, içe dönük/dışa bağımlı ve devlet eliyle yürütülen ithal ikameci modelden, bu tarihte dışa açık/piyasa ekonomisine dayalı bir sanayileşme stratejisine geçiş oluşturmuştur.³⁸ "24 Ocak 1980 kararları" olarak bilinen ekonomik istikrar programı, öncelikle kamu sektörünün daraltılmasını, piyasa mekanizmasının serbestçe işlemlerini öngörmüş ve sanayi üretiminin artırılması piyasa koşullarına bırakılmıştır.³⁹ Emek piyasasında ise, bir yandan kamu kesiminin istihdam genişlemesi kısırlarken⁴⁰, sendikaların da piyasalar üzerindeki etkisi yasal düzenlemelerle önemli ölçüde azaltılmıştır.⁴¹ İmalat sanayi istihdamında özellikle 1980'lerin sonlarından itibaren belirgin bir düşüş gözlenmiştir.⁴² Bu durum, büyük ölçüde kamu kesiminin imalat sanayi yatırımlarındaki hızlı gerilemeden kaynaklanmıştır.⁴³

1980 sonrası sendikalarının etkinliği açısından, toplu sözleşmelerin iki yıllık dönemler halinde yapıldığı gözönüne alındığında, toplu iş sözleşmeleri

zorunluluğundan kurtulurken, aynı zamanda tam istihdamı ve fiyat istikrarını gerçekleştirmeyi amaçlarlar. Bkz. Toker Dereli, "Toplu Pazarlık Düzeninde Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar", Türkiye'de Endüstriyel İlişkiler ve Verimlilik Semineri, MPM Yayınlan No.376, Ankara, 1988, s.67; Meryem Koray, "Endüstri İlişkilerinde Süreklilik ve Uzlaşma Yeniden Yapılanma Demektir", İş Hukuku Dergisi, Cilt 2, Sayı 3,1992, s.358; Kamil Turan, "Türk Çalışma İlişkilerinde Üçlü Yapı Arayışları", İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Kamu-İş, Sayı 4, Temmuz 1994, s. 1-8.

³⁶ Böyle bir merkezi yapılanmanın oluşması Türk-İş'in 1960'ların başından beri gerçekleştirmeye çalıştığı bir hedeftir. Ancak Türk-İş'in sendikaların yapısını merkezileştirme isteğinin bu dönemde gerçekleştiği söylenemez, Bkz. Dereli, *Labor Relations in Turkish Industry*, s.107; Özkaplan, s.131.

³⁷ Dereli, *Toplu Pazarlık Düzeninde Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar*, s.75.

³⁸ Uğur Eser, *Türkiye'de Sanayileşme*, İmge Kitabevi, Ankara, 1993, s.123.

³⁹ Cevat Gerni, "Türkiye'de 1980-90 Döneminde Uygulanan İstikrar Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme", 3. İzmir İktisat Kongresi Tebliğleri, Cilt 1, DPT Yayınlan, Ankara, 1992, s.1.

⁴⁰ Kamu kesiminin toplam istihdam içerisindeki payı 1965'te %42.9 iken, 1988 yılında %25.8'e gerilemiştir. Bkz. Özmucur, s.28.

⁴¹ Fikret Şenses, *1980 Sonrası Ekonomi Politikaları Işığında Türkiye'de Sanayileşme*, V Yayınları, Ankara, 1989, s.28-32.

⁴² Eser, s.100.

⁴³ Şenses, s.55. 1993 yılında imalat sanayinde kamu kesiminin payı %29 iken, 1995 yılında %23'e, 1998 yılında %16'ya gerilemiştir. DPT, *Temel Ekonomik Göstergeler*, Ağustos 1999, s.139.

kapsamına dahil işçi sayısı yaklaşık 1.5 milyondur.⁴⁴ Buna göre, sendikalı işçi sayısının yaklaşık üçte ikisinin toplu sözleşmeler ile getirilen menfaatlerden yararlanabildiği ortaya çıkmaktadır. Toplu iş sözleşmesi kapsamına dahil işçi sayısındaki bu istikrarlı yükselmeye kamu kesiminin ağırlıklı payı bulunmaktadır. Kamu kesimi önderliğinde sendikacılığın bu dönemde de Türk sendikacılığı üzerinde belirgin bir etkisinin olduğu gözlenmektedir. 1980'li yılların başında düşük bir grev eğiliminin görülmesi, kısmen, sendikaların 1982 Anayasası'nın öngördüğü ayrıntılı kural ve şekil şartlarından tedirgin oluşlarına bağlanabilir. Ancak, sendikalar zaman içinde bu kural ve koşullara rağmen, etkili grevler yapabileceklerini göstermişlerdir. Diğer bir deyişle, "bu yasalarla grev yapılmaz" iddiaları geçerliliğini kaybetmeye yüz tutmuş; başlangıçtaki tedirginlik ve tereddütlerin yerini aktif bir grev politikası almaya başlamıştır.⁴⁵ Grev yoğunluğunun temel nedeni olarak "toplu pazarlıktaki merkezleşme eğilimi"⁴⁶ gösterilmiştir. Toplu pazarlığın merkezleşmesi eğilimi 1970'li yıllarda başlamış, 1983 yılında yürürlüğe giren 2822 sayılı Kanuna "işletme sözleşmesi" kavramının girmesi ve kamu kesiminde işveren sendikalarının daha merkezi bir yapıya kavuşturulmasıyla bu eğilim kuvvetlenmiştir. Hükümet, bu uygulamayla herşeyden önce, kamu kuruluşlarının toplu sözleşmelerde karşılaştıkları güçlükleri gidermek, kendi aralarında bilgi akımını sağlamak, toplu pazarlıkları bir elden yürütmek ve kamu kesiminde hem sendikaların manevra alanlarını daraltmak, hem de toplu sözleşmelerde benzer hükümleri yerleştirmek istemiştir. Bunun için de kamu kesimindeki toplu pazarlıklar için önce "Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Koordinasyon Kurulu"nu oluşturmuş,⁴⁸ daha sonra 1986 yılında kamu işletmelerini kamu işverenleri sendikalarında toplamıştır.⁴⁹ Kamu işveren sendikaları aynı yıl TİSK üyesi oldular ve böylece kamu ve özel kesim işverenleri aynı konfederasyon çatısı altında birleştiler. Kamu kesimindeki işletmeler için, o işletmelerin üye oldukları sendika ile pazarlığa oturulmakta ve kamu kesimindeki pazarlıklar böylece merkezleştirilmektedir. Kamu kesimi işverenleri bu uygulama ile 1980 sonlarına kadar toplu pazarlıklarda oldukça başarılı olmuşlardır⁵⁰.

⁴⁴ Çalışma Hayatı İstatistikleri.

⁴⁵ Toker Dereli, "Toplu Pazarlık Düzeninde Ücretler, Enflasyon ve Artan Grevler (Batı ve Türkiye Deneyimleri)", İktisat Dergisi, No.311, Ocak 1991, s.16.

⁴⁶ Gülten Kutal, "Uzun Süren Grevlerin Nedenleri ve Ekonomik-Sosyal Sonuçları", İktisat Dergisi, No.311, Ocak 1991, s.23.

⁴⁷ Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Koordinasyon Kurulu'nun çalışma esasları ve görevleri hakkında bkz., DPT, 1984 Yılı Programı, s.297.

⁴⁸ Anayasanın 108. maddesi gereğince, kamu sektörü sendikalarının çalışma koşullarını denetleyen Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Koordinasyon Kurulu, 1984 yılında bir genelge ile Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur.

⁴⁹ Tüm kamu kuruluşları kendi içinde üçe ayrılarak, T.Kamu-Sen (Türkiye Maden, Enerji ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası), Kamu-İş (Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası) ve TÜHİS (Türkiye Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası) adlarında üç kamu işveren sendikasına bağlanmıştır.

⁵⁰ Koray, **Değişen Koşullarda Sendikacılık, s.208.**

Kamu kesiminde toplu iş sözleşmelerine getirilen kısıtlamalar, Türk-İş'in bünyesinde sendikaların kamu sözleşmelerinde ortak tavır almalarına yol açmıştır. Kamu kesiminde üç büyük işveren sendikası biçiminde örgütlenen kamu işveren sendikaları karşısında, Türk-İş'in süresi 1989 yılında sona eren toplu pazarlıklara "Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmeleri Koordinasyon Kurulu" kanalıyla müdahalesi ve toplu pazarlığın alınan ilke kararları uyarınca yürütülmesi⁵¹ sonucunda bu merkezleşme eğilimi bütün kamu kesimini kapsayan bir niteliğe bürünmüştür.⁵² Böylece 1989 yılında çok sayıda kamu işletmesinde birbirine yakın zamanlarda uyuşmazlık sürecine girilmiş ve toplu eylemler için olanak doğmuştur.⁵³ 1989 yılında 30 bin dolaylarında kamu işçisi greve çıkmış ve 1989 baharında yine kamu sektöründe yaklaşık 600 bin işçinin katıldığı "bahar eylemleri" yaşanmıştır. Bu durumda, 1989 yılının kamuda çalışan sendikalı işçiler açısından belirleyici bir konumu olduğu söylenebilir.⁵⁴ 1989 yılından sonra kamu sektöründe önceki yıllarla kıyaslanamayacak derecede yoğun grevlerin yaşanması 1989 grevlerinin daha sonraki yıllar için kamu işçileri açısından önemli bir deneyim olduğunu göstermektedir. Nitekim, aktif kitle eylemleri, toplu direnişler ve grevlerle desteklenen yüksek yoğunluklu sendikal mücadelenin ardından, 1980 sonrası dönemde bağitlanan toplu iş sözleşmeleri içerisinde, 1989-1993 dönemi kamu toplu sözleşmeleri en yüksek reel ücret kazanımları ile sonuçlanmıştır.⁵⁵

Türk sendikacılık tarihinde grev yasasının yürürlüğe girdiği 1963 yılından bu yana katılım ve süre açısından en büyük grevler ise büyük ağırlıkla kamu sektöründe 1995 yılında yaşanmıştır.⁵⁶ 1995 kamu sözleşmelerinin diğer önemli

⁵¹ Kamu kesiminde toplu sözleşmesi olan 26 sendikanın genel başkanları ile Türk-İş Yönetim Kurulu üyeleri, toplu iş sözleşmesi görüşmeleri, uyuşmazlıkları ve grev noktasına gelen sendikaların durumlarını görüşmek ve ortak bir strateji oluşturmak amacıyla 22 Kasım 1988 günü Türk-İş Genel Merkez'i'nde toplanmış ve süresi 1989 yılında sona eren kamu kesimi toplu iş sözleşmeleri ile ilgili olarak "Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmeleri Koordinasyon Komisyonu" oluşturulması kararlaştırılmıştır. Komisyonun belirlediği ilkeler için **bkz.,Türk-İş Çalışma Raporu 1986/1989**, Ankara, 1989, s.137-139.

⁵² Kutsal, s.24.

⁵³ 1983 yılından itibaren yeniden toplu pazarlık mekanizmasının işlemeye başlamasından sonra kamu işletmelerinde toplu pazarlık güçleşmiştir. Bu dönemde daha rasyonel işletmecilik ilkelerinin benimsenmesi, işletmeleri kara geçirme çabaları gerek istihdam gerekse toplu pazarlık politikalarını etkilemiştir. Sektörde 1987 yılından itibaren giderek artan grevler yaşanırken, yasal grevlerin yanısıra pasif direniş veya kitle eylemleri olarak adlandırılan çok sayıda eylem türleri gündeme gelmiştir.

⁵⁴ 1984-1992 dönemi boyunca, greve katılan toplam 35 bine yakın işçinin, 30 bini sadece kamu kesiminde ve 1989 yılında greve katılmıştır. Bu durumda, 1989 yılının kamuda çalışan sendikalı işçiler açısından belirleyici bir konumu olduğu söylenebilir. Özkaplan, s. 160.

⁵⁵ 1983 yılında 100 olan reel ücret endeksi kamu kesiminde 1989 yılında 82.3'e gerilemiş, ardından yükselmeye başlayarak 1993 yılında 184.9 ile 1980 sonrası en yüksek seviyesine ulaşmıştır. **Petrol-İş Çalışma Raporu 1995-1999**, İstanbul, 1999, s. 130.

⁵⁶ 1995 yılında yapılan grevler 199 bin işçinin katıldığı ve bunun 178 binini kamu işçisinin oluşturduğu tarihin en geniş katılımlı grevleridir.

bir yanı ise şimdiye kadar hiç greve çıkılmayan sektörlerde greve çıkılmasının yanısıra siyasi yaşama da hükmedecek nitelikte erken seçim faktörü olarak sonuç vermesiydi. Ekonomideki istikrarsızlığın büyük ölçüde kamu kesiminden kaynaklandığı görüşü doğrultusunda hazırlanan ve özelleştirme politikasının hızlandırılmasıyla⁵⁷ siyasi iktidarın KİT'lerdeki aşırı istihdamın daraltılmasına ilişkin uygulamalarını içeren⁵⁸ "5 Nisan 1994 Ekonomik Önlemler Uygulama Planı"na kamu işçisinin tepkisi⁵⁹ oldukça önemli işgünü kayıplarını doğurmuştur. Ancak 682 bin işçiyi kapsayan 1995 yılı kamu toplu sözleşmelerinde Türk-İş Kamu Koordinasyon Komisyonu'nun yeterli birlikteliği sağlayamaması ve sözleşmelerin başlangıcına ilişkin tam koordineyi gerçekleştirememesi toplu pazarlıklar üzerinde olumsuz etkilerde bulunarak sözleşmelerin hedeflenenin altında bitirilmesine neden olmuştur.⁶⁰ Yaşanan süreçte sendikaların birbirlerinden bağımsız davranmaları ve ilke kararlarına uymamaları⁶¹ nedeniyle 1995 yılı kamu sözleşmelerinde sendikalar ekonomik taleplerinin çok altında kalan koşulları kabul etmişlerdir. 1993 yılı sözleşmelerinde kısmen başlayan ücretlerdeki düşüş 1995 yılı sözleşmeleri ile

⁵⁷ Özelleştirme İdaresi verilerine göre, 1985-98 döneminde yaklaşık 200 kamu işletmesi özelleştirilmiştir. Türk-İş Özelleştirmeye Karşı Sosyal Devleti Geliştirme Komisyonu'nun yaptığı ankete göre, özelleştirilen işletmelerde çalışanların yaklaşık yansı işten çıkarılmıştır. Geniş kapsamlı bir özelleştirme uygulamasına gidildiği 1995-1996 döneminde Çitosan, EBK, ORÜS, Sümerbank, SEK, TURBAN, ÇEAŞ ve HAVAŞ'ta çalışan toplam 29.474 işçiden 17.548 işçi (%60) özelleştirme sonucunda işini kaybetmiştir. **Petrol-İş'95-96 Yıllığı**, s.294-296.

⁵⁸ Tülay Arın, "**Türkiye'de Plansızlık ve Politika Alternatifsizliğine Mahkumiyet**", Petrol-İş 93-94 Yıllığı, İstanbul, 1995, s.778.

⁵⁹ Türk-İş 18 Temmuz 1995'te konfederasyona bağlı tüm sendikaların ve bağlı şubelerin yöneticilerinin katıldığı toplantıda eylem kararı almıştır.

⁶⁰ 1995 yılı kamu işletmeleri toplu sözleşmeleri, sözleşme sürecinde DYP-CHP koalisyon hükümeti oluşması nedeniyle 10 ay gibi çok uzun bir sürede sonuçlandırılmıştır. Bu kadar uzun bir sürecin ardından imzalanan sözleşmelerle ücret zammındaki artış oranı 1.yıl ortalama %25.3, 2.yıl ise %29.8 olmuştur. Bu oranlar gerçekleşen yıllık enflasyonun çok altında kalmıştır.

⁶¹ 1993 yılı kamu toplu iş sözleşmeleri döneminde Türk-İş bünyesindeki sendikalar tarihinde ilk defa olarak idari maddelerde de ortak hareket etme kararını almışlar, taşeron işçisi ve iş güvencesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Ancak bu maddelerin uygulama olanağı bulunmaması nedeniyle, bu dönem her türlü iş akdi fesihlerinin ancak Disiplin Kurulu Kararı ile yapılacağına ilişkin yeni bir madde hazırlanmıştır. Bu düzenlemeye göre Disiplin Kurulu Başkanlığı İşveren ve Sendika temsilcileri arasında sıra ile yapılacak ve her türlü iş akdi feshi Disiplin Kurulu kararıyla alınacaktır. Yine hazırlanan maddeye göre işçilerin hizmet akitlerinin Disiplin Kurulu kararı olmadan feshedilmesi halinde işverence 158 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi'nin işten çıkartılan işçilere tanıdığı tüm hükümlere uyulacağı ve bu sözleşmenin öngördüğü hükümlerin bir iç hukuk kuralı olarak kabul edileceği de düzenlenmişti. Yine kamu sözleşmeleri teklif taşanlarında bu dönem "kapsam" maddeleri de sendikaya üye olan herkesi kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Özellikle bu konu ilk defa olarak bu dönem Türk-İş Kamu Sözleşmeleri Koordinasyon Komisyonu'nca hedef madde olarak düzenlenmiştir. Ancak bu konuları 1995 yılı sözleşme döneminde çok daha iyi düzeylere çekebilme imkanı varken sendikalar bu imkanı kullanamamalarıdır. Bu dönem kamu sözleşmeleri Türkiye'nin siyasi gündemini belirlemişken, DYP-CHP koalisyonu kuruluşunda hükümete güvenoyu verilmesi sözleşmelerin imzasına bağlanmışken, 600 bini aşkın işçinin gücü "iş güvencesi" ve "müteahhitleşmeye" yönelik hak kazanımı için kullanılmamış ve savunması bile yapılmadan konu gündemden çıkarılmıştır.

birlikte Türkiye'deki çalışma hayatında ilk defa görülen kitlesel grevlere rağmen hızlanmıştır.⁶²

1997 ve 1999 yılı kamu toplu iş sözleşmeleri süreci sendikal birlik, bütünlük ve ortak mücadele yönünden dağınık bir sendikal hareket anlayışı içerisinde geçmiştir.⁶³ 1995 dönemi kamu toplu iş sözleşmelerinde yaşanan sendikalar arasındaki kopukluk ve çalışma hayatının en kapsamlı grevleri yapılmasına rağmen bağitlanan sözleşmelerin başarısızlığının yarattığı hayal kırıklığı ile yaşanan süreç bu dönemlerde de sürmüştür.⁶⁴ 1995 döneminde enflasyonun altında bağitlanan sözleşmelerde gerileyen ücretlerin telafisi bu dönemin ana hedefini oluşturmuştur. Türk-İş 1993 dönemi sözleşmelerinde ilk defa başlattığı 1995 sözleşmelerinde kısmen devam ettirdiği idari maddelerde ortak hedef ve birlikte mücadele yönünde bir politika oluşturamamış sadece geçmiş yıl ücret kayıplarına ilişkin olarak sendikalara "tavsiye" niteliğinde bir çalışma göndermiştir. 1997 ve 1999 yılı dönemi kamu toplu iş sözleşmelerinde "çalışma düzeni"ne ilişkin olarak yeni bir gelişme sağlanamamıştır. Toplu iş sözleşmesi sürecinde sendikal birlik açısından yaşanan dağınıklık genel anlamda sözleşmelerin başarı düzeyine yansımıştır. Özellikle 1997 yılının ortalarında Asya'da başlayan ekonomik krizin 1988 yılından itibaren Türkiye'de etkilerinin görülmesiyle birlikte girilen kriz ortamının çalışma ilişkileri üzerine etkisi istihdam eğiliminde meydana gelen düşüşler şeklinde kendini göstermiştir.⁶⁵ Kriz dönemlerinde istihdamda meydana gelen daralmaları bir anlamda bunalım göstergesi olarak kabul etmek mümkündür.⁶⁶

⁶²1980 sonrası dönemde kamu ve özel kesim reel ücretlerin en yüksek seviyeye çıktığı 1993 yılından itibaren reel ücretlerde düşüşler başlamıştır. Kamu kesiminde 1993 yılında 100 olan reel ücret endeksi 1995'te 73.4'e düşmüştür. **Petrol-İş Çalışma Raporu 1995-1999**, İstanbul, 1999, s. 130.

⁶³ Türk-İş 1997 yılı sözleşmelerinde ilke maddeleri konusunda herhangi bir çalışma yapmamış, böyle bir amacı da olmamıştır. Konfederasyona bağlı sendikaların bütünü arasında da bu yönde bir çalışma, ulaştırma işkolundaki sendikalar (Hava-İş, Denizciler Sendikası, Demiryol-İş ve Liman-İş) hariç gerçekleşmemiştir.

⁶⁴ Türk-İş'in son iki sözleşme döneminde gösterdiği hazırlığın bu dönem olmaması, hatta bazı sendikaların (Şeker-İş, Basın-İş, Tarım-İş) ayrı hareket edeceklerini ilan etmeleri emek cephesinde hükümete bir mesaj niteliği taşımıştır. Bu mesaj açıkça, bu dönem ilke maddelerinin olmadığı yani birlikte hareket edilmeyeceği anlamında olmuştur. Sendikalarla işyerleri çapında tek tek pazarlık yapma ve işletmenin bünyesine göre ücret verme düşüncesi Kamu İşveren Sendikaları tarafından istenilen bir amaç olarak bilinmekteydi. Kamu İşveren Sendikaları 1993 sözleşmelerinde kısmen, 1995 sözleşmelerinde ise açık olarak ayrı ayrı pazarlık yapmak amacıyla olduklarını bildirmişlerdi.

⁶⁵ Dünya ekonomik krizinin Türkiye'ye de yansımaları sebebiyle, krizin en yoğun şekilde hissedildiği Ekim 1998-Ocak 1999'u kapsayan dört aylık süre içerisinde, 16.800'ü tekstil, 9.800'ü metal ve 4.052'si inşaat olmak üzere çeşitli işkollarında çalışan toplam 48.688 işçinin işine son verilmiştir.

⁶⁶ Kuvvet Lordoğlu, **"Bunalımın İşçi Sınıfı Üzerine Etkileri: Bir Durum Saptaması ve Değerlendirme"**, Petrol-İş'93-94 Yılı, İstanbul, 1995, s.795.

Kriz dönemlerinin sendikalar ve işçi kesimi açısından taşıdığı en önemli özellikler istihdam güvencesinin azalması ve reel ücret gerilemeleridir. Ekonomik konjonktürün gelişme dönemlerinde, sendikalar refah artışından pay almayı sağlayacak ücret pazarlıkları üzerinde toplu pazarlık politikalarını yoğunlaştırmakta, ancak kriz dönemlerinde istihdam pazarlıkları toplu görüşmelerde önemli bir yer tutmaktadır. Sendikalar istihdam güvencesi karşılığında belirli bir ücret seviyesine rıza göstermektedir. Türkiye ekonomisinin 1990'lı yılların başlarından itibaren geçirdiği bunalım ve istihdamdaki gerilemeler, sendikal etkinliği zayıflatan en önemli etkenlerdir. Bu durum, geleneksel ücret pazarlıkları yapmaya alışkın sendikaları, uzun süreli grevleri göze alamayarak yüksek ücret taleplerinden vazgeçirmek suretiyle, hiç de alışkın olmadıkları istihdam pazarlıkları yapmaya zorlamıştır. 1990'lı yılların ikinci yarısı Türkiye'de sendikaların istihdam güvencesi karşılığında belirli bir ücret seviyesine rıza göstermek suretiyle toplu pazarlıklarda bunalım koşullarının etkisiyle pasif direnişler ve kitle eylemlerini yoğunlaştırarak, genel grev tehdidi gibi bazı yasa dışı yöntemler de kullanarak güçlerini ve etkinliklerini arttırmaya çalıştıkları bir dönem olmuştur.

4. Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesi

Çalışma hayatını, temel hak ve özgürlükler ile bireysel çalışma ilişkileri açısından düzenlemekle kalmayan 1961 Anayasası, işçilere "sendika kurma hakkı" başlığı altında (m.46) sadece sendikalaşma hak ve özgürlüklerini vermekle kalmamış, aynı zamanda "toplu sözleşme ve grev hakkı" başlığı altında (m.47) işçilerin iktisadi ve sosyal haklarını geliştirmelerini sağlayan toplu iş sözleşmesi ve grev haklarını tanımıştır.⁶⁷ Sendika kurma hakkı başlangıçta, "işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir (m.46/2)" hükmü ile kamu hizmeti görevlilerine (memurlara) da tanınmışken, 22 Eylül 1971 tarihinde 1488 sayılı kanunla getirilen değişiklikle işçi niteliğinde olmayan kamu hizmeti görevlilerinin sendika kurma hakkı geri alınmıştır. Maddenin başında yer alan "çalışanlar" ifadesi kaldırılıp, bunun yerine "işçiler" ifadesi konulmuş (m.46), bu maddenin ilk şeklinde yer alan "işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir" hükmü Anayasadan çıkartılmış, nihayet memurların sendikalara üye olmaları yasaklanmış (m.119/1), daha önce kurulmuş olan memur sendikalarının faaliyetlerinin sona ereceği bildirilmiştir (Geçici m.16/1).⁶⁸

⁶⁷ Nuri Çelik, **İş Hukuku Dersleri**, Yenilenmiş 11.bası, Beta Yayınları, İstanbul, 1992, s.280.

⁶⁸ 1961 Anayasası'nda memurların sendikal hakları konusunda bkz. Mesut Gülmez, **Memurlar ve Sendikal Haklar (Türkiye'de ve Dünya'da)**, İmge Yayınevi, Ankara, 1990,s.1-12 ve 90-113; Alpaslan Işık, **"Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi Açısından Türkiye İşçi Hareketinin Özgün Yanları"**, Türkiye'de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi içinde, Kültür Bakanlığı Yayınları:1683, Ankara, 1994, s.16.

1982 Anayasası, sendikacılık düzeni ile ilgili olarak eskisine göre daha ayrıntılı ve oldukça değişik esaslar getirmiştir.⁶⁹ 1961 Anayasası'nda tek madde altında düzenlenen "sendika kurma hakkı", 1982 Anayasası'nda "sendikal faaliyet'in de eklenmesiyle iki madde halinde düzenlenmiştir. Ancak, her iki maddenin yakından incelenmesinde, bu madde hükümlerinin yalnızca "sendikal hakları" değil, fakat "sendikal yasakları" da içerdiği görülecektir.⁷⁰ Bu şekilde, Anayasa'da sendikal hareketi "disiplin" altına alma amacına yönelik bir anlayışın hakim olduğu söylenebilir.⁷¹ 1982 Anayasası ile tartışmaya açılan yasaklardan biri de "memur sendikacılığı"na ilişkindir.⁷² Anayasa'ya göre, "işçiler ve işverenler sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkına sahiptirler (md.51/1)". Anayasa'ya uygun olarak çıkarılan Sendikalar Kanunu ise yalnızca işçi sendikaları ve işveren sendikaları ile ilgili hükümler getirmiş, işçi ve işverenle ilgili kavramları düzenlemiş (md.2), memurların sendika hakkından bahsetmemiştir. Ancak, Anayasa'da işçi ve işverenlerin sendika hakkına sahip olduğu belirtilirken, "memur" ifadesinin geçmemesinden ötürü "bir yasak olmadığı" şeklinde düşünülmesi, Anayasa'da bu bakımdan bir boşluk olduğu düşüncelerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır.⁷³

Bu boşluğu gidermeye yönelik bir yenilik, 23.7.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanunla getirilen değişikliktir. Bu değişiklikle, "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 başvurabilir 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 (m.4)" denilerek kamu görevlilerinin sendika kurma hakkına ilişkin yasal düzenleme yolu açılmıştır. Belirtmek gerekir ki, bu hüküm ile getirilen değişiklik kamu görevlileri

⁶⁹ Çelik, s.282.

⁷⁰ Fevzi Demir, "Bireyci Özgürlük Anlayışından Ekonomik ve Sosyal Haklara", Anayasa Kurultayı içinde, Hak-İş Eğitim Yayınları, No. 15, Ankara, 1992, s.447.

⁷¹ 1982 Anayasasının sendikal haklar bakımından getirdiği değişiklik ve yenililikler için bkz. Güngör Turan, Türk Anayasalarında Sosyal Hakların Gelişimi ve Yorumu, s.113-119.

⁷² Bu konu üzerinde yapılan tartışmalar için bkz., Fevzi Demir, **Sendikalar Hukuku**, Belediye-İş Sendikası Eğitim Yayınları No.8, İzmir, 1988, s.36; Gülmez, **Memurlar ve Sendikal Haklar**, s.116 vd.; Öner Eyrenci, **Sendikalar Hukukunun Güncel Sorunları**, Çalışma Hayatımızın Güncel Sorunları içinde, Kent Matbaası, İstanbul, 1987, s. 136; Yıldırım Koç, **Sendikacılığın Güncel Sorunları**, Öteki Yayınevi, Ankara, 1995, s.113-124; Nizamettin Aktay, **Sendika Hakkı**, Kamu-İş Yayınları, Ankara, 1993, s. 108-112.

⁷³ Turan, s.116.

için yalnızca "toplu görüşme" hakkı getirmekte ve düzenlenecek mutabakat metninin Bakanlar Kurulunun takdirine sunulacağı belirtilmektedir. Uygulamada, kamu görevlileri sendikalarının yıllardır etkinliklerde bulunduğu, bunların varlığının yasal olduğunun yargı kararlarıyla onaylandığı göz önünde tutulursa, 53.maddede yapılan bu düzenlemeyle kamu görevlileri sendikalarına Anayasa tarafından tanınma dışında önemli yeni bir hak getirmediği söylenebilir.⁷⁴ Böylece, Anayasa değişikliği ile toplu sözleşmesiz ve grevsiz bir memur sendikacılığı getirilmek istenmiştir. Ek fıkradaki düzenlemenin, temelde 624 sayılı yasa sendikacılığına egemen olan 30 yıl önceki anlayışı benimsediği açıktır.⁷⁵ Anayasanın 53. maddesinde yapılan değişikliğe uygun bir şekilde 12.6.1997 tarih ve 4275 sayılı kanunla 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun kaldırılan 22.maddesi yeniden konmuş ve "Devlet memurları, Anayasada ve özel kanunda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler" hükmü getirilmiştir. Sendika hakkı, toplu sözleşme hakkı ve grev hakkı birbirinden ayrılması ya da birbirinin içeriğinden yoksun bırakılması durumunda etkinliklerini yitirirler. Bu nedenle grev hakkı, toplu sözleşme hakkı olmaksızın sendika hakkı olmaz. Dolayısıyla sendika kurma hakkına ilişkin yasal düzenleme yolunu açan bu değişikliğin toplu sözleşme ve grev hakkı ile de sürdürülmesi gerekir.⁷⁶

Türkiye'de kamu görevlileri sendikaları hukuki ve örgütlenme bakımından işçi sendikalarını örnek almışlardır. Kamu sendikaları oluşumları boyunca işçi sendikalarının deneyimlerinden yararlanmak istemiş, sendikal talepler ve haklar bakımından işçi sendikalarının izinde yürümüşlerdir. Farklı bir hukuki statüye sahip olmalarına rağmen Türkiye'de kamu görevlileri sendikalarının işçi sendikaları modelini örnek alarak toplu iş sözleşmesi ve grevli bir sendika modelinin oluşturması konusundaki ısrarları ve çalışmaları karmaşa ve aşılamayan bir sorun⁷⁷ haline dönüşmüştür. Fakat bütün bu gayretlere rağmen kamu sendikalarının gelişmeleri statü hukukunun gerekleri doğrultusunda şekillenmiştir.⁷⁸ Aslında

⁷⁴ Cem Eroğul, "Üçüncü Anayasa Değişikliği", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt:XIX, Sayı 183, Eylül 1995, s.9.

⁷⁵ Mesut Gülmez, "Anayasa Değişikliği ve Memur Sendikacılığı", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 28, Sayı 4, Aralık 1995, s.36 vd.

⁷⁶ Ancak belirtmek gerekir ki ek fıkra, "toplu görüşme"ye ilişkin düzenlemesi çerçevesinde kamu görevlileri sendikalarına toplu sözleşme olanağı vermemişse de, grev hakkı açısından hiçbir anayasal yasak getirmemiştir. Bkz., Gülmez, s.40.

⁷⁷ Sendikal haklar arasındaki toplu iş sözleşmesi bağtılama hakkı, hukuksal planda statü rejimiyle bağdaştırılıp bütünleştirilmesi açısından en çok güçlük yaratandır. Bu yüzden de sosyal tarafların ürettikleri nesnel hukuk kurallarıyla çalışma ilişki ve koşullarını bağlayıcı biçimde düzenlemesi demek olan toplu iş sözleşmesi kurumunun tek yanlı ve otoriter bir çalışma ilişkisi rejimine bağlı olan, ücret ve çalışma koşulları yasa, tüzük ve yönetimdek gibi tek yanlı işlemlerle düzenlenen ve değiştirilen memurlara aynı anlayışla uygulanmasının sendika ve grev haklarından çok daha ciddi güçlük ve sorunlar yaratması doğaldır. Mesut Gülmez, "Memur Sendikalarının Toplu Sözleşme Etkinliği ve Yargı Kararları", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 30, Sayı 1, Mart 1997, s.69-70.

⁷⁸ Kamil Turan, "Dünyada ve Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikalarının Hukuki Gelişmeleri", Kamu-İş, Cilt 4, Ocak 1999, Sayı 4, s. 12.

kamu görevlilerinin hukukunun farklı istikamette şekillenmesinin beklenen ve normal bir sonuç olarak kabul edilmesi gerekir. Çünkü işçiler hizmet akdi ilişkisine kamu görevlileri ise statü hukuku ilişkisine göre çalışmaktadırlar.⁷⁹ Bu nedenle memur sendikalarının, işveren için hukuki yönden bağlayıcı nitelik taşıyan ve çalışma koşullarını düzenleyen yürürlükteki kuralları değiştirebilen, nesnel ve bağlayıcı kurallar içeren bir belge olarak toplu iş sözleşmesi bağtlayabilmeleri, toplu pazarlık uluslararası hukuktan doğan bir hak niteliği taşısa da,⁸⁰ iç hukukta yasal düzenleme yapılmasını gerektirmektedir.⁸¹

Anayasa değişikliğinin ardından memur sendikaları ve hükümetler farklı teklifleri içeren değişik yasa teklif tasarıları hazırlamışlardır. Bu süreçte 55.hükümet döneminde, grev ve toplu sözleşme hakkı içermeyen bir hükümet tasarısı parlamentoya sunulmuş, yasa taslağı memurlardan gelen sert tepkiler nedeniyle hükümet tarafından geri çekilmiş, daha sonra tasarı yeniden ele alınmadı ve yasalaşmadan meclis gündeminden düşerek "kadük" kalmıştır.

Türk sendikal hareketi için önemli bir potansiyel olan kamu çalışanlarının sendikalaşma hareketi 1990 yılında kurulan ilk kamu çalışanları sendikası Eğitim-İş'in ardından diğer kamu çalışanları birbiri ardına kurulması ile ivme kazanmıştır. Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK), Türkiye Kamu-Sen, Memur-Sen olarak üç konfederasyon adı altında örgütlenen kamu çalışanları gerçekleştirdikleri çeşitli direniş ve eylemlerle grevli ve toplu sözleşmeli sendika hakkını elde etme mücadelesi vermektedirler.⁸²

5. Sonuç

Türkiye'de önemli ölçüde kamu ekonomisinin hakim olduğu piyasa koşullarında devlet, aynı zamanda en büyük işveren olarak hareket etmektedir. Zaman zaman kesintiye uğrasa da 1960'lı yıllardan itibaren çalışanların haklarına saygılı ve sosyal devlet anlayışına dayalı yasal düzenlemeleri yürürlüğe koyan

⁷⁹ Turan, s.12.

⁸⁰ Nitekim bazı bilim adamlarının görüşüne göre, 151 sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü, Kamu Hizmetlerinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve Çalışma Koşullarının Belirlenmesi Yöntemleri Sözleşmesi'nin Türkiye tarafından onaylanmasından sonra artık kamu görevlilerine sendikalaşma hakkı net bir şekilde tanınmıştır.

⁸¹ Gülmez, s.81; Turan, s.11.

"Memurların sendikal örgütlenmeleri ile ilgili henüz bir yasal düzenleme bulunmadığı için bu konfederasyonlara bağlı sendikalar değişik iş kollarında örgütlenmişlerdir. Ülke çapında KESK'e bağlı 21, Türkiye Kamu-Sen'e bağlı 11, Memur-Sen'e bağlı 11 olmak üzere toplam 43 memur sendikası faaliyet göstermektedir. Ayrıca daha önce KESK'e bağlı Sağlık Emekçileri Sendikası SES'ten ayrılan bir grubun öncülük ettiği bağımsız Birleşik Sağlık-İş ile birlikte memur sendikalarının sayısı 44'e yükselmiştir. Memur-Sen'in 211.500, Türkiye Kamu-Sen'in 502.872, KESK'in 400.000 üyesi ile memur sendikalarının toplam üye sayısı 1.114.372'ye ulaşmıştır. **Petrol-İş Çalışma Raporu, 1995-1999**, s.163.

devlet, uluslararası ve ulusal ekonomik çevre koşullarının ekonomi politikasında değişimi zorladığı 1980'li yıllara kadar geçen yaklaşık yirmi yıllık süre içerisinde, işveren olarak ekonomik uygulamalarında bu yaklaşımı sürdürmeye özen göstermiştir. Nitekim, kamu kesimindeki aşırı istihdam, izlenen "esnek istihdam politikası"nın bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Sosyal devlet anlayışının, özelleştirme gibi uygulamalarla içeriğinin boşaltılmaya çalışılmasına yönelik gelişmelere uygun olarak "devletin rolündeki değişim" 1980 sonrası Türkiye'sinde kamu sendikacılığını önemli ölçüde etkilemiştir. Öncelikle kamu sektörünün daraltılmasını öngören bu uygulamada, ekonominin düşük gelir-istihdam düzeyinde dengeye getirilmesi hedeflenmiştir. Emek piyasasında bir yandan kamu kesiminin istihdam genişlemesi kısırlarken, mevsimlik ve geçici işçi çalıştırma, taşeron işçi kullanımı, kamu sektöründe oluşturulmaya çalışılan sözleşmeli personel uygulaması gibi yöntemlerle sendikaların bu piyasalar üzerindeki etkisi azaltılmaya çalışılmıştır. Sendikalar, genellikle üye kayıplarını telafi edecek ve sendikasızlaştırma uygulamalarının etkisini azaltacak yöntemler geliştirmekle güçlük çekmişlerdir. Özellikle kamu işveren sendikalarının 1980 öncesine kıyasla çok daha güçlü bir sendikal örgütlenmeyi gerçekleştirmeleri ve birlikte hareket etmeleri toplu pazarlıkları eskisinden daha fazla sertleştirmiştir. Pazarlık güçleri azalan sendikalar, daha çok "savunmacı" bir konuma çekilmiş; buna karşılık işverenler "daha aktif" bir pozisyona geçmişlerdir. Dikkati çeken bir diğer gelişme ise, endüstri ilişkileri sisteminin zaman içinde yoğun bir biçimde politik bir boyut kazanmasıdır. Toplu eylemler, siyasi nitelik kazanan grevler bu gelişmenin en belirgin özellikleridir. Özellikle Türk ekonomisi içinde kamu kesiminin istihdam açısından büyük ağırlığı, hükümeti toplu pazarlığın bir tarafı haline getirmiş ve kamu kesimi toplu pazarlıklarındaki ücret politikaları sisteme yoğun bir "politik boyutlu ve tartışma alanının gelmesine de neden olmuştur. Öte yandan, artan "politik nitelikli"⁸⁴ mücadele biçimleri, bu anlamda sendikaları dayanışma içine sokmuştur.

Endüstri ilişkilerinin siyasi boyut kazanmasıyla toplu pazarlıklar özellikle kamu kesiminde daha karmaşık ve çok boyutlu, çok taraflı hale gelmiştir. İlginç gelişmeler arasında muhalefet partilerinin bazı önemli grevleri desteklemeleri ve siyasal iktidarı yıpratarak erken seçimi gündeme getirme çabasında oldukları iddiaları⁸⁵ bulunmaktadır. Muhalefet partileri sendikaların ve işçilerin isteklerine destek vermekte ve sendikal mücadelenin kızışmasına neden olmaktadır.⁸⁶

⁸³ Nusret Ekin, "Çalışma Hayatında Yoğunlaşan Sorunlar" , İktisat Dergisi, No.311, Ocak 1991, s.20.

⁸⁴ Zeki Erdut, **Avrupa Topluluğu'na Tam Üyelik Bakımından Türk Endüstri İlişkileri Sisteminin Değerlendirilmesi**, Kamu-İş Yayınları, Ankara 1992, s. 177.

⁸⁵ Dereli, Toplu Pazarlık Düzeninde Ücretler, s. 15

⁸⁶ Erdoğan Karakoyunlu, "**1989-1990 Toplu Pazarlık Faaliyetleri ve Sonuçları**", Sosyal Siyaset Konferansları, 39. Kitap, İstanbul, 1993, s.28.

Kamu-İş; Cilt: 6 Sayı: 1/2000

Türk-İş eşgüdümünde gerçekleştirilen grevlerde bu temalar işlenmiştir. Öte yandan, kamu işveren sendikaları eliyle yürütülen toplu pazarlıklarda son anlaşmaların yetkili taraflar aşarak bakanlar ya da Başbakan düzeyinde sonuçlandırılması nedeniyle hukuki hatalar yapılması yanısıra yetki kargaşaları doğmakta, son anda verilen ödünlere de ilkeler, ücret yapıları ve sektörler arası dengeler bozulmaktadır.⁸⁷

Kamu sendikacılığının geleceğine yönelik olarak, kamu kesiminin tasfiyesine yönelik özelleştirme uygulaması sonucunda işini kaybedenlerin yeniden emek piyasasına sokularak sendikalaştırılması, toplam istihdam içerisinde önemli bir yer tutan kamu çalışanlarının sendikal örgütlenme kapsamının genişletilmesi ve sendikal haklarının geliştirilmesi, sosyal devlet anlayışının sorgulanması ve yeniden yapılandırılması suretiyle sosyal politikaların içeriğinin doldurulması ve kapsamının genişletilmesine yönelik uygulamaların gerçekleştirilmesi, sendikaların hizmet sektöründe örgütlenme çalışmalarına ağırlık vermeleri ve klasik işlevleri dışına çıkılmalarını sağlayacak sendikal faaliyetler üzerinde yoğunlaşmaları, uluslararası ekonomik, sosyal ve politik çevre koşullarında meydana gelebilecek değişimleri izleme ve uygulama esnekliği kazanmalarını sağlayacak "değişim sendikacılığı" anlayışına sahip olmaları kısa ve uzun dönemde Türkiye'de özellikle kamu sendikacılığının geleceğine yön verecek temel parametreler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu kesiminin yeniden yapılandırılması sonucunda kamu sendikacılığının geleceğine yönelik gelişmelerin ve uygulamaların Dünya ve Türkiye ölçeğinde izlenmesi suretiyle aktif sendikal politikaların üretilmesi, ortak bir sendikal mücadele stratejisinin geliştirilmesi, önerilerin kamuoyuna sunulması, sosyal diyalog çalışmalarının gündeme getirilmesi kamu sendikacılığının önündeki engellerin aşılmasında önemli adımlar olarak gözönünde tutulmalıdır. Türkiye'de kamu kesiminin sendikal hareketin ilerlemesindeki öncü rolü gözönüne alındığında, kamu sendikalarının zayıflaması ve etkinliğini yitirmesinin özel kesim sendikacılığı ve dolayısıyla Türk sendikacılığı üzerinde meydana getireceği gerileme kaçınılmaz olacaktır.

⁸⁷ Dereli, s. 15.