

15283 S

TÜRKİYE'DE KAMU SEKTÖRÜNDE İŞÇİ
SENDİKACILIĞI VE KÜRESELLEŞMENİN
ETKİLERİ

DENİZ KAĞNICIOĞLU
(DOKTORA TEZİ)
Eskişehir -1999

TÜRKİYE’DE KAMU SEKTÖRÜNDE İŞÇİ SENDİKACILIĞI VE
KÜRESELLEŞMENİN ETKİLERİ

Deniz KAĞNICIOĞLU /

DOKTORA TEZİ

İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim Dalı

Danışman: Prof. Dr. Nüvit GEREK

Eskişehir

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Ocak 1999

DOKTORA TEZ ÖZÜ

TÜRKİYE’DE KAMU SEKTÖRÜNDE İŞÇİ SENDİKACILIĞI VE KÜRESELLEŞMENİN ETKİLERİ

Deniz Kağmıoğlu

İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim Dalı

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ocak 1999

Danışman: Prof. Dr. Nüvit Gerek

Türkiye’de Cumhuriyet’in kurulmasıyla birlikte izlenmeye başlanan ve o dönemin ekonomik ve sosyal koşullarının bir bakıma zorunlu kıldığı devletçilik politikası, özellikle 1960’lardan itibaren devletin ekonomideki ağırlığını arttırmıştır.

Devletin savunma, eğitim gibi klasik fonksiyonlarının dışında, ekonomik ve sosyal alanda düzenleyici, müdahaleci ve giderek girişimci bir rol kazanmasıyla birlikte, ülkemizde kamu sektöründe büyük bir işçi kitlesi oluşmuştur. 1970’li yılların sonlarına kadar devlet, sosyal devlet ilkesinin de etkisiyle işveren olarak özel sektöre örnek olmuş, ücret, çalışma koşulları ve sosyal haklar açısından çok iyi imkanlar sağlamıştır.

Gerek izlenen ekonomik ve sosyal politikaya bağlı olarak, gerekse yüzbinlerce işçinin çalıştığı işletmelerde kontrolü sağlamak amacıyla devlet kamu sektöründe sendikacılığı desteklemiştir. Getirilen yasal düzenlemeler ve uygulamalar sonucu kamu sektöründe sendikacılık özel sektöre oranla çok daha erken ve hızlı gelişmiştir.

Bu çalışmada, Türkiye’de kamu sektöründe devletin teşvik ve desteğiyle kurulan sendikaların ve toplu pazarlık düzeninin bu durumdan nasıl etkilendiği incelenmiştir. Ayrıca, 1980’li yıllardan itibaren küreselleşmeyle birlikte ortaya çıkan yeni devlet, ekonomi ve sendikacılık anlayışının kamu sektöründe kolaycılığa alışmış sendikaları ne şekilde etkileyeceği değerlendirilmeye çalışılmıştır.

ABSTRACT

Statism policy, has been started to follow in the early years of Republic of Turkey due to severe economic and social conditions of that period and especially after the 1960's, has increased the role of state in the economy.

Beside conventional functions of the government like defence and education, state's functions as a regulator, interferer and increasingly entrepreneur in the economic and social areas, have created a great amount of workers. Till the end of the 1970's, state by the effect of the social state principle, has been a good example as an employer and has provided good working conditions, wages and social benefits.

Either due to followed economic and social policy, or for controlling the management in large business areas, state has supported unionism. By the regulations and applications, unionism has developed fast in the early stages in the public sector with respect to private sector.

In this study, the unions founded in the public sector in Turkey by the encouragement and support of the state and how the unions are effected the collective bargaining process have been examined. Besides, how the new meanings of state, economy and unionism arised together with the globalization process since the 1980's, has been effecting the unions has been tried to evaluate.

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

İmza

Üye (Tez Danışmanı) : Prof.Dr.Nüvit GEREK
Üye : Prof.Dr.Ö.Zühtü ALTAN
Üye : Prof.Dr.Nüket SARAÇEL

Deniz KAĞNICIOĞLU'nun "Türkiye'de Kamu Sektöründe İşçi Sendikacılığı ve Küreselleşmenin Etkileri" başlıklı tezi 19 Şubat 1999 tarihinde, yukarıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalında Doktora tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
ÖZ.....	ii
ABSTRACT.....	iii
DEĞERLENDİRME KURULU VE ENSTİTÜ ONAYI.....	iv
ÖZGEÇMİŞ.....	v
TABLolar LİSTESİ.....	xii
KISALTMALAR.....	xv
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU SEKTÖRÜNÜN GENEL GÖRÜNÜMÜ

1. KAMU SEKTÖRÜ KAVRAMI.....	4
1.1. Tanımı ve Yapısal Özellikleri.....	4
1.1.1. Tanımı.....	5
1.1.2. Yapısal Özellikleri.....	6
1.2. Ekonomi İçindeki Yeri ve Etkinliği.....	11
1.2.1. Ekonomi İçindeki Yeri.....	11
1.2.2. Etkinliği.....	14

2. KAMU SEKTÖRÜNÜN OLUŞUMUNA YOLAÇAN FAKTÖRLER.....	17
2.1. Siyasal Faktörler.....	18
2.2. Sosyal Faktörler.....	19
2.3. Ekonomik Faktörler.....	20
3. KAMU SEKTÖRÜNDE İSTİHDAM.....	21
3.1. Kamu Görevlisi Kavramı.....	21
3.2. Kamu Sektöründe İstihdamın Çeşitleri.....	24
3.2.1. Memur.....	24
3.2.2. İşçi.....	25
3.2.3. Sözleşmeli Personel.....	30
3.2.4. Geçici Personel.....	34
3.3. Kamu Sektörünün Genel İstihdam İçindeki Yeri ve Önemi.....	35
4. TÜRKİYE'DE KAMU SEKTÖRÜNÜN TARİHSEL GELİŞİMİ	
 VE KAMU SEKTÖRÜNÜ OLUŞTURAN KURUMLAR	41
4.1. Türkiye'de Kamu Sektörünün Tarihsel Gelişimi.....	41
4.1.1. 1923-1932 Dönemi.....	42
4.1.2. 1933-1938 Dönemi.....	44
4.1.3. 1939-1950 Dönemi.....	45
4.1.4. 1950-1960 Dönemi.....	46
4.1.5. 1961-1980 Dönemi.....	47
4.1.6. 1980 Sonrası.....	49
4. 2. Türkiye'de Kamu Sektörünü Oluşturan Kurumlar.....	49
4.2.1. Kamu İktisadi Teşebbüsleri.....	50
4.2.2. Genel ve Katma Bütçeli Kuruluşlar.....	57
4.2.3. Mahalli İdareler (Yerel Yönetimler).....	58
4.2.4. Döner Sermaye İşletmeleri.....	63

İ K İ N C İ B Ö L Ü M

T Ü R K İ Y E ' D E K A M U S E K T Ö R Ü N D E S E N D İ K A C I L I K

1. KAMU SEKTÖRÜNDE İŞÇİ VE İŞVEREN SENDİKALARI.....	65
1.1. Kamu Sektöründe İşçi Sendikacılığının Gelişimi.....	65
1.1.1. 1961 Öncesi Dönemi.....	65
1.1.2. 1961-1980 Dönemi.....	74
1.1.3. 1980 Sonrası Dönemi.....	78
1.2. Kamu Sektöründe İşveren Sendikacılığının Gelişimi.....	82
1.2.1. 1961 Öncesi Dönemi.....	82
1.2.2. 1961-1980 Dönemi.....	84
1.2.3. 1980 Sonrası Dönemi.....	90
1.3. Kamu Sektöründe Faaliyet Gösteren İşçi Sendikalarının Özel	
Sektörde Faaliyet Gösteren İşçi Sendikalarından Ayrılan Özellikleri..	100
1.3.1. İşveren Tanımı Bakımından.....	100
1.3.2. Kamu Hizmetlerine Olan Talebin Esnekliği	
Bakımından.....	104
1.3.3. Grev ve Lokavt Yasağı Bakımından.....	105
2. KAMU SEKTÖRÜNDE TOPLU PAZARLIK VE SONUÇLARI.....	107
2.1. Dönemler İtibariyle Kamu Sektöründe Toplu Pazarlık.....	107
2.1.1. 1961 Öncesi Dönemi.....	108
2.1.2. 1961-1980 Dönemi.....	109
2.1.3. 1980-1983 Dönemi.....	115
2.1.4. 1983 Sonrası Dönemi.....	116
2.2. Kamu Sektöründe Toplu Pazarlığın Sonuçları.....	128
2.2.1. Ücretler.....	128
2.2.1.1. Kamu Sektöründe Ücret Ölçütleri.....	129

2.2.1.2. Kamu ve Özel Sektörde Ücretlerin	
Karşılaştırılması.....	138
2.2.2. Ücret Dışı Haklar.....	142
2.2.2.1. Sosyal Yardımlar.....	142
2.2.2.2. Çalışma Koşulları.....	146
2.2.3. Kamu Sektöründe Toplu Pazarlığın	
Ekonomik Etkileri.....	147
2.3. Kamu Sektöründe Toplu İş Uyuşmazlıkları ve Çözüm Yolları.....	151
2.3.1. Toplu İş Uyuşmazlıkları.....	151
2.3.2. Toplu İş Uyuşmazlıklarının Nedenleri.....	153
2.3.3. Toplu İş Uyuşmazlıklarının Çözümü.....	157
2.3.3.1. Uzlaştırma.....	159
2.3.3.2. Arabululuculuk.....	160
2.3.3.3. Tahkim.....	167
2.4. Kamu Sektöründe Grev ve Lokavt Uygulamaları.....	173
2.4.1. Grev ve Lokavt Kavramı.....	173
2.4.2. Grev ve Lokavtların Yoğunluğu.....	176
2.4.2.1. Grevlerin Yoğunluğu.....	176
2.4.2.2. Lokavtların Yoğunluğu.....	183
2.4.3. Grev ve Lokavt Uygulamalarında Karşılaşılan	
Hukuki Sorunlar.....	187
2.4.3.1. Grev ve Lokavtın Yasaklanması.....	187
2.4.3.2. Grev ve Lokavtın Ertelenmesi.....	190

Ü Ç Ü N C Ü B Ö L Ü M

DEĞİŞEN KOŞULLARDA VE KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE KAMU SEKTÖRÜNDE SENDİKACILIK

1. DEĞİŞEN KOŞULLARDA SENDİKACILIK.....	198
--	------------

2. KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE KAMU SEKTÖRÜNDE

SENDİKACILIK..... 204

2.1. Küreselleşme ve Küreselleşmenin Ortaya Çıkardığı Yapısal

Değişikliklerin Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri..... 204

2.1.1. Küreselleşme Kavramı..... 205

2.1.2. Küreselleşmenin Ortaya Çıkardığı Yapısal

Değişikliklerin Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri..... 207

2.1.2.1. Üretim Modelindeki Değişmeler ve

Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri..... 207

2.1.2.1.1. Üretim Modelindeki Değişmeler..... 207

2.1.2.1.2. Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri 211

2.1.2.2. Teknolojik Değişmeler ve Kamu Sektörü

Sendikalarına Etkileri..... 215

2.1.2.2.1. Teknolojik Değişmeler..... 215

2.1.2.2.2. Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri 217

2.1.2.3. İşgücünün Yapısal Değişimi ve Kamu

Sektörü Sendikalarına Etkileri..... 220

2.1.2.3.1. İşgücünün Yapısal Değişimi..... 220

2.1.2.3.2. Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri 222

2.1.2.4. İstihdamın Sektörel Dağılımında Değişmeler

ve Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri..... 230

2.1.2.4.1. İstihdamın Sektörel Dağılımında

Değişmeler..... 230

2.1.2.4.2. Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri 232

2.1.2.5. Esnek Çalışmanın Yaygınlaşması ve Kamu

Sektörü Sendikalarına Etkileri..... 241

2.1.2.5.1. Esnek Çalışmanın Yaygınlaşması..... 241

2.1.2.5.2. Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri 245

2.1.2.6. Toplu Pazarlık Düzeyinin Değişimi ve Kamu

Sektörü Sendikalarına Etkileri..... 251

2.1.2.6.1. Toplu Pazarlık Düzeyinin Değişimi... 251

2.1.2.6.2. Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri	253
2.2. Özelleştirme ve Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri.....	256
2.2.1. Özelleştirmenin Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri..	256
2.2.2. Özelleştirmeye Karşı Sendikalar Neler Yapabilir?.....	264
SONUÇ.....	270
KAYNAKÇA.....	275-300

TABLÖLAR LİSTESİ

Sayfa

TABLO 1. TEMEL ENDÜSTRİLERDE KAMU ÖZEL SAHİPLİĞİNİN ÜLKELERE GÖRE DAĞILIMI.....	12
TABLO 2. TÜRKİYE’DE DEVLETİN EKONOMİK HACMİ(1993).....	13
TABLO 3. KAMU SEKTÖRÜNDE ÇALIŞANLARIN İSTİHDAM STATÜLERİNE GÖRE DAĞILIMI.....	36
TABLO 4. YILLARA GÖRE NÜFUS VE PERSONEL SAYISINDAKİ ARTIŞ.....	37
TABLO 5. KAMU PERSONELİNİN SİVİL İSTİHDAM İÇİNDEKİ YERİ.....	39
TABLO 6. İŞGÜCÜNÜN KAMU ÖZEL PAYLARININ ÜLKELERE GÖRE DAĞILIMI.....	40
TABLO 7. TÜRKİYE’DEKİ MAHALLİ İDARELERİN SAYISI.....	61
TABLO 8. TOPLU İŞ SÖZLEŞMELERİ İŞÇİ VE İŞYERİ KAPSAMI.....	112
TABLO 9. YILLAR İTİBARIYLA BAĞITLANAN TOPLU İŞ SÖZLEŞMELERİ.....	120
TABLO 10. KAMU VE ÖZEL İŞYERLERİNDE İŞLETME VE İŞYERİ DÜZEYİNDE BAĞITLANAN TOPLU İŞ SÖZLEŞMELERİ(1997)..	121
TABLO 11. TOPLU İŞ SÖZLEŞMELERİNİN İŞYERİ İŞÇİ SAYILARINA GÖRE DAĞILIMI(1997).....	122
TABLO 12. GERÇEK ÜCRETLER(1963-1978).....	131
TABLO 13. GERÇEK ÜCRETLER(1979-1996).....	133
TABLO 14. GERÇEK ÜCRET ENDEKSLERİ(1979-1996).....	139

TABLO 15. KAMU SEKTÖRÜNDE SOSYAL YARDIMLARIN TOPLAM

ÜCRETE ORANI..... 144

TABLO 16. KAMU TOPLU İŞ SÖZLEŞMELERİ UZLAŞMA SÜRESİ..... 157

TABLO 17. 1984-1998 YILLARI İTİBARIYLA ARABULUCULUK

ÇALIŞMALARI..... 164

TABLO 18. YILLAR İTİBARIYLA RESMİ ARABULUCULUK

ÇALIŞMALARI(1989-1997)..... 165

TABLO 19. YÜKSEK HAKEM KURULUNCA YAPILAN TOPLU

İŞ SÖZLEŞMELERİ(24.12.1984-31.12.1997)..... 171

TABLO 20. YILLAR İTİBARIYLA GREV UYGULAMALARI(1963-1980)..... 177

TABLO 21. YILLAR İTİBARIYLA GREV UYGULAMALARI(1984-1997)..... 179

TABLO 22. YILLAR İTİBARIYLA LOKAVT UYGULAMALARI(1963-1980).... 184

TABLO 23. YILLAR İTİBARIYLA LOKAVT UYGULAMALARI(1984-1997).... 186

TABLO 24. ERTELENEN GREVLERİN VE ORTALAMA GECİKTİRME

SÜRELERİNİN İŞKOLLARINA VE KAMU-ÖZEL AYRIMINA

GÖRE DAĞILIMI(1963-1980)..... 192

TABLO 25. ERTELENEN GREVLERİN YILLARA VE ERTELEME

NEDENLERİNE GÖRE DAĞILIMI(1983-1992)..... 196

TABLO 26. FORDİST VE TOYOTİST ÜRETİM MODELLERİNİN

KARŞILAŞTIRILMASI..... 209

TABLO 27. TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNE GEÇEN

İŞYERLERİNİN KAMU VE ÖZEL DAĞILIMI(1996)..... 212

TABLO 28. KALİTE ÇEMBERLERİ UYGULAYAN İŞYERLERİNİN	
KAMU VE ÖZEL DAĞILIMI(1996).....	213
TABLO 29. ISO 9000 BELGESİNE SAHİP OLAN İŞYERLERİNİN	
KAMU VE ÖZEL DAĞILIMI(1996).....	213
TABLO 30. KAMU VE ÖZEL İŞYERLERİNDE KADIN İŞÇİ VE	
SENDİKALI ÜYE SAYILARI(OCAK 1998).....	223
TABLO 31. KADIN İŞÇİLERİN İŞKOLLARINA GÖRE	
DAĞILIMI(TEMMUZ 1997).....	224
TABLO 32. KAMU SEKTÖRÜNDE ÇALIŞAN İŞÇİLERİN YAŞ	
GRUPLARINA GÖRE DAĞILIMI.....	226
TABLO 33. İKTİSADİ FAALİYET KOLUNA GÖRE İSTİHDAM	
EDİLENLER.....	228
TABLO. 34. TÜRKİYE'DE SEKTÖRLERİN TOPLAM İSTİHDAM	
İÇİNDEKİ PAYLARI.....	232
TABLO 35. İŞKOLLARINA GÖRE SENDİKALI İŞÇİ ÇALIŞTIRAN	
İŞYERLERİ VE SENDİKALI İŞÇİ SAYILARI.....	234
TABLO 36. İŞYERİ BÜYÜKLÜĞÜNE GÖRE SENDİKALAŞMA	
ORANLARI.....	235
TABLO 37. İŞKOLLARINA GÖRE İŞYERLERİ VE İŞÇİ	
SAYILARI(OCAK 1998).....	237
TABLO 38. ÖZELLEŞTİRME SONRASI İSTİHDAM VE	
SENDİKALAŞMA(1996).....	261

KISALTMALAR

AYM	:	Anayasa Mahkemesi
A. Ü.	:	Ankara Üniversitesi
Bkz	:	Bakınız
DİE	:	Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	:	Devlet Planlama Teşkilatı
İDT	:	İktisadi Devlet Teşekkülü
İ.İ.B.F	:	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İ. Ü.	:	İstanbul Üniversitesi
KİK	:	Kamu İktisadi Kuruluşları
KİT	:	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
MGK	:	Milli Güvenlik Kurulu
Parag.	:	Paragraf
RG	:	Resmi Gazete
TİSGLK	:	Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu
YHK	:	Yüksek Hakem Kurulu

GİRİŞ

Devletin iktisadi ve sosyal yönden en güçlü dayanağını oluşturan “sosyal devlet” ilkesinin bir sonucu olarak, iktisadi yönden zayıf olan işçileri korumak için yaptığı müdahaleler Türk Endüstri İlişkileri Sisteminin şekillenmesinde önemli rol oynamıştır. Devletin, işveren sıfatıyla sendikaları bir sosyal taraf olarak kabul etmesi ve düzenleyici sıfatıyla da gerekli yasal düzenlemeleri getirmesiyle birlikte sendikaların etkinlik alanları genişlemeye başlamıştır.

Diğer taraftan, özellikle kamu sektöründe sendikal örgütlenmenin bir sınıfsal mücadele sonucu kazanılmış bir hak olarak değil de, siyasal iktidarların uygun gördüğü koşullara bağlı olarak ortaya çıkan bir örgütlenme olması bazı sakıncaları da beraberinde getirmiştir. Kamu sektöründe örgütlü sendikalar siyasal iktidarlar karşısında bağımsızlıklarını kazanamamış ve karşılaştıkları problemlerin çözümünü siyasal iktidarlardan ve onların hazırladığı yasalardan beklemişlerdir. Böylece kamu sektöründe siyasal ilişkiler çerçevesinde biçimlenen bir sendikacılık ve toplu pazarlık yapısı oluşmuştur.

Bununla birlikte, kamu sektöründe sendikacılığın gelişiminin incelenmesi ülkemizin bir bakıma ekonomik, siyasi ve sosyal gelişimini de yansıtmaları bakımından oldukça ilginçtir. Devletçiliğin popüler olduğu dönemlerde çok iyi ekonomik ve sosyal

haklara sahip olan kamu işçileri, sendikaları sadece bir zam aracı olarak görmüşlerdir. Sendikalar da siyasi ortama bağlı olarak üyelerinin istediği koşulları fazlasıyla sağlamışlardır. Ancak 1980'lere doğru bu düzen sarsılmaya başlamıştır. Bütün dünyayı etkileyen ve ülkemizi de sarsan ekonomik kriz sonucu izlenmeye başlanan istikrar ve ücret politikaları, kamu sektöründe sendikacılık ve toplu pazarlık düzenini olumsuz etkilemiştir. Böylece, kamu sektöründe uyuşmazlıkların oldukça az olduğu ve önemli ücret artışlarının kolaylıkla elde edildiği bir dönem kapanmış; iş uyuşmazlıklarının ve çok büyük grevlerin yaşandığı yeni bir döneme girilmiştir.

Bu yeni dönemin diğer bir özelliği de, küreselleşme adı verilen ve beraberinde işgücü maliyetlerinin düşürülmesi, sosyal harcamaların azalması gibi gelişmeleri getiren değişim rüzgarlarının sendikaları olumsuz etkilemesidir. Ülkemizde de özellikle kamu sektöründe sendikalar küreselleşmenin yarattığı koşullardan önemli ölçüde etkilenmiştir. Sendikaların bu gelişmeleri kendi lehlerine çevirebilmek için nasıl bir değişme göstermeleri gerektiğini ortaya koyabilmek; kamu sektöründe sendikacılığın gelişiminin değerlendirilmesiyle mümkündür.

Bu amaçla, çalışmanın birinci bölümünde kamu sektörünün genel bir değerlendirmesi yapılmıştır. Kamu sektörünün tanımı, yapısal özellikleri ve oluşumunu etkileyen faktörler verilmiştir. Türkiye'de kamu sektörünün tarihsel gelişimi ve kamu sektörünü oluşturan kurumlar incelenmiştir. Ayrıca çalışma statülerine göre kamu sektöründe işgücünün genel istihdam içindeki payı ve bunların sendika ve toplu sözleşme hakları açısından ne gibi farklılıklara sahip olduğu değerlendirilmiştir. Böylece çalışmanın birinci bölümünde, kamu sektörünün ekonomik ve sosyal hayatta sahip olduğu özel yerin, sendikal hayata getirdiklerinin incelenmesi gerektiği ortaya koyulmuştur.

Çalışmanın ikinci bölümünde, ülkemizde kamu sektöründe işçi ve işveren sendikacılığı yasal ve ekonomik gelişmelere bağlı olarak 1961 öncesi, 1961-1980 dönemi ve 1980 sonrası olmak üzere üç döneme ayrılarak incelenmiştir. Bu yasal düzenlemelerin ve benimsenen ekonomik modellerin kamu sektöründe işçi ve işveren sendikacılığının gelişimini ne şekilde etkilediğine değinilmiştir.

İkinci bölümde, sendikaların en önemli fonksiyonu olan toplu pazarlığın kamu sektöründe ne gibi özellikler taşıdığı, yine yukarıdaki gibi üç döneme ayrılarak değerlendirilmiştir. Bu bölümde, kamu sektöründe toplu pazarlıklarda ücret belirlenirken kullanılan kriterler verilmiş; kamu sektöründe belirlenen ücretlerin ve ücret dışı ödemelerin özel sektöre ve ekonomiye etkileri incelenmiştir.

Ayrıca ikinci bölümde, kamu sektöründe toplu iş uyuşmazlıkları ve bunların çözüm yolları üzerinde de durulmuştur. Kamu sektöründe toplu iş uyuşmazlıklarının genel nedenleri ve bunların çözümünde barışçı çözüm yolları olan uzlaştırma, arabuluculuk ve tahkim müesseselerinden ne şekilde yararlandığı değerlendirilmiştir. Kamu sektöründe grev ve lokavt uygulamaları ve karşılaşılan hukuki sorunlar da bu bölümde incelenmiştir.

Üçüncü bölümde, küreselleşmeye bağlı olarak ortaya çıkan ve bütün dünyada sendikaları olumsuz yönde etkileyen gelişmelerin, kamu sektöründe örgütlü bulunan işçi sendikalarını ne şekilde etkilediği ve etkileyeceği değerlendirilmeye çalışılmıştır. Üretim modelindeki değişimler, teknolojik gelişmeler, işgücünün yapısındaki değişiklikler, istihdamın sektörel dağılımındaki gelişmeler, toplu pazarlık düzeyinin değişimi ve esnek çalışma modellerinin yaygınlaşması karşısında sendikaların ne yönde ve nasıl bir mücadele vermesi gerektiği ortaya koyulmuştur.

Küreselleşmenin sonuçlarından biri olarak görülen ve kamu sektörünün dolayısıyla da kamu sektöründe sendikaların kan kaybetmesine neden olan en önemli gelişmelerden birisi de özelleştirme. Bu nedenle, özelleştirmenin kamu sendikalarına etkileri ve sendikaların özelleştirme karşısında benimseyebileceği politikalar üçüncü bölümde ayrıntılı olarak değerlendirilmiştir.

B İ R İ N C İ B Ö L Ü M

KAMU SEKTÖRÜNÜN GENEL GÖRÜNÜMÜ

1. KAMU SEKTÖRÜ KAVRAMI

1. 1. Tanımı ve Yapısal Özellikleri

Kamu kelimesi oldukça yaygın olarak kullanılan çok geniş bir kavramdır. Kamu ifadesi genellikle devletle özdeşleştirildiği için, kamu sektörü de devlet sektörü olarak algılanmaktadır. Ancak özellikle günümüzde kamu kelimesine yüklenen anlam değişmektedir. Kamu hizmeti olarak nitelendirilen bir çok hizmet artık devlet tarafından yerine getirilmemektedir. Bununla birlikte devlet, daha önceden el atmadığı alanlara girmektedir. Devletin ekonomik alanda yüklendiği işlevler, kamu sektörünün özel sektörden farklı bazı yapısal özellikler taşımasına yol açmaktadır. Bütün bu gelişmeler, aşağıda kamu sektörünün tanımı ve yapısal özellikleri kısmında değerlendirilecektir.

1. 1. 1. Tanımı

Tüm toplumlarda hiç kuşkusuz en kapsayıcı ve yetkili örgüt devlettir. Devlet, yetkisi dahilindeki çok çeşitli araç ve mekanizmalarla, toplumun tüm alanları üzerinde etkili olmaktadır. Devlet, gerekli gördükçe çeşitli siyasal kararlar alır. Ayrıca yasama ve yürütme erki elinde olduğu için kanun, tüzük, kararname ve diğer yazılı hukuk kurallarını yetkili organları eliyle hazırlar ve bunların uygulanmasını sağlar. Bu tür kararlar, emredici, yasaklayıcı ve düzenleyici yönleriyle ekonomik gelir ve kaynak dağılımını ciddi olarak etkilemektedir.

Devlet adı verilen örgütün, almış olduğu siyasal kararları uygulayan ve böylece topluma hizmet sunan yanını kamu sektörü oluşturmaktadır. Kamu sektörü, hizmetlerin topluma ücretsiz veya çok küçük bedellerle sunulduğu ve maliyetin vergi veya benzeri gelir kaynaklarıyla karşılandığı alandır¹.

Devlet işletmeciliği, devlet kavramı ne kadar dar tutulursa tutulsun insanlık tarihi kadar eskidir. Günümüzden binlerce yıl önce Mezopotamya'da ve diğer eski uygarlıklarda açılan sulama kanalları ve cetvellerinin özel kişilerin işi olmadığı hiç kuşkusuzdur. Önemli teknolojik gelişim ve sermaye yatırımı sayılacak olan bu sulama kanalları ile cetvellerinin, dönemlerinin devletlerince yapıldığı yani birer kamu teşebbüsü olduğu kabul edilebilir².

Dünya'da kamu sektörünün kurucusu olarak, M.Ö. 140 yılında tahta çıkan Çin imparatoru WOU-TI kabul edilmektedir. Adı geçen imparator, 54 yıllık saltanat döneminde madenleri, dökümhaneleri, tuzlaları, inşaatları, deniz ve kara taşımacılığını

¹ İzzettin Önder ve diğerleri, **İktisat Politikası Seçenekleri 2: Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar** (İstanbul : Tarih Vakfı Yurt Yayınları Türk Araştırmaları 2, 1993), s. 11.

² Mustafa Aysan ve Selahattin Özmen, **KİT, Türkiye'de ve Dünya'da Kamu İktisadi Teşebbüsleri** (İstanbul: Kardeşler Basımevi, 1981), s. 23.

kapsayan çok çeşitli bir devlet işletmeleri ağı ile çok sayıda kredi ve kalkınma konularında uzmanlaşmış müesseseler kurmuştur³.

Kamu sektörü 'devlet' kavramının ilk ortaya çıktığı günden bugüne kadar varolmuştur. Bütün insanlara yönelik olan hizmetleri, herhangi bir fayda veya çıkar gözetmeksizin üstlenebilecek tek kurum devlettir. Bu nedenle kamu hizmeti, devlet hizmetiyle aynı anlama gelmektedir.

Devletin vatandaş için yapacağı hizmetler artık klasik anlamdaki, savunma güvenlik, adaletin dağıtım hizmetleri olmak yanında çok daha gelişmiş ve yenilikler kazanmıştır. Günümüz devlet anlayışında fiilen ekonomik faaliyetlere katılma gereği doğmuştur. Ekonomik hayata katkısı olan devlet, gerekli ekonomik denge ve ekonomik gelişmeyi sağlamaya çalışırken, doğaldır ki fonksiyonlarında da artış olmuştur. Örneğin, gelişme ekonomisinde özellikle iyi yetişmiş insan gücüne gereksinme vardır ve devlet eğitim hizmetini yüklenmiştir. İnsan gücünün sağlıklı olarak yetişmesi gerekir, devlet sağlık hizmetlerini üzerine almıştır.

Yine toplumsal gereksinimler karşısında toplumun refahını sağlayıcı hizmetleri programlaştırarak bunları vatandaşa götürmek gereği kamu hizmetlerinin kapsamının iyice genişlemesine neden olmuştur. Milli gelirin dağılımını en adil biçimde yaparken, sosyal yardım kavramı da gelişmiş ve önem kazanmıştır⁴. Bütün bu faaliyetler daha çok sosyal fayda amacına yönelik olarak; devlet tarafından çeşitli mal ve hizmetlerin üretildiği bir kamu sektörünün doğmasına yol açmıştır⁵.

Kamu sektörünün tanımı ele alınan konulara göre değişmekte, ayrıca günümüzde ekonominin biri özel, diğeri kamu olarak iki sektöre ayrılması da yeterli görülmemektedir. Özellikle sanayileşmiş ülkelerde kâr amacı gütmeyen, halkın az veya

³ Veysel Atasoy, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Özelleştirme Sorunu* (Ankara: Nural Matbaacılık, 1993), s. 11.

⁴ Gülay Coşkun, *Devlet Bütçesi, Türk Bütçe Sistemi* (Gözden Geçirilmiş 3. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi, 1991), s. 1.

⁵ Atasoy, a.g.e., s. 11.

çok belirli bir kesiminin ortak ihtiyaçlarını karşılayan mal ve hizmetleri üreten birçok kuruluştan meydana gelen bir ara sektör doğmuştur. Çeşitli malları satın alan, hizmetlerden yararlanan üyelerinin çıkarlarını korumak üzere faaliyet gösteren tüketici birlikleri, yaptıkları çalışmalarla üyelerinin dışındaki kitleleri de hizmetlerinden yararlandırmaktadırlar. Bunun gibi sendikalar, vakıflar, hayır kurumları, dini kurumlar gibi benzeri kuruluşlar, bunların kontrolündeki hastane, okul gibi tesisler bu ara sektöre dahil edilmektedirler⁶.

Yukarıda belirtildiği gibi, kamu sektörü için bir tanım vermek zordur. Ancak kamu sektörü “uygulanan siyasal rejim ne olursa olsun, devletin politik veya kolektif mahiyette karar alma modelinin uygulandığı bir kurumlar ve kuruluşlar topluluğu” olarak tanımlanabilir. Bu kurum ve kuruluşların başında kamu yönetimleri gelmekte, geniş anlamda merkezi hükümet ve mahalli idareler ve sosyal güvenlik kuruluşları ile endüstriyel ve ticari alanda faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüsleri kamu sektörü içinde yer almaktadır⁷.

Sonuç olarak, “kamu sektörü” kavramı zaman içinde büyük değişikliğe uğramış, günümüzde kapsamı çok daha genişlemiştir. Kamu ihtiyaçlarının ve toplumun devletten bekleyişlerinin artması, kamu sektörünün de devamlı büyümesine neden olmaktadır⁸.

1. 1. 2. Yapısal Özellikleri

Kamu sektörüne yüklenen ekonomik ve sosyal işlevler kamu sektörünün yapısal özelliklerini de belirlemektedir. Kamu sektörü içinde yer alan kuruluşlar, toplumun kolektif ihtiyaçlarının giderilmesi için kamu hizmeti üretmektedirler.

Kamu sektörünün işleyiş koşullarını belirleyen, “kamu ekonomisi”dir. Kamu ekonomisi de “kıt kaynak-sonsuz ihtiyaç” ilkesi içinde hareketlerini düzenlemektedir.

⁶ Atasoy, a.g.e., s. 12.

⁷ Atasoy, a.g.e., s. 1.

⁸ İlhan Özer, *Devlet Maliyesi* (C.2. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Yay. No:1986/277. Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1986), s. 9.

Kamu hizmetlerine talep sonsuz olduğu halde, vergi ve benzeri kamu kaynakları sınırlıdır. Bu kaynak ve harcama dengesinde, azami toplumsal fayda sağlanması esastır.

Kamu ekonomisi, sadece vergi ve benzeri kamu kaynaklarından faydalanılması ve kamu yararı sağlayacak hizmetlerin yapılmasından ibaret değildir. Satın alınan kamu mallarının en iyi şekilde kullanımı, yapılan hizmetlerden optimal fayda sağlanması da önemli olmaktadır.

Ayrıca, devletin, ekonomiye yön verme çabaları sırasında, aynı özel sektör kuralları içerisinde, kamu ekonomik girişimciliği yaptığı da görülmektedir. Alt yapının geliştirilmesi veya yenilenmesi, özel kesimin girişemediği çok büyük ekonomik yatırımlar, bankacılık, ulaştırma, turizm, eğitim, sağlık gibi sosyal-ekonomik hizmetler bunların örnekleridir. Bu gibi çabalarında, kamu ekonomisinin sosyal fayda yaratma gayreti yanında, ekonomiyi geliştirme ve yönlendirme amaçları da bulunmaktadır⁹.

Kamu ekonomisinin ve ona bağlı olarak kamu sektörünün yüklenmiş olduğu bu misyon, kamu sektörünü özel sektörden ayıran bazı yapısal özelliklere yol açmaktadır. Bu yapısal özelliklerin daha iyi ortaya çıkması için kamu ve özel sektörün ekonomik ve sosyal yönden değerlendirilmesi şu sonuçları ortaya çıkarmıştır:

1) Özel sektörde, firmaların çabaları karlarını çoğaltma yönündedir. Özel şahıslar, kar amacı ile işletme kurmakta, geliştirmektedirler. Buna karşılık, kamu sektöründeki hizmetler sosyal fayda içindir: Milli gelirin arttırılması, adaletli bir gelir dağılımı, işsizliğin azaltılması, enflasyon ve deflasyonla mücadele edilmesi gibi değişik amaçlar güdülmektedir.

2) Özel sektör faaliyetlerinde, girişimci, işgücü ve sermaye işbirliği yapmakta, mal ve hizmet üretmekte ve bunları belli fiyatlarla satmaktadır. Kamu hizmetlerinin ise

⁹ İlhan Özer, **Devlet Maliyesi** (C.1. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Yay. No:1986/277. Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1986), s. 9.

büyük bir bölümünde maliyet ve fiyat hesabı yapılmamaktadır. Kamu ekonomisinde kar amacı güdülmemekte, bilanço çıkarılmamakta, kar-zarar hesabı bulunmamaktadır.

3) Özel sektörde firmaların gelirleri satılan malların ve yapılan hizmetlerin fiyatlarından meydana gelmektedir. Kamu hizmetleri ise vergiler ve benzeri gelirlerle karşılanmaktadır. Kamu ekonomisinin gelirlerini vergiler ve benzeri gelirler oluşturur; bu gelirler kamu otoritesinin zorlayıcı hükümlerine göre alınırlar; kişilerin rızalarına bakılmaksızın toplanırlar.

4) Kamu hizmetlerinin amaçları da özel sektör hizmetlerinin amaçlarından farklıdır. Kamu sektöründe, çok yönlü ekonomik ve toplumsal hedefler izlenmekte, “devlet” anlayışına göre bu hizmetler büyümekte veya küçülmektedir. Liberal devlet, müdahaleci devlet, sosyalist devlet anlayışına göre, kamu hizmetleri artmakta, kamu sektörünün hudutları genişlemektedir. Özel sektörün, ekonomik faaliyetleri de devletin çizdiği sınırlar içinde kalmak zorundadır.

5) Kamu hizmetlerinden herkes toplu olarak faydalanmaktadır; bu faydalanmanın kişiler yüzünden ölçülmesi olanağı bulunmamaktadır (Örneğin; Milli Savunma, Adalet, İç güvenlik gibi klasik devlet hizmetleri). Hizmetler bölünemediği gibi fiyatlandırma da yapılamamaktadır. Özel sektörün ürettiği mal ve hizmetlerin bedellerini ise, bunları kullanan şahıslara ödetme imkanı bulunmaktadır.

6) Kamu sektörünün ürettiği mal ve hizmetlerin en belirgin özelliği, bunların bölünemez, faydaları kişilere dağıtılamaz oluşudur. Kamu yararı kolektiftir; bu kolektif faydanın kişilere satılması düşünülmemektedir. Bu mal ve hizmetler, özel kişilere bedeli karşılığında satılamaz, devredilemez. Özel sektörde üretilen her mal ve hizmetin ise belli bir maliyeti ve fiyatı vardır. Bu fiyatı ödeyen kişi, özel sektörün ürettiği malı veya hizmeti kişisel tatmini için satın alabilir. Bu mallar kişilerin talepleri göz önünde tutularak üretilmişler ve pazarlanmışlardır.

7) Kamu mal ve hizmetlerinin “kamu faydası” için sunulması çok büyük boyutlar içinde yapılmaktadır. Bazı olağanüstü zamanlarda (harp, buhran gibi) kamu hizmetlerinin boyutları artmaktadır. Özel kesim ise, tek tek ele alındığında, hiçbir zaman devletin arzettiği hizmet boyutlarına ulaşamamaktadır.

Görüldüğü gibi kamu sektörü, toplumsal ihtiyaçları gideren mal ve hizmetleri üretmektedir. Ancak bazı mal ve hizmetler de yarı toplumsal nitelikte olup piyasa ekonomisinde yeterince üretilmemektedir. Böylece o mal veya hizmet piyasaya yeterince arz edilmediğinden toplumun bazı kesimleri bunlardan yararlanamamaktadır. Örneğin, bir ilçe ile il arasında piyasa ekonomisinde yeterince ulaşım hizmeti sağlanamamakta ve ilçe halkının bir kısmı, ile gitmesi gerektiği halde gidememektedir. Bu yarı toplumsal bir hizmettir. Özel sektör bunun tamamını karşılayamamaktadır. İşte bu durumda bu hizmet üretiminin bir kısmı da kamu sektöründe gerçekleştirilmektedir¹⁰.

Yarı toplumsal mal ve hizmetlere verilebilecek bir diğer örnek de eğitim ve sağlık hizmetleridir. Bu iki çeşit hizmet özel sektörce de üstlenilebilir; ancak özel sektör bu hizmetleri yürütürken sosyal faydayı bir yana bırakıp, ekonomik faydaya (karını arttırmaya) yönelebilmektedir. Özel sektör bazen de bu hizmetleri eksik yapacak, örneğin küçük nüfuslu yerlerde okul ve hastane açmayacaktır. Bu nedenle, yarı toplumsal mal ve hizmetlerin üretiminden devlet hiç bir zaman tam olarak vazgeçmemektedir¹¹.

Bununla beraber, kamu sektörünün de özel sektör gibi faaliyette bulunduğu yani piyasa talebine göre mal ve hizmet ürettiği hemen her ülkede görülmektedir. Bu tür faaliyetlerde maliyet hesabı yapılabilmekte, kar bırakan fiyat belirlemeleri mümkün olabilmektedir. Ülkemizde de Kamu İktisadi Teşebbüsleri “KİT’ler” karlılık ve verimlilik ilkelerine göre ekonomik faaliyette bulunmaktadır. Ancak bu tür ekonomik çabalarında dahi devlet kamu hizmeti düşüncesinden vazgeçmiş değildir. Devletin ekonomiye müdahalesi; doğal kaynakların süratle kullanılması, alt yapının geliştirilmesi, işsizlik oranının azaltılması, yeni üretim tekniklerinin sanayiye sokulması, özel sektöre

¹⁰ Aykut Herekman, **Kamu Maliyesi** (C.1. Ankara: Sevinç Matbaası, 1996), s. 39.

¹¹ Özer, C. 2, a.g.e., s. 12.

hammadde, enerji, ara malı üretimi gibi değişik amaçlarla yapılmaktadır. Bu çabalarda bile, devlet sosyal ve ekonomik faydanın arttırılmasını düşünmektedir¹².

1. 2. Ekonomi İçindeki Yeri ve Etkinliği

1. 2. 1. Ekonomi İçindeki Yeri

Her ülkede devlet işletmesi kurmanın gerekçeleri farklılık göstermektedir¹³. Ekonomide kamu sektörünün taşıdığı önem ülkelerin ekonomik, sosyal, siyasal yapısına göre değişmektedir. Örneğin, az gelişmiş ülkelerde kamu işletmelerinin gerek üretimde gerekse finans sektöründeki yeri önemlidir. İmalat sanayiinde kamu sektörünün toplam katma değer içindeki payı birçok ülkede % 50'yi aşmakta, tarım kesimi dışındaki toplam istihdamda payı % 25'e ulaşabilmektedir¹⁴.

Ekonomik alandaki devlet faaliyetlerinin ve çeşitlerinin giderek artması, doğal olarak kamu sektörünün sınırlarının genişlemesine de yol açmıştır. Özellikle I. ve II. Dünya Savaşı arasındaki dönemde devlet yoğun bir işletmecilik faaliyetinin içine girmiştir. Savaş ekonomisi, özel sektörün sermaye birikimini engellemiş hatta özel sektörün kurduğu işletmelerin faaliyetlerini sürdürmesi imkansız hale gelmiştir. Halkın alım gücü azalmış; bu da özel sektörün ürettiği mallara olan talebi azaltmıştır. Bunun sonucu olarak, devlet bir yandan özel sektör tarafından kurulmuş şirketleri devletleştirerek veya doğrudan doğruya sermayesinin tamamı kendisi tarafından karşılanan kamu şirketleri kurarak; diğer yandan da özel sektör tarafından kurulmuş şirketlere iştirak ederek veya kamu şirketlerine özel sektörün iştirakini sağlayarak karma şirketlerin doğmasına yol açmıştır¹⁵.

¹² Özer, C. 2, a.g.e., s. 12.

¹³ Dündar Sağlam, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yapısı ve Zarar Nedenleri (20 Büyük KİT Hakkında Özel Bilgiler)** (İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Bil.Dizisi 2. Ankara: Kalite Matbaası, 1980), s. 1.

¹⁴ Arslan Başer Kafaoğlu, **KİT Gerçeği ve Özelleştirme** (İstanbul: Alan Yayıncılık, 1995), s. 47.

¹⁵ Atasoy, a.g.e., s. 11.

Kamu sektörünün yüklendiği işlev itibarıyla kamu sektörü bulunmayan bir ülke göstermek mümkün değildir. Özel girişimin kalesi olan ABD’de olduğu gibi, özerkliklerine yeni kavuşmuş olan ülkelerde de kamu sektörü önemini korumaktadır. Yukarıda belirtildiği gibi, özellikle bunalım dönemlerinde kamu sektörünün ağırlığı artmaktadır. Örneğin ABD ve Kanada’da dünya savaşları döneminde kurulan kamu işletmeleri, barış dönemine girildikten sonra özel sektöre aktarılmıştır. Büyük ekonomik bunalımlar veya önemli teknolojik sıçrama dönemleri kamu sektörünün gelişmesine neden olmaktadır¹⁶.

TABLO 1
TEMEL ENDÜSTRİLERDE KAMU-ÖZEL SAHİPLİĞİNİN ÜLKELERE GÖRE DAĞILIMI

Ülke	İletişim	Elek- trik	Gaz	Petrol	Kömür	Demir Yollar ı	Hava Yolları	Oto.	Çelik	Gemi Yapı
ABD	Ö	K+Ö	Ö	Ö	Ö	K+Ö	Ö	Ö	Ö	Ö
Avusturya	K	K	K	K	K	K	K	K	K	K
Belçika	K	K+Ö	K+Ö	-	Ö	K	K	Ö	K+Ö	Ö
İngiltere	K+Ö	K	K	K+Ö	K	K	K+Ö	K+Ö	K+Ö	K
Kanada	K+Ö	K	Ö	Ö	Ö	K+Ö	K+Ö	Ö	Ö	Ö
Fransa	K	K	K	K+Ö	K	K	K+Ö	K+Ö	K+Ö	Ö
Hollanda	K	K+Ö	K+Ö	Ö	-	K	K+Ö	K+Ö	K+Ö	Ö
İtalya	K	K+Ö	K	K+Ö	-	K	K	K+Ö	K+Ö	K+Ö
Japonya	K+Ö	Ö	Ö	Ö	Ö	K+Ö	K+Ö	Ö	Ö	Ö
İspanya	K	Ö	K+Ö	-	K+Ö	K	K	Ö	K+Ö	K+Ö
İsveç	K	Ö	K+Ö	-	K+Ö	K	K	Ö	K+Ö	K+Ö
İsviçre	K	K	K	-	K	K+Ö	Ö	Ö	Ö	-
Türkiye	K+Ö	K+Ö	K+Ö	K+Ö	K+Ö	K	K+Ö	Ö	K+Ö	K+Ö

Kaynak: **KİT’ler ve Özelleştirme** (Ankara: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, 1993), s. 117.

Tablo 1, telekomünikasyon, elektrik, gaz, petrol, kömür, demiryolları, hava yolları, otomobil, çelik, gemi yapımı gibi temel endüstrilerin kamu sektörüne mi özel

¹⁶ Aysan ve Özmen, a.g.e., s. 6.

sektöre mi ait olduğu konusunda bir fikir verebilmektedir. Tablo1'den anlaşılacağı üzere, bütün gelişmiş ülkelerde kamu sektörü bulunmaktadır. Gelişmiş kapitalist ülkelerde temel endüstriler yalnızca ABD ve Kanada'da görece özel kesimde iken; diğerleri daha çok kamu ağırlıklıdır. Türkiye'de ise, otomobil dışında diğer temel endüstrilerde kamu ve özeline üretim araçları sahipliği bulunurken, demiryolları tamamen kamu sektörüne aittir. Tablo 1'de görüldüğü gibi, ülkemizde de kamu sektörü geniş bir alanda faaliyet göstermektedir.

Aşağıda Tablo 2'de ise, ülkemizde kamu sektörünün GSYİH'daki payının küçümsemeyecek boyutlarda olduğu görülmektedir¹⁷. Kamu sektörü içinde en büyük pay, %33.0 ile Genel ve Katma Bütçeli Kuruluşların olmaktadır. Onu %15 ile KİT'ler izlemektedir. Diğerleriyle birlikte ele alındığında, devletin GSMH içindeki payı yaklaşık %50'yi geçmektedir. Yani devlet ülke ekonomisi içinde hala önemli bir paya sahiptir.

TABLO 2

TÜRKİYE'DE DEVLETİN EKONOMİK HACMİ (1993)

Kamu Kuruluşları	GSMH Yüzdesi
Genel ve Katma Bütçeli Kuruluşlar	33.0
KİT'ler	15.0
Mahalli İdareler	4.0
Fonlar	8.0
Sosyal Sigorta Kurumları	5.6

Kaynak: Aykut Polatoğlu, **Özelleştirme Tartışmaları** (Ankara: Bağlam Yay., 1994), s.139.

Bu asrın başından itibaren devletlerin, klasik hizmetlere ek olarak, sosyal ve ekonomik hizmet konularını da üstlendikleri görülmektedir. Bütün üretim ve mülkiyet kaynaklarını elinde tutan sosyalist blok ülkelerinde, devlet her türlü hizmeti yürütmek zorundadır. Diğer ülkelerde, toplumsal talep ve baskılar doğrultusunda devletin hizmet

¹⁷ KİT'ler ve Özelleştirme (Ankara: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, 1993), s. 23.

anlayışları ve hizmet konuları genişlemiştir. Asrın başında, kamu hizmeti olarak düşünilemeyen birçok hizmet konusu, bugün devletlerce öncelikle yürütülmektedir.

Devletin ekonomiye müdahalesi giderek artmaktadır. GSMH'dan daha fazla pay alan devlet, ekonomik gelişmeyi sağlamak, alt yapı yatırımlarını yapmak, sermaye yetersizliği veya verim düşüklüğü sebebiyle özel kesimin itibar etmediği ekonomik yatırımları gerçekleştirmek, dengeli ve sağlıklı bir büyüme sağlamak, durgunluk ve enflasyonla mücadele etmek, işsizlik sorununu çözümlmek gibi görevleri yüklenmiştir¹⁸.

1. 2. 2. Etkinliği

1929-1930 dünya ekonomik krizinin ortaya çıkardığı koşullara bağlı olarak piyasa ekonomisine olan güvenin sarsılması, ikinci dünya savaşından sonra enflasyonla mücadele, istihdamın artırılması, kalkınmanın sağlanması gibi sorunların piyasa ekonomisinin kendi işleyiş sürecinde çözümlenememesi ve piyasa ekonomisine karşı ortaya çıkan çeşitli eleştirilerin de etkisiyle birçok devlet, ekonomik ve sosyal hayata müdahalelerini arttırmışlardır¹⁹.

Bunların sonucu olarak, sınırsız mülkiyet hakkı yerine sınırlı ve yaygın bir mülkiyet anlayışı egemen olmuş, kimi ülkelerde ise farklı kapsamlarda da olsa yol gösterici planlama ve sosyal refah devleti anlayışı getirilmiş, böylece devlet kurduğu düzen çerçevesinde kaynakların etkin kullanımını ve dağıtımını sağlamaya ve rekabet yapısını iyileştirerek fonksiyonel bir piyasa ekonomisi düzeni kurmaya çalışmıştır²⁰.

Bu asrın en önemli gelişmesi, kamu hizmetlerinde “sosyal devlet” anlayışının büyük ölçüde kabul edilmiş olmasıdır. Bugünün devletleri toplumun sosyal refahının gittikçe artmasını hedef almışlar, daha hızlı bir milli gelir artışı yanında, bu gelirin adil bir şekilde bölüşümü üzerinde de durmuşlardır²¹. 20. yüzyılda “devlet” anlayışının geçirdiği

¹⁸ Özer, C. 2, a.g.e., s. 15.

¹⁹ Avni Zarakolu, **Temel Ekonomi Sistemleri Bilgisi** (Ankara: S Yayınları, 1978), s. 40.

²⁰ Besim Üstünel, **Ekonominin Temelleri** (Ankara: Ofset, 1988), s. 81.

²¹ Özer, C. 2, a.g.e., s. 27.

önemli aşamalar sonucu, kamu hizmetlerine olan talep büyümüş, kamu hizmetleri ve giderleri, siyasal, ekonomik, toplumsal nedenlerle artmıştır. Devletin ekonomiye müdahalesi artmış; ancak jandarma devlet anlayışı terkedilerek, sosyo-ekonomik devlet düşüncesi gelişmiştir²².

Bununla birlikte kamu hizmetlerine olan talebin artması sonucu genişleyen kamu sektörü beraberinde bazı ekonomik problemleri de getirmektedir. Bunları şöyle sıralamak mümkündür²³:

1) Devletin kamu yararı düşüncesi ile kamu hizmetlerini geliştirmesi yeni örgütlenmeyi gerektirmektedir. Ekonomik ve toplumsal hayata daha fazla karışan devletin, bunu yürütecek örgütlenmeye ihtiyacı bulunmaktadır. Devlet örgütünün büyümesi, yeni kadroların alınması ve doldurulması, yeni büroların yapımını, kiralanmasını ve bu yerlerin donatılmasını gerektirir. Bunun sonucunda bütçe giderlerinde önemli artışlar olmaktadır.

2) Mahalli İdarelere yeni hizmet konularının bırakılmış olması, onların gelirlerini ve harcamalarını arttırmaktadır. Böylece mahalli idarelerin bütçeleri de bu hizmet genişlemesinden etkilenecek büyümektedir.

3) Devletin, ekonomik altyapının tamamlanması, ekonomik gelişmenin sağlanması, özel kesimin karlı bulmadığı ekonomik çabaların yürütülmesi gibi hizmetlerden sorumlu olması, büyük yatırımları, sabit ve döner sermayeyi gerektirmektedir. Devlet, bütçelerine bu çabaları yürütecek sermayeyi koymak, açıkları kapatmak zorundadır. Bu da çoğu kez borçlanmayı ve enflasyonu beraberinde getirmektedir.

4) Ekonomik kalkınmada sanayileşmenin önemi anlaşılmıştır. Bu nedenle, kamu ve özel sektörün sanayileşmesinin özendirilmesi için birçok önlem alınmakta ve bu

²² Özer, C. 2, a.g.e., s. 19.

²³ Özer, C. 2, a.g.e., s. 24-26.

konuda devlete önemli hizmetler düşmektedir. Devlet alt yapıyı kurmak ve büyütmek için bütçe ödenekleri ayırmak zorundadır. Her vergi teşvik tedbirinin, her alt yapı harcamasının devlet bütçesinin büyümesine etkisi görülmektedir.

5) Bazen sosyal adaleti sağlama gayretleri, ekonomik gelişmeyi etkileyecek biçime dönüşmekte, örneğin bir kısım geri kalmış yörelerde istihdam sorununu çözümleyebilmek için ekonomik olmayan yatırımlar dahi yapılabilmektedir.

6) Nüfusun hızla artışı eğitim ve sağlık hizmetlerinin geliştirilmesine neden olmakta, ayrıca sosyal güvenliğin geliştirilmesi, istihdamın arttırılması amacıyla devlet bütçesine ek maliyetler yüklenmektedir.

7) Türkiye’de günümüzün, daha doğrusu son on yılın en önemli sorunu enflasyondur. Enflasyon oranı uzun yıllardır yüzde 70’ler seviyesinde bulunan bir ülkede ister devletin, isterse özel sektörün ülkeyi belli bir sanayileşme prosedürü içinde sağlıklı noktalara götürme şansı bulunmamaktadır. Enflasyon bu şekilde devam ettiği sürece de gerek özelleştirme çabaları, gerek sanayileşme çabaları sonuç vermemektedir.

Bu enflasyonun esas sebebi KİT’ler yani devletin doğrudan ekonomik faaliyetinin neden olduğu zararlar değildir. Devletin son yıllarda kendi finansman politikası sonucu ortaya çıkan borç yükü, faiz yükü, yani parasal ve finansal yapısı, devletin içine düştüğü çıkmazın asıl nedenidir. Bu nedenle Türkiye’de son altı-yedi yıldır, devletin ekonomideki yeri olumlu açıdan değil, enflasyona sebep olması ve sürekli olarak da sürdürmesi açısından ele alınmakta ve tartışılmaktadır. Kamu sektörünün ekonomideki yerini sağlıklı bir biçimde değerlendirebilmek için, devletin enflasyona sebep olma ağırlığından veya sebebinden kurtulması gerekmektedir²⁴.

²⁴ Erol Çevikçe, “Devletin İktisadi Hayattaki Yeri,” 12. İktisat Haftasında Sunulan Bildiri, *İktisat Dergisi*, S. 368, Haziran 1997, s. 59.

8) Kamu hizmetlerinin, özellikle sosyal hizmetlerin gittikçe artması ülke kalkınmasını olumsuz yönde etkilemektedir. Bu hizmetlerin, bazılarının üretime ve dolayısıyla milli gelire katkısı olmamakta, sadece tüketimi ve talebi hızlandırmaktadır.

Devletin elindeki fonların kısıtlı olması, hem ekonomik kalkınmanın, hem de sosyal gelişmenin bir arada ve hızlı olarak yapılmasına olanak vermemektedir. Aksine, bazı önemli ekonomik yatırımların dahi ertelendiği görülmektedir. Bu durumda, kaynakların, ekonomik yatırımlar yerine, toplumun taleplerine uyularak sosyal yatırımlara yönltilmesi çok çeşitli sakıncalar taşımaktadır.

Önce, ekonomik gelişmenin sürati azalmakta, kalkınmada gecikmeler ve dengesizlikler meydana gelmektedir. İkinci olarak, bugünkü devletlerin en önemli görevlerinden biri sayılan “çalışmak isteyen iş temini” sorunu çözümlenememekte, sağlıklı ve eğitilmiş bir işgücü işsiz kalmak tehlikesiyle karşılaşmaktadır.

Nihayet, sosyal hizmetlerin çok hızlı büyümesi (bunların üretken yatırımlar olmadığı düşünülürse), milli geliri artırmamakta, herkesin milli gelirden daha fazla pay istemesi sonucu, sosyal huzursuzluklar doğmaktadır.

Devletin, milli geliri artıracak ekonomik yatırımlara öncelik vermesi, gelir dağılımı konusunu ikinci bir aşama olarak değerlendirmesi gerekmektedir. Sosyal mahiyetteki kamu hizmetleri de, ekonomik kalkınmayı destekleyecek ve dengede tutacak ölçüde tutulmalıdır. İyi eğitilmiş, sağlıklı bir toplumun iş olanaklarına kavuşturulması, ancak iş olanaklarının öncelikle düşünülüp gerçekleştirilmesi ile mümkündür²⁵.

2. KAMU SEKTÖRÜNÜN OLUŞUMUNA YOLAÇAN FAKTÖRLER

Kamu işletmesi kurmanın çok çeşitli nedenleri olabilir. Milli güvenliğin korunmasını sağlamaya yönelik siyasal, yurttaşların genel refah düzeylerini sosyal adalet ilkeleri içinde yükseltmeye ve topluma belli kalite, fiyat ve miktarda mal ve hizmet

²⁵ Özer, C. 2, a.g.e., s. 18.

sunmaya yönelik sosyal, sermaye, işgücü veya kar yetersizliği nedenleriyle müteşebbislerin kurmaya niyetlenmediği kuruluşları oluşturmaya yönelik ekonomik nedenler bunlardan en önemlileridir²⁶. Kısacası, kamu sektörünün varlığının nedeni kamu yararının sağlanması olmaktadır²⁷.

2. 1. Siyasal Faktörler

Siyasal sebepler, rastlantıya bağlı, devletin bağımsızlığını ve güvenliğini sağlama ve ideolojik olmak üzere üç grupta toplanabilir²⁸.

1) Rastlantıya bağlı sebepler: Kamu sektörünün genişlemesine yol açan, özel sektörün elinde bulunan işletmelerin zamanın yarattığı şartlar sonucu devletin eline geçmesine yol açan sebepler bu grupta yer alır. I. Dünya Savaşı'nın sonunda 1918 yılında Fransa'da düşmanın elinde bulunan Alsace-Lorraine Demiryolları ve Alsace Potasyum Madenlerine, 1944 yılında da sahibinin düşmanlarla işbirliği yaptığı gerekçesiyle Renault Fabrikalarına devlet tarafından el konulması, savaş gibi bir istisnai durumdan kaynaklanmaktadır.

Burada bir kamu işletmesi kurma, ekonomik sebeplerle devletleştirme söz konusu olmayıp, özel sektörün elinde bulunan işletmelerin savaşın doğurduğu sonuçlar nedeniyle kamu işletmesi haline gelmesi söz konusudur. Bazı ülkelerde normal dönemler içinde kamuoyu KİT'e kesinlikle karşı olduğu halde, olağanüstü durumlarda KİT kurmaktan sakınmamaktadır. Birçok kere geçici olarak oluşturulan KİT'ler, sürekli kuruluşa dönüşerek toplumun çok önemli bir sosyo-ekonomik aracı olmaktadır. KİT'e karşı en katı tutumu olan ABD'de savaş dönemlerinde KİT'ler oluşturmuştur²⁹.

²⁶ Tevfik Altınok, **Kamu İktisadi Teşekkülleri Sorunları ve Çözüm Yolları** (Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1982), s. 7.

²⁷ Osman Zaim ve Erol H.Çakmak, "Kamu Sektörü, Özelleştirme ve Etkinlik," **Özelleştirme Tartışmaları** (İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1994), s. 147.

²⁸ Atasoy, a.g.e., s. 27.

²⁹ Aysan ve Özmen, a.g.e., s. 14.

2) Devletin bağımsızlığı ve güvenliğini sağlamak: Ulusal savunma ile doğrudan hatta dolaylı bağlantılı olan faaliyet alanlarında kamu işletmelerinin kurulduğu görülmektedir³⁰. Genel olarak bütün ülkelerde silah ve mühimmat fabrikaları, ülkemizde Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu bünyesindeki aynı amaca hizmet eden işletmeler bu tür kuruluşların başlıca örneklerini teşkil etmektedir.

3) Siyasal ideolojiler: Kamu işletmelerinin yayılmasında önemli rol oynayan politik sebeplerin başında kapitalizme gösterilen tepki gelmektedir. Sol eğilimli siyasal yönetimlerin devletleştirme-millileştirme politikalarıyla ve yeni birimler oluşturarak, KİT sistemini güçlendirmelerinin en tipik örneklerine İngiltere ve Fransa'da rastlanmaktadır. İngiltere'de kamu sektörü İşçi Partisinin iktidarda olduğu üç dönemde genişlemiştir. Yine Fransa'da, 1936 yılında yönetime gelen Halk Cephesi ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında Ulusal Direniş Konseyi'nin önerisi doğrultusunda gerçekleştirilen uygulamalar ve sosyalist-komünist koalisyonun 1981-1982'de gerçekleştirmiş olduğu devletleştirme-millileştirme çalışmalarında ideolojinin yadsınamaz bir payı olduğu ileri sürülmektedir³¹.

2. 2. Sosyal Faktörler

Kamu iktisadi teşebbüslerinin sayılarının artmasına ve kamu sektörünün genişlemesine yol açan önemli sebeplerden biri de sosyal sebeplerdir. Bugün gerek ülkemizde, gerek çeşitli ülkelerde faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüslerinin tamamının ekonomik amaçlarla faaliyet gösterdiğini söyleyebilmek mümkün değildir. Sosyal devlet anlayışının ve sosyal adaleti sağlamanın bir gereği olarak bütün sınıfların çıkarını kollamak zorunda olan devlet, bu amaçla birçok kamu işletmesi kurmuştur. Fransa'da işçilerin çıkarını korumak amacıyla kömür işletmelerinin millileştirilmesi, tüketicilerin korunması amacıyla Azot İşletmelerinin millileştirilmesi, üreticileri korumak amacıyla Buğday Ofisi'nin kurulması sosyal sebeplerle ortaya çıkan kuruluşlara örnektir.

³⁰ Korkut Boratav ve Ergun Türkcan, *Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler* (3. Baskı. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1994), s. 179.

³¹ Boratav ve Türkcan, *a.g.e.*, s. 186.

Ülkemizde de kömür madenleri daha çok sosyal amaçlarla varlığını bir kamu işletmesi olarak devam ettirmekte, üreticiyi korumak amacıyla TMO, Türkiye Şeker İşletmeleri hatta TEKEL gibi kamu iktisadi teşebbüsleri faaliyet göstermekte, diğer taraftan Yem Sanayi, Gübre Sanayi gibi kuruluşlarda tüketiciyi koruma amacıyla faaliyette bulunmaktadır³².

Sosyal politikaların uygulanmasında KİT'lerin önemli bir işleve sahip olduğu kabul edilmekte, KİT'ler aracılığıyla özel tekellerin ekonomik ve siyasi gücüne karşı çıkılabileceği savunulmaktadır. Bu bağlamda, KİT'lerin genel yarara sahip ürünleri bedelsiz veya düşük bir bedel karşılığında halka sunması önerilmektedir. Hatta özel mal ve hizmet üreten kamu işletmelerinin düşük gelir gruplarına yönelerek, söz konusu gruplara dolaylı gelir aktarımını gerçekleştireceği vurgulanmaktadır³³.

2. 3. Ekonomik Faktörler

Her ülke kendi gereklerine uygun çeşitli ekonomik amaçlara ulaşmak için kamu sektörüne ağırlık vermektedir. Ulusal ekonominin tümüyle veya bir bölümüyle daha çok veya belirli yönlerde geliştirilmesi, daha etkin ve verimli hale getirilmesi kamu teşebbüslerinin önemli bir amacıdır.

Bunun yanında, özel sermayenin özendirilmesi amacıyla da devlet işletmeler kurmaktadır. Önemli projeleri gerçekleştirecek yeterli özel sermaye olmaması, özel sermayenin cazip kar görmemesi veya aşırı riskli bulması nedeniyle ilgi duymadığı fakat ekonomik hayat için zorunlu bazı projelerin gerçekleştirilmesi için devlet öncülük etmek zorunda kalmaktadır³⁴.

Kamu sektörünün gelişimine yol açan diğer ekonomik nedenler; bu kuruluşlar vasıtasıyla üretime katkıda bulunmak, fiyat istikrarının sağlanmasına yardımcı olmak,

³² Atasoy, a.g.e., s. 28.

³³ Boratav ve Türkcan, a.g.e., s. 183.

³⁴ Aysan ve Özmen, a.g.e., s. 19.

istihdamı arttırmak, yeni teknolojilerin oluşturulması, gelir dağılımının daha adil olmasına yardımcı olmak gibi başlıklar altında sıralanabilir³⁵.

Devlet bazen mali amaçlarla sosyal amaçların bir ölçüde iç içe olduğu durumlarda da faaliyet göstermektedir. Bunun ülkemizdeki en tipik örneği alkollü içkiler, tütün ve sigara üzerine kurulan KİT'lerdir. Bunlar da bir taraftan alkol tüketimini önlemek gibi sağlık-sosyal amaçlar, diğer taraftan da önemli hazine gelirleri sağlamak amaçları yan yanadır³⁶.

Bir ülkede kamu sektörü yukarıda belirtilen sebeplerden birine veya birkaçına bağlı olarak gelişebilir. Bunun yanında yukarıda belirtilen sebepler dışında, her ülkenin kendine özgü koşullarından doğan sebepler olabilir. Ancak hangi sebebe bağlı olarak gelişirse gelişsin bugün pek çok ülkede KİT'lerin ekonomik hayatın vazgeçilmez unsurlarından biri olmasının nedeni, bunların özel yararlarla kamu menfaatlerini dengeli bir şekilde birleştirmesinde ve devam ettirmesinde görülmektedir³⁷.

3. KAMU SEKTÖRÜNDE İSTİHDAM

3. 1. Kamu Görevlisi Kavramı

Kamu hizmetini yürütmekle görevli kamu kuruluşlarına bağlı olarak görev yapan ve işçi, memur sözleşmeli personel gibi çeşitli statülerde kamu hizmetinin yürütülmesinde bedeni veya fikri emeği ile aktif rol alan bütün çalışanlara "kamu görevlisi" adı verilmektedir³⁸.

Ancak kamu görevlisi kavramı bazen geniş bazen dar anlamda kullanılmaktadır³⁹. Geniş anlamda kullanıldığı zaman kamu görevlisi kavramı, hangi hukuki statüye tabi

³⁵ Özer, C. 2, a.g.e., s.15.

³⁶ Aysan ve Özmen, a.g.e., s. 20

³⁷ Ergun Önen, *Karma İktisadi Teşebbüsler* (Ankara: Banka ve Ticaret Hukuku Enstitüsü, 1967), s. 2.

³⁸ Mustafa Ateş, *Kamu Hizmetlerinde İşe Alma Sistemleri ve Türkiye'de Uygulanan Politikalar Üzerine Bir İnceleme* (Ankara: DPT Uzmanlık Tezleri Yayın No: 2383, Nisan 1995), s. 19.

³⁹ Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku* (Ankara: S Yayınları, 1983), s. 164.

olursa olsun kamu kesiminde görev yapan herkesi kapsamaktadır. Dar anlamdaki kamu görevlisi kavramı ise, devletin siyasi yapısını oluşturan görevlilerle, özel hukuk hükümleri kapsamında çalışanlar dışında kalan görevlileri kapsamaktadır.

Buna göre, geniş anlamda kamu görevlilerinden söz edildiğinde devletin en üst makamında bulunan Cumhurbaşkanı'ndan Parlamento ve Hükümet üyelerini de içine alacak şekilde her türlü kademede görev yapan devlet memurları ile işçilere, hatta köy muhtarına kadar kamu hizmetinin görülmesine katkısı olan herkes anlaşılır. Dar anlamda kamu görevlisinden söz edildiğinde ise, yalnızca kamu kuruluşlarında belli bir kadroya bağlı olarak çalışan idare ve kamu hukuku esaslarına tabi olarak hakim, asker, polis, öğretmen, memur, hizmetli gibi unvanlarla çalışan kamu görevlileri anlaşılmaktadır⁴⁰.

Kamu görevlilerinin sendikal hakları ile ilgili olarak Türkiye'de son yıllarda meydana gelen önemli gelişmeler "kamu görevlisi kimliğinin" net olarak ortaya konulmasını gerekli kılmaktadır.

Anayasa'nın 128. maddesi kamu kurum ve kuruluşlarının genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten kişileri içine alan kişilerin "devlet memurları" ile diğer kamu görevlileri olduğunu vurgulamaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ise, kamu hizmetlerinin memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ve geçici personel eliyle götürüleceğini belirttikten sonra her bir istihdam şeklinin kimleri kapsadığını ayrıntılı olarak düzenlemektedir. Bu dört istihdam biçiminden memurlar dışında kalan sözleşmeli personel ve geçici personelin geçici işler için istihdam edilebileceği (sadece bu Kanun'un 36. maddesinin II. Teknik hizmetler sınıfında belirtilen görevlerde çalıştırılanlar için geçici şartı aranmaz), işçiler için ise bu Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı ifade edilmektedir.

⁴⁰ Ateş, a.g.e., s. 19.

Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Tasarısı ise bu Kanun'un nerelere uygulanabileceğini belirten kapsam maddesinde şu düzenlemeyi yapmaktadır: “Bu Kanun, devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel ve özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlarda ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri hakkında uygulanır” (md.2).

Tasarının 3. madde a bendi ise kamu görevlisi tanımını şu şekilde yapmaktadır: “Kamu görevlisi, bu kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadro veya pozisyonunda daimi suretle çalışan, adaylık veya deneme süresini tamamlamış kamu görevlilerini” ifade etmektedir.

Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun tasarısı, kamu hizmetlerini gören işçiler dışında kalanların bu Kanun anlamında kamu görevlisi sayılacaklarını belirtmekte ve daimi surette çalışan kamu görevlilerini Kanun kapsamına almaktadır. Bu ifadelerden kamu hizmetinin kamu görevliliği için asli bir şart olduğu, ancak tek başına yeterli olmadığı anlaşılmaktadır. Anayasal çerçevede asli ve sürekli görevlerden bahsedildiği için 657 sayılı Kanun'da kamu hizmeti görenlerden memurlar dışında kalanlar (36./II hariç) kamu görevlisi olarak vasıflandırılmayacaklardır.

İşçi statüsü dışında daimi suretle çalışanlardan bahsedildiği için, Taslak anlamında sözleşmeli personel ve geçici personelin kamu görevlisi sayılmaması gerekmektedir. Bunlar Kanun anlamında geçici olarak istihdam edildikleri için, taslak anlamında daimi suretle çalışma şartının dışında kalmaktadırlar⁴¹.

Gerek anayasa ve gerekse Kanunlar ve Kanun tasarısından anlaşıldığı üzere, Kamu Görevlisi olma ve Kamu Hizmeti Görme kavramları birbirinden ayrılmıştır. Bu çalışmanın kapsadığı kamu hizmeti gören işçiler kamu görevlisi olarak nitelendirilmemekte ve memurlardan tamamen ayrı bir konuma sahip olmaktadır.

⁴¹ Nizamettin Aktay, “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Getirilmek İstenen Yasal Düzenleme,” *Mercek*, Nisan 1998, s. 44-45.

3. 2. Kamu Sektöründe İstihdamın Çeşitleri

Ülkemizde kamu hizmetleri memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle yürütülmektedir⁴². 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda "istihdam şekilleri" başlığı altında bu Kanuna tabi kamu kuruluşlarında en çok dört ayrı statüde personel çalıştırılabileceği öngörülmüştür. Kanunda ayrıca memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi statüleri için tanımlar da getirilmiştir.

3. 2. 1. Memur

654 Sayılı Kanuna göre "Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın devlet ve diğer kamu tüzel kişilerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu kanunun uygulanmasında memur sayılır." Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda, genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır (md. 4/a).

"Memur" kavramı 1982 Anayasası'nın 128. maddesinde 657 sayılı Kanuna benzer bir şekilde tanımlanmıştır⁴³. Türk Ceza Kanunu'nun 279. maddesinde de memur kavramı tanımlanmış ise de, bu tanım dar ve teknik anlamda memuru değil, bu kanunun uygulanması yönünden en geniş anlamda kamu görevlisini ifade etmektedir⁴⁴.

Yapılan tanımlara göre ve öncelikle 657 sayılı Kanun esas alındığında, devlet memuru olmanın üç önemli unsuru söz konusu olmaktadır⁴⁵:

⁴² Ömer Zühtü Altan, "Türkiye'de Kamu Kesiminde "İşçi" Statüsünde Çalışanların Nicelikleri ve Bazı Nitelikleri Üzerine," *Eskişehir İktisadi Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, C. XIV, S. 2, Haziran, 1978, s. 254.

⁴³ Anayasa'nın 128/1 maddesi şu şekildedir: "Devletin Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür."

⁴⁴ TCK md. 279'a göre "Devamlı veya muvakkat, ücretli veya ihtiyari ve mecburi olarak teşrii idari veya adli bir amme vazifesi gören kimseler memur sayılır."

⁴⁵ Ateş, a.g.e., s. 21-22.

1) Memurlar, devlet veya diğer herhangi bir kamu tüzel kişisine bağlı olarak çalışan kimselerdir.

2) Memurlar, çalıştıkları kuruluşun genel idare esaslarına göre yürütmekle görevli oldukları asli ve sürekli görevlerde çalışan kimselerdir.

3) Memurlar, genel idare esaslarına göre çalışan kimselerdir.

Ülkemizde devlet memuru olmanın şartları, memurluğa giriş, atama, hak ve yükümlülükler ile memurlukla ilgili tüm hususlar 657 sayılı Kanunla düzenlenmiştir.

3 .2. 2. İşçi

657 sayılı Kanun memurlar, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında kalan kamu görevlilerini işçi olarak tanımlamıştır. Kanunda memur, sözleşmeli personel ve geçici personel tanımlanırken “işçi” statüsü için açık bir tanım getirilmeyerek, söz konusu statüler dışında kalan kimseler “işçi” olarak kabul edilmiştir⁴⁶.

Devlet daireleriyle öteki kamu tüzel kişilerinde, iktisadi devlet teşekkülleri ile kamu iktisadi kuruluşlarında ve bunlara bağlı müessese ve bağlı ortaklık ve iştiraklerde kadro karşılığı maaş veya ücret alıp Emekli Sandığı ile ilgilendirilmiş memurlar çalıştığı gibi, belirtilen kuruluşların kurdukları yerlerde veya bunlara bağlı olan yerlerde hizmet akdine göre çalışan işçiler de vardır⁴⁷.

İşçiler bir kamu kuruluşuna bağlı olarak çalışsalar bile tabi oldukları hukuk özel hukuk rejimidir. Memurların hukuki durumu ile kural olarak İdare Hukuku ilgilendir. Hizmet akdiyle çalışan işçilere ise, İş Hukuku alanına giren mevzuat uygulanmaktadır.

⁴⁶ Altan, a.g.e., s. 255

⁴⁷ Nuri Çelik, *İş Hukuku Dersleri* (8. Baskı, İstanbul: Marmara Üniversitesi Eğitim ve Yardım Vakfı, 1986), s. 39.

Bunlar da İş Kanunu, Sendikalar Kanunu, Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu, Sosyal Sigortalar Kanunu ve ilgili diğer kanunlardır⁴⁸.

Kamu sektöründe farklı hukuki düzenlemelere tabi olarak çalışmalarına ve aralarında kesin ayrımlar olmasına rağmen, temelinde ekonomik problemlerin olduğu işçi-memur ayrımı konusu gündemi her zaman meşgul etmektedir.

Kendileriyle benzer işi yapmakla beraber işçi statüsünde çalışanların toplu iş sözleşmesi düzeni dolayısıyla yüksek gelir elde etmelerini, sendikaları vasıtasıyla kamuoyunda baskı grubu niteliğini taşımalarını, istek ve arzularını doğrudan söyleme imkanına sahip olmalarını memurlar her zaman kıskanarak izlemişlerdir⁴⁹. Özellikle memur sendikalarının tekrar gündemde olduğu bir dönemde ücret farklılıklarının ortaya çıkarılması, işçi sendikalarınca iki kesimi birbirine düşürmek olarak yorumlanmaktadır.

Kamu kesiminde çalışanların işçi-memur şeklinde ayrımıyla ilgili olarak ortaya çıkan problemler 657 sayılı Kanun'un öncesine dayanmaktadır. 1936 yılında çıkarılan 3008 sayılı İş Kanununun 2. maddesine göre, işçi bir iş akdi ile başkasının yanında bedenen çalışan kimsedir. Aynı maddenin (e) bendi ise, genel ve katma bütçeli daireler ve belediye bütçelerinden aylık alan memur ve hizmetlilerin işçi sayılmasının mümkün olmadığını belirtmektedir. Adı geçen maddede, işçi bedenen çalışan kişi olarak belirtildiği için memur da fıkren çalışan bir kişi olmaktadır. Ancak Devlet Memurları Kanununa göre, yardımcı hizmetler sınıfında bulunan ve bedeni çalışmaları fikri çalışmalarına ağır basan memurların işçi sayılıp sayılmayacakları sorun yaratmıştır.

Toplu sözleşme ve grev haklarının tanınmaması karşısında, 274 ve 275 sayılı Kanunlardan yararlanmak için memurlar daima işçi olduklarını ileri sürmüşlerdir. Bu

⁴⁸ Hizmet akdiyle ilgili olarak bakınız: Ercan Güven ve Ufuk Aydın, **İş Hukuku** (Eskişehir: Anadolu Üniv. Yayınları; No: 1043, 1998), s. 33-36; İhsan Erkul, **Uygulamalı Sosyal Politika Dersleri Türk İş Hukuku 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu ve Uygulaması** (2. Cilt. 2. Baskı. Eskişehir: Anadolu Üniv. Basımevi, 1991), s.41.; Kamil Turan, **Ferdi İş Hukuku** (2. Cilt. Ankara: Kamu-İş, 1993), s. 5-20; Çelik, 1986, a.g.e., s. 69-77.

⁴⁹ Aktay, a.g.e., s. 44.

personelin durumu ile ilgili olarak doktrinde de değişik görüşler ortaya atılmıştır⁵⁰. Ancak 657 sayılı Kanun'un işçi kavramını daraltıp memur kavramını genişletmesi üzerine Yargıtay ve Danıştay ortak görüşle bunların işçi olmadığına karar vermişlerdir⁵¹.

1963 yılında kabul edilen 274 sayılı Sendikalar Kanunuyla birlikte sorun daha da büyümüştür. İşçi kuruluşlarının ve özellikle Türk-İş'in tepkileri sonucu 274 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle bu kanuna, "devlet veya diğer kamu tüzel kişilerin yürütülen hizmetlerde veya İktisadi Devlet Teşekkülleri ile müesseseleri ve iştiraklerinde veya özel kanunlarla kurulmuş kurum, müessese ve işyerlerinde bedenen veya bedenen ve fikren çalışanlardan bedeni çalışmaları fikri çalışmalarına galip olan kimseler de bu kanun bakımından işçi sayılırlar ve haklarında iş kanunları ile 275 sayılı Kanun hükümleri uygulanır. Dördüncü bent gereğince işçi niteliğinin tespitinden doğacak uyuşmazlıkları Yüksek Hakem Kurulu kesin olarak karara bağlar." (m.2/4) esaslarının getirilmesiyle özellikle yardımcı hizmetler sınıfından birçok memur işçi olmuştur⁵².

1317 sayılı Kanunla Sendikalar Kanununda yapılan değişiklikten kısa bir süre sonra yayınlanıp yürürlüğe giren 1327 sayılı Kanun, işçi-memur ayrımı ile ilgili olarak 1317 sayılı Kanunla yapılan düzenleme ile herhangi bir bağlantı kurmaksızın, bütün memurların ve söz konusu durumu tartışmalı personelin tümünün yeni memur statüsüne geçirilmesine ilişkin intibak esasları göstermiştir. Bu esasların, 1317 sayılı Kanun'a uygun olarak bedenen çalışan hizmetli ve teknik personele uygulanmayacağı kanunda belirtilmediği için, intibak işlemlerini yapmakla görevli kılınan merciler sözü edilen personelin tümünü memur statüsüne geçirmişlerdir⁵³.

⁵⁰ Adil İzveren, *İş Hukuku I, II, III* (Ankara: Doğu Matbaacılık, 1974), s. 62; Mustafa Çenberci, *İş Kanunu Şerhi* (5. Baskı. Ankara: Seçkin Kitabevi, 1984), s. 88; Turhan Esener, *İş Hukuku* (3. Baskı. Ankara: A. Ü. Hukuk Fakültesi, 1978), s.54; Seza Reisoğlu, *Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu Şerhi* (Genişletilmiş 2. Baskı. Ankara: A. Ü. Hukuk Fakültesi, 1975), s. 41.

⁵¹ Danıştay Genel Kurulunun 6.3.1967 t. E.1967/14 K. 1967/105, Yarg. HGK'nun 25.10.1967 t. E. 1966/9 K. 485 s'lı ve 18.9.1968 t. E. 967/9-563 K. 607 s'lı kararı.

⁵² 274 Sayılı Sendikalar Kanunu'nun bazı maddelerinin değiştirilmesi ve 31. maddesine bir bend ile bu kanuna 3 geçici madde eklenmesi hakkında 1317 sayılı Kanun (RG, 12 Ağustos 1970, 13577).

⁵³ Çelik, 1986, a.g.e., s. 45.

Bunun sonucunda, Sendikalar Kanunu'nun 1317 sayılı Kanunla değişik 2. maddesinin 4. bendine uygun olarak yapılan başvurular üzerine Yüksek Hakem Kurulu kimlerin işçi sayılacağına karar verme yoluna gitmiş, Yargıtay da Yüksek Hakem Kurulunca işçi sayılanların açtıkları davalara bakmıştır. Ancak Yargıtay daha sonraki kararlarında 1317 sayılı Kanundaki esasların 1327 sayılı Kanunla değiştirilmiş olduğunu kabul etmiştir⁵⁴.

İşçilerin memur yapılmaya çalışıldığını ileri sürerek, Türk-İş Kanunlarda değişiklik yapılmasını sağlamaya çalışmıştır⁵⁵. Bu çabalar sonucu çıkarılan 7 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 657 sayılı Kanunun 2 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 4. maddesinin D bendini şöyle düzenlemiştir: "İşçiler: İş Kanunlarına göre işçi sayılanlar ile Genel ve Katma Bütçelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar ve kanunlarla kurulan fonlar, kefalet sandıkları ve Beden Terbiyesi Bölge Müdürlükleri işyerlerinde bedenen veya bedenen ve fikren çalışanlardan bedeni çalışmaları fikri çalışmalarına galip olan kişilerdir."⁵⁶

Kararnamede, bu tanımın kapsamına girenlere 657 sayılı Kanunun uygulanmayacağı, daha önce devlet memurluğuna intibak ettirilenlerden işçi niteliğinde olanların Çalışma Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesi Başkanlığının bağlı bulunduğu bakanlıkça ortaklaşa saptanacağı ve işçi tanımına girenlerin kadrolarının kaldırılarak haklarında iş mevzuatı hükümlerinin uygulanacağı kabul edilmiştir (Geçici m.2).

Ancak bu kararname de soruna istenilen çözümü getirememiş, geniş bir takdire yer veren bedenen-fikren çalışma ayırımının uygulanmasında zorluklarla karşılaşmış ve başvuruların çokluğu işçilerin saptanması işlemini olanaksız duruma getirmiştir⁵⁷.

⁵⁴ Yargıtay 9. HD'nın 14.3.1974 t.E. 1973/21700 K. 1974/5402 s.'li kararı.

⁵⁵ Türk-İş, 9. Genel Kurul Raporu (Ankara: 1973), s. 750.

⁵⁶ RG, 15 Eylül 1973, 14656.

⁵⁷ Çelik, a.g.e., 1986. s. 46.

Memur-işçi ayırımını düzenlemek amacıyla 1974'de 12 sayılı Kanun Hükmünde Kararname çıkarılmış ve daha sonra da 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa 1897 sayılı Kanunla eklenen 5'inci madde, bir takım düzenlemeler getirmiştir⁵⁸. Buna göre, hangi görevlerde çalışanların memur veya işçi olduğuna, Çalışma ve Maliye Bakanlıkları ile Devlet Personel Dairesinin sürekli görev yapmak üzere atayacağı uzmanlardan oluşan bir komisyon karar verecektir.

Ayrıca, aynı madde de, hangi kurumların İdare Hukuku Esaslarına göre, asli ve sürekli görev yapacaklarını, Bakanlar Kurulunun belirlemesi istenmiştir. Bakanlar Kurulu, 26.11.1975 tarihinde 7/10986 sayılı kararla yayınladığı listede, hangi kurumların devlete ait asli ve sürekli kamu hizmetlerini yürütmekle yükümlü olduğunu, hangilerinin olmadığını saptamıştır⁵⁹. Kanunda öngörülen komisyon da bir kurumda hangi görevde çalışanların memur ve işçi olduğuna dair raporunu yayınlamıştır⁶⁰. Ancak komisyonun vereceği kararlar idari nitelikte olduğu için bunlara karşı Danıştay'a başvuru açıktır.

1982 Anayasasında yapılan düzenlemeler de işçi-memur ayırımını çözümleyici esaslar getirmemiştir. Anayasa sadece, eskisine benzer şekilde, m.128'de devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlilerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceğine ilişkin temel esasa yer vermektedir. Buna göre, hangi görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceğinin ve memurların niteliklerinin aynı madde uyarınca çıkarılacak kanunla belirtilmesi gerekmektedir.

Memur-işçi ayrımı sorununa çözüm getirebilmek amacıyla bugüne kadar çıkarılan pek çok kanun, kararname ve değişiklikler soruna tam bir çözüm getirmemiştir. Kamu sektöründeki işçi statüsünde çalışanlara bakarak memurların maaş ve diğer hakedişlerindeki giderek miktar olarak artan negatif farklar, yapılan maaş ve diğer

⁵⁸ RG, 31 Mayıs 1974, 14901 ve RG, 26 Mayıs 1975, 15247.

⁵⁹ Tayfun Akgüner, *Kamu Personel Yönetimi* (İstanbul: Der Yayınları, 1992), s.32.

⁶⁰ RG, 28 Kasım 1976, 15777 Mükerrer.

zamların azlığı, eksikliği, Türkiye’de kamuoyunu ilgilendiren konuların başında yer almaya devam etmektedir⁶¹.

Özellikle memur-işçi arasında sendika, toplu sözleşme, grev hakları ve buna bağlı olarak ortaya çıkan ücret farkları bu sorunun çözümünü her zaman güçleştirmektedir. Memur-işçi ayrımına çözüm getirmek için yapılan yasal düzenlemelerden önce gerekli olan iki kesim arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıkları gidermektedir. Bu farklılıkların giderilmesi durumunda işçilerin memur veya memurların işçi olduklarını iddia etmelerine gerek kalmayacaktır.

Bunu gerçekleştirmesi, 1995 yılında Anayasa’da yapılan değişiklikle memurlara tanınan sendika kurma hakkına yönelik Taslağın Kanunlaştırılarak, Türkiye tarafından imzalanan kamu görevlilerinin sendikal haklarıyla ilgili belgelerdeki taahhütlerin yerine getirilmesiyle mümkün olabilecektir.

Ayrıca III. Bölümde ayrıntılı olarak görülebileceği gibi, işçi sendikalarının güç kaybettiği, üye sayısının azaldığı bir dönemde memurların sendikalaşması daha da önem kazanmaktadır. İşçi sendikaları memurları da örgütleyerek üye sayısını ve etkinliğini arttırmayı hedeflemektedirler. Diğer taraftan memurların örgütlenerek ücret ve çalışma koşullarını iyileştirmesi işçi sendikalarının yararına olacaktır. Çünkü özellikle son yıllarda iyice açılan fark, işçi sendikalarının ve işçilerin bu kesimden tepki görmesine yol açmaktadır. Buna bağlı olarak, son dönemlerde memur sendikalarına verilen desteğin arttığı görülmektedir.

3. 2. 3. Sözleşmeli Personel

Kamu hizmetleri çeşitli alanlarda ve değişik hizmet gruplarına ait personel tarafından kanunların getirdiği sınırlamalar içerisinde yürütülmektedir. Kamu kesiminde

⁶¹ Yahya Zabunoğlu, “Kamu Görevlilerinin Siyasal Hakları Dünya’da ve Türkiye’de Uygulamalar,” **Kamu Görevlileri ve Siyasal Haklar Sempozyumu** (Ankara: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, 31 Mart-1 Nisan 1995), s. 7.

ücretin yetersiz olması kalifiye personelin özel kesime geçmesine neden olmaktadır. Kamu kesiminde dolgun ücretle ve geçici olarak çalıştırılmak üzere sözleşmeli personel uygulamasına Devlet Memurları Kanunu'nun (DMK) 4. maddesiyle yasal dayanak sağlanmıştır⁶².

657 sayılı Kanun'a göre sözleşmeli personel "zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu'na geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir" (md. 4/B).

Genellikle yabancı uyruklular, mütercimler, kadrolu avukat istihdam edilemiyorsa sözleşmeli avukatlar, sanatçı, öğretim üyeleri sözleşme ile çalışırlar. Bu kişilerin hak ve yükümlülüklerinin sözleşmede yer alması gerekmektedir. Memurlar için kabul edilen ek ödeme ve sosyal yardımlardan, sözleşmede aksine bir düzenleme yoksa yararlanamamaktadırlar⁶³.

657 sayılı Kanun'a göre, sözleşmeli personel istihdamı dışında, çeşitli mevzuat hükümlerine göre sözleşmeli personel de istihdam edilmektedir. Özellikle KİT'lerde sözleşmeli personel uygulaması çeşitli kararnamelerle düzenlenmiştir. KİT'ler için 233 ve 308 sayılı Kararnamelerle getirilen sözleşmeli personelle ilgili düzenlemeler pek çok tartışmayı da gündeme getirmiştir. 233 sayılı Kanun Hükümünde Kararnamedeki sözleşmeli personelin, 657 sayılı Kanunda düzenlenen sözleşmeli personel statüsüyle ilgisi olmadığı öne sürölmektedir⁶⁴.

Buna göre, 233 sayılı KHK'deki sözleşmeli personel tamamen farklı bir amaç taşımaktadır. Yetenekli elemanların işe alınması, işin gereğine uygun biçimde

⁶² Abdöhalim Eke, "Sözleşmeli Personel Uygulaması ve Anayasa Mahkemesi Kararı," *Amme İdaresi Dergisi*, C. 22, S. 4, Aralık 1989, s. 70.

⁶³ Akgüner, a.g.e., s. 21.

⁶⁴ Metin Kutal, "KİT'lerde Sözleşmeli Personel Statüsünden Doğan Sorunlar," *İktisat ve Maliye*, C.XXXIII, S. 4, Temmuz 1986, s. 127.

yetiştirilmesi; yaratıcılığın teşvik edilmesi gibi. Oysa Devlet Personel Rejiminde 1897 sayılı Yasa ile 657 sayılı Yasa'nın 4. maddesinde yapılan düzenlemeye göre "sözleşmeli personel" istisnai niteliklere sahip olan kişilere uygulanabilecek bir statüdür. Örneğin, emekli olmasına rağmen belirli bir süre öğretim hizmetinde kendisinden yararlanılması zorunlu olan kişilerle devlet arasında yapılan bir sözleşme bu gibi kişilerin istihdamına imkan vermektedir⁶⁵.

Diğer taraftan, adı geçen Kararnamedeki sözleşmenin bir özel hukuk işlemi olduğunu ileri sürenler bulunmakla birlikte, sözleşmenin niteliği hizmet sözleşmesinden tamamen farklıdır⁶⁶. Gerçi KHK'nın hazırlanmasındaki amaçlardan biri memur statüsünün dar kalıplarının dışına çıkabilmek ve yetenekli elemanları KİT'lere çekebilmektir. Bu amaçla, daha esnek koşullarla sözleşmeler yapabilme yetkisi KİT yöneticilerine tanınmakla birlikte, sözleşme belirli sınırlara tabi tutulmuştur⁶⁷. Yargıtay bir kararında, işçi iken sözleşmeli personel yapılan fakat toplu iş sözleşmesinin tanıdığı haklardan yararlandırılmayan kişilerin işçi olduklarını ve toplu iş sözleşmesinden yararlandırılmaları gerektiğini içtihat etmiştir⁶⁸.

233 Sayılı KHK'nin yerine çıkarılan 308 sayılı KHK ile sözleşmeli personel istihdamına ilişkin hükümler getirilmiştir. 308 sayılı KHK'nin 42. maddesinin II. fıkrasında sözleşmeli personel, bir hizmet sözleşmesiyle çalışan ve işçi statüsünde olmayan personel olarak tanımlanmış ve hizmetlerin sözleşmeli personel ve işçiler eliyle görüleceği belirlenmiştir. 308 sayılı KHK uygulamasında memur ve işçiler, gördükleri iş aynı kalmak şartıyla sözleşmeli personel kategorisine geçirilmiştir. Ancak hem memur hem de işçilere sağlanan haklardan yararlandırılmamışlardır.

Anayasa'nın 128. maddesinde yer alan genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlilerince yerine getirileceği,

⁶⁵ Kutal, a.g.e., s. 127.

⁶⁶ Yahya Zabunoğlu, *Cumhuriyet* (14 Nisan 1986), s. 2.

⁶⁷ Kutal, a.g.e., s. 128.

⁶⁸ Yargıtay 9HD'nin 17.12.1987 tarih ve E 1987/1030, K1987/11205 s'lı kararı, *Çimento İşveren Dergisi*, Mart 1988, s. 19-20.

kararnamenin memurların tasfiyesini amaçladığı, yine 128. madde gereğince çalışanların hak ve ödevlerinin yasayla düzenlenmesi gerektiği, sözleşmeli personel uygulamasından doğan ihtilafların çözüm yerinin adli yargı değil idari yargı olduğu gibi gerekçelerle, 308 sayılı KHK'nin sözleşmeli personele ilişkin hükümlerinin Anayasa'ya aykırı olduğundan iptali istenmiş ve bazı hükümlerin Anayasa Mahkemesi tarafından iptaline karar verilmiştir⁶⁹ (AYM'nin 22.12.1988 tarih ve E. 1988/5, K.1988/5 sayılı iptal kararı, RG, 25 Temmuz 1989, 20232, s.23-62).

308 sayılı KHK, 1475 sayılı İş Kanunu kapsamında bulunanların bir kısmını da doğrudan ilgilendirmektedir. KHK'nin geçici 4. bendinde KİT'lerde, toplu iş sözleşmesi kapsamı dışında hizmet akdi ile çalışan işçilerin sözleşmeli statüye geçirilmeleri hedeflenmiştir. Bu nedenle, 308 sayılı KHK'nin, gerek sosyolojik, gerek hukuksal açıdan işçi niteliği taşıyan bir grup personeli işçi statüsünden çıkararak işçi haklarının geçersiz kıldığı bir KİT düzeni yaratma amacına yöneldiği ileri sürülmektedir. 308 sayılı KHK'nin sözleşmeli personelin “işçi statüsünde olmayan personel” olduğunu belirtmesi, bu kişilerin Anayasa güvencesindeki sendikal haklardan yoksun bırakmayı amaçlayan “Anayasa'ya karşı hile” olarak yorumlanmaktadır.

Anayasal anlamda, işçi sayılması gereken tüm çalışanların kaynağını Anayasa'dan alan sendikal haklardan, toplu sözleşme ve grev haklarından yararlandırılmaları anayasal bir zorunluluktur. Bu gibilerin, söz konusu haklarından bir KHK ile yoksun bırakılması, Anayasa'nın 51. ve 53. maddelerine aykırılık oluşturmaktadır. Anayasa mahkemesi de bir kararında (Dn.11), işçi kavramının yasa koyucu tarafından keyfi bir biçimde daraltılamayacağını kabul etmiştir. Anayasa Mahkemesi 22.12.1988 tarihli kararında da görüşünü sürdürmüş, işçilere tanınan anayasal hakların ellerinden alınamayacağı sonucuna vararak, 308 sayılı KHK'nin ilgili geçici hükmünü iptal etmiştir. Bu karara göre artık, toplu iş sözleşmesi kapsamında bulunsun bulunmasın, işçi niteliğindeki kişilerin sözleşmeli personel statüsüne geçirilmeleri mümkün değildir⁷⁰.

⁶⁹ Bülent Serim, “Anayasa Mahkemesi'nin Son Kararı ve KİT Personeli,” *Amme İdaresi Dergisi*, C.XXII, S. 3, Eylül 1989, s. 51-65; Eke, a.g.e., s. 74.

⁷⁰ Serim, a.g.e., s. 71-72.

Anayasa mahkemesinin iptal kararından sonra, KİT Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair 399 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname yürürlüğe konmuştur⁷¹. Bu Kararnamenin tüm maddelerinin Anayasa aykırılığı iddiasıyla açılan dava üzerine, Anayasa mahkemesi iptali istenen hükümlerden birçoğunun iptaline ve iptal hükümlerinin yayınlandığı günden başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesine karar vermiştir⁷². Daha sonra 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede değişiklik yapılmasına ilişkin 3771 sayılı Kanun çıkarılmıştır⁷³. Bu düzenlemelere göre, sözleşmeli personel işçi değil kamu görevlisi statüsündedir⁷⁴.

Normalde işçi statüsünde çalıştırılması gereken kişilere sözleşmeli personel statüsünün uygulanması işçi sendikalarının da tepkilerine yol açmıştır. Söz konusu olan sözleşme hizmet sözleşmesi niteliğinde olmadığı için işçi sendikalarına üye olamayacaklar, bu durumda işçi sendikalarının üye kaybetmelerine yol açacaktır. Halen işçi statüsünde çalışanların sözleşmeli personel statüsüne geçirilmeleri durumunda bu kayıp daha da artmaktadır. İşçi-memur ayrımına henüz bir çözüm bulunamamış iken, işçilerin bir kısmını da sözleşmeli personel statüsüne sokarak onları sosyal haklardan yoksun bırakmak şüphesiz Türk Endüstri İlişkilerinde yeni bunalımlara yol açabilecektir⁷⁵. Devletin böyle bir uygulamaya gitmekteki amacı III. Bölümde ayrıntılı olarak incelenecektir.

3. 2. 4. Geçici Personel

657 Sayılı Kanun'un "İstihdam şekilleri" başlığı altında yer alan personel statülerinden birisi de geçici personeldir. Kanuna göre "bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığının ve Maliye ve Gümrük Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve

⁷¹ RG, 29 Ocak 1990, 20417 Mükerrer.

⁷² AYM, 4. 4. 1991, E. 1990/12 K. 1991/7; RG, 13 Ağustos 1991, 20959.

⁷³ RG, 11 Şubat 1992, 21139.

⁷⁴ Nuri Çelik, *İş Hukuku* (Yenilenmiş 12. Bası. İstanbul: Beta Basım, 1994), s. 41.

⁷⁵ Metin Kutal, a.g.e., s. 130.

belirtilen ücret ve adet sınırı içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimseler” geçici personeldir.

657 sayılı Kanuna göre geçici personelin çalıştırılacağı işler Bakanlar kurulu Kararıyla tespit edilmektedir. Bunların çalışma şartları ve süresi ile ücret ve benzeri her türlü hak ve yükümlülükleri, kendileriyle yapılan sözleşme hükümleri ile belirlenmektedir⁷⁶.

3. 3. Kamu Sektörünün Genel İstihdam İçindeki Yeri ve Önemi

Devlet, işveren olarak yer aldığı bütün sektörlerde yarattığı istihdam olanaklarıyla istihdam sistemimiz içinde önemli bir yere sahiptir. Özellikle, nüfus artışına paralel olarak, devletin verdiği hizmetlere talep arttıkça kamu çalışanlarının sayısında da artış olmuştur. Ancak bu artış bütün kesimlerce olumlu karşılanmamaktadır. Bütçe giderlerinin önemli bir kesimini işçi-memur maaş ödemelerinin teşkil etmesi, ülkemizde kamu görevlilerin sayısal boyutunun tartışılmasını her zaman gündemde tutmaktadır.

Nüfusun hızlı bir şekilde arttığı ve bunun sonucu olarak da işsizliğin dayanılmaz boyutlara ulaştığı ülkelerde hükümetler, kamu hizmetlerini işsizliği hafifletmenin bir yolu olarak kullanmışlardır. Devlet, vatandaşları gerekli-gereksiz işe almak suretiyle, kamu görevlerini bir nevi “işsizlik sigortası” ve “sosyal yardım müessesesi” haline getirmiştir. Bunun sonucu olarak da günümüzün devleti “en büyük işveren” konumuna girmiştir⁷⁷.

Türkiye’de genel nüfus ile kamu çalışanlarının sayısı arasındaki ilişkinin incelenmesi kamu çalışanlarının artış hızı hakkında fikir verebilmekte ve bunun gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerle karşılaştırılabilmesine imkan vermektedir.

⁷⁶ Ateş, a.g.e., s. 23; Akgüner, a.g.e., s. 21; Altan, a.g.e., s. 255.

⁷⁷ Ateş, a.g.e., s. 168.

TABLO 3
KAMU SEKTÖRÜNDE ÇALIŞANLARIN İSTİHDAM STATÜLERİNE GÖRE
DAĞILIMI

STATÜ	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990
Memur								
Sayı	962,537	1,038,777	1,238,282	1,294,418	1,369,373	1,410,356	1,434,262	1,346,572
Oran%	63.8	66.0	67.2	70.3	70.3	72.6	64.2	59.6
Sö.Per.								
Sayı	3,346	5,003	4,416	3,346	4,327	9,044	112,469	261,245
Oran%	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.5	5.0	11.5
İşçi								
Sayı	468,910	465,028	515,494	468,910	499,207	436,270	595,386	580,950
Oran%	31.1	29.5	28.0	25.5	25.6	22.5	26.7	25.7
Geçici								
Sayı	73,553	65,555	84,164	73,553	75,646	85,255	92,285	71,712
Oran%	4.9	4.2	4.6	4.0	3.9	4.4	4.1	3.2
Toplam	1,508,346	1,574,363	1,842,356	1,840,227	1,948,553	1,940,925	2,234,402	2,260,479

Kaynak: Mustafa Ateş, **Kamu Sistemlerinde İşe Alma Sistemleri ve Türkiye’de Uygulanan Politikalar Üzerine Bir İnceleme** (Ankara: DPT Uzmanlık Tezleri Yay. No: 2383), s. 158.

Yukarıdaki Tablo 3, kamu sektöründe çalışanların statülerine göre artış oranlarını vermektedir. Tablo 3 incelendiğinde, kamu çalışanları içinde en fazla orana memurların sahip olduğu görülmektedir. Ancak memurların oranı 1986 yılından itibaren düşme eğilimi göstermektedir. Bunun sebepleri arasında, 80’li yıllarda memur alımına getirilen sınırlamalar ve KİT’lerde çalışan memur statüsündeki kamu görevlilerinin sözleşmeli personel statüsüne geçirilmeleri sayılabilir. Tablo 3’den çıkarılabilecek bir diğer sonuç ise, sözleşmeli personel sayısındaki önemli artıştır. 1980’li yıllarda kamu personeli içinde sözleşmeli personel oranı % 5 iken, 1990 yılında iki katından fazla artarak % 11,5’a yükselmiştir. Bu artışın sebebi KİT’lerde yaygın bir uygulama olan sözleşmeli personel statüsünün genişletilerek diğer kamu kuruluşlarında da (genel ve katma bütçeli kuruluşlar, mahalli idare ve özel bütçeli kuruluşlar) yaygın bir şekilde uygulanmaya

başlanmış olmasıdır. Böylece istisnai hallerde uygulanması amaçlanan bu statü giderek kural haline gelmeye başlamıştır⁷⁸.

TABLO 4
YILLARA GÖRE NÜFUS VE PERSONEL SAYISINDAKİ ARTIŞ

Yıl	Personel Sayısı(*)	Endeks	Yıllık Ortalama Artış(%)	Genel Nüfus (000)	Endeks	Yıllık Ortalama Artış	Per.Say./ G.Nüfus (%)
1976	749,039	100	-	40,915	100	-	1.83
1977	815,241	109	8.84	41,768	102	2.08	1.95
1978	977,660	131	19.92	42,640	104	2.11	2.29
1979	1,103,031	147	12.82	43,530	106	2.09	2.53
1980	1,133,952	151	2.80	44,438	109	2.11	2.55
1981	1,137,120	152	0.28	45,540	111	2.48	2.50
1982	1,174,551	157	3.29	46,688	114	2.52	2.52
1983	1,187,117	158	1.07	47,064	117	2.52	2.48
1984	1,205,528	161	1.55	49,070	120	2.52	2.46
1985	1,240,078	166	2.87	50,306	123	2.52	2.47
1986	1,267,976	169	2.25	51,433	126	2.24	2.47
1987	1,300,637	174	2.58	52,561	128	2.19	2.47
1988	1,324,758	177	1.85	53,715	131	2.20	2.47
1989	1,328,217	177	0.26	54,893	134	2.19	2.42
1990	1,379,593	184	3.87	56,098	137	2.20	2.46
1991	1,400,868	187	1.54	57,326	140	2.19	2.44
1992	1,464,179	195	4.52	58,584	143	2.19	2.50
1993	1,516,836	203	3.60	59,869	146	2.19	2.53
1994	1,507,667	201	-0.60	61,183	150	2.19	2.46
1995	1,544,454	206	2.44	62,526	153	2.20	2.47

Kaynak: <http://www.die.gov.tr/PROJECTS/LMIS/PAPER2/TABLO3.gif>

(*) Personel sayısına memur, işçi ve sözleşmeli personel dahildir.

⁷⁸ Ateş, a.g.e., s. 157.

Kamu sektöründe çalışan personelin ülkenin genel nüfusuna oranını gösteren Tablo 4'e göre, 1976-1995 yılları arasında genel nüfus yıllık ortalama % 53 oranında artarken, kamu personelinin sayısında % 106 oranında artış olmuştur.

Kamu çalışanlarının sayısındaki artışın en yoğun olduğu dönem 1976-1980 dönemidir. Bu dönemde görülen yaklaşık % 20 ve % 13 oranında artışlar, bu dönemin Cumhuriyet tarihinin sosyal, ekonomik ve siyasal yönden en buhranlı ve sürekli olarak koalisyonlarla idare edilen bir dönemi olmasından kaynaklanmaktadır.

1980 sonrası dönemde ise, kamuda çalışanların sayısının artış oranı düşmekle beraber sürekli bir artış göze çarpmaktadır. Özellikle 1980'li yıllarda kamu personelinin sayısının artışında önemli bir duraklama göze çarpmaktadır. Bu gelişmeye ise, dönemin hükümetinin izlediği kamu yönetiminin büyümesinin sınırlandırılması politikaları etkili olmuştur⁷⁹. 1980'li yıllarda benimsenen serbest piyasa ekonomisi ve 1990'lı yıllarda artan özelleştirme ve tasarruf tedbirleri kamu personelinin sayısının artış hızını kesen sebepler arasındadır.

Bununla birlikte, 1976-1995 yılları arasında Türkiye nüfusu % 53 artarken, kamu personelinin sayısı % 106 artmıştır. Bu da kamuda çalışanların sayısının nüfusa göre 2 kat daha fazla arttığını göstermektedir. Bu artışın tamamının ihtiyaçtan kaynaklanmadığı açıktır. Özellikle seçim dönemlerinde kadrolar bir siyasi yatırım olarak kullanılmaktadır. Bazen bir kişinin yapabileceği bir iş için 2-3 kişi istihdam edilmekte, bu durumda verim de azalmaktadır.

⁷⁹ Ateş, a.g.e., s. 147.

TABLO 5
KAMU PERSONELİNİN SİVİL İSTİHDAM İÇİNDEKİ YERİ

YIL	Kamu Personeli Sayısı(1)	Sivil İstihdam(2) (000)	Kamu Çalışanlarının İstihdama Oranı(%)
1978	977,660	16,941	5.8
1979	1,103,031	15,505	7.1
1980	1,133,952	15,702	7.2
1981	1,137,120	15,839	7.2
1982	1,174,551	16,006	7.3
1983	1,187,117	16,169	7.3
1984	1,205,528	16,419	7.3
1985	1,240,078	16,699	7.4
1986	1,267,976	17,010	7.5
1987	1,300,637	17,402	7.5
1988	1,324,758	17,668	7.5
1989	1,328,217	17,997	7.4
1990	1,379,593	18,681	7.4
1991	1,400,868	18,171	7.7
1992	1,464,179	18,738	7.8
1993	1,516,836	18,772	8.1
1994	1,507,667	19,127	7.9
1995	1,544,454	20,395	7.6

Kaynak: <http://www.die.gov.tr/PROJECTS/LMIS/PAPER2/TABLO4.gif>

(1) Personel sayısına memur, işçi ve sözleşmeli personel dahildir.

(2) DPT, Sivil istihdam, 15+ yaş grubudur.

Kamu personelinin sivil istihdam içindeki yeri de kamu sektöründe çalışanların sayısı konusunda bir fikir verebilmektedir. Ülkemizde kamu personelinin sivil istihdam içindeki yeri ortalama % 7,5 dolayındadır. Tablo 5, kamu çalışanlarının istihdama oranının yıllara göre çok önemli oranlarda değişmediğini göstermektedir. Ülkemizde

kamu kesimi ekonomide önemli bir paya sahipken, toplam istihdam içindeki payı son derece küçük görünmektedir⁸⁰.

TABLO 6

İŞGÜCÜNÜN KAMU ÖZEL PAYLARININ ÜLKELERE GÖRE DAĞILIM(%)

Ülke	Kamu	Özel
Avusturya	28.4	71.6
Danimarka	32.6	67.4
Fransa	26.7	73.4
İtalya	24.1	75.9
Hollanda	25.8	74.2
Norveç	28.9	71.1
İsveç	37.6	62.4
İsviçre	12.8	87.2
İngiltere	25.3	74.6
Türkiye	12.7	87.3

Kaynak: KİT'ler ve Özelleştirme (Ankara: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, 1993), s. 11.

Avrupa ülkelerinde de kamu sektörünün ekonomide önemli bir yer tuttuğu çalışmanın birinci kısmında belirtilmişti. Kamunun ekonomide geniş bir alanda faaliyet göstermesi, kamu istihdamının işgücündeki payını da arttırmaktadır. Tablo 6'da görüldüğü gibi, Avrupa ülkelerinde kamu istihdamının işgücündeki payı % 13'lerden % 38'lere çıkan oranlarda değişmektedir. Özelleştirmenin yaygın uygulandığı İngiltere'de

⁸⁰ Örneğin 1991 yılında, kamu yatırımları toplam yatırımlar içinde % 42, 89 gibi bir paya sahiptir. Bu yapılan yatırımların yaklaşık yarısını oluşturmaktadır.

bile kamu istihdam payı % 25,3 gibi oldukça önemlidir. Türkiye ise % 7,5 ile kamu istihdamının işgücündeki payının en düşük olduğu ülke olmaktadır.

Temel alınan kıstasların farklılığı ve kamu görevlisi kavramının ülkeden ülkeye farklı tanımları olması nedeniyle kamu çalışanlarının ülkeler arası karşılaştırılması çok sağlıklı olmayabilmektedir. Ancak özellikle 1970’li yıllardan önceki dönemlerde kamu kesiminde çalışan insan sayısında bir artış olduğu söylenebilmektedir.

Bununla birlikte, özellikle son yıllarda hemen hemen bütün ülkelerde kamu sektöründe çalışanların sayısında bir azalma görülmektedir. Bu azalma politikası personel alımını dondurarak veya mevcut personeli işten çıkarmak şeklinde olmaktadır. Türkiye’de de özellikle son yıllarda benzer uygulamalara rastlanmaktadır. Ülkemiz için işten çıkarma yerine personel alımını dondurmaya yönelinmesi, işsiz sayısının artışının önlenmesi açısından çok daha uygun olacaktır⁸¹.

4. TÜRKİYE’DE KAMU SEKTÖRÜNÜN TARİHSEL GELİŞİMİ VE KAMU SEKTÖRÜNÜ OLUŞTURAN KURUMLAR

4. 1. Türkiye’de Kamu Sektörünün Tarihsel Gelişimi

Türkiye’de izlenen ekonomi politikalarına ve siyasi koşullara bağlı olarak kamu sektörünün tarihsel gelişimi altı döneme ayrılarak incelenebilir:

⁸¹ Ateş, a.g.e., s. 148.

4. 1. 1. 1923-1932 Dönemi

Devlet geleneksel olarak Türkiye'nin iktisadi gelişmesinde lider rol oynamıştır. Devlet işletmeciliğinin başlangıcı Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanmaktadır⁸².

Ondokuzuncu yüzyılda Osmanlı Devleti askeri fabrikalar kurmuş ve esnaf ve sanayiciyi vergi muafiyetleri, arsa bağışları ve teşvik edici devlet alımlarıyla desteklenmiştir⁸³. Ancak Türkiye Cumhuriyeti yönetiminin devlet işletmeciliğini bir ekonomik kalkınma ve büyüme aracı olarak kullanma kararını vermesi, 1920'lerin sonuna rastlamaktadır. Osmanlı İmparatorluğu Döneminde kurulup işletilen devlet işletmeleri, o yıllara kadar, bütün dünya ülkelerinde olduğu gibi, devletin kamu hizmetlerini halka daha bağımsız kuruluşlarla götürmesini amaçlamıştır⁸⁴.

Devletin kurduğu ticari ve sanayi işletmelerinin bir ekonomik kalkınma aracı olarak kullanılması ise I. Dünya Savaşı sırasında başlamıştır. Savaş sırasında savaşın yarattığı olağanüstü ihtiyaçların bazıları, ya devletin kendi işletmelerini kurması, ya da mevcut özel işletmelerin devletleştirilmesi suretiyle mümkün olabilmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti 1923 yılında kurulduğu zaman, Balkan, I.Dünya ve Kurtuluş Savaşlarından yorgun çıkmış, ekonomik yönden zayıflamış bir durumda idi⁸⁵. Cumhuriyet kurulduğunda halkın % 80'i geçimini tarımdan karşılıyordu. Sermaye birikimi yoktu, yetişmiş işgücü, müteşebbis kıtlığı çekiliyordu. Devleti yönetenler, ekonomiyi nasıl yönetecekleri konusunda bir fikre de sahip değildiler.

⁸² Mustafa Aysan, *Türkiye'de Devlet İşletmeciliği* (İstanbul: Yalkın Ofset, 1973), s. 106; Yakup Kepenek, *100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)* (İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1990), s. 17-18.

⁸³ Robert W.Kerwin, "Türkiye'de Devletçilik 1933-50," *Türkiye'de Devletçilik*. Der. Nevin Coşar (İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1995), s. 97.

⁸⁴ Aysan, *Türkiye'de...*, a.g.e., s. 106.

⁸⁵ Korkut Boratav, "Devletçilik ve Kemalist İktisat Konuları," *Türkiye'de Devletçilik*. Der. Nevin Coşar (İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1995) s. 115.

17 Şubat 1923’de İzmir’de toplanan İktisat Kongresinden çıkan tavsiye kararlarında, devletin ekonomiye müdahalesinin kurumlaştırılmasına yer verilmemiştir. Çünkü, o dönemde Batı’nın liberal kapitalizminin karşısında yer alan Sovyet Modeli, henüz denenmemiş ve o dönemde gelişme yolunda olan ülkelerin kalkınma ve sanayileşme sorunları dünya gündemine gelmemiştir. Devlet öncülüğünde ve sanayileşme ve planlı kalkınma, teorik ve uygulamalı olarak gündemde yoktu. Bu sebeple, Cumhuriyetin ilk yıllarında özel teşebbüs tercihinin ve sanayileşmeye dayanan bir strateji uygulanmaya başlamıştır⁸⁶. 1923- 1929 dönemi genellikle “dışa açık devlet eliyle sermayenin teşviki dönemi” olarak nitelendirilmektedir⁸⁷.

1929 yılı sonundan itibaren devletin ekonomiye daha fazla müdahale etmesi ve aynı yıllarda Batı ülkelerinde olduğu gibi yoğun bir şekilde işletmecilik faaliyetlerine girmesiyle birlikte “devletçilik dönemi” başlamıştır. Bu dönemde devletçilik adı altında, özel sektörün gelişmemişlik ve yetersizlikleri karşısında, devletin ekonomide aktif bir rol alması kaçınılmaz olarak değerlendirilmiştir⁸⁸. Atatürk’ün ülkenin iktisadi kalkınması için uygulanmasını zorunlu olarak gördüğü devletçilik ilkesinin içeriğini de, planlı sanayileşme ve KİT’ler oluşturmuştur⁸⁹.

Cumhuriyetin kuruluş yıllarında görülen iki dış gelişme de Türkiye’de devletçiliğin oluşumunu etkilemiştir. Bunlardan biri, gelişmiş kapitalist ülkelerin 1929 ekonomik bunalımına çözüm olarak kamu girişimciliğine önem vermeleri ve bu doğrultuda gerçekleştirilen kuramsal ve uygulamalı gelişmelerdir. Diğer de, Sovyetler Birliği’nde uygulanan planlı sanayileşme örneğidir. Türkiye’nin de bu iki süreçten etkilendiği inkar edilemez⁹⁰.

⁸⁶ Rıdvan Karluk, **Türkiye Ekonomisi** (5. Baskı, İstanbul: Beta Basım A. Ş. , 1997), s. 274.

⁸⁷ Korkut Boratav, “Devletçilik....,” a.g.e., s. 119.

⁸⁸ Şinasi Aksoy, “Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri: Genel Bir Bakış,” **Amme İdaresi Dergisi**, C.27, S.2, Haziran 1994, s. 3.

⁸⁹ Osman Nuri Torun, Haydar Kazgan ve Öztin Akgüç, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Gelişimi, Sorunları ve Çözüm Yolları** (İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti Yayınları, 1981), s. 7.

⁹⁰ Kepenek, a.g.e., s. 21; Faruk Birttek, “Devletçiliğin Yükselişi ve Düşüşü 1932-1950: Yanıperiferik Bir Ekonominin Yeniden Yapılanmasında Belirsiz Yol,” **Türkiye’de Devletçilik**. Der. Nevin Coşar (İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1995), s. 143.

1923-1932 dönemi içinde uygulanan iktisat politikası, özel sektöre yönelik tedbirlere dayanmaktadır. Bu dönemde hükümet özel sektörü ve özel yatırımları hukuki ve ekonomik tedbirlerle teşvik etmeyi ana hedef olarak seçmiştir⁹¹. Hükümet özel teşebbüsü destekleyen çeşitli teşvikler ve tedbirler uygularken, diğer taraftan da özel teşebbüsün girmeye cesaret edemediği, sermayenin yetişmediği, karlı bulmadığı, teknoloji temin edemediği, fakat ekonomi için gerekli olan alanlarda geçici nitelikte çalışmak üzere KİT'leri kurmaya başlamıştır⁹². Ticari esaslara göre çalışmalarını öngörülen ve tüzel kişiliğe sahip bu kuruluşlar, hem sayısal hem de faaliyet alanları genişleyerek ekonomideki önemli yerlerini almaya başlamışlardır⁹³.

Devletçilik döneminde fabrikaların kırsal bölgelerde kurulması, işgücünün tarlalardan fabrikaya yönelmesine ve vasıflı işgücü yetişmesine de yardım etmiştir. Devlet tarafından getirilen sosyal refah önlemleri, devletçiliğin gerçek başarılarından biri olarak gösterilebilir. Kamu işçileri, yemek, çalışma elbiseleri, kendilerini geliştirici çalışmalar, sağlık, işsizlik, kaza, yaşlılık ve annelik güvencesi, işçi haklarının korunması gibi birçok sosyal güvenlik haklarından faydalanmışlardır⁹⁴.

4. 1. 2. 1933-1938 Dönemi

1933-1938 yılları Türkiye'nin sanayileşme yıllarıdır ve bugünkü ekonomik yapımızın asıl temelleri bu devrede atılmıştır⁹⁵. KİT'lerin çekirdeği sayılan Etibank ve Sümerbank, 1934 yılının başında uygulanmasına başlanan birinci Beş Yıllık Sanayileşme Planı'nı yaşama geçirmenin araçları olarak oluşturulmuştur. Bu planla özellikle dokuma, maden işleme, kağıt, cam ve çimento sanayilerinin kurulması amaçlanmıştır⁹⁶.

⁹¹ Agah Oktay Güner, *Türkiye'nin Kalkınması ve İktisadi Devlet Teşekkülleri* (İstanbul: Damla Yayınevi, 1978), s. 33.

⁹² Rana Eşkinat ve Sevgi Gerek, "Türkiye'de KİT'lerin Günümüze Kadar olan Gelişimi," *Eskişehir Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, C.X, S.1-2, 1992, s. 35.

⁹³ Aksoy, "Türkiye'de Kamu....," *a.g.e.*, s. 5.

⁹⁴ Robert W. Kerwin, *a.g.e.*, s. 113.

⁹⁵ Güner, *a.g.e.*, s. 37.

⁹⁶ Kepenek, *a.g.e.*, s. 23.

Bu dönemde KİT'ler eliyle gerçekleştirilen sanayi atılımı dış borçlanmaya gerek kalmadan gerçekleştirilmiştir. Kuruluşlar için gerekli kaynak vergi artışları ve yerli mallarının kullanımının teşviki ile sağlanmıştır. KİT'ler yerli sanayinin gelişiminde başarılı olmuşlardır. Ancak bu tüketime ve halkın temel gereksinimlerinin giderilmesine yönelik bir sanayileşme olmuştur. Ağır sanayi olarak sadece sermayesinin % 50'si İngilizlere ait olan Karabük Demir Çelik Fabrikaları kurulmuştur⁹⁷.

4. 1. 3. 1939-1950 Dönemi

1939-1950 yılları boyunca Türkiye savaş ekonomisi dönemine girmiştir. Türkiye fiilen harbe girmese de, askeri harcamaları artmış, yatırım oranı düşmüş, gerçekte yok denecek bir durum almıştır. Bu dönemde ülke ihtiyacına cevap veren sadece devlet teşebbüsleri olmuş, ekonomik faaliyetler bunların gayretleri ile sınırlı kalmıştır⁹⁸.

1940'lardan itibaren dünya konjonktüründeki gelişmelere paralel olarak devletçilik uygulamaları daraltılmaya çalışılmıştır. Mümkün olan her durumda KİT'lerin özel teşebbüse terkedilmesi yaklaşımı ön plana çıkarılmıştır⁹⁹. Yeni devletçilik olarak tanımlanan bu yaklaşıma göre hükümet özel girişimciliği desteklemeli; ülkenin yönetimi ve güvenliğiyle kamu hizmetleri dışında kalan ekonomik faaliyet alanlarında özel kesimin güçlenmesi ve bu süreçte yerli ve yabancı özel sermayeden yararlanılması sağlanmalıydı. Yine de ekonominin planlı ve programlı gelişmesi öneriliyordu¹⁰⁰.

1930'larda başlayan ve 1950 yılına kadar resmi politika olarak varlığını sürdüren "devletçilik politikası" ekonomide modern kesimi ve alt yapıyı devlet kaynaklarıyla yaratmayı amaçlamaktadır. İlk yoğun uygulamasını Anadolu'ya demiryolları döşenmesi sırasında veren devletçilik, fiziksel açıdan önemli tesisler yarattığı gibi, özel kesime gizli fonlar aktarmak yoluyla, Türkiye'de kapitalizmin gelişmesinde bir ön aşama olmuştur. Devlet kuruluşlarının sanayici, imalatçı veya dağıtıcılara çok düşük karlarla sunduğu

⁹⁷ Eşkinat ve Gerek, "Türkiye'de KİT'ler....," a.g.e., s. 38.

⁹⁸ Korkut Boratav, *Türkiye'de Devletçilik* (Ankara: Savaş Yayınları, 1982), s. 217.

⁹⁹ Eşkinat ve Gerek, "Türkiye'de KİT'ler....," a.g.e., s. 38.

¹⁰⁰ Kepenek, a.g.e., s. 31.

ürünler, özellikle 2. Dünya Savaşı yıllarında belirli ellerde büyük sermaye birikimine fırsat vermiştir. Başlangıçta özel sektörle kamu sektörü arasında varolduğu düşünülen rekabet, giderek bu iki kesim arasında iç bütünleşmeye yönelmiştir.

Türkiye'nin sanayileşme aşamasında en büyük dönemeç noktası devletçilik eylemidir¹⁰¹. Bu dönemde ekonomi, ulusal ve uluslararası alanda nispeten bağımsızlığın en yüksek olduğu noktaya gelmiştir¹⁰².

4. 1. 4. 1950-1960 Dönemi

1950-1960 dönemi Demokrat Parti Dönemi olarak nitelendirilmektedir¹⁰³. 1946'dan sonra çok partili siyasi yaşama geçerken o dönemde muhalefet olan ve 1950 seçimlerinde iktidara gelen Demokrat Parti KİT'ler üzerinde olumsuz bir görüşe sahipti. Devlet sektörünü sınırlayarak, özel sektöre ağırlık veren bir iktisat politikası uygulamak düşüncesindeydi. Partinin hükümet programında temel sanayi ve altyapıyı ilgilendiren kuruluşlar dışındaki faaliyetlerin özel sektöre devredilmesi yönünde karar alınmıştı¹⁰⁴.

Bu genel politik çizgiye karşın, Demokrat Parti dönemi KİT'lerin genişleyip yaygın hale geldiği bir dönem olarak kabul edilmektedir¹⁰⁵. Bu dönemde, birçok KİT'in statüsü yeniden düzenlenirken, bir taraftan da bazı katma bütçeli idareler kamu iktisadi teşebbüsü haline getirilmiş ve çeşitli alanlarda faaliyet gösteren çok sayıda yeni kamu iktisadi teşebbüsü kurulmuştur¹⁰⁶.

Gelişmekte olan bir ülkede devlet müdahalesi kaçınılmaz ve vazgeçilmezdir. Bu zorunluluk yapısal nedenlerden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle Demokrat Parti KİT'ler hakkında düşüncesini uygulamaya koyamamış; yapısal gerçekleri kabul etmek zorunda

¹⁰¹ Ali Gevgili, *Türkiye'de Kapitalizmin Gelişmesi ve Sosyal Sınıflar* (İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1989), s. 48-49.

¹⁰² İzzettin Önder, "Türk Ekonomisinin Gelişme Çizgisi Üzerine," *Altınok Dergisi*, S.1, Ağustos 1994, s.26.

¹⁰³ Güner, a.g.e., s. 54.

¹⁰⁴ Eşkinat ve Gerek, "Türkiye'de KİT'ler....," a.g.e., s. 39.

¹⁰⁵ Kepenek, a.g.e., s. 32-33.

¹⁰⁶ Atasoy, a.g.e., s. 78.

kalmıştır¹⁰⁷. Ancak bu dönemde toprak reformunun terkedilerek tarım reformuna ağırlık verilmesi sonucu gelir dağılımındaki düzelmeye birlikte piyasa ekonomisi de gelişmiş ve güçlenmiştir. Bu durum özel sektöre yeni imkanlar sağlamıştır. Bu döneme damgasını vuran bir diğer özellik de, KİT'lerin istihdam yaratma gücünden ilk kez politik olarak yararlanılmaya bu dönemde başlanmasıdır.

KİT'ler yolu ile özel sektöre destek sağlanarak bu kesimi güçlendirme politikası, bir yandan enflasyonist baskıyı arttırmış ve diğer yandan ücret/fiyat ilişkisini fiyatlar lehine bozarak kaliteli yönetici ve işçilerin KİT'lerden ayrılmasına neden olmuştur. Ortaya çıkan bu gelişmeler, KİT'lerde çarpık bir yapılaşmaya yol açarak, bu kuruluşların ekonomiye yük olmaya başlamalarına neden olmuştur¹⁰⁸.

4. 1. 5. 1961-1980 Dönemi

1960'lı ve 1970'li yıllar Planlı Kalkınma Dönemleri olarak nitelendirilmektedir. 1930'lu yıllarda uygulanmaya çalışılan beş yıllık sanayileşme programları bir tarafa bırakılacak olursa, planlı gelişme dönemi 1960'ların başında başlamıştır¹⁰⁹. Planlı gelişme anlayışı, belirli toplumsal amaçlara belirli bir sürede ulaşılmasının nasıl olabileceğini içermektedir; örneğin üretimin artması, istihdam olanaklarının genişlemesi gibi. Ancak bu amaçların saptanmış olması tek başına yeterli olmaz, bu amaçlara ulaşmak gerekir ve KİT saptanan amaçlara ulaşmanın en etkin aracı niteliğindedir¹¹⁰.

Bu anlayışla hazırlanan Beşyillik Kalkınma Planlarında, KİT'ler ekonomik gelişmenin temel taşları olarak vurgulanmaktadır. Böyle bir anlayışın hakim olduğu bu dönemde, ülkenin sanayi yapısında ara ve yatırım mallarının yerli üretimi yönünde hızlı bir dönüşümün gerçekleştirilmesi sorununun çözümü KİT'lere bağlanmıştır. Bunun sonucu

¹⁰⁷ Eşkinat ve Gerek, "KİT'ler....," a.g.e., s. 40.

¹⁰⁸ Karluk, a.g.e., s. 278.

¹⁰⁹ Kepenek, a.g.e., s. 35.

¹¹⁰ Kepenek, a.g.e., s. 37.

olarak, 1960-1980 arasında KİT'lere yenileri eklenirken bir yandan da mevcut KİT'lerin faaliyet alanları genişletilmiştir¹¹¹.

1930'lardan itibaren "devletin ekonomide düzenleyici bir rol oynaması gerektiği, piyasa ekonomisindeki ahengin görülmeyen bir el tarafından değil, ancak devletin müdahalesiyle sağlanabileceği anlayışı 1970'lerin sonuna kadar etkili olmuştur. Bu tarihten itibaren devletin küçülmesi ve özelleştirme kavramları gerek ekonomi pratiğinin, gerek ekonomi düşüncesinin yeniden yapılandırılmasının tayin edici unsurları haline gelmiştir. Bu yeni dönemin Türkiye'deki yansıması 24 Ocak Kararlarıdır¹¹².

1979 yılına kadar uygulanan üç plan sonucu ortaya çıkan ağır ekonomik ve toplumsal bunalım, dördüncü planın uygulanmamasına neden olmuş ve 1980'de yeni bir istikrar programı devreye girmiştir. 24 Ocak 1980 tarihinde ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla alınan kararlar, ülkemizde uygulanan iktisat politikaları ve iktisat felsefesi alanında önemli bir değişimin başlangıcı olmuştur¹¹³.

1970'lerin ilk yarısında yaşanan ekonomik kriz, kamu sektörünü özel sektörde olduğu gibi yalnızca daralan konjonktür nedeniyle olumsuz yönde etkilemekle kalmamış, ekonominin regülasyonu ve canlandırılması doğrultusunda kamu işletmelerine siyasal otoritelerin yüklediği misyon, bu kuruluşların ciddi finansal krize sürüklenmelerine yol açmıştır.

1980'li yıllarda uygulanan ekonomi politikaları, 1970'li yıllarda kendini göstermeye başlayan liberal görüşün devamını yansıtmaktadır. 24 Ocak 1980 kararları ile ithal ikameci ekonomik kalkınma modeli resmen terkedilerek, yerine iç ve dış rekabete dayalı, ihracata açık, liberal bir ekonomik strateji tanımı yapılmaya başlanmıştır¹¹⁴.

¹¹¹ Aksoy, "Türkiye'de Kamu....," a.g.e., s. 7.

¹¹² Süleyman Demirel, "Devletin İktisadi Hayattaki Yeri," 22. İktisatçılar Haftası Açılış Konuşması, *İktisat Dergisi*, S. 368, Haziran 1997, s. 52.

¹¹³ Atasoy, a.g.e., s. 79.

¹¹⁴ Aksoy, "Türkiye'de Kamu....," a.g.e., s. 7.

4. 1. 6. 1980 Sonrası

Serbest piyasa ekonomisi modelinin benimsenmesinin doğal sonucu olarak kamu işletmeciliği konusundaki anlayışlarda da değişiklikler kendini hissettirmeye başlamıştır. Batıdaki gelişmelere paralel olarak kamu sektörünün ekonomik sistem içinde ağırlığını azaltmak üzere KİT'leri özelleştirme konusu gündeme gelmiştir. Ancak 1980 sonrası dönemde uygulanan KİT politikaları, kamu sektörünün ekonomi içindeki payının küçültülmesi düşüncesi çerçevesinde oluşturulmuş olmakla birlikte, yeni kamu işletmeleri kurmaktan da vazgeçilmemiştir.

Türkiye ekonomisinde kamu işletmeleri, kalkınma ve refahta coğrafi dengenin sağlanması, Türk toplumuna belirli nitelikte ve ucuz fiyattan mal ve hizmet arzı, ekonomik istikrarı koruma ile sosyal adaletin sağlanması konusunda üzerlerine düşen görevleri başarıyla yapmışlardır. Kuruluşlarından itibaren geçen yıllar içinde ekonomiye çok büyük katkılarda bulunmuşlardır.

Bununla birlikte, özellikle 1980'li yıllardan sonra Türkiye Ekonomisindeki küreselleşme eğilimlerine paralel olarak, özel sektörün bilgi ve becerisinin, sermaye yeterliliğinin oluşmaya başladığı alanlarda, kamu sektörünün faaliyet göstermesine ihtiyaç kalmamıştır. Günümüzde kamu sektörü içinde yer alan kuruluşların, sadece temel mal ve hizmetleri üretmeleri, bunların dışında kalanların ise özel sektöre devri hedeflenmektedir.

4. 2. Türkiye’de Kamu Sektörünü Oluşturan Kurumlar

Türkiye’de devlet, çeşitli amaçların gerçekleştirilmesi için farklı hukuki yapılar içinde ekonomiye müdahale etmektedir. En geniş tanımı ile, “kamu girişimleri” adı verilen bu kuruluşlar, kamunun tahsis ettiği kaynakları kullanarak bir bedel karşılığında satmak üzere mal ve hizmet üretmektedirler¹¹⁵.

¹¹⁵ Sağlam, a.g.e., s. 7.

Türkiye’de kamu sektörü dört alt bölüme ayrılmaktadır. Birincisi, teknik olarak kamu sektörüne dahil olmayan, fakat devletin ekonomik hayata uzantısı niteliğindeki kamu iktisadi teşebbüsleridir. İkinci olarak, genel ve katma bütçeli idareler gelmektedir. Genel ve katma bütçelerin oluşturduğu konsolide bütçe, kamu sektörünün en önemli bölümüdür. Kamu sektörünün üçüncü bölümünü ise mahalli idareler oluşturmaktadır. Yine, kamu sektörü içinde dördüncü önemli alan döner sermayeli işletmeler olmaktadır¹¹⁶.

4. 2. 1. Kamu İktisadi Teşebbüsleri

Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT), esas itibariyle birer kamu kuruluşudur. Başlangıçta endüstriyel ve ticari alanda faaliyet gösteren servislerin giderek genişlemesi sonucu ortaya çıkmaya ve gelişmeye başlayan bu kuruluşlar, gerek batıda , gerekse ülkemizde, bir taraftan millileştirme ve devletleştirme akımlarının, diğer taraftan da devletin endüstriyel faaliyetlere daha fazla girme ihtiyacının bir sonucu olarak sayıca artmaya başlamışlardır¹¹⁷. Ekonomik yaşam içindeki amaçları ister sosyal boyutta, isterse ekonomik boyutta olsun, ülkemizde KİT’ler, devletin ekonomiye müdahalesinin en önemli araçlarından birisidir¹¹⁸.

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin tam bir tanımını yapmakta bazı zorluklar vardır. Bu zorlukların en önemli nedeni, konunun diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de çeşitli zamanlarda ve çeşitli düzenlemelerde farklı bir şekilde ele alınmış olmasıdır.

KİT’ler genel bir tanımlamayla şu şekilde ifade edilmektedir: Ekonomik faaliyette bulunmak üzere devlet ya da diğer bir kamu kuruluşu tarafından kendilerine veya ortaklık yoluyla oluşturulan, sermayesinin tamamı veya çoğunluğu devlet veya diğer kamu kuruluşlarına ait bulunan, doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlet tarafından denetlenen ve ürettikleri mal ve hizmetlerden yararlanabilmek için karşılık ödenmesi

¹¹⁶ Önder ve diğerleri, a.g.e., s. 11-12.

¹¹⁷ Atasoy , a.g.e., s. 15.

¹¹⁸ Kemali Saybaşı, **Devletin Ekonomiye Müdahalesi** (Ankara: Sevinç Matbaası, 1986), s. 39.

gereken ekonomik işletmelerdir. Türkiye’de pratikte KİT’ler, ekonomik faaliyet alanlarına göre dört grupta sınıflandırılmaktadır. Bunlar, imalat kurumları, maden ve enerji kurumları, tarım kurumları ve mali kurumlardır. Bu son gruba, KİT Bankaları girmektedir. Planlama açısından da işletmecî kuruluşlar ve tasarrufçu kuruluşlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır¹¹⁹.

Günümüzde yürürlükte bulunan 233 sayılı KHK’de, KİT’lerin hukukî yapıları, bu Kararname çerçevesinde ana statüleri ile belirlenmiştir¹²⁰. 233 sayılı KHK’ye göre KİT’ler iki ana gruba ayrılmıştır. Bunlar Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK) ve İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT)’dir. KİT’ler, İDT ve KİK’lerin ortak adı olmaktadır. Kararname’nin 2. maddesine göre İktisadi Devlet Teşekkülü, sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadî alanda ticarî esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan Kamu İktisadi Teşebbüslerini, Kamu İktisadi Kuruluşu ise sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmetleri üretmek ve pazarlamak üzere kurulan kamu hizmeti niteliği ağır basan KİT’leri ifade etmektedir.

İDT’leri ve KİK’leri birbirinden ayıran temel unsur, İDT’lerinin piyasa koşullarına göre çalışmalarının benimsenmiş olmasıdır. KİK, tekel niteliğinde olan kuruluşlardır. Kamu hizmeti niteliği ağır basan işlevleri yerine getirmekle görevlendirilmişlerdir¹²¹.

Geçmişî Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar uzanan Kamu İktisadi Teşebbüslerinin, ülkemizde sanayileşme hamlesinin başlamasında büyük etkisi olmuştur. Ulaştırma, Haberleşme ve Bankacılık gibi sektörlerin temellerini atan KİT’ler, özel sektöre öncülük etmek ve gerekli desteği sağlamak, temel mal ve hizmetleri üretmek, bölgeler arası dengesizlikleri gidermek gibi birçok alanda önemli katkılar sağlamıştır¹²².

¹¹⁹ Karluk, a.g.e., s. 270.

¹²⁰ RG, 18 Haziran 1984, 18435 Mükerrer sayı.

¹²¹ Aksoy, “Türkiye’de Kamu....,” a.g.e., s. 3.

¹²² Muharrem Afsar, “Türkiye’de KİT’lerde Özelleştirme ve Verimlilik İlişkisi,” (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1995), s. 85.

Zaman içinde birçok sektör ve alt sektörde özel teşebbüs, KİT'lerin açtığı yoldan giderek gelişmiş ve büyümüştür. Özel teşebbüslerin ilk yöneticileri kamu teşebbüslerinde yetişmiş, KİT'ler adeta özel sektöre vasıflı eleman yetiştiren bir okul görevini yapmıştır¹²³.

Birçok yönden eleştirilen KİT'lerin ekonomimizde halen yerine getirdiği fonksiyonları şöyle sıralayabiliriz¹²⁴:

- İleri teknik ve büyük organizasyon gerektiren yatırımları gerçekleştirmek,
- Yeni üretim kollarında gelişmeye öncelik etmek,
- Geri kalmış yörelere doğrudan doğruya veya dolaylı olarak yatırım yaparak, kalkınmanın bölgelerarası dengeli olmasına katkıda bulunmak,
- Ekonomik darboğazları, çarpıklıkları, tıkanıklıkları giderici, önleyici yatırımları gerçekleştirmek,
- Üretim kapasitelerini en uygun düzeyde kullanarak, üretimi artırarak, üretim maliyetlerini düşürmek yoluyla ve makul fiyatlarla diğer sektörlerle girdi ve nihai tüketicilere mal ve hizmet sağlamak,
- Ekonomideki tekелci eğilimleri kırarak, bazı temel mal ve hizmetlerin fiyatlarının oluşmasında düzenleyici bir rol oynayarak, üretici ve tüketicinin korunmasını sağlamak,
- İyi bir dağıtım sistemi kurarak, bazı ihtiyaç maddeleri ile temel hizmetlerin tüm bölgelere ulaştırılmasını gerçekleştirmek.

¹²³ Kepenek, a.g.e., s. 45.

¹²⁴ Öztin Akgüç, *Ekonomide Gerçeği Arayış* (İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1991), s. 391-392.

Türkiye’de KİT’ler istihdam, ihracat, sabit sermaye yatırımları ile alt sektör üretimlerinde oldukça önemli paylara sahiptir. Bu önemli katkılarına rağmen KİT’ler yapısal özellikleri dolayısıyla birçok önemli sorunla da karşı karşıyadır. KİT’lerin en önemli sorunlarından biri, her türlü politik ve bürokratik baskıya açık bir yapıda olmasıdır. Hükümetlerden gelen, genellikle ekonomik politikanın uygulanması ile ilgili olmayan, bu kuruluşların yönetim özerkliğini zedeleyen, kısa vadeli dar görüşlü politik amaçlı baskılar KİT’lerin verimli çalışmasının en büyük engelidir.

Diğer önemli bir sorun da, işgücü planlamasının doğru yapılamaması ve siyasi tercihler nedeniyle ihtiyaçtan fazla personel alımı sonucu KİT’lerde oluşan aşırı istihdamdır. Ayrıca çeşitli politik tercihler sonucu niteliksiz ya da kalifiye olmayan elemanların alınması bu kuruluşların verimliliği ve işletme açıklarını olumsuz etkilemiştir¹²⁵.

Bunlar dışında kullanılan teknolojinin yetersizliği, düşük verimle çalışmaları, yetersiz sermaye, yanlış fiyat ve finansman politikaları gibi sorunlarda Kamu İktisadi Teşebbüslerinin ekonomide üstlenmiş olduğu fonksiyonları yerine getirebilmesini zorlaştırmaktadır.

KİT’lerin içinde bulunduğu bu sorunların neden olduğu finansal darboğaz, 1980’li yıllarda uygulanmaya başlanan serbest piyasa ekonomisi modeliyle birlikte KİT’lerin özelleştirilmesi düşüncesine yoğunluk ve yaygınlık kazandırmaya başlamıştır¹²⁶.

1970’li yıllarda yaşanmaya başlanan iç ve dış dengesizlikler, enflasyon, işsizlik, gelir dağılımındaki bozukluklar, neoklasik politikaları ön plana çıkarmıştır. Bunun ardından, 1980’li yıllarda dünya kapitalizmine hakim olan güçlü bir liberal sağ, devletin ekonomideki payının azaltılması ve özelleştirme programlarını devreye sokmuştur. Başta İngiltere olmak üzere bazı sanayileşmiş ülkelerde hızlı ve kapsamlı özelleştirme programları uygulamaya konulmuştur. Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi

¹²⁵ Afşar, a.g.e., s. 85.

¹²⁶ Korkut Boratav ve Ergun Türkcan, a.g.e., s. 177.

kuruluşların önerileri çerçevesinde bu uygulamalar gelişmekte olan ülkelere de yansımıştır. Uygulanan bu yeni ekonomik modelin temel amacı, ekonomide devletin payının azaltılması ve buna bağlı olarak toplumsal refahın artırılmasıdır¹²⁷.

Bu yeni ekonomi modelinin uygulanmasıyla birlikte KİT'lerin ekonomideki yeri yeni bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Bunun sonucunda, KİT'lerin karlılık ve verimlilik esasına göre yeniden düzenlenmesi öngörülürken, diğer taraftan da özel sektöre devredilerek kamu sektörünün küçültülmesi ilkesi benimsenmiştir.

1980 yılından itibaren birçok ülkede sistemli ve yaygın bir şekilde uygulama alanı bulan özelleştirme çalışmalarına dayanak olacak hukuki yapı 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile oluşturulmuştur¹²⁸. Beşinci ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda da benzer düzenlemeler yapılmıştır. Özellikle Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, özelleştirme temel politika olarak kabul edilmiş, aynı zamanda özelleştirme çalışmaları devam ederken KİT'lerin kendilerine yeterli bir şekilde ve kaynak yaratarak faaliyet göstermeleri ve bu kuruluşların modern yönetim anlayışı içinde daha karlı ve verimli çalışmaları öngörülmektedir¹²⁹.

Bu şekilde Beş Yıllık Kalkınma Planlarıyla Özal hükümetleri tarafından programa alınan özelleştirme, takip eden diğer ANAP hükümetleri tarafından da aynı şekilde benimsenmiştir. Hatta 1991 seçimlerinden sonra iktidar DYP-SHP Koalisyonu döneminde de kamu sektörünün küçültülmesi hedeflenmiştir. Günümüzde de özelleştirme, gündemi en çok işgal eden konulardan biri olmaya devam etmektedir.

1980'li yıllardan itibaren hükümet programlarında yer alan ve güncelliğini hiç yitirmeyen özelleştirme konusu oldukça tartışmalıdır. Türkiye'de özelleştirme gereğini savunanlar, ekonomide kamu mülkiyetinin kural olarak verimsiz ve karsız olduğunu,

¹²⁷ Rana Eşkinat ve Sevgi Gerek, "Türkiye'de Özelleştirme," Eskişehir Anadolu Üniversitesi İ.L.B.F. Dergisi, C. XI, S. 1-2, 1993, s. 79.

¹²⁸ Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 1990 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu, s. 319.

¹²⁹ Atasoy, a.g.e., s. 226'dan; Başbakanlık, DPT Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994 (Ankara:Başbakanlık Basımevi, 1989), s. 34.

etkinlik, verimlilik, karlılık gibi üstünlüklere sadece özel mülkiyet işletmelerinin sahip olduğunu öne sürmektedirler¹³⁰.

KİT'lerle ilgili bugüne kadar pek çok araştırma yapılmış ve pek çok sonuç elde edilmiştir. Düşük verimlilik, aşırı istihdam, yönetsel ve performans ödüllendirmesinin yokluğu, yönetsel süreklilik sorunu, siyasal müdahaleler, gittikçe artan işletme sorunları ve hazineden yapılan yardımların bu nedenle artması, bütün bu çalışmalarda ortak olarak gündeme getirilen konulardır¹³¹.

Bunun yanında, özelleştirmenin karşısında olanların görüşlerine göre ise, KİT'ler özel karlılıktan çok, topluma sağladıkları genel fayda ve verimlilik ölçüleriyle değerlendirilmelidir. Yine bu kesimin görüşlerine göre, KİT'ler bugüne kadar sermaye kesimine kaynak aktarımı, ucuz girdi sağlaması gibi işlevlerinin yanı sıra, emekçi kesimler açısından da istihdam olanakları, ucuz mal ve hizmet temini ve bölgeler arası dengesizliklerin kaldırılması türünden avantajlar sağlamıştır.

Ne özel sektörün ne de kamu sektörünün her koşulda iyi çalıştığını ve kaynakları verimli kullandığını iddia etmek mümkün değildir. Hangi amaçlara yönelik olarak hangi sektörün işlevsel olduğunun belirlenmesi gerçekten çok ayrıntılı ve ince bir tartışma ve değerlendirmeyi gerektirmektedir. Özel sektörün her koşulda verimli, kamu sektörünün her koşulda verimsiz olduğu şeklindeki bir genelleme gerçekçi bir değerlendirmeyi yansıtmamaktadır¹³². Bu nedenle özelleştirmeyi her derde deva gören bir yaklaşım pek geçerli sayılmamaktadır. Örneğin enflasyonun ana nedeni KİT'lerdir, özelleştirme yapılmazsa enflasyonu çözemeyiz gibi iddialar pek kabul görmemektedir¹³³.

¹³⁰ KİT'ler ve, a.g.e., s. 23.

¹³¹ Şinasi Aksoy, "Türkiye'de Özelleştirme," **Özelleştirme Tartışmaları**. Der. Aykut Polatoğlu (İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1994), s. 22.

¹³² Aykut Polatoğlu, **Özelleştirme Tartışmaları** (İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1994), s. 121; Şinasi Aksoy, "Türkiye'de Özelleştirme....," a.g.e., s. 22.

¹³³ Necati Çelik ve diğerleri, **Özelleştirme Seminerler Dizisi I** (Antalya, Özçelik-İş Sendikası, 19-21 Şubat 1992), s. 71.

Türkiye, geleneğinde kamu ağırlığı olan bir toplumdur ve özellikle kamuoyu yabancılara satış ve özelleştirmenin yaratacağı toplumsal maliyetlere (işsizlik vb.) karşı son derece duyarlıdır¹³⁴. KİT'lerin işsizlik sorununa çare bulmak amacıyla aşırı istihdam yaptığı ne kadar gerçekse, özelleştirmeden sonra bu kuruluşlarda çalışanların önemli bir kısmının işsiz kalacakları da bir o kadar gerçektir. Bu nedenle, zaten uygulanması gereken işsizlik yardımı ve/veya işsizlik sigortası gibi önlemlerin hiç değilse özelleştirmeyle birlikte gündeme gelmesi gerekmektedir¹³⁵. Türkiye'de özelleştirmenin çalışanlara, sendikalara ve endüstri ilişkileri sistemimize etkisi III. Bölümde incelenecektir.

Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülkede devlet her dönemde tüm olanaklarıyla kalkınma hamlesinin içinde yer almak zorunda kalmıştır. Devletçiliği savunanların dışında liberalizmin siyasal temsilcisi durumundaki iktidarlar döneminde bile devlet daima ekonomik faaliyetlerde önemli rol oynamıştır. İşte bu nedenle devletin ekonomiye müdahalesinin bir aracı olan KİT'lerin tasfiyesine gidilirken verilerin çok iyi değerlendirilmesi gerekmektedir¹³⁶.

Korunmasında yarar görülmeyen bir kısım KİT'in tasfiyesi, bir diğer kısmının da özelleştirme yoluyla özel sektöre devredilmesi söz konusu olabilir. Bugün KİT olarak örgütlenmesi artık gerekmeyen faaliyet alanlarının olduğu açıktır. Ancak temel sorun KİT'lerinin ekonomik ilke ve çerçeve içinde işlevlerini sürdürebilecekleri özerk bir ortamın bir türlü tesis edilememesidir. Politik müdahaleler, ekonomik konjonktüre dayalı sorunların karşılanması için gerekli esnekliğin olmayışı ve bu çerçevede ekonomik değişkenlere uzun zaman perspektifi içinde bakarak gerekli plan ve programların yapılmasının mümkün olmaması, KİT sorunlarının temelinde yatan hastalığın tanımlayıcı öğeleri olarak belirtilebilir¹³⁷.

¹³⁴ Eşkinat ve Gerek, "Türkiye'de KİT'ler....," a.g.e., s. 82.

¹³⁵ Esin Akbulut, "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 1980 Sonrası Gelişimi ve Özelleştirme Deneyimi," **Türk Ekonomisine Sosyal Demokrat Çözümler-Makro Ekonomik Politikalar ve Kamu Kesimi Dengesi** (Cilt I. İstanbul, TÜSES, 1991), s. 133.

¹³⁶ Eşkinat ve Gerek, "Türkiye'de KİT'ler....," a.g.e., s. 43.

¹³⁷ Aksoy, "Türkiye'de Özelleştirme....," a.g.e., s. 22.

Bu hastalığın iyileştirilmesi için siyasal yönetime düşen en önemli görev, KİT üzerindeki belirsizlik havasını kaldırmak, KİT'e yönetim özerkliği ve yeni işlevler vermektir. KİT'ler için kendi kararlarını kendilerinin alabildikleri ve sonuçlarından doğrudan sorumlu tutuldukları bir yönetim ve örgütlenme modelinin geliştirilmesi, KİT'lerin toptan reddine göre çok daha yapıcı bir yaklaşım olarak görülmektedir.

4. 2. 2. Genel ve Katma Bütçeli Kuruluşlar

Kamu mallarının ve hizmetlerinin en belirgin özelliği, bunların bölünemez ve faydalarının kişilere dağıtılamaz oluşudur. Kamu yararı kolektiftir; bu kolektif faydanın kişilere satılması düşünülmemektedir. Kamu hizmetlerinden herkes toplu olarak faydalanmaktadır ve bu faydalanmanın kişiler bazında ölçülmesi olanağı bulunmamaktadır (Örneğin, milli savunma, adalet, içgüvenlik gibi klasik devlet hizmetleri). Bu tür hizmetler bölünemediği gibi fiyatlandırma da yapılamamaktadır¹³⁸.

Bununla birlikte, bölünemeyen ve fiyatlandırılmayan kamu hizmetleri yanında, yarı kamusal hizmet üreten kuruluşlar da vardır. Bu tür kuruluşlar, faydasının bölünmesi ve programlanması güç olan mal ve hizmet üretmekle birlikte, hizmet maliyetlerini veya bir kısmını hizmetten yararlananlara ödettirmeyi mümkün kılan hizmeti yapmaktadırlar. Devlet Karayolları Genel Müdürlüğü, Üniversiteler gibi. Bunların topluma sunduğu mal ve hizmetlerin maliyetinin bir kısmı ücret, fiyat, harç biçiminde yararlananlara ödettirilirken, ödettirilmeyen özel faydanın üstündeki sosyal faydası ise, kamu finansmanı, yani vergiler yoluyla karşılanmaktadır. İşte bu tür hizmetleri gerçekleştirmek amacıyla kurulan idarelere katma bütçeli idareler denilmektedir¹³⁹.

Katma bütçeler, ilk kuruluş yıllarında daha çok ticari nitelikte hizmet üreten ve ürettikleri malları satabilen kuruluşlar için uygulanmıştır. Hatta 3460 sayılı Kanunla, kamu iktisadi teşebbüsü olan devlet demiryolları, posta idaresi, hava yolları, madencilik ve sanayi kurumları ilk zamanlar katma bütçe ile yönetilmişlerdir. Daha sonra, üretilen

¹³⁸ Özer, a.g.e.,C.1, s. 11.

¹³⁹ Gülay Coşkun ve Engin Ataç, **Bütçe** (Anadolu Üniversitesi Yayın No: 823, Açıköğretim Fakültesi Yayın No:433, Eskişehir: 1994), s. 142.

kamu hizmetinden yararlananların katkısını sağlamak üzere bazı kuruluşların katma bütçeli olarak kurulmaları örneği de devam etmiştir. Orman Genel Müdürlüğü, Devlet Üretme Çiftliği gibi. Son yıllarda yapılan değişikliklerde, özellikle kamu iktisadi teşebbüslerinin yeniden düzenlenmesi sırasında katma bütçeli idarelerin bir kısmı Devlet Üretme Çiftlikleri gibi, teşebbüs haline getirilmiştir¹⁴⁰.

Genel Bütçeli Daireler ise tam kamu hizmeti üreten kuruluşlar olup, tüm giderleri devlet tarafından toplanan gelirlerle karşılanan kuruluşlardır. Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, T.B. M. M. Başkanlığı ve Bakanlıklar Genel Bütçeli kuruluşlar arasındadır¹⁴¹.

Genel ve Katma Bütçeli İdareler, Gayri Safi Milli Hasılaya yaptıkları % 33 katkıyla Türk ekonomisi için büyük önem taşımaktadırlar¹⁴². Ayrıca Katma Bütçeli İdareler içinde yer alan üniversiteler, Karayolları, Devlet Su İşleri, Orman, Köy hizmetleri, Petrol İşleri Genel Müdürlükleri gibi kuruluşlar istihdamda sahip oldukları önemli pay ve kamu kesimi toplu sözleşmeleri dönemlerinde gündemi işgal ettikleri ücret, sosyal haklar ve grev tehdidi gibi konularla Türk Endüstri İlişkileri sisteminde de önemli bir rol oynamaktadırlar.

4. 2. 3. Mahalli İdareler (Yerel Yönetimler)

Yerel yönetimler, devletlerde tüm kamu hizmetlerinin merkezden yapılmasının imkansızlığı veya güçlüğü ve çeşitli bölgelerin çeşitli toplumsal gereklerin karşılanması isteklerinin sonucu ortaya çıkmıştır. Böyle bir olgunun kurumlaşması ve yürütülmesinde tarihsel, siyasal ve ekonomik etkenler rol oynamaktadır.

Tarihi gelişim de, kamu hizmeti veren örgütlerin köy ve kent düzeyinde gelişerek merkezi devlete ulaştığını göstermektedir. Esasen, çağdaş devletin oluşumundan sonra

¹⁴⁰ Coşkun, a.g.e., s. 50.

¹⁴¹ Coşkun, a.g.e., s. 49.

¹⁴² Güneri Akalın, "Türkiye'de Özelleştirmenin Gereği ve Nedenleri," **Özelleştirme Tartışmaları**. Der. Aykut Polatoğlu (İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1994), s. 139.

merkezi devletin, merkezdeki yönetimin, halka kamu hizmeti götürmesi başlamıştır. Daha önceleri ise kurulan devletler, kendi gereksinmelerini kendileri karşılayan, hizmetleri kendi örgütleriyle yerine getiren yönetimleri buyruklarına almak ve onlardan gelir elde etmek yollarını kullanmışlardır¹⁴³.

Günümüzde öyle kamusal hizmetler vardır ki bütün bir ülkeyi değil, bir bölgeyi veya sadece bir kısım vatandaş gruplarını ilgilendirmektedir. Ancak sadece bir kısım vatandaş ilgilendiriyor diye bu tür hizmetlere karşı devletin ilgisiz kalması beklenemez¹⁴⁴. Örneğin, uygulamada haberleşmenin faydaları bütün bir dünyayı kapsadığı gibi mahalli alandaki bir çevre temizliği o alan ile sınırlı kalmaktadır. Kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması açısından faydası belli bir bölgeye yayılan hizmetlerin mahalli idareler tarafından görülmesi daha uygundur¹⁴⁵.

Bilindiği gibi dışsal fayda yaratan malların ve hizmetlerin sosyal faydası marjinal özel faydasından büyüktür. Bu sebepten ötürü bu tür malların üretimi tamamen piyasaya bırakılamaz. Dışsal fayda yaratan malların üretimi kısmen veya tamamen kamu tüzel kişileri tarafından gerçekleştirilir. Örneğin yüksek öğrenim hizmetlerinin alanı ülkenin tümünü kapsadığı halde, bir bataklığın kurutulması bölgesel bir fayda sağlamaktadır. İşte bu durumlarda fayda alanı bölgesel olan dışsal fayda yaratan malların marjinal maliyetin altına düşürülmesine yardımcı olmalıdır. Aksi takdirde tüketimden vazgeçenlerin uğrayacakları özel fayda kaybının yanı sıra toplum da belki daha büyük ölçüde sosyal fayda kaybına uğrayacaktır¹⁴⁶.

İdari yapımızda merkezden yönetim ve yerinden yönetim sistemleri bir arada uygulanmaktadır. Merkezi yönetim, yasama, yürütme ve yargıya ilişkin tüm yetkilerin başka bir deyişle kamu gücünün merkezi bir otoritede toplanması ve yönetsel hizmetlerin merkez veya merkez hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yürütülmesidir. Yerinden

¹⁴³ Çoşkun, a.g.e., s. 55.

¹⁴⁴ Nuri Tortop, **Mahalli İdareler** (Gözden Geçirilmiş 4. Baskı. Ankara: DİE Matbaası, 1991), s. 11.

¹⁴⁵ Fazıl Tekin, Cüneyt Binatlı ve Nezih Varcan, **Mahalli İdareler Ekonomisi** (Anadolu Üniversitesi Yayın No:807, Açıköğretim Fakültesi Yayın No:417, Eskişehir: 1994), s. 3.

¹⁴⁶ Tekin, Binatlı ve Varcan, a.g.e., s. 3.

yönetim ise, yerel nitelikte kamusal hizmetlerin, merkezin dışında, seçimle işbaşına gelen, kamu tüzel kişiliğine sahip yerel yönetimlerce kamu gücü kullanılarak yürütülmesidir.

Tarihsel gelişmeleri ve yönetsel geleneklerinin sonucu olarak çeşitli ülkeler merkezi yönetim ağırlıklı veya yerinden yönetim ağırlıklı idari yapıları uygulamaktadırlar. Birinci kategorideki ülkelere Fransa, İtalya, ve Türkiye'yi, ikinci kategoriye giren ülkelere ise İngiltere ve İskandinavya ülkelerini örnek verebiliriz¹⁴⁷.

Yerel yönetim denildiği zaman ilk akla gelen belediyelerdir. Çünkü belediyelerin yürüttüğü hizmetler günlük hayatımızda önemli bir yere sahiptir¹⁴⁸. Bununla birlikte, mahalli yerinden yönetim idareleri ülkemizde köy, belediye ve il olmak üzere üç gruba ayrılmaktadır¹⁴⁹.

Anayasamızın 127. maddesinde, mahalli idarelerin kamu tüzel kişisi olduklarına ve köy, belediye ve ilden meydana geldiklerine değinilmiştir. Bu maddenin anlamına göre mahalli idareler;

-Köy, belediye ve illerdir.

-Müşterek ve mahalli ihtiyaçları karşılamak için kurulmuşlardır.

-Genel karar organları halk tarafından seçilmektedir.

-Bunlar kamu tüzel kişileridir¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Yerel Yönetimler, Sorunları-Çözüm Önerileri (Ankara: Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yayınları-1, Haziran 1996), s. 1-2.

¹⁴⁸ Bilal Eryılmaz, Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması (İstanbul: Birleşik Yayıncılık, 1997), s.9.

¹⁴⁹ Yenal Öncel, Mahalli İdareler Maliyesi (İstanbul: Filiz Kitabevi, 1992), s. 114.

¹⁵⁰ Nuri Tortop, Mahalli İdareler (Anadolu Üniversitesi Yayın No.744, Açıköğretim Fakültesi Yayın No:374. Eskişehir: Etam, 1994), s. 57.

İller Cumhuriyet dönemi öncesinden intikal etmiş ve idari gereksinimlerden kaynaklanmıştır. Belediye ve Köy İdareleri ise, daha çok doğal nitelikleri olan yerel idarelerdir. Söz konusu idarelerin yasaları zaman zaman değişiklikler geçirmesine rağmen, bunların önemli bir kısmı günümüzde de yürürlüktedir. Zaman içinde mahalli idarelerin ulaştığı sayı Tablo 7’de görülmektedir¹⁵¹.

TABLO 7
TÜRKİYE’DEKİ MAHALLİ İDARELERİN SAYISI

Yıllar	İl Özel İdare Kuruluşu	Belediyeler	Köyler
1965	67	1,062	34,860
1970	67	1,303	35,276
1975	67	1,654	35,096
1977	67	1,710	35,019
1980	67	1,727	35,467
1986	67	1,719	35,031
1989	71	1,984	36,155
1994	76	2,710	35,272

Kaynak: **Bütçe Gelirleri İstatistik Yıllığı**, 1995.

Tablonun incelenmesinden de görüleceği gibi, il ve köy idareleri sayılarında zaman içinde oransal olarak önemli bir değişim olmamıştır. Ancak belediye sayılarında hızlı bir artış görülmektedir. Bunun nedeni, belediye kurabilmek için gerekli koşulları belirleyen nüfus kıstasına büyük ölçüde bağlanmaktadır. Gerçekten 4 Mayıs 1960 tarihinde çıkan 7469 sayılı Kanuna göre, bir köy veya aralarında belirli bir mesafe bulunan birden fazla köyün “birleşerek belediye kurabilmeleri için nüfusları tutarının son nüfus sayımına göre 2000’den fazla olması” gerekmektedir. Nüfus artış hızı karşısında söz konusu kıstasa ulaşma süresi oldukça kısalmıştır¹⁵².

¹⁵¹ Öncel, a.g.e., s. 114.

¹⁵² Öncel, a.g.e., s.114’den; Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler Felsefesi, Ekonomisi, Uygulaması** (İstanbul: Sermet Matbaası, 1978), s. 335.

Mahalli idarelerin gerek hizmetlerini ve gerekse gelirlerini belirleyen çeşitli faktörler vardır. Buna göre mahalli idareler, bir kısım kendi öz kaynakları yanında, merkezi idareden sağladıkları yardımlar ve vergi paylarından oluşan bir gelir birleşimine sahiptir. Merkezi idareden elde ettiklerini de içerecek şekilde başlıca gelirlerini şöyle sıralamak mümkündür¹⁵³:

- 1) Vergi Gelirleri
- 2) Mahalli İdarelere Ait Olan KİT'lerden Elde Edilen Gelirler
- 3) Kamu Mülklerinden Elde Edilen Gelirler
- 4) Para Cezaları
- 5) Borçlanma
- 6) Diğer İdarelerden Yapılan Yardım ve Bağışlar

Günümüzde yerel yönetim birimleri, ülke genelindeki hızlı sosyo-ekonomik ve kültürel değişimlerin ortaya çıkardığı sorunlar yanında, yerel yönetimlerin yetki ve görev alanlarını belirleyen idari ve yasal sınırlar ve mali yapılarının oturduğu temel özellikleri nedeniyle bir dizi sorunla karşı karşıyadır. Bu sorunların temel göstergesi; yerel birimlerin hizmet gereksinimlerini karşılayacak gelirlere sahip olmayışları ve temel altyapı hizmetleri arzlarının yetersizlikleridir. Bu sorunların artışı yönünde en büyük baskı da, özellikle büyük kentlere yönelik göç hareketidir.

Gerek kent halkının gerekse göç edenlerin talep ettikleri hizmetlerin yüksek yatırım maliyetleriyle gerçekleştirilebilir türden olması, giderek yerel yönetimlerin idari yetkilerinin ve mali olanaklarının sınırlandırılmasını, bu da merkezileşme eğiliminin artması sonucunu yaratmıştır. Hizmetlerin üretimine yönelik harcamaların artış hızının ve

¹⁵³ Öncel, a.g.e., s. 83.

düzeyinin farklı olması da, yerel yönetimler arasında ve yerel yönetimlerin kendi işlerinde farklı gelir ve hizmet düzeylerinin oluşması sonucunu doğurmaktadır. Kısacası, yerel yönetimlerin sorunlarının genel özelliği yerel hizmetlerin yetersizliği şeklinde belirlenmektedir¹⁵⁴.

4. 2. 4. Döner Sermaye İşletmeleri

Kamu kesiminde yer alan diğer kurum ve kuruluşlarda olduğu gibi (KİT'ler, Katma Bütçeli İdareler ve Mahalli İdareler) döner sermaye işletmeleri de, devletin kamu hizmet ve görevlerinin yürütülmesinde bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır. Türk kamu ekonomisine döner sermaye kavramı, 26.5.1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 49'uncu maddesi hükmü ile girmiştir. Bu madde ile genel bütçeli idarelere döner sermaye tahsis edilmesi kabul edilmiştir¹⁵⁵.

Ancak döner sermaye işletmelerinin yalnızca genel bütçeli idarelere bağlı olarak kurulması gerekirken, katma bütçeli idarelere de bağlı olarak kurulduğu gibi, ayrıca tüzel kişiliğe sahip olarak kurulan döner sermayeli işletmeler de vardır. Böylece genel ve katma bütçeli kuruluşlar kamu hizmetlerini yerine getirirken; ticari, sınai, kültürel, tarımsal veya mesleki nitelikte çeşitli hizmetleri yapabileceklerdir. Bunları yapmak üzere kamu kuruluşlarında kurulan, özel işletme niteliğindeki bu işletmelere "döner sermayeli işletmeler" denilmektedir. Bu işletmelere döner sermaye adı altında nakit, mamul, yarı mamul, hammadde gibi unsurlar yanında özel işletmelerin döner sermayesinden farklı olarak, taşınmaz mal, demirbaş, sabit sermaye unsurları da tahsis edilmektedir.

Döner sermaye terimi, bağlı oldukları genel veya katma bütçeli kuruluşların yapısı içinde yer alıp, genel mali yönetimin dışında tutulan, kendilerine ait yönetim şekli bulunan, ticari ve sınai nitelikte mal-hizmet üretilip, bunları kar amacıyla satan işletmelere verilen isim niteliğinde kullanılmaktadır. Döner sermaye işletmeleri temel kamu hizmetleri

¹⁵⁴ Nihat Falay, "Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözümleri," *Türk Ekonomisine Sosyal Demokrat Çözümler-Makro Ekonomik Politikalar ve Kamu Kesimi Dengesi* (C.I. İstanbul: TÜSES, 1991), s.137-138.

¹⁵⁵ Ahmet Alagöz, *Kamu Döner Sermaye İşletmeleri* (Ankara: DSİ Matbaası, Şubat 1982), s. 20-21.

yanında ticari, sınai bazı hizmetlerin de yapılabilmesinin sağlanmasını, milli ekonomideki boş kapasitenin kullanılmasını, toplam talep ihtiyacının bir kısmının karşılanmasını, dolayısıyla devlete ek gelir sağlanmasını da amaçlamaktadır.

Böylece, asıl görevi kamu hizmetini yerine getirmek olan bir kamu kuruluşu, mevcut sabit sermayesinin tam kullanımını sağlayacak, belli dönemlerde boş kalan kapasitesini değerlendirebilecektir. Örneğin, bir basımevi, bir atölye veya bir araştırma çiftliği, boş kalan kapasitesini üretimde bulunmaya devam edip, üretimini piyasa fiyatı ile özel veya yine kamu kuruluşlarına satmakla değerlendirebilecektir¹⁵⁶.

Döner sermaye işletmelerinin ekonomik yararları yanında, topluma sağlamayı amaçladığı yararlar da vardır. Üniversite döner sermayelerinde bilimsel çalışmaların kamu ve özel sektöre ulaşması, ceza ve tevkif evlerinde hükümlülerin yararına iş ve sanatın öğretilmesi, tutukluluk halinden sonraki hayata beceri ve mali imkanlarla geçmesinin sağlanması gibi¹⁵⁷.

Şu ana kadar olan bütün veriler değerlendirildiğinde, kamu sektörünün ülkemiz ekonomisindeki payının küçümsenemeyecek boyutta olduğu ortaya çıkmaktadır. Kamu işletmelerinin ekonomimiz içindeki hacmi nasıl uygulanan ekonomik sistemlerle paralel bir gelişme gösteriyorsa, sivil istihdam içindeki payı da devletin endüstri ilişkileri sistemimize bakış açısını yansıtmaktadır. Devlet, en büyük işveren olarak, sendikalara bakış açısıyla, izlediği ücret ve toplu pazarlık politikasıyla, uyuşmazlıklara yaklaşımıyla endüstri ilişkileri sistemimiz içinde belirleyici bir rol oynamaktadır.

Bütün dünyayı saran küreselleşme rüzgarları, ülkemizin kendine özel ekonomik, siyasal ve toplumsal özellikleriyle birleşerek ülkemizi de sarmaktadır. Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde, ülkemizin kendine özgü koşulları içinde gelişen kamu sektöründe sendikal ilişkiler ve bunların küreselleşme ve değişim rüzgarlarından ne şekilde etkilendiği veya etkilenebileceği incelenecektir.

¹⁵⁶ Coşkun, a.g.e., s. 69.

¹⁵⁷ Coşkun ve Ataç, a.g.e., s. 149.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU SEKTÖRÜNDE SENDİKACILIK

1. KAMU SEKTÖRÜNDE İŞÇİ VE İŞVEREN SENDİKALARI

Birinci Bölümde görüldüğü gibi, ülkemizde kamu işletmeciliğinin tarihçesi Osmanlı İmparatorluğuna kadar uzanmakta, Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren izlenen ekonomik politikalara bağlı olarak gelişme göstermektedir. Kamu sektörünün ülke ekonomisindeki hakim ve belirleyici etkisi, genel istihdamda sahip olduğu önemli paya bağlı olarak endüstri ilişkileri alanında da kendini göstermektedir. Türkiye’de sanayileşmeyi başlatan kamu sektörü olduğu gibi, sendikacılığı başlatan ve gelişmesi için uygun ortamı hazırlayan da kamu sektörü olmuştur. Kamu sektöründe işçi ve işveren sendikacılığının gelişimi, yürürlükteki yasalara bağlı olarak üç döneme ayrılarak incelenecektir.

1. 1. Kamu Sektöründe İşçi Sendikacılığının Gelişimi

1. 1. 1. 1961 Öncesi Dönemi

Dünya’nın hemen bütün ülkelerinde kamu sektöründe çalışanların sahip oldukları haklar ve bu hakların tarihsel süreç içindeki gelişimi farklı bazı özellikler göstermektedir.

Genellikle kamu sektöründe çalışanlar bakımından sendikalaşma eğiliminin daha geç başladığı ve sendikalaşmaya ilişkin hakların özel sektöre kıyasla daha geç elde edildiği söylenmektedir¹. Ancak kamu sektöründe çalışanların sendikal hakları konusunda, ülkemizin özel koşulları çerçevesinde bu durum tersine bir gelişme göstermiştir.

Yeryüzünde kapitalist ekonomik düzenin işlerlik kazanmasıyla birlikte, sendikalaşmaya vücut veren ve sendikalaşmayı gerçekleştiren ücretli işçi birikimi özel sermayenin faaliyet gösterdiği alanlarda meydana gelmeye başlamıştır. Devletin bir işveren olarak istihdam ettiği kişilerin sayısı, özellikle kapitalizmin başlangıç dönemlerinde, özel sektörde istihdam edilen işçi kitlesine göre çok daha sınırlı olmuştur. Bu durum, geniş ölçüde ekonomik ve sosyal alanda devlete tanınan rolün kapitalizmin rekabetçi dönemlerinde bir hayli kısıtlı olmasının bir sonucudur.

Devletin “jandarma devlet” fonksiyonlarının dışına taşan alanlarda faaliyet göstermesi belli bir zaman sürecinin geçmesini gerektirmiştir. Devletin ekonomik ve sosyal alanda düzenleyici, müdahaleci ve giderek girişimci bir rol kazanması kapitalizmin daha sonraki dönemlerinin bir ürünüdür. Dolayısıyla, devletin geleneksel faaliyetlerini sürdürmesi için yeterli olan hakim, polis, asker, vergi memuru gibi kategorilerin dışında geniş bir çalışan kitlesinin istihdam edilmesine yol açan gelişmeler özel sektöre oranla yakın zamanlarda ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, kamu sektöründe sendikalaşmayı oluşturacak işçi kitlesinin ortaya çıkışı, özel kişilere bağlı olarak çalışan işçi kitlesindeki birikimi geriden izlemiştir².

Ekonomik yapının özellikleri ve koşullarının değişmesi sendikaları çok yakından ilgilendirmektedir. Bu açıdan, Türkiye ekonomisinin her şeyden önce gelişmiş ekonomilerden büyük ölçüde farklılaşması sendikalaşmayı belirleyen bir etken olmaktadır. Buna bağlı olarak , yukarıdaki genel eğilimin tersine , kamu sektörünün endüstrideki

¹ Alpaslan Işıklı, **Kamu Kesiminde Çalışanların Sendikal Hakları** (Ankara: Yol-İş Federasyonu Yayınları No:52, 1976), s. 5.

² Işıklı, a.g.e., s. 6-7.

önemli yeri ve kamu işletmelerinin taşıdığı özellikler, Türkiye’de sendikacılığın kamuda yoğunlaşmasının en önemli sebeplerinde birisidir³.

Osmanlı İmparatorluğunun yıkıntıları üzerine kurulan Türkiye Cumhuriyeti’nin çeşitli dönemlerinde, yerli kapitalizmi canlandırmak veya ona destek olmak amacına yönelik olsa da devletin faaliyet alanı Batıya kıyasla daha geniş olmuştur⁴. Cumhuriyet’in kuruluşundan sonra ekonomide özel sektör eliyle kalkınmayı hedefleyen liberal yaklaşım başarılı sonuç vermemiştir. 1930 sonrasında, özellikle II. Dünya Savaşı’nın sonuna kadar izlenen “korumacı-devletçi sanayileşme” olarak nitelendirilen politikalar sonucu, devlet ülkenin en büyük işvereni konumuna gelmiştir⁵.

Türkiye’de devletin müdahale ettiği alanın, rekabet ortamında daha önce oluşmuş bir iş piyasası niteliğinde olmaması çalışma yaşamında pek çok şeyi de beraberinde getirmiştir. Daha oluşmaya başladığı anda iş piyasasının yapısı, devlet işletmesinin çerçevesinde biçimlenmiş, işçilerin ücretlerini, çalışma koşullarını ve sosyal haklarını belirleyen hep devlet olmuştur⁶.

Bu dönemde ortaya çıkan sol akımlar ve bazı işçi örgütleri sendikal örgütlenme isteklerini dile getirmişlerse de, bu istekler havada kalmıştır. Tam aksine devlet, 1925 tarihli Takkir- i Sükun Kanunu’nda her türlü işçi hareketini yasakladığı gibi, bir çok Kanun ile de bu yasakçı anlayışını sürdürmüştür.

1926 yılında çıkarılan Borçlar Kanunu çalışma hayatıyla ilgili hükümleri de kapsamaktadır. Ancak akit serbestisine dayanan ve liberal nitelikleri ağır basan bu Kanun, devletçilik ilkelerine uygun bir çalışma düzeni oluşturulmasında yeterli görülmemiştir. Bu

³ Meryem Koray, **Değişen Koşullarda Sendikacılık** (İstanbul: Promat Basım Yayın Sanayi ve Ticaret A.Ş., 1994), s. 115.

⁴ Türkiye’de kamu sektörünün tarihsel gelişimi I. Bölüm, 4.1., s. 41 ‘de ayrıntılı olarak anlatılmıştır.

⁵ Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985** (2. Baskı. İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1989), s. 45; Şehmus Güzel, **Türkiye’de İşçi Hareketi (Yazılar-Belgeler)** (İstanbul: Sosyalist Yayınlar, 1993), s. 191.

⁶ Ahmet İnel (Çev. Ayşegül Sönmez), **Düzen ve Kalkınma Kısacında Türkiye-Kalkınma Sürecinde Devletin Rolü** (İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 1996), s. 224.

amaçla hazırlanan 3008 sayılı İş Kanunu, 1936 yılında kanunlaşmış ve 1937 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

3008 sayılı İş Kanunu'nun hazırlanması, iktisadi hayatımızda kendini göstermeye başlayan devlet müdahalesi görüşünün egemen olduğu döneme rastladığından, Kanunun özünü ve amacını her şeyden önce toplum yararına uygun çalışma koşullarının düzenlenmesi oluşturmuştur. Ancak kalkınmayı engelleyecek bir sınıf kavgasının çıkmaması için sendikal haklar yasaklanmış, grev ve lokavt yasağı da bu görüşün sonucu olarak Kanunda yer almıştır⁷.

İş Kanunu'nun çıkarılması sırasında ve daha sonraki yıllarda devletin ekonomik hayata müdahalesi daha da artmış, bunun hukuk alanını da etkilediği görülmüştür. İş Hukuku alanında güdümlü olarak çeşitli işçi dernek ve birlikleri kurmak için girişilen denemeler isteneni vermemiştir. Bu durumun işçilerle aydınlar arasında hoşnutsuzluklar uyandırması üzerine, sert tepkileri önlemek amacıyla önce Ceza Kanununun 141. ve 142. maddeleri ağırlaştırılmış ve daha da ileri gidilerek, 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu ile "sınıf esasına dayalı" cemiyet kurulması yasaklanmıştır⁸.

Devletin sendikal örgütlenmeyi yasaklayıcı, fakat çalışanları belli ölçüde de olsa koruyucu bir rol üstlenmesinin iki önemli sonucu olmuştur⁹. Birincisi işçilerin karşısında devletin işveren olarak yer almasıyla ilgilidir. Batıda özel sermaye, girişimci, işveren rolüyle işçinin karşısına çıkarken, Türkiye'de özellikle büyük ve çok sayıda işçinin çalıştığı işletmeler açısından işveren, devlettir. Bu olgu, emek-sermaye çatışmasının açıklık kazanması ve sınıf bilincinin gelişimi açısından engelleyici bir özellik taşımaktadır. Bu dönemde, bu tür işçi- işveren- devlet ilişkisi içinde, işçiler kendini "devlet memuru" olarak sayarken, devleti de kendini iş sahibi yapan "baba" olarak nitelendirmişlerdir¹⁰.

⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. Cahit Talas, *Sosyal Politika I. Kitap: Sosyal Politikaya Giriş ve Tarihsel Gelişim* (3. Baskı. Ankara: Sevinç Matbaası, 1967), s. 194-199; Ferit Hakkı Saymen, *Türk İş Hukuku* (İstanbul: Hak Kitabevi, 1954), s. 55-56.

⁸ Nuri Çelik, *İş Hukuku Dersleri* (8. Baskı. İstanbul: Marmara Üniversitesi Eğitim ve Yardım Vakfı, 1986), s. 11-12.

⁹ Koray, Değişen..., a.g.e., s. 165.

¹⁰ Yakup Kadri Karaosmanoğlu o dönemlerde işçilerle ilgili gözlemlerini şu şekilde aktarmıştır: "Türkiye'de işçiler birer devlet memuru idi ve yüreklerinde bir devlet memurunun haysiyetini,

Kamu sektöründe yer alan işletmeler genellikle Anadolu'ya yayılmıştır. Buralarda çalışan işçilerin önemli bir bölümünün toprakla bağlarının kopmamış olması, genellikle kira vermesini gerektirmeyecek bir eve sahip olması, ihtiyacının önemli bir bölümünü kendisinin üretmesi ve genellikle ailede ilk nesil işçiler olması da kamu sektöründeki işçilerin kendilerine işçi olarak değil de, “devlet memuru” olarak bakmalarına neden olmuştur¹¹.

İkincisi ise , sınıf çatışması istemeyen, bu nedenle sınıfsal örgütlenmelere izin vermeyen devletin, yine de koruyucu, kollayıcı bir devlet anlayışını benimsemesinin getirdiği sonuç olmaktadır. Devlet, henüz işçiler arasında bilinç ve eylem açısından yeterli birikim olmadığı halde, 1930’lu yılların ikinci yarısında çalışma koşullarını düzenleme gereği duymuş ve uygulama açısından da özel sektöre göre çok daha iyi çalışma koşulları sunmuştur¹².

Kamu işletmelerinin bulunduğu yörelerdeki zor çalışma koşullarını çekici bir hale getirmek üzere bu işletmeler çoğu kez kreşlerle, spor tesisleriyle ve lojmanlarla donatılmıştır¹³. Bunun dışında Sümerbank, Karabük Demir Çelik gibi işletmelerde, işçilere parasız bir, bazen iki öğün yemek, iç çamaşırı, pijama, elbise, ayakkabı verilmiş, hatta işçiler ücretli yıllık izin kullanmışlardır¹⁴.

Bu örnekler, 1923-1939 döneminde Kamu sektöründe çalışan işçilerin hiçbir probleminin olmadığı anlamına gelmemektedir. Kamuda çalışan işçilerin bu dönemde birçok sorunları vardır, yoğun bir sömürü söz konusudur. Ancak bu işçiler, özel sektör

vakarını, mesuliyetini taşıyordu. Başlarında patron diye bir bela yoktu. Kimsenin esiri değildiler. Yalnız memleketin hizmetçisi olduklarını ve alınlarından akan terin vatan topraklarına bereket getirici bir rahmet gibi yağdığını biliyorlardı.” Yakup Kadri Karaosmanoğlu, *Ankara* (Ankara: Akba Kitabevi, 1934), s. 208.

¹¹ Yıldırım Koç, “Planlı Dönemde İşçi Hareketini Belirleyen Etkenler,” *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, s. 322.

¹² Koray, Değişen..., a.g.e., s. 165.

¹³ Şevket Süreyya Aydemir, *İkinci Adam* (İstanbul: Remzi Kitabevi, 1966), s. 438.

¹⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. Gerhard Kessler, “Zonguldak ve Karabük’teki Çalışma Şartları,” *İçtimai Siyaset Konferansları*, II. Kitap, 1949, s.25-26.

işçilerine ve köylülere göre daha geniş haklara ve daha iyi çalışma koşullarına sahiptirler¹⁵.

Bu dönemde sınıf bilincinin gelişmesi için uygun özellikler taşıyan büyük işletmelerde işverenin devlet olması ve Türkiye koşullarına göre belirli ölçüde de olsa koruyucu çalışma koşullarının getirilmesi, emek-sermaye çatışmasını, tepkisel bir sınıf bilincinin ortaya çıkışını, tümüyle engellemediyse de oldukça azaltmıştır. Ayrıca işçiler, önemli bir mücadele vermeden devletin kendilerine bazı haklar tanımasına alışmış ve bunu ileride de ister ve bekler olmuşlardır¹⁶.

Kamu sektöründe çalışan işçilerin sayılarının daha çok ve özel sektördeki az sayıda işçiye oranla daha iyi yaşam ve çalışma koşullarına sahip oldukları bu dönem, II. Dünya Savaşının getirdiği olağanüstü koşullar nedeniyle kesintiye uğramış ve 1936 tarihli İş Kanunu daha tam anlamda uygulamaya geçilmeden rafa kaldırılmıştır. 1940 tarihinde uygulamaya konulan Milli Koruma Kanunu sayesinde, işgünü 11 saate çıkarılmış (fiilen 12, hatta 14 saate ulaşmış), maden işçilerine “iş mükellefiyetleri” getirilmiş, haftalık dinlence kaldırılmış, işyerini terk etme yasağı getirilmiştir. Savaş yıllarında sanayide daha çok sayıda kadın ve çocuk çalıştırılmış, kadın ve çocukların korunması amacıyla İş Kanunu ile getirilen hükümler geçici olarak uygulamadan kaldırılmıştır.

Savaş yılları, savaşa girmeyen Türkiye’de birçok özel kesim işverenin, özellikle de ithalat ve ihracatçıların çok karlı işler yaptıkları ve özel kesimde ilk ciddi sermaye birikimi hareketlerinin görüldüğü bir dönem olmuştur. Bu yıllarda kamu sektörüyle birlikte özel sektörde çalışan işçi sayısı da artmıştır. Ancak, kamu sektörü işçileriyle kıyaslanınca, özel sektör işçilerinin çalışma ve yaşam koşulları son derece kötüdür. Bu dönemde, işçi ücretlerinin azlığı yanında hayat pahalılığı da işçilerin yaşamını zorlaştırmıştır. Böylece, kamu sektöründe işçilerin belli ölçüde daha iyi koşullarda çalışır olmasına bağlı olarak “devlet-baba” imajı bazı değişimlere karşın hala sürerken, özel sektörde büyük bir istismar söz konusu olmuştur.

¹⁵ Yıldırım Koç, *Türkiye İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Tarihi Olaylar-Değerlendirmeler* (Ankara: Yol-İş Sendikası Yayınları, 1996), s.140.

¹⁶ Koray, *Değişen.....*, a.g.e., 167.

II. Dünya Savaşına kadar olan dönemde işçi sınıfının özellikle kamu sektöründeki işçi sınıfının sendikalaşmayı yavaşlatan kendine özgü ve ülkenin yapısından kaynaklanan şu özellikleri göze çarpmaktadır:

1) İşçilerin kaynak ya da kaynakları: İşçilerin hangi kaynaklardan geldiğinin incelenmesi kamu sektöründe sendikalaşmanın gecikmesi konusunda bir fikir verebilmektedir. Bu dönemde işçiler topraktan tamamen kopmamış yoksul köylülerden veya fabrika üretimine dayanamayıp iflas etmiş olan zanaatkar, küçük imalathane veya atölye sahiplerinden oluşmaktadır. Özellikle birinci gruptakiler bir süre tarla, fabrika veya maden ocağını birlikte yürütmüş, ancak süreç içinde bizzat kendileri veya bir kuşak sonraları işçi kimliğini benimsemişlerdir.

Bu tür işçiler sendikacılık bakımından elverişli değildir ve sınıfsal açıdan da bilinçlenmesi güç olmaktadır. Geçici veya mevsimlik işçi de diyebileceğimiz yarı işçi-yarı köylü başlangıçta “işçiliği” meslek olarak seçmek eğiliminde değildir. Dolayısıyla “sendika” ve “sınıf bilinci” onu pek ilgilendirmemiştir. Ancak, çalışma ve yaşam koşulları zamanla bunların da bilinçlenmelerine ve örgütlenmelerine yol açmıştır.

2) İşçilerin sürekli olarak yer değiştirmeleri, bir işyerinden diğerine geçmeleri: Bu özellik hem verimliliği düşürmektedir, hem de sendikacılığı olumsuz etkilemektedir. Yarı işçi- yarı köylülerin tarımsal ürünlerin hasat mevsiminde köye gitmesi, askere alınmalar, işverenlerin işçi çıkarması ve işgücünün çoğunlukla gençlerden oluşması gibi nedenler bu dönemde işçi devrinin en önemli sebepleri arasındadır.

3) Kamu sektöründe çalışanların daha sağlam ve istikrarlı bir işe sahip olmaları: Devlet özel işverenler gibi kolaylıkla işçi çıkarmamaktadır. Dolayısıyla iş güvencesi kamu sektöründe daha kesindir. Bunun bir sonucu olarak, kendini bir devlet memuru gibi gören işçiler, işçi hareketine karşı olumsuz tavır takınmışlardır. Kamu sektöründe çalışanlar

kendilerini pek çok konuda şanslı saydıkları için bir sendikaya üye olmanın gerekliliğine inanmamışlardır¹⁷.

1945’de çok partili yaşama geçişle birlikte sendikal örgütlenme için de uygun bir ortam doğmuştur. 1946 yılında Cemiyetler Kanunundaki hükmün kaldırılmasıyla birlikte, işçilerin sendikalaşması yasallaşmıştır. Ülkenin dört bir yanında sendikalar kurulmuştur. Bu sendikaların bir kısmı, aynı dönemde kurulan iki sosyalist partinin yönlendiriciliğinde olmuştur. Ancak, 1946 yılı Aralık ayında ilan edilen sıkıyönetimle birlikte bu iki sosyalist parti ve onlara bağlı tüm sendikalar kapatılmıştır.

1947 yılında çıkarılan 5018 sayılı “İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun” ile 1963 yılına kadar ki dönemde işçilerin örgütlenmelerini düzenleyen yasal çerçeve belirlenmiştir. Bu yasa ile işçilere sendika kurma hakkı tanınmıştır. Sendikalara ise üyeleri adına umumi mukavele yapabilme hakkı verilmiş, fakat grev hakkı tanınmamıştır. Böylece, devlet kısıtlı bir örgütlenme hakkı ile özellikle kamu sektöründe işçi-işveren ilişkilerinde kontrolü elinde tutmak istemiştir. Bu nedenle, Sendikalar Kanunu ile getirilen örgütlenme hakkı, işçi sınıfının önemli bir mücadele vermeksizin kazandığı ikinci bir hak olarak değerlendirilmektedir.

Devlet, kamu sektöründe işçi-sendika ilişkilerini çok kolaylıkla denetleyebilmiştir. Kamu sektöründe siyasi tercihler istihdamda önemli rol oynamıştır. İktidar partileri işçi yoğun yörelerde geniş kitleyi denetleyecek “işçi liderlerini” bizzat işe alarak, onları kendi ideolojisi doğrultusunda yetiştirmiş; böylece bunlar bir anlamda iktidar partilerinin işletmedeki uzantısı olmuşlardır.

1947 Sendikalar Kanunu’nun yürürlükte olduğu 1947-1963 arasında Türk sendikacılığı ve endüstri ilişkileri, esas olarak otoriter sistemlerin özelliklerini taşımıştır. Bu dönemde çok partili demokrasiye geçilmiş ve bu amaçla şeklen de olsa sendika ve

¹⁷ Güzel, Türkiye’de..., a.g.e., s. 191-198.

dernek kurma özgürlüğü tanınarak, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Çalışma Bakanlığı gibi modern organizasyonlar kurulmuştur¹⁸.

Bununla birlikte, kamu sektörü işyerlerinde 1947 sonrası görülen hızlı sendikalaşma, işçilerin örgütlülüğün değerini kavramaları veya işverenlere karşı bir mücadele vermeleri şeklinde gelişmemiştir. 1947 sonrasında görülen sendikalaşma, Cumhuriyet Halk Partisi tarafından desteklenen sendika ve sendika yöneticileri önderliğinde gelişmiştir. Bu yapıya karşı ortaya çıkan tepki ise, işçilere grev hakkını vaat eden Demokrat Parti doğrultusunda kanalize olmuştur. CHP hükümeti, CHP taraftarı sendikaları desteklerken, DP taraftarı sendikalar ve üyeleri üzerinde baskı uygulamıştır.

Ağırlıkla kamu sektöründe örgütlenen sendikalar ve sendikaların oluşturduğu birlikler, 1952 yılında Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Türk-İş) olarak bir araya gelmişlerdir. Böylece, sendika kurma hakkı verilmesinden sonra kamu sektöründe çalışan işçilerin çok büyük bir bölümü, devlet tarafından sıkı bir biçimde denetlenen tek bir sendikada toplanmış ve sendikaların siyasal iktidara olan bağımlılığı artmıştır¹⁹. Devletin verdiği ve hatta kolaylaştırdığı haklar çerçevesinde gerçekleşen sendikal örgütlenmeler sonunda sendikalar büyük ölçüde güdümlü bir role sahip olmuşlardır.

Devletin, özellikle kamu sektöründeki işçiler üzerinde belirli bir kontrol sağlayabilmek için kurulmasını teşvik ettiği sendikalar, özel sektör işverenlerince aynı hoşgörüyle karşılanmamıştır. Özel sektör işverenleri oldukça cılız olan sendikaların varlığına bile tahammül edememiş, sendika kuranları bir yolunu bulup işten atmışlardır. İş Kanunu'nun gereklerini yerine getirmeyen ve köylülükten işçiliğe geçiş aşamasında olan işçileri kolaylıkla sömüren işverenler, sendikacıların bunları önleyici ve kanunları hakim kılıcı çabalarının artacağı kuşkusuyla sendikacıları saf dışı bırakmaya uğraşmışlardır. İşçilere ve sendikalara karşı bu tavır, özel kesim işçilerinin ve sendikacılarının daha mücadelecili olmasına yol açmıştır.

¹⁸ Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi II. Cilt (İstanbul, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, 1996), s. 217.

¹⁹ Koç, "Planlı.....," a.g.e., s. 292-293.

Gerçekten de sendikalar güdümlü olarak kurulmuş olsalar bile, sendikacılar işçileri sendikaya bağlayabilmek ve üye sayısını arttırabilmek için, çalışma koşullarının iyileştirilmesi gibi işverenlerin hoşuna gitmeyen konularla uğraşmışlardır. Örneğin yemeklerin kalitesinin ve miktarının arttırılması gibi. Hatta İş Kanunu'nun getirdiği işçi mümessilliği yolu ile ücretlerin arttırılması yönünde de sendikaların gösterdikleri çabalar, İl Hakem Kurulu kararı ile ücret arttırma müessesesini işler hale getirmiştir. Bu anlamda, kamu sektöründe sendikacılık hareketi, toplu pazarlık düzeninin yerleştiği 1960'lı yıllara kadar zayıf durumda olan sendikacılığın yaşamasına olanak sağlayan bir korumacılık fonksiyonu yerine getirmiştir²⁰.

1950'li yıllarda, işçi kesimine verdiği büyük vaatlerle iktidar olan Demokrat Partinin sendikacılık politikası ise, temsil ettiği çıkarların ve dünya görüşünün gereği olarak, muhalefette vaat ettiği grev ve toplu pazarlık hakkını tanımamıştır. İşçileri kendi saflarına çekmek için bazı tedbirler almak ve sigortayla ilgili bazı önemsiz haklar vermekten ileri gidememiştir. Hatta DP iktidarı Sendikalar Kanunu'na göre kurulan işçi birliklerini ve mahalli federasyonları basit bir gerekçeyle kapatmıştır. DP iktidarının, sonunda 27 Mayıs hareketiyle tasfiye edilmesiyle birlikte Türkiye'de yeni bir dönem başlamıştır²¹.

1. 1. 2. 1961-1980 Dönemi

27 Mayıs askeri darbesinin ardından hazırlanan 1961 Anayasası, devlet karşısında bireyin hak ve özgürlüklerini güvence altına almayı amaçlarken, sosyal ve ekonomik haklara da geniş yer vermiş ve sosyal devlet ilkesini kabul etmiştir. Anayasa'da sosyal ve iktisadi haklar arasında sendika kurma hakkı bağımsız olarak gösterilerek güvence altına alınmıştır (m. 46). Daha da önemlisi, toplu sözleşme ve grev haklarına da yer vererek Türkiye'de sendikacılık hareketlerinde bir dönüm noktası meydana getirmiştir²².

²⁰ Türkiye Sendikacılık..., II. Cilt, a.g.e., s. 217

²¹ Kemal Sülker, 100 Soruda Türkiye'de İşçi Hareketleri (Genişletilmiş 2. Baskı. İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1973), s. 64-69.

²² İhsan Erkul, Uygulamalı Sosyal Politika Dersleri Türk İş Hukuku 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu ve Uygulaması (2. Cilt. Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş İkinci Baskı. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Basımevi, 1991), s. 21.

Bu Anayasanın esaslarına uygun olarak hazırlanan 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile bunun tamamlayıcısı olan 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nun 1963 yılında yürürlüğe konulmasıyla, işçi sendikalarının üye sayılarında artış olmuş ve yeni işçi sendikaları kurulmaya başlamıştır. Örneğin, Türk-İş verilerine göre, 1963 yılında toplu sözleşmeler 5,968'i kamuda 3,494'ü özel sektörde olmak üzere 9,462 işçiyi kapsarken, 1964 yılında toplu sözleşme kapsamındaki işçi sayısı 436.672'ye çıkmıştır²³.

1960 öncesinde kamu sektörü ağırlıklı olmak üzere örgütlü işçi kesimini temsil eden Türk-İş ile devlet arasında söz konusu olan ideoloji birliği, bazı hakların alınması açısından 1960-1980 arasında da etkili olmuştur. 1960'lı ve 1970'li yıllarda özellikle kamu sektöründeki toplu pazarlıklarda gerek oy kaygısı, gerekse sosyal devlet anlayışının gerektirdiği politikalar sonucu işçilerin alım gücünü ve dolayısıyla talep artışını sağlayabilmek için işçilere oldukça iyi haklar sağlanmıştır.

Sendikaların kamu sektöründe örgütlü oldukları kesimler için iyi çalışma koşulları ve ücret sağlamanın dışında, bu dönemde sosyal taraf olarak kabul edilmeleri yönünde de gelişmeler görülmektedir. Örneğin Çalışma Meclisi, Asgari Ücret Komisyonu, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Danışma Kurulu, Sosyal Sigortalar Kurumu gibi üç taraflı kurullara işçi temsilcisi olarak katılmışlardır.

Ayrıca bu dönemde kamu sektöründe örgütlenmiş olan sendikalar tüm siyasal partilerle ilişkilerinde daha etkin bir siyasal nüfuza sahip olmuşlardır. Birçok açıdan eleştirilen Türk-İş'in "partilerüstü politikası"nın en önemli gerekçesi, tüm siyasal iktidarlarla olan ilişkilerinde bu etkinliği koruyabilme isteği ve kaygısı olmuştur²⁴.

İşçi sendikalarının sayısındaki artışla birlikte, en üst işçi teşekkülü olan Türk-İş'de bölünmeler olmuş, Türk-İş'in tutumundan memnun olmayan bazı sendikaların ayrılmasıyla, 1967 tarihinde Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK)

²³ TÜRK-İŞ Çalışma Raporu. (Ankara: 1976), s. 263.

²⁴ Koray, Değişen..., a.g.e., s.173.

kurulmuştur²⁵. Türk-İş'in anayüzünde yer alan partiler üstü politika ve siyasi partiler karşısında mutlak bağımsızlık ilkesine karşı, DİSK anayüzünde işçilerin haklarını yalnız mesleki mücadele ile alamayacakları, "bunun yanı sıra Anayasadaki demokratik haklarını kullanarak siyasi mücadele" yapmalarının da gerekli olduğu belirtilmiştir²⁶.

DİSK'in kuruluşu kamu sektörü işyerlerinde sendikalaşma açısından önemli çekişmeler ve çatışmalar yaratmamıştır. O dönemde DİSK'i kuran sendikalar madencilik, gıda, metal, basın, lastik ve plastik işkollarında faaliyet göstermektedirler. Bunların arasında kamu sektörünün ağırlıklı olduğu işkolları gıda, madencilik ve metal işkollarıdır. Metal işkolunda kamu sektörü işyerleri genellikle Marmara Bölgesi dışındadır. DİSK 'in kurucusu Maden-İş Sendikası ise, çalışmalarını genellikle Marmara Bölgesinde sürdürmüştür. Bu nedenle, DİSK'in kurulması, kamu sektöründe metal işkolunda sendika değiştirme yolunda bir hareketlenmeye yol açmamıştır. Diğer işkolları için de iki Konfederasyon arasında önemli bir rekabet olmamıştır. Bu rekabetin yol açtığı çatışma ve mücadeleler özel sektör işyerlerinde görülmüştür²⁷.

Bu dönemde, kamu sektöründe örgütlenme özel sektördeki örgütlenmeyle karşılaştırıldığında, kamu sektöründe sendikalara girebilmek için hiçbir mücadele olmamasına karşın, özel sektördeki sendikalara girebilmek için önemli mücadeleler olduğu görülmektedir. Bu da özel sektörde işçi ile sendika arasındaki ilişkiyi etkileyerek, işçi ile sendika arasındaki bağın daha güçlü olmasına neden olmuştur.

1960'lı yıllarda "bir taraftan aidat atılan, diğer tarafından da devletin lütfuyla toplu iş sözleşmesinin çıktığı bir makine" olarak görülen sendikalar, neredeyse devletin bir organı olarak algılanmıştır. Bu nedenle, 1968-1970 döneminde özel kesim işyerlerinde görülen direnişler kamu sektöründe görülmemiştir. DİSK'in kuruluşu kamu sektöründeki

²⁵ DİSK'in kuruluşu ve gelişimi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi** 1. Cilt (İstanbul, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, 1996), s. 307-320.

²⁶ Aysen Tokol, **Türkiye'de Sendikal Hareket** (Bursa: Ezgi Kitabevi, 1994), s. 51; Çelik, 1986, a.g.e., s. 292.

²⁷ Koç, "Planlı.....," a.g.e., s. 302.

sendikalı işçileri ancak 1970'li yılların sonlarında etkilemeye başlamıştır. 1970 sonlarında Genel-İş ve Oleyis'in katılımıyla DİSK kamu sektörüne doğru genişlemeye başlamıştır²⁸.

1974 yılına kadar özel sektör işçilerine oranla oldukça sakin bir görünüm sergileyen kamu sektörü işçileri, 1974 sonrasında hareketlenmeye başlamıştır. Bu dönemde hükümetin uyguladığı ekonomi politikasının başarısızlığına ve petrol krizi gibi dünya ekonomisini de etkileyen gelişmelere paralel olarak işçiler arasında ekonomik sıkıntılar artmaya başlamıştır. Bu huzursuzluktan faydalanılarak farklı siyasi görüşler doğrultusunda oluşturulan alternatif sendikalar, işçilerin bölünmesine ve çatışmalara neden olmuştur²⁹.

Kamu sektöründe, 1974-1980 döneminde sendikacılıkta uzlaşmacı anlayıştan çatışmacı anlayışa geçişin en önemli nedenleri şöyle sıralanabilir³⁰:

- 1) Kamu işyerlerinde yöneticilerin hükümet değişiklikleriyle giderek artan düzeylerde değiştirilmesi.
- 2) Her yeni yönetici grubunun kendi siyasi görüşleriyle uyum halinde olan işçi örgütlerini desteklemesi.
- 3) Kamu sektöründeki işyerlerinin gerek sayısının gerekse de mevcutlarının yatırımlarının arttırılarak yeni istihdam olanaklarının yaratılması.
- 4) Kamu sektörünün seçim hesaplarıyla aşırı şekilde şişirilmesi.
- 5) Kamu sektöründe işçi-işveren ilişkilerinin yumuşak olduğu dönemde işyerine girmiş ve bu ilişkilere alışmış işçilerin yavaş yavaş emekli olarak yerlerine politize olmuş genç insanların alınmaları.

²⁸ Koç, "Planlı.....," a.g.e., s. 303.

²⁹ Bu konuda geniş bilgi için bkz. Refik Sönmezsoy, *Türkiye'de ve Dünya'da İşçi Hareketleri* (İstanbul: Boğaziçi Yayınları, 1981), s.174-180.

³⁰ Koç, "Planlı.....," a.g.e., s. 306.

6) Hayatın hızlı bir şekilde pahalılaşması ve reel ücretlerin düşmesi.

Bütün bu gelişmeler sonucu kamu sektörü işyerleri politize olmuştur. Bu dönemde, işçi-işveren arasındaki çelişkilerden çok, işçilerin kendi aralarındaki çelişkiler geçmiş dönemdeki huzuru bozmuştur. 1975-1980 döneminde büyük boyutlarda işçi alımı ve 1980 yılında büyük çaplı işçi çıkartmaları, kamu sektöründe özel sektöre göre her zaman düşük olan işçi devrini yükseltmiştir.

1974-1980 döneminin en önemli olaylarından birisi de 1978 Haziranında Türk-İş ile CHP arasında imzalanan Toplumsal Anlaşma'dır. Toplumsal Anlaşma'da hem ekonominin, hem de demokratik çalışma yaşamının güçlendirilmesi amacıyla bazı ilkelere yer verilmiştir. Anlaşma ile kamu kesiminde yapılan toplu sözleşmelerde toplam ücret zammının belli bir düzeyde tutulması, buna karşılık kamu işletmelerinde işçilerin ve diğer çalışanların üretim, yönetim ve yatırım kararlarına katılmalarının sağlanması öngörülmüştür³¹.

Bu anlaşma, özellikle DİSK tarafından "sınıflararası işbirliğini, sınıf uzlaşmacılığını vurgulayan bir anlaşma" olduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir. Türk-İş ile Hükümet arasında varılan bu anlaşma dönemin koşulları yüzünden pek uygulanma olanağı bulamamış, sendika ile işçiler arasındaki görüş ayrılıkları nedeniyle Türk-İş de anlaşmanın askıya alınmasını kararlaştırmıştır³².

1. 1. 3. 1980 Sonrası Dönemi

Kamu sektöründeki ilişkileri düzenlemede yetersiz kalan Toplumsal Anlaşma'dan kısa bir süre sonra, 1980 yılı başında kurulan Adalet Partisi azınlık hükümeti, 24 Ocak'ta İstikrar Programını uygulamaya koymuştur. Program 1950'lerden beri uygulanan ithal ikamesine dayalı politikaları sona erdirerek ithalata dayalı sanayileşme politikasını

³¹ Toplumsal Anlaşma'nın tam metni için bkz: Yüksel Işık, **Osmanlı'dan Günümüze İşçi Hareketlerinin Evrimi 1876-1994** (Ankara: Öteki Yayınevi, 1995), s. 235-242.

³² Işık, a.g.e., s. 208-210; Sönmezsoy, a.g.e., s. 205-207; Koray, Değişen..., a.g.e., s. 174-175.

öngörmüş, fiyat istikrarının sağlanmasına ve ekonomide devletin ağırlığının azaltılmasına yönelik önlemler getirmiştir³³.

24 Ocak'ta uygulamaya konulan İstikrar Programı'nın ön koşullarından biri olarak işçi haklarına yönelik kısıtlamalar hayata geçirilmeye başlamıştır. 24 Ocak 1980 ile başlayan ve günümüze kadar hala devam eden bu süreçte, kamu veya özel sektör bütün işkolları ve bölgelerdeki işçileri ve sendikaları bir bütün olarak karşısına alan bir tavır, sermayeye ve siyasal iktidara hakim olmuştur. Her zaman iktidarla iyi geçinme çabası içinde olan kamu sektöründe örgütlü sendikalar başlangıçta 24 Ocak Kararlarına karşı tavır almaktan kaçınmış, ancak kendilerinin de zarar göreceğini anlayınca zaman içinde tavrını değiştirmiştir³⁴.

24 Ocak kararları ücretlilerin yaşam düzeyini olumsuz yönde etkilemiştir. Çalışma koşulları ağırlaşmış ve ücretler düşmüştür. Özellikle siyasi ortama bağlı olarak kamu işyerlerinde işçi devri artmıştır. Bütün bu gelişmeler ekonomik ve siyasi bunalım dışında toplumsal bunalıma da yol açmıştır. Toplu sözleşme görüşmeleri uzamış, grevler ve grev ertelemeleri gündeme gelmiştir³⁵.

Bütün bu toplumsal, ekonomik ve siyasi gelişmeler 12 Eylül hareketini beraberinde getirmiştir. 12 Eylül askeri darbesinin ardından DİSK, MİSK ve HAK-İŞ kapatılmış ve bunlara bağlı sendikaların faaliyetleri durdurulmuştur. Türk-İş ve ona bağlı sendikaların faaliyetleri ise denetim altına alınmış, grevler yasaklanmıştır.

27 Aralık 1980'de çıkarılan bir Yasa ile serbest toplu pazarlıklara son verilmiş ve süresi biten toplu sözleşmeleri yenileme görevi Yüksek Hakem Kurulu'na (YHK) verilmiştir. Böylece, 12 Eylül ile birlikte demokrasi ve özgürlüklerdeki kısıtlama, sendikal

³³ Tokol, Türkiye'de..., a.g.e., s. 60; Koray, Değişen..., a.g.e., s. 196.

³⁴ Yıldırım Koç, *Teslimiyetten Mücadeleye Doğru Türk-İş 1980-1989* (İstanbul: Amaç Yayıncılık, 1989), s. 19.

³⁵ Yıldırım Koç, *24 Ocak Kararları ve Çalışma Yaşamındaki Gelişmeler (1980-1982)* (Ankara: Yol-İş Yayınları, 1983), s. 27.

haklar açısından da etkisini göstermiştir. 12 Eylül'den 1983 yılının sonuna dek Anayasa'da dahil olmak üzere bir çok yasal ve kurumsal düzenleme yapılmıştır. 1982 Anayasa'sı ve onu izleyen 2821 ve 2822 sayılı Yasalarda çalışanların mücadeleleri ekonomik alana çekilerek daraltılmıştır³⁶.

1980 sonrası gerek kamu gerekse özel sektördeki sendikalar açısından çok şey değişmiştir. Özellikle kamu sektöründe, sendikalar 1980 öncesinde siyasilerle kurdukları iyi ilişkiler sonucu elde ettikleri avantajlardan mahrum kalmışlardır. Anayasa ve yasalardaki değişikliklerden hoşnut olmayan sendikalar, bunların tekrar kendi lehlerine olacak şekilde değiştirilmesi için hükümete baskı yapmalarına rağmen, hükümet daha önce olduğu gibi düzenleyici rolünü sendikalardan yana kullanmamıştır.

Ayrıca hükümetin kamu sektöründeki toplu pazarlık ve ücret politikası değişmiştir. Eskisi gibi sosyal devlet anlayışı gereği üstlendiği uzlaşmacı rolün tersine, uygulanan ekonomik politika gereği kamu sektöründe ücretlerin düşürülmesi doğrultusunda, toplu görüşmelerde oldukça katı bir tutum izlemiştir. Yine uygulanan ekonomik politikaya bağlı olarak, KİT'lerin özelleştirilmesi ve devletin ekonomideki rolünün küçültülmesi en önemli hedef haline gelmiştir. KİT'ler de izlenen personel politikası da sendikal etkinliği azaltmaya yönelik olarak değişmiştir.

Bütün bu gelişmeler, kamu sektöründeki sendikaları hem üyeleri hem de kendileri adına endişelendirmektedir. 1980'li yıllarda özelleştirme alanında çok önemli adımlar atılamamıştır. 1980'li yılların başlarında, 1990'lı yılların başına kadar kamu sektöründe grevler ve direnişler sonucu sendikalar toplu pazarlıklardan bir ölçü de olsa istediklerini alabilmişlerdir. Ancak bu 1990'lı yıllarda kamu sektöründeki sendikaları olumsuz yönde etkileyen gelişmeler karşısında çok basit bir kazanımdır.

³⁶ Koray, Değişen..., a.g.e., s. 199.

1990'lı yıllarda kamu sendikalarını etkileyen önemli gelişmeler şunlar olmuştur:

1) KİT'lerde istihdam yapısının değişmesi: KİT'lerde sözleşmeli personel sayısının sürekli artması sendika üyeliğini tehdit etmektedir. Bunların işçi veya memur statüsü dışında farklı bir statüde olması işçi veya memur sendikalarına üyeliğini engellemektedir.

2) Kamu sektöründe taşeron uygulaması: İşgücü maliyetini düşürmek amacıyla uygulanmasına başlanan taşeronlaşma kamu sektöründe hemen hemen bütün işkollarında özellikle de belediyelerde, inşaat sektöründe yaygın biçimde uygulanmaya başlamıştır. Taşeronlaşmanın oldukça yaygın olduğu özel sektörden sonra bu uygulamanın kamu sektörüne de yayılması sendikaları oldukça kaygılandırmaktadır. Örneğin Petrol İşkolunda yapılan araştırmaya göre, bu sektörde taşeron işçilerinin oranı 1997'de %16.9'dur. Genelde kamu sektöründe taşeron uygulaması aynı yıl için kamu sektöründe %14.5, özel sektörde %11.3'tür³⁷.

3) KİT'lerin özelleştirilmesi doğrultusunda gelişmeler: 1990'lı yılların ikinci yarısında özelleştirmenin nispeten hız kazanması kamuda örgütlenen sendikaları endişelendirmektedir. Çünkü özelleştirilen kuruluşlarda sendikalaşma oranı önemli oranda düşmektedir³⁸.

Bütün bu gelişmeler, kamu sektöründe özel sektöre göre oldukça kolay başlayan ve gelişen sendikacılığı, 1990'lı yıllardan itibaren yeni bir varolma ve etkinlik kazanma savaşı içine sürüklemiştir. Ülkemizin özel koşullarıyla birlikte, sendikacılıkta bütün dünyada görülen genel eğilimlerin ve yeni anlayışların kamu sektörü sendikalarına yansması Üçüncü Bölümde ayrıntılı olarak incelenecektir.

³⁷ 95-96 Petrol-İş Yıllığı, s. 547.

³⁸ 95-96 Petrol-İş Yıllığı, s. 263-264.

1. 2. Kamu Sektöründe İşveren Sendikacılığının Gelişimi

1. 2. 1. 1961 Öncesi Dönemi

İşçi ve işverenlerin sendikalar halinde teşkilatlanmaları, birbirlerine karşı sırasında ekonomik baskı aracı olarak grev ve lokavt uygulamaları, teşebbüs hürriyetinin ve endüstrileşmenin tabii bir sonucu olmuştur³⁹.

Sendikacılık bir işçi hareketi olarak başlamıştır. Sanayi devrimi ile birlikte çok sayıda işçi, az sayıda işverenin işyerlerinde bugün kabul edilmesi ve düşünülmesi zor olan şartlar altında çalışmıştır. Bu insanlar, hak ve menfaatlerini koruyabilmek için birleşerek ve birlikte hareket ederek, 18. Yüzyılın başından itibaren sendikaları çalışma hayatının gündemine getirmişlerdir.

Hemen bütün sanayi ülkelerinde işçi sendikalarını, işveren sendikalarının kuruluşu takip etmiştir. İşverenlerin işçi sendikaları karşısında işveren sendikaları oluşturmakta gecikmelerinin en önemli nedeni sayıca az olmaları ve aralarında daima fiili bir birlik olmasıdır. Ayrıca işverenlerin sendikalar dışında dernekleri, odaları vb. hukuki birlikleri her zaman olmuştur⁴⁰.

Ülkemizde 1947 yılında çıkarılan 5018 sayılı “İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun” işçi sendikalarının olduğu gibi işveren sendikalarının kuruluşuna da ilk kez yasal dayanak sağlayan kanundur⁴¹. Kanun, işveren sendikalarının işkolu esasına göre sendikalaşabileceği esasını getirmiş; ancak kamu-özel sektör ayrımına gitmemiştir. Fazla ayrıntılı hükümler taşımayan bu ilk Sendikalar Kanununda, her iki sektör işverenleri de aynı hüküm içinde “işveren” deyiimi ile ifade edilmiştir.

³⁹ Şükrü Er, “İşverenlerin Teşkilatlanmaları ve Sorumlulukları,” *İşveren*, C. XXI, S. 10, Temmuz 1983, s. 9-10.

⁴⁰ Naci Önsal, “Kamu İşveren Sendikaları ve Politikaları,” *İşveren*, C. II, S. 5, Temmuz 1990, s. 6.

⁴¹ Kanunun 1. maddesi “ Aynı işkolunda veya işkolu ile ilgili işlerde çalışanların yardımlaşmaları ve temsil etmeleri amaçlarıyla kurabilecekleri dernekler işçi sendikalarıdır. Bir işkolunda işverenlerin

Söz konusu dönem için, Kanunda kamu işveren sendikalarına ilişkin farklı bir düzenleme olmaması bir eksiklik olarak nitelendirilmemelidir. Hatta o günkü koşullar içinde, yeni oluşan sendikacılık hareketinin güçlenmesini engelleyebilecek nitelikte olduğundan, ilk aşamada böyle bir ayrıma gidilmemesi yerinde bir uygulama olarak da değerlendirilebilir. Sonuç olarak, 5018 sayılı Kanun, özel sektörle birlikte kamu işveren sendikalarını da yasal olarak ilk kez güvence altına almıştır⁴².

1947 yılında çıkan 5018 sayılı “İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun”dan sonra, işçilerin artan biçimde örgütlenmeye başlamasına rağmen, 1961 yılına kadar gerçek anlamda bir işveren sendikası kurulamamıştır. 1947 tarihinden 1963 yılına kadar olan dönemde, özel sektör işverenlerinin girişimleriyle kurulan ilk işveren sendikası, 1949 yılında kurulan Tekstil Sanayii İşverenleri Sendikası’dır. Bu dönemde kamu sektöründe kurulan bir işveren sendikası bulunmamaktadır.

Bu dönemde, özel sektör işverenlerince kurulan sendikalar işverenlerin sendika kurma özentisinden ileri gidememiş, işçi-işveren ilişkilerine yönelik olmaktan çok ekonomik çıkarlarla ilgilenmişlerdir⁴³. Türkiye’de işverenlerin önemli sayılabilecek ilk sendikalaşma hareketleri, işçilerinkinden çok sonra 1955-1956 yıllarında adeta “bir teşkilatımız olsun” şeklinde başlamıştır⁴⁴.

Türkiye’de, 1960 öncesinde gerek kamu gerekse özel sektörde işveren sendikalarının gelişmemesinin nedenlerini şu başlıklar altında özetleyebiliriz⁴⁵:

aynı maksatla kendi aralarında kurabilecekleri dernekler de işveren sendikalarıdır” şeklinde bir düzenleme getirmiştir.

⁴² İlknur Kılış, “Türkiye’de Kamu Kesiminde Endüstri İlişkileri.” (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1991), s. 41.

⁴³ Aysen Tokol, “Ulusal ve Uluslararası Düzeyde İşveren Sendikaları.” (Yayınlanmamış Doçentlik Tezi, Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 1989), s. 84.

⁴⁴ “Kamu ve Özel Sektör Müesseselerinin Aynı İşveren Kuruluşu İçinde Teşkilatlanmaları,” *İşveren*, C. III, S. 5, Şubat 1965, s. 4.

⁴⁵ Orhan Tuna “İşveren Dernek ve Sendikaları,” *İşveren*, C. V, S. 2, Ağustos 1967, s. 5; Gülten Kutsal, *Türkiye’de İşçi Sendikacılığı (1960-1968)* (İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, 1977), s. 10.

1) İşverenleri işçi örgütlenmesi karşısında örgütlenmeye teşvik edecek ve özendirerek koşulların olmaması;

2) İşverenlerin emek piyasalarına hakim olmaları, işçi sendikalarının işvereni toplu sözleşmeye zorlama yetkisinin olmaması;

3) İşçilerin siyasi iktidar üzerinde bir baskı grubu teşkil edecek kadar güçlenememesi;

4) Çalışma koşullarının iş hukukunun bağlayıcı normları dışında, genellikle tek taraflı olarak işverenlerin istek ve iradelerine bağlı olarak oluşması;

5) Emek piyasalarının zayıflığı ve ücret ilişkilerinin o dönemde bireysel düzeyde sürdürülmesi.

1. 2. 2. 1961-1980 Dönemi

1961 Anayasası işçi sendikaları gibi işveren sendikaları için de bir dönüm noktası olmuştur. Çünkü 1961 Anayasası'na dayanılarak çıkarılan 274 sayılı Sendikalar Kanunu, sendikal haklar açısından çok daha ileri ve demokratik düzenlemeler getirmiştir. Sendika hakkıyla birlikte toplu sözleşme, grev ve lokavt hakkının da tanınmasıyla, hem işçi hem de işveren sendikacılığında bir canlılık gözlenmiştir.

Anayasanın getirdiği imkanlar işverenleri harekete geçirmiş ve bu yıllarda daha çok İstanbul'da olmak üzere işveren sendikaları kurulmaya başlamıştır. 1961 yılının Ekim ayında altı işveren sendikası İstanbul İşveren Sendikaları Birliğini meydana getirmişlerdir. Bu birlik 1962 yılında Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu haline dönüşmüştür.

İlk kamu işveren sendikası ise, 1963 yılında kurulan "Etibank Maden İşletmeleri İşverenleri Sendikası"dır. Bunu aynı yıl kurulan "Çimento Sanayi İşverenleri Sendikası"

izlemiştir. 1965 yılında 2, 1968 yılında 2 ve 1971 yılında kurulan 1 kamu işveren sendikasıyla kamu sektöründe sendikalaşma hızlanmıştır.

274 sayılı Kanunda kamu işveren sendikası ifadesi ve tanımı yer almamaktadır. Bu yıllarda üyelerinin tamamı kamu kuruluşları olan işveren sendikaları bu özellikleri nedeniyle “kamu işveren sendikası” olarak tanımlanmıştır. Hiçbirinin isminde “kamu” kelimesi bulunmamaktadır. Ancak isimleri Etibank, Çimento, Sümerbank, Kömür vb. kelimelerle başlatılarak kapsadığı işkolu ve kamu kuruluşu ifade edilmiştir⁴⁶.

Bununla birlikte, 274 sayılı Kanundaki düzenlemeyle, kamu kuruluşlarının işveren nitelikleri ve işveren sendikası kurup kuramayacakları ya da işveren sendikalarına üyelikleri tereddütlere yol açmıştır. Özellikle tüzel kişiliği olmayan, buna karşılık binlerce işçinin çalıştığı kamu kuruluşlarının hukuki durumu tartışma yaratmıştır.

Ayrıca 274 sayılı Kanuna göre, bir işveren sendikası kurabilmek için aynı işkolunda en az yedi işverenin bir araya gelmesi zorunluluğu nedeniyle, kamu sektöründe onbinlerce işçi çalıştıran kamu kuruluşları, o işkolunda sayıları 7’yi bulmadığı için sendika kurma olanağını o işkollarında elde edememişlerdir⁴⁷.

274 sayılı Kanunda konu ile ilgili açık bir düzenlemenin olmaması, kamu kuruluşlarının işveren niteliği açısından işveren sendikası kurabilmeleri veya üyelikleri konusunda farklı görüşlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur⁴⁸. Bir taraftan 274 sayılı Sendikalar Kanununa göre işveren tanımına giren ve işçi çalıştıran kamu kuruluşlarının

⁴⁶ 1965 yılında kurulan Şeker Sanayii İşverenleri Sendikası’nın bünyesinde ise özel sektör de bulunmaktadır. Bu nedenle kamu işveren sendikası olarak nitelendirilse de, bu işveren sendikası üyeleri (kamu+özel) nedeniyle karma karakterli bir işveren sendikasıdır. Önsal, “Kamu İşveren....,” a.g.e., s.7.

⁴⁷ O dönemde Demiryolu Taşımacılığı İşkolunda 4, Deniz Taşımacılığı İşkolunda 2, Hava Taşımacılığı İşkolunda 3 kamu işverenin bulunduğu göz önüne alınırsa söz konusu işkollarında kamu işveren sendikalarının örgütlenebilmesinin olanaksızlığı daha da açık görülebilmektedir. Kılış, Kamu...., a.g.e., s. 51.

⁴⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz: Seza Reisoglu, “Kamu Kesiminde Yeni Sendikalaşma, Teşkilatlanma Modelinin Boyutları ve Uygulamaları,” **Devlet Personel Rejiminde ve Özel İşletmelerin Personel Politikalarında, Yeni Boyutlar ve Güncel Sorunlar Seminerine Sunulan Tebliğ** (K. Kıbrıs Türk Cumhuriyeti: 12-20 Ekim 1986), s. 3.

işveren sendikası kurmasına yasal bir engel olmadığı ileri sürülürken⁴⁹, diğer taraftan da kamu kuruluşlarının işveren niteliklerine sahip olmamaları nedeniyle işveren sendikası kuramayacakları iddia edilmiştir⁵⁰.

Bu dönemde, yasal düzenlemelerdeki söz konusu eksiklik ve kamu işverenlerinin sendikacılığa ilgisiz kalması kamu sektöründe örgütlenmeyi geciktirmiştir. Daha çok KİT'lerde başlayan sendikalaşma faaliyetleri ise devamlılık gösterememiş ve etkili olamamıştır. Ayrıca, bu dönemde bazı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özel sektör işverenlerinin çoğunlukta olduğu işveren sendikalarına üye olduğu görülmüştür.

Türkiye Sanayi İşverenleri Sendikası, Türkiye Kimya İşverenleri Sendikası, Türkiye Madeni Eşya Sanayicileri Sendikası, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin üye olduğu sendikalar arasında yer almaktadır. Kamu işverenleri özel sektör işveren sendikalarına üye olurken, bazı özel sektör işverenleri de kamu işveren sendikalarına katılmıştır⁵¹.

Kamu ve özel sektör işverenlerinin aynı sendikada örgütlenmeleri bir çok tartışmayı da beraberinde getirmiştir. Özel sektör işverenleri, özellikle de TİSK, kamu ve özel sektörün birlikte örgütlenmesi gerektiğini savunurken; işçi sendikaları ise buna karşı çıkmışlardır.

⁴⁹ Bu görüşü savunanlara göre, 274 sayılı Kanunun 3. maddesi "İşçi sendikaları kurmak ve bu sendikalara üye olmak hakkına sahip kimseleri çalıştıran gerçek ve tüzel kişilere bu Kanun bakımından işveren denir." şeklinde düzenlenmiştir. Bu nedenle "işveren niteliğine haiz tüzel kişinin mutlaka özel hukuk tüzel kişisi olması gerekli değildir, kamu hukuku tüzel kişilerinin de işveren olmalarına engel yoktur." Dolayısıyla bünyesinde işçi çalıştıran kamu tüzel kişileri, Sendikalar Kanunu anlamında işveren sayılınca Bakanlıkların ve diğer kamu tüzel kişilerinin işveren sendikası kurma ve bu sendikalara üye olma haklarının bulunduğu belirtilmektedir. Mustafa Çenberci, *İş Kanunu Şerhi* (Ankara: Seçkin Kitabevi, 1976), s. 125; Atalay Peköz, "Kamu İşveren Sendikaları," *TÜTİS*, C. 2, S. 4, Mart 1978, s. 3.

⁵⁰ Aksi görüşü savunanlar ise; idare hukuku ilkeleri açısından, devletin, bölünmez ve tek bir tüzel kişiliğe sahip olduğunu, her bir bakanlığın veya bakanlıklara bağlı işyerlerinin ayrı birer tüzel kişilik olduklarının düşünülmemeyeceğini ileri sürmektedirler. Ayrıca yine bu görüşte olanlara göre; işçi çalıştıran devlet kurumlarının ayrı bir tüzel kişilik olarak değil de, devleti temsilen işveren sendikalarına üye olduklarının ileri sürülmesi de önemli hukuk ilkelerini ciddi biçimde zedelemektedir. Bütün yurttaşların ödev ve sorumluluklarıyla ayakta duran devleti işveren sendikalarına bağımlı kılmanın "egemenlik kayıtsız şartsız milletindir" ilkesinin ihlali anlamına geldiği ifade edilmiştir. Alpaslan Işıklı, "Devlet Kuruluşları ve İşveren Sendikaları," *Hava-İş Dergisi*, C. 9, S. 5, Şubat 1978, s.12.

⁵¹ Seza Reisoğlu, "Kamu", *a.g.e.*, s.3.

TİSK'in 1968 yılında yayınladığı bir raporda, kamu işverenlerinin kendi başlarına hareket ederek toplu iş sözleşmesi görüşmelerine girişmeleri; yapılan bu görüşmelerde tutarlı bir ücret, personel ve istihdam politikası izleyememeleri eleştirilmiştir. Görüşmelerin pazarlık gücüne bağlı olarak yürütülmesinin, sendika-işveren-hükümet çekişmelerine ve işçi-memur, çalışan-işsiz, kamu sektörü işçisi-özel sektör işçisi ve kamu sektöründe çeşitli işverenlerin işçileri arasında bir uyumsuzluğa ve dengesizliğe neden olduğu belirtilmiştir.

Ayrıca raporda, kamu işverenlerinin ayrı sendikalar kurmasında sakıncalar olduğu dile getirilmiştir. TİSK'e göre, sendikalaşma bakımından nasıl işçi kuruluşları için sektör ayrımı yapmak işçi kesiminin menfaatlerine uygun değilse, işveren sıfatı altında iki sektörü ayrı ayrı örgütlemek de aynı işkolunda çalışan işçilerin ücret ve çalışma koşulları arasında dengesizliğe yol açacaktır⁵².

Aynı zamanda TİSK, her iki sektöre mensup işverenleri çatısı altında toplayan bir sendikanın, toplu iş sözleşmesi düzeni içinde gerek mensuplarına, gerekse çalışanlara ve dolayısıyla ülke ekonomisine daha faydalı olacağını ileri sürmüştür. Çünkü böylelikle işkolları bünyesinde ücret ve çalışma şartları bakımından bir uyum sağlanabilecektir. Bunun dışında, kamu sendikaları özel sektör sendikalarıyla birlikte örgütlenerek, onların tecrübelerinden faydalanabilecek ve araştırma, haberleşme gibi konularda işbirliği yapılabilir⁵³.

İşçi sendikaları ise; devletin bir özel işveren gibi işçi sendikaları ile pazarlık masasına oturmasının, devletin niteliği ve Anayasa'nın devlete yüklediği görevlerle bağdaşmayacağını ileri sürmüşlerdir. Kamu işverenlerinin özel sektör işverenleriyle aynı

⁵² Türkiye Sendikacılık..., II. Cilt, a.g.e., s. 211.

⁵³ Haydar Kazgan, "Devlet Sektörü ile Özel Sektörü Birleştiren Güç: Sendikalaşmak," *İşveren*, C. III, S. 2, Kasım 1964, s. 6-8; Kubilay Atasayar, "Özel Sektörle Aynı Sendika'da Bulunmanın Kamu Sektörüne Sağlayacağı Faydalar," *İşveren*, C. III, S. 8, Mayıs 1965, s. 17-18; "Kamu ve Özel Sektör Müesseselerinin Aynı İşveren Kuruluşu İçinde Teşkilatlanmaları," *İşveren*, C. III, S. 5, Şubat 1965, s. 4-7; "Kamu ve Özel Sektör Müesseselerinin Aynı İşveren Kuruluşu İçinde Teşkilatlanmaları," *İşveren*, C. III, S. 3, Aralık 1964, s. 15-16.

sendikada örgütlenmeleri, işçi sendikalarınca , devletin özel sektörleşmesi veya özel sektöre devredilmesi yolundaki eğilimlerin bir parçası olarak yorumlanmıştır⁵⁴.

1963-1978 döneminde, kamu ve özel sektörün toplu pazarlık politika ve kriterlerinin aynı olup olmadığı da oldukça tartışılmıştır. Kamu işveren sendikalarının bir kısmı, üye kuruluşların karlılık esasından çok hizmet esası içinde bulunduğunu ve ekonomide başka görevler üstlendiğini ileri sürmüşlerdir. Ayrıca devlet imkanlarının aidat olarak TİSK'e gideceği ve devlet gücü ile özel sektör gücünün işçi sendikaları karşısında birleşmesinin sakıncalı olacağı endişesiyle TİSK'e üye olmamışlardır⁵⁵.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile özel sektör işverenlerinin aynı sendikal örgütlenme içinde oldukları dönemde, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin sağladıkları fonlar, grev ve lokavtların görelisi olarak daha fazla olduğu özel kesim işverenlerince kullanılmıştır. Bu nedenle özel sektör işverenleri, kamu sektörü işverenleriyle aynı sendikal örgütlenmede bulunmaktan memnun kalmışlar, bu taleplerini genel kurullarda da sürekli olarak dile getirmişlerdir⁵⁶.

İşçi ve işveren tarafları, kamu kesiminde işverenlerin örgütlenmesiyle ilgili bu görüşleri savunurken, Devlet Planlama Teşkilatı 1970'den sonraki icra planlarında kamu işverenlerinin bağımsız örgütlenmeleri gerektiği doğrultusunda hükümlere yer vermiştir.

Bu anlamda, 3. Beş Yıllık Plan'da (1973-1977) "Toplu İş Sözleşmesi yapmak durumunda olan Kamu İktisadi Teşebbüslerinde ortak bir ücret politikasının uygulanmasının genel esaslarını belirlemek, verim artışı, özendirici ücret sistemlerini geliştirmek ve bu alandaki gelişmeleri izlemek amacıyla merkezi bir Kamu Kesimi Endüstriyel İlişkiler Birimi" kurulması öngörülmüştür. Ancak bu birim hayata geçirilememiştir⁵⁷.

⁵⁴ **Kamu Kesimi İşveren Sendikaları** (Türkiye Yol-İş Sendikası Yay. No. 1986/3. Ankara: Yorum Basın Yayın Ltd., 1986), 29-31.

⁵⁵ Önsal, "Kamu İşveren....," a.g.e., s. 8.

⁵⁶ **TİSK IX. Olağan Genel Kurulu Çalışma Raporu** (Ankara, 1972), s.67; **TİSK X. Olağan Genel Kuruluna Sunulan Çalışma Raporu**, (Ankara, 1974), s. 125.

⁵⁷ **Türkiye Sendikacılık....**, II. Cilt, a.g.e., s. 211.

1978 yılında imzalanan toplumsal anlaşma, işçi ve işveren sendikaları arasındaki bu görüş ayrılığına, işçi sendikaları lehine, bir ölçü de olsa nokta koymuştur. Anlaşma kamu sektöründeki işverenlerin, özellikle toplu sözleşme görüşmelerinde karşılaştıkları sorunların çözümü için, kendi aralarında örgütlenmeleri ve özel sektör işverenleri ile ilişkilerini kesmelerini öngörmüştür⁵⁸. Toplumsal Anlaşma'nın bu hükmü, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ile 1979 yılı İcra Planı'nın 195 sayılı tedbiri ile daha kesin bir şekilde belirtilmiştir⁵⁹.

Böylece, gerek Toplumsal Anlaşma'nın ve gerekse 1979 yılı İcra Planı'nın hükümleri uyarınca TİSK üyesi 4 kamu işveren sendikası TİSK'ten ayrılmış, karma karakterli Şeker İşverenleri Sendikası üyeliğini devam ettirmiştir. Diğer taraftan da, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin ağırlıkta bulunduğu işveren sendikaları TİSK'ten istifa etmiş ve Kamu Sektörü İşverenleri Sendikası olarak varlığını sürdürmüştür⁶⁰. Bu dönemde özel sektörden ayrılan kamu işveren sendikaları, profesyonel kadrolara sahip olmadığı için toplu sözleşmeleri kamu işletmelerinin genel müdürlerince yürütülmüştür⁶¹.

Özetle, 1963-1980 döneminde Kamu İktisadi Teşebbüsleri devletten aldığı mali güçle, işverenlerin örgütlenmesinde büyük öneme sahip olmuştur. Kamu İşveren Sendikaları büyük KİT'lerin bünyesinde kurulmuş ve KİT personeline verilmiş ek görevlerle yürütülmüştür. KİT Genel Müdürü aynı zamanda Kamu İşveren Sendikasının Başkanı olmuş, diğer görevler de hiyerarşik olarak paylaşılmıştır. Bu yönetim yapısıyla, Kamu İşveren Sendikaları aynı zamanda KİT yöneticilerine ek görev sağlayan, biriken sendika aidatları ile de bürokratik engeller içinde yapılamayan harcamalara kaynak yaratan kuruluşlar olmuşlardır.

⁵⁸ Kamu Kesimi, a.g.e., s. 16.

⁵⁹ IV. Beş Yıllık Kalkınma Programında şu politika belirlenmiştir: "Kamu kesimindeki kuruluşlar, toplu sözleşmelerini bağlamada karşılaştıkları sorunları çözmeye yönelik ortak bir birim kuracaklar, şimdiye değin ilişkide bulundukları özel kuruluşlarla ilişkilerini keseceklerdir." **DPT IV Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Paragraf 937; İcra Planında öngörülen tedbir ise şöyledir: "KİT'lerin işveren sendikalarına üyeliğine son verilecek kendi ortak örgütlerini oluşturmaları için gerekli önlemler program dönemi içinde alınacaktır." **DPT 1979 Yılı Programı İcra Planı**, Paragraf 937.

⁶⁰ Önsal, "Kamu İşveren....", a.g.e., s. 8.; Kamu Kesimi...., a.g.e., s. 16-18.

⁶¹ Önsal, "Kamu İşveren....", a.g.e., s. 7; İlknur Kılış, "Türkiye'de Kamu Kesimi İşveren Sendikacılığı," **Katılım**, 1992, s. 129.

1980 öncesinde kamu sektöründe, belediyeler, genel ve katma bütçeye bağlı kuruluşlar, döner sermayeli kuruluşlar ve özel yasa ile kurulmuş kuruluşlar işveren sendikalarına üye olmamışlardır⁶². 1980 dönemi öncesi itibariyle faaliyet gösteren kamu işveren sendikası sayısı 12'dir

1. 2. 3. 1980 Sonrası Dönemi

1980 yılında askeri yönetimin bazı sendikaları kapatıp, bazılarını ise faaliyetten men etmesiyle yeni bir dönem başlamıştır. Kamu işveren sendikaları da diğer bütün sendikalar gibi, toplu iş sözleşmesi faaliyetlerinden uzak kalmışlardır.

Bu dönemde, Kamu işveren sendikaları zaman zaman toplanarak nasıl bir politika ve örgüt yapısı benimsemeleri gerektiğini tartışmış, ayrıca yeni çıkacak yasalar üzerinde çalışmalar yapmıştır. Kamu işveren sendikalarının bir kısmı, kamu işveren sendikalarının bir Konfederasyon bünyesinde birleşmesini savunurken, bir kısmı ise Konfederasyonların hiçbir yaptırım gücü olmadığını, toplu pazarlığa taraf olamadıklarını ve Konfederasyon konusunun her zaman bir siyasi tercih konusu haline gelerek kamu işveren sendikacılığını zedeleyebileceğini ifade etmişlerdir.

Kamu işveren sendikaları üst düzey örgütlenme konusunda karara varamamışken, 2821 ve 2822 sayılı Kanunlar çıkmıştır. 274 sayılı Kanundan farklı olarak, 2821 sayılı Kanun'da "kamu işverenleri sendikası" deyimini ilk kez kullanılmış; kamu işverenlerinin niteliğine ve kamu işveren sendikalarının kuruluşuna ilişkin açık ve kesin hükümler yer almıştır⁶³.

Kanun, kamu işveren sendikalarının aynı işkolundaki kamu işverenleri tarafından kurulması ve aynı işkolunda faaliyette bulunma şartı getirmiştir. Ayrıca, kamu

⁶² Kamu Kesimi..., a.g.e., s. 7.

⁶³ Sendikalar Kanunu m. 3/II'ye göre "İşveren sendikaları, işkolu esasına göre bir işkolunda ve Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacı ile bu işkolundaki işverenler tarafından kurulur. Kamu işveren sendikalarının, aynı işkolundaki kamu işverenleri tarafından kurulması ve aynı işkolunda faaliyette bulunması şartı aranmaz."

kuruluşlarını tüzel kişiliği olmadan da “işveren” ve bu kuruluşlar adına hareket edenlerin “işveren vekili” niteliğine sahip olabilecekleri düzenlenmiştir. Böylece, tüzel kişiliği olmayan kamu kuruluşlarının birleşerek kamu işveren sendikası kurabilmeleri veya kurulanlara üye olabilmeleri mümkün hale gelmiştir⁶⁴.

2821 sayılı Kanunda kamu işveren sendikalarının durumunun ayrıca düzenlenmesinin yasal gerekçesi, Milli Güvenlik Konseyi Sosyal Güvenlik İşçi ve İşveren İlişkileri Komisyonu Raporu’nda şu sözlerle belirtilmiştir:

“Devlet en büyük işverendir. Ancak kamu kesiminde yıllık programlarla da amaçlanan kamu işverenlerine sendikalaşabilme imkanı sağlanması için hüküm getirilmiştir. Devletin her işkolunda Dernekler Kanununa göre yeterli sayıda işvereni bulup örgütlemesi mümkün olmadığından, devlet işkollarıyla bağlı olmaksızın serbestçe kamu işveren sendikaları kurabilecek, gerektiğinde tüm işkolları için kuracağı bir veya birkaç kamu sendikası ile kamu kesiminde ücretler ve sosyal yardımlar arasında adalet ve eşitlik sağlanabilecektir.”⁶⁵

Kanunun gerekçesi bu şekilde bir açıklama getirmekle birlikte, kamu işverenleri sendikaları için aynı işkolunda faaliyette bulunma şartının aranmaması çok eleştirilmiştir. Kamu işveren sendikalarına getirilen bu istisnaya karşı olanların görüşlerine göre, özel sektör ile kamu sektörü işveren sendikalarının kuruluş koşulları açısından gereksiz bir ayırım yapılmış olmaktadır. Yine aynı görüşü savunanlar, bu düzenlemenin Kanunun işkolu esasına göre sendikalaşma ilkesine de uygun düşmediğini, sendika ile üst kuruluşu olan Konfederasyon kuruluş koşulları arasındaki nitelik farkını da ortadan kaldırdığını ileri sürmüştürler⁶⁶.

⁶⁴ Türkiye Sendikacılık..., II. Cilt, a.g.e., s. 213.

⁶⁵ Milli Güvenlik Konseyi Sosyal Güvenlik İş ve İşçi İlişkileri Komisyonu Raporu (1/235), Milli Güvenlik Konseyi Sayısı:573, Madde Gerekçeleri, s. 7.

⁶⁶ “Mevcut yasal düzenlemeye göre Konfederasyon değişik işkollarından en az beş sendikanın bir araya gelmesi suretiyle kurulmaktadır (Sen. K. m. 2). Oysa kamu işveren sendikaları, aynı işkolundan yeterli sayıda işveren bulunamayacağı düşüncesiyle çoğu kez değişik işkollarındaki işverenlerden oluşacaktır. Bu nedenle, kamu işveren sendikalarının adı sendika olmakla birlikte bu yapısı ona konfedere bir nitelik vermektedir.” Fevzi Şahlanan, *Sendikalar Hukuku* (İstanbul: Yılmaz Matbaacılık, 1995), s. 34; Nuri Çelik, “Sendikalar Açısından Elli Yıllık Gelişme,” *Türk İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukunun Elli Yılı Kutlama Toplantısı-Tebliğler-Yorumlar* (İstanbul:

Kamu işveren sendikalarının kuruluş şekline yöneltilen bir diğer eleştiri de, işçi sendikaları ile aralarındaki güç dengesini bozulabileceğine yöneliktir. Bu eleştiriye getirenlere göre; bir işçi sendikasının işverenle olan mücadelesinde en önemli baskı gücünü, kurulu bulunduğu işkolundaki üyelerinden topladığı aidatlar oluşturmaktadır. Oysa kamu işveren sendikaları, işçi sendikası gibi sadece belirli bir işkolundaki üyelerinden değil, değişik işkollarındaki üyelerinden aidat toplayabilecektir. Böylece, kamu işveren sendikası işçi sendikası ile yaptığı mücadelede daha büyük bir ekonomik güce sahip olabilecektir⁶⁷.

Bu konuda ileri sürülen bir başka görüşe göre ise; yapılan düzenleme hem genel ilkelere hem de 2821 sayılı Kanunun sistematığına ters düşmektedir. Çünkü değişik işkollarında faaliyet gösteren işverenlerin üye oldukları bir kuruluştaki üyelerin ortak mesleki çıkar ilişkilerinden söz edilemez. Oysa sendikanın tanımında “ortak mesleki amaç” unsuru yer almaktadır. Dolayısıyla, kamu işveren sendikalarının kuruluşunda bu unsurun dikkate alınmaması ortaya çıkan tüzel kişiliğin sendika niteliği taşıyamayacağı sonucunu vermektedir⁶⁸.

Devletin her işkolunda yeterli sayıda işvereni bulup örgütlemesinin mümkün olmaması ve kamu sektöründe ücretler ve sosyal yardımlar arasında eşitlik sağlayabilmesi gibi gerekçeler ise bu çevrelerce haklı bulunmamaktadır. Özellikle ikinci gerekçenin hukuki olmaktan çok devletin ekonomi politikasıyla ilgili olduğu ileri sürülmektedir. Birinci gerekçe için ise, haklılığı kabul edilse bile, işkolu sayısını azaltmak gibi, bu konuyla ilgili farklı önlemler alınabileceği belirtilmektedir. Çünkü “kamu kesimi işverenlerinin mutlaka her işkolunda örgütlenmesinin ve özel kesimdekilerden ayrı olarak

Banka-Sigorta İşçileri Sendikası, 1988), s. 101; Nuri Çelik, *İş Hukuku Dersleri* (Yenilenmiş 12. Baskı. İstanbul: Beta Basım Yayın A.Ş., 1994), s. 332.

⁶⁷ Çelik, 1994, a.g.e., s. 332; Sendikalar Kanunu madde 3’e göre “İşçi sendikasına işçinin ödeyeceği aylık üyelik aidatı tutarı, bir günlük çıplak ücretini geçemez. İşveren sendikasına işverenin ödeyeceği aylık üyelik aidatı tutarı, işyerinde işçilere ödediği bir günlük çıplak ücretleri toplamını geçemez.”

⁶⁸ Metin Kutsal, “Çalışma Hayatını Düzenleyen Yasalarda Yapılması Düşünülen Değişiklikler (II),” *İktisat ve Maliye Dergisi*, C. 32, S. 5, Ağustos 1985, s. 182; Metin Kutsal, “Türk Endüstri İlişkiler Sisteminde İşçi ve İşveren Sendikaları ile İlgili Sorunlar,” *İktisat ve Maliye Dergisi*, C. 34, S. 9, Aralık 1987, s. 342.

sendika kurmalarının zorunlu bulunduğu gibi bir düşünceden hareket etmek de yanlıştır.”⁶⁹

Sözü edilen düzenlemeyi özel kesim işverenleri de eleştirmişlerdir. Bunlara göre, işçi sendikalarında kamu sektörü işçi sendikası, özel sektör işçi sendikası ayrımı söz konusu olamaz ve bir ülkede kamu sektörü, özel sektör olarak iki ayrı ekonomi politikası da uygulanamaz. Dolayısıyla, bir ülkede takip edilen ücret politikasının tek olacağı göz önüne alınarak, işveren sendikalarının özel-kamu ayrımına tabi tutulmadan, ülkenin genel şartları açısından birlikte örgütlenmeleri daha olumlu sonuçlar verecektir⁷⁰.

Söz konusu düzenlemeyle ilgili olarak işçi sendikaları da farklı görüşler ileri sürmüşlerdir. Türk-İş’in konuyla ilgili görüşü, Türk-İş dergisinde şu şekilde ifade edilmiştir: “Devletin kendi memurlarına kurdurduğu bir örgüt aracılığıyla işçilerine karşı müesseseleri koruması mantığı kabul edilemez. Kamu işveren sendikaları, kamu işverenlerinin hangi ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini işçiye karşı koruyacaklardır. Kaldı ki vatandaşını ve dolayısıyla işçisini her yönden koruyucu kanatları altına alma durumunda bulunan devletin , kamu kesimi sendikaları adıyla da olsa, ekonomik bakımdan güçsüz olan işçilere karşı birleşmesi, vatandaşın kafasında ve gönlünde yer etmiş bulunan ‘Devlet Baba’ imajının kaybolmasına yol açacak bir mahiyettedir.”⁷¹

Konuya olumlu yaklaşan işçi sendikaları da olmuştur. Bunların görüşlerine göre; “Devlet kamu sektöründe tek işverendir. Dolayısıyla, farklı işkollarına da girse, imzalanan toplu sözleşmelerdeki mali hakların devlet bütçesinden karşılanması, devletin belli bir ücret politikası gütmesini gerektirmektedir. Ayrıca kamu kesimi işverenlerinin merkezi bir biçimde örgütlendiği ve kamu kesiminde çalışanlar arasında herkesin katkılarına ve işin zorluklarına göre ve işçinin ihtiyaçlarını göz önünde bulunduran merkezi bir ücret politikasının uygulandığı bir sistem işçilerin yararınadır. Bu sektördeki ücret ve diğer hakların, özel sektörden farklı olarak yalnızca karlılık esasına göre belirlenmemesi, kamu

⁶⁹ Çelik, 1994, a.g.e., s.333.

⁷⁰ Vefik Evin, **MESS İşveren Gazetesi**, S.443, Eylül 1983, s. 4.

⁷¹ **Türk İş Dergisi**, S. 199, Nisan 1986, s. 3-6.

işverenlerinin ayrıca örgütlenmelerini gerektirmektedir.”⁷² Yine aynı görüşe göre, devlet politikasını uygulayıcı araçlar önemli değildir; temel sorun devletin uygulayacağı politikanın içeriğidir⁷³.

Konunun bir diğer yönü ise; kamu kuruluşlarında çalışan işçilerin karşılarında kamu işvereni değil, doğrudan devleti görmesidir. Bu nedenle birbirinden habersiz yapılan toplu sözleşmelerde, aynı bütçeden aynı işe farklı ücret ödenmesi devlete karşı güveni sarsmaktadır. İşte bu nedenlerle, getirilen yasal düzenlemeyle ücret ve sosyal haklarda dengeli, adil ve koordineli bir toplu iş sözleşmesi düzeni sağlanabilecektir⁷⁴.

2821 sayılı Kanunun kamu işveren sendikalarıyla ilgili düzenlemeleri bu tartışmalara yol açarken, kanundaki hükümler doğrultusunda yeni düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. Bu anlamda, 1984’te çıkarılan bir Başbakanlık Genelgesi ile 1984 yılı Geçiş Programı İcra Planı’nın öngördüğü şekilde kamu işveren sendikalarının ihtiyaca uygun şekilde oluşması için gerekli çalışmaların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na yerine getirileceği bildirilmiştir.

Daha sonra, 27. 6. 1985 tarihli Bakanlar Kurulu’nda kamu işveren sendikalarının sayısı konusu görüşülmüş ve kamu işveren sendikalarının sayısının 3’e indirilmesi kararlaştırılmıştır. Başbakanlık genelgesi ile getirilen yeni düzenlemede öngörülen üç kamu işveren sendikası yeniden kurulmamış, daha önce kurulan üç sendikanın tüzüğünün, faaliyet alanının ve adının değiştirilmesiyle oluşturulmuştur.

Bu üç Kamu İşveren Sendikası, Kamu-İş (Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası), Türk Kamu-Sen (Türkiye Maden Enerji ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası) ve TÜHİS (Türkiye Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşveren

⁷² Kamu Kesimi..., a.g.e., s. 10.

⁷³ “Kamu kesimi işverenleri özel kesim işverenleri ile aynı çatı altında örgütlenmediği sürece, kamu kesimi işverenlerinin sendikalaşması açısından önemli olan, devletin ve hükümetin işçiye tavrıdır. Tavrı olumsuzsa, amaç işçinin haklarının elinden alınmasıysa, bu amaçlar Yüksek Hakem Kurulu, Kamu Kesimi Koordinasyon Kurulu veya Kamu Kesimi İşveren Sendikaları aracılığıyla gerçekleştirilebilir.” Kamu Kesimi..., a.g.e., s. 31.

⁷⁴ Seza Reisoğlu, “2821 sayılı Sendikalar Kanunu Açısından Kamu İşverenleri ve Kamu İşveren Sendikaları,” TÜTİS, C. 7, S. 6, Kasım 1983, s. 5; Kılık, “Kamu....,” a.g.e., s. 136-137.

Sendikası)dır. Ayrıca, Türkiye Şeker Sanayi İşverenleri Sendikası bu genelgeye itiraz etmiş, gerekçesi haklı bulunarak tüzel kişiliğinin devam ettirilmesine karar verilmiştir.

Sürdürülen çalışmalar ve yapılan değerlendirmelerden sonra, kamu kurum ve kuruluşlarının, sayısı üçe indirilen kamu işveren sendikalarından hangilerine üye olacakları belirlenmiş ve Başbakanlığın 6.2.1986 tarihli 1986/I sayılı genelgesi ile ilan edilmiştir. Genelgede ayrıca, ilgili kuruluşlarla kamu işveren sendikaları arasındaki koordinasyonun Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca yürütüleceği de belirtilmiştir⁷⁵.

Üç kamu işveren sendikasıdan birine üye olması düşünülen kuruluşların bir kısmı üye olmadıkları gibi, üye olanların bazıları daha sonra ayrılmıştır. Sendika üyeliği konusunda serbest bırakılan kamu kuruluşlarının bazıları da Mess, Kiplas, gibi sendikalarla Gıda ve Tekstil İşverenleri Sendikalarına üye olmuşlardır. Üye olan kuruluşların bazıları daha sonra bu sendikalarından ayrılarak bağımsız kalmışlar veya Kamu işveren sendikalarından birine üye olmuşlardır⁷⁶.

İşçi sendikalarının gücü karşısında dağınık durumda bulunan kamu işverenlerinin organize olması ve kamu toplu iş sözleşmelerinin tek elden yürütülmesinin sağlanması amacıyla, Başbakanlığın 6.6.1984 tarih ve 1984/12, 5.7.1984 tarih ve 1984/15 sayılı Genelgeleri ile "Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Koordinasyon Kurulu" kurulmuştur. 1985-1989 döneminde uygulanacak olan V. Beş Yıllık Kalkınma Planı ise kamu sektöründe işçi işveren ilişkilerinin yürütülmesinde sorumluluğu kamu işveren sendikalarına yüklemiştir.⁷⁷ 1986 Yılı Programı İcra Planı'nda da kamu kesimi işverenlerinin işveren sendikalarına üyelik işlemlerinin tamamlanacağı öngörülmüştür⁷⁸.

⁷⁵ Türkiye Sendikacılık..., II. Cilt, a.g.e., s. 214.

⁷⁶ Önsal, "Kamu İşveren...", a.g.e., s. 10.

⁷⁷ "Kamu kesiminde işçi-işveren ilişkilerini ahenkli ve düzenli bir şekilde yürütmek üzere, Kamu Kesimi İşveren Sendikaları kurulacaktır." D.P.T. V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1985, Paragraf 492.

⁷⁸ "Kamu kesimi işverenlerinin, işveren sendikalarına üyelik işlemleri tamamlanacak ve toplu pazarlık görüşmelerinde Kamu İşveren Sendikalarının muhatap olmaları sağlanacaktır." D.P.T. 1986 Yılı Programı İcra Planı, Tedbir No:297, s. 116.

Bu dönemde kamu işveren sendikaları toplu sözleşmelerde oldukça başarılı olmuş, işçi sendikalarının karşısına her zamankinden daha hazırlıklı ve kararlı olarak çıkmıştır. 1989-1991 yılları hariç, toplu sözleşmelerde istedikleri sonuçları elde etmişlerdir.

Sayılarının üçe indirilmesiyle aralarında büyük bir koordinasyon kolaylığı sağlanması, 1995 yılında kamu işverenlerinin tek bir sendikada toplanması konusunu gündeme getirmiştir. Üç kamu işveren sendikasının genel kurulları yapılmadan önce ilgili Devlet Bakanı, Türk Kamu Sen ve TÜHİS'e, Kamu-İş'e katılmalarının gerektiğini belirten bir yazı göndermiştir.

Bu yazıda "işçi çalıştıran kamu kurum ve kuruluşlarının üyeliklerinin üç kamu işveren sendikasına dağılmış olması nedeniyle uygulamada 2821 sayılı Kanunun 3. maddesinin gerekçesinde ifade edilen amaca ulaşmada sıkıntıya rastlanmakta, sendikalar arasında koordinasyon sağlanmasında zorluklar yaşanmakta ve zaman kaybedilmektedir. Kararlarda sürat, uygulamada birliktelik, zaman, ekipman, bina ve personelde tasarruf sağlamak ve aynı zamanda özelleştirme uygulamaları gereği kamu işveren sendikalarının tek sendika haline gelmesi zorunluluğu doğmuştur." denilmiştir.

Yine aynı yazıda, mevcut üç kamu işveren sendikasının bir sendika haline dönüşmesi için,

1) TÜHİS ve Türk Kamu Sen'in 11 Kasım 1995 tarihinde yapacakları genel kurullarında Kamu-İş'e katılma kararı almaları,

2) Kamu-İş'in 11 Kasım 1995 tarihinde yapacağı genel kurulunda TÜHİS ve Türk Kamu Sen'in katılma kararını kabul kararı alması,

3) Kamu-İş yönetiminin yeni yapılanmasının gerektirdiği kararları alması ve işlemleri yerine getirmesi, gerekli ise tüzük değişikliklerini de yapmak üzere en kısa sürede olağanüstü genel kurula gitmesinin uygun görüldüğü belirtilmiştir.

Devlet Bakanlığı'ndan alınan bu yazının gereğini, Türk Kamu Sen Sendikası yaptığı genel kurulda oybirliğiyle kabul ederek Kamu-İş'e katılmıştır. TÜHİS genel kurulu ise, oyçokluğuyla katılma kararını reddetmiştir. Böylece, 11 Kasım 1995 tarihinden itibaren iki kamu işveren sendikası kalmıştır⁷⁹.

1980'den itibaren yaşanan bu gelişmeler, 1980 öncesindeki kamu işveren sendikalarının örgütlenme düzeyinden oldukça farklı yapılar ortaya çıkarmıştır. Daha önce belirtildiği gibi, 1980 öncesinde kamu işveren sendikalarına, genellikle Kamu İktisadi Teşebbüsleri üye olmuştur. Ancak 1980'den sonra, genel ve katma bütçeye bağlı kuruluşlarla döner sermayeli kuruluşların da katılımıyla kamu işveren sendikaları yeni ve değişik bir boyut kazanmıştır. Böylece, devlet Kamu İktisadi Teşebbüsleri dışında, ilk kez bir işveren sendikasında örgütlü olarak işçilerin karşısına çıkmıştır⁸⁰. Ancak 1980 öncesinde başlayan ve günümüzde de devam eden tek şey, kamu işverenlerinin özel sektör işverenleri ile birlikte bir sendika oluşturup oluşturamayacağı tartışmalarıdır⁸¹.

Kamu işverenlerine örgütlenmeyle ilgili getirilen ayrıcalıklı statü nedeniyle, özel sektör işverenlerinin kamu işveren sendikalarına üye olabilme olasılığı ortadan kaldırılmıştır⁸². Fakat kamu işverenlerinin özel sektör işveren sendikalarına üye olmalarını engelleyen bir hüküm yoktur. Bu nedenle, 274 sayılı Kanun döneminde olduğu gibi, 2821 sayılı Kanun çerçevesinde de aynı işkolundaki kamu işverenleri ile özel sektör işverenlerinin birlikte sendika kurmaları mümkündür⁸³. Diğer taraftan, kamu işverenlerinin özel sektörün oluşturduğu Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonuna

⁷⁹ Türkiye Sendikacılık..., II. Cilt, a.g.e., s. 215.

⁸⁰ Kamu Kesimi, a.g.e., s. 25.

⁸¹ Zeki Erdut, *Avrupa Topluluğuna Tam Üyelik Bakımından Türk Endüstri İlişkileri Sisteminin Değerlendirilmesi* (Ankara: Kamu-İş, 1992), s. 101.

⁸² "Çünkü kamu işveren sendikaları aynı işkolunda olduğu gibi farklı işkollarından işverenleri de üye kaydedebilecektir. Bu olanak yasaca üyeleri sadece kamu işverenlerinden oluşan bir işveren sendikasına tanınmıştır. Dolayısıyla farklı işkollarındaki işverenlerden oluşan bir işveren sendikası ancak bir kamu işveren sendikası olabilir. Ancak üyeleri aynı işkolundaki işverenlerden oluşmak koşuluyla kamu-özel işverenleri birlikte bir işveren sendikası oluşturabilirler." Şahlanan, *Sendikalar...*, a.g.e., s. 34.

⁸³ Fevzi Demir, *Sendikalar Hukuku* (İstanbul, Belediye İş Sendikası Eğitim Ya. No.8, 1989), s. 60; Şahlanan, a.g.e., s. 34.

(TİSK) üye olabilmesi açısından 2821 sayılı Sendikalar Kanununda bir engel bulunmamaktadır⁸⁴.

Bununla birlikte, kamu işverenlerinin özel sektör işveren sendikalarına,

- kamu işverenleri ile özel sektör işverenleri arasında amaç farklılıkları⁸⁵,
- kamu işveren sendikası varken kamu işverenlerinin özel sektör işveren sendikalarına üye olmalarının beklenemeyeceği,
- birden fazla üyeliğin yasaklanmış olması nedeniyle hem kamu hem de özel sektör işveren sendikasına üyeliğin olanaksızlığı,
- kamu işverenlerinin özel sektör işveren sendikalarına üye olmalarının devlet/işveren işbirliği tezine haklılık kazandıracağı,
- kamu işverenlerinin özel sektör işveren sendikalarına üye olmalarının yasaya ters düşeceği nedenleriyle üye olmamaları gerektiği ileri sürülmektedir.

Ancak diğer bir görüşe göre ise; kamu işveren sendikalarının kuruluş amaçlarından birisi olarak ücretler ve sosyal yardımlar arasında adalet ve eşitliğin sağlanmasını gerekçe olarak göstermek yanlıştır. Çünkü ücretler ve sosyal yardımlar arasında adalet ve eşitliğin sağlanmasını arzu eden sadece kamu işveren sendikaları değildir. Özel sektör işverenleri ve sendikaları da ülke genelinde ücretlerin dengeli olmasını arzulamaktadır. Bu durum, haksız rekabeti ortadan kaldırarak iş piyasasında dengeli üretim ilişkilerinin doğmasına sebep olabilecektir. Bu noktadan hareketle, kamu

⁸⁴ Şahlanan, a.g.e., s. 34.

⁸⁵ Kamu kuruluşlarının kuruluş amacının kar olmayıp kamu hizmeti olduğu belirtilerek, özel kesim işverenin kar amacıyla çalıştığı ve bu yüzden iki işverenin farklılık arzettiği ifade edilmiş ve kamu işverenlerinin özel sektör işveren sendikalarına üye olamayacağı ileri sürülmüştür. Demir, a.g.e., s. 60; Reisoglu, "2821 sayılı.....," a.g.e., s. 5.

işverenlerinin özel sektör işveren sendikalarına üye olamayacaklarının kabul edilmesi mümkün görülmemektedir⁸⁶.

Uluslararası normlara uygunluğu bakımından ülkemizde kamu işveren sendikalarının durumu değerlendirildiğinde şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır: Öncelikle uluslararası normlarda işverenlere sendika hakkı tanınırken, özel sektör-kamu sektörü işvereni ayrımı yapılmamaktadır. Sendika hakkının tanınmasıyla ilgili belgelerde, özellikle 87 sayılı ILO Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartı da dahil olmak üzere, sendika hakkının işveren statüsüne girmiş kamu kuruluşlarına yasaklanmadığı görülmektedir⁸⁷. Ancak kamu işvereni, iş hukuku ilişkileri söz konusu olunca, haklar ve yükümlülükler itibariyle özel sektör işverenin hak ve yükümlülükleriyle aynen sınırlıdır. Kamu işverenine, özel sektör işverenine göre, hiçbir ayrıcalık veya avantaj sağlanmamıştır⁸⁸.

Günümüzde KİT'leri özelleştirerek ekonomik etkinliklerini azaltma çabası içinde olmasına rağmen, devletin en büyük işveren olma niteliği devam etmektedir. Devletin işveren niteliğini kabul edip, kamu işverenlerinin sendika kurma özgürlüğünden yararlanamayacaklarını benimsemek ise bir çelişkidir.

İlke olarak kamu işveren sendikalarının kurulması işveren haklarının kullanılması demektir. Ancak, yukarıda belirtildiği gibi 2821 sayılı Kanunla kamu işverenlerine bir ayrıcalık getirildiği açıktır. Bununla birlikte, düzenleme her ne kadar ekonomik zorluklardan kaynaklanmış olsa da (ücretler ve sosyal yardımlar arasında denge sağlanması) yerinde ve gereksinmelere uygundur. Getirilen düzenlemeyle kamu kesiminde işçi ücretleri ve diğer sosyal haklarda dengeli, adil ve koordineli bir toplu iş sözleşme politikası yürütebilme olanağı yaratılabilecektir⁸⁹.

⁸⁶ Aktay Nizamettin, **Toplu İş Sözleşmeleri ve Toplu İş Uyuşmazlıklarının Çözüm Yolları** (Ankara: Şeker-İş Yayınları No:65, 1990), s. 127; Şahlanan, Sendikalar..., a.g.e., s. 34.

⁸⁷ Kamu işveren sendikalarını yasaklayan herhangi bir uluslararası belge bulunmadığı gibi, Avrupa topluluğu düzeyinde işçileri temsilen ETUC, özel ve kamu işverenlerini temsilen ise UNICE (Union of Industries of the European Committees) ve CEEP (European Centre of Public Enterprises) faaliyet göstermektedir. Süral, "Güçlü.....," a.g.e., s. 69.

⁸⁸ Aktay, a.g.e., s. 128.

⁸⁹ Şahlanan, Sendikalar..., a.g.e., s. 33; Reisoğlu, "2821.....," a.g.e., s. 6; Aktay, a.g.e., s. 128.

Sonuç olarak, kamu işveren sendikalarının kuruluş koşullarından çok, işlevlerini gerçekleştirip gerçekleştirmedikleri önemlidir. Bunun en güzel göstergesi ise; kamu işverenlerinin,

-toplu pazarlıklarda izledikleri yöntem,

-toplu sözleşmelerin genel seyri,

-üyeleri adına imzaladıkları toplu iş sözleşmeleri ile aynı iş kolunda imzalanan diğer toplu iş sözleşmeleri arasında farklılıklar,

-toplu sözleşmelerde sağlanan çeşitli haklar açısından kamu-özel sektör farkları,

-siyasi iktidarın takip ettiği politikanın toplu pazarlık süreciyle ilişkilerinin değerlendirilmesinden çıkan sonuçlar olacaktır⁹⁰.

Bu sonuçlar, gerek işçi gerekse işveren kesimi için tatmin edici olduğu sürece, kamu işveren sendikalarının endüstri ilişkileri sistemi içinde kabul edilmesi kolaylaşacaktır.

1. 3. Kamu Sektöründe Faaliyet Gösteren İşçi Sendikalarının Özel Sektörde Faaliyet Gösteren İşçi Sendikalarından Ayrılan Başlıca Özellikleri

1. 3. 1. İşveren Tanımı Bakımından

Kamu ve özel sektör sendikalarını birbirinden ayıran ya da kamu ve özel sektörde sendikal ilişkilerin birbirinden farklı olmasına neden olan en önemli özellik, işveren niteliğinin farklı olmasıdır.

⁹⁰ Kılış, "Türkiye'de.....," a.g.e., s. 143-144.

Sendikalar Kanunu madde 2/4'e göre; "işveren: işçi sayılan kimseleri çalıştıran gerçek ve tüzel kişiye ve tüzel kişiliği olmayan kamu kuruluşlarına denilir." Bu maddeden anlaşıldığı üzere işveren, özel sektörde gerçek veya tüzel kişi olabilir. Kamu sektöründe ise, kamu hukuku tüzel kişileri veya tüzel kişiliği olmayan kamu kuruluşları işveren olarak nitelendirilmektedir. Dolayısıyla bünyesinde işçi çalıştıran kamu tüzel kişileri, Sendikalar Kanunu anlamında "işveren" sayılınca, Bakanlıkların ve diğer kamu tüzel kişilerinin yanında belediyeler, döner sermayeli işletmeler, üniversiteler vb. kamu kuruluşları da işveren tanımına girmektedir.

Bununla birlikte, daha öncede de belirtildiği gibi, kamu sektöründe hangi işletmede veya kuruluştaki çalışırsa çalışsın işçiler karşılarında işveren olarak daima devleti görmektedirler. Devlet bir taraftan enflasyonu düşürüp, yeni istihdam olanakları yaratmaya çalışırken; diğer taraftan çalışanların refah düzeyini yükseltip, sosyal adaleti sağlamak zorundadır. Ancak çoğu zaman birbiriyle çelişkili gibi görünen bu sorunları çözmek, devletin işveren olarak üstlendiği rolü oldukça zorlaştırmaktadır.

Devlet, endüstri ilişkileri sistemi içinde bir "model işveren" olarak kabul edilmektedir. Devletin, bu liderlik fonksiyonunu en iyi şekilde gerçekleştirmesi ve özel sektör işverenlerine örnek olması için, kamu sektöründe endüstri ilişkilerinin özel sektör endüstri ilişkilerinden daha iyi olması gerekmektedir. Örneğin, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletlerinde çalışma saatlerinin azaltılması konusunda devlet işveren olarak özel sektöre örnek olmuştur⁹¹.

Ülkemizde de çalıştırmış olduğu kişiler bakımından en büyük işveren olan devlet, çalışma hayatında öncü olmuş ve bir çok konuda özel sektöre örnek teşkil etmiştir. Özellikle işyeri şartlarının düzenlenmesi, işçi sağlığı-iş güvenliği için gerekli koşulların oluşturulması, çalışanlara ekonomik ve sosyal hakların sağlanması, yönetime katılma ve çalışanların örgütlenmesi gibi konularda öncülük yapmıştır⁹².

⁹¹ P.B. Beaumont, **Public Sector Industrial Relations** (New York, Routledge, 1992), s. 78.

⁹² Özgür Müftüoğlu, "Özelleştirme ve Endüstri İlişkilerine Etkileri," **III. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresine Sunulan Bildiri** (İstanbul: 11-12 Kasım 1993), s. 123.

Devlet, işveren olarak özellikle 1980 yılına kadar ücretlerde özel sektöre göre daha yüksek artışlar sağlamış, 1980-1989 yılları arasında bu öncülüğü kaybetmiş⁹³, fakat 1989'dan sonra kamu sektöründe ücretler yine özel sektörün önüne geçmiştir⁹⁴.

Devlet işçi-işveren ilişkilerinde de her zaman öncü olmuştur. Devlet, hem düzenleyici hem de işveren olarak sendikaların varlık kazanmasında belirleyici ve teşvik edici bir rol üstlenmiştir⁹⁵. Böylece sendikacılık, özel sektörden önce kamu sektöründe başlamış, sendikalaşma oranlarında kamunun üstünlüğü günümüze kadar devam etmiştir.

Ayrıca kamu sektöründe işçi-işveren ilişkileri genellikle yumuşak sürdürülmüştür. İşyerlerindeki çalışma koşulları, ücretler, ikramiyeler özel sektöre göre çok daha iyi olmuş, işçi sağlığı ve iş güvenliği önlemleri özel kesimden çok daha ciddi olarak alınmıştır. Bütün bunlar, uğrunda işçilerin hemen hemen hiç mücadelesi olmaksızın işveren devlet tarafından tek taraflı olarak sunulmuştur. Devletin tek taraflı olarak sağladığı bu imkanlar, kamu sektöründe toplu iş uyuşmazlıklarını azaltmıştır⁹⁶.

Devlet, en büyük işveren olarak endüstri ilişkilerine yaptığı olumlu katkılar yanında, bazı eleştirilere de hedef olmuştur. Bu eleştiriler iki grupta toplanabilir⁹⁷:

1) İşveren konumunda olan devlet, aynı zamanda kanun koyucu ve arabulucu olma fonksiyonlarını da üstlenmiştir. Oysa, gerek kanun koyucunun gerekse arabulucunun tarafsız olması gerekmektedir. Bu nedenle, devletin bu konumu ve yapmış olduğu kanunlar ile arabulucu olarak verdiği kararlar çoğu zaman eleştirilmiştir.

⁹³ "24 Ocak 1980'den başlayarak benimsenen ekonomik modelle (serbest piyasa ekonomisi), devletin sosyal bakımdan doyurucu bir ücret vermesi birbiriyle çelişkili görülmektedir. Çünkü, sosyal politikayı soyutlayarak ekonomik politikaya üstünlük tanıma formülü ile ifade edebilecek uygulamalar içinde ücret düzeyinin düşük tutulması doğaldır." Erdut, Avrupa..., a.g.e., s. 109.

⁹⁴ Bkz. Petrol-İş 1992 Yılı, s. 253.

⁹⁵ Koray, Değişen..., a.g.e., s. 170.

⁹⁶ Koç, "Planlı...", a.g.e., s. 330.

⁹⁷ Müftüoğlu, "Özelleştirme...", a.g.e., s. 125.

2) Devletin işveren olmasına getirilen bir diğer eleştiri de , kamu kesimi toplu iş sözleşmelerine ilişkindir. Bu konuda işçi ve işveren tarafı farklı yönden eleştiri getirmektedir.

İşveren tarafına göre, kamu işyerleri için yapılan toplu sözleşmelerde hükümette bulunanlar siyasi kaygılarla sendikalara ekonomik konularda taviz vermektedir. Gerçekten de özel sektörde bir işveren, işyerindeki işçi-işveren ilişkilerini genellikle kendi işyerlerinde karın azamileştirilmesi sorununun bir parçası olarak ele alırken, kamu sektöründe özellikle politik düşünceler ön planda tutulmuştur. Kamu sektörü bir bütün olarak düşünüldüğünde, herhangi bir işletmede meydana gelen zarar önemli bir maddi yük oluşturmamaktadır. Ancak özel sektörde böyle bir olay, o işletme için çok önemli olmaktadır. Bu ayrılık, kamu işyerlerindeki işçi-işveren ilişkisinde, yöneticiye ve yöneticiyi yönlendiren siyasi kişi ve organlara çok geniş bir hareket esnekliği vermektedir⁹⁸.

Bütün bunların bir sonucu olarak, özel sektör işverenlerine göre, kamu sektöründe ücretler rasyonellikten uzak bir şekilde tespit edilmekte ve ekonomik dengeleri bozacak kadar yüksek tutulmaktadır. Böylece, devlet bütçesinden imkanların üzerinde ücretlere pay ayırarak, bütçe açığına neden olmaktadır.

Diğer taraftan, kamu sektöründeki yüksek ücretler, özel sektör toplu iş sözleşmelerini de etkilemekte ve böylece özel kesimde de ücretleri işletmeleri zor durumda bırakacak ölçüde yükseltmektedir.

Bu konuda işçi tarafının getirmiş olduğu eleştiri ise, hükümetlerin uyguladıkları ekonomik politikalar doğrultusunda ücret artışlarını düşük tutmasıdır. İşçi tarafının getirmiş olduğu bu eleştiriler, özellikle, 1980 sonrasında uygulanan istikrar politikaları sonucu ücretlerin reel olarak % 50 düzeyinde düşürülmesiyle artmıştır.

⁹⁸ Koç, "Planlı....." a.g.e., s. 326.

Gerek işçi gerekse işveren kesiminin eleştirileri, kamu sektörü toplu iş sözleşmeleri yapılırken, işletmelerin koşulları ve işkollarının özellikleri dikkate alınmadan, hükümetlerin uyguladığı politikalar doğrultusunda kararlar verildiğine yönelik olmuştur. Bu anlamda, kamu sektöründe toplu pazarlık, tarafların iradesiyle ve özgür bir ortamda yapılmamaktadır.

1. 3. 2. Kamu Hizmetlerine Olan Talebin Esnekliği Bakımından

Çeşitli malların fiyatlarının düşmesi veya yükselmesi, bu malların talep miktarlarını farklı ölçülerde arttırmakta veya azaltmaktadır. Talep esnekliği ise, bir malın fiyatında belli bir değişme olması durumunda o mala olan talebin değişme oranını ifade eden bir kavramdır⁹⁹.

Bir malın yerine konabilecek başka malların varlığı esnekliği etkileyen önemli faktörlerin başında gelmektedir. Tüketici bir malın yerine kolaylıkla bir başka malı koyabiliyorsa o malın talebi esnektir. İkame güç ise esneklik azdır¹⁰⁰.

Devletin özellikle tekel olarak üretmekte olduğu ürünlere olan talep esnek değildir. Çünkü tüketiciler bu ürünleri daha düşük veya yüksek bir fiyatla bir başka üreticiden temin etme imkanına sahip değildirler. Örneğin belediyelerin yerine getirdiği temizlik hizmetleri ya da Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi (TCDD)'nin ulaşım hizmetleri gibi bazı hizmetlerde devlet tek üreticidir ve bu hizmetlerin alternatifi yoktur.

Devletçe sunulan bu hizmetlerin bazıları öyle önemlidir ki, meydana gelebilecek kısa süreli bir kesinti bile sağlığa ve güvenliğe gerçek bir tehlike oluşturmaktadır. İşte devletin sahip olduğu bu tekel gücün yaratmış olduğu elastik olmayan talep, kamu sektörü işçilerine özel sektör işçilerinin sahip olmadığı bir avantaj sağlamaktadır. Böylece

⁹⁹ Necat Berberoğlu, *Mikro İktisat* (Eskişehir: Birlik Ofset, 1996), s. 28.

¹⁰⁰ Orhan Türkay, *İktisat Teorisine Giriş, Mikro İktisat* (7. Baskı. Ankara: Adım Yayıncılık Ltd.Şti., 1991), s. 54.

kamuda örgütlenmiş bulunan işçi sendikaları, özel sektörde etkili olmayan bir pazarlık gücüne sahip olmaktadır¹⁰¹.

Bununla birlikte, kamu işçi sendikalarının sahip olduğu varsayılan bu pazarlık gücü yavaş yavaş önemini yitirmektedir. Daha önce de belirttiğimiz gibi, özelleştirmeyle birlikte elektrik, telefon gibi hayati önem taşıyan hizmetlerde devlet tekel olmaktan çıkmıştır. Ayrıca özel sektörde olduğu kadar kamu sektöründe de taşeron kullanımı son derece yaygındır. Özellikle belediyeler temizlik gibi hizmetleri taşeronlara devrederek sendikaları devre dışı bırakmaktadır.

Bu konuda söylenmesi gereken bir diğer önemli konu ise aşağıda daha ayrıntılı bir şekilde ele alınacak olan grev yasaklarıdır. Kamusal mal ve hizmetlere talep elastik olmadığı için, kamu sektöründe bazı işkollarında grev yasaklanmıştır. Böylece kamu işçilerinin sahip olabileceği çok önemli ve etkili bir silah ellerinden alınarak, kamu işçi sendikalarının pazarlık gücü büyük ölçüde azaltılmıştır.

1. 3. 3. Grev ve Lokavt Yasağı Bakımından

Grev, işçilerin hak ve çıkarlarını korumak, çalışma ve yaşam koşullarını daha insanca bir hale getirmek amacı ile kullandığı önemli bir silah ve araçtır¹⁰². Grev hakkının tanınmasıyla, iş uyuşmazlıklarında, özellikle menfaat uyuşmazlıklarında, devlet etkinliğinin azaltılarak çözümün bir bakıma tarafların girişim ve karşılıklı baskılarına bağlanmasını ifade etmektedir.

Grev hakkının tanınması, batı demokrasilerinde bile işçinin işveren karşısında eşit durumda olmadıkları görüşüne dayanmaktadır. Böyle bir yaklaşımla grev hakkı,

¹⁰¹ Clark Kerr and Paul D. Staudohar, **Industrial Relations-Economic, Social and Managerial Perspectives** (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1986), s. 170.

¹⁰² Şehmus Güzel, **Grev - Grevin Yapısal ve İşlevsel Açısından İrdelenmesine Katkı** (Ankara: Bilimsel Yayıncılık, 1980), s. 8.

işverenlerin sahip oldukları ekonomik gücü dengeleyecek nitelikte ve işçilere özgü bir pazarlık gücü olarak nitelendirilmektedir¹⁰³.

Bununla birlikte grev, bütün işçilerin sahip olması gereken bir hak olarak nitelendirilmesine rağmen, uygulamada buna bazı istisnalar getirilmektedir. Bir çok ülkede grev, özel sektörde çalışan işçiler için evrensel bir hak olarak kabul edilmektedir. Ancak kamu sektöründe, özellikle toplumun temel ihtiyaçlarını karşılayan hizmetlerde çalışanlara grev hakkının tanınması konusunda sınırlamalar vardır.

Kamu sektöründe çalışan işçilere grevin yasaklanması üç temel nedene dayandırılmaktadır¹⁰⁴. Birincisi, kamu sektöründe uyuşmazlıklar direkt olarak devlet bütçesini etkilemektedir. İkincisi, kamu sektöründe grevler hayati önem taşıyan toplumsal hizmetleri aksatabilmektedir. Üçüncüsü ise, toplumun bunların yerine başka hizmetler ikame etmesi her zaman mümkün olmamaktadır.

Hemen hemen bütün ülkelerde olduğu gibi, ülkemizde de kamu kuruluşlarınca yürütülen çeşitli hizmetlerde grev ve lokavt yasaklanmıştır (2822 sayılı TİSGLK, M.29-30-31). Bu yasaklar getirilirken toplumun temel ihtiyaçlarının aksamaması amaçlanırken; bu hizmetlerde çalışanların en önemli araçları da ellerinden alınmış olmaktadır.

Ayrıca, kamu sektöründe işçilerin grev yapmaları, herhangi bir yasaklama olmasa da, toplum tarafından daha farklı algılanmaktadır. Özel sektörde, örneğin bir deterjan fabrikasındaki bir grev, kamuoyunda desteklendiği halde; kamu sektöründe, örneğin çevre temizliğini aksatacak bir grev, işçiler taleplerinde ne kadar haklı olsalar da kamuoyunca tedirginlikle karşılanmakta ve desteklenmemektedir.

Bir diğer konu ise, kamu sektörü uyuşmazlıklarının siyasal iktidarı kamuoyu önünde yıpratmasıdır. Kamuoyunun bu tür hizmetlerdeki grevlere karşı hassas olması,

¹⁰³ Melda Sur, *Grev Kavramı Türk ve Fransız Hukuku Açısından Karşılaştırmalı İnceleme* (İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 1987), s. 2.

¹⁰⁴ Wouter Van Ginneken, "Labour Adjustment in The Public Sector: Policy Issues For Developing Countries," *International Labour Review*, Vol. 129, No. 4, 1990, s. 455.

bazen işçi sendikalarının lehine olmaktadır. Kamuoyunun fazla tepkisini çekmek istemeyen siyasiler ve dolayısıyla kamu işverenleri işçi sendikalarının taleplerini kabul etmek zorunda kalabilmektedir. Böylece, kamu sektöründeki grev yasakları, bu tür istenmeyen durumları ve grevlerin siyasal güç sahiplerini yıpratmalarını da önlemektedir¹⁰⁵. Kısacası kamu sektöründeki grev yasakları sadece toplumu mağdur etmemek amacını taşımamakta, ayrıca siyasi otorite için bir bakıma kalkan görevini görmektedir.

Bununla birlikte, toplum çıkarları, devlet çıkarları ve işçi çıkarlarını bağdaştırmak ve bunların arasında bir denge sağlamak gerekmektedir. Bir grev olayı hangi iş kolunda olursa olsun bir ölçüde topluma yönelmiş hizmetleri aksatacak ve toplumu belirli bir ölçüde tedirgin edecektir.

Bu nedenle, ILO tarafından da kabul edildiği gibi, insanların hayatını, sağlığını, güvenliğini tehlikeye sokabilecek işlerde grevin sınırlanması veya yasaklanması normal karşılanmalıdır. Ancak, grev hakkı sınırlanan veya yasaklanan işçilerin mesleki çıkarlarını koruyabilmek için işçi sendikalarının da her aşamasına katılabileceği arabuluculuk ve hakem müesseselerinde gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır¹⁰⁶.

2. KAMU SEKTÖRÜNDE TOPLU PAZARLIK VE SONUÇLARI

2. 1. Dönemler İtibariyle Kamu Sektöründe Toplu Pazarlık

Kamu sektöründe yürürlükte bulunan yasalara bağlı olarak, toplu iş sözleşmelerinin kapsamı, düzeyi ve izlenen politikalarda çeşitli farklılıklar görülmektedir. Bu farklılıkları ortaya çıkarabilmek amacıyla, kamu sektöründe toplu pazarlık üç döneme ayrılarak incelenecektir.

¹⁰⁵ Engin Ünsal, *Kamu Sektöründe Sendikalar, İş Uyuşmazlıkları ve Grevler*, (?, ?, 1970), s. 61.

¹⁰⁶ Ginneken, a.g.e., s. 455.

2. 1. 1. 1961 Öncesi Dönemi

Sanayi Devriminin yarattığı çalışma düzeni içinde çok olumsuz koşullarda çalışan ve işveren karşısında daima ezilen işçiyi koruma gereği duyan devlet, çalışma hayatına müdahale etmek zorunda kalmıştır.

Devlet, ilk aşamada bireysel düzeyde işçi-işveren ilişkilerini doğrudan doğruya düzenleyen kurallar koyarak (örneğin çalışma sürelerinin sınırlanması, hizmet akdinin feshinin düzenlenmesi, asgari ücretin belirlenmesi gibi), güçlü işverenler karşısında işçilerin korunmasını amaçlamıştır. Böylece, bireysel iş ilişkisinde eşit pazarlık gücüne sahip olmayan işçiyi korumaya çalışan devlet, çalışma hayatının asgari normlarını tespit etmiştir.

Bununla birlikte, Batı’da sosyal devlet anlayışındaki ve buna paralel olarak ekonomik ve sosyal haklardaki gelişmeler sonucu, çalışanlara sendikalar yoluyla, işverenler karşısında grev aracını da kullanarak, toplu iş sözleşmeleri imzalama yolu da açılmıştır. Böylelikle, işçiler devletin yasalarla getirdiği veya bireysel hizmet sözleşmeleriyle elde edilen asgari şartların üstünde haklar sağlama imkanına kavuşmuşlardır¹⁰⁷.

Türk Hukukuna toplu iş sözleşmesi, 1926 yılında kabul edilen Borçlar Kanunu’nda iki madde halinde düzenlenen “umumi mukavele” adı altında girmiştir. Ancak Borçlar Kanununda iki madde halinde düzenlenen umumi mukavele, toplu iş sözleşmesi düzeninin sağlanmasında çok yetersiz kalmıştır. Ayrıca 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu’nun grev ve lokavt yasaklaması da, ekonomik olarak oldukça geri kalmış ve işsizliğin yüksek olduğu bir ülkede, işçilerin örgütlenerek işverenlerin karşısına çıkmasına ve toplu pazarlık yoluyla haklarını aramalarına engel olmuştur¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Fevzi Şahlanan, **Toplu İş Sözleşmesi** (İstanbul, Acar Yayınevi, 1992), s. 1.

¹⁰⁸ Umumi Mukavele hakkında daha geniş bilgi için bkz. Seza Reisoğlu, **Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu Şerhi** (Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No:286, 1971), s.1-15.

Sonuç olarak, umumi mukavele ülkemizde toplu iş sözleşmesi düzenini yerleştirmede ve geliştirmede yetersiz kalmış ve uygulama imkanı olmamıştır.

1947 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı “İşçi ve İşveren Sendika ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun” toplu iş sözleşmesi müessesesinin temel şartlarından biri olan sendikaların kuruluşuna izin vermesi ve sendikalara “Genel Sözleşmeler” adı altında toplu iş sözleşmesi yapma yetkisini tanınması bakımından önemlidir. Ancak, 5018 sayılı Kanun toplu iş sözleşmesi düzeninin ayrılmaz bir parçası olan grev hakkını tanımamıştır. Sonuç olarak, 1947-1961 döneminde mevzuat toplu iş sözleşmesinden bahsetmekle birlikte, gelişmesini sağlayacak düzenlemelerden uzak olduğu için toplu iş sözleşmesi düzeni yerleşmemiştir¹⁰⁹.

2. 1. 2. 1961-1980 Dönemi

Endüstri İlişkileri Sisteminin temelini oluşturan toplu iş sözleşmesi düzenine ülkemizde 1961 Anayasasını temel alan 275 sayılı Kanunla geçilmiştir. 1961 Anayasasının “Sosyal ve İktisadi Haklar” başlığını taşıyan 47. maddesi “işçiler işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadi ve sosyal durumlarını korumak ve düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev haklarına sahiptirler. Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ile işverenlerin hakları kanunla düzenlenir. ” demek suretiyle toplu iş sözleşmesi ve grev hakkını anayasal güvence altına almıştır.

1961 Anayasasının öngördüğü toplu iş sözleşmesi yapma ve grev hakkının kullanılması ve istisnalarını gösteren 275 sayılı ve sendikaların hür sendikacılık ilkelerine göre kurulmalarını ve faaliyetlerini düzenleyen 274 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle toplu iş sözleşmesi müessesesi kısa bir zamanda büyük gelişme göstermiştir.

275 sayılı TISGLK’nda toplu iş sözleşmelerinin işyeri ve işkolu olmak üzere iki şekilde yapılabileceği kabul edilmiştir. İşkolu toplu iş sözleşmesini yapma ehliyeti işçi

¹⁰⁹ İhsan Erkul, *Türk İş Hukuku Uygulamalı Sosyal Politika Dersleri 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ve Uygulaması* (Üçüncü Cilt. Yeniden Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş İkinci Baskı. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Basımevi, 1991), s.23.

federasyonu veya işkolu esasına göre kurulmuş işçi sendikasına tanınmıştır. Kanuna göre, federasyon veya işkolu esasına göre kurulmuş olan işçi sendikalarından sadece o işkolunda çalışan işçilerin çoğunluğunu temsil edeni toplu sözleşme yapmaya ve bu amaçla karşı tarafı toplu görüşmeye çağırmaya yetkili kılınmıştır (275 sayılı TİSGLK, m. 7, b.1/I ve m.9, b.1/I).

Bir işkolundaki işyerlerini kapsayan bir toplu iş sözleşmesi yapılabilmesi için, bu sözleşmeyi yapmaya yetkili işçi federasyonu veya sendikasının, o işkolunda bulunan işveren federasyonlarını, bu federasyonlara üye olmayan işveren sendikalarını ve bu federasyon veya sendikalara üye olmayan işverenleri toplu görüşmeye çağırması gerekmektedir.

İşyeri düzeyindeki toplu iş sözleşmesi yapma ehliyeti ise, işkolundakinden farklı olarak, sadece işçi sendikalarına tanınmış, federasyonlara tanınmamıştır. İşyeri sözleşmesine taraf olacak sendikanın işyeri veya işkolu esasına göre kurulmuş olması da fark etmeyecektir¹¹⁰ (TSGLK, m.7, b.1/II; m.9, b.1/II). 275 sayılı Kanun , işyeri veya işyerlerini kapsayan toplu iş sözleşmeleri için, yetkili işçi sendikası, o işyerlerindeki işverenlerin üyesi olduğu işveren sendikaları ile işveren sendikası üyesi olmayan işverenleri toplu görüşmeye çağırması gerektiğini öngörmüştür.

275 sayılı Kanunla getirilen bu düzenlemelerle birlikte, kamu sektöründeki ve özel sektördeki işçiler sendikaları aracılığıyla çalışma koşullarının belirlenmesinde söz sahibi olmaya başlamışlardır. Toplu iş sözleşmesi düzeni özellikle kamu sektöründe örgütlenen işçilere çok önemli hak ve menfaatler sağlamıştır. Kamu sektöründe toplu pazarlıkların dönemler itibarıyla özelliklerinin ele alındığı bölümde ayrıntılı olarak inceleneceği gibi, 1963-1980 döneminde kamu işçi sendikaları toplu pazarlıkta üstün ve karar verici olmuşlar, siyasi otoritenin de desteğiyle istediklerini elde etmeyi başarmışlardır.

1960-1980 döneminde, yasal özgürlüğün tanınmasıyla birlikte örgütlenme açısından daha uygun koşullara sahip kamu sektörü, sendikacılığın başladığı ve

yaygınlaştığı sektör olmuştur. Özel sektör işletmeleri sayıca çok olsa da bunlar küçük işletmelerdir ve işçi yoğunluğu azdır. 1980'lere dek özel sektörde çok sayıda işletme olmasına karşın, kamu işletmeleri büyüklük açısından önemini korumuştur. Örneğin 1980 yılında yapım endüstrisinde, kamuda işyeri başına işçi sayısı 704 iken, özel sektörde bu sayı 60'dır.

Tablo 8'de görüldüğü gibi, 275 sayılı Kanunun 1963 yılında yürürlüğe girmesinden sonra, toplu iş sözleşmelerinin kapsadığı işçi ve işyeri sayısı gerek kamu gerekse özel sektörde hızla artmıştır. Kamu sektöründe çalışan işçi sayısı özel sektöre göre yüksektir. Ayrıca kamu sektöründe çalışan işçilerin sendikalaşma oranının da özel sektöre göre yüksek olmasının sonucu olarak, kamuda imzalanan toplu sözleşmeler özel sektöre göre daha fazla işçiyi kapsamaktadır.

1970'li yıllar boyunca toplu sözleşme kapsamındaki işçilerin en az üçte ikisinin kamu sektöründe çalıştığı görülmektedir. Örneğin, 1977-1978 yıllarına ait toplu sözleşmelerin kapsadığı işçi sayısı 1 milyon dolayında olurken, bunun yaklaşık 6000.000'i kamu sektöründe çalışmaktadır¹¹¹.

Toplu iş sözleşmelerinin yasal çerçevesi incelenirken de değinildiği gibi, bu dönemde toplu iş sözleşmelerinin işyeri veya işkolu düzeyinde yapılabileceği öngörülmüştür. Ancak 1963-1980 döneminde yasal düzenlemelere göre gerek işyeri, gerekse işkolu toplu iş sözleşmelerinin yapılması olası olmakla birlikte, uygulamada işyeri toplu sözleşmeleri yeğlenmiştir¹¹².

Bu dönemde, özel sektörde çok sayıda ve daha çok işyeri sözleşmesi yapılmıştır. Kamu sektöründe ise daha az sayıda toplu sözleşme yapılmasına karşın, bunlar çok sayıda işçiyi kapsayan grup toplu iş sözleşmeleri olmuştur. Hem özel hem de kamu sektöründe işkolu düzeyinde toplu iş sözleşmeleri tercih edilmemiştir.

¹¹⁰ Nuri Çelik, *İş Hukuku Dersleri* (3. Baskı, İstanbul: İ.İ.T.İ.A., Nihad Sayar-Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları: 241, 1974), s. 297; Reisoğlu, *Toplu.....Şerhi*, a.g.e., s. 129-144.

¹¹¹ Koray, *Değişen.....*, a.g.e., s. 171.

¹¹² Meryem Koray, *Endüstri İlişkileri* (İzmir, BASISEN Eğitim ve Kültür Yayınları:22, 1992), s. 202.

TABLO 8
TOPLU İŞ SÖZLEŞMELERİ İŞÇİ VE İŞYERİ KAPSAMI

Yıllar	Toplam Sözleşme	<u>İşyeri Sayısı</u>			<u>İşçi Sayısı</u>		
	Sayısı	Toplam	Kamu	Özel	Toplam	Kamu	Özel
1963	96	156	29	127	9,462	3,394	5,968
1964	1,078	3,918	1,435	2,483	436,762	263,836	172,926
1965	872	2,855	1,114	1,741	171,859	121,750	50,109
1966	1,152	2,595	1,000	1,595	334,388	159,375	175,013
1967	2,339	3,630	1,127	2,506	188,765	110,041	78,724
1968	1,332	2,981	1,450	1,531	418,297	254,600	163,697
1969	1,429	2,875	1,261	1,614	234,486	98,105	136,381
1970	1,516	5,036	2,309	2,727	550,951	334,708	216,243
1971	1,442	4,542	978	3,564	342,255	188,583	153,967
1972	1,603	3,382	1,504	1,878	408,237	254,400	193,389
1973	1,921	6,309	4,211	2,098	443,210	249,901	174,479
1974	1,724	4,323	1,880	2,443	601,779	427,300	209,202
1975	1,893	4,928	1,051	3,877	300,518	91,316	209,345
1976	2,408	5,176	2,757	2,419	413,773	204,428	220,774
1977	2,033	6,179	2,498	3,981	590,098	369,324	155,737
1978	2,225	5,317	1,530	3,787	385,877	230,140	278,331
1979	1,914	13,277	4,781	8,496	371,337	93,006	63,884
1980	1,813	1,066	2,578	1,488	279,327	215,443	107,503

Kaynak: 95-96 Petrol-İş Yıllığı, s. 438.

Kamu sektöründe imzalanan toplu iş sözleşmeleri ile ilgili olarak bu döneme damgasını vuran gelişmeler şöyle sıralanabilir:

1) 274 ve 275 sayılı Kanunların çıktığı 1963 yılından itibaren kamu sektöründe işçiler hızla sendikalaşmıştır. Buna karşılık kamu işverenleri örgütlenmeye başlamış

olsalar da yeterli sendikal birikime sahip değildiler. Dolayısıyla, bu yıllarda yapılan toplu iş sözleşmeleri ile işçiler ve işçi sendikaları çok önemli hak ve menfaatler elde etmişlerdir.

2) Bu dönemde, özellikle KİT’lerde kurulan kamu işveren sendikaları profesyonel bir kadroya sahip değildiler. Bunun da etkisiyle aynı zamanda KİT Genel Müdürü olan kamu işveren sendikaları başkanları, toplu pazarlıklarda etkili ve aktif bir rol oynayamamışlardır.

3) Hükümetler 1980 yılına kadar, en büyük işveren devlet adına, toplu pazarlık sistemi ile ilgilenmekten uzak kalamamışlardır. Bu dönemde, değişmeli olarak iki siyasi parti iktidardadır. Her iki siyasi parti döneminde de hükümetler birer hükümet üyesini kamu toplu iş sözleşmelerinin koordinasyonundan sorumlu kılmışlardır. İşçi sendikalarının liderleri de politika ile yakından ilgilenerek, bunu kendi çıkarları doğrultusunda kullanmaya çalışmışlardır. Dolayısıyla, özellikle 1970’li yıllarda, kamu sektöründeki toplu pazarlıklarda gerek oy kaygısı, gerek sosyal devlet anlayışı, gerekse de işçilerin alım gücünü ve talep artışını sağlayabilmek için işçilere toplu iş sözleşmeleri ile çok iyi ücret artışları ve sosyal haklar verilmiştir.

4) 1960-1980 döneminin genel uygulaması seyyani zamlar olmuştur. İşçi sendikalarının istekleri üzerine her yapılan toplu iş sözleşmelerinde yeni ödeme kalemleri üretilmiş, ikramiyelerin sayısı devamlı arttırılmıştır. Ödeme kalemlerinin artması ile ilgili en önemli etken dönemin vergi uygulamaları olmuştur. Her ödeme kalemi ayrı vergilendirilmiş; böylece işverenin kasasından çıkan miktar aynı kalırken, işçinin eline geçen miktarın artması işverenlere cazip gelmiştir.

5) Bu dönemde gerek işçi gerekse işveren sendikalarını en çok rahatlatan uygulama “emsal ücretler” olmuştur. En ileri toplu iş sözleşmelerinin ücretleri işçi sendikalarınca kriter olarak alınmıştır. Kamu işveren sendikaları veya kamu sektörü yöneticileri ise, sendikanın istekleri daha önce kamuda başka işletmelerde kabul edildiği için bunları rahatlıkla vermiştir. Böylece kamu işverenleri işçi sendikası ile gereksiz yere

sürtüşerek kendini yıpratmaktan kaçınmış, diğer taraftan ise attığı adımı meşrulaştırmıştır. Başka kamu işletmelerindeki uygulamalar onlar için en önemli dayanak noktası olmuştur.

6) Bu dönemde kamu sektöründe toplu sözleşmelerin yürürlük tarihi açısından dağınık olması da, “emsal ücret” kriterinin esas alınmasında etkili olmuştur. Genellikle çift senelerde birikmekle birlikte, hemen her dönemde süren bir toplu pazarlığa rastlanmıştır. Bu dağınıklık ise, her toplu iş sözleşmesinin diğerine basamak oluşturmalarına yol açmıştır. Ücret zammı, ikramiye, kıdem tazminatı dışında da, kamuda bir toplu sözleşmede alınan yeni bir hak, diğerine kısa sürede yansımıştır.

7) Kamu sektörü toplu pazarlıkları kaçınılmaz olarak özel sektör toplu pazarlıklarını da etkilemiştir. Bu nedenle özel sektör işverenleri, kamu toplu iş sözleşmelerinin özel sektör toplu pazarlıklarındaki istekleri de tırmandırmasından şikayetçi olmuşlardır.

8) 1978 yılında Türk-İş ile dönemin hükümetince imzalanan Toplumsal Anlaşma, Türkiye’de ilk kez hükümet ve sendika arasında ulusal düzeyde bir anlaşma olmuştur. Bu anlaşmada, ilk kez toplu pazarlık görüşmelerini çevreleyen ilkeler kabul edilmiştir. Anlaşma ile, kamu sektöründe yapılan toplu sözleşmelerde toplam ücret zammının belli bir düzeyde tutulması, buna karşılık kamu işletmelerinde işçilerin ve öteki çalışanların üretim, yatırım ve yönetim kararlarına katılmalarının sağlanması öngörülmüştür. Ancak gerek dönemin siyasal ve ekonomik koşulları, gerek sendika ve işçiler arasındaki görüş ayrılıkları, gerekse hükümet istikrarsızlıklarının etkisiyle anlaşma uygulanamamış ve Türk-İş Yönetim Kurulunca askıya alınmıştır¹¹³.

Bugünün koşullarında değerlendirildiğinde, Toplumsal Anlaşma hem demokrasi adına ileri bir adım, hem de kamu toplu pazarlıklarının çözümünde bir yol gösterici olarak nitelendirilebilir. Bugün bir çok ülkede olumlu sonuçlar veren bu tür işbirliği uygulamaları, karşılıklı ödün ve özveri gerektirmektedir. Ancak, sonuçta sadece tarafların değil, tüm toplum adına olumlu gelişmeler sağlanmaktadır.

¹¹³ Koray, Değişen....., a.g.e., s.173-174.

2. 1. 3. 1980 - 1983 Dönemi

12 Eylül 1980 Harekatı Türkiye’de birçok demokratik kurumu olduğu gibi toplu pazarlık düzenini de etkilemiştir. 1963 yılında tüm kurumları ile işlemeye başlayan özgür toplu pazarlık sistemine 12 Eylül 1980 tarihinde ara verilmiştir.

Bu dönemin en belirgin özelliği, Milli Güvenlik Konseyince kabul edilen 2364 sayılı Kanunun, 275 sayılı TİSGLK’nun yerini almasıdır. Yürürlük süresi sona ermiş olan işyeri ve işkolu sözleşmelerini gerekli değişiklikleri yaparak yeniden yürürlüğe koymak üzere bu Kanun ile yeni bir YHK (Yüksek Hakem Kurulu) öngörülmüştür. Böylece, bu dönem toplu pazarlıkların yerini YHK kararları almış, eski sözleşmelerde gerekli değişiklikler yapılarak YHK’ca yeniden yürürlüğe konmuştur.

YHK, genellikle toplu iş sözleşmelerinin bitiş tarihlerine göre belirli bir yüzde oranında her yıl için zam yapma esasını benimsemiştir. Diğer taraftan, YHK sadece ücret ve sosyal yardımlara ilişkin hükümleri incelemekle yetinmemiş, yıllardan beri işçi sendikası ile işveren veya işveren sendikası arasındaki toplu pazarlıklarda geliştirilmiş bazı esasları da ortadan kaldırmıştır. Örneğin, bildirim önellerinin uzatılması, disiplin kurulları gibi konularda oldukça katı bir tutum içine girmiştir¹¹⁴.

Sonuç olarak, YHK’nun özgür toplu pazarlığın geçerli olmadığı 1980-1983 döneminde tek taraflı düzenlemelerle kamu sektöründe sonuçlandırdığı toplu sözleşmeler işçi sendikalarının tepkisine yol açmıştır. İşçi sendikaları, hükümetin enflasyon tahminlerine dayalı olarak yapılan zamların işçi ücretlerinin satın alma gücünde sürekli düşmelere neden olduğunu; çünkü tahmin edilen enflasyonun gerçek fiyat artışlarını hiçbir zaman yansıtmadığını ileri sürmüşlerdir.

¹¹⁴ Metin Kutal, “Toplu İş Uyuşmazlıklarının Çözümü ve Toplu İş Sözleşmesi Açısından Türk İş Hukukunun Elli Yılı,” *Türk İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukunun Elli Yılı* (İstanbul: BASISEN Eğitim ve Kültür Yayınları:16, 1988), s. 142-144.

Gerçekten de enflasyonun çok yüksek olduğu bu dönemde, işçi sendikaları özgür toplu pazarlık hakkından yoksun kaldığı için ücretlerde ve sosyal haklarda bir duraksama hatta gerileme olmuştur. Siyasal iktidarın tahminlere dayalı olarak açıkladığı muhtemel yıllık fiyat artışları, YHK tarafından esas alınmak suretiyle ücret zamları kararlaştırılmış, sonuçta fiyat artışları daha yüksek düzeyde gerçekleştiğinden işçilerin satın alma güçlerinde düşmeler olmuştur¹¹⁵.

1980-1983 döneminde toplu pazarlık açısından bir diğer önemli gelişme, 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasasının kabul edilmesidir. Bu dönemde Danışma Meclisince hazırlanan 1982 Anayasası, MGK (Milli Güvenlik Konseyi)'nin yaptığı değişikliklerden sonra halkoyuna sunulmuş ve kabul edilmiştir. Buna dayanarak hazırlanan 2822 sayılı Kanunu ise MGK doğrudan kabul etmiştir. Böylece 1983'den sonra, bu yasal çerçeveye Türkiye'de toplu pazarlık düzeni yeni bir döneme girmiştir.

2. 1. 4. 1983 Sonrası Dönemi

Toplu İş Sözleşmesi hakkı, 1982 Anayasası'nın 53. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde "işçiler ve işverenler karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler" demek suretiyle 1961 Anayasasından farklı bir ifade kullanmıştır.

1961 Anayasası'nda toplu iş sözleşmesi, yalnızca işçilerin bir hakkı olarak düzenlenmesine karşılık, 1982 Anayasasında işçiler gibi işverenlerin de hakkı olarak kabul edilmiştir. Ancak 1961 Anayasası döneminde olduğu gibi, bu hakkı işçiler, Anayasada "işçiler" olarak vurgulanmış olsa da, sendikaları aracılığıyla kullanabileceklerdir¹¹⁶.

Yine 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, 1982 Anayasası'nın 53. maddesinin 3. fıkrasında aynı işyerinde aynı dönem içinde birden fazla toplu sözleşme yapılamayacağı ve

¹¹⁵ Metin Kutsal, "Türkiye'de Endüstri İlişkileri Sisteminde Toplu Pazarlıkla İlgili Sorunlar," **İktisat ve Maliye**, C. XXXIV, S. 10, Ocak 1988, s. 386.

¹¹⁶ Murat Demircioğlu ve Tankut Centel, **İş Hukuku -Bireysel İş Hukuku - Toplu İş Hukuku** (Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş Beşinci Baskı. İstanbul: Beta A.Ş., 1997), s. 221.

uygulanamayacağı belirtilmiştir. 1963-1980 dönemindeki sakıncalı uygulamalara istinaden getirilen bu düzenlemeye göre, bir işyerinde aynı anda ancak bir toplu sözleşme yapıp, uygulanabilecektir. 7

2822 sayılı Kanunda işkolu toplu iş sözleşmelerine de yer verilmemiştir. 2822 sayılı Kanunun md.3/1'e göre "Bir toplu iş sözleşmesi aynı işkolunda bir veya birden çok işyerini kapsayabilir." Bu düzenlemeyle sadece "işyeri" düzeyinde toplu iş sözleşmeleri kabul edilirken; işyerinin birden fazla işyerini de kapsayabileceği belirtilmiştir. Böylece, bir toplu iş sözleşmesi tek bir işyerini kapsamak üzere yapılan "işyeri toplu iş sözleşmesi" olabileceği gibi, birden çok işyerini kapsayan "işyerleri toplu iş sözleşmesi" veya doktrinde yerleşmiş adıyla "grup toplu iş sözleşmesi"¹¹⁷ de olabilecektir¹¹⁸.

2822 sayılı Kanun'un üçüncü maddesinde yeni bir toplu iş sözleşmesi türü kabul edilmiştir. "İşletme toplu iş sözleşmesi" adı verilen bu toplu iş sözleşmesi türünün kabul edilmesinin nedeni, 275 sayılı Kanun döneminde bazı işletmelere bağlı aynı işkolundaki işyerlerinde ayrı toplu iş sözleşmeleri yapılmasının yarattığı sakıncaları gidermektir¹¹⁹.

2822 sayılı Kanuna göre: "Bir gerçek ve tüzel kişiye veya bir kamu kurum ve kuruluşuna ait aynı işkolunda birden çok işyerine sahip bir işletmede ancak bir toplu iş sözleşmesi yapılabilir. Bu kanun anlamında bu sözleşmeye işletme toplu iş sözleşmesi denir. Ancak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait müessese ve işyerleri ayrı tüzel kişiliğe sahip olsalar dahi, bu kurum ve kuruluşlar için tek bir toplu iş sözleşmesi yapılır" (TİSGLK. m.3, f.2-3).

¹¹⁷ Yargıtay'a göre: "2822 sayılı Kanunda işyeri ve işletme toplu iş sözleşmesine yer verilmiş olup açıkça 'grup sözleşmesi' adı altında bir sözleşme düzenlenmiş değildir. Bu nedenle taraflardan biri diğerini yasal olarak grup toplu iş sözleşmesi yapmaya zorlayamaz. Ancak bu durum tarafların anlaşması suretiyle grup sözleşmeleri yapmalarını da engel olmaz." Yarg.9. H.D., T. 24.4.1986, E. 1986/3377, K.1986/4325. Ayrıca bkz.; H.G.K., T. 21.12.1988, E. 1988/9-695, K. 1988/1021.

¹¹⁸ Ercan Güven ve Ufuk Aydın, *İş Hukuku* (Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 1043, 1998) s. 241; Aktay, Toplu..., a.g.e., s. 38.; Şahlanan, Toplu..., a.g.e., s. 28.; Demircioğlu ve Centel, a.g.e., s. 225.

¹¹⁹ Bu işletmeler özellikle bankalar gibi çok şubeli olan müesseselerdi. Her banka şubesinin ayrı bir işyeri sayılması nedeniyle bunlar için ayrı ayrı sendikaların yetki alması ve ayrı toplu iş sözleşmelerinin yapılması farklı çalışma koşullarının tespit edilmesine yol açıyordu. Maddenin gerekçesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz; Can Tuncay ve Tankut Centel, *Yeni Türk İş Hukuku Mevzuatı* (İstanbul: ?, 1984), s. 426.

Kanun maddesinden de anlaşıldığı gibi, işletme toplu iş sözleşmesinin söz konusu olabilmesi için aynı iş kolunda birden çok işyerine sahip bir gerçek ve tüzel kişinin bulunması gerekmektedir. Ancak Kanunda kamu ve özel sektör arasında, işletme toplu iş sözleşmesi açısından, bir farklılık göze çarpmaktadır. Çünkü kamu kurum ve kuruluşlarına ait müessese ve işyerleri ayrı tüzel kişiliğe sahip olsalar da bu kurum ve kuruluşlar için tek bir toplu iş sözleşmesinin yapılması sağlanmıştır¹²⁰.

Kanundaki bu düzenlemeye göre, kamu kurum ve kuruluşlarına ait müessese ve işyerleri ayrı tüzel kişiliğe ait olsa bile, aynı işkolundaki işyerleri için bu müessese ve işyerlerinin bağlı bulunduğu kurum veya kuruluş işletme toplu iş sözleşmesine taraf olabilecektir. Bu düzenlemeyle, aynı kurum ve kuruluşa ait müessese ve işyerlerinde farklı toplu iş sözleşmesi yapılması önlenmiştir¹²¹.

Kanundaki düzenlemeyle, ayrı tüzel kişiliğe sahip müessese ve işyerlerinin işletme kapsamı içinde kabul edilmesi sadece kamu kuruluşları için geçerli olmaktadır. Özel sektör için kıyas yoluyla dahi olsa bu uygulama geçerli değildir. Bu nedenle, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bir şirketin, holding adı verilen diğer bir tüzel kişiliğe sahip şirkete ait işyeri olarak düşünülmesi mümkün olmamaktadır¹²².

2822 sayılı Kanunla getirilen yeniliklerin en önemlisi, bir işyerinde veya işletmede işçi sendikasının yetkili olabilmesi için öncelikle o işkolunda yüzde on temsil gücüne sahip olması koşuludur. Bu özelliğe sahip olan işçi sendikası, söz konusu işyeri veya işletmede

¹²⁰ Kanundaki bu hükmü Yargıtay geniş bir şekilde yorumlamış ve kamu kurum ve kuruluşlarına mali, ekonomik ve organizasyon yönünden bağlılığı, bütünlüğü anlaşılan ortaklıkların teşekkül ve müesseselerle birlikte işletme sözleşmesi içinde yer almasının Kanunun amacına uygun olacağını kabul etmiştir. Yarg. 9.H.D., 17.10.1986, E. 1986/9306, YKD, Nisan 1987, s. 561-564.

¹²¹ TİSGLK md. 3/II'de yer alan bu düzenlemenin 3299 sayılı Yasa ile Kanuna girmesinden önce de Yargıtay, bir kuruma bağlı ayrı tüzel kişiliğe sahip müesseselerin tümü için işletme toplu iş sözleşmesinin yapılabileceğine karar vermiştir. Yarg. 9.HD, 13.6.1984, E. 84/5769, K. 84/6561. Ancak bu karar ayrı tüzel kişiliklerin her birinin ayrı işveren sıfatı taşıdıkları gerçeğini göz ardı ettiği için doktrinde eleştirilmiştir. Seza Reisoğlu, **2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu Şerhi** (Ankara: ?, 1986), s. 69; Şahlanan, Toplu....., a.g.e., s.34; Çelik, 1994, a.g.e., s.404.

¹²² Şahlanan, Toplu....., a.g.e., s. 35.

çalışanların yarısından bir fazlasını da temsil ediyorsa yetkili sendika olarak toplu pazarlığa taraf olabilecektir.

Kanundaki bu düzenleme işçilerin toplu pazarlık hakkını sınırladığı ve Türkiye tarafından onaylanan 98 sayılı Sözleşmeye aykırı olduğu gerekçesiyle özellikle işçi sendikaları tarafından eleştirilmiştir. Ancak bu düzenleme, 1963-1980 döneminde görülen dağınık ve parçalanmış sendikalar yerine, sendikaların güçlü kuruluşlar halinde örgütlenmesini sağlayan yararlı bir gelişme olmuştur. Gerçek anlamda işkolu sendikalarının ortaya çıkarak toplu pazarlıkta güç dengesini sağlayabilmesi bu düzenleme sayesinde mümkün olabilecektir¹²³.

Yukarıda ana hatlarıyla incelenen, 2822 sayılı TİSGLK'nun toplu pazarlıkla ilgili bu farklı hükümleri, 1983 yılından itibaren Türk Endüstri İlişkileri alanında yeni bir dönem başlatmıştır. Bu yeni yasal düzenlemelerin ve siyasi ve ekonomik ortamın etkisiyle, kamu sektöründe gerek işçi ve işveren sendikacılığı gerekse toplu pazarlıklar 1963-1980 dönemine göre çok farklı gelişmeler göstermiştir. Bu gelişmelere ileride ayrıntılı olarak değinilecektir.

Türkiye'de kamu sektörünün ücretli istihdamı içindeki payı küçümsenemeyecek kadar yüksektir. Kamu sektöründe işçi statüsünde çalıştırılanların hemen hemen tümünün sendikalı olması, kamu sektörünün sendikacılık hareketi, dolayısıyla toplu sözleşme düzeni içindeki rolünün daha yüksek olmasına neden olmaktadır¹²⁴. Tablo 9'da görüldüğü üzere, 1963-1980 döneminde olduğu gibi, yeni yasal döneme girilen 1983 yılından sonra da toplu sözleşmelerin kapsadığı işçilerin çoğu kamu sektöründe çalışmaktadır.

¹²³ Kutal, "Toplu.....50 Yılı," a.g.e., s. 146-147; Şahlanan, Toplu...., a.g.e., s. 52-53.

¹²⁴ Yıldırım Koç, *Teslimiyetten Mücadeleye Doğru Türk-İş 1980-1989* (İstanbul: Amaç Yayıncılık, 1989), s. 12.

TABLO 9
YILLAR İTİBARIYLA BAĞITLANAN TOPLU İŞ SÖZLEŞMELERİ

Yıllar	Toplam Sözleşme	<u>İşyeri Sayısı</u>			<u>İşçi Sayısı</u>		
	Sayısı	Toplam	Kamu	Özel	Toplam	Kamu	Özel
1980	1,813	1,066	2,578	1,488	330,000	237,000	93,000
1981	647	3,794	2,754	1,048	465,353	357,850	107,503
1982	3,221	18,150	8,122	10,028	1,169,804	727,692	442,112
1983	991	5,468	3,875	1,593	261,264	174,287	86,977
1984	1,185	4,258	1,494	2,759	340,095	147,163	192,932
1985	2,721	12,702	9,619	3,083	919,810	647,582	272,228
1986	2,667	11,769	7,956	3,813	707,230	348,626	358,604
1987	2,343	7,623	4,895	2,728	923,093	641,244	281,849
1988	2,454	10,576	7,000	3,576	629,303	248,177	381,126
1989	2,725	10,329	7,706	2,623	829,341	631,197	198,144
1990	1,954	11,399	7,799	3,600	438,852	278,590	205,262
1991	5,030	13,169	7,485	5,684	1,089,549	630,844	458,705
1992	1,783	9,537	5,888	3,649	450,906	269,938	180,968
1993	3,809	16,699	12,340	4,359	1,068,289	733,832	334,457
1994	1,513	6,770	3,682	3,088	227,880	85,937	141,943
1995	2,357	11,274	8,480	2,794	765,928	508,696	257,232
1996	1,871	10,290	6,971	3,319	515,840	281,190	234,650
1997	2,056	12,966	10,778	2,188	841,518	625,670	215,848

Kaynak: 95-96 Petrol-İş Yıllığı, s. 438; TC. Çalışma ve Sos. Güv. Bakanlığı, 1997 Çalışma Hayatı İstatistikleri, s. 44.

Kamu ve özel sektörde yapılan toplu sözleşmelere bakıldığında, bunların arasında sözleşme türü ve kapsadıkları işçi sayısı açısından ayrımlar göze çarpmaktadır. Özel sektörde çok sayıda işyeri toplu sözleşmesi yapılmakta, kapsanan işçi sayısı daha az olmaktadır. Buna karşılık kamu sektöründe daha çok işletme sözleşmesi yapılmakta ve sözleşme sayısının daha az olmasına rağmen kapsanan işçi sayısı yükselmektedir. Örneğin Tablo 9'a göre, 1997 yılında kamu sektöründe yapılan 1,010 sözleşme toplam 625,670

işçiyi kapsarken, özel sektörde yapılan 1,046 sözleşme 215,848 işçiyi kapsamaktadır. Dolayısıyla, 1997 yılında yapılan toplu iş sözleşmelerde kapsanan işçi sayısının 841,518 olduğu göz önüne alınırsa, kamu sektöründe çalışanların bunun yaklaşık %75'ini oluşturduğu ortaya çıkmaktadır.

Özel sektörde çok sayıda işyeri sözleşmelerinin yapılmasının en önemli nedeni, özel sektörde çok sayıda küçük işletmelerin bulunması ve işçilerin genellikle buralarda örgütlü olmasından ileri gelmektedir. Kamu sektöründe ise işletmeler büyüktür ve işletme sözleşmesi yapılabilmesi için kamu işletmelerine bazı kanuni kolaylıklar sağlanmıştır. Bunun sonucu olarak kamu sektöründe az sayıda işletme sözleşmesi büyük oranlarda işçiyi kapsamaktadır. Kamu sektöründe toplu pazarlıkların merkezi düzeyde yapılması, III. Bölümde ayrıntılı olarak görüleceği gibi, hem sözleşmeler arasında dağınıklık ve farklılıkları önlemekte, hem de sözleşmeler daha çabuk sonuçlandırılmaktadır¹²⁵.

TABLO 10

**KAMU VE ÖZEL İŞYERLERİNDE İŞLETME VE İŞYERİ DÜZEYİNDE
BAĞITLANAN TOPLU İŞ SÖZLEŞMELERİ (1997)**

Sektör	Yetki Düzeyi	Sözleşme Sayısı	Kapsadığı İşyeri Sayısı	Kapsadığı İşçi Sayısı
KAMU	İşyeri	448	448	13,991
	İşletme	562	10,330	611,679
	Toplam	1,010	10,778	625,670
ÖZEL	İşyeri	881	881	126,092
	İşletme	165	1,307	89,756
	Toplam	1.046	2,188	215,848
TOPLAM	İşyeri	1.329	1,329	140,083
	İşletme	727	11,637	701,435
	Toplam	2,056	12,966	841,518

Kaynak: TC. Çalışma ve Sos. Güv. Bakanlığı, 1997 Çalışma Hayatı İstatistikleri, s.37.

¹²⁵ Bkz: III. Bölüm, 2.1.2.6. Toplu Pazarlık Düzeyinin Değişim ve Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri, s. 251.

2822 sayılı Kanunla getirilen işletme toplu iş sözleşmesi kamu sektöründe geniş uygulama alanı bulmuştur. Tablo 10’da görüldüğü gibi, 1997 yılında kamuda yapılan toplu sözleşmelerden 13,991 işçiyi kapsayan 448 sözleşme işyeri, 611,679 işçiyi kapsayan 562 sözleşme ise işletme düzeyinde yapılmıştır. Aynı yıl için özel sektörde işletme düzeyinde yapılan sözleşme sayısı ise 165’dir. Bu sözleşmeler 89,756 işçiyi kapsamıştır.

Kamu kurum ve kuruluşları için getirilen esnek düzenleme sonucu, kamu sektöründe (özellikle KİT’lerde) toplu sözleşmelerin büyük çoğunluğunun işletme düzeyinde yapılmasının sağladığı bazı avantajlar vardır. Böylece toplu pazarlıkların birbirine basamak olmaması, işkolunda benzer çalışma koşulları yaratılması, iş uyuşmazlıklarının azalması, toplu pazarlık sürecinde zaman, emek ve paradan tasarruf edilmesi sağlanabilmektedir.

TABLO 11
TOPLU İŞ SÖZLEŞMELERİNİN İŞYERİ İŞÇİ SAYILARINA GÖRE
DAĞILIMI (1997)

İŞÇİ SAYISI	BAĞITLANAN TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ SAYISI		
	KAMU	ÖZEL	TOPLAM
1-10	253	306	559
11-25	258	100	358
26-50	149	127	276
51-100	108	129	237
101-250	94	165	259
251-500	44	108	152
501-750	26	45	71
751-999	11	26	37
1000 +	67	40	107
TOPLAM	1,010	1,046	2,056

Kaynak: TC. Çalışma ve Sos. Güv. Bakanlığı, 1997 Çalışma Hayatı İstatistikleri, s.39.

Kamu ve özel sektördeki toplu iş sözleşmelerinin işyeri işçi sayılarına göre dağılım da farklı bir tablo ortaya çıkartmaktadır. Kamu işletmeleri büyük ölçekli işletmeler olduğu için, işçi sayısındaki artışa paralel olarak, sözleşme sayısı da artmaktadır. Örneğin, Tablo 11’de 1-10 işçi çalıştıran işyerlerinde toplu iş sözleşmesi sayısı kamuda 253 iken özel sektörde 306’dır. 1000’in üzerinde işçi çalıştıran işyerlerinde ise kamuda 67 sözleşme yapılırken, özel sektörde bu sayı 40’tır.

Çalıştırılan işçi sayısı arttıkça toplu sözleşme sayısının artması sendikalaşmayla paralellik göstermektedir. Daha önce belirtildiği gibi, çok sayıda işçi çalıştıran işyerlerinde sendikaların işçileri örgütlemesi de kolay olmaktadır. Ancak özelleştirme çalışmaları sonucu kamu işyerleri bu avantajlı konumunu kaybetmek durumundadırlar.

Yeni yasal düzenlemeler ve ekonomik ve siyasal gelişmeler sonucu bu dönemde yapılan toplu pazarlıklarda ve imzalanan toplu iş sözleşmelerinde şu özellikler dikkat çekmektedir:

1) 1983 yılında yürürlüğe giren 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ilk defa Kamu İşveren Sendikası ifadesine yer vermiş ve bunlarla ilgili olarak özel bir düzenleme getirmiştir. Bu düzenlemeler sonucu kamu işveren sendikaları birleşerek sayılarını azaltmışlardır. Böylece 1963-1980 döneminde toplu pazarlıklarda önemli bir rol üstlenemeyen ve hatta formaliteden öte bir varlık gösteremeyen kamu işveren sendikaları, toplu pazarlıklarda daha güçlü ve etkili bir hale gelmiştir.

2) Sayılarının azalması kamu işveren sendikalarına büyük koordinasyon kolaylığı getirmiştir. 1986 yılından itibaren yürüttükleri toplu iş sözleşmeleri ile ilgili olarak devamlı ve sağlıklı bilgi akışı sağlayabilmişlerdir. Böylece, işkolunun ve işyerinin özelliklerinin gereği yapılan toplu iş sözleşmesi düzenlemeleri dışında normatif hükümlerin düzenlenmesinde, yorumunda ve uygulanmasında birliktelik sağlanmaya başlanmıştır. Bu da daha önceki dönemde toplu iş sözleşmelerinin uygulanmasından ve yorumlanmasından doğan farklılıkları ortadan kaldırmıştır.

3) 1987 yılında kamu işveren sendikaları ekonominin genel dengelerini dikkate alarak altı aylık ücret zammı uygulamasını gündeme getirmişlerdir. İşçi sendikaları da enflasyonist bir ortamda işçi yararına olacağını düşünerek bu öneriyi kabul etmişlerdir. Böylece bu uygulama Türk Pazarlık Sistemine girmiştir.

4) 1963-1980 döneminde kamu sektöründe işçi sendikalarının, siyasi ilişkilerinin de etkisiyle, çok iyi sosyal haklar elde ettiği konusuna daha önce değinilmiştir. 1986 yılından itibaren ise kamu işveren sendikaları toplu pazarlıklarda belli konularda taviz vermemişlerdir. Kamu kuruluşlarının ücretli ve ücretsiz izin sürelerinde, kıdem tazminatı gün sayılarında zaten özel sektöre göre çok ileri toplu iş sözleşmesi hükümlerine sahip olduğunu ileri sürerek, bu süreler ile ilgili yeni ve daha ileri düzenlemeler getirmemişlerdir.

5) 1963-1980 döneminde çok sayıda ve artma eğiliminde olan ‘sosyal yardımlar’ 1987 yılından itibaren birleştirilerek tek, eşit ve aylık ödemeler haline getirilmeye çalışılmıştır. 1988 yılında imzalanan toplu iş sözleşmelerinde sosyal yardım ödemeleri aynı seviyede yükseltilmiştir. 1989 yılında yapılan toplu sözleşmelerde ise sosyal yardımlarda eşitlik, teklik ve aylık ödeme ilkesi kabul edilmiştir.

6) Kamu işveren sendikalarının güçlenmesi ve toplu pazarlıklar için ilkeler belirlemesi işçi sendikalarını etkilemiştir. Türk-İş kendi bünyesinde “Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmeleri Koordinasyon Kurulu”nu oluşturmuştur. Böylece 1989 yılından itibaren toplu iş sözleşmeleri Türk-İş Koordinasyon Kurulu ve kamu işveren sendikaları arasında global bir toplu pazarlık şeklinde yürütölmeye başlanmıştır.

7) İşçi sendikaları 1963-1980 döneminde olduğu gibi, oy kaygısıyla hareket eden hükümetleri kullanarak, genel olarak ülke genelinde yapılacak seçimler öncesine denk gelen veya getirilen görüşmelerde bazen düşündüklerinin de üzerinde ücret zamları almışlardır. Örneğin, 1991 yılında erken genel seçim öncesine rastlayan toplu pazarlık görüşmelerinde sendikalar oldukça yüksek ücret artışları sağlamışlardır.

8) Kamu sektöründeki toplu iş sözleşmelerinin ortalama bir değerlendirme ile 1/3'ü çiftli, 2/3'ü tekli yıllara dağılmıştır. 1993 yılından itibaren ise kamu sektöründeki toplu iş sözleşmelerinin tamamı tekli yıllara çekilmiştir.

9) 1963-1980 döneminde toplu iş sözleşmelerinde genellikle hiçbir mücadeleye gerek kalmadan işçi sendikaları oldukça yüksek ücret ve sosyal yardımlar sağlamıştır. Bu nedenle, 1970'li yılların sonları hariç, işçi-işveren ilişkileri oldukça yumuşak bir görünüm sergilemiştir.

Ancak özellikle 1987'den sonra, kamu işveren sendikaları oldukça katı bir tutum içine girmişlerdir. Gerek siyasal değişimler, gerek gelir kayıpları gerekse kamu işveren sendikalarının bu tutumları sonucu işçilerin toplu pazarlıklarda mücadele eğilimleri artmış ve kamudaki toplu pazarlıklarda yoğun ve yaygın eylemler ortaya çıkmıştır. Örneğin, 1988 yılında, kamu sektöründe hem yasal grevler hem de grevin yasak olduğu işkollarında pasif direniş olarak adlandırılan kitle eylemleri gerçekleştirilmiştir. Bu eylemler sonucu kamu sektöründe %40 olarak belirlenen ücret zammı yerine toplu sözleşmelerde 1. yıl için ortalama %140 ücret artışı sağlanmıştır.

10) Kamu İşveren Sendikalarının 1986 yılında birleşip organize olmasından önce, kamu toplu iş sözleşmelerini yürütecek "Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Koordinasyon Kurulu" kurulmuştur. Kamu toplu pazarlıklarında en etkin görevler verilen Koordinasyon Kurulu huzursuzlukları arttırmıştır. Ayrıca siyasal iktidar bu kurul aracılığıyla daha etkin biçimde toplu pazarlık mekanizmasını etkileme olanağı bulmuştur.

11) 1984 sonrasında başlayan toplu pazarlıklarda siyasal iktidarlar kamudaki toplu pazarlıklarda, Kamu Koordinasyon Kurulu, kamu işveren sendikaları gibi uygulamalarla sınırlayıcı bir ücret politikası ile liberal ekonomi yanlısı politikalar uygulamaya çalışmıştır. Ayrıca, 1983 yılından itibaren çıkarılan Kanunlar da işçi sendikalarını tatmin etmemiştir. Bu nedenle, gerek kamuda yaşanan toplu pazarlıklarda ortaya çıkan tikanıklıklar, gerek yasaların getirdiği hoşnutsuzluklar ile sendika-siyasal iktidar ilişkileri değişmeye ve bozulmaya başlamıştır.

Bunun sonucunda, hem kamudaki toplu pazarlıklarda iş uyuşmazlıkları artmış, hem de sendikalar siyasal iktidar karşısında daha eylemci bir politika izlemeye başlamışlardır. 3 Ocak 1991 günü Türk-İş tarafından genel olarak iktidarın uygulamalarını protesto etmek amacını taşıyan genel grev kararı alınmış ve uygulanmıştır. Bu uygulama, o zamana kadar iktidara karşı ılımlı bir politika izlemeye çalışan Türk-İş açısından ilginç bir gelişmedir.

12) 1984 yılından sonra kamu işveren sendikaları toplu sözleşmelerde ücretleri enflasyona endekslemişlerdir. 1989 yılında Türk çalışma hayatında ilk defa Türk-İş ile kamu işveren sendikaları arasında bir çerçeve anlaşması yapılmıştır. Bu anlaşmanın esası, bir önceki toplu iş sözleşmesi döneminde enflasyon seyri ile ücret seyri arasında, varsa ücret aleyhine olan miktarın üzerine yeni sözleşmenin birinci yılında beklenen fiyat artışını ve GSMH.'daki artış ne olursa olsun sabit bir rakamı ücret iyileştirmesi veya refah payı olarak ilave etmek suretiyle yeni yıl zammını tespit etmektir. Bu uygulama, 1987 yılından itibaren yapılan kamu toplu iş sözleşmelerinde de devam ettirilmiştir.

13) 1994 yılı Türk çalışma hayatında önemli bir tarih olmuştur. Türk ekonomisi, özellikle Kamu Maliyesi tıkanmış, Hükümet 5 Nisan tarihinde Ekonomik Önlemler Uygulama Planı'nı açıklamıştır. Bu programın amacı; enflasyonu hızla düşürmek, Türk Lirasına istikrar kazandırmak, ihracatı arttırmak, ekonomik ve sosyal kalkınmayı hızlandırmaktır.

Bu gelişmeler, 1993 yılında imzalanan ve 1995 yılının Ocak ve Ekim aylarında yürürlük süreleri dolan kamu toplu iş sözleşmelerini de etkilemiştir. Kamu kurum ve kuruluşları, bu aylarda ödenmesi gereken enflasyona endeksli ücret zamlarını ödeme imkanlarının bulunmadığını bildirmişlerdir.

Bu zamların bir takvime bağlayarak bir süre ertelenmesi konusu gündeme gelmiştir. Konu kamu işveren sendikaları, Türk-İş ve Hükümet arasında görüşülmeye başlanmıştır. Türk-İş'in son dilim ücret zamlarının bir ödeme takvimine bağlanması konusunda hazırladığı ödeme planı teklifi Bakanlar Kurulunda görüşülmüştür. Uzun

görüşmeler sonucu mutabakat sağlanmış ve ödeme planı 1994/39 sayılı Genelge ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarına duyurulmuştur. Ödemeler de bu plana göre yapılmıştır.

Türkiye'nin kriz ekonomisi yaşadığı ve kesimler arasında uzlaşma ve işbirliğine ihtiyacı olduğu bir dönemde İşçi-İşveren-Devlet arasında sağlanan bu mutakabat Türk Çalışma Hayatı ve Endüstri İlişkileri Sistemi açısından çok önemli bir gelişmedir.

14) Geçmiş dönemde olduğu gibi bu dönemde de işçi sendikalarının izlemek istediği 'seyyane ücret zammı' politikası, hiçbir kritere dayanmadığı ve sonuçta enflasyonu körüklediği gerekçesiyle eleştiriye uğramıştır.

İşçi sendikaları ise enflasyondan sorumlu olmadıklarını, amaçlarının toplu pazarlık süreci içinde enflasyonun yol açtığı hayat pahalılığını yakalamak ve ücretlerin satın alma gücünü korumak olduğunu belirtmişlerdir.

Bu dönemde de, 1963-1980 döneminde olduğu gibi, işçi sendikalarında bir verimlilik bilinci oluşmamış, ücretlerin tespitinde verimlilik, iş ve liyakat değerlendirilmesi gibi tekniklerin kullanılmasına yanaşılmamıştır. Ancak özellikle 1990'ların ikinci yarısından itibaren sendikalar bu konuya daha olumlu bakmaya başlamış ve bazı işletmelerde işverenle işbirliği içine girmişlerdir.

15) 1980 ve 1990'lı yıllarda kamu sektöründe toplu pazarlığı güçleştiren en önemli nedenlerden birisi de özelleştirme çalışmalarıdır. Özellikle KİT'leri yerli ve yabancı sermayeye cazip hale getirebilmek için, devlet bunları kar eden kuruluşlar haline getirme çabası içine girmiştir. Bunu gerçekleştirmek için aşırı istihdam politikasından vazgeçilmiş; daha rasyonel bir işletmecilik anlayışı benimsenmiş ve toplu sözleşme hakkından yoksun yeni bir sözleşmeli personel statüsü getirilmiştir. Bu yeni yönetim anlayışı kamu sektöründeki toplu pazarlıkları etkilemiştir.

Gerek 1961-1980 gerekse 1980'den günümüze kadar olan yaklaşık 40 yıllık süreçte yaşanan bu gelişmeler kamu sektöründe gerçek anlamda bir toplu pazarlık

sisteminin yerleşmediğini göstermektedir. Devlet bu işletmelerde son sözü daima politik makamlara bırakmış ve dolayısıyla bu işletmeler gerçek anlamda toplu pazarlıkta bir taraf olamamıştır.

Kamu sektörünün ekonomide ağırlıklı olarak yer alması, politikanın kamu işletmelerine karıştırılması şeklinde algılanmamalıdır. Batı ülkelerinde, devlet sermayesiyle kurulan bir çok işletmede verimliliğin ve karın en yüksek düzeylere ulaştığını görmek mümkündür. Dolayısıyla, işletmecilik açısından kamu işletmelerinde mutlaka kötü işletmecilik yapıldığını ve kötü işletmeciliğin bir sonucu olarak da toplu pazarlıklarda son sözü devletin söylemesinin kaçınılmaz olduğunu ileri sürmek doğru değildir.

Diğer taraftan, sendikacılık ise işverenler yerine siyasilerle yapılan pazarlıklar sonucu verilen ödümler karşılığında üyelere sağlanan ücret artışlarından ibaret değildir. Günümüzün sendikacılık anlayışı ücret pazarlıklarının ikinci plana iten gelişmelere sahne olmaktadır. Karşı karşıya kaldıkları yok olma tehlikesi, sendikaları çok farklı arayışlara itmektedir.

Endüstri ilişkileri sisteminde hızlı bir değişme yaşadığımız şu dönemde, devletin bir işletmeci olarak ayakta kalabilmek için yeni koşullara uyum sağlayacak üretim ve yönetim modellerini uygulaması, sendikaların ise varlıklarını devam ettirebilmek için uygulanan bu yeni üretim ve yönetim modellerine uygun stratejiler geliştirmeleri kaçınılmazdır. Bu konu III. Bölümde ayrıntılı olarak incelenecektir.

2. 2. Kamu Sektöründe Toplu Pazarlığın Sonuçları

2. 2. 1. Ücretler

Toplu iş sözleşmeleri bir çok konuyu kapsamakla birlikte, günümüz toplu iş sözleşmelerinde üzerinde en çok tartışılan ve en çok uyuşmazlık yaratan konular ücret ve ücretle ilgili düzenlemeler olmaktadır.

Ekonomik ve sosyal alanda çeşitli etki ve yansımaları olan ücret çok yönlü bir konudur. İşverenler açısından bir maliyet unsuru olan ücret, çalışanlar açısından gelir unsuru ve bunlarla ilgili politikaları belirleyen karar organı için sosyal politika aracıdır. Bir ülkede fiyatların genel seviyesini de etkileyen ücret, sadece işçi-işvereni değil, bütün toplumu ilgilendirmektedir.

Her yönüyle sosyal yaşamı çok yakından ilgilendiren ve çalışma ilişkilerinde anlaşma ya da uyuşmazlığın her zaman en önemli faktörü olan ücret, yüksek enflasyonun yaşandığı son yıllarda farklı bir boyut kazanmıştır. Özellikle kamu sektöründe işçi sendikaları ücret artış kriteri olarak enflasyonun esas alınmasını isterken, işverenler ise ücretlerin üretim ve verimlilik artışlarının üzerinde seyrettiğinden şikayet etmektedirler. Ayrıca, Türkiye’de kamu sektöründe işçi ücretleri kamu açıklarının, KİT’lerin zarar etmesinin en önemli nedeni olarak gösterilmektedir.

Kamu sektöründe ücretlerin belirlenmesinde kullanılan kriterler, kamu sektöründe verilen ücretlerin özel sektöre ve ekonomiye etkileri aşağıda ayrıntılı olarak incelenecektir.

2. 2. 1. 1. Kamu Sektöründe Ücret Ölçütleri

Toplu pazarlıkta ücret artışlarının belirlenmesinde etkili olan birçok faktör bulunmaktadır. Bunların en önemlileri,

- İşverenin ödeme gücü (karlılık)
- Geçinme indekslerindeki değişiklikler (enflasyon)
- Satın alma gücünün korunması
- Verimlilik artışları
- Ücret mukayeseleri (emsal ücretler)’dir¹²⁶.

¹²⁶ Toker Dereli, “Toplu Pazarlık Düzeninde Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar,” **Türkiye Endüstriyel İlişkiler ve Verimlilik Semineri** (Ankara: MPM Yayınları: 376, 1988), s.83.

Kamu sektöründe ücretlerin belirlenmesinde, özellikle 1963-1980 döneminde, bu kriterlerin hiçbiri kullanılmamıştır. Bu dönemde “seyyane zam” uygulaması hemen hemen tek ücret zammı tekniği olmuştur.

Seyyane zam, toplu iş sözleşmelerinde belirli bir miktar paranın hiçbir fark gözetmeksizin tüm işçilere verilmesidir. Örneğin toplu sözleşmeden yararlanan bütün işçilerin ücretlerinin 1.000.000 TL arttırılması seyylene zamdır.

Daha önce de belirtildiği gibi, bu dönemde toplu pazarlık sistemi işçilere önemli ücret artışları getirmiştir. Ancak seyylene zam uygulaması bu ücret artışının işçiler arasında adil bir biçimde dağıtılmasını engellemiştir. Toplu sözleşme dönemleri birbirini izledikçe sürüp giden seyylene zam uygulamaları, düz işçilerle kalifiye işçiler arasındaki ücret farklılıklarını ortadan kaldırmıştır. Böylece ücretler kalifiye işçilerin aleyhine bir gelişme göstermiş ve işçilerin vasıflı işçi olma isteklerini de engellemiştir¹²⁷.

Gelişmekte olan ülkelerin ihtiyacı olan vasıflı insan gücü temininde en etkili yol bunu teşvik edici düzenlemeler olmaktadır. Dolayısıyla vasıftan doğan ücret farklarını ortadan kaldıran bu uygulama kamu işletmelerinin ihtiyaç duyduğu vasıflı eleman temininde de güçlüklerle yol açmıştır. Bu konu III. Bölümde ayrıntılı olarak incelenecektir.

İşçi sendikaları ise amaçlarının ilk önce ücretleri geçim seviyesine getirmek olduğunu, vasıflı-vasıfsız işçi ayrımının daha sonra düşünülecek bir aşama olduğunu ileri sürmektedirler. Tabii ki sendikaların bu uygulamayı benimsemedeki esas amaçları tabandaki çoğunluğu memnun etmektir.

1963-1978 döneminde ücretlerin seyri Tablo 12’de görülmektedir. Bu dönemde devletin milli bir ücret politikasına sahip olmaması ve sendikaların seyylene ücret zamlarına karşı direnememesi kamu kesiminde ücretleri sürekli olarak yükseltmiştir.

¹²⁷ Ali Nizamoğlu, “Türkiye’de Pazarlık Sisteminde Ücretin Oluşumu ve İş Değerlendirmesi,” **Türkiye’de Endüstriyel İlişkiler ve Verimlilik Semineri** (Ankara: MPM Yayınları: 376, 1988), s.155.

1971-1973 yılları arasında yaşanan ekonomik kriz dönemlerinde ücretlerde az da olsa bir düşüş yaşanmıştır. Ancak bu çok kısa süreli olmuş, 1974 yılından itibaren ücretler periyodik olarak artmaya devam etmiştir.

TABLO 12
GERÇEK ÜCRETLER (1963-1978)

Yıllar	KAMU		ÖZEL		DİE Tüketici Fiyatları Endeksi
	Ücret	*Gerçek Ücret	Ücret	*Gerçek Ücret	
1963	17.40	22.10	18.32	23.27	78.7
1964	19.39	24.35	19.58	24.59	79.6
1965	22.11	26.22	21.22	25.17	84.3
1966	24.89	27.96	22.58	25.37	89.0
1967	27.97	29.01	24.43	25.34	96.4
1968	31.14	31.14	26.23	26.23	100.0
1969	34.25	31.77	30.71	28.48	107.8
1970	38.73	33.24	32.98	28.30	116.5
1971	44.43	32.71	36.32	26.74	135.8
1972	48.72	31.55	41.36	26.78	154.4
1973	61.59	34.40	50.96	28.46	179.0
1974	76.88	36.21	63.52	29.91	212.3
1975	58.30	22.92	78.70	30.94	254.3
1976	132.20	44.66	105.90	35.77	296.0
1977	178.20	47.05	128.70	33.98	378.7
1978	244.50	43.85	185.60	33.29	557.5

Kaynak: DPT, **Memur, İşçi ve Emeklilerin Nominal Ücret Serileri (1963-1987)**,
Yayın No: DPT: 2119-SPB: 411, Mart 1988, s. 25; DİE, **İstatistik Göstergeler (1923-1992)**, Ankara, Haziran 1994, s.356.

* Gerçek ücretler bu kaynaklardan yararlanılarak hesaplanmıştır.

1980'den sonra önceki yılların korumacı politikalarını terk eden Türkiye, dışa açık sanayileşmenin gerçekleştirilebilmesi için düşük ücret politikası uygulamaya başlamıştır. 12 Eylül 1980 sonrasında, serbest toplu sözleşme düzenine geçildiği 1983 yılına kadar ücretler YHK'ca belirlenmiştir¹²⁸. YHK'nun yaptığı uygulamalarla, gerek özel gerekse kamu sektöründe çalışanların kazançları 1981 ve 1982 yıllarında gerilemiştir. Hatta 1982 yılında sigortalı ücretlilerin gelirleri ücretlerin en yüksek olduğu 1977 yılına göre yarı yarıya düşmüştür.

1983 yılında reel ücretler önceki yıllara göre nispi bir gelişme göstermiştir. Toplu iş sözleşmelerinin yeniden taraflarca bağitlanmaya başlaması, asgari ücretteki artış, genel seçimlerin yapılması bunda etkili olmuştur. 1984 ve 1985 yılları ücretliler için en kötü yıllar olmuş, büyük ücret kayıpları yaşanmıştır. 1987 yılında yerel ve genel seçimlerin etkisiyle reel ücretlerde geçmiş yıllara oranla bir artış görülmüştür¹²⁹.

1987 yılı kamu toplu iş sözleşmelerinde yeni uygulamaların başladığı yıl olmuştur. 1987 yılına kadar ücret artışları yıllık olarak belirlenirken, 1987 sonrasında ücret artışları 6 aylık periyodlarla belirlenmeye başlamıştır. Ayrıca yine kamu sektöründeki sözleşmelerde 1989 yılında ilk defa olarak, sözleşmenin ilk yılında enflasyon oranı, sözleşmenin ikinci yılındaki ücret artışının üstüne çıktığında aradaki farkın ödenmesi söz konusu olmuştur¹³⁰.

Sendikaların üyelerinin ekonomik çıkarlarını koruma ve geliştirmede etkinliğinin azalması ve yasal ve kurumsal kısıtlamalar nedeniyle ücretlerin enflasyonun çok altında kalması, "1989 Bahar Eylemleri" olarak anılan işçi eylemlerine neden olmuştur. Bunun dışında yerel seçimlerin de yapılacak olması nedeniyle, 1989 yılında kamu işçilerine o

¹²⁸ 1981 yılının ilk yarısında toplanıp ilkelerini belirleyen ve göreve başlayan YHK, 1981-1983 arasındaki üç yıl içinde işçilerin üç yıllık değil, beş altı yıllık döneminin toplu sözleşmelerini yapmıştır. Çünkü kilitlenen uyuşmazlıklar ve grevler nedeniyle, 1979-1980'e ait sözleşmelerin önemli bir bölümü 12 Eylül'e gelindiğinde imzalanmıştır. Ayrıca, YHK sözleşmelerin çoğunluğunda süreleri uzun tutarak çok sayıda işçinin 1984 ücret artışlarını belirleme hakkını da elinde tutmuştur. Nurcan Özkaplan, *Sendikalar ve Ekonomik Etkileri-Türkiye Üzerine Bir Deneme* (İstanbul: Kavram Yayınları, 1994), s. 148.

¹²⁹ Mete Törüner, *Türkiye'de Ücretlilerin Kazanç Durumundaki Gelişmeler (1980-1989)* (Ankara: TÜSES, 1989), s. 25.

¹³⁰ Özkaplan, *Sendikalar....*, a.g.e., s. 161.

zamana kadar görülmemiş düzeyde ücret zammı verilmiştir. Ancak bu yüksek ücret zammına rağmen Tablo 13’de görüldüğü gibi ücretlilerin satın alma gücü 1980 yılı düzeyine ulaştırılamamıştır.

TABLO 13
GERÇEK ÜCRETLER (1979-1996)

Yıllar	KAMU		ÖZEL		DİE Tüketici
	Ücret	Gerçek Ücret	Ücret	Gerçek Ücret	Fiyatları Endeksi
1979	462.1	462.1	345.7	345.7	100
1980	805.6	383.3	563.3	268.0	210.2
1981	1,169.5	407.3	936.1	326.0	287.1
1982	1,461.8	388.9	1,425.4	379.2	375.9
1983	1,904.2	385.6	2,263.5	458.3	493.9
1984	2,446.9	333.9	2,714.0	370.3	732.9
1985	3,058.6	287.8	3,485.6	328.0	1,062.7
1986	3,629.0	253.7	4,186.7	292.7	1,430.4
1987	5,362.0	269.9	5,847.3	294.3	1,986.9
1988	8,011.3	229.9	10,108.5	290.1	3,485.0
1989	18,746.0	317.2	18,725.6	316.8	5,910.5
1990	39,554.1	409.1	40,487.4	418.7	9,669.6
1991	97,303.0	606.2	90,943.4	566.6	16,051.5
1992	180,983	662.9	161,671	592.1	27,303.5
1993	323,272	712.8	270,181	595.8	45,351.2
1994	599,130	640.4	476,458	509.3	93,559.4
1995	750,710	414.5	675,841	373.1	181,131.1
1996	974,422	299.9	877,241	270.0	324,949.2

Kaynak: 95-96 Petrol-İş Yıllığı, s. 340.

1991 yılı içinde kamu sektöründe ücretlere yapılan zamların, erkene alınan genel seçim öncesine rastlamasının ise bir rastlantı olmadığı öne sürülmektedir¹³¹. Genel seçimler öncesi imzalanan toplu iş sözleşmelerinin daha iyi koşullara sahip olması, işçilerin oy potansiyeli açısından önemini de göstermektedir.

1989 toplu iş sözleşmelerinde yer alan “ikinci yıl enflasyon oranının %45’i aşması halinde bir sonraki sözleşme döneminde aradaki farkın dikkate alınacağı prensibi” 1991 yılı toplu iş sözleşmelerinde de geçerli olmuş; %30’luk ücret artışı yerine (ikinci yılın ilk 6 ayı için) DİE’nin %77.8’lik ücret artışı gerçekleşmiştir. Böylece seçimlerin de etkisiyle, 1991-1993 yıllarında kamu sektöründe ücret kayıpları bir ölçüde engellenmiştir¹³². Ayrıca sendikalar 1989,1990 ve 1991 yıllarında imzaladıkları toplu iş sözleşmeleri ile 12 Eylül sonrasının parasal kayıplarını geri almışlardır¹³³.

1993 yılında kamu sektöründe yürürlüğe giren toplu iş sözleşmelerinin üçüncü ve dördüncü dilim ücret zamları daha önceki yıllarda olduğu gibi enflasyona endekslenmiştir. Ancak, 1994 yılında yaşanan ekonomik krizin neden olduğu 5 Nisan tedbirleriyle birlikte kamuda yeni bir dönem başlamıştır. Hükümetin kamuda ücretleri düşürme politikasının bir sonucu olarak üçüncü dilim zamları gecikmiş; dördüncü dilim zamları ise 6 ay gecikerek 1995 yıllarının ilk aylarına ertelenmiştir. Böylece, kamu sektöründe reel işçi ücretlerinde 1995 yılında 1993’e göre yaklaşık %38 oranında bir kayıp meydana gelmiştir¹³⁴.

1995 yılı kamu sözleşmeleri ise daha önceki yıllardan farklı olarak enflasyona endekslenmemiştir. Birinci yılın 1. ve 2. dilimlerinde %16 ve ikinci yılın 1. diliminde %18 ve 2. diliminde %20 oranında ücret zammı verilmiştir¹³⁵. Sonuç olarak 1995-1996

¹³¹ Erdut, Avrupa....., a.g.e., s. 153.

¹³² 1992 Petrol-İş Yıllığı, s. 252.

¹³³ Yıldırım Koç, “1990 ve 1991 Toplu İş Sözleşmeleri,” *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S. 143, C. XVI, Mayıs 1992, s. 50.

¹³⁴ Hakan Arslan, Hacer Aydın ve Rengin Küce, “Tansu Çiller Hükümetinin Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmelerine Dönük Ücret Politikası, Yaratacağı Nominal-Reel Ücret Kayıpları ve Kamuya Transfer Edeceği Net Ücret Tutarı,” *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C. XIX, S. 183, Eylül 1995 s. 49-54.

¹³⁵ Önsal, “Kamu Kesiminde....,” a.g.e., s. 2.

yıllarında reel ücretlerde büyük bir düşüş yaşanmıştır. Tablo 13’de görüldüğü gibi 1994’te 640.4 olan reel ücretler, 1995 yılında 414.5 ve 1996 yılında 299.9 olmuştur.

Türkiye’de kamu sektörü ücret artışları her zaman özel sektör için örnek teşkil etmiş, işçilik ücretleri seviyesini kamu işyerlerindeki ücretler belirlemiştir. 1993 döneminde kısmen başlayan ücretlerdeki düşüş, 1995 dönemi sözleşmelerinde Türk çalışma hayatında görülmemiş boyutlarda kitlesel grevlere rağmen hızlanmıştır. Grevlerin maliyeti sendikaların ekonomik taleplerinin çok üstünde olmasına rağmen hükümet grevi tercih etmiştir. Bu da devletin işgücü maliyetlerini aşağıya çekmedeki kararlılığını göstermesi bakımından önemlidir¹³⁶.

1997 dönemi kamu toplu iş sözleşmelerinde işçi sendikaları yine istediklerini elde edememişlerdir. Ayrıca bu dönemde kamuda örgütlü sendikalar arasında görülen uyumsuzluk, toplu pazarlıklarda işbirliği ve yeterli hazırlığın sağlanamamış olması nedeniyle, bir önceki dönem sözleşmelerinden gelen ücret kayıpları imzalanan hiçbir sözleşmede karşılanamamıştır.

1997 yılı toplu pazarlıkları sonucu yapılan anlaşmaya göre, ilk 6 ay için, öncelikle ücretleri 28,600,000 TL’nin altında olanlara 1,400,000TL/Ay ilave edilmesi kararlaştırılmıştır. Bu uygulamadan sonra aylık ücretlere, önce 8,000,000 TL ve ayrıca %38 oranında zam yapılması öngörülmüştür. Ayrıca her işçinin ücretine 3.500.000 TL daha ilave edilecek ve ikinci 6 aydan itibaren aylık eşel-mobil sistemine geçilecektir.

İşçi sendikaları, kamu sektöründe 1987 yılından itibaren önce 6’şar ay, sonra 3’er ay ve son dönemlerde de aylık dilimlerle eşel-mobil uygulamasına şiddetle karşı çıkmaktadırlar. Sendikalara göre, eşel-mobil sistemi yaşanan enflasyonun bir sonraki döneme yansıtılması olduğundan, gerçek ücretlerde bir düşüşe yol açmaktadır. Çünkü bir sonraki dönem, yaşanan bu kaybı telefi etmek için ayrı bir oran eklenmeyip, yalnızca gerçekleşen enflasyon oranı kadar ücretler arttırılacağından, gerçek ücret kaybı peşinen kabullenilmiş olmaktadır.

¹³⁶ 1995-1996 Petrol-İş Yılı, s. 435.

Eşel-mobil uygulamasının ücret kayıplarına yol açmasının yanında, sendikaları asıl endişelendiren bu uygulamanın sendikaların en önemli işlevlerinden biri olan toplu pazarlığı gereksiz hale getirmesidir. Ücret artışlarının otomatikçe bağlanması, toplu pazarlık hakkını yok ederek, sendikal örgütlülüğü zayıflatmaktadır. Diğer taraftan, eşel-mobil ile ücretlerin aynı oranda artırılması, ücretliler arasındaki mevcut farkları daha da açmaktadır. Aralarında büyük ücret farklılıkları olan işçiler arasında birliği ve dayanışmayı sağlamak sendikalar için çok zor olmaktadır¹³⁷.

1980-1998 döneminde uygulanan bütün bu teknikler, 1980 öncesine göre kamu sektöründe uygulanan ücret zammı tekniklerinden oldukça farklıdır. Gerçekten, 1980 öncesinde sadece seyyanen zam uygulanırken, günümüzde yüzde esasına dayalı, “yüzde seyyanen” ve “belirli ücret” ya da “belirli zaman dilimlerine göre ücret” zamlarına rastlanmaktadır. Salt seyyanen ücret zammı tekniğinden uzaklaşılmasında, YHK’ca uygulamaya konulan yüzdeli artış tekniğinin kamu sektöründe benimsenmesi önemli rol oynamıştır¹³⁸.

Bununla birlikte, Türkiye’de halen özellikle kamu sektöründe “verimlilik ve iş değerlemesi”ni esas alan bir ücret sistemi oluşturulamamıştır. Oysa ki iş değerlendirme çalışmaları Türkiye’de ilk defa 1948 yılında Karabük Demir ve Çelik Fabrikalarında ve daha sonra Sümerbank, Makine ve Kimya Endüstrisi ile Devlet Demir Yolları gibi kamu kuruluşlarında başlamıştır. İş değerlendirmesi, kamu kuruluşlarında oldukça üzerinde durulan bir konu olmuş ve uygulanması amacıyla bazı ilkeler belirlenmiştir.

1961 yılında Çalışma Bakanlığına kurulan, kurumlararası bir heyet tarafından da; a) Kamu sektöründe ücretler konusunda yeknesaklık sağlanabilmesi için iş değerlendirme uygulanmasının zorunlu olduğu ve b) Kamu sektöründe ücretler konusunda yeknesaklığı amaç edinen bu çalışmaların yapılması ve uygulanmasının izlenmesi için ortak bir birim kurulması konusunda karara varılmıştır¹³⁹.

¹³⁷ 1995-1996 Petrol-İş Yılı, s. 475-476.

¹³⁸ Dereli, “Toplu Pazarlık....,” a.g.e., s.85.

¹³⁹ Şener Bingöl, Türkiye’de İş Değerlendirme Çalışmalarının İncelenmesi (Ankara: MPM

Bununla birlikte, iş değerlendirmesi sisteminin başarısı için işçi-işveren işbirliği gerekmektedir. Oysa kamu sektöründe bunu sağlayabilmek mümkün olmamıştır. Kamu sektöründe toplu pazarlıklarda en önemli kriter siyasi kaygılar ve sendika yöneticilerinin kişisel tercihleri olmuştur. Gerek siyasiler gerekse sendikalar oy ya da üye kaybetme endişesiyle hareket etmişlerdir. Böylece, ücret düzeyi piyasa koşullarına uygun olarak belirlenmemiş, toplu pazarlık düzenine rağmen, ücretler sosyal kaygılara ve idari kararlara bağlı olmuştur. Toplu iş sözleşmelerinde işletmecilik esaslarından uzak, oransal veya maktu şekilde seyyanen zam uygulanmıştır.

Örneğin, politik kaygı ve beklentilerin ağırlık taşıdığı belediyelerde, aşırı istihdama gidilerek ihtiyaçtan fazla işçinin istihdam edilmesi ücret ve ücret dışı ödemeleri olumsuz yönde etkilemektedir. Böylece, yüksek ücretle daha az sayıda işçi çalıştırmak yerine daha düşük ücretle çok sayıda işçi çalıştırılması, ücretlerin hem çıplak hem reel değeri itibari ile enflasyonun altında oluşmasına sebep olmaktadır.

Belediyeler ile ilgili yapılan bir çalışmada belediye başkanlarının göreve ilk geldikleri dönemlerde toplu iş sözleşmesi tekliflerini yüksek rakamlarla kabul etme eğiliminde olduklarını ortaya çıkarmıştır¹⁴⁰.

Ancak günümüz koşullarında işçi sendikalarının ve işletmelerin varlığını sürdürebilmeleri, yeni bir ücret ve toplu pazarlık anlayışı benimsemelerine bağlıdır. İlk önce devletin popülist anlayışları terkederek, ekonomik istikrarı sağlamaya yönelik tedbirler alması gereklidir. Ayrıca devlet, verimlilik-ücret ilişkisine dayalı, rekabet gücünü teşvik eden bir ulusal ücret politikası oluşturmaya çalışmalıdır. Devlet bunları gerçekleştirirken, sosyal devlet olma niteliğini de yitirmemeli, ekonomik ve sosyal gelişmeyi birlikte sağlamayı hedeflemelidir.

Yayınları: 516, 1993), 23.

¹⁴⁰ Nükhet Ayaz, *Türkiye’de Toplu İş Sözleşmelerinde Sosyo-Ekonomik Göstergeler Açısından Ücret ve Ücret Dışı Ödemelerin Analizi (Belediye ve Genel Hizmetler İşkolunda Bir Araştırma)* (İstanbul: Belediye-İş, 1993), s.46-84.

Devletin bir işveren olarak da yeni düzenlemelere ihtiyacı vardır. İlk olarak ücret artışlarında en önemli kriter haline getirilmesi gereken verimlilik artışının sağlanması için çalışanların beceri ve nitelik düzeylerinin arttırılmasına ihtiyaç vardır. İşgücü verimliliğinin arttırılması sonucu yaratılacak faydadan işçiler de adil biçimde yararlanmalıdır.

Ücret konusunda yapılacak düzenlemeler içinde en önemli görevlerden biri de sendikalara düşmektedir. Sendikaların, ülkenin, ilgili işkolu ya da işletmenin ekonomik hedeflerine, işletmenin veya işyerlerinin özelliklerine, işletmenin ekonomi içindeki yeri ve önemine, karlılık ve verimlilik durumuna, ödeme kabiliyetine uygun toplu sözleşme ve ücret politikası izlemesi gerekmektedir.

Ücret sendikacılığı anlayışı yerini, işletmenin başarısına önem veren, rekabet gücünün ve yeni istihdam imkanlarının arttırılmasının esas alan bir anlayışa terk etmelidir.

2. 2. 1. 2. Kamu ve Özel Sektörde Ücretlerin Karşılaştırılması

Kamu sektörünün Türkiye ekonomisindeki ağırlıklı payına bağlı olarak, kamu sektöründe esas alınan ücret ölçütleri ve ücret düzeyi tüm piyasa için belirleyici olmaktadır.

Ücretlerin belirlenmesi bakımından özel ve kamu sektörü arasında bir ayırım bulunmaktadır. Özel sektör toplu pazarlıklarında, ücretin belirlenmesinde, devletin doğrudan bir etkisi bulunmamaktadır. Kamu sektöründe ise toplu sözleşme düzenine geçilmesinden günümüze kadar, devlet işletmelerinde gerçek anlamda toplu pazarlık yapılmadığı, toplu iş sözleşmesi koşullarının genellikle yürütme organı tarafından belirlendiği ve bunun sonucu olarak ücret yapısının giderek bozulduğu ileri sürülmektedir¹⁴¹.

¹⁴¹ Metin Kutsal, "Türkiye'de Endüstri İlişkileri Sorunlarının Başlıca Kaynakları," **İktisat ve Maliye Dergisi**, C. XXXIV, S. 8, Kasım 1987, s. 294-299.

Bunun sonucu olarak, kamu kesiminde devlet; kısmen ataerkil düşünceyle, kısmen de işçi sorunlarına önderlik etme eğilimi içinde özel kesime oranla uzun bir süre yüksek ücret ve sosyal yardımlar ödemiştir. Bir başka deyişle, ücretler piyasa koşullarına göre değil, siyasi organların kararları ile oluşturulmuştur¹⁴². Devletin sahip olduğu işletmelerin büyüklüğü ve ekonomik yapı içinde önemli bir paya sahip olması da kamuda belirlenen ücretlerin tüm piyasaları etkilemesine neden olmuştur.

TABLO 14
GERÇEK ÜCRET ENDEKSLERİ (1979-1996)

Yıl	Kamu	Özel	TOPLAM
1979	100.0	100.0	100.0
1980	82.9	77.5	79.9
1981	88.1	94.3	90.6
1982	84.2	109.7	98.6
1983	83.4	132.6	106.8
1984	72.2	107.1	89.8
1985	62.3	94.9	78.1
1986	54.9	84.7	69.4
1987	58.4	85.1	72.0
1988	49.7	83.9	65.8
1989	68.6	91.6	81.3
1990	88.5	121.1	106.1
1991	131.2	163.9	150.9
1992	143.4	171.3	161.8
1993	154.3	172.3	168.2
1994	138.6	147.3	147.7
1995	89.7	107.9	100.1
1996	64.9	78.1	72.4

Kaynak: 1995-1996 Petrol-İş Yıllığı, s. 341.

¹⁴² Metin Kutsal, "Çalışma Hayatının Güncel Sorunları," İktisat ve Maliye Dergisi, C. XXXV, S. 3, Haziran 1988, s. 117-126.

Tablo 14, 1973-1978 döneminde kamu ve özel sektörde gerçek ücretleri vermektedir. Tablo 14’de görüldüğü gibi, 1963-1978 döneminde, 1975 yılı hariç, kamu sektöründe gerçek ücretler özel sektörden devamlı yüksek olmuştur. Kamu sektöründe üretilen mal ve hizmetlerin önemi, işçi sayısının fazla olması, sendikalaşma oranının yüksek olması, kamu sektöründeki grevlerin toplumsal hayatı büyük ölçüde etkilemesi ve kamu işverenleri arasında teşkilatlanma ve koordinasyon eksikliği bu farklılığa yol açan en önemli nedenler arasındadır.

24 Ocak 1980’den başlayarak benimsenen ekonomik modelle birlikte, devlet sosyal politikayı soyutlayarak ekonomik politikaya üstünlük tanıyan uygulamalara ağırlık vermeye başlamıştır. Devletin sosyal bakımdan doyurucu bir ücret vermekten vazgeçerek, toplu pazarlıklarda ücret artışlarını sınırlandırması da bu uygulamalardan biridir. Böylece 1963-1980 döneminde ücretler ve sosyal haklar bakımından kamu işçilerinin sahip olduğu üstünlük sona ermiş, hatta yüksek enflasyonla birlikte gerçek ücretlerde büyük gerilemelerin yaşandığı yeni bir dönem başlamıştır.

Tablo 14’de görüldüğü gibi, 1979 yılı 100 kabul edildiğinde toplu pazarlığın askıya alındığı 1980-1983 yılları arasında, her iki sektörde de gerçek ücretlerde düşme meydana gelmiştir. Ücretlerin yeniden serbest toplu pazarlıkla belirlenmeye başlandığı 1983 yılından itibaren kamu sektöründe gerçek ücretlerdeki azalma devam ederken, 1983-1984 yıllarında özel sektörde gerçek ücretlerde bir artış olmuştur.

Bununla birlikte, 1985-1988 dönemi gerek özel gerekse kamu sektöründe olsun, ücretlilerin büyük kayıplar yaşadığı yıllar olmuştur. Ancak yukarıda da değinildiği gibi, 1989 yılından itibaren yoğun işçi eylemlerinin ve siyasi koşulların etkisiyle kamu sektöründe ücretlere daha önce görülmemiş oranlarda zam yapılmıştır.

Tablo 14’de görüldüğü üzere, kamu sektöründeki artışlar özel sektöre de yansımış ve 1989-1993 döneminde her iki sektörde de gerçek ücretler artmıştır. Aynı

dönemde memur maaşlarında da nisbi bir yükselme meydana gelmiştir. Bu durum, kamu sektöründeki ücret artışlarının diğer çalışanları da etkilediğini göstermektedir¹⁴³.

1993 döneminde ise her iki sektörde de ücretlerdeki gerileme yeniden başlamış ve ücretlerin 1989 yılının gerisine gitmesine neden olmuştur. Ancak, genel bir değerlendirme yapıldığında, 1980-1998 döneminde daha önceki dönemden farklı bir gelişme yaşandığı söylenebilmektedir. Belirli dönemler haricinde her iki sektörde de ücretlerde büyük kayıplar meydana gelirken; özel sektörde ücretler kamu sektöründen yüksek olmuştur. Yani devlet bu alanda öncü ve model olma yolunu tamamen terketmiştir.

Ücret ölçütleri bakımından da her iki sektör arasında daima bir paralellik olmuştur. Örneğin ilk kez 1987 yılında kamu sektöründe başlatılan ve yürürlük süresi iki yıl olan toplu iş sözleşmelerine altı ayda bir ücret artışı öngören “parçalı zam” uygulaması özel sektörde de ilgi görmüştür¹⁴⁴.

Bununla birlikte, özel sektörde ücretlerin tespitinde işgücü maliyeti, kar ve verimlilik gibi hususlar kamuya oranla daha fazla göz önüne alınmaktadır. Kamu sektöründe işletmelerin zararları bir şekilde devlet bütçesinden finanse edilebilmektedir. Özel sektörde ise işletmelerin zarar etmesi demek iflas etmesi demektir.

Buna bağlı olarak, özel sektörde ücretlerin tespitinde, özellikle son yıllarda, iş değerlemesi uygulaması benimsenmektedir. Ayrıca özel sektörde bazı büyük işletmelerde kamu ücret göstergelerinin oldukça üzerinde bazı zamlar sağladığı da görülmektedir. Ancak bunun sendikaların yönetime katılma ve istihdam güvencesine ilişkin taleplerinden vazgeçmeleri oranında gerçekleşebildiği dikkati çekmektedir.

Batı sendikalarındaki eğilim ise bunun tersinedir. A.B.D. ve Avrupa’da sendikalar istihdam güvencesi ve danışma-katılma hakları karşılığında ücretten ödün verme yoluna gitmişlerdir. Türkiye’de enflasyon oranının yüksekliği ve işçinin satın alma gücünün

¹⁴³ Seyhan Erdoğan, *Ücret Sistemimiz, Sorunları ve Çözüm Önerileri Semineri* (İstanbul: 16-17 Kasım 1994), s. 90.

¹⁴⁴ Erdut, Avrupa ..., a.g.e., s. 153.

düşmesi, diğer taraftan işverenlerin katılma ile ilgili taleplere şiddetle karşı çıkmaları, sendikalarımızı toplu pazarlıkta daha çok ücrete yönelik bir strateji izlemeye itmektedir¹⁴⁵.

2. 2. 2. Ücret Dışı Haklar

Toplu pazarlıklarda ücret kadar olmasa da ücret dışı hakların belirlenmesi önemli yer tutmaktadır. Özellikle kamu sektöründe verilen ücret dışı haklar her zaman özel sektörün üstünde olmuştur. Bu nedenle çoğu zaman özel sektördeki pazarlıklarda işçi sendikaları için örnek olarak alınmıştır.

Kamu sektöründe ücret dışı haklar, sosyal yardımlar ve çalışma koşulları olarak iki başlık altında incelenecektir.

2. 2. 2. 1. Sosyal Yardımlar

Ücret dışı ödemelerin en önemli bölümünü sosyal yardımlar oluşturmaktadır. Sosyal yardımlar, belirli bir hizmet veya iş karşılığı olmayan ve işçinin belirli bir gereksinimini karşılamaya yönelik ödemelerdir.

“Sosyal yardım” teriminin neyi kapsadığı mevzuatımızda belirlenmiş değildir. Önceleri toplu iş sözleşmeleri ile verilen bir “lütuf” niteliği taşıyan sosyal yardımlar, daha sonra toplu iş sözleşmelerinin önemli bir pazarlık ve hak konusu durumuna gelmiştir.

Sosyal yardım uygulaması ilk olarak kamu sektöründe başlamıştır. Yemek yardımı, yakacak yardımı, çocuk yardımı, evlenme yardımı gibi yardımlardan kamu işletmelerinde çalışan bütün işçiler yararlanmıştır. 1963-1980 döneminde sosyal yardımlar hem miktar hem de nitelik olarak önemli ölçüde artmış ve işçilik maliyetlerinde büyük bir yer almışlardır¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Dereli, “Toplu Pazarlık....”, a.g.e., s. 85.

¹⁴⁶ Ergun İnce, *Her Yönüyle Ücret* (İstanbul: Milliyet Yayınları, 1990), s. 101.

Kamu sektöründe başlayan sosyal yardım uygulaması, toplu sözleşmelerle özel sektöre de sıçramıştır. Ancak kamu sektöründe sosyal yardımlar, çeşit ve çıplak ücrete olan oranı bakımından özel sektörden daha fazladır. Bununla birlikte, özellikle son dönemlerde sosyal yardımların artış hızı özel sektörde kamuya oranla daha yüksektir.

Kamu sektöründe sosyal yardımlar ilk olarak uygulanmaya başladığında, işçilerin ihtiyacı olan zorunlu maddeleri sosyal yardımlar adı altında sağlayarak, ücretlere bir ölçüde olsa destek olunması amaçlanmıştır. Ancak daha sonraları, sosyal yardımlar bu amaçlarından saptırılarak, toplu sözleşmelerle her defasında yeni kalemler ilave edilmeye çalışılmıştır.

Sosyal yardımlar işçi sendikaları tarafından pazarlık güçlerini arttırıcı bir unsur olarak görülmektedir. Sosyal yardımlar, çeşitli vergi ve sigorta muafiyetleri dolayısıyla işçinin net gelirini arttırmaktadır. Aynı zamanda sendikalar sosyal yardımları yüksek tutarak, bir ölçüde olsa işverenin yüksek ücretli işçiyi çıkarıp, yerine düşük ücretli işçi almasını önlemeye çalışmaktadır. Çünkü ücretler çok yüksek tutulmayıp sosyal yardımlar yüksek ve yaygın olduğunda, bu ödemeler düşük ücretli işçiye de uygulanacağından işveren için işçi değiştirmek cazip olmayacaktır¹⁴⁷.

İşverenlere göre, sosyal yardım ödemelerinin işçinin çalışmasıyla bir ilgisi yoktur. Bu nedenle bu ödemeler çalışanların emeğinin çalışmayanlarca istismarına ve çalışmayanların da çalışanlar ölçüsünde ödemelerden yararlanmasına yol açmaktadır¹⁴⁸. Bu nedenle, işverenler bu çeşit ödemelerin dondurulmasını ve kademeli olarak çıplak ücrete yansıtılmasını istemektedirler.

1963-1980 döneminde kamu işçilerine oldukça cömert bir biçimde verilen sosyal yardımlar, özellikle 1987 yılından itibaren eski önemini yitirmeye başlamıştır. 1987 yılında Kamu İşveren Sendikalarının aldıkları prensip kararıyla sosyal yardımların önemli bir

¹⁴⁷ İnce, a.g.e., s. 60.

¹⁴⁸ Sakıp Sabancı, **Ücret Pazarlığı mı Koyun Pazarlığı mı?**(İstanbul: ?, Aralık: 1990), s. 28.

kısmı birleştirilerek, tek-eşit ve aylık ödemeler haline getirilmiştir. Böylece kamu kuruluşlarında çalışan işçilerin tamamının aylık ve aynı miktarda sosyal yardım alması sağlanmıştır¹⁴⁹. Hemen bütün toplu iş sözleşmelerinde görülen çocuk yardımı, tahsil yardımı, izin yardımı, yakacak yardımı, bayram yardımı kamu toplu iş sözleşmelerinde birleştirilen ve sosyal yardım başlığı altında verilen ödemeler olmuştur. Özel sektörde ise sosyal yardımlar genellikle eskiden olduğu gibi ayrı ayrı ödenmektedir¹⁵⁰.

TABLO 15

KAMU SEKTÖRÜNDE SOSYAL YARDIMLARIN TOPLAM ÜCRETE ORANI

Yıl	Ücret Eklerinin Toplam Ücrete Oranı
1980	30.6
1981	30.1
1982	24.1
1983	21.0
1984	20.9
1985	18.6
1986	17.2
1987	13.2
1988	13.2
1989	13.6
1990	12.4
1991	10.9
1992	10.8
1993	10.4
1994	9.6

Kaynak: Petrol-İş 1995-1996 Yıllığı, s. 347.

¹⁴⁹ Bkz: 2. Bölüm, 2.1.4., s.116.

¹⁵⁰ Naci Önsal, Ücretler ve Toplu Pazarlık Sisteminde Ücretlerin Oluşumu (Ders Notları) (Ankara: Kamu-İş, 1992), s. 29.

Tablo 15’de de görüldüğü gibi, Kamu İşveren Sendikalarının sosyal yardımlarla ilgili olarak başlattıkları yeni uygulamalarla birlikte, 1987 yılından itibaren sosyal yardımların toplam ücretler içindeki oranı oldukça azalmıştır. Bu oran 1980 yılında %30.6 iken, 1994 yılında %9.6’ya kadar gerilemiştir.

Sosyal yardımlar, ne işçi sendikalarının iddia ettiği gibi, işçi ücretlerinin enflasyona karşı korumakta, ne de işverenlerin iddia ettiği gibi ikinci bir ücret düzeyine çıkmış bulunmaktadır.

Ülkemizde toplu sözleşmelerle sağlanan ücretler ve sosyal yardım ödemeleri gelir dağılımındaki bozukluğu giderecek seviyede değildir. Toplu sözleşmelerde ücret ve sosyal yardımlardaki artışlar yüksek görülmekte ve artışın büyük kısmı birinci yıla, diğer bölümü ise ikinci yıla dağıtılmaktadır. Böylece, ücret artışları, fiyat artışlarına yol açmaktan çok, fiyat artışlarını izleyen bir nitelik kazanmaktadır. Fiyat artışları her zaman için ücret artışlarından fazla olmakta ve ücret ancak satın alma gücünü korumak amacıyla arttırılmaktadır.

Ayrıca, SSK, işçi ve işveren iştiraki, zorunlu tasarruf fonu ve konut fonu gibi ödemelerin bir kısmından veya tamamından muaf olan sosyal yardımlar; kısa süreli olarak düşünüldüğünde işçinin emek maliyetini düşürürken işçinin eline geçen ücret gelirini arttırmaktadır. Ancak bazı sakıncaları da beraberinde getirmektedir. Bunlar; ücrete bağlı ödemelerde yıllık toplam ücret gelirini düşürmesi, emekliliğe esas olan matrahın düşmesi ve bunun sonucunda da işçinin emeklilik ücretinin düşük olmasına yol açmasıdır¹⁵¹.

Sonuç olarak, sosyal yardımların tamamen ortadan kaldırılması veya miktar ve sayısının arttırılması sorunu çözmeyecektir. En önemlisi, sosyal yardımların toplu pazarlıklarda ücret tartışmalarının bile önüne geçen niteliğini ortadan kaldırmaktır. Sendikalar da pazarlık güçlerini arttıran ve üyelerini memnun etmelerini sağlayan sosyal yardımları, kendilerine sağladığı bu avantajlı durum nedeniyle arttırma eğiliminden vazgeçmelidir. Gerek ücretlerden gerekse sosyal yardımlardan yapılacak fedakarlıklar

¹⁵¹ Ayaz, a.g.e., s. 39.

sendikaların ücret sendikacılığı dışına çıkabilmelerini kolaylaştıracaktır. İşveren sendikalarının kararlı tutumuyla, kamu sektöründe sosyal yardımlar konusunda bir denge sağlanması mümkün olmuştur.

Ülkemizde genel olarak toplu pazarlıklarda işçi sendikalarının talepleri ücret zammı, sosyal yardımların arttırılması ve iş güvencesi gibi konularda yoğunlaşmaktadır. Eğitim ve verimlilik geliştirici programların uygulanmasına yönelik hükümlere çoğu kez yer verilmemektedir.

Ancak bu konuların işçi ve işveren kesimlerinin ortak amacı olarak toplu sözleşmelerde yer alması gerekmektedir. İşgücünün sahip olduğu bilgi ve becerilerin arttırılması beraberinde verimliliği, dolayısıyla da ücret artışı ve iş güvencesini getirecektir. Bilgi ve becerinin teşvik edilmesi ise, seyyanen ücret artışları yerine, iş değerlendirme, performans değerlendirme gibi sistemlerin uygulanmasıyla mümkündür. İşçi sendikalarının ücret politikalarını bu yönde değerlendirmesi gerekmektedir.

2. 2. 2. 2. Çalışma Koşulları

Ücret ve sosyal yardımlarda olduğu gibi, özellikle 1963-1980 döneminde kamu işletmeleri özel sektöre oranla daha iyi çalışma koşullarına sahiptir. Bu dönemde sosyal devlet anlayışı içinde hareket eden ve en büyük işveren olarak özel sektöre örnek olmayı amaçlayan devlet; sahip olduğu işletmelerde çalışma süreleri, iş ve işçi sağlığı tedbirleri ve işçinin verimliliği üzerinde çok etkili olan iş güvenliği açısından çok iyi şartlar getirmiştir. Özellikle, tutukluluk ve hastalık halinde iş akdinin feshi, iş teminatı ve çalışma sürelerine ilişkin hükümler memurlara yapılan uygulamalardan önemli ölçüde etkilenmiştir¹⁵².

1980 sonrasında ise kamu kuruluşlarının sosyal haklar ve çalışma koşulları açısından zaten özel sektöre göre çok ileri toplu iş sözleşmesi hükümlerine sahip olduğu ileri sürülerek, yeni ve daha ileri düzenlemeler getirilmemiştir. Ancak, yapılan

¹⁵² Koç, "Planlı.....", a.g.e., s.328.

araştırmalar kamu sektörünün ücret konusunda avantajını kaybetmekle birlikte diğer alanlarda özel sektöre oranla üstünlüğünü koruduğunu göstermektedir.

Örneğin, metal sanayiinde çalışan kamu ve özel sektör işçilerini kapsayan bir saha araştırmasında işyerinde karşılaşılan sorunlar değerlendirilmiştir. Kamu işçilerinin %62.6'sı en önemli işyeri probleminin ücretlerin düşüklüğü olduğunu belirtirken; özel sektörde bu oran %28.3'tür. Kamu sektöründe işçilerin %4.2'si iş kazası riskinin yüksek olduğunu belirtirken; özel sektörde bu oran %11'e çıkmaktadır. Kamu işçileri arasında iş güvenliğinin olmadığını ileri sürenler %24 iken; özel sektörde bu oran %43'e yükselmektedir. Patron baskısı, taşeronlaşma ve diğer sorunlar açısından da kamuda çalışanlar özel sektörde çalışanlara oranla daha az şikayet etmektedirler¹⁵³.

Bu çalışma sadece Metal iş kolunda yapılmakla birlikte; Petrol-İş'in petrol, kimya ve lastik iş kolunda yaptığı bir çalışmada da benzer sonuçlar elde edilmiştir¹⁵⁴. İş güvencesi açısından kamu sektörü özel sektörden daha güvenli, ücretler ise düşük görülmektedir. Ancak, aynı ankette işçilere işlerini sevip sevmediği sorulduğunda, seviyorum diyenlerin oranı kamuda %51 iken, bu oran özel sektörde %62'ye yükselmektedir.

Bu durum, özel sektörün kamuya oranla işini sevdirmede daha başarılı olduğu sonucunu ortaya çıkarabilir ve aynı zamanda özel sektörde kamuya oranla yaygınlaşmış olan toplam kalite yönetimi, kalite çemberleri gibi uygulamaların olumlu sonuçlar verdiğinin de bir göstergesidir.

2. 2. 3. Kamu Sektöründe Toplu Pazarlığın Ekonomik Etkileri

Türkiye'de ücret konusu, üzerinde en çok tartışılan ancak en az görüş birliğine varılan oldukça hassas bir konudur. Özellikle işçi ve işveren sendikalarının konuyla ilgili

¹⁵³ Türk Metal Sendikası, *Değişen ve Gelişen Türkiye'de Metal İşçisi Gerçeği* (Ankara: TÜRK-AR Araştırma Dizisi 4, 1995), s. 166.

¹⁵⁴ Petrol-İş, *İşyerleri Çalışma Ortam ve Koşulları-Rakamlarla İşyerlerinde Tükenen Yaşam 2*, (İstanbul: Petrol-İş Yayın-48, 1998), s. 25-27.

görüşleri birbirinden çok ayrılmaktadır. İşveren sendikaları yüksek ücretleri enflasyonun ve işsizliğin en önemli sebebi olarak görürken; işçi sendikaları ise Türkiye’yi ucuz işgücü cenneti olarak nitelendirmektedirler.

İşveren kesimini, Türkiye’de enflasyonun ana sebebinin kamu sektöründe ücretlerin yüksekliği ve aşırı istihdam olduğunu iddia etmektedirler. Ücret artışlarının üretim ve verimlilik artışlarından bağımsız olarak gerçekleşmesi, enflasyon, işsizlik, yatırım azlığı gibi sorunları ağırlaştırmaktadır. Ücret artışlarının yaratılan gelirden fazla olması fiyat artışlarını hızlandırmakta, işletmelerin işçi talebini azaltmakta ve yatırıma ayrılması düşünülen kısıtlı kaynakları daha da azaltarak büyümeyi frenlemektedir. Sonuç olarak, ekonomik performans düşmekte, enflasyon yükselmekte ve işçi sendikalarının daha yüksek zam taleplerini doğurmaktadır¹⁵⁵.

İşveren sendikalarının bu iddialarını desteklemek için kullandıkları en önemli kriter ise çalışanlar arasındaki ücret farklılıkları olmaktadır. Sendikaların uyguladığı ücret politikası nedeniyle reel gelir bakımından işçilerle memurlar arasında ikinciler aleyhine büyük farklar yaratıldığını her fırsatta vurgulayarak kamuoyunu kazanmaya çalışmaktadırlar.

Bunun dışında, özellikle özel sektörde son dönemlerde sıklaşan işten çıkarmalar ve taşeron uygulamaları da ücret artışlarına dayandırılmaktadır. İşçilik maliyetlerindeki aşırı ve ani yükselmelere bağlı olarak yatırım ve üretimin azalması, rekabet avantajının ortadan kalkması nedeniyle ihracatta azalma meydana gelmesi ve kayıt dışı ekonominin gelişmesi gibi olumsuz sonuçlar da işveren kesimince gündeme getirilmektedir¹⁵⁶.

Devlet işletmelerinin, özellikle KİT’lerin aşırı istihdam ve eski teknoloji kullanımı gibi yapısal bozuklukları, yanında yüksek oranlı reel ücret artışları ve yönetim yapısındaki aksaklıkların neden olduğu sorunları dolayısıyla, bütçe ve ekonomi üzerindeki yüklerinin ağırlaştığı bir gerçektir.

¹⁵⁵ TİSK, Uluslararası Karşılaştırmalarla Türkiye’de Ücret Artışları (TİSK İnceleme Yayınları 1, 1991), s. 6.

¹⁵⁶ Koray, Değişen..., a.g.e., s.233.

Ancak işçi sendikaları, KİT'lerin zararlarından kendilerinin değil, politikacıların sorumlu olduğunu söylemektedirler. Bu kesime göre, kamu açıklarının asıl nedeni ücretlerin yüksekliği değildir. Kamu açıklarının en önemli kısmı kamu maliyesi politikalarından kaynaklanmaktadır. Devletin etkin vergi toplayamaması ve kamu harcamalarının dengesizliği kamu açıklarını büyötmektedir. Kamu açıklarının bir diğer önemli nedeninin ise kayıt dışı ekonomi olduğunu ileri sürmektedirler. Ülke ekonomisinin yaklaşık % 25'ini oluşturan kesimden herhangi bir vergi ve prim kesilememesi büyük bir kayıp olarak nitelendirilmektedir¹⁵⁷.

Ücretli çalışanlar arasında (işçi-memur veya sendikalı-sendikasız gibi) artan ücret uçurumları konusunda da işçi sendikaları arasında hakim olan düşünceye göre, işçi-memur ücretleri arasındaki farkın asıl nedeni memurların grevli toplu sözleşmeli sendikal haklara sahip olmamasıdır. Doğal olarak bu farkın giderilmesinde en önemli görev devlete düşmektedir.

İşçi ve işveren kesiminin ücretlerin ekonomik etkileri konusunda düşüncelerini bu şekilde ortaya koyduktan sonra değerlendirilmesi gereken bir diğer konu sendikaların ülkemizde ücretleri ne şekilde etkilediğidir. Örneğin 1997 yılı itibariyle toplu sözleşmelerin kapsadığı işçi sayısı 841,518'dir. Bunun 625,670'i kamu ve 215,848'i özel sektördedir¹⁵⁸. Göreceli olarak yüksek olduğu kabul edilse bile, örgütlü kesimdeki ücretler çok az çalışan için geçerli olduğundan, bu durum Türkiye'nin genelindeki düşük ücret gerçeğini değiştirmemektedir¹⁵⁹.

Diğer taraftan, özellikle kamuda ücretlerin yüksek olmasını enflasyonun tek nedeniymiş gibi göstermek de yanıltıcı olabilir. Üstelik kamu sektöründe ücretlerde 1995 yılından itibaren büyük düşüşler yaşanmasına rağmen enflasyon hala % 60-70 seviyelerinde gezmektedir.

¹⁵⁷ Kristal-İş Sendikası 12. Genel Kurul Çalışma Raporu 1992-1995 (İstanbul: 11-12-13 Ağustos 1995), s.73.

¹⁵⁸ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Hayatı İstatistikleri 1997, s. 37.

¹⁵⁹ Koray, Sendikalar....., a.g.e., s.231.

Ekonomik bunalım dönemlerinde, devlet toplumun tüm kesimlerinden özveride bulunmayı isteyebilir. Bu istek, toplu pazarlıklarda ücret artışı isteklerinin sınırlandırılmasını da kapsayacaktır. Ancak bu politikanın tutarlılığı, devletin tüm gelir kaynaklarını denetim altına almasına bağlı kalacaktır. Fiyat, rant ve faiz serbest bırakılırken, ücret pazarlıklarında sendikaların isteklerini kısıtlamak ücretliler aleyhine gelir dengesinin bozulmasına yol açmaktadır¹⁶⁰.

Ayrıca günümüzde ücret kadar iş güvencesi de toplu pazarlıklarda önemli bir uyumsuzluk haline gelmektedir. İşten çıkarmaların en büyük suçlusu olarak, yüksek ücret isteyen sendikalar gösterilmektedir. Bu nedenle sendikalar adeta ücret zamları ve iş güvencesi arasında seçim yapmaya zorlanmaktadır.

Sendikalar, işsizlik, artan dış rekabet, özelleştirme gibi nedenlerle hem üyeleri hem de işverenlerle ilişkilerinde güçlüklerle karşılaşmaktadırlar. Bunlarla mücadele edebilmek için işverenlerin veya ekonominin gereksinmelerine üyelerini de koruyacak yanıtlar bulmaları gerekmektedir. Bu da ancak sendikaların III. Bölümde ayrıntılı olarak inceleneceği gibi, geçmişten gelen bazı alışkanlıklarını değiştirmeleriyle mümkün olabilir.

Bu değişiklikler, çok hızlı ve kapsamlı olmasa da görülmeye başlamıştır. Örneğin sendikacıların işletmelerin verimliliği konusuna olan ilgileri artmaya başlamıştır. Kamudaki sendikalar, artık KİT'lerin zararını biz yaratmadık demekle yetinmeyeceklerini, KİT'lerin politikadan arındırılması için kendilerinin de çaba harcamaları gerektiğini ifade etmektedirler.

Yine bu konuyla ilgili olarak, işgücünün eğitime daha çok önem verilmesi, primli ücret sistemine gidilmesi, kalite çemberleri uygulamasına geçilmesi gibi verimliliği artırma yönündeki yöntem ve politikalara daha sıcak bakmaktadırlar.

¹⁶⁰ Kutal, "Çalışma....." a.g.e., s.4.

Genel olarak sendikaların, özellikle son toplu pazarlıklardan sonra, ücretler konusunda biraz daha esnek tutuma girdikleri söylenebilir. Ekonomik koşullar ve üyelerinden gelen talepler iş güvencesini öne çıkarırken, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de sendikaların ücret taleplerinde daha esnek bir tutum benimsemeleri kaçınılmaz görünmektedir¹⁶¹.

2. 3. Kamu Sektöründe Toplu İş Uyuşmazlıkları ve Çözüm Yolları

2. 3. 1. Toplu İş Uyuşmazlıkları

Sendikal düzende temel amaç tarafların hak ve çıkarlarını gereği gibi koruyarak işyerinde çalışma barışını gerçekleştirmektir. Tarafların hak ve çıkarlarını korumaya ve savunmaya çalıştıkları yer ise toplu pazarlık masaları olmaktadır. İş koşullarının toplu iş sözleşmesi ile düzenlenmesi, işveren için başarısının hesaplanmasında çok önemli bir faktör iken, işçi için ekonomik varlığının temelidir. Bu sebeple barışçı yollarla toplu iş sözleşmesi yapmak her iki tarafın da çıkarlarına uygun düşmektedir¹⁶².

Ancak toplu pazarlıkların yapılması ve toplu sözleşmelerin uygulanması sırasında iki taraf arasında bir görüş ayrılığı olması ve bir anlaşmaya varamamaları toplu pazarlık ilişkisinin doğal bir uzantısıdır. Toplu pazarlık bir alış-veriş ilişkisi olduğu için iki tarafın istek ve beklentileri arasında farklılıklar bulunabilmektedir. Diğer taraftan, imzalanan toplu sözleşmelerin uygulamada çeşitli anlaşmazlık ve uygulama aksaklığı doğurması da her zaman olasıdır¹⁶³.

Kısacası, taraflar hak ve menfaatleri birbirine ters düştüğü zaman kolay kolay uzlaşmamaktadırlar. İşçi-işveren ilişkilerindeki barışın bozulması ise etkisini sadece işyerinde değil, toplumun çeşitli kesimlerinde de göstermektedir. Özellikle kamu sektöründe gerek mal ve gerekse hizmet üreten işyerlerindeki herhangi bir uyuşmazlık, toplumu ve siyasi iktidarı ilgilendiren bir nitelik kazanmaktadır. Dolayısıyla, işçi-işveren

¹⁶¹ Koray, Değişen..., a.g.e., s. 249.

¹⁶² Turhan Esener, *İş Hukuku* (Gözen Geçirilmiş II. Baskı. Ankara: Sevinç Matbaası, 1975), s. 539.

¹⁶³ Koray, Endüstri..., a.g.e., s. 145.

uyuşmazlıkları ayrı ayrı çıkarları söz konusu olan dört grubun da (işçi-işveren-devlet-toplum) ortaklaşa ilgileneceği bir konu olmaktadır¹⁶⁴. Bu uyuşmazlıkların toplum ve devlet çıkarlarını zedelemeye başlaması, devletin uyuşmazlıkların çözümü için yasal düzenlemeler getirmesine neden olmuştur.

Ülkelerin sosyo-ekonomik yapısını ve toplumsal barışı etkileyen işçi-işveren ilişkilerinden doğan uyuşmazlıklar, uyuşmazlığın niteliğine ve konusuna bağlı olarak toplu hak uyuşmazlığı ve toplu menfaat uyuşmalığı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

1) Toplu Hak Uyuşmazlığı: İşçi ile işveren arasındaki iş ilişkilerinin dayanağını oluşturan mevzuat, toplu iş sözleşmesi ve hizmet akdi hükümleri ile taraflara sağlanmış bir hakkın, diğeri tarafından uygulanmamasından, eksik uygulanmasından veya bir toplu iş sözleşmesi hükmünün veya mevzuatta yer alan bir kuralın yorumlanmasından doğan uyuşmazlıklardır. Bunlara örnek olarak; işverenin, Kanunda belirtilenden az miktarda kıdem tazminatı ödemesi, toplu iş sözleşmesinde belirtilenden daha az fazla çalışma ücreti ödemesi veya hizmet akdinde kabul edilen ikramiyeyi vermemesi nedeniyle çıkan uyuşmazlıklar gösterilebilir¹⁶⁵.

Toplu hak uyuşmazlıklarının çözüm yeri iş mahkemeleri olmaktadır. Bu konuda 2822 sayılı Kanun 275 sayılı Kanundan farklı bir düzenleme getirmiştir. 275 sayılı Kanunda, toplu hak uyuşmazlıklarının çözümünde grev ve lokavta gidilebilirken (m.19); 2822 sayılı Kanun toplu hak uyuşmazlıkları ile ilgili olarak yorum davası ve eda davası şeklinde iki özel dava türünden bahsetmektedir. Bunlardan yorum davası, uygulanmakta olan bir toplu iş sözleşmesinin yorumu ile ilgilidir (m.60). Eda davası ise, toplu iş sözleşmesinden doğan hakların ifa edilmemesi nedeniyle açılan davayı ifade etmektedir (m.61).

¹⁶⁴ Ünsal, a.g.e., s. 47-50.

¹⁶⁵ Kemal Oğuzman, **Hukuki Yönden Grev ve Lokavt** (Genişletilmiş II. Baskı. İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1967), s. 109; Güven ve Aydın, a.g.e., s. 284; Çelik, 1994, a.g.e., s. 465; Erkul, 2822....., a.g.e., s. 133.

Görüldüğü üzere, 2822 sayılı Kanun toplu hak uyuşmazlıkları açısından barışçı çözüm yollarını benimsemiş, bu uyuşmazlıklar için mücadeleci çözüm yollarını ortadan kaldırmıştır¹⁶⁶.

2) Toplu Menfaat Uyuşmazlığı: Mevcut bir hakkın değiştirilmesi veya yeni bir hakkın meydana getirilmesi amacıyla çıkarılan uyuşmazlıklardır. Bunlara örnek olarak, ücretlere zam yapılması, yıllık ücretli izin sürelerinin arttırılması, çalışma saatlerinin azaltılması talepleri üzerine çıkan uyuşmazlıklar gösterilebilir¹⁶⁷.

Menfaat uyuşmazlıkları özellikle toplu iş sözleşmesinin yapılması aşamasında ortaya çıkmaktadır. Bu aşamada, taraflar yeni haklar oluşturmakta ya da var olan hakları değiştirmeye çalışmaktadırlar. Çoğu zaman ekonomik nitelikler taşıdığı ve mevcut statüde değişikliğe yönelik olduğu için, toplu menfaat uyuşmazlıklarının klasik hukuk yöntemleri ile çözülmesi oldukça güç olmaktadır.

Toplu menfaat uyuşmazlıklarının çözümünde, iki tarafın da karşılıklı çıkarlarını gözetken ve taraflar arasında bir denge yaratmaya çalışan sistemler oluşturulmaya çalışılmaktadır. Ancak toplu menfaat uyuşmazlıklarının barışçı yollarla çözülmesi bütün taraflarca arzu edilmesine rağmen, grev ve lokavt her iki tarafın da en önemli silahları olmaktadır¹⁶⁸.

2. 3. 2. Toplu İş Uyuşmazlıklarının Nedenleri

Toplu iş uyuşmazlıklarının özellikle toplu menfaat uyuşmazlıklarının temelinde ekonomik sorunlar yatmaktadır. İşçi sendikasının istediği ücret artışlarının işverence kabul edilmesinde en önemli unsurlardan biri, ülkenin genel ekonomik şartları olmaktadır. Büyüme hızının yükseldiği, iç ve dış talebin arttığı dönemlerde toplu iş sözleşmelerinin imzalanma sürecinde daha az uyuşmazlıkla karşılaşmaktadır. Dolayısıyla, çalışma

¹⁶⁶ Güven ve Aydın, a.g.e., s. 284; Erkul, 2822...., a.g.e., s. 135.

¹⁶⁷ Çelik, 1994, a.g.e., s. 470.

¹⁶⁸ Güven ve Aydın, a.g.e., s. 285.

ilişkilerinde barış ortamını sağlayan ülkelerde ekonomik istikrardan da söz etmek mümkün olmaktadır.

Ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullar dışında siyasi ortam da çalışma barışının bozulmasında etkili olmaktadır. Siyasi kargaşanın ve istikrarsızlığın söz konusu olduğu, hükümetin sık sık değiştiği dönemlerde, çalışma ilişkilerinden doğması gereken iş mücadeleleri ideolojik çatışmalara dönüşebilmekte ve toplumsal huzuru bozmaktadır.

Toplu iş uyuşmazlıklarının doğmasına veya artmasına neden olan bu ekonomik ve siyasi koşullar, kamu sektöründe özel sektöre göre çok daha fazla etkili olmaktadır. Ülkenin ekonomik yapısının bozulduğu bir dönemde, özel sektör işverenin ücretlerde yüksek artışları kabul etmemesi normal karşılanmaktadır. Çünkü özel sektör işverenin amacı kar etmektir. Bunu gerçekleştiremediği dönemlerde ise, gerek ücretlerdeki artış oranlarında azaltma, gerekse işten çıkarma yoluyla işgücü maliyetlerini kısımaya çalışmaktadır.

İşveren devlet için ise durum farklı olmaktadır. Kamu işletmelerinin amacı kar sağlamak değil, sosyal bir hizmeti yerine getirmektir. Bu nedenle, özellikle kamu maliyesinin darboğaza girdiği dönemlerde, kamu işverenlerince yapılan işçi çıkarmaları veya işçi sendikalarının yüksek ücret taleplerinin kabul edilmemesi özel sektördeki kadar doğal karşılanmamaktadır. İşveren devletten beklenen, her koşulda istihdam güvencesi sağlaması ve ücret kayıplarını telafi etmesidir. Yani devlet, 'baba' imajını her koşulda korumak zorundadır.

Siyasi ortam ise, kamu sektörü toplu pazarlıklarını ve dolayısıyla toplu iş uyuşmazlıklarını özel sektöre oranla çok daha fazla etkilemektedir. Siyasi çekişmeler ve özellikle seçim zamanları hükümetin oy kaygısıyla kamu işçilerine verdiği yüksek zamlar, bu dönemlerdeki toplu iş uyuşmazlıklarını azaltmaktadır. Ancak bazen de tersi bir durum söz konusu olabilmektedir. İdeolojik çekişmeler işçi sendikalarına da yansımakta, ideolojik saflaşmalar sonucu sadece işçi-işveren uyuşmazlıkları değil, işçilerin kendi

aralarında da srtmeler yaşanmaktadır. Bu uyuşmazlıklar çoğu zaman yasal olmayan eylemlere dönüşmektedir.

Bütün bu özellikler, kamu sektörünün işçi-işveren ilişkilerinde özel bir yeri olduğunun bir göstergesidir. Kamu sektörü toplumun çıkarlarını doğrudan doğruya ilgilendiren bir sektördür. Toplumun çıkarları ile kamu sektöründe çalışanların çıkarlarını en iyi biçimde bağdatırmak söz konusu olduğundan, kamu sektörü ile ilgili uyuşmazlıklar özel sektrdekine kıyasla çok daha fazla önem kazanmaktadır¹⁶⁹.

Ülkemizde kamu sektörünün i uyuşmazlıkları içindeki bu farklı konumunu yansıtan pek çok örnek yaanmıtır. 1960 yılına kadar olan dönemde, sendikal örgütlenmenin yetersizliği ve grev ve lokavtın yasak olması nedeniyle gerek kamu gerekse özel sektörde önemli sayılabilecek uyuşmazlıklar yaanmamı, devlet uyuşmazlıkların çözümünde aktif bir rol oynamıştır.

1960-1980 dönemi ise, Türkiye’de sendika hükümet ilişkileri açısından genelde ‘uzlaşma’ ortamının hakim olduğu bir dönem olmuştur. Bu dönemde devlet daha önceki yasakçı politikalarından vazgeçmiş, hem sendikal örgütlenmeyi, hem de bu örgütler aracılığıyla işçilerin ekonomik büyümeden daha hakça bir pay almasını güvence altına almıştır.

Özellikle 1960’lı yıllarda, sosyal devlet anlayışının geçerlik kazandığı dönemde, ithal ikameci ekonomik politikaların sağladığı rahatlık da rol oynamı, bu rahatlık hükümetlerin kamu sektöründe uzlaşmacı ve popülist politikalar uygulamalarına olanak saęlamıtır¹⁷⁰. Dolayısıyla bu dönem kamu sektöründe çok büyük i uyuşmazlıklarının henüz ortaya çıkmadığı yıllar olmuştur.

Bu ılımlı ve uzlaşmacı ortam 1970’lerin ikinci yarısına kadar srmtir. 1970’lerin ikinci yarısında durum değimi, hem ekonomik tıkanıklıklar hem de taraflar

¹⁶⁹ nsal, a.g.e., s. 51.

¹⁷⁰ Koray, Değişen....., a.g.e., s. 202.

arasında ideolojik ayrılıklar artmış ve uyuşmazlık ve çatışma dönemi başlamıştır. Özellikle kamu işyerlerinde politize olmuş insanların istihdam edilmesi ve ücret kayıpları sonucu oluşan huzursuzluklar, işçi-işveren uyuşmazlıkları kadar, işçilerin kendi aralarında da çekişmelere neden olmuştur.

1980-1983 döneminde ise toplu sözleşmeler YHK'ca yenilenmiş, grev ve lokavt yasaklandığı için çalışma ilişkilerinde zorunlu bir barış ortamı yaşanmıştır.

1983'den sonra yeni Kanunlarla birlikte yeni bir döneme girilmiştir. Bu yeni dönemden günümüze kadar olan süreç içinde kamu sektöründe toplu pazarlıklar genellikle uyuşmazlıkla sonuçlanmış, buna bağlı olarak da grev ve lokavtlar artmıştır.

Hükümetlerle sendikaların artan uyuşmazlıkları, devletin hem düzenleyici hem de işveren rolüyle ilgili olmaktadır. 1980- 1983 döneminin ürünleri olan Anayasa, Sendika ve Toplu Sözleşme Grev ve Lokavt Kanunları sendikal hakları kısıtladığı gerekçesiyle sendikaların rahatsızlığına ve tepkisine yol açmıştır. Bunun yanında, emeklilik yaşının yükseltilmesi, KİT'lerde sözleşmeli personel uygulamasına geçilmesi ve bunlara sendikal hakların tanınmaması, özelleştirme çalışmalarının artması gibi uygulamalar da uyuşmazlıklarda önemli rol oynamaktadır.

Yasal düzenlemelerle ilgili bu uyuşmazlıkların yanısıra ikinci bir uyuşmazlık alanı da, devletin işveren olarak ortaya koyduğu uygulamalardan kaynaklanmaktadır. Hükümetin kamu sektöründeki toplu pazarlık politikası önemli bir değişim geçirmiştir. Devletin daha önceki dönemde izlediği “sosyal devlet” anlayışı değişmiş, yerini toplu pazarlıklarda gerek ücret gerekse sosyal haklar konusundaki katı tutumu almıştır¹⁷¹.

Aşağıdaki Tablo 16, 1989-1997 yılları arasındaki kamu toplu iş sözleşmeleri uzlaşma süresini göstermektedir. Tablo 16'da görüldüğü gibi, kamu sektöründe uzlaşma süreleri 1989 yılından itibaren artmaya başlamıştır. Özellikle yoğun grevlerin yaşandığı

¹⁷¹ Koray, Değişen..., a.g.e., s. 207-209.

1995 yılında bu süre 1 yıla yaklaşmıştır. Bu durum kamu sektörü toplu pazarlıklarında devletin izlediği katı tutumunu yansıtan bir göstergedir.

TABLO 16
KAMU TOPLU İŞ SÖZLEŞMELERİ UZLAŞMA SÜRESİ

YIL	UZLAŞMA SÜRESİ (AY)
1989	5
1991	7
1993	8
1994	10
1997	3

Kaynak: **Türk Çalışma Hayatı ve Ekonomisi İle İlgili Tablolar**, (Ankara: Kamu-İş 1997), s. 40.

Kısacası, 1983'den günümüze kadar kamuda toplu iş sözleşmeleri daha önceki dönemin aksine uyuşmazlıkla sonuçlanmış ve kamu sektöründe grevler özel sektöre göre daha fazla işçiyi kapsamıştır. Bütün bu gelişmeler ise, kamu sektöründeki toplu iş uyuşmazlıklarının nedenlerinin ve boyutlarının, uygulanan ekonomik ve siyasal politikalara bağlı olarak değiştiğinin bir göstergesidir.

2. 3. 3. Uyuşmazlıkların Çözümü

Toplu iş uyuşmazlıkları çok sayıda işçi ve işvereni ilgilendirdiği gibi, etkisi toplumun bütün kesimlerince de hissedilmektedir. Uyuşmazlıkların toplum ve devlet çıkarlarını zedelemeye başlaması ise, devletin uyuşmazlıkların çözümü için yasal düzenlemeler getirmesine yol açmıştır. Uyuşmazlıkların çözümü için getirilen yasal düzenlemeler her ülkenin sendikal düzeninde çok önemli bir yer tutmaktadır.

Toplu iş uyuşmazlıklarının çözülmesinde mücadeleci bir yol olarak grev ve lokavtlar ilk akla gelen uygulamalar olmaktadır¹⁷². Ancak toplu iş ilişkilerinin yasalarla düzenlendiği ülkelerde yasa koyucuların barışçı çözüm yollarına etkinlik kazandırmak için

özel bir çaba gösterdiği görülmektedir. Her ne kadar grev ve lokavt gibi mücadele silahları özgür toplu pazarlığın vazgeçilmez unsurları olsa da, bunlar en son başvurulması gereken yöntemler olmalıdır.

Endüstri ilişkileri sistemi, çoğulcu demokrasinin kuralları içinde ve bu siyasal rejimin bir kurumu olarak düzenlenirken, barışçı çözüm yollarının niteliği de değişmektedir. Grev ve lokavt yasakları mümkün olduğu kadar azaltılırken, barışçı çözüm yolları arasında zorunlu tahkime daha az yer verilmekte; tarafların serbest iradeleri ile başvurabilecekleri veya sonuçları bakımından tarafları bağlayıcı olmayan barışçı çözümler ön plana geçmektedir.

Barışçı çözüm yolları hemen her ülkede nispeten farklı şekillerde düzenlenmiştir. Barışçı çözümlere en etkili biçimde işlerlik kazandırmak için, her ülke, sendikacılığının ulaştığı düzeyi, ekonomik, sosyal, kültürel koşullarını dikkate alarak kendine özgü bir model ortaya koymaktadır.

Ayrıca endüstri ilişkileri sisteminin başarısı, bir noktada barışçı çözümlerin etkinliğine de bağlı olduğu için, bu konuda oldukça sık yasa değişikliğine gidilmektedir. Her dönemin koşullarına uygun olarak gerekli değişiklikler yapılmaktadır. Böylece, işletme ve ülke düzeyinde sosyal barışın ve adaletin sağlanması en önde gelen amaç olmaktadır¹⁷³.

Türk toplu iş hukukunda da barışçı çözüm yollarına önemli bir yer verilmiştir. Özellikle 1961 Anayasasında grev hakkının güvence altına alınmasıyla birlikte barışçı çözüm yollarının önemi daha da artmıştır. Türk İş Hukukunda, günümüze kadar benimsenen barışçı çözüm yolları ise uzlaştırma, arabuluculuk ve tahkim olmuştur.

¹⁷² Koray, Endüstri..., a.g.e., s. 146.

¹⁷³ Metin Kutal, "2822 Sayılı Yasada Uyuşmazlık ve Arabuluculuk," *İktisat ve Maliye*, C .XXXI, S. 2, Mayıs 1984, s. 78-79.

2 .3. 3. 1. Uzlaştırma

Toplu iş uyuşmazlıklarının barışçı yollardan çözümlenmesi amacıyla öngörülen yasal düzenlemelerden biri ‘uzlaştırma’dır.

275 sayılı Kanuna göre uzlaştırma, toplu hak ve menfaat uyuşmazlıklarında tarafların grev ve lokavta, grev ve lokavtın yasak olduğu durumlarda mecburi tahkime gitmelerinden önce toplu iş sözleşmesinin yapılması veya yapılmış sözleşmenin uygulanması sırasında çıkacak uyuşmazlığın anlaşma ile giderilmesi için başvurmaları gereken barışçı bir yoldur¹⁷⁴.

Uzlaştırma 275 sayılı Kanunda tarafların grev ve lokavta gitmelerinden önce başvurmaları gereken zorunlu bir düzenlemedir. Üç tarafsız arabulucudan oluşan uzlaştırma kurulunun amacı uyuşmazlıkların çözümlenmesinde taraflara yardımcı olmaktır. Uzlaştırma kurulunun uyuşmazlıkla ilgili olarak aldığı kararlara taraflar uymak zorunda değildirler. Uzlaştırma kurulunun kararları kabul edilirse uyuşmazlık sona ermekte, bu kararlar toplu iş sözleşmesi niteliğinde olmaktadır¹⁷⁵.

1963-1980 döneminde barışçı çözüm yollarından biri olarak önem kazanan uzlaştırma ilk yıllarda oldukça başarılı olmuş, ancak giderek etkisini kaybetmiştir. Özellikle uygulandığı son on yıl içinde uzlaştırma, grev ve lokavta gidebilmek için aşılması gerekli basit bir formalite haline getirilmiştir¹⁷⁶.

Bu durum yasal düzenlemelerin yetersizliğinden çok uygulamada ortaya çıkan sorunlardan kaynaklanmıştır. Bunlardan en önemlisi uzlaştırma kurulunu oluşturan tarafsız araçlardan kaynaklanmıştır. 275 sayılı Kanunda açıkça tarafsız araçlardan söz edilmesine rağmen gerek işçi gerekse işverenleri temsilen tarafların sözcüsü durumundaki kişiler toplantılara katılmış, bütün yük üçüncü tarafsız aracıya yüklenmiştir. Üçüncü

¹⁷⁴ Çelik, 1974, a.g.e., s. 352.

¹⁷⁵ Metin Kutal, “Türk Hukukunda 1936-1980 Döneminde Toplu İş Uyuşmazlıklarının Çözümü,”

İktisat ve Maliye, C. XXXIV, S. 6, Eylül 1987, s. 220.

¹⁷⁶ Kutal, “2822 sayılı Yasada.....,” a.g.e., s. 82.

tarafsız aracılardan, özellikle iş mahkemeleri tarafından seçilenlerin de her zaman gerekli niteliklere sahip olmadıkları görülmüştür. Üstelik arabuluculara ödenen yüksek ücretler bu kuruma saygınlığı daha da sarsmıştır¹⁷⁷.

Bütün bu sorunların etkisiyle, uzlaştırma kurulu 1970'lerde etkisini kaybetmiş ve fonksiyonunu tümüyle yitirmiştir. Üçüncü ve Dördüncü 5 Yıllık Kalkınma planlarında uzlaştırma sisteminin beklenen yararı sağlayamadığı gerekçesiyle yeniden düzenlenmesi gerektiği görüşü öne sürülmüştür. İlgili çevrelerde de yaygın olan bu görüş ve düşüncenin etkisiyle 2822 sayılı Kanunda uzlaştırmaya yer verilmemiş, onun yerini arabuluculuk almıştır¹⁷⁸.

Ancak getirilen sistem uyuşmazlıkların çözümünde tek başına etkili olmamaktadır. Barışçı yolların başarılı olması, sendikalar arası çatışmalar, belirli bir fona dayandırılmayan grev uygulamaları, fiyat istikrarsızlığı ve enflasyon, eğitim noksanlığı, kamuoyunun ilgisizliği, sendika ile işyeri temsilcileri arasındaki uyumsuzluklar gibi, sendikacılık ve toplu sözleşme düzeninin temel sorunlarının çözümüne bağlıdır¹⁷⁹.

2. 3. 3. 2. Arabuluculuk

1982 Anayasasından sonra Türk Endüstri İlişkileri yeni bir yasal çerçeveye kavuşturulurken, on yedi yıllık uygulama döneminde karşılaşılan aksaklıklar göz önüne alınarak, uyuşmazlıkların barışçı yollardan giderilmesinde uzlaştırma yerine arabuluculuk müessesesi getirilmiştir.

2822 sayılı TİSGLK'ı arabuluculuğu toplu menfaat uyuşmazlıklarının çözümünde grev veya lokavta veya bunların yasak olduğu işlerde kanuni hakeme gidilmeden önce başvurulması zorunlu bir yol olarak öngörmüştür (m.22). Toplu hak uyuşmazlıklarının çözümü için arabuluculuğa gidilmesi konusunda bir düzenleme getirilmemiştir.

¹⁷⁷ Kenan Tunçomağ, **Toplu İş Uyuşmazlıklarının Çözümünde Uzlaştırma ve Tahkim** (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1973), s. 103-104; Kutal, "2822 sayılı Yasada.....," a.g.e., s. 84.

¹⁷⁸ Çelik, 1994, a.g.e., s. 474.

¹⁷⁹ Nuri Çelik, **Türk İş Hukukumuzda Uzlaştırma ve Arabuluculuk** (İstanbul: İktisadi Ticari İlimler Akademisi Yayını, 1973), s. 73-77; Çelik, 1994, s. 476.

Arabuluculuk faaliyeti tek kişi tarafından yerine getirilmektedir. Arabulucunun amacı tarafların görüşlerini birbirine yaklaştırmaktır. Arabulucu tarafların anlaşması için her türlü çabayı göstermekte, gerekli öneri ve uyarılarda bulunmaktadır. Ancak uzlaştırmada olduğu gibi, arabulucu tarafların kabulüne sunulacak bir karar almak zorunda değildir. Gerekli gördüğü hallerde önerilerini arabuluculuk tutanağına eklemektedir (m.23,f.4)¹⁸⁰.

Yine uzlaştırmada olduğu gibi arabuluculukta da herhangi bir zorlama yoktur. Taraflar arabulucunun getirmiş olduğu önerilere uymak zorunda değildirler.

275 sayılı Kanun döneminde uzlaştırma kurullarından beklenen sonuçların alınamamasının en önemli nedeninin, bu kurulları oluşturan kişilerin niteliğinden kaynaklandığı yukarıda belirtilmişti. Bu aksaklığı gidermek için, 2822 sayılı Kanunda resmi arabuluculuk yapabilecek kişilerin listesinin düzenlenmesi esaslarının tüzükle belirleneceği hükmü getirilmiştir¹⁸¹ (m.59, f.2). Arabuluculara ödenecek ücretlerin alt ve üst sınırları da ilgili tüzükte belirlenmiştir. Ayrıca arabulucunun seçimi arabuluculuğa başvuru aşamaya bağlı olarak Kanunda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

2822 sayılı Kanunun 22. maddesinde arabuluculuk toplu görüşmeler sırasında veya görüşme süresinin sona ermesinden sonra olmak üzere iki aşamada öngörülmüştür¹⁸²:

Toplu görüşmenin herhangi bir aşamasında ve taraflardan birinin isteği üzerine başvuru arabuluculuk gönüllü arabuluculuk, toplu pazarlık aşamasının anlaşma sağlanamadan sona ermesi üzerine başvurulması gereken ise zorunlu arabuluculuk olarak adlandırılmaktadır¹⁸³.

¹⁸⁰ Kutal, "2822 sayılı Yasada....," a.g.e., s. 82; Çelik, 1994, a.g.e., s. 485; Erkul, 2822....., a.g.e., s. 141.

¹⁸¹ Arabulucuların niteliği ve resmi arabuluculuk teşkilatının kuruluş ve işleyişi "Hakeme ve Resmi Arabulucuya Başvurma Tüzüğü" nde gösterilmiştir. RG, 16 Haziran 1984, 18433.

¹⁸² Kutal, "2822 sayılı Yasada....," a.g.e., s. 83.

¹⁸³ Çelik, 1994, a.g.e., s. 479; Erkul, 2822....., a.g.e., s. 138-139; Güven ve Aydın, a.g.e., s. 322.

Gönüllü Arabuluculuk: 2822 sayılı Kanunun 3299 sayılı Kanunla değiştirilmiş 22. maddesine göre “Toplu görüşmenin başladığı tarihten itibaren 30 gün geçmesine rağmen, anlaşma sağlanamamışsa, taraflardan her biri görüşmelere 59. maddeye göre düzenlenmiş resmi listeden bir arabulucunun katılmasını görevli makamdan isteyebilir.”

Arabuluculuk için başvuruyu alan görevli makam, arabulucu tayini için tarafları altı iş günü içinde toplantıya çağırılmaktadır. Taraflardan birinin bu toplantıya katılmaması veya tarafların aralarında anlaşamaması durumunda, görevli makam resmi listeden bir arabulucuyu taraflardan en az birinin huzurunda ad çekmek suretiyle tespit etmektedir¹⁸⁴.

Arabulucu tarafların anlaşmasını sağlarsa, toplu iş sözleşmesi imzalanmış olmaktadır. Arabuluculuk safhası anlaşma sağlanamadan sonuçlanırsa, uyuşmazlığın tespiti bakımından altmış günlük sürenin geçmesi beklenmez ve ayrıca resmi arabulucu tayin edilmez. Bu aşamadaki arabulucu tutanağı resmi arabulucu tutanağı niteliğinde olmaktadır¹⁸⁵.

Zorunlu Arabuluculuk: Zorunlu arabuluculuk 2822 sayılı Kanunun, uzlaştırma yerine düzenlediği arabuluculuktur. Toplu görüşmenin başlamasından itibaren altmış gün geçmesine rağmen anlaşma sağlanamamışsa mutlaka başvurulması gereken bir yoldur¹⁸⁶.

Zorunlu arabuluculuğun hangi hallerde devreye gireceği Kanunumuzda düzenlenmiştir. Buna göre toplu görüşme için saptanan yer, gün ve saatte taraflardan biri toplantıya gelmezse veya geldiği halde görüşme yapmaz ise ya da daha sonra toplantıya devam etmezse toplantıya gelen taraf bunu altı işgünü içinde görevli makama bildirecektir (m.21, f.1). Düzenlenen yazıyı alan makam, otuz veya altmış günün geçmesini beklemeden arabuluculuk işlemlerini başlatabilecektir (m.22, f.1).

Diğer taraftan, yukarıda açıklanan isteğe bağlı arabulucu tayini yoluna gidilmemiş ve toplu görüşmenin başladığı tarihten itibaren altmış gün geçmesine rağmen anlaşma

¹⁸⁴ Oğuzman, Hukuki....., a.g.e., s. 130.

¹⁸⁵ Güven ve Aydın, a.g.e., s. 322.

¹⁸⁶ Oğuzman, Hukuki....., a.g.e., s. 131.

sağlanamamışsa, görevli makam başvuru üzerine ya da kendiliğinden görevli makama başvurarak resmi listeden arabulucu atanmasını isteyebilecektir (m.22, f.3).

Zorunlu arabuluculukta arabulucunun görevi en çok 15 gün sürmekte ve bu süre tarafların anlaşmasıyla en çok altı işgünü uzatılabilmektedir. İsteğe bağlı arabuluculukta olduğu gibi zorunlu arabuluculukta da anlaşma sağlanırsa, toplu iş sözleşmesinin imzalanması ile ilgili prosedür uygulanmaktadır. Arabuluculuk süresinin sonunda anlaşma olmaması durumunda ise arabulucu uyuşmazlık tutanağına gerekli gördüğü önerileri de ekleyerek görevli makama vermektedir.

2822 sayılı Kanunda “olağanüstü arabuluculuk” olarak nitelendirilen arabuluculukla ilgili bir düzenleme daha vardır. Kanunun 34. maddesiyle grev ve lokavtların ertelenmesinde erteleme kararnamesinin yürürlüğe girmesinden sonra Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanına bizzat resmi arabulucu listesinden seçeceği arabulucuyla uyuşmazlıkları gözetme yetkisi de verilmiştir¹⁸⁷.

Bu arada gerek isteğe bağlı gerekse zorunlu arabuluculukta olsun, arabulucu her uyuşmazlıkta vardığı sonuçları kamuoyuna da açıklayabilecektir. Amaç, uyuşmazlık konusu ve tarafların tutumu konusunda kamuoyunun sağlıklı bilgi edinebilmesidir. Arabuluculuğun etkisiz kalması sonucu tarafların alacağı grev ve lokavt kararları bütün toplumu etkileyecektir. Bu nedenle, taraflar kamuoyunun desteğini kazanmak için faaliyet gösterme gereği duymaktadırlar. Arabuluculuk teşkilatının uyuşmazlığın boyutlarını ve tarafların tutum ve yaklaşımlarını tarafsız biçimde yansıtmaları çok yararlı olmaktadır¹⁸⁸.

Tablo 17, 1984-1988 yılları arasındaki arabuluculuk faaliyetlerini göstermektedir. 1984-1986 yılları arasındaki dönemde kamu ve özel sektör ayrı ayrı değerlendirilmiştir. Ancak 1986 yılından günümüze kadar olan arabuluculuk faaliyetleri, ayrıntılı veriler elde edilemediği için, genel olarak değerlendirilecektir.

¹⁸⁷ Demircioğlu ve Centel, a.g.e., s. 246-247.

¹⁸⁸ Kutal, “2822 sayılı Yasada.....,” a.g.e., s. 85.

TABLO 17

1984-1988 YILLARI İTİBARI İLE ARABULUCULUK ÇALIŞMALARI

Yıl	Sektör	Uyuşmazlık Sayısı	İşyeri Sayısı	İşçi Sayısı
1984	Kamu	74	517	92,509
	Özel	298	323	34,027
	Toplam	372	840	126,536
1985	Kamu	117	2,776	265,555
	Özel	820	1,449	76,719
	Toplam	937	4,225	340,274
1986	Kamu	124	1,130	86,173
	Özel	955	1,463	176,416
	Toplam	1,079	2,593	263,089
1987	Kamu	-	-	-
	Özel	-	-	-
	Toplam	562	4,587	449,682
1988	Kamu	-	-	-
	Özel	-	-	-
	Toplam	572	5,484	416,950
	TOPLAM	3,522	17,729	1,596,531

Kaynak: Petrol-İş 1990 Yıllığı, s. 264.

2822 sayılı TİSGLK'nun yürürlüğe girmesinden sonra ilk arabuluculuk çalışmaları 1984 yılında başlamıştır. Grev uygulamasının çok az olduğu ve yeni Kanuna bir geçiş ve alışma dönemi olarak nitelendirilebilecek 1984-1986 yılları arasında, arabulucuya giden uyuşmazlık sayısı özel sektörde kamuya göre daha fazla olmuştur. Bununla birlikte, kamu sektöründe ücretlerde önemli kayıpların yaşandığı bu dönemlerde uyuşmazlık ve dolayısıyla arabulucuya başvurma sayısı gittikçe artmaktadır.

1986 yılı hariç, arabulucuya giden işyeri ve işçi sayısı kamuda özel sektöre oranla oldukça yüksektir. 1987 ve 1988 yıllarında ise arabulucuya giden uyuşmazlık sayısında (kamu+özel) bir azalma görülmektedir.

TABLO 18
YILLAR İTİBARIYLA RESMİ ARABULUCULUK ÇALIŞMALARI
(1989-1997)

Yıllar	Anlaşma ile Sonuçlananlar				Uyuşmazlık ile Sonuçlananlar			
	Arab. Sayısı	Uyuş. Sayısı	İşyeri Sayısı	İşçi Sayısı	Arab. Sayısı	Uyuş. Sayısı	İşyeri Sayısı	İşçi Sayısı
1989	210	668	1,583	107,300	439	976	5,442	539,758
1990	255	302	779	80,410	591	1,073	3,276	448,356
1991	270	280	608	96,555	645	659	2,609	604,302
1992	239	260	2,341	88,872	579	835	3,766	453,697
1993	234	479	1,874	86,822	555	613	5,357	529,971
1994	173	188	618	36,733	442	682	2,010	223,417
1995	178	180	821	35,005	516	689	8,287	639,299
1996	207	214	1,216	108,185	455	538	1,328	122,821
1997	206	206	1,995	197,213	313	322	762	105,933
Topl.	1972	2,777	11,835	837,095	4,535	6,387	32,837	3,667,554

Kaynak: TC. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Çalışma Hayatı İstatistikleri 1997**, s. 49.

Tablo18 ise 1989-1997 yılları arasındaki Resmi Arabuluculuk Çalışmalarını (Kamu+Özel) vermektedir. Tablo 18’de görüldüğü üzere 1989-1997 yılları arasında Resmi Arabuluculuk çalışmaları çoğunlukla uyuşmazlıkla sonuçlanmıştır. Özellikle 1989-1993 yılları arasında uyuşmazlıkla sonuçlanma oranı oldukça yüksektir. Bunun doğal bir sonucu olarak, ileride ayrıntılı olarak değinileceği gibi, aynı yıllarda her iki sektörde grev uygulamalarında da önemli artışlar görülmüştür¹⁸⁹.

¹⁸⁹ Bkz: Tablo 21, s. 179.

1994-1997 yılları arasında ise uyuşmazlık sayılarında bir azalma olmuştur. Özellikle kamu sektöründe en yoğun grevlerin yaşandığı 1995 yılı hariç, anlaşma ile sonuçlanan uyuşmazlık sayılarında bir artış göze çarpmaktadır. Ancak genel olarak değerlendirildiğinde, 1989-1997 yılları arasında her iki sektörü de kapsayan 9,164 uyuşmazlıktan sadece 2,777'si anlaşma ile sonuçlanırken, 6,387'si uyuşmazlıkla sonuçlanmıştır.

Görüldüğü üzere, barışçı çözüm yollarından biri olarak uzlaştırmamanın yerini alan arabuluculuk uygulamada çok başarılı sonuçlar vermemiştir. Sistemin ilk yıllarında genellikle arabuluculuğun son yıllara oranla daha başarılı olduğu görülmüştür. Ancak özellikle son dönemlerde, yapılan bir araştırmaya göre, arabulucu raporlarının önemli bir bölümünde kanunun öngördüğü, “resmi arabulucu tutanağına öngörülen tavsiyeleri de ekler” şeklindeki ifade hiç dikkate alınmadan, yüzlerce kısa rapor görevli makam gönderilmiştir¹⁹⁰.

Bunun en önemli nedenleri arasında, arabuluculuk süresinin kısa olması, arabulucuların bu işi sürekli yapan kişiler olmaması gösterilmektedir. Ancak ülkemizde toplu iş uyuşmazlıklarının en önemli nedeni birbirinden çok farklı ekonomik istekler olmaktadır. Enflasyonun çok yüksek olduğu ülkemizde ücret ile ilgili maddelerde tarafların teklifleri arasındaki büyük uçurumları kapatmak için üçüncü bir tarafın devreye girmesi çok fazla etkili olmamaktadır. Çünkü uyuşmazlıkların çözümünde önemli olan tarafların karşılıklı olarak özverili olabilmeleridir. Ayrıca, arabuluculuk kurumunun yapısı ve işleyişi, bu konuda harekete geçirilebilecek bir kamuoyu baskısı yaratma konusunda da yetersiz kalmaktadır¹⁹¹.

Bununla birlikte, uzlaştırmadan farklı olarak arabulucunun daha toplu pazarlık devam ederken devreye girebilmesi, zaman kayıplarının ve uyuşmazlıkların daha da büyümesini önlemesi bakımından yararlı olmuştur.

¹⁹⁰ Toker Dereli, “Toplu İş Uyuşmazlıklarında Barışçı Çözüm Yöntemleri,” **İş Hukukunun Güncel Sorunları Semineri** (Abant: TÜHİS, 9-12 Aralık 1997), s. 251.

¹⁹¹ Koray, Endüstri....., a.g.e., s. 212.

2. 3. 3. 3. Tahkim

Bir hakem yardımıyla uyuşmazlığın çözümü anlamına gelen tahkim, Türk İş Hukukunda önemli bir yere sahip olmuştur. 1963'ten önce uzun süre ülkemizde yürürlükte kalan 3008 sayılı İş Kanunu, toplu iş uyuşmazlıklarının ancak resmi hakem kurulları aracılığı ile çözümlenebileceğini kabul etmiş, grev ve lokavt gibi mücadele araçlarına başvurulamayacağını öngörmüştür.

Tahkimi diğer barışçı çözüm yollarından ayıran en önemli özelliği sonuçta verilen kararın tarafları bağlamasıdır. Toplu iş uyuşmazlıklarının çözümünde başvuru yöntemlerinden uzlaştırma ve arabuluculuk, tarafları bağlayıcı güce sahip değildir. Birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de grev ve lokavta başvurmadan önce arabulucuya gitmek zorunluluğu vardır. Ancak bu zorunluluk sadece başvurma bakımındandır. Arabulucunun kararlarının bağlayıcılığı söz konusu değildir.

Tahkimde ise tarafların ortak istekleri veya başka bir yol bulunmadığı için bir tarafın başvurusu üzerine verilen karar bağlayıcı olmakta ve uyuşmazlığı kesin olarak ortadan kaldırmaktadır. Bu özelliği nedeniyle tahkim endüstri ilişkileri sistemi içinde çok büyük önem taşımaktadır.

Tahkim başvurma koşullarına bağlı olarak ikiye ayrılmaktadır. Uyuşmazlık halinde tarafların, uyuşmazlığın herhangi bir aşamasında aralarında anlaşarak veya daha önce aralarında yaptıkları bir anlaşmaya dayanarak hakeme başvurmaları "ihtiyari tahkim" veya "özel hakeme başvurma" olarak adlandırılmaktadır. Eğer tahkim mekanizması tarafların anlaşmalarına ihtiyaç bırakmadan harekete geçebiliyorsa buna da "zorunlu tahkim" denilmektedir¹⁹².

İhtiyari Tahkim (Özel Hakem): Özel hakem uygulanmasına hem 275 hem de 2822 sayılı Kanunda yer verilmiştir.

275 sayılı Kanuna göre, taraflar anlaşarak uyuşmazlığın her safhasında özel hakeme başvurabilmekteydiler (m.43). Toplu iş uyuşmazlıkları ister menfaat ister hak uyuşmazlığı niteliğinde olsun taraflar özel hakeme gitmekte serbest bırakılmışlardı. (m.19). Ayrıca toplu iş sözleşmelerine konulan hükümlerle sadece bir tarafın özel hakeme başvurması da yeterli sayılmaktaydı. Özel hakeme başvurulduğu hallerde, hakem kararları toplu iş sözleşmesi hükmünde olmaktadır¹⁹³.

2822 sayılı Kanun da özel hakemle ilgili olarak benzer bir düzenleme getirmiştir. 2822 sayılı Kanuna göre, taraflar anlaşarak toplu hak veya toplu menfaat uyuşmazlıklarının her aşamasında özel hakeme başvurabileceklerdir (m.58/I). Yine toplu iş sözleşmelerine taraflardan birinin istemesi üzerine özel hakeme başvurulabileceğine ilişkin hükümler de konulabilecektir.

Özel hakemlik toplu menfaat uyuşmazlıkları açısından önemli bir özelliğe sahiptir. Toplu menfaat uyuşmazlıklarında taraflar arasında yazılı olarak yapılan bir özel hakem anlaşması varsa, uyuşmazlıkta 2822 sayılı Kanunda öngörülen arabuluculuk, grev ve lokavt ve kanuni hakemlik hükümleri uygulanmayacaktır. Böylece tarafların kendi iradeleri ile seçtikleri hakeme, diğer barışçı çözüm yollarına nazaran öncelik verilmiştir¹⁹⁴.

Kanunun 58. maddesinin son fıkrasında, uyuşmazlığın her safhasında tarafların anlaşarak özel hakem olarak YHK'nu seçebileceği belirtilmektedir. Bu durumda YHK, özel tahkimin bağlı olduğu kurallara göre hareket etmek zorundadır¹⁹⁵.

Toplu menfaat uyuşmazlıklarında özel hakemin kararları uyuşmazlığı tam olarak çözümlemektedir (m.58/III). Ancak özel hakemin yetkisi uyuşmazlık konularıyla sınırlı

¹⁹² Metin Kutal, "Barışçı Çözüm Yollarından Tahkimin Türk Hukukundaki Yeri," *İktisat ve Maliye*, C. XXXI, S. 8, Kasım 1984, s. 331.

¹⁹³ 275 sayılı Kanundaki özel hakem uygulaması hakkında geniş bilgi için bkz: Adil İzveren, *İş Hukuku I, II, III* (Ankara: Doğu Matbaacılık, 1974), s.406-410; Turhan Esener, 1975, a.g.e. s. 527-538; Servet Çolakoglu, *Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Hukuku* (Ankara: Ayyıldız Matbaası, 1971), s. 400-403; Çelik, 1974, a.g.e., s. 406-407.

¹⁹⁴ Demircioğlu ve Centel, a.g.e., s. 248; Kutal, "Barışçı.....," a.g.e., s.335.

¹⁹⁵ Demircioğlu ve Centel, a.g.e., s. 248.

tutulmuştur. Tarafların kendi aralarında anlaştıkları maddeler üzerinde özel hakemin karar vermesi söz konusu olmamaktadır¹⁹⁶.

Toplu hak uyuşmazlıklarında da özel hakem tarafların anlaşması üzerine devreye girebilmektedir. 2822 sayılı Kanunun 58/1 fıkrasına göre, taraflar toplu iş sözleşmesine hüküm koyarak bir tarafın başvurusu üzerine özel hakeme gidebilecekleri gibi, tahkim anlaşmasına dayanarak veya toplu hak uyuşmazlığı Kanunda öngörülen bir yargı organında görülürken de özel hakeme gidebilmektedirler¹⁹⁷.

Toplu hak uyuşmazlıklarında özel hakemin vereceği karar genel hükümlere tabi olmaktadır¹⁹⁸ (58/III). Özel hakem yeni kural koymamakta ve varolan kurallara göre uyuşmazlığı çözmektedir¹⁹⁹.

Özel hakemlik, grev ve lokavta başvurmadan önce taraflara uyuşmazlığı çözebilmek için güzel bir zemin hazırlamasına rağmen, uygulamada çok fazla tercih edilmemektedir. Toplu hak uyuşmazlıklarında özel hakeme daha fazla gidildiği görülmektedir. Ancak özel hakem müessesesi her iki uyuşmazlık türünde de Türk Endüstri İlişkileri Sisteminde yeterince benimsenememiştir²⁰⁰.

Zorunlu Tahkim: Uyuşmazlıkların çözümlenmesinde grev ve lokavt hakkının tanınması esas olmakla birlikte, özellikle grevin ulusal ekonomiyi veya kamu düzenini olumsuz etkilediği durumlarda hemen hemen bütün ülkelerde grev ve lokavt hakkına sınırlamalar ve yasaklamalar getirilmiştir. Ayrıca her ülke kendi şartlarına göre, bu tür sınırlamalar ve yasaklamalarda başvurulacak özel düzenlemelere yer vermiştir.

¹⁹⁶ Geniş bilgi için bkz: Kenan Tunçomağ, *İş Hukukunun Esasları* (İstanbul: Beta AŞ., 1988), s. 482.

¹⁹⁷ Tunçomağ, *İş.....*, a.g.e., s.479-481; Demircioğlu ve Centel, a.g.e., s.249; Kutal, "Barışçı.....", a.g.e., s. 335-336.

¹⁹⁸ Hakem kararının hukuki niteliği hakkındaki genel hükümler ise Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun 516-536. maddelerinde gösterilmiştir.

¹⁹⁹ Bu konuda geniş bilgi için bkz: Kutal, "Barışçı.....", a.g.e., s. 336; Güven ve Aydın, a.g.e., s. 326; Oğuzman, Hukuki....., a.g.e., s.150-154; Çelik, 1994, a.g.e., s. 536; Erkul, 2822....., a.g.e., s. 181.

²⁰⁰ Güven ve Aydın, a.g.e., s. 327.

Ülkemizde de zorunlu tahkim müessesesi özellikle 2822 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra daha fazla önem kazanmıştır. Çünkü 2822 sayılı Kanun 275 sayılı Kanuna göre grev ve lokavt yasaklarının kapsamını genişletmiştir. Ayrıca 1982 Anayasasında devlete çalışma barışının sağlanmasını kolaylaştırıcı ve koruyucu görevler verilmesi yeni yasal düzenlemede YHK'na daha fazla görev düşmesine neden olmuştur²⁰¹.

2822 sayılı Kanunda resmi tahkim kurumu olarak YHK belirlenmiştir. 275 sayılı Kanundaki İl Hakem Kurullarına yer verilmemiştir. Ayrıca 2822 sayılı Kanunda yine 275 sayılı Kanundan farklı olarak, zorunlu tahkim sadece menfaat uyuşmazlıkları için öngörülmüştür²⁰².

2822 sayılı Kanunda toplu iş uyuşmazlıklarının hangi hallerde YHK'na intikal edeceği gösterilmiştir. Bunları şu şekilde sınıflandırmak mümkündür:

- Grev ve lokavtın yasak olduğu işler ve yerlerdeki uyuşmazlıklarda (m.29-30-31),
- Geçici grev ve lokavt yasağının 6 ayı doldurmasından itibaren 6 işgünü içinde (m.32),
- Grev ve lokavtın ertelendiği hallerde ertelenme süresinin anlaşma ile sona ermemesi veya uyuşmazlığın özel hakeme intikal ettirilmemesi halinde (m.34),
- Grev oylaması sonucunda işçilerin grevin uygulanmamasına karar vermeleri halinde devam eden uyuşmazlıklarda kanuni hakem olarak (m.36)

tarafların YHK'na gitmeleri öngörülmüştür. Ayrıca özel hakem konusunda da değinildiği gibi tarafların anlaşmak suretiyle uyuşmazlığı özel hakeme götürmeleri de mümkündür.

²⁰¹ Kutal, "Barışçı....," a.g.e., s. 337.

²⁰² 275 sayılı Kanundaki zorunlu tahkim uygulaması hakkında geniş bilgi için bkz: Nurhan Süral, **İş Hukukunda Barışçı Çözüm Yolları** (Ankara: Türk-İş Yayınları No:142, 1982), s. 130-136; İzveren, a.g.e., s. 402-406.

YHK burada artık zorunlu bir tahkim organı değil, özel bir hakem gibi uyuşmazlığı çözümlenmektedir²⁰³.

YHK kararları kesindir ve toplu iş sözleşmesi hükmündedir (m.55). Yani YHK kararlarına karşı başvurulacak herhangi bir merci bulunmamaktadır²⁰⁴.

TABLO 19

YÜKSEK HAKEM KURULUNCA YAPILAN TOPLU İŞ SÖZLEŞMELERİ
(24.12.1984 - 31.12.1997)

Geliş Nedeni	Sektör	Yüksek Hakem Kurulunca Yapılan		
		T.İ.S. Sayısı	İşyeri Sayısı	İşçi Sayısı
Grev ve Lokavt Yasağı (2822/32)	Kamu	253	1,764	97,859
	Özel	121	1,700	33,137
	Toplam	374	3,464	130,996
Grev Oylamasında Grevin Reddi (2822/36)	Kamu	211	627	29,928
	Özel	533	625	29,436
	Toplam	744	1,252	59,364
Özel Hakem Olarak (2822/58)	Kamu	223	1,005	29,762
	Özel	60	70	3,524
	Toplam	283	1,075	33,286
Grev ve Lokavt Ertelemesi (2822/34)	Kamu	7	68	12,872
	Özel	6	100	4,945
	Toplam	13	168	17,817
TOPLAM	Kamu	694	3,464	170,421
	Özel	720	2,495	71,042
	Toplam	1,414	5,959	241,463

Kaynak: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Çalışma Hayatı İstatistikleri 1997*, s. 81.

²⁰³ Kutal, "Toplu 50 yılı," a.g.e., s. 134.

²⁰⁴ Çelik, 1994, s. 531; Güven ve Aydın, a.g.e., s. 325.

Toplu menfaat uyuşmazlıklarında zorunlu tahkim organı biçiminde düzenlenen YHK'nun kuruluşu ve işleyişi 2822 sayılı Kanunun 52 ve 57. maddelerinde düzenlenmiştir. Kurulun oluşumunda hükümetin temsil gücüne ağırlık verildiği görülmektedir. Türk Endüstri İlişkileri Sisteminde, devletin en büyük işveren olduğu ve bu işyerlerinin bir kısmında grev yasağı bulunduğu göz önüne alınırsa, YHK'nun hükümet ağırlıklı niteliğinin sakıncası da kendiliğinden ortaya çıkmaktadır²⁰⁵.

Yukarıda Tablo 19'da 1984-1997 yılları arasında kamu ve özel sektörde YHK'ca yapılan toplu iş sözleşmeleri, geliş nedenlerine göre karşılaştırmalı olarak verilmektedir.

Tablo 19'a göre, YHK'ca yapılan 1,414 toplu iş sözleşmesinin 694'ü kamu, 720'si özel sektöre aittir. YHK'ca yapılan kamu sözleşmeleri 3,464 işyerini kapsarken; özel sektöre ait sözleşmeler 2,495 işyerini kapsamaktadır. Sözleşmelerin kapsadığı işçi sayısı açısından ise, yine kamu sektöründeki sözleşmeler özel sektöre oranla yaklaşık üç kat fazla işçiyi içermektedir. YHK sözleşmelerinin kapsadığı işçi sayısı kamuda 170,421 ve özel sektörde 71,042'dir.

Toplu iş sözleşmeleri YHK'na geliş nedenleri açısından incelendiğinde ise grev ve lokavt yasağının en önemli neden olduğu görülmektedir. İleride ayrıntılı olarak değinileceği gibi, grev ve lokavt yasakları daha çok kamu sektörünü etkilemektedir. Bunun bir sonucu olarak, kamu sektöründe 97,859 işçiyi kapsayan 253 toplu iş sözleşmesi YHK'ca yapılmıştır. Özel sektörde ise grev ve lokavt kapsamındaki 33,137 işçiyi kapsayan 121 toplu iş sözleşmesi YHK'na getirilmiştir.

Grev oylamasının reddi, grev ve lokavt yasaklarından sonra ikinci önemli neden olmaktadır. Grev oylaması nedeniyle YHK'na gelen toplu iş sözleşmesi sayısı özel sektörde daha yüksek olmasına rağmen, bu sözleşmelerin kapsadığı işçi sayısı her iki sektörde de birbirine çok yakındır.

²⁰⁵ Kutal, "Toplu.....50 Yılı," a.g.e., s. 133.

YHK'nun özel hakem olarak kamu sektöründe daha fazla tercih edildiği Tablo19'dan açıkça anlaşılmaktadır. Kamu sektöründe 29,762 işçiyi kapsayan 223 toplu iş sözleşmesi için özel hakem olarak YHK tercih edilmesine rağmen, bu sayı özel sektör için yalnızca 3,524 işçiyi kapsayan 60 toplu iş sözleşmesidir.

Grev ve lokavt ertelemeleri ise yine ileride ayrıntılı olarak değinileceği gibi, en çok kamu işçilerini mağdur etmektedir. Tablo 19'da görüldüğü üzere kamuda erteleme nedeniyle YHK'na getirilen 7 toplu iş sözleşmesi 12,872 işçiyi kapsarken, özel sektörde aynı nedenle YHK'na getirilen 6 sözleşme yalnızca 4,945 işçiyi ilgilendirmektedir.

Sonuç olarak, zorunlu tahkimin önemi devletin işçi-işveren ilişkilerinde izlediği politikalarla son derece ilişkilidir. Devlet grev ve lokavtı geniş ölçüde sınırlayarak ve hatta tümüyle ortadan kaldırarak işçi-işveren ilişkilerine müdahale etme eğilimi içine girdiğinde, zorunlu tahkim en önemli araç olmaktadır. Ülkemizde de siyasal rejimin özgürlükçü niteliğine ve izlenen sosyal politikaya paralel olarak, YHK'nun işlevinin 1980 Anayasasından sonra arttığı görülmektedir²⁰⁶.

Endüstri İlişkileri Sistemlerinin başarısı, barışçı çözümlerin etkinliği ile yakından ilişkilidir. Ancak ister zorunlu ister gönüllü olsun barışçı çözüm yollarının başarılı sonuçlar vermesi tarafların bu konuda ciddi çaba harcamaları, iyi niyetli ve samimi bir tutum içinde olmalarına bağlıdır. En ideal sistemin dahi bir ülkede başarı kazanabilmesi, ilgili tarafların buna inanmaları ve güvenmeleri ile mümkün olabilecektir.

2. 4. Kamu Sektöründe Grev ve Lokavt Uygulamaları

2. 4. 1. Grev ve Lokavt Kavramı

Toplu iş uyuşmazlıklarının barışçı yollarla çözümlenmesi her zaman mümkün olmamaktadır. Barışçı çözüm yolları her ülkenin iş hukukunda ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Ancak çalışma ilişkilerinde barışı sağlamak için mücadeleci yolları

kapatmak ve tahkim müessesesine geniş yer vermek çözüm değildir. İşçi sendikalarının işveren karşısında etkin bir konuma gelmesi grev hakkına sahip olmasıyla mümkündür. Toplu pazarlık hakkı ancak grev hakkıyla birlikte etkili olabilmektedir.

“İşçilerin işverene isteklerini kabul ettirmek ve bu yönde baskı yapmak için aralarında verdikleri karara uygun olarak topluca işi bırakmaları”²⁰⁷ şeklinde tanımlanabilen grev hakkı ülkemizde de demokratik gelişmelere bağlı olarak farklı şekillerde düzenlenmiştir.

Ülkemizde grev ilk kez 1961 Anayasasıyla güvence altına alınmış ve bu Anayasaya dayanarak çıkarılan 275 sayılı Kanunla bu hakkın nasıl kullanılacağı düzenlenmiştir²⁰⁸. 1982’de kabul edilen yeni Anayasamızda da grev bir sosyal hak olarak belirtilmiş; grev hakkının kullanılmasının usul ve şartları ile kapsam ve istisnaları 1983’de yürürlüğe giren 2822 sayılı TİSGLK’unda ayrıntılı biçimde yer almıştır. 2822 sayılı Kanun 275 sayılı Kanuna göre grev hakkını daraltmıştır. Örneğin 275 sayılı Kanunda grev hakkı hem hak hem de menfaat uyuşmazlıklarında tanınmış olmasına rağmen, 2822 sayılı Kanunda sadece menfaat uyuşmazlıkları için grev hakkı kabul edilmiştir. Ayrıca ileride ayrıntılı olarak değinileceği gibi grev yasakları yeni Kanunda biraz daha genişletilmiştir²⁰⁹.

Grev kavramı konusunda çok farklı görüşler bulunmaktadır. Grevin hukuksal olmaktan çok ekonomik ve sosyal bir olgu olduğunu ileri sürenler olduğu gibi, grevin hukuksal bir olgu olduğunu ve bir hakkın konusunu teşkil ettiğini öne sürenler de vardır. Ancak yaklaşım ne olursa olsun aslında grev, hem ekonomik hem de sosyal yönü olan bir hak niteliği taşımakta ve Anayasada da yer aldığı şekilde ekonomik ve sosyal haklar kategorisinde yer almaktadır²¹⁰.

²⁰⁶ İbrahim Subaşı, “Türk Hukukunda İş Uyuşmazlıkları ve Barışçı Çözüm Yolları,” *İş Hukuku Dergisi*, C. I, S. 4, Ekim-Aralık 1991, s. 553.

²⁰⁷ Turhan Esener, *İş Hukuku* (Ankara: A.Ü.Hukuk Fakültesi, 1987), s. 587.

²⁰⁸ Osmanlı İmparatorluğu döneminden 275 sayılı Kanunun çıkarıldığı 1963 yılına kadar olan dönemde çıkarılan grev hakkı ile ilgili Kanunlar için bkz: Şehmus Güzel, *Grev-Grevin Yapısal ve İşlevsel Açısından İrdelenmesine Katkı* (Ankara: Bilimsel Yayıncılık, 1980), s. 62-102.

²⁰⁹ Devrim Ulucan, “Grev Kavramı,” *İş ve Hukuk*, Yıl: 26, S. 214, Mayıs 1991, s. 8.

²¹⁰ Güven ve Aydın, *a.g.e.*, s. 287.

Toplu iş uyuşmazlıklarının çözümünde grev nasıl işçiler için bir mücadele aracı ise, lokavt da işverenlerin kullandığı mücadele aracı olmaktadır. Lokavt, kavram olarak işçilerin “kapı dışarı edilmesi”ni anlatır. Bununla birlikte, lokavt her ülkenin endüstri ilişkileri sisteminde farklı ifadeler taşımaktadır. Ancak lokavt konusunda üzerinde birleşilen tek nokta, işverenin lokavt halinde işçileri topluca işten uzaklaştırmasıdır²¹¹.

Lokavt toplu iş uyuşmazlıklarının çözümünde ekonomik dengeyi sağlayan ve işçilerin grev hakkına karşı kullanılan bir mücadele aracı olmakla birlikte, işverenlerin lokavtı bir iş mücadelesi aracı olarak kullanmasının meşruluğu tartışmalıdır. Grev ve lokavt arasında nitelik farkı bulunduğu, grevde işçinin kendi yaşamı ve fiziksel varlığına karşılık, lokavtta işverenin ekonomik varlığının ortaya çıkmakta olduğu ileri sürülmektedir. Bu nedenle, lokavtın makul ölçüler içinde ve greve karşı bir savunma olarak daha sınırlı bir biçimde uygulanması gerektiği kabul edilmektedir²¹².

Türkiye’de de lokavtla ilgili ilk düzenleme 3008 sayılı İş Kanununda yer almış ve grev gibi lokavt da yasaklanmıştır²¹³. 1961 Anayasasında ise lokavt sözü edilmemekle birlikte, 275 sayılı Kanun lokavtı grevle tam bir eşitlik ve paralellik içinde hak olarak düzenlemiş ve bu durum Anayasaya aykırı sayılmamıştır²¹⁴. 1982 Anayasası ise 1961 Anayasasından farklı olarak Anayasada lokavt ifadesine yer vermiş; fakat grev bir hak olarak nitelendirilse de “lokavt hakkı” deyiminin kullanılmasından kaçınılmıştır²¹⁵. Yani lokavt “savunma lokavtı” olarak düzenlenmiştir.

2822 sayılı Kanun da Anayasaya paralel bir düzenlemeyle lokavt hakkı deyimini kullanmaktan kaçınmış ve lokavtın yapılmasını grevden farklı olarak düzenlemiştir. 2822

²¹¹ Centel ve Demircioğlu, a.g.e., s. 289.

²¹² Çelik, 1994, a.g.e., s. 490.

²¹³ Tunçomağ, İş..., a.g.e., s.572.

²¹⁴ Anayasa Mahkemesinin 19-20/10/1967 gün E.1963/337K. 1967/3 S.’lı Kararı; RG, 2 Mayıs 1969, 13188.

²¹⁵ Danışma Meclisinde kabul edilen Anayasa tasarisında “grev ve lokavt hakları” başlığı altında, tarafların grev ve lokavt haklarına sahip oldukları ve bunları kullanmasının şekil ve şartlarının kanunla düzenleneceği belirtilmişti (Tasarı Maddesi 58). Milli Güvenlik Konseyi ise maddeyi yeniden düzenleyerek “Grev hakkı ve lokavt” olarak değiştirmiş ve gerekçede de “Lokavt ancak

sayılı Kanunun 26. maddesi lokavt kararının ancak grev kararının tebliğinden sonra alınabileceği kuralını getirerek, 275 sayılı Kanundan farklı bir uygulama benimsemiştir.

Görüldüğü üzere, grev ve lokavt mücadeleciler çözüm yolları olarak benimsenerek anayasal güvence altına alınmıştır. Uyuşmazlıklarda grev ve lokavta başvurma sıklığı ise dönemin ekonomik, siyasal ve hukuksal özelliklerine göre değişmektedir. Kamu sektöründe ise bu özelliklerin baskısı daha fazla hissedilmektedir. Çünkü ileride ayrıntılı olarak değinileceği gibi grev ve lokavt yasakları ve ertelemeleri özellikle kamu sektöründe etkili olmaktadır. Dolayısıyla kamu sektöründeki uyuşmazlıkların çözümünde zorunlu tahkim kurulu olan YHK'na daha fazla görev düşmektedir. Kamu sektöründe dönemsel olarak uyuşmazlıklarda grev ve lokavta başvurma yoğunluğu aşağıda ayrıntılı olarak gözden geçirilecektir.

2. 4. 2. Grev ve Lokavtların Yoğunluğu

2. 4. 2. 1. Grevlerin Yoğunluğu

Grev ve lokavt hakkının Kanunla düzenlendiği ve bir hak olarak benimsendiği 1963 yılından itibaren, gerek kamu sektöründe gerekse özel sektörde gerçekleşen grev sayısı, bu grevlerin kapsadığı işçi sayısı ve grev nedeniyle kaybolan işgünü sayısı aşağıdaki Tablo 20'de verilmiştir.

Tablo 20'ye göre, grev hakkının tanındığı 1963 yılından grev hakkının askıya alındığı 1980 yılına kadar olan dönem içinde, kamu sektöründe özel sektöre oranla daha az sayıda grev olmuştur. Bu dönem içinde kamu sektöründeki 368 greve karşılık özel sektörde 1,276 grev yapılmıştır.

greve karşı uygulanabilecektir" ifadesine yer vermiştir. Bkz: Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Komisyon Raporları ve Madde Gerekçeleri (Ankara: 1983), s. 93.

TABLO 20
YILLAR İTİBARIYLA GREV UYGULAMALARI
(1963-1980)

Yıl	Grev Sayısı		İşçi Sayısı		Kaybolan İşgünü Sayısı	
	Kamu	Özel	Kamu	Özel	Kamu	Özel
1963	1	6	218	1,156	3,488	8,767
1964	6	75	382	6,226	11,488	181,354
1965	5	38	524	5,049	15,466	225,088
1966	5	34	1,291	9,110	29,714	380,095
1967	40	51	5,266	2,896	137,302	66,477
1968	9	50	1,978	6,120	54,425	137,771
1969	22	60	15,342	7,848	122,478	235,321
1970	50	61	19,022	6,941	120,705	139,633
1971	30	67	6,523	13,493	100,850	195,100
1972	4	10	2,932	4,226	17,991	129,594
1973	7	15	5,179	7,105	215,387	264,470
1974	22	23	15,390	5,656	256,082	213,996
1975	13	77	5,842	19,542	231,048	871,634
1976	22	83	12,701	20,198	399,466	1,368,735
1977	29	138	18,379	41,510	1,316,326	4,461,879
1978	27	148	3,006	24,202	153,478	1,445,427
1979	46	144	21,857	18,044	714,425	1,502,922
1980	30	197	1,652	34,564	1,354,594	4,054,024

Kaynak: 95-96 Petrol-İş Yıllığı, s. 443.

Kamu sektöründe daha az sayıda grev olmasının nedenini, kamuda yapılan toplu sözleşmelerde işçilerin her zaman isteklerini kabul ettirdikleri ve bu nedenle daha az sayıda uyuşmazlık olduğu şeklinde açıklamak mümkün değildir. Bu dönemde özellikle kamu işçi sendikalarının hükümetle olan iyi ilişkileri sonucu, kamu işçilerine özel sektöre oranla yüksek ücret artışları ve daha iyi sosyal haklar verildiği de bir gerçektir. Ancak

grev sayısının düşük olmasının önemli nedenlerinden biri de, ileride ayrıntılı olarak değinileceği gibi, grev yasakları ve ertelemelerinin kamu sektöründe daha etkili olmasıdır.

Yine aynı dönemde kamu işyerlerinin büyüklüğüne bağlı olarak özel sektörde gerçekleşen 1,276 grev 233,886 işçiyi kapsarken, kamuda gerçekleşen 368 grev 137,489 işçiyi kapsamaktadır. Bunun bir diğer sebebi de kamudaki grevlere katılma yüzdesinin özel sektördekilere oranla daha yüksek olmasıdır²¹⁶.

Kaybolan işgünü açısından bir değerlendirme yapıldığında, kamudaki 368 grevde ortalama işgünü kaybı 14,280 iken; özel sektörde ise bu sayının 12,447 olduğu görülmektedir. Kayıp işgünü göstergesine göre kamu sektörü grevleri, özel sektördekilere oranla daha uzun sürmektedir. Bu durum bir ölçüde kamu sektöründe işçi sendikalarının oldukça güçlü olduğunun da bir göstergesidir.

12 Eylül 1980 tarihinde Türk Silahlı Kuvvetlerinin yönetime el koymasıyla birlikte bütün grev ve lokavtlar durdurulmuş, bu tarihe kadar sonuçlandırılmamış veya daha sonraki tarihlerde yürürlük süreleri sona erecek toplu iş sözleşmelerinin yenilenmesinde Yüksek Hakem Kurulu yetkili kılınmıştır. Böylece yeni TİSGLK'nun yürürlüğe girdiği 1983 dönemine kadar zorunlu bir uzlaşma dönemi yaşanmıştır.

Tablo 21'de görüldüğü gibi, yeni yasal düzenlemenin yürürlükte olduğu dönemde ilk grev 1984 yılında gerçekleşmiştir. 1986 yılında 3 kamu işyerinde yapılan grevlerde 526 işçi, özel sektörde ise 1 işyerinde 35 işçi greve çıkabilmiştir. Uyuşmazlık sayısı oldukça yüksek olmasına rağmen grev sayısının az olmasının nedeni, yeni yasal düzenlemelerle özellikle kamuda grev hakkına getirilen sınırlamalar ve grev uygulanmasına getirilen zorluklardır. Gerçekten de söz konusu yıl uyuşmazlıkların %73,1'i kamuda gerçekleşmişken, bu uyuşmazlıkların %84,6'sı zorunlu arabuluculukla karşı karşıya kalmıştır²¹⁷.

²¹⁶ Kurthan Fişek, **Türkiye'de Devlet-İşçi İlişkileri Açısından Devlete Karşı Grevlerin Kritik Tahlili** (Ankara: Sevinç Matbaası, 1969), s. 185.

²¹⁷ 1986 Petrol-İş Yılı, s. 138-139.

TABLO 21
YILLAR İTİBARIYLA GREV UYGULAMALARI
(1984-1997)

Yıl	Grev Sayısı		İşyeri Sayısı		İşçi Sayısı		Kaybol. İşgünü Sayısı	
	Kamu	Özel	Kamu	Özel	Kamu	Özel	Kamu	Özel
1984	3	1	3	1	526	35	2,252	2,695
1985	-	21	-	21	-	2,410	-	194,296
1986	-	21	-	28	-	7,926	-	234,940
1987	3	304	4	342	6,507	23,227	325,707	1,636,233
1988	9	147	111	155	12,850	17,207	1,054,089	838,566
1989	7	164	115	210	30,153	9,282	2,258,633	652,774
1990	20	438	229	632	58,616	107,690	1,363,850	2,102,700
1991	22	376	220	466	62,528	102,440	1,189,428	2,619,926
1992	48	50	1,338	70	57,464	4,725	761,629	391,949
1993	9	40	122	56	2,189	4,719	75,468	499,273
1994	12	24	129	37	2,718	2,064	30,553	212,036
1995	70	50	3,266	103	178,539	21,328	4,249,920	588,321
1996	7	31	26	32	3,434	2,027	79,251	195,071
1997	3	34	16	41	3,362	3,683	60,061	121,852

Kaynak: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Çalışma Hayatı İstatistikleri 1997**, s. 81.

1985 yılında ise Tablo 21'den kamuda grev yapılmadığı anlaşılmaktadır. Ancak bu yıl içinde uyuşmazlıkların %75'i kamuda meydana gelmiş ve 20 kamu işyerinde grev kararı alınmıştır. 18 işyerinde greve başlamadan anlaşma sağlanmış, 2 işyerinde ise greve başlanamamıştır²¹⁸. 1986 yılında da kamuda alınan grev kararları olmasına rağmen, bir kısmında grev başlamadan anlaşma sağlandığı ve çeşitli nedenlerle greve başlanamadığı için greve rastlanmamaktadır.

²¹⁸ Çalışma Bakanlığının istatistik yayınında bu iki işyerinde neden grev yapılamadığına açıklık getirilmemiştir., **1986 Petrol-İş Yıllığı**, s. 141.

1980-1987 yılları arasında sınırlı sayıda kalan grevler 1987 yılından itibaren artmaya başlamıştır. Hükümetin kamu işverenlerini örgütleyerek merkezi bir toplu pazarlık oluşturması karşısında, Türk-İş bünyesinde 1988 yılında kamu toplu pazarlıkları için bir Toplu Pazarlık Koordinasyon Kurulu oluşturmuştur.

Koordinasyon Kurulunun çalışmalarıyla, kamuda bitiş tarihleri birbirine yakın sözleşmelerin görüşme ve grev aşamaları birbirine yaklaştırılmıştır. Böylece, 1989 yılında toplu pazarlıklar uyuşmazlıkla sonuçlanınca çok sayıda kamu işletmesinde hem grevlere hem de pasif direnişlere gidilmiştir. Kamu sektöründeki yaygın ve kararlı direnişler sonucu, 1989 yılı toplu iş sözleşmeleri, işçilerin ve sendikacıların beklentilerinin çok üstünde parasal haklarla sonuçlanmasını sonuçlanmıştır²¹⁹.

Kamu sektöründe başlayan bu yaygın direnişler, 1990 ve 1991 yıllarında da devam etmiştir. Tablo 21'de görüldüğü gibi, 1990 ve 1991 yılında kamuda greve katılan toplam işçi sayısı 121,144 ve grevde kaybolan işgünü sayısı 2,553,278 olmuştur.

1991 yılında kamuda yaklaşık 700,000 işçiyi kapsayan toplu sözleşme görüşmeleri yapılmıştır. Bunların birçoğu uyuşmazlıkla sona erdiği için grevler ve direnişler yaygınlaşmıştır. İşçiler kararlı mücadeleleri sonucu toplu sözleşmelerden yine istediklerini elde edebilmişlerdir. Ayrıca, ileride ayrıntılı olarak değinileceği gibi, 1991 yılının grevler açısından bir özelliği de, ülke tarihinde en çok sayıda işçiyi kapsayan grev ertelemelerinin söz konusu oluşudur. Bunun bir sonucu olarak, 1989 yılına oranla grevde kaybolan işgünü sayısında bir düşme olmuştur.

1992 yılında özellikle Belediye-İş grevlerinde gözlenen bir gelişme, sendikalı işçilerin halkın desteğini önemli ölçüde yitirmesidir. Belediye - İş grevlerinin ve diğer

²¹⁹ Koray, Değişen....., a.g.e., s. 209.

eylemlerin halkı doğrudan ilgilendiriyor olması, birçok bölgede, sendikalı grevci işçi ile halkı karşı karşıya getirmiştir²²⁰.

1992 yılından itibaren ise hem kamuda hem de özel sektörde grev sayısı ve greve katılan işçi sayısında azalma göze çarpmaktadır. Örneğin 1994 yılında toplam grev sayısı (kamu+özel) 36, katılan işçi sayısı 4,782 ve kaybolan işgünü sayısı 242,589 olmuştur. Katılan işçi sayısı açısından bakıldığında, yasaklı 12 Eylül dönemi dışında, 1963, 1984 ve 1985 yıllarından sonra en düşük sayıda greve katılan işçi 1994'tedir. Grevler nedeniyle kayıp işgünü sayısı da yine oldukça az olan bir yıldır.

Bu düşüşte, 1994 yılında yapılan toplu iş sözleşmelerinin ve kapsamı işçi sayısının diğer yıllara göre az oluşu önemli rol oynamıştır. Ayrıca grev az olmakla birlikte, 1994 yılında direniş ve eylemlerde artış görülmüştür. Hükümetin 5 Nisan kararlarını açıklamasının hemen ardından kamu işçilerinin 4. ve 5. dilim ücret zamlarını ödemeyeceğini açıklaması, kamu işçilerinin eylem ve direnişlerini arttıran başka bir gelişme olmuştur²²¹.

1995 yılında ise kamu sektöründe tam bir grev patlaması yaşanmıştır. Kamu sektöründe sözleşmelerin yenilenme yılı olan 1995, 1963 yılından itibaren katılım ve süre açısından en büyük grevlerin yaşandığı yıl olmuştur. 1994 ekonomik krizinden sonra yaşanan yüksek enflasyon, kamu sözleşmelerinde geçen iki yılın gerçek ücret kaybını arttırmıştır. Bunun üzerine hükümetin kamu sözleşmelerinde ücret zamlarını düşük tutmaya çalışması tepkilere yol açmıştır.

1995 yılının kamu sözleşmeleri açısından bir diğer önemli yanı ise o zamana kadar hiç greve çıkılmayan sektörlerde bile greve çıkılması ve katılımın çok yüksek olmasıdır. Örneğin karayollarında, şeker işkolunda, limanlarda vb. sektörlerde on binlerce işçi ilk defa greve gitmişlerdir. Kamuda 178,539 işçinin katıldığı grevlerde kaybolan işgünü

²²⁰ Yıldırım Koç, "1992 Yılında İşçi Sınıfı ve Sendikalar," **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, S. 151, C. XVII, Ocak 1993, s. 37.

²²¹ **Petrol-İş 1993-1994 Yıllığı**, s. 290.

sayısı 4,249,920 olmuştur. Ayrıca grevler dışında kamu sektöründe yaygın eylem ve direnişler de yaşanmıştır²²².

1995 yılında kamuda yaşanan yoğun grevlerin bir diğer özelliği de, hükümetin bitmesinde rol oynaması ve yeni hükümet kurulurken ana tartışma konularından birinin grevlerin görüşmeler yoluyla sona erdirilmesi olmuştur. Ayrıca parlamentoda grubu bulunan siyasal partiler grevi desteklemek amacıyla mitingler düzenlemiştir. Türk-İş bu gelişmelerde önemli rol oynamıştır.

1996 yılı kamuda yenilenen toplu iş sözleşmesinin az olmasının da etkisiyle, katılım ve kayıp işgünü açısından grev sayısının düşük olduğu bir yıl olmuştur. Grevlere katılan işçi sayısı 3,434 ve grevde kaybolan işgünü sayısı ise 79,251'dir.

1997 yine kamuda toplu iş sözleşmelerinin yenilenme yılıdır. Ancak grev uygulamaları açısından oldukça sakin bir yıl olmuştur. Kamuda yapılan üç greve 3,362 işçi katılırken, işgünü kaybı ise 60,061'dir²²³.

Şu ana kadar yapılan değerlendirmeler göstermektedir ki, kamu sözleşmelerinin yoğun olduğu tekli yıllarda ve ekonomik ve siyasi istikrarsızlık dönemlerinde kamuda grevlerde ve direnişlerde büyük artışlar olmaktadır. Örneğin "Ekonomik İstikrar Paketleri"nin açıklandığı 1980 ve 1995 yılları, kamuda en yoğun grevlerin yaşandığı yıllar olmuştur. Bunun nedeni ise, bu paketlerde açıklanan tedbirlerden birinin her zaman kamu işçilerinin ücretlerinin düşük tutulması yönünde olmasıdır. Yüksek enflasyon ve düşük zam kamu işçilerinin ücretlerinin erimesine yol açmaktadır.

Ancak Tablo 21'de kamu sektöründe greve katılan işçi sayılarında 1995 yılı hariç olmak üzere bir azalma görülmektedir. Bunun en önemli nedeni, III. Bölümde ayrıntılı olarak inceleneceği gibi, son yıllarda kamu sektöründe görülen sendikasızlaştırma uygulamalarıdır. Gerek özelleştirme, gerekse taşeron, sözleşmeli personel ve kapsam dışı

²²² Petrol-İş 1995-1996 Yılı, s. 434.

²²³ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Hayatı İstatistikleri 1997, s. 44.

personel sayılarındaki artışlar kamu sektöründe toplu sözleşmelerin kapsamını daraltmaktadır. Bunun sonucunda ise kamu sektöründe greve katılan işçi sayısında bir azalma olmaktadır.

2. 4. 2. 2. Lokavtların Yoğunluğu

Tablo 22’de 1963-1980 yılları arasındaki lokavt uygulamaları verilmiştir. Lokavtın 275 ve 2822 sayılı Kanunlarda farklı şekilde düzenlendiği konusuna daha önce değinilmişti. Buna uygun olarak, 1963-1980 döneminde, grevle eşit ve paralel bir yasal düzenleme söz konusu olduğu halde, lokavt uygulamasının oldukça az olduğu görülmektedir.

Tablo 22’ye göre, 1963-1980 yılları arasında toplam (kamu+özel) 289 lokavt uygulanmıştır. Lokavta uğrayan işçi sayısı 27,758 ve lokavta geçen süre toplam 19,935’dir. Lokavt nedeniyle kaybolan işgünü sayısı ise 2,441,623 olmuştur²²⁴. Yeterli veri elde edilemediği için, bu 17 yıllık dönemde lokavtlar kamu ve özel sektörde ayrı ayrı değerlendirilememiştir.

Tablo 22 incelendiğinde görülmektedir ki, bu dönemde yıllara göre lokavt uygulamaları arasında çok büyük farklar yoktur. Bu dönemde yasal düzenlemeye göre grevden bağımsız olarak uygulanmasına rağmen, grev uygulamalarıyla bir paralellik göze çarpmaktadır²²⁵. Örneğin petrol krizinin neden olduğu ekonomik durgunluk dönemlerinde, grevlerde görülen artışla birlikte lokavt uygulamaları da artmıştır. 1972-1974 dönemlerinde lokavta uğrayan işçi sayısındaki artış hemen dikkat çekmektedir.

²²⁴ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Çalışma Hayatı İstatistikleri 1997*, s. 72.

²²⁵ Karşılaştırınız: Tablo 20, s.177.

TABLO 22
YILLAR İTİBARI İLE LOKAVT UYGULAMALARI
(1963-1980)

Yıllar	Lokavt Sayısı	Lokavtta Geçen Süre	Lokavta Uğrayan İşçi Sayısı	Lokavt Nedeniyle Kaybolan İşgünü Sayısı
1963	-	-	-	-
1964	2	57	608	18,188
1965	52	1,092	1,051	22,071
1966	-	-	-	-
1967	-	-	-	-
1968	71	1,317	727	14,397
1969	1	10	18	180
1970	4	276	1,389	98,229
1971	3	165	2,064	95,730
1972	10	267	3,239	145,385
1973	10	621	3,278	90,578
1974	17	563	1,941	170,935
1975	7	600	1,776	67,949
1976	30	1,859	1,448	245,369
1977	13	491	596	126,467
1978	33	1,806	7,591	521,454
1979	15	1,260	968	141,848
1980	21	9,551	1,064	682,843
Toplam	289	19,935	27,758	2,441,623

Kaynak: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Hayatı İstatistikleri 1997, s. 72.

Bunu izleyen yıllarda lokavta uğrayan işçi sayısında belirli bir düşüş olmuştur. 1978 yılından itibaren ise yaşanan ekonomik ve siyasi istikrarsızlık sonucu artan grevler gibi, lokavta uğrayan işçi sayısı ve buna paralel olarak lokavt nedeniyle kaybolan işgünü sayısında da bir yükselme olmuştur.

Tablo 23, 1984-1997 yılları arasında kamu ve özel sektördeki lokavt uygulamalarını vermektedir. 12 Eylül 1980’de getirilen yasaklama nedeniyle 1981, 1982 ve 1983 yıllarında grev ve lokavt uygulaması olmamıştır. 1984 yılından itibaren ise, yeni yasal düzenlemeye göre lokavt kararı ancak grev kararından sonra alınabileceği için, grev uygulamalarıyla tam bir paralellik görülmektedir.

Tablo 23 incelendiğinde ilk göze çarpan nokta, lokavt sayısının özel sektörde her zaman kamuya göre fazla olmasıdır. Hatta bazı yıllarda (1985, 1993, 1994) kamuda lokavt uygulanmazken, özel sektörde uygulanmıştır. Daha önce de belirtildiği gibi, kamu işyerlerinin büyüklüğüne bağlı olarak, kamuda lokavt sayısı az olmakla birlikte kapsanan işçi sayısı özel sektörden yüksektir. Örneğin 1997 yılında kamuda 16 işyerini kapsayan 1 lokavt kararı 3,101 işçiyi ilgilendirirken; aynı yıl özel sektörde 5 işyerini kapsayan 3 lokavt kararı sadece 982 işçiyi etkilemiştir.

Tablo 23’de dikkat çeken bir diğer husus, 1991 yılından itibaren gerek kamu gerekse özel sektörde lokavt uygulamalarındaki düşüştür. Bunun en önemli nedeni ise, aynı yıllarda grev uygulamalarında da azalma olmasıdır. Kamu sektöründe en çok işçiyi kapsayan lokavt uygulamaları 1990 ve 1991 yıllarında gerçekleşmiştir. 1990’da kamu sektöründe lokavta uğrayan işçi sayısı 48,904 ve 1991’de 58,074 olmuştur. Aynı yıllarda kamu sektöründe grev sayısı da oldukça yüksektir.

Ancak kamuda en çok işçinin katıldığı ve dolayısıyla kaybolan işgünü sayısının çok fazla olduğu 1995 yılında, lokavt sayısı oldukça düşük kalmıştır. Kamu sektöründe 1995 yılında 178,539 işçinin katıldığı grevlere karşılık, lokavta uğrayan işçi sayısı yalnızca 2,191’dir. Dolayısıyla kamu sektöründe büyük ölçekli grevleri, aynı yoğunlukta lokavtlar izlememektedir.

TABLO 23
YILLAR İTİBARIYLA LOKAVT UYGULAMALARI
(1984-1997)

Yıllar	Lokavt Sayısı		İşyeri Sayısı		İşçi Sayısı		Kaybolan İşgünü Sayısı	
	Kamu	Özel	Kamu	Özel	Kamu	Özel	Kamu	Özel
1984	-	-	-	-	-	-	-	-
1985	-	3	-	3	-	184	-	13,695
1986	-	-	-	-	-	-	-	-
1987	1	220	2	220	6,019	4,365	282,893	201,679
1988	2	110	32	111	10,064	3,665	925,461	159,596
1989	2	5	14	5	10,558	212	174,183	16,572
1990	5	36	161	41	48,904	9,535	964,578	223,513
1991	7	18	162	21	58,074	2,862	1,045,740	142,979
1992	1	10	10	18	370	1,914	1,850	156,695
1993	-	9	-	16	-	1,437	-	286,789
1994	-	4	-	11	-	552	-	104,869
1995	1	4	13	5	2,191	1,856	52,584	109,928
1996	1	2	14	2	3,101	660	37,212	123,156
1997	1	3	14	5	3,101	982	52,717	9,519

Kaynak: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Çalışma Hayatı İstatistikleri 1997**, s. 73.

Sonuç olarak, kamu sektöründe özellikle 1990'lı yıllarda gerek grev ve gerekse lokavt uygulamalarında bir azalma göze çarpmaktadır. Greve katılan işçi sayısında görülen azalmalar ise bir ölçüde bütün dünyada esen küreselleşme rüzgarlarının sendikalara yansımalarıdır. Hem üye hem de prestij kaybına uğrayan sendikalar daha önce ki saldırgan tutumlarını terk etmek durumunda kalmışlardır. Sınırların ortadan kalktığı, her alanda yoğun bir rekabetin yaşadığı günümüzde, mücadele yerine barışçı çözüm yollarını benimsemek hem işçi hem de işverenler için istenen sonuçları elde etmede daha etkili olmaktadır.

2. 4. 3. Grev ve Lokavtın Uygulanmasında Karşılaşılan Hukuki Sorunlar

2. 4. 3. 1. Grev ve Lokavtın Yasaklanması

İşçi ve işverenlerin menfaatlerini korumak veya iyileştirmek için sahip oldukları en etkili mücadele araçlarının grev ve lokavt olduğu konusuna yukarıda değinilmişti. Ancak işçi ve işverenlerin sahip oldukları bu mücadele araçları kendileri için arzu ettikleri koşullara ulaşmalarını sağladığı kadar, üçüncü şahısların haklarını ve kamu yararını da etkilemektedirler²²⁶.

Bir grev ve lokavtın eninde sonunda işçi ve işverenlerin dışındaki kişileri de etkilemesi kaçınılmazdır. Belki de grev ve lokavtların başarısı bir ölçüde, tarafların toplumun baskısına tahammül gücüne de bağlı olmaktadır. Bununla birlikte, grev ve lokavtların bütün toplum için yaşamı felce uğrattığı ve toplum sağlığını tehlikeye uğrattığı hallerde yasaklanması diğer birçok demokratik ülkede olduğu gibi ülkemizde de söz konusudur.

Toplum hayatını felce uğratan ve etkileri uzun zaman giderilemeyecek işler ise genellikle kamu hizmetleridir. Dolayısıyla grev ve lokavt yasaklarından en çok etkilenenler kamu sektörü çalışanları olmaktadır. Bu tür hayati işlerde çalışanlar yasak nedeniyle pazarlık güçlerini önemli ölçüde yitirmektedirler.

275 sayılı Kanun gibi, 2822 sayılı Kanun da genel olarak kamu hizmetlerinde genel bir grev yasağı kabul etmemiş, sadece toplum için önemli saydığı bazı işlerde kesin ve devamlı grev yasağı getirmiştir²²⁷.

2822 sayılı Kanunun 29. maddesine göre grev yasağı bulunan işler şunlardır:

²²⁶ Eduard Picker (Çev.) Öner Eyrenci, "Alman Hukukunda İş Mücadelesi Türleri ve Bunların Hukuka Uygunluğu," *İş Hukuku Dergisi*, C. 1, S. 4, Ekim-Aralık 1991, s. 518.

²²⁷ Oğuzman, *Hukuki*....., a.g.e., s.188.

1. Can ve mal kurtarma işleri
2. Cenaze ve tekfin işleri
3. Su, elektrik, havagazı, termik santrallerini besleyen linyit üretimi, tabii gaz ve petrol sondajı, üretimi, tasfiyesi, dağıtımı, üretimi nafta veya tabii gazdan başlayan petrokimya işlerinde,
4. Banka ve noterlik hizmetlerinde,
5. Kamu kuruluşlarınca yürütülen itfaiye, şehiriçi deniz, kara ve demiryolu ve diğer raylı toplu yolcu ulaştırma hizmetlerinde²²⁸.

Kanun maddesinin ilk dört fıkrasında yer alan işler ister kamu kuruluşları ister özel sektörce yürütülsünler, grev ve lokavt yasağına tabi tutulmuşlardır. Ancak beşinci fıkrada farklı bir düzenleme göze çarpmaktadır. Buna göre, grev ve lokavtın yasak olması için, itfaiye işleri ile şehir içi toplu yolcu taşıma hizmetlerinin kamu kuruluşlarınca yürütülmeleri gerekmektedir. Bu konudaki yasak sadece kamu sektörü için getirilmiş, bu tür işlerin özel sektörce yerine getirilmesi durumunda grev ve lokavt yasağı söz konusu edilmemiştir.

275 sayılı Kanunda (m.20/5) su, elektrik ve havagazı üretim ve dağıtım işleri de kamu kuruluşları tarafından yerine getirilme şartıyla grev ve lokavt yasağına dahil edilmişti²²⁹. Ancak 2822 sayılı Kanunda bu şart kaldırılmış ve bu işler özel teşebbüs tarafından yerine getirilse de grev ve lokavt yasağı getirilmiştir.

Grev ve lokavt yasaklarının amacı kamu düzeninin bozulmasını önlemek olduğuna göre, grev ve lokavt yapılması durumunda bu düzenin bozulmasına yol açacak bir işin kamu veya özel sektörce yerine getirilmiş olması önem taşımamaktadır. 275 sayılı Kanun döneminde, elektrik, su, havagazı üreten ve dağıtan işletmeler zaten tamamen devletin

²²⁸ 29. maddenin 5. Fıkrası 3451 sayılı yasa ile değiştirilerek "temizlik işleri" yasakları arasından çıkartılmıştır. Böylece kamu kuruluşlarınca yürütülen temizlik işlerinde grev ve lokavta gidilmesi mümkün hale getirilmiştir. Nüvit Gerek, "3449 ve 3451 Sayılı Yasalarla Toplu İş Hukukumuzda Ortaya Çıkan Değişiklikler," *Anadolu Üniversitesi İ.L.B.F. Dergisi*, C.VII, S. 1, Haziran 1989, s. 459-460.

²²⁹ Seza Reisoğlu, *Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu Şerhi* (Genişletilmiş İkinci Baskı. (Ankara: A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları No:359, 1975), s. 345; Çolakoğlu, a.g.e., s. 309; İzveren, a.g.e., s. 343; Oğuzman, Hukuki....., a.g.e., s. 189.

elinde bulunmaktaydı. Bu nedenle Kanunda yer alan istisna önem taşııyordu. Fakat günümüzde özelleştirme çalışmalarının hızlanmasıyla bu alanlarda devlet tekeli ortadan kalkmaya başlamaktadır. Dolayısıyla bu tür işlerde grev ve lokavt yasağı için özel-kamu ayırımının kaldırılması uygun olmuştur²³⁰.

Beşinci bentte yer alan işler ise günümüzde de kamu kuruluşlarınca yerine getirilmektedir. İtfaiye gibi hayati önem taşıyan bir kuruluşun grev ve lokavt yasağı kapsamına girmesi son derece normal karşılanmaktadır. Aynı şekilde şehiriçi ulaşımın aksaması da istenmeyen sonuçlar doğurabilecektir. Fakat bu tür işlerin taşıdığı önem kamu sektörünce yerine getiriliyor olmasından kaynaklanmamaktadır. Özel sektör tarafından yerine getirilse de bu tür işlerde grev halinde kamu düzeni bozulacaktır.

Ancak Kanunda bu tür işlerin kamu veya özel sektörce yerine getirilmesine göre bir ayırım yapılmasının amacı özel sektör tarafından yerine getirilen hizmetlerde bir grev halinde, kamu sektörünün devreye girmesiyle sorunları bir ölçü de olsa hafifletebilmektir.

Yukarıda belirtilen işler dışında, Kanun bazı işyerlerinde faaliyeti ne olursa olsun grev ve lokavtı yasaklamıştır. Ayrıca bazı olağanüstü durumlar için geçici grev ve lokavt yasakları getirmiştir²³¹.

Grev ve lokavtı yasaklayan düzenlemelerde göze çarpan en belirgin özellik, yasak kapsamına giren işlerin; geniş halk kitlelerinin sağlığını, güvenliğini ve giderek yaşamını ve toplumsal düzenini ilgilendiren temel nitelikteki hizmetler arasında bulunuşudur. Bu tür hizmetlerin ikame imkanından yoksun oluşu ve etkinlik alanının önemi ve genişliği, grev ve lokavt yasağı getirilmesinin ana nedenini oluşturmaktadır²³².

Devlet Türkiye’de en büyük işveren durumundadır ve bu işyerlerinin büyük bir kısmında grev yasağı bulunmaktadır. Bu yasaklamalarla grev hakkı elinden alınan kamu

²³⁰ Oğuzman, Hukuki....., a.g.e., s. 189.

²³¹ Grev ve lokavtın yasak olduğu yerler 2822 sayılı Kanunun 30. ve geçici grev ve lokavt yasakları ise 31. maddesinde düzenlenmiştir.

²³² Güven ve Aydın, a.g.e., s. 300.

sektöründe çalışan işçiler olmaktadır. Grev ve lokavtın yasak olduğu durumlarda uyuşmazlıklar, çoğunlukla hükümeti temsil eden kişilerden oluşan Yüksek Hakem Kurulu tarafından çözülmektedir. Bu nedenle yasak kapsamı içinde bulunan işçiler için devlet toplu sözleşme görüşmelerinde daha esnek bir tavır içinde olmalı ve bu kesimin ücretleri ve sosyal hakları tespit edilirken pazarlık güçlerinin yetersizliği aleyhlerinde kullanılmamalıdır.

Grev yasaklarıyla ilgili olarak bir diğer önemli konu da 2822 sayılı Kanunun bir 275 sayılı Kanuna göre grev ve lokavt yasaklarını genişletmesidir. İşçi kesimi grev yasakları bakımından “sürekliliğinde zaruret olan işler (essential services)” kavramının yok sayıldığını, grev yasaklarının işveren istekleri doğrultusunda getirildiğini ileri sürmektedirler²³³. Ayrıca Türkiye’de grev yasaklarının son derece geniş tutulması uluslararası ilişkilerde de çok eleştiri alan bir konu olmuştur.

2. 4. 3. 2. Grev ve Lokavtın Ertelenmesi

Toplu pazarlık sisteminin geçerli olduğu bütün demokratik ülkelerde ekonomik, sosyal ve hatta siyasi etkileri olan mücadeleci çözüm yolları karşısında ülkeyi yönetecek siyasi iktidarların ve idarenin ne gibi önleyici tedbirler alabileceği ve bunun ölçüsünün ne olabileceğini gösteren kurallar yasalarla tespit edilmektedir.

Bu yasalar hazırlanırken işçi-işveren taraflarının haklarıyla kamu yararının dengelenmesine çalışılmaktadır²³⁴. Bunun bir sonucu olarak, hayati nitelikteki hizmetlerde ve belli bazı durumların ortaya çıkması durumunda grev ve lokavtın yasaklanması konusuna yukarıda değinilmişti. Ancak kamu yararı düşüncesiyle grev haklarına getirilen kısıtlamalar sadece yasaklama yoluyla olmamaktadır. 1982 Anayasası ve 2822 sayılı

²³³ Türk-İş’e göre 2822 sayılı Yasada “grev hakkı kağıt üzerinde bırakılmıştır.” Özellikle stok edilmesi mümkün kömür ve petrol gibi üretimlerde, bankalarda, şehir içi her türlü ulaşırma araçlarında ve askeri işyerlerinde grev yasağının uygulanmasını eleştirmektedir. Türk-İş grev ve lokavt yasağının sadece can ve mal kurtarma, cenaze ve noterlik hizmetleriyle sınırlı tutulmasını önermektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz: Metin Kutal, “Türk-İş’in Çalışma Hayatı ile İlgili Yasalarda Değişiklik İstek ve Önerileri (II),” *İktisat ve Maliye*, Mart 1986, C. 32, S. 12, s. 476-477.

²³⁴ Mehmet Kocaoğlu, “Grev ve Lokavtın Ertelenmesi ve Bu Dönemde Uyuşmazlıkların Çözümü,” *Çimento İşveren*, C. 1, S. 3, Mayıs 1987, s. 11.

Kanun, tıpkı eski mevzuatımızda olduğu gibi, erteleme yetkisi de vererek idareye grev ve lokavta müdahale imkanı tanımaktadır.

275 sayılı Kanunun 21. maddesi erteleme konusunu düzenlemiştir. Buna göre karar verilmiş veya başlanmış olan bir grev ve lokavt, “memleket sağlığını” veya “milli güvenliği” bozucu nitelikte ise Bakanlar Kurulu bu grev ve lokavtı en çok otuz gün süreyle geciktirebilmekte, daha sonra gerekli görürse geciktirme süresini en çok altmış gün daha uzatabilmektedir. Kısaca, 275 sayılı Kanun Bakanlar Kuruluna bir grevi doksan güne kadar geciktirme yetkisi tanımış olmaktadır.

“Memleket sağlığı ve milli güvenlik” oldukça geniş yorumlanabilecek kavramlardır. Nitekim 275 sayılı Kanunun yürürlükte olduğu 1963-1980 döneminde bu kavramların geniş yorumlanması sonucu, Kanunun amacına aykırı olarak birçok erteleme kararı alınmıştır. Örneğin tarım ilaçları üretiminde, fırınlarda, belediyelerde “memleket sağlığı”, bilgi işlem merkezinde, otomobil dağıtım şirketinde, Darphanede, gübre ve ampul fabrikalarında, otellerde de “milli güvenlik” gerekçeleri ileri sürülerek grev ve lokavtlar ertelenmiştir²³⁵.

Tablo 24’de, 1963-1980 yılları arasında alınan erteleme kararlarının ve sürelerinin işkolları ve kamu-özel sektör ayrımına göre dağılımı verilmektedir.

Tablo 24’de görüldüğü gibi, bu zaman kesiti içinde ertelenen grev sayısı (kamu+özel) 158’dir. Ertelenen grevlerden %61’ini oluşturan 97 grev kararı veya uygulaması kamu sektörü ile ilgilidir.

²³⁵ TunçTayanç, “Geciktirilen Grevler Üzerine Bir Değerlendirme,” **ODTÜ Gelişme Dergisi**, C. 7, S. 1-2, 1980, s. 76.

TABLO 24
ERTELENEN GREVLERİN VE ORTALAMA GECİKTİRME
SÜRELERİNİN İŞKOLLARINA VE KAMU-ÖZEL AYRIMINA GÖRE
DAĞILIMI (1963-1980)

KAMU				ÖZEL				
İŞKOLU	Geciktirme Kararı (gün)		Toplam Geciktirme Süresi	Ortalama Geciktirme Süresi	Geciktirme Kararı (gün)		Toplam Geciktirme Süresi	Ortalama Geciktirme Süresi
	30	60			30	60		
Tarım-Orm.	2	-	60	30	-	-	-	-
Avcı-Balıkçılık	-	-	-	-	-	-	-	-
Madencilik	5	-	150	30	-	-	-	-
Petrol	18	15	1,440	80	25	14	1,590	63.6
Gıda	8	6	600	75	9	4	510	56.7
Şeker	1	-	30	30	-	-	-	-
Dokuma	-	-	-	-	-	-	-	-
Deri	-	-	-	-	-	-	-	-
Ağaç	1	-	30	30	-	-	-	-
Kağıt	2	-	60	30	-	-	-	-
Basın-Yayın	1	1	90	90	-	-	-	-
Lastik	-	-	-	-	-	-	-	-
Kimya	4	2	240	60	4	2	240	60
Çimento-Top.	4	2	24	60	3	1	150	50
Cam	-	-	-	-	3	-	90	30
Metal	5	4	390	78	11	6	690	62.7
Gemi	-	-	-	-	-	-	-	-
İnşaat	1	-	30	30	-	-	-	-
Enerji	3	-	90	30	1	1	90	90
Tic.-Eğit.-Büro	2	2	180	90	1	-	30	30
Banka-Sigorta	-	-	-	-	1	-	30	30
Kara Taşıma	-	-	-	-	-	-	-	-

Dem.Yolu Taş.	7	6	570	81.4	-	-	-	-
Deniz Taşıma	13	7	810	62.3	-	-	-	-
Hava Taşıma	4	3	300	75	-	-	-	-
Ardiye-Antrep.	4	2	240	60	-	-	-	-
Haberleşme	2	2	180	90	-	-	-	-
Konaklama	1	-	30	30	-	-	-	-
Milli Savunma	-	-	-	-	3	2	210	70
Genel İşler	9	5	570	63.3	-	-	-	-
TOPLAM	97	57	6,430	66.3	61	30	3,630	59.5

Kaynak: Tunç Tayanç, "Geciktirilen Grevler Üzerine Bir Değerlendirme," ODTÜ Gelişme Dergisi, C. 7, S. 1-2, 1980, s. 75.

Diğer taraftan, kamu sektöründeki "ortalama geciktirme süresi" de özel sektörle karşılaştırıldığında yüksek çıkmaktadır²³⁶. Bunun en önemli nedenlerinden birisi, grev halinde "memleket sağlığı" ve "milli güvenliği" bozabilecek nitelikte işlerin daha çok kamu sektöründe yer almasıdır. Sonuç olarak, grev yasaklarında olduğu gibi, grev ertelemeleriyle de grev ve lokavt hakkı sınırlanan kesim kamu sektörü olmaktadır.

275 sayılı Kanun döneminde Bakanlar Kurulu tarafından birçok kez kullanılan ve gerekliliği tartışmalara yol açan erteleme hakkı 2822 sayılı Kanunda da yer almıştır. Üstelik yeni düzenleme eskisine göre grev hakkına çok daha önemli bir sınırlama getirmektedir.

275 sayılı Kanunda olduğu gibi, 2822 sayılı Kanunda da grev ve lokavtı erteleme yetkisi yalnızca Bakanlar Kuruluna verilmiştir²³⁷. Ancak eski Kanundan farklı olarak karar verilmiş veya başlanmış bir grev veya lokavt, genel sağlığı veya milli güvenliği bozucu nitelikte ise 60 gün süre ile ertelenmektedir²³⁸. Bakanlar Kurulunun Yüksek

²³⁶ Tayanç, a.g.e., s. 69.

²³⁷ Ancak 2935 sayılı ve 25 Ekim 1983 tarihli Olağanüstü Hal Yasası, il ya da bölge valilerine grev ve lokavt kararlarını en çok bir aya kadar erteleme, 1402 sayılı Sıkıyönetim Yasası da sıkıyönetim komutanlarına grevleri durdurmak ya da izne bağlamak yetkisi tanımaktadır.

²³⁸ Hükümet karar verilmiş ve başlanmış bir grev ve lokavtı bu iki nedenden birine veya her ikisine dayanmak suretiyle erteleyebilecektir. Hükümet neden göstermeden bu hakkı kullanamayacağı gibi Kanunda belirtilen nedenlerin dışına da çıkamaz. Ancak bu nedenlerin dışında, Bakanlar

Hakem Kurulunun istişari mütalaasıyla erteleme süresini 60 gün daha uzatma imkanı ortadan kaldırılmıştır²³⁹.

Erteleme süresi içinde uyuşmazlığın çözümüne yönelik düzenlemelerde de farklılıklar vardır. 275 sayılı Kanunda erteleme kararnamesinin yürürlüğe girmesinden başlayarak altı işgünü içinde uyuşmazlığın Yüksek Uzlaştırma Kuruluna havale edileceği (m.21/3) belirtilmiştir²⁴⁰.

2822 sayılı TİSGLK'nu ise, daha önce değinildiği gibi, uzlaştırma yerine arabuluculuk müessesesini kabul etmiştir. Ancak erteleme dönemi için öngörülen arabuluculuk istisnai bir düzenlemedir. Şöyle ki, erteleme kararnamesinin yürürlüğe girmesi üzerine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanına, bizzat ve resmi listeden seçebileceği bir arabulucu yardımıyla uyuşmazlığın çözümünde aktif bir rol verilmiştir (m. 34).

Özellikle kamu sektörünün taraf olduğu uyuşmazlıklarda, siyasal iktidarın en üst kademedeki bir temsilcisinin tarafsız olarak arabuluculuk yapmasına şüphe ile bakılmaktadır²⁴¹. Devletin kendi işletmeciliğini yaptığı endüstrilerde, Bakanın arabuluculuk yapmasının ötesinde, bağımsız olan arabuluculuk teşkilatlarından bir kişinin dahi arabuluculuk yapması uygun bulunmamakta, tarafların üzerinde anlaştıkları özel arabulucuların kullanılması daha uygun görülmektedir²⁴².

Ancak erteleme dönemi için 2822 sayılı Kanunun öngördüğü arabuluculuk, daha önceki Kanundaki uzlaştırmaya göre çok daha önemli bir süreçtir. Çünkü 275 sayılı Kanuna göre erteleme süresi sona erdiğinde, taraflar Yüksek Uzlaştırma Kurulunun

Kurulu'nun ayrıca bu nedenlerin dayandığı gerekçeleri göstermek zorunda olup olmadığına dair bir açıklık yoktur. Türk-İş'in grev hakkı ile ilgili değişiklik önerileri arasında erteleme nedeniyle birlikte gerekçelerin de açıklanması yer almaktadır. Kutal, "Türk-İş'in.....," a.g.e., s. 477.

²³⁹ Bununla birlikte grev ve lokavtı 60 gün erteleyen Bakanlar Kurulunun, erteleme nedenleri ortadan kalktığı takdirde, erteleme kararını 60 günden önce kaldırma yetkisi bulunmaktadır (m.33).

²⁴⁰ Geniş bilgi için bkz: Tunçomağ, Toplu....., a.g.e., s. 92, Çelik, 1994, s. 390; Esener, İş....., s. 567; Çolakoğlu, a.g.e., s. 321-323.

²⁴¹ Fatih Gümüş, *Türk İş Hukukunda İş Uyuşmazlıkları ve Uzlaştırma* (Ankara: Emel Matbaacılık San., 1972), s. 247.

²⁴² Kocaoğlu, "Grev.....," a.g.e., s. 19.

kararını kabul etmemişlerse veya özel hakeme gitme konusunda anlaşmamışlarsa, grev ve lokavtın yeniden başlaması veya devam etmesi mümkündür. Dolayısıyla taraflar erteleme süresinin sonunda grev ve lokavta gidebilmenin verdiği rahatlıkla, bu süreci çoğunlukla anlaşma olmadan geçirmişlerdir.

2822 sayılı Kanunun grev ve lokavtın ertelenmesiyle ilgili olarak getirdiği yeni düzenleme ise arabuluculuk döneminin başarılı olması konusunda taraflar üzerinde bir nevi baskı unsuru oluşturmaktadır. Çünkü altmış günlük erteleme süresi sonunda anlaşma olmadığı takdirde grev ve lokavta gidilememekte, uyuşmazlığı Yüksek Hakem Kurulu çözüme kavuşturmaktadır. Bu durum ise, uyuşmazlığı kendi iradeleriyle çözmek isteyen tarafları daha çabuk anlaşmaya ulaştırabilmede etkili olabilmektedir²⁴³.

Ertelemeyle ilgili olarak 275 ve 2822 sayılı Kanunlardaki ortak düzenlemelerden bir diğeri ise tarafların Bakanlar Kurulunun erteleme kararları aleyhine Danıştay'da iptal davası açabilmesi ve yürütmenin durdurulmasına karar verilmesini isteyebilmesiyle ilgili düzenlemedir. Ancak 275 sayılı Kanunda yer alan "Danıştay yürütmenin durdurulması taleplerini bir haftada karara bağlar" hükmü yeni Kanunda yer almamıştır.

1984-1997 döneminde alınan erteleme kararlarıyla ilgili yeterli veriye ulaşılamamıştır. Tablo 25'de sadece 1984-1992 yılları arasında alınan erteleme kararları vardır. Ancak erteleme kararlarının özellikle 1990'lı yıllarda yoğun olarak uygulandığı görülmüştür. Hatta 1991 yılında körfez krizi bahanesiyle, çoğunluğu genel sağlık ve milli güvenlikle hiç alakası olmadığı halde tüm grevler yasaklanmıştır.

Grev hakkının tamamen ortadan kaldırılması demek olan erteleme sonucu, toplu iş sözleşmeleri tarafların iradesi dışında YHK'ca çözümlenmektedir. Fakat 1984-1997 yıllarında grev erteleme nedeniyle YHK tarafından yapılan toplu iş sözleşmesi sayısı kamu sektöründe 7, özel sektörde ise 6'dır. Bu sözleşmeler toplam olarak 168 işyerinde 17,817 işçiyi kapsamıştır²⁴⁴.

²⁴³ Kocaoğlu, "Grev.....," a.g.e., s. 17.

²⁴⁴ Bkz: Tablo 19, s.171.

TABLO 25
ERTELENEN GREVLERİN YILLARA VE ERTELEME NEDENLERİNE
GÖRE DAĞILIMI (1983-1992)

YIL	ERTELEME NEDENİ	KAMU	ÖZEL
1985	Genel Sağlık	1	
1989	Genel Sağlık	1	-
	G. Sağlık-Milli Güv.	1	-
1990	Genel Güvenlik	2	2-
	Milli Güvenlik	1	5
	Genel Sağlık	1	1
1991	Bakanlar Kurulunun 25 Ocak 1991 gün ve 91/1413 sayılı kararıyla “Körfez Krizi” yaşanırken “milli güvenliği” tehdit edici nitelikte görüldüğü için bütün grevler ertelenmiştir.		
1992	Genel Sağlık	12	-

Kaynak: Tablo 25 1983-1992 yılları arasındaki Resmi Gazeteler’in taranmasıyla oluşturulmuştur.

Ancak 1984-1997 yılları arasında alınan erteleme kararları YHK’na getirilen toplam 13 sözleşmeden ibaret değildir. Bu dönemde, gerek kamu ve gerekse özel sektörde çok daha fazla sayıda erteleme kararı yürürlüğe girmiştir. YHK’nun erteleme nedeniyle yaptığı toplu iş sözleşmesi sayısının bu derece düşük olması ise, tarafların genellikle erteleme döneminde uyuşmazlıkları çözümlediğini göstermektedir. Yani kamu ve özel sektörde taraflar, YHK’na gitmeden uyuşmazlıkları kendi iradeleriyle çözümlemeyi tercih etmektedirler.

Grev ve lokavt hakkı bireyin kişilik haklarını tamamlayan ekonomik ve sosyal haklar arasında yer almaktadır. Aynı zamanda grev ve lokavt hakkı toplu sözleşme düzeninin vazgeçilmez bir unsurudur. Ancak hiçbir toplumda, hiçbir zaman sınırsız özgürlüklerin söz konusu olamayacağı, sınırsız özgürlüklerin sonuçta özgürlüğü yitirmeye de yol açacağı bir gerçektir. Bu durumda özgürlüklerin varolabilmesi için

sınırlarının belirlenmesi, bir takım koşullarla çerçevesi, yasalarca düzenlenmesi gerekmektedir.

Özgürlüklerin sınırlandırılmasında ilk ve temel ilke ise özgürlüğün kural, sınırlamaların istisna olmasıdır. Dolayısıyla, gerek grev ve lokavtların yasaklanmasında gerekse ertelenmesinde amaç, özellikle işçilerin temel mücadele aracı olan grev hakkını elinden almak olmamalıdır. Grev ve lokavtların yasaklanmasına ve ertelenmesine gerekçe gösterilen sebepler en dar şekilde yorumlanmalıdır. ILO normlarına uygunluk açısından da, yapılacak Anayasa ve yasa değişiklikleriyle grev ve lokavt hakkına getirilen sınırlamaların kaldırılması yönünde çaba sarf edilmelidir²⁴⁵.

²⁴⁵ Toker Dereli, "Türkiye'de Toplu İş Uyuşmazlıklarını Yasal Çerçevesi Açısından Değerlendirme," *İş ve Hukuk*, Yıl: 25, S. 209, Aralık 1990, s. 4-7.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DEĞİŞEN KOŞULLARDA VE KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE KAMU SEKTÖRÜNDE SENDİKACILIK

1. DEĞİŞEN KOŞULLARDA SENDİKACILIK HAREKETİ

21. Yüzyıla merhaba demeye hazırlanırken dünyada hızlı ve radikal değişimler yaşanmaktadır. Değişim sadece günümüze özgü bir olgu değildir. Heraklius'un dediği gibi "Dünya'da değişme hariç, hiçbir şey sabit değildir."¹ Ancak günümüzde yaşanan değişme toplumsal, ekonomik, siyasi hayatı kökünden sarsmakta ve iletişim araçları sayesinde bu gelişmeler bütün dünyayı etkilemektedir.

Endüstri ilişkileri sistemi siyasi ve iktisadi sistemin bir alt sistemi olarak bu değişikliklerden büyük ölçüde payını almaktadır. Giderek yoğunluk kazanan uluslararası rekabet ve küreselleşme, liberal pazar ekonomileri ile ortaya çıkan ekonomideki yapısal değişmeler, teknolojik gelişmelerin beraberinde getirdiği istihdam sorunları, istihdamın sektörel dağılımında ve işgücünün nitelik yapısındaki farklılaşma ve üretim ve yönetim tekniklerindeki gelişmeler geleneksel endüstri ilişkileri sistemini değişime uğratmıştır. Bu

¹ Enver Özkalp, *Sosyolojiye Giriş* (Genişletilmiş 9. Baskı. Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi, Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayın No: 140, 1998), s. 341.

süreçten en fazla etkilenen ise endüstriyel ilişkiler sisteminin vazgeçilmez aktörlerinden biri olan işçi sendikaları olmuştur².

İşçi sendikaları sanayi devriminin bir ürünüdür. Sendikalar sanayi devrimi ile oluşan “işçi sınıfı”nın temsilcisi olarak ortaya çıkmışlar ve bir mücadele kuruluşu olarak kendilerini topluma kabul ettirmişlerdir. İşçi sınıfının hak ve menfaatlerini koruyan ve geliştiren sendikaların verdikleri mücadele sonucunda, liberal politikalar yerlerini sosyal politikalara bırakmıştır. Siyasi alanda da bir baskı gücü oluşturan sendikalar taleplerini kolaylıkla yasalara ve uygulamaya geçirebilmişlerdir³.

Endüstri Devrimi’yle güçlenen ve 1970’li yıllara kadar tüm dünyada altın çağını yaşayan sendikalar için, bu dönemdeki en büyük itici güç benimsenen ekonomik model olmuştur. II. Dünya Savaşı sonrasında ekonomik büyümeyi ve tam istihdamı sağlamayı amaçlayan batılı devletler, ekonomik ve sosyal içerikli politikaları bir arada değerlendiren Keynesyen ekonomik politikalara ağırlık vermişlerdir. Bu politikalar sonucunda, 1948-1973 yılları arasında hızlı ve devamlılık gösteren nitelikte ekonomik büyüme ve tam istihdama yakın istihdam oranına ulaşılmıştır⁴.

Bu gelişmeler doğrultusunda, hakim ekonomi anlayışının etkisiyle sendikalar siyasal ve ekonomik açıdan yararlı örgütler olarak değerlendirilmiştir. Bu dönemde hükümetler, sendikaları ulusal kalkınma ve büyüme projelerinin önemli bir unsuru olarak kabul etmişlerdir. Sendikal kazanımlardaki gelişme, sendika hak ve özgürlüklerinin iyileştirilmesi ve her şeyden önemlisi sendikaların yasal ve kurumsal bir yapı haline getirilmesi, dönemin kapitalist üretim modelinin bir tercihidir⁵.

² Nusret Ekin, “Değişim ve Sendikaların Geleceği,” *Mercek*, Yıl: 1, S. 2 , Nisan 1996, s. 18.

³ Erdoğan Karakoyunlu, “Değişim ve Değişim Karşısında Sendikacılık (Sendikacılıkta Yeni Arayışlar),” *Mercek*, Yıl: 1, S. 2 , Nisan 1996, s. 95

⁴ Ahmet Selamoğlu, *İşçi Sendikacılığının Gücündeki Değişim (Gelişmeler-Nedenler-Eğilimler)*, (Ankara: Kamu-İş, 1995), s. 16.

⁵ Ali Rıza Büyükuşlu, “Sendikalar Küreselleşmeye Direnebilir mi?” *İktisat Dergisi*, S. 379, Mayıs 1998, s.44.

Endüstri ilişkileri sisteminin taraflarından biri olan devletin bu sistem içinde üstlendiği tarihsel rol ve fonksiyonlar da özellikle 1970'lerin ortalarına kadar sendikaları desteklemeye yönelik olmuştur. Temelde işçi ve işveren taraflarının karşılıklı çıkar mücadelesi içinde oldukları endüstri ilişkileri sisteminde devlet tarafsız, düzenleyici, zaman zaman yönlendirici ve ekonomideki pozisyonu gereği bazen de taraf olarak faaliyet göstermiştir⁶.

İşte 20. Yüzyıl sendikal hareketine damgasını vuran en önemli unsurlardan biri devletin ekonomik alanda önemli bir paya sahip olması dolayısıyla taşıdığı işveren niteliğidir. Devlet işveren olarak sahip olduğu işletme ve kuruluşlarda işçilerin örgütlenmesini desteklemiştir. Bu dönemde sendikalaşma oranının yüksek olması, büyük ölçüde devlet ve diğer kamu kuruluşlarının sahip olduğu istihdam hacmine bağlıdır.

Ayrıca bu dönemde sürekli hale gelen büyüme ve artan refah, özel sektör işverenlerinin de sendikaları ekonomik gelişmede olumlu bir faktör olarak değerlendirmelerini sağlamıştır. Genellikle ekonomik büyüme dönemlerinde sermaye ve işçiler ile onları temsil eden örgütler arasında uzlaşmacı ilişkiler kurmak ve korumak çok daha kolay olmaktadır⁷.

Bu genel değerlendirme içinde dikkati çeken en önemli gelişme, II. Dünya Savaşı sonrasında ve özellikle 1960 ve 1970'lerde sanayileşmiş batı ülkelerinde endüstri ilişkileri sisteminin tarafları arasında korporatist model olarak adlandırılan bir işbirliği sisteminin ağırlık kazanmış olmasıdır. Bu sistem içinde işçi sendikalarının karar alma sürecine katılım haklarının gelişmesi, hem içinde bulundukları dönem itibariyle, hem de işçi sendikalarının geleceği açısından çok önemli bir gelişme olarak kabul edilmektedir⁸.

Görüldüğü gibi, özellikle II. Dünya Savaşından sonraki dönemde gerek ekonomik, gerekse siyasi ortam sendikal gelişme için oldukça uygun olmuştur. Bu

⁶ Selamoğlu, İşçi..., a.g.e., s. 31.

⁷ Ali Rıza Büyükuslu, "Avrupa Sendikacılığında Son Gelişmeler," İktisat Dergisi, Yıl: 29, S. 343, 1993, s.66.

⁸ Selamoğlu, İşçi....., a.g.e., s. 33.

dönemde sendikalar üye sayılarını arttırmış, çok iyi ücret artışları ve çalışma koşulları elde etmiş ve bir baskı grubu olarak önemli rol oynamıştır.

Sendikaların altın çağını yaşadığı bu ortam, 1970'lerden itibaren değişmeye başlamıştır. Enflasyon sorununun yanı sıra, 1973'lerin sonlarında petrol fiyatlarındaki hızlı yükseliş, yatırımların azalması ve ekonomik büyümedeki yavaşlama, işsizlik sorununu ciddi boyutlara ulaştırmıştır. Bu durum işçi sendikalarını olumsuz yönde etkilemiştir. Çünkü işsiz kalan işçiler sendika üyeliklerini otomatik olarak kaybetmişler veya sendika üyeliklerini devam ettirmekte bir fayda görmemişlerdir. Ayrıca işsizliğin yüksek olduğu dönemlerde işverenlerin işçi sendikaları karşısında dirençleri artmaktadır. Bu nedenle, işçi sendikaları istihdam hacmini arttırabilmek için reel ücretlerdeki gerilemeyi kabul etmek zorunda kalmışlardır.

Sarsılan ekonomik düzen nedeniyle, izlenen ekonomik politikalar da değişmiştir. 1970 öncesinin işgücüne olumlu yaklaşan ve sendikacılık hareketini destekleyen **Keynesyen** ekonomik politikaları terk edilmiştir. Onun yerine bugün hala geçerliliğini koruyan ve sıkı para, yüksek faiz, düşük ücretler veya ücret sınırlaması gibi bir takım boyutları olan **Liberal** ekonomik politikalar uygulanmaya başlamıştır⁹. Özellikle 1980 sonrası ağırlık kazanan rekabete dayalı piyasa ekonomisi, tekellerin kaldırılması, fiyat kontrollerinin serbestleştirilmesi gibi politikalar karşısında işçi sendikaları alternatif politikalar üretememişler ve savunmada kalmak zorunda olmuşlardır¹⁰.

Ekonomik politikadaki bu temel değişime bağlı olarak, 1980 sonrası sanayileşmiş batı ülkelerinin bir çoğunda istikrar politikaları ön plana çıkarken, işçi sendikaları üzerindeki baskı da artmıştır. Bu baskıyla beraber reel ücretlerde kısıntı ve verimlilik artışı ekonomik politikaların hedefleri arasına girmiştir.

⁹ Toker Dereli, "Globalleşen Dünya'da Sosyal Politika ve Toplu Sözleşme Düzeninde Yeni Arayışlar," 2000'li Yıllarda Endüstri İlişkilerine Bakış Semineri (İstanbul: MESS, 1994), s. 68.

¹⁰ Toker Dereli, "Batı Dünyasında Sendikaların Durumu ve Geleceğin Çeşitli Açılardan İrdelenmesi," Sendikal Arayışlar Konferansı (İstanbul: İstanbul Mülkiyeliler Vakfı, 1993), s. 4.

Ekonomik koşullardaki değişme, devletin endüstri ilişkileri sistemi içinde benimsediği fonksiyonu da önemli ölçüde değiştirmiştir. Özellikle 1970’li yılların sonunda devletin uzlaştırıcı ve müdahaleci fonksiyonunu terk etmesiyle birlikte, üçlü yapıdaki işbirliği temeline dayanan korporatist model önemini yitirmeye başlamıştır. 1980 sonrasında, endüstri ilişkileri sisteminde işbirliği anlayışı üçlü yapıdan uzaklaşırken, sadece işçi-işveren arasında ve işyeri düzeyinde ağırlık kazanmaya bařlamıřtır¹¹.

Ekonomik koşullardaki bozulmaya zaman itibariyle eşlik eden iktidarın siyasi yaklaşımındaki farklılaşma da sendikaların aleyhine olmuştur. Özellikle muhafazakar hükümetlerin iktidarda olduğu ölkelerde işçi sendikalarına karşı kısıtlayıcı düzenlemeler getirilmiştir. Bunlar arasında, yeni işçi sendikalarının kurulmasını zorlaştıran düzenlemeler, toplu pazarlık hakkının özellikle kamu sektöründe sınırlandırılması, işten çıkarmada ve yeni işçi almada işçi sendikalarının etkinliğini azaltan düzenlemeler sayılabilir¹².

Endüstri ilişkileri sistemlerinin ve özellikle işçi sendikalarının işleyişini etkileyen unsurlar arasında teknolojik gelişmeler de önemli yer tutmaktadır. Özellikle son yirmi yıldır hızla gelişen ve “enformasyon teknolojisi” olarak adlandırılan bilgisayar, iletişim ve mikroelektronik teknolojileri ekonomide ağırlıklı hale gelmiştir. Doğal olarak ekonomik yapıdaki gelişme ile birliktelik gösteren teknolojik gelişme, üretim sürecinde, işgücünün yapısında, işin ve işyerinin organizasyonunda büyük değişmeler meydana getirmiştir.

Ayrıca hızla gelişen enformasyon teknolojisi, yeni düşüncelerin, sistemlerin, olayların ve ürünlerin sınır tanımaksızın her yere girmesini sağlamıştır. “Küreselleşme” olarak adlandırılan bu olgu, ölkeler arasındaki dış rekabeti ve dış ticareti büyük ölçüde değiştirmiştir. Küreselleşmenin sendikalar üzerindeki etkisi bir sonraki başlık altında ayrıntılı olarak incelenecektir.

¹¹ Selamoğlu, İşçi....., a.g.e., s. 33.

¹² Selamoğlu, İşçi....., a.g.e., s. 35.

ihtiyaç devam ettiği sürece sendikaların varlıkları da devam edecektir. Üstelik günümüzde işçinin korunmaya her zamankinden daha fazla ihtiyacı vardır.

Rekabetin acımasızlaştığı, işsizliğin arttığı, teknolojinin insanın yerini aldığı günümüzde sendikaların da yeni misyonlar yüklenmesi gerekmektedir. Bunu gerçekleştirmek de, ancak sendikaların modası geçmiş ücret sendikacılığından vazgeçip, eğitimi ve istihdam güvencesini ön planda tutan, işbirlikçi ve sosyal diyaloga önem veren bir sendikacılık anlayışını benimsemeleriyle mümkün olacaktır. Sendikaların artık sadece işçilerin haklarını koruyan ve sınıf ayrımına dayanan sendikacılık anlayışını terk edip, bütün toplumsal sorunlarda bir baskı grubu olarak ön plana çıkmasının zamanı gelmiştir.

2. KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE KAMU SEKTÖRÜNDE SENDİKACILIK

2. 1. Küreselleşme ve Küreselleşmenin Ortaya Çıkardığı Yapısal Değişikliklerin Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri

Küreselleşme özellikle 1970’li yıllardan itibaren yaşanan ekonomik, sosyal, teknolojik gelişmelere bağlı olarak yaşanan bir süreçtir. Aynı zamanda küreselleşmenin kendisi de ekonomik ve sosyal hayatta devrim olarak nitelendirilen gelişmelere neden olmuştur. Bu gelişmeler ekonomik alanda olumlu sonuçlar yaratırken, sosyal hayatı genellikle olumsuz yönde etkilemiştir.

Küreselleşmenin ekonomik alanda neden olduğu gelişmeler, çalışma hayatına da çok önemli yenilikler getirmiştir. Çalışmanın bundan sonraki bölümünde, küreselleşmenin genel olarak anlamı ve küreselleşmenin çalışma hayatına getirdiği yeniliklerin kamu sektöründe faaliyet gösteren işçi sendikalarına etkisi incelenecektir

2. 1. 1. Küreselleşme Kavramı

Küreselleşme günümüzde üzerinde en çok konuşulan kavramların başında gelmektedir. 1970 sonrasında Japonya ile başlayan, yeni endüstrileşen ülkelerle devam eden ve gelişmiş ekonomilerde rekabetin artması anlamını taşıyan yeni ekonomik koşullar, ileri teknoloji olanaklarıyla birlikte dünya çapında sermaye hareketliliğinin ve ticaret serbestisinin artması gibi bir gelişmeye yol açmıştır¹⁴. ♪

Küreselleşme kendiliğinden ortaya çıkan bir gelişme değildir. Bu gelişmeyi sağlayan bir takım ekonomik , teknolojik, siyasi ve sosyal gelişmeler bulunmaktadır. Bu gelişmeler şöyle sıralanabilir:

Artan İmkanlar: Önemli ölçüde gelişen telekomünikasyon ve ucuz ve güvenilir hale gelen uluslararası taşımacılık,

Hükümet Politikaları: Sermaye ve mal hareketlerinin liberizasyonu, hükümetlerin uluslararası sermaye hareketlerine karşı engelleri kaldırması,

İşletme Stratejileri: Genişleyen ithalat ve ihracat imkanları, uluslararası yatırımların artması ve üretim sürecinin parçalanması.

Bütün bu faktörlerin etkisiyle ortaya çıkan ve küreselleşme olarak adlandırılan bu süreç, milli sınırların esnekleştirilerek, ticaret, sermaye hareketleri ve teknoloji akımının uluslararası bir özellik kazanmasını sağlamaktadır. Böylece, milli gelir ve tüketim içinde ithalat ve ihracatı toplam yatırımlar içinde de yabancı yatırımların payını arttırmaktadır. Küreselleşme, iktisadi açıdan genelde olumlu bir olgu olarak karşılanmaktadır. Uluslararası iktisadi bütünleşme daha etkin bir uluslararası işbölümü ortaya çıkarmakta, artan rekabet mal ve hizmetlerin kalite ve çeşidini arttırmakta, fiyatlar düşmekte, dolayısıyla yaşam standartları yükselmektedir.

¹⁴ Friedrich Ebert Vakfı, **Küreselleşme Sürecinde ve Değişen Koşullarda Türk Sendikacılık Hareketi: Fırsatlar ve Riskler** (İstanbul: Ozan Yayınevi, 1996), s. 6.

Bununla birlikte, küreselleşme kolay işleyen bir süreç değildir. Daha fazla dışa açılma, rekabet gücü olmayan veya rekabet edemeyecek mal ve hizmetleri üreten firmaları tehdit etmektedir. Ticaretin ve sermayenin serbest dolaşımı, üretimin ve istihdamın yapısında düzenlemeler yapmayı gerektirmektedir. Bu doğrultuda, işgücünün ve kaynakların büyüyen alan ve sektörlerle kaydırılması, işgücü piyasalarında bazı problemlerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bunların en önemlileri, işgücü piyasalarının şeffaf olmaması, yeni iş imkanlarıyla ilgili bilgilerin yetersiz olması, işgücünün yeni mesleklere alışmasının zaman alması ve hepsinin bir sonucu olarak iş bulmanın zorlaşmasıdır .

Diğer taraftan/yeni dünya şartlarına uyum sağlayabilmek için firmalar en yüksek kalite, verimlilik ve dolayısıyla rekabet maliyetleri düzeyine ulaşmak zorundadırlar. Bu amaçla, ucuz iş gücünden yeni üretim sistemlerine kadar her faktör yoğun olarak kullanılmaktadır./Üretimin işçiliğin ucuz olduğu alanlara kayması, değişen taleplere göre üretimin çeşitlendirilmesi rekabet üstünlüğü sağlamaktadır. Bu durum,/çalışma sürelerinde ve işin yapımında esnekliği getirmekte, özellikle vasıfsız emeğin ücretinde düşmelere yol açmaktadır./Bu koşullar altında, sendikaların iş güvencesi ve çalışma süreleri üzerinde olumlu bir etkiye sahip olması mümkün olmamaktadır¹⁵ . /

Hükümetler ise, artan küresel rekabette ulusal çıkarlarını korumak ve rekabet avantajları elde etmek amacıyla yasal değişiklikler yapmakta, sosyal devletin getirdiği yükleri azaltmaya çalışmaktadır¹⁶. Sosyal içerikli bir kalkınma yerine, önce iktisadi gelişmeyi hedefleyen bir ekonomi anlayışı içinde, devletin işveren olarak sosyal bakımdan tatminkar bir ücrete evet demesi ve kamu sektöründe çalışanlara uygun bir ücret zammı vermesi mümkün olmamaktadır.

* Sonuç olarak, küreselleşme ve artan rekabetin sosyal etkileri pek olumlu gözükmemektedir. Günümüzde işsizliğin yüksek, ücretlerin düşük olması ve çalışma

¹⁵ Gijsbert Van Liemt, "Küreselleşme, Informal İstihdam ve Sosyal Damping," II. Uluslararası Endüstri İlişkileri Kongresi (Ankara: Kamu-İş, 1996), s. 112-114.

¹⁶ Sayım Yorgun, "Küreselleşme Sürecinde Sendikalar," Mercek, Yıl: 3, S. 12, Ekim 1998, s. 19.

koşullarının kötüleşmesi küreselleşmeye bağlanmaktadır. Bu nedenle, küreselleşmeyi “vahşi kapitalizme” dönüş olarak nitelendirenler de vardır.

2. 1. 2. Küreselleşmenin Ortaya Çıkardığı Yapısal Değişikliklerin Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri

— Dünya’da meydana gelen küresel gelişmenin ortaya çıkardığı değişimden en fazla etkilenen örgütlerden biri sendikalar olmuştur. Çalışma sürelerinde, istihdamda ve üretimde esneklik, sosyal devlet anlayışındaki değişikliklerle birlikte yeni bir endüstri ilişkileri sistemi yaratmış; sendikaların üye yapısını, üye sayısını ve işlevlerini önemli ölçüde değiştirmiştir. Küreselleşmenin çalışma yaşamına getirdiği yeni boyutlar ve bunların sendikalara, özellikle de kamuda faaliyet gösteren sendikalara etkileri aşağıda ayrıntılı olarak incelenecektir.

2. 1. 2. 1. Üretim Modelindeki Değişmeler ve Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri

2. 1. 2. 1. 1. Üretim Modelindeki Değişmeler

* Üretim tekniklerinde meydana gelen her değişiklik, çalışma ilişkilerinde de köklü değişikliklere neden olmaktadır.* Tarihin çeşitli dönemlerinde bunun örneklerine rastlamak mümkündür. Örneğin geleneksel küçük sanayinin hakim olduğu Orta Çağda, işçi işveren ilişkilerini yürüten mesleki örgütler doğuda loncalar, batıda ise korporasyonlar olmuştur. Sanayi Devrimiyle birlikte bu mekanizma temelden sarsılmış, birbirinden farklı sosyal sınıfların, çekişmelerin ve zıtlıkların ortaya çıkması örgütlenmeyi ve daha sonra da mücadeleyi beraberinde getirmiştir¹⁷.

Tarım dönemine “Birinci Dalga”, Sanayi Devrimi dönemine “İkinci Dalga” adını verenler, küreselleşme temeline dayanan yeni döneme “Üçüncü Dalga” demektedirler¹⁸.

¹⁷ Metin Kutsal, “Globalleşen Dünya’da Sosyal Politika ve Toplu Sözleşme Düzeninde Yeni Arayışlar,” 2000’li Yıllarda Endüstri İlişkilerine Bakış Semineri (İstanbul: MESS, 1994), s. 81.

¹⁸ Karakoyunlu, “Değişim.....,” a.g.e, s. 96.

Sanayi Devrimi ile nasıl köklü bir değişim yaşanmış, farklı bir dünya ve sistem, farklı kurumlar oluşmuşsa, “Üçüncü Dalga” olarak nitelendirilen yeni dönemle birlikte sanayi devriminin yarattığı çalışma yaşamını çok derinden etkileyen değişiklikler ortaya çıkmıştır. Bunlardan en önemlisi ise, üretim sisteminde meydana gelen ve adeta yeni bir iş devrimi yaratan değişikliklerdir.

II. Dünya Savaşı sonrasında, artan tüketimi karşılamak için kitle üretimini esas alan bir sanayi politikası uygulanmıştır. Bu dönemde, işletmeler büyük piyasalara, vasıfsız işgücüne ve standart ürünlere dayanarak üretimde bulunurlarken, planlama süreciyle üretim hattı birbirinden tamamen kopuk durumdadır. İnsanı makinenin bir parçası olarak algılayan ve hiçbir insiyatif kullanma şans ve ihtiyacının bırakılmadığı bu üretim biçimine “Taylorist” veya “Fordist” üretim biçimi denilmiştir. Fordist üretim biçimi standart tüketim maddelerinin üretilip, geniş ve farklılık arz etmeyen piyasalara dağıtılmasında başarılı olunmasını sağlamıştır¹⁹.

Sanayileşmiş batı ülkelerinde endüstri ilişkileri sistemi bu üretim anlayışına uyum sağlarken, işçi sendikaları da vasıflı vasıfsız tüm işçileri örgütlemeyi amaçlamışlardır. Bu dönemde, sanayi sendikacılığı ile kitle üretim yapan işletmelerde işçilerin örgütlenmesi kolaylaşırken, çalışma koşullarında işçiler lehine iyileşme sağlanmış ve ücretin rekabetten uzak tutulması mümkün olmuştur. Sonuç olarak, savaş sonrasında uygulanan kitle üretimine dayalı Fordist üretim modeli, işçi sendikalarının gelişmesini ve kuvvetlenmesini sağlamıştır.

1970 sonrasında ekonomik verilerdeki bozulmalar, teknolojik gelişme ve uluslararası ticaret hacminin genişlemesi sonucu, rekabet kavramı ön plana çıkmıştır. Ayrıca sanayileşmiş ülkelerde görülen talep hacmindeki daralma sonucu kitle üretim modeli büyük bir sarsıntı geçirmiştir. 1970 sonrasında hızla gelişen teknoloji sayesinde ürün çeşitliliği büyük artış göstermiştir. Bütün bunlara paralel olarak, 1980 öncesinin

¹⁹ Numan Kurtulmuş, *Sanayi Ötesi Dönüşüm* (İstanbul: İz Yayıncılık, 1996), s. 181.

temel özelliklerinden biri kabul edilen standart ürünlere olan talep hızla daralırken, çeşitlenmiş ürünlere olan talep hacminde büyük bir artış yaşanmıştır²⁰.

Bu gelişmeler sonucu kitle üretiminin gerektirdiği Fordist üretim biçimi geçerliliğini yitirmeye başlamıştır. 1960'lı yıllardan itibaren Japonya'da uygulanmaya başlayan ve ürün esaslı strateji yerine global pazarlarda rekabeti esas alan, üretimde çokluk, çeşitlilik ve esnekliği öngören “Yalın Üretim” veya “Toyotizm” adlı yeni üretim sistemi hızla yayılmaya başlamıştır. Aşağıdaki Tablo 26'da Fordist ve Toyotist üretim biçimlerindeki farklılıklar görülmektedir.

TABLO 26

FORDİST VE TOYOTİST ÜRETİM MODELLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

FORDİST ÜRETİM	TOYOTİST ÜRETİM
Kitle Üretimi	Esnek ve Küçük Üretim
Sürekli Üretim	Talebe Göre Üretim
Stoklu Üretim	Zamanında Üretim
Üretimden Sonra Kalite Kontrol	Her Aşamada Kalite Kontrol
Bireysel Çalışma	Grup ve Ekip Çalışması
Güçlü Hiyerarşi	Takım Liderleri ve Yöneticiler

Tablo 26'da görüldüğü gibi yeni üretim modeli, 1970'lere kadar işçi sendikalarının gelişmesine uygun koşullar sağlayan üretim modeline köklü değişiklikler getirmiştir. Fordist üretim anlayışının zayıflamasıyla birlikte, işçi sendikacılığının gücünü aldığı ve kitle üretiminin hakim olduğu büyük fabrikalardan orta ve küçük üretim biçimlerine geçilmiştir. Böylece, işverenlerin hareket alanını genişleterek sendikal hareketten uzaklaşabilmeleri kolaylaşmıştır.

Ayrıca Japon tipi üretim ve yönetim anlayışı ile gündeme gelen toplam kalite, hatasız, stoksuz ve tam zamanında talebe yönelik üretim yaklaşımı klasik işçi-işveren

²⁰ Selamoğlu, İşçi....., a.g.e., s. 24.

ilişkilerinin ve sendikal faaliyetlerin önemini zayıflatmıştır. Yeni üretim anlayışıyla birlikte işçi tipi de yenilenmiştir. Belirli bir parçanın üretiminden sorumlu ve üretim sürecinin bütününe yabancılaşmış işçi tipinin yerini vasıflı, üretim sürecini bilen, bu sürece katkıda bulunan işgücü tipi almıştır²¹.

Sendikalar yalın üretim modellerinin uygulanmasına şüpheli yaklaşmaktadırlar. Yalın üretimin temel faktörleri olan toplam kalite, tam zamanında üretim ve kalite çemberleri gibi uygulamalara üyelerinin katılmalarını istememekte veya üyelerini katılmaya teşvik etmemektedirler. Uygulanan yeni üretim tekniklerinin işletmelerde sendikaların yerini alabileceği endişesini taşımaktadırlar.

Gerçekte, sendikalar bu şüphelerinde pek de haksız değildir. Çünkü sendikaların bu düşüncesini doğrulayan nitelikte gelişmelere rastlanmaktadır. Örneğin ABD’de bazı işletme yöneticileri bu teknikleri kullanmadaki amaçlarının sendikaların gücünü azaltmak olduğunu açıkça belirtmektedirler²².

Bütün bu gelişmelerin sendikaları olumsuz yönde etkilediği bir gerçektir. Ancak “günümüz sanayi toplumlarında sendikaların fonksiyonlarını ifade edebilecek başka yapılar ortaya çıkmadığı gibi, bu yakın gelecekte de mümkün görülmemektedir. Sendikasız bir modern toplum düşünmek hala mümkün değildir.”²³

Varolan süreci tersine çevirmeleri mümkün olmadığına göre, sendikaların mevcut duruma en kısa zamanda adapte olmaları gerekmektedir. Bu yeni üretim anlayışının ortaya çıkardığı yeni işgücünün toplumsal konumu ve sendikal talepleri çok iyi değerlendirilmeli ve bunlara uygun politikalar tespit edilmelidir. Sendikalar, geliştirilen yeni üretim modellerine savunmacı ve mesleki kaygılara dayalı bir çerçevede cevap vermek yerine; üretim, kalite ve karlılık gibi konularda etkin davranmalıdırlar.

²¹ Selamoğlu, İşçi....., a.g.e., s. 25.

²² Tekin Akgeyik, “Yalın Üretim Felsefesi ve Endüstri İlişkilerine Muhtemel Etkileri,” IV. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresi, (Ankara: Kamu-İş, 1995), s. 136.

²³ Ekin, “Değişim....,” a.g.e., s. 26’dan; R. Seymen; Endüstri İlişkilerinin Dönüşümü ve ABD Sendikacılığı Üzerine Bir İnceleme, (İstanbul,?, 1993), 106.

Sendikaların hedefi çatışmaya dayalı endüstriyel ortam yerine, işbirliğine dayalı hümanize bir ortam yaratmak olmalı, bu amaçla işbirliği esas alınmalıdır.

Ancak uzlaşma, çalışanların ve sendikaların teslimiyeti olarak algılanmamalı, işverenler uzlaşmadan böyle bir sonuç beklememelidir. İşverenlerin işletmeyi kastederek, aynı gemideyiz yaklaşımı ile özveriyi sürekli çalışanlardan beklemesi, hem büyük bir yanılğı hem de haksızlık olacaktır. Gemilerin tayfaları kadar kaptanlarının da sorumluluk bilinci içinde olması gerekmektedir. Onlardan, çalışanlarının çalışma koşulları, istihdam güvenliği, eğitimi ve örgütlenme haklarının tanınması konusunda duyarlı olmaları beklenmektedir.

Tüm bu gelişmeler karşısında, sendikaların da kendi örgütlenme ve politika oluşturma süreçleri, sendika içi demokrasi uygulamaları ve sendikal mücadele yöntemlerini baştan sona sorgulama zorunluluğu vardır. Sendikal mücadele, ücret sendikacılığı odaklı olmaktan kurtarılarak, ücret artışı talepleri kadar, istihdam güvencesi, sürekli eğitim ve katılımcılık gibi konulara ağırlık vermelidir²⁴.

2. 1. 2. 1. 2. Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri

Uluslararası piyasalarda kendine bir yer edinmek isteyen ve bu amaçla uluslararası rekabetin gerektirdiği değişime ayak uydurmaya çalışan Türk firmaları yeni üretim tekniklerine son yıllarda süratle geçmektedirler. Yeni üretim tekniklerinin uygulanıp uygulanmadığının en güzel göstergelerinden biri, toplam kalite yönetimi, kalite çemberleri gibi uygulamaların işletmelerde gittikçe yaygınlaşmasıdır.

Örneğin, yeni üretim tekniklerinin bir alt organizasyonu olan kalite çemberleri uygulaması, Türkiye'de ilk defa 1987 yılında Şişe ve Cam Fabrikaları A.Ş.'de başlatılmıştır. ABD'den getirilen kalite çemberleri uzmanlarının denetiminde pilot işyerleri seçilmiş ve uygulanmıştır. Türkiye Şişe ve Cam Fabrikaları A.Ş.'yi izleyen Arçelik, Tofaş,

²⁴ İsmail Türkmen, "Bir Yanılsama Olarak Değişim Yöntemi ve Çalışma İlişkileri," 95-96 Petrol-İş Yıllığı, s. 745.

Türk Traktör, Efes Pilsen, Petkim, Sümerbank gibi kamu ve özel sektörde pek çok kuruluş kalite çemberleri uygulamasına geçmiştir²⁵.

1990'ların başında ise Toplam Kalite Yönetimi (Total Quality Management) olarak adlandırılan üretim organizasyonları sistemleri yaygınlaşmıştır. Petrol-İş'in 1996 yılı sonu ve 1997 yılı başlarında üyelerinin %75'ini oluşturan ve 41'i kamu ve 62'si özel sektörde faaliyet gösteren 107 işletmede yaptığı araştırma ilginç sonuçlar ortaya çıkarmıştır²⁶.

Araştırma sonuçlarına göre, toplam kalite yönetimine geçen işletme sayısı 40, oran olarak ise %37.4'tür. Kamu sektöründe toplam kalite yönetimine geçiş özel sektöre göre daha azdır. Tablo 27'de görüldüğü gibi, kamu işyerlerinin %19.5'i toplam kalite yönetimini uygularken; özel sektörde bu oran %48.5'dir. İlginç olan ise, bu sisteme ilk geçenler arasında kamu işletmelerinin daha yüksek oranda olmasıdır. Ancak, özelleştirme nedeniyle daha sonraki yıllarda kamu sektöründe bu sisteme geçiş yavaşlamıştır.

TABLO 27

TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNE GEÇEN İŞYERLERİNİN KAMU VE ÖZEL DAĞILIMI (1996)

Sektör		Toplam Kalite Yönetimini Kaç Yıldır Uyguluyor					
		1	2	3	4	+ 4	TOPLAM
KAMU	Sayı	1	2	1	1	3	8
KAMU	Yüzde	12.5	25	12.5	12.5	37.5	100
ÖZEL	Sayı	6	4	6	5	11	32
ÖZEL	Yüzde	18.8	12.5	18.8	15.6	34.4	100

Kaynak: 95-96 Petrol-İş Yıllığı, s. 644.

²⁵ 1989 Petrol-İş Yıllığı, s. 380.

²⁶ 1995-1996 Petrol-İş Yıllığı, s. 639-646.

TABLO 28
KALİTE ÇEMBERLERİ UYGULAYAN İŞYERLERİNİN KAMU VE ÖZEL
DAĞILIMI (1996)

Sektör		Kalite Çemberlerini Kaç Yıldır Uyguluyor					
		1	2	3	4	+ 4	TOPLAM
KAMU	Sayı	1	0	1	1	1	4
KAMU	Yüzde	25.0	0.0	25.0	25.0	25.0	100
ÖZEL	Sayı	3	5	4	5	4	21
ÖZEL	Yüzde	14.3	23.8	19.0	23.8	19.0	100

Kaynak: 95-96 Petrol-İş Yıllığı, s. 644.

Ayrıca aynı araştırmaya göre, kalite çemberleri açısından da kamu sektörü işyerleri sayısı, özele göre daha az sayıdadır. Tablo 28’de görüldüğü gibi, kamuda 4, özel sektörde 21 işyerinde kalite çemberleri uygulanmaktadır.

Uluslararası pazarlarda firmaların ürettiği ürünlerde güvenilirliğini artıran ve bir kalite tescil belgesi olan ISO 9000 belgesi kamuda 8 kuruluşta bulunurken, özel sektörde 27 işletmede bulunmaktadır. Tablo 29’den anlaşıldığı gibi, kamu sektöründe özellikle son bir yıl içinde bu belgeyi alan işletmelerin sayısı artmıştır. Özel sektörde ise 2-3 yıldır bu belgeyi alanların sayısında bir artış görülmektedir.

TABLO 29
ISO 9000 BELGESİNE SAHİP OLAN İŞYERLERİNİN KAMU VE ÖZEL
DAĞILIMI (1996)

Sektör		ISO 9000 Belgesine Kaç Yıldır Sahip					
		1	2	3	4	+ 4	TOPLAM
KAMU	Sayı	5	0	1	0	2	8
KAMU	Yüzde	62.5	0.0	12.5	0.0	25.0	100
ÖZEL	Sayı	5	9	6	1	6	27
ÖZEL	Yüzde	18.5	33.3	22.2	3.7	22.2	100

Kaynak: 95-96 Petrol-İş Yıllığı, s. 645.

Bu araştırma sadece petrol, kimya ve lastik işkolunu kapsamakla birlikte, kamu sektöründe bir gerçeği ortaya çıkarması bakımından oldukça önemlidir. Kamu sektöründe yeni üretim tekniklerinin uygulanması, özel sektöre oranla oldukça sınırlı kalmaktadır. Devlet, özelleştirme sürecinde yeni teknolojilere, kalite ve verimliliği arttırmaya yönelik yeni üretim modellerine yatırım yapmayı istememektedir. Teknik işbölümü ve emeğin niteliğinde çok önemli bir değişim yapılmadan, karar ile üretimin ayrı tutulduğu kamu kuruluşlarında eski hiyerarşik ve merkeziyetçi yapı korunmaktadır²⁷.

Yeni üretim tekniklerinin sendikalaşmayı olumsuz etkilediği düşünüldüğünde, kamu sektöründe yeni sistemlere geçişteki isteksizliğin kısa vadede sendikaların lehine olduğu ileri sürülebilir. Ancak bu durum kamu sektöründe faaliyet gösteren sendikaların yeni üretim anlayışıyla ortaya çıkan yeni koşullara uyum sağlamak zorunda olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. Çünkü özelleştirmeler sonucu bu sendikalar, özel sektörde faaliyet göstermeye başlayacaklardır. Dolayısıyla, özel sektörde gittikçe yayılan yeni üretim teknikleri bu sendikaları da olumsuz etkilemeye başlayacaktır.

Sonuç olarak, yeni üretim modellerinin kamu işletmelerinde yaygınlaşmamasına karşılık, kamu sektöründe örgütlenen işçi sendikalarının da yeni örgütlenme modellerine yönelik yeni politikalar geliştirmeye ihtiyaçları vardır. İlk olarak, sendikaların yukarıda bahsedilen kalite çemberleri ve toplam kalite yönetimi gibi, işçilere yönelik olarak gündeme gelen uygulamalar konusunda bilgi sahibi olmaları ve gerektiğinde üyelerini korumak adına karşı görüşler ve öneriler üretmeleri gerekmektedir. Bunun için de bu konularda bir donanım ve hazırlık içinde olmaları ve toplu pazarlıklarda bu konuları üyelerinin de yararına olacak biçimde çözmeleri gerekmektedir.

Kısaca, işyeri düzeyinde çeşitli biçimlerde görülen üretim ve yönetim anlayışındaki bu değişiklikler, sendikaları toplu pazarlık politikalarını değiştirmeye itmekte ve toplu

²⁷ Nurhan Yentürk, "Üretim ve Organizasyon Sisteminde Değişim ve Türkiye Uygulamaları," 1993-1994 Petrol-İş Yıllığı, s. 812.

pazarlıkta yoğunlaşmalar bile, bunun artık farklı bir toplu pazarlık politikası olması gerektiğini kabul etmeye zorlamaktadır²⁸.

2. 1. 2. 2. Teknolojik Değişmeler ve Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri

2. 1. 2. 2. 1. Teknolojik Değişmeler

Sanayi Devrimi'nden günümüze sürekli gelişme eğiliminde olan teknoloji, çalışma hayatında büyük değişikliklerin ana sebebi olmuştur. Sanayileşmeye paralel olarak gelişen otomasyon teknolojisi, yukarıda bahsedilen kitlesel üretimi olanaklı kılarken, diğer taraftan ortaya çıkardığı işgücü tipi ve üretim süreciyle sendikal gücün artmasına yardımcı olmuştur.

Teknolojinin özellikle son yirmi yıldır içinde bulunduğu inanılmaz gelişme ise işin, işyerinin ve bunlara paralel olarak işgücünün yapısında çok önemli değişikliklere yol açarak sendikacılığa yaptığı olumlu katkıları bu aşamada tersine çevirmektedir.

Yüksek teknolojinin baş döndürücü bir hızla gelişmesi, küreselleşme sürecini başlatan temel faktörlerden biridir. Küreselleşmenin gerektirdiği rekabet üstünlüğüne sahip olmak ve piyasalarda değişen talebi karşılayabilmek ancak yeni teknolojilerle mümkün olabilmektedir. Sanayi toplumlarına geçişin motor gücü olma işlevini buhar makinalarının üstlenmiş olması gibi, sanayi ötesi (post endüstriyel) ya da bilgi toplumlarına geçiş sürecinin temelinde de mikro-teknoloji ve telekomünikasyon başta olmak üzere yüksek teknolojilerdeki büyük atılımlar yer almaktadır²⁹.

Teknolojik değişimin endüstri ilişkileri ve sendikalara etkisi dolaylı olmaktadır. Teknolojinin kendisi değil, işgücünün yapısına ve üretim şekillerine olan etkisi sendikaları etkilemektedir. Yüksek teknolojilerin işgücünün yapısına ve üretim şekillerine getirdiği yenilikler, sendikaların önünde ciddi engeller oluşturmaktadır.

²⁸ Friedrich Ebert Vakfı, Küreselleşme....., a.g.e., s. 23.

²⁹ Kurtulmuş, Sanayi Ötesi....., a.g.e., s. 125.

Teknolojik gelişmelerin kaçınılmaz sonucu olarak, emek yoğun teknolojiden sermaye yoğun teknolojiye geçişle birlikte bir taraftan işçinin yerini makinalar almakta, diğer taraftan da çalışan işçinin niteliği değişmektedir. Böylece ortaya çıkan işsizlik sendikaların üye sayısını ve pazarlık gücünü daraltırken; mavi yakalı işçilerin yerini alan beyaz yakalı işçilerin sahip olduğu bireysel pazarlık gücü örgütlenme gereksinimini ortadan kaldırmaktadır³⁰.

Sonuç olarak, sanayi ötesi toplumlarda teknolojik gelişmeye paralel olarak sendikaların rol ve tesirleri azalmaktadır. Ancak, diğer taraftan sendikaların katkısı ve işçi-işveren işbirliği sayesinde, teknolojik gelişmelerin işçilere, dolayısıyla sendikalara olan etkisini olumlu hale dönüştürmek mümkündür. Teknolojinin en önemli faydalarından biri çalışma sürelerinde kısalmayı sağlayarak, işsizliği azaltıcı etki yapmasıdır. Diğer taraftan, teknolojinin getireceği üretim ve verimlilik artışının bölüşülmesiyle işgücünün refahını arttırmasıdır.

Teknolojik gelişmelerden fayda sağlanması ise; sendikaların geleneksel ücret sendikacılığı anlayışı yerine, teknolojinin getireceği avantajları önceden görerek bunları paylaşacak; zararlarını göz önünde bulundurarak, en aza indirgeyecek yeni stratejiler benimsemeleriyle mümkün olabilecektir.

1800'lerde makina kırmalara gidildiği gibi , günümüzde yeni teknolojilere işçiler ve sendikaları karşı çıkmamaktadırlar. Ancak, sendikalar **"üretimin niteliğini değiştiren, yeniden örgütlenme koşullarını oluşturan, kimi meslekleri yok ederken yeni meslekler de getiren, istihdamın geleneksel yapısını bozan, sendikasızlaşmaya işveren açısından daha bir olanak hazırlayan, yeni işçi sağlığı iş güvenliği ve çevre sorunlarına yol açan, işçiler arasında önemli nitelik farklılıkları ve işçilere mesleki**

³⁰ Ender Tuna, "Yeniden Yapılanma ve Sendikal Politikalar," *İktisat Dergisi*, S. 370-371, Ağustos-Eylül 1997, s. 53.

eğitim gereksinimi getiren" yeni teknolojilerin kendi çıkarlarına işletilmesini talep etmek ve bu yönde politikalar oluşturmak durumundadırlar³¹.

2. 1. 2. 2. 2. Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri

Teknolojik gelişmelerin sanayileşmiş ülkelerde işçi sendikalarını sarsan etkisi henüz ülkemize ulaşmamıştır. Tabii ki bunun en önemli nedeni kullanılan teknolojinin üretim sürecini ve işgücü yapısını değiştirecek aşamaya gelmemesidir.

Ancak yeni teknolojiler eskisine oranla çok daha kısa sürede yayılmaktadır. Dolayısıyla, Gümrük Birliği'ne giren ve Avrupa Birliği'ne girebilmek için koşulları zorlayan Türkiye bu gelişmelerden etkilenmeye başlamıştır.

Türkiye'de teknolojinin istihdamı ne kadar azalttığı, kaç kişinin işten çıkmasına yol açtığı konusunda yeterli bilgi yoktur. Çalışma Bakanlığı'nın her yıl Ocak ve Temmuz aylarında yayınladığı istatistiklerde, kamu ve özel sektör işyerlerinde işten ayrılanların, ayrılma nedenlerine göre dağılımı verilmektedir. Teknoloji bu nedenler arasında yer almamaktadır. Bununla birlikte, teknolojinin işletme bazında istihdama etkisi konusunda fikir verebilecek gelişmeler her gün basında yer almaktadır.

Teknolojik gelişmelerin işçi sendikalarını etkileyebilmesi, şu an için daha çok özel sektörde mümkün görünmektedir. Özellikle son dönemlerde, yeni teknolojilerin kullanılması nedeniyle işten çıkarmalara rastlanmaktadır. Örneğin, Sabancı Holding Yönetim Kurulu Başkanı Sakıp Sabancı, küresel rekabete dayanabilmek ve daha yüksek teknolojileri kullanabilmek için bazı küçük şirketlerin kapatılacağını veya şirketlerin birbiriyle birleştirileceğini açıklamıştır³². Bu karara bağlı olarak, birçok kişinin işini kaybedeceği ve bu işyerlerinde örgütlü sendikaların da bu gelişmelerden olumsuz etkileneceği açıktır.

³¹ Petrol-İş, Sendikalar, Yapıları, Çalışmaları, Eğitim Notları Kitap 1 (İstanbul: Petrol- İş Yayın No 29, 1993), s. 109.

³² "Sabancı Oralitsa'yı Kapatıyor," Hürriyet (10 Kasım 1998), s. 13.

Kamu sektöründe ise tersine bir durum söz konusudur. Belki de bugün, kamu işletmelerinin içinde bulunduğu krizin en önemli nedenlerinden biri kullanılan teknolojinin yenilenememesidir. Özellikle, KİT'lerin verimli çalışmaması yalnızca aşırı istihdamın sonucu değildir. Bunun en önemli nedenlerinden biri, teknolojik yetersizliklerdir.

Bu nedenle, kamu sektöründe kullanılacak yeni teknolojinin verimliliği artırıcı etkisi, kısa vadede istihdamı daraltıcı etki yapsa da, bu hiç bir zaman özelleştirmenin neden olduğu işsizliğin ulaştığı boyutlarda olmayacaktır. Yüksek teknolojilerin kullanımıyla, kamu işletmelerinde verimliliğin ve üretimin artması, özelleştirmenin en önemli gerekçelerini ortadan kalkacaktır. Ayrıca, uzun vadede yüksek teknoloji kullanımı sayesinde artan verimlilik ve milli gelir yeni yatırımlar yapılmasını olanaklı kılacaktır.

Dünya pazarlarında rekabet üstünlüğü kazanmada en önemli unsurlardan biri teknolojidir. Dünya pazarlarındaki üstünlük yarışına yakından bakıldığında, teknolojiye olan egemenliğin, teknoloji kullanımı ve üretimindeki yeterliliğin, hem ülkeler hem de firmalar bazında son derece belirleyici bir rol oynadığı görülmektedir³³.

Ülke ekonomisi için sahip olduğu hayati önem dolayısıyla, bugün bütün devletler bir teknoloji politikası oluşturmaya çalışmaktadır. Bir çok ülkede teknolojik yenilik ve yatırım yapmaya uygun bir ortam yaratabilmek için, araştırma ve geliştirme çalışmalarıyla ilgili vergi kolaylıkları ve başka mali olanaklar sağlanmaktadır. Ayrıca yine bir çok ülkede, karşılıklı çıkarların söz konusu olduğu alanlarda devlet-sanayi işbirliği ile maliyetin paylaşıldığı araştırma-geliştirme faaliyetleri yapan kuruluşlar oluşturulmaktadır.

Türkiye'de devlet teknolojiyi yenilemek yerine KİT'leri özelleştirme yoluna giderken, bir çok ülkenin araştırma-geliştirme alanında özel sektör-kamu sektörü ortaklıkları ya da bir tür KİT oluşturmaya yönelmesi oldukça ilginç bir rastlantıdır³⁴.

³³ Aykut Göker, "İktisadi Kriz ve Teknoloji," 1992 Petrol-İş Yıllığı, s. 611.

³⁴ Göker, "İktisadi....., a.g.e, s. 622.

Yeni iş sürecinin temelini oluşturan ve değişimde kilit rol oynayan teknolojiye gerekli yatırım yapılmadığı ve devlet tarafından bir teknoloji politikası oluşturulmadığı takdirde, Türkiye'de bugüne göre çok daha büyük ekonomik sorunlar yaşanacağı, uluslararası iş bölümünde geri plana düşeceği ve bu durumun her kesimden önce işçi kesimini etkileyeceği bir gerçektir.

Bu nedenle, iş sürecini önemli ölçüde değiştiren teknolojik yenilikler, en az diğer kesimler kadar, işçilerin ve onların sendikal örgütlerinin de sorunudur ve işçi sendikalarının gündeminde acilen yer alması gerekmektedir. Ayrıca, devletin teknoloji politikası ve buna paralel toplumsal-kurumsal politika oluşturma sürecine işçi sendikalarının da dahil edilmesi gerekmektedir³⁵. Çünkü işçilerin bilgi ve ilgisi, iş sürecine katılabildiği ölçüde yeni teknolojiler çok daha etkin bir biçimde uygulanabilmektedir.

Sonuç olarak, günümüzde işçi sendikalarının sürekli gelişen teknolojiye karşı çıkmaları ya da bu süreci yavaşlatıcı çabaya girmeleri imkansızlaşmaktadır. Bu nedenle, işçi sendikaları, evrensel koşulları da dikkate alarak teknolojik gelişmeye destek vermek zorundadırlar. İşçi sendikalarıyla işletme yönetimlerinin teknolojik yenilenme konusunda işbirliği oluşturma çabaları, Avrupa'da ağırlıklı olarak yer almaktadır.

Örneğin, Almanya'da Alman İşçi Sendikaları (DGB), yeni teknolojilerin uygulanması sürecinde işçilerin katılımını talep eden işçi örgütlerinin başında gelmektedir. Bu talepler sonucunda, DGB işyerinde uygulanmaya başlanacak olan teknolojiler hakkında üyelerine bilgi aktaran ve gerektiğinde uygun eğitim programları hazırlayabilen altyapıyı oluşturmuştur³⁶.

2000'li yılların başında Avrupa Birliği'ne üye olmayı planlayan ve bunun bir ön hazırlığı olarak 1995 yılının sonunda Gümrük Birliği'ne giren Türkiye'nin, dahil olduğu coğrafya içindeki acımasız rekabet koşullarına dayanabilmek için özel olsun kamu olsun bütün sektörlerde ileri bir teknoloji kullanması, üretim ve verimi arttırması, üretim

³⁵ Aykut Göker, "İşçi Sendikalarının Gündemleri İçin Bir Ek Madde Önerisi: İş Sürecinde Değişim ve Teknoloji Sorunu," 1991 Petrol-İş Yılı, s. 574.

³⁶ Selamoğlu, İşçi....., a.g.e., s. 30.

kalitesini yükseltmesi gerekmektedir. Bu süreçte sendikaların önemini yitirdiğini ve işlevini tamamladığını düşünmek mümkün değildir. Aksine yeni teknolojiye geçişte işçilerin haklarının korunmasında, sorunların çözümünde, işverenlerle işbirliği yapılmasında sendikalara çok önemli görevler düşmektedir³⁷.

2. 1. 2 .3. İşgücünün Yapısal Değişimi ve Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri

2. 1. 2. 3. 1. İşgücünün Yapısal Değişimi

Günümüzde teknolojik gelişmeler ve üretim sürecinin yeniden yapılanması işgücünün klasik yapısını değiştirmiştir. Yeni iş devrimiyle birlikte, yeni bir işçi modeli ortaya çıkmıştır.

ILO'nun 1991 yılında yaptırdığı, sekiz sanayileşmiş batı ülkesini kapsayan bir araştırmaya göre, işgücünün yapısındaki değişim işçi sendikaları açısından çok önemli bir yer tutmaktadır. Bu çalışmada, işgücünün yapısındaki değişim ile ifade edilmek istenen, geleneksel işgücü grubuna katılan kadın işçiler, genç işçiler ve işgücünün vasıf düzeyindeki gelişmelerdir.

Gerçekten, sanayileşmiş batı ülkelerinde 1970'lerden itibaren kadın işçilerin işgücüne katılımı artmaktadır. Kadınların işgücüne katılımı genellikle hizmet sektöründe olmaktadır. Ayrıca kadınlar genellikle standart-dışı çalışma yöntemleriyle istihdam edilmektedirler.

Bu özellikleri dolayısıyla kadın işgücünü örgütlemek sendikalar açısından oldukça zor olmaktadır. Standart-dışı çalışma kapsamında olan kadın işgücünün işletme ile olan bağının esnek yapıda olması, işçi sendikacılığının temeli olan dayanışma düşüncesini zayıflatmaktadır. Bu nedenle, işçi sendikalarının kadın işgücünü, geleneksel yapıdaki

³⁷ Metin Kutal, "Küreselleşme Sürecinin Türk Sendikacılığı Üzerine Olası Etkileri," **İş Hukuku ve**

erkek sanayi işçilerini örgütlemeye yönelik politikalarla kazanmaları pek olanaklı gözükmemektedir³⁸.

Aynı şekilde, kadınlar gibi genç işçilerin de işgücüne katılma yoğunluğu hızla artmaktadır. Gençlerden vasıfsız ve eğitimsiz olanların genelde kısa süreli işleri tercih etmeleri, yüksek vasıflıların ise sendikaya ihtiyaç duymamaları gibi faktörler işçi sendikaları için bir handikap oluşturmaktadır.

Bütün bu gelişmeler karşısında, işçi sendikaları örgütsel yapılarını ve fonksiyonlarını değiştirmek zorundadırlar. Eğer sendikalar işgücü içinde önemi hızla artan kadın ve gençleri sendikaya üye olmaya yöneltemezse uzun dönemde güç kaybına uğrayacaktır. Bu nedenle, sendikaların bu yeni grubun talep ve beklentilerini çok iyi belirleyerek, buna uygun örgütlenme yapısı oluşturmaları ve faaliyet alanlarını genişletmeleri gerekmektedir.

Bir çok Avrupa ülkesinde istihdama katılımı hızla artan bu grubu örgütleyebilmek için çalışmalar yapılmaktadır. Örneğin, İsveç'te sendikalar genç işçilere yönelik özel programlar oluşturmada oldukça ilerlemiştir. Bu ülkede sendikalar, genç sendikacıları eğitmek amacıyla okullar kurmuşlar, işletme düzeyinde sorunların çözümüne yönelik genç işçi grupları oluşturmuşlardır. Bunun yanı sıra, iş ilişkilerinin dışında müzik, spor gibi etkinliklerle gençlere yakın olmaya çalışmaktadırlar. Ayrıca İsveç'te sendikalar genç işsizlere yönelik mesleki eğitim programları uygulamaktadırlar. Bu tür programlar, işgücüne katılan yeni grupların kazanılması açısından çok önemlidir³⁹.

Bugün kullanılan yüksek teknolojiler, daha yüksek vasıflı, hatta çok vasıflı işçilerin istihdam edilmesini gerekli kılmaktadır. Bunun bir sonucu, olarak işletmelerde "beyaz yakalı" olarak nitelendirilen öğrenim düzeyi yüksek, kalifiye elemanların sayıları vasıf düzeyi görece daha düşük "mavi yakalı" işçilere oranla oldukça artmaktadır.

İktisat Dergisi, C. IV, S. 2, Haziran 1997, s. 254-255.

³⁸ M. Kemal Öke, "Sendikal Hareket Nereye Gidiyor?" *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C. XIX, S.185, Kasım 1995, s.34; Selamoğlu, *Sendikalar.....*, a.g.e., s. 48-49.

³⁹ Selamoğlu, *Sendikalar.....*, a.g.e., s. 51.

Yapılan araştırmalar, işçilerin vasıf düzeyi ve öğrenim seviyesi arttıkça örgütlenme olasılığının azaldığını ortaya çıkarmıştır⁴⁰. Çünkü beyaz yakalı işçiler istedikleri ücret ve çalışma koşullarını işverenle yaptıkları bireysel pazarlıklarla elde etmektedirler. Bu nedenle, bu grupta kollektif bilinç yerine bireysellik ön plana çıkmaktadır.

Aynı işletme içinde ortaya çıkan iki farklı işçi grubunu örgütlemek sendikalar açısından oldukça güç olmaktadır. Beyaz yakalı işçileri kazanabilmek için sendikaların örgüt yapılarında ve toplu pazarlık anlayışlarında bazı değişiklikler yapmaları gerekmektedir. Bu grubu örgütleyebilmek ancak sendikaların ücretin belirlenmesinde iş değerlemesi, verimlilik gibi kriterleri kabul etmeleriyle mümkündür. Diğer taraftan ise, işçi sendikalarının temelini oluşturan mavi yakalıların bu süreçten olumsuz etkilenmemesi için vasıf seviyesinin yükselmesi sağlanmalıdır. Bu noktada işçi sendikaları devreye girerek mesleki eğitim programlarına ağırlık vermelidirler.

Sonuç olarak, küreselleşme sürecinde işletmeler nasıl ayakta kalabilmek için müşterilerinin istediği ürün ve hizmeti sunmak durumundaysa, sendikalar da üyelerini elde tutabilmek ve yeni üyeler kazanabilmek için onların beklentilerine cevap veren politikalar üretmek zorundadırlar.

2. 1. 2. 3. 2. Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri

Sanayileşmiş batılı ülkelerde, sendikalaşma oranlarını düşüren işgücünün vasıf seviyesinin yükselmesi ve kadın ve genç işgücünün istihdama yoğun biçimde katılımı gibi faktörler ülkemizde sendikaları tehdit eder boyutlara henüz ulaşmamıştır.

Bununla birlikte, ülkemizde de kadınların işgücüne katılım oranı her geçen gün artmaktadır. Sanayileşme süreciyle birlikte, kadının tarım kesiminde ücretsiz aile işçisi olarak istihdamı azalmakta, hizmetler ve sanayi sektörüne geçişi hızlanmaktadır. Ancak

⁴⁰ Dereli, "Globalleşen.....," a.g.e., s. 72.

ülkemizde kadınlar hala yoğun olarak evlerde kayıt-dışı olarak veya fason üretim yapan küçük atölyeler için çalışmaktadırlar⁴¹. Kadınların ağırlıklı olduğu bu istihdam biçimleri ise sendikalaşmanın zor hatta imkansız olduğu alanlardır.

TABLO 30
KAMU VE ÖZEL İŞYERLERİNDE KADIN İŞÇİ VE SENDİKALI ÜYE
SAYILARI (OCAK 1998)

Sektör	Toplam İşçi Sayısı	Sendikali Üye Sayısı	Sendikalaşma Oranı
KAMU	76,828	88,187	114.78*
ÖZEL	472,869	287,784	60.86
TOPLAM	549,697	375,971	68.40

Kaynak: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Çalışma Hayatı İstatistikleri 1997*, s.118.

*2821 Sayılı sendikalar kanunun 24. Maddesinde; sendika üyesi işçinin işsiz kalması durumunda sendika üyeliğinin etkilenmeyeceği, 25. Maddede ise üyelikten çekilen işçinin üyeliğinin bir ay daha devam edeceği belirtildiğinden; işten ayrılanların sendika üyeliği sona ermemekte, bu nedenle de sendikali işçi sayısı toplam işçi sayısından fazla çıkabilir.

Çalışma Bakanlığı, 1997 Çalışma Hayatı İstatistiklerine göre (Tablo 30) ülkemize kayıtlı olarak çalışan kadın sayısı toplam (kamu+özel) 566, 163'dür. Bunun 77,792'i kamu ve 488,371'i özel sektörde çalışmaktadır.

Tablo 31'de görüldüğü gibi, kamu sektöründe kadınlar başta tarım ve ormancılık olmak üzere daha çok tarım ve sanayide istihdam edilmektedir. Özel sektörde ise kadınların imalat sanayi ile birlikte hizmet sektöründe de yoğun olarak istihdam edildiği görülmektedir.

⁴¹ Hacer Ansal, "Ekonomik Yeniden Yapılanma Sürecinde Kadın Emeği," *Türk-İş 97 Yılı*, II. Cilt, s.176.

TABLO 31

KADIN İŞÇİLERİN İŞKOLLARINA GÖRE DAĞILIMI (TEMMUZ 1997)

İşkolu No	İşkolu	Kamu	Özel	TOPLAM
1	Tarım ve Ormancılık	18,462	2,047	20,509
2	Madencilik	1,563	1,116	2,679
3	Petrol Kimya Lastik	1,972	12,514	14,486
4	Gıda	17,165	43,039	60,204
5	Şeker	1,117	128	1,245
6	Dokuma	4,860	135,762	140,622
7	Deri	209	3,378	3,587
8	Ağaç	156	1,571	1,727
9	Kağıt	131	1,128	1,259
10	Basın ve Yayın	138	1,057	1,195
11	Banka ve Sigorta	98	2,383	2,481
12	Çimento Toprak ve Cam	370	6,698	7,068
13	Metal	1,418	34,481	35,899
14	Gemi	170	130	300
15	İnşaat	5,277	6,077	11,354
16	Enerji	3,315	1,225	4,540
17	Tic.Büro Eğitim Gü.San.	4,615	18,900	23,515
18	Kara Taşımacılığı	15	1,786	1,801
19	Demiryolu Taşımacılığı	401	13	414
20	Deniz Taşımacılığı	242	190	432
21	Hava Taşımacılığı	2,817	209	3,026
22	Ardiye ve Antrepoculuk	94	167	261
23	Haberleşme	3,300	337	3,637
24	Sağlık	1,292	2,365	3,657
25	Konaklama ve Eğ. Yerl.	1,045	8,185	9,230
26	Milli Savunma	1,759	136	1,895
27	Gazetecilik	23	881	904
28	Genel İşler	16,163	1,881	18,044
TOPLAM		88,187	287,784	375,971

Kaynak: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Hayatı İstatistikleri 1997, s.136.

Tablo 31’de, kamu ve özel sektörde sendikalaşma oranlarına bakıldığında, kadınların kamu sektöründe sendikalaşma oranının özel sektöre göre oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Bunun en önemli nedenlerinden biri, kamu sektöründe işletmelerin büyük ölçekli işletmeler olmasıdır. Diğer bir neden ise, kamu sektöründe kadınların hala yoğun olarak imalat sanayiinde çalışıyor olmasıdır. Bu özellikler, kamu sektöründe erkekleri olduğu gibi kadınları da örgütlemeyi kolaylaştırmaktadır.

Bir diğer önemli faktör ise, genellikle ülkemizde kamu sektörünün iş güvencesi açısından özel sektöre oranla iyi olmasıdır. Çalışanlar sendikalara üye oldukları takdirde işlerini kaybedebilecekleri korkusunu taşımamaktadırlar.

Özel sektörde ise tersine bir durum söz konusudur. Özel sektörde kadınlar, ağırlıklı olarak sendikal örgütlenmenin oldukça güç olduğu hizmet sektöründe istihdam edilmektedirler. Ayrıca küresel rekabetten olumsuz yönde etkilenen özel sektör işverenleri, işgücü maliyetlerini düşürmek amacıyla sendikasız işçi çalıştırma veya taşeronla başvurma eğilimindedirler. İşsizliğin oldukça yüksek olduğu düşünüldüğünde, özel sektörde kadın olsun erkek olsun çalışanların sendikalara neden sıcak bakmadığı daha iyi anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan, ülkemizde diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi kadınların sağlık, eğitim gibi kamusal hizmetlerde istihdam oranı oldukça yüksektir. Bu tür kamusal hizmetlerin sendikalaşma dışında tutulması, kadınların sendikal faaliyetlere katılımının düşük olmasına yol açan önemli bir yasal neden olarak ortaya çıkmaktadır⁴².

Tablo 32’de, kamu sektöründe çalışan işçilerin yaş gruplarına göre dağılımına bakıldığında ise, özel sektöre göre genç işgücünün oranının düşük olduğu görülmektedir. Bunun en önemli nedeni, kamuda çalışma yaşı konusunda getirilen yasal düzenlemelere özel sektöre oranla daha çok uyulması ve kamuda iş güvencesinin özel sektöre göre yüksek olması nedeniyle çalışılan yılın daha uzun olmasıdır. Ancak son dönemlerde

⁴² Seyhan Erdoğan, “Dünya’da Kadın İşçilerin Sendikal Faaliyete Katılımı,” *Türk-İş 97 Yıllığı*, II. Cilt, s.212.

görülen yoğun işten çıkarmalar, kamu sektörünün bu üstünlüğünü kaybetmesine yol açmaktadır.

Bununla birlikte, Tablo 32'den görüldüğü gibi, kamu sektöründe kadın çalışanların yaş ortalaması erkeklere oranla daha düşüktür. Bu da kadınların çalışma hayatına son dönemlerde daha çok katıldığının bir göstergesi olmaktadır. Kamu sektöründe sendikalaşma oranının yüksekliğine bağlı olarak, genç işçiler de büyük bir oranla sendikalıdır.

TABLO 32

KAMU SEKTÖRÜNDE ÇALIŞAN İŞÇİLERİN YAŞ GRUPLARINA GÖRE DAĞILIM (1994)

Yaş Grupları	İşçi Sayısı		TOPLAM
	Erkek	Kadın	
20 Yaş ve Altı	1,317	695	2,012
21-25 Yaş	17,805	5,759	23,564
26-30 Yaş	56,003	8,080	64,083
31-35 Yaş	103,180	9,596	112,776
36-40 Yaş	126,178	9,922	136,100
41-45 Yaş	103,272	5,518	108,790
46-50 Yaş	41,124	2,712	43,836
51-55 Yaş	13,323	1,034	14,357
55 Yaş ve Üstü	3,666	317	3,983
TOPLAM	465,868	43,633	509,501

Kaynak: **Kamu Kesiminde İşçi Ücretleri (31.12.1994)** (Ankara: Kamu-İş, 1995), s. 5.

Ülkemizin genç bir nüfus karakterine sahip olmasının ise, gerek özel gerekse kamu sektöründe sendikalaşmayı olumsuz etkilediğini ve gelecekte bunun daha ciddi boyutlara ulaşacağını söylemek mümkündür. Ancak bunun nedeni, sanayileşmiş ülkelerde olduğu gibi gençlerin vasıf düzeyi yüksek olan işlerde çalışması ya da sendikalara olan ilgisizliği değildir.

Türkiye’de gençlerin sendikalaşamamasının en önemli nedeni, 12-29 yaşları arasındaki genç nüfusun yaklaşık %70,5’inin işsiz olmasıdır. TÜGİAD tarafından 1995 yılında yaptırılan bir araştırmaya göre, 20-24 yaş grubunda işsizlik oranı % 20’dir. Yani her dört gençten biri işsizdir⁴³. Bu da ülkemizde sendikaların, bu yaş grubu arasından büyük bir potansiyel üye kaybı olduğunu göstermektedir.

Ayrıca, işsizliğin yüksek olması dışında, gençler eğitim düzeyi ve vasıf seviyesinin düşük olması nedeniyle, genellikle kayıt-dışı sektörlerde ya da atipik şekilde istihdam edilmektedirler. Kırdan kente göçle birlikte, son yıllarda gençlerin ticaret ve hizmet sektöründe istihdam yoğunluğu artmaktadır. Kırdan kente gelenler, işportacılık, otoparkçılık, simitçilik, ayakkabı boyacılığı vb. faaliyetlerle kendilerine iş alanları yaratmaktadırlar. Bu çalışma biçimleri de gençlerin örgütlenmesini zorlaştırmaktadır.

Tablo 33’de, 12-29 yaş grubunda çalışan gençlerin iktisadi faaliyet durumuna bakıldığında, 12-14 yaş grubunda çocukların %73.3’nün tarım, ormancılık, avcılık ve balıkçılık gibi örgütlenme açısından son derece zayıf olan alanlarda çalıştıkları görülmektedir. 20-24 yaş grubundaki genç işçilerin ise çoğunluğu tarım, ormancılık, avcılık gibi mesleklerde yoğunlaşırken, otelcilik, lokantacılık ve diğer hizmet sektörlerinde çalışan gençlerin sayısı da oldukça yüksektir.

Hizmet sektöründe veya kayıt-dışı sektörlerde istihdam edilen gençlerin çoğunluğu askeri ücret sınırında, sigortasız ve her türlü güvenceden yoksun olarak çalışmaktadır. Hizmet sektörü sürekli büyüyüp yaygınlaşırken, sanayi sektörünün aynı hızla gelişmemesi, birçok genç işçiyi gelecek vaat etmeyen işlere yönelmeye zorlamaktadır. Sendikaların ise, bu tür çalışma koşullarına sahip gençleri örgütlemesi zor ve hatta olanaksız olmaktadır.

Burada üzerinde durulması gereken bir konu da, küçük işyerlerinde çalışan çocuklar olgusudur. Türkiye ekonomisinde küçük işyerlerinin oranı %90’ları aşmaktadır.

⁴³ 1995-1996 Petrol-İş Yılı, s. 613.

Dolayısıyla çalışan çocukların önemli bir oranı bu işyerlerinde istihdam edilmektedir. Sendikal örgütlenmenin yetersizliği ve toplu pazarlık süreçlerinin etkisizliği, bu işyerlerinde çalışan tüm işçilerin, özellikle çocuk işçilerin çağdaş çalışma standartlarının çok altında istihdam edilmesine neden olmaktadır⁴⁴.

TABLO 33

İKTİSADİ FAALİYET KOLUNA GÖRE İSTİHDAM EDİLENLER

Yaş Grubu	Tar.Orm. Avc. Bal.	Madenci . T. Ocağı	İmalat Sanayi	İnşaat	Ti.Otel Lokant	Ulaştır. Haberleş	MaliKur Sigorta	Toplum Hizmetl.
12-14	556,000	-----	93,000	-----	36,000	2,000	1,000	54,000
15-19	1,467,000	2,000	454,000	81,000	258,000	28,000	30,000	194,000
20-24	1,018,000	6,000	412,000	120,000	309,000	56,000	61,000	214,000
25-29	904,000	12,000	494,000	176,000	393,000	122,000	69,000	360,000
Toplam	3,945,000	20,000	1,453,000	393,000	996,000	208,000	161,000	822,000

Kaynak: DİE, **Hanehalkı İşgücü Anket Sonuçları**, Ekim 1995.

İşsizliğin boyutları, ülkemizin geleceği gibi sendikaların da geleceğini tehdit etmektedir. Türkiye'nin genç bir nüfus karakterine sahip olması nedeniyle çalışma yaşamının bileşenleri arasında en geniş dilimi "genç işçiler" oluşturmaktadır. Ancak gençlerin çoğunlukla işsiz olması ya da çalışanların hiç bir yasal güvencesi olmayan sektörlerde istihdam edilmesi gelecekte sendikalar için büyük bir tıkanma yaratacaktır.

Türkiye'de nüfus hızla artarken, yatırımlar artan işgücüne olanak sağlamakta yetersiz kalmaktadır. Kamu sektörü olsun özel sektör olsun, imalat sanayinde istihdamda bir daralma yaşanmaktadır. Örneğin 1990 itibarıyla 12,971,093 olan kamu imalat sanayi

⁴⁴ Nusret Ekin, "Türkiye'de Küçük İşyerlerinde Endüstri İlişkileri Açısından Çalışan Çocuklar," II. Uluslararası Endüstri İlişkileri Kongresi (Ankara: Kamu-İş, 1996), s. 141.

yatırımları, 1994'te 5,733,949'a düşmüştür. 1990'da kamunun yatırımlar içinde %7.5 seviyelerinde olan payı, 1994'te %2.8'lere gerilemiştir⁴⁵.

Devletin ekonomik hayattan çekilmek amacıyla kamu sektöründe yeni yatırımlar yapmaması ve hatta var olanları da elinden çıkarmaya çalışması, genç işgücünün kamu sektöründe istihdamını da azaltmaktadır. Bu durum, kamu sektöründe örgütlü sendikaları olumsuz etkilerken, bir istihdam deposu olan kamu kuruluşlarının işsizliği önleyici fonksiyonunu da ortadan kaldırmaktadır.

Türkiye'nin çağa ayak uydurabilmesi, küresel rekabette yerini alabilmesi, bilgi ve teknoloji toplumu olabilmesi işgücüne yeni istihdam olanakları yaratılmasına bağlıdır. Gençlerin ilgi, yetenek ve özelliklerine uygun alanlarda eğitim ve istihdamının sağlanması, hem kendileri ve hem de toplum için vazgeçilemez önemdedir. Genç kuşaklara bu imkanların sağlanması, Türkiye'yi 2000'li yıllara taşıyacak insan gücünün yetiştirilmesi anlamına gelmektedir⁴⁶.

Bu süreçte sendikalara da önemli görevler düşmektedir.

1) Bunlardan en önemlisi sendikaların mesleki eğitim faaliyetlerine önem vermesi, kadın ve genç işgücünü istihdama kazandırabilmek için kurslar, eğitim programları düzenlenmesidir. Çalışma yaşamının ihtiyacı olan teknik bilgi ve beceriye sahip insan kaynaklarının yetiştirilebilmesi mesleki eğitim sisteminin geliştirilmesiyle mümkündür.

Bu amaçla sendikalar çalışan çocuklar, gençler ve kadınlar için mesleki eğitime yönelik birimler oluşturabileceği gibi, bu konuda Milli Eğitim Bakanlığı ile işbirliğine gidebilirler. Gençlerin ve kadınların istihdama katılması, sendikaların da üye kazanması ve güçlenmesi demektir.

⁴⁵ 2000'e 4 Kala Türkiye Metal Sanayi (?), MESS Yayın No: 231, Nisan 1996), s. 43.

⁴⁶ 95-96 Petrol-İş Yıllığı, s. 616.

2) Sendikalar çalışan kadınların, çocukların, gençlerin veya korunmaya gereksinim duyan diğer çalışanların örgütlenmesini başarı ile üstlenebilir. Böylece, çalışan bu grup, örgütlü sektör dışında kalan ve ucuz işgücü niteliği taşıyan bir görünüm taşımaktan kurtulabilirler. Örgütlenmek ve toplu pazarlığın kapsamına girmek, ücretlerin ve çalışma koşullarının iyileşmesi anlamına gelmektedir.

3) Sendikalar, çocuk, genç veya kadın işçilerin yoğun olarak çalıştığı bölgelerde, Çalışma Bakanlığındaki benzeri birimlerden faydalanarak psikolog, sosyolog veya sosyal hizmet uzmanları çalıştırabilir⁴⁷. Böylece bu grubun sorunlarını daha yakından öğrenerek, çözümü için daha etkili politikalar üretebilirler.

4) Ayrıca sendikalar bir sivil toplum örgütü olarak hükümetlerin işsizlik sorunun çözümünde daha etkili olmalarını zorlayacak politikalar izleyebilirler. Bunu gerçekleştirmek için, sendikaların toplu sözleşme sendikacılığını aşarak çalışanların ve ülkenin genel sorunlarıyla ilgilenmeleri gerekmektedir⁴⁸.

2. 1. 2. 4. İstihdamın Sektörel Dağılımında Değişmeler ve Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri

2. 1. 2. 4. 1. İstihdamın Sektörel Dağılımında Değişmeler

Günümüzde toplumların refah seviyesindeki gelişmeyle birlikte tüketim eğilimleri de değişmektedir. Araştırmalar ortaya koymaktadır ki, gelir artışıyla birlikte hizmet sektörüne olan talep artmakta; dolayısıyla ekonomik faaliyetler ve istihdam hacmi hizmet sektörüne doğru kaymaktadır⁴⁹.

İstihdamın hizmet sektöründe yoğunlaşması, ülkelerin ekonomik gelişme ve sanayileşme eğilimine bağlı olmakla birlikte; bütün sanayileşmiş ülkelerdeki ortak

⁴⁷ Nusret Ekin, "Türkiye'de Küçük.....," a.g.e., s. 158.

⁴⁸ Kristal-İş Sendikası 12. Genel..., a.g.e., s. 134.

⁴⁹ Kurtulmuş, Sanayi..., a.g.e., s. 142.

eğilimdir. OECD ülkelerinde 1980'li yıllarda istihdamın %57'si hizmet sektöründe yer alırken, 1990'lı yıllarda bu rakam %70'lere yaklaşmıştır⁵⁰.

İstihdamın sektörel değişimi sendikaların üye kaybetmesine yol açmıştır. 1970 sonrası yoğunlaşan ulusal ve uluslararası rekabet ve teknolojik gelişmeler, işverenler açısından işgücü maliyetinin önemini arttırmıştır. Bu gelişme de sanayi sektöründe istihdam hacminin daralmasına yol açmıştır⁵¹. İşçi sendikalarının geleneksel olarak kuvvetli oldukları sanayi sektöründe (özellikle maden, çelik, liman, demiryolu gibi alanlarda) istihdam hacminin daralması sendikalaşma oranını düşürmüştür.

Hizmet sektöründe sendikalaşma oranının düşük olmasının en önemli nedeni, bu sektörde sanayi işçisinin toplu davranış biçiminin aksine bireyci davranışların ağır basmasıdır. Sanayi sektöründe çalışanlarda, dayanışma ve kader birliği düşüncesi hakimken; hizmet sektöründe çalışanlarda, işin niteliği gereği, böyle bir düşünce gelişmemektedir⁵².

Genellikle sanayi kesiminde mavi yakalı işçiler haklarının korunması ve savunulması için bir örgüte ihtiyaç duymuşlardır. Hizmet sektöründe çalışan beyaz yakalı işçilerin bir bölümü kendi hakkını arayabileceğine inandığı için bir örgüte gereksinim duymazken, sendikalara üye olanlar ise farklı beklentiler taşımaktadırlar. Örneğin, mavi yakalı işçi için ücret ön planda yer alırken, beyaz yakalı işçi için işyerindeki etkinliği, yükselme olanakları gibi diğer çalışma koşulları öne geçebilmektedir.

Tüm bu farklı çıkarlar ve beklentiler örgütlenmeyi zorlaştırdığı gibi, sendikal dayanışmayı sürdürmek ve buna uygun ortak politikalar üretmeyi gerekli kılmaktadır⁵³. Eğer sendikalar faaliyetlerini çeşitlendirir, yeni işçi gruplarının ilgisini çekebilirlerse, üyelerine ekonomik, sosyal, kültürel hizmetleri daha etkili bir biçimde götürebilirlerse,

⁵⁰ Kurtulmuş, Sanayi..., a.g.e., s. 144.

⁵¹ Selamoğlu, İşçi..., a.g.e., s. 43.

⁵² Öke, a.g.e., s. 33.

⁵³ Meryem Koray "Değişen Bir Dünya ve Sendikalar İçin Bazı Tartışma Noktaları," *Mercek*, Yıl 1, S. 2, Nisan 1996, s. 87.

işletme yönetimine katılarak endüstriyel demokrasiyi gerçekleştirmeyi başarırlarsa, her kesimden üye kazanabileceklerdir.

Gerçekten de sendikaların hızla üye kaybettiği günümüzde, İsveç, Danimarka, Finlandiya gibi ülkelerde sendikalar üyelerinin çocuklarının okul durumuyla ilgilenmekten üyelerine kredi kartı sağlamaya kadar farklı faaliyetlerle üye sayısını arttırmaktadırlar⁵⁴.

2. 1. 2. 4. 2. Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri

Türkiye'de çalışma hayatı gerek yapı, gerek hacim olarak kendine özgü nitelikler göstermekte ve gelişmiş batılı ülkeler ile belirgin farklılıklar taşımaktadır. Bunlardan en önemlisi, bu ülkelerde ücretli istihdamın toplam istihdam içindeki payı % 80'lere ulaşmasına rağmen; Türkiye'de bu oranın ancak % 40'ı bulmasıdır⁵⁵.

TABLO 34

TÜRKİYE'DE SEKTÖRLERİN TOPLAM İSTİHDAM İÇİNDEKİ PAYLARI (%)

Yıl	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1955	77.4	8.0	14.6
1970	66.0	12.7	21.3
1985	57.0	15.5	27.5
1996	44.9	22.0	33.1
1998 (Nisan)	43.0	17.0	40.0

Kaynak: Egevizyon, Yıl 6, S. 24, Eylül-Ekim 1998, s. 38.

Ülkemizde hala çalışan nüfusun yarısına yakını tarım kesiminde çalışmaktadır. Tablo 34'e göre, Türkiye'de 1998 yılı itibari ile, tarımın toplam istihdam içindeki payı %43, sanayinin toplam istihdam içindeki payı %17 ve hizmet kesiminin payı %32.8'dir⁵⁶.

⁵⁴ Gülten Kutsal, "Türkiye'de Sendikal Hareketin Geleceği," *İktisat Dergisi*, S. 369, Temmuz 1997, s. 33; Dereli, "Globalleşen.....," a.g.e., s. 79.

⁵⁵ Refik Baydur, "Değişim ve Sendikalar," *Mercek*, Yıl 1, Sayı 2, Nisan 1996, s. 75.

⁵⁶ *Küresel Eğilimler ve Türk Çalışma Hayatı* (TİSK, 1997), s. 25.

Rakamlardan da anlaşıldığı gibi, ülkemizde sivil istihdamın yarıya yakını tarım kesiminde çalışmaktadır. Üstelik yıllar itibariyle incelendiğinde, tarım kesiminde göreceli olarak azalan istihdamın hizmet sektörüne kaydığı, sanayi sektörünün istihdam hacminde ise uzun yıllardır bir değişiklik olmadığı görülmektedir.

Sendikacılık sanayileşmeye paralel olarak gelişen ve sanayi işçisiyle varolan bir örgütlenmedir. Ülkemizde sendikacılığın kamu sektöründe başlayıp gelişmesinin en önemli nedeni de devletin sanayileşmede öncü rolü üstlenmesi ve büyük sanayi kuruluşları kurarak istihdamı tarımdan sanayiye doğru çekmesidir. Özel sektörün büyüyüp gelişmesi, büyük ölçekli işletmelerin kurulması ise çok uzun zaman alan bir gelişmedir. Henüz sanayi toplumu haline gelememiş, kamu sektörünün ekonomide ağırlığının hissedildiği bir ülkede sendikalar, kamu sektörünün sağladığı kolaycılığa alışmış ve yeni gelişmelere uyum sağlayabilecek tedbirler almaya ihtiyaç duymamıştır.

Yukarıda belirtildiği gibi, tarım dışında ülkemizde istihdamın dağılımında en büyük pay hizmet sektörüne aittir. Tablo 35'de hizmet sektörünün ağırlığının özel sektörde kamuya oranla daha fazla olduğu görülmektedir. Örneğin, hizmet sektöründe yer alan Konaklama ve Eğlence Yerleri İş Kolunda, kamuda 115 işyeri yer alırken, özel sektörde bu sayı 3,510'dur. Ticaret, Büro, Eğitim ve Güzel Sanatlar İşkolunda ise kamuda 2,158, özel sektörde 10,372 işyeri bulunmaktadır.

Diğer taraftan, küreselleşme sürecinde artan iç ve dış rekabet, işyerlerini küçük, yeniliklere açık, ileri teknoloji kullanan, sosyal korumaları elden geldiği ölçüde azaltan küçük ve orta ölçekli işletmelere dönüştürmektedir. Küçük işletmelerin sayısındaki artış ise, ülkemizde zaten yeterince gelişmemiş olan özel sektör sendikacılığını olumsuz etkilemektedir.

TABLO 35
İŞKOLLARINA GÖRE SENDİKALI İŞÇİ ÇALIŞTIRAN İŞYERLERİ VE
SENDİKALI İŞÇİ SAYILARI

İşkolu	İşkolu	İşyeri Sayısı			Sendikali İşçi Sayısı		
		Kamu	Özel	Toplam	Kamu	Özel	Toplam
1	Tarım ve Ormancılık	1,262	353	1,615	125,728	10,272	136,000
2	Madencilik	491	542	1,033	81,686	29,448	111,134
3	Petrol Kimya Lastik	166	1,874	2,040	32,697	95,290	127,987
4	Gıda	720	6,031	6,751	89,756	217,065	306,321
5	Şeker	33	4	37	32,075	3,863	35,938
6	Dokuma	57	3,606	3,663	19,836	419,942	439,783
7	Deri	9	935	944	2,283	17,301	19,584
8	Ağaç	29	1,249	1,278	4,159	19,154	23,313
9	Kağıt	15	198	213	7,271	13,624	20,895
10	Basın ve Yayın	23	383	406	2,221	6,696	8,917
11	Banka ve Sigorta	266	4,143	4,409	6,268	94,432	100,700
12	Çim. Toprak ve Cam	41	946	987	9,802	72,407	82,209
13	Metal	241	4,883	5,124	48,674	355,468	404,142
14	Gemi	12	50	62	4,236	1,709	5,945
15	İnşaat	788	4,646	5,434	99,627	117,296	216,923
16	Enerji	1,840	494	2,334	94,261	34,111	128,372
17	Tic.Büro Eğ.Gü.San.	2,158	10,372	12,530	30,554	106,754	137,308
18	Kara Taşımacılığı	41	1,788	1,829	212	17,097	17,309
19	Demiryolu Taşıma.	517	17	534	29,781	1,056	30,837
20	Deniz Taşımacılığı	145	215	360	7,915	4,929	12,844
21	Hava Taşımacılığı	49	74	123	11,119	1,365	12,484
22	Ard. ve Antrepoculuk	43	104	147	5,548	2,318	7,866
23	Haberleşme	844	113	957	35,420	3,058	38,478
24	Sağlık	289	454	743	9,300	8,661	17,961
25	Konak. ve Eğ. Yerl.	115	3,510	3,625	7,376	59,150	66,526
26	Milli Savunma	480	84	564	32,176	2,256	34,432
27	Gazetecilik	8	175	183	108	4,665	4,773
28	Genel İşler	3,373	4,320	7,693	279,677	27,672	307,349
TOPLAM		14,055	51,563	65,618	1,109,266	1,747,064	2,856,330

Kaynak: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Çalışma Hayatı İstatistikleri 1997**, s. 136.

Çünkü küçük işyeri işverenleri, kendi işyeri işçilerinin sendikalara üye olmasını hoş karşılamamakta; ya sendikalaşan işçilerinin hizmet akitlerini feshederek işten çıkarmakta ya da işyerinde sendikanın yetki kazanmasını önleyecek tedbirlere başvurmaktadır. Yetki alındıktan sonra işçilerin tümünü sendikadan istifaya zorlayan örneklere de rastlanmaktadır. Ayrıca, küçük işyerinin işçileri işverene olan yakınlıklarından veya işlerini kaybetme endişesiyle sendika üyeliğinden kaçınmaktadırlar.

TABLO 36
İŞYERİ BÜYÜKLÜĞÜNE GÖRE SENDİKALAŞMA ORANLARI(%)
(1992)

İşyeri Büyüklüğü	Sendikalı İşçi Oranı	Sendikalı İşyeri Oranı
1-9 İşçi	8.4	8.4
10-24 İşçi	22.0	20.7
25-49 İşçi	32.3	31.7
50-99 İşçi	46.6	46.0
100-249 İşçi	67.3	65.0
250-499 İşçi	96.0	94.5
500-999 İşçi	137*	132-*
1000-4999 İşçi	151*	143*
5000 + İşçi	118*	100
TOPLAM	60.8	11.3

Kaynak: Ekin, Türkiye’de Küçük İşyerlerinde Endüstri İlişkileri Açısından Çalışan Çocuklar, **II. Uluslararası Endüstri İlişkileri Kongresi** (Ankara: Kamu-İş, 1996), s. 147.

*Sendika üyesi işçinin, geçici olarak işsiz kalması durumunda sendika üyeliği etkilenmediğinden, özellikle kamu kesiminde sendikalı işçi sayısı toplam işçi sayısından fazla çıkmakta ve oranlar %100’ün üzerine yükselmektedir. Bu durum özellikle 500’den, 1000’den ve 5000’den fazla işçi çalıştıran sendikalı işçi ve işyeri sayılarında gözlenmektedir.

Küçük işyerlerinde çalışan işçileri örgütlemekte sendikalar da yetersiz kalmaktadır. Sendikalar, küçük işyeri işçilerini örgütlemek için harcanacak zaman, gayret ve masrafların bu işyerinde sağlayacağı avantajlara değmeyeceğini, sendikaya yeni

imkanlar yerine, daha fazla yük ve sorunlar getireceğini düşünmektedirler. Tablo 36'da görülen küçük işyerlerindeki (1-9) sendikalaşma oranlarıyla ilgili veriler, bu açıklamaları destekler niteliktedir.

Yapılan araştırmalara göre ülkemizde de toplam işyerlerinin % 87'si 10'dan az işçi çalıştıran işyerlerinden oluşmakta, 49'dan az sayıda işçi çalıştıran işyerleri dikkate alındığında bu sayının % 97.2'ye çıktığı görülmektedir. Belirli büyüklükte işletmeler için yasalarla getirilen yükümlülüklerden kurtulmak amacıyla bazı işyerlerinin suni şekilde bölündüğü de görülmektedir⁵⁷.

Sendikalaşma için en önemli engellerden birini oluşturan küçük işletmelerin sayısı özel sektörde kamuya oranla çok daha yüksektir. Özellikle hizmet sektörü içinde yer alan işkollarında, özel sektörde 1-9 işçi çalıştıran işyeri sayısının çokluğu dikkat çekmektedir. Kamu sektörü ise, sendikalar için bu konudaki avantajlı konumunu henüz kaybetmiş değildir. Aşağıda Tablo 37'de görüldüğü gibi, kamu sektöründe çalışan 925,071 işçi 18,936 işyerinde çalışırken; özel sektörde 3,341,026 işçi 533,235 işyerinde çalışmaktadır. Özel sektör kamuya oranla çok daha fazla bölünmüş ve dağılmış durumdadır.

Ayrıca Tablo 37'ye göre, kamu'da 1-9 işçi çalıştıran 11,332 işyeri varken; özel sektörde bu sayı 477,700'e ulaşmaktadır. Yine kamuda 1,000-4,999 işçi çalıştıran 107 işyeri varken; özel sektörde bu sayı 80'dir.

Kamu sektörü gerek işyeri büyüklüğü, gerekse sanayi sektöründeki ağırlığı dolayısıyla sendikal yoğunluk açısından liderliğini sürdürmektedir. Özel sektör kar amaçlı hareket ettiği için rekabet şartları ne gerektiriyorsa onu uygulamaktadır. Hizmet üretimine talep arttıkça hizmet sektörüne yönelmekte, maliyetleri azaltmak için işyerlerini küçültmektedir.

⁵⁷ Ekin, "Türkiye'de Küçük.....," a.g.e., s. 146.

TABLO 37
İŞKOLLARINA GÖRE İŞYERLERİ VE İŞÇİ SAYILARI (OCAK 1998)

	KAMU		ÖZEL	
İşyeri Büyüklüğü	İşçi Sayısı	İşyeri Sayısı	İşçi Sayısı	İşyeri Sayısı
1-9 İşçi	34,209	11,332	1,128,010	477,700
10-24 İşçi	44,800	2,931	517,321	34,976
25-49 İşçi	53,217	1,515	389,401	11,394
50-99 İşçi	88,212	1,248	364,852	5,336
100-249 İşçi	171,435	1,098	422,550	2,823
250-499 İşçi	170,021	488	263,119	706
500-999 İşçi	146,566	213	145,674	218
1000-4999 İşçi	172,062	107	122,820	80
5000 + İşçi	44,549	4	14,279	2
TOPLAM	925,071	18,936	3,341,026	533,235

Kaynak: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Çalışma Hayatı İstatistikleri 1997**, s.136.

Kamu sektörü ise özel sektöre göre çok farklı konumdadır. Kamu sektöründe maliyetler özellikle işgücü maliyetleri, özel sektöre oranla çok yüksektir. Ancak zarar etse de nasıl olsa devlet karşılıyor mantığı, gerekli düzenlemelerin yapılmasını engellemiştir⁵⁸. İşçi sendikaları da kamu işletmelerinde hakim olan bu anlayışı çok iyi değerlendirerek özellikle 1980 öncesinde çok iyi kazanımlar elde etmişlerdir.

1980 sonrasında ise devletin sendikalara karşı tutumunda bir değişiklik olmuştur. İleride ayrıntılı olarak inceleneceği gibi taşeron, sözleşmeli personel kullanımı gibi uygulamalarla, devlet kamu işletmelerinde de sendikacılığı bir ölçüde engellemekte, bu konuda dünyadaki genel eğilime uymaktadır. Dolayısıyla kamu sektöründe istihdamın

⁵⁸ Kuvvet Lordoğlu, "Türkiye'de Sendikal Hareketin Geleceği," **İktisat Dergisi**, S. 369, Temmuz 1997, s.37.

sektörel dağılımında hizmet sektörüne doğru önemli bir kayma olmamakla birlikte, sendikalar için farklı engeller ortaya çıkmaktadır. Kamu sektöründe ağırlıklı olarak istihdam edilen mavi yakalı işçiler statü değişikliği ile sendikalaşmanın dışında tutulmaktadır. Bu da kamu sektöründe sendikalaşma oranının düşmesine yol açan en önemli faktörlerden birisidir.

Sanayileşmiş batılı ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de kamu ve özel sektörde faaliyet gösteren sendikaların yeni gelişmelerden olumsuz etkilenmemek için gerekli değişiklikleri yapmaları gerekmektedir. En önemli değişiklik ise, ücretlerin belirlenmesinde uygulanan geleneksel seyyanen veya enflasyona ücretli zam anlayışının değiştirilmesidir.

Sendikalar özellikle kamu sektöründe ağırlıklı olarak örgütledikleri vasıfsız işçiyi kaybetmemek için vasıflı işçiyle arasındaki ücret farkının artmasını istememektedir. Kamu sektöründe beyaz yakalı işçilerin özel sektöre geçmesinde etkili olan en önemli faktör bu olmaktadır. Özel sektör ise vasıflı işçisini elinde tutabilmek için sendikaya bile gerek olmaksızın ücretini ve diğer çalışma koşullarını cazip hale getirmektedir.

Yine ülkemizde kamu veya özel sektörde işten çıkarmaların artmasıyla birlikte üye sayısı gittikçe azalan sendikalar, Avrupa'daki sendikaların yaptığı gibi yeni üyeler kazanmak için çalışmalar yapmak yerine, mevcut üyelerinin sayısını sabit tutmaya çalışmaktadırlar. Bu amaçla istenen yüksek ücretler ise, sendikalı işçi-sendikasız işçi arasındaki ücret farklılıklarını arttırmakta ve sendikalara ve sendikalı çalışanlara karşı bir tepki oluşturmaktadır.

Sendikalar bugüne kadar ülkemizde, özellikle kamu sektöründe, genel olarak çalışanların gelirlerini arttırmak gibi ekonomik kazançlarla ilgilenmişlerdir. Kamu işletmelerinin çoğunluğu zarar ederken, sendikalar işyerinde üretim sürecini etkilemek, üretimin planlanması, kalitenin ve verimliliğin artırılması ile ilgilenmemişler; bunları işverenin problemi olarak değerlendirmişlerdir.

Bugüne kadar hep bir talep müessesesi olarak faaliyet gösteren sendikalar, üyelerine ayak uydurabilmek için modernleşmek zorundadırlar. Bunun anlamı, üyelerin sendikal etkinliklere katılımlarını teşvik edecek çeşitli araçların geliştirilmesi, üyeler ile iletişim kurulması, sunulan hizmetlerin niteliğinin yükseltilmesidir. Böylece mevcut üyelerin bağlılığını ve güvenini sürdürürken, sendikaya yeni üyeler kazandırabileceklerdir⁵⁹.

Bütün bunları gerçekleştirebilmek ise endüstriyel demokrasinin varlığına bağlıdır. Endüstriyel demokrasi kavramı yönetime katılma ya da çalışanların şirket yönetiminde temsil edilmesiyle sınırlı bir kavram değildir. En genel anlamıyla endüstriyel demokrasi, iş ortamının, iş koşullarının ve çalışma yaşamının iyileştirilmesi ve demokratikleştirilmesi anlamını taşımaktadır. İşyerinin demokratikleşmesi için;

1) Karar alma gücünün paylaşılması gerekmektedir. Üretim sürecinin en önemli unsuru insan yani emek olduğuna göre, çalışanların işletmeler ve kendi gelecekleri üzerinde karara katılma hakkı sağlanmalıdır.

2) Bilginin paylaşılması ve açıklık gerekmektedir. Sendikaların toplu pazarlıkta gerçekçi, elde edilebilir taleplerle işverenlerin karşısına çıkabilmeleri, işletmelerle ilgili temel mali bilgilere sahip olmalarıyla mümkündür. İşletmenin bilgilerinde şeffaflık olması ve sendikaların işletmenin bilgilerine ulaşma kanallarının açık olması yaratılan katma değer paylaşımında çarpıklığın giderilmesini olanaklı kılacaktır.

3) Kar ve verimliliğin ücretlere yansıtılması gerekmektedir. Yönetime katılmanın gerçek anlamda sağlanabilmesi için işletmede karın paylaştırılmasında da çalışanlar ve örgütleri söz sahibi olmalıdır. Kalitenin ve ürün çeşitliliğinin öneminin olağanüstü arttığı günümüzde uygulanan yeni üretim biçimlerinin, teknolojilerin başarısı çalışanların bunları benimsemesine bağlıdır.

⁵⁹ Kristal-İş Sendikası, a.g.e., s. 50.

Türkiye’de özel sektörde veya kamu sektöründe yukarıda açıklanan anlamda bir endüstriyel demokrasi olduğunu söylemek mümkün değildir. Hatta bu konuda bir gerileme olduğundan bile söz edilebilir. 1960 sonrası devlet, sadece toplu pazarlık yoluyla değil, işyeri ve işletme düzeyinde de gerçek bir endüstriyel demokrasi kurabilmek için 440 sayılı Kanunla 10 binden fazla işçi çalıştıran kamu kuruluşlarına bağlı müesseselerinin yönetim kurullarında bir işçi temsilcisinin yönetime katılması sistemini getirmiştir. Bununla birlikte, bu düzenleme toplu sözleşmelerde geliştirilememiş, işçi-işveren ilişkilerinin gelişmesini sağlamayı amaçlayan ortak kurullarla ilgili düzenlemeler de toplu sözleşmelerde yeterince ele alınmamıştır. Ancak ortak kurullara yer veren sözleşme sayısı kamu sektöründe özel sektöre oranla daha fazla olmuştur⁶⁰.

12 Eylül 1980 hareketinden sonra geçici olarak kabul edilen 2364 sayılı Kanun uyarınca toplu iş sözleşmelerini yenileyerek yürürlüğe koyan Yüksek Hakem Kurulu, yönetime katılma ile ilgili hükümlerin bir çoğunu toplu iş sözleşmesinden çıkarmıştır. Bu uygulama kanuni düzenlemelere de yansımış, 19.10.1983 tarihli ve 2929 sayılı “İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun”da teşekküllerin ve bağlı ortaklıkların yönetim kurullarının ve müesseselerin yönetim komitelerinin oluşumunda işçi temsilcilerine yer verilmemiştir. Böylelikle 440 sayılı Kanunla getirilen yönetime katılma da kaldırılmıştır⁶¹.

Bu uygulamanın gerek yasal düzenlemelerle gerekse toplu iş sözleşmeleriyle yeniden yerleştirilmesine ihtiyaç vardır. Ancak, yönetime katılma, işçilerin yönetim kurullarında hiçbir etkinliği olmayan sembolik temsili olarak algılanmamalıdır. Değişen koşullara uyum sağlayabilmek için işyerinde yapılacak değişikliklerin bir sürtüşmeye yol açmadan yapılabilmesi ve her konuda işçilerle işverenler arasında bir uyum sağlanabilmesi amacıyla işçilerin görüşlerinin ve onaylarının alınması şeklinde uygulanmalıdır.

Yönetime katılma ve işyerinde demokrasinin geliştirilmesi, sendikaların anlayışında da değişiklikler gerektirmektedir. Bu anlayış, işyerinin ve işletmenin

⁶⁰ Tokol, Türkiye’de....., a.g.e., s. 68.

⁶¹ Münir Ekonomi, “Türk Endüstri İlişkileri Sisteminde Yeni Arayışlar ve Çözümler,” *Kamu-İş*, C. 1, S. 5, Temmuz 1988, s. 17.

sorunlarını aslında işçinin ve sendikanın sorunları olarak gören; gerginliği ve çatışmayı değil diyalogu ve çözümü benimseyen; ücret, verimlilik ve kalite arasındaki ilişkiyi görebilen ve en önemlisi de ekonominin ve ülkenin bütün sorunlarıyla kendi sorunları arasında bir denge kurabilen bir anlayış olmak zorundadır⁶².

Bu anlayış değişikliğinin kamu sektöründeki sendikalara yansımaları, belki de özelleştirmeyi ortadan kaldıracak bir süreci de beraberinde getirecektir. KİT'ler içinde bulunduğu bölgeye ekonomik ve toplumsal anlamda önemli katkılar sağlamaktadır. Bugünkü yapılarıyla ekonomiye ciddi anlamda bir yük oluşturan KİT'leri bir kalemde silip atmak yerine, sendikaların da katkılarıyla alternatif çözümler üretmek çok daha adil olacaktır.

2. 1. 2. 5. Esnek Çalışmanın Yaygınlaşması ve Kamu Sektörü Sendikalarına Etkisi

2. 1. 2. 5. 1. Esnek Çalışmanın Yaygınlaşması

II. Dünya Savaşı'ndan ve özellikle de 1970'lerden sonra hızla gelişen küreselleşme sürecinin çalışma yaşamına getirdiği en önemli yeniliklerden biri esnek çalışma veya standart-dışı çalışma olarak adlandırılan çalışma biçimleridir.

Ekonomik entegrasyonun hızla ivme kazandığı günümüzde, işletmelerin giderek önem kazanan uluslararası pazarlarda rekabet üstünlüğü elde ederek pay sahibi olabilmesi için, daha ucuz ve daha nitelikli mal ya da hizmet üretmeleri gerekmektedir. İşletmeler son derece değişken olan ulusal ve uluslararası piyasalara uygun nicelik ve nitelikte mal ve hizmet üretebilmek için en yeni teknolojileri kullanmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi, özellikle iletişim ve bilgisayar teknolojisinin üretimde kullanılması üretim süreci ve statülerinde yeni oluşumlara yol açmaktadır⁶³.

⁶² Kristal-İş Sendikası, a.g.e., s. 132-133.

⁶³ Ömer Zühtü Altan, *Sosyal Politika* (T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 886, Açıköğretim Fakültesi Yayınları No: 474. Eskişehir: 1997), s. 141-144.

Sanayi devriminin ortaya çıkardığı ve İş Hukukunun klasik normları çerçevesinde çalışma statüleri ve çalışma normları düzenlenmiş, genellikle beden gücüyle çalışan işçi tipinin yeni teknolojilere ve üretim sürecine uyum yeteneği çok sınırlı olmaktadır. Özellikle hizmet sektörünün gelişmesi ve bu sektörde otomasyona geçilmesi, daha kısa süreli ve işyerinden uzakta çalışmayı olanaklı kılarken; sanayi sektöründe üretimin talebe göre ayarlanması daha uzun süreli çalışmaları gerektirmektedir.

Sonuç olarak, yeni teknolojik gelişmelerin ve üretim modelindeki değişimin etkisiyle geleneksel çalışma biçimleri değişime uğramış ve kısmi süreli çalışma, iş paylaşımı, esnek zamanlı çalışma, tele çalışma, çağrı üzerine çalışma evde çalışma gibi esnek çalışma biçimleri ekonomik yapıda ağırlık kazanmaya başlamıştır⁶⁴.

Esnek veya standart dışı istihdam modellerinde, artık bir iş akdine dayanarak, yasalarla sınırlanmış olan belirli gün ve haftalık çalışma sürelerine göre, günün belli bir saatinde işverene ait işyerine gelip çalışan ve belirli sürelerde izinlerini, tatilini kullanan standart bir işçi tipi yoktur. Klasik ya da standart olarak nitelendirilen hizmet ilişkilerinin yanı sıra uygulanmaya başlanan bu yeni istihdam biçimleriyle, yarım gün ya da haftanın belirli günleri çalışan, geçici olarak istihdam edilen, çağrı üzerine çalışmaya gelen hatta işyerine gelmeden kendi evinde çalışan işçi tipi ortaya çıkmıştır.

Diğer taraftan, yeni üretim sistemlerinde, ihtiyaç duyulan emeğin çok sayıda niteliksiz işçiden az sayıda nitelikli işçiye doğru kayması bölünmüş ve farklılaşmış bir işgücü yapısı ortaya çıkarmaktadır. Çekirdek işgücü olarak adlandırılan, işletme için gerekli ve nitelikli işgücü işletmeye fonksiyonel esneklik (çalışanların çok yönlü uzmanlaşması ve değişik fonksiyonlarda çalıştırılabilmesi) sağlarken; çevre işgücü olarak adlandırılan geçici, belirli süreli veya alt işverenler aracılığıyla istihdam edilen işgücü ise işletmeler için sayısal esneklik (ihtiyaca göre işçi alma ve işçi çıkarma) sağlamaktadır.

Çekirdek işgücü yüksek ücret ve iş tatminine kavuşan, fakat daha yüksek oranda bir iş yoğunlaşması ile verimlilik artışı sağlayan bir işgücü olurken; çevre işgücü çekirdek

⁶⁴ Esnek çalışma biçimleriyle ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: Altan, a.g.e., s. 146-152.

işgücünü ikame etme ve dolayısıyla iş bulma umudu olmayan ve gittikçe niteliksizleşen bir işgücü olmaktadır. Bununla birlikte, elinin altında değişik koşullarda çalıştıracağı iki grup işgücü bulunan işletmelerin, hem piyasada değişen koşullara uyum sağlaması kolaylaşmakta, hem de işletmeler arası rekabet için önemli bir hareket serbestisi sağlanmaktadır⁶⁵.

Bir çok işin ana firma dışında taşeron ilişkilerle yapılmasına ve mevsimlik dalgalanmalara, istikrarsızlıklara göre çalıştırılan işçi sayısının değiştirilebilmesine olanak sağlayan, geçici ve belirli süreli işe almalar veya taşeron uygulamaları gelişmekte olan ülke ekonomileri için yeni değildir. Bu tür sayısal esneklik, bu ekonomilerde hep uygulanmıştır.

Ancak artan rekabetle birlikte bu uygulamalar, istihdam politikaları ve çalışma koşulları açısından belirli bir düzeye ulaşmış işletmeler için de bir zorunluluk durumuna gelmektedir. Böylece, istisna olmaktan çıkıp genel ve egemen bir nitelik kazanmaktadır⁶⁶. Önceleri işletme içinde üretim dışı alanlarda çalışanların işten çıkarılarak taşerona devredilmesiyle başlayan bu uygulama, giderek işletmenin temel üretim birimlerine kadar girmiştir.

Taşeronlaşma ile işveren taşerona eski işgücü maliyetinden düşük bir bedel ödemekte; böylece işgücü maliyetlerini düşürmektedir. Ayrıca taşeron emrinde çalışan işçiler, çoğunlukla sigortasız ve asgari ücret üzerinden çalışmaktadırlar. Bu durum işçilerin genel ücret düzeyinin düşürülmesini gündeme getirmektedir. Taşerona bağlı olan işçiler genellikle sendikasız çalıştırılmakta, sendika üyesi olmaları halinde işten çıkarılmaktadırlar. Böylece işletmede iki farklı statüde işçi bulunmakta ve taşeron işçiler kadrolu işçilerin alternatifi olarak ileri sürülmektedirler⁶⁷.

Çevre işgücü tümüyle sendikasızlaşma ile karşı karşıya kalırken, az sayıda nitelikli çekirdek işgücünün sürekli işgücü haline gelmesi kitle sendikacılığı ve işkolu sendikacılığı

⁶⁵ Meryem Koray, "Esneklik ya da Emek Piyasasının Küreselleşmesi," 95-96 Petrol-İş Yıllığı, s. 755.

⁶⁶ Koray, "Esneklik.....," a.g.e., s. 755.

⁶⁷ Türkmen, a.g.e., s. 744.

yerine, firma ile bütünleşmiş işyeri sendikacılığını ön plana çıkarmaktadır. Japon firmalarında görüldüğü gibi, kıdem ve yetenek temelinde tanımlanan "firma işçisi olma" ayrıcalığına erişilince kazanılan sürekli iş garantisi, işçiler arası bireysel rekabetin sendikal dayanışmanın önüne geçmesine neden olmaktadır⁶⁸. İki farklı statüde işçinin bulunması sendikaların işçiler arası dayanışmayı sağlamasını zorlaştırmaktadır.

Esnek çalışmanın işçiler açısından en olumsuz yanı, İş Hukukunun ve Sosyal Güvenliğin koruyucu etkilerinden uzaklaşmaya yol açmasıdır⁶⁹. Esnek çalışmayla ilgili yasal ve kurumsal düzenlemelerin yetersiz olması, standart dışı istihdamda bulunanların çalışma şartlarının tam gün çalışanlara göre daha kötü olmasına neden olmaktadır.

Esnek çalışma modelleri bireysel çalışma ilişkilerini olumsuz etkilediği gibi, toplu çalışma ilişkilerini de olumsuz etkilemektedir. Son yıllarda giderek yaygınlaşan esnek çalışma, bir sonraki başlık altında ayrıntılı olarak inceleneceği gibi, toplu pazarlığın yapısını ve şeklini değiştirmekte ve onu merkezîyetçi bir yapıdan uzaklaştırarak, toplu pazarlık düzeyini milli ve endüstri seviyesinden işletme ve işyeri düzeyine indirmektedir.

Esnek çalışmanın sendikacılığı olumsuz yönde etkilemesinin nedenleri genel olarak ikiye ayrılmaktadır⁷⁰:

Birincisi, mevcut yasaların ve sendikaların yapısının esnek çalışmada bulunanlara uygun olmamasından kaynaklanmaktadır. Esnek çalışma biçimleri tam gün süreli çalışmaları azaltmaktadır. Ancak sendikacılık ve toplu pazarlıkla ilgili yasalar tam gün süreli çalışanların örgütlenmesini ve toplu pazarlık yapmasını sağlamaktadır. Esnek çalışanların örgütlenmesi ve toplu iş mücadelelerini yürütebilmesi oldukça zor olmaktadır. Ayrıca mevcut sendikaların yapısı da tam gün süreli çalışanları örgütlemeye ve hak ve menfaatlerini korumaya uygun olarak oluşturulmuştur.

⁶⁸ Yenitürk, a.g.e., s. 808-809.

⁶⁹ Hacer Ansal, "Fordizmden Postfordizme Dönüşümün Anahtarı," 95-96 Petrol-İş Yıllığı, s. 654.

⁷⁰ Arif Yavuz, "Esnek Çalışmanın Endüstri İlişkilerine Etkisi," Çimento İşveren Dergisi, C. 9, S. 5, Temmuz 1995, s. 18-19.

İkinci neden, ise esnek çalışmada bulunanların işyerine ve işverene bağımlılığının tam gün süreli çalışanlara göre daha az olmasından kaynaklanmaktadır. Kısmi süreli çalışma, evde çalışma gibi esnek çalışma biçimleri ücret ve çalışma koşullarının bireyselleşmesine yol açarak, toplu ve ortak çıkarları savunma durumunda olan sendikalar için etkinlik kaybına neden olmaktadır. Sendikalar farklılaşan çıkarlar arasında uzlaşma sağlayıcı politikaları oluşturmakta zorlanmaktadır⁷¹.

Diğer taraftan, esnek çalışmanın bu olumsuz etkilerinin yanında olumlu etkisinden de söz edilmektedir. İşsizliğin yaygın olduğu dönemlerde sendikaların güçlü olması çok zordur. Esnek çalışma ise kısmen işsizliğin artmasını engellemektedir. Böylece istihdamın artmasıyla sendikalar üye sayılarını arttırabilecek ve daha kuvvetli hale gelecektir⁷².

İşçi sendikaları ise, bu tür istihdam biçimlerinin yaygınlaşmasına sıcak bakmamaktadırlar. İşçi sendikaları, esnek çalışmanın işçinin işverene olan bağımlılığını arttırarak; toplu iş sözleşmesi hükümlerinin uygulama alanını daraltacağını ileri sürmektedirler.

Tabii ki, sendikaların en büyük endişesi, esnek istihdam biçimleriyle çalışanların sendikalaşma oranının düşük olmasının işçi sendikalarının mücadele gücünü zayıflatacak olmasıdır. Ayrıca işçi sendikaları işsizliği önlemek için esnek çalışmayı yaygınlaştırmak yerine, haftalık iş sürelerinin kısaltılmasını tercih etmektedirler⁷³.

2. 1. 2. 5. 2. Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri

Esnek çalışma ülkemizde 90'lı yılların en çok tartışılan kavramlarından biri olmuştur. Bu kavrama karşı ilginin artmasında birbiriyle ilişkili üç ana unsur önemli rol oynamıştır. i) 1989 ve 1991 toplu sözleşmelerinde işçi ücretlerinde hızlı artışa bağlı olarak işgücü maliyetlerindeki sıçrama ve Gümrük Birliği'nin rekabet gücü üzerindeki olası olumsuz etkisinden kaygılanan işveren örgütlerinin bu durumu şikayet konusu

⁷¹ Koray, "Değişen Bir....," a.g.e., s.86.

⁷² Yavuz, "Esnek.....," a.g.e., s. 19.

⁷³ Tankut Centel, "Değişim İçinde Sendikalar," *Mercek*, Yıl:1, S. 2, Nisan 1996, s. 45.

yapmaları, ii) İşverenlerin 1991 yılında kurulan koalisyon hükümetinin işsizlik sigortası ve işgüvenliği yasa tasarısı ve buna ek olarak memur sendikalarının kurulması yolundaki girişimlerine gösterdikleri tepki, iii) Başta Dünya Bankası olmak üzere uluslararası kuruluşların işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi doğrultusundaki telkinleri⁷⁴.

Esnekleşme, kavram olarak 1990'lı yıllarda yaygınlaşmakla birlikte, gerçekte adı konsun veya konmasın Türkiye'de zaten sayısal, fonksiyonel, ücret ve diğer biçimleri ile yıllardır uygulanmaktadır. Örneğin, işten çıkarmalardaki serbestlik, kapsam dışı personel uygulaması, çalışma sürelerinin esnetilmesi, taşeronlaşma ve fason üretimde artış gibi uygulamalar, Türkiye'ye esneklik kavramından çok daha önce girmiştir.

Bununla birlikte, 1980'li yıllardan itibaren benimsenen ihracata yönelik sanayileşme ve dünya piyasalarıyla bütünleşme amacına yönelik olarak izlenen ekonomik ve sosyal politikaların etkisiyle, 1980'lerin sonlarında işgücü piyasalarında esneklik artmış ve atipik istihdam biçimleri yaygınlaşmaya başlamıştır. 1980 öncesi dönemde, yüksek ücret talepleri nedeniyle sendikalara kuşkuyla bakan özel sektöre artık kamu sektörü de katılmıştır. Küreselleşmenin bir sonucu olan ihracata dayalı ekonomi politikası, her iki sektörde de ücretler üzerinde baskı yaratmıştır⁷⁵.

Kamu açıklarındaki büyük artış ve bunun da etkisiyle özellikle 1989 sonrası dönemde gözlenen hızlı ve değişken enflasyon 1994 ekonomik krizine yol açmıştır. Böylece, 1994 yılından itibaren hem kamuda hem de özel sektörde istihdamda ve reel ücretlerde bir düşüş gözlenmiştir. Kriz karşısında özel sektörde kapatılan işletme sayısı, zorunlu izin ve ücretsiz istihdam uygulamaları artmıştır.

Kamu sektöründe istihdamın toplam istihdam içinde önemli bir paya sahip olması, toplu sözleşme sürecinde ücretlerle kamu açıkları arasında paralellik kurulmasına ve yüksek enflasyona karşı hükümetçe çok düşük nominal artış tekliflerinin yapılmasına

⁷⁴ Fikret Şenses, "İşgücü Piyasalarında Esneklik Türkiye İçin Geçerli Bir Kavram mıdır?" 95-96 Petrol-İş Yıllığı, s. 694.

⁷⁵ Bahar Dumanlı, "Türkiye'de Sendikal Hareketin Gelişim Trendleri: 1963-1993," İktisat Dergisi, S. 369, Temmuz 1997, s. 59.

zemin hazırlamıştır. Böylece kamu sektöründe de reel ücretlerde önemli bir düşüş olmuştur.

Benzer şekilde, kamu sektöründe gönüllülük bazında emekliliğin özendirilmesi, bu ve diğer yollarla boşalan kadroların kapatılması ve özelleştirmeye hız verilerek kamu sektörü istihdamının azaltılmasının amaçlanması, reel ücret esnekliğinin yanında istihdam esnekliğinin de arttırılmak istendiğini göstermektedir.

1980 sonrası dönemde işgücü piyasaları baskı altında tutularak esnekliğin sağlandığı ve reel ücretlerin önemli ölçüde arttığı 1989-1993 dönemi ise bu açıdan bir istisna oluşturmaktadır. Ayrıca, 1991 yılında kurulan koalisyon hükümeti işsizlik sigortası ve işgüvenliği yasa tasarılarını öncelikli amaçları arasına almış ve bu konu uzun süre gündemde kalmıştır. Ancak bu tasarıların “esneklik amacına aykırı bir eğilim” olarak nitelendirilerek yasalaşamaması ve gündem dışına çıkarılmasının ardından, taşeronlaşma, evde çalışma, kısmi statüde çalışma gibi esnek istihdam uygulamaları giderek yaygınlaşmıştır⁷⁶.

Kamu sektöründe ise, taşeron, geçici veya mevsimlik işçi ve bunlarla aynı kategoriye girebilecek sözleşmeli personel kullanımı bir ölçüde sendikasılaştırmanın bir aracı haline getirilmiştir. İşyerlerinde yardımcı hizmetlerin müteahhitler aracılığıyla yürütülmesi ile başlayan bu uygulama, her geçen gün artarak devam etmiş ve giderek üretim sürecine de girmiştir. Batı ülkelerinde genellikle teknolojik gelişme ve ihtisaslaşma gibi faktörlerin bir sonucu olarak ortaya çıkan bu uygulama, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde sendika ve toplu sözleşme düzeninden kaçışın bir aracı olarak kullanılmaktadır⁷⁷.

Hangi nedenlerden kaynaklanırsa kaynaklansın, alt işverenin devreye girmesi işçilerin örgütlenmesinde yasal bir takım sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Kamu sektöründe taşeron kullanımı toplu pazarlığın kapsamını yani sendikalaşmayı daraltmaktadır. Bu tür uygulamalar, 1980 öncesi

⁷⁶ Şenses, a.g.e., s. 698.

⁷⁷ Polat Soyer ve Serap Soyer, “Değişim(!) ve Sendikalar,” *Mercek*, Yıl. 1, S. 2, Nisan 1996, s. 67.

dönemde özel sektörle sınırlıyken, günümüzde kamu sektöründe de yaygınlık kazanması, işgücü piyasası genelinde sendikasılaştırma eğiliminin bir göstergesidir.

Taşeron firmalar yaptıkları işi mümkün olduğunca ucuza sağlayabilmek için sendika karşıtı uygulamalar içine girmektedirler. Bu da sendikaların gücünü olumsuz yönde etkilemektedir⁷⁸. Sendikalar genelde alt işveren uygulamasını sistemden kaçış olarak nitelendirmektedirler.

Son yıllarda yaygınlık kazanan bu uygulama özellikle toplu iş ilişkilerinde sorunlar yaratmıştır. İş Kanunu'nun 1. Maddesinin son fıkrasında alt işveren kavramı dolaylı olarak ortaya konularak; alt işveren işçilerinin birlikte korunması amacıyla, her iki işverenin birlikte sorumlu tutulmasına ilişkin koşullar belirtilmiştir⁷⁹. Ayrıca kamu sektöründe de yaygın olarak kullanılan taşeron işçilerinin ücretlerinin korunması için kamu işverenleri ile ilgili olarak ayrı bir düzenleme getirilmiştir⁸⁰.

Ancak bu düzenlemeler ücret ödenmesinde asıl işvereni alt işverenle birlikte sorumlu tutarak alt işveren işçisinin bu konudaki mağduriyetini önlemeye yöneliktir. Sendikaları ilgilendiren asıl unsur, alt işveren işçilerinin asıl işverenle yapılan toplu iş sözleşmesinden yararlanıp yararlanmayacağı meselesidir. Çünkü işçileri sendikalara üye olmaya iten en önemli neden, sendikanın yapacağı toplu iş sözleşmesinden yararlanabilmektir.

Alt işverenin işçileri ise asıl işverenle yapılan toplu iş sözleşmesinden yararlanamamaktadır. Ancak alt işverenle yapılan bir toplu iş sözleşmesi varsa, alt işverenin işçileri bu toplu sözleşmeden yararlanabilmektedir⁸¹.

⁷⁸ Gülten Kutsal, "Türkiye'de....," a.g.e., s. 31.

⁷⁹ Bu hükme göre, "Bir işverenden belirli bir işin bir bölümünde veya eklentilerinde iş alan ve işçilerini münhasıran o iş yerinde ve eklentilerinde çalıştıran diğer bir işverenin kendi işçilerine karşı o işyeri ile ilgili ve bu kanundan ve veya hizmet akdinden doğan yükümlerinden asıl işveren de birlikte sorumludur."

⁸⁰ İş Kanunu 29/ I 'e göre: "Genel ve katma bütçeli dairelerle mahalli idareler veya kamu iktisadi teşebbüsleri yahut özel kanuna veya özel kanunla verilmiş yetkiye dayanılarak kurulan banka ve kuruluşlar; müteahhide verdikleri her türlü bina, köprü, hat ve yol inşası gibi yapım ve onarım işlerinde, müteahhitlere ödenecek her istihkaktan önce işyerinde çalışan işçilerden müteahhit ve taşeronlarca ücretleri ödenmeyen varsa, müteahhitten veya taşeronlardan istenecek bordrolara göre bu ücretleri bunların istihkaklarından öderler."

⁸¹ Bununla ilgili bir uyuşmazlıkta 1987 yılında Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 9. Hukuk Dairesinin görüşü doğrultusunda verdiği bir kararda, alt işverenin sendika üyesi olan işçisinin asıl işverenle yapılan toplu iş sözleşmesinden yararlanacağı sonucuna varmıştır. Bkz: Yargıtay HGK, 4.11.1987, E.1987/9-166 K. 1987/815. Ancak, Yargıtay 9. Hukuk Dairesi 1996 ve 1997 yıllarında verdiği kararlarda aksi görüşü savunmaktadır. Yargıtay 9. Hukuk Dairesine göre, taşeronun taraf olduğu bir toplu iş sözleşmesi olduğu takdirde, o toplu iş sözleşmesinin hükümleri uyarınca hesaplanacak haklardan asıl işverenin de birlikte sorumlu olması gerekir. Aksi durumda, yani taşeronun işçilerini kapsayan bir toplu iş sözleşmesi yoksa taşeron işçisinin asıl işverenin taraf olduğu sözleşme hükümlerinden yararlanması doğru değildir. Bkz: Yargıtay 9. HD, 11.3.1996, E. 1996/2554 K. 1996/4581. Böylece Yargıtay 9 Hukuk Dairesi 1987 yılında Hukuk Genel Hukuku tarafından

Taşeron kullanımı gibi, geçici ve mevsimlik işçi istihdamı da bir taraftan işletmelere sayısal esneklik sağlarken, diğer taraftan kamu sektöründe sendikalaşma oranını düşürmektedir. Geçici işçilerin hangi statüde ve hangi koşullarda çalıştırılacağı toplu sözleşmelerle düzenlenmiş olmasına rağmen, buna pek uyulmamaktadır. Belirlenen sürenin dolmasına rağmen, düşük ücretli, sendikasız ve sigortasız çalıştırılan geçici işçiler, 4-6 aylık aralıklarla giriş-çıkış yapmaktadır. Özellikle grevlerde geçici işçilerle üretime devam edilmesi sendikaların etkinliğini büyük ölçüde azaltmaktadır⁸².

Ancak kamu sektöründe sendikalaşma oranının düşmesine neden olan en önemli unsur sözleşmeli personel uygulaması olmaktadır. Kamu sektöründe sözleşmeli personel kullanımının başlatılmasındaki amaç, uzman veya vasıflı işçi ihtiyacını karşılamaktır. Daha önce de değinildiği gibi, kamu sektöründe sendikaların toplu pazarlıkta iş değerlemesi gibi ücret farklarını ortaya çıkaracak uygulamalara gitmemesi, vasıflı işçilerin özel sektöre kaymasına neden olmaktadır. Bu nedenle, teknolojik uzmanlık gerektiren işlerde eleman ihtiyacı, sözleşmeli personel istihdam edilerek sağlanmaya çalışılmıştır.

Ancak I. Bölümde ayrıntılı olarak incelendiği gibi, sözleşmeli personel işçi ve memurların yararlandığı ekonomik ve sosyal haklardan mahrum edilerek ve en önemlisi de 1992 yılında çıkartılan 3771 sayılı yasa ile sendikalaşma hakkı elinden alınarak başlangıçtaki amacından tamamen uzaklaştırılmıştır. Kamu sektöründe sendikasızlaştırma politikalarının önemli araçlarından biri haline gelmiştir⁸³.

Bu tür esnek çalışma biçimlerinin, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku normlarına görece en iyi şekilde uyulan kamu sektöründe oldukça yaygınlaşması endişe vericidir. Ayrıca koruyucu mevzuat kapsamına girenler için bile hukuki ve sosyal güvencenin sağlanamadığı, toplu sözleşme sisteminin tam olarak işlemediği bir ülkede, hiçbir hukuki

benimsenen eski kararındaki görüşünden dönmüş olmaktadır. Bu konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Nuri Çelik, "İşveren, İşveren Vekili, Alt İşveren ve Bunlarla İlgili Hukuki Sorunlar," İş Hukukunun Güncel Sorunları Semineri (Abant: TÜHİS, 9-12 Aralık 1997), s. 158-202.

⁸² Özkaplan, a.g.e., s. 169.

⁸³ Bkz: 1. Bölüm, 3.2.2, s. 25 ve 3.2.4. s. 30.

dayanağı olmayan esnek istihdamın, çalışanlar açısından doğuracağı olumsuz sonuçlar ortadır.

Bu nedenle, ilk önce gerekli hukuki düzenlemeler yapılarak esnekliğin kuralsızlık olmaktan çıkarılması gerekmektedir. Tabii bu düzenlemeler yapılırken, küreselleşmenin ortaya çıkardığı en önemli kavramlardan biri olan “işçi ve işletmenin birlikte korunması” prensibinin göz önünde bulundurulması, işçilerin büyük mücadeleler sonucu elde ettikleri hakların geri alınması sonucunu doğurmamalıdır.

Esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşmasının neden olduğu olumsuz gelişmelerden birisi de sendikaların etkinliğini azaltması ve sendikalaşma eğilimini tehlikeli boyutlara ulaştırmasıdır.

Bu çerçevede esnek çalışma anlayışı içinde yeni çalışma türlerini günümüzün bir gereği olarak kabul etmek gerekmele birlikte, koşulsuz ve sınırsız, sosyal içerik ve anlayıştan yoksun bir biçimde yaşama geçmelerine göz yummak da mümkün değildir.

Sendikalara da bu konuda büyük görev düşmektedir. İşverenlerin rekabet şanslarını yitirmelerine ve verim düşüklüğüne yol açmaksızın, sendikalar günün koşulları içinde işverenlerle birlikte toplu sözleşmeler aracılığıyla yeni çalışma biçimlerini gözden geçirip, ülkemiz gereksinimine uygun sosyal içerikli normlar oluşturabilirler⁸⁴.

Diğer taraftan, işsizliğin artması, esnek çalışmanın ve kayıt-dışı ekonominin yaygınlaşması sendikal tabanı daralttığı gibi, kendi üyelerinin sorunlarına odaklanan sendikaların toplumsal saygınlığını ve desteğini azaltmaktadır. Bu nedenle, sendikalardan hem kendi çıkarları adına, hem de toplumsal desteklerini güçlendirmek adına, topluma ve sorunlara daha geniş bir açıdan bakmaları; toplumsal sorunlarla ilgilenmeleri beklenmektedir.

⁸⁴ Devrim Ulucan, “Çalışma Hayatında Esneklik,” Prof. Dr. Metin Kutsal’a Armağan (Ankara: TÜHİS, 1998), s. 528.

Gerçekten, çevre işgücünün koşulları kötüleşirken, giderek küçülen bir çekirdek işgücünü temsil eder duruma gelen sendikaların, kendi üyelerinin koşullarını güvence altına almaları zor olduğu gibi; yalnızca bu küçük çekirdek işgücünün sorunlarıyla ilgilenen sendikaların toplumsal açıdan güçlü olmaları da mümkün görünmemektedir.

Dolayısıyla, sendikaların öncelikle “çevre işgücünün” koşullarına karşı duyarlılık geliştirmeleri ve bu koşulların da iyileştirilmesi için mücadele vermeleri gerekmektedir. Ancak böylesine geniş bir mücadele anlayışı ve politikası, onların hem varlıklarını hem de toplumsal güç ve etkinliklerini güvenceye altına almalarını sağlayabilecektir⁸⁵.

2. 1. 2. 6. Toplu Pazarlık Düzeyinin Değişimi ve Kamu Sektörü Sendikalarına Etkisi

2. 1. 2. 6. 1. Toplu Pazarlık Düzeyinin Değişimi

Sendikalaşma oranını önemli ölçüde etkileyen faktörlerden biri de toplu pazarlık düzeyidir. Toplu pazarlık düzeyinin merkezi nitelik taşıdığı ülkelerde sendikalaşma oranı ve sendikaların pazarlık güçleri yüksek olmaktadır. Bu açıdan geleneksel endüstri ilişkileri sistemi içinde, işçi sendikaları pazarlık masasındaki güçlerini arttırmak amacı ile toplu pazarlık düzeyinin mümkün olduğunca makro düzeyde olması taraftarındırlar.

Ancak 1980'li yılların başından itibaren gelişmiş ülkelerin çoğunda toplu pazarlık düzeyinin makro seviyeden mikro seviyelere doğru inmekte olduğu görülmektedir. Buna ademi-merkeziyetçi eğilim (decentralization) adı verilmektedir.

Toplu pazarlık düzeyinin makro seviyelerden mikro seviyelere doğru inmekte oluşu; ulusal, sektörel veya birden fazla işletmeyi kapsayan (grup) pazarlık düzeyinden firma ya da işletme düzeyinde toplu pazarlıklara doğru bir ölçek daralmasını ifade etmektedir.

⁸⁵ Friedrich Ebert Vakfı, Küreselleşme....., a.g.e., s. 23.

Toplu pazarlık düzeyinde son yıllarda görülen söz konusu bu eğilim üç temel nedene dayanmaktadır⁸⁶. Bunlar; işverenlerin artan pazarlık gücü, işyeri organizasyonunda yeniden yapılanma süreci ve işletme yapılarında ademi-merkeziyetçiliğin artmasıdır.

Birincisi, artan uluslararası rekabet ve teknolojik yeniliklerin getirdiği yeni ekonomik şartların, işçi sendikalarının güç ve etkilerini azaltırken; işverenlerin pazarlık güçlerini arttırmasıdır. Söz konusu bu şartlar altında, işverenler pazarlık bakımından da kendine avantaj sağlamak için toplu pazarlık sisteminin işyeri düzeyine indirilmesini istemektedirler. Bu nedenle, ulusal ya da sektörel düzeyde örgütlenmiş güçlü sendikaların lokal temsilcileri yerine, kendi işletmelerine özgü işyeri sendikalarını tercih etmektedirler.

İkinci olarak, yeni teknoloji ve rekabet şartlarının işyerinin yeniden organizasyonu ve işyeri düzeyinde mikro sorunların önemini arttırmakta oluşu, toplu pazarlık düzeyinde ademi-merkeziyetçi eğilimi arttırmaktadır. Post endüstriyel ekonomilere geçiş sürecinde gözlenen ekonomik, yapısal ve teknolojik değişimler, esnek uzmanlaşma, yönetim ve karar süreçlerine çalışanların daha aktif katılımı gibi bir çok yeniliğin işyerinde uygulanmasını gerektirmektedir. Daha çok çalışma hayatının ücretle alakalı olmayan yönlerini düzenleyen bu ve benzeri yenilikler, çalışanların mikro düzeyde katılımını zorunlu kılmaktadır. Bu açıdan, söz konusu yeniliklerin işletme bünyesine adaptasyonu sürecinde işyeri düzeyindeki sendikalar işverenle uyumlu ortak bir çalışma içine girmektedirler.

Toplu pazarlık düzeyinin değişmesine yol açan üçüncü faktör ise, işletme yapılarındaki ademi-merkeziyetçi yapının ve kurum kültürünün artmakta oluşudur. Son yıllarda, teknolojik ve rekabet şartlarındaki değişiklikler firmaların yönetim açısından daha küçük ve birbirinden bağımsız ünitelere bölünmesine yol açmıştır. Böylece, işletme

⁸⁶ Numan Kurtulmuş, "Post Endüstriyel Dönüşüm Sürecinde Geleneksel Endüstri İlişkilerinde Kriz ve Yeni Arayışlar," *Çimento İşveren*, C. 9, S. 6, Kasım 1995, s. 13.

içinde endüstri ilişkilerine ilişkin kararlar daha alt kademelerde yönetim ve çalışanlar tarafından alınmaktadır⁸⁷.

Sendikaların ve işverenlerin endüstri ilişkileri sistemi içindeki rolleri ile toplu pazarlığın düzeyi arasında önemli ölçüde bir ilişki bulunmaktadır. Toplu iş sözleşmelerinin işkolu düzeyinden işyeri düzeyine kaymasıyla birlikte, sendikalar yeni bir role zorlanmaktadırlar. Her şeyden önce, sendikaların işletme düzeyindeki sorunların çözümünde daha aktif olması gerekmektedir. Buna bağlı olarak, sendikalardan eskiden olmadığı ölçüde, yeni teknolojiler, verimlilik, işgücünün eğitimi gibi konularda duyarlı ve bilinçli olmaları beklenmektedir.

İşçi sendikaları bu beklentiyi yerine getirirken, işletmenin yeniden yapılanma arayışı ile işgücünün çıkarları (örneğin iş güvencesi) arasında bir uzlaşma sağlamak zorundadır. İşletmenin gereksinimi, esnek işgücü kullanımı ve ücretlerin esnekleştirilmesi iken, sendikaların amacı ise çalışanlar arasında dayanışmanın zedelenmeden sürdürülmesidir. İşte birbiriyle çelişkili bu iki beklentiyi uyumlaştırmak sendikalar için çok güç olmakta, bu uyumu gerçekleştirme sürecinde sendikalar üyelerini ve dolayısıyla da pazarlık güçlerini yitirmektedirler⁸⁸.

Toplu iş sözleşmelerinin işyeri düzeyine inmesi, toplu iş mücadelelerinin başarı şansını da azaltmaktadır. Tek tek işyeri grevlerinin etkili olabilmesi mümkün olmamaktadır. Toplu iş sözleşmelerinin ve grevlerin başarısı için sendikaların işyeri, işkolu ve ulusal düzeyde ortak hedefler üretmeye ve ortak hedefler belirlemeye her zamankinden daha fazla ihtiyacı vardır.

2. 1. 2. 6. 2. Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri

Türkiye'de toplu pazarlığın düzeyinin değişimi konusunda yukarıda açıklanan eğilimlerin tersine bir gelişme görülmektedir.

⁸⁷ Kurtulmuş, "Post.....," a.g.e, s. 13-14.

⁸⁸ Koray, "Değişen.....," a.g.e. s. 86.

1980 öncesi dönemde yasalarda işkolu toplu iş sözleşmelerine olanak verildiği halde, Türk toplu iş sözleşmesi düzeni bu alanda başarılı olamamıştır. 1983 yılında yürürlüğe giren yeni Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ise işkolu toplu iş sözleşmelerini düzenlemeyerek, işyeri ve işletme toplu iş sözleşmelerini öngörmüştür.

Ancak kanuni düzenleme bu şekilde olmasına rağmen Türk endüstri ilişkileri sistemi grup toplu iş sözleşmeleri ile daha kapsamlı bir pazarlık modeli yaratmayı başarmıştır. II. Bölümde ayrıntılı olarak incelendiği gibi, kamu sektöründe grup toplu iş sözleşmeleri yaygın olarak uygulanmaktadır⁸⁹. Bu uygulama, işçi ve işverenlerin toplu iş sözleşmesi dönemlerinde büyük emek ve zaman kaybına uğramasını engellemektedir. Ayrıca grup toplu iş sözleşmeleri yoluyla, birbirinden kopuk bir çok toplu iş sözleşmesinin çalışma barışını bozucu etkisi de ortadan kalkmış olmaktadır.

Türk-İş'in kamu toplu iş sözleşmelerini yürütmek üzere oluşturduğu Kamu Sözleşmeleri Koordinasyon Kurulunun, Kamu İşveren Sendikalarıyla birlikte toplu pazarlığı zirvede yürütmesi de koordinasyon kolaylığı ve sonuca daha çabuk ulaşılmasını sağlamaktadır. Ayrıca toplu pazarlığın merkezi düzeyde yapılması, ekonominin ana hedefleri ile toplu sözleşmeler arasında uyum sağlamayı kolaylaştırmaktadır. Çünkü toplu pazarlığın işyeri düzeyinde yapılması, makro seviyede ekonomik ve sosyal sorunların ele alınıp değerlendirilmesine imkan vermemektedir⁹⁰.

Türkiye'de bu konuda yaşanan gelişmeler, toplu pazarlığın ideal bir modeli olmadığını ve her ülkenin endüstri ilişkiler geleneğine, ekonomik ve sosyal koşullarına, işçi-işveren arasındaki ilişkilere uygun bir model benimsediğini ortaya koymaktadır. Bu modelin oluşmasında, bir noktaya kadar yasal çerçevenin önemi de vardır. Ancak 1980 sonrası dönemde yasaların işkolu toplu iş sözleşmelerine izin vermemesi sonucu, Türk endüstri ilişkileri sistemi bu yolu açmanın bir aracı olarak grup sözleşmelerini kullanma

⁸⁹ Bkz: II. Bölüm, 2.1.4., s. 116.

⁹⁰ Yüksel, Küreselleşme..., a.g.e., s. 120.

becerisini göstermiştir. Bu da yasal çerçevenin endüstri ilişkilerini ve dolayısıyla toplu pazarlığı tayin eden tek faktör olmadığını göstermektedir⁹¹.

Bununla birlikte, grup toplu iş sözleşmelerinin kanuni bir düzene oturtulma ihtiyacı vardır. Özellikle 1995 ve 1997 yılları kamu toplu iş sözleşmelerinde, Türk-İş kamu işçi sendikaları arasında koordinasyonu sağlamakta zorlanmış, bazı sendikalar özellikle siyasi ve kişisel nedenlerle tek başına hareket ederek daha kötü koşullarla sözleşme imzalamaya razı olmuştur.

İşçi ve işveren konfederasyonlarına toplu iş sözleşmesi yapma yetkisinin verilmesi, bir ölçüde kamu sektöründe siyasi ilişkilerin ön plana geçmesini engelleyebilecektir. Konfederasyonlara toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi verilerek iş kollarının ihtiyaçlarının ek protokollerle belirlenmesi, kamu ve özel sektörde çalışma barışının devamlılığını sağlayacak ve işçi ve işveren sendikalarının faaliyetlerini çeşitlendirmelerine imkan verecektir⁹².

Ayrıca toplu pazarlıkların işyeri sınırları içinde sıkışıp kalması üyelerin çıkarlarını gerektiği gibi sağlamaya olanak vermediği gibi; küreselleşen sermaye karşısında, konfederasyonlar arasında yapılan sözleşmeler de üyelerin çıkarlarını ulusal boyutta korumak için yeterli değildir.

Sendikaların küreselleşmenin getirdiği olumsuzluklarla mücadele edebilmesi ancak uluslararası bir güce dönüşebilmesiyle sağlanabilecektir. Sermayenin uluslararasılaşması karşısında, sendikaların ulusal düzeyde faaliyet göstermesi yetersiz kalmaktadır.

Sendikaların uluslararası alanda böyle bir güce ulaşması, mevcut koşullarda güç görünse de olanak dışı değildir. Sendikalar zaten çeşitli uluslararası sendikal örgütlere üye olmaktadır. Ancak bu tür sendikalara üye olmak yeterli değildir. Uluslararası sendikal örgütlerle daha sıkı ve daha yakın bir dayanışma içine girmek ve bu örgütlerde

⁹¹ Kutal, "Globalleşen.....," a.g.e., s. 86.

⁹² Kamil Turan, "Küreselleşen Çağımız ve Çalışma Hayatı," *Kamu-İş*, C. 3, S. 3, Ocak 1994 s. 9.

aktif hale gelebilmek gerekmektedir. Kısacası, sendikaların uluslararası güce erişmesi bir slogan olmaktan ileri gitmeli ve bu yönde somut adımlar atılmalıdır.

Sonuç olarak, "sorun evrenseldir, çözüm de evrensel olacaktır."⁹³

2. 2. Özelleştirme ve Kamu Sektöründe Sendikalar

2. 2. 1. Özelleştirmenin Kamu Sektörü Sendikalarına Etkileri

Gerek sanayileşmiş, gerekse sanayileşmekte olan bir çok ülkede devlet, üretimde doğrudan yer almış ve sanayileşme sürecine önemli katkılar sağlamıştır. Özellikle 1929 ekonomik krizinden sonra artan bu eğilim sonucunda ücretli işgücünün büyük bölümü devlet tarafından istihdam edilir hale gelmiştir. Böylece, devlet en büyük işveren olma sıfatıyla endüstri ilişkileri sistemi içinde işgücünün sendikalaşmasına ve toplu pazarlık yoluyla çalışma yaşamıyla ilgili kararlara katılımının sağlanmasına önemli katkıda bulunmuştur.

Ancak 1970'lerdeki ekonomik krizi, devletin ekonomideki etkinliğinin bir sonucu olarak değerlendiren yeni liberal akımın etkisiyle, başta İngiltere olmak üzere bir çok ülkede devletin ekonomideki, dolayısıyla çalışma yaşamındaki müdahalesini ortadan kaldırmaya yönelik politikalar uygulanmaya başlamıştır⁹⁴.

Özelleştirme küreselleşmeye bağlı olarak ortaya çıkan güçlü bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. Ekonominin esnekleştirilmesi, maliyetlerin düşürülmesi, işyerlerinin teknolojik yeniliklere açık yapılarla ihracata yönelmesi, özelleştirme eğilimlerini daha da hızlandırmaktadır⁹⁵.

⁹³ Alpaslan Işıklı, *Küreselleşmeye Karşı Sosyal Devletin Yeniden Yapılandırılmasında Sendikaların Toplumsal Görevi* (Ankara: Harb-İş Konferansları 2, 1997), s. 102.

⁹⁴ Özgür Müftüoğlu, "Özelleştirme ve Etkileri Konusunda Bir Alan Araştırması: Afşin-Elbistan Linyit İşletmeleri Müessesesi (AEL)," *İktisat Dergisi*, S. 370-371, Ağustos-Eylül 1997, s. 37.

⁹⁵ Nusret Ekin, "Çalışma Yaşamında Dönüşüm," *Mercek*, Y. 3, S. 9, Ocak 1998, s. 12.

Bunların dışında, çalışma koşulları ve çalışanlarda ortaya çıkan gelişmeler de özelleştirme işlemlerine ivme kazandırıcı özellikler taşımaktadır. Günümüzde vasıflı işgücünün artan önemi, sektörel yapının sanayiden hizmetlere doğru kayan yapısı, işletmelerin büyüdükçe hantal yapılara bürünmesi ve Post-Fordist tekniklere göre örgütlenen işletmelerin yaygınlık kazanması özelleştirme olgusunu güçlendirici olmaktadır⁹⁶.

Yeni liberal akımın serbest piyasa ekonomisine etkinlik kazandırmaya yönelik en önemli politikası olan özelleştirme, 1980 sonrasında Türkiye’de de benimsenmiş ve hükümet ve kalkınma programlarının en önemli ekonomik hedefi olmuştur. Türkiye’de KİT’lerin özelleştirilmesine ilişkin inceleme Birinci Bölümde yapıldığı için, burada özelleştirmenin sendikalara ve endüstri ilişkilerine etkisi üzerinde durulacaktır⁹⁷.

Sanayinin gelişmesindeki katkılarıyla endüstri ilişkileri sisteminin oluşması ve gelişmesinde öncü olan ve işçi-işveren ilişkilerinin gelişmesinde örnek işveren olarak önemli bir rol üstlenen devletin ekonomik hayattaki etkinliğinin azaltılması, özellikle kamu sektöründe örgütlenen sendikaları çok yakından ilgilendiren bir gelişmedir. Küreselleşmenin ortaya çıkardığı ve yukarıda ayrıntılı olarak incelenen gelişmelere oranla, özelleştirme kamu sendikalarını çok daha direkt ve olumsuz yönde etkileyecek bir eğilim olarak gözükmektedir. Buna bağlı olarak, özelleştirilen kamu kuruluşlarında toplu pazarlığın yapısı, süreci ve sonuçları da önemli ölçüde değişecektir⁹⁸.

Türkiye’de özelleştirme 1980’li yıllardan itibaren en önemli ekonomi politikası olmasına rağmen, çeşitli nedenlerle günümüze kadar etkin olarak uygulandığı ileri sürülemez. Bu nedenle özelleştirmenin sonuçları bütünüyle ortaya çıkmamıştır. Ancak bu güne kadar sınırlı ölçüde de olsa gerçekleştirilmiş uygulamalara ve özelleştirmeye hazırlık gerekçesiyle, KİT’lerde yapılan düzenlemelere bakıldığında, farklı ekonomik koşullara

⁹⁶ Kuvvet Lordoğlu, “Bir Özelleştirme Hikayesi Üstüne,” *İktisat Dergisi*, Yıl: 29, S. 344, Aralık 1993, s.80.

⁹⁷ Bkz: 1. Bölüm, 4. 1. 6, s. 49.

⁹⁸ P. B. Beaumont, “Privatization, Contracting-Out and Public Sector Industrial Relations: The Thatcher Years in Britain,” *Journal of Collective Negotiations in The Public Sector*, V. 20(2), 1991, s. 93.

sahip ülkelerdekilere benzer sonuçların Türkiye için de geçerli olacağını söylemek mümkündür.

Özelleştirmeye ortaya çıkan sonuçlara bakıldığında, bunların doğrudan ve dolaylı olarak çalışma yaşamını etkilediği görülmektedir. Bu anlamda işsizlik, kayıt-dışı istihdamın artması, sendikaların üye kaybı, toplu pazarlık gücünün azalması gibi nedenlerle etkinliklerini kaybetmeleri, reel ücretlerdeki düşüşler ve buna bağlı olarak ulusal gelirden çalışanların aldığı payın azalması gibi etkenler çalışma yaşamını doğrudan etkilemektedir.

Diğer taraftan, kamu tekellerinin özel tekeller haline dönüşmesi, ürün ve hizmet kalitesinin düşmesi, buna karşılık fiyatların artması, özellikle ulusal ekonominin yabancı ve çok uluslu sermayenin egemenliği altına girmesi gibi etkenler ise çalışma yaşamını dolaylı olarak etkilemektedir.

Türkiye gibi çalışanların yeterli düzeyde örgütlü olmadığı, sosyal güvenliğin yetersiz, işsizlik ve kayıt dışı çalışmanın yaygın olduğu bir ülkede ise özelleştirmenin çalışma yaşamını daha ciddi boyutlarda etkilemesi ve bu konudaki sorunları daha da arttırması beklenmektedir⁹⁹.

İster doğrudan, isterse dolaylı olarak özelleştirmenin çalışma yaşamına yaptığı etki sendikalar açısından çok önem taşımaktadır. Özelleştirmenin kamu sektöründe örgütlü sendikalar açısından ortaya çıkardığı sonuçlar şu şekilde sıralanabilir:

1) Sendikaların Üye Sayısının Azalması: Çalışmanın çeşitli bölümlerinde sık sık vurgulandığı gibi, kamu kuruluşları her dönem siyasi kaygılarla gereğinden fazla istihdam edilen kuruluşlar olmuştur. Oy kaygısıyla kamudaki fazla istihdamı destekleyen siyasi iktidarlar, aynı zamanda da KİT'lerin zarar etmesinin en önemli nedeni olarak bu fazla istihdamı göstermektedirler. Bu nedenle, özelleştirmeye birlikte gündeme gelen ilk konu bu aşırı istihdamın azaltılması olmaktadır.

⁹⁹ Müftüoğlu, "Özelleştirme ve Etkileri....," a.g.e., s. 37-38.

Bugüne kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamaları da bu doğrultuda olmuştur. KİT’lerde özelleştirme hazırlıklarının başında istihdam edilenlerin sayısının düşürülmesi, statü dağılımlarının özelleştirmeye uygunlaştırılması ve sendika oranlarının düşürülmesi gelmiştir.

KİT’lerin düşük istihdamda, sendikasız biçimde ve parçalanmış statülerde özelleştirilmesi daha kolay olacaktır. Bu amaçla, sözleşmeli personel statüsü toplam KİT çalışanlarının üçte birine yaklaşmıştır. Ayrıca özelleştirme kapsamına alınan KİT’lerde taşeronlaşma artmakta, memur sayısı azaltılmaktadır¹⁰⁰. Sözleşmeli personel, geçici işçi ve taşeron kullanımının kamu sektöründe son dönemde iyice yaygınlaşması da özelleştirmeye doğru atılan bir adım olarak değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan, kamu işletmelerinde kapsam dışı personel uygulaması da gittikçe yaygınlaşmaktadır. Örneğin kapsam dışı personel uygulaması 1997 yılı itibariyle kamuda %51.2 artarken, özel sektörde %8 artmıştır. Kapsam dışı personel uygulaması kamuda özelleştirme aşamasında en etkili sendikasızlaştırma aracı olmuştur¹⁰¹.

Diğer taraftan, özelleştirme yapılan kuruluşlarda ilk olarak istihdam azaltma yoluna gidilmekte ve hatta özelleştirme programına alınan bazı işletmelerde satışa hazırlık olarak çok sayıda çalışan işten çıkarılmaktadır¹⁰². Ayrıca KİT’lerin satış nedenlerinden birisi de bu kuruluşların çok eski teknoloji kullanmasıdır. Özelleştirilen kuruluşlar bu nedenle teknoloji yenilemesine gitmekte ve bunun sonucunda önemli sayıda işçi çıkartılmaktadır.

Türk-İş tarafından hazırlanan “Özelleştirmeye Karşı Sosyal Hukuk Devletini Koruma” başlıklı rapora göre, KİT’lerin özelleştirilmesine başlandığı 1995’ten 1998

¹⁰⁰ 1992 Petrol-İş Yıllığı, s. 509.

¹⁰¹ 95-96 Petrol-İş Yıllığı, s. 546.

¹⁰² DPT Hükümet Programına göre, KİT’lerde çalışan sayıları 1991’de 630, 613’den 1996’da 483, 623’e düşürülmüştür. 1997’de ise 18, 000 işçinin daha düşeceği programlanmıştır. 95-96 Petrol-İş Yıllığı, s. 249.

Eylül ayı sonuna kadar konfederasyon üyesi toplam 15, 219 kişi işten çıkartılmıştır¹⁰³. Tablo 38’de de görüldüğü gibi, özelleştirilen EBK, ORÜS, Turban gibi işletmelerde çalışanların yaklaşık %70’i işini kaybetmiştir.

Kamu sektöründe işçi statüsünde çalışanların tamamına yakını sendikalıdır. Bu yoğun sendikalaşma KİT’ler için yaklaşık %70’dir. Özel sektör sigortalı işçi çalıştırmaktan kaçınıp, sendikaların kendi işyerinde örgütlenmesini engellemeye çalışırken; kamu sektöründe sendikalaşma oranının yüksekliği devletin sendikalaşmaya olumlu bakmasının bir sonucudur.

Özelleştirme sonucu işten çıkarmalar, sendikaların üye sayısını önemli ölçüde kaybetmesine yol açmaktadır. Ayrıca, kamuda sendikalaşmanın yüksek olmasının en önemli nedenlerinden biri, kamuya ait işletmelerin çok sayıda işletmeler çalıştıran büyük ölçekli işletmeler olmasıdır. Ancak KİT’lerin parçalar halinde satılmasıyla birlikte, sendikal örgütlenmeye daha uygun olan büyük işletmeler, birbirinden kopuk az sayıda işçi çalıştıran daha küçük işletmeler haline gelmektedir. Bu durum da sendikal örgütlenmeyi güçleştirmekte ve ağırlıklı olarak kamuda örgütlenen bazı sendikaların yetki kaybedip kapanması bile söz konusu olabilmektedir¹⁰⁴.

Aşağıdaki Tablo’38 de özelleştirilen kuruluşlarda sendikalaşma oranları verilmektedir. Örneğin, Orüs’te özelleştirme sonrası sendikalaşma oranı %43.5’e düşmüştür. Bu oran ÇEAS’ta %64, Aktaş Elektrik’te %15, Kayseri Elektrik’te %34 ve Havaş’ta %9.6’dır. Diğer kuruluşlara ilişkin elde kesin veri olmamakla birlikte, yukarıdaki oranlara benzer bir seyirde olduğu tahmin edilebilir.

¹⁰³ “Özelleştirme İşsizleri Coğalıyor,” *Petrol-İş*, Kasım 1998, s. 12.

¹⁰⁴ Özgür Müftüoğlu, “Özelleştirme ve Endüstri İlişkilerine Etkileri,” *III. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresi* (Ankara: Kamu-İş, 1994), s. 124-127.

TABLO 38

ÖZELLEŞTİRME SONRASI İSTİHDAM VE SENDİKALAŞMA(1996)

	Özelleştirme Öncesi İşçi Sayısı	Özelleştirme Sonrası İşçi Sayısı	İşten Atılma Oranı %	Kalan Sendika Üye Sayısı	Özelleştirme Sonrası Sendikalaşma Oranı
ORÜS	1,131	244	78.4	133	43.5
Çuk.Elektrik	1,460	937	36	600	64
Akt.Elektrik	478	500	-----	225	15
Kay.Elektrik	650	850	-----	289	34
HAVAŞ	2,300	700	70	200	9.6
PETLAS	1,150	937	19	860	91.8
EBK	867	176	79.7	-----	-----
Turban	430	290	67.4	-----	-----
SEK	442	144	32.6	-----	-----

Kaynak: **Özelleştirme Kimin İçin** (İstanbul: Petrol-İş Yayın-45, Aralık 1997), s. 23-25'deki verilerden derlenerek oluşturulmuştur.

Bu verilere bakılarak özelleştirilen kuruluşlarda sendikalaşma oranının ortalama %35.5'e düştüğü tahmin edilmektedir. Bu sonuç da özelleştirmenin sendikalara yaptığı olumsuz etkinin bir göstergesi olmaktadır.

Özelleştirmenin istihdamı azaltması kadar istihdamın yapısında meydana getirdiği değişiklikler de sendikalaşmayı etkilemektedir. Özelleştirme sonucu tazminatları veya ikramiyeleri verilerek çıkartılan işçilerin önemli bir kısmı, almış oldukları toplu paralarla ya küçük işletmeler kurma yoluna gitmekte veya kayıt-dışı sektörlerle yönelmektedirler. Her iki durumda da bu kişiler ücretli çalışan olmaktan çıkmaktadırlar. Böylece, bunların sendika kapsamı dışında kalmaları sendikalaşma oranını düşürmektedir¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Müftüoğlu, "Özelleştirme ve Endüstri.....," a.g.e., s. 124.

2) Sendikaların Toplu Pazarlık Gücünün Azalması: Özelleştirilen kuruluşlarda istihdamın azalması sendikaların üye sayısını azalttığı gibi, sendikaların pazarlık gücünün zayıflamasına da yol açmaktadır.

Özelleştirmeye bağlı olarak ortaya çıkan işten atılmalar, ülkemizde zaten önemli boyutlarda olan işsizliğin daha da artmasına neden olmaktadır. Bu da , iş piyasasında emek arz ve talebindeki dengenin emek arzı aleyhine daha fazla bozulması anlamına gelmektedir. Böylece emek daha düşük ücret ve daha olumsuz çalışma koşullarını kabullenmek zorunda kalmaktadır. Bu durumda sendikalar da toplu pazarlık güçlerini önemli ölçüde yitirmektedirler¹⁰⁶.

Diğer taraftan, Türkiye gibi örgütlü işgücünün yaklaşık yarısının, işveren devletin kontrolü veya yönetimi altında çalıştığı bir ülkede toplu pazarlık özel sektördeki toplu pazarlıktan değişik olmaktadır. Türk sendikaları kamu sektöründe kendine özgü teknikler geliştirmişlerdir. II. Bölümde ayrıntılı olarak incelendiği gibi, kamuda toplu sözleşmeler genellikle işveren durumundaki işletme yönetimi ile değil, ilgili bakanlarla hatta başbakanlarla sonuçlandırılmaktadır.

Bu toplu pazarlıktan ise her iki kesim de karlı çıkmaktadır. Üyelerini memnun etmek sendikaya rahatlık sağlamakta, böyle bir sözleşmeyi sonuçlandıran siyasi güç ise oy tabanı oluşturmaktadır. Ancak özelleştirme ile bu durum ortadan kalkmaktadır. Özelleştirme halinde, kamu işletmelerindeki işçiler artık özel sektörün işçileri olacaklardır. Sendika, toplu pazarlıkta özel sektör işvereniyle aynı rahatı bulamayacak, bir bakanın müdahalesiyle pazarlığın istedikleri gibi sonuçlanması ihtimali ortadan kalkacaktır. Belki de özelleştirmenin sendikaları en fazla rahatsız eden yönü, bu siyasi faktörün ortadan kalkmasıdır.

3) Devletin Çalışma Hayatında Öncü Rolünü Kaybetmesi: Çalışma hayatında çalıştırmış olduğu kişiler bakımından en büyük işveren olan devlet, çalışma hayatında bir çok konuda özel sektöre öncü ve örnek olmuştur. Özellikle işyeri şartlarının düzenlenmesi,

¹⁰⁶ Müftüoğlu, "Özelleştirme ve Endüstri.....," a.g.e., s. 124.

işçi sağlığı ve iş güvenliği için gerekli koşulların oluşturulması, çalışanlara ekonomik ve sosyal hakların sağlanması, yönetime katılma ve çalışanların örgütlenmesi gibi konularda öncülük yapmıştır.

Ayrıca devlet ücretlerde de özellikle 1980 yılına kadar özel sektöre oranla yüksek artışlar sağlamış ve çalışanların üretimden daha fazla pay almasına neden olmuştur. Her ne kadar bu öncü rolü 1980'lerden sonra, belirli dönemler hariç, yitirmiş olsa da devlet sosyal ücret kavramının da ilk olarak uygulayıcısı olarak özel sektöre örnek teşkil etmektedir.

Ancak özelleştirmeye birlikte devlet bu konumunu önemli ölçüde kaybedecektir. Böylece, genellikle çalışanlar lehine öncülük yapan ve işçi-işveren ilişkilerindeki yumuşak tavrıyla bugüne kadar istenmeyen sertlikleri büyük ölçüde önleyen devletin çekilmesiyle endüstri ilişkileri daha sert mücadelelere sahne olacaktır¹⁰⁷.

4) Sendikal Rekabete Yol Açması: Özelleştirmenin bir diğer olumsuz etkisi, sendikal rekabetlere yol açmasıdır. Özelleştirme sürecinde parça parça satılan işletmeler hukuki yapının değişmesine ve yetkilerin parçalanmasına yol açmaktadır. Özelleştirilen şirket, özel sektör olarak başka alanlara girmekte, böylece başka işkollarında yetki mücadeleleri ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca yapılan araştırmalar, özelleştirmeden önceki dönemde çalışan işçilerde stresin arttığını göstermiştir. Özelleştirme sonucu işsiz kalma korkusunun yarattığı stres özelleştirmeden sonra da devam etmektedir. İşçiler belirli bir süre daha etkin, daha verimli yöntemlere gidilmesinin kalan işçileri de tehdit edeceğini düşünerek bu yöntemlere çok sıcak bakmamaktadırlar¹⁰⁸.

Özelleştirmenin bu olumsuz sonuçları yanında, sendikalar açısından bazı olumlu yönlerinden söz etmek de mümkündür.

¹⁰⁷ Müftüoğlu, "Özelleştirme ve Endüstri...", a.g.e., s.125.

¹⁰⁸ Dereli, "Globalleşen...", a.g.e., s. 74.

İlk olarak, kamu sektöründe genellikle ücretler rasyonellikten uzak olarak belirlenmektedir. Hükümetler kamu toplu iş sözleşmelerinde, işletmenin ve işkolunun özelliklerini dikkate almadan, siyasi kaygılarla ve uyguladıkları ekonomik politikalar doğrultusunda hareket etmektedirler. Kısacası, kamu sektöründe toplu pazarlığın özgür bir ortamda yapılmadığı ileri sürülmektedir. KİT'lerin özelleştirilmesi, devletin işveren olmasından kaynaklanan bu sorunları büyük ölçüde ortadan kaldıracaktır.

Ayrıca yukarıda bahsedildiği gibi, kamu sektöründe çalışanların yaklaşık 1/3'ü sendikaların kapsamı dışında kalan memur ve sözleşmeli personel statüsünde çalışmaktadır. KİT'lerin özelleştirilmesi ile birlikte bu çalışanlar da işçi statüsüne geçecekler ve sendika kapsamına gireceklerdir. Böylece, sendikalar için önemli bir üye potansiyeli ortaya çıkacaktır. Bu da işçi sendikalarının, özelleştirme sonucu işten çıkartmalarla kaybedeceği üye sayılarını bir ölçüde de olsa telafi imkanı sağlayacaktır¹⁰⁹.

2. 2. 2. Özelleştirmeye Karşı Sendikalar Neler Yapabilir?

KİT'lerin ekonomimizde önemli bir yeri vardır. Özellikle Türkiye'nin geri kalmış bölgelerinde faaliyet gösteren KİT'ler, Türkiye ekonomisine ve özellikle de bulunduğu yörenin sosyo-ekonomik gelişmesine önemli katkı sağlamaktadır. Bu katkı, özellikle doğrudan ve dolaylı istihdam yaratma şeklinde olmakta, buna bağlı olarak da yer aldığı yörenin ticaret ve hizmetler alanındaki gelişimini olumlu yönde etkilemektedir.

Bu nedenle, KİT'lerin etkin ve verimli olmadığı gerekçesiyle özelleştirilmesi gerek bulunduğu yörede, gerekse Türkiye'de önemli sorunlara yol açacaktır. Ayrıca KİT'lerin verimsiz olması ve istihdamın aşırı genişlemesinin en büyük sorumlusu, bu işletmelerde çalışan işçiler veya yöneticiler değil, siyasi kaygılarla yöneticiler üzerinde baskı uygulayan iktidarlardır.

¹⁰⁹ Müftüoğlu, "Özelleştirme ve Endüstri...", a.g.e., s. 126-127.

Ayrıca bir işletmenin devlet elinde olduğu için verimsiz olduğunu, özelleştirme ile verimliliğin artacağını ileri sürenler de vardır. Ancak bir işletmenin verimli olup olmamasını belirleyen o işletmenin kime ait olduğu değil, kullandığı teknoloji ve uygulanan işletme modelidir¹¹⁰. MPM'nin yaptığı bir verimlilik araştırmasına göre, kamu sektörü 1989 yılına kadar özel sektörden daha verimli olduğu halde, 1989'dan sonra ise hızla gerilemeye başlamıştır. Bu durum ise, kamu kurumlarının özelleştirme kapsamına alınmasıyla birlikte, yeni yatırımların yapılmaması ve mevcut yatırımların da engellenmesinin bir sonucudur¹¹¹.

Dolayısıyla, sorunun çözümü sadece işletmelerin mülkiyetinin el değiştirmesi ile mümkün değildir. KİT'lerin etkin ve verimli kuruluşlar haline getirilmesi için öncelikle bu kuruluşların idari yapısındaki merkezîyetçiliğin ve hantal bürokrasinin kaldırılması gereklidir. Ayrıca KİT'lerin idari olarak özerkleştirilerek siyasetçiler tarafından kişisel ve politik amaçlarla kullanılmalarının önlenmesi pek çok sorunu ortadan kaldıracaktır.

Özelleştirmenin karşısında olan ve bunu her fırsatta dile getiren sendikalara da bu konuda önemli görevler düşmektedir. Çünkü sendikalar da kimi zaman bilinçli kimi zaman da farkında olmayarak KİT'lerin zarar etmesine katkı sağlamışlardır. Oy kaygısıyla hareket eden iktidarlar kullanılarak, hiç bir kritere dayanmadan sağlanan ücret artışları kısa dönemde sendikalara fayda sağlasa da, uzun dönemde bir ölçüde özelleştirme için bir gerekçe haline gelmiştir.

Diğer taraftan, devletin KİT'lerde uyguladığı personel rejimi ve ücret sistemindeki yanlışlar da buna katkıda bulunmuştur. İşçi kadrosunda bulunanların sendika ve toplu sözleşme hakkına sahip olmasına karşın, idari ve teknik personelin bu haktan yoksun olmaları, ücretlerin işletme içi hiyerarşiye uygun olmayan bir şekilde oluşmasına neden olmuştur. İşletmelerde önemli düzeyde yetki ve sorumluluğa sahip bulunan idari ve teknik kadrolar, yüklendikleri yetki ve sorumlulukla bağdaşmayacak ölçüde düşük ücret

¹¹⁰ Kaya Ardıç, "Özelleştirme ve KİT'ler Üzerine Aykırı Bir Görüş," *İktisat Dergisi*, Yıl: 30, S. 348, Nisan 1994, s. 32.

¹¹¹ Fehmi Köfteoğlu, "Krizden Çıkış İçin Son Hamle: Özelleştirme," *İktisat Dergisi*, Yıl: 30, S. 348, Nisan 1994, s. 21-22.

almaktadır. Bu durum ise yönetimde zaafa ve verimsizliğe neden olmakta, yetişmiş ve nitelikli elemanlar çoğunlukla özel sektöre geçmektedir.

Bu sorunun giderilebilmesi için, kamu sektöründe toplu pazarlıklarda ücret sistemlerinin günün koşullarına uygun hale getirilmesi, iş değerlemesi, verimlilik gibi kriterlerin uygulanmasını sendikaların da desteklemesi gerekmektedir.

KİT'lerde verimsizliği ve idari yetersizliği ortadan kaldıracabilecek bir diğer uygulama ise, memur ve sözleşmeli personel statüsündeki personele grevli ve toplu sözleşmeli sendika hakkı verilmesidir. Bu durum ücret adaletsizliğini ve nitelikli eleman kaybını önemli ölçüde önleyebilecektir.

Ayrıca kamu görevlileri sendikacılığındaki gelişmeler, sendika hareketine yeni bir dinamizm, çalışanlara katılım olanakları ve devletin tüm kademelerindeki kamu işverenlerine çalışanların sorunlarını çözmede yararlı bir araç işlevi sağlayacaktır¹¹².

Bütün bu gelişmeler, ancak işçi sendikalarının memur sendikalarını daha aktif olarak desteklemeleri, bu konuda hükümetlere baskı yapacak yeni politikalar üretmeleriyle mümkün olabilecektir. Bir çok ülkede işçi sendikalarında meydana gelen üye kayıpları, memur sendikacılığının devreye girmesiyle telafi edilmektedir. Böylece memurların sendikalaşması hem KİT'lerde verimliliği olumlu yönde etkileyecek, hem de sendikalara yeniden güç kazandıracaktır.

Bu nedenle, memurların sendikalaşmaları için özellikle kamu sektöründe örgütlü işçi sendikalarının da destek vermesi gerekmektedir. Hatta işçi ve memurların ayrı örgütlenmemesi için, sendikalar kurulu oldukları işkollarında memurları da üye olarak kazanacak politikalar üretmelidirler. Bunu gerçekleştirmek ilk etapta memurların ayrı bir çatı altına örgütlenmesini sağlayacak düzenlemeyi gerçekleştirmek; ancak çıkarılacak

¹¹² Walter J. Gershenfeld, "Industrial Relations Towards The New Century (The Search For Reform Trends Of Change And Implications For Turkey)," **II. Uluslararası Endüstri İlişkileri Kongresi** (İstanbul: 30 Kasım-1 Aralık 1995), s. 30.

yasada işçi sendikaları ile memur sendikalarının dayanışmasını sağlayacak, birlikte yeni üst kuruluşlar oluşturmalarına fırsat verecek olanakların yaratılması gereklidir¹¹³.

Sendikaların, üyelerinin özelleştirmeden olumsuz etkilenmesini önleyebilmek için özelleştirme uygulamalarının da bizzat içinde olmaları gerekmektedir. Çünkü işçiler, dolayısıyla sendikalar özelleştirme konusunun dışında tutuldukları takdirde, özelleştirme bir taraftan özel sektör tekellerinin doğmasına sebep verecek, diğer taraftan da halen çalışmakta olan yüzbinlerce işçinin işsiz kalmasına sebep olacaktır¹¹⁴.

Sendikanın ve işçinin yönetime katılması sağlanarak, modern işletmecilik ilkelerinin uygulandığı özelleştirilmesi düşünülen bazı işletmelerde (örneğin Kardemir), sendikaların özelleştirme politikalarına karşı muhafazakar tutumlarından vazgeçerek, sorunlara çözüm üreten ve bunun için sorumluluk alan bir sendikacılık anlayışı benimsedikleri görülmüştür¹¹⁵.

Ancak diğer taraftan da, özelleştirilen kamu kuruluşlarında, o kuruluşlarda çalışan işçilerin hissedar yapılması bazı sendikalarca bir aldatmaca olarak değerlendirilmektedir. Sendikalara göre işçiler hisse sahibi olunca ücretlerin artması için grev gibi bir silah kullanamayacaktır. Çünkü işçi ücreti kadar elindeki hisse senedini de düşünmek zorunda kalacaktır. Üretimi aksattığında ise kar azalacağı için hisse senedinin borsada değeri düşecektir. Sonuç olarak, sendikalar işçinin ya karın ya da ücretin artması gibi bir ikilemle karşı karşıya bırakıldığını ileri sürmektedirler¹¹⁶.

Bütün karşı çıkmalarına rağmen, sendikalar üyelerinin hisse senedi sahibi olmalarını engelleyememiştir. İşçilerin hisse sahibi olmaları ise işçilerin sendikalardan beklenti ve isteklerini değiştirmektedir. Bu nedenle sendikalar bu yeni işçi tipine uygun politikalar belirlemek zorundadır. Örneğin, Fransa'da sendikalar önce özelleştirmeye ve üyelerinin hisse senedi almasına karşı çıkmışlar, ancak işçilerin hisse senedi almalarını

¹¹³ Musa Özdemir, "Memur Sendikaları," *Türk-İş 1997 Yıllığı*, II. Cilt, s. 505.

¹¹⁴ Kamil Turan, "Küreselleşen...., a.g.e., s. 7-8.

¹¹⁵ Başkan, a.g.e., s. 44.

¹¹⁶ İ. Hakkı Kurt, "KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Petkim Örneği," *Aliğa Emek Şenlikleri* (Aliğa: Tüze Yayıncılık, 1990), s. 55.

önleyemeyince, yine onların hisse senedi ile ilgili haklarını koruyucu politikalar ve sendikal çalışmalar oluşturmuşlardır. Türkiye’de de sendikalar, gerek borsadan gerekse işyerinden hisseler edinen işçilerin artmakta olduğunu dikkate almak zorundadırlar¹¹⁷.

Özelleştirmeye birlikte ele alınması gereken bir diğer konu da işsizlik sigortasıdır. Özelleştirme sonucu işini kaybedenler çoğunlukla uzun bir süre yeni bir işe girememekte ve tek gelirleri ücret olduğu için kendileri ve aileleri çok zor durumda kalmaktadır. 4046 sayılı Özelleştirme Yasasında, KİT’lerin özelleştirilmesini kolaylaştırmak ve sendikaların tepkilerini azaltmak amacıyla iş kaybı tazminatı düzenlenmiştir. Ancak bu tazminat işçiye ancak belirli koşulları sağlaması durumunda ve çalıştığı süreye göre kademeli olarak en az 3, en fazla 8 ay için ödenmektedir¹¹⁸.

Bu miktarın çok yetersiz olduğu, belki de aylarca işsiz kalacak bir işçinin ihtiyaçlarını karşılamayacağı ortadadır. Bu amaçla sendikalar işsizlik sigortasını özelleştirmeye birlikte gündemde tutmalı ve yasanın çıkarılması için gerekli kamuoyunu oluşturmalıdır.

Özelleştirme küreselleşme rüzgarlarıyla birlikte ortaya çıkmış ve bütün dünyaya hızla yayılmış bir gelişmedir. Küreselleşmeyle birlikte ortaya çıkan diğer değişiklikler gibi sendikaları olumsuz etkilemektedir. Ancak özelleştirme, küreselleşmeyle birlikte ortaya çıkan değişikliklere kamu sektörünün ayak uyduramamasının bir sonucu olarak hızlanmaktadır.

Yeni teknolojilerin getirilmesi, esnek işletme ve yönetim politikalarının uygulanması ve merkeziyetçi bir yapıdan ademi merkeziyetçi bir yapıya geçilmesi ve verimlilik ve kalitenin ön planda tutulduğu bir üretim anlayışının benimsenmesi kamu işletmelerinin özelleştirilmesiyle elde edilecek gelirden çok daha fazlasını sağlayacaktır.

¹¹⁷ Petrol-İş, Sendikalar....., a.g.e., s. 107-108.

¹¹⁸ İş kaybı tazminatıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: Adem Esen, “4046 Sayılı Özelleştirme Yasasında Özelleştirme İdaresi ve KİT Personelinin Durumu,” *Çimento İşveren*, C. 9, S. 5, Eylül 1995, s. 3-9; ve Seza Reisoğlu, “Özelleştirme Yasasının İşçilerle İlgili Düzenlemeleri,” *İş Hukukunun Güncel Sorunları Semineri* (Abant: TÜHİS, 9-12 Aralık 1997), s. 264-266.

Kamu sektörü için radikal sayılacak bu değişiklikler, ancak sendikaların da desteği ve işbirliğiyle mümkündür.

Ayrıca dünyadaki değişim ve ona bağlı olarak ülkemizdeki durum değerlendirildiğinde, sendikaların sendikacılık anlayışında değişiklikler gerektiren yeni gelişmelere ve özelleştirmeye karşı bir savaş açmasının ne çalışanlar, ne de ülke ekonomisi için bir çözüm yolu olduğu kabul edilemez. Böyle bir politika sadece sendikaların güçlerini değişimi algılama, yakalama ve sorunlara çözüm üretme yerine, gereksiz yere harcamalarına neden olacaktır.

SONUÇ

Dünya’da yaşanan küreselleşme süreci ve rekabet olgusu, ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal alanlarda bu değişimlere ayak uydurabilecek yeni politikalar belirlemesini gerektirmektedir. Ancak demokratik hak ve özgürlüklerin yeterince kurumsallaşmadığı, ekonomik ve siyasi istikrarsızlığın yaşandığı, gelir dağılımının son derece adaletsiz olduğu ülkemizde küreselleşme olgusu bu yetersizliklerin üstüne yeni dayatmalar getirmektedir. Tüm bu etkenler ilk doğduğu andan itibaren birçok yetersizlikler içeren sendikal örgütlenmeyi olumsuz yönde etkilemektedir.

Türkiye’de sendikacığın, kamu sektöründe devletin desteğiyle başlaması ve hiçbir mücadele vermeden gerekli yasal güvencelerin sağlanmasıyla birlikte gelişmesi sendikacılığın içerdiği yetersizliklerin belki de en önemli nedenidir. Sendikalar kamu sektöründe siyasilerle iyi ilişkiler kurarak, devlet sendikacılığı olarak da nitelendirilen, kendilerine özgü bir sendikacılık ve toplu pazarlık düzeni kurmuşlardır.

Kamu sektöründe hiçbir kritere dayanmadan verilen ücret zamları ve verimliliği düşürecek ölçüde şişirilen istihdam sendikalara üye, siyasilere ise oy sağlarken, kamu işletmelerinin zarar etmelerinin en önemli faktörlerinden biri olmuştur. Toplu sözleşmelerin çoğunlukla siyasi müdahalelerle sonuçlandırılması kamu sektöründe profesyonel anlamda işçi ve işveren sendikacılığının gelişimini ve sendikacı yetişmesini

engellemiştir. İşçi sendikaları kamu sektöründe istedikleri ücretleri alarak üyelerini tatmin edebildikleri için ücret ya da toplu sözleşme sendikacılığı yaparak çalışanların sorunlarına uzak kalmışlardır. Ancak 1980'e kadar uygun ekonomik ve siyasi koşulların da katkısıyla, sendikaların kamu sektöründe üyelerinin ücret ve çalışma koşullarını iyileştirme konusunda oldukça başarılı olduğu söylenebilir.

1980'lerden itibaren ise koşullar tamamen sendikaların aleyhine olacak şekilde tersine dönmüştür. O yıllara kadar sendikaların ağırlıklı olarak yer aldıkları ve oldukça rahat bir sendikacılık yürüttükleri kamu sektörü özelleştirme uygulamalarıyla birlikte bu özelliğini yitirmeye başlamıştır. Diğer taraftan küreselleşmenin en önemli sonucu olan rekabetin artması, işgücü maliyelerini düşürecek uygulamaları gündeme getirmiştir. Teknolojinin inanılmaz boyutlarda gelişmesi, buna bağlı olarak üretim sürecinin değişmesi işgücünün yapısını da değiştirmiştir. Bütün bunlar ise o güne dek imalat sanayiinde tam gün çalışan mavi yakalı işçiler için ücret pazarlığı yapmaya alışkın sendikalar açısından yepyeni bir işgücü yapısı ortaya çıkarmıştır. Çoğunlukla hizmet sektöründe esnek çalışan ve iş güvencesi olmayan bir işgücü.

Bütün bu gelişmeler bütün sendikaları olduğu kadar kamu sektöründe örgütlenen sendikaları da etkilemiştir. Bütün işletmeler gibi, ayakta kalabilmek için devlet de rekabet şartlarına uymaya çalışmıştır. Bu amaçla işveren olarak kamu sektöründe daha dikkatli ve sınırlı bir politika izlemeye başlamıştır. Bunun en güzel göstergesi, 1980'li ve 1990'lı yıllarda kamu sektöründe toplu pazarlıklarda artan uyuşmazlıklar ve yaşanan ücret kayıplarıdır.

Ayrıca sigortasız ve sendikasız işçi çalıştırmayarak, kadın ve çocuk işgücünü istismar etmeyerek Türk Endüstri İlişkileri düzeninde çağdaş hak ve özgürlüklere en yakın sayılabilecek kuruluşlar olan devlet işletmeleri bu niteliklerini de yitirmektedir. Taşeron ve sözleşmeli personel kullanımı sendikasızlaştırma aracı haline gelmiştir. Kamu işletmelerini özelleştirmeye uygun hale getirebilmek için işten çıkarmalar son dönemlerde oldukça artmıştır. Bütün bunların sonucu olarak kamu sektörü çalışma koşulları açısından eski cazibesini yitirmektedir.

Sendikalar açısından günümüzde yaşanan gelişmeleri tersine çevirebilmek mümkün değildir. Ancak bu gelişmelere ayak uydurarak günümüzün moda deyimiyle imaj yenilemeleri gerekmektedir. Sendikalar yeni üyeler kazanabilmek ve mevcut üyelerini koruyabilmek için hem örgütsel yapılarını, hem de benimsenen politikalar ve faaliyet alanlarını değiştirmelidirler.

Kamu sektöründe sendikalar buna toplu pazarlık politikalarını değiştirerek başlayabilir. Sendikaların toplu pazarlıklarda ücret belirlenirken işletmenin şartlarını ve verimliliği göz önünde bulundurması bir zayıflık olarak algılanmamalıdır. Artık günümüzde çalışanın hakkı ile işletmenin menfaatinin birlikte değerlendirilmesi gerektiği herkes tarafından kabul edilmelidir.

Aynı zamanda devlet de bir işveren olarak kamu sektöründe tarafsızlığını koruyarak, toplu iş sözleşmesi özerkliğini ve ekonomik yapıyı bozacak müdahalelerden kaçınmalıdır. Devletin, Anayasa'da güvence altına alınan temel haklar gereği olarak tarafsızlığını koruyarak sisteme dolaylı müdahalelerden kaçınması yanında, serbest toplu pazarlığın gelişmesi için önlemler alması ve işveren sıfatına sahip olduğu kamu sektöründe bu konuda öncülük yapması gerekmektedir. Ayrıca devlet dengeli bir sosyal politika izleyerek, kamu sektöründe özellikle son yıllarda izlediği ücret politikasının, sendikacılık ve toplu pazarlık düzeni üzerindeki olumsuz etkilerinin giderilmesine yardımcı olabilir.

Diğer taraftan, toplu iş sözleşmeleriyle kabul edilen ücret ve ücret dışı ödemelerdeki artışların düzeyi ulusal ekonomiyi olumsuz yönde etkiliyorsa, bunu sadece kamu sektöründe ve sisteme dışarıdan müdahalelerle önlemeye çalışmak yeterli olmayacaktır. Toplu iş sözleşmesi özerkliği tanınan taraflar, bunu kullanırken toplum yararını ve ekonomik ve sosyal düzenin gereklerini de göz önünde bulundurmalıdırlar. Bu amaçla kamu olsun özel olsun her iki sektörün işveren ve sendikaları gerektiğinde karlardan veya ücretlerden fedakarlık yapmasını bilmelidirler. İşçi ve işveren kuruluşları

kuruluşları ile hükümet arasında sağlanacak uzlaşma ülkenin geneline yansıyacak ve ekonomik ve siyasi istikrarın sağlanmasına büyük katkıda bulunacaktır.

Günümüzde daha önceki dönemlerde olduğu gibi, toplu pazarlık sırasında devreye giren ve sadece üyelerinin ekonomik sorunlarıyla ilgilenen bir sendikacılık anlayışı yeterli olmamaktadır. Bu çerçevede, bir bakıma kamu sektöründe örgütlenmiş sendikaların daha büyük bir bocalama devresi geçirdiğini ileri sürmek mümkündür. Daha öncede belirtildiği üzere, kamu sektöründe sendikalar istediklerini kolayca elde etmişler; devlet ise işveren olarak toplu sözleşmelerde yer almayan imkanları dahi işyerlerinde çalışanlara sağlamıştır. Özel sektörde örgütlenmiş sendikalar ise, toplu pazarlıklarda üyelerini her zaman tatmin edemedikleri için diğer sendikal faaliyetlere daha çok önem vermişlerdir.

Kamu sektöründe faaliyet gösteren sendikaların da işyerlerinde ücret veya ekonomik haklar dışında ortaya çıkan önemli konulara cevap vermesi gerekmektedir. Örneğin teknoloji değişimi, işgücünün eğitimi, verimliliği artırma çabaları, işgücü değerlemeleri ve buna dayalı ücret sistemleri, kalite çemberleri gibi birçok uygulama çalışanlar açısından koşulları değiştirmektedir. Ayrıca sendikalar taşeron, geçici işçi gibi örgütlenmesi güç veya sözleşmeli personel gibi örgütlenme ve toplu pazarlık hakkına sahip olmayan kesimlere yönelik politikalar belirleyerek bunları da kazanmaya çalışmalıdırlar. Çünkü kendi üyelerinin ekonomik hakları üzerinde yoğunlaşan sendikalar, örgütlenme kapsamı dışında kalan ücretlilerin yaşam koşulları kötüleştiğinde genel olarak kamuoyunda desteğini de kaybetmektedirler. Tüm bunlar sendikaları toplu sözleşme ağırlıklı sendikacılık dışında daha geniş kapsamlı politikalar üretmeye zorlamaktadır.

Diğer taraftan enflasyonun düşmediği, kayıt dışı ekonominin hızla büyüdüğü ve işsizliğin arttığı bir ülkede sendikaların sadece kendi üyelerinin sorunlarına odaklaşması, sendikaların toplumsal saygınlığını ve desteğini azaltmaktadır. Bu nedenle sendikalar, hem kendi çıkarları, hem de toplumsal desteklerini güçlendirmek için toplumsal sorunlara daha geniş bir açıdan bakmalı ve çözümüne yönelik politikalar üretmelidirler. Bu amaçla sendikalar bu güne kadar harekete geçiremedikleri “baskı

çıkarmalıdır. Devlet sendikaları bu açıdan aktif hale getirebilecek gerekli yasal düzenlemeleri getirmelidir.

Sendikalar toplumsal etkinliklerinin artması yanında, üyelerine yönelik faaliyetlerini de çeşitlendirmelidir. Üyelerinin yanında, ailelerine ve çocuklarına yönelik çeşitli hizmetler sunulmalıdır. Kadın ve genç işçileri örgütleyebilmek onlara yönelik özel politikalar belirlenmelidir.

Her türlü özelleştirme girişimine ve ekonomik alanda devleti küçültmeye yönelik diğer uygulamalara rağmen, Türkiye gibi kamu sektörünün ekonomi içinde önemli bir yer tuttuğu bir ülkede, sendikacılık kamu sektöründe yerini oldukça sağlamlaştırmıştır. En azından kısa vadede ülkemizde sendikaların gerekliliği veya gereksizliği tartışma konusu yapılacak gibi görünmemektedir. Ancak koşullar hızla değişmektedir. Ve bunlardan er veya geç etkilenmemek mümkün değildir.

Ancak Türkiye’de kamu veya özel olsun bütün sendikalar için çok güzel bir fırsat vardır. Küreselleşme rüzgarları ülkemizde esmeye başlamıştır, fakat tam anlamıyla ülkemizi etkisi altına almamıştır. Sendikalar henüz fırsat varken gerekli önlemleri almalı ve değişiklikleri başlatmalıdır. Türkiye gibi bir ülke için küreselleşme koşulları daha da olumsuz hale getirebilmektedir. Bu koşullarla baş edebilmek ancak geniş ve güçlü bir üye tabanının desteğiyle sağlanabilir.

Aynı şekilde devletin de ekonomik, siyasal ve toplumsal sorunlarla baş edebilmesi toplumun diğer kesimleri gibi sendikaların da destek ve işbirliği ile mümkündür. Artık çıkarların birbirinden çok farklı olduğu değil, bir birine bağlı olduğu bir dönemde yaşıyoruz. İşçi sendikalarının tek başına sorunlarla mücadele etmesi ve bundan kazançlı çıkabilmesi mümkün olmadığı gibi, devletin de sendikaların yardımı olmadan uyguladığı politikalarda başarılı olması mümkün değildir.

Sonuç olarak ekonomik, siyasal, toplumsal ve hukuki anlamda yenilenmeye ihtiyacımız olduğu kadar, uzlaşma ve işbirliğini de ihtiyacımız vardır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- Akgüç, Öztin. : **Ekonomide Gerçeği Arayış.** İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1991.
- Aktay, Nizamettin. : **Toplu İş Uyuşmazlıklarının Çözüm Yolları.** Ankara: Şeker-İş Yayınları No: 65, 1990.
- Alagöz, Ahmet. : **Kamu Döner Sermaye İşletmeleri.** Ankara: DSİ Matbaası, Şubat 1982.
- Altınok, Tevfik. : **Kamu İktisadi Teşekkülleri, Sorunları ve Çözüm Yolları.** Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1982.
- Altan, Ö. Zühtü. : **Sosyal Politika.** T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 886, Açıköğretim Fakültesi Yayınları No: 474. Eskişehir: 1997.
- Ateş, Mustafa. : **Kamu Hizmetlerinde İşe Alma Sistemleri ve Türkiye’de Uygulanan Politikalar Üzerine Bir İnceleme.** DPT Uzmanlık Tezleri, Yay. No: 2383. Ankara: DPT, 1995.
- Atasoy, Veysel. : **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Özelleştirme Sorunu.** Ankara: Nuro Matbaacılık, 1993.
- Ayaz, Nükhet. : **Türkiye’de Toplu İş Sözleşmelerinde Sosyo-Ekonomik Göstergeler Açısından Ücret ve Ücret Dışı Ödemelerin Analizi (Belediye ve Genel Hizmetler İşkolunda Bir Araştırma).** İstanbul: Belediye-İş, 1993.
- Aydemir, Ş. Süreyya : **İkinci Adam.** İstanbul: Remzi Kitabevi, 1966.

- Aysan, Mustafa. : **Türkiye’de Devlet İşletmeciliği.** İstanbul: Yalkın Ofset, 1973.
- Aysan, Mustafa ve
Selahattin. Özmen, : **KİT, Türkiye’de ve Dünya’da Kamu İktisadi Teşebbüsleri.**
İstanbul: Kardeşler Basımevi, 1981.
- Beaumont, P.B. : **Public Sector Industrial Relations.** New York: Routledge,
1992.
- Berberoğlu, Necat. : **Mikro İktisat.** Eskişehir: Birlik Ofset, 1996.
- Bingöl, Şener. : **Türkiye’de İş Değerlendirme Çalışmalarının İncelenmesi.**
Ankara : MPM Yayınları: 516, 1993.
- Boratav, Korkut. : **Türkiye’de Devletçilik.** Ankara: Savaş Yayınları, 1982
- Boratav, Korkut. : **Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985.** 2. Baskı. İstanbul: Gerçek
Yayınevi, 1989.
- Boratav, Korkut ve
Ergun. Türkcan. : **Türkiye’de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT’ler.** 3.
Baskı, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1994.
- Coşkun, Gülay. : **Devlet Bütçesi, Türk Bütçe Sistemi.** Gözden Geçirilmiş 3.
Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi, 1991.
- Coşkun, Gülay ve
Engin Ataç. : **Bütçe.** Anadolu Üniversitesi Yay. No. 823, Eskişehir: Açık
Öğretim Fakültesi Yay. No. 433, 1994.
- Çelik, Necati ve
diğerleri. : **Özelleştirme Seminerler Dizisi I. Özçelik -İş Sendikası,**
Antalya: 19-22 Şubat 1992.

- Çelik, Nuri. : **Türk İş Hukukumuzda Uzlaştırma ve Arabuluculuk.** İstanbul: İktisadi Ticari İlimler Akademisi Yayını, 1973.
- Çelik, Nuri. : **İş Hukuku Dersleri.** 3. Baskı. İstanbul: İ.İ.T.İ.A., Nihad Sayar-Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları 241, 1974.
- Çelik, Nuri. : **İş Hukuku Dersleri.** 8. Baskı. İstanbul: Marmara Üniversitesi Eğitim ve Yardım Vakfı, 1986.
- Çelik, Nuri. : **İş Hukuku Dersleri.** Yenilenmiş 12. Baskı. İstanbul: Beta Basım Yayın A.Ş., 1994.
- Çenberci, Mustafa : **İş Kanunu Şerhi,** 5. Baskı, Ankara: Seçkin Kitabevi, 1976.
- Çenberci, Mustafa : **İş Kanunu Şerhi,** 5. Baskı, Ankara: Seçkin Kitabevi, 1984.
- Çolakoğlu, Servet. : **Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Hukuku.** Ankara: Ayyıldız Matbaası, 1971.
- Demir, Fevzi. : **Sendikalar Hukuku.** İstanbul: Belediye İş Sendikası Eğitim Yayını No: 8, 1989.
- Demircioğlu, Murat ve Tankut Centel. : **İş Hukuku -Bireysel İş Hukuku - Toplu İş Hukuku.** Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş Beşinci Baskı, İstanbul: Beta A.Ş. 1997.
- Erdut, Zeki. : **Avrupa Topluluğuna Tam Üyelik Bakımından Türk Endüstri İlişkileri Sisteminin Değerlendirilmesi.** Ankara: Kamu-İş, 1992.

- Erkul, İhsan. : **Türk İş Hukuku Uygulamalı Sosyal Politika Dersleri 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu ve Uygulaması.** 2. Cilt, 2. Baskı. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Basımevi, 1991.
- Erkul, İhsan. : **Türk İş Hukuku Uygulamalı Sosyal Politika Dersleri 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ve Uygulaması.** 3. Cilt, Yeniden Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Basımevi, 1991.
- Eryılmaz, Bilal. : **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması.** İstanbul: Birleşik Yayıncılık, Haziran 1997.
- Esener, Turhan. : **İş Hukuku.** Gözden Geçirilmiş 2. Baskı. Ankara: Sevinç Matbaası, 1975.
- Esener, Turhan : **İş Hukuku.** III. Baskı. Ankara: A.Ü. Hukuk Fakültesi., 1978.
- Fişek, Kurthan. : **Türkiye’de Devlet-İşçi İlişkileri Açısından Devlete Karşı Grevlerin Kritik Tahlili.** Ankara: Sevinç Matbaası, 1969.
- Gevgili, Ali. : **Türkiye’de Kapitalizmin Gelişmesi ve Sosyal Sınıflar.** İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1989.
- Gözübüyük, Şeref. : **Yönetim Hukuku.** Ankara: S Yayınları, 1983.
- Gümüş, Fatih. : **Türk İş Hukukunda İş Uyuşmazlıkları ve Uzlaştırma.** Ankara: Emel Matbaacılık San., 1972.
- Güner, A. Oktay. : **Türkiye’nin Kalkınması ve İktisadi Devlet Teşekkülleri.** İstanbul: Damla Yayınevi, 1978.

- Güven, Ercan ve
Ufuk Aydın. : **İş Hukuku.** Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 1043, 1998.
- Güzel, Şehmus. : **Grev - Grevin Yapısal ve İşlevsel Açından İrdelenmesine Katkı.** Ankara: Bilimsel Yayıncılık, 1980.
- Güzel, Şehmus. : **Türkiye’de İşçi Hareketi (Yazılar-Belgeler).** İstanbul: Sosyalist Yayınlar, 1993.
- Herekman, Aykut. : **Kamu Maliyesi.** Cilt 1. Ankara: Sevinç Matbaası, 1996.
- Işık, Yüksel. : **Osmanlı’dan Günümüze İşçi Hareketlerinin Evrimi 1876-1994.** Ankara: Öteki Yayınevi, 1995.
- Işıklı, Alpaslan. : **Kamu Kesiminde Çalışanların Sendikal Hakları.** Ankara: Yol-İş Federasyonu Yayınları No:52, 1976.
- Işıklı, Alpaslan. : **Küreselleşmeye Karşı Sosyal Devletin Yeniden Yapılandırılmasında Sendikaların Toplumsal Görevi.** Ankara: Harb-İş Konferansları 2, 1997.
- İnan, Afet. : **Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti’nin Birinci Sanayi Planı, 1933.** Ankara: Türk Tarih Vakfı Kurumu Basımevi, 1972.
- İnce, Ergun. : **Her Yönüyle Ücret.** İstanbul: Milliyet Yayınları, 1990.
- İnsel, Ahmet. : **Düzen ve Kalkınma Kısacasında Türkiye-Kalkınma Sürecinde Devletin Rolü.** İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 1996.
(Çev. Ayşegül Sönmez)
- İzveren, Adil. : **İş Hukuku I, II, III.** Ankara: Doğu Matbaacılık, 1974.

- Kafaoğlu, A. Başer. : **KİT Gerçeği ve Özelleştirme.** İstanbul: Alan Yayıncılık, 1995.
- Karaosmanoğlu, Y. Kadri. : **Ankara.** Ankara: Akba Kitabevi, 1934.
- Karluk, Rıdvan. : **Türkiye Ekonomisi.** 5. Baskı . İstanbul: Beta Basım A.Ş., 1997.
- Kepenek, Yakup. : **100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirmeleriyle Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT).** İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1990.
- Kerr, Clark and Staudohar, Paul D. : **Industrial Relations-Economic, Social and Managerial Perspectives.** San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1986.
- Koç, Yıldırım. : **24 Ocak Kararları ve Çalışma Yaşamındaki Gelişmeler (1980-1982).** Ankara: Yol-İş Yayınları, 1983.
- Koç, Yıldırım. : **Teslimiyetten Mücadeleye Doğru Türk-İş 1980-1989.** İstanbul: Amaç Yayıncılık, 1989.
- Koç, Yıldırım. : **Türkiye İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Tarihi Olaylar-Değerlendirmeler.** Ankara: Yol-İş Sendikası Yayınları, 1996.
- Koray, Meryem. : **Endüstri İlişkileri.** İzmir: BASISEN Eğitim ve Kültür Yayınları: 22, 1992.
- Koray, Meryem. : **Değişen Koşullarda Sendikacılık.** İstanbul: Promat Basım Yayın Sanayi ve Ticaret A.Ş., 1994.
- Kutal, Gülten. : **Türkiye’de İşçi Sendikacılığı (1960-1968).** İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayınları, 1977.

- Kurtulmuş, Numan. : **Sanayi Ötesi Dönüşüm.** İstanbul: İz Yayıncılık, 1996.
- MESS : **2000'e 4 Kala Türkiye Metal Sanayi.** MESS Yayın No: 231, Nisan 1996.
- Nizamettin, Aktay. : **Toplu İş Sözleşmeleri ve Toplu İş Uyuşmazlıklarının Çözüm Yolları.** Ankara: Şeker-İş Yayınları No: 65, 1990.
- Oğuzman, Kemal. : **Hukuki Yönden Grev ve Lokavt.** Genişletilmiş 2. Baskı. İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1967.
- Öncel, Yenal. : **Mahalli İdareler Maliyesi.** İstanbul: Filiz Kitabevi, 1992.
- Önder, İzzettin ve diğerleri. : **İktisat Politikası Seçenekleri 2: Türkiye'de Kamu Maliyesi, Yapı ve Politikalar.** İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları Türk Araştırmaları 2, 1993.
- Önen, Ergun. : **Karma İktisadi Teşebbüsler.** Ankara: Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, 1967.
- Önsal, Naci. : **Ücretler ve Toplu Pazarlık Sisteminde Ücretlerin Oluşumu Ders Notları.** Ankara: Kamu-İş, 1992.
- Özer, İlhan. : **Devlet Maliyesi.** Cilt 1, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Yay. No: 1986/277. Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1986.
- Özer, İlhan. : **Devlet Maliyesi.** Cilt 2, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Yay. No.: 1986/277. Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1986.

- Özkalp, Enver. : **Sosyolojiye Giriş.** Genişletilmiş 9. Baskı. Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi, Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayın No: 140, 1998.
- Özkaplan, Nurcan. : **Sendikalar ve Ekonomik Etkileri-Türkiye Üzerine Bir Deneme.** İstanbul: Kavram Yayınları, 1994.
- Petrol-İş : **Sendikalar, Yapıları, Çalışmaları, Eğitim Notları Kitap 1.** İstanbul: Petrol- İş Yayın 29, 1993.
- Petrol-İş : **İşyerleri Çalışma Ortam ve Koşulları-Rakamlarla İşyerlerinde Tükenen Yaşam 2.** İstanbul: Petrol-İş Yayın-48, 1998.
- Polatoğlu, Aykut. : **Özelleştirme Tartışmaları.** İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1994.
- Reisoğlu, Seza. : **Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu Şerhi.** Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No:286, 1971.
- Reisoğlu, Seza. : **Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu Şerhi.** Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara: A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları No:359, 1975.
- Reisoğlu, Seza : **2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu Şerhi.** Ankara: ?, 1986.
- Sabancı, Sakıp. : **Ücret Pazarlığı mı Koyun Pazarlığı mı?** İstanbul: Aralık 1990.
- Sağlam, Dündar. : **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yapısı ve Zarar Nedenleri (20 Büyük KİT Hakkında Özet Bilgiler).** Ankara İktisadi Ticari İlimler Akademisi Bilimler Dizisi 2. Ankara: Kalite Matbaası, 1980.

- Saybaşı, Kemal. : **Devletin Ekonomiye Müdahalesi.** Ankara: Sevinç Matbaası, 1986.
- Saymen, F. Hakkı. : **Türk İş Hukuku.** İstanbul: Hak Kitabevi, 1954.
- Selamoğlu, Ahmet. : **İşçi Sendikacığının Gücündeki Değişim (Gelişmeler-Nedenler-Eğilimler).** Ankara: Kamu-İş, 1995.
- Sönmezsoy, Refik. : **Türkiye’de ve Dünya’da İşçi Hareketleri.** İstanbul: Boğaziçi Yayınları, 1981.
- Sur, Melda. : **Grev Kavramı, Türk ve Fransız Hukuku Açısından Karşılaştırmalı İnceleme.** İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 1987.
- Sülker, Kemal. : **100 Soruda Türkiye’de İşçi Hareketleri.** Genişletilmiş 2. Baskı, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1973.
- Süral, Nurhan. : **İş Hukukunda Barışçı Çözüm Yolları.** Ankara: Türk-İş Yayınları No:142, 1982.
- Talas, Cahit. : **Sosyal Politika I. Kitap: Sosyal Politikaya Giriş ve Tarihsel Gelişim.** 3. Baskı, Ankara: Sevinç Matbaası, 1967.
- Şahlanan, Fevzi. : **Toplu İş Sözleşmesi.** İstanbul: Acar Yayınevi, 1992
- Şahlanan, Fevzi. : **Sendikalar Hukuku.** İstanbul: Yılmaz Matbaacılık, 1995.
- Tekin Fazıl ve diğeri. : **Mahalli İdareler Ekonomisi.** Anadolu Üniversitesi Yay No: 807, Açık Öğretim Fak. Yay. No. 417, Eskişehir: 1994.

- TİSK. : **Uluslararası Karşılaştırmalarla Türkiye' de Ücret Artışları.**
TİSK İnceleme Yayınları 1, Yayın No: 124, 1991.
- Tokol, Aysen. : **Türkiye'de Sendikal Hareket.** Bursa: Ezgi Kitabevi, 1994.
- Tortop, Nuri. : **Mahalli İdareler.** Gözden Geçirilmiş 4. Baskı. Ankara: DİE Matbaası, 1991.
- Tortop, Nuri. : **Mahalli İdareler.** Anadolu Üniversitesi Yay. No: 744, Açık Öğretim Fakültesi Yay. No. 374, Eskişehir: Etam, 1994.
- Torun, O. Nuri ve diğeri. : **Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Gelişimi, Sorunları ve Çözüm Yolları.** İstanbul: İ. Ü. İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti Yayınları, 1981.
- Törüner, Mete. : **Türkiye'de Ücretlilerin Kazanç Durumundaki Gelişmeler (1980-1989).** Ankara: TÜSES, 1989.
- Tunçomağ, Kenan. : **Toplu İş Uyuşmazlıklarının Çözümünde Uzlaştırma ve Tahkim.** İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1973.
- Tunçomağ, Kenan : **İş Hukukunun Esasları.** İstanbul: BETA A. Ş. , 1988.
- Türkay, Orhan. : **İktisat Teorisine Giriş, Mikro İktisat.** 7. Baskı. Ankara: Adım Yayıncılık Ltd.Şti., 1991.
- Türk Metal Sendikası : **Değişen ve Gelişen Türkiye'de Metal İşçisi Gerçeği.**
Ankara: TÜRK-AR Araştırma Dizisi 4, 1995.
- Ünsal, Engin. : **Kamu Sektöründe Sendikalar, İş Uyuşmazlıkları ve Grevler.**
?, ?, 1970.

- Üstünel, Besim. : **Ekonominin Temelleri.** Ankara: Ofset, 1988.
- Zarakolu, Avni. : **Temel Ekonomi Sistemleri Bilgisi.** Ankara: S Yayınları 1978.
- : **Kamu Kesiminde İşçi Ücretleri (31.12.1994).** Ankara: Kamu-İş, 1995.
- : **Kamu Kesimi İşveren Sendikaları.** Türkiye Yol-İş Sendikası Yay. No. 1986/3, Ankara: Yorum Basın Yayın Ltd., 1986.
- : **KİT'ler ve Özelleştirme.** Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği. Ankara: 1993.
- : **Küreselleşme Sürecinde ve Değişen Koşullarda Türk Sendikacılık Hareketi: Fırsatlar ve Riskler.** Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul: Ozan Yayınevi, 1996.
- : **Küresel Eğilimler ve Türk Çalışma Hayatı.** TİSK, 1997.
- : **Yerel Yönetimler, Sorunları-Çözüm Önerileri.** Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yayınları-1, Haziran 1996.
- : **Türk Çalışma Hayatı ve Ekonomisi İle İlgili Tablolar.** Ankara: Kamu-İş, 1997.

MAKALELER VE BİLDİRİLER

- Akalın, Güneri. : **"Türkiye'de Özelleştirmenin Gereği ve Nedenleri," Özelleştirme Tartışmaları.** Der. Aykut Polatoğlu. İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1994.

- Akbulut, Esin. : “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 1980 Sonrası Gelişimi ve Özelleştirme Deneyimi,” **Türk Ekonomisine Sosyal Demokrat Çözümler Cilt I: Makro Ekonomik Politikalar ve Kamu Kesimi Dengesi**. TÜSES, İstanbul, 1991.
- Akgeyik, Tekin. : “Yalın Üretim Felsefesi ve Endüstri İlişkilerine Muhtemel Etkileri,” **IV. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresi**. Ankara: Kamu-İş, 1995.
- Aksoy, Şinasi. : “Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri: Genel Bir Bakış,” **Amme İdaresi Dergisi**. C. 27, S. 2, Haziran 1994.
- Aksoy, Şinasi. : “Türkiye’de Özelleştirme,” **Özelleştirme Tartışmaları**. Der. Aykut Polatoğlu. İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1994.
- Aktay, Nizamettin. : “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Getirilmek İstenen Yasal Düzenleme,” **Mercek**. Y.3, S.10, Nisan 1998.
- Altan, Ö. Zühtü. : “Türkiye’de Kamu Kesiminde ‘İşçi’ Statüsünde Çalışanların Nicelikleri ve Bazı Nitelikleri Üzerine,” **Eskişehir İktisadi Ticari İlimler Akademisi Dergisi**. C. 14, S. 2, Haziran 1978.
- Ansal, Hacer. : “Ekonomik Yeniden Yapılanma Sürecinde Kadın Emeği,” **Türk-İş 97 Yıllığı**. II. Cilt.
- Ansal, Hacer. : “Fordizmden Postfordizme Dönüşümün Anahtarı,” **95-96 Petrol-İş Yıllığı**.
- Ardıç, Kaya.. : “Özelleştirme ve KİT’ler Üzerine Aykırı Bir Görüş,” **İktisat Dergisi**. Yıl: 30, S. 348, Nisan 1994.

- Arslan, Hakan ve diğerkleri. : “Tansu Çiller Hükümetinin Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmelerine Dönük Ücret Politikası, Yaratacağı Nominal-Reel Ücret Kayıpları ve Kamuya Transfer Edeceğı Net Ücret Tutarı,” **Mülkiyeliler Birliğı Dergisi**. C. XIX, S. 183, Eylül 1995.
- Atasayar, Kubilay. : “Özel Sektörle Aynı Sendika’da Bulunmanın Kamu Sektörüne Sağlayacağı Faydalar,” **İşveren**. C. III, S. 8, Mayıs 1965.
- Baydur, Refik. : “Değişim ve Sendikalar,” **Mercek**. Yıl 1, Sayı 2, Nisan 1996.
- Beaumont, P. B. : “Privatization, Contracting-Out and Public Sector Industrial Relations: The Thatcher Years in Britain,” **Journal of Collective Negotiations in The Public Sector**. V. 20(2), 1991.
- Birtek, Faruk. : “Devletçiliğın Yükseliş ve Düşüşü, 1932-1950: Yarı-Periferik Bir Ekonominin Yeniden Yapılanmasında Belirsiz Yol,” **Türkiye’de Devletçilik**. Der. Nevin Coşar, İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1995.
- Boratav, Korkut. : “Devletçilik ve Kemalist İktisat Politikaları,” **Türkiye’de Devletçilik**. Der. Nevin Coşar, İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1995.
- Büyükuslu, Ali Rıza. : “Avrupa Sendikacılığında Son Gelişmeler,” **İktisat Dergisi**. Yıl: 29, S. 343, 1993.
- Büyükuslu, Ali Rıza. : “Sendikalar Küreselleşmeye Direnebilir mi?” **İktisat Dergisi**. S. 379, Mayıs 1998.
- Centel, Tankut. : “Değişim İçinde Sendikalar,” **Mercek**. Yıl: 1 S. 2, Nisan 1996.

- Çelik, Nuri. : “Sendikalar Açısından Elli Yıllık Gelişme,” **Türk İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukunun Elli Yılı Kutlama Toplantısı-Tebliğler, Yorumlar**. İstanbul: Banka Sigorta İşçileri Sendikası, 1988.
- Çelik, Nuri. : “İşveren, İşveren Vekili, Alt İşveren ve Bunlarla İlgili Hukuki Sorunlar” **İş Hukukunun Güncel Sorunları Semineri**. Abant: TÜHİS, 9-12 Aralık 1997.
- Çevikçe, Erol. : “Devletin İktisadi Hayattaki Yeri,” 22. İktisat Haftası’nda Sunulan Bildiri. **İktisat Dergisi**. S. 368, Haziran 1997.
- Çiftçi, Oya. : “Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sayısal Görünümü,” **Amme İdaresi Dergisi**. C. 21, S. 42. 1988.
- Demirel, Süleyman. : “Devletin İktisadi Hayattaki Yeri,” 22. İktisatçılar Haftası Açılış Konuşması, **İktisat Dergisi**. S. 368, Haziran 1997.
- Dereli, Toker. : “Globalleşen Dünya’da Sosyal Politika ve Toplu Sözleşme Düzeninde Yeni Arayışlar,” **2000’li Yıllarda Endüstri İlişkilerine Bakış Semineri**. İstanbul: MESS, 1994.
- Dereli, Toker. : “Batı Dünyasında Sendikaların Durumu ve Geleceğin Çeşitli Açılardan İrdelenmesi,” **Sendikal Arayışlar Konferansı**. İstanbul: İstanbul Mülkiyeliler Vakfı, 1993.
- Dereli, Toker. : “Türkiye’de Toplu İş Uyuşmazlıklarının Yasal Çerçevesi Açısından Değerlendirme,” **İş ve Hukuk**. Yıl: 25, S. 209, Aralık 1990.

- Dereli, Toker. : “Toplu Pazarlık Düzeninde Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar,” **Türkiye Endüstriyel İlişkiler ve Verimlilik Semineri**. Ankara: MPM Yayınları: 376, 1988.
- Dereli, Toker. : “Toplu İş Uyuşmazlıklarında Barışçı Çözüm Yöntemleri,” **İş Hukukunun Güncel Sorunları Semineri**. Abant: TÜHİS Yayın No: 26, 9-12 Aralık 1997.
- Dumanlı, Bahar. : “Türkiye’de Sendikal Hareketin Gelişim Trendleri: 1963-1993,” **İktisat Dergisi**. S. 369, Temmuz 1997.
- Eke, Abdülhalim. : “Sözleşmeli Personel Uygulaması ve Anayasa Mahkemesi Kararı,” **Amme İdaresi Dergisi**. C. 22, S. 4, Aralık 1989.
- Ekin, Nusret : “Türkiye’de Küçük İşyerlerinde Endüstri İlişkileri Açısından Çalışan Çocuklar,” **II. Uluslararası Endüstri İlişkileri Kongresi**. Ankara: Kamu-İş, 1996.
- Ekin, Nusret. : “Değişim ve Sendikaların Geleceği,” **Mercek**. Yıl: 1, S. 2 , Nisan 1996.
- Ekin, Nusret. : “Çalışma Yaşamında Dönüşüm,” **Mercek**. Y. 3, S. 9, Ocak 1998.
- Ekonomi, Münir. : “Türk Endüstri İlişkileri Sisteminde Yeni Arayışlar ve Çözümler,” **Kamu-İş**. C. 1, S. 5, Temmuz 1988.
- Er, Şükrü. : “İşverenlerin Teşkilatlanmaları ve Sorumlulukları,” **İşveren**. C.XXI, S.10, Temmuz 1983.

- Erdoğan, Seyhan. : “Ücret Sistemindeki Yapısal Bozukluklar, Ekonomik Kriz ve İşsizlik,” **Ücret Sistemimiz, Sorunları ve Çözüm Önerileri Semineri**. İstanbul: TİSK, 16-17 Kasım 1994.
- Erdoğan, Seyhan. : “Dünya’da Kadın İşçilerin Sendikal Faaliyete Katılımı,” **Türk-İş 97 Yıllığı**. II. Cilt.
- Esen, Adem. : “4046 Sayılı Özelleştirme Yasasında Özelleştirme İdaresi ve KİT Personelinin Durumu,” **Çimento İşveren**. C. 9, S. 5, Eylül 1995.
- Eşkinat, Rana ve Gerek, Sevgi. : “Türkiye’de Özelleştirme,” **Eskişehir Anadolu Üniversitesi İ.İ. B.F. Dergisi**. C. XI, S. 1-2, 1993.
- Eşkinat, Rana ve Sevgi Gerek : “Türkiye’de KİT’lerin Günümüze Kadar Olan Gelişimi,” **Eskişehir Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**. C:X, S: 1-2, 1992.
- Evin, Vefik. : **MESS İşveren Gazetesi**. S.443, Eylül 1983.
- Falay, Nihat. : “Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözümleri,” **Türk Ekonomisine Sosyal Demokrat Çözümler C. I: Makro Ekonomik Politikalar ve Kamu Kesimi Dengesi**. İstanbul: TÜSES, Aralık 1991.
- Gershenfeld, W. J. : “Industrial Relations Towards The New Century (The Search For Reform Trends Of Change And Implications For Turkey),” **II. Uluslararası Endüstri İlişkileri Kongresi**. İstanbul: 30 Kasım-1 Aralık 1995.
- Gerek, Nüvit. : “3449 ve 3451 sayılı Yasalarla Toplu İş Hukukunda Ortaya Çıkan Değişiklikler,” **Eskişehir Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**. C.VII, S.1, 1989.

- Ginneken, W.V. : "Labour Adjustment in The Public Sector: Policy Issues For Developing Countries," **International Labour Review**. Vol. 129, No. 4, 1990.
- Göker, Aykut. : "İşçi Sendikalarının Gündemleri İçin Bir Ek Madde Önerisi: İş Sürecinde Değişim ve Teknoloji Sorunu," **1991 Petrol-İş Yıllığı**.
- Göker, Aykut. : "İktisadi Kriz ve Teknoloji," **1992 Petrol-İş Yıllığı**.
- Gülmez, Mesut. : "Türk Kamu Görevlilerinin Sayısal Evrimi," **Amme İdaresi Dergisi**. C. 6, S. 3, Eylül 1973.
- Işıklı, Alpaslan. : "Devlet Kuruluşları ve İşveren Sendikaları," **Hava-İş Dergisi**. C. 9, S. 5, Şubat 1978.
- Karakoyunlu, Erdoğan. : "Değişim ve Değişim Karşısında Sendikacılık (Sendikacılıkta Yeni Arayışlar)," **Mercek**. Yıl: 1, S. 2 , Nisan 1996.
- Kazgan, Haydar. : "Devlet Sektörü ile Özel Sektörü Birleştiren Güç: Sendikalaşmak," **İşveren**. C. III, S. 2, Kasım 1964.
- Kerwin, Robert. : "Türkiye'de Devletçilik 1933-1950," **Türkiye'de Devletçilik**. Der.Nevin Çoşar, İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1995.
- Kessler, Gerhard. : "Zonguldak ve Karabükteki Çalışma Şartları," **İçtimai Siyaset Konferansları**. II. Kitap, 1949.
- Kılış, İlknur. : "Türkiye'de Kamu Kesimi İşveren Sendikacılığı," **Katılım**. İstanbul: 1992.

- Kocaoğlu, Mehmet. : “Grev ve Lokavtın Ertelenmesi ve Bu Dönemde Uyuşmazlıkların Çözümü,” **Çimento İşveren**. C. 1, S. 3, Mayıs 1987.
- Koç, Yıldırım. : “Planlı Dönemde İşçi Hareketini Belirleyen Etkenler,” **ODTÜ Gelişme Dergisi**. 1981 Özel Sayısı.
- Koç, Yıldırım. : “1990 ve 1991 Toplu İş Sözleşmeleri,” **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**. S. 143, C. XVI, Mayıs 1992.
- Koç, Yıldırım. : “1992 Yılında İşçi Sınıfı ve Sendikalar,” **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**. S. 151, C. XVII, Ocak 1993.
- Koray, Meryem. : “Esneklik ya da Emek Piyasasının Küreselleşmesi,” **95-96 Petrol-İş Yıllığı**.
- Koray, Meryem. : “Değişen Bir Dünya ve Sendikalar İçin Bazı Tartışma Noktaları,” **Mercek**. Yıl 1, S. 2, Nisan 1996.
- Köfteoğlu, Fehmi. : “Krizden Çıkış İçin Son Hamle: Özelleştirme,” **İktisat Dergisi**. Yıl: 30, S. 348, Nisan 1994.
- Kurt, İ. Hakkı. : “KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Petkim Örneği,” **Aliğa Emek Şenlikleri**. Aliğa: Tüze Yayıncılık, 1990.
- Kurtulmuş, Numan. : “Post Endüstriyel Dönüşüm Sürecinde Geleneksel Endüstri İlişkilerinde Kriz ve Yeni Arayışlar,” **Çimento İşveren**. C. 9, S. 6, Kasım 1995.
- Kutal, Gülten. : “Türkiye’de Sendikal Hareketin Geleceği,” **İktisat Dergisi**. S. 369, Temmuz 1997.

- Kutal, Metin. : "2822 Sayılı Yasada Uyuşmazlık ve Arabuluculuk," **İktisat ve Maliye**. C .XXXI, S. 2, Mayıs 1984.
- Kutal, Metin. : "Barışçı Çözüm Yollarından Tahkimin Türk Hukukundaki Yeri," **İktisat ve Maliye**. C. XXXI, S. 8, Kasım 1984.
- Kutal, Metin. : "Çalışma Hayatını Düzenleyen Yasalarda Yapılması Düşünülen Değişiklikler (II) ," **İktisat ve Maliye Dergisi**. C. XXXI, S. 5, Ağustos 1985.
- Kutal, Metin. : "Türk-İş'in Çalışma Hayatı ile İlgili Yasalarda Değişiklik İstek ve Önerileri (II)," **İktisat ve Maliye**. C. XXXII, S. ?, Mart 1986.
- Kutal, Metin. : "KİT'lerde Sözleşmeli Personel Statüsünden Doğan Sorunlar," **İktisat ve Maliye**. C.XXXII, S.4, Temmuz 1986.
- Kutal, Metin. : "Türk Hukukunda 1936-1980 Döneminde Toplu İş Uyuşmazlıklarının Çözümü," **İktisat ve Maliye**. C.XXXIV, S.6, Eylül 1987.
- Kutal, Metin. : "Türkiye'de Endüstri İlişkileri Sorunlarının Başlıca Kaynakları," **İktisat ve Maliye Dergisi**. C. XXXIV, S. 8, Kasım 1987.
- Kutal, Metin. : "Türk Endüstri İlişkiler Sisteminde İşçi ve İşveren Sendikaları ile İlgili Sorunlar," **İktisat ve Maliye Dergisi**. C. 34, S. 9, Aralık 1987.
- Kutal, Metin. : "Toplu İş Uyuşmazlıklarının Çözümü ve Toplu İş Sözleşmesi Açısından Türk İş Hukukunun Elli Yılı," **Türk İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukunun Elli Yılı**. İstanbul: BASISEN Eğitim ve Kültür Yayınları:16, 1988.

- Kutal, Metin. : “Türkiye’de Endüstri İlişkileri Sisteminde Toplu Pazarlıkla İlgili Sorunlar,” **İktisat ve Maliye**. C.XXXIV, S. 10, Ocak 1988.
- Kutal, Metin. : “Çalışma Hayatının Güncel Sorunları,” **İktisat ve Maliye Dergisi**. C. XXXV, S. 3, Haziran 1988.
- Kutal, Metin. : “Globalleşen Dünya’da Sosyal Politika ve Toplu Sözleşme Düzeninde Yeni Arayışlar,” **2000’li Yıllarda Endüstri İlişkilerine Bakış Semineri**. İstanbul: MESS, 1994.
- Kutal, Metin. : “Küreselleşme Sürecinin Türk Sendikacılığı Üzerine Olası Etkileri,” **İş Hukuku ve İktisat Dergisi**. C. IV, S. 2, Haziran 1997.
- Lordoğlu, Kuvvet. : “Bir Özelleştirme Hikayesi Üstüne,” **İktisat Dergisi**. Yıl: 29, S. 344, Aralık 1993.
- Lordoğlu, Kuvvet. : “Türkiye’de Sendikal Hareketin Geleceği,” **İktisat Dergisi**. S. 369, Temmuz 1997.
- Müftüoğlu, Özgür. : “Özelleştirme ve Endüstri İlişkilerine Etkileri,” **III. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresine Sunulan Bildiri**. İstanbul: 11-12 Kasım 1993.
- Müftüoğlu, Özgür. : “Özelleştirme ve Endüstri İlişkilerine Etkileri,” **III. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresi**. Ankara: Kamu-İş, 1994.
- Müftüoğlu, Özgür. : “Özelleştirme ve Etkileri Konusunda Bir Alan Araştırması: Afşin-Elbistan Linyit İşletmeleri Müessesesi (AEL),” **İktisat Dergisi**. S. 370-371, Ağustos-Eylül 1997.

- Nizamoğlu, Ali. : "Türkiye'de Toplu Pazarlık Sisteminde Ücretin Oluşumu ve İş Değerlendirmesi," **Türkiye'de Endüstriyel İlişkiler ve Verimlilik Semineri**. Ankara: MPM Yayınları: 376, 1988.
- Öke, M. Kemal. : "Sendikal Hareket Nereye Gidiyor?" **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**. C. XIX, S. 185, Kasım 1995.
- Peköz, Atalay . : "Kamu İşveren Sendikaları," **TÜTİS**. C. 2, S. 4, Mart 1978.
- Eduard Picker. : "Alman Hukukunda İş Mücadelesi Türleri ve Bunların Hukuka Uygunluğu," **İş Hukuku Dergisi**. C. 1, S. 4, Ekim-Aralık 1991.
(Çev. Öner Eyrenci)
- Önder, İzzettin. : "Türk Ekonomisinin Gelişme Çizgisi Üzerine," **Altıok Dergisi**. S.1, Ağustos 1994.
- Önsal, Naci. : "Kamu İşveren Sendikaları ve Politikaları," **İşveren**. C. II, S.5, Temmuz 1990.
- Özdemir, Musa. : "Memur Sendikaları," **Türk-İş 1997 Yıllığı**. 2. Cilt.
- Reisoğlu, Seza. : "2821 sayılı Sendikalar Kanunu Açısından Kamu İşverenleri ve Kamu İşveren Sendikaları," **TÜTİS**. C. 7, S. 6, Kasım 1983.
- Reisoğlu, Seza. : "Kamu Kesiminde Yeni Sendikalaşma, Teşkilatlanma Modelinin Boyutları ve Uygulamaları," **Devlet Personel Rejiminde ve Özel İşletmelerin Personel Politikalarında, Yeni Boyutlar ve Güncel Sorunlar Seminerine Sunulan Tebliğ**. K. Kıbrıs Türk Cumhuriyeti: 12-20 Ekim 1986.
- Reisoğlu, Seza. : "Özelleştirme Yasasının İşçilerle İlgili Düzenlemeleri," **İş Hukukunun Güncel Sorunları Semineri**. Abant: TÜHİS, 9-12 Aralık 1997.

- Serim, Bülent. : “Anayasa Mahkemesi’nin Son Kararı ve KİT Personeli,” **Amme İdaresi Dergisi**, C. 22, S. 3, Eylül 1989.
- Soyer, Polat ve Serap Soyer. : “Değişim(!) ve Sendikalar,” **Mercek**. Yıl. 1, S. 2, Nisan 1996.
- Subaşı, İbrahim. : “Türk Hukukunda İş Uyuşmazlıkları ve Barışçı Çözüm Yolları,” **İş Hukuku Dergisi**. C. I, S. 4, Ekim-Aralık 1991.
- Şenses, Fikret. : “İşgücü Piyasalarında Esneklik Türkiye İçin Geçerli Bir Kavram mıdır?” **95-96 Petrol-İş Yıllığı**.
- Tayanç, Tunç. : “Geciktirilen Grevler Üzerine Bir Değerlendirme,” **ODTÜ Gelişme Dergisi**. C. 7, S. 1-2, 1980.
- Tuna, Ender. : “Yeniden Yapılanma ve Sendikal Politikalar,” **İktisat Dergisi**. S. 370-371, Ağustos-Eylül 1997.
- Tuna, Orhan. : “İşveren Dernek ve Sendikaları,” **İşveren**. C. V, S. 2, Ağustos 1967.
- Turan, Kamil. : “Küreselleşen Çağımız ve Çalışma Hayatı,” **Kamu-İş**. C. 3, S. 3, Ocak 1994.
- Türkmen, İsmail. : “Bir Yanılsama Olarak Değişim Yöntemi ve Çalışma İlişkileri,” **95-96 Petrol-İş Yıllığı**.
- Ulucan, Devrim. : “Çalışma Hayatında Esneklik,” **Prof. Dr. Metin Kutsal’a Armağan**. Ankara: TÜHİS, 1998.
- Ulucan, Devrim. : “Grev Kavramı,” **İş ve Hukuk**. Yıl: 26, S. 214, Mayıs 1991.

- Van Liemt, Gilbert. : “Küreselleşme, Informal İstihdam ve Sosyal Damping,” **II. Uluslararası Endüstri İlişkileri Kongresi**. Ankara: Kamu-İş, 1996.
- Yavuz, Arif. : “Esnek Çalışmanın Endüstri İlişkilerine Etkisi,” **Çimento İşveren Dergisi**. C. 9, S. 5, Temmuz 1995.
- Yentürk, Nurhan. : “Üretim ve Organizasyon Sisteminde Değişim ve Türkiye Uygulamaları,” **1993-1994 Petrol-İş Yıllığı**.
- Yorgun, Sayım. : “Küreselleşme Sürecinde Sendikalar,” **Mercek**. Yıl: 3, S. 12, Ekim 1998.
- Zabunoğlu, Yahya. : “Kamu Görevlilerinin Siyasal Hakları Dünya’da ve Türkiye’de Uygulamalar,” **Kamu Görevlileri ve Siyasal Haklar Sempozyumu**. Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Ankara: 31 Mart-1 Nisan 1995.
- Zaim, Osman ve Erol H. Çakmak. : “Kamu Sektörü, Özelleştirme ve Etkinlik,” **Özelleştirme** İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1994.
- : “Kamu ve Özel Sektör Müesseselerinin Aynı İşveren Kuruluşu İçinde Teşkilatlanmaları,” **İşveren**, C. III, S. 3, Aralık 1964.
- : “Kamu ve Özel Sektör Müesseselerinin Aynı İşveren Kuruluşu İçinde Teşkilatlanmaları,” **İşveren**, C. III, S. 5, Şubat 1965.
- : “Özelleştirme İşsizleri Çoğalıyor,” **Petrol-İş**. Kasım 1998.
- : **Egevizyon**. Yıl: 6, S. 24, Eylül-Ekim 1998.

RAPORLAR-İSTATİSTİKLER

1990 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu.

Kristal-İş Sendikası 12. Genel Kurul Raporu 1992-1995. İstanbul, 11-12-13 Ağustos, 1995.

DPT 1979 Yılı Programı İcra Planı.

DPT IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı. 1981

DPT V. Beş Yıllık Kalkınma Planı. 1985.

DPT 1986 Yılı Programı İcra Planı.

DPT VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı. 1989.

1989 Petrol-İş Yıllığı.

1991 Petrol-İş Yıllığı.

1992 Petrol-İş Yıllığı.

93-94 Petrol-İş Yıllığı.

95-96 Petrol-İş Yıllığı.

TİSK IX. Olağan Genel Kurulu Çalışma Raporu. Ankara: 1972.

TİSK X. Olağan Genel Kuruluna Sunulan Çalışma Raporu. Ankara: 1974.

TÜRK-İŞ Çalışma Raporu. Ankara: 1976.

TÜRK-İŞ 9. Genel Kurul Raporu. Ankara, 1988.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Komisyon Raporları ve Madde Gerekçeleri. Ankara, 1983.

Çalışma Hayatı İstatistikleri 1997. T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.

[http://www.die.gov.tr/.PROJECTS/LMIS/PAPER 2/ TABLO 3. gif](http://www.die.gov.tr/.PROJECTS/LMIS/PAPER%20TABLO%203.gif)

[http://www.die.gov.tr/.PROJECTS/LMIS/PAPER 2/ TABLO 4. gif](http://www.die.gov.tr/.PROJECTS/LMIS/PAPER%20TABLO%204.gif)

GAZETELER

Zabunoğlu, Yahya. : **Cumhuriyet Gazetesi.** 14 Nisan 1986.

: “Sabancı Oralitsa’yı Kapatıyor,” **Hürriyet.** 10 Kasım 1998.

RG, 2 Mayıs 1969, 13188.

RG, 12 Ağustos 1970, 13577.

RG, 15 Eylül 1973, 14656.

RG, 31 Mayıs 1974, 14901.

RG, 26 Mayıs 1975, 15247.

RG, 28 Kasım 1976, 15777 Mükerrer.

RG, 16 Haziran 1984, 18433.

RG, 18 Haziran 1984, 18435 Mükerrer.

RG, 25 Temmuz 1989, 20232 .

RG, 29 Ocak 1990, 20417 Mükerrer.

RG, 13 Ağustos 1991, 20959 .

RG, 11 Şubat 1992, 21139 .

TEZLER

Afşar, Muharrem. : “Türkiye’de Özelleştirme ve Verimlilik İlişkisi.” **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1995.

Kılış, İlknur. : “Türkiye’de Kamu Kesiminde Endüstri İlişkileri.” **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1991.

Tokol, Aysen. : “Ulusal ve Uluslararası Düzeyde İşveren Sendikaları.” **Yayınlanmamış Doçentlik Tezi**, Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 1989.

ANSİKLOPEDİLER

Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi 1. Cilt. İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, 1996.

Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi II. Cilt. İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, 1996.