

DEVLETİN ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİNDEKİ ROLÜ VE MEMURLARIN TOPLU PAZARLIK SÜRECİ

Ramazan TİYEK¹

Geliş Tarihi: 03/08/2020
Kabul Tarihi: 22/09/2020

ÖZET

Devlet, endüstri ilişkilerinin üç temel aktöründen biri olmakla birlikte, değişik durumlarda farklı rolleri yerine getirmektedir. Bu çalışmada kamu görevlilerinin toplu pazarlık süreci, devletin endüstri ilişkilerindeki rolleri kapsamında değerlendirilmiştir. Neoliberalizm ve özelleştirme uygulamalarına rağmen hala büyük bir işveren konumunda yer alan devletin çalışanlarına sağlayacağı sosyal ve ekonomik imkanlar onların refahını artıracaktır. Devlet, endüstri ilişkileri sürecinde almış olduğu kararları hem düzenleyen hem de uygulayan konumunda olmasından dolayı sosyal devlet ilkesine aykırı hareket edebilmektedir. Nitekim kamu görevlilerinin toplu pazarlık sürecinde kendilerine fayda sağlayabilecek grev hakkının olmaması ve uyuşmazlık halinde zorunlu tahkime gidilmesi mecburiyeti gibi hususlar sosyal devletin görevini yerine getirebilmesinde önemli eksiklikler olarak değerlendirilebilir.

Anahtar Kelimeler: Devlet, Endüstri İlişkileri, Memur, Toplu Pazarlık, Kamu Görevlileri Yüksek Hakem Kurulu

¹ Doç. Dr., Kırklareli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, ramazantiyek@gmail.com, ORCID : 0000-0002-3442-3517

Role of State in Industrial Relations and Collective Bargaining Process of Civil Servants

ABSTRACT

Although the state is one of the three main actors of industrial relations, it performs different roles in different situations. In this study, collective bargaining process of public officials has been evaluated within the scope of the role of government in industrial relations. Despite neoliberalism and privatization practices, the social and economic opportunities provided by the state, which is still a major employer, will improve their well-being. The state is both regulating and implementing decisions in industrial relations and therefore the state can act against the principle of social state. Some of these contradictions are the fact that public officials do not have the right to strike and the obligation to go to compulsory arbitration in case of disputes.

Keywords: State, Industrial Relations, Civil Servants, Collective Bargaining, High Board of Arbitration of the Civil Service

GİRİŞ

Devletin endüstri ilişkilerinde almış olduğu kararlar özel sektör temsilcileri için örneklik teşkil etmektedir. Özellikle idari ve mali anlamdaki yapabilirliğinin özel sektördeki aktörlere göre daha kolay olmasından dolayı çalışanlarını koruyucu kararları bazen işveren, bazen düzenleyici bazen de hakem rollerinde alabilmektedir.

Devletin endüstri ilişkilerinde aktör olarak yer almaması bir an için düşünüldüğünde, sanayileşmenin ilk zamanlarındaki çalışma hayatının zor koşulları akla gelecektir. O dönem içerisindeki çalışma koşullarının ağırlığı ve bunun yansımalarından sadece bir tanesi olan toplumsal hayatta ortalama insan ömrünün kısaltmaya başlaması, durumun vahametini hatırlamak adına yeterli olacaktır. Oysaki sanayileşmenin ilk dönemlerinden itibaren özellikle de 1867 yılındaki Genel Oy Hakkı'nın elde edilmesinden sonra çalışanların haklarını iyileştirici uygulamaların hayata geçirilmesinde devletin sürekli ön planda olduğu ifade edilebilir. Sosyal devlet anlayışının benimsenmeye başlanması, devletin gerek kamu çalışanları gerekse de özel sektör çalışanları için gerçekleştirdiği iyileştirici uygulamalardandır. Devletin ekonomik işleyişe ve çalışma hayatına müdahale ettiği dönemler çalışanların tarihsel süreç içerisinde refah artışı gördüğü dönemler olmuştur.

Neoliberalizm ve özelleştirme uygulamaları ile birlikte devletin ekonomik piyasanın işleyişine müdahalede bulunması kısıtlanmış durumdadır. Ekonomik işleyişte problem olması durumunda müdahalenin kısıtlılığı dikkate alındığında özel sektör çalışanları ile birlikte kamu görevlileri de refah artışı yaşamadıkları gibi yoksullaşmaya başlamaktadırlar. Mevcut ekonomik sistem içerisinde devletin değişik rolleri (işveren, düzenleyici, hakem) aynı anda yapıyor olması, rollerini tam olarak gerçekleştirmesine engel olabilmektedir. Aynı anda hem çalışma hayatını düzenlemesi hem kamu görevlilerini çalıştırması hem de anlaşmazlık olması durumunda çoğunluğunu kamu görevlilerinin oluşturduğu Kamu Görevlileri Yüksek Hakem Kurulu ile hakemlik yapması, bazı rollerin eksik kalmasına veya aksamasına neden olabilmektedir.

1. MEMURLARIN SENDİKALAŞMASI VE TOPLU PAZARLIK SÜRECİ

1.1. Memurların ilk Sendikalaşma Deneyimi (624 sayılı Kanun)

Türkiye’de sanayileşme ve onun bir türevi olarak da değerlendirilebilecek sendikalaşma gelişmiş birçok ülkeye göre sonradan gerçekleşmiş olmakla birlikte memurların sendikalaşması işçilere göre biraz daha geç oluşmaya başlamıştır. Memurların sendikalaşması 1961 Anayasası’nın 46. Maddesine sendika kuracaklarla ilgili eklenen “çalışanlar ve işverenler” ifadesi ile yasal hale gelmeye başlamıştır. Cumhuriyet’in ilanından sonra işçilerin sendikalaşması ilk olarak 1947 yılında çıkarılan 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun ile yasal hale gelirken 1961 Anayasası çıkarılıncaya kadar memur çalışanlarla ilgili herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Anayasa’da yer alan “çalışanlar” ifadesinin işçilerle birlikte memur çalışanları da kapsamı neticesinde 17 Haziran 1965 tarihinde 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu kabul edilerek memurların sendikalaşmasının önu açılmıştır. Memurların sendikalaşmaları ile ilgili yasal boyut 20.09.1971 tarihinde 1488 sayılı Kanun ile Anayasanın 46. Maddesindeki “çalışanlar” ifadesinin “işçiler” olarak değiştirilmesine kadar sürmüş olup, yapılan düzenleme ile memurların sendikalaşması engellenmiştir (Mahiroğulları, 2011: 61; 17.06.1965 tarih ve 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu; 20.09.1971 tarih ve 1488 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında Anayasa Değişikliği Kanunu). Memurların kısa süreli sendikalaşma deneyimi içerisinde sendikacılık anlayışının tam olarak yerleşmediği ifade edilebilir (Mahiroğulları, 2011: 69).

Yasal olarak 6 yıl süren memurların sendikalaşmasını sağlayan düzenlemeler, yaklaşık 30 yıllık bir yasak dönemine girmiştir. Bu dönem içerisinde özellikle 1990’lı yıllarda kamu görevlilerinin sendikalaşması ile ilgili doğrudan kanunlar çıkarılmamış olsa da Başbakanlık Genelgesi ile memurların sendikalaşmasına imkân tanınmıştır. İlk olarak 15.06.1993 tarihinde bir Başbakanlık Genelgesi yayımlanarak kamu görevlilerinin sendikal çatı altında toplanabilecekleri ifade edilmiştir (Başbakanlık Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü’nün 15.6.1993 gün /B.02.2:PPG. 0.12-383-7159 sayı ve 1993/15 no’lu Genelgesi). İlk genelgeden sonra gelen ikincisi 20.11.1997 tarihinde yayımlanan 1997/70 sayılı başka bir

Başbakanlık Genelgesi ile Anayasada kamu görevlileri sendikalarının kurulmasına imkan tanındığı belirtilmiş olup, “toplumsal uzlaşma ve demokrasi kültürünü geliştirme” bakımından sendika üyeleri ve yöneticilerine gerekli kolaylığın gösterilmesi gerekliliği vurgulanmıştır (Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü’nün 20.11.1997 gün/B.02.0.PPG.0.12-320-26654 sayı ve 1997/70 no’lu Genelgesi).

1.2. Memurların Sendikalaşma ve Toplu Sözleşme Hakkı (4688 sayılı Kanun)

624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu’ndan sonra çıkarılan ve günümüzde de yürürlükte olan kanun 2001 yılında çıkarılan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu olmuştur. Böylece 1990’lı yıllarda Başbakanlık Genelgeleri ile düzenlenmeye çalışılan kamu görevlilerinin sendikalaşması ile ilgili doğrudan yasal düzenleme gerçekleştirilerek memurların sendikalaşması ve toplu görüşme hakkı getirilmiştir (Mahiroğulları, 2011: 74; 12.07.2001 tarih ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu). 12 Eylül 2010 tarihinde gerçekleştirilen halk oylaması ile memurlar, toplu görüşme hakkını destekleyecek şekilde toplu sözleşme hakkını da elde etmiş ve kanunun ismi de “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu” olarak değiştirilmiştir (12.07.2001 Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu).

Özellikle 2010 tarihinde getirilen toplu sözleşme hakkı önemli bir kazanım olmakla birlikte, grev hakkının olmayışı, bazı kısıtlamalardan dolayı her kamu görevlisinin sendika üyesi olamaması, toplu pazarlık neticesinde anlaşmazlık olması durumunda zorunlu tahkime gidilmek durumunda düzenlenmiş olması, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun eleştirilen yönlerini oluşturmaktadır (Mahiroğulları, 2011: 81-82).

2. DEVLETİN ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİNDEKİ ROLLERİ KAPSAMINDA MEMURLARIN TOPLU PAZARLIK SÜRECİ

Endüstrileşmenin başlamasından günümüze kadar olan süreçte farklı etkileri bünyesinde barındırsa da devletin rolleri genel olarak üç başlık altında toplanmaktadır. Devlet ilk olarak hizmetlerini sunarken kendi bünyesinde insanları çalıştırmaktan dolayı işveren pozisyonunda, çalışma hayatı ile ilgili düzenlemeleri yapma yetkisine sahip olmasından dolayı

düzenleyici ve çalışma hayatında kendisi ve kendisi haricindeki aktörler arasındaki anlaşmazlıkların çözümünde de hakem rolünü üstlenerek yer almaktadır (Erdut, 1992: 19).

2.1. Devletin İşveren Rolü ve Memurların Toplu Pazarlık Süreci

Endüstri ilişkilerindeki tarafların çalışma hayatı ile ilgili hususların şekillenmesinde devletin düzenleyici rolü kadar işveren rolünün de etkisi bulunmaktadır. Devlet, benimsemiş olduğu istihdam politikaları ile önemli bir işlevi yerine getirmektedir. Ayrıca devletin istihdam etmiş olduğu çalışanlarla yaptığı toplu sözleşmeler ve benzeri uygulamaların özel sektörde çalışan diğer kişiler için de emsal olarak değerlendirilebilecek nitelikte olmasından dolayı devletin işveren rolü ön plana çıkmaktadır (Mahiroğulları, 2000: 160; Koray, 2000: 67; Tokol, 2013: 19).

2.1.1. Toplu Sözleşmelerin Özel Sektör Aktörlerine Örneklik Teşkil Etmesi

Kamu gücünün sağlamış olduğu maddi imkanlar ile Devlet, ekonomik olarak daha rahat hareket kabiliyetine sahiptir. Bu sahiplik durumu sınırsızlık şeklinde değerlendirilemeyeceği gibi devletin piyasa ekonomisi kurallarına teslim olmasını da gerektirmemelidir. Devlet kavramının kendisinin koruyuculuk özelliği gereği kamu görevlilerinin korunması ile ilgili işveren olarak almış olduğu her kararın özel sektörde çalışan diğer vatandaşları için örneklik teşkil edeceği unutulmamalıdır. Her ne kadar sosyal devlet uygulamalarını sınırlandırıcı etkilere sahip “sosyal politikada aktifleştirme uygulamaları” tartışılıyor olsa da tam karşıtı olan piyasa ekonomisi şartları içinde de hareket edilmemesi gerekmektedir.

2.1.2. Memurların Büyük Çoğunluğunun Sendikalı Olması:

Devlet, aynı zamanda büyük bir işveren olarak çalışma hayatında yer almaktadır. Devletin kurumlarında çalışan memurların büyük çoğunluğu sendika üyesi olarak yer almaktadır. Kamu görevlisi olarak çalışan memurların % 66,79'u (2019 Temmuz) sendikalı olarak çalışmaktadır. Bu durum devletin memurların sendikalaşmasına engel olmadığı gibi sendikal aidat destekleri ile sendikalaşmayı teşvik ettiği ve bunların yansımalarının sonucu olduğunu göstermektedir. Devletin düzenleyici rolü kapsamında sendikal haklarla ilgili bazı durumlar eleştirilse de işveren olarak

değerlendirildiğinde çalışanların 3'te 2'sinin sendikalı olması olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

2.2. Devletin Düzenleyici Rolü ve Memurların Toplu Pazarlık Süreci

Toplumsal hayatın hukuki süreçlerini düzenleme yetkisine sahip olan devlet, endüstri ilişkilerinin de yasal boyutlarını düzenlemektedir. Çalışma ilişkilerinin oluşturulmasında ekonomik ve sosyal dengenin gözetilerek çalışma yaşamı ile ilgili asgari koşullarda düzenleme yapılması, endüstri ilişkilerinde sürdürülebilirliğin sağlanabilmesi için önemlidir (Erdut, 1992: 19; Koray, 1992: 195; Ekin, 1994: 15; Özdemir, 2007: 32). Bazı durumlarda ise, Devlet olarak bir yandan ekonomik düzenin sağlanması bir yandan da çalışma koşullarının iyileştirilmesi hedefi, devletin oluşturmaya çalıştığı ekonomik ve sosyal düzenin zarar görmesine neden olabilmektedir (Koray, 2000: 66).

2.2.1. Toplu Pazarlık Konusunun Ağırlıklı Olarak Mali Konuları İçermesi

4688 sayılı kanun ile birlikte sendikal faaliyetlerde bulunmanın bir gereği olarak toplu görüşme hakkı da kazanılmıştır. Toplu görüşmeyi değerli kılan unsurlardan biri de kamu görevlileri ile ilgili her türlü konunun toplu görüşme çerçevesinde görüşülebiliyor olmasıdır. 4688 sayılı kanunun 28. Maddesinde "Toplu Sözleşmenin Kapsamı" düzenlenmiştir. Burada yapılan düzenlemede; toplu görüşme konularının, kamu görevlileri için uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, fazla çalışma ücretleri, harcırah, ikramiye, lojman tazminatı, doğum, ölüm, aile yardımı ödenekleri, tedavi yardımı ve cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları gibi etkinlik ve verimlilik artırıcı diğer yardımları kapsadığını belirtmiştir. İlgili maddede bahsedilenlere bakıldığında kamu görevlilerinin 'mali ve ekonomik' konularda görüşme yapmaya yetkili oldukları sonucu çıkmaktadır (Kutal, Sicil 2007, 66; Tuncay, 2007: 168). Anayasa'nın 128. maddesinde 2010 yılında yapılan değişiklikle "mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır" ibaresi eklenerek mali hakların yanında sosyal haklardan da bahsedilmiştir. Toplu görüşmenin ağırlıklı olarak mali hakları içeriyor olması ya da sadece mali hakların konuşuluyor olması elde edilen kazanımlarla ilgili kısıtlamayı göstermektedir.

2.2.2. Toplu Pazarlık Neticesinde Grev Hakkının Olmaması

Toplu pazarlık neticesinde uyuşmazlığın devam etmesi halinde Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun vereceği kararlar bağlayıcı olup her iki tarafın da bu kararlara uyması gerekmektedir. Çalışma ilişkilerinin doğal süreçlerinden birisi olarak da kabul edilebilecek grev hakkının olmaması memurların pazarlık güçlerini zayıflatan unsurlardan bir tanesidir. 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan Referandum ile 53. maddeye eklenen ve memurlara "toplu sözleşme" hakkı veren düzenlemenin, 54. maddenin birinci fıkrasında sadece işçilere tanınan grev hakkının memurları da kapsayacak şekilde değiştirilmesi gerekmektedir (Mahiroğulları, 2012: 85).

2.3. Devletin Hakem Rolü ve Memurların Toplu Pazarlık Süreci

Endüstri ilişkilerinin yasal çerçevesi oluşturulduktan sonra ortaya çıkan anlaşmazlıkların devletin hakem rolü kapsamında en az zararla sonlandırılması gerekmektedir. Özellikle toplu iş uyuşmazlıklarında devletin arabuluculuk, tahkim ve grevleri durdurma gibi hakem olarak görev yaptığı alanlar bulunmaktadır (Mahiroğulları, 2000: 164; Koray, 2000: 67; Erdut, 1992: 25; Uçkan ve Kağnıcıoğlu, 2011: 83). Devletin hakem rolü, çalışma barışının zarar gördüğü hususlarda taraflar arasında dengeleyici bir fonksiyon üstlenmesi neticesi şeklinde gerçekleşmelidir. Aksi takdirde grevlerin yasaklanması ya da sürekli endüstri ilişkileri aktörlerinden birinin lehine düzenlemeler içermemelidir.

2.3.1. Zorunlu Tahkim Yönteminin Kullanılması

Toplu görüşmeden sonra geç de olsa toplu sözleşmenin uygulanıyor olması kamu görevlileri adına önemli bir kazanım olmakla birlikte toplu sözleşme neticesinde uyuşmazlık halinde Zorunlu Tahkim olarak da değerlendirilebilecek Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun kararlarının bağlayıcı olması, memurların haklarını elde etmeleri noktasında eksiklik olarak değerlendirilmelidir. Yürürlükte yer alan 4688 sayılı Kanun memurların toplu pazarlık masasında bir şekilde anlaşma yolunu tercih etmelerini zorunlu hale getirmektedir. Aksi takdirde Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun vereceği kararları kabul edecektir. Bu durum her ne kadar sendikalaşma oranı yüksek olsa da memurların pazarlık gücünü kısıtlayan unsurlardan bir tanesidir. Sendikaların gücünü üye sayısı ile birlikte bunları harekete geçirebilme becerisi oluşturmaktadır. Üyelerini

harekete geçirebilme ile ilgili kanunda herhangi bir yasal düzenlemeye yer verilmemiş olması diğer bir deyişle yasaklanmış olması hedeflenen kararların alınmasını da zorlaştırmaktadır.

2.3.2. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun Yapısı ve Aldığı Kararlar

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yapısına bakıldığında zaman sendika temsilcileri de olmakla birlikte çoğunluğunu kamunun değişik birimlerinde görev yapmakta olan memur çalışanlar oluşturmaktadır. Her ne kadar kendileri de memur oldukları için yapılan toplu sözleşmelerden istifade edebilecekleri düşünülse de aynı zamanda devletin üst kademelerinde görev yapanlar tarafından atanıyor olmaları ve yürürlükteki yasal düzenlemeden dolayı sendikalı olamamaları çalışanlar lehine karar alınmasını zorlaştırabilmektedir.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun üyeleri aşağıdaki gibidir:

1. Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkan, Başkanvekili, Başkan Yardımcısı veya Daire Başkanları arasında Cumhurbaşkanınca Başkan olarak seçilecek bir üye,
2. Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından dört üye,
3. Bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından belirlenecek iki, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlardan birer üye,
4. Üniversitelerin kamu yönetimi, iş hukuku, kamu maliyesi, çalışma ekonomisi, iktisat ve işletme bilim dallarından en az Doçent unvanını taşıyanlar arasında Cumhurbaşkanınca seçilecek bir üye,
5. Bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından üç, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından ikişer olmak üzere (d) bendinde belirtilen bilim dallarından en az Doçent unvanını taşımak kaydıyla, önerilecek toplam yedi öğretim üyesi arasında Cumhurbaşkanınca seçilecek bir üye olmak üzere on bir üyeden oluşur.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun toplamda 11 üyesi olmakla birlikte sendikaların doğrudan etkilemiş olduğu üye sayısı 5 (4'ü sendika üyesi, beşincisi sendikalar tarafından önerilen isimlerden biri) olarak belirlenmiş durumdadır. Aşağıdaki tabloda özellikle mali konularla ilgili toplu iş sözleşmeleri ile ilgili özet bilgiler yer almaktadır. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yapısının kararların alınmasında etkili olduğu gözardı edilmemelidir. 2012 yılından günümüze kadar olan dönemde bazılarının doğrudan kamu işveren heyeti ile yetkili sendika arasında imzalandığı toplu sözleşmelerin haricinde bazılarının da Kamu Görevlileri Hakem Kurulu tarafından belirlendiği görülmektedir.

Tablo:1 Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmelerinin Mali Boyutu

Toplu İş Sözleşmelerinin Mali Boyutu				
Sözleşme Tarihi	Toplu İş Sözleşmesinin Kapsadığı Tarih	Memur Sendikalarının Talepleri (Memur-Sen*)	Kamu İşveren Heyetinin Talepleri	Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun Kararları
29.05.2012	01.01.2012 31.12.2013	1.1.2012- % 16 1.1.2013- % 14	2012 ilk altı ay- % 3,5 2012 ikinci altı ay- % 4 2013 ilk altı ay - % 3 2013 ikinci altı ay- % 3	2012 ilk altı ay- % 4 2012 ikinci altı ay- % 4 2013 ilk altı ay - % 3 2013 ikinci altı ay- % 3
18.08.2013	01.01.2014 31.12.2015	2014 ilk altı ay- % 6 2014 ikinci altı ay- % 6 2015 ilk altı ay - % 6 2015 ikinci altı ay- % 6	2014 ilk altı ay- % 3 2014 ikinci altı ay- % 3 2015 ilk altı ay - % 3 2015 ikinci altı ay- % 3 İkinci teklif: 2014 yılında 100 TL brüt artış, 2015 Ocak ve Temmuz aylarında % 3+3 oranında artış yapılması	2014 yılında memurun taban aylığına 175 TL, 2015 yılının her iki dönemi için % 3+3 ve enflasyon farkı oranında zam yapılması
23.08.2015	01.01.2016 31.12.2017	Her iki yıl için Büyüme Oranının % 50'si kadar Refah Artışı Payı+Enflasyon Farkı ile birlikte 2016 yılı için Taban aylığa 150 TL; 2016 ilk altı ay- % 8 2016 ikinci altı ay- % 8 2017 yılı için taban aylığa 100 TL; 2017 ilk altı ay - % 3 2017 ikinci altı ay- % 3	2016 ilk altı ay- % 4 2016 ikinci altı ay- % 4 2017 ilk altı ay - % 3 2017 ikinci altı ay- % 3 + Enflasyon farkı yukarıdaki zam oranlarını geçerse aşan kısmı kadar artırılır	Kamu Görevlileri Hakem Heyetine gitmeden anlaşma sağlandı. Toplu Sözleşme Detayları: 2016 ilk altı ay- % 6 2016 ikinci altı ay- % 5 2017 ilk altı ay - % 3 2017 ikinci altı ay- % 4 + Enflasyon farkı yukarıdaki zam oranlarını geçerse aşan kısmı kadar artırılır
22.08.2017	01.01.2018 31.12.2019	2018 ilk altı ay- % 6 2018 ikinci altı ay- % 6 2019 ilk altı ay - % 10 2019 ikinci altı ay- % 8 + Enflasyon farkı	İlk teklif her iki yıl için de 3+3; 2018 ilk altı ay- % 4 2018 ikinci altı ay- % 3,5 2019 ilk altı ay - % 4 2019 ikinci altı ay- % 5 + Enflasyon farkı yukarıdaki zam oranlarını geçerse aşan kısmı kadar artırılır	Kamu Görevlileri Hakem Heyetine gitmeden anlaşma sağlandı. Toplu Sözleşme Detayları: 2018 ilk altı ay- % 4 2018 ikinci altı ay- % 3,5 2019 ilk altı ay - % 4 2019 ikinci altı ay- % 5 + Enflasyon farkı yukarıdaki zam oranlarını geçerse aşan kısmı kadar artırılır
28.08.2019	01.01.2020 31.12.2021	Taban aylığa seyranen 200 TL; 2018 ilk altı ay- % 8 2018 ikinci altı ay- % 7 2019 ilk altı ay - % 6 2019 ikinci altı ay- % 6 Birinci yıl % 3, ikinci yıl % 2 refah payı	İlk teklif her iki yıl için de 3+3; 2018 ilk altı ay- % 4 2018 ikinci altı ay- % 3,5 2019 ilk altı ay - % 4 2019 ikinci altı ay- % 5 + Enflasyon farkı yukarıdaki zam oranlarını geçerse aşan kısmı kadar artırılır	2020 ilk altı ay- % 4 2020 ikinci altı ay- % 4 2021 ilk altı ay - % 3 2021 ikinci altı ay- % 3 + Enflasyon farkı yukarıdaki zam oranlarını geçerse aşan kısmı kadar artırılır

*Yetkili sendika olması nedeniyle Memur-Sen'in talepleri ifade edilmiştir.

Kaynak: Resmi Gazete ve ilgili resmi web sitelerinden yazarlar tarafından derlenmiştir.

Özellikle 2020-2021 dönemlerini kapsayacak ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulu tarafından karara bağlanmış toplu sözleşmenin mali konularla ilgili düzenlemelerine bakıldığında, Kamu İşveren Heyeti'nin toplu pazarlık masasında taahhüt ettiği oranlar ile birebir aynı olduğu anlaşılmaktadır. 2014-2015 yıllarını kapsayan toplu sözleşme kararlarında da

benzer bir sonuç ortaya çıkmıştır. Sosyal Devlet ilkesinin bir gereği olarak sendikal hakların uygulanmasına hizmet edecek bir Kamu Görevlileri Hakem Kurulu yapısının oluşturulmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

3. DEVLETİN ROLLERİ KAPSAMINDA MEMURLARIN TOPLU PAZARLIK SÜRECİNİN ILO NORMLARI ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

Sendikalaşma yasal olarak tanındıktan sonra sendikalı olmanın getirdiği haklardan yararlanıldığında daha anlamlı hale gelecektir. Bu çerçevede evrensel nitelikte değerlendirilebilecek uluslararası ilke veya kaideler Türkiye için yol gösterici olmuştur. ILO'nun 151 no'lu Çalışma İlişkileri (Kamu Hizmeti) Sözleşmesi'nde "Kamu görevlileri, çalıştırılmaları konusunda sendikalaşma özgürlüğüne hanel getirecek her türlü ayrımcılığa karşı yeterli korumadan yararlanacaklardır" ifadesi yer almaktadır. Buna karşılık doğal bir sendika özgürlüğü olan grev hakkının olmaması ile birlikte kamu görevlilerinin sendikalı olmalarında kısıtlılık yaşamaları gibi hususlar ILO'nun 151 no'lu sözleşmesine aykırılık teşkil etmektedir.

ILO'nun 87 no'lu Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi'nde "Kamu makamları bu hakkı sınırlayacak veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden sakınmalıdırlar." Aynı sözleşmede geçen bir başka ifade ise "Yasalar, bu sözleşme ile öngörülen güvencelere zarar verecek şekilde uygulanamaz" şeklindedir. Sendikalaşmanın kısıtlanması ile ilgili hususlar devletin endüstri ilişkilerindeki düzenleyici rolündeki görevlerinin iyileştirilmesini gerektirmektedir.

Sendika Özgürlüğü hakkında; ILO'nun 151 no'lu Çalışma İlişkileri (Kamu Hizmeti) Sözleşmesi'nde "Çalışma koşullarının belirlenmesiyle ilgili olarak ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümü ulusal koşullara uygun olarak taraflar arasında görüşme yoluyla veya ilgili tarafların güvenini sağlayacak şekilde kurulan arabuluculuk, uzlaştırma veya tahkim gibi bağımsız ve tarafsız mekanizmalardan yararlanılarak araştırılacaktır" şeklinde ifade edilmiştir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yapısı değerlendirildiğinde üyelerin çoğunluğunun yürütme görevini yapmakta olan kişiler tarafından belirlenmesinden hareketle devletin hakem rolünün tarafların güvenini sağlama konusunda yetersiz olduğu ifade edilebilir.

Özellikle ILO'nun 87, 98 ve 151 nolu sözleşmelerinin uluslararası standartlardaki boyutu ile kabul edilmesi ve yürürlüğe geçirilmesi sağlanmalıdır. Avrupa Birliği standartlarının yakalanmaya çalışıldığı günümüzde memurların sosyal haklarını da rahatlıkla kullanmalarına hizmet edebilecek şekilde grevli toplu pazarlık hakkının da sağlanması gerekmektedir (Mahiroğulları, 2011: 86).

SONUÇ

Endüstri ilişkilerinin işleyişi işçi sendikası, işveren veya sendikası ile devlet arasında alınan kararlar neticesinde sağlanmaktadır. Devletin endüstri ilişkilerindeki temel rolü, aktörlerin uymaları gereken kuralların belirlendiği düzenleme vazifesini yerine getirmektir. Devletin düzenleyici rolünü yerine getirirken kendisinin işveren pozisyonunu düşünmeden ya da aklına getirmeden, çalışanların refah düzeylerini artırıcı, düzenleyici uygulamaları hayata geçirmelidir. Aksi takdirde yapılan düzenlemeler yetersiz kalabilmektedir. "Memura grev hakkı verilirse Türk kültüründeki kutsal devlet anlayışı yara alır veya devletin işleri aksar." kaygısının hala devam ediyor olması (Mahiroğulları, 2011: 85), Devletin düzenleme işini yaparken objektif değerlendirmelerde bulunmaktan ziyade o an için devleti yönetenlerin sübjektif değerlendirmelerinin bir yansımasıdır. Bu durum Anayasa'da yer alan sosyal devlet ilkesine zarar vermekte ve devletin çalışma hayatının çerçevesini düzenlerken yetersiz kalmasına neden olabilmektedir. Neoliberal ekonomi politikaları ile birlikte devletin endüstri ilişkilerine müdahaledeki etkilerinin daraltıldığı da dikkate alındığında yapılan düzenlemelerin çalışanları koruyucu olmaktan uzak bir durum olacağı anlaşılacaktır. Oysa ki devletin yapısı itibariyle özel sektörde yer alan çalışanlarla birlikte kamu kurumlarında çalışan memurların haklarını koruyucu ve iyileştirici yasal düzenlemeleri yerine getirmesi gerekmektedir.

Devletin işveren olarak endüstri ilişkilerindeki pozisyonuna bakıldığında kamu görevlilerinin büyük çoğunluğunun sendikalı olmaları olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Nicelik olarak sendikalı olmaları pozitif bir durum iken, nitelik olarak endüstri ilişkilerinde önemli bir pazarlık gücü olarak da değerlendirilebilecek grev haklarının olmaması eleştirilebilecek bir durumdur. Bu süreçte düzenleyici olarak oluşturulan toplu pazarlık ve toplu sözleşme ile ilgili uygulamaların devletin işveren rolü kapsamında sahiplenilmesi ve geliştirilmesi gerekmektedir (Ekin, 1994: 67).

Grev hakkı olmadan gerçekleştirilen toplu pazarlık uygulamaları, kamu görevlilerini toplu pazarlık sürecine doğrudan dahil etmemekte sadece “fikirlere alınması” izlenimini uyandırmaktadır. Bu da endüstri ilişkilerinde temel aktör olarak değerlendirilen çalışanların pazarlık güçlerini ciddi oranda zayıflatmakta ve pazarlık masasından önce kendi talepleri ile birlikte kamu işveren heyetinin talepleri hakkındaki görüşlerini bilmeleri gerektiği sorumluluğunu yüklemektedir. Çünkü toplu pazarlık neticesindeki anlaşmazlık halinde kamu görevlilerinin hareket kabiliyeti sınırlandırılmakta hatta sonlandırılmaktadır.

Devletin hakem rolüne bakıldığında ise endüstri ilişkilerinin iş ve işleyişinin aksaması durumunda neler yapılması gerekliliği ifade edilmiştir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yapısına ve aldığı kararlara bakıldığında Kamu İşveren Heyeti'nin toplu pazarlık masasında vermeyi taahhüt ettiği kararların aynısı veya ona yakın bir benzeri kararın alındığı anlaşılmaktadır.

Devletin hem endüstri ilişkileri düzenlemesi hem de yapmış olduğu düzenlemeye yer değiştirerek işveren rolünde uymak zorunda olan bir aktör olarak yer alması objektif düzenlemeleri yapmayı zorlaştırmaktadır. Nitekim işçiler için normal kabul edilen grev vb. hakları, memurların hala kazanamadıkları anlaşılmaktadır. Bu durumda gerek düzenleyici rolü kapsamında gerçekleştirilen yasal düzenlemeler gerekse de hakem rolündeki Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yapısının öncelikle uluslararası düzeyde kabul görmüş ILO normları çerçevesinde tekrar gözden geçirilmeli ve düzenlenmelidir.

KAYNAKÇA

EKİN, Nusret, “Endüstri İlişkileri” (6. Baskı), İstanbul: Beta Y., 1994.

ERDUT, Zeki, “Avrupa Topluluğu'na Tam Üyelik Bakımından Türk Endüstri İlişkileri Sisteminin Değerlendirilmesi”, Ankara: Kamu-İş Yayınları, 1992.

KORAY, Meryem, “Endüstri İlişkileri”, İzmir: Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları, 1992.

KORAY, Meryem, “Sosyal Politika”, Bursa: Ezgi Kitabevi, 2000.

KUTAL, Metin, “Uluslararası Çalışma Normları Karşısında 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu”, Sicil İş Hukuku Dergisi, 2007, Sayı: 7, s. 61-67.

MAHİROĞULLARI, Adnan, “1965’ten 12 Eylül 2010 Halk Oylamasına Yasa koyucunun Memur Sendikacılığına Bakış Açısı ve ILO Normları”, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 2011, Sayı 60, s. 61-87.

MAHİROĞULLARI, Adnan, “1980 Sonrası Türk ve Fransız Sendikacılığı”, Ankara: Kamu-İş Yayınları, 2000.

ÖZDEMİR, Süleyman, “Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti” (2. Baskı), İstanbul: İTO Yayın, 2007, No:2007-57.

TOKOL, Aysen, “Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler”, (4. Baskı), Bursa: Dora Yayınları, 2013.

TUNCAY, Can, “Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlık Hakkı”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 9, Özel Sayı, 2007, 157-176.

UÇKAN, Banu, KAĞNICIOĞLU, Deniz, “Endüstri İlişkileri”, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, AÖF Yayınları, 2011.

Kanunlar ve Diğer Hukuki Metinler

17.06.1965 tarih ve 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu

20.09.1971 tarih ve 1488 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında Anayasa Değişikliği Kanunu

Başbakanlık Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü’nün 15.6.1993 gün /B.02.2:PPG. 0.12-383-7159 sayı ve 1993/15 no’lu Genelgesi

Başbakanlık Personel ve Prenipler Genel Müdürlüğü’nün 20.11.1997 gün/B.02.0.PPG.0.12-320-26654 sayı ve 1997/70 no’lu Genelgesi

12.07.2001 tarih ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu

