

SEMBİYOTİK İLİŞKİLER VE OTORİTER KORPORATİZM KISKACINDA 2010'LU YILLARDA TÜRKİYE'DE SENDİKALAŞMA, TOPLU PAZARLIK VE GREV EĞİLİMLERİ

Doç. Dr. Aziz ÇELİK

Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, (azizcelik@gmail.com)

ÖZET

Bu çalışmada 2010'lu yıllarda Türkiye'de sendikacılığın temel yönelim ve dinamikleri ele alınmaya çalışılacaktır. Çalışmada sendikalaşma oranları, sendikacılık-siyaset ilişkileri ile toplu pazarlık ve grev eğilimleri irdelenecektir. Çalışmanın iki temel kabulü 2000'li yıllarda Türkiye'de sendikacılığın esas olarak siyasal iktidar ve ona yakın sendikalar arasındaki sembiyotik ilişkiler etrafında şekillendiği ve otoriter korporatist özelliklerin ortaya çıktığı yönündedir. 2010'lerden itibaren Türkiye'de sayısal ve oransal olarak sendikalaşmanın arttığı gözlenmektedir. Ancak bu artış ciddi biçimde asimetrikdir. Siyasal iktidarla paralel sendikalar kısa sürede ve sorunsuz biçimde devasa üye sayılarına ulaşırken, diğer sendikaların üye kaybettiği, yerinde saydığı ve temsil gücünün zayıfladığı görülmektedir. Bu süreçte sembiyotik ilişkiler öne çıkmaktadır. Dahası toplu çalışma ilişkilerinin giderek otoriter korporatist özellikler kazandığı gözlenmektedir. Siyasal iktidar gerek ücret politikasını gerekse çalışma ilişkilerinin temel özelliklerini otoriter korporatist yöntemle belirlemektedir. Kısıtlı toplu pazarlık rejimi ile grev yasağı ve grev erteleme rejimi de bu otoriter korporatist rejimin bir diğer önemli ayağıdır. Kağıt üzerinde bir sendikal çoğulculuk olmasına rağmen fiili bir "en ziyade müsaadeye mazhar sendika" rejimi söz konusudur.

Anahtar Kelimeler: Türkiye'de Sendikacılık, Toplu Pazarlık, Grev, Korporatizm, Sendikacılık ve Siyaset.

UNIONIZATION, COLLECTIVE BARGAINING AND STRIKE TENDENCIES IN TURKEY THROUGH 2010'S UNDER THE STRAIN OF SYMBIOTIC RELATIONSHIPS AND AUTHORITARIAN CORPORATISM

ABSTRACT

The aim of this paper is to evaluate the main trajectory and dynamics of Turkish trade unionism in the years of 2010s. The essay focuses on the trade union density, the interactions between trade unions and government as well as the trends of collective bargaining and strike in these years. The main two arguments addressed in this study are: a) a deep symbiotic relationship prevails between pro-government trade unions and the ruling party and b) authoritarian corporatism being the pronounced trend has been firmly upward. In the years of 2010s, the trade union density has raised both quantitatively and proportionally. However, this development is fundamentally asymmetric. While the pro-government unions have gained power and recruited huge members in a short time without facing any challenges and obstacles, the other unions have lost their members, made no progress or faced weakening of their representation power. In this process, presence of the symbiotic relations become very significant. Moreover, in terms of the relations of collective labour relations between the government and unions, the authoritarian corporatism has gained power. The government has determined the national wage policy and the main trends of the industrial relations via its authoritarian corporatist manner. The bans and limitations on the right to strike and right to bargain collectively are the other pillars of this authoritarian corporatist regime. Within such a framework, it can be claimed that in Turkey, although the trade union pluralistic system is experienced de jure, a de facto "most favoured trade union" regime is the dominant one.

Keywords: Trade Unionism in Turkey, Collective Bargaining, Right to Strike, Corporatism, Trade Unionism and Politics.

1. Giriş

Bu çalışmanın amacı 2010'lu yıllarda Türkiye'de sendikacılık alanında yaşanan eğilimleri ele almaktır. Sendikacılık değerlendirilirken şüphesiz onun ayrılmaz parçaları olan toplu pazarlık ve grev de birlikte ele alınacaktır. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi (İHAM) tarafından benimsenen yaklaşım çerçevesinde grevi de içeren toplu eylem ve toplu pazarlık haklarıyla birlikte sendikal hakların bölünmez bir bütün oluşturduğu yaklaşımı (Gülmez, 2010; ILO, 2018) bu çalışmada temel alınmıştır. Grev ve toplu pazarlık haklarının sendika hakkına içkin (mündemiç) olduğu kabul edilmiştir. Bu nedenle sendikalaşma sadece dar anlamda bir örgütlenme sorunu olarak değil toplu pazarlık ve grev hakkıyla bir bütün olarak değerlendirilmiştir.

Çalışma özellikle 2010'lu yıllarda sendikacılıkta belirginleşen eğilimleri irdelemeyi hedeflemektedir. Bilindiği gibi sosyal bilimlerde dönemleştirme önemli bir sorundur. Çalışma ilişkileri ve sosyal politika alanında da dönemleştirmeye ilişkin çeşitli zorluklar bulunmaktadır (Makal, 1999). Dönemleştirmede hangi ölçütlerin dikkate alınacağı önemli bir sorundur. Bu çalışmada kurumsal-yasal değişiklikler ile siyasal iktidar-sendika ilişkilerinde önemli bir dönüm noktası olması nedeniyle 2010 sonrası ayrı bir dönem olarak ele alınacaktır. Adalet ve Kalkınma Partisinin (AKP) iktidara geldiği 2002 yılı sonrasının çalışma ilişkilerinde yeni bir dönem olarak alındığı ve kendine özgü bir dönem olduğu kabul edilmektedir. Bu çalışma genel olarak 2002 sonrasını değil bu dönemin özgün bir alt dönemini oluşturan 2010 sonrasını ele almaktadır.

Türkiye'de resmi sendikalaşma oranları özellikle 2821 sayılı yasa döneminde (1983-2012) ciddi biçimde yanlıcıdır (Çelik & Lordoğlu, 2006). Nitekim bu yüzden OECD de resmi sendikalaşma istatistiklerine itibar etmemektedir (Visser, Martin ve Tergeist, 2014). 2010 sonrasında ise resmi sendikalaşma oranlarının fiili durumla arası kapanmış ve istatistikler büyük ölçüde gerçek durumu yansıtır hale gelmiştir (Çelik, 2018). Sendikalaşmanın farklı sendikal örgütler açısından ciddi biçimde asimetrik seyretmesi sendika siyaset ilişkilerinde 2000'li yıllar sonrası giderek artan sembiyotik ilişkilerin bir sonucu olarak okunmalıdır.

Türkiye'de sendikacılık merkezi bir karakter arz ederken, toplu pazarlık yasaları mikro düzeye sıkıştırılmaya çalışılmıştır. Ancak gerek grup toplu pazarlıkları (Şafak, 2006) gerekse kamu işçileri ve memur toplu pazarlık süreçleri Türkiye'de toplu pazarlığın büyük ölçüde merkezileşmesine yol açmıştır. Türkiye'de sendikaların toplu pazarlık yapmasının önündeki yasal ve kurumsal engeller (Özveri, 2013) 6356 sayılı yasa döneminde de devam etmektedir. 2010'lu yıllarda Türkiye'de sendikacılıkta yaşanan gelişmeler, iktidar yanlısı sendikaların aşırı güçlenmesi ile toplu pazarlığın giderek merkezi karakter kazanmaya başlaması, Türkiye'de çalışma ilişkilerinde otoriter korporatizm eğilimlerini öne çıkarmaktadır.

Çalışmada grev eğilimi sadece grev sayısı, greve katılan işçi sayısı ve grevde geçen işgünü açısından değil, greve ilişkin mutlak sayıların sektör veya ülkedeki istihdama oranlanması ile değerlendirilecektir (Makal, 1987). ILO grevde çalışılmayan günlerin ücretli istihdama oranı olarak tanımladığı bu ölçütü, grevlerin şiddetini/yoğunluğunu (severity) ölçmek için kullanmaktadır (ILO, 1993; ILO, 2019). Grev yoğunluğu veya şiddeti kavramı bin işçi başına grevde geçen işgünü ifade

etmektedir. Böylece zaman içinde artan işçi sayısının yaratabileceği sapmaları önlemekte ve uluslararası karşılaştırmalara imkân sağlamaktadır.

Bu çalışmada sendikalaşma, toplu pazarlık ve grev eğilimliliği işçi sendikacılığı açısından ele alınacaktır. Ayrı bir mevzuata ve farklı bir toplu çalışma ilişkileri sistemine sahip kamu görevlileri sendikacılığı bu çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır. Kamu görevlileri sendikacılığı gerek sendikalaşma özellikleri gerek grevsiz ve zorunlu tahkime dayalı toplu pazarlık sistemi ve gerekse toplu pazarlığın merkezi olması (konfederasyonlar eliyle yürütülmesi) gibi nedenlerle ayrı olarak ele alınmalıdır. Kanımca kamu görevlileri sendikalaşma oranlarının Türkiye’de sendikalaşma oranlarına dahil edilmesi yanıltıcı sonuçlar verecektir. Kamu görevlileri sendikacılığı kendi içinde ve ayrı biçimde değerlendirilmesi gereken ve Türkiye’de işçilere özgü endüstri ilişkileri rejiminden farklı özelliklere sahip bir alandır.

Bu çalışma ilgili literatüre, çalışma hayatı istatistiklerine, çeşitli yayın organlarından derlenen haber ve bilgilere, sendikal örgütlerin rapor ve açıklamalarına dayalı betimleyici bir çalışmadır. Yazarın çok uzun yıllar boyunca sendikal alanın içinde aktif olarak çalışması nedeniyle çalışma yazarın öz deneyimlerinin izlerini de taşımaktadır.

2. 2010’ların Özellikleri

2010’lu yılları özgün kılan ve ayrı bir dönem olarak ele alınmasını gerektiren özellikler nelerdir? Öncelikle sendikacılığın nicel gelişimi açısından önemli bir değişiklik yaşandığını söylemek mümkündür. Bilindiği gibi 2000’li yılların başlarında sendikalaşma oranlarında ciddi bir düşüş söz konusu iken, 2010 sonrasında (6356 sayılı yasa sonrasında) işçi sendikalarının üye sayısında önemli bir artış yaşandı. Yenilenen hesaplama yöntemi, e-üyelik mekanizması ve taşeron işçilerin sendikalaşması nicel olarak sendikalaşmada bir sıçrama yarattı. Örneğin 6356 sayılı yasa kapsamında ilk sendikalaşma istatistiklerinin açıkladığı Ocak 2013’te 1 milyon 2 bin olan sendikalı işçi sayısı yüzde 85,6 artışla Ocak 2019’da 1 milyon 859 bine ulaştı. Bu yükseliş trendi tartışılmalı olsa da yeni bir döneme işaret ediyor.

Sendikalaşma oranları açısından kamu görevlileri/memur sendikacılığında da benzer bir gelişme ortaya çıktı. 2000’lerde var olan artış eğilimi 2010’lu yıllarda güçlenerek devam etti ve memurların sendikalaşma oranı yüzde 67’yi aştı. Ancak gerek işçi sendikacılığında ve gerekse memur sendikacılığında bu süreçte, farklı sendikal örgütler arasında üye artışı açısından ciddi bir asimetri söz konusudur. Hak-İş ve Memur-Sen konfederasyonlarının üye sayıları astronomik biçimde yükselirken, diğerleri yerinde saymış veya temsil güçleri zayıflamıştır.

2010’ları ayırt edici kılan bir diğer özellik ise sendikal mevzuatta yaşanan değişikliklerdir. Bunlar, 2010 Anayasa değişiklikleri ile 2012 yılında sendikal yasalarda yapılan değişikliklerdir. 4 Nisan 2012 tarihli ve 6289 sayılı Kanun ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu’nda yapılan köklü değişiklikler ve 7 Kasım 2012 tarihinde kabul edilen 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu önceki dönemin temel özelliklerini ve kısıtlarını devam ettirir de yapılan değişiklikler sendikacılıkta kimi önemli sonuçlar yaratmıştır. Kolektif çalışma ilişkilerinin yasal çerçevesinde düşük

profilli değişiklikler yapılmıştır. Örneğin memur sendikacılığından “toplu görüşmeden” “toplu sözleşmeye” geçilmiştir.¹

2010’ları ayrı bir alt dönem olarak ele almayı gerektiren bir diğer gelişme ise sendikaların kendi aralarında ve siyasal iktidar ile ilişkilerinde yaşanan dönüşümdür. 1990’lı yılların ortasında başlayan ve emek örgütlerinin ortak hareketini esas olan eğilim 2010’a kadar çeşitli sıkıntılara rağmen devam etmiştir. 1990’larda Demokrasi Platformu adı altında bir araya gelen emek örgütleri daha sonra Emek Platformu (Koç, 2019) adı altında çok daha etkin bir iş birliği oluşturdular. Demokrasi ve Emek Platformları Türk-İş’ten DİSK’e Hak-İş’ten Memur-Sen’e Türkiye Kamu-Sen’den KESK’e çok farklı sendikal eğilimleri bir araya getiriyordu. Bu platformlarda ayrıca Türk Tabipleri Birliği (TTB) ve Türk Mühendis ve Mimar Odaları (TMMOB) birliği yanında çok sayıda mesleki ve toplumsal örgüt de yer alıyordu.

Demokrasi ve Emek Platformları gerek 1990’ların ve 2000’lerin başındaki koalisyon hükümetleri gerekse AKP hükümetlerinin 2010’a kadar döneminde emeğin hak ve çıkarları için çok sayıda ortak eylem ve etkinlik gerçekleştirdiler. Ortak 1 Mayıs mitingleri dahil çeşitli ortak eylemler yaptılar. Ancak emek örgütlerinin bu ortak hareket zemini 2010’a doğru yavaşladı ve sönümlenerek ortadan kalktı. Mustafa Kumlu’nun 2007 sonunda Türk-İş Genel Başkanı seçilmesinin ardından Türk-İş’in hükümete karşı eleştirel tonu azaldı. 2010 Tekel eylemi ve 2010 Anayasa referandumu ile birlikte Emek Platformu adı konmadan dağıldı. Hak-İş ve Memur-Sen siyasal iktidara yakın Sivil Dayanışma Platformu içinde siyasal iktidara doğrudan destek veren kampanyalar içinde yer aldılar (Çelik, 2014). Dahası emek örgütlerinin ortak hareketi yerine bazı işçi örgütleri ile işveren örgütlerinin ortak platformu gündeme geldi. Sürekli bir birliktelik olarak şekillenmeyen bu girişim çeşitli konularda hükümet politikalarına destek vermek amacıyla ortaya çıktı. Bu platformun eksenini Türk-İş, TOBB, TİSK, TZOB, Hak-İş, Memur-Sen ve Kamu-Sen oluşturdu. Bu ayrışmanın ardından DİSK, KESK, TTB ve TMMOB ise dörtlü bir emek ve meslek odaları platformu oluşturdu.

Böylece aralarındaki farklılara rağmen 2010’a kadar ortak hareket edebilen emek ve meslek örgütleri bölünmüş oldu. Bu bölünme emeğin hak ve çıkarları için mücadele kapasitesini zayıflattı ve siyasal iktidarın sendikal örgütler üzerindeki hakimiyetini artırdı. 1990’ların ikinci yarısında ve 2000’lerin ilk on yılında çok sayıda büyük çaplı ve ortak eylemi söz konusu iken 2010 sonrasında çalışma hayatıyla ilgili neredeyse büyük ve ortak bir eylem düzenlenemediği gibi işçilerin ortak günü olan 1 Mayıs da ortak kutlanamadı. DİSK, KESK, TTB ve TMMOB ortak 1 Mayıs kutlamaya devam ederken, Türk-İş, Hak-İş, Memur-Sen ve Kamu-Sen Türkiye’nin farklı illerinde kutlama yapmayı tercih etti. Bu durum emek örgütleri arasındaki rekabeti artırdı, duvarları yükseltti ve gettolar oluşmasına yol açtı. Kuşkusuz emek örgütlerinin birbirlerini etkileme zemini zayıfladıkça “ana akım sendikacılık” giderek artan biçimde siyasal iktidarın güdümü ve yönlendirmesi altına girdi.

¹ 2010 sonrasında toplu çalışma mevzuatında yaşanan değişiklikler için bakınız Aziz Çelik (2017). “Zarf Değiştirdi Mazruf Aynı: 6356 Sonrasında Türkiye’de İşçi Sendikacılığı”, Zor Zamanlarda Emek İçinde, Derleyenler: Ahmet Makal ve Aziz Çelik, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları; Aziz Çelik (2017). “Türkiye’de Kamu Çalışanları Sendikacılığı-KESK’in Yükselişi ve Düşüşü”, 2000’li Yıllarda Türkiye’de Sendikacılık içinde derleyen M. Serdar Kayaoğlu, Ankara: Epos Yayınları. Banu Uçkan (2013). Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı. İstanbul: Legal Yayıncılık.

2010'a kadar sendikal alanı görmezden gelen Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarı bu alanı yeniden düzenleme ve biçimlendirme politikasını tercih etti. Bu durum bir yandan kimi sendikalar ile siyasal iktidar arasında sembiyotik ilişkileri yoğunlaştırırken kolektif çalışma ilişkilerinde otoriter korporatizm güçlenmeye başladı. Özellikle 2010 sonrası yasal ve siyasal dönüşümler bağlamında sendikacılığı ele almayı amaçlayan bu çalışmada, sosyal politika alanında giderek az işlenen konular haline gelen sendikacılık, toplu pazarlık ve grev konuları ele alınacaktır. Çalışma bu yöndeki eksiklikleri gidermeye dönük bir çabanın ürünü olup, ele aldığı dönem ve tema itibarıyla özgün yanlar taşımaktadır.

3. 2010'lu Yıllarda Türkiye'de Sendikalaşma, Toplu Pazarlık ve Grev

2010'lu yıllarda genel olarak sendikalaşmada yaşanan artışa rağmen özel sektörde sendikalaşma oranları hala ciddi biçimde düşük seyretmektedir. Dahası Türkiye uluslararası karşılaştırmalara göre sendikalaşma oranlarında dip düzeylerdedir. Üstelik sendikalaşma oranlarındaki artışa rağmen toplu pazarlık kapsamındaki işçi sayısı da oldukça düşük seyretmektedir. Sendika üyesi işçilerin yüzde 30 ile 35'i toplu iş sözleşmesinden yoksundur. Bu durum sendikalaşmadaki artışın yapay olduğunu göstermektedir. Öte yandan kamu görevlileri toplu pazarlık süreci de zorunlu tahkim ve grev yasağı nedeniyle etkisiz bir toplu pazarlık olarak nitelenebilir. 2018 yılında kamuda kadroya alınan taşeron işçilerin toplu pazarlık haklarının üç yıl süreyle askıya alınması endüstri ilişkilerinin büyük bir zaafı olarak ortaya çıkmaktadır. Grev hakkının bir yandan yasaklar diğer yandan ise keyfi ertelemeler nedeniyle fiilen kâğıt üzerinde kalması nedeniyle sendikalaşmadaki artış fiili bir sonuç yaratmaktan uzak kalmaktadır.

4. Dünya ve Türkiye'de Sendikalaşma Oranları

Sendikalaşma, toplu iş sözleşmesi ve grev istatistiklerinin karşılaştırılması farklı endüstri ilişkileri sistemi, farklı hukuksal düzenlemeler ve farklı istatistiki veri toplama yöntemleri nedeniyle oldukça zordur. Ancak bu zorlukları dikkate alarak uluslararası karşılaştırma içeren çalışmaların olduğu biliniyor. Bunlardan biri Ekonomik İşbirliği ve Kalkına Örgütü (OECD) sendikalaşma ve toplu iş sözleşmesi kapsamına ilişkin verileridir (OECD, 2018). Bir diğer çalışma ise Jelle Visser tarafından Amsterdam Üniversitesi İleri Emek Çalışmaları Enstitüsü (Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS) bünyesinde hazırlanan veri tabanıdır (ICTWSS Database, 2019). Bu veri tabanlarından yararlanarak uluslararası karşılaştırmalar yapmak kimi kısıtlara rağmen olanaklıdır. Türkiye'de Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Araştırma Dairesi (DİSK-AR) sendikalaşma ve toplu iş sözleşmesi kapsamı ile ilgili düzenli raporlar yayınlanmaktadır. Bu çalışmada gerek OECD gerek ICTWSS veri tabanı ve gerekse DİSK-AR verilerinden yararlanılmıştır.

Sendikalaşma oranı veya sendika yoğunluğu (trade union density) sendikalı sayısının sendikalaşabilir çalışan sayısına bölünmesiyle elde edilen bir orandır. Sendikalaşma oranı veya yoğunluğu veri elde edilebilen OECD ülkelerinde büyük farklılıklar göstermektedir. Öte yandan sendikalaşma oranının tek başına ele alınması sendikal korumadan, şemsiyeden yararlananların gerçek oranını ortaya koymayacaktır. Zaman zaman sendika yoğunluğu ile toplu pazarlık kapsamı arasında büyük farklar ortaya çıkmaktadır. Kuşkusuz bunun temel nedeni farklı endüstri ilişkileri sistemlerinin

varlığıdır. Örneğin yaygın teşmil mekanizmalarını kullanıldığı ülkelerde toplu iş sözleşmesi kapsamı sendika kapsamının üstünde olabilmektedir.

Tablo 1: Sendikalaşma ve Toplu İş Sözleşmesi Kapsamı (OECD) (Yüzde)

Ülke	Sendikalaşma Oranı/Yoğunluğu	Toplu İş Sözleşmesi Kapsamı
İzlanda	85,5	90
Danimarka	67,2	84
İsveç	66,1	90
Finlandiya	64,5	89,3
Belçika	54,2	96
Norveç	52	67
İtalya	34,3	80
Lüksemburg	34,1	55
Avusturya	26,9	98
Kanada	26,2	30,3
Yunanistan	24,7	90
İrlanda	24,2	33,5
İngiltere	23,7	26,3
İsrail	22,8	26,1
Slovenya	19,6	65
Yeni Zelanda	18,7	15,9
Şili	17,6	20,9
Hollanda	17,3	78,6
Japonya	17,1	16,7
Almanya	17	56
Portekiz	16,1	72,3
İsviçre	15,7	49,2
Avustralya	14,6	59,2
İspanya	13,9	73,1
Letonya	12,6	13,8
Meksika	12,5	12,5
Polonya	12,4	14,7
Slovakya	10,9	24,4
Çek Cumhuriyeti	10,4	46,3
ABD	10,3	12
Kore	10,1	11,8
Türkiye	8,6	7
Macaristan	8,5	22,8
Fransa	7,9	98,5
Litvanya	7,7	7,1
Estonya	4,5	18,6

Kaynak: OECD, Sendikalaşma Veri Tabanı, 2018.

Türkiye, OECD ülkeleri arasında düşük sendikalaşma oranı ve toplu iş sözleşmesi kapsamına sahip ülkelerden biridir. OECD verilerine göre Türkiye’de sendikalaşma oranı yüzde 8,6 (2017), toplu iş sözleşmesi kapsamı ise yüzde 7’dir (2016) (Tablo 1). OECD’nin veri alınabilen ülkeleri içinde İzlanda yüzde 85,5 ile ilk sırayı alırken Danimarka yüzde 67,2, İsveç yüzde 66,1, Finlandiya yüzde 64,5, Belçika yüzde 54,2 ve Norveç yüzde 52 ile ilk sıralarda yer almaktadır. Sendikalaşmanın yüksek olduğu bu

ülkelerde toplu iş sözleşmesi kapsamı da yüzde 67 ile yüzde 96 arasında değişmektedir. Sendikalaşma oranlarının yüksek olduğu ülkelerde toplu pazarlık kapsamının yüksek olması anlaşılabilir bir durumdur. Ancak sendikalaşma oranlarının düşük olduğu bazı ülkelerde toplu iş sözleşmesi kapsamı yüksek seyretmektedir. Örneğin sendikalaşma oranının yüzde 24,7 olduğu Yunanistan'da toplu iş sözleşmesi kapsamı yüzde 90'dır. Sendikalaşma oranının yüzde 17,3 olduğu Hollanda'da toplu iş sözleşmesi kapsamı yüzde 78,6'dır. İspanya'da sendikalaşma oranı 13,9 iken toplu iş sözleşmesi kapsamı yüzde 73,1'dir. Sendikalaşma oranının yüzde 7,9 olduğu Fransa'da ise toplu iş sözleşmesi kapsamı 98,5'tir. OECD ve AB ülkelerinin çoğunda var olan teşmil mekanizmaları sonucunda toplu iş sözleşmeleri sendika üyesi olmayanlara da uygulanmaktadır. Böylece toplu iş sözleşmesi kapsamı sendikalaşma oranından daha fazla olmaktadır (Tablo 1).

5. Türkiye'de İşçilerin Sendikalaşması (2013-2019)

2010 sonrasında Türkiye'de sendikalaşma oranlarını ayrıca ele almak gerekir. Bunun temel nedeni 6356 sayılı yasanın yürürlüğe girmesinden sonra sendikalaşmaya ilişkin hesaplama yönteminin değişmesi ve yeni bir sendikalaşma veri serisinin ortaya çıkmasıdır. Ocak 2013'ten itibaren yayımlanan istatistikler ile ortaya çıkan yeni sendikalaşma serisi bir önceki dönem ile teknik olarak karşılaştırılması mümkün olmayan yöntemsel farklar ve ciddi veri değişiklikleri içermektedir. Bu çalışmada sendikalaşma oranı hesaplanırken memur sendikaları dışarıda bırakılmıştır. Bunun temel nedeni memur sendikalarının ayrı bir mevzuata tabi olması, toplu pazarlık düzeninin zorunlu tahkime (grev yasağı) dayalı olması ve sendika aidatlarının dolaylı olarak devlet tarafından ödeniyor olması nedeniyle bambaşka özellikler arz etmesidir. Bu nedenle memurların sendikalaşma oranlarının ayrı hesaplanması daha doğru olacaktır.

Tablo 2: Resmi ve Fiili Sendikalaşma Oranları (2013-2019) (Bin) (İşçiler)

Dönem	Sigortalı İşçi Sayısı	Toplam İşçi Sayısı (memurlar hariç)	Sendikalı İşçi Sayısı	Resmi Sendikalaşma Oranı	Gerçek Sendikalaşma oranı
Ocak 2013	10.882	12.997	1.002	9,2	7,7
Temmuz 2013	11.629	13.698	1.032	8,9	7,5
Ocak 2014	11.601	13.544	1.097	9,5	8,1
Temmuz 2014	12.287	14.301	1.189	9,7	8,3
Ocak 2015	12.181	14.181	1.297	10,7	9,1
Temmuz 2015	12.745	15.068	1.429	11,2	9,5
Ocak 2016	12.664	14.796	1.514	12	10,2
Temmuz 2016	13.038	15.445	1.500	11,5	9,7
Ocak 2017	12.700	14.995	1.547	12,2	10,3
Temmuz 2017	13.582	16.030	1.624	12	10,1
Ocak 2018	13.845	16.033	1.714	12,3	10,7
Temmuz 2018	14.122	16.476	1.802	12,7	10,9
Ocak 2019	13.412	16.254	1.859	13,8	11,4
Artış Toplamı	2.530	3.257	857	-	-
Artış Oranı (%)	23,2	25	85,6	-	-

Kaynak ve açıklama: Sendikalı ve sigortalı işçi sayıları AÇSHB (eski ÇSGB) Ocak 2013 ile Ocak 2019 arası istatistiklerine, toplam işçi sayısı TÜİK Hanehalkı Araştırması ile Hazine ve Maliye Bakanlığı verilerine dayalıdır. Toplam işçi sayısı TÜİK Hanehalkı İşgücü Araştırması'nda yer alan toplam ücretli ve yevmiyeli sayısından kadrolu ve sözleşmeli memurların çıkartılmasıyla bulunmuştur. DİSK-AR tarafından hesaplanmıştır.

Sendikalı işçi sayısı 6356 sayılı yasa sonrasındaki yeni dönemde (Ocak 2013-Ocak 2019) 1 milyon 2 binden 1 milyon 859 bine yükselerek yüzde 86 civarında arttı. Bu artışın oldukça yüksek olduğu ve üzerinde durulması gerektiği açıktır. Aynı dönemde sigortalı işçi sayısının yüzde 23,2 ve toplam işçi sayısının ise yüzde 25 oranında arttığı düşünülecek olursa sendikalı işçi sayısındaki yüzde 86 düzeyindeki artış daha da ilginç hale gelmektedir. Altı yıl içinde 860 bine yakın işçi sendika üyesi oldu. Üye sayısındaki bu hızlı artış sonuç olarak sendikalaşma oranlarının da artmasına yol açtı (Tablo 2).

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (AÇSHB) tarafından 31 Ocak 2019'da yayımlanan tebliğe göre işçi sendikalarına üye sayısı 1 milyon 859 bini aştı. Sendikalaşma oranlarına esas alınan sigortalı işçi sayısı ise 13 milyon 412 bin olarak açıklandı. Tebliğe göre kayıtlı işçiler arasındaki sendikalaşma oranı yüzde 13,9'dur. Resmi sendikalaşma oranı Ocak 2013'te yüzde 9,2 iken Ocak 2019'da yüzde 14'e yaklaştı. Bakanlığın açıkladığı sendikalaşma oranı bazı hatalar içermektedir. Birincisi, kayıt dışı işçiler hesaba katılmadığı için sendikalaşma oranı fiili durumdan daha yüksek çıkmaktadır. İkincisi ise bu oran toplu iş sözleşmesi (TİS) kapsamındaki sendikalı işçi sayısını yansıtmamaktadır.

Bakanlık sendikalaşma oranını, toplam sendika üye sayısını SGK'ya kayıtlı işçi sayısına bölerek bulmaktadır. Bu oran Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından benimsenen hesaplama yöntemiyle (ILO, 1997, ILO 2003, Çelik ve Lordoğlu, 2006) uyumsuzdur. Sigortalı işçiler dikkate alındığında resmi sendikalaşma yoğunluğu yüzde 13,9 olmakla birlikte, iş sözleşmesine tabi çalışan işçilerin tamamı kayıtlı ve kayıtsız olmalarına bakılmaksızın hesaba katıldığında gerçek sendikalaşma oranı yüzde 11,4'e gerilemektedir. 16 milyon 254 bin işçinin sadece 1 milyon 859 bini sendikalıdır. 14 milyon 395 işçi ise sendika üyesi değildir.

6. Sendikalaşmadaki Artışın Sebebi Nedir?

Resmi ve fiili sendikalaşma oranları arasında fark olmakla birlikte her ikisinin de yükseldiği çok net bir şekilde görülmektedir. Türk endüstri ilişkileri sistemi açısından oldukça önemli olan bu olgunun nedenlerinin anlaşılması ve açıklanması gereklidir. Bilindiği gibi 2012 yılında çıkarılan 6356 sayılı Yasanın 17/5 maddesi ile sendika üyeliği ve üyelikten çekilmede 2821 sayılı Yasa ile getirilen noter koşulu kaldırıldı ve bunun yerine e-Devlet kapısından üyelik mekanizması getirildi. Ayrıca yasanın 41/7 maddesi ile 2009'da 2822 sayılı yasada yapılan değişiklik aynen benimsenerek "*Bakanlık, yetkili sendikanın belirlenmesinde ve istatistiklerin düzenlenmesinde kendisine gönderilen üyelik ve üyelikten çekilme bildirimleri ile Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan işçi bildirimlerini esas alır.*" hükmü yasaya kondu. Böylece üyelik ve üye sayılarını hesaplama köklü biçimde değiştirildi ve Ocak 2013'te yayımlanan istatistiklerde bu farklı hesaplama yöntemi kullanıldı. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) veri tabanı ile entegrasyon sağlandı böylece hayali işçilerin ve üyelerin ortadan kalkması sağlandı. 2821 Sayılı döneminde açıklanan ve büyük bölümü hayali olan istatistikler yerini daha gerçekçi istatistiklere bıraktı. Örneğin 2821 sayılı yasa kapsamında en son 2009 Temmuz ayında

açıklanan sendika üye sayısı istatistiklerine göre² toplam işçi sayısı 5,4 milyon, sendikalı işçi sayısı 3,2 milyon ve sendikalaşma oranı yüzde 59,9 idi. Bu verilerin üçünün de hatalı olduğu şüphe götürmez. Nitekim Ocak 2013'te açıklanan istatistiklerde sigortalı işçi sayısı 10,9 milyona çıkarken, sendikalı işçi sayısı 1 milyona geriledi ve resmi sendikalaşma oranı da 9,2 oldu. Sendikalı sayısında ve oranında bu derece astronomik bir düşüş hayatın olağan akışına aykırıdır. Açık ki bu düşüşün nedeni hesaplama tekniğinin değişmesidir. Kayıtsız işçilerin sendikalaşma oranının hesabında dikkate alınmaması nedeniyle sendikalaşma oranları gerçek/fiili sendikalaşma oranlarından daha yüksek çıksa da 6356 sayılı yasadan sonra yayımlanan istatistiklerin önceki döneme göre çok daha sağlıklı olduğunu söylemek mümkündür. Bu noktada e-Devlet sisteminin sendika üyeliği için sigortalı olma koşulunun araması anayasa ile çelişik görünmektedir. Anayasal bir hak olan sendika üyeliğinin sigortalı olma koşuluna bağlanması çelişkilidir. Anayasa böyle bir koşul öngörmemektedir. İş sözleşmesiyle çalışanların sigortalı istihdamı yasal bir zorunluluk olsa da bu sendika üyeliği önünde engel oluşturmamalıdır. Yasa koyucu sendika üyeliğinde sahteciliği önlemek için böyle bir yola başvurmuş olabilir ancak bu durum bireysel sendika özgürlüğünü kısıtlayıcı niteliktedir.

E-devlet kapısından sendika üyeliği mekanizmasının ve eski sistemde yer alan noter koşulunun ve üyelik sırasında noter masrafı ödenmesi koşulunun kaldırılmasının sendikalaşmayı kolaylaştırdığı ve üye olma eğilimini artırdığını söylemek mümkündür. 6356 sayılı yasa sonrasında sendika üyeliğindeki artışın bir bölümün buradan kaynaklandığı söylemek mümkündür. Ancak bu faktör altı yılda yüzde 86'ya yakın üye artışını izah etmekte yetersiz kalacaktır. Sendikalaşmada 2013 sonrası yaşanan artışın temel nedeni kamu taşeron şirketlerde çalışan işçilerin toplu iş sözleşmelerine ilişkin düzenlemeler yapan 2014 tarihli 6552 sayılı torba yasa ile 2015 tarihinde yayımlanan taşeron şirketlerde toplu iş sözleşmesi yetkisi almayı kolaylaştıran yönetmelik değişikliğidir. Kamu kurum ve kuruluşlarında taşeron işçiliğinin yaygınlaşması ile birlikte çeşitli sorunlar gündeme geldi. Kıdem tazminatının ödenmemesi, yıllık izinlerin kullanılmaması, sendikalaşmaya düşük zorluklar ve toplu iş sözleşmesi yapılamaması gibi sorunlar bunlar arasında sayılabilir. Bu sorunlara kısmen çözüm bulmak amacıyla 11 Eylül 2014'te Resmî Gazete'de yayımlanan 6552 Sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun

² 2822 sayılı Kanun döneminde Bakanlık tebliğlerinde sendikalı işçi sayısı ve sendikalaşma oranlarında yaşanan şişme ve bu yönde getirilen eleştirilerden sonra istatistiklerinin daha sağlıklı olmasını sağlamak amacıyla 2822 sayılı yasanın 12. Maddesinde değişiklik yapıldı. 28/1/2010 ve 5951 sayılı yasanın 4. maddesi ile eklenen değişik son cümle ile sendikal istatistiklerin hesaplanmasında şu yöntem benimsendi. "Bakanlık; yetkili sendikaların belirlenmesinde ve istatistiklerin düzenlenmesinde, 1/8/2010 tarihinden itibaren kendisine gönderilen üyelik ve istifa bildirimleri ile Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan işçi bildirimlerini esas alır. Bu tarihe kadar Bakanlıkça yayımlanmış bulunan en son işçi ve üye istatistikleri geçerlidir." Böylece yetkili sendikaların belirlenmesi ve istatistiklerin düzenlenmesinde SGK kayıtları esas alınmış oldu. Ancak Bakanlık 2009 Temmuz ayı ile 2013 Ocak ayı arasında ocak ve temmuz aylarından her altı ayda bir istatistik yayımlanması yasal zorunluluk olmasına rağmen sendikal istatistik yayımlamadı. Bunun temel nedeni yüzde 10 işkolu barajının varlığı idi. Eğer Sosyal Güvenlik Kurumu kayıtları esas alırsa bir yandan işçi sayısı yükselecek öte yandan sendikaların üye sayıları düşmüş olacaktı. Böylece toplu iş sözleşmesi sisteminde bir deprem yaşanacak ve çok sayıda sendika işkolu barajı aşamayacak ve toplu iş sözleşmesi bağlama imkanından yoksun kalacaktı. Bunun üzerine bakanlık fiili bir durum yaratarak istatistik yayımlamadı ve yetki tespit başvurularını uzunca bir süre geciktirdi. Aylar süren bu kriz ancak 6356 sayılı yasanın kabulü ile sona erdi.

Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun kabul edildi.

Kanun kamu kurum ve kuruluşlarındaki taşeron şirketlerde özellikle ihale sürelerinin kısalığı nedeniyle toplu iş sözleşmesi yetkisi alamama toplu iş sözleşmesi yapmak için muhatap bulamama, toplu iş sözleşmeleri ile (toplular iş sözleşmesi özerkliği ilkesinin doğal sonucu olarak) ihale bedelinin aşılması durumunda ortaya çıkacak sorunların çözümüne dair düzenlemeler getirdi. 6552 sayılı torba yasa ile kamu kurum ve kuruluşlarında faaliyet gösteren taşeron şirketlerdeki toplu iş sözleşmesi prosedüründe işveren tarafı olarak kamu işveren sendikası Kamu-İş taraf olarak belirlendi. Böylece bu taşeron şirketlerde işveren değil kamu işverenini temsilen Kamu-İş yetkili olacaktır. Kamu-İş tarafından bağtlanacak toplu iş sözleşmesinden dolayı ihale bedelini aşan bir fark olursa bu farkın kamu işvereni (devlet) tarafından karşılanması öngörüldü. Bu düzenleme kamu taşeron şirketlerde toplu iş sözleşmeleri yapılması üzerindeki “ihale bedeli” prangasını çözdü. Çünkü ihale bedeli, taşeron şirketlerde toplu iş sözleşmesi bağtlanmasının önünde fiili ve hukuksal bir engeldi. 6552 sayılı yasanın yayımlanmasının ardından ise Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Toplu İş Sözleşmesinden Kaynaklanan Fiyat Farkının Ödenmesine Dair Yönetmelik’te yapılan bir değişiklik ile, taşeronda çalışan işçilerin sendikal örgütlenmesi kolaylaştırıldı. 17 Mart 2015 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanan bu değişikliğe göre, Kamu İhale Kanunu ile ihale edilen işlerde iş alan alt işverenin aynı ihale sözleşmesi kapsamında tek bir işyerinin bulunması halinde, Bakanlık tarafından işyeri düzeyinde, birden fazla işyerinin bulunması halinde ise işletme düzeyinde çoğunluk tespiti yapılması sağlandı. Sendikalaşmanın ve toplu pazarlık kapsamının arttığı işkollarına bakıldığında genel işler, savunma ve güvenlik ile büro işkolu ön plana çıkmaktadır. Kamudan ihale alan taşeron şirketlerin çok büyük bölümü bu işkollarında faaliyet göstermekteydi.

Bu yasal düzenlemeleri takiben kamu kurum ve kuruluşlarından ihale alan taşeron şirketlerde çalışan işçilerin sendikalaşması hızlandı ve örgütlenme ve toplu pazarlıklar gündeme gelmeye başladı. Ancak süreç pürüzsüz ilerlemedi. Kamu işveren sendikası Kamu-İş toplu pazarlıkları yürütmeye yanaşmadı ve müzakerelere katılmadı. Bu durumun bir sonucu olarak Türk endüstri ilişkileri sisteminde Yüksek Hakem Kurulu (YHK) tekrar kilit bir işlev kazanmaya başladı. Sendikalar uyuşmazlık süreci yürüttüler ancak grev uygulamasının özellikle de ihale sürelerinin kısalığı nedeniyle işlevsiz kalacağını düşünen sendikalar grev oylaması yoluna gittiler ve grev oylamalarından “greve hayır” sonucunun çıkmasını sağlayarak YHK’ye başvurdular. Böylece YHK başvuruları konusunda ciddi bir artış yaşandı. Bu durum Türk endüstri ilişkileri sisteminin tuhaf gerçeklerinden biri olan danışıklı grev oylamalarında patlama yaşanmasına yol açtı.

7. Asimetrik Sendikalaşma

Ülkemizde 2821 ve 2822 sayılı yasaların yürürlüğe girdiği 1983 yılından bu yana işkolu sendikacılığı ilkesi uygulanmaktadır. İşkolu sendikacılığı Türkiye’nin endüstri ilişkileri rejiminin temel sütunlarından biridir. İşkolu sendikacılığı yoluyla sendikacılık büyük ölçüde merkezileşmiş olup, işyeri ve meslek sendikacılığının sisteme girişinin önü kapatılmıştır. Dahası yüksek işkolu barajları ile yeni sendikaların ve bağımsız sendikaların oluşumu da sınırlandırılmıştır. İşkolu sendikacılığına eşlik eden işkolu barajları ile Türkiye’de sendikalar üç büyük konfederasyon etrafından konsolide olmuştur. Örneğin 2018 sonu itibarıyla sendika üyesi işçilerin yüzde 98,4’ü üç büyük işçi

konfederasyonuna (Türk-İş, Hak-İş ve DİSK) mensup sendikalara üyedir. 1 milyon 859 bin sendika üyesinin 1 milyon 831 bini üç konfederasyona bağlı sendikalara üyedir. Ancak üç konfederasyon etrafında bir merkezileşme ve konsolidasyon yaşansa da 6356 sayılı yasa ile başlayan yeni dönemde üç konfederasyon açısından oldukça asimetrik bir üye artışı söz konusudur. 2013-2019 arasında sendika üyesi olan 857 bin işçinin işçi konfederasyonları arasındaki dağılımı şaşırtıcıdır.

Türk-İş en büyük işçi konfederasyonu olma özelliğini sürdürmekle birlikte üye artış ivmesi ciddi biçimde yavaşlamıştır. 2013-2019 arasındaki 857 bin kişilik artış içindeki payı 266 bindir. Türk-İş dönem boyunca üye sayısını 709 binden 975 bine çıkarmıştır. Hak-İş dönemin en çok üye kazanan konfederasyonudur. Ocak 2013-Ocak 2019 arasında 517 bin yeni üye kazanarak adeta bir sendikal “mucize” yaratmıştır. DİSK 2013 Ocak ayında 100 bin olan üye sayısı 71 bin artarak Ocak 2019’da 171,4 bine yükseltmiş ve üçüncü konfederasyon olma özelliğini sürdürmüştür. Bağımsız sendikaların ve diğer küçük konfederasyonların üye sayısı ise 25 ile 50 bin arasında dalgalanmıştır (Tablo 3).

Tablo 3: Konfederasyonların Üye Sayıları (Ocak 2013-Ocak 2019) (Bin)

Dönem	TÜRK-İŞ Üye Sayısı	HAK-İŞ Üye Sayısı	DİSK Üye Sayısı	Bağımsız ve diğer konfederasyonlar	Toplam Sendika Üyesi Üye
Ocak 2013	709	167	100	26	1.002
Temmuz 2013	726	177	103	26	1.032
Ocak 2014	770	192	108	27	1.097
Temmuz 2014	788	251	112	37	1.189
Ocak 2015	821	301	123	53	1.297
Temmuz 2015	842	388	143	55	1.429
Ocak 2016	878	437	144	56	1.514
Temmuz 2016	882	448	142	28	1.500
Ocak 2017	890	489	142	27	1.547
Temmuz 2017	907	545	146	26	1.624
Ocak 2018	925	615	149	25	1.714
Temmuz 2018	959	655	161	28	1.802
Ocak 2019	975	684	171	28	1.859

Kaynak: ÇSGB ve AÇSHB tarafından yayımlanan işkolu sendikaya üyeleri tebliğlerinden derlenmiştir.

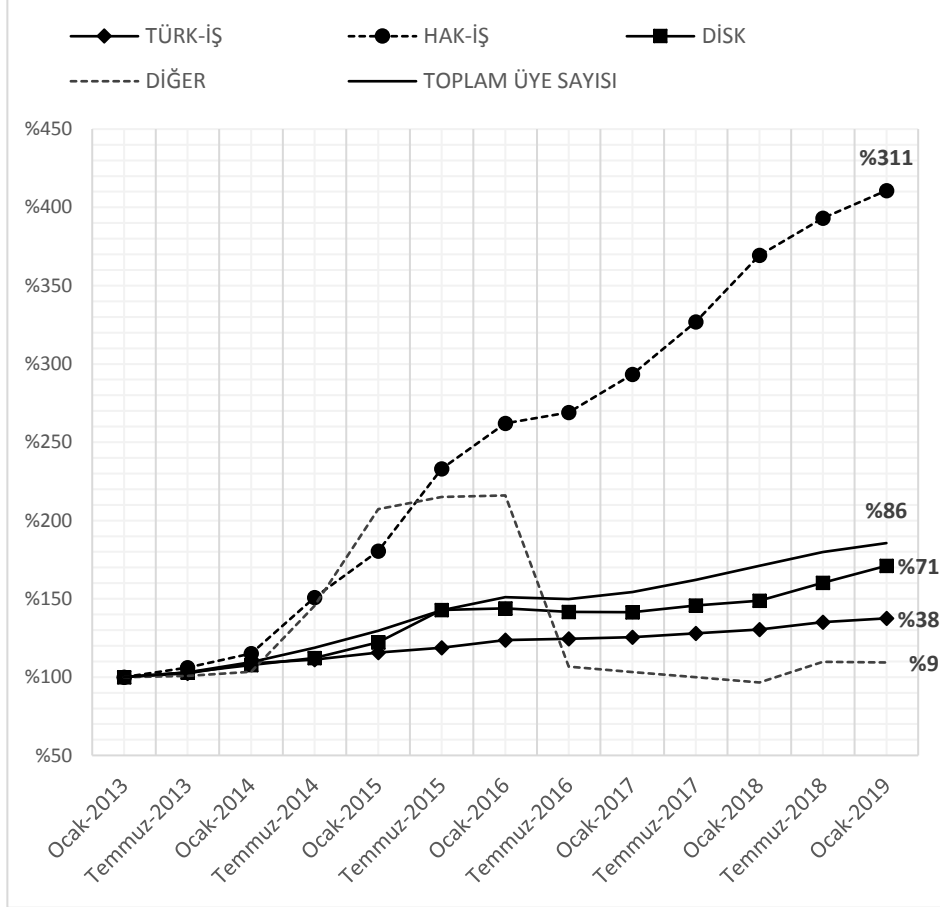
Bunun sonucu olarak konfederasyonların üye artış ve temsil oranlarında ilginç gelişmeler ortaya çıkmaktadır. 2013’ten bu yana sendikalı işçi sayısında yaşanan yüzde 86 oranındaki artışın konfederal dağılımı oldukça asimetrik olmuştur. Dönem içinde en büyük konfederasyon olan Türk-İş’e bağlı sendikaların toplam üye sayısı yüzde 38 oranında artarken, Hak-İş’e bağlı sendikaların üye sayısı yüzde 311 gibi oldukça yüksek oranda artmıştır. Diğer sendikalarda 2006’da yaşanan sert düşüşün nedeni 15 Temmuz 2016 darbe girişiminin ardından Aksiyon-İş konfederasyonu ve bağlı sendikaların kapatılmış olmasıdır. DİSK’in üye sayısındaki artış ise yüzde 71 olmuştur (Grafik 1). Sonuç olarak Ocak 2013-Ocak 2019 dönemi sendikalara yeni üye olan işçilerin yüzde 61’i Hak-İş’te, yüzde 31’i Türk-İş’te ve yüzde 8’i ise DİSK’te örgütlenmiştir. Türk-İş

Aziz ÇELİK

gibi geleneksel özellikler taşıyan ve kamuda kolay örgütlenebilen ılımlı bir konfederasyonun üye sayısındaki artış sınırlı kalırken 1990’larda son derece sınırlı bir varlığa sahip olan Hak-İş’te 2010’larda yaşanan tırmanış mercek altına alınmayı gerektirmektedir.

Hak-İş’e bağlı sendikaların üye sayısında yaşanan artış olağanüstüdür. Hak-İş’in bu dönemde olağanüstü bir örgütlenme seferberliği veya öne çıkan bir sendikal mücadele grafiği yoktur. Ancak buna rağmen hem sayısal hem de oransal açıdan “mucizevi” bir yükselişe imza attığı görülmektedir. Hak-İş’e bağlı sendikaların üye sayısındaki artışının çok büyük bölümünün kamu taşeron işçilerin sendikalaşmasından kaynaklandığı ve genel işler işkolunda yoğunlaştığı söylemek mümkündür. Nitekim Hak-İş’in üye sayısından taşeron şirketlerde örgütlenme ve toplu pazarlığı kolaylaştıran düzenlemelerin sonunda sıçrama yaptığı görülmektedir. Öte yandan kamu taşeron işçilerinin 2018’de merkezi idarede kamu işçisi kadrosuna ve belediye şirketlerine alınmasının ardından Hak-İş’in üye sayısını artırmaya devam ettiğini görüyoruz. Hak-İş üyesi sendikaların genel işler işkolu yanında büro, banka-fınans, güvenlik ve sağlık-sosyal hizmet gibi taşeron işçisi şeklinde istihdamın yoğun olduğu işkollarında daha hızlı büyüdüğü görülmektedir.

Grafik 1: Konfederasyonların Üye Artış Oranı 2013-2019 (2013:100)



Kaynak: Ocak 2013-Ocak 2019 Dönemi bakanlık tebliğleri

Sendikalaşmada yaşanan bu asimetrik gelişme sendikal konfederasyonların temsil düzeylerini de değiştirmektedir. Henüz üç konfederasyon arasındaki sıralamada bir değişiklik olmasa da Hak-İş ile Türk-İş arasındaki makas hızla kapanmaktadır. Ocak 2019 itibarıyla sendikalı işçilerin konfederasyon düzeyinde dağılımında Türk-İş yüzde 52,5 oranı ile en büyük konfederasyon iken, Hak-İş yüzde 36,8 ile ikinci ve DİSK ise yüzde 9,2 oranıyla üçüncü konfederasyon durumundadır. Ancak konfederal temsil oranının hızla değiştiği görülmektedir. Türk-İş 2013 Ocak ayında sendikalı işçilerin yaklaşık yüzde 71'ini temsil diyordu. Türk-İş üye sayısını artırmış olmasına rağmen temsil gücünde büyük düşüş yaşandı. Artık sendikalı her yüz işçinin sadece 52'si Türk-İş'e bağlı sendikalara üyedir. Türk-İş düşerken Hak-İş'in temsil gücü artmaktadır. 2013'te yüzde 16,6 olan temsil düzeyi Ocak 2019'da yüzde 37'ye yükseldi.

Türk-İş'in temsil düzeyinde dramatik bir gerileme yaşanırken, Hak-İş'in temsil gücü hızla artmaktadır. Hak-İş, Türk-İş'e hızla yaklaşmaktadır. Önümüzdeki birkaç yıl içinde bu makasın kapanması veya çok yakınlaşması şaşırtıcı olmayacaktır. Hak-İş'in üye

sayısındaki artışın olağan olmadığı, özellikle kamu taşeron işçileri ve kamu işçileri içinde yoğunlaştığı görülmektedir. Hak-İş üyesi sendikaların bu işkollarında özellikle kamu kurum ve kuruluşlarında veya buralardaki taşeron işçilerde yoğunlaştığı anlaşılmaktadır. Hak-İş üyelerinin özel sektörde değil de kamu ve kamu bağlantılı işyerlerinde sığrama yapması bu örgütlenmeler sırasında kamu yetkileri ve siyasiler tarafından korunup kolladığı iddialarının kamuoyunda yaygınlaşmasına yol açmıştır.

8. İşkollarında Asimetrik Sendikalaşma

Sendikalaşma sadece konfederal olarak değil işkolları açısından da asimetrik özelliklere sahiptir. Beklendiği gibi sendikalaşma oranları işkollarına göre ciddi farklılıklar göstermektedir. Özel sektörün ezici ağırlıkta olduğu hizmet sektörü kapsamındaki turizm ve büro işkolu ile inşaat en düşük sendikalaşma oranlarına sahiptir. Konaklama ve eğlence işleri (turizm) işkolunda resmi sendikalaşma oranı yüzde 4,3'tür. Bu oran inşaatta yüzde 4,4 iken, Türkiye'nin en büyük işkolu olan ve 3,6 milyon işçinin çalıştığı ticaret, büro, eğitim ve güzel sanatlar işkolunda sendikalaşma oranı yüzde 5,2'dir. Bu işkolunda sadece 188 bin işçi sendika üyesidir. Kuşkusuz bu işkollarında kayıt dışı çalışan işçiler de dikkate alındığında sendikalaşma oranları daha da düşecektir (Tablo 4).

Sendikalaşma imalat sanayisinde genel ortalamanın üzerinde (yüzde 12 ile 23 arasında) seyrederken sendikalaşmanın en yüksek olduğu işkolları banka, finans ve sigorta ile genel işler, savunma ve güvenlik olarak öne çıkmaktadır. Sendikalaşma oranının en yüksek olduğu üç işkolu banka-finance, savunma-güvenlik ve genel işlerdir. Savunma işkolu hem kamu ağırlıklı hem de özel güvenlik çalışanlarının örgütlü olduğu bir işkoludur. Kamu kurum ve kuruluşlarındaki özel güvenlik görevlileri taşeron şirket işçisi statüsündeyken 2018'deki yapılan düzenlemeyle kamu idaresi veya belediye şirketleri bünyesine alındı. Özel güvenlik görevlileri arasında son yıllarda ciddi bir örgütlenme yaşandı. Yerel yönetimlerden ihale alan taşeron şirketlerde çalışan işçilerin sendikalaşması genel hizmetler işkolunu en yüksek sendikalaşmaya sahip işkollarından biri haline geldi.

Tablo 4: İşkollarına Göre Resmi Sendikalaşma Oranları (Ocak 2019)

İşkolu	Sendikalaşma Oranı
Konaklama ve eğlence işleri	4,3
İnşaat	4,4
Ticaret, büro, eğitim ve güzel sanatlar	5,2
Basın, yayın ve gazetecilik	7,8
Dokuma, hazır giyim ve deri	9,2
Ağaç ve kâğıt	9,2
Gemi yapımı ve deniz taşımacılığı, ardiye ve antrepoculuk	9,7
Taşımacılık	10,7
Petrol, kimya, lastik, plastik ve ilaç	11,5
Sağlık ve sosyal hizmetler	12,2
Gıda sanayi	12,4
Metal	18,4
Madencilik ve taş ocakları	19,8
İletişim	22,5
Çimento, toprak ve cam	23,0
Avcılık, balıkçılık, tarım ve ormancılık	24,3
Enerji	29,3
Banka, finans ve sigorta	34,9
Savunma ve güvenlik	43,1
Genel işler	45,7
Genel sendikalaşma oranı	13,9

Kaynak: AÇSHB, Ocak 2019 İstatistikleri.

Savunma ve güvenlik işkolunda Ocak 2013'te sendikalaşma oranı yüzde 12,2 iken, Ocak 2019'da yüzde 43,1'e çıktı. Genel hizmetler işkolunda 2013'te sendikalaşma oranı yüzde 20,5 iken Ocak 2019'da yüzde 45,7'ye yükseldi. Banka ve finans sektöründe de ciddi bir artış söz konusudur. Burada yaşanan artışta ise kamu bankalarındaki sendikalaşma belirleyici paya sahiptir. Banka ve finans işkolunda Ocak 2013'te sendikalaşma oranı 22,3 iken, Ocak 2019'da yüzde 35'e yükseldi.

Ocak 2013- Ocak 2019 döneminde sendikalara yeni üye olan 857 bin işçinin 618 bini sadece 10 sendikaya üye oldu. Bu 10 sendika sırasıyla şunlar: Hizmet-İş, Türk Metal, Genel-İş, Öz Büro-İş, Belediye-İş, Öz Finans-İş, Güvenlik-İş, Koop-İş, Öz Güven-Sen ve Öz Sağlık-İş oldu. Üye sayısı en çok artan 10 sendika içinde 5 Hak-İş üyesi sendika, 4 Türk-İş üyesi sendika ve 1 DİSK üyesi sendika var. Üye sayısı en çok artan 10 sendikadan çoğu Hak-İş'in genel hizmetler, finans, güvenlik ve sağlık ve sosyal hizmet işkollarında faaliyet yürüten sendikalarıdır (Tablo 5). Bu sendikalar özellikle yerel yönetimler ve kamuda çalışan işçileri üye yapmıştır Üye sayısının en çok arttığı ilk 10 sendika genel işler, ticaret büro, metal, banka finans, savunma ve güvenlik ile sağlık ve sosyal hizmet işkolları yer aldı. Bu işkolları genellikle taşeron işçilerin çalıştıkları işkolları olup, üye sayısı en çok artan sendikaların örgütlü olduğu işkolları taşeron işçilerin yoğun olduğu

işkollarıdır. Üye sayısının en çok arttığı işkolu genel işler işkoludur. Bu işkolunda üç sendikanın toplam üye artışı 349 bindir (DİSK-AR, 2019).

Tablo 5: Üye Sayısı En Çok Artan 10 Sendika (2013-2019)

Sendika	Konfederasyon	İşkolu	Ocak 2013	Ocak 2019	Artış
Hizmet-İş	HAK-İŞ	Genel işler	51.079	315.199	264.120
Türk Metal	TÜRK-İŞ	Metal	151.734	205.515	53.781
Genel-İş	DİSK	Genel işler	41.466	87.551	46.085
Öz Büro-İş	HAK-İŞ	Ticaret, büro, eğitim	5.988	47.315	41.327
Belediye-İş	TÜRK-İŞ	Genel işler	41.314	79.846	38.532
Öz Finans-İş	HAK-İŞ	Banka, finans ve sigorta	-	38.226	38.226
Güvenlik-İş	TÜRK-İŞ	Savunma ve güvenlik	239	35.884	35.645
Koop-İş	TÜRK-İŞ	Ticaret, büro, eğitim	28.089	62.857	34.768
Öz Güven-Sen	HAK-İŞ	Savunma ve güvenlik	-	34.654	34.654
Öz Sağlık-İş	HAK-İŞ	Sağlık ve sosyal hizmetler	-	31.226	31.226
Toplam			-		618.364

Kaynak: DİSK-AR 2019. AÇSHB, Ocak 2019 İstatistikleri. Öz Güven-Sen 2015 yılı temmuz ayında yayımlanan tebliğde, Öz Finans-İş 2014 yılı Ocak ayında yayımlanan tebliğde ve Öz Sağlık-İş de 2014 yılı Temmuz ayında yayımlanan tebliğde ilk kez yer almıştır.

9. Toplu İş Sözleşmesi Kapsamı

Türkiye düşük sendikalaşma oranı yanı sıra düşük toplu iş sözleşmesi kapsamına da sahiptir. Öyle ki Türkiye’de toplu iş sözleşmesi kapsama oranı sendikalaşma oranının dahi altındadır. AÇSHB verilerine göre 2018 yılında toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi sayısı 1 milyon 132 bindir. Türkiye toplu iş sözleşmeleri bir ile üç yıl süreli bağitlanmaktadır. Ancak toplu iş sözleşmeleri uygulamada yaygın biçimde iki yıllık olarak bağitlanmaktadır. Bakanlık yıllık olarak toplu iş sözleşmesi kapsamı verilerini yayınlamakla birlikte bu verilerden toplam toplu iş sözleşmesi kapsamına ulaşılması zordur. İki yıllık toplamlar üzerinde de toplu iş sözleşmesi kapsamına net biçimde ulaşmak zordur. Çünkü toplu iş sözleşmesi yetki sürecinin uzaması, pazarlık ve uyuşmazlık süreleri ve grev uygulamaları gibi nedenlerle iki yıllık dönemlerde sarkmalar söz konusu olmaktadır. Bunun için üç veya dört yıllık ortalamalar kullanılmaktadır (Çelik & Lordoğlu, 2006). Bir diğer kaynak ise bakanlığın derlediği ancak nadiren kamuoyuna açıkladığı verilerdir. Bu veriler yıl sonucu itibariyle yürürlükte olan veya iş sözleşmesine dönüşmüş toplu iş sözleşmelerine ilişkin verilerdir.³ 2018 sonu itibariyle memurlar hariç işçi sayısı 16 milyon 254 bindir (TÜİK, 2019). Sigortalı işçi sayısı ise 13 milyon 412 bindir. Bu işçilerden sadece 1 milyon 132 bini toplu iş sözleşmesi kapsamındadır. Sigortalı işçiler açısından toplu iş sözleşmesi kapsama oranı yüzde 8,4 iken, kayıtsız işçiler dahil edildiğinde toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi oranı yüzde 7’ye gerilemektedir. Türkiye’de 2018 yılı sonu itibariyle 15 milyon 122 bin işçi toplu iş

³ Bakanlık maalesef bu verileri düzenli olarak açıklamıyor. Bu nedenle verilere 2013 yılından bu yana bilgi edinme hakkı kapsamında yaptığım başvurular sonucu ulaşabiliyorum. Burada kullanılan toplu iş sözleşmesi kapsamı verileri BİMER ve CİMER yoluyla veya doğrudan bakanlık istatistik şubesi ile yapılan yazışmalar sonucu elde edilen bilgilerdir.

sözleşmesi kapsamı dışındadır. Toplu iş sözleşmesi kapsamı dışındaki işçilerin oranı yüzde 93'tür.

Türkiye'de toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi sayısı sendikalı işçi sayısının çok altındadır. Türk endüstri ilişkileri sisteminin Batı Avrupa endüstri ilişkileri sisteminden önemli bir farkı sendikalaşma ile toplu iş sözleşmesi kapsamı arasındaki ilişkidir. Yukarıda da vurgulandığı gibi Batı Avrupa ülkelerinin çoğunda toplu iş sözleşmesi kapsamı sendikalaşma oranlarının oldukça üzerindedir. Örneğin AB ülkelerinde sendikalaşma oranı ortalama yüzde 20-25 civarında iken, toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçi oranı yüzde 65'e yaklaşmaktadır. Teşmil uygulamaları yoluyla sendika üyesi olmayan işçiler de sendikaların bağıtladığı toplu iş sözleşmelerinden yararlanmaktadır.

Türk mevzuatında da teşmil mekanizması yer almasına karşın son derece sınırlı kullanılmaktadır. Öte yandan toplu iş sözleşmesi yetki sistemi ve işkolu ve işyeri/işletme barajları gibi nedenlerle Türkiye'de toplu iş sözleşmesi kapsamı sendikalaşma oranlarının oldukça altında gerçekleşmektedir. Toplu iş sözleşmesi kapsamı işçilerin sendikalar tarafından bağıtlanan toplu iş sözleşmelerinden ne ölçüde yararlandığı göstermektedir. Diğer bir ifadeyle sendikal hakların ne ölçüde kullanılabilirdiğinin en önemli göstergesidir. Sendika üyesi olan ancak toplu iş sözleşmesi kapsamında olmayan bir işçinin fiilen sendikal haklardan yararlandığını söylemek mümkün değildir. Bu yüzden sendikalaşmanın gerçek boyutları ancak toplu iş sözleşmesi kapsamı ile değerlendirilebilir.

Tablo 6: Toplu İş Sözleşmesi Kapsamı Dışındaki Sendika Üyeleri (2012-2019)

Yıl	Sendika Üyesi	TİS Kapsamındaki Üye Sayısı	TİS Kapsamı Dışı Üye Sayısı	TİS Kapsamı Dışı Üye Oran
2012	1.001.671	689.915	311.756	31,1
2013	1.096.540	875.794	220.746	20,1
2014	1.297.464	954.192	343.272	26,5
2015	1.514.053	1.004.143	509.910	33,7
2016	1.546.565	1.089.252	457.313	29,6
2017	1.714.397	1.444.709	269.688	15,6
2018	1.859.038	1.131.738	727.300	39,1

Kaynak ve açıklama: DİSK-AR, 2019. TİS kapsamı verileri aralık ayı sonu tarihi, sendika üyeleri ise ocak ayı itibariyledir.

Ocak 2019'da sendikalı işçi sayısı 1 milyon 859 bindir. Ancak 2018 yılı sonu itibariyle toplu iş sözleşmesinden yaralanan sendika üye sayısı 1 milyon 132 bindir. 727 bin işçi sendika üyesi olduğu halde toplu iş sözleşmesinden yoksundur. Bir diğer ifadeyle sendika üyesi işçilerin yüzde 39'unu toplu iş sözleşmesi kapsamında değildir. Toplu iş sözleşmesi kapsamı dışında kalan sendikalı işçi oranında zaman zaman gerilemeler yaşansa da 2013'te yüzde 31 olan oran 2018'de yüzde 39'un üzerine çıktı. Örneğin 2013'te 221 bin sendika üyesi işçi toplu iş sözleşmesi kapsamı dışındayken, bu sayı 2014'te 343 bine, 2015'te 510 bine yükseldi. 2016'da 457 bine geriledi. 2017'de yoğunlaşan taşeron işçilerin toplu iş sözleşmeleri nedeniyle 270 bine kadar geriledi. Ancak sendikalı ama toplu iş sözleşmesi kapsamı dışındaki işçi sayısı 2018'de 727 bine yükseldi (Tablo 6).

Sendikalı işçilerin yaklaşık yüzde 39'unun toplu iş sözleşmesi kapsamı dışında kalması 2822 ve 6356 sayılı yasalar döneminde (1983 yılından bu yana) uygulanan toplu iş sözleşmesi yetki sisteminin başarısız olduğunu da ortaya koymaktadır. Bu tablonun başta gelen nedeni uzun ve karmaşık yetki tespit sürecidir. Sendika üyeliği sonrası yetki sürecinin uzaması, sendikaların yetki alamaması, toplu iş sözleşmesi sürecinin uzaması, sendika üyesi işçinin işten çıkarılması gibi nedenlerin yanında, ayrıca işsiz kalan işçinin bir yıl süre ile sendika üyeliğinin devam etmesi toplu iş sözleşmesi kapsamının sendika üyeliğinin altında kalmasına yol açmaktadır. Öte yandan kamu taşeron işçileri için imzalanan toplu iş sözleşmelerinin sona ermesi ancak 696 sayılı KHK gereği kamuya veya belediye şirketlerine geçirilen işçilerin toplu sözleşme haklarının 2020 yılı ortalarına kadar askıya alınması sendikalı ama toplu iş sözleşmesiz işçi sayısının yeniden tırmanmasına yol açtı.

Bilindiği gibi 2018 yılında 692 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) kapsamında kamu taşeron işçilerin önemli bir bölümü merkezi idare ve belediye şirketlerine alındı. Ancak bu işçilerin Anayasa ile güvence altına alınmış toplu iş sözleşmesi hakları 696 sayılı KHK ile yaklaşık iki yıl süreyle askıya alındı. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından yapılan değerlendirmeye göre merkezi kamu idaresinde sürekli kadroya geçirilen taşeron işçiler 31 Ekim 2020 tarihine, belediye şirketlerine geçirilen taşeron işçiler ise 30 Haziran 2020 tarihine kadar Yüksek Hakem Kurulu tarafından saptanan ücret zamlarını alabiliyor ve yeni bir toplu pazarlık süreci başlatamıyor. Kamu işçisi sayısındaki artışın kamunun sendikalaşma ve toplu pazarlıktaki payını artıracığı şüphesizdir. Dahası 2020 yılında kamuya alınan taşeron işçilerin toplu sözleşme sürecinin başlamasıyla birlikte kamunun toplu pazarlıktaki payı belirleyici hale gelecek ve kamu toplu iş sözleşmeleri kapsamındaki işçi sayısı katlanacaktır. Ancak bu alanda Türk endüstri ilişkileri rejiminde bir kaos kapıdadır.

20 Kasım 2017 tarihinde çıkarılan 696 sayılı KHK'nin 112. maddesi ile 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'na getirilen Ek 2. Madde ile ağırlıklı olarak kamu sektöründe örgütlü sendikaların toplu pazarlık ehliyetlerini kullanılamaz hale getirerek bağlı oldukları konfederasyonlara vermekte (Uçkan, 2019) ve toplu iş sözleşmesi niteliğinde çerçeve anlaşma protokollerinin imzalanmasına olanak tanımaktadır. Bu durumda uyumsuzluk halinde grev söz konusu olmayacak ve grev hakkı fiilen askıya alınacaktır.

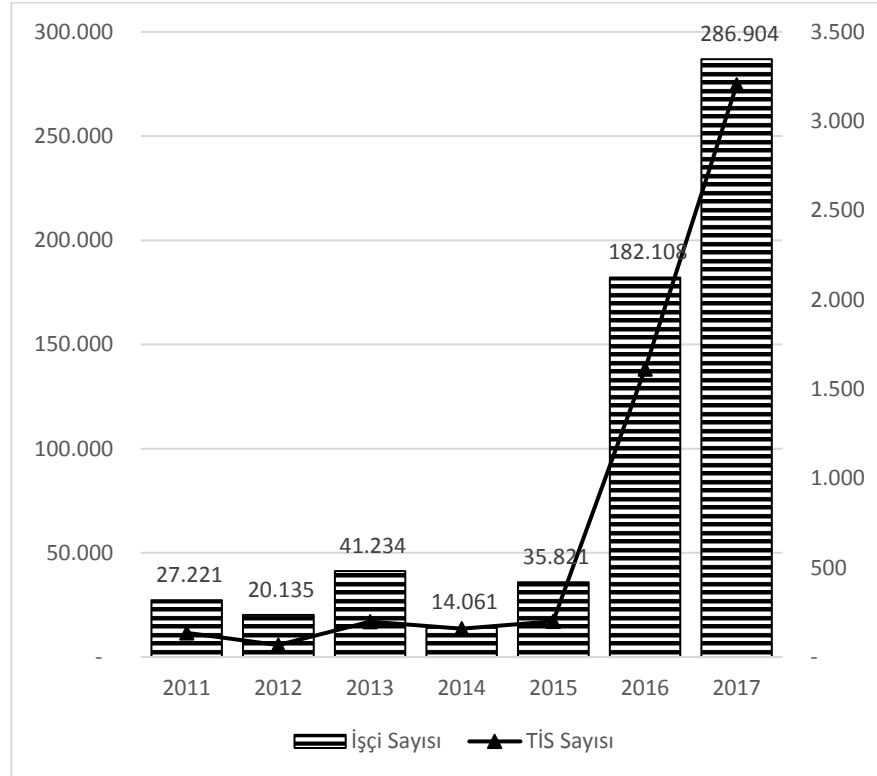
Öte yandan bu gelişmenin toplu pazarlıkta merkezileşme eğilimini güçlendireceğini söylemek mümkündür. Halen Türk-İş ile hükümet arasında yürütülen ve kamu işçilerinin toplu pazarlığına ilişkin çerçeve anlaşma 696 sayılı KHK ile öngörülen yeni sistem ile neredeyse tüm kamu işçileri için merkezi bir toplu pazarlığa yol açacaktır. Öte yandan metal, cam, lastik, tekstil ve deri işkollarındaki grup toplu pazarlıkları da toplu pazarlığı merkezileştirmektedir. Böylece düşük toplu iş sözleşmesi kapsamı ve giderek merkezileşen bir toplu pazarlık rejiminden söz etmek mümkündür. Bu fiili durum karşısında Türk mevzuatının işyeri ve işletmeyi temel toplu iş sözleşmesi ünitesi olarak kabul etmesi önemli bir çelişkidir.

10. YHK'nin Geri Dönüşü

2010'lu yılların endüstri ilişkileri rejimi açısından bir önemli özelliği anayasal bir zorunlu tahkim kurumu olan Yüksek Hakem Kurulu'nun (YHK) endüstri ilişkileri

sisteminin istisnai bir unsuru olmaktan çıkıp asli unsuruna dönüşmesidir. Bilindiği YHK 1980-1983 arasında özgür toplu pazarlık düzeninin askıya alındığı askeri diktatörlük koşullarında endüstri ilişkiler sisteminin ana aktörü haline geldi ve tüm toplu iş sözleşmeleri YHK tarafından bağitlandı. YHK 1981-1983 yılları arasında 1,9 milyon işçiyi kapsayan 4859 sözleşmeyi yeniden yürürlüğe koydu (ÇSGB, 2005). Ancak 1983 sonrasında sendikalar tekrar toplu pazarlığın ana aktörü olurken, YHK istisnai bir mekanizma haline geldi. Toplu pazarlıkların yeniden başladığı 1984 ve sonrasında YHK 1980-84 dönemine göre daha sınırlı bir işlev görmeye başladı. YHK, 1984-2005 arasında toplam 423 bin işçiyi kapsayan 2466 toplu iş sözleşmesini karara bağladı. Yıllık ortalama sözleşme sayısı yüz civarına ve kapsadığı işçi sayısı 20 binin altına düştü (Çelik, 2017). Ancak 2010'ların ikinci yarısında YHK tekrar toplu pazarlığın asli aktörü haline gelmeye başladı. 2011'de 27 bin, 2012'de 20 bin, 2013'te 41 bin, 2014'te 14 bin ve 2015'te 35 bin işçiyi kapsayan toplu iş sözleşmelerini zorunlu tahkim organı olarak bağitlayan YHK 2016'da 182 bin, 2017'de ise 287 bin işçinin toplu iş sözleşmesi bağitlandı. 2015-2017 arasında YHK tarafından bağitlanan sözleşmelerin kapsamındaki işçi sayısı yüzde 360 artış gösterdi. Bu çok büyük bir sıçrama anlamına geliyor. Benzer bir artış toplu iş sözleşmesi sayısında da yaşandı. YHK tarafından bağitlanan toplu iş sözleşmesi sayısı 2011'de 136, 2012'de 67, 2013'te 198, 2014'te 198, 2015'te 200 iken, 2016'da 1612'ye 2017'de 3203'e tırmandı (Grafik 2).

Grafik 2: YHK Tarafından Sonuçlandırılan Toplu İş Sözleşmeleri (2011-2017)



Kaynak: DISK-AR, 2019. Sağ sütun toplu iş sözleşmesi sayısı, sol sütun toplu iş sözleşmelerinin kapsadığı işçi sayısı.

YHK'nin tekrar endüstri ilişkileri sisteminin önemli bir unsuru haline gelmesinin temel nedeni kamu taşeron işçilerinin sendikalaşma ve toplu pazarlık sürecidir. Yukarıda da vurgulandığı gibi kamu işveren sendikası Kamu-İş'in kamu taşeron işçilerinin toplu pazarlıklarını yürütmekten kaçınması nedeniyle bu uyuşmazlıklar sendikalar tarafından örgütlenen grev oylaması yoluyla YHK'ye taşındı ve orada sonuçlandırıldı. 2011'de YHK'nin toplu iş sözleşmeleri üzerindeki etkisi işçi sayısı açısından yüzde 5, toplu iş sözleşmesi sayısı açısından yüzde 6 iken, 2017'de YHK tarafından bağtlanan toplu iş sözleşmelerinin sayısı tüm toplu iş sözleşmelerinin yüzde 72'sine kapsadığı işçi sayısı açısından ise yüzde 36'ya ulaştı (Tablo 7).

Bu tablo grev yasakları, grev ertelemeleri ile birlikte değerlendirilmediğinde ve kamu görevlilerinin grev yasağı dikkate alındığında Türk endüstri ilişkileri rejiminin temel bir unsurunun zorunlu tahkim veya grev hakkının yokluğu olduğunu ortaya koymaktadır. Bu tablo emek rejiminin otoriter korporatist özellikler taşıdığını göstermektedir. Merkezileşen toplu pazarlık ve otoriter korporatist özellikler aynı zamanda ücret disiplini sağlamayı da hedeflemektedir. Örneğin YHK başkanını değiştirmek için kişiye özel kanuni düzenleme yapılmasına ihtiyaç duyulması manidardır.⁴

Tablo 7: Toplu İş Sözleşmeleri İçinde YHK Tarafından Bağtlanan Toplu İş Sözleşmeleri (2011-2017)

	Bağtlanan Tüm TİS'ler		YHK Tarafından Bağtlanan TİS'ler		YHK TİS/Tüm TİS'ler (Yüzde)	
	İşçi Sayısı	TİS Sayısı	İşçi Sayısı	TİS Sayısı	İşçi Sayısı	TİS Sayısı
2011	504016	2141	27221	136	5%	6%
2012	227672	1503	20135	67	9%	4%
2013	661929	2646	41234	198	6%	7%
2014	369423	1681	14061	159	4%	9%
2015	660554	1637	35821	200	5%	12%
2016	482237	2725	182108	1612	38%	59%
2017	800288	4472	286904	3203	36%	72%

Kaynak: ÇSBBG Verileri, DISK-AR 2019.

11. Grev Eğiliminde Keskin Düşüş

2010'lu yıllar 1984 sonrasında grev eğiliminin en düşük olduğu dönem olarak da karşımıza çıkmaktadır. 1984-2017 döneminde yıllık ortalama greve katılan işçi sayısı 25 bin 300 iken ve grevde geçen işgünü sayısı yıllık ortalama 775 bin 432'dir. Ancak grev eğiliminde dönemlere göre ciddi farklılaşmalar söz konusudur. Adalet ve Kalkınma Partisi

⁴ 18/1/2017 tarihli ve 6770 sayılı Kanununun 36'ncı maddesiyle 6356 sayılı yasanın 1. fıkrasında yer alan "Yargıtay'ın bu Kanundan doğan uyuşmazlıklara bakmakla görevli dairelerinin başkanlarından en kıdemli olanının başkanlığında;" ibaresi "başkanları arasından başkanlık süresi en fazla olanın başkanlığında" şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişikliğin amacının halen en uzun süre başkanlık yapmış daire başkanının YHK başkanı olması tercihinden kaynaklandığına ilişkin değerlendirmelere sendikalar çevrelerde rastlanmaktadır.

(AKP) hükümetleri öncesi dönem olan 1984-2002 döneminde greve katılan işçi sayısı yıllık ortalama 40 bin 823 iken, grevde geçen işgünü yıllık ortalama 1 milyon 208 bin civarındadır. 2000’li yıllarda grev eğiliminde ciddi bir gerileme görülmektedir. Bu gerilemenin 2010’lu yıllarda daha da arttığı görülmektedir. 2010’lu yıllarda gerek ücretli sayısı gerek sigortalı ve sendikalı işçi sayısı artmasına karşın greve katılan işçi sayısında ve grevde geçen işgünü sayısında düşüş devam etmiştir. 2000-2009 döneminde yıllık ortalama greve katılan işçi sayısı 7 bin 798 iken, 2010-2017 döneminden bu sayı 5 bin 691’e gerilemiştir. Grevde geçen işgünü ise daha da çarpıcı bir düşüş söz konusudur. 2000-2009 döneminde yıllık ortalama 299 bin işgünü grevde geçerken, 2010-2017 döneminde bu sayı 160 bine gerilemiştir.

Grev eğilimindeki yavaşlama hem kamu hem de özel sektörde görülmekle birlikte kamu kesimindeki yavaşlama çok daha çarpıcıdır. 1984-2017 döneminde yıllık ortalama greve katılan kamu işçisi sayısı 13 bin civarında iken bu sayı 2000-2009 döneminde 1791’e ve 2010-2017 döneminde ise 287’ye gerilemiştir. Kamu kesiminde grevde geçen işgünü sayısı 1984-2017 döneminde 353 binin üzerinde iken, 2000-2009 döneminde 17 bin 735’e ve 2010-2017 döneminde ise yıllık ortalama 3 bin işgünü civarına gerilemiştir. Bir diğer ifadeyle kamu kesimi adeta grevsizleşmiştir. Kuşkusuz kamu kesiminde grev eğiliminin azalmasında 2000’li yıllarda yaşanan yoğun özelleştirmelerin payı belirleyicidir.⁵ Kamu işçisinin daralmasına paralel olarak kamuda grev eğilimi de daralmıştır. Özel sektörde de grev eğiliminde düşüş devam etmektedir. 1984-2017 döneminde yıllık ortalama 12 bin 272 işçi greve katılırken, dönemsel olarak ciddi farklılıklar ortaya çıkmaktadır. 1984-2002 döneminde özel sektörde yıllık ortalama 17 bin 748 işçi greve katılırken 2003-2017 döneminde bu sayı 5 bin 335’e gerilemiştir. Grevde geçen işgünü açısından ise durum daha da çarpıcıdır. 1984-2002 arasında özel sektörde yıllık ortalama grevde geçen işgünü sayısı 577 bin 498 iken, bu sayı 2000-2009 döneminde 281 bin civarında, 2010-2017 döneminde ise 157 bin 599’a gerilemiştir (Tablo 8).

Tablo 8: Dönemlere Göre Grev Eğilimi ve Grev Yoğunluğu (Yıllık Ortalama)

Dönem	Greve Katılan İşçi Sayısı			Grevde Geçen İşgünü			Dönemsel Grev Yoğunluğu
	Toplam	Kamu	Özel	Toplam	Kamu	Özel	Toplam
1984-2017	25.300	13.029	12.272	775.432	353.280	422.205	198
1984-2002	40.823	23.074	17.748	1.208.016	630.518	577.498	334
2003-2017	5.639	304	5.335	227.492	2.110	225.502	25
2000-2009	7.798	1.791	6.007	298.799	17.735	281.065	47
2010-2017	5.691	287	5.404	160.395	3.052	157.599	11

⁵ 2002 sonrası özelleştirmelerin toplam özelleştirmeler içindeki payı yüzde 88’dir. 1986-2002 döneminde toplam 8 milyar dolarlık özelleştirme gerçekleştirilirken, 2003-2016 döneminde 60 milyar dolara yakın özelleştirme gerçekleştirildi. 1986’dan bugüne kadar 220’den fazla kamu kuruluşu satıldı. 1986 yılından bugüne kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı 68,4 milyar dolar düzeyindedir (DİSK-AR, 2018).

Aziz ÇELİK

Kaynak: Tablo 9'dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Grev eğilimi grev yoğunluğu ile daha sağlıklı ölçülebilir. Grev yoğunluğu her bin işçiye düşen grevde geçen işgünü sayısıdır (Makal, 1987). Greve katılan işçi sayısı ve grevde geçen işgünü sayısı dönemin işçi sayısı dikkate alınmadığında yıllara göre anlamlı sonuçlar vermeyecektir. Tablo 9'da 1984 sonrasında grevde geçen işgünü ile sigortalı işçi sayısı ve grev yoğunluğu yer almaktadır. Grev yoğunluğu yıllara göre ciddi iniş çıkışlar gösterse de dönemsel olarak ele alındığında ciddi bir gerileme göstermektedir. 1984 yılı 12 Eylül sonrasında toplu pazarlığın başladığı ilk yıl olduğu için çok fazla toplu iş uyuşmazlığı ve grev söz konusu olmamıştır. Bu nedenle 1985 yılı başlangıç yılı olarak almak daha doğru olacaktır. 1985 yılında 75 olan grev yoğunluğu izleyen yıllarda hızla tırmanarak 1991'de 1059'a yükseldi. Sonraki birkaç yıl gerileyen grev yoğunluğu 1995'te kamu grevleri nedeniyle ciddi biçimde sıçramıştır. 1990'ların ikinci yarısında gerileyen grev yoğunluğu 2000'li yıllarda ciddi biçimde düşmüştür. Bunun tek istisnası 2007'dir. 2007 yılındaki Türk Telekom grevi⁶ nedeniyle grev yoğunluğunda önemli bir artış yaşanmıştır. 2010'lu yıllarda ise grev eğilimi 1985 yılından bu yana en düşük düzeyine gerilemiştir. 1984-2002 döneminde 334 olan grev eğilimi, AKP hükümetleri döneminde (2003-2017) 25'e gerilerken, 2010-2017 döneminde grev yoğunluğu yıllık ortalama 11 olmuştur. Bu oran dönemsel en düşük düzeydir.

⁶ 24 bin işçinin katıldığı ve 1 milyon 152 bin işgünün grevde geçtiği Türk Telekom (TT) grevi etkileri itibarıyla tartışmalı bir grevdür. Türk Telekom grevi 2000'li yıllar için bir istisna niteliğindedir. Kapsam dışı personelin grev sırasında çalışması ve grevci işçilerin işlerini yoğun biçimde Telekom'un taşeronlarının yapması nedeniyle iletişim hizmetlerinde ciddi bir aksamanın yaşanmadığı grev, Türk Telekom'u değil Haber-İş Sendikasını zorlayan bir grev olmuştur (Çelik, 2012). Tersine TT Genel Müdürü grevin şirketi olumlu etkilediğini açıklamıştır. 43 gün süren Türk Telekom greviden sonra Genel Müdür Paul Doany şu açıklamayı yaptı: "Grevde maaş ödemeyip birikim yaptık." (Radikal, 13.12.2007)

Tablo 9: Yıllara Göre Grev Yoğunluğu (1984-2017)

Yıl	Grevde geçen işgünü	Sigortalı işçi sayısı	Grev Yoğunluğu
1984	4.947	2.439.016	2
1985	194.296	2.607.865	75
1986	234.940	2.815.230	83
1987	1.961.940	2.878.925	681
1988	1.892.655	3.140.071	603
1989	2.911.407	3.271.013	890
1990	3.466.550	3.446.502	1.006
1991	3.809.354	3.598.315	1.059
1992	1.153.578	3.598.315	321
1993	574.741	3.976.202	145
1994	242.589	4.202.616	58
1995	4.838.241	4.410.744	1.097
1996	274.322	4.624.330	59
1997	181.913	5.066.745	36
1998	282.638	5.299.533	53
1999	229.825	5.005.403	46
2000	368.475	5.254.125	70
2001	286.015	4.886.881	59
2002	43.885	5.223.283	8
2003	144.772	5.615.238	26
2004	93.161	6.181.251	15
2005	176.824	6.918.605	26
2006	165.666	7.818.642	21
2007	1.353.558	8.505.390	159
2008	145.725	8.802.989	17
2009	209.913	9.030.202	23
2010	37.762	10.030.810	4
2011	13.273	11.030.939	1
2012	36.073	11.939.620	3
2013	307.894	12.484.113	25
2014	365.411	13.240.122	28
2015	128.801	13.713.717	9
2016	96.610	13.415.843	7
2017	136.941	14.477.817	9

Kaynak: Sigortalı işçi sayısı SGK yıllıklarında yer alan iş sözleşmesi ile çalışan işçi sayısı (zorunlu sigortalı işçi sayısı). Grevde geçen işgünü Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı verileri. Grev yoğunluğu her bin işçi başına düşen grevde geçen işgünü sayısıdır.

12. Grev Ertelemeleri Grev Yasağı Rejimine Yol Açtı

Türk endüstri ilişkileri rejiminin temel kurumlarından biri olan ve yaygın biçimde kullanılan grev erteleme grev eğiliminin azalmasında önemli bir rol oynadığını söylemek mümkündür. Grev ertelemeleri grevin anayasal ve yasal bir hak olarak kabul edildiği 1960'lardan bu yana Türkiye'nin endüstri ilişkileri rejiminde önemli bir yer tutmaktadır. 1961 Anayasası grevi anayasal bir hak olarak tanıırken, lokavta, grev erteleme ve yasaklamalarına yer vermemiştir. Anayasa'da yer almayan grev erteleme mekanizması 1963 yılında kabul edilen 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu (TİSGLK) ile Türkiye'nin toplu iş hukuku sistemine sokuldu. Yasaya göre grevler "milli güvenlik" ve "memleket sağlığı" gerekçeleriyle ertelenebilecekti. Ancak 275 sayılı yasa erteleme süresi sonucunda grevin devam etmesine olanak tanıyordu. 274 sayılı yasada yer alan grev erteleme gerçek anlamda bir geciktirme ve soğutma rejimi idi.

12 Eylül 1980 sonrasında ise grev erteleme mevzuatı grev yasaklama mevzuatına dönüştü. 1982 Anayasası grev erteleme ve yasaklamaya ilişkin düzenlemelere yer vererek greve müdahaleyi anayasal temellere kavuşturdu. 2822 sayılı TİSGLK ise grev erteleme adı altında adeta bir grev yasaklama mekanizması getirdi. Erteleme süresinin sonunda devam etmek imkânsız hale getirildi. Hükümetler grev erteleme mekanizmasını keyfi olarak kullanmaya devam ettiler ancak Danıştay ekonomik motiflere dayalı grev ertelemelerini kabul edilemez buldu. Ancak 2014 sonrası grev ertelemeleriyle birlikte yargı kararlarında önemli bir değişim yaşanmaya başladı. Danıştay yerleşik içtihatlarının tersine ekonomik gerekçeli grev erteleme kararlarını hukuka uygun bulmaya başladı. Kuşkusuz bu durum yargı erkinin giderek idareyle bütünleşmesinin bir sonucuydu. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin giderek aşınmasıyla birlikte grevin yargısal güvencesi de ortadan kalkmaya başladı. Grevler ertelenerek veya kırılarak, grev hakkı kullanılamaz hale geldi. Diğer etkenlerin yanında grev ertelemeleri de grev eğiliminin düşmesinde önemli rol oynadı. Böylece yapay bir iş barışı sağlanmış oldu (Çelik, 2016).

AKP hükümetleri döneminde 16 grev erteleme kararnamesi yayımlandı ve 193 bin işçiyi kapsayan grevler ertelendi. 2005-2014 yılları arasında grev ertelemelerine rastlanmazken 2014 yılından itibaren grev ertelemelerinin yeniden gündeme geldiği görülüyor. Grev ertelemelerinin 7'si OHAL döneminde (2016-2018) gerçekleşti (Tablo 10). Grev ertelemelerinin (yasaklamalarının) büyük bölümü "milli güvenlik" gerekçesiyle yapıldı. Ancak ertelenen grevlerin kapsamına ve uygulandıkları sektörlere bakıldığında milli güvenlikle ilgili olmadıkları ve milli güvenliğin gerekçe olarak kullanıldığı kolaylıkla anlaşılabilir (Çelik, 2016).

Öte yandan 2010'lu yıllarda grev erteleme kapsamı genişletildi. Anayasa Mahkemesi 2014 yılında bankacılık ve şehir içi ulaşımda grev yasağını Anayasa'ya aykırı bularak iptal etti. Bu iptal kararının ardından adeta AYM ile inatlaşırcaasına 22 Kasım 2016 tarihli ve 678 sayılı KHK ile 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 63. Maddesinde yapılan değişiklik ile daha önce var olan "milli güvenlik ve genel sağlık" gerekçelerinin yanında büyükşehir belediyelerinin şehir içi toplu taşıma

hizmetlerini ve bankacılık hizmetlerinde ekonomik veya finansal istikrarı bozucu olduğu düşünülen grevlerin de ertelenmesine imkân tanındı. Nitekim bu yetki hemen kullanıldı ve Ocak 2017’de Akbank grevi finansal istikrarı bozucu olduğu gerekçesiyle 2019 yılında İzban (İzmir) grevi şehir içi toplu taşıma hizmetlerini bozucu olduğu gerekçesiyle ertelendi.

AKP hükümeti Aralık 2012’de Sermaye Piyasası Kanunu’nun 137. Maddesi’nin 2. fıkrası ile borsa hizmetlerinde çalışanlara grev yasağı getirdi. Yasak sadece İMKB’yi değil tüm borsaları, teşkilatlanmış pazar yerlerini ve takas kuruluşlarını kapsıyor. Öte yandan AKP hükümeti THY’de grevin gündeme gelmesi üzerine Mayıs 2012 tarihinde TBMM’de kabul edilen 6321 sayılı torba yasa ile havacılık hizmetlerinde grev yasağı getirdi. Ancak büyük tepki alan bu yasak daha sonra kaldırıldı. Grev ertelemeleri OHAL döneminde yoğunlaştı. Cumhurbaşkanı ve AKP Genel Başkanı Erdoğan grev ertelemelerini savunan açıklamalar yaptı. Erdoğan Uluslararası Yatırımcılar Derneği’nin (YASED) 12 Temmuz 2017 tarihinde düzenlediği toplantıda yaptığı konuşmada “*Şimdi grev tehdidi olan yere OHAL’den istifade ile anında müdahale ediyoruz. Diyoruz ki hayır, burada greve müsaade etmiyoruz*” dedi. Erdoğan 7 Haziran 2017 tarihinde MÜSİAD 24. Genel Kurulu’nda yaptığı konuşma ise “*Öyle ikide bir kalkacak hemen grev, bilmem ne... Kusura bakma arkadaş*” değerlendirmesini yaptı.

Tablo 10: AKP Hükümetleri Döneminde Grev Ertelemeleri (2003-2019)

Yıl/Dönem	İşyeri/İşletme	Gerekçe	İşçi Sayısı	Sendika	İşkolu
2003	Petlas AŞ	MG	350	Petrol-İş	Lastik
2003	Şişecam	MG	5.000	Kristal-İş	Cam
2004	Şişecam	GS+MG	5.000	Kristal-İş	Cam
2004	Pirelli, Good	MG	5.000	Lastik-İş	Lastik
2005	Erdemir	MG	400	T. Maden-İş	Maden
2014	Şişecam	MG	5.800	Kristal-İş	Cam
2014	Çayırhan ve	GS+MG	1.500	T. Maden-İş	Maden
2015	MESS Grup TİS	MG	15.000	Birleşik	Metal
2017 (OHAL)	Asil Çelik	MG	600	Birleşik	Metal
2017 (OHAL)	EMİS Grup TİS	MG	2.200	Birleşik	Metal
2017 (OHAL)	Akbank	EFİ	14.000	Banksis	Bankacılık
2017 (OHAL)	Şişecam	MG	6.500	Kristal-İş	Cam
2017 (OHAL)	Mefar İlaç	GS	500	Petrol-İş	İlaç
2018 (OHAL)	MESS Grup TİS	MG	130.000	Türk Metal,	Metal
2018 (OHAL)	Soda Kromsan-	MG	890	Petrol-İş	Kimya
2019	İzban	ŞTTHB	342	Demiryol-İş	Taşımacılık
Grevi Erteleme Kapsamındaki İşçi Sayısı: 193.082					
Kısaltmalar: MG: Milli Güvenlik, GS: Genel Sağlık, EFİ: Ekonomik ve Finansal İstikrar, ŞTTHB: Şehir İçi Toplu Taşıma Hizmetlerini Bozucu, TİS: Toplu İş Sözleşmesi					

Kaynak: İşçi sayıları sendikaların açıklamalarına ve basında yer alan bilgilere dayalıdır.

Aziz ÇELİK

2014 grev ertelemeleri sonrasında yaşanan önemli gelişme ise grev erteleme kararlarının bireysel başvuru kapsamında Anayasa Mahkemesi önüne götürülmesi oldu. Anayasa Mahkemesi (AYM) yapılan iki başvuruda da grev ertelemenin hak ihlali olduğuna karar verdi. İlk başvuru Kristal-İş Sendikasının Şişecam'a bağlı işyerlerindeki grevinin ertelenmesi üzerine yapıldı. Danıştay kararının gecikmesi üzerine Kristal-İş Sendikası 23 Temmuz 2014 tarihinde Anayasa Mahkemesi'ne hak ihlali başvurusunda (bireysel başvuru) bulundu. Sendika yaptığı açıklamada grev hakkı ihlalinin giderecek etkin bir hukuk yolu kalmaması nedeniyle Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru yaptığını belirtti.

Anayasa Mahkemesi başvuruyu hak ihlalinin önleyecek şekilde (60 günlük erteleme süresi içinde) karara bağlayamadı. Anayasa Mahkemesi yaklaşık bir yıl sonra grev hakkı konusunda tarihi bir karara imza attı. 2014/12166 başvuru sayılı karar 15 Ağustos 2015 tarihli Resmî Gazete'de yayımlandı. Mahkeme Genel Kurulu oy birliği ile grev ertelemesinin hak ihlali olduğuna karar verdi. Karar keyfi grev ertelemeleri konusunda verilmiş ilk Anayasa Mahkemesi kararı olması nedeniyle oldukça önemlidir. Anayasa Mahkemesi, Danıştay yolu tüketilmeden Kristal-İş Sendikasının başvurusunu kabul ederek usul konusunda son derece önemli bir karar vermiş oldu. Bilindiği gibi bireysel başvuru için tüm hukuk yollarının tüketilmesi gerekiyor. Ancak Anayasa Mahkemesi, 60 günlük erteleme süresi sonunda hakkın ortadan kalkmış olması nedeniyle yürütmeyi durdurma aşamasını iç hukuk yollarının tüketilmesi için yeterli buldu ve iptal davasının sonuçlanmasını etkili ve tüketilmesi gereken bir hukuk yolu olarak kabul etmedi.

Mahkeme grev hakkını sendika hakkının bir parçası olarak değerlendirdi ve sendika hakkı ile toplu pazarlık ve grev hakkını bir bütün olarak kabul etti. Bu çerçevede mahkeme grev hakkına yönelik müdahaleyi örgütlenme ve sendika hakkına karşı bir ihlal olarak gördü. AYM'nin bu yaklaşımı İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi kararları ile uyumludur. AYM grev erteleme kararını demokratik toplum düzeni açısından gerekli ve ölçülü bulmadı. Anayasa Mahkemesine göre *"temel hak ve özgürlüklerin özüne dokunup bu hak ve özgürlükleri tümüyle kullanılmaz hale getiren sınırlamalar, demokratik toplum düzeniyle uyum içinde sayılamaz."* Mahkemeye göre bir temel hak ve özgürlüğe müdahale meşru amaçla orantılı olmalıdır.

Mahkemeye göre, milli güvenlik ve genel sağlık konusunda yeterli açıklamanın yapılmamasıyla birleştiğinde, Danıştayın *"grevin cam üretiminin yüzde 90'ını gerçekleştiren iş yerlerini kapsadığı"* ifadesi, ekonomik gerekçelerin yürütmenin durdurulması talebinin reddine esas alındığı algısına yol açmaktadır. Mahkeme, *"Bu nedenle grevin ertelenmesi kararına karşı yapılan yürürlüğün durdurulması talebinin reddine ilişkin Danıştay kararındaki gerekçelerin ilgili ve yeterli olduğu söylenmez"* diyerek, Danıştay kararının dayanaktan yoksun olduğunu vurguladı. Mahkeme böylece ekonomik gerekçelere dayalı grev ertelemenin yolunu kapattı.

Anayasa Mahkemesi sonuç olarak, grev erteleme kararının zorlayıcı bir toplumsal ihtiyaca dayandığının ortaya konmadığı ve demokratik toplumda gerekli olmadığı sonucuna vararak, Anayasanın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının ihlal edildiğine karar verdi. Anayasa Mahkemesinin bu kararı hükümet ve diğer yargı organları açısından bağlayıcı nitelikte olmasına ve ekonomik gerekçelerle grev

ertelemesinin yolu hukuken kapanmasına rağmen hükümetin grev erteleme ısrarı devam etti.

Anayasa Mahkemesinin ikinci kararı Birleşik Metal-İş Sendikasının Başvurusu üzerine alındı. Anayasa Mahkemesi, DİSK Birleşik Metal-İş Sendikası ile MESS arasında sürdürülen toplu iş sözleşmesi görüşmelerinde anlaşma sağlanamaması üzerine Ocak 2015 yılında alınan grev kararının ertelenmesine ilişkin bireysel başvuruyu sonuçlandırdı. AYM grevin Bakanlar Kurulu tarafından ertelenmesini “hak ihlali” olarak kabul etti. Dava konusu olayda, Birleşik Metal-İş Sendikasının MESS ile yürüttüğü toplu iş sözleşmesi görüşmelerinde anlaşma sağlanamaması üzerine sendika tarafından alınan grev kararı, Bakanlar Kurulu tarafından 30 Ocak 2015 tarihinde 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nun 63. Maddesi’ne dayanılarak “*milli güvenliği bozucu nitelikte*” olduğu gerekçesiyle altmış gün süreyle ertelenmişti. Sendika tarafından Danıştayda dava açılmış ve yürütmenin durdurulması istenmişti. Danıştay 10. Dairesi 5.3.2015 tarihinde yürütmenin durdurulması talebini reddetmiş bunun üzerine sendika Danıştay Dava Daireleri Genel Kuruluna itiraz etmişti. Genel Kurul da 7 üyenin karşı oyuna rağmen 8 üyenin oyuyla sendikanın itirazını oy çokluğu ile reddetmişti. Bunun üzerine Birleşik Metal-İş 27 Ağustos 2015 tarihinde Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunmuştu.

Engin Yıldırım başkanlığında toplanan Anayasa Mahkemesi İkinci Bölümü 9 Mayıs 2018 tarihli ve 2015/14862 sayılı kararıyla başvuruyu karara sonuçlandırdı. Birleşik Metal-İş Sendikasının başvurusu üzerine AYM’nin vermiş olduğu yeni karar bir kez daha grev ertelemenin hak ihlali olduğunu teyit etmiş oldu. AYM oy birliğiyle sendikanın grev kararının Bakanlar Kurulu tarafından ertelenmesinin Anayasanın 51. Maddesi ile güvence altına alınan sendika hakkını ihlal ettiği kararına vardı. Grevin yaratacağı tehlikenin gerekçesinin somut olarak gösterilmesi gerektiği belirtilen kararda, bunun yapılmadığı vurgulandı. Kararda hükümetin erteleme kararının gerekçesinin ikna edici olmadığına da altı çizildi. AYM, “Söz konusu erteleme kararı ile anayasal bir hak olan grev ve toplu sözleşme hakkının kullanılması fiilen imkânsız hale getirilmiştir.” saptamasını yaptı. AYM oy birliğiyle Anayasa’nın sendika hakkını düzenleyen 51’inci maddesinin ihlal edildiği sonucuna vararak sendikaya 50 bin TL manevi tazminat ödenmesine hükmetti. AYM’nin kararındaki en önemli ve yeni unsur 50 bin TL manevi tazminata hükmedilmesi oldu. Böylece mahkeme sadece hak ihlalini saptamakla kalmadı idarenin yaratmış olduğu zarar karşılığında tazminata da hükmetmiş oldu. Böylece AYM daha önce Kristal-İş Sendikası tarafından yapılan benzer başvuruda aldığı karara paralel olarak grev ertelemelerinin hak ihlali olduğuna bir kez daha karar verdi. Bu karar AYM’nin grev erteleme konusundaki içtihadının güçlenmesi anlamına geliyor.

13. Sonuç: Sembiyotik Sendikachğın ve Otoriter Korporatizmin Yükselişi

2010’lu yıllarda sendikalaşma oranlarında ciddi bir yükseliş yaşansa da bu yükselişin asimetrik olduğu ve belirli bir alana sıkışmış olduğu gözlenmektedir. Sendikalaşmadaki artış sendikaların gücünün ve etkinliğinin, sendikal kapasite ve mücadelelerinin ürünü olmaktan daha çok siyasal iktidarın sağlamış olduğu kolaylıklara ve avantajlara dayalı olduğu bilinmektedir.

Türk sendikacılığında belirli dönemlerde siyasal iktidarın sendikal hareketi vesayet altına aldığı, sendikalar ile siyasal iktidar arasında güdümlü ilişkiler kurulduğu

görülmektedir. Ancak 1980'lerin ortalarından başlayan yaklaşık 20 yıllık bir zaman dilimi, sendikal hareketin bu vesayetten kurtulma yönünde önemli adımlar attığı bir dönem olarak nitelenebilir. Özellikle Demokrasi ve Emek Platformunda bir araya gelen sendikal örgütler 1990'lardan 2010'lara kadar işçi sınıfının taleplerini siyasal iktidar karşısında nispeten bütünlüklü olarak dile getirdi ve savundu. Ancak özellikle 2010'lu yıllarda sendikal hareketin yeniden ağır bir siyasi vesayetle karşı karşıya olduğunu söylemek mümkündür.

2010'lu yıllarda sendikalar ve siyasal iktidar arasındaki sembiyotik ilişkilerin (karşılıklı faydaya dayalı, parazitsel ilişkiler) arttığı gözlemlenmektedir. Yaşamak için başkasına tutunmak, kendi ayakları üzerinde duramamak veya başka bir kişinin yardımı ve desteği olmadan yaşayamamak anlamına gelen ve biyoloji ile psikolojinin konusu olan sembiyotik ilişki 2010'lu yıllarda Türk sendikacılığın temel özelliklerinden biri olarak ortaya çıkmaktadır. Bu ilişki çeşitli yönleriyle ayrıntılı olarak incelenmeye muhtaçtır. Bir yandan siyasal iktidar belirli sendikaların örgütlenmesini kolaylaştırmakta, mali kolaylıklar sağlamakta, üyelerine atama ve terfi imkanları yaratmakta iken, öte yandan bu sendikalar da siyasal iktidarın taleplerine ılımlı yaklaşmakta ve kritik siyasal eşiklerde siyasal iktidara açık destek sunarak rıza üretimine katkıda bulunmaktadır.

Sembiyotik sendikal ilişkiler çalışma ilişkilerinde otoriter korporatist eğilimleri beslemekte ve ona zemin hazırlamaktadır. Kendi ayakları üzerinde duramayan ve siyasal iktidarın koruma ve kollamasına ihtiyaç duyan sendikal yapı demokratik korporatist ilişkilerinin zeminini ortadan kaldırmaktadır. 2010'lu yıllarda toplu çalışma ilişkilerinde otoriter korporatizm eğiliminin güçlendiğini söylemek mümkündür. Jenerik bir kavram olan korporatizm bağlam, zaman ve mekâna bağlı olarak farklı anlamlara gelmektedir (Makal, 1999; Akkaya, 1996; Koray ve Çelik, 2007). Demokratik korporatizm merkezi düzeyde çoğulculuk temelinde örgütlenmiş sosyal tarafların kamu otoritesi ile çalışma ilişkileri ve sosyal sorunlar konusunda yürüttüğü müzakereler ve sonuçları kapsamaktadır. Özellikle İkinci Dünya savaşı sonrasında Avrupa'da yaygınlaşmıştır. Otoriter korporatizm ise çoğulcu esasa dayanmayan ve devlet ile demokratik bir müzakere imkanına sahip olmayan merkezileşmiş ve devlet güdümlü toplu çalışma ilişkileri için kullanılabilir.

Türkiye'de 2010'lu yıllarda kâğıt üzerinde çoğulcu bir sendikal rejim söz konusu olsa da bazı yasal düzenlemeler ve fiili olarak kamu toplu pazarlığı (işçi ve memur) otoriter korporatist bir rejime doğru gidişe işaret etmektedir. Sendikal plüralizm hem sendika çokluğu hem de sendika içi demokrasi manasında zayıflamıştır. Siyasal iktidar bir yandan denetimli bir toplu pazarlık süreci ve öte yandan ağır grev yasaklarıyla ücretleri disipline etmeye çalışmaktadır. Böylece sıkı bir emek denetimi ve disiplini sağlanmaktadır. Hyman'ın (1975) perspektifiyle ifade edecek olursak endüstri ilişkileri güç ilişkileri ve emek sürecinin denetimi üzerindeki mücadele olarak şekillenmektedir. Bu emek denetim rejimine aynı zamanda otoriter ve oligarşik sendikal modeller de eşlik etmektedir. Türk sendikacılığı 2010'lu yıllarda giderek otoriter bir karakter kazanmış ve sendikal demokrasi zayıflamıştır. 2010'lu yıllarda nicel olarak güçlenen sendikalar giderek bir hak geliştirme aracından daha çok bir emek denetimi ve ücret disiplini sağlayan aktörlere dönüşmektedir.

Kaynakça

- Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (AÇSHB). *Grev ve lokavt uygulamaları istatistikleri*, 2008-2017 https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/3307/grev-2008_2017.pdf
- Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (AÇSHB). *Sendikal istatistikler*, Ocak 2013-Ocak 2019 <https://www.ailevecalisma.gov.tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/sendikal-istatistikler/isci-sayilari-ve-sendikalarin-uye-sayilari-hakkinda-tebligler/>
- Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (AÇSHB). *Toplu iş sözleşmesi istatistikleri*, 2011-2017 https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/3394/tis-2017_.pdf
- Aile, Çalışma, Sosyal Hizmetler Bakanlığı (AÇSHB). *Çalışma istatistikleri bilgi sistemi*, 2013-2018, <http://cibs.csgb.gov.tr/>
- Akkaya, Y. (1996). *Neo-korporatizm ve Türkiye’de sendikacılık*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. *Çalışma hayatı istatistikleri*, çeşitli yıllar.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. *İşçi sendikaları işkolu istatistikleri tebliğleri*, çeşitli yıllar.
- Çelik, A (2014). *Sağlam sendikacılık yok GONGO’culuk var*. <https://t24.com.tr/yazarlar/aziz-celik/saglam-sendikacilik-yok-gongoculuk-var,8282>
- Çelik, A (2017). Türkiye’de kamu çalışanları sendikacılığı-KESK’in yükselişi ve düşüşü, 2000’li yıllarda Türkiye’de sendikacılık, İçinde derleyen M. Serdar Kayaoğlu, Ankara: Epos Yayınları.
- Çelik, A., & Lordoğlu, K. (2006), Türkiye’de resmi sendikalaşma istatistiklerinin sorunları üstüne, *Çalışma ve Toplum*, 2(9), 11-30.
- Çelik, A. (2012), *Türkiye’de 2000’li yıllarda grevler ve grev dışı eylemler: çalışma hayatında “Pax Romana” mı?* IV. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu Bildiriler Kitabı.
- Çelik, A. (2016). Grev ertelemelerinin 30 yılı, İçinde *Emek yıllığı 2015*, İstanbul: Yazılama Yayınevi
- Çelik, A. (2017). AKP döneminde sendikal haklar: sınıfsız imtiyazsız kaynaşmış bir kitleyiz. İçinde M. Koray ve A. Çelik(Eds.), *Himmet, Fitrat, Piyasa*, İkinci Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Çelik, A. (2017). Zarf değişti mazruf aynı: 6356 sonrasında Türkiye’de işçi sendikacılığı. İçinde A. Makal ve A. Çelik(Eds.), *Zor Zamanlarda Emek*, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Çelik, A. (2018). Industrial relations in Turkey, still waiting for a strong and modern system, In S. Hayter and C. Lee(ed.), *Industrial Relations in Emerging Economies*. Geneva: ILO and Edward Elgar Publishing.

- Çelik, A., & Lordoğlu, K. (2006). Türkiye’de resmi sendikalaşma istatistiklerinin sorunları, *Çalışma ve Toplum*, 2006 http://www.calismatoplum.org/sayi9/celik_lordoglu.pdf
- DİSK-AR. (2018). *AKP döneminde emek*, İstanbul: Çoğaltma. <http://disk.org.tr/wp-content/uploads/2018/05/AKP-Döneminde-Emek-DISK-RAPORU.pdf>
- DİSK-AR (2019). *Sendikalaşma araştırması*. İstanbul: Çoğaltma. <http://disk.org.tr/wp-content/uploads/2018/05/AKP-Döneminde-Emek-DISK-RAPORU.pdf>
- Gülmez, M. (2010). Sendikal hakların bölünmezliği: toplu sözleşmesiz ve grevsiz sendika hakkı özünden yoksundur, *Çalışma ve Toplum*, 3(26), 9-50.
- Hyman, R. (1975). *Industrial relations a marxist introduction*, London: The Macmillan Press.
- ILO (1993). *Resolution concerning statistics of strikes, lockouts and other action due to labour disputes*, adopted by the Fifteenth International Conference of Labour Statisticians (January 1993), http://www.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087544.pdf
- ILO (1997). *World labour report 1997-1998*. Geneva, 1997.
- ILO (2003). *General report*, Seventeenth International Conference of Labour Statisticians. Geneva, 24 November-3 December 2003.
- ILO (2018). *Örgütlenme özgürlüğü*, Çeviren: Çağla Ünlütürk Ulutaş. Altıncı Baskı, Ankara: ILO.
- ILO (2019). Days not worked per 1000 workers due to strikes and lockouts by economic activity (%) <https://bit.ly/2xjA49P>
- Visser, J. (2016). ICTWSS Database. version 5.1. Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), University of Amsterdam. September 2016.
- Koç, Y. (2019). *Türkiye işçi sınıfı tarihi Osmanlı’dan 2019’a*. İstanbul: Tek Gıda-İş Yayınları.
- Koray, M., & Çelik, A. (2007). *Avrupa Birliği ve Türkiye’de sosyal diyalog*. Ankara: Belediye-İş Yayınları.
- Makal, A. (1999). *Türkiye’de tek partili dönemde çalışma ilişkileri, 1920-1946*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Makal, Ahmet (1987) *Grev kuramlar ve uluslararası farklılıklar*, Ankara: V Yayınları.
- OECD, *Collective bargaining coverage statistics (Toplu pazarlık kapsamı istatistikleri)*, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CBC>
- OECD, *Trade union density statistics (Sendika yoğunluğu istatistikleri)*, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CBC>
- Özveri, M. (2013). *Türkiye’de toplu iş sözleşmesi yetki sistemi ve sendikasılaştırma*, Ankara: AÜ SBF Yayını.

- Şafak, C. (2006). Türkiye’de toplu pazarlığın değişen çizgisi (1980–2005), *Çalışma ve Toplum*, 3 (10), 31-70.
- Şafak, C. (2008). Türkiye’de grup toplu pazarlığı, *Çalışma ve Toplum*, 4(19), 39-105.
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). *Hanehalkı işgücü araştırması*, Kasım 2018
http://tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007
- Uçkan Hekimler, B. (2019). Türkiye’de kamu sektöründe yeni bir endüstri ilişkileri sistemine geçişin habercisi: Kamu kesimi toplu iş sözleşmesi çerçeve anlaşma protokolleri, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2, 903-916.
- Uçkan, B. (2013). *Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığı*. İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Visser, J., Martin, S., & Tergeist, P. (2014). *Trade union members and union density in OECD countries, sources and definitions*.
www.oecd.org/dataoecd/37/2/35695665.pdf Erişim: 23 temmuz 2014.