

TÜRKİYE’DE KAMU SEKTÖRÜNDE TOPLU PAZARLIĞIN YAPISI VE ÖZELLİKLERİ

Yrd.Doç.Dr. Deniz KAĞNICIOĞLU
Anadolu Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

ABSTRACT

Statism policy, has been started to follow in the early years of Republic of Turkey due to severe economic and social conditions of that period and especially after the 1960’s, has increased the role of state in the economy. Either due to followed economic and social policy, or for controlling the management in large business areas, state has supported unionism. By the regulations and applications, unionism and collective bargaining system have developed fast in the early stages in the public sector with respect to private sector. Till the end of the 1970’s, state by the effect of the social state principle, has been a good example as an employer and has provided good working conditions, wages and social benefits.

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

ÖZET

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

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

Gerek izlenen ekonomik ve sosyal politikaya bağlı olarak, gerekse yüzbinlerce işçinin çalıştığı işletmelerde kontrolü sağlamak amacıyla devlet kamu sektöründe sendikacılığı desteklemiştir. Getirilen yasal düzenlemeler ve uygulamalar sonucu kamu sektöründe sendikacılık özel sektöre oranla çok daha erken ve hızlı gelişmiştir. Bu durum, kamu sektöründe toplu pazarlığın yapısının ve özelliklerinin, özel sektörden farklı biçimde şekillenmesine neden olmuştur.

Bu çalışmada, Türkiye’de yürürlükte bulunan yasalara bağlı olarak kamu sektöründe toplu iş sözleşmelerinin kapsam ve düzeyindeki değişimler değerlendirilecek ve en büyük işveren olarak devletin izlediği ekonomik ve sosyal politikaların kamu sektörü toplu pazarlıklarını ne şekilde etkilediği incelenecektir.

I. GİRİŞ

Sosyal devlet anlayışının bir sonucu olarak, devletin iktisadi yönden zayıf olan işçileri çalışma yaşamında korumak amacıyla yaptığı müdahaleler Türk Endüstri İlişkileri Sisteminin şekillenmesinde önemli rol oynamıştır. Devletin, işveren sıfatıyla sendikaları bir sosyal taraf olarak kabul etmesi ve düzenleyici sıfatıyla da gerekli yasal düzenlemeleri getirmesiyle birlikte sendikaların etkinlik alanları genişlemeye başlamıştır.

Devletçiliğin popüler olduğu dönemlerde çok iyi ekonomik ve sosyal haklara sahip olan kamu işçileri, sendikaları sadece bir zam aracı olarak görmüşlerdir. Sendikalar da siyasi ortama bağlı olarak üyelerinin istediği koşulları fazlasıyla sağlamışlardır. Ancak 1980’lere doğru bu düzen sarsılmaya başlamıştır. Bütün dünyayı etkileyen ve ülkemizi de sarsan ekonomik kriz sonucu izlenmeye başlanan istikrar ve ücret politikaları, kamu sektöründe sendikacılık ve toplu pazarlık düzenini olumsuz etkilemiştir.

Böylece, kamu sektöründe uyuşmazlıkların oldukça az olduğu ve önemli ücret artışlarının kolaylıkla elde edildiği bir dönem kapanmış; iş uyuşmazlıklarının ve çok büyük grevlerin yaşandığı yeni bir döneme girilmiştir. 1980'lerden itibaren işçilerin lehine olarak işçi -memur arasındaki ücret farkının açılması, kamu sektöründe toplu pazarlıklarda işçi sendikalarının işini zorlaştırmıştır. Özellikle toplu pazarlık dönemlerinde sık sık kamuoyu gündemine getirilen bu konu işçi sendikalarının toplu pazarlıklarda geri adım atmasında bir baskı unsuru oluşturmuştur.

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

II. KAMU SEKTÖRÜNDE TOPLU PAZARLIĞIN HUKUKİ ÇERÇEVESİ

Dünyanın hemen bütün ülkelerinde kamu sektöründe çalışanların sahip oldukları haklar ve bu hakların tarihsel süreç içindeki gelişimi farklı bazı özellikler göstermektedir. Genellikle kamu sektöründe çalışanlar bakımından sendikalaşma eğiliminin daha geç başladığı ve sendikalaşmaya ilişkin hakların özel sektöre kıyasla daha geç elde edildiği söylenmektedir¹. Ancak kamu sektöründe çalışanların sendikal hakları konusunda, ülkemizin özel koşulları çerçevesinde bu durum farklı bir gelişme göstermiştir.

Kamu sektörünün ülke ekonomisindeki hakim ve belirleyici etkisi, genel istihdamda sahip olduğu önemli paya bağlı olarak endüstri ilişkileri alanında da kendini göstermektedir². Türkiye'de 1930'lu yılların ikinci

¹ ALPASLAN İŞIKLI, **Kamu Kesiminde Çalışanların Sendikal Hakları**, Yol-İş Federasyonu Yayınları No:52, Ankara, 1976, s. 5.

² Türkiye'de kamu sektöründe istihdam ve kamu sektörünün genel istihdam içindeki yeri ve önemi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: DENİZ KAĞNICIOĞLU,

yarısından itibaren devlet eli ile sanayileşmeyi başlatan kamu sektörü olduğu gibi, gerek sosyal amaçlarla gerekse çalıştırdığı işçileri daha kolay kontrol edebilmek için, kamu sektöründe sendikacılığı destekleyen ve gelişmesi için uygun ortamı hazırlayan da devlet olmuştur³.

Türkiye’de toplu pazarlığın hukuki çerçevesi kamu ve özel sektör açısından farklı düzenlenmemiştir. Her iki sektörde de aynı yasal düzenlemeler geçerli olduğu halde, kamu sektöründe devletin işveren olarak, özellikle 1970’li yılların sonlarına kadar, işçilerin sendikalaşmasını desteklemesi, toplu pazarlık düzeninin yerleşmesinde kamu sektörünü özel sektöre göre daha avantajlı bir konuma getirmiştir.

1947 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı “İşçi ve İşveren Sendika ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun” toplu iş sözleşmesi müessesesinin temel şartlarından biri olan sendikaların kuruluşuna izin vermesi ve sendikalara “Genel Sözleşmeler” adı altında toplu iş sözleşmesi yapma yetkisini tanıması bakımından önemlidir. Ancak, 5018 sayılı Kanun toplu iş sözleşmesi düzeninin ayrılmaz bir parçası olan grev hakkını tanımamıştır. Sonuç olarak, 1947-1961 döneminde mevzuat toplu iş sözleşmesinden bahsetmekle birlikte, gelişmesini sağlayacak düzenlemelerden uzak olduğu için toplu iş sözleşmesi düzeni yerleşmemiştir⁴.

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

Türkiye’de Kamu Sektöründe İşçi Sendikacılığı ve Küreselleşmenin Etkileri, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, 1999, s. 21-41.

³ Türkiye’de kamu sektöründe işçi sendikacılığının gelişimi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: KAĞNICIOĞLU, a.g.e., s. 65-82.

⁴ İHSAN ERKUL, **Türk İş Hukuku Uygulamalı Sosyal Politika Dersleri 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ve Uygulaması**, Üçüncü Cilt, Yeniden Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş İkinci Baskı, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Eskişehir, 1991, s.23.

kanunla düzenlenir. ” demek suretiyle toplu iş sözleşmesi ve grev hakkını anayasal güvence altına almıştır.

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

275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu (TİSGLK)'nda toplu iş sözleşmelerinin işyeri ve işkolu olmak üzere iki şekilde yapılabileceği kabul edilmiştir. İşkolu toplu iş sözleşmesini yapma ehliyeti işçi federasyonu veya işkolu esasına göre kurulmuş işçi sendikasına tanınmıştır. Kanuna göre, federasyon veya işkolu esasına göre kurulmuş olan işçi sendikalarından sadece o işkolunda çalışan işçilerin çoğunluğunu temsil edeni toplu sözleşme yapmaya ve bu amaçla karşı tarafı toplu görüşmeye çağırmaya yetkili kılınmıştır (275 sayılı TİSGLK, m. 7, b.1/I ve m.9, b.1/I). Bir işkolundaki işyerlerini kapsayan bir toplu iş sözleşmesi yapılabilmesi için, bu sözleşmeyi yapmaya yetkili işçi federasyonu veya sendikasının, o işkolunda bulunan işveren federasyonlarını, bu federasyonlara üye olmayan işveren sendikalarını ve bu federasyon veya sendikalara üye olmayan işverenleri toplu görüşmeye çağırması gerekmektedir.

İşyeri düzeyindeki toplu iş sözleşmesi yapma ehliyeti ise, işkolundakinden farklı olarak, sadece işçi sendikalarına tanınmış, federasyonlara tanınmamıştır. İşyeri sözleşmesine taraf olacak sendikanın işyeri veya işkolu esasına göre kurulmuş olması da fark etmemiştir⁵ (TİSGLK, m.7, b.1/II; m.9, b.1/II). 275 sayılı Kanunu, işyeri veya işyerlerini kapsayan toplu iş sözleşmeleri için, yetkili işçi sendikasının, o işyerlerindeki işverenlerin üyesi olduğu işveren sendikaları ile işveren sendikası üyesi olmayan işverenleri toplu görüşmeye çağırması gerektiğini öngörmüştür.

⁵ NURİ ÇELİK, *İş Hukuku Dersleri*, 3. Baskı, İ.İ.T.İ.A., Nihad Sayar-Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları: 241, İstanbul 1974, s. 297; SEZA REİSOĞLU, *Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu Şerhi*, Genişletilmiş 2. Baskı, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları No:359, Ankara, 1975, s. 129-144.

275 sayılı Kanunla getirilen bu düzenlemelerle birlikte, kamu sektöründeki ve özel sektördeki işçiler sendikaları aracılığıyla çalışma koşullarının belirlenmesinde söz sahibi olmaya başlamışlardır. Toplu iş sözleşmesi düzeni kamu sektöründe örgütlenen işçilere çok önemli hak ve menfaatler sağlamıştır. Özellikle 1963-1980 döneminde kamu işçi sendikaları toplu pazarlıkta üstün ve karar verici olmuşlar, siyasi otoritenin de desteğiyle istediklerini elde etmeyi başarmışlardır⁶.

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

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

1982 Anayasası’nın kabulüyle birlikte Türkiye’de her alanda olduğu gibi sendikacılık ve toplu pazarlık açısından da yeni bir dönem başlamıştır. Anayasa’nın 53. maddesindeki düzenleme toplu pazarlığın yasal çerçevesini önemli ölçüde değiştirmiştir. Bu madde “işçiler ve işverenler karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler” demek suretiyle 1961 Anayasasından farklı bir ifade kullanmıştır. 1961 Anayasası’nda toplu iş sözleşmesi, yalnızca işçilerin bir hakkı olarak düzenlenmesine karşılık, 1982 Anayasasında işçiler gibi işverenlerin de hakkı olarak kabul edilmiştir. Ancak 1961 Anayasası döneminde olduğu gibi bu hakkı işçiler, Anayasada “işçiler” olarak vurgulanmış olsa da, sendikaları aracılığıyla kullanabileceklerdir⁷.

⁶ KAĞNICIOĞLU, a.g.e., s. 110.

⁷ MURAT DEMİRCİOĞLU VE TANKUT CENTEL, **İş Hukuku -Bireysel İş Hukuku - Toplu İş Hukuku**, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş Beşinci Baskı, Beta A.Ş., İstanbul, 1997, s. 221.

1961 Anayasası'ndan farklı olarak, 1982 Anayasası'nın 53. maddesinin 3. fıkrasında aynı işyerinde aynı dönem içinde birden fazla toplu sözleşme yapılamayacağı ve uygulanamayacağı belirtilmiştir. 1963-1980 dönemindeki sakıncalı uygulamalara istinaden getirilen bu düzenlemeye göre, bir işyerinde aynı anda ancak bir toplu sözleşme yapılır, uygulanabilecektir⁸.

1982 Anayasa'nın getirdiği ilkeler doğrultusunda hazırlanan 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nda işkolu toplu iş sözleşmelerine de yer verilmemiştir. 2822 sayılı Kanunun md.3/1'e göre "Bir toplu iş sözleşmesi aynı işkolunda bir veya birden çok işyerini kapsayabilir." Bu düzenlemeyle sadece "işyeri" düzeyinde toplu iş sözleşmeleri kabul edilirken; işyerinin birden fazla işyerini de kapsayabileceği belirtilmiştir. Böylece, bir toplu iş sözleşmesi tek bir işyerini kapsamak üzere yapılan "işyeri toplu iş sözleşmesi" olabileceği gibi, birden çok işyerini kapsayan "işyerleri toplu iş sözleşmesi" veya doktrinde yerleşmiş adıyla "grup toplu iş sözleşmesi"⁹ de olabilecektir¹⁰.

2822 sayılı Kanun'un üçüncü maddesinde yeni bir toplu iş sözleşmesi türü kabul edilmiştir. "İşletme Toplu İş Sözleşmesi" adı verilen bu toplu iş sözleşmesi türünün kabul edilmesinin nedeni, 275 sayılı Kanun döneminde bazı işletmelere bağlı aynı işkolundaki işyerlerinde ayrı toplu iş sözleşmeleri yapılmasının yarattığı sakıncaları gidermektir¹¹.

⁸ ERCAN GÜVEN VE UFUK AYDIN, *İş Hukuku*, Eğitim Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları No:144, Eskişehir, 1999, s.260.

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

¹⁰ GÜVEN VE AYDIN, a.g.e., s.243; DEMİRCİOĞLU VE CENTEL, a.g.e., s. 225.

¹¹ Bu işletmeler özellikle bankalar gibi çok şubeli olan müesseselerdi. Her banka şubesinin ayrı bir işyeri sayılması nedeniyle bunlar için ayrı ayrı sendikaların yetki alması ve ayrı toplu iş sözleşmelerinin yapılması farklı çalışma koşullarının tespit edilmesine yol açıyordu. Maddenin gerekçesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz; CAN TUNCAY VE TANKUT CENTEL, *Yeni Türk İş Hukuku Mevzuatı*, İstanbul. 1984, s. 426.

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

Kanun maddesinden de anlaşıldığı gibi, işletme toplu iş sözleşmesinin söz konusu olabilmesi için aynı iş kolunda birden çok işyerine sahip bir gerçek ve tüzel kişinin bulunması gerekmektedir. Ancak Kanunda kamu ve özel sektör arasında, işletme toplu iş sözleşmesi açısından, bir farklılık göze çarpmaktadır. Çünkü kamu kurum ve kuruluşlarına ait müessese ve işyerleri ayrı tüzel kişiliğe sahip olsalar da bu kurum ve kuruluşlar için tek bir toplu iş sözleşmesinin yapılması sağlanmıştır¹².

Kanundaki bu düzenlemeye göre, kamu kurum ve kuruluşlarına ait müessese ve işyerleri ayrı tüzel kişiliğe ait olsa bile, aynı işkolundaki işyerleri için bu müessese ve işyerlerinin bağlı bulunduğu kurum veya kuruluş işletme toplu iş sözleşmesine taraf olabilecektir. Bu düzenlemeyle, aynı kurum ve kuruluşa ait müessese ve işyerlerinde farklı toplu iş sözleşmesi yapılması önlenmiştir¹³. Kanundaki düzenlemeyle, ayrı tüzel kişiliğe sahip müessese ve işyerlerinin işletme kapsamı içinde kabul edilmesi sadece kamu kuruluşları için geçerli olmaktadır. Özel sektör için kıyas yoluyla dahi olsa bu uygulama

¹² Kanundaki bu hükmü Yargıtay geniş bir şekilde yorumlamış ve kamu kurum ve kuruluşlarına mali, ekonomik ve organizasyon yönünden bağıllığı, bütünlüğü anlaşılan ortaklıkların teşekkül ve müesseselerle birlikte işletme sözleşmesi içinde yer almasının Kanunun amacına uygun olacağını kabul etmiştir. Yarg. 9.H.D., 17.10.1986, E. 1986/9306, YKD, Nisan 1987, s. 561-564.

¹³ TİSGLK md. 3/II’de yer alan bu düzenlemenin 3299 sayılı Yasa ile Kanuna girmesinden önce de Yargıtay, bir kuruma bağlı ayrı tüzel kişiliğe sahip müesseselerin tümü için işletme toplu iş sözleşmesinin yapılabileceğine karar vermiştir. Yarg. 9.HD, 13.6.1984, E. 84/5769, K. 84/6561. Ancak bu karar ayrı tüzel kişiliklerin her birinin ayrı işveren sıfatı taşıdıkları gerçeğini göz ardı ettiği için doktrinde eleştirilmiştir. SEZA REİSOĞLU, **2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu Şerhi**, Ankara, 1986, s. 69; FEVZİ ŞAHLANAN, **Toplu İş Sözleşmesi**, Acar Yayınevi, İstanbul, 1992, s.34; NURİ ÇELİK, **İş Hukuku Dersleri**, 12. Baskı, Beta A.Ş., İstanbul, 1994, s.404.

geçerli değildir. Bu nedenle, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bir şirketin, holding adı verilen diğer bir tüzel kişiliğe sahip şirkete ait işyeri olarak düşünülmesi mümkün olmamaktadır¹⁴. 2822 sayılı Kanunla getirilen yeniliklerin en önemlisi, bir işyerinde veya işletmede işçi sendikasının yetkili olabilmesi için öncelikle o işkolunda yüzde on temsil gücüne sahip olması koşuludur. Bu özelliğe sahip olan işçi sendikası, söz konusu işyeri veya işletmede çalışanların yarısından bir fazlasını da temsil ediyorsa yetkili sendika olarak toplu pazarlığa taraf olabilecektir. Kanundaki bu düzenleme işçilerin toplu pazarlık hakkını sınırladığı ve Türkiye tarafından onaylanan 98 sayılı Sözleşmeye aykırı olduğu gerekçesiyle özellikle işçi sendikaları tarafından eleştirilmiştir. Ancak bu düzenleme, 1963-1980 döneminde görülen dağınık ve parçalanmış sendikalar yerine, sendikaların güçlü kuruluşlar halinde örgütlenmesini sağlayan yararlı bir gelişme olmuştur. Gerçek anlamda işkolu sendikalarının ortaya çıkarak toplu pazarlıkta güç dengesinin sağlanabilmesi bu düzenleme sayesinde mümkün olabilecektir¹⁵.

Yukarıda ana hatlarıyla incelenen, 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nun toplu pazarlıkla ilgili bu farklı hükümleri, 1983 yılından itibaren Türk Endüstri İlişkileri alanında yeni bir dönem başlatmıştır. Bu yeni yasal düzenlemelerin ve siyasi ve ekonomik ortamın etkisiyle, kamu sektöründe gerek işçi ve işveren sendikacılığı gerekse toplu pazarlıklar 1963-1980 dönemine göre çok farklı gelişmeler göstermiştir. Bu gelişmeler kamu sektöründe toplu pazarlığın özellikleri başlığı altında incelenecektir.

III. KAMU SEKTÖRÜNDE TOPLU PAZARLIĞIN KAPSAM VE DÜZEYİ

1960-1980 döneminde, yasal özgürlüğün tanınmasıyla birlikte örgütlenme açısından daha uygun koşullara sahip kamu sektörü, sendikacılığın başladığı ve yaygınlaştığı sektör olmuştur. O dönemde özel sektör işletmeleri sayıca çok olsa da bunlar küçük işletmelerdir ve işçi yoğunluğu azdır. 1980'lere dek özel sektörde çok sayıda işletme olmasına

¹⁴ ŞAHLANAN, Toplu..., a.g.e., s. 35.

¹⁵ METİN KUTAL, "Toplu İş Uyuşmazlıklarının Çözümü ve Toplu İş Sözleşmesi Açısından Türk İş Hukukunun Elli Yılı," **Türk İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukunun Elli Yılı**, BASISEN Eğitim ve Kültür Yayınları:16, İstanbul, 1988, s.146-147; Şahlanan, a.g.e., s. 52-53.

karşın, kamu işletmeleri büyüklük açısından önemini korumuştur. Örneğin 1980 yılında yapım endüstrisinde, kamuda işyeri başına işçi sayısı 704 iken, özel sektörde bu sayı 60'dır¹⁶.

Tablo 1'de görüldüğü gibi, 275 sayılı Kanunun 1963 yılında yürürlüğe girmesinden sonra, toplu iş sözleşmelerinin kapsadığı işçi ve işyeri sayısı gerek kamu gerekse özel sektörde hızla artmıştır. Kamu sektöründe çalışan işçi sayısı özel sektöre göre fazladır. Ayrıca kamu sektöründe çalışan işçilerin sendikalaşma oranının da özel sektöre göre fazla olmasının sonucu olarak, kamuda imzalanan toplu iş sözleşmeleri özel sektöre göre daha çok sayıda işçiyi kapsamaktadır. 1970'li yıllar boyunca toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işçilerin en az üçte ikisinin kamu sektöründe çalıştığı görülmektedir. Örneğin, 1977-1978 yıllarına ait toplu iş sözleşmelerinin kapsadığı işçi sayısı 1 milyon dolayında olurken, bunun yaklaşık 6000.000'i kamu sektöründe çalışmaktadır¹⁷. Toplu iş sözleşmelerinin yasal çerçevesi incelenirken de değinildiği gibi, bu dönemde toplu iş sözleşmelerinin işyeri veya işkolu düzeyinde yapılabileceği öngörülmüştür. Ancak 1963-1980 döneminde yasal düzenlemelere göre gerek işyeri, gerekse işkolu toplu iş sözleşmelerinin yapılması yasal olmakla birlikte, uygulamada işyeri toplu iş sözleşmeleri yeğlenmiştir¹⁸. Bu dönemde, özel sektörde çok sayıda ve daha çok işyeri sözleşmesi yapılmıştır. Kamu sektöründe ise daha az sayıda toplu sözleşme yapılmasına karşın, bunlar çok sayıda işçiyi kapsayan grup toplu iş sözleşmeleri olmuştur. Grup toplu iş sözleşmeleri yoluyla birbirinden kopuk bir çok toplu iş sözleşmesinin çalışma barışını bozucu etkisi ortadan kalkmış olmaktadır.

Tablo 2'de, 1963-1980 döneminde olduğu gibi, yeni yasal döneme girilen 1983 yılından sonra da toplu sözleşmelerin kapsadığı işçilerin çoğunun kamu sektöründe çalışmakta olduğu görülmektedir. 1980'li yıllardan itibaren kamu sektörünün ekonomi içindeki payının azaltılmasına yönelik olarak özelleştirme çalışmalarına hız verilmesine rağmen, kamu sektörünün ücretli istihdamı içindeki payı günümüzde de oldukça yüksektir. Bununla birlikte,

¹⁶ MERYEM KORAY, **Değişen Koşullarda Sendikacılık**, Promat Basım Yayın Sanayi ve Ticaret A.Ş., İstanbul, 1994, s. 171.

¹⁷ KORAY, s. Değişen..., s. 171.

¹⁸ MERYEM KORAY, **Endüstri İlişkileri**, BASISEN Eğitim ve Kültür Yayınları:22, İzmir, 1992, s. 202.

1980 sonrasında devletin sendikalara karşı tutumunda bir değişiklik göze çarpmaktadır. Devlet, taşeron, sözleşmeli personel veya geçici işçi kullanımını yaygınlaştırarak, kamu işletmelerinde sendikalaşma oranını düşürmektedir¹⁹.

Tablo 1. Toplu İş Sözleşmeleri İşçi Ve İşyeri Kapsamı

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

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

Benzer şekilde, kamu sektöründe özelleştirme çalışmalarına hazırlık olarak KİT'lerde işten çıkarılanların artması sendikaların kamu sektöründe üye sayısını önemli ölçüde kaybetmesine yol açmıştır. Ayrıca, kamuda sendikalaşmanın yüksek olmasının en önemli nedenlerinden biri, kamuya ait işletmelerin çok sayıda işçi çalıştıran büyük ölçekli işletmeler olmasıdır. Ancak KİT'lerin parçalar halinde satılmasıyla birlikte, sendikal örgütlenmeye

¹⁹Kamu işletmelerinde kapsam dışı personel uygulaması gittikçe yaygınlaşmaktadır. Örneğin kapsam dışı personel uygulaması 1997 yılı itibariyle kamuda %51.2 artarken, özel sektörde %8 oranında artmıştır. 95-96 Petrol-İş Yıllığı, s.546.

daha uygun olan büyük işletmeler, birbirinden kopuk az sayıda işçi çalıştıran daha küçük işletmeler haline gelmektedir. Bu durum da sendikal örgütlenmeyi güçleştirmektedir²⁰.

1980 ve 1990'lı yıllara damgasını vuran bu gelişmeler kamu sektöründe sendikalaşmayı olumsuz yönde etkilerken; toplu pazarlık kapsamına giren işçilerin sayısında da azalmaya neden olmuştur. Ancak kamu sektöründe işçi statüsünde çalıştırılanların tamamına yakınının sendikalı olması, kamu sektörünün toplu sözleşme düzeni içinde hala belirleyici bir rol oynamasına neden olmaktadır²¹.

Tablo 2. Yıllar İtibariyle Bağlılanan Toplu İş Sözleşmeleri

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

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

²⁰ Özgür Müftüoğlu, "Özelleştirme ve Endüstri İlişkilerine Etkileri," III. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresi, Kamu-İş, Ankara, 1994, s. 124-127.

²¹ Yıldırım Koç, Teslimiyetten Mücadeleye Doğru Türk-İş 1980-1989, Amaç Yayıncılık, İstanbul, 1989, s. 12.

Kamu ve özel sektördeki toplu iş sözleşmelerinin işyeri işçi sayılarına göre dağılımı da farklı bir tablo ortaya çıkartmaktadır. Kamu işletmeleri büyük ölçekli işletmeler olduğu için, işçi sayısındaki artışa paralel olarak, sözleşme sayısı da artmaktadır. Örneğin, Tablo 3’de 1-10 işçi çalıştıran işyerlerinde toplu iş sözleşmesi sayısı kamuda 253 iken özel sektörde 306’dır. 1000’in üzerinde işçi çalıştıran işyerlerinde ise kamuda 67 sözleşme yapılırken, özel sektörde bu sayı 40’tır. Çalıştırılan işçi sayısı arttıkça toplu sözleşme sayısının artması sendikalaşmayla paralellik göstermektedir. Daha önce belirtildiği gibi, çok sayıda işçi çalıştıran işyerlerinde sendikaların işçileri örgütlemesi de kolay olmaktadır. Ancak özelleştirme çalışmaları sonucu kamu işyerleri bu avantajlı konumunu kaybetmek durumundadırlar.

Tablo 3. Toplu İş Sözleşmelerinin İşyeri İşçi Sayılarına Göre Dağılımı (1997)

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

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

Kamu ve özel sektörde yapılan toplu iş sözleşmeleri incelendiğinde, sözleşme türü ve kapsadıkları işçi sayısı açısından farklılıklar göze çarpmaktadır. Özel sektörde çok sayıda işyeri toplu sözleşmesi yapılmakta, kapsanan işçi sayısı daha az olmaktadır. Buna karşılık, kamu sektöründe daha çok işletme toplu sözleşmesi yapılmakta ve sözleşme sayısı daha az olmasına rağmen kapsanan işçi sayısı yükselmektedir. Örneğin Tablo 4’e göre, 1997 yılında kamu sektöründe yapılan 1,010 sözleşme toplam 625,670 işçiyi

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

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

Tablo 4. Kamu Ve Özel İşyerlerinde İşletme Ve İşyeri Düzeyinde Bağtlanan Toplu İş Sözleşmeleri (1997)

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

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

2822 sayılı Kanunla getirilen işletme toplu iş sözleşmesi kamu sektöründe geniş uygulama alanı bulmuştur. Tablo 4'de görüldüğü gibi, 1997 yılında kamuda yapılan toplu sözleşmelerden 13,991 işçiyi kapsayan 448 sözleşme işyeri, 611,679 işçiyi kapsayan 562 sözleşme ise işletme düzeyinde yapılmıştır. Aynı yıl için özel sektörde işletme düzeyinde yapılan sözleşme sayısı ise 165'dir. Bu sözleşmeler 89,756 işçiyi kapsamıştır.

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

Türk-İş'in kamu toplu iş sözleşmelerini yürütmek üzere oluşturduğu Kamu Sözleşmeleri Koordinasyon Kurulunun, Kamu İşveren Sendikalarıyla birlikte toplu pazarlığı zirvede yürütmesi de koordinasyon kolaylığı ve sonuca daha çabuk ulaşılmasını sağlamaktadır. Ayrıca toplu pazarlığın merkezi düzeyde yapılması, ekonominin ana hedefleri ile toplu sözleşmeler arasında uyum sağlamayı kolaylaştırmaktadır. Çünkü toplu pazarlığın işyeri düzeyinde yapılması, makro seviyede ekonomik ve sosyal sorunların ele alınıp değerlendirilmesine imkan vermemektedir²².

Türkiye'de bu konuda yaşanan gelişmeler, toplu pazarlığın ideal bir modeli olmadığını ve her ülkenin endüstri ilişkileri geleneğine, ekonomik ve sosyal koşullarına, işçi-işveren arasındaki ilişkilere uygun bir model benimsediğini ortaya koymaktadır. Bu modelin oluşmasında, bir noktaya kadar yasal çerçevenin önemi de vardır. Ancak 1980 sonrası dönemde yasaların işkolu toplu iş sözleşmelerine izin vermemesi sonucu, Türk Endüstri İlişkileri Sistemi bu yolu açmanın bir aracı olarak grup sözleşmelerini kullanma becerisini göstermiştir. Bu da yasal çerçevenin endüstri ilişkilerini ve dolayısıyla toplu pazarlığı tayin eden tek faktör olmadığını göstermektedir²³.

Bununla birlikte, grup toplu iş sözleşmelerinin yasal bir düzene oturtulma ihtiyacı vardır. Özellikle 1995 ve 1997 yılları kamu toplu iş sözleşmelerinde, Türk-İş kamu işçi sendikaları arasında koordinasyonu sağlamakta zorlanmış, bazı sendikalar özellikle siyasi ve kişisel nedenlerle tek

²² NİHAT YÜKSEL, **Küreselleşme ve Toplu Pazarlıktaki Değişim**, TİSK Yayın No: 166, Ankara, 1997, s. 120.

²³ METİN KUTAL, "Globalleşen Dünya'da Sosyal Politika ve Toplu Sözleşme Düzeninde Yeni Arayışlar," **2000'li Yıllarda Endüstri İlişkilerine Bakış Semineri**, MESS, İstanbul, 1994, s. 86.

başına hareket ederek daha kötü koşullarla sözleşme imzalamaya razı olmuştur.

İşçi ve işveren konfederasyonlarına toplu iş sözleşmesi yapma yetkisinin verilmesinin, bir ölçüde kamu sektöründe siyasi ilişkilerin ön plana geçmesini engelleyebileceği ileri sürülebilir. Konfederasyonlara toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi verilerek iş kollarının ihtiyaçlarının ek protokollerle belirlenmesi, kamu ve özel sektörde çalışma barışının devamlılığını sağlayacak ve işçi ve işveren sendikalarının faaliyetlerini çeşitlendirmelerine imkan verecektir²⁴.

IV. DÖNEMLER İTİBARIYLA KAMU SEKTÖRÜNDE TOPLU PAZARLIĞIN ÖZELLİKLERİ

A. 1961-1980 Dönemi

Yukarıda ana hatlarıyla incelenen hukuki çerçeveye ve dönemin siyasal ve ekonomik gelişmelerine bağlı olarak kamu sektörü toplu pazarlıklarında bu döneme damgasını vuran gelişmeler şöyle sıralanabilir:

1. 274 ve 275 sayılı Kanunların çıktığı 1963 yılından itibaren kamu sektöründe işçiler hızla sendikalaşmıştır. Buna karşılık kamu işverenleri örgütlenmeye başlamış olsalar da yeterli sendikal birikime sahip değildiler. Dolayısıyla, bu yıllarda yapılan toplu iş sözleşmeleri ile işçiler ve işçi sendikaları çok önemli hak ve menfaatler elde etmişlerdir.

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

3. Hükümetler 1980 yılına kadar, en büyük işveren devlet adına, toplu pazarlık sistemi ile ilgilenmekten uzak kalamamışlardır. Bu dönemde, değişmeli olarak iki siyasi parti iktidardadır. Her iki siyasi parti döneminde de hükümetler birer hükümet üyesini kamu toplu iş sözleşmelerinin

²⁴ KAMİL TURAN, "Küreselleşen Çağımız ve Çalışma Hayatı," *Kamu-İş*, C. 3, S. 3, Ocak 1994 s. 9.

koordinasyonundan sorumlu kılmışlardır. İşçi sendikalarının liderleri de politika ile yakından ilgilenerek, bunu kendi çıkarları doğrultusunda kullanmaya çalışmışlardır. Dolayısıyla, özellikle 1970'li yıllarda, kamu sektöründeki toplu pazarlıklarda gerek oy kaygısı, gerek sosyal devlet anlayışı, gerekse de işçilerin alım gücünü ve talep artışını sağlayabilmek için işçilere toplu iş sözleşmeleri ile çok iyi ücret artışları ve sosyal haklar verilmiştir.

4. 1960-1980 döneminin genel uygulaması seyyani zamlar olmuştur. İşçi sendikalarının istekleri üzerine her yapılan toplu iş sözleşmesinde yeni ödeme kalemleri üretilmiş, ikramiyelerin sayısı devamlı arttırılmıştır. Ödeme kalemlerinin artması ile ilgili en önemli etken dönemin vergi uygulamaları olmuştur. Her ödeme kalemi ayrı vergilendirilmiş; böylece işverenin kasasından çıkan miktar aynı kalırken, işçinin eline geçen miktarın artması işverenlere cazip gelmiştir²⁵.

5. Bu dönemde gerek işçi gerekse işveren sendikalarını en çok rahatlatan uygulama "emsal ücretler" olmuştur. En ileri toplu iş sözleşmelerinin ücretleri işçi sendikalarınca kriter olarak alınmıştır. Kamu işveren sendikaları veya kamu sektörü yöneticileri ise, sendikanın istekleri daha önce kamuda başka işletmelerde kabul edildiği için bu talepleri rahatlıkla vermiştir. Böylece kamu işverenleri işçi sendikası ile gereksiz yere sürtüşerek kendini yıpratmaktan kaçınmış, diğer taraftan ise attığı adımı meşrulaştırmıştır. Başka kamu işletmelerindeki uygulamalar onlar için en önemli dayanak noktası olmuştur.

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

²⁵ Kamu sektöründe kullanılan ücret kriterleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: KAĞNICIOĞLU, a.g.e., s. 129

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

8. 1978 yılında Türk-İş ile dönemin hükümetince imzalanan Toplumsal Anlaşma, Türkiye’de ilk kez hükümet ve sendika arasında ulusal düzeyde bir anlaşma olmuştur. Bu anlaşmada, toplu pazarlık görüşmelerini çevreleyen ilkeler kabul edilmiştir. Anlaşma ile, kamu sektöründe yapılan toplu sözleşmelerde toplam ücret zammının belli bir düzeyde tutulması, buna karşılık kamu işletmelerinde işçilerin ve öteki çalışanların üretim, yatırım ve yönetim kararlarına katılmalarının sağlanması öngörülmüştür. Ancak gerek dönemin siyasal ve ekonomik koşulları, gerek sendika ve işçiler arasındaki görüş ayrılıkları, gerekse hükümet istikrarsızlıklarının etkisiyle anlaşma uygulanamamış ve Türk-İş Yönetim Kurulunca askıya alınmıştır²⁶.

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

B. 1980-1983 Dönemi

1980- 1983 yılları arasını kapsayan ve sendikacılık ve toplu pazarlık düzenininin askıya alındığı üç yıllık zaman dilimine ait gelişmeler şu şekilde sıralanabilir:

1. YHK, genellikle toplu iş sözleşmelerinin bitiş tarihlerine göre belirli bir yüzde oranında her yıl için zam yapma esasını benimsemiştir. Diğer taraftan, YHK sadece ücret ve sosyal yardımlara ilişkin hükümleri incelemekle yetinmemiş, yıllardan beri işçi sendikası ile işveren veya işveren sendikası arasındaki toplu pazarlıklarda geliştirilmiş bazı esasları da ortadan

²⁶ Koray, Değişen..., a.g.e., s.173-174.

kaldırılmıştır. Örneğin, bildirim önellerinin uzatılması, disiplin kurulları gibi konularda oldukça katı bir tutum içine girmiştir²⁷.

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

Gerçekten de enflasyonun çok yüksek olduğu bu dönemde, işçi sendikaları özgür toplu pazarlık hakkından yoksun kaldığı için ücretlerde ve sosyal haklarda bir duraksama hatta gerileme olmuştur. Siyasal iktidarın tahminlere dayalı olarak açıkladığı muhtemel yıllık fiyat artışları, YHK tarafından esas alınmak suretiyle ücret zamları kararlaştırılmış, sonuçta fiyat artışları daha yüksek düzeyde gerçekleştiğinden işçilerin satın alma güçlerinde düşmeler olmuştur²⁸.

3. 1980-1983 döneminde toplu pazarlık açısından bir diğer önemli gelişme, 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasasının kabul edilmesidir. Bu dönemde Danışma Meclisince hazırlanan 1982 Anayasası, MGK (Milli Güvenlik Konseyi)'nin yaptığı değişikliklerden sonra halkoyuna sunulmuş ve kabul edilmiştir. Buna dayanarak hazırlanan 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nu ise MGK doğrudan kabul etmiştir. Böylece 1983'den sonra, bu yasal çerçeveye Türkiye'de toplu pazarlık düzeni yeni bir döneme girmiştir.

²⁷ METİN KUTAL, "Toplu İş Uyuşmazlıklarının Çözümü ve Toplu İş Sözleşmesi Açısından Türk İş Hukukunun Elli Yılı," **Türk İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukunun Elli Yılı** (İstanbul: BASISEN Eğitim ve Kültür Yayınları:16, 1988), s. 142-144.

²⁸ METİN KUTAL, "Türkiye'de Endüstri İlişkileri Sisteminde Toplu Pazarlıkla İlgili Sorunlar," **İktisat ve Maliye**, C. XXXIV, S. 10, Ocak 1988, s. 386.

C. 1980 Sonrası Dönemi

Yeni yasal düzenlemelerle birlikte benimsenen ekonomik ve sosyal politikadaki farklılıklara paralel olarak bu dönemde kamu sektöründe yapılan toplu pazarlıklarda ve imzalanan toplu iş sözleşmelerinde şu özellikler dikkat çekmektedir:

1. 1983 yılında yürürlüğe giren 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ilk defa kamu işveren sendikası ifadesine yer vermiş ve bunlarla ilgili olarak özel bir düzenleme getirmiştir. Bu düzenlemeler sonucu kamu işveren sendikaları birleşerek sayılarını azaltmışlardır. Böylece 1963-1980 döneminde toplu pazarlıklarda önemli bir rol üstlenemeyen ve hatta formaliteden öte bir varlık gösteremeyen kamu işveren sendikaları, toplu pazarlıklarda daha güçlü ve etkili bir hale gelmiştir²⁹.

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

3. 1987 yılında kamu işveren sendikaları ekonominin genel dengelerini dikkate alarak altı aylık ücret zammı uygulamasını gündeme getirmişlerdir. İşçi sendikaları da enflasyonist bir ortamda işçi yararına olacağını düşünerek bu öneriyi kabul etmişlerdir. Böylece bu uygulama Türk Toplu Pazarlık Sistemine girmiştir³⁰.

4. 1963-1980 döneminde kamu sektöründe işçi sendikalarının, siyasi ilişkilerinin de etkisiyle, çok iyi sosyal haklar elde ettiği belirtilmişti. 1986 yılından itibaren ise kamu işveren sendikaları toplu pazarlıklarda belli konularda taviz vermemişlerdir. Kamu kuruluşlarının ücretli ve ücretsiz izin

²⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz: KAĞNİCİOĞLU, a.g.e., s. 82-100.

³⁰ NACİ ÖNSAL, "Kamu Kesiminde Toplu Pazarlık," V. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresine Sunulan Bildiri, İstanbul, 1996, s. 3.

sürelerinde, kıdem tazminatı gün sayılarında zaten özel sektöre göre çok ileri toplu iş sözleşmesi hükümlerine sahip olduğunu ileri sürerek, bu süreler ile ilgili yeni ve daha ileri düzenlemeler getirmemişlerdir.

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

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

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

8. Kamu sektöründeki toplu iş sözleşmelerinin ortalama bir değerlendirme ile 1/3’ü çiftli, 2/3’ü tekli yıllara dağılmıştır. 1993 yılından itibaren ise kamu sektöründeki toplu iş sözleşmelerinin tamamı tekli yıllara çekilmiştir³¹.

9. 1963-1980 döneminde toplu iş sözleşmelerinde genellikle hiçbir mücadeleye gerek kalmadan işçi sendikaları oldukça yüksek ücret ve sosyal yardımlar sağlamıştır. Bu nedenle, 1970’li yılların sonları hariç, işçi-işveren ilişkileri oldukça yumuşak bir görünüm sergilemiştir. Ancak özellikle 1987’den sonra, kamu işveren sendikaları oldukça katı bir tutum içine girmişlerdir. Gerek siyasal değişimler, gerek gelir kayıpları gerekse kamu

³¹ Önsal, a.g.e., s. 4.

işveren sendikalarının bu tutumları sonucu işçilerin toplu pazarlıklarda mücadele eğilimleri artmış ve kamudaki toplu pazarlıklarda yoğun ve yaygın eylemler ortaya çıkmıştır. Örneğin, 1988 yılında, kamu sektöründe hem yasal grevler hem de grevin yasak olduğu işkollarında pasif direniş olarak adlandırılan kitle eylemleri gerçekleştirilmiştir³². Bu eylemler sonucu kamu sektöründe %40 olarak belirlenen ücret zammı yerine toplu sözleşmelerde 1. yıl için ortalama %140 ücret artışı sağlanmıştır.

10. Kamu İşveren Sendikalarının 1986 yılında birleşip organize olmasından önce, kamu toplu iş sözleşmelerini yürütecek “Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Koordinasyon Kurulu” kurulmuştur. Kamu toplu pazarlıklarında görev verilen Koordinasyon Kurulu huzursuzlukları arttırmıştır. Ayrıca siyasal iktidar bu kurul aracılığıyla istediği biçimde toplu pazarlık mekanizmasını etkileme olanağı bulmuştur.

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

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

12. 1984 yılından sonra kamu işveren sendikaları toplu sözleşmelerde ücretleri enflasyona endekslemişlerdir. 1989 yılında Türk çalışma hayatında ilk defa Türk-İş ile kamu işveren sendikaları arasında bir çerçeve anlaşması yapılmıştır. Bu anlaşmanın esası, bir önceki toplu iş sözleşmesi döneminde enflasyon seyri ile ücret seyri arasında, varsa ücret aleyhine olan miktarın

³² Kamu sektöründe grev ve lokavt uygulamaları hakkında geniş bilgi için bkz: KAĞNICIOĞLU, a.g.e., s. 176-187.

üzere yeni sözleşmenin birinci yılında beklenen fiyat artışını ve GSMH'daki artış ne olursa olsun sabit bir rakamı ücret iyileştirmesi veya retah payı olarak ilave etmek suretiyle yeni yıl zammını tespit etmektedir. Bu uygulama, 1987 yılından itibaren yapılan kamu toplu iş sözleşmelerinde de devam ettirilmiştir.

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

Bu gelişmeler, 1993 yılında imzalanan ve 1995 yılının Ocak ve Ekim aylarında yürürlük süreleri dolan kamu toplu iş sözleşmelerini de etkilemiştir. Kamu kurumu ve kuruluşları, bu aylarda ödenmesi gereken enflasyona endekslili ücret zamlarını ödeme imkanlarının bulunmadığını bildirmişlerdir. Bu zamların bir takvime bağlayarak bir süre ertelenmesi konusu gündeme gelmiştir. Kamu kurum işveren sendikaları, Türk-İş ve Hükümet arasında görüşülmeye başlanmıştır. Türk-İş'in son dilim ücret zamlarının bir ödeme takvimine bağlanması konusunda hazırladığı ödeme planı teklifi Bakanlar Kurulu'nda görüşülmüştür. Uzun görüşmeler sonucu mutabakat sağlanmış ve ödeme planı 1994/39 sayılı Genelge ile kamu kurum ve kuruluşlarına duyurulmuştur. Ödemeler de bu plana göre yapılmıştır. Türkiye'nin kriz ekonomisi yaşadığı ve kesimler arasında uzlaşma ve işbirliğine ihtiyacı olduğu bir dönemde işçi-işveren-devlet arasında sağlanan bu mutabakat Türk Çalışma Hayatı ve Endüstri ilişkileri sistemi açısından çok önemli bir gelişmedir.

14. Geçmiş dönemde olduğu gibi bu dönemde de işçi sendikalarının izlemek istediği 'seyanen ücret zammı' politikası, hiçbir kriterle dayanamadığı ve sonuçta enflasyonu körüklediği gerekçesiyle eleştirilmiştir. İşçi sendikaları ise enflasyondan sorumlu olmadıkları, amaçlarının toplu pazarlık süreci içinde enflasyonun yol açtığı hayat pahalılığını yakalamak ve ücretlerin satın alma gücünü korumak olduğunu belirtmişlerdir.

Bu dönemde de, 1963-1980 döneminde olduğu gibi, işçi sendikalarında bir verimlilik bilinci oluşmamış, ücretlerin tespiti verimlilik, iş ve hayat kat değerlendirmesi gibi tekniklerin kullanılmamasına yansımıştır. Ancak özellikle 1990'ların ikinci yarısından itibaren sendikalar bu konuya daha

olumlu bakmaya başlamış ve bazı işletmelerde işverenle işbirliği içine girmişlerdir.

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

SONUÇ

Gerek 1961-1980 gerekse 1980'den günümüze kadar olan yaklaşık 40 yıllık süreçte yaşanan bu gelişmeler kamu sektöründe gerçek anlamda bir toplu pazarlık sisteminin yerleşmediğini göstermektedir. Devlet bu işletmelerde son sözü daima politik makamlara bırakmış ve dolayısıyla bu işletmeler gerçek anlamda toplu pazarlıkta bir taraf olamamıştır.

Türkiye'de sendikacığın, kamu sektöründe devletin desteğiyle başlaması ve hiçbir mücadele vermeden gerekli yasal güvencelerin sağlanmasıyla birlikte gelişmesi sendikacılığın içerdiği yetersizliklerin belki de en önemli nedenidir. Sendikalar kamu sektöründe siyasilerle iyi ilişkiler kurarak, devlet sendikacılığı olarak da nitelendirilen, kendilerine özgü bir sendikacılık ve toplu pazarlık düzeni kurmuşlardır.

Kamu sektöründe hiçbir kritere dayanmadan verilen ücret zamları ve verimliliği düşürecek ölçüde şişirilen istihdam sendikalara üye, siyasilere ise oy sağlarken, kamu işletmelerinin zarar etmelerinin en önemli faktörlerinden biri olmuştur. Toplu sözleşmelerin çoğunlukla siyasi müdahalelerle sonuçlandırılması kamu sektöründe profesyonel anlamda işçi ve işveren sendikacılığının gelişimini ve sendikacı yetişmesini engellemiştir. İşçi sendikaları kamu sektöründe istedikleri ücretleri alarak üyelerini tatmin edebildikleri için ücret ya da toplu sözleşme sendikacılığı yaparak çalışanların sorunlarına uzak kalmışlardır. Ancak 1980'e kadar uygun ekonomik ve siyasal koşulların da katkısıyla, sendikaların kamu sektöründe üyelerinin ücret

ve çalışma koşullarını iyileştirme konusunda oldukça başarılı olduğu söylenebilir.

1980'lerden itibaren ise koşullar tamamen sendikaların aleyhine olacak şekilde tersine dönmüştür. O yıllara kadar sendikaların ağırlıklı olarak yer aldıkları ve oldukça rahat bir sendikacılık yürüttükleri kamu sektörü özelleştirme uygulamalarıyla birlikte bu özelliğini yitirmeye başlamıştır. Diğer taraftan küreselleşmenin en önemli sonucu olan rekabetin artması, işgücü maliyelerini düşürecek uygulamaları gündeme getirmiştir. Teknolojinin inanılmaz boyutlarda gelişmesi, buna bağlı olarak üretim sürecinin değişmesi işgücünün yapısını da değiştirmiştir. Bütün bunlar ise o güne dek imalat sanayiinde tam gün çalışan mavi yakalı işçiler için ücret pazarlığı yapmaya alışkın sendikalar açısından yepyeni bir işgücü yapısı ortaya çıkarmıştır. Çoğunlukla hizmet sektöründe esnek çalışan ve iş güvencesi olmayan bir işgücü.

Bütün bu gelişmeler bütün sendikaları olduğu kadar kamu sektöründe örgütlenen sendikaları da etkilemiştir. Bütün işletmeler gibi, ayakta kalabilmek için devlet de rekabet şartlarına uymaya çalışmıştır. Bu amaçla işveren olarak kamu sektöründe daha dikkatli ve sınırlı bir politika izlemeye başlamıştır. Bunun en güzel göstergesi, 1980'li ve 1990'lı yıllarda kamu sektöründe toplu pazarlıklarda artan uyuşmazlıklar ve yaşanan ücret kayıplarıdır.

Ayrıca sigortasız ve sendikasız işçi çalıştırmayarak, kadın ve çocuk işgücünü istismar etmeyerek Türk Endüstri İlişkileri düzeninde çağdaş hak ve özgürlüklere en yakın sayılabilecek kuruluşlar olan devlet işletmeleri bu niteliklerini de yitirmektedir. Taşeron ve sözleşmeli personel kullanımı sendikasızlaştırma aracı haline gelmiştir. Kamu işletmelerini özelleştirmeye uygun hale getirebilmek için işten çıkarmalar son dönemlerde oldukça artmıştır. Bütün bunların sonucu olarak kamu sektörü çalışma koşulları açısından eski cazibesini yitirmektedir.

Sendikalar açısından günümüzde yaşanan gelişmeleri tersine çevirebilmek mümkün değildir. Ancak bu gelişmelere ayak uydurarak günümüzün moda deyimiyile imaj yenilemeleri gerekmektedir. Sendikalar yeni üyeler kazanabilmek ve mevcut üyelerini koruyabilmek için hem örgütsel

yapılarını, hem de benimsenen politikalar ve faaliyet alanlarını değiştirmelidirler.

Kamu sektöründe sendikalar değişime toplu pazarlık politikalarından başlayabilirler. Sendikaların toplu pazarlıklarda ücret belirlenirken işletmenin şartlarını ve verimliliği göz önünde bulundurması bir zayıflık olarak algılanmamalıdır. Artık günümüzde çalışanın hakkı ile işletmenin menfaatinin birlikte değerlendirilmesi gerektiği herkes tarafından kabul edilmelidir.

Aynı zamanda devlet de bir işveren olarak kamu sektöründe tarafsızlığını koruyarak, toplu iş sözleşmesi özerkliğini ve ekonomik yapıyı bozacak müdahalelerden kaçınmalıdır. Devletin, Anayasa'da güvence altına alınan temel haklar gereği olarak tarafsızlığını koruyarak sisteme dolaylı müdahalelerden kaçınması yanında, serbest toplu pazarlığın gelişmesi için önlemler alması ve işveren sıfatına sahip olduğu kamu sektöründe bu konuda öncülük yapması gerekmektedir. Ayrıca devlet dengeli bir sosyal politika izleyerek, kamu sektöründe özellikle son yıllarda izlediği ücret politikasının, sendikacılık ve toplu pazarlık düzeni üzerindeki olumsuz etkilerinin giderilmesine yardımcı olabilir.

Diğer taraftan, toplu iş sözleşmeleriyle kabul edilen ücret ve ücret dışı ödemelerdeki artışların düzeyi ulusal ekonomiyi olumsuz yönde etkiliyorsa, bunu sadece kamu sektöründe ve sisteme dışarıdan müdahalelerle önlemeye çalışmak yeterli olmayacaktır. Toplu iş sözleşmesi özerkliği tanınan taraflar, bunu kullanırken toplum yararını ve ekonomik ve sosyal düzenin gereklerini de göz önünde bulundurmalıdırlar. Bu amaçla kamu olsun özel olsun her iki sektörün işveren ve sendikaları gerektiğinde karlardan veya ücretlerden fedakarlık yapmasını bilmelidirler. İşçi ve işveren kuruluşları ile hükümet arasında sağlanacak uzlaşma ülkenin geneline yansıtacak ve ekonomik ve siyasi istikrarın sağlanmasına büyük katkıda bulunacaktır.

Günümüzde daha önceki dönemlerde olduğu gibi, toplu pazarlık sırasında devreye giren ve sadece üyelerinin ekonomik sorunlarıyla ilgilenen bir sendikacılık anlayışı yeterli olmamaktadır. Bu çerçevede, bir bakıma kamu sektöründe örgütlenmiş sendikaların daha büyük bir bocalama devresi geçirdiğini ileri sürmek mümkündür. Daha öncede belirtildiği gibi, kamu sektöründe sendikalar istediklerini kolayca elde etmişler; devlet ise işveren olarak toplu sözleşmelerde yer almayan imkanları dahi işyerlerinde çalışanlara

sağlamıştır. Özel sektörde örgütlenmiş sendikalar ise, toplu pazarlıklarda üyelerini her zaman tatmin edemedikleri için diğer sendikal faaliyetlere daha çok önem vermişlerdir.

Kamu sektöründe faaliyet gösteren sendikaların da işyerlerinde ücret veya ekonomik haklar dışında ortaya çıkan önemli sorunlara çözüm üretmesi gerekmektedir. Örneğin teknoloji değişimi, işgücünün eğitimi, verimliliği artırma çabaları, işgücü değerlemeleri ve buna dayalı ücret sistemleri, kalite çemberleri gibi birçok uygulama çalışanlar açısından koşulları değiştirmektedir. Ayrıca sendikalar taşeron, geçici işçi sözleşmesli personel gibi örgütlenmesi güç veya örgütlenme ve toplu pazarlık hakkına sahip olmayan kesimlere yönelik politikalar belirleyerek bunları da kazanmaya çalışmalıdırlar. Çünkü kendi üyelerinin ekonomik hakları üzerinde yoğunlaşan sendikalar, örgütlenme kapsamı dışında kalan ücretlilerin yaşam koşulları kötüleştiğinde genel olarak kamuoyunda desteğini de kaybetmektedirler. Tüm bunlar sendikaları toplu sözleşme ağırlıklı sendikacılık dışında daha geniş kapsamlı politikalar üretmeye zorlamaktadır.

Her türlü özelleştirme girişimine ve ekonomik alanda devleti küçültmeye yönelik diğer uygulamalara rağmen, Türkiye gibi kamu sektörünün ekonomi içinde önemli bir yer tuttuğu bir ülkede, sendikacılık kamu sektöründe yerini oldukça sağlamlaştırmıştır. En azından kısa vadede ülkemizde sendikaların gerekliliği veya gereksizliği tartışma konusu yapılacak gibi görünmemektedir. Ancak koşullar hızla değişmektedir. Ve bunlardan er veya geç etkilenmemek mümkün değildir.

Aynı şekilde devletin de ekonomik, siyasal ve toplumsal sorunlarla baş edebilmesi toplumun diğer kesimleri gibi sendikaların da destek ve işbirliği ile mümkündür. Artık çıkarların birbirinden çok farklı olduğu değil, bir birine bağlı olduğu bir dönemde yaşıyoruz. İşçi sendikalarının tek başına sorunlarla mücadele etmesi ve bundan kazançlı çıkabilmesi mümkün olmadığı gibi, devletin de sendikaların yardımı olmadan uyguladığı ekonomik ve sosyal politikalarda başarılı olması mümkün gözükmemektedir.

Kamu sektörünün ekonomide ağırlıklı olarak yer alması, politikanın kamu işletmelerine karıştırılması şeklinde algılanmamalıdır. Batı ülkelerinde, devlet sermayesiyle kurulan bir çok işletmede verimliliğin ve karın en yüksek düzeylere ulaştığını görülmektedir. Dolayısıyla, işletmecilik açısından kamu

işletmelerinde mutlaka kötü işletmecilik yapıldığını ve kötü işletmeciliğin bir sonucu olarak da toplu pazarlıklarda son sözü devletin söylemesinin kaçınılmaz olduğunu ileri sürmek doğru değildir.

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

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

YARARLANILAN KAYNAKLAR

ÇELİK NURİ, *İş Hukuku Dersleri*, 3. Baskı, İ.İ.T.İ.A., Nihad Sayar-Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları: 241, İstanbul, 1974.

ÇELİK NURİ, *İş Hukuku Dersleri*, 12. Baskı, Beta A.Ş., İstanbul, 1994.

DEMİRCİOĞLU MURAT VE TANKUT CENTEL, *İş Hukuku -Bireysel İş Hukuku - Toplu İş Hukuku*, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş Beşinci Baskı, Beta A.Ş., İstanbul, 1997.

ERKUL İHSAN, *Türk İş Hukuku Uygulamalı Sosyal Politika Dersleri 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ve Uygulaması*, Üçüncü Cilt, Yeniden Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş İkinci Baskı, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Eskişehir, 1991.

GÜVEN ERCAN VE UFUK AYDIN, *İş Hukuku*, Eğitim Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları No:144, Eskişehir, 1999.

İŞIKLI ALPASLAN, *Kamu Kesiminde Çalışanların Sendikal Hakları*, Yol-İş Federasyonu Yayınları No:52, Ankara, 1976.

KAĞNICIOĞLU DENİZ, Türkiye’de Kamu Sektöründe İşçi Sendikacılığı ve Küreselleşmenin Etkileri, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, 1999, s. 21-41.

KOÇ YILDIRIM, Teslimiyetten Mücadeleye Doğru Türk-İş 1980-1989, Amaç Yayıncılık, İstanbul, 1989.

KORAY MERYEM, Endüstri İlişkileri, BASISEN Eğitim ve Kültür Yayınları:22, İzmir, 1992.

KORAY MERYEM, Değişen Koşullarda Sendikacılık, Promat Basım Yayın Sanayi ve Ticaret A.Ş., İstanbul, 1994.

KUTAL METİN, “Toplu İş Uyuşmazlıklarının Çözümü ve Toplu İş Sözleşmesi Açısından Türk İş Hukukunun Elli Yılı,” Türk İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukunun Elli Yılı, BASISEN Eğitim ve Kültür Yayınları:16, İstanbul, 1988.

KUTAL METİN, “Türkiye’de Endüstri İlişkileri Sisteminde Toplu Pazarlıkla İlgili Sorunlar,” İktisat ve Maliye, C. XXXIV, S. 10, Ocak 1988.

KUTAL METİN, “Globalleşen Dünya’da Sosyal Politika ve Toplu Sözleşme Düzeninde Yeni Arayışlar,” 2000’li Yıllarda Endüstri İlişkilerine Bakış Semineri, MESS, İstanbul, 1994.

ÖNSAL NACİ, “Kamu Kesiminde Toplu Pazarlık,” V. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresine Sunulan Bildiri, İstanbul, 1996,

ÖZGÜR MÜFTÜOĞLU, “Özelleştirme ve Endüstri İlişkilerine Etkileri,” III. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresi, Kamu-İş, Ankara, 1994.

SEZA REİSOĞLU, Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu Şerhi, Genişletilmiş 2.Baskı, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları No:359, Ankara, 1975.

SEZA REİSOĞLU, 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu Şerhi, Ankara, 1986.

ŞAHLANAN FEVZİ, **Toplu İş Sözleşmesi**, Acar Yayınevi, İstanbul, 1992.
TUNCAY CAN VE TANKUT CENTEL, **Yeni Türk İş Hukuku Mevzuatı**, İstanbul, 1984.

TURAN KAMİL, “Küreselleşen Çağımız ve Çalışma Hayatı,” **Kamu-İş**, C. 3, S. 3, Ocak 1994.

YÜKSEL NİHAT, **Küreselleşme ve Toplu Pazarlıktaki Değişim**, TİSK Yayın No: 166, Ankara, 1997, s. 120.

95-96 Petrol-İş Yıllığı