

Türkiye’de Kamu Sektöründe Yeni Bir Endüstri İlişkileri Sistemine Geçişin Habercisi: Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmesi Çerçeve Anlaşma Protokolleri*

Banu UÇKAN HEKİMLER***

Öz: 2017 yılında çıkartılan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’na Ek 2. madde getirilmiştir. Bu madde ile 1989 yılından itibaren Türkiye’de kamu sektöründe gönüllü bir şekilde yapılan ve bir tür sosyal diyalog mekanizması olarak kullanılan kamu kesimi toplu iş sözleşmesi çerçeve anlaşma protokolleri hukuken bağlayıcı bir nitelik kazanmıştır. Çerçeve anlaşma protokollerinin hukuki niteliğinin değişmesi, Türkiye’de toplu çalışma mevzuatını olduğu kadar endüstri ilişkileri sistemini de yakından etkilemektedir. Makalede çerçeve anlaşma protokollerine yol açan tarihsel süreç ele alınarak, bağlayıcı nitelik kazanan bu protokollerin Türkiye’deki endüstri ilişkileri sistemine ve sendikalara olası yansımaları tartışılmaya çalışılacaktır.

Anahtar kelimeler: Toplu pazarlık, çerçeve anlaşma protokolleri, endüstri ilişkileri

The Forerunner For Transition of New Industrial Relations System in Public Sector in Turkey: Public Sector Framework Collective Agreement Protocols

Abstract: The Decree Law No: 696, enacted in 2017, introduced the Additional Article 2 to the Trade Unions and Collective Agreement Act (TUCAA) No: 6356. This additional article provides a legally binding characteristic for the public sector collective bargaining framework agreement protocols that has been concluded in the public sector voluntarily in Turkey since 1989 and used a kind of social dialogue mechanism. The fundamental change in the legal nature of the framework agreement protocols will affect the legislative framework of collective labour relations as well as industrial relations system in Turkey. In this paper, the effects of protocols, gained legally binding characteristic, on industrial relations system and trade unions in Turkey will be discussed.

* Makale Geliş Tarihi: 07.01.2019

** Prof. Dr. Anadolu Üniversitesi. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Keywords: Collective bargaining, framework agreement protocols, industrial relations

Giriş

Türkiye’de 1989 yılında kamu kesiminde toplu görüşmelerin tıkanması üzerine yasal bir düzenleme ile değil, tarafların gönüllü olarak oluşturdukları kurullar aracılığı ile imzalanan kamu kesimi toplu iş sözleşmesi çerçeve anlaşma protokolleri, bu zamana kadar bir tür centilmenlik anlaşması olarak devam edegelmiştir. Ancak 20.11.2017 tarihinde çıkarılan 696 sayılı KHK’nin 112. maddesi ile 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’na getirilen Ek 2. madde, çerçeve anlaşma protokollerinin niteliğini değiştirdiği gibi, ağırlıklı olarak kamu sektöründe örgütlü sendikaların toplu pazarlık ehliyetlerini kullanılamaz hale getirerek bağlı oldukları konfederasyonlara vermektedir. İlk uygulamasını 2019 yılı içinde¹ göreceğimiz bu düzenleme, ne akademik ortamda ne de uygulamada yeterince tartışılmaktadır. Ancak bu düzenleme, Türkiye’de endüstri ilişkileri sistemini ve sendikacılık hareketini doğrudan ve önemli ölçüde etkileyecek, kamu sektörü için adeta yeni bir endüstri ilişkileri sisteminin oluşmasına neden olacaktır.

“Çerçeve anlaşma protokolleri”nin, isim çağrıştırması nedeniyle, Türkiye’de endüstri ilişkilerinde yasal olarak düzenlenen ama uygulaması olmayan “çerçeve sözleşmeler” ile karıştırılabilme olasılığı da bulunmaktadır. Bu nedenle makalede bu protokol ve sözleşmeler arasındaki fark ortaya konulacağı gibi özellikle 2017 yılında yapılan yasal değişiklikle birlikte niteliği değişen çerçeve anlaşma protokollerinin, hukuksal teknik detaylarına çok girilmeden, endüstri ilişkileri sistemine olası etkileri tartışılmaya çalışılacaktır.²

Resimsiz Bir Çerçeve: Çerçeve Sözleşme

Çerçeve sözleşme kavramına ilk kez 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nda yer verilmiştir. Kanununun 2. maddesinin (b) bendinde sözleşmenin

¹ 2017 yılında çıkartılan 696 sayılı KHK’nin 113. maddesi ile 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’na getirilen ve 1/2/2018 tarihli ve 7079 sayılı Kanununun 106. maddesiyle aynen kabul edilerek kanunlaşan Geçici 7. maddenin 3 fıkrasına göre, bu maddede adı geçen idarelere kadrosu geçirilen işçiler için toplu iş sözleşmeleri Yüksek Hakem Kurulu (YHK) tarafından karara bağlanmıştır. Buna göre YHK’nin bağıtladığı toplu iş sözleşmesi, merkezi idarelerde kadroya geçirilen taşeron işçileri için 31.10.2020 tarihine kadar, yerel idarelerde kadroya geçirilen taşeron işçileri için ise 30.06.2020 tarihine kadar geçerli olacaktır. Dolayısıyla bu işçiler için ilk çerçeve anlaşma protokolü 2019 yılında değil, 2020 yılında imzalanacaktır.

² Makaleyi yazarken görüşlerini ve tecrübelerini benimle paylaşan Kamu-İş Sendikası Genel Sekreteri olarak birçok çerçeve anlaşma protokolünün altında da imzası bulunan Dr. Naci Önsal’a ve yapıcı eleştirileri ile makalemi geliştirmeme yardımcı olan Doç. Dr. Aziz Çelik’e teşekkür ederim.

tarafları ve düzeyi belirlenmiştir. Buna göre çerçeve sözleşme, “Ekonomik ve Sosyal Konseyde temsil edilen işçi ve işveren konfederasyonlarına üye işçi ve işveren sendikaları arasında işkolu düzeyinde yapılan sözleşmeyi” ifade etmektedir. Kanuna göre çerçeve sözleşme, sözleşmenin tarafı olan işçi ve işveren sendikasının üyeleri hakkında uygulanacaktır ve mesleki eğitim, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal sorumluluk ile istihdam politikalarına ilişkin düzenlemeler içerebilecektir (md. 33/3). Böylelikle Kanunda sözleşmenin taraflarının yanı sıra çerçeve sözleşmenin içeriği ve kapsamı da sınırlandırılmaktadır. Çerçeve sözleşmeye ilişkin olarak Kanunda süre sınırlaması bulunmakta, sözleşmenin en az bir en fazla üç yıl için yapılacağı düzenlenmektedir (md. 33/4). Ayrıca çerçeve sözleşmelerin Anayasa ve kanunların emredici hükümlerine aykırı olamayacağı belirtilmektedir (md. 33/5).

Çerçeve sözleşmenin tarafları, yalnızca Ekonomik ve Sosyal Konseyde temsil edilen işçi ve işveren konfederasyonlarına üye sendikalar olabilecektir. Bu düzenlemeyi birkaç boyutu ile değerlendirmek mümkündür. Sözleşmenin tarafları, 2010 yılında Anayasanın 166. maddesine getirilen ek fıkra ile Anayasal bir zemine kavuşan Ekonomik ve Sosyal Konsey³ ile ilintili olarak belirlenmektedir. Dolayısıyla 6356 sayılı Kanun’a göre tüm sendikalar toplu iş sözleşmesi yapma ehliyetine sahipken, çerçeve sözleşme yapma ehliyetine yalnızca Ekonomik ve Sosyal Konsey’de temsil edilen işçi ve işveren konfederasyonlarına üye sendikalar sahip olmaktadır. Bu nedenle Ekonomik ve Sosyal Konsey’de temsil edilmeyen konfederasyonlara üye sendikaların çerçeve sözleşme imzalayabilmesi mümkün değildir. Bir başka deyişle, yasa koyucu sendikalar arasında hiçbir geçerli nedene dayanmayan bir ayırım yapmaktadır. Ekonomik ve Sosyal Konsey’de işçi tarafını temsil eden Türk-İş, DİSK ve Hak-İş ile işveren tarafını temsil eden TİSK’e bağlı sendikalar arasında çerçeve sözleşmeler yapılabileceken, diğer işçi konfederasyonlarına⁴ bağlı sendikalar ve bağımsız sendikalar çerçeve sözleşme imzalayamayacaktır. Bu durum, sendikaların diledikleri üst örgütlere üye olmalarını olumsuz anlamda etkileyebileceğinden kolektif sendika özgürlüğünü zedelemektedir. Anayasa Mahkemesi’ne 03.01.2013 tarihinde ana muhalefet partisinin açtığı dava ile 6356 sayılı Kanunu’nun yirmi iki başlık altında toplanan birçok hükmünün iptali istenmiştir. Anayasa Mahkemesi’ne 6356 sayılı Kanunun 1.

³ Türkiye’de Ekonomik ve Sosyal Konsey ilk kez 17.03.1995 tarihli Başbakanlık Genelgesi ile oluşturulmuştur. 1996, 1997 ve 1999 yıllarında çıkarılan Başbakanlık Genelgeleri ile de Ekonomik ve Sosyal Konsey’in yapı ve işleyişinde bazı değişiklikler yapılmıştır. 11.04.2001 tarihinde kabul edilen 4641 sayılı Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma ve Yöntemleri Hakkında Kanun ile Ekonomik ve Sosyal Konsey’e bileşim ve süreklilik açısından bir istikrar sağlanmaya çalışılmıştır. 2010 yılında yapılan referandum ile kabul edilen 7.5.2010 tarih ve 5982 sayılı Kanun ile Ekonomik ve Sosyal Konsey anayasal bir statüye kavuşmuştur (md. 166). Ekonomik ve Sosyal Konsey’in tarihsel gelişim süreci ve etkinliği hakkında değerlendirme için bkz: Çelik, 2014.

⁴ Temmuz 2018 itibarıyla Türk-İş, DİSK ve Hak-İş’in dışında Tüm-İş ve Birlik-İş adında iki işçi konfederasyon daha faaliyet göstermektedir.

maddesinin (b) bendinde yer alan “Ekonomik ve Sosyal Konseyde temsil edilen” ibaresinin iptali için açılan dava sonucunda Mahkeme, bu ibarenin Anayasaya aykırı olmadığına ve “işkolu düzeyinde yapılacak olan çerçeve sözleşme yapma yetkisini Ekonomik ve Sosyal Konseyde temsil edilen işçi ve işveren konfederasyonlarına üye işçi ve işveren sendikaları olarak belirleme”nin Anayasa’ya aykırı olmadığına karar vermiştir.⁵

Çerçeve sözleşmenin taraflarının, neredeyse işlevsiz olan, Ekonomik ve Sosyal Konsey ile bağlantılı bir şekilde belirlenmesi üzerinde durulması gereken diğer önemli bir konudur. 2010 yılında yapılan değişiklikle⁶ anayasal statüye de kavuşan Ekonomik ve Sosyal Konsey (md. 166/son fıkra)⁷, 4641 sayılı Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma ve Yöntemleri Hakkında Kanun’a göre Konsey Başkanının daveti ile üç ayda bir olağan olarak toplanması gerekirken (md. 10), şimdiye kadar yalnızca dokuz kez toplanmıştır.⁸ Çerçeve sözleşmede diğer toplu iş sözleşmesi düzeylerinde olduğu gibi bir yetki süreci işlememektedir. Çerçeve sözleşmeye taraf olmanın Anayasal ve yasal bir zemine dayanan, ancak etkinliği olmayan Ekonomik ve Sosyal Konseyde temsil esasına dayanmasının makul bir gerekçesini bulabilmek hayli güçtür.

Bunun yanı sıra çerçeve sözleşmelerin içeriği mesleki eğitim, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal sorumluluk ve istihdam politikaları ile sınırlanmaktadır. Bu nedenle çerçeve sözleşmelerde toplu iş sözleşmeleri ile karara bağlanan ekonomik ve sosyal haklara yer verilmesi mümkün değildir. Ayrıca sözleşme sürecinin taraflardan birisinin çağrısı ile başlayacağı düzenlenmekte, ancak karşı tarafın bu çağrıya icabet etmemesi veya sürecin tıkanması durumunda ne olacağına dair herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Türkiye’de endüstri ilişkileri sisteminin katı bir mevzuatçı anlayışa ve yapıya dayandığı göz önüne alınacak olursa bu sürecin tarafların iradesiyle gönüllülük esasına göre şekilleneceğini öngörmek de güç görünmektedir (Dereli, 2013:54-55). 2010 yılında yapılan referandum ile Anayasada yer alan “aynı işyerinde aynı dönem için birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz” (md. 53/son) hükmünün kaldırılması ile çok düzeyli toplu pazarlıkların yolu açılmış olsa da çerçeve sözleşmelerini işkolu düzeyinde toplu iş sözleşmeleri olarak kabul etmek doğru olmayacaktır.

6356 sayılı Kanununun kabul edildiği 2012 yılından bugüne kadar herhangi bir çerçeve sözleşme imzalanmadığı gibi bu sürecin başlamasına dair hiçbir girişim de olmamıştır. Dolayısıyla özellikle Almanya’da ulusal üst düzey sendikal örgütler, AB

⁵ AYM Kararı Esas Sayısı: 2013/1, Karar Sayısı: 2014/161, Karar Tarihi: 22.10.2014, Resmi Gazete Sayı: 11.11.2015-29529.

⁶ 07.05.2010 tarihli ve 5982 sayılı Kanununun 23. maddesi ile Anayasanın 166 maddesinde değişiklik yapılmıştır.

⁷ Anayasanın 166. Maddesinin kenar başlığı da “I. Planlama” iken “I. Planlama; Ekonomik ve Sosyal Konsey” olarak değiştirilmiştir.

⁸ Ekonomik ve Sosyal Konsey, en son 2009 yılında ekonomik kriz ve işsizlik sorunlarını görüşmek üzere toplanmıştır.

düzeyinde uluslararası sendikal örgütler ve çokuluslu şirketlerle uluslararası sendikal örgütler arasında benzer isimlerle yapılan sözleşmelere⁹ (Kutal, 2014: 20) öykünerek yapılan bu düzenlemenin uygulama imkânı olmayan “kabuk” bir düzenleme olduğunu söylemek mümkündür (Çelik, 2017: 179). Bir başka deyişle, bu düzenleme ile Türkiye’de endüstri ilişkileri sisteminde, içinde resim olmayan boş bir çerçeve çizilmiş ve çok düzeyli toplu pazarlık sistemi yanılısaması yaratılmaya çalışılmıştır.

Centilmenlik Anlaşması Niteliğindeki Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmesi Çerçeve Anlaşma Protokolleri

1980 yılından sonra uygulamaya konulan düşük ücret politikalarının sonucu olarak o dönemde ekonomide ağırlıklı bir yapıya sahip olan kamu sektöründe toplu pazarlığa merkezi bir yapı kazandırma yoluna gidilmiş, 06.06.1984 tarihinde 1984/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur. Kurulun yapısı, işlevleri ve yetkileri ise 05.07.1984 tarihinde çıkarılan 1984/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile belirlenmiştir. Buna göre 8 kişiden oluşan Kurul’da bir devlet bakanı başkanlık yaparken Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı müsteşarı, Devlet Planlama Teşkilatı’ndan bir, kamu işveren sendikalarından 3 ve kamu sektöründen 2 temsilci yer almıştır. Kurul, kamu sektöründeki işyerlerinde yapılacak toplu iş sözleşmeleri için ilke kararları almıştır. Ancak Kurul, önceki yıllarda YHK¹⁰ ve TİSK’in benimsediği ilke kararlarını¹¹ devam ettirmiştir. Bunun üzerine Türk-İş, Kurul’un toplu pazarlık sürecine müdahalesine karşı çıkmış ve toplu pazarlıklardan çekilmiştir. Kurul’a bu şekilde bir tepkinin gelişmesi 1986/1 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile kamu işveren sendikalarının yeniden organizasyonuna yol açmıştır. Ancak kamu işveren sendikalarının yeniden yapılanması da kamu sektöründe toplu pazarlık çıkmazına bir çözüm üretememiştir. Büyük ölçüde hükümetin etkisi altında olan kamu işveren sendikalarının katı bir tutum izlemesi Türk-İş’in de tavrını netleştirmesine neden olmuştur. 1988 yılında Türk-İş Başkanlar Kurulu, toplu pazarlık sürecinde ortak bir strateji belirlemeye çalışmış ve taleplerinin yerine gelmemesi durumunda Eylem Komitesi’nin belirleyeceği eylemlere başlayacaklarına karar vermiştir (Tokol, 2012: 281; Koray ve Çelik, 2011: 432-433).

Kamu sektöründe toplu pazarlık sürecinde yaşanan bu gerilimin sonucunda 12 Eylül askeri müdahalesinden sonra işçilerin en kapsamlı ve en etkili eylemleri 1989 yılının bahar aylarında yaşanmış ve bu eylemler, 1990 yılında Türkiye

⁹ Almanya’da çerçeve kolektif sözleşmeleri (*Rahmentkollektivvertrag*), Doğu Almanya kökenlidir ve 1990’lı yılların sonuna kadar devam etmiştir (Kılıç, 2018: 412).

¹⁰ 2364 sayılı Süresi Sona Eren Toplu İş Sözleşmelerinin Sosyal Zorunluluk Hallerinde Yeniden Yürürlüğe Konulması Hakkında Kanun uyarınca 12 Eylül 1980 tarihinden 1984 yılına kadar süresi sona eren toplu iş sözleşmeleri YHK tarafından yenilenmiştir.

¹¹ TİSK ve YHK tarafından benimsenen ilke kararları için bkz: Petrol-İş, 1985: 152.

Taşkömürü Kurumu'nda çalışan maden işçilerinin başlattıkları grev ve 1991 yılı Ocak ayı başında gerçekleşen Zonguldak-Ankara yürüyüşü ile devam etmiştir.¹² 1989 yılının başında 600.000 kamu işçisini ilgilendiren toplu iş sözleşmelerinin yenilenmesinin gündeme gelmesi üzerine Türk-İş'e bağlı sendikaların başkanlarından oluşan bir koordinasyon kurulu oluşturulmuştur. Tarafların çalışmaları sonucunda bazı sosyal yardım kalemlerinde anlaşma sağlansa da özellikle ücret artışları konusunda bir ilerleme sağlanamamıştır (Önsal, 2016: 90). Görüşmelerin bu şekilde tıkanması üzerine işçiler üretmeme haklarını bir bütünlük içinde kullanarak 1989 yılının Mart ayından itibaren, yaklaşık üç ay boyunca sürecek, Bahar Eylemleri olarak bilinen eylemlere başlamıştır.¹³ Bahar Eylemleri, işçilerin sendikalara rağmen, hatta sendikaları aşarak gerçekleştirdikleri ve Türkiye'deki emek tarihine geçen büyük bir eylem dalgasıdır (Özveri, 2016: 703).

Bahar Eylemleri kimi zaman genel grev boyutuna ulaşmış ve bu eylemler sırasında işçiler o zamana kadar görülmemiş ve alışıldık olmayan yeni eylem şekilleri (trafiği kapatma, işyeri işgali, işbaşında oturma, işe gitmeme, fazla mesaiye kalmama, servis araçlarına binmeme, yemek ve sakal boykotu, çocuklarını evlatlık verme, toplu boşanma davası açma, çıplak ayakla yürüyüş, açlık grevi, vezne önünde bekleme, vizite eylemi, siyah çelenk bırakma, fabrika önünde soğan ekmek yeme gibi) kullanmışlardır. O dönemin başbakanı Turgut Özal bu eylemleri eleştirdiği gibi İskenderun ve Karabük Demir Çelik Fabrikalarında kararı alınan grevleri de ertelemiştir. Ancak hükümet ile işçi kesimi arasında yaşanan bu gerginlik 1989 yılının Mart ayında yapılan seçim sonuçlarına da yansımış ve ANAP'ın oy oranı % 35'ten % 21.88'e kadar düşmüştür. Bunun üzerine Devlet Bakanı ile işçi ve işveren tarafları arasında yapılan görüşmeler sonucunda birinci yıl ilk altı ayda % 80+10.000 TL, ikinci altı ayda ise % 40+70.000 TL ücret artışı sağlanmıştır. İkinci yılın ilk altı ayı içinse %25, ikinci ayı için %20 ücret zammı belirlenmiştir. Böylelikle hükümet ile Koordinasyon Kurulu arasında ilk çerçeve anlaşma protokolü imzalanmıştır (Çelik, 1996: 103; Önsal, 2018: 93-97). 1990 yılında kamu kesiminde başlayacak toplu görüşmelerin de birlikte bağitlanması kararı alınmış ve yaklaşık 268.000 kamu işçisini ilgilendiren ikinci kamu kesimi toplu iş sözleşmesi çerçeve anlaşma protokolü imzalanmıştır. Türk-İş ve hükümet arasında bu protokoller daha sonra 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015 ve 2017 yıllarında da imzalanmıştır.¹⁴ Türk-İş'in yanı sıra 2000'li yıllardan

¹² 1990-1991 Zonguldak Grevi için bkz: Engin, 2012.

¹³ Bahar eylemlerine ortam hazırlayan süreç ve eylemlerin gelişim seyri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Voyvoda, 2011.

¹⁴ Toplu iş sözleşmesi çerçeve anlaşma protokollerinde kimi yıllar Türk-İş ve hükümet temsilcilerinin yanı sıra kamu işveren sendikaları (Kamu-Sen, TÜHİS ve Kamu-İş) da taraf olarak yer almıştır. İmzalanan ilk iki kamu kesimi toplu iş sözleşmesi çerçeve anlaşma protokolüne ilişkin süreç ve içeriğe dair ayrıntılı bilgi için bkz: Önsal, 2018 (a). 1990-2017 yılları arasında Türk-İş ile hükümet ve kamu işveren sendikaları arasında imzalanan kamu kesimi toplu iş sözleşmesi çerçeve anlaşma protokolü metinleri için bkz: Önsal, 2018 (b).

itibaren özellikle kamu sektöründe dikkat çekici bir şekilde üye artışı sağlayan Hak-İş ile hükümet arasında da 2013, 2015 ve 2017 yıllarında çerçeve protokoller imzalanmıştır.¹⁵

Bir tür centilmenlik anlaşması ve sosyal diyalog mekanizması niteliği taşıyan söz konusu çerçeve anlaşma protokollerinin hukuki açıdan bir bağlayıcılığı yoktur. Ancak imzalanan protokollere Türk-İş ve Hak-İş'e bağlı işçi sendikaları ve kamu işveren sendikaları büyük ölçüde riayet ederek toplu iş sözleşmelerini imzalamıştır. Bu protokollerde ne Türk-İş ve Hak-İş, ne de hükümet (ilgili bakanlıklar) işçi sendikaları ve işveren sendikalarının toplu iş sözleşmesi ehliyet ve yetkisini almakta, yalnızca üyeleri arasında koordinasyonu sağlayan, karşılıklı iyi niyet çerçevesinde bağlayıcılığı olmayan ama taraflara yol gösteren, mutabakat metni niteliğinde, bir çerçeve protokol imzalamaktadır. Salt bu protokollere dayanarak kamu sektöründeki tüm işçileri bağlayan bir sözleşmenin varlığından söz edebilmek mümkün değildir.¹⁶ Eş deyişle, tek başına hukuki bir değeri olmayan çerçeve protokollerde yer alan hükümler, ancak ilgili konfederasyona bağlı yetkili sendikaların imzaladıkları toplu iş sözleşmelerinde yer alması ile bağlayıcı hale gelmektedir. Sosyal taraflar en üst düzeyde ilke anlaşmasına vardıktan sonra ilgili sendikalar, teknik konularda toplu pazarlığı yürüterek protokole uygun toplu iş sözleşmelerini bağtılamaktadır (Koray ve Çelik, 2007: 432). Çerçeve protokollerde özellikle ücret artışlarına ve maktu ödemelere (ücrete bağlı olmayan sosyal yardım, doğum yardımı, evlenme yardımı, yemek yardımı, prim ve tazminat gibi ödemeler) ilişkin hükümler yer almaktadır¹⁷. Bu nedenle kamu kesiminde yapılan toplu pazarlıklar ücret dışındaki diğer konularda yapılmakta ve toplu görüşmeler olumlu sonuçlansa bile taraflar çerçeve protokolün imzalanmasını bekleyerek burada yer alan hükümleri toplu iş sözleşmelerine aynen almakta, böylelikle toplu pazarlık süreci tamamlanarak toplu iş sözleşmeleri imzalanmaktadır (Canbolat, 2013: 305). Bu şekilde kamu sektöründe ücret pazarlıklarının önemli ölçüde

¹⁵ 06.07.2017 tarihinde Hak-İş ile Tühis, Kamu-İş ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı arasında imzalanan kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü metni için bkz: http://www.hakis.org.tr/uploads/files/2017_YILI_KAMU_TOPLU_IS_%20SOZLESMELERİ_CERCEVE_ANLASMA_PROTOKOLU_%2006_07_2017.pdf.

¹⁶ Ancak Maliye Bakanlığı'nın 08.08.2005 tarihinde yayımladığı genelge ile 2005 yılı çerçeve protokolünde yer alan ücret zamlarından taraf sendikaya üye olmayan işçilerin de yararlanma imkânı doğmuştur. Fakat Yargıtay, taraf sendikaya üye olmayan işçilerin ancak genelge tarihinden sonra bu ücret zamlarından yararlanmasının söz konusu olabileceğini karara bağlamıştır. (Yargıtay 9. H.D. Esas No: 2010/3202, Karar No: 2012/12908, Tarih:16.04.2012). Bkz: Yargıtay Kararları (2013). **Çalışma ve Toplum**. Sayı: 1, No: 36, ss. 476-479.

¹⁷ Çerçeve anlaşma protokollerinde kimi yıllar ücret artışları ve maktu ödemelerin dışında bazı düzenlemeler de yer almıştır. Örneğin 1993 yılında imzalanan protokolde toplu işten çıkarma ve iş güvencesine ilişkin düzenlemeler ile ihaleli işlerde çalışan işçilere ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. 2003 ve 2005 yıllarında imzalanan protokollerde de hükümetin istek dışı emekliliği gündeme getirmeyeceğine dair düzenlemeler yer bulmuştur.

merkezleştirildiğini ve kamu sektöründe örgütlü sendikaların toplu pazarlık ajandalarından ücret artışlarının fiilen çıkarıldığını söyleyebilmek mümkündür.

Bağlayıcı Nitelikteki Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmesi Çerçeve Anlaşma Protokolleri

2017 yılında çıkartılan 696 sayılı KHK'nın 112. maddesi¹⁸ ile 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'na getirilen Ek 2. madde ile kamu kesimi toplu iş sözleşmesi çerçeve anlaşma protokollerinin niteliği değişmiştir. Centilmenlik anlaşması niteliği taşıyan anlaşma protokolleri, bu düzenlemeyle birlikte bağlayıcı nitelik kazanmıştır. Ek 2. madde uyarınca;

“Hükümet, kamu işveren sendikaları ile işçi sendikaları konfederasyonları arasında;

a) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar ve kefalet sandıkları, özel kanunlarla kurulan diğer kamu kurum ve kuruluşları, hizmetlerini genel bütçenin transfer tertiplerinden yardım alarak yürüten kamu kurum ve kuruluşlarında,

b) Kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları (iştirakler hariç), birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin %50'sinden fazlası kamu kurum ve kuruluşlarına ait olan her türlü işletme ve şirketler, 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun çerçevesinde özelleştirme kapsamında veya programında bulunanlardan sermayesinin %50'sinden fazlası kamuya ait kuruluşlarda,

c) İl özel idareleri, belediyeler ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, belediyelerin bağlı kuruluşları, müessese ve işletmeleri ile bunların birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerde,

çalıştırılan işçilerin mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü imzalanabilir. Bu protokol hükümleri geçerlilik süresi içinde bu madde kapsamındaki idareler ile taraf konfederasyona üye olan sendikalar için bağlayıcıdır.”

Bu düzenleme ile çerçeve anlaşma protokolleri, yasal bir zemine oturmakla beraber tarafları bağlayıcı bir niteliğe de sahip olmuştur. Ancak protokollerin niteliğindeki bu şekilde bir değişimin Türkiye'de endüstri ilişkileri sisteminde bazı yapısal değişikliklere neden olacağını söylemek mümkündür. Söz konusu yasal

¹⁸ 20/11/2017 tarihli ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 136. maddesi uyarınca bu maddenin 2/1/2018 tarihinde yürürlüğe gireceği hüküm altına alınmış, daha sonra bu hüküm 1/2/2018 tarihli ve 7079 sayılı Kanunun 124. maddesiyle aynen kabul edilerek kanunlaşmıştır.

düzenleme hükümet, kamu işveren sendikaları ve işçi konfederasyonları arasında çerçeve anlaşma protokollerini zorunlu tutmamaktır. Bununla birlikte tarafların imzalaması halinde, protokoller Ek 2. maddede yer alan idareler ile taraf konfederasyonlara üye olan sendikalar için bağlayıcı olacaktır.

Bu düzenlemenin Türkiye’de endüstri ilişkileri sistemine olası etkilerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

(i). Türkiye’de yasal olarak yalnızca sendikalar toplu pazarlık ehliyetine sahiptir. Ancak çerçeve anlaşma protokolleri ile işçi konfederasyonları da kamu sektöründe toplu pazarlık ehliyetine ve hatta yetkisine sahip olacaktır. Bu durum işçi konfederasyonları ile bağlı sendikalar arasındaki güç dengesinin değişmesine ve kamu sektöründe işçi tabanından kopuk bir toplu pazarlık sürecinin işlemesine neden olabilecektir.

(ii). Çerçeve anlaşma protokollerinin işçi ve işveren tarafı hukuken eşit düzeydeki örgütler olmayacaktır. Protokolde işçi tarafını işçi konfederasyonu temsil ederken, işveren tarafını işveren konfederasyonu değil, kamu işveren sendikaları temsil edecektir.

(iii). Kamu sektöründe toplu pazarlığın üçüncü tarafı olarak hükümet de yer alacaktır. Böylelikle kamu sektöründe toplu pazarlıklar merkezileşerek ulusal düzeyde gerçekleştirilecektir. 1980 sonrası adem-i merkezi toplu pazarlık düzeyi benimsenmesine rağmen bu düzenleme ile kamu sektöründe merkezi bir toplu pazarlık sistemi oluşturulacaktır. Bu şekilde kamu sektöründe çerçeve anlaşma protokolleri, bir tür gelirler politikası aracı olarak, özellikle ücretleri disipline etmek için kullanılabilir. Türkiye’de özelleştirmelerin etkisi ile 2000’li yıllardan itibaren giderek küçülen kamu sektöründe toplu pazarlığın kapsamı da önemli ölçüde daralmaktadır. 2000’li yılların başına kadar toplu pazarlığın kapsamı, özel sektöre göre kamu sektöründe daha genişken günümüzde durum tersine dönmüştür (Tablo 1). Böylelikle kamu sektöründe kapsamı giderek daralan toplu pazarlık sürecinin yönetimi ve kontrolünün de kolaylaşacağını söylemek mümkündür.

Tablo 1. Toplu İş Sözleşmelerinin Sektörlere Göre Kapsadığı İşçi Sayısı (1994-2015)

Yıllar	Kamu Sektörü	Özel Sektör
1994-1995	594.633	399.175
1996-1997	906.860	450.498
1998-1999	639.866	408.026
2000-2001	576.969	407.104
2002-2003	523.378	360.921
2004-2005	505.010	407.832
2006-2007	239.408	531.413
2008-2009	395.789	371.793
2010-2011	360.616	480.986
2012-2013	327.756	560.702
2014-2015	316.136	693.013

Kaynak: <https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/1255/tis.pdf> internet sitesindeki veriler derlenerek tablo oluşturulmuştur.

(iv). 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nda olduğu gibi 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda da temel toplu pazarlık düzeyi işyeri düzeyinde toplu pazarlıklardır. Ancak metal sektörü gibi bazı işkollarında yaygın olarak uygulanan grup toplu pazarlıkları ve Ek 2. madde ile getirilen kamu sektörüne özgü ulusal düzeyde toplu pazarlık sistemi ile birlikte Türkiye'de endüstri ilişkileri sisteminde fiilen çok düzeyli toplu pazarlık yapısına geçilmiş olacaktır. Böylelikle Türkiye'de işyeri düzeyinde toplu pazarlıkları giderek azalırken, merkezi ve ölçeği büyük olan toplu pazarlıklar önem ve yaygınlık kazanacaktır (Şafak, 2006: 36).

(v). Bağlayıcı niteliğe sahip çerçeve anlaşma protokolleri ile kamu sektöründe örgütlü olan sendikaların grev hakları da dolaylı bir şekilde kullanılmaz hale gelecektir. Türkiye'de 1980 sonrası yasal olan tek grev türü menfaat grevidir, dolayısıyla greve ancak toplu pazarlık masasında anlaşma sağlanamadığında gidilebilmektedir. Çerçeve anlaşma protokolünün imzalanması halinde, taraf konfederasyona üye olan sendikaların bu bağlamda greve gidebilmeleri mümkün olmayacak, eş deyişle sendikaların zaten sınırlı olan ve kimi zaman kullanılmaz hale gelen grev hakkı fiilen ortadan kaldırılacaktır. 1990'lı yılların ortalarından itibaren kamu sektöründe gerçekleşen grev sayısında belirgin bir azalma yaşanmaktadır. Hatta 2009 ve 2011 yıllarında kamu sektöründe hiçbir grev yaşanmamıştır (Tablo 2). Çerçeve anlaşma protokollerinin bağlayıcı nitelik kazanması ile birlikte ileriki yıllarda kamu sektöründe neredeyse hiçbir grevin yaşanmayacağını tahmin etmek mümkündür. Böylelikle kamu sektöründe grev hakkının yasal olarak olmasa da fiili olarak ortadan kalktığı “yapay” bir çalışma barışı sağlanmış olacaktır.

Tablo 2. Yıllara ve Sektörlere Göre Grev Sayıları (1991-2015)

Yıllar	Kamu Sektörü	Özel Sektör
1991	22	376
1993	9	40
1995	70	50
1997	3	34
1999	2	32
2001	4	31
2003	2	21
2005	1	33
2007	2	13
2009	0	13
2011	0	9
2013	2	17
2015	3	24

Kaynak: <https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/1257/grev.pdf> (Erişim tarihi: 19.12.2018)

(vi). Çerçeve anlaşma protokollerinin hukuken bağlayıcı nitelik kazanması ile birlikte kamu sektöründe ağırlıklı şekilde örgütlü olan Türk-İş ve Hak-İş arasındaki rekabetin daha da artacağını tahmin etmek mümkündür. 2013 yılından bu yana işçi konfederasyonlarının üye artışlarına bakılacak olursa 2013 yılında Türk-İş'in 709.000, DİSK'in 100.000 ve Hak-İş'in 166.000 üyesi varken bu rakamlar 2018 yılında Türk-İş için 958.000'e, DİSK için 160.000'e ve Hak-İş için 654.000'e çıkmıştır. Bir başka deyişle, 2013-2018 yılları arasındaki üye artış oranı Türk-İş için % 35 olurken DİSK'in % 66 ve Hak-İş'in ise yaklaşık % 300 olmuştur. Bu nedenle son 5 yıl içinde sendikali işçi sayısındaki artışın konfederasyonlar arasında asimetric bir şekilde dağıldığını söylemek mümkündür (DİSK-AR, 2017: 7). Hak-İş'in üye artışını aynı ivme ile sürdürmesi durumunda birkaç yıl içinde Hak-İş ile Türk-İş arasındaki üye payı makasının giderek kapanacağı tahmin edilebilir. Kamu sektöründe taşeron kadrosunda çalıştırılan işçilere 24 Aralık 2017 tarihinde çıkartılan 696 sayılı KHK ile, çalıştıkları birimde sürekli işçi kadrosuna geçme imkânının verilmesi ile birlikte, veriler birbiriyle çelişkili olsa da, Sosyal Güvenlik Kurumu verilerine göre 700.000'in üzerinde işçi kadroya alınmıştır (Çelik, 2018). Bu işçilerin büyük bir kısmının Hak-İş'e bağlı sendikalara üye oldukları göz önüne alındığında Hak-İş'in üye payını daha arttıracığını söylemek mümkündür. Çerçeve anlaşma protokollerinin hukuken bağlayıcı nitelik kazanması ile birlikte Türk-İş ve Hak-İş'in kamu sektöründeki toplu pazarlıklarda belirleyici taraf olabilmek için birbiriyle daha keskin bir rekabet içine gireceğini söylemek mümkündür.

Kısacası 1989 yılından beri uygulanmakta olan kamu kesimi toplu iş sözleşmesi çerçeve anlaşma protokollerinin 2017 yılındaki düzenleme ile hukuken bağlayıcı bir nitelik kazanması Türkiye’de 1980 sonrasının toplu çalışma mevzuatının mantık ve kurallarını önemli ölçüde değiştirmektedir. Buna paralel bir şekilde söz konusu düzenleme, yukarıda belirtilen noktalar göz önüne alındığında, Türkiye’deki endüstri ilişkileri sistemini ve dengesini de önemli ölçüde değiştirecektir.

Sonuç

2017 yılında çıkartılan 696 sayılı KHK ile 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’na getirilen Ek 2. maddenin şekilsel değerlendirilmesi yapılacak olursa zaten 1989 yılından beri uygulanmakta olan kamu sektörü toplu iş sözleşmesi çerçeve anlaşma protokollerinin yasal bir zemin ve hukuken bağlayıcı bir nitelik kazandığını söylemek mümkündür. Ancak bu düzenlemenin içeriğine ve endüstri ilişkileri ile sendikacılığa olası etkilerine bakıldığında konunun bu kadar yalın ve yüzeysel olmadığı görülmektedir. Söz konusu düzenleme ile Türkiye’de kamu sektörü için adeta ayrı bir endüstri ilişkileri sistemi oluşturulmakta; toplu pazarlık ve grev hakkı kamu sektörü için yeniden şekillendirilmektedir. Kamu sektörü için getirilen bu sistemde bir tür gelirler politikası aracına dönüşecek toplu pazarlıklar merkezi düzeyde yapılacak ve işçi konfederasyonları bu pazarlığın yasal tarafı olacaktır. Bu nedenle kamu sektörü endüstri ilişkileri sisteminde sendikal yapılar tabandan koparak merkezi bir yapıya kavuşup daha bürokratik ve oligarşik bir yapıya kavuşabilecektir. İşçi konfederasyonlarına bu şekilde adeta toplu pazarlık ehliyet ve yetkisinin verilmesi ile birlikte özellikle Türk-İş ve Hak-İş arasında zaten son yıllarda belirginleşen rekabet daha da artabilecektir. Bunun yanı sıra kamu sektöründe toplu pazarlıkların merkezi düzeyde bağıtlanması, sendikaların grev hakkının da kullanılmaz hale gelmesine ve kamu sektöründe, memur sendikalarına benzer bir şekilde, grevsiz toplu pazarlık sisteminin oluşmasına neden olabilecektir. Yukarıdaki değerlendirmeler, şu an için yalnızca bir ön değerlendirme ve tahmin niteliği taşımaktadır. Çünkü 2017 yılında getirilen bu düzenlemenin ilk uygulaması 2019 yılı içinde (taşeron şirketlerden merkezi ve yerel idarelerin kadrosuna geçirilen işçiler için ise 2020 yılı içinde) görülecektir. Eş deyişle, işçi konfederasyonları ile yapılacak kamu kesimi toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolleri üye sendikalar için ilk kez 2019 yılında bağlayıcı olacaktır. Bu nedenle söz konusu çerçeve anlaşma protokollerinin endüstri ilişkileri ve sendikacılık yapısı üzerindeki somut etkileri ancak 2019 yılından itibaren ortaya çıkacaktır. Çerçeve anlaşma protokolleri şu an itibarıyla görmezden gelinmekte ve olası etkileri gerek sendikal gerekse akademik camiada yeterince tartışılmamaktadır. Giriş bölümünde de belirtildiği üzere, bu makalenin amacı söz konusu düzenlemenin hukuksal değil, endüstri ilişkileri boyutuyla değerlendirmesini yapmaya çalışmak ve Türkiye’de dual bir endüstri ilişkileri sistemine geçildiğini hatırlatmaktır.

KAYNAKÇA:

- Canbolat, T. (2013). “Toplu İş İlişkileri”, **Yargıtayın 2011 Yılı İş Hukukuna İlişkin Kararlarının Değerlendirilmesi Semineri**. Ankara: Kamu-İş, ss. 253-325.
- Çelik, A. (1996). “Bahar Eylemleri 1989”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**. Cilt: 1, İstanbul: Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, ss. 103-104.
- Çelik, A. (2014). “Türkiye’de Sosyal Diyalog ve Ekonomik ve Sosyal Konsey: Bir Başarısızlık Öyküsü”, **15. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi**. Ankara, ss. 16-48.
- Çelik, A. (2017). “Zarf Değişti Mazruf Aynı Kaldı: 6356 Sayılı Yasa Sonrasında Türkiye’de İşçi Sendikacılığı”, **Zor Zamanlarda Emek**. (Der: A. Makal ve A. Çelik), Ankara: İmge Kitabevi, ss. 149-215.
- Çelik, A. (2018). “Kamuda Kaç Taşeron İşçi Kadroya Alındı”, **Birgün**. (14.11.2018).
- Dereli, T. (2013). “6356 Sayılı Yeni Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu: Genel Bir Değerlendirme”, **Çalışma ve Toplum**. Sayı: 1, No: 36, ss.41-64.
- DİSK-AR. (2017). **Sendikalaşma ve Toplu İş Sözleşmesi Raporu (2013-2017)**.
- Engin, F. (2012). “Bir Grev İncelemesi: 1990-1991 Zonguldak Grevi”, **IV. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu**, İstanbul: Petrol-İş Yayını No: 117, ss. 195-205.
- Kılıç, Ş. (2018). **Türk Hukukunda Grup Toplu İş Sözleşmeleri ve Çerçeve Sözleşmeler**. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Koray, M. ve Çelik, A. (2007). **Avrupa Birliği ve Türkiye’de Sosyal Diyalog**. Ankara: Belediye-İş Yayınları.
- Kutal, M. (2014). ““Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi” Yasasının Kimi Hükümlerinin İptali İstemi ile Anayasa Mahkemesine Açılan Davaya İlişkin Notlar”, **Çalışma ve Toplum**. Sayı: 4, No: 43, ss. 13-28.
- Önsal, N. (2016). **Kamu İşveren Sendikaları**. Ankara.
- Önsal, N. (Nisan 2018). “Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokolleri İlk İki Örnek ve Son Durum”, **Kara Tahta İş Yazıları Dergisi**, Sayı: 10, ss. 93-100. (Önsal, 2018 (a)).
- Önsal, N. (Nisan 2018). “Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokolleri”, **Kara Tahta İş Yazıları Dergisi**, Sayı: 10, ss.103-149.
- Özveri, M. (2016). “Yasaklarla Şekillenmiş Endüstri İlişkileri Sistemi ve 2015 Metal İşçileri Direnişi”, **Çalışma ve Toplum**. Sayı: 2, No:49, ss. 701-724.
- Petrol-İş, (1985). **1984 Yıllığı**. İstanbul.
- Şafak, C. (2006). “Türkiye’de Toplu Pazarlığın Değişen Çizgisi”, **Çalışma ve Toplum**. Sayı: 3, No: 10, ss. 31-70.
- Tokol, A. (2012). **Türk Endüstri İlişkileri Sistemi**. Bursa: Dora Yayınevi.

Voyvoda, N. (2011). **The Transformation of the Labor Market and the Reconstruction of Workers' Mobilization: The Experience of the Spring Demonstrations of 1989.** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi.

Yargıtay Kararları (2013). **Çalışma ve Toplum.** Sayı: 1, No:36, ss. 476-479.

http://www.hakis.org.tr/uploads/files/2017_YILI_KAMU_TOPLU_IS_%20SOZLESMELERI_CERCEVE_ANLASMA_PROTOKOLU_%2006_07_2017.pdf. (Erişim tarihi: 19.12.2018)

<https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/1257/grev.pdf> (Erişim tarihi: 19.12.2018)

<https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/1255/tis.pdf> (Erişim tarihi: 24.12.2018)