

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

KAMU GÖREVLİLERİNİN TOPLU SÖZLEŞME SÜRECİNİN
HARCAMA HUKUKU AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yüksek Lisans Tezi

Merve ŞAHİN

ANKARA, 2025

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

KAMU GÖREVLİLERİNİN TOPLU SÖZLEŞME SÜRECİNİN
HARCAMA HUKUKU AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yüksek Lisans Tezi

Merve ŞAHİN

Tez Danışmanı

Doç. Dr. Eda ÖZDİLER KÜÇÜK

ANKARA, 2025

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

KAMU GÖREVLİLERİNİN TOPLU SÖZLEŞME SÜRECİNİN
HARCAMA HUKUKU AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı

Doç. Dr. Eda ÖZDİLER KÜÇÜK

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı

1- Doç. Dr. Eda ÖZDİLER KÜÇÜK

2- Prof. Dr. İpek ÖZKAL SAYAN

3- Prof. Dr. Eda YEŞİL

Tez Savunması Tarihi

12.09.2025

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Doç. Dr. Eda ÖZDİLER KÜÇÜK danışmanlığında hazırladığım **“Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme Sürecinin Harcama Hukuku Açısından Değerlendirilmesi, (Ankara, 2025)”** adlı yüksek lisans tezindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Merve ŞAHİN

15.09.2025

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
ŞEKİLLER	vii
TABLOLAR	viii
KISALTMALAR	ix
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	6
KAMU GÖREVLİSİ TANIMI VE KAMU PERSONEL HARCAMALARININ HUKUKİ NİTELİĞİ	6
1.1. Kamu Hizmeti	6
1.2. Kamu Görevlisi	8
1.2.1. Anayasa kapsamında kamu görevlisi.....	9
1.2.2. Devlet Memurları Kanunu kapsamında kamu görevlisi	14
1.2.3. Türk Ceza Kanunu kapsamında kamu görevlisi	15
1.2.4. Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu kapsamında kamu görevlisi.....	16
1.2.5. Kamu Görevlisi Kavramının Kamu Personel Harcamaları Yönüyle Ele Alınması	17
1.3. Kamu Personel Harcamalarının Türk Hukuk Sistemindeki Yeri	21
1.3.1. Harcama Hukukunun Tanımı	21
1.3.2. Harcama Hukukunun Anayasal İlkeleri.....	23
1.3.2.1. Anayasanın Üstünlüğü ve Bağlayıcılığı İlkesi	23
1.3.2.2. Kanun Önünde Eşitlik İlkesi.....	24
1.3.2.3. Kanunilik İlkesi	25
1.3.2.4. Hukuk Devleti İlkesi.....	26
1.3.2.5. Harcamaların Yıllık Olması İlkesi.....	27
1.3.2.6. Gider Artırıcı Önerilerde Bulunulmaması İlkesi	29

1.3.2.7. Harcanabilecek Miktar Sınırı İlkesi.....	30
1.3.2.8. Harcamaların Nitelik ve Nicelik Yönünden Sınırlandırılması İlkesi	30
1.3.2.9. Bütçe Kanununa Bütçe ile İlgili Hükümler Dışında Hüküm Konulamayacağı İlkesi	31
1.3.2.10. Sosyal Devlet ilkesi	33
1.3.3. Bütçe Hakkı ve Harcama Hukuku	34
1.3.4. Harcama Hukukunun Kaynakları İçerisinde Kamu Personel Harcamalarının Yeri	37
İKİNCİ BÖLÜM	40
KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKA VE TOPLU SÖZLEŞME YAPMA HAKKI	40
2.1. Sendika, Konfederasyon ve Toplu Pazarlık Kavramı	40
2.1.1. Sendika Kavramı	40
2.1.2. Sendikanın Unsurları	43
2.1.2.1. Amaç unsuru.....	43
2.1.2.2. Özel hukuk tüzel kişiliği unsuru	43
2.1.2.3. Kurulmada serbestlik unsuru	44
2.1.2.4. Demokratik esaslara uygunluk unsuru.....	44
2.1.2.5. Bağımsızlık unsuru	45
2.1.3. Konfederasyon Kavramı	45
2.1.4. Toplu Pazarlık Kavramı.....	46
2.2. Uluslararası Belgelerde Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları.....	50
2.2.1. Birleşmiş Milletler Sözleşmeleri	50
2.2.1.1. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi	51
2.2.1.2. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi... 52	
2.2.1.3. Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi	52
2.2.2. Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmeleri	53

2.2.2.1. 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi.....	54
2.2.2.2. 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi	55
2.2.2.3. 151 sayılı Kamu Hizmetlerinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşme	57
2.2.3. Avrupa Konseyi Sözleşmeleri	59
2.2.3.1. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi.....	59
2.2.3.2. Avrupa Sosyal Şartı	60
2.2.4. Avrupa Birliği Müktesebatı	62
2.2.4.1. Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi	63
2.2.4.2. Çalışanların Sosyal Hakları Topluluk Şartı	63
2.2.5. Uluslararası Sözleşmelerin Bağlayıcılığı.....	64
2.3. Kamu Görevlileri Sendikacılığının Dünyada ve Türkiye’deki Gelişimi	66
2.3.1. Dünyada Kamu Görevlileri Sendikacılığı	67
2.3.1.1. İngiltere.....	69
2.3.1.2. Amerika Birleşik Devletleri.....	71
2.3.1.3. Fransa.....	73
2.3.1.4. Almanya.....	76
2.3.1.5. İsveç	78
2.3.2. Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı	80
2.3.2.1. 1961 öncesi dönemde kamu görevlileri sendikacılığı	81
2.3.2.2. 1961-1980 arası dönemde kamu görevlileri sendikacılığı.....	82
2.3.2.3. 1981-2001 arası dönemde kamu görevlileri sendikacılığı.....	86
2.3.2.4. 2001-2010 arası dönemde kamu görevlileri sendikacılığı.....	88
2.4. Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme Yapma Hakkı	90
2.4.1. Toplu Sözleşmenin Kapsamı	92
2.4.2. Toplu Sözleşmenin Tarafları	93
2.4.2.1. Kamu İşveren Heyeti	94

2.4.2.2. Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti	95
2.4.3. Üye Sayılarının Tespiti	97
2.4.4. Toplu Sözleşme Görüşmeleri Süreci	98
2.4.4.1. Toplu sözleşme teklifleri	99
2.4.4.2. Toplu sözleşme görüşmelerinin yürütülmesi	100
2.4.5. Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Sonuçlanması	101
2.4.5.1. Toplu sözleşme görüşmelerinin anlaşma ile sonuçlanması	101
2.4.5.2. Toplu sözleşme görüşmelerinin uyuşmazlık ile sonuçlanması	102
2.4.6. Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun Yapısı	104
2.4.7. 4688 sayılı Kanun'da Yapılan Diğer Önemli Değişiklikler	105
2.4.7.1. Kamu Personeli Danışma Kurulu	105
2.4.7.2. Mahalli idarelerde sosyal denge tazminatı	107
2.4.7.3. Toplu sözleşme ikramiyesi	109
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	112
TOPLU SÖZLEŞMELERİN KAMU PERSONEL HARCAMALARI VE	
UYGULAMA YÖNÜNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	112
3.1. Kamu Harcamalarının Ekonomik Açıdan Sınıflandırılması	112
3.1.1. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Kamu Harcamaları ve Bütçe Tanımı	112
3.1.2. Kamu Harcamalarının Ekonomik Açıdan Sınıflandırılması	114
3.1.2.1. Gerçek (Reel) Harcamalar	114
3.1.2.2. Transfer Harcamaları	115
3.1.3. Kamu Harcamalarının Bütçe Kanunu Kapsamında Ekonomik Sınıflandırılması.....	116
3.2. Bütçe Kanunu Kapsamında Kamu Personel Harcamaları	119
3.2.1. Memurlar	120
3.2.1.1. Maaşlar	120
3.2.1.2. Zamlar ve Tazminatlar	121
3.2.1.3. Ödenekler.....	121

3.2.1.4. Sosyal Haklar	122
3.2.1.5. Ek Çalışma Karşılıkları	122
3.2.1.6. Ödül ve İkramiyeler	122
3.2.1.7. Diğer Giderler	123
3.2.2. Sözleşmeli Personel	123
3.2.2.1. Ücretler	123
3.2.2.2. Zamlar ve Tazminatlar	123
3.2.2.3. Ödenekler	124
3.2.2.4. Sosyal Haklar	124
3.2.2.5. Ek Çalışma Karşılıkları	124
3.2.2.6. Ödül ve İkramiyeler	125
3.2.2.7. Diğer Giderler	125
3.2.3. Kamu İşçileri	126
3.2.3.1. Ücretler	126
3.2.3.2. İhbar ve Kıdem Tazminatları	126
3.2.3.3. Sosyal Haklar	127
3.2.3.4. Fazla Mesailer	127
3.2.3.5. Ödül ve İkramiyeler	127
3.2.3.6. Diğer Ödemeler	128
3.2.4. Geçici Süreli Çalışanlar	128
3.2.5. Diğer Personel	128
3.2.6. Milletvekilleri	129
3.2.7. Cumhurbaşkanı Ödeneği	129
3.2.8. İstihbarat Personeli	130
3.3. Kamu Personel Harcamalarının Bütçe Kanunu Çerçevesinde Analizi	130
3.4. Toplu Sözleşme Kapsamındaki Kamu Personel Harcamalarının Bütçe Kanunu Çerçevesinde Değerlendirilmesi	134
3.5. Toplu Sözleşmelerin Uygulama Açısından Değerlendirilmesi	141

3.5.1. Toplu Sözleşmenin Kapsamı.....	141
3.5.2. Toplu Sözleşmede Yetki ve Süre	143
3.5.3. Toplu Sözleşmenin Ücret Rejimine Etkisi	145
3.5.4. Toplu sözleşmede Sendika Üyesi Olan ve Olmayan Kamu Görevlisi Ayrımı	149
3.6. Toplu Sözleşmelerin Harcama Hukukunun Anayasal İlkeleri Bakımından Değerlendirilmesi	151
3.6.1. Anayasanın Üstünlüğü ve Bağlayıcılığı İlkesi ile Kanunilik İlkesi Bakımından.....	151
3.6.2. Bütçe Kanununa Bütçe ile İlgili Hükümler Dışında Hüküm Konulamayacağı İlkesi Bakımından.....	152
3.6.3. Harcamaların Yıllık Olması İlkesi ile Harcamaların Nitelik ve Nicelik Yönünden Sınırlandırılması İlkesi Bakımından	153
3.6.4. Harcanabilecek Miktar Sınırı İlkesi ile Gider Artırıcı Önerilerde Bulunulmaması İlkesi Bakımından.....	156
3.6.5. Kanun Önünde Eşitlik İlkesi Bakımından	157
3.6.6. Hukuk Devleti İlkesi ve Sosyal Devlet İlkesi Bakımından	162
SONUÇ VE ÖNERİLER	165
KAYNAKÇA.....	180
EK - Toplu Sözleşme Süreçleri.....	187
ÖZET	191
ABSTRACT	193

ŞEKİLLER

Şekil 1. Kamu Görevlilerinin Kapsamı	18
Şekil 2. 4688 sayılı Kanuna Göre Toplu Sözleşme Süreci.....	103
Şekil 3. Yıllar İtibarıyla Sendikalaşma Oranı (2002-2024).....	161

TABLÖLAR

Tablo 1. Merkezi Yönetim Bütçesi Kapsamındaki Kamu Personel Sayısı	20
Tablo 2. 2024 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (Bin TL)	118
Tablo 3. Merkezi Yönetim Bütçesi Personel Giderlerinin Personel İstihdam Şekline Göre Dağılımı (2024 Yılı)	132
Tablo 4. Kamu Personel Harcamaları ve Toplam Kamu Harcamaları İçindeki Payı (Bin TL)	134
Tablo 5. Kamu Personeli Zam ve Tazminat Tutarları ve Artış Oranı (2010-2024)	136
Tablo 6. Kamu Personeli İstihdamı (2010-2024)	138
Tablo 7. Yıllar İtibarıyla Genel ve Hizmet Kolu Bazında Madde Sayıları	155
Tablo 8. Sendika Üyesi Olan ve Olabilecek Kamu Görevlisi Sayısı (2002-2024)	160

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ASŞ	Avrupa Sosyal Şartı
BM	Birleşmiş Milletler
Çev.	Çeviren
E.	Esas
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
K.	Karar
KAMU-SEN	Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu
KESK	Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
KİT	Kamu İktisadi Teşekkülü
K.T.	Karar Tarihi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
MEMUR-SEN	Memur Sendikaları Konfederasyonu
R.G.	Resmî Gazete
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	Türk Ceza Kanunu
TODAİE	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
UÇÖ	Uluslararası Çalışma Örgütü
vd.	Ve diğerleri

GİRİŞ

Kamu görevlilerinin hukuki, mali ve sosyal haklarını, sorumluluklarını, statülerini, çalışma ve yaşam koşullarını kamu personel rejimi belirler. Kamu personel rejiminin en önemli unsurlarından biri, hizmetlerin yerine getirilmesinde kendilerine görev verilen kimselerin mali ve sosyal haklarının belirlenmesidir. Dolayısıyla, bütçe harcamalarının önemli bir bölümünü oluşturan personel harcamaları ile devlet isleyişinin düzenli yürütülebilmesi için yeteli sayıda ve gerekli nitelikte kamu personelinin çalıştırılmasını amaçlayan kamu personel rejimi birbiriyle yakından ilgilidir.

Kamu personel rejiminin en önemli unsurlarından biri şüphesiz çalışanların mali ve sosyal haklarını içeren ücretlendirme rejimidir. Dolayısıyla çalışan kesim daha fazla mali ve sosyal hak elde etmek ya da elde etmiş olduğu hakları korumak amacıyla sendikal örgütlenmeye ihtiyaç duymuştur. Bağımlı çalışan kesimi oluşturan işçiler ve memurların sendikal örgütlenmeleri ise tarihsel süreçte farklı zamanlarda gerçekleşmiştir.

Ülkemizde de tüm dünyada olduğu gibi memurların sendikalaşma mücadeleleri işçilerin sendikalaşma hareketine kıyasla daha geç başlamıştır. 1960'lı yıllara kadar kamu görevlilerinin örgütlenmesi adına yasa düzeyinde herhangi bir düzenleme olmamıştır. Kamu görevlileri için sendikal haklar ilk kez 1961 Anayasası ile gündeme gelmiştir. 1961 Anayasası, sendika hakkını herhangi bir ayırım gözetmeksizin bütün çalışanlara tanımıştır. Kamu görevlilerinin sendikal haklarının genel çerçevesi, 1965 yılında kabul edilen toplam 25 maddeden oluşan ve Türkiye'nin ilk memur sendikaları kanunu olan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile belirlenmiştir. Ancak, 1971 yılında gerçekleşen Anayasa değişikliği sonucunda kamu görevlilerinin sendika kurma hakkı kaldırılmıştır.

1982 Anayasasının ilk halinde, sendikal hakların uygulama alanı işçiler ile sınırlı tutulurken memurlar için sendika, toplu sözleşme ve grev haklarını açık bir şekilde tanıyan ya da yasaklayan bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Özellikle 1990 yılı sonrasında uluslararası örgütlerle imzalanan sözleşmeler ile kamu görevlilerinin sendikal haklarının yeniden gündeme gelmesi söz konusu olmuştur. Buna ilk örnek olarak UÇÖ'nün sendikal haklara ilişkin 87 ve 151 sayılı Sözleşmelerinin kabulü verilebilir (Özkal Sayan, 2023: 448).

Kamu görevlilerinin sendikal hakları, 1991 yılı sonlarında iktidarın hükümet programında yer almış ve 1995 yılında Anayasa'da yapılan değişiklikle toplu iş sözleşmesini düzenleyen 53'üncü maddede kamu görevlilerinin sendika kurma hakkı ile idare arasında toplu görüşme yapma hakkı düzenlenmiştir. Türkiye'nin 1999 yılında AB tarafından aday ülke olarak kabulünden sonra, uluslararası örgütlere verilen taahhütler ve imzalanan uluslararası anlaşmalar, ülkede kamu görevlilerine sendikal hakların verilmesine yönelik daha somut adımların atılmasını mecburi kılmıştır (Özkal Sayan, 2023: 448).

Bu gelişmeler kapsamında, kamu görevlilerinin sendika kurma hakkı ile toplu görüşme yapma hakkını detaylı bir şekilde düzenleyen 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu 2001 yılında kabul edilmiştir. Ancak, toplu görüşme sonuçlarında sık sık uyuşmazlıkların yaşanması, alınan kararların hayata geçirilememesi ve toplu görüşme müzakereleri neticesinde imzalanan mutabakat metinlerinin bağlayıcı olmaması gibi nedenlerden dolayı kamu görevlileri sendikaları ve onların bağlı oldukları konfederasyonlar, toplu görüşme yerine taraflar için bağlayıcı niteliğe sahip toplu sözleşme yapma hakkının verilmesini talep etmişlerdir.

2010 yılı Anayasa değişikliği ile birlikte ülkemizde, demokratik yönetim anlayışının bir ayağını teşkil eden ve kamu personel rejiminde büyük bir değişimin göstergesi olan *topl u sözleşme yapma hakkı* kamu görevlilerine anayasal hak olarak tanınmıştır. 2010 yılında Anayasada yapılan düzenleme ile 53’nc madde “*Toplu İş Sözleşmesi ve Toplu Sözleşme Hakkı*” olarak güncellenmiş ve madde metnine “*Memurlar ve diğer kamu görevlileri topl u sözleşme yapma hakkına sahiptir.*” ifadesi eklenmiştir. Söz konusu değişiklik sonrasında 4688 sayılı Kanun’un ismi, 2012 yılında “*Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu*” olarak değiştirilmiş ve topl u sözleşme yapma hakkının usul ve esasları düzenlenerek söz konusu yıldan itibaren kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının topl u sözleşme ile belirlenmesine olanak tanınmıştır.

Kamu görevlilerinin topl u sözleşme yapma hakkı, sosyal devlet anlayışı ve sendikal haklar açısından önemlidir. Ancak, kamu görevlileriyle hükümet arasında imzalanan topl u sözleşme hükümlerinin bütçe kanununa yansıtılmadan gerçekleşme imkânı bulunmamaktadır. Bilindiği üzere, topl u sözleşme ile belirlenen mali ve sosyal haklara ilişkin yapılan kamu personel harcamaları, merkezi yönetim bütçesi içerisindeki kamu personel harcamalarına ait en büyük gider kalemlerini oluşturmaktadır. Dolayısıyla, topl u sözleşmelerle mali ve sosyal haklara ilişkin yapılan düzenlemeler, bütçe kanunundan bağımsız bir şekilde düşünülemez.

Bununla birlikte, kamu görevlilerinin topl u sözleşme süreçlerine ilişkin yapılan çalışmaların çoğunun topl u sözleşme rejimi ve sürecine ilişkin olduğu tespit edilmiş, söz konusu alanı kamu maliyesi yönüyle inceleyen bir çalışmaya rastlanılmamış olduğu görülmüştür. Dolayısıyla, söz konusu sözleşmeler, kamu personel harcamaları yönüyle analiz edilerek tespit ve değerlendirmeler yapılmak istenmiştir. Diğer taraftan, topl u

sözleşmeler uygulama açısından ve harcama hukukunun anayasal ilkeleri yönüyle değerlendirilerek sistemin kurgusu üzerine eleştiri ve önerilerde bulunulmuştur.

Tezin temel argümanı, 2012 yılından itibaren toplu sözleşme kapsamında olan bir ödeme unsurundaki artış oranının, kamu personel harcamalarındaki genel artış oranından yüksek olması durumunda bunun *genel olarak* toplu sözleşmedeki mali ve sosyal haklar kapsamında yapılan düzenlemelerden kaynaklanabileceği olmuştur. Söz konusu argüman üzerine analizimiz, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerine ait kamu personel harcamalarında, temel maaş ve ücretlerden sonra en büyük paya sahip ve toplu sözleşme kapsamındaki bir ödeme unsuru olan *zam ve tazminatlar* özelinde yapılmıştır.

Tezin araştırma nesnesi olan kamu görevlileri kavramının kavramsal çerçevesine hem literatür hem de mevzuat hükümleri esas alınarak yer verilmiş olup tezin analiz kısmına en uygun olan kamu görevlisi tanımının, kamu personel harcamalarının Analitik Bütçe Sınıflandırılma Sistemindeki gruplandırılmasından dolayı 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'ndaki kamu görevlisi tanımının olduğu değerlendirilmiştir. Söz konusu Kanun çerçevesinde kamu görevlileri ile kamu personeli arasındaki ilişki kamu personel harcamaları yönüyle ele alınmıştır.

Tezin yazımı aşamasında kullanılan yöntem; temel olarak olgusal analiz yöntemidir. Bilimsel araştırma tekniklerine uygun olarak yazın taraması yapılarak tez konusuna ilişkin kitap, makale, tez, mevzuat ve resmi kamu kurum ve kuruluşlarına ait verilerden yararlanılmıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde kamu görevlisi kavramının hem literatürde hem mevzuattaki tanımına, kamu personel harcamalarının Türk hukuk sistemindeki yerinden

bahsedilerek harcama hukukunun anayasal ilkeleri, harcama hukuku ile bütçe hakkı arasındaki ilişki üzerinde durulmuştur.

İkinci bölümde ise kamu görevlileri sendikacılığına ilişkin temel kavram ve tanımlara, uluslararası belgelerde kamu görevlilerinin sendikal haklarına, kamu görevlileri sendikacılığının dünyada ve Türkiye'deki gelişimine değinilmiştir. Ardından toplu sözleşme yapma hakkı üzerinde durulmuş ve başta Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun yapısı ve işleyişi olmak üzere demokratik anlayıştan uzaklaşan toplu sözleşme sürecine ilişkin tespit ve değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Üçüncü ve son bölümde ise kamu personel harcamalarına, kamu personel harcamalarının bütçe kanunu çerçevesinde analizine yer verilerek toplu sözleşme kapsamındaki kamu personel harcamaları, bütçe kanunu çerçevesinde değerlendirilmiştir. Ardından toplu sözleşmeler uygulama açısından ve harcama hukukunun anayasal ilkeleri yönüyle tartışılmış ve hâlihazırda uygulanan rejimin daha işlevsel, daha etkin yürütülebilmesi amacıyla önerilerde bulunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU GÖREVLİSİ TANIMI VE KAMU PERSONEL

HARCAMALARININ HUKUKİ NİTELİĞİ

1.1. Kamu Hizmeti

Anayasanın 2'nci maddesindeki “*Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir.*” hükmü ile devletin özellikleri belirtilirken aslında bunlar devletin sorumluluğundaki birer görev olarak da sayılmıştır. Bu bağlamda, devletin temel varlık sebebi, kamu hizmet vermektir.

Devlet, kamu görevini yerine getirirken kendisini temsil eden, kendisine bağlı ve kendi adına hareket edecek kamu görevlilerine gereksinim duyacaktır. Devlet, dar anlamda hükümet tarafından temsil edilse de genel anlamda Anayasada sayılan görevlerin ifası yönünden memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından temsil edilmektedir. Anayasanın 128'inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*” hükmü de bu temsiliyetin yasal dayanağını oluşturmaktadır.

Kamu hizmetine katılmak ve o hizmette kalmak, uluslararası düzenlemelerde bir insan hakkı olarak kabul edilmektedir. Nitekim, 10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 21'inci maddesinin ikinci fıkrasında; “*Herkes, doğrudan*

doğruya veya serbestçe temsilciler aracılığı ile ülkenin kamu işleri yönetimine katılmak hakkını haizdir”¹ hükmüne, 16 Aralık 1966 tarihli Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesinin 25’inci maddesinde de; “*Her vatandaş, bu Sözleşmenin ikinci maddesindeki ayrımlara ve makul olmayan sınırlamalara tabi tutulmaksızın şu haklara ve imkânlara sahiptir: ...c) Genel eşitlik ilkesine uygun olarak, ülkesinde kamu hizmetlerine girme*”² hükmüne yer verilmiştir (Zabunoğlu, 1992:179).

1924 Anayasasının 92’nci maddesinde; “*Hukuku siyasiyeyi haiz her Türk ehliyet ve istihkakına göre Devlet memuriyetlerinde istihdam olunmak hakkını haizdir*”; 1961 Anayasasının 58’inci maddesinde: “*Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez*”; 1982 Anayasasının 70’inci maddesinde: “*Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.*” hükümlerinde de görüldüğü üzere uluslararası sözleşmelerle güvence altına alınan kamu hizmetlerine girme hakkı, anayasal hükümlerle de güvence altına alınmıştır.

Kamu hizmeti ve personeli arasındaki ilişki hakkında Onar: “*İdare teşkilatını, amme hizmetlerinin hukuki yapısını insan vücudunun çatısına, iskeletine benzetirsek; personel bu vücudun hareketini, hayatiyetini temin eden sinir ve kan manzumesi durumundadır*” (Onar, 1960: 106) şeklinde ifade ederek devlete varlık kazandıracak olanın personel olduğunu farklı bir örnekle açıklamaktadır.

¹ RG: 27/5/1949-7217.

² RG: 18/6/2003-25142.

1.2. Kamu Görevlisi

Kamu yönetiminin insan ögesini oluşturan ve kamu hizmetlerini yerine getiren “kamu görevlisi” kavramının tanımı ne literatürde ne de mevzuatta açık bir şekilde yapılmıştır. Bu kavram, devlet görevlisi, devlet personeli, kamu personeli, kamu çalışanı, kamu görevlisi, memur, gibi birtakım terimlerle ifade edilmektedir. Bu terimler çoğu zaman birbirlerinin yerine kullanılırken bazen de farklı anlamları ifade etmek için kullanılmaktadır (Güler, 2020: 46).

Kamu görevlisi kavramı, birçok hukuk dalını ilgilendirmesine rağmen tüm hukuk dalları için ortak bir tanıma yer verilmemiştir. Kamu görevlisi kavramına ilişkin genel bir tanımının olmaması bu kavrama farklı bakış açılarıyla değişik anlamlar yüklenmesine neden olmakta ve kamu görevlisi kavramının yorumlanmasında zorluklara sebep olmaktadır (Aydın, 2010: 109-128). Bu nedenle çalışmamızın ana öznesi olan “kamu görevlisi” kavramının tanımlanması ve tespit edilmesi çalışmamızın kapsamı açısından önemli görülmektedir.

Bilimsel öğretilerde, kamu görevlisi kavramının genellikle geniş anlamda ve dar anlamda olmak üzere iki başlık altında incelendiği görülmektedir. Geniş anlamda kamu görevlisi kavramı Gözler’e göre, özel hukuka tabi olarak çalışan işçiler hariç, kamu hukukuna tabi olan, seçimle ya da atama ile göreve gelen kişileri kapsamaktadır. Örneğin bakanlar, milletvekilleri, belediye başkanları, belediye meclis üyeleri, muhtarlar, köy ihtiyar meclis üyeleri kamu hukukuna tabi olup geniş anlamda kamu görevlisi kavramına dâhildir (Gözler, 2019: 68). Akgüner’e göre, kamu kesiminde çalışan tüm görevliler hukuksal statüleri, hiyerarşik durumları birbirinden farklı olsa da geniş anlamda kamu görevlisi kapsamında sayılmaktadır (Akgüner, 2016: 96). Berkman ise, Cumhurbaşkanı, bakan, belediye başkanı, işçi, geçici işçi, devlet memuru ve sözleşmeli personel gibi kamu

kurumlarında çeşitli statülere tabi çalışanların olduğuna vurgu yapar ve söz konusu kişilerin geniş anlamda kamu görevlisi içerisinde yer aldığını ifade eder (Berkman, 2005: 103).

Gözler'e göre dar anlamda kamu görevlisi kavramı, kamu tüzel kişilerinde mesleki bir sıfatla ücretli bir iş yapan ve kamu hukuku rejimine tabi olan bütün personeli ifade etmektedir. Gözler'e göre bakanlar, milletvekilleri, belediye başkanları, belediye meclis üyeleri, muhtarlar, köy ihtiyar meclis üyeleri, yürüttükleri görevleri seçilmiş veya atanmış kişiler sıfatıyla yaptıklarından dolayı dar anlamda kamu görevlisi kavramına dâhil değildir (Gözler, 2019: 75). Gözübüyük ise, gerek geniş anlamda gerekse dar anlamda ifade edilsin kamu görevlisi sayılabilmesinin temel koşulunun, çalışılan örgütün kamu kuruluşu olması gerektiğini vurgulayarak dar anlamda kamu görevlisini, Anayasanın 128'inci maddesinde belirtilen görevleri yürüten memurlar ile diğer kamu görevlileri olarak tanımlamaktadır (Gözübüyük, 2004: 94).

1.2.1. Anayasa kapsamında kamu görevlisi

1921 Anayasası, kamu personelinin tanımına ilişkin herhangi bir düzenleme yoluna gitmemiştir. 1924 Anayasasında, seçilen ifade ise “memurin” (memurlar) ifadesi olmuştur. 1924 Anayasasında liyakat ilkesine bağlı olarak siyasal haklara sahip tüm vatandaşlara Devlet memuriyetlerine -kamu hizmetine- girme hakkı tanıdığıdır. Memurlarla ilgili konuların yasayla düzenlenmesi öngörülerek yasa güvencesi sağlanmış ve memurlar amirden önce yasaya itaat etmekle yükümlü sayılmıştır (Güler, 2020: 84).

1961 Anayasasında çekirdek terim yine memurluk olsa da Anayasanın farklı hükümlerinde kamu hizmeti görevlileri kavramına da rastlanmaktadır. Örneğin, 1961 Anayasasının 46'ncı maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “*İşçi niteliği taşımayan kamu*

hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir.” hükmünden kamu hizmetlerinde işçilerin istihdamı dışında diğer istihdam türlerine de yer verilebildiği anlaşılmaktadır. Kamu hizmeti görevlileri terimi asli ve sürekli nitelikte olan görevler ile bu özellikleri taşımayanlar olarak ikiye ayrılmaktadır. Asli ve sürekli görevler memurlara özgülenmiştir, diğer kamu hizmeti görevleri ise işçileri ve bunların dışındaki kamu görevlilerini kapsamaktadır (Güler, 2020: 86).

Yine 1961 Anayasası'nın 117'nci maddesinde; *“Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür.”* hükmüyle kamu hizmetlerinde bazı görevlerin yalnızca memurlar eliyle görülmesine izin verildiği anlaşılmaktadır.

1982 Anayasasında da kamu görevlisi tanımını yapılmamış olup 128'inci maddenin birinci fıkrasında yer alan; *“Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”* hükmüyle kamu görevlisi kavramının tanımına geniş anlamda yer verilmiştir.

Aslında 1982 Anayasası, 1961'de getirilen düzenlemeleri yinelemiş, kullanılan terimleri yine tanımlamamıştır. Memur kavramının yanı sıra diğer kamu görevlileri kavramı maddeye eklenerek 1961 Anayasası döneminde, memur ve işçi ayrımı konusunda yaşanan belirsizlik bertaraf edilmeye çalışılırken daha fazla kavramsal karışıklığa neden olunmuştur. Söz konusu madde gerekçesinde, *“Kamu hizmeti görevlilerinin çalıştırılma biçimlerine göre, kendi içinde ayrılmasının kanun koyucuya bırakıldığı belirtilmiştir. Anılan maddeye göre, memur ve diğer kamu görevlisi tanımı*

yapılmamış, ancak dolaylı bir tanım yapabilmenin yolu açılmıştır. Böylece, memurlar ve diğer kamu görevlileri, Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten kişiler olarak ifade edilmiştir” (Kayar, 2019: 165).

Söz konusu maddede diğer kamu görevlileri tanımının yapılmamış olması gerek bilimsel öğretilerde gerekse de yargı kararlarında diğer kamu görevlileri kavramının kapsamının ne olduğu ve kimlerden oluştuğu yönündeki tartışmayı beraberinde getirmiştir.

Gözübüyük, 1982 Anayasası ile mevzuatımıza giren diğer kamu görevlileri kavramını, memurlar gibi, genel idare esaslarına göre, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten görevliler şeklinde tanımlamış ve bunların da memurlar gibi, nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi gerektiğine işaret ettikten sonra, memurların dışında kalan diğer kamu görevlileri kapsamının, hakim ve savcılar, askerler, üniversite öğretim üyeleri gibi ayrı personel rejimine tabi olan kamu görevlilerinden oluştuğunu belirtmiştir (Gözübüyük, 2004: 86).

Polat’a göre ise, memur kelimesinin anlamı ve tarihsel kökleri Anayasanın neden memur kelimesinin yanında diğer kamu görevlileri kavramını kullanmak zorunda kaldığını göstermektedir. Çünkü, memur kelime olarak hiyerarşik bir yapı içerisinde devlet hizmetinde aylıkla çalışan, kendisine emir verilen görevli kimse gibi anlamlarda kullanılmaktadır. Dolayısıyla, herhangi bir merciden emir ve talimat almayan hâkim ve savcılar ile bilimsel serbesti alanı içerisinde araştırmalar yapan yükseköğretim personelinin, doğrudan emir ve talimatla görev alan, hiyerarşik bir düzen içerisinde

çalışan memurlar gibi görevlendirilen kamu görevlileri olmadığı açıktır. Keza, askeri bürokrasi de geçmişten beri sivil bürokrasiden farklı bir sistem içerisinde bulunmaktadır (Polat, 2022: 46).

Ayanoğlu ise daha geniş bir tanımlamayla diğer kamu görevlilerini; statüter konumdaki görevliler (silahlı kuvvetler personeli, hakimler ve savcılar, üniversite akademik personeli), siyasi nitelikteki görevliler (cumhurbaşkanı, bakanlar ve idarelerin seçikle gelen görevlileri), kadro karşılığı sözleşmeli çalışanlar, idari sözleşme ile istihdam edilen sözleşmeli ve geçici personel, şeklinde gruplandırarak sözleşmeli personel ve seçikle gelen görevlilerin de diğer kamu görevlileri kapsamına girdiğini belirtmiştir (Ayanoğlu, 2018: 980-1018).

Anayasa Mahkemesi bir kararında diğer kamu görevlileri kavramını; “memurlar ve işçiler dışında kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde yönetime kamu hukuku ilişkisiyle bağlı olarak çalışanlardır...” şeklinde tanımlamıştır.¹ Bu çerçevede, diğer kamu görevlileri kapsamında, hakim ve savcılar, askerler, üniversite öğretim üyeleri gibi kendine özgü ayrı personel rejimine tabi olan ve kamu hukuku esaslarına göre istihdam edilen kamu görevlileri girmektedir (Kanlıgöz, 1993: 76).

Ayrıca, madde de geçen “genel idare esasları” kavramına ilişkin doktrinde pek bir açıklama bulunmamaktadır. Anayasa Mahkemesi de çeşitli kararlarında “genel idare esasları” kavramını kullanarak bu kavrama açıklama getirmeye çalışmıştır. Örneğin, Belediye müstahdemlerine ilişkin kararında, 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda belediyeler tarafından çalıştırılmasına olanak sağlanan müstahdemlerin yaptıkları işin

¹ RG: 23/8/1988-19908.

genel idare esaslarına göre yürütülen bir hizmet olmadığına ve bunların özel hukuk hizmet akdiyle çalışıklarına karar vermiş ve şöyle demiştir:

“Önemi ve değeri nedeniyle Devletin başlıca görevleri genel idare esaslarına göre yürütölmektedir. Genel idare esaslarına göre yürütölen kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde kadro esastır. Bu hizmetlerin yapısal ve işlevsel özellikleri, onu diğer hizmetlerden ayırır. Bu görevlerde bulunan kimseler, yasaların güvencesi altındadır. Anayasanın 128’inci maddesinde genel idare esaslarına göre yürütölen kamu hizmetlerine ilişkin asli ve sürekli görevlerin ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir. Bu görevlerin, kadroya bağlanması dışında, merkezi idare ile statüer bir ilişki içinde olması ve kamu gücünün kullanılması biçiminde özellikleri görölmektedir.”¹

Kararda, “genel idare esasları” kavramının açık bir tanımından ziyade birtakım özellikler sayılarak hangi tür kamu hizmetlerinin genel idare esaslarına göre yürütölmeye gerektiği tespit edilmeye çalışılmaktadır. Buna göre önem ve değeri nedeniyle Devletin başlıca görevlerinin genel idare esaslarına göre yürütölmeye, genel idare esaslarına göre yürütölen görevlerin yapısal ve işlevsel özelliklerinin onu diğer hizmetlerden ayırması ve bu görevlerde bulunanların yasaların güvencesi altında olması ile kadronun esas oluşu genel idare esaslarına göre yürütölen hizmetlerden doğan sonuçlardır (Gözler, 2019: 124).

¹ RG: 19/6/1993-21612.

1.2.2. Devlet Memurları Kanunu kapsamında kamu görevlisi

Kamu görevlileri kavramına 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda doğrudan değinilmemiş, ancak kamu kesiminde çalışanlar dört grupta toplanmıştır. Diğer bir ifadeyle 657 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi ile dört istihdam biçimi öngörülmüştür. Bunlar, "memurlar", "sözleşmeli personel", "geçici personel" ve "işçiler" başlıkları altında düzenlemekte iken 657 sayılı Kanun'daki geçici personel düzenlemesi 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 17'nci maddesi¹ ile kaldırılmış ve geriye üç istihdam biçimi kalmıştır.

657 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin (A) bendinde; "*Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenlerin memur sayılacağı*" hüküm altında alınmıştır. Memurun bir kadroya bağlı olarak görevini yerine getirmesi, memurun ifa ettiği görevin asli ve sürekli olmasının sonucu olarak görülmektedir (Günday, 2004: 138).

Sözleşmeli personel, mesleki bilgisine ve uzmanlığına kamu kuruluşlarında ihtiyaç duyulan ve istisnai durumlarda çalıştırılan personeldir (Gözübüyük, 2004: 62). Sözleşmeli personel istihdamında, devlet ile personel arasında karşılıklı iradeye dayanan bir sözleşme mevcut olduğundan, sözleşmeli personel statü hukukuna tabi değildir (Aslan, 2015: 46).

657 sayılı Kanun'da, kamu kesiminde kamu görevlilerinin yanı sıra işçilerin de istihdam edilebileceği ilkesinin kabul edildiği, ancak kamu kuruluşlarında çalıştırılan

¹ RG: 24/12/2017-30280.

işçiler için ayrı bir kanuni düzenlemeye yer verilmediği ve bu konuda iş hukukunu düzenleyen yasalara atıfta bulunulduğu görülmektedir (Han, 2012: 35).

1.2.3. Türk Ceza Kanunu kapsamında kamu görevlisi

Bazı suçların oluşabilmesi için mağdurun kamu görevlisi olması, bazı suçların gerçekleşebilmesi için ise failin kamu görevlisi olması gerekmektedir.¹ Kimi suçlarda da “mağdurun kamu görevlisi olması, cezayı artıran nitelikli hal olarak” kabul edilmektedir.² Kamu görevlisi sıfatı Ceza Hukuku’nda bu yüzden farklı bir öneme sahiptir.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, 2005 yılında yürürlüğe girmeden önce 765 sayılı mülga Türk Ceza Kanunu’nda³ “memur” ve “kamu hizmetlisi” şeklinde ikili bir ayrım bulunmaktaydı. 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 2005 yılında yürürlüğe girmesiyle 765 sayılı Türk Ceza Kanunu’ndaki memur kavramı değişikliğe uğrayarak memur yerine kamu görevlisi kavramına yer verilmiş ve bu kavram “Kamu görevlisi deyiminden; kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi anlaşılır.” şeklinde tanımlanmıştır. Tanımlar kenar başlığını taşıyan söz konusu 6’ncı maddenin birinci fıkrasından anlaşılacağı üzere, kamu görevlisi sayılabilmenin belirli şartları bulunmaktadır. Bunlar, ortada bir kamusal faaliyetin olması; kamusal faaliyeti yürütecek kişinin faaliyete katılma şekli; faaliyetin niteliği, faaliyetin idare ile özel hukuk ilişkisi içerisinde bulunmaması gibi şartlardır. İlk üç şart madde tanımından anlaşılrsa da dördüncü şart gerekçeden anlaşılmaktadır. Çünkü

¹ 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı TCK, m.247, m.250. (RG:12/10/2004-25611)

² 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı TCK, m. 125. (RG:12/10/2004-25611)

³ RG: 3/3/1926-320.

maddenin gerekçesinde, “Kamusal faaliyet, Anayasa ve kanunlarda belirlenmiş olan usullere göre verilmiş olan bir siyasal kararla, bir hizmetin kamu adına yürütülmesi şeklinde tanımlanmaktadır” (Dönmez, 2011: 95-130).

1.2.4. Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu kapsamında kamu görevlisi

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu¹ ilk yayımlandığında “kamu görevlisi kavramı”; “*Kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadro veya pozisyonunda daimi suretle çalışan, adaylık veya deneme süresini tamamlamış*” personel olarak tanımlanmıştır. Bu tanım birçok kamu görevlisinin sendikalara üye olma hakkını engellediğinden çeşitli eleştirilere neden olmuştur. Bu nedenle 2007 yılında çıkarılan 5620 sayılı Kanun’un² 4’üncü maddesi ile kamu görevlisi tanımında değişiklik yapılarak “*pozisyonunda daimi suretle*” ibaresinin yerine “*sözleşmeli personel pozisyonunda*” ibaresi getirilerek kamu görevlileri sendikalarına üye olabilme hakkı sözleşmeli personele de sağlanmıştır.

Kanun’un kamu görevlisi tanımındaki “*adaylık ve deneme süresini tamamlamış*” ibaresi, sendikaya üye olabilme hakkı bulunmakla birlikte aday veya deneme süresinde olan kamu görevlilerinin sendikalara üye olabilmesini kısıtlamıştır. Bu kısıtlamayı kaldırmak adına 6289 sayılı Kanun’un³ 3’üncü maddesi ile tekrar kamu görevlisi tanımında değişiklik yapılarak “*adaylık veya deneme süresini tamamlamış*” ile “*sözleşmeli personel*” ibareleri çıkarılarak kamu görevlileri sendikalarına üye

¹ RG:12/7/2001-24460.

² RG:21/4/2007-26500.

³ RG:11/4/2012-28261.

olabileceklerin kapsamı genişletilmiştir. Böylece Kanun'un 3'üncü maddesinde "*Kamu görevlisi: "Bu Kanun kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların kadro veya pozisyonlarında istihdam edilenlerden işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlilerini, ifade eder."* şeklindeki tanımla bugünkü halini almış ve işçi statüsü dışındaki kadro veya pozisyonlarda olmak şartıyla kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların tamamı kamu görevlisi sayılmıştır.

1.2.5. Kamu Görevlisi Kavramının Kamu Personel Harcamaları

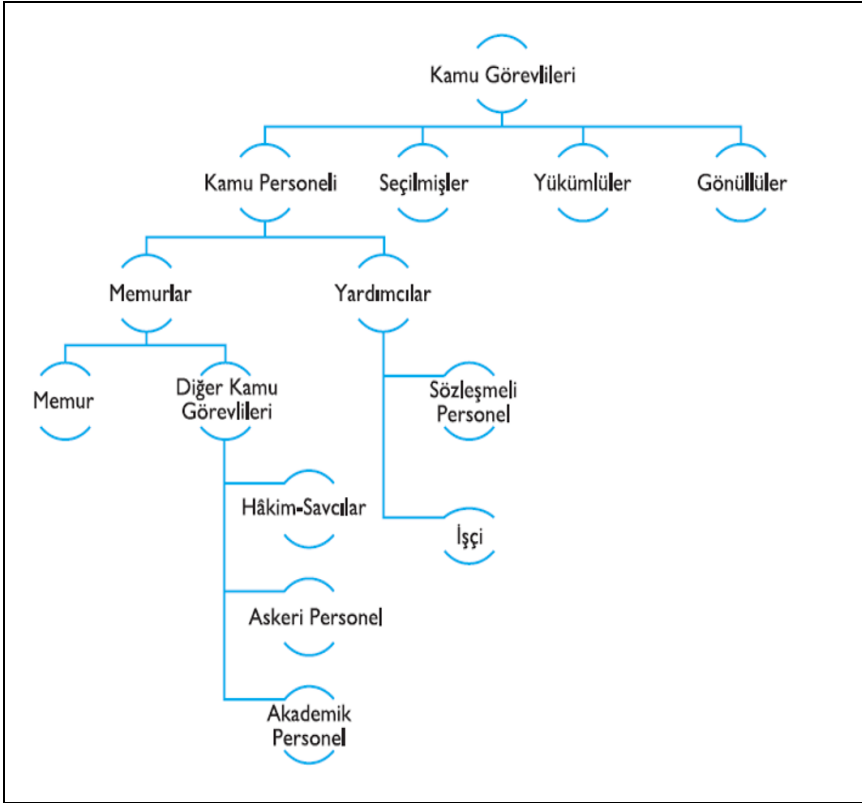
Yönüyle Ele Alınması

Bütçe kanununda kamu personel harcamaları Analitik Bütçe Sınıflandırma Sistemine göre hizmetinden yararlanma yöntemlerine göre *memurlar, sözleşmeli personel, işçiler, geçici süreli çalışanlar, diğer personel, milletvekilleri, cumhurbaşkanı ödeneği, istihbarat personeli* olarak gruplandırılmıştır. Toplu sözleşme kapsamındaki kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin yapılan kamu personel harcamaları da bütçe kanununda bu ayrıma göre muhasebeleştirilmektedir.

5237 sayılı TCK'nın 6'ncı maddesinde kamu görevlisi kavramının "*Kamu görevlisi deyiminden; kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi anlaşılır."* şeklinde tanımlandığından bahsetmiştik. Söz konusu tanımda sadece atanmaların değil seçilme yoluyla kamusal faaliyet yürütenlerin de kamu görevlisi sayıldığı belirterek kamu görevlisi kavram geniş bir şekilde ele almıştır. Bu anlamda Cumhurbaşkanından kamu işçisine kadar herkes kamu görevlisi sayılabilmektedir. Bu tanıma, Cumhurbaşkanı, milletvekilleri, 657 sayılı Devlet Memurları kapsamındaki memurlar, silahlı kuvvetler mensupları, üniversite öğretim üyeleri, hâkim ve savcılar, sözleşmeli personel, gönüllü veya zorla hizmete alınanlar girmektedir. Bütçe kanununda, kamu personel

harcamalarının sınıflandırılmasında, seçilmiş grubundaki milletvekilleri ve cumhurbaşkanı ayrıca gruplandırılmış; memurlar kategorisinde ise personel kanunlarına göre bir kadroya dayalı olarak istihdam edilenlerin (silahlı kuvvetler mensupları, üniversite öğretim üyeleri, hâkim ve savcılar) kadroları için öngörülen aylık ödemeler yer almaktadır. Bütün bu açıklamalar göz önünde bulundurularak tezin kamu personel harcamalarının analiz kısmında, 5237 sayılı TCK'daki kamu görevlisi kavramı esas alınmıştır.

Şekil 1. Kamu Görevlilerinin Kapsamı¹



¹2023 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yapılan değişiklikle birlikte kamu idarelerinde Cumhurbaşkanınca belirlenecek pozisyon unvanlarında çalıştırılmak üzere işin geçici olması şartı aranmaksızın sözleşmeli personel istihdam edilebilmektedir. Söz konusu kapsamda istihdam edilen sözleşmeli personelin aynı kurumda 3 yıllık çalışma süresini tamamlayanların bu sürenin bitiminden itibaren 30 gün içinde talepte bulunmaları halinde buldukları yerde aynı unvanlı memur kadrolarına atanma imkânı getirilmiştir. Dolayısıyla, sözleşmeli personel kategorisindeki çalışanlarda talepte bulunanlar üç yılın sonunda memur kategorisinde yer alabilmektedir.

5237 sayılı TCK çerçevesinde, Şekil 1’de kamu görevlileri kapsamına yer verilmiştir. Şekil 1’de de görüldüğü üzere, *kamu personeli*, kamu görevlilerinin ana gövdesini oluşturmaktadır. *Kamu personeli*; memur ve diğer kamu görevlileri, yardımcılar (sözleşmeli personel ve işçiler) şeklinde sınıflandırılabilir. Memur kümesini 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na bağlı personel oluştururken, “diğer kamu görevlileri” ise hâkim ve savcılar, askerî personel ile akademik personelden oluşmaktadır. Her iki kümenin de ortak niteliği, statü hukukuna bağlı olarak istihdam edilmeleridir.

Yardımcılar kümesi, statü hukukuna bağlı olmaksızın akdi ilişki ile çalışan kamu görevlileridir. Bu kategori içerisinde, sözleşmeli personel ve işçiler yer almaktadır. Yardımcılar kümesi, memurlar kategorisinin tersine geçici, belirli süreli, kural dışı istihdam biçimleridir.

Seçilmişler, yurttaşların ya da bir kamu organının seçtiği ve gönüllülük esasına dayalı olarak kamu hizmetine katılan kişilerdir. Cumhurbaşkanı, milletvekilleri, il genel meclisi üyeleri, belediye meclisi üyeleri, belediye başkanları, köy ve mahalle muhtarları, köy ihtiyar meclisi ve mahalle ihtiyar heyeti örnek olarak sayılabilir. Belirli süre için kamu iktidarını kullanmak üzere kamu makamları tarafından seçilen kişiler de bu sınıfa girer. Seçilmişlerin bu ikinci kesiminin birinci kesiminden temel farkı, birincilerin doğrudan yurttaşlar tarafından, ikinci kesimin ise yurttaşlar tarafından değil, kamu makamları tarafından seçilmesidir. Bu kişiler, belirli dönem için kamu görevlisi sıfatını taşırlar. Bunlara, düzenleyici denetleyici kurumlardaki kurul üyelerini, tahkim kurulu üyelerini örnek gösterebiliriz.

Yükümlüler, yasanın koyduğu hükümler çerçevesinde, idare tarafından tek yanlı ve zora dayalı olarak belirli bir süre için kamu hizmetine katılan kişilerdir. Zorunluluk ve yerine getirilmediği takdirde cezai yaptırımları bulunmaktadır. Askerlik hizmeti, Köy

Kanunu'nda köylüye mecbur tutulan hizmetler, olağanüstü hallerde vatandaşlardan istenecek hizmetler, ülke ihtiyaçlarının zorunlu kıldığı alanlarda öngörülen yurttaşlık görevleri örnek olarak gösterilebilir.

Gönüllüler, kamu hizmetlerine katılmada zor değil, rıza vardır. Bu kişiler, belirsiz süre ile maaş, ücret ya da herhangi nakdi, aynı yardım almadan kamu hizmetlerine katılmaktadırlar. Bunlara örnek olarak İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği çerçevesinde gönüllü katılım sağlayan vatandaşlar, Karayolları Trafik Kanunu ile düzenlenen fahri trafik müfettişleri gösterilebilir.

Tablo 1. Merkezi Yönetim Bütçesi Kapsamındaki Kamu Personel Sayısı¹

İDARELER	KADROLU PERSONEL	SÖZLEŞMELİ PERSONEL	SÜREKLİ İŞÇİ	GEÇİCİ İŞÇİ	DİĞER PERSONEL	TOPLAM
GENEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ KAMU İDARELERİ	2.949.964	280.643	213.722	28.969	99.739	3.573.037
Y.Ö.K., ÜNİVERSİTELER VE YÜKSEK TEKNOLOJİ ENSTİTÜLERİ	253.649	21.298	44.081	357	0	319.385
ÖZEL BÜTÇELİ DİĞER İDARELER	40.816	9.582	53.685	10	0	104.093
DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR	4.130	442	1.460	0	0	6.032
TOPLAM	3.248.559	311.965	312.948	29.336	99.739	4.002.547

Tablo 1'de 2024 Aralık itibarıyla Merkezi Yönetim Bütçesi kapsamındaki kamu idarelerine ait kamu personel sayılarına yer verilmiştir. Tablo 1'de görüldüğü üzere, kamu personel istihdamında en çok personel sayısı kadrolu personel olarak ifade edilen memurlardan oluşmaktadır. 2024 yılı Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idarelerde

¹ <https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/> (17/02/2025)

alışan kadrolu personel sayısının, toplam personel sayısının yaklaşık % 82'sini oluşturduğu görülmektedir.

1.3. Kamu Personel Harcamalarının Türk Hukuk Sistemindeki Yeri

1.3.1. Harcama Hukukunun Tanımı

Toplumsal hayata geçilmesi ile savunma, eğitim, sağlık, adalet gibi birtakım ortak ihtiyaçlar ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyaçlar egemenlik gücüne sahip olan ve siyasi bir örgüt olan devlet tarafından yerine getirilecektir. Devlet bu ihtiyaçları karşılamak için finansman kaynağı bularak harcama yapmak zorundadır. Devletin bu görev ve sorumluluklarının yerine getirilmesinde yapılan işlemlerin düzene konulmasına ihtiyaç duyulmuş ve bu amaçla birtakım kurallar koyulmuştur. Bu kurallar zaman içerisinde hukuk kuralları ile bütünleşmiştir (Methibay, 2014: 45).

Devletin kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere yapmak zorunda olduğu harcamalar, toplum adına ve topluma yönelik gerçekleştirilmesi gereken faaliyetlerden kaynaklandığı için söz konusu harcamaların hukuk kuralları ile düzenlenmesi gereği doğmuş ve bu gereksinim mali hukuk biliminin ortaya çıkmasına yol açmıştır (Bülbül, 2024: 1).

Mali hukuk, Kamu hukuku içerisinde yer alan kamu gelirlerinin toplanması ile kamu harcamalarının yapılması ve devlet harcamalarının yönetimini ve denetimini inceleyen bir bilim dalıdır. Mali hukuk kendi içinde Gelir ve Harcama Hukuku olarak ikili bir ayrıma tabi tutulmuştur. Bunlardan Gelir Hukuku, kamu gelirlerinin elde edilme sürecine ilişkin hukuk kurallarını incelerken Harcama Hukuku kamu harcamalarının

hukuk karşısındaki durumunu inceleyen bir disiplindir. Bir başka ifadeyle, harcama hukuku kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere yapılan kamu harcamalarını ele alır.

Harcama hukukunun önemi, kamu harcamalarının toplum adına yapıyor olmasından kaynaklanmaktadır. Ülkemizde harcama yetkisi vergilendirme yetkisi gibi millete aittir. Türk milleti bu yetkisini TBMM'ye seçerek gönderdiği vekiller aracılığıyla yürütür. Parla­mentonun tüm kamu kesimini ilgilendiren harcamaları doğrudan yapması mümkün değildir. Bu nedenle harcama yetkisi, bütçe kanunu aracılığıyla harcamacı kuruluşlara devredilir. Devredilen harcama yetkisi sınırsız olmayıp harcamaların sınırı, bütçe kanunu ile belirlenen ödenek sınırlarıdır. Kamu harcamaları, harcamacı kuruluşlarının bütçe kanunundan almış oldukları yetki ve sorumluluk çerçevesinde, anayasa, kanun, kanun hükmünde kararname, cumhurbaşkanlığı kararnameleri gibi çeşitli hukuki düzenlemelerle yasallık kazanarak belirli bir süreç içerisinde gerçekleşmektedir (Bülbül, 2024: 2-5).

Harcama dolayısıyla çıkan ilişkilerde devletin egemen bir tüzel kişi olarak kişilerle ya da devletlerle astlık-üstlük niteliğine sahip olması Harcama Hukukunun, Kamu hukukunun bir dalı olduğuna işaret etmekle birlikte devletin mal ve hizmet satın alırken Özel hukuka dayalı sözleşmelerle olan illiyet bağından dolayı multidisipliner bir bilim dalı olduğu da kabul edilmektedir (Methibay, 2014: 47-48).

1.3.2. Harcama Hukukunun Anayasal İlkeleri

1.3.2.1. Anayasanın Üstünlüğü ve Bağlayıcılığı İlkesi

Anayasanın normlar hiyerarşisinde en üst basamakta yer almasına “anayasanın üstünlüğü” ilkesi denir. Bu şu anlama gelir ki kanunlar ve diğer hukuk normları Anayasaya aykırı olmamalıdır (Gözler, 2018: 439).

Anayasanın üstünlüğü ilkesi zorunlu olarak Anayasanın bağlayıcılığı özelliğini de taşımaktadır. Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ilkesinden iki önemli sonuç çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, anayasa hükümlerinin yargı organları tarafından uygulanması, ikincisi ise anayasa hükümlerine dayanan davaların açılabilmesidir. Yani yargı organları uyuşmazlıkları çözerken önlerine gelen somut olaya sadece kanunu değil daha da öncelikle anayasa hükümlerini uygulayacaklardır (Atar, 1989: 183).

Bilindiği üzere anayasalar en genel ifade ile temel hak ve özgürlükler ile devlet erklerini konu edinen hukuk metinleridir. Anayasaların temel varlık sebebinin, devlet iktidarını sınırlamak ve özgürlükleri korumak olduğu kabul edilmektedir (Anayurt, 2019: 53). Anayasamızın 11’inci maddesi hükmü gereği “*Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.*” Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ilkesi olarak adlandırılan bu ilke, anayasanın herkesi devletin erkleri olan yasama, yürütme, yargı erkleri ile idareyi bağladığını açıkça ortaya koymaktadır.

Anayasa, yasama, yürütme ve yargı erklerini, idare makamlarını, diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır. Devlet kamu gelirlerinin temininde olduğu gibi

kamu harcamalarının yapılmasında da bu ilkelere uymakla yükümlüdür. Kamu harcama hukukunun kaynakları arasında sayılan kanunlar, yürürlükte olan kanun hükmünde kararname, tüzükler, Bakanlar Kurulu kararları ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanı kararları, yönetmelikler, tebliğler anayasal ilkelere uygun olmak zorundadır.

1.3.2.2. Kanun Önünde Eşitlik İlkesi

Eşitlik ilkesi bir talep hakkı doğurduğu gibi devlet organları ve idare için de anayasal bir buyruktur. Bu ilke, hukuk devleti kavramı içinde bulunmasının yanı sıra bir temel hak veya bağımsız bir temel ilke olarak da kabul edilebilir (Özbudun, 2016:150). Eşitlik ilkesi, ancak ve ancak hukuk devletinin güvencesi ve araçlarıyla korunabilir (İnceoğlu, 2006:57).

Anayasamızın 10'uncu maddesinde "Kanun Önünde Eşitlik" hükmü düzenlenmektedir. Buna göre; herkes hiçbir ayrıma tabi tutulmaksızın kanun önünde eşittir. Anayasamızın söz konusu maddesinin beşinci fıkrasında, "*Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadır.*" denilmektedir. Harcama hukukuna ve harcamalara ilişkin düzenlemelerde kanun önünde eşitlik ilkesi gereğince, hiçbir ayırım gözetmeksizin karar alınması ve uygulanması gerekmektedir. Bütçelere konulacak olan harcama kalemlerinde, herhangi bir zümreye ya da belirli kişilere yönelik ayrıcalıklar yer almamalıdır. Sonuçta, devlet organları millet adına hareket etmektedir. Kamu yararı gözetilerek kamu hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi esastır.

Yine, Anayasamızın 6'ncı maddesinde yer alan "*Egemenlik, kayıtsız şartsız milletindir.*" hükmü, devlet organlarının millet adına hareket etmesi gerektiğinin en açık

ifadesidir. Kamu kurum ve kuruluşlarının, kurum içi bütçelerini hazırlarken, harcama kalemlerinde öznel nitelikteki kalemlere yer vermemeleri gerekmektedir. Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı hazırlanırken hiçbir kamu kurumu bütçesine ilişkin ayrıcalıklı uygulamalara yer verilmemelidir.

Kanun önünde eşitlik ilkesi, devlet organının topluma sağladığı bir hukuki güvencedir. Harcama yetkisinin millete ait olduğu ve bu yetkinin seçim mekanizması aracılığıyla milletvekillerine devredildiği düşünüldüğünde, toplum yararını gözetmeyen ve yargı organları karşısında eşitlik ilkesine aykırı tutumlar içeren düzenlemeler Anayasanın üstünlüğü nedeniyle ihlaline sebep olabilmektedir.

1.3.2.3. Kanunilik İlkesi

Hukuk devleti olmanın bir gereği olarak kişilerin temel hak ve ödevleri ve bunlara ilişkin özel önem, güvence ve istikrar gerektiren düzenlemelerde “kanunilik ilkesine” yer verilmektedir (Güneş, 2011: 7). Kanunilik ilkesi ile yasama organının yetkisinde olan ve idareye düzenleme yetkisi tanınmayan hak ve ödevlerin sınırlanması belirlenmektedir.

Kanunilik ilkesi genel olarak, bir hukuk normunun kanunla düzenleme mecburiyetini ifade ettiğinden, yalnızca ceza hukuku kapsamında kanunsuz suç ve ceza olmayacağına karşılığı olan bir ilke olarak değerlendirilmez (Taşdelen, 2010: 769).

Anayasamızın “Vergi Ödevi” başlıklı 73’üncü maddesinin üçüncü fıkrasında “Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konular, değiştirilir veya kaldırılır” hükmüne yer verilerek “vergilerin kanuniliği” ilkesi düzenlenmektedir. Bu düzenleme uyarınca hukukumuzda; vergilerin, resimlerin, harçların ve benzeri mali yükümlülüklerin ancak kanunla ihdas edilebilmesi mümkün kılınmıştır.

Hukukun üstünlüğü gereğince nasıl ki kanunsuz suç, ceza ve mali bir yükümlülük olamıyorsa kanunsuz idari işlem de yapılamaz, çünkü yasal dayanağı olmayan bir işlem, ancak keyfiyetten ya da bireysel güç kullanmanın bir örneği olarak ortaya çıkabilecek bir uygulama olur.

Anayasamızın 161'inci maddesi bütçenin hazırlanması ve uygulanması ile ilgilidir. İlgili maddenin ikinci fıkrasına göre, mali yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünün kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Buradan anlaşılacağı üzere, devlet organı, kanun olmadan gelir toplama ve harcama yapma işlemlerine girişemeyecektir. Gelir toplamaya yetki, harcama yapmaya izin veren bütçelerle kamu hizmetleri gerçekleştirilebilmektedir.

Kanunilik ilkesi hem harcamayı gerçekleştirecek olan kurum hem de yetkili kişi açısından sorumluluğun kanun ile verildiğini ve denetiminin de kanuna dayanarak yapılacağını hukuki zeminini oluşturmasından dolayı önem arz etmektedir. Böylelikle harcamalara girişilmesinde ve bütçe ile tahsis edilen ödeneklerin serbest bırakılmasında daha dikkatli davranılması ve kaynakların etkin bir şekilde kullanılması gerektiği anlaşılmaktadır.

1.3.2.4. Hukuk Devleti İlkesi

Hukuk devleti ilkesi, çağdaş demokratik sistemlerin temel taşıdır. Devletin her türlü işlem ve eyleminin hukuk kurallarına uygun olması, bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması ve kamusal gücün denetlenebilir olması bu ilkenin özünü oluşturur. Bu bağlamda hukuk devleti ilkesi, yalnızca anayasal bir kavram değil, aynı zamanda bir hukuk ve yönetim felsefesidir (Gözler, 2018: 190). Hukuk

devletinde bireylerin temel hak ve özgürlükleri anayasa ve yasalarla güvence altına alınmakla kalmaz, aynı zamanda yargısal yollarla korunur (Özbudun, 2016: 102).

Hukuk devleti en kısa tanımıyla faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olan vatandaşlarına hukuki güvenlik sağlayan devlet demektir. Anayasa Mahkemesi 1 Temmuz 1998 tarih ve K.1998/45 sayılı kararında hukuk devleti tanımını ve gereğini şu şekilde ifade etmiştir;

“Hukuk devleti, insan haklarına saygılı ve bu hakları koruyan, adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu sürdürmekle kendini yükümlü sayan, bütün işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlettir. Böyle bir düzenin kurulması, yasama, yürütme ve yargı alanına giren tüm işlem ve eylemlerin hukuk kuralları içinde kalması, temel hak ve özgürlüklerin, anayasal güvenceye bağlanması ile olanaklıdır.”

Hukuk devleti ilkesinin içeriğinde, devletin sınırlandırılması ve temel hak ve özgürlüklerin korunması, yasaların anayasaya uygunluğunun sağlanması, yönetimin hukuka uygunluğunun sağlanması, yasalar önünde eşitliğin sağlanması, suç ve cezalara ilişkin evrensel hukuk kurallarına uyulması, yargının güvenilirliğinin sağlanması, doğal yargıç güvencesi ve mahkemelerin bağımsızlığının sağlanması gibi temel ilkeler vardır. Buna göre, bir hukuk devletinde yasama organı Anayasaya aykırı kanun kabul etmemelidir.

1.3.2.5. Harcamaların Yıllık Olması İlkesi

Kamu harcamalarının planlanması ve denetlenmesinde bütçenin temel ilkeleri belirleyici rol oynar. Bu ilkelerden biri olan “harcamaların yıllık olması ilkesi”, bütçenin belirli bir dönem için hazırlanması ve uygulanması gereğini ifade eder. Bu ilke, hem

hukuki hem de mali denetimin etkinliğini sağlamak açısından temel kabul edilmektedir (Akdoğan, 2019: 230).

Harcamaların yıllık olması ilkesi, kamu bütçesinin ve bu çerçevede yapılacak harcamaların bir mali yılla sınırlı olması gerektiğini ifade eder. Türkiye’de mali yıl, takvim yılına (1 Ocak – 31 Aralık) denk gelir (Pehlivan, 2009: 123).

Anayasamızın 161’inci maddesinin birinci fıkrasına göre; “*Kamu idarelerinin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.*” Kamu tüzel kişileri, görevlerini yerine getirebilmek ve faaliyetlerini gerçekleştirebilmek için yıllık olarak gelir ve gider tahminlerini yapmak ve ödeneklerini bu yönde talep etmek durumundadırlar.

Kamu tüzel kişilerinin harcamalarını yıllık bütçeler ile yapmasındaki amaç, kaynakların etkin ve verimli şekilde ilgili alanlara hizmet önceliğine göre sunulmasıdır. Devlet organına, Anayasa ile vergilendirme yetkisi ve harcama yetkisi verilmektedir. Harcama yetkisi; devletin, nereye, ne kadar kaynak tahsis edeceğine karar verici ve uygulama yapacağıın yetkisidir. Kamu tüzel kişilikleri yılı aşan şekilde harcama yapma yetkisine sahip olsalardı, yıl içindeki ödeneklerini ihtiyacı olan alanlara yöneltmek yerine başka faaliyet alanlarında kullanabilirlerdi. İhtiyacı olan alanların harcamalarını da ertesi yıllara bırakabilirlerdi. Bu da kaynakların etkinsiz ve verimsiz bir şekilde kullanılmasına yol açabilirdi. Özetleyecek olursak söz konusu ilkenin amacı, yasama denetimini güçlendirmek, bütçe disiplinini sağlamak ve harcama önceliklerinin güncellenmesini sağlamaktır.

1.3.2.6. Gider Artırıcı Önerilerde Bulunulmaması İlkesi

Modern kamu mali yönetiminde, bütçenin hazırlanması ve uygulanması sürecinde mali disiplini korumak temel amaçlardan biridir. Bu bağlamda, yasama organının gider artırıcı veya gelir azaltıcı önerilerde bulunmasının sınırlandırılması, mali denge ve sorumluluğun sürdürülmesi için önemli bir ilkedir. Türkiye'de bu durum, “gider artırıcı öneride bulunmama ilkesi” olarak anılır ve anayasal güvenceye sahiptir (Akdoğan, 2019: 256).

Gider artırıcı öneride bulunulmaması ilkesi, yasama organı üyelerinin (milletvekillerinin) bütçe kanunu tasarısı görüşmeleri sırasında harcama kalemlerini artıracak ya da gelirleri azaltacak önerilerde bulunmalarını yasaklayan bir ilkedir. Bu sınırlama, özellikle bütçe dengesi ve yürütme organının mali planlaması açısından önemli görülür (Pehlivan, 2001: 112).

Harcama hukuku, devletin ya da devlet tüzel kişiliğine haiz kuruluşların yapmayı planladıkları harcamaların temel esaslarını inceleme konusu yapmaktadır. Bütçeler de harcama hukukunun içinde yer alan bir bölümdür. Bütçeler, yılı bütçe kanunları çerçevesinde hazırlanarak harcamaların hayata geçirilmesine aracılık etmektedir. Aslında bütçeler olmadan ne kamu gelirleri toplanabilir ne de kamu harcamaları yapılabilir.

Anayasamızın 161'inci maddesinin beşinci fıkrasında TBMM üyelerinin, Genel Kurulda gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamayacağı hüküm altına alınmıştır. Genel Kurulda gider artırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerinin yapılamaması, bütçe denkliğinin sağlanması açısından önemlidir. Aksi takdirde bütçe dengesizliği sorunuyla karşılaşabilir ve hizmet sunumlarında, plan ve projelerin gerçekleştirilmelerinde aksaklıklar görülebilir.

1.3.2.7. Harcanabilecek Miktar Sınırı İlkesi

Anayasamızın 161'inci maddesinin yedinci fıkrasında Merkezi Yönetim Bütçesi ile verilen ödeneklerin, harcanabilecek miktarın sınırını gösterdiği, harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamayacağı belirtilmiştir. Yine anılan maddenin sekizinci fıkrasında *“Cari yıl bütçesinde ödenek artışı öngören değişiklik teklifler ile cari ve izleyen yılların bütçelerine mali yük getiren tekliflerde, öngörülen giderleri karşılayabilecek mali kaynağın gösterilmesi zorunludur.”* ifadesine yer verilmiştir. Buradaki amaç, bütçedeki harcama kalemlerinde, olağan dışı ek bir finansman ihtiyacı doğduğunda devlet organının hizmet sunumunda ve önceden belirlenen hedeflere ulaşmada sıkıntıya düşmesini önlemektir.

Harcanabilecek miktar sınırı ilkesi, kamu idarelerinin bir mali yılda ancak yetkili merci tarafından bütçeyle tahsis edilen ödenek kadar harcama yapabileceğini ifade eder. Bu ilkeye göre, yürütme organı, TBMM tarafından kabul edilen bütçe kanununda belirtilen sınırları aşamaz (Pehlivan, 2004: 119).

1.3.2.8. Harcamaların Nitelik ve Nicelik Yönünden Sınırlandırılması İlkesi

Harcamaların nitelik ve nicelik yönünden sınırlandırılması ilkesi, bir kamu idaresinin sadece bütçe kanununda öngörülen amaç, tür ve miktar çerçevesinde harcama yapabileceğini ifade eder (Pehlivan, 2003: 118). Nicelik yönünden sınırlandırma, harcama tutarı, bütçede belirtilen ödenek miktarını geçemez. Nitelik yönünden sınırlandırma, harcama yalnızca belirlenen hizmet veya amaç doğrultusunda yapılabilir. Bu yönüyle ilke, bütçenin hem miktar hem de amaç açısından bağlayıcılığını ifade eder (Gözler, 2020: 527).

Merkezi Yönetim Bütçesi hazırlanırken Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanan "Orta Vadeli Program" ile uyumlu olmasına dikkat edilmesi gerekmektedir. Orta Vadeli Programda belirlenen makroekonomik hedeflerin tutturulabilmesi, bütçelerin gelir ve gider kalemlerinin planlanan doğrultuda gerçekleşmesine bağlıdır.

Anayasamızın 166'ncı maddesinin birinci fıkrasında; *“Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir.”* hükmü yer almaktadır. Buna göre, devlet söz konusu görevlerini yerine getirmek üzere hazırlayacağı bütçeleri, ekonomik kalkınma ve planlamayla uyumlu olacak şekilde orta vadede sınırları çizilmiş bir vizyon çerçevesinde belirlemelidir.

1.3.2.9. Bütçe Kanununa Bütçe ile İlgili Hükümler Dışında Hüküm Konulamayacağı İlkesi

Bütçe kanunu, klasik anlamda bir yasa olmakla birlikte, normatif içeriği açısından sınırlıdır. Temel amacı, yürütme organına kamu harcamaları için yetki vermek ve gelir tahsilatını onaylamaktır (Ömürgönülşen, 2015: 86). Uygulamada, yürütme organı çoğu zaman bütçe kanununa çeşitli torba hükümler eklemeye çalışmaktadır. Örneğin bazı yıllarda kamu personelinin özlük hakları, teşvik sistemleri veya kamu kurumlarının teşkilatlanma yapıları bütçe kanunu içine dâhil edilmek istenmiştir. Bu tür hükümler,

bütçeyle doğrudan bağlantısı olmaması halinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmektedir.¹

Anayasamızın 161’inci maddesinin ikinci fıkrasında Bütçe Kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hükmün konulamayacağı belirtilmiştir. Bütçe Kanun teklifleri, devlet organının toplayacağı gelirlerin ve gerçekleştireceği harcamaların tahmini çerçevesinde hazırlanır. Bütçelere, bütçe hükümleri dışında hiçbir hüküm konulamaması, bütçe kanunlarında yer alacak olan harcama kalemlerinin niteliksel sınırlamaları ile ilişkili bir ilkedir. Çünkü harcamaların nitelikleri belirlenirken kamu hizmet sunumu esas alınmaktadır. Devlet organı, harcama kararlarını verirken harcamaların özüne uygun hareket etmek durumundadır.

Bir kanun hükmü ancak aynı nitelikte bir kanun hükmü ile değiştirilebilir, kaldırılabilir ya da uygulama süresi değiştirilebilir. Dolayısıyla bütçe kanunu ile ya da geçici bütçe kanunu ile vergi kanunlarında değişiklik yapma imkânı bulunmamaktadır. Anayasanın 161’inci maddesinin ikinci fıkrası da “bütçe ile ilgili hükümler” ifadesini kullanarak böyle bir değişiklik yapma yetkisini ortadan kaldırmaktadır.

Bütçe kanunlarının sadece mali hükümler içermesi gerektiği ilkesi, hukuk devletinin bir gereğidir. Yasama organının bu sınırın dışına çıkması, hukuki belirsizliğe ve demokratik denetim eksikliğine yol açar. Bu nedenle anayasal ilkelerin korunması, mali disiplinin sağlanması ve yürütmenin denetlenebilirliğinin artırılması açısından büyük önem taşımaktadır.

¹ Danıştay, 10. Daire, 2014/932 E., 2015/1245 K.

1.3.2.10. Sosyal Devlet ilkesi

Sosyal devlet ilkesi; eğitim, sağlık, barınma ve sosyal güvenlik gibi temel hizmetlerin herkes için ulaşılabilir kılınmasını ve gelir dağılımında adaletin sağlanmasını hedefleyen bir anayasal ilkedir (Gözler, 2023: 146). Sosyal devlet kavramı, devletin sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamak amacıyla sosyal ve ekonomik yaşama aktif müdahalesini gerekli ve meşru gören bir anlayış olarak tanımlamaktadır. Başka bir ifade ile sosyal devlet, herkese insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyi sağlamayı amaçlayan bir devlet anlayışı olarak nitelendirilebilir.

Anayasa Mahkemesi sosyal devlet ilkesini sıkça kararlarında vurgulamıştır. Örneğin, 2007/33 E. 2008/96 K. sayılı Kararında Mahkeme, sosyal devletin sadece yardım eden değil, sosyal adaleti ve fırsat eşitliğini sağlayan aktif bir devlet anlayışı olduğunu ifade etmiştir.¹ Bu yaklaşım, devletin sosyal hakları yerine getirme konusundaki sorumluluğunun altını çizer.

Diğer bir deyişle sosyal devlet, sosyal adalet ilkesine dayanan, toplumdaki dengesizliklerin giderildiği, emeğin korunduğu, sosyal güvenliğin sağlandığı, gelir dağılımının adil olduğu devlet anlamına gelmektedir. Bu bağlamda sosyal devlet ilkesi, harcama hukukunun bağlı olduğu bir anayasal ilkedir. Sosyal devlet ilkesine harcama hukukunun bağlılığı, bu hukukun bazı kaynaklarına dayandırılmaktadır. Bunlar; Anayasanın “Cumhuriyetin nitelikleri” başlıklı 2’nci maddesi, “Sosyal güvenlik hakları”

¹ Anayasa Mahkemesi, E.2007/33, K.2008/96, Karar Tarihi: 15.10.2008.

ana başlıklı 60 ve 61’inci maddeleri ile 5018 sayılı Kanunun “Kamu maliyesinin temel ilkeleri” başlıklı 5’inci maddesidir.

Bilindiği üzere, sosyal devlet ilkesi gereği kamu malî yönetimi bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür. Bütçe hakkı, devletin, hangi kamu hizmetlerine ne kadar harcama yapacağı ve bu harcamalar karşılığında halka hangi yükümlülükler yükleyeceği konusunda halkın ya da halk adına karar vermeye yetkili temsili meclislerin söz sahibi olmaları şeklinde ifade edilmektedir. Ülkemizde bütçe hakkını, millet adına karar verme yetkisine sahip olan Türkiye Büyük Millet Meclisi kullanmaktadır. TBMM, bütçe kanununu kabul ederek yürütme organına harcama yapma ve gelir toplama yetkisini vermektedir. Yürütme organı da bu yetki çerçevesinde bütçeyi uygulamaktadır.

1.3.3. Bütçe Hakkı ve Harcama Hukuku

Harcama hukukunun varlık nedeni olan harcama yetkisi, bütçe hakkı kavramının vergilendirme yetkisi gibi temel unsurlarından biridir. Dolayısıyla harcama hukuku ile bütçe hakkı arasındaki bağ çok önemli olup bu iki kavram ortaya konulmadan harcama hukukunun tam olarak anlaşılması olanaksızdır.

Harcama hukuku kaynağını harcama yetkisinden, harcama yetkisi de kaynağını Anayasanın 6, 7 ve 87’nci maddelerinde belirtilen egemenlik hakkının kullanılmasından almaktadır. Bu madde hükümlerine göre oluşan egemenlik ilkesine göre, egemenliği Türk milleti adına parlamento kullanmaktadır. Bütçe hakkının parlamentoya tanınmış bir yetki olduğu bu hükümlerden anlaşılmaktadır. Ayrıca, devletin ulusal egemenliğin mali yönüne ilişkin en önemli yetkilerinden biri olan kamu harcamaları da parlamentonun yetki alanlarındadır.

Harcama hukukunun en önemli kaynaklarından biri olan bütçenin, egemenlik hakkıyla doğrudan ilişkisi vardır. Modern devlet anlayışında kamu gelir ve harcamalarının güvence altına alınması biçiminde ifade edilebilecek bütçe hakkının temeli, ülkelerin anayasalarına dayanmaktadır. Devletin başta vergiler olmak üzere topladığı gelirlerin hangi kuruluşlar tarafından ne miktarda harcanabileceğini gösteren bütçe ilkelerinin anayasada yer alması harcama yetkisi ve harcama hukuku açısından önem arz etmektedir. Bu bakımdan, harcama hukukunun anayasal ilkeleri, bütçe hakkı ve bütçe hakkından doğan harcama yetkisi ile doğrudan ilişkilidir.

Bütçe hakkı, tanımlamak gerekirse; halkın temsilcilerinden oluşan yasama organının, yürütme organına bütçede yer alan sınırlar içinde, vergi toplama ve harcama yapmasına yıllık olarak izin vermesi denilebilir (Yılmaz ve Biçer, 2010: 203).

Bütçe hakkı kullanımında iki önemli aşama vardır. Bunlardan ilki bütçenin onaylanması aşaması iken ikincisi ise meclisin onayladığı bütçenin uygulama sonuçlarını içeren hesapların kontrolüdür. Feyzioğlu'na göre, özellikle onay aşamasında, bütçenin yasama organı tarafından reddi hükümetin düşmesine sebep olabiliyorsa yasama organının bütçe hakkına tam olarak sahip olduğu anlamına gelmektedir (Feyzioğlu,1983: 27-28). Ancak ülkemizde parlamenter hükümet sistemi uygulanmaktayken bütçenin yasama organı tarafından reddedilmesi güvenoyu olarak algılanmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte bütçenin reddi artık güvenoyu anlamına gelmemekte ve hükümetin istifasına neden olmamaktadır.

Ülkemizde 1923'ten itibaren parlamenter yönetim şekli uygulanmaktaydı. Ancak 16 Nisan 2017 referandumuyla onaylanan 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunuyla yönetim şekli değiştirilmiş ve 9 Temmuz 2018'den itibaren tüm

hükümleriyle uygulanmaya başlayan yeni hükümet sistemi ‘Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ ismiyle anılmaya başlanmıştır (Ataay, 2017: 77).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte Anayasanın 161’inci maddesinde yer alan hükümlerle “*Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanır.*” bütçenin yasama organınca onaylanmaması durumunda yürütmeye iki seçenek tanınıyor. Birincisi geçici bütçe ikincisi ise geçici bütçenin çıkarılmaması durumunda yapılacak yeniden değerlendirilmesinde artırılmış bütçe uygulamasıdır. Böylece, yeni sistemle birlikte yasama organının bütçeyi reddetme gücünün zayıflatıldığı söylenebilir (Üstün, 2019: 284). Bütçeyi kabul ettirmek için çabalamaya gerek duymayan ya da bütçeyi kabul ettirmek için uzlaşma yoluna gitmesine gerek kalmayan bir yürütme organı karşısındaki yasama organı, bütçe hakkını tam kullanamayacak ve bu durum demokrasinin varlığına da zarar verebilecektir (Gözler, 2017: 18).

Diğer taraftan, Anayasanın 104’üncü maddesinde yer alan “*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.*” hükmüne istinaden konusu genişletilen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri uygulaması ile yasamanın etkisinin zayıflatıldığı, yürütmenin gücünü artırdığı söylenebilir (Doğan, 2020: 999).

Öte yandan, yeni sistem ile birlikte, bakanlar Cumhurbaşkanına karşı sorumlu iken Cumhurbaşkanı halk tarafından seçildiği için ve sert kuvvetler ayrılığı anlayışı hâkim olduğu için cumhurbaşkanının meclise karşı sorumlu olmamasını sağlamaktadır (Çalışkan, 2021: 168).

1.3.4. Harcama Hukukunun Kaynakları İçerisinde Kamu Personel Harcamalarının Yeri

Hukuk kaynaklarının arasında hiyerarşik bir yapı vardır. Bu hiyerarşik yapı harcama hukuku açısından da geçerlidir. Dolayısıyla, hiyerarşik yapı gereği harcama kanunları Anayasaya aykırı olamaz. Harcamalara ilişkin yapılacak düzenleyici işlemler (yönetmelik, tebliğ, yönerge gibi) de harcama kanunlarına aykırı olamaz. Aykırılık tespiti halinde üst sıradaki harcama hukuk kaynağına öncelik verilmekte ve alt sıradaki kaynak iptal hükmünde olmaktadır (Bülbül, 2024: 7-8).

Kamu personel harcamaları, başta Anayasa olmak üzere, ilgili personel kanunları ve kamu personel harcamalarına ilişkin ilgili diğer kanunlar dayanak gösterilerek Bütçe Kanunu çerçevesinde gerçekleştirilir. Bütçeler anayasal bir müessese olduğu için bütçe hakkı ile yakından ilgilidir. Vergi ilkelerinin anayasalarda belirtilmesi esasıyla getirilen haklar daha sonra bütçe ilkelerinin ve kamu harcamalarının da anayasalarda yer alması sonucunu doğurmuştur. Bu açıdan Anayasamızda bütçe ve harcama ilkelerine ayrıntılı olarak yer verilmiştir. Dolayısıyla, kaynağını devletin varlığından alan ve devletin yaptığı harcama yöntemlerini inceleyen bir hukuk dalı olarak harcama hukuku Anayasa ile doğrudan ilişkilidir. Bu nedenle, harcama hukuku kaynaklarının Anayasadaki hükümlere aykırı olması mümkün değildir (Methibay, 2014: 57).

Kanunlar, yetkili yasama organı tarafından usulüne uygun olarak düzenlenen hukuk kurallarıdır. Anayasa gibi kanunlar da harcama hukukunun asli kaynakları arasındadır. Kamu harcamalarının yapılmasına ilişkin usul ve esaslar çeşitli mali kanunlarda belirtilmiş olup söz konusu kanunlar; 5048 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Bütçe Kanunları, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, Personel Kanunları (657 sayılı Devlet Memurları Kanunu,

2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu), 6245 sayılı Harcırah Kanunu, 5434 ve 5510 sayılı Sosyal Güvenlik Kanunları, 4857 sayılı İş Kanunu, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu, Gider ve Gelir Kanunları, Teşkilat Kanunları olarak sıralanabilir. Dolayısıyla, tezimizin analiz kısmına da konu olan kamu personel harcamalarının; harcama hukukunun yasamadan doğan kaynakları içerisinde yer aldığı, tek istisnasının Anayasanın 128’inci maddesindeki “*toplu sözleşme hükümleri saklı kalmak kaydıyla memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği*” hükmü gereği toplu sözleşmeler olduğu bilinmektedir.

2010 yılı Anayasa değişikliği ile birlikte ülkemizde, demokratik yönetim anlayışının bir ayağını teşkil eden ve kamu personel rejiminde büyük bir değişimin göstergesi olan *toplu sözleşme yapma hakkı* kamu görevlilerine anayasal bir hak olarak tanınmıştır. Anayasada 2010 yılında yapılan düzenleme ile “*Toplu İş Sözleşmesi Hakkı*” başlıklı 53’üncü maddenin başlığı “*Toplu İş Sözleşmesi ve Toplu Sözleşme Hakkı*” olarak değiştirilmiş ve madde metnine “*Memurlar ve diğer kamu görevlileri toplu sözleşme yapma hakkına sahiptir.*” ifadesi eklenmiştir. Söz konusu değişiklik sonrasında 2012 yılında 4688 sayılı Kanun’un ismi Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu olarak değiştirilmiş ve toplu sözleşme yapma hakkının usul ve esasları düzenlenerek söz konusu yıldan itibaren kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının toplu sözleşme ile belirlenmesine olanak tanınmıştır.

Kamu personel rejimindeki bu büyük değişime ilişkin kavramsal ve yasal çerçeveye ve sürece ilişkin uygulamalara “Kamu Görevlilerinin Sendika ve Toplu Sözleşme Yapma Hakkı” başlığı altında değinilecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKA VE TOPLU SÖZLEŞME YAPMA HAKKI

2.1. Sendika, Konfederasyon ve Toplu Pazarlık Kavramı

Ülkemizde kamu görevlileri, sendikalar ve konfederasyonlar aracılığıyla önce toplu görüşme şeklinde daha sonra da toplu sözleşme şeklinde uygulanan toplu pazarlık süreçleriyle mali ve sosyal haklarına ilişkin pazarlık yapabilme hakkına kavuşmuşlardır. Bu çerçevede çalışmanın ilerleyen bölümlerinde toplu görüşme ve toplu sözleşme uygulamalarının analizi açısından sendika, konfederasyon ve toplu pazarlık kavramlarının açıklanmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

2.1.1. Sendika Kavramı

Sendika teriminin çıkış noktası çok eski zamanlara dayanmaktadır. Roma ve Yunan hukuk sistemlerinde kullanılan “syndic” terimi, bir birliğin (site'nin) temsilini sağlamakla görevli kimseleri ifade etmekteydi; “syndicat” terimi “syndic” in fonksiyonlarını, daha sonra da bu fonksiyonların uygulanmasını ifade etmek için kullanılmıştır. Günümüzdeki anlamıyla sendika terimi ise sanayi devriminden sonra ortaya çıkmıştır (Eraslan, 2012: 59-72).

Sendikal haklar; başlangıçta işçilerin çalışma hayatı ile ilgili sorunları çözmek, ortak çıkarlarını ve haklarını korumak ve geliştirmek amacıyla kullanılan bir hak olarak değerlendirilmiş olmakla birlikte zaman içinde işçi kavramından sıyrılarak tüm çalışanları kapsayacak biçimde tekrar yorumlanmıştır. Böylelikle, daha önce işçi sınıfının

mücadelesi olarak görülen sendikal hareketler, zamanla tüm çalışanların ortak hak ve çıkarları için mücadele eden örgütler olarak görülmeye başlanmıştır (Turan, 1999: 1-14).

Türk Dil Kurumuna göre çalışanların en önemli örgütlenme biçimi olan sendika *“işçilerin veya işverenlerin iş, kazanç, toplumsal ve kültürel konular bakımından çıkarlarını korumak ve daha da geliştirmek için aralarında kurdukları birlik”*¹ anlamında tanımlanırken literatürde farklı şekillerde tanımlandığı görülmekte olup bazıları şunlardır;

Pohler ve Luchak sendikayı, çalışanların işverenlerine veya işverenlerin çalışanlarına karşı toplu olarak daha iyi çalışma koşulları, maaşlar, iş güvencesi ve diğer işyeri konularında taleplerini savunmak amacıyla kurdukları ve üye oldukları örgütler olarak tanımlamıştır (Pohler ve Luchak, 2015: 424-425).

Talas’a göre sendika, üyelerin yaşam ve çalışma koşullarını korumak ve geliştirmek amacını taşıyan kuruluş olup günümüzde yasama ve yürütme organları ile birlikte ülkelerin ekonomik ve sosyal politikasına yön verebilme gücü giderek artan bir yapıdır (Talas, 1997: 258).

Ağralı sendikaları, sosyal bir kuruluş olarak tanımlamaktadır. Bu sosyal kuruluşu işçiler veya işverenler sosyal, ekonomik, mesleki hak ve menfaatlerini geliştirmek amacıyla oluşturmaktadır ve bir işçinin ihlal edilen bir hakkı için diğer işçiler topluca direnecektir (Ağralı, 1967: 96).

Güneş’e göre sendikalar, her ne kadar işçilerin ve işverenlerin çıkarlarını korumak ve geliştirmek için kurdukları birlikler olarak nitelenmiş olsa da yalnızca işçilerin değil

¹ <https://sozluk.gov.tr/> (23/12/2024)

memurların da çıkarlarını korumak ve geliştirmek için kurdukları birlikleri ifade etmektedir. Nitekim sendika, çalışanların çalışma yaşamına ilişkin problemleri çözmek, ortak çıkarlarını ve haklarını korumak ve geliştirmek amacıyla kurdukları örgütlere denilmektedir (Güneş, 2013: 62-79).

İşçi ve işverenlerin sendikal faaliyetlerini ve toplu iş sözleşmesi hakkını düzenleyen 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 2'nci maddesinde sendika; *“işçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde, ortak ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için en az yedi işçi veya işverenin bir araya gelerek bir işkolunda faaliyette bulunmak üzere oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar”* olarak tanımlanmaktadır.

Kamu görevlilerinin sendikal faaliyetleri ile toplu sözleşme hakkını düzenleyen 4688 sayılı Kanun ise sendikayı, *“kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar”* şeklinde tanımlamaktadır.

4688 sayılı Kanun sendika kavramına ilişkin tanımda üç özellik belirlemiştir. Birinci özellik kişilerle ilgilidir. Sendika, bu Kanun anlamında kamu görevlilerince kurulan bir örgüttür. Kavramın ikinci özelliği amaçla ile ilgilidir. Kanun, sendikaları ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla kurulacaklarını belirtmiştir. Üçüncü özellik ise sendikaların tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar olmasıdır. Böylece sendikaların kurucularından ve üyelerinden bağımsız ve sürekli bir hukuksal varlığı bulunan örgütler olduğunu belirtmiştir.

2.1.2. Sendikanın Unsurları

Söz konusu tanımlamalara bakıldığında sendika kavramının çeşitli unsurları taşınması gerektiği anlaşılmaktadır. Bu nedenle kamu görevlileri sendikalarının toplu pazarlık sistemi içindeki faaliyetlerinin değerlendirilmesi açısından sendikaların taşınması gereken unsurların kısaca açıklanması önemli olacaktır.

2.1.2.1. Amaç unsuru

Yukarıda yer verilen tanımlardan da anlaşılan sendikaların bir amaç doğrultusunda kurulması gerektiridir. Nitekim Anayasanın 51'inci maddesinde sendikaların kurulma amacı, *“üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek”* olarak vurgulanmıştır. Anayasanın 53'üncü maddesinde ise, *“işçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler”* hükmü yer almaktadır. Anayasada yer alan düzenlemelere paralel olarak 6356 sayılı Kanun'da işçi ve işveren sendikalarının amacı, *“ortak ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek”*, 4688 sayılı Kanun'da ise kamu görevlileri sendikalarının amacı, *“ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatleri korumak ve geliştirmek”* şeklinde ifade edilmektedir.

2.1.2.2. Özel hukuk tüzel kişiliği unsuru

Tanımlarda dikkat çeken bir diğer nokta ise sendikaların tüzel kişiliğe sahip olmaları gerektiridir. Sendikalar kamu hukuku alanına giren birtakım yetkilerle donatılmış olsa da özel hukuk tüzel kişisi olarak kabul edilmektedir. Çünkü özgür irade ile kurulmakta olup kuruluş ve işleyiş itibarıyla bağımsızdırlar (As, 2010: 96). Nitekim

6356 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde yer alan sendika tanımındaki "*tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar*" ifadesiyle ve aynı Kanun'un 7'nci maddesinde, "*Kuruluşlar, kurucularının kuruluşun merkezinin bulunacağı ilin valiliğine dilekçelerine ekli olarak kuruluş tüzüğünü vermeleriyle tüzel kişilik kazanır.*" denilerek sendikaların tüzel kişiliği haiz oldukları açıkça belirtilmiştir. 4688 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde de aynı şekilde "*...sendikalar tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar*" olarak tanımlanmış ve 6'ncı maddesinde de, "*...belge ve tüzüklerin ilgili valiliğe verilmesiyle sendika veya konfederasyon tüzel kişilik kazanır*" ifadelerine yer verilmiştir.

2.1.2.3. Kurulmada serbestlik unsuru

Anayasanın 51'inci maddesinde, sendikaların önceden izin almaksızın serbestçe kurulabileceği hüküm altına alınmıştır. Aynı şekilde hem 6356 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde, "*Kuruluşlar, bu Kanundaki kuruluş usul ve esaslarına uyarak önceden izin almaksızın kurulur.*" hükmü hem de 4688 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinde yer alan, "*Sendika ve konfederasyonlar önceden izin almaksızın serbestçe kurulurlar.*" hükmü ile sendikaların kuruluşlarının serbest olduğu vurgulanmaktadır.

2.1.2.4. Demokratik esaslara uygunluk unsuru

Toplum düzeni içinde yer alan bütün kuruluşlar gibi sendikalarında demokratik esaslara göre hareket etmeleri gerekmektedir. Anayasanın 51'inci maddesi, "*Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri Cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı olamayacağına*" hükmetmiştir. 4688 sayılı Kanun'un 20'nci maddesinde, "*Bu Kanuna göre kurulan sendika ve konfederasyonların yönetim ve işleyişleri Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamaz.*" hükmü ile Anayasa hükmüne vurgu yapılmıştır. Ayrıca 37'nci maddesinde

Anayasa’da belirtilen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırılık halinde sendikanın kapatılacağı düzenlenmiştir. 6356 sayılı Kanun’un 31’inci maddesinde de aynı şekilde Anayasa’da belirtilen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı faaliyetlerde bulunan kuruluşun kapatılacağı düzenlenmiştir.

2.1.2.5. Bağımsızlık unsuru

Sendikaların Devlete ve siyasi partilere karşı bağımsız olmaları gerekmektedir. 4688 sayılı Kanun’un 20’nci maddesinde yer alan; “*Sendika ve konfederasyonlar kamu makamlarından maddî yardım kabul edemez, siyasî partilerden maddî yardım alamaz ve onlara maddî yardımda bulunamazlar.*” hükmü ve 6356 sayılı Kanun’un 28’inci maddesinde yer alan; “*Kuruluşlar; kamu kurum ve kuruluşları, siyasi partiler, esnaf ve küçük sanatkâr kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yardım ve bağış alamaz.*” hükmü ile sendikaların bağımsız olması gerektiği ifade edilmektedir.

2.1.3. Konfederasyon Kavramı

4688 sayılı Kanun ve 6356 sayılı Kanun konfederasyonu, “*Değişik iş veya değişik hizmet kollarında ilgili Kanun’a tabi olarak kurulmuş en az beş sendikanın bir araya gelerek oluşturdukları tüzel kişiliği olan kuruluşlar*” olarak tanımlamıştır.

Konfederasyonlar da sendikalar gibi tüzel kişiliği olan örgütlerdir. Kurucu sendikaların tüzel kişiliğinden ayrı ve bağımsız olması konfederasyona sürekli bir hukuksal varlık kazandırmaktadır. Bu tüzel kişilik kanunla değil, önceden herhangi bir kurumdan izin almaksızın kurucu sendikaların özgür iradesiyle ve tüzüğün valiliğe verilmesiyle kazanıldığından özel hukuk alanına girmektedir. Konfederasyon kuruluşunda üç koşul aranmaktadır. Birincisi, en az beş hizmet kolu sendikasının bir

araya gelmesi, ikincisi bu sendikaların Kanun'a uygun olarak kurulması ve üçüncüsü de konfederasyon oluşturacak sendikaların değişik hizmet kollarından en az beşinde etkinlikte bulunmasıdır (Gülmez, 2002: 184).

4688 sayılı Kanun'un 17'nci maddesi uyarınca sendikalar, ancak bir konfederasyona üye olabilmektedir. Birden çok konfederasyona üye olunması halinde sonraki üyelikler geçersiz kılınacaktır. Ayrıca, sendika ve konfederasyonlar tüzüklerinde gösterilen amaçlarını gerçekleştirmek üzere, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bildirimde bulunmak şartıyla uluslararası kuruluşlar kurabilmekte, uluslararası kuruluşlara aynı zamanda üye olabilmekte ve üyelikten çekilebilmektedirler.

2.1.4. Toplu Pazarlık Kavramı

Literatürde değişik toplu pazarlık tanımlamalarına rastlamak mümkündür. Toplu pazarlık kavramını 1891 yılında ilk defa kullanan İngiliz sosyal politika tarihçisi Webb, bir tarafta işveren veya işveren örgütlerinin diğer tarafta sendikaların ücret ve çalışma koşulları üzerine yaptıkları ilgili görüşmeler şeklinde tanımlamıştır (Tokol, 2001: 39).

Toplu pazarlık başka bir tanıma göre, işçi sendikaları ile işveren ya da işveren sendikaları arasında bilhassa ücret, çalışma koşulları ve süreleri, istihdam şartları gibi hususlarda anlaşmaya varmak amacıyla yapılan müzakere, mücadele ve uzlaşma sürecini ifade eden ve taraflar arasında mutabakata varılan koşulların uygulanmasını içeren dinamik bir süreçtir (Balcı, 1999: 42). Diğer bir tanıma göre ise toplu pazarlık, memur sendikalarının kamu yetkilileriyle çalışma koşullarını birlikte karara bağladıkları ve bu koşullara uymayı üstlendikleri, dolayısıyla da işveren olarak devletin geleneksel anlamda tek yanlı karar erkinin ve çalışma koşullarını belirleme yetkisinin sınırlandırıldığı bir katılma yöntemidir (Gülmez, 1996: 103).

Toplu pazarlık kavramının mevzuatımızda tanımı yapılmamıştır. Ne Anayasa’da ne de kanunlarda toplu pazarlık kavramı yer almaktadır. Anayasanın “*toplu iş sözleşmesi hakkı ve toplu sözleşme hakkı*” başlıklı 53’üncü maddesinin birinci ve ikinci fıkrasında işçi ve işverenlerin “*toplu iş sözleşmesi yapma hakkı*” ve üçüncü fıkrasında da kamu görevlilerinin “*toplu sözleşme yapma hakkı*” düzenlenmekle birlikte toplu pazarlık kavramı kullanılmamıştır. Aynı zamanda işçi ve işverenlerin sendikal faaliyetleri ve toplu iş sözleşmesinin yapılmasına ilişkin hükümleri içeren 6356 sayılı Kanun’da ve kamu görevlilerinin sendikal faaliyetleri ve toplu sözleşme yapılmasıyla ilgili hükümleri kapsayan 4688 sayılı Kanun’da toplu pazarlık kavramına ve tanımına yer verilmemiştir.

Toplu pazarlık kavramı ile toplu sözleşme kavramı çoğu zaman birbirlerinin yerine kullanılsa da toplu pazarlık esasen bir süreci ifade etmektedir. Bu süreç bir tarafta sendikanın yer aldığı diğer tarafta da işverenin ya da işveren sendikasının yer aldığı ve iki tarafın çalışma ilkeleri ile şartlarını belirlemek amacıyla bir araya gelerek toplu görüşmeye oturdukları ve sözleşmeyi imzaladıkları aşamaların tamamını ifade etmektedir. Toplu görüşme tarafların pazarlık yaparken karşılıklı oturumları, toplu sözleşme ise, çalışanlar ile işverenin hak ve yükümlülüklerini belirlemek amacıyla imzaladıkları sözleşmedir (Dolgun, 2007: 63). Nitekim 4688 sayılı Kanun ilk halinde toplu görüşmeyi; “... yetkili kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları ile Kamu İşveren Kurulu arasında yapılan görüşme” şeklinde ve sonrasında toplu sözleşmeyi ise “... kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere yürütülen toplu sözleşme görüşmeleri sonucunda mutabık kalınması durumunda taraflarca imzalanan sözleşme” şeklinde tanımlamaktadır.

Toplu pazarlık, toplu sözleşme öncesinde yürütülen müzakereler olarak ele alındığında, daha çok hazırlık aşaması görünümündedir. Toplu pazarlığın sendikalar

açısından amacı toplu sözleşme imzalamaktır. Hazırlık ve müzakere yapılmadan sözleşmenin imzalanması imkânı olmadığından toplu pazarlık ile toplu sözleşmeyi birbirinden ayrı ve bağımsız süreçler gibi değerlendirmek mümkün bulunmamaktadır (Yar, 2010: 37).

Toplu pazarlık görüşmeleri sonucunda her zaman anlaşma sağlanamayabilir. Anlaşma sağlanamaması halinde uzlaştırma, arabuluculuk, hakem ve grev gibi yöntemler uyuşmazlığın çözümü için kullanılabilir.

Uzlaştırma, tarafların anlaşamaması durumunda taraflar arasındaki uyuşmazlıkların azaltılması veya giderilmesi amacıyla taraflar üzerinde güç kullanmaksızın, üçüncü tarafın yol göstericiliği altında ve belli bir düzen içinde yaşanan tartışma sürecindeki barış girişimini ifade etmektedir (Kaklış vd. 2014:53-81).

Arbuluculuk, taraflar arasındaki uyuşmazlığın çözümünde üçüncü bir kişinin araya girmesiyle taraflar arasındaki görüş ayrılıklarının giderilerek onların birbirine yaklaştırılmasını amaçlayan barışçıl bir çözüm yoludur. Arabuluculuk uzlaştırmaya nazaran daha güçlü bir çözüm yoludur. Çünkü arabulucunun uyuşmazlıkla ilgili her türlü inceleme ve araştırma yetkisi ile önerilerini yayın organları aracılığı ile yayınlama olanağı bulunmaktadır. Uzlaştırma ve arabuluculukta tavsiye ve kararların taraflar açısından bağlayıcılığı olmayıp birçok çalışmada birbirinden ayrı bir barışçıl çözüm yolu olarak ele alınmış olsa da aslında birbirinden çok farklı değildir ve aynı çözüm yolunu ifade etmektedir (Kaklış vd. 2014:53-81).

Hakem, uzlaştırma ve arabuluculuktan farklı olarak kararları bağlayıcı olan bir çözüm yoludur. Uyuşmazlığın çözümünde kullanılan hakem yöntemine başvurulması yöntemi günümüzde kamu kesiminde yaygın bir şekilde uygulanmaktadır. Amerika

Birleşik Devletleri'nde zorunlu hakem yöntemini, yaklaşık 20 federe devlet kabul etmiştir. Kanada'da uyuşmazlıklarda, eyaletlerin yaklaşık yarısı hakem yöntemini benimsemiştir. Ayrıca, Almanya, Avustralya, İrlanda, Yeni Zelanda, Norveç, Hindistan, Malezya gibi çoğu ülkede uyuşmazlığın çözümü için hakem yöntemi kullanılmaktadır (Yar, 2010: 127).

Ülkemizde de 2010 yılında Anayasal hak haline gelen ve ilk kez 2012-2013 yılları için gerçekleştirilen toplu sözleşme uygulaması öncesinde Kamu İşveren Kurulu ile kamu görevlileri sendikaları arasında yapılan toplu görüşmeler sonucunda anlaşma sağlanamaması durumunda Uzlaştırma Kuruluna başvurulmaktaydı ve bu Kurulun önerileri bağlayıcı değildi. Toplu Sözleşme uygulamasına geçilmesiyle beraber taraflar arasındaki uyuşmazlığın çözümü için Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulabilmekte olup bu Kurulun kararları kesindir.

Grev ise, toplu pazarlık görüşmeleri neticesinde uzlaşma sağlanamaması durumunda bu uyuşmazlığın çözümüne yönelik kullanılabilecek bir diğer yöntemdir. Grev en geniş anlamıyla geçici olarak işi durdurmaktır. Birçok ülkede grev hakkı tamamıyla sınırsız kullanılabilen bir hak değildir. Bazı ülkeler grev hakkını anayasal bir hak olarak tanımışlardır. Bu ülkeler arasında Fransa, İtalya, Portekiz, Romanya sayılabilir. Bazı ülkelerde ise grev hakkı yasal bir hak olarak tanınmıştır. Bu ülkelere İspanya, İsveç, Yunanistan örnek gösterilebilir Grev yasağı getiren ülkeler arasında ise ABD, Kanada, İsviçre ve Brezilya örnek olarak gösterilebilir (Yar, 2010: 143).

Ülkemizde ise grev hakkı Anayasanın "*Grev hakkı ve lokavt*" başlıklı 54'üncü maddesi ile yalnızca işçilere tanınmıştır. Kamu görevlileri açısından Anayasa'da grev hakkı ne tanınmış ne de yasaklanmıştır. Anayasa'da yer almamasına rağmen 657 sayılı Kanun'un 27'nci maddesinde Devlet memurları için grev yasaklanmıştır ve aynı

Kanun'un 125'inci maddesinde Devlet Memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren fiil ve haller arasında "grev gibi eylemlere" katılmak sayılmıştır.

2.2. Uluslararası Belgelerde Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları

Çalışanların sendikal hakları, temel hak ve özgürlükler kapsamı içinde kabul edilmektedir. Bu nedenle temel hak ve özgürlüklerle ilgili uluslararası sözleşmelerde ve belgelerde çalışanların sendikal haklarına ilişkin çeşitli hükümler yer almaktadır. Bu başlık altında Birleşmiş Milletler (BM) Sözleşmeleri, Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) Sözleşmeleri, Avrupa Konseyi Sözleşmeleri ve Avrupa Birliği tarafından kabul edilmiş olan bazı belgelerde düzenlenen ve güvence altına alınan sendikal haklar kamu görevlileri açısından ele alınacaktır.

2.2.1. Birleşmiş Milletler Sözleşmeleri

BM, İkinci Dünya Savaşından sonra dünya barışını ve güvenliğini sağlamak amacıyla 24 Ekim 1945 tarihinde, aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 51 üye devlet tarafından kurulmuştur. BM genel olarak belgelerinde çalışma sorunlarını ele almasa da temelde insan haklarına ilişkin kimi belgelerinde çalışma sorunlarına ve sendikal haklara ilişkin kurallara yer vermiştir (Gülmez, 1996: 174).

10 Aralık 1948 tarihinde BM Genel Kurulu, İnsan Hakları Evrensel Beyanname'sini kabul etmiş ve Beyanname aynı gün ilan edilmiştir. Dünyada insan haklarıyla ilgili en kapsamlı belge olma niteliği taşıyan bu Beyanname, uluslararası alanda insan haklarına ilişkin standart oluşturan bir belge olarak kabul görmektedir (Döner, 2003: 37). Beyanname'nin yanı sıra BM tarafından kabul edilen "*Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi* ile *Medeni ve Siyasi Haklar*

Uluslararası Sözleşmesi”nde de sendikal haklara yönelik bazı düzenlemeler yer almaktadır.

2.2.1.1. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi

BM Genel Kurulu, insan hak ve özgürlüklerinin başta gelen uluslararası belgesi kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesini 10 Aralık 1948 tarihli ve 217 A (III) sayılı Kararıyla ilan etmiştir. Türkiye 6 Nisan 1949 tarihinde bu Beyannameyi onaylamış ve 27 Mayıs 1949 tarihinde onaylandığına ilişkin Bakanlar Kurulu kararı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.¹ Beyanname’nin sendikal haklara ilişkin 20’nci maddesi toplantı ve dernek hakkını düzenlemiştir. Buna göre *“her şahıs müslihane toplanma ve dernek kurma ve derneğe katılma serbestisine maliktir. Hiç kimse bir derneğe mensup olmağa zorlanamaz.”* denilerek örgütlenme hakkı güvence altına alınmıştır. Beyanname’nin çalışma, eşit işe eşit ücret ve adil ücret haklarına yer veren 23’üncü maddesinin dördüncü fıkrasında ise; *“Herkesin, menfaatlerinin korunması için sendikalar kurmaya ve bunlara katılmaya hakkı vardır.”* hükmü ile sendika hakkı kişi yönünden bir sınırlamaya tabi tutulmaksızın tüm çalışanları kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Ancak Beyanname’nin onu tanıyan devletlere yönelik hukuki açıdan herhangi bir yükümlülük getirmemesi ve bağlayıcı niteliğe sahip olmamasından dolayı devletler kamu görevlilerine sendikal hak verme hususunda istekli davranmamışlardır (Özkal Sayan ve Urhan, 2020: 61-100).

¹ RG: 27/5/1949-7217.

2.2.1.2. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi

BM Genel Kurulu tarafından 16 Aralık 1966 tarihinde sendika hakkını daha ayrıntılı bir şekilde düzenleyen ve grev hakkını açıkça tanıyan iki uluslararası sözleşmeden biri olan Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi kabul edilmiş ve 3 Ocak 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye, Sözleşmeyi 15 Ağustos 2000 tarihinde imzalamış ve 18 Haziran 2003 tarihinde “4867 sayılı Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun” Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.¹

Bu sözleşmenin “Sendikal haklar” başlığını taşıyan 8’inci maddesinde, “herkese kendi ekonomik ve sosyal menfaatlerini korumak ve geliştirmek için sendika kurma ve sadece sendikanın kendi kurallarına tabi olarak kendi seçtiği bir sendikaya katılma hakkı” tanınmıştır. “Silahlı kuvvetler, emniyet mensupları, devlet idaresinde görevli olanlar gibi bazı memurlara yönelik sınırlamalar konulabileceği” belirtilmiştir. Söz konusu madde de üzerinde durulan diğer bir konu ise grev hakkıdır. Grev hakkı, her ülkenin yasalarını uygun olarak belirlenmesine bağlanmıştır. Böylece, uluslararası düzeyde grev hakkına pozitif bir hukuk kaynağı olarak açıkça yer veren ilk sözleşme olmuştur (Gülmez, 1996: 285).

2.2.1.3. Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi

BM Genel Kurulu, Birleşmiş Milletler bünyesinde kabul edilen bir başka sözleşme olan “Medeni ve Siyasî Haklar Uluslararası Sözleşmesi”ni 16 Aralık 1966

¹ RG: 18/6/2003-25142.

tarıhli ve 2200A(21) sayılı Kararıyla kabul edilmiştir. Türkiye, Sözlşmeyi 15 Ağustos 2000 tarihinde imzalamış ve 18 Haziran 2003 tarihinde “4868 sayılı Medenî ve Siyasî Haklara İlişkin Uluslararası Sözlşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun” Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.¹

1976 yılında yürürlüğe giren bu sözlşmenin 22’nci maddesinde, sendikal hak, örgütlenme özgürlüğü olarak ele alınmış ve işçi memur ayrımı yapılmaksızın herkesin örgütlenme özgürlüğüne sahip olduğuna ve kendi çıkarlarını korumak için sendika kurma ve sendikaya katılma hakkına sahip olduğuna yer verilmiştir (Özkal Sayan ve Urhan, 2020: 61-100). Devlet idaresinde görevli olanlar hariç silahlı kuvvetler ve emniyet mensupları “*Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözlşmesi*”nde olduğu gibi kapsam dışında bırakılmıştır. BM tarafından yayımlanan ve yukarıda yer verilen sözlşmelerde toplu sözlşme hakkına yer verilmediğinden, kamu görevlilerine bu hakkın tanınmasında doğrudan etkisinin olmadığı değerlendirilmektedir.

2.2.2. Uluslararası Çalışma Örgütü Sözlşmeleri

Türkiye’nin 1932 yılında üyesi olduğu UÇÖ, 1919 yılında Birinci Dünya Savaşı sonrası, ülkelerin çalışma yasalarına ilişkin uygulama standartlarını geliştirmek, sosyal adalet temelinde sosyal barışı sağlamak ve daha iyi yaşama ve çalışma standartlarını oluşturmak amacıyla kurulmuş olan bir örgüttür (Nurdoğan, 2018: 78-95). Örgüt, 1948 tarihli sendika özgürlüğüne ilişkin 87 sayılı Sözlşmeyi, 1949 tarihli örgütlenme hakkının güvenceye alınması ve özgür toplu pazarlık konulu 98 sayılı Sözlşmeyi, 1978 yılında

¹ RG: 18/6/2003-25142.

kamu görevlileri ile ilgili bu alanda daha tahsisli bir sözleşme niteliğinde olan 151 sayılı Sözleşmeyi düzenlemiştir (Erken, 2011: 69-98).

2.2.2.1. 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi

UÇÖ'nün 1948 yılında onayladığı 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi ile sendikal haklara yönelik örgütlenme hakkı sadece işçi ve işverenle sınırlı tutulmayıp kamu görevlileri de dahil edilmek üzere tüm çalışanlara tanınmıştır. Türkiye, 25 Kasım 1992 tarihinde 87 sayılı Sözleşmeyi onaylamış ve 11 Aralık 1992 tarihinde “3847 sayılı Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 Sayılı Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun” Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.¹

Sözleşme'nin 2'nci maddesi ile çalışanlara ve işverenlere önceden izin almaksızın tüzüklerine uymak şartıyla istedikleri kuruluşları kurabilme hakkı tanınmıştır. Ancak, Sözleşmede öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetler ile emniyet personeline hangi ölçüde uygulanacağı Sözleşme'nin 9'uncu maddesi ile ulusal mevzuata bırakılmıştır (Gülmez, 1996).

UÇÖ denetim organları, anılan maddede yer alan düzenlemenin silahlı kuvvetler ve polisin sendikal haklarının sınırlandırılması ya da tümüyle ortandan kaldırılmasına olanak tanıdığı görüşünde olsa da aslında ulusal mevzuata tanınan yetki, sözleşmede öngörülen güvencelerin hangi ölçüde silahlı kuvvetler ve polise uygulanacağını

¹ RG: 11/12/1992-21432 (1. Mükerrer).

belirlenmesiyle sınırlıdır. Sendika hakkını tümüyle ortadan kaldırılması hem 9’uncu maddenin sözüne hem de 87 sayılı sözleşmenin amacına aykırı bulunmaktadır (Gülmez, 1996: 287).

Sözleşme, grev hakkına ilişkin açık bir düzenleme içermemekle birlikte UÇÖ yönetim organlarının yerleşik görüşüne göre grev hakkının hukuksal dayanağını oluşturmaktadır. Denetim Organları, grevin tüm çalışanlar için bir hak olduğu sonucuna 87 sayılı Sözleşme’nin sendikalara etkinliklerini düzenleme ve eylem programlarını oluşturma hakkını tanıyan 3 ünü maddesini, ulusal mevzuatın sözleşmede öngörülen güvencelere zarar vermemesini ya da zarar verecek bir şekilde uygulanmamasını öngören 8’inci maddesinin ikinci fıkrasını, “*örgüt*” ifadesini “*çalışanların veya işverenlerin çıkarlarını savunmayı ve geliştirmeyi amaçlayan çalışan ve işveren örgütleri*” biçiminde tanımlayan 10’uncu maddesini dayanak göstererek varmışlardır (Gülmez, 1996: 290).

2.2.2.2. 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi

1949 yılında sendika özgürlüğü, işverenlere ve işveren örgütlerine karşı korunarak 87 sayılı Sözleşmeyi tamamlayan 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi kabul edilmiştir. Bu yönüyle 98 sayılı Sözleşme ile 87 sayılı Sözleşme birbirinin tamamlayıcısı olan iki ayrı sözleşme olarak kabul edilmektedir (Gülmez, 2014: 296).

Türkiye, 8 Ağustos 1951 tarihinde 98 sayılı Sözleşmeyi onaylamış ve 14 Ağustos 1951 tarihinde “*5834 Sayılı Teşkilatlanma ve Kolektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin*

Uygulanmasına Mtaallik 98 numaralı Milletlerarası alışma Sözleşmesinin Onanması Hakkında Kanun” Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.¹

98 sayılı Sözleşme’nin, işçilerin sendika zgrlgne zarar verici her trlu ayrımcı eyleme karşı tam bir korumadan yararlanması gerektiğini ifade eden 1’inci maddesi; *“İşçiler alışma hususunda sendika hürriyetine hanel getirmeye matuf her trlu fark gözetici harekete karşı tam bir himayeden faydalanacaktır. Böyle bir himaye bilhassa, bir işçinin çalıştırılmasını, bir sendikaya girmemesi veya bir sendikadan çıkması şartına tabi kılmak; bir sendikaya ye olması yahut çalışma saatleri dışında veya işvereninin muvafakatı ile çalışma saatlerinde sendika faaliyetlerine iştirak etmesinden dolayı bir işçiyi işinden çıkarmak veya başka suretle onu izrar etmek; maksatları güden hareketlere mütaallik hususlarda uygulanacaktır.”* şeklinde düzenlenmiştir.

Silahlı kuvvetler ve zabıta kuvvetlerine ilişkin ulusal mevzuata düzenleme yapma yetkisini bırakan 5’inci maddesi ise şöyledir; *“Bu sözleşmede derpiş olunan teminatın ne gibi hallerde silahlı kuvvetler ve zabıta kuvvetlerine hangi ölçüde uygulanacağı milli mevzuatla tayin edilecektir. Bu sözleşmenin bir ye tarafından onanması bu sözleşmede derpiş edilen teminatı silahlı kuvvetlere ve zabıta kuvvetleri mensuplarına veren mevcut bir kanuna karara teamüle veya antlaşmaya, Milletlerarası alışma Teşkilatı Anayasasının 19’uncu maddesinin 8’inci paragrafında yazılı prensipler gereğince, hanel getirmez.”*

Toplu sözleşme hakkı, Sözleşme’nin 4’üncü maddesinde; *“alışma şartlarını kollektif mukavelelerle tanzim etmek üzere işverenler veya işveren teşekkülleriyle işçi*

¹ RG: 14/8/1951-7884.

teşekkülleri arasında ihtiyari müzakere usulünden faydalanılmasını ve bu usülün tam bir surette geliştirilmesini teşvik etmek ve gerçekleştirmek için lüzumu halinde milli şartlara uygun tedbirler alınacaktır.” şeklinde düzenlenmiştir.

Sözleşme'nin kişi yönünden kapsamının daraltılmasına olanak veren 6'ncı maddesinde; *“Bu sözleşme, Devlet memurlarının durumları ile alakalı değildir ve hiçbir surette, onların haklarına veya statülerine halel getirmez.”* hükmü ile bahsedilen “memurlar” ifadesi, İngilizce ve Fransızca çeviri farkından dolayı tartışmalara neden olmuştur. Fransızcada terim *“Devlet memurları”* şeklinde çevrilirken, İngilizcede ise *“Devlet yönetiminde görevli Devlet memurları”* şeklindedir. UÇÖ Uzmanlar Komisyonu, İngilizce metni esas almış ve söz konusu 6'ncı maddeyi dar ve sınırlayıcı şekilde yorumlamıştır. Kaldı ki kamu kesiminde devlet adına çalıştırılan diğer memurları sözleşmenin uygulama alanı dışında tutmak sözleşmenin özüne aykırı bulunmaktadır (Gülmez, 1996: 302).

2.2.2.3. 151 sayılı Kamu Hizmetlerinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşme

Sözleşmenin kamu kesiminde çalışanlara uygulanıp uygulanmayacağına dair 98 sayılı Sözleşme'nin 6'ncı maddesinde yer alan ifade nedeniyle meydana gelen tartışmaların akabinde tereddütleri kaldırmak amacıyla 1978 yılında 151 sayılı Kamu Hizmetlerinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşme düzenlenmiştir (Gülmez, 1996: 308). Türkiye 25 Kasım 1992 tarihinde 151 sayılı Sözleşmeyi onaylamış ve 11 Aralık 1992 tarihinde *“3848 sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının*

Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 Sayılı Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun” Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.¹

151 sayılı Sözleşme, örgütlenme hakkının korunması açısından 87 sayılı Sözleşmeye, toplu pazarlık hakkının korunması açısından da 98 sayılı Sözleşmeye atıfta bulunduğu için yedek bir sözleşme niteliğindedir. 151 sayılı Sözleşmede “*kamu görevlisi*” kavramı kamu makamlarınca çalıştırılan; “*Kamu Görevlileri Örgütü*” kavramı ise kamu görevlilerinin çıkarlarını savunmak ve geliştirmek amacı ile kurulan bir örgüt olarak tanımlanarak farklı çalışma rejimleri nedeniyle ortaya çıkan sorunlar önlenmeye çalışılmıştır. Sözleşme’nin 7’nci maddesinde, kamu görevlileri ve kamu makamları arasında çalışma şartlarının görüşülmesine imkân sağlayan ve kamu görevlileri temsilcilerinin anılan çalışma şartlarının belirlenmesine katılmalarına imkân tanıyan her türlü yöntemin kullanılması ve geliştirilmesi gerektiğinde ulusal şartlara uygun önlemlerin alınabileceğine yer verilmiştir. 8’inci maddesi ise, çalışma şartlarının belirlenmesinde ortaya çıkan ihtilafların çözümü için kamu görevlileri ile kamu makamları arasında tarafların güvenini sağlayacak şekilde görüşme yoluyla ya da tahkim, uzlaştırma, arabuluculuk gibi mekanizmalardan yararlanılmasını içermektedir. 151 sayılı Sözleşmede de 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerde olduğu gibi güvencelerin üst düzey görevlilere, silahlı kuvvetler ve emniyet mensuplarına nasıl uygulanacağı ulusal düzenlemelere bırakılmıştır (Özkal Sayan ve Urhan, 2020: 61-100).

¹ RG: 11/12/1992-21432 (1. Mükerrer).

2.2.3. Avrupa Konseyi Sözleşmeleri

5 Mayıs 1949 tarihinde, İkinci Dünya Savaşı akabinde uluslararası siyasi örgütlerden ilki olan Avrupa Konseyi kurulmuştur. Türkiye ise 13 Nisan 1950 tarihinde Avrupa Konseyine üye olmuştur.

Avrupa Konseyinin amacı, üyeleri arasında ortak mirasları olan ülkü ve prensipleri korumak ve yaymak, üyelerin siyasi ve ekonomik ilerlemelerini sağlamaktır. Konsey bu amaca hizmet etmesi için müşterek standartlar, uygulamalar ve düzenlemeler hazırlamaktadır (Şişman, 2007: 86).

2.2.3.1. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

4 Kasım 1950 tarihinde Roma’da imzalanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, 3 Eylül 1953 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye ise Sözleşmeyi 10 Mart 1954 tarihinde onaylamış ve 19 Mart 1954 tarihinde “6366 sayılı *İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesi ve Buna Ek Protokolün Tasdiki Hakkında Kanun*” Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.¹

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, 87, 98 ve 151 sayılı sözleşmelerin yanı sıra, memurların uluslararası hukuktan doğan sendika hakkının hukuksal dayanağını oluşturan dördüncü belgedir.

Sendika hakkını açıkça tanıyan bu sözleşme, kişi yönünden uygulama alanı konusunda bir ayırım gözetmemiştir. “*Toplantı ve dernek kurma özgürlüğü*” başlıklı

¹ RG: 19/3/1954-8662.

11'inci maddesinde; *“Herkes asayışı bozmayan toplantılar yapmak, dernek kurmak, ayrıca çıkarlarını korumak için başkalarıyla birlikte sendikalar kurmak ve sendikalara katılmak haklarına sahiptir. Bu hakların kullanılması, demokratik bir toplumda, zorunlu tedbirler niteliğinde olarak, ulusal güvenliğin, kamu emniyetinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amaçlarıyla ve ancak yasayla sınırlanabilir. Bu madde, bu hakların kullanılmasında silahlı kuvvetler, kolluk mensupları veya devletin idare mekanizmasında görevli olanlar hakkında meşru sınırlamalar konmasına engel değildir.”* hükmüne yer verilerek ayrımcı bir yaklaşımdan uzak bir şekilde herkes sendika kurmak ve sendikalara katılma hakkına sahip kılınmıştır. Bununla birlikte, bu hakların kullanılmasında silahlı kuvvetler, kolluk mensupları ile devlet idare mekanizmasında görevli olanlara yasal sınırlamalar getirilebilmektedir (Gülmez, 1996: 318).

2.2.3.2. Avrupa Sosyal Şartı

Sendika, toplu pazarlık ve grevi içeren toplu eylem hakları ile uyuşmazlık durumunda başvurulabilecek süreçleri bir bütün olarak ele alan ve 1961 yılında kabul edilen ASS, ilk uluslararası insan hakları belgesidir (Gülmez, 1996: 320).

Türkiye, 16 Haziran 1989 tarihinde ASS'yi örgütlenme ve grev hakkını içeren maddelerine çekince koyarak onaylamış ve 4 Temmuz 1989 tarihinde *“3581 sayılı Avrupa Sosyal Şartı'nın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun”* Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.¹ ASS'nin çekince konulan maddelerinden biri olan 5'inci

¹ RG: 4/7/1989-20215.

maddesinde; “*Akit Taraflar, çalışanların ve çalıştıranların ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak, için yerel, ulusal ve uluslararası örgütler kurma ve bu örgütlere üye olma özgürlüğünü sağlamak veya geliştirmek amacıyla ulusal mevzuatın bu özgürlüğü zedelemesini veya zedeleyici biçimde uygulanmasını önlemeyi taahhüt ederler. Bu maddede öngörülen güvencelerin, güvenlik güçleri için hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla veya düzenlemelerle belirlenir. Bu güvencelerin silahlı kuvvetler mensuplarına uygulanmasına ilişkin ilke ile bu kesime hangi düzeyde uygulanacağı, yine ulusal yasalar veya düzenlemelerle saptanır.*” hükmü ile sendika hakkı çalışanlar arasında hiçbir ayırım yapılmaksızın herkese tanınırken güvenlik güçleri ile silahlı kuvvetler mensupları için kişi yönünden uygulama alanı sınırlandırılarak ulusal mevzuata düzenleme yetkisi verilmiştir.

ASS’nin çekince konulan bir diğer maddesi “*Toplu pazarlık hakkı*” başlıklı 6’ncı maddesidir. Madde ile akit tarafların toplu pazarlık hakkının etkin biçimde kullanılmasını sağlamak için bazı kriterler belirlenmiştir. Bunlar;

“1- Çalışanlar ve çalıştırılanlar arasında ortak görüşmeleri geliştirmeyi,

2- Gerekli ve uygun olduğu durumlarda, toplu sözleşme yoluyla iş koşullarının düzenlenmesi amacıyla çalıştırılanların veya çalıştıran örgütlerinin çalışan örgütleriyle özgürce görüşmeleri yöntemini geliştirmeyi;

3- İş uyuşmazlıklarının çözümü için uygun uzlaştırma ve isteğe bağlı hakem sisteminin kurulmasını ve işletilmesini geliştirmeyi;
taahhüt ederler ve,

4- Menfaat uyuşmazlığı durumunda çalışanların ve çalıştırılanların bir önceki toplu sözleşmelerden doğabilecek yükümlülükler saklı kalmak grev hakkı dahil, ortak hareket hakkını tanır.”

şeklinde ifade edilmiştir.

Böylece, sendikal haklar konusunda grev hakkının ilk kez kabulü ASŞ ile düzenlenmiş ve bu yönüyle diğer diğer tüm uluslararası belgeler arasında farklı bir yere sahiptir (Özkal Sayan ve Urhan, 2020: 61-100). ASŞ, 1999 tarihinde güncellenmiş olarak yeniden yürürlüğe girmiştir. Türkiye, 6 Ekim 2004 tarihinde 1996 yılında Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nı imzalamış ve 15 Şubat 2009 tarihinde onaylanmıştır.¹ Sendikal haklara konan çekinceler Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartında da korunmuştur.

2.2.4. Avrupa Birliği Müktesebatı

Almanya, Belçika, Hollanda, Fransa, İtalya ve Lüksemburg tarafından Avrupa ülkelerinin ortak değerler etrafında bir araya gelmesi ve refahı artıracak şekilde ekonomik alanda güçlü bir iş birliğinin başlatılması düşüncesiyle 1951 yılında Paris Antlaşması ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu kurulmuş ve 1957 yılında imzalanan Roma antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi topluluğu kurularak bugünkü Avrupa Birliğinin temelleri atılmıştır. 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması (Avrupa Birliği Antlaşması) ile ekonomik birlik doğrultusunda ilerleyen bir yapı olan Avrupa Birliği oluşturulmuştur (Şişman, 2007: 63).

Avrupa Birliği gelişen sosyal politikalar çerçevesinde sendikal haklar ve toplu pazarlık hakkına ilişkin Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesini ve Çalışanların Sosyal Hakları Topluluk Şartını kabul etmiştir.

¹ RG: 15/2/2009-27142.

2.2.4.1. Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi

2000 yılında Nice zirvesinde, bağlayıcı olmayan ve temel hakları içeren Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi'nin sendikal haklara ilişkin olarak “*Toplanma ve örgütlenme özgürlüğü*” başlığını taşıyan 12'nci maddesinin birinci fıkrasında; “*Herkes, barışçıl bir biçimde toplanma özgürlüğü ile her düzeyde, özellikle siyaset, sendika ve yurttaşlıkla ilgili konularda örgütlenme özgürlüğü hakkına sahiptir. Bu, herkesin kendi çıkarlarını korumak için sendika kurma ve sendikalara girme hakkını da içerir.*” hükmü ile “*Toplu sözleşme görüşmeleri yapma ve eylem hakkı*” başlıklı 28'inci maddesinde yer alan; “*İşçiler ve işverenler veya bunların ilgili kuruluşları, topluluk mevzuatı ve ulusal yasalar ve uygulamalara göre uygun düzeylerde toplu sözleşmeler müzakere etme ve imzalama ve menfaat ihtilafı olması halinde grev eylemi dahil olmak üzere kendi çıkarlarını korumak için ortak eylem yapma hakkına sahiptir.*” hükmüne yer verilerek çalışanların toplu sözleşme hakkına sahip olduğunu, anlaşmazlık halinde ise grev de dahil olmak üzere çıkarlarını korumak için toplu eylem yapma hakkını Birlik içerisinde temel hak olarak güvence altına almıştır. Ayrıca, Temel Haklar Bildirgesi, toplu pazarlık hakkını çalışanlara, işverenlere ve bunların örgütlerine tanımış ve toplu pazarlık hakkının hukuksal çerçevesinin topluluk hukuku ile ulusal düzenlemelerle belirleneceğini belirtmiştir (Gülmez, 2005: 335).

2.2.4.2. Çalışanların Sosyal Hakları Topluluk Şartı

Çalışanların Sosyal Hakları Topluluk Şartı, topluluk düzeyinde bir “*asgari sosyal kurallar bütünü*” oluşturma ihtiyacı ile ortaya çıkan iç pazarın ekonomik boyutunun yanı sıra onun bağımlı bir değişkeni olarak görülen sosyal boyutunun da geliştirilmesini amaçlayan bir belgedir. UÇÖ sözleşmeleri ile ASS'den esinlenerek hazırlanan bu

belgenin kabul edildiği tarihte hukuksal bir değeri bulunmamakla birlikte uygulamaya ilişkin hususlar şartı kabul eden ülkelere bırakılmıştır (Gülmez, 2008: 153).

1989 yılında kabul edilen Topluluk Şartı, içinde temel sendikal hakların da bulunduğu 12 sosyal hak ile “*toplu pazarlık hakkını*” içeren 11-14’üncü maddelerde, çalışanların Sosyal Hakları Topluluk Şartına göre, ulusal mevzuatta ve uygulamalarda öngörülen koşullar çerçevesinde işverenler ya da işveren örgütleri ile çalışan örgütlerinin toplu görüşme ve toplu sözleşme yapma hakkı bulunmaktadır. Topluluk Şartı, toplu görüşme ve toplu sözleşme hakkını çalışanlar açısından sendikal temsil ilkesi gereği çalışan örgütlerine tanımıştır. Ayrıca, ASŞ ile BM Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesinden sonra grev hakkından açıkça bahseden bir belgedir (Gülmez, 2005: 338).

2.2.5. Uluslararası Sözleşmelerin Bağlayıcılığı

1982 Anayasası’nın 104’üncü maddesine göre uluslararası antlaşmaların onaylanması ve yayımlanması, Cumhurbaşkanı’nın görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Anayasası’nın 90’ıncı maddesine göre ise, “*Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devlet ya da uluslararası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylanması Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.*”

Anayasanın 90’ıncı maddesine göre, usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmünde olup bunlar hakkında Anayasaya aykırılık gerekçesiyle ile Anayasa Mahkemesine başvuru yapılamamakta ve usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalar ile kanunların aynı hususta farklı hükümler içermesi sebebiyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümlerinin esas alınacağı düzenlenmektedir.

2004 Anayasa değişikliğinden önce Anayasanın 90'ıncı maddesinin son fıkrası; *“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.”* şeklindeydi. Bu hüküm çerçevesinde milletlerarası antlaşmaların normlar hiyerarşisindeki yerine dair doktrinde iki ayrı görüş ortaya çıkmıştır. Bunlardan ilki, usulüne göre yürürlüğe girmiş milletlerarası antlaşmaların kanun düzeyinde yer aldığıdır. Genelde kabul edilen bu görüş yargı organlarınca da benimsenmiştir. Diğeri ise, milletlerarası antlaşmaların kanunların üstünde olduğu görüştür (Bilir, 2005: 77-107).

Anayasada uluslararası antlaşmaların kanunlardan üstün olduğuna ilişkin herhangi bir hükmün bulunmaması, milletlerarası antlaşmaları kanuna eşdeğer görenlerin temel dayanağı olmuştur. Bu görüşü destekleyenler, bir uluslararası antlaşma ile kanunların tezat düşmesi halinde “özel kanun” ya da “sonraki kanun” kriterlerine göre karar verilmesi gerektiği kanaatindedirler (Gülmez, 1996: 159). Nitekim usulüne uygun yürürlüğe konmuş uluslararası antlaşmaların kanun hükmünde olduğu Anayasada açıkça belirtilmektedir.

Uygulamada usulüne uygun göre yürürlüğe konulmuş insan haklarına ilişkin milletlerarası antlaşmalar ile kanun hükümlerinin çatışması halinde ortaya çıkacak bir uyumsuzluk halinde, Anayasanın 90'ıncı maddesinde yer alan *“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyumsuzluklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır.”* hükmüne istinaden temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşma hükümlerinin uygulanması öngörülmüştür. Bu değişikliğe göre milletlerarası antlaşmaların kanunlardan üstün olduğu tek durum, temel hak ve

özgürlüklere ilişkin olanlardır. Dolayısıyla diğer konulardaki anlaşmalar bakımından üstünlük söz konusu değildir (Bilir, 2005: 77-107).

Sonuç olarak, 1982 Anayasası'nın uluslararası antlaşma hükümlerine kanun hükmünde değer atfettiği, temel hak ve özgürlükleri düzenleyen uluslararası antlaşma hükümlerini ise, bunların iç hukukta yer alan kanunlarla çatışması durumunda kanunların üstünde bir noktaya koyduğu görülmektedir.

2.3. Kamu Görevlileri Sendikacılığının Dünyada ve Türkiye'deki Gelişimi

Statü anlayışı gereği siyasal iktidarların memurların ya da genel bir ifadeyle kamu görevlilerinin sendikalaşmasına karşı çıkmaları ve sendikacılığı grevle özdeş saymaları gibi nedenlerle kamu görevlileri sendikacılığı, işçi sendikacılığı ile kıyaslandığında daha geç seyir izlemiştir (Gülmez, 1996: 212). Ayrıca sanayi toplumuna geçiş dönemlerinde kamu görevlilerinin, işçilere göre genellikle daha yüksek gelir düzeyine ve daha iyi eğitim seviyesine sahip olmaları, toplum içinde daha itibarlı bir statüde bulunmaları gibi nedenler de kamu görevlilerinin işçilere göre daha geç örgütlenmesinin sebepleri arasında sayılmaktadır (Tuncay, 2007: 157-175).

İlk sendikal örgütlenmeler, 19. yüzyılın ilk başlarında kurulmaya başlayan meslek sendikalarıdır. Bu meslek sendikaları çoğunlukla vasıflı işçileri örgütlüyordu. Vasıfsız işçiler ise yüksek aidatlardan dolayı bu sendikalara üye olamamaktaydı. 19. yüzyılın ilk yarısında herkesin üyesi olabildiği genel sendikalar kurulmuş olsa da bu doğrultudaki girişimler başarısızlıkla sonuçlanmıştır (Özmen, 2014: 91).

Kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin olarak 20. yüzyılın ortalarına kadar uluslararası düzeyde çok fazla girişim olmamıştır. 19. yüzyılda büyük ölçüde sanayide

işçi sınıfında artan sendikal mücadelede, kamu görevlileri nispeten daha iyi koşullara ve daha yüksek ücrete sahip olduklarından sendikal hak taleplerine yönelik mücadele içine girmemişlerdir. Zamanla kamu görevlisi istihdamına duyulan ihtiyacın artmasına ve buna bağlı olarak memur sayısında meydana gelen artışa karşın maddi imkânlarda yaşanan düşüklük, memurların örgütlenerek devletten topluca taleplerde bulunmalarına neden olmuştur (Özkal Sayan ve Urhan, 2020: 61-100).

Kamu görevlilerine tanınan örgütlenme hakkının, ülkelerin demokrasi düzeyleriyle yakın ilişkisi bulunmaktadır. Askeri darbelerle veya başkaca nedenlerle demokrasileri kesintiye uğrayan ülkelerde sendikal haklara yönelik getirilen kısıtlayıcı düzenlemeler ve uygulamalar varken, demokratik gelişmişlik düzeyi yüksek olan birçok ülke kamu görevlilerine daha geniş kapsamda örgütlenme hakkı tanımıştır (Eren, 1997: 128-162).

2.3.1. Dünyada Kamu Görevlileri Sendikacılığı

Dünyada ilk kamu görevlileri örgütlenmesi 1890 yılında Amerika Birleşik Devletlerindeki posta işletmesinde kurulmuş, 1917 yılında da Amerikan Kongresi tarafından kabul edilmiştir. Amerika'da kurulan memur sendikaları, çalışma koşullarının düzenlenmesi, kendi çıkarları ile ilgili yasaların çıkartılması, daha iyi hizmet koşulları ve kredi kolaylıkları sağlanması gibi konularla ilgilenmeyi amaçlamıştır. İngiltere'de, memurların ilk örgütlenmesi 1908 yılında başlamış, 1916 yılında Whitley Meclisleri olarak adlandırılan kurullar kurulmuştur. Birinci Dünya Savaşından sonra hizmet koşullarının saptanması konusunda zorunlu olarak bu kurulların hakemliğine başvurulmuştur. Fransa'da ise memurlara sendika hakkı 1946 yılından itibaren tanınmıştır (Tortop, 1994: 58).

Ancak; kamu görevlileri sendikalarının anayasal ve yasal güvenceye kavuşturulması, İkinci Dünya Savaşından sonraki yıllarda başlamaktadır. 1960'lı yıllarda başlayan memur sendikacılığı, 1970'li yılların sonlarında Avrupa ülkelerinde hızlı bir gelişim göstermiştir. 1990'dan sonra ise kamu görevlilerinin sendikal haklara kavuşması, dünyada genel bir eğilim olarak belirmeye başlamıştır (Kocaoğlu, 1999: 14-36).

Bazı ülkelerde, işçi ve memur ayrımı yapılmaksızın sendikal haklar için ortak düzenleme belirlenmiş ve söz konusu ortak düzenleme tüm çalışanlara aynı ölçüde uygulanmıştır. Bu ülkelere Almanya, İngiltere, Fransa, İsveç, Hollanda, Avustralya, Hindistan ve Tunus örnek olarak gösterilebilir (Gülmez, 1996: 219).

Bazı ülkeler ise sendika hakkını ayrı ve özel bir yasayla memurlara tanımışlardır. Bu ülkelere örnek olarak Belçika, Danimarka, İspanya, İsviçre, Kanada, Meksika ve Türkiye verilebilir. Bu ülkelerde memurların sendika hakkı özel bir yasal düzenleme ile genel nitelikli kurallara bağlanmıştır (Gülmez, 1996: 221).

Kimi ülkeler de ilkece polis ve silahlı kuvvetler mensupları ile üst düzey memurlara örgütlenme hakkı tanımamışlardır. Sendika hakkı, Türkiye, İngiltere, Belçika, Hollanda, İsveç, İsviçre, İtalya, Portekiz gibi ülkelerde yargı, emniyet mensupları ve silahlı kuvvetler gibi bazı memur gruplarına tanınmamıştır (Gülmez, 1996: 223).

Kamu görevlilerine yönelik toplu sözleşme hakkı, Almanya, Arjantin, Belçika, Fransa, Finlandiya, Hollanda, İsveç, Lüksemburg, Norveç, Polonya, Portekiz, Türkiye, Kanada, İtalya, Yunanistan, ABD gibi birçok ülkede tanınmıştır. Ancak toplu sözleşmenin yöntemi ülkeden ülkeye değişiklikler göstermektedir. Uygulamada pazarlık konularının belirlenmesinde oldukça esnek bir yaklaşım benimsenmesine karşın, toplu sözleşme kapsamına alınacak kişilerin ve konuların saptanmasında kısıtlayıcı bir eğilim

söz konusu olmaktadır. Kişi yönünden sınırlama hemen hemen her ülkede silahlı kuvvetler personeline ve polis teşkilatına yöneliktir. Konu yönünden sınırlama ise, yaşlılık ya da hastalık sigortaları, iş süreleri, izinler ve işsizlik ödemelerine ilişkin olup bu konular yasama organınca düzenlenmektedir (Gülmez, 1996: 246).

Çalışmamızın bu bölümünde sendikacılığın ortaya çıktığı ilk ülke olan İngiltere olmak üzere Amerika Birleşik Devletleri, Fransa, Almanya, İsveç olmak üzere beş farklı ülke incelenecektir.

2.3.1.1. İngiltere

İngiltere’de Kıta Avrupası hukuk sisteminden farklı olarak kamuda çalışan personel açısından memur ya da diğer kamu çalışanları için net bir ayırım yapılamamaktadır. Yazılı bir anayasası olmadığından ve anayasal teamüllere göre yönetildiğinden statü hukuku gibi bir alan gelişmemiştir. Dolayısıyla, kanunlarla ya da yasama organınca belirlenmiş bir memur statüsü bulunmamaktadır. Bununla birlikte gelenekselleşmiş uygulama ve mahkeme kararlarına göre bazı memur tanımlamaları yapılarak memurlara diğer kamu görevlilerinden farklı statü tanımlanmıştır. Avam Kamarası’nın 2003 yılında yayımladığı Kamu Yönetimi Kanun Tasarısında memur; “politik ya da adli organlar dışında çalışan, kamu gücünü kullanan, maaşları parlamento tarafından onaylanan, kraliyete bağlı ve kadroya sahip görevliler” şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanıma göre, memurlar kraliçenin emrine çalışanlardır. Bu çerçevede bakanlar, yargıçlar, askerler ile yerel yönetimlerde ve özerk yapılarda çalışanlar memur kategorisi içinde yer almamaktadır. İngiltere’de silahlı kuvvetler ve yargı mensupları için de ayrı bir personel rejimi öngörülmüştür (Karasu, 2020: 39).

Sendikacılık, 18. yüzyılın başlarında “Trade Union” şeklinde ilk defa İngiltere’de ortaya çıkmıştır. Kurulan ilk sendikalar, nitelikli işçilerin oluşturduğu sendikalardır. İngiltere’de 1871 yılında çıkarılan “Trade Union Act” ile işçilere sendikal örgütlenme ve toplu sözleşme hakkı tanınmıştır (Cindemir, 2017: 553-566).

İlk memur örgütlenmelerinin 1908 yılında başladığı İngiltere’de, polis ve silahlı kuvvetler mensupları dışında kalan kamu görevlileri tam anlamıyla sendikalaşma hakkına sahiptir. 1916 yılında, yönetimle memur arasında toplu pazarlığı gerçekleştirmek amacıyla “Whitley Meclisleri” olarak adlandırılan kurullar oluşturulmuştur. Bu kurullarda çalışma koşulları, memurların maaşları, emeklilik gibi konular görüşülmektedir (Özmen, 2014: 34).

İngiliz hukukunda toplu pazarlık hakkının nasıl kullanılacağını doğrudan düzenleyen bir mevzuat bulunmadığından toplu pazarlık yöntemi şeklinde gönüllü müzakere yöntemi kabul edilmiştir. Toplu sözleşme konusunda İngiltere’nin kendine has bir özelliği bulunmakta olup yalnızca sözleşmeyi imzalayan sendikanın üyesi olan kamu görevlileri toplu sözleşme hükümlerinden yararlanabilmekte, böylece sendika üyesi olmayan kamu görevlileri için toplu sözleşme hükümlerinin bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Sendika üyesi kamu görevlilerinin ücret konusu başta olmak üzere çalışma saatleri, yıllık izinler, emeklilik gibi hemen her konu toplu sözleşme kapsamına girebilmektedir. Toplu görüşmelerin anlaşmazlıkla neticelenmesi durumunda işyeri düzeyinde veya meslek düzeyinde toplu pazarlık mümkündür. Anlaşma sağlanamaması durumunda gönüllü tahkim öngörülmüştür (Cindemir, 2017: 553-566). Hükümet tarafından onaylanmayan toplu sözleşme hükümleri sonuç doğurmadığından uygulama alanı da bulamaz (Gülmez, 1996: 243).

2.3.1.2. Amerika Birleşik Devletleri

Federasyon şeklinde örgütlenmiş bir devlet olan ABD’ de, federe devletler kendi örgütlenmelerini ve topraklarında yaşayanları ilgilendiren hususları kendi anayasa ve kanunlarıyla belirlemektedir (Aydoğdu, 2018: 39).

ABD’de sendikacılığın ortaya çıkışı 18. yüzyılda, aynı meslek ve zanaat dalında çalışan nitelikli işçilerin örgütlenmesiyle yerel düzeyde başlamıştır. İlk sendika 1792 yılında ayakkabıcılar tarafından Philadelphia’da kurulmuştur. Bu sendikalar aracılığıyla çalışanların istedikleri ücret belirlenerek işverenlere bildirilmekte ve işverenlerin bu ücretleri kabul etmesiyle birlikte bugünkü anlamda toplu iş sözleşmesi yapılmış olmaktadır. Çalışanların istekleri reddedildiğinde ise örgüte üye nitelikli işçilerin işi bırakmasıyla üretim tamamen durmaktaydı (As, 2010: 96).

ABD’de memur sendikacılığı posta teşkilatında çalışan memurların örgütlenmesi ile 1890’de ortaya çıkmış ve daha sonra 1917 yılında Amerikan Kongresi tarafından resmen tanınmıştır. Menfaatleri doğrultusunda kanun çıkarılması, hizmet koşullarının iyileştirilmesi, keyfi idari uygulamalara engel olunması, kredi kolaylıkları gibi konular örgütün öncelikli çalışma alanları olmuştur (Tortop, 1971: 39).

Federatif bir yapıya sahip olan ABD’de doğal olarak sendikalaşma hakkına sahip kamu görevlisi kategorileri de gerek eyaletler gerek kurumlar arasında farklılık göstermektedir. Her ne kadar silahlı kuvvetler mensuplarına örgütlenme ve toplu pazarlık izni verilmese de genel olarak örgütlenen ve kamu otoriteleriyle toplu pazarlık yapan gruplar kamu okullarındaki öğretmenler, üniversite öğretim üyeleri, polis, itfaiye ve kamu hastanelerindeki görevliler, temizlik işçileri, posta görevlileri ile kamu yönetiminde görevli idari personelden oluşmaktadır. Federal hükümet düzeyinde bulunan memurların

ise ücretleri ve çalışma koşulları toplu sözleşmelerle değil, Kongre tarafından belirlenmektedir. Federal memurların grev hakkı federal hükümet tarafından 1912’de çıkarılan “*Llyod-La Follette Kanunu*” yasaklanmış, federal memurlar dışındaki memurlar için grev hakkı eyaletten eyalete değişmektedir (Özmen, 2014: 42).

ABD’de sendikalaşma beraberinde toplu pazarlık hakkını da getirmiştir. Yapılan toplu sözleşme yöntemleri özel kesimdeki toplu pazarlık yöntemleri ile genellikle aynıdır. Kamu görevlilerini temsil eden sendikaların örgütlenme faaliyetlerine girişebilmek ve yetkili kılındığında toplu pazarlık hakkını elde edebilmek için önce tüzüklerini, mali durumlarını gösteren belgeleri, yöneticilerinin isim ve adresleri gibi bilgileri ilgili çalışma ilişkilerini düzenlemekle görevli gözetim organı olan Çalışma İlişkileri Kuruluna tevdi etmekte ve söz konusu organ tarafından bunların tescil edilmesi gerekmektedir (Wilkinson, 1993: 85-125).

Taraflar toplu görüşme aşamasında bazı istisnalar dışında seçtikleri her konuda pazarlık yapma özgürlüğüne sahiptir. Toplu sözleşmenin mutlaka belirli bir biçime uyması gerekmez, ancak yazılı olması ve bir nüshasının ilgili çalışma ilişkileri kuruluna (gözetim organına) teslim edilmesi gerekmektedir. Toplu sözleşmeler genellikle ücretler, çalışma süreleri, sosyal yardımlar ile diğer ödemeler, sendika güvenliği ile ilgili düzenlemeler, işveren yönetim hakları, kıdem ile ilgili hükümler, sözleşmenin süresi, uygulanması, yenilenmesi gibi konuları kapsamaktadır. Tarafların anlaşamaması halinde toplu pazarlık uyuşmazlıklarının çözümü için arabuluculuktan, zorunlu ve bağlayıcı tahkime kadar çeşitli yöntemler kullanılmaktadır (Wilkinson, 1993: 85-125).

ABD’de askeri personel hariç olmak üzere neredeyse tüm kamu görevlileri toplu pazarlık yapma hakkına sahiptir. Toplu pazarlık yapma hakkı kapsamı dışında bırakılacak kişiler için iki ölçüt bulunmaktadır. Bunlardan ilki; yönetim ya da nezaret yetkisine sahip,

toplu pazarlık ilişkileriyle ve toplu sözleşme akdedildikten sonra o sözleşmenin uygulanmasıyla ilgili karar verme gücüne sahip görevliler, ikincisi ise; görev gereği yöneticilerle ve toplu sözleşme müzakeresinden ya da uygulanmasından sorumlu olan kişilerle yakın ilişki içinde bulunan ve gizli bilgilere sahip kılınan görevlilerdir. Toplu görüşmelerde anlaşmaya varılması halinde, taraflar uzlaştıkları hükümleri istedikleri şekilde belgelendirebilirler. Bu konuda herhangi bir standart form bulunmamakla birlikte toplu sözleşmenin iki tarafın temsilcileriyle imzalanmış yazılı bir belge olması zorunludur. Sözleşmenin süresi bir, iki ya da üç yıl olabilir ve toplu sözleşmenin Çalışma İlişkileri Kuruluna tevdi edilmesi gerekmektedir (Wilkinson, 1993: 85-125).

2.3.1.3. Fransa

Fransa'da, kamu tüzel kişiliklerinde çalışmak kamu görevlisi sayılmak için yeterli olmamakta bu kişilerin aynı zamanda bir kamu örgütünde kamu hukuku bağı ile sürekli olarak çalışması gerekmektedir. Kamu hukuku bağı ise kadro ve sözleşmedir. Devlet kamu görevlileri, ülkesel yönetim kamu görevlileri ve sağlık hizmetleri kamu görevlileri olmak üzere üç kamu görevlileri grubu bulunmaktadır (Karasu, 2020: 37).

Fransa'da 19. yüzyılın ikinci yarısında gerçek anlamda gerçekleşen sanayileşme ülkede sendikal hareketin oluşmasını uzun süre geciktirmiştir. Nitelikli işçilerin karşılıklı yardımlaşmak için kurdukları topluluklar ilk örgütlenme örneklerini oluşturmuştur. Bu topluluklar yoluyla üyelere işsizlik, iş kazası, hastalık, yaşlılık gibi durumlarda yardımcı olmak amaçlanmıştır. 1884 yılında çıkarılan Kanun ile sendikaların önceden izin almaksızın serbestçe kurulabilmeleri sağlanmış ve toplu iş uyuşmazlıklarının çözümlenmesini sağlamak için 1892 yılında yeni bir kanun çıkarılmıştır (Tokol, 2000: 31).

1946 tarihinde kabul edilen IV. Cumhuriyet Anayasası'nın Başlangıç kısmında yer alan “*Her kişi, haklarını ve menfaatlerini sendika faaliyetiyle savunabilir ve dilediği sendikaya katılabilir.*” hükmüyle sendikal haklar herhangi bir ayırım yapılmaksızın herkes için güvence altına alınmıştır (Esen, 1948: 1-17). Yine aynı yılda çıkan Genel Memurluk Kanunu ile kamu görevlilerine sendikal hakların tanındığı ifade edilmektedir. 1983 yılında da memurlara toplu pazarlık ve grev hakkı tanınmıştır (Gülmez, 1996: 296). Kamu görevlisinin grev hakkını kullanılabilmesi için ulusal bir sendikaya üye olması ve grev tarihini, yerini, saatini ve öngörülen grev süresini en az beş gün önce yetkili makamlara bildirmesi gerekmektedir. Polislerin sendikaya üye olmaları mümkün olmakla birlikte 28/9/1948 tarihli ve 48-1504 sayılı Kanun’a göre grev yapmaları yasaktır. Fransız Savunma Kanunu’na göre de askeri personelin sendikalara üye olması yasaklanmıştır (Cindemir, 2017: 553-566).

Hâlihazırda yürürlükte bulunan 1958 tarihli Fransız Anayasasında 1946 Anayasasından farklı olarak başlangıç kısmında sendikal haklara ilişkin herhangi bir ifade yer almamakta, ancak 34’üncü maddesinde “*sendikal haklara ilişkin ilkelerin, çalışma ve sosyal güvenlik hakkında birlikte yasalar tarafından belirleneceği*” hükmü yer almış ve Fransız Çalışma Kanunu’nda “*kamu görevlileri için yapılan düzenlemeler*” başlığı altında kamu görevlilerinin sendikal hakları düzenlenmiştir. Genel nitelikli bu Kanun’daki düzenlemelerin daha ayrıntılı hali “*13/7/1983 tarih ve 83-634 sayılı Kamu Görevlilerinin Hak ve Yükümlülükleri Hakkında Kanun*”da düzenlenmiştir (Aydoğdu, 2018: 57).

Fransa’da “*Kamu Görevlilerinin Hak ve Yükümlükleri Hakkında Kanun*”un 8 ile 10’uncu maddelerinde, kamu görevlilerine tanınan sendikal örgütlenme, toplu görüşme yapma ve toplu sözleşme imzalama ile grev hakları düzenlenmiştir. Ayrıca, kamuda

Çalışanların sendika haklarıyla ilgili düzenlenen “28/5/1982 tarihli ve 82-447 sayılı *Kararname*” uyarınca, kamu görevlileri sendikalarının, federasyon veya konfederasyon olarak rgtlenebilmeleri sağlanmış olup bu sendikaların mesleki bazda kurulmasının önünde bir engel bulunmamaktadır (Cindemir, 2017: 553-566).

“*Kamu Görevlilerinin Hak ve Yükümlükleri Hakkında Kanun*” uyarınca, kamu görevlileri sendikal örgütlerini serbestçe kurabilmekte, birleştirebilmekte ve sürdürebilmektedir. Söz konusu Kanun’a göre kamu görevlileri sendikaları zam ve cretlendirme hususlarının belirlenmesinden önce hükümet ile görüşme yapma hakkına sahiptir. İşveren tarafı Başbakan tarafından temsil edilmektedir. Maliye Bakanlığı da müzakereler esnasında tüm mali konularda yetkilendirilmiştir. Hükümet ile kamu görevlileri sendikaları arasında yrtlen görüşmeler neticesinde tarafların uzlaşmaya varması halinde toplu sözleşme metni imzalanmaktadır. Bu metnin ise hukuki açıdan bağlayıcı olabilmesi için ayrı bir düzenleyici işlemlerle hükümet tarafından yayımlanması gerekmektedir. Uzlaşının sağlanamaması halinde ise hükümet re’sen ücret belirleyebilmektedir. Gönüllü uzlaştırma ve tahkim usulü de bulunmaktadır (Gülmez, 1996: 293).

Fransa’da sendikaların idare ile birlikte oluşturulan komisyonlar aracılığıyla yönetime katılma hakkı bulunmakta, bakanlıklarda ya da diğer kamu kurumlarında, sendikal haklardan faydalanmak isteyen kamu görevlilerinin de yer aldığı bu komisyonlarda kamu görevlilerinin statüleri veya sözleşmeleri ile ilgili yapılacak değişiklikler önceden görüşülmektedir (Cindemir, 2017: 553-566).

2.3.1.4. Almanya

Almanya’da kamu görevlileri daimi hizmetlerde kadrolu olarak çalışan memurlar (beamte), yardımcı hizmetlerde sözleşmeli olarak çalışanlar (angestellte) ve işçiler (arbeiter) olmak üzere statü açısından üç temel gruba ayrılmışlardır. Kamunun asli görevlerini yerine getiren memurlar, kamu hukukuna göre istihdam edilirken; kamu gücünün uygulanması bakımından geçici nitelikli görevlere sahip olan sözleşmeli personel ve işçiler özel hukuka göre istihdam edilmektedir. Memurlar saygınlık ve maddi olarak yüksek statüye sahip kimselerdir. Anayasa uyarınca, memurların maaş, emeklilik ve diğer mali ve sosyal haklarının federal kanunlarla düzenlenmesi gerekmektedir (Çapar, 2010: 47-63).

Almanya’da sendikacılık hareketi 19. yüzyılın ortalarından itibaren ortaya çıkmıştır. Bu hareket esasen, 1865 yılında kurulan Tütün İşçileri Sendikası Merkez Birliği, 1866 yılında kurulan Basım İşçileri Sendikası ve 1867 yılında kurulan Terziler Birliği Sendikası ile bir meslek sendikacılığı hareketi olarak başlamıştır. Memurlar ise bu oluşuma 1918 yılından itibaren dahil olmuşlardır (Hekimler, 2013: 41).

1933 yılında yapılan genel seçimlerde Nasyonal Alman İşçi Partisi Hitler’in başkanlığında iktidara gelerek, tüm sendikacılık faaliyetlerine son vermiştir. İkinci Dünya Savaşından yenilmiş olarak ayrılan Almanya’da Hitler dönemi sona ermiştir. ABD, İngiltere, Fransa’nın nüfuzunda olan yerlerde Batı Almanya olarak bilinen Almanya Federal Cumhuriyeti; Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği’nin (SSCB) nüfuzunda olan yerlerde Doğu Almanya olarak bilinen Demokratik Alman Cumhuriyeti kurulmuştur. Bu ülkeler tarafından Almanya için yeni bir anayasa hazırlıklarına başlanmış ve gerçekleştirilen çalışmaların sonucunda SSCB’nin etki alanında bulunan bölgelerde geçerli olmak üzere 1949 yılında Demokratik Almanya Cumhuriyeti

Anayasası; İngiltere, Fransa ve ABD'nin hâkim olduğu bölgelerde geçerli olan "23/5/1949 tarihli Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası" kabul edilerek yürürlüğe girmiştir (Karasu, 2020). Nitekim, kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin temel kanuni düzenleme de bu Anayasa olmuştur.

Söz konusu Anayasanın 9'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "*Çalışma koşullarını ve ekonomik koşulları korumak ve geliştirmek için sendika kurma hakkı herkes ve bütün meslekler için güvence altındadır...*" hükmü uyarınca asker, polis dahil bütün kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme hakkı bulunmaktadır. Anayasa'da yer alan bu hüküm dışında konu ile ilgili yasal bir düzenleme bulunmamakta olup bu alan Yüksek Mahkeme Kararlarıyla düzenlenmektedir (Cindemir, 2017: 553-566).

"9 Nisan 1949 tarihli Toplu Sözleşme Kanunu" ile kamu görevlilerinden yardımcı hizmetlerde sözleşmeli olarak çalışanlar dahil olmak üzere tüm işçilere yönelik toplu pazarlık ve toplu sözleşme hakkı güvence altına alınmış olup memurların toplu sözleşme hakkı bulunmamaktadır. Grev hakkı da yine işçiler ile sözleşmeli çalışanlara tanınmış olup memurların grev hakkı bulunmamaktadır (Cindemir, 2017: 553-566). Statü hukukuna tabi memurların çalışma koşulları kanunlarla düzenlendiğinden, kanunlar karşısında özel kesimde kullanılan yöntemlerin memurlara uygulanma olanağı bulunmamaktadır. Toplu pazarlığın ücret ve çalışma koşullarını kapsadığı Almanya'da memur olmayan kamu görevlileri için iki çeşit sözleşme bulunmaktadır. Birincisi, iş süresi gibi parasal olmayan, uzun yıllar yürürlükte kalan ve sorunları düzenleyen çerçeve toplu sözleşmelerdir. İkincisi ise bir yıl için imzalanan ve ücretle ilgili toplu sözleşmelerdir (Gülmez, 1996: 329).

Kamu görevlilerinin önemli bir kısmını oluşturan memurların Almanya'da toplu sözleşme ve grev hakkından yoksun bırakılması, UÇÖ denetim organlarının raporlarında

sıkça eleştiri konusu olmuştur. Ayrıca, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi bu konuda, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11'inci maddesi kapsamında Almanya aleyhine hak ihlali kararı vermiştir. Bu konu aynı zamanda ASŞ'ye de aykırılık teşkil etmektedir (Gülmez, 1996: 337). Oysa Alman Anayasasının 59'uncu maddesinin ikinci fıkrasına göre, *“Almanya Federal Cumhuriyeti tarafından kabul edilen ve onaylanan uluslararası antlaşmalar Federal düzeydeki Alman kanunları gibi iç hukuk düzenine dahildir”* (Aydoğdu, 2018: 59).

2.3.1.5. İsveç

İsveç'te özel sektör çalışanlarına uygulanan çalışma kanunları genel olarak kamu görevlilerine de uygulanmaktadır. Sendikacılık ve sendikal haklar açısından özel sektör ile kamu sektörü arasında herhangi bir ayırım yapılmamaktadır. Kamu personelinin hakları, yükümlülükleri ve disiplin soruşturmaları özel sektörden ayrı olarak düzenlenmişse de memurlarda dahil olmak üzere, kamu çalışanlarının statüleri ve özlük hakları için ayrı bir idari düzenleme bulunmamaktadır. Kanunlarla yapılan düzenlemeler dışında kamu görevlilerinin çalışma koşulları, sektörel olarak toplu sözleşmelerle belirlenmektedir (Cindemir, 2017: 553-566).

İsveç'te sanayileşme hareketi oldukça geç başlamıştır. Sanayileşmenin ilk belirtileri 1870'lerde görülmüş ancak gerçek anlamda sanayileşme 1890'lardan sonra gerçekleşebilmiştir. Ülkede ilk sendika, matbaa işçileri tarafından 1846 yılında Stockholm'de kurulmuştur. Sendikaların yaygınlık ve önem kazanması ise 1880'lerde sağlanabilmiştir. Sosyal demokrasi fikirlerinin İsveç'teki öncüsü ve yayıcısı olan August Palm'ın “sosyal demokrasi” görüşleri işçiler için büyük ilgi uyandırmıştır. Palm önderliğinde 1889 yılında Sosyal Demokrat İşçi Partisi kurulmuştur (Taşpınar, 2010). Bu örgüt yerel sendikalar kurmuş ve iş mücadeleleri esnasında işçilere maddi destek

sağlamak amacıyla yardım fonu oluşturmuştur. 1896 yılında partinin başkanı parlamentoya seçilmiş ve 1898 yılında partinin girişimiyle İsveç İşçi Sendikaları Konfederasyonu kurulmuştur (Tokol, 1994: 119-131).

Kamu görevlilerinin ise sendikalaşması 1940'lı yıllardan sonra hız kazanmış olup önce dernek olarak kurulan birlikler daha sonra toplu sözleşmesiz ve grevsiz sendikal örgütlenme özgürlüğüne kavuşmuşlardır. İsveç Parlamentosu 1936 yılında özel sektör çalışanlarına sendikal örgütlenme hakkını, 1966'da da polisler ve askeri personeller dahil bütün kamu görevlilerine toplu pazarlık, grev ve örgütlenme hakkını tanımıştır (Cindemir, 2017: 553-566). “1975 tarihli İsveç Krallığı Anayasasının”, “Devlet Yönetimine Dair Hususlar (The Instrument of Government)” başlıklı ikinci kısmının “Temel Hak ve Hürriyetler (Fundamental Rights and Freedoms)” başlıklı ikinci bölümünde sendikal haklar (grev hakkı da dahil) tüm çalışanlar ve işverenler için anayasal bir hak olarak güvence altına alınmıştır. Kamu işverenine lokavt hakkı, 1977 yılında çıkarılan “Kamu İstihdam Kanunu” ile tanınmıştır (Aydoğdu, 2018: 92).

Kamu görevlileri ile hükümet arasında yapılan toplu pazarlık kapsamına ücret, iş süreleri, ek ödemeler gibi çalışma hayatına ilişkin tüm konular girebilmektedir. Ancak ulusal güvenlik, kolluk ve sağlık hizmetleri ile ekonominin zarar görebileceği alanlarda kamu görevlilerinin grev yapmamaya özen gösterilmesi taraflar arasında imzalanan anlaşmada ayrıca belirtilmiştir (Aydoğdu, 2018: 97). Toplu sözleşmenin hüküm ve sonuç doğurabilmesi için hükümet ile taraflar arasında anlaşmaya varılmış olunması ve söz konusu toplu sözleşmenin parlamento tarafından onaylanması gerekmektedir (Gülmez, 1996: 298). Taraflar arasında uzlaşa sağlanamaması halinde tarafların tahkim yoluna gitme hakkı bulunmaktadır. Zorunlu tahkim uygulaması öngörülmemiş olup gönüllü tahkim yöntemine başvurulduğunda tarafların uzlaşması için “Ulusal Arabuluculuk

Kurulu” tarafından bir arabulucu atanmaktadır. Tarafların arabulucunun çözümüne uyma zorunluluğu bulunmamaktadır. Anlaşılama durumunda taraflar grev ve lokavt hakkına başvurabilmektedir. Ancak greve gitme kararı yalnızca sendikalar tarafından verilebilmekte olup grev süresince çalışanların bu hakkı keyfi kullanımın önlenmesi amacıyla ücret talep etme hakkı bulunmamaktadır (Tokol, 1994: 119-131).

Kamu görevlilerinin grev hakkına karşılık kamu işvereni olarak devletin lokavt hakkı bulunmaktadır. Nitekim, 1971 yılında İsveç’te işçilerle aralarında bulunan maaş farkının azalmasını gerekçe göstererek greve giden üst düzey yöneticiler ile akademisyenlerin tutumu üzerine Devlet lokavt kararı almış ve süreç sonunda çalışanların tekrar işe dönmeleri sağlanmıştır. Taraflar grev ve lokavta rağmen yine de anlaşamamaları durumunda ise İsveç Parlamentosu toplu sözleşme hükmüne karar vermektedir (Demircioğlu, 1990: 193-207).

Görüldüğü üzere, dünyada kamu görevlileri sendikacılığı gelişiminin ve kamu görevlilerine tanınan sendikal hakların, benzerlik gösterdiği ülkeler olsa da temel de ülkeler arasında farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin, işçi ve memur ayrımı yapılmaksızın sendikal hakların Almanya, İngiltere, Fransa ve İsveç’te ortak düzenlendiği bilinirken; ülkemizde ve ABD’de kamu görevlilerine ilişkin sendika hakkı ayrı ve özel yasalarda düzenlenmiştir. Diğer taraftan, Türkiye, İngiltere, ABD gibi ülkelerde silahlı kuvvetler mensuplarına sendikal örgütlenme hakkı tanınmazken; Almanya, Fransa ve İsveç’te böyle bir kısıtlamaya gidilmediği görülmüştür.

2.3.2. Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı

Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de kamu görevlilerinin sendikalaşması işçilerden sonra gerçekleşmiştir. Osmanlı Devleti’nde, 1895 yılında dört bini aşkın işçinin

çalıştığı Tophane Fabrikasında gizli olarak kurulan Osmanlı Amele Cemiyeti ilk sendikal hareket niteliğinde bir örgütlenme olarak kabul edilmektedir (Beynam, 2010: 62).

Osmanlı'da kamu görevlilerinin örgütlenmesine karşı olumsuz bir bakış hâkim olmuştur. Bunda geleneksel asker devlet anlayışının, kamu görevlilerini devletle özdeş görmenin ve özellikle 1839 tarihli Tanzimat Fermanı ile kurulan kamu yönetim modeli olarak devlete sadık, klasik memur modelinin benimsenmiş olmasının rolü büyüktür. Bu anlayış Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasından 1961 Anayasası'na kadar geçen süre içinde de Türk kamu yönetimine hâkim olmuştur (Tuncay, 2007: 157-175).

Ülkemizde toplu görüşme ve sonrasında toplu sözleşme şeklinde uygulanan toplu pazarlık sisteminin analizi açısından konunun tarihsel sürecinin incelenmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Çalışmamızın bu aşamasında kamu görevlileri sendikacılığının tarihsel gelişimi, kabul edilen kanunlar ve Anayasalar ışığında belirli zaman dilimlerine ayrılarak incelenecektir.

2.3.2.1. 1961 öncesi dönemde kamu görevlileri sendikacılığı

Kamu görevlileri, Birinci Dünya Savaşı kamu görevlilerine bürokraside duyulan ihtiyaç giderek artmıştır. Bu ihtiyacın karşılanması amacıyla kamu görevlilerine, Cumhuriyetin ilk yıllarında önemli ölçüde mali ve sosyal ayrıcalıklar tanınmıştır. Böylece kamu görevlileri çalışma süreleri, yıllık izin süreleri, iş güvenceleri, ücretler ve sosyal güvenlik açısından ayrıcalıklı bir konuma kavuşarak sendikalaşma ihtiyacı duymamışlardır (Uçkan, 2013: 68).

Kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmelerine ilişkin 1960'lı yıllara kadar yasa düzeyinde herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. 657 sayılı Kanun'dan önce

yürürlükte bulunan 18/3/1926 tarihli ve 788 sayılı Memurlar Kanunu memurların grev hakkını açıkça yasaklamasına rağmen, sendikal örgütlenmelerine yönelik açık bir kurala yer vermemiş olmakla birlikte bu hakkı tanıyan ya da yasaklayan bir hüküm de koymamıştır. Dönemin iktidar partisi olan Demokrat Parti, işçi ve çiftçi kesimine yoğunlaşmış ve görece liberal politikalar tercih etmiştir. Bu durum özel kesimin maddi durumunun düzelmesine, buna karşın kamu görevlilerinin maddi durumunun kötüleşmesine neden olmuştur. Maddi imkânlarda yaşanan bozulma ise kamu görevlilerini seslerini duyurma adına bir örgütlenme ihtiyacına itmiştir (Özer, 2000: 119-144).

2.3.2.2. 1961-1980 arası dönemde kamu görevlileri sendikacılığı

1961 Anayasası sendika hakkı konusunda uygulama alanını geniş tutan bir anlayışla sendika hakkını herhangi bir ayırım gözetmeksizin bütün çalışanlara tanımıştır. Memurlar için sendika hakkı; 1961 Anayasası'nın "Sendika Kurma Hakkı" başlıklı 46'ncı maddesinde yer alan; "*Çalışanlar ve işverenler, önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler. İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir. Sendika ve sendika birliklerinin tüzükleri; yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz.*" hükmü ile ilk kez anayasal güvence altına alınmıştır. Anılan madde ile tüm çalışanlara ayırım gözetilmeksizin sendika kurma ve bunlara üye olma hakkı tanınmış ve söz konusu hakların kullanımının kanunla düzenleneceği öngörülmüştür.

Toplu iş sözleşmesi hakkı açısından 1961 Anayasası'nın 47'nci maddesinde yer alan; "*İşçiler, işverenlerle olan münasebetlerinde iktisadi ve sosyal durumlarını korumak*

veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev haklarına sahiptirler. Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenir.”

hükmüyle işçilere toplu sözleşme yapma hakkı tanınmış ancak memurlar için bu hususta herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Toplam 25 maddeden oluşan ve Türkiye'nin ilk memur sendikaları kanunu olan “624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu”¹ 1961 Anayasası'nın 46'ncı maddesi uyarınca 1965 yılında kabul edilmiş ve kamu görevlilerinin sendikal haklarının genel çerçevesi çizilmiştir. Söz konusu Kanun kamu görevlilerince kurulacak sendikaların kuruluş ilkelerini, etkinliklerini, gelir, gider ve malları ile ilgili hususları ve üyelik esaslarını düzenlemiş ancak memur sendikalarına toplu sözleşme yapma hakkı tanımamıştır. Kanun'un 1'inci maddesine göre, sendikaların amacı, işçiler dışındaki kamu hizmeti görevlilerinin ortak mesleki, kültürel, sosyal ve ekonomik hak ve menfaatlerini korumak, özellikle mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamaktır.

Sendika kurma hakkı; genel yönetim ile yerel yönetimlerde ve bunlara bağlı kuruluşlarla, KİT'lerde ve özel yasayla kurulan banka ve teşekküllerde çalışan asli ve sürekli görevlilere tanınmıştır. Ayrıca, emekliye ayrılan kamu personeline de emeklilikten başka yasal ya da sözleşmeli bir statü içinde bulunmamak koşuluyla sendika kurma hakkı tanınmıştır.

¹ RG:17/6/1965-12025.

Sendikalara üye olamayacak kamu görevlileri söz konusu Kanun'un 7'nci maddesinde on iki bent halinde sayılmış, bunlar arasında Dışişleri Bakanlığında çalışan memurlar ile din ve ibadet işlerinde çalışan memurlar gibi sendika hakkıyla ilgili uluslararası sözleşmelerin bu haktan yoksun bırakılmalarına imkân vermediği çalışan gruplara da yer verilerek sendika üyesi olamayacak kamu görevlilerinin kapsamı oldukça geniş tutulmuştur.

Özü itibarıyla UÇÖ normlarıyla uyum kaygısı duyulmadan hazırlanan 624 sayılı Kanun'un esasında anayasal yükümlülüğü yerine getirmek amacıyla çıkarıldığı görülmektedir (Gülmez, 1994: 83). Bu dönemdeki sınırlama ve yasaklara rağmen kamu görevlileri sendikaları sayısının 1971 yılına kadar 658'e ulaştığı gözlemlenmiştir (Demir, 1991: 55-97).

624 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten itibaren başlayan süreçte kurulan ilk sendika "Türkiye Devlet Büro Görevlileri Sendikası" adıyla Ankara'da kurulmuştur. Türkiye Öğretmenler Sendikası, Türkiye İlkokul Öğretmenler Sendikası, Türkiye Hekimler ve Eczacılar Sendikası, Türkiye Teknikerler Sendikası gibi sendikalar da bu dönem içerisinde kamu görevlileri tarafından kurulan sendikalardan bazılarıdır. Yine bu yıllarda ülkemizde üç tane kamu personeli konfederasyonu kurulmuştur. Bunlar; Türkiye Kamu Personeli Sendikaları Konfederasyonu, Türkiye İktisadi Devlet Teşekkül ve Teşebbüsleri Personel Sendikaları Konfederasyonu ve Türkiye Devlet Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personeli Konfederasyonudur (Karataş, 2010: 86).

1971 yılında Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında Anayasa Değişikliği'ne ilişkin

1488 sayılı Kanun¹ ile 1961 Anayasası'nın 46'ncı maddesi; "*İşçiler ve işverenler, önceden izin almaksızın sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler. Bu hakların kullanılmasında uygulanacak şekil ve usuller kanunda gösterilir Kanun, Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, millî güvenliğin kamu düzeninin ve genel ahlâkın korunması maksadıyla sınırlar koyabilir. Sendikalar ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz*" şeklinde değiştirilerek kamu görevlilerinin sendika kurma hakkı ortadan kaldırılmıştır. Yapılan bu Anayasa değişikliği "çalışanlar" ifadesinin kavram karmaşasına sebep olan muğlak bir ifade olduğu, memur sendikalarının amaçlarının dışına çıkıp devlete karşı siyasi ve mevcut düzeni bozucu hareketlere giriştiği, statü rejimine dayanan memurların örgütlenmesinin gerekmediği gibi gerekçelere dayandırılmıştır (Gülmez, 2002: 49).

Aynı Kanun'la Anayasa'ya eklenen geçici 16'ncı maddede, "*...değişikliklerin yürürlüğe girdiği tarihte 624 sayılı Kanun'a göre kurulu bulunan sendikaların faaliyetlerinin sona ereceği, kamu hizmeti kuruluşları kurulması ve sendikaların varlıklarının bu kuruluşlara devredilmesi ile ilgili hükümlerin kanunla düzenleneceği ve bu Kanun'un da altı ay içinde çıkarılacağı*" belirtilmiştir. Ancak, kamu hizmeti kuruluşları ile ilgili olarak altı ay içerisinde yürürlüğe girmesi öngörülen bir kanun çıkarılmamıştır. Yapılan değişiklik neticesinde 624 sayılı Kanun hükmünü tamamen yitirmiştir.

Sendikalaşma hakları yasal olarak sona ermiş olan kamu görevlileri, Tüm Öğretmenler Birleşme ve Dayanışma Derneği (TÖB-DER), Kamu Personeli Haklarını

¹ RG:22/9/1971-13964.

Koruma Derneği (Hak-Person), Memur Haklarını Koruma ve Geliştirme Derneği (Mem-Kor), Tüm Memurlar Derneği (Tüm-Der), Ülkücü Öğretmenler Birliği (Ülkü-Bir) gibi genel veya belirli mesleklerde çalışanları kapsayan çeşitli dernekler kurarak örgütlenmelerine devam etmişlerdir (Uçkan, 2013: 72).

2.3.2.3. 1981-2001 arası dönemde kamu görevlileri sendikacılığı

1982 Anayasası, 1995 değişikliği öncesindeki ilk halinde sendikal hakların kişi yönünden kapsamını işçiler ile sınırlı tutmuş, statü hukukuna tabi memurlar için sendika, grev ve toplu sözleşme haklarını açıkça tanıyan ya da yasaklayan bir hükme yer vermemiştir. 53'üncü maddenin ilk halinde, *“işçiler ve işverenler karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler.”* hükmü ile işçilere ve işverenlere toplu iş sözleşmesi yapma hakkı tanınmıştır (Gülmez, 1994: 56).

Memurların örgütlenme hakkının, başta 1985 yılında düzenlenen “Kamu Çalışanları Sorunları Sempozyumu” olmak üzere çeşitli platformlarda ve doktrinde tartışılmaya açılmasıyla kamu görevlileri örgütlenme hakları açısından kendilerini kamuoyuna kabul ettirmeyi başarmışlardır (Yenihan ve As, 2017: 71-89). Kamu görevlileri sendika kurma haklarından mahrum bırakılmalarına rağmen özellikle 1990'lardan itibaren kendi güçleri nispetinde örgütlenme faaliyetlerine devam etmişlerdir (Kutal, 2002: 133-141).

Kamu görevlilerinin sendikal haklarının yeniden gündeme gelmesi ve toplu sözleşme hakkına giden yol için ilk adımın atılması esas olarak uluslararası alandaki örgütlere verilen taahhütler ve imzalanan anlaşmalar ile özellikle 1990 yılı sonrasında

UÇÖ'nün sendikal haklara ilişkin 87 ve 151 sayılı Sözleşmelerinin kabulüyle olmuştur (Özkal Sayan, 2023: 448).

1995 yılında yapılan değişiklikle Anayasanın toplu iş sözleşmesini düzenleyen 53'üncü maddesine yeni bir fıkra eklenmiş ve bu fıkra ile kamu görevlilerine hem sendika kurma hakkı hem de toplu görüşme yapma hakkı tanınmıştır. TBMM Genel Kurulu tarafından 23 Temmuz 1995 tarihinde kabul edilen ve kamu görevlilerine sendika ve toplu pazarlık hakkını öngören Anayasanın 53'üncü maddesi şu şekilde düzenlenmiştir: *“İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler. Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir. 128'inci maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54'üncü madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilir ve İdareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni, uygun idari veya kanuni düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalanmamışsa anlaşma ve anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak bir tutanakla Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usuller kanunla düzenlenir. Aynı iş yerinde, aynı dönem için, birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz.”*

1999 yılında Türkiye'nin AB tarafından aday ülke olarak ilanından sonra genişleme sürecine dâhil edilmesiyle, ülkede kamu görevlilerine sendikal hakların verilmesine yönelik daha somut adımlar atılmıştır. Ancak taraf olunan ya da üye olunmaya çalışılan uluslararası alandaki örgütlere verilen taahhütler ve imzalanan

anlaşmalar sonucunda, programlarında olmamasına rağmen hşkşmetler, kamu gşevlilerine sendikal haklar verme konusunda dşzenlemeler yapmak mecburiyetinde kalmışlardır (Özkal Sayan, 2023: 448).

2001 yılında Anayasanın “Sendika Kurma Hakkı” başlıklı 51’inci maddesinde yapılan değişlikle sendika kurma hakkı konusunda “işçiler” yerine “çalışanlar” kavramı kullanılarak, hakkın tanındığı kesim genişletilmiştir. Değişikliğin devamında “*işçi niteliği taşımayan kamu gşevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gşrdşkleri hizmetin niteliğine uygun olmak şartıyla kanunla dşzenlenir*” fıkrasının getirilmesi ile bu alanda uygulanmak üzere yeni bir yasanın çıkarılması őngörřlmřřtřr (Gşlmez, 2002: 61).

Bu gelişmeler kapsamında 25 Haziran 2001 tarihinde kamu gşevlilerinin sendika ve toplu gşrüşme haklarını ayrıntılı bir şekilde dşzenleyen 4688 sayılı Kamu Gşevlileri Sendikaları Kanunu¹ kabul edilmiştir.

2.3.2.4. 2001-2010 arası dşenemde kamu gşevlileri sendikacılığı

4688 sayılı Kamu Gşevlileri Sendikaları Kanunu’nun kabul edilmesiyle kamu gşevlileri sendikacılığı, 1965 yılında kabul edilen ve 1971 yılına kadar uygulanan 624 sayılı Kanun’dan sonra bir kez daha yasal çerçeveye kavuşmuştur.

4688 sayılı Kanun’un 1’inci maddesinde yer alan; “*kamu gşevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika ve konfederasyonların kuruluşu, organları, yetkileri ve faaliyetleri*

¹ RG:12/7/2001-24460.

ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu görevlilerinin hak ve sorumluluklarını belirlemek ve her hizmet kolunda yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bunların bağlı buldukları konfederasyonlar ile Kamu İşveren Kurulu arasında yürütülecek toplu görüşmelere ilişkin esasları düzenlemektir.” hükmüyle kısaca sendika ve toplu görüşme haklarını düzenlemeyi amaçladığını belirtmiştir.

Ayrıca 2’nci maddesinde; *“Bu Kanun, Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel, katma ve özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlarda kamu iktisadî teşebbüslerinde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküller ile bunlara bağlı kuruluşlarda ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri hakkında uygulanır.”* hükmüne yer verilerek, Kanun kapsamı hem kamusal kurum ve kuruluşlar hem de kişiler yönünden belirlenmiştir. Bu maddenin gerekçesinde, *“Kanun kapsamına 657 sayılı Kanun’a tabi olarak çalışan memurlar dışında, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personeli Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu kapsamında çalışan tüm personelin dahil olduğu belirtilmiştir.”*

2001 yılında kabul edilen 4688 sayılı Kanun’un düzenlediği toplu görüşme sistemi, her ne kadar kamu görevlilerinin sorunlarının tartışılabildiği bir diyalog mekanizması olsa da bu süreçte özellikle imzaya konan uluslararası sözleşmeler örnek gösterilerek kamu görevlilerinin toplu sözleşme ve grev hakkının verilmesi gerektiği farklı platformlarda vurgulanmış ve 2010 yılına kadar devam eden “toplular görüşme” düzeni yapılan Anayasal ve yasal değişikliklerle birlikte yerini toplu sözleşme düzenine

bırakmıştır. 2010 yılı sonrasındaki sürece ise “Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme Yapma Hakkı” başlığı altında yer verilmiştir.

2.4. Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme Yapma Hakkı

Demokratik ülkelerde çalışanlar, sendikalar vasıtasıyla örgütlenmeyi yalnızca siyasi katılım yolu olarak görmeyip, çalışma ilişkilerine dair hak ve menfaatlerini koruma aracı olarak da görmeye başlamıştır. Bu nedenle kamu görevlileri sendikaları, kamu görevlileri arasındaki mali ve sosyal dengenin korunması adına oldukça önem arz etmektedir (Cindemir, 2017: 10)

Kamu görevlileri, başta ücretleri olmak üzere çalışma koşulları ve sosyal hakları açısından, sendikalar aracılığıyla etkin faktörlerden biri olmak istemiştir (Özkal Sayan, 2017: 31). Böylece kamu görevlilerini verilen toplu sözleşme hakkı ile idarenin tek taraflı iradesi ile değil kamu görevlilerinin de dâhil olduğu toplu sözleşme adında yeni bir kavram hem mevzuata hem de literatüre girmiştir.

Temel hak ve hürriyetlerin sınıflandırılmasında kullanılan en yaygın yöntem, Georg Jellinek’in geliştirdiği “Jellinek Üçlüsü” olarak anılan yöntemdir. Bu yöntemde göre temel hak ve hürriyetler üç gruba ayrılmaktadır; negatif statü hakları, pozitif statü hakları, aktif statü haklarıdır (Jellinek, 1913: 51-57). Pozitif statü hakları, bireylerin devletten talep edebilme haklarıdır. Bu haklar, Anayasanın ilgili bölümünde sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler başlığı altında yer alır (Anayurt, 1998: 69).

Toplu sözleşme hakkı, Anayasa ve uluslararası sözleşmeler çerçevesinde, pozitif statü haklarının bir parçası olarak tanımlanır. Anayasada, kamu görevlilerinin toplu

sözleşme yapma hakkı, 2010 Anayasa değişikliği ile birlikte anayasal bir hak olarak “sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler” arasında sayılmıştır (Şanlı Atay, 2015: 2-3).

12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandumla kabul edilen Anayasa değişikliği¹ ile Anayasanın “*Toplu iş sözleşmesi hakkı*” olan 53’üncü maddesinin başlığı “*Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı*” olarak değiştirilerek, memurlar ve diğer kamu görevlilerine toplu sözleşme yapma hakkı getirilmiş ve toplu sözleşme yapılması sırasında çıkacak uyuşmazlıkların da kararları kesin ve toplu sözleşme hükmünde olan Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna götürülmesi imkânı tanınmıştır. Böylece, anayasal hak haline gelen toplu sözleşme yapma hakkı ile kamu çalışma ilişkilerinde toplu görüşme sisteminden vazgeçilerek mutabakat metninden toplu sözleşmeye bir dönüşüm yaşanmıştır. Toplu sözleşme, kamu görevlilerinin özlük hakları ve çalışma koşulları noktasında idarenin düzenleme yetkisinin Anayasa tarafından kamu işveren heyeti ve kamu görevlileri sendikalarına bırakıldığı, kanun hükmünde sonuç doğuran, idari işlem veya sözleşme niteliğinde olmayan genel düzenleyici bir karma sözleşmesidir (Atay, 2022: 43)

Kamu görevlilerinin hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işleri anayasa değişikliği öncesi kanunla düzenlenmekteydi ve kamu görevlilerinin ekonomik ve sosyal hakları Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmekteydi. Bu süreçte kamu görevlileri sendikalarının oynadığı rol toplu görüşme düzeninde hükümete danışmanlık niteliğindedir. Anayasanın 128’inci maddesinin ikinci fıkrasına eklenen “*Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.*” hükmüyle memurların ekonomik ve sosyal hakları yetkili sendika ve konfederasyonlar ile Kamu

¹ RG: 13/5/2010-27580.

İşveren Heyetinin imzalayacakları toplu sözleşme ile belirlenmekte, böylece kamu görevlileri sendikaları imzalanan toplu sözleşmenin tarafı olmaktadır.

2010 yılı Anayasa değişikliği ile mevzuatımıza giren ardından 4/4/2012 tarihli ve 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la 4688 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikler neticesinde memurlar ve diğer kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının belirlenmesinde yöntem değişikliğine gidilmiştir. Söz konusu yönetime ilişkin usul ve esaslar, 4688 sayılı Kanun çerçevesinde aşağıda incelenecektir.

2.4.1. Toplu Sözleşmenin Kapsamı

Toplu sözleşme müzakerelerinde ele alınacak konuların kapsamı 4688 sayılı Kanun'un 28'inci maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddenin birinci fıkrasında; *“toplu sözleşme; kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları kapsar.”* hükmü ile hangi konuların toplu sözleşme kapsamında olacağı belirlenmiştir. Dolayısıyla söz konusu madde ile belirlenen bu hakların dışındaki hakların toplu sözleşme metninde yer almaması, yalnızca Kanun'da açıklanan haklara ilişkin hükümlerin toplu sözleşme metninde yer alması gerekmektedir.

Ancak, söz konusu fıkrada yer alan *“diğer mali ve sosyal haklar”* ibaresi Kanun'un toplu sözleşme kapsamını geniş tuttuğu yönündeki görüşleri de beraberinde getirmektedir. Bu görüşü benimseyenler, UÇÖ sözleşmeleri, Anayasanın sosyal haklara

ilişkin hükümleri ve 4688 sayılı Kanun'un yukarıda belirtilen “*diğer mali ve sosyal haklar*” hükmü çerçevesinde kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen her türlü konunun toplu sözleşme masasında tartışılabileceğini iddia etmektedirler. Nitekim toplu sözleşmeler incelendiğinde kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını dolaylı olarak etkileyen konularında toplu sözleşme müzakerelerine konu edildiği hatta toplu sözleşme metinlerinde yer aldığı görülmektedir.

Ayrıca, söz konusu maddenin dördüncü fıkrasında yer alan; “*8/6/1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununa göre aylık ödenmekte olanların aylıklarının hesabında da toplu sözleşme hükümlerine göre belirlenen aylık ve taban aylık katsayıları esas alınır. 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamındaki sigortalılık hali esas alınarak bağlanan yaşlılık, malullük veya ölüm aylıklarında yapılacak artışlar hakkında 5510 sayılı Kanunun 55’inci maddesinin ikinci fıkrası uygulanmaz ve bu aylıklar toplu sözleşme hükümlerine göre belirlenen aylık ve taban aylık katsayılarındaki artış dikkate alınarak artırılır.*” hükmüyle toplu sözleşmede yer alan hükümler emekli aylıklarına da yansıtılabilmektedir.

2.4.2. Toplu Sözleşmenin Tarafları

4688 sayılı Kanun’un 29’uncu maddesinde toplu sözleşme görüşmelerinin tarafları kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti, kamu görevlileri adına ise Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti olarak belirlenmiştir. Aynı şekilde Kanun’un 19’uncu maddesinde de kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonların, bu Kanundaki hükümler çerçevesinde, toplu sözleşme görüşmelerinde taraf olmaya yetkili oldukları belirtilmiştir.

2.4.2.1. Kamu İşveren Heyeti

Kamu İşveren Heyeti, bakanlıklardan ve ilgili kurumlardan oluşan temsilcilerin yer aldığı idari bir kurul niteliğindedir (Şanlı Atay, 2021: 283). Kamu İşveren Heyeti'nin yapısı ile çalışma usul ve esasları Kanun'un 29'uncu maddesi ile "*Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurullarının Teşkili, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik*"te düzenlenmiştir.¹

2018 öncesi dönemde; Kamu İşveren Heyeti, Devlet Personel Başkanlığının bağlı olduğu Bakanın başkanlığında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve heyet başkanınca uygun görülen bakanlık temsilcileri ile Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığı temsilcilerinden oluşmaktaydı. Ancak 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle birlikte müzakereleri yürütecek Kamu İşveren Heyetinin, Cumhurbaşkanının görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın başkanlığında, Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşması öngörülmüştür. Dolayısıyla, 2018 yılından sonra yapılan düzenleme ile toplu sözleşme masasına kimlerin katılacağı 2018 yılı öncesindeki gibi net bir şekilde sayılmayarak tamamıyla Cumhurbaşkanının iradesine bırakılmıştır.

¹ RG: 20/4/2012-28270.

2.4.2.2. Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti

4688 sayılı Kanun'un 29'uncu maddesi ile *“Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurullarının Teşkili, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik”* uyarınca kamu görevlileri adına toplu sözleşme yapabilme hakkı Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti'ne tanınmıştır. *“Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti ise; bağlı sendikaların toplam üye sayısı itibarıyla en fazla üyesi bulunan konfederasyonun Heyet Başkanı olarak belirleyeceği bir temsilci; her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek birer temsilci; bağlı sendikaların üye sayıları esas alınmak kaydıyla toplam üye sayıları itibarıyla birinci, ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından belirlenecek birer temsilci olmak üzere on beş üyeden oluşmaktadır.”* Buna göre, toplu sözleşme yapılması sürecinde çok sayıda üyeye sahip olmak toplu sözleşmede aktif rol almak açısından önem arz etmektedir (Şanlı Atay, 2021: 195). Bugüne kadar gerçekleştirilen 7 toplu sözleşme sürecinde Kamu Görevlileri Sendikaları Heyet Başkanlığı görevi, bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en çok üyeye sahip konfederasyon olan Memur Sendikaları Konfederasyonu (MEMUR-SEN) tarafından yürütülmüştür.

Heyet Başkanlığı sıfatını haiz konfederasyon temsilcisinin toplu sözleşme görüşmelerine katılmaması veya görüşmelerden çekilmesi halinde Heyet Başkanlığı yetkisi, en çok üyeye sahip ikinci sırada bulunan konfederasyon temsilcisi tarafından kullanılmaktadır. Her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek temsilcinin toplu sözleşme görüşmelerine katılmaması veya görüşmelerden çekilmesi halinde aynı hizmet kolunda en fazla üyeye sahip ikinci

sırada bulunan kamu görevlileri sendikası temsilcisi Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetine dahil edilmektedir.

Toplu sözleşmeyi imzalamaya kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti Başkanı, kamu görevlileri adına sözleşmenin kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümü için Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı ve hizmet kollarına yönelik bölümleri için ilgili sendika temsilcisi yetkilidir.

Görüldüğü üzere, toplu sözleşme görüşmelerine katılma yetkisi bağlı sendikaların üye sayıları itibarıyla en çok üyeye sahip ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonun birer temsilcisine verilmekte, ancak bunların toplu sözleşme imzalama yetkisi bulunmamaktadır. Uçkan, en fazla üyeye sahip konfederasyonun, heyet başkanı ve diğerlerinden farklı olarak bir değil iki temsilciyi belirleyebildiği ayrıca bu konfederasyonun hizmet kollarında en çok üyeye sahip sendikalar olabileceği düşünüldüğünde 15 üyeden oluşan Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetinin 13 üyesinin üye sayısı itibarıyla birinci sırada bulunan konfederasyon tarafından belirlenmesinin imkân dâhilinde olduğunu, tüm yetkinin en fazla üyesi bulunan konfederasyona devredilmesi anlamına gelen bu durumun ise sendika özgürlüğü, sendika çokluğu ve nispi temsil esaslarına aykırı olduğunu belirtmektedir (Uçkan, 2013: 92). Gülmez de benzer şekilde 4688 sayılı Kanun'un, toplu sözleşme görüşmelerine katılma yetkisini, her hizmet kolunda en çok üyeye sahip sendika ile bunların bağlı oldukları konfederasyonlara veren düzenlemesini, sendika kurma ve üye olma özgürlüğü ile sendika çoğunluğu ilkesi ile bağdaşmayan bir durum olarak değerlendirmiştir (Gülmez, 2002: 105).

2.4.3. Üye Sayılarının Tespiti

6289 sayılı Kanun'la 4688 sayılı Kanun'un sendika ve üye sayılarının belirlenmesine ilişkin hususları düzenleyen, "Üye sayılarının tespiti" başlıklı 30'uncu maddesinde birtakım değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler sonrasında söz konusu maddeye göre; ilk olarak kurumlar tarafından sendika üyesi kamu görevlilerinin sayısının belirlenmesi için tespit toplantısı yapılmaktadır. Her yıl 15 Mayıs tarihinden sonraki beş iş günü içerisinde kurumca sendikalara bildirilen gün ve yerde yapılmakta olan toplantıya, kurumun işveren vekili ile tahakkuk memuru veya mali hizmetler birimi yetkilisi ve kurumun hizmet kolunda faaliyette bulunan sendikalardan birer temsilci katılmaktadır. 4688 sayılı Kanun'a tabi olarak kurumda çalışan kamu görevlilerinin, 15 Mayıs tarihi itibarıyla listesi ile üyelerinden aidat kesintisi yapılan sendikaların üyelerini gösterir liste, toplantıya katılanlarca değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmeden sonra, toplam kamu görevlisi sayısı ile sendika üyesi kamu görevlilerinin sendikalara göre toplam sayılarını belirten tutanak toplantıya katılan taraflarca imzalanarak kamu işvereni ve sendikalarca mayıs ayının son iş gününe kadar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına gönderilmektedir.

Kurumların taşra teşkilatları, yukarıdaki esaslara göre tarafların katılımı ile yapılacak toplantı neticesinde düzenlenecek tutanakları kurum merkezinde yapılacak tespitte değerlendirilmek üzere 15 Mayıs tarihini takip eden iki iş günü içerisinde kurum merkezine göndermekte ve bu tutanaklar kurum merkezinde tarafların katılımı ile tek tutanak haline getirilmektedir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı kurumlardan ve sendikalardan gelen müşterek imzalı listeler üzerinden kurumlarda çalışan toplam kamu görevlisi sayısı ile sendikalar itibarıyla üyelik kesintisi yapılan üye sayılarını dikkate alarak her yıl 15 Mayıs

tarihi itibarıyla hizmet kollarındaki bütün kamu görevlileri sayısı ile hizmet kolundaki sendikaların üye sayılarını tespit ederek sonuçları her yıl temmuz ayının ilk haftasında Resmî Gazetede yayımlamaktadır.

Kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonlar, üye sayılarının yanlışlığı iddiasıyla Ankara İş Mahkemesine sonuçların yayımı tarihinden itibaren beş iş günü içinde itiraz edebilmektedirler. Mahkeme itirazı on beş gün içinde karara bağlamaktadır.

2.4.4. Toplu Sözleşme Görüşmeleri Süreci

Yetki tespitine itiraz olmaması ya da yapılan itirazın mahkeme tarafından çözümlenmesinden sonra, sendika ve konfederasyonların yetkisinin kesinleşmesiyle birlikte toplu sözleşme görüşme süreci başlamaktadır.

Toplu sözleşme görüşmelerinin süreci ile usulü 4688 sayılı Kanun'un 31'inci maddesi ile "*Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurullarının Teşkili, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik*"te düzenlenmiştir. Toplu sözleşme görüşmelerine, son rakamı tek olan yıllarda, ağustos ayının ilk iş günü Kamu İşveren Heyeti Başkanınca Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetine dahil konfederasyonlara görüşmelerin başlamasından en az bir hafta önceden bildirilen yerde başlanmaktadır. Toplu sözleşme sürecinin, en geç ağustos ayının son iş günü Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararının alınması da dahil olmak üzere tamamlanması gerekmektedir.

2.4.4.1. Toplu sözleşme teklifleri

4688 sayılı Kanun'un 31'inci maddesi ile söz konusu Yönetmelik'in 4'üncü maddesine göre, *“Kamu görevlilerinin geneline yönelik mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme teklifleri Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetine dahil her bir konfederasyon temsilcisi tarafından, her bir hizmet koluna özgü mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme teklifi ise o hizmet kolunda en çok üyeye sahip sendika temsilcisi tarafından hazırlanmakta”* ve Kamu İşveren Heyetine sunulmak üzere toplu sözleşme görüşmelerinin başlama tarihinden en az bir hafta önce Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na verilmektedir.

Ayrıca, her bir hizmet kolunda en çok üyeye sahip ikinci sendika, en çok üyeye sahip sendikanın toplu sözleşme görüşmelerine katılmaması ya da görüşmelerden çekilmiş sayılması halleri de göz önünde bulundurarak hizmet kolu itibarıyla bir toplu sözleşme teklifi hazırlamaktadır. Söz konusu sendikanın toplu sözleşme görüşmelerine davet edilmesi durumunda hazırlanan toplu sözleşme teklifi, davet yazısının tebliğ tarihini takip eden gün Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na teslim edilmektedir. İkinci sırada bulunan konfederasyon veya sendika temsilcilerinin de toplu görüşme müzakerelerine katılmaması veya görüşmelerden çekilmesi durumunda kamu görevlilerine takip eden iki mali yıl boyunca uygulanacak mali ve sosyal haklar genel hükümlere göre belirlenecektir.

Teklifler, toplu sözleşme görüşmelerinin başlama tarihinden en az bir hafta önce yazılı olarak ve elektronik ortamda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na teslim edilmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı gelen teklifleri, Kamu İşveren Heyeti üyelerine toplu sözleşme görüşmeleri başlamadan önce sunmaktadır.

2.4.4.2. Toplu sözleşme görüşmelerinin yürütülmesi

Görüşmelerin başlamasından en az bir hafta önce toplantı yeri ve başlangıç saati, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti ile Kamu İşveren Heyeti üyelerine bildirilmektedir.

Kamu İşveren Heyeti Başkanı ile Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı tarafından, genel ve hizmet koluna yönelik mali ve sosyal hakların görüşülmesine ilişkin gündem ve çalışma usulü, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na verilen teklifler esas alınarak toplu sözleşme görüşmelerinin başlangıcında belirlenmektedir. İletilen talepler dikkate alınmak suretiyle toplu sözleşme görüşmesinin gündemi belirlenmektedir. Görüşme gündemi, Kamu İşveren Heyeti ve Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı tarafından belirlenmektedir (Şanlı Atay, 2021: 195). Görüşme gündeminin belirlenmesinde Kamu Görevlileri Sendikaları Heyet üyelerinin bulunmaması, yalnızca Heyet Başkanının yer alması, görüşme gündeminde en fazla üyeye sahip konfederasyonun daha çok söz sahibi olmasına sebebiyet vermekte, heyet üyelerinin ise gündemin belirlenmesi süreci dışında tutulduğu görülmektedir (Tuncay, 2007: 169).

Genel ve hizmet kollarını ilgilendiren taleplerin topluca görüşülmesi suretiyle yürütülmekte olan toplu sözleşme görüşmelerinde, birden fazla hizmet kolunu ilgilendiren hususlar kamu görevlilerinin geneline yönelik konular arasında görüşülmektedir. Belirlenen gündeme göre müzakereleri yürütmeye, kamu görevlilerinin geneline ilişkin mali ve sosyal hakların görüşüldüğü bölümde Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetinin konfederasyon temsilcisi Başkan ve üyeleri, her bir hizmet koluna ilişkin mali ve sosyal hakların görüşüldüğü bölümde ise o hizmet kolu itibarıyla en çok üyeye sahip sendikanın temsilcisi yetkili olup her temsilci yalnızca kendi teklifiyle ilgili

görüş bildirebilmekte, diğer temsilcilerin taleplerine ilişkin herhangi bir görüş bildirememektedir.

Toplu sözleşme görüşmelerine resmî tatil günlerine rastlayan günlerde hafta sonu tatil günleri hariç olmak üzere ara verilmektedir. Kamu İşveren Heyeti Başkanının sorumluluğunda yürütülmekte olan görüşmelerin yürütülmesine ilişkin olarak ortaya çıkabilecek usul tartışmalarını gidermeye Kamu İşveren Heyeti Başkanı yetkili bulunmaktadır.

2.4.5. Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Sonuçlanması

Toplu sözleşme görüşmeleri başladıktan sonra, görüşmeler anlaşmayla sonuçlanabileceği gibi anlaşmazlıkla da sonuçlanabilmektedir. Toplu sözleşme görüşmeleri neticesinde taraflar anlaşılırsa düzenlenen toplu sözleşme metni yetkili taraflarca imzalanmaktadır. Tarafların anlaşamama durumunda ise uyuşmazlığın çözümü için Kamu Görevlileri Hakem Kurulu devreye girmektedir.

2.4.5.1. Toplu sözleşme görüşmelerinin anlaşma ile sonuçlanması

Toplu sözleşme görüşme süreci uzlaşma ile sonuçlandığında her bir hizmet koluna ait mali ve sosyal haklara ilişkin bölümler ile kamu görevlilerinin geneline yönelik mali ve sosyal haklara ilişkin bölüm tek bir metin halinde düzenlenmekte ve taraflarca imzalanmaktadır. Sözleşmenin imzalanmasında, genel bölümleri için kamu görevlileri adına Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı, hizmet kollarına ilişkin bölümler için ilgili sendika temsilcisi ile kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti Başkanı yetkilendirilmiştir (Özkal Sayan ve Urhan, 2020: 34).

Toplu sözleşme görüşmelerinin bitimi tarihinde, toplu sözleşme görüşmelerine ilişkin müzakere süreci ve alınan kararlar göz önünde bulundurularak toplu sözleşme metni imzalanmakta ve Resmî Gazete’de yayımlanmaktadır. İmzalanan toplu sözleşme, takip eden iki mali yıl boyunca geçerli olmaktadır.

2.4.5.2. Toplu sözleşme görüşmelerinin uyuşmazlık ile sonuçlanması

Toplu sözleşme görüşme sürecinin uzlaşma ile sonuçlanamaması halinde, üzerinde uzlaşılan ve uzlaşılamayan konuları içeren bir toplantı tutanağı imzalanmaktadır. Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı, toplantı tutanağının kamu görevlilerinin geneline yönelik mali ve sosyal haklarla ilgili bölümünü; her bir hizmet koluna yönelik mali ve sosyal haklarla ilgili bölümler ise ilgili sendika temsilcileri tarafından imzalanmaktadır. Kamu idaresi adına toplantı tutanağını imzalama yetkisi Kamu İşveren Heyeti Başkanına aittir. Toplantı tutanağının imzalanamaması halinde ise görüşmelerin uzlaşmazlıkla sonuçlandığına dair tespit tutanağı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından tutulmaktadır.

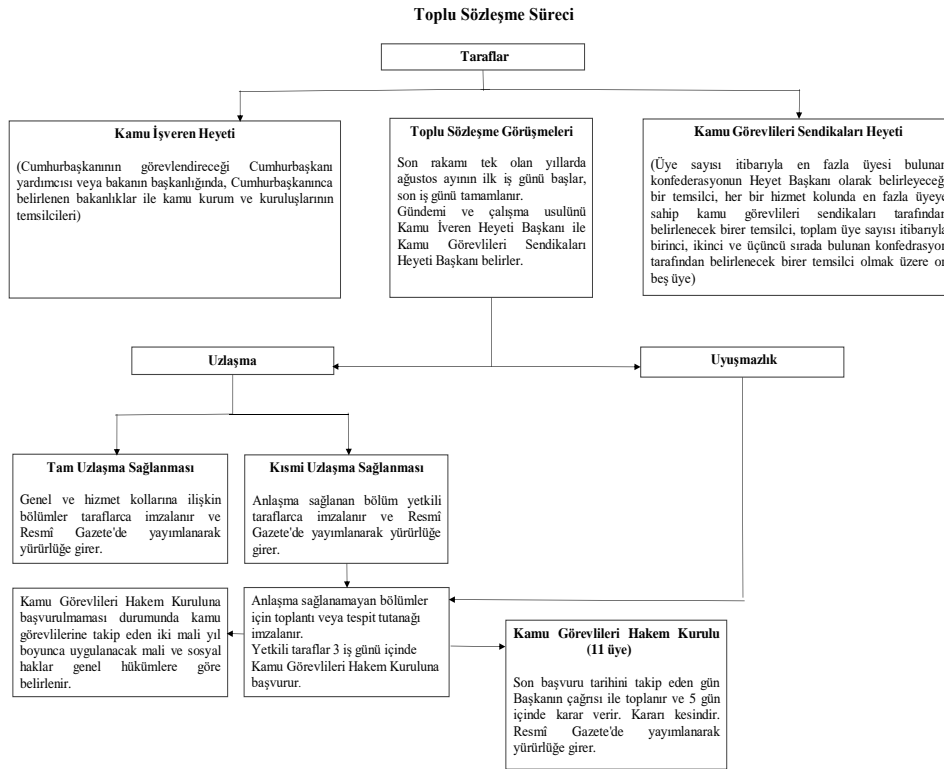
Toplantı tutanağının veya tespit tutanağının imzalanmasından itibaren üç iş günü içinde toplu sözleşmenin ilgili bölümlerini imzalamaya yetkili olan taraflar, Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna imzalamaya yetkili oldukları bölümler için toplu sözleşme kapsamına girmeyen konular hariç olmak üzere başvuru yapabilmektedirler. Toplu sözleşme görüşmelerinin uzlaşmazlıkla sonuçlanmasına rağmen tarafların Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurmaması halinde, kamu görevlilerine sonraki iki mali yıl boyunca uygulanacak mali ve sosyal haklar genel hükümlere göre belirlenmektedir.

Bugüne kadar gerçekleştirilen toplu sözleşmelerde, Sayıştay Başkanı Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Başkanı olarak belirlenmiştir. Toplam 7 müzakere sürecinden,

2015, 2017 ve 2021 yılı müzakere süreçleri tam uzlaşma ile sonuçlanmış, 2012 yılında Kamu görevlilerinin geneline ilişkin müzakereler ile 10 hizmet kolunda, 2013 yılında 1 hizmet kolunda, 2019 yılında Kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümde ve 11 hizmet kolunda, 2023 yılında ise kamu görevlilerinin geneline ilişkin görüşmelerde Kamu Görevlileri Hakem Kurulu devreye girmiştir.

Kamu İşveren Heyeti ile Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti arasında yürütülen toplu sözleşme süreci Şekil 2’de gösterilmiştir. Söz konusu 7 toplu sözleşme sürecine ilişkin bilgiler ile hizmet kolları itibarıyla yetkili sendika ve konfederasyonlara ilişkin verilere EK-1’de tablo halinde yer verilmiştir.

Şekil 2. 4688 sayılı Kanuna Göre Toplu Sözleşme Süreci



2.4.6. Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun Yapısı

Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun yapısı ile çalışma usul ve esasları “4688 sayılı Kanun” ile “*Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurullarının Teşkili, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik*”te belirlenmiştir.

Kanun’un 34’üncü maddesi ile anılan Yönetmelik’in 11’inci maddesine göre; “...*Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir. Kurul kararları taraflara üç gün içerisinde yazılı olarak bildirilmekte ve Resmî Gazete’de yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanlığına gönderilmektedir.*”

Anılan Kanun’un 34’üncü maddesi ile söz konusu Yönetmelik’in 10’uncu maddesine göre, “*Kamu Görevlileri Hakem Kurulu her toplu sözleşme dönemi için;*

a) *Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkan, Başkanvekili, Başkan Yardımcısı veya Daire Başkanları arasından Cumhurbaşkanınca Başkan olarak seçilecek bir üye,*

b) *Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından dört üye,*

c) *Bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından belirlenecek iki, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlardan birer üye,*

d) *Üniversitelerin kamu yönetimi, iş hukuku, kamu maliyesi, çalışma ekonomisi, iktisat ve işletme bilim dallarından en az Doçent unvanını taşıyanlar arasından Cumhurbaşkanınca seçilecek bir üye,*

e) *Bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından üç, bağlı sendikaların üye sayısı açısından*

ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından ikişer olmak üzere (d) bendinde belirtilen bilim dallarından en az Doçent unvanını taşımak kaydıyla, önerilecek toplam yedi öğretim üyesi arasından Cumhurbaşkanınca seçilecek bir üye”

olmak üzere on bir üyeden” oluşmaktadır.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun yapısına bakıldığında, toplam 11 üyenin başkan dâhil 6’sının Cumhurbaşkanınca seçilen üyelerden olduğu, bunlardan 4’ünün ise doğrudan siyasi nitelikteki üyeler olduğu görülmektedir. Bu şekilde bir dağılımın alınacak kararlar üzerinde doğrudan etkisi olacağı açıktır. Nitekim, 2023 Hakem Kurulunda yapılan oylamada kurul altı oyla hükümetin önerisini kabul etmiştir.

4688 sayılı Kanun’da uyuşmazlık durumunda Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararlarının kabul edilme zorunluluğunun bulunması, toplu pazarlık sürecinde kamu görevlilerini anlaşmaya mecbur bırakmaktadır. Kamu görevlilerinin pazarlık gücünü zayıflatan önemli diğer bir unsur ise kamu görevlilerinin grev hakkının olmamasıdır (Tiyek, 2020: 138).

2.4.7. 4688 sayılı Kanun’da Yapılan Diğer Önemli Değişiklikler

6289 sayılı Kanun ile 4688 sayılı Kanun’da yapılan değişikliklerden en önemlisi, toplu görüşme usulünden toplu sözleşme usulüne geçiş olmakla beraber yeni sisteme uyum sağlamak amacıyla 4688 sayılı Kanun’da başka önemli değişiklikler de yapılmıştır.

2.4.7.1. Kamu Personeli Danışma Kurulu

4688 sayılı Kanun’un 21’inci maddesine göre, “*Kamu Personeli Danışma Kurulu, kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları ile kamu idareleri arasında sosyal*

diyaloğun geliştirilmesi, kamu personel mevzuatının ve kamu yönetimi uygulamalarının değerlendirilmesi, yönetimin daha iyi işleyen bir yapıya kavuşturulması, kamu görevlilerinin yönetime katılımının sağlanması ve kamu yönetiminin karşılaştığı sorunlara çözümler geliştirilmesi amacıyla kurulmuştur.”

Kamu Personeli Danışma Kurulunun görevleri “...Kamu Personeli Danışma Kurulunun Teşkilî, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik”in 13’üncü maddesinde, “*Kamu personel sistemine ilişkin politikaların oluşumuna katkıda bulunmak, kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları ile kamu yönetimi arasında uzlaşma ve iş birliğini güçlendirecek çalışmalar yapmak, kamu personel sistemi ve kamu yönetimi teşkilatlanması ile ilgili mevzuat çalışmalarını ve uygulamalarını izlemek, görüş oluşturmak, Uluslararası Çalışma Örgütü’nün konferans ve faaliyetlerine katılımında, kamu personel sisteminin gelişimi konusunda taraflar arasında etkin bir danışma, bilgilendirme ve iletişimin gerçekleşmesini sağlamak, modern kamu yönetimi ilkelerine ve yönetime katılma anlayışına uygun çalışmalar yapmak, ihtiyaç duyulması halinde belli konularda çalışmalar yapmak üzere komisyonlar kurmak, komisyon çalışmaları sonrasında ortaya çıkacak raporları değerlendirmek, ulusal ve uluslararası düzeyde seminer ve toplantılar düzenlenmesini önermek...*” şeklinde sayılmıştır.

Toplu sözleşme konuları ile kamu personel sistemini ilgilendiren genel nitelikli konuların 4688 sayılı Kanun’da Kamu Personel Danışma Kurulunda değerlendirileceğine ilişkin düzenlemelere yer verilmesine rağmen, uygulamaya gelindiğinde Kamu Personel Danışma Kuruluna hiç uğramayan ve kanun kapsamında değerlendirilmesi gereken birçok hususun toplu sözleşme ile hayata geçirildiği görülmektedir (Özkal Sayan, 2017: 36).

2.4.7.2. Mahalli idarelerde sosyal denge tazminatı

4688 sayılı Kanun'da yapılan bir diğerk önemli değişiklik ise, “*toplu sözleşme görüşmelerinde belirlenen tavan tutarın aşılması ve ilgili belediyenin belirli şartları taşıması şartıyla*” mahalli idarelerin kadro ve pozisyonlarında çalışan kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenme imkânının tanınmasıdır.

Mahalli idareler ile kamu görevlileri sendikaları arasında 2012 yılından önce de sözleşmeler imzalanmakta ve bu sözleşmeler zaman zaman Sayıştay incelemelerine konu olmaktadır. Sosyal denge tazminatı ödenmesi amacıyla belediyeler ile kamu görevlileri sendikaları arasında yapılan toplu sözleşmeleri taraflar UÇÖ'nün 87, 98 ve 151 sayılı Sözleşmeleri ile ASŞ hükümlerine dayandırmışlardır (Dinç, 2009: 65-71). 4688 sayılı Kanun'da yapılması düşünülen değişiklik çalışmaları sırasında, bu konunun yasallaşması ve denetlenebilir bir hale getirilmesi amacıyla 6289 sayılı Kanun'un 33'üncü maddesi ile 375 sayılı KHK'nın ek 15'inci maddesi düzenlenerek mahalli idarelerin sendikalar ile toplu sözleşme imzalaması hususu yasal zemine kavuşturulmuştur (Polat, 2022: 58).

Söz konusu madde de “*Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebilir. Sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarı, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununa göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında anılan Kanunda öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenir.*” şeklinde hükmedilmiştir.

Sosyal denge tazminatı sözleşmesi yapılabilmesinin koşulları, 4688 sayılı Kanun'un "Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre ilgili mahalli idarenin;

- Vadesi geçmiş vergi, sosyal güvenlik primi ile Hazineye olan borç toplamının gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde onunu aşmaması,
- Ödeme süresi geçtiği halde ödenmemiş aylık ve ücret borcu bulunmaması,
- Gerçekleşen en son yıla ilişkin toplam personel giderinin, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin belediyelerde yüzde otuzunu, il özel idaresinde yüzde yirmi beşini aşmaması,

gerekmektedir. Bu koşulların sözleşmenin yapılmasından sonra oluşması halinde, mevcut sosyal denge tazminatı sözleşmesi kendiliğinden hükümsüz hale gelmektedir.

Sosyal denge tazminatı sözleşmesinin yapılma usulü; 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesine göre, *"375 sayılı KHK'nın ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde, mahalli idarelerde görev yapan kamu görevlilerine sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilmektedir."*

Bu sözleşme, 4688 sayılı Kanun'unda bahsedilen toplu sözleşmeden sayılmadığı gibi bu sözleşme ile ilgili Hakem Kuruluna başvuru hakkı da bulunmamaktadır.

İmzalanan sözleşme, hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçmemek koşuluyla toplu sözleşme dönemi ile sınırlı olarak uygulanmaktadır.

2.4.7.3. Toplu sözleşme ikramiyesi

Toplu sözleşme ikramiyesi, kamu görevlileri sendikalarından herhangi birine üye olan kamu görevlilerinin, sendikaya ödedikleri aidat nedeniyle kendilerine ödenen parayı ifade etmektedir (Arıcı, 2007: 2)

2012 yılında, 4688 sayılı Kanun'da yapılan önemli değişikliklerden biri "*toplu sözleşme primi*" ibaresinin "*toplu sözleşme ikramiyesi*" şeklinde değiştirilmesidir.

Sendikalar ve konfederasyonlar tarafından kamu görevlileri sendikacılığının gelişimi adına talep edilen toplu sözleşme ikramiyesi 2002-2010 yıllarında uygulanan toplu görüşme düzeninde ortaya çıkmış bir ödeme unsurudur (Polat, 2022).

2005 yılı toplu görüşmelerinde bazı sendika ve konfederasyonlar tarafından talep edilen bu ödeme karşılık bulmuş ve varılan mutabakat gereği 375 sayılı KHK'ya eklenen Ek 4'üncü madde ile; "*25/6/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu hükümleri uyarınca kamu görevlileri sendikasına üye olup, kendisinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine, anılan kesintinin yapıldığı her ay için 5 YTL tutarında sendika ödeneği verilir.*"¹ hükmü yürürlüğe girmiştir.

¹ 21/3/2006 tarihli ve 5473 sayılı Değişik Adlar Altında İlave Ödemesi Bulunmayan Memurlara ve Sözleşmeli Personele Ek Ödeme Yapılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (RG: 31/3/2006-26125)

Ancak, Anayasa Mahkemesi anılan maddeyi UÇÖ'nün 98 sayılı ve 151 sayılı sözleşmelere atıf yaparak Anayasanın 51'inci maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir.¹

Daha sonra 2011 yılında, 375 sayılı KHK'nın Ek 4'üncü maddesinde değişiklik yapılarak madde aşağıdaki şekli almıştır.

“25/6/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu hükümleri uyarınca kamu görevlileri sendikalarına üye olup, aylık veya ücretinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine ocak, nisan, temmuz ve ekim aylarında aylık veya ücretleri ile birlikte kırkbeş Türk Lirası toplu sözleşme primi ödenir. Bu madde uyarınca yapılan ödeme, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz ve ilgili mevzuatı uyarınca ödenmekte olan zam, tazminat, ödenek, döner sermaye payı, ikramiye, ücret ve her ne ad altında olursa olsun benzer ödemelerin hesabında dikkate alınmaz.”²

2022 yılında, 7429 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle birlikte söz konusu madde; *“25/6/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu hükümleri uyarınca kamu görevlileri sendikalarına üye olup, aylık veya ücretinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine ocak, nisan, temmuz ve ekim aylarında aylık veya ücretleri ile birlikte 750 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda toplu sözleşme desteği yapılır. Kamu görevlileri*

¹ Anayasa Mahkemesi, E:2006/94, K:2009/92, K.T: 25/6/2009. (RG: 10/11/2009-27402)

² 13/12/2011 tarihli ve 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (RG:25/2/2011-27857)

sendikasının kurulu olduğu hizmet kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az yüzde ikisini sendika üyesi kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olup aylık veya ücretinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine ocak, nisan, temmuz ve ekim aylarında aylık veya ücretleri ile birlikte toplu sözleşmeyle belirlenen tutarda toplu sözleşme ikramiyesi ödenir. Toplu sözleşme ikramiyesi ödenen kamu görevlilerine ayrıca toplu sözleşme desteği yapılmaz. Bu madde uyarınca yapılan ödemeler, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz ve ilgili mevzuatı uyarınca ödenmekte olan zam, tazminat, ödenek, döner sermaye payı, ikramiye, ücret ve her ne ad altında olursa olsun benzer ödemelerin hesabında dikkate alınmaz. İkinci fıkraya göre üye sayılarının tespitinde ödeme tarihi itibarıyla 4688 sayılı Kanunun 30'uncu maddesi gereğince Resmî Gazete'de yayımlanan en son tebliğ esas alınır.”¹ şeklini almıştır.

Son olarak, Anayasa Mahkemesi 2024 yılında vermiş olduğu kararla² eşitlik ilkesi ile bağdaşmadığı gerekçesiyle toplu sözleşme ikramiyesinin, toplam kamu görevlisi sayısının en az yüzde ikisine sahip kamu görevlileri sendikalarının üyelerine ödeneceği şeklindeki ifadeyi iptal etmiştir.

¹ 22/12/2022 tarihli ve 7429 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (RG: 28/12/2022-32057)

² Anayasa Mahkemesi, E:2023/12, K:2024/12, K.T: 18/1/2024. (RG: 5/3/2024-32480)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TOPLU SÖZLEŞMELERİN KAMU PERSONEL HARCAMALARI VE UYGULAMA YÖNÜNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. Kamu Harcamalarının Ekonomik Açıdan Sınıflandırılması

Devlet tarafından toplanan kamu gelirlerinin yine devlet tarafından kamusal gereksinimleri için kullanılması “kamu harcaması” kavramını ortaya çıkarmıştır. Söz konusu toplanan gelirlerin harcamaya dönüştürülmesi ve bu dönüştürülmeye ilişkin izin için günümüzde yasama organının onayından geçen “bütçe” olarak adlandırılan bir belgenin olması zorunludur. Bu alt başlık altında kamu harcamaları kavramından ve kamu harcamalarının hem doktrinde hem de bütçe kanunu kapsamında ekonomik sınıflandırılmasından bahsedilecektir.

3.1.1. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Çerçevesinde Kamu Harcamaları ve Bütçe Tanımı

Kamu Harcamaları kavramına ilişkin doktrinde yapılmış ortak bir tanımdan bahsetmek mümkün olmamakla birlikte, Devletin ortaya çıkışına paralel olarak gelişen bu kavram, tarihi süreç içerisinde devlete yüklenen fonksiyonlara bağlı olarak farklı şekillerde tanımlanmıştır.

Günümüzde en çok kabul gören tanıma göre devletin varlığını sürdürebilmesi ve görevlerini yerine getirebilmesi amacıyla yaptığı giderler kamu harcamalarıdır (Pehlivan, 2024: 69). Devlet anlayışındaki değişimlerle birlikte kamu harcamalarının kapsamı da giderek genişlemiş devletin ekonomik ve sosyal amaçlarla planlı kalkınmayı

gerçekleştirmek, gelir ve servet dağılımındaki adaletsizliği düzeltmek amacıyla yapılan gerçek ve transfer harcamaları da kapsamıştır (Methibay, 2014: 17).

Kamu harcamalarının hukuki tanımında, harcamayı yapanın hukuki kişiliğinden hareket edilerek kamu tüzel kişileri tarafından kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere belirli kurallara uyularak yapılan harcamalar kamu harcamaları kabul edilir. Kamu harcamaları devletin örgütlenme biçimine uygun olarak hukuki mevzuata uygun olarak gerçekleştirilir.

Anayasanın 161'inci maddesinde; *“Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır. Mali yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz...”* hükmüne yer verilmiştir. Bu hükme istinaden, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe konulmuştur.

Kamu harcamalarının hukuki boyutuna temel teşkil eden 5018 sayılı Kanunda; *“Kamu gideri; Kanunlarına veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, malî ve sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlar ile diğer giderleri”* şeklinde tanımlanmıştır. Bu kapsamdaki harcamalar, harcama yetkisi bulunan kişilerce, harcama yapma süreci içinde bütçe kanunlarında belirtilen kurallara göre gerçekleştirilir.

5018 sayılı Kanununun 3'üncü maddesinde bütçe, “*Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge*” olarak ifade edilmiştir. Söz konusu Kanun bütçeyi bir belge olarak tanımlasa da bütçenin uygulanması için bu belgenin kanunlaşması gerekmektedir. Bütçe Kanunu ile meclis, harcamaları yapma ve gelirleri toplama yetkisini bir yıllığına yürütmeye devretmektedir.

3.1.2. Kamu Harcamalarının Ekonomik Açıdan Sınıflandırılması

Kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırılması, kamu harcamalarının milli gelire katkı yapıp yapmaması dikkate alınarak yapılmaktadır. Devlet tarafından oluşturulan sermaye birikiminin, ulusal sermaye birikimi içerisindeki payı da bu sınıflandırma ile belirlenmektedir. Kamu harcamaları, reel harcamalar, transfer harcamaları olmak üzere iki ayrı sınıflandırmaya tabi tutulabilir. Reel harcamalar, cari ve yatırım harcamaları olmak üzere iki gruptur. Kamu personeline ödenen aylık ve ücretler, cari harcamalardır. Cari harcamalar, tüketime yönelik ve genelde faydaları bir bütçe dönemini aşmayan giderlerdir (Bilici, 2024: 128).

3.1.2.1. Gerçek (Reel) Harcamalar

Gerçek harcamalar, devletin tüketim harcamalarıdır. Devlet bu tür harcamalar yoluyla dolaylı ya da dolaysız bir şekilde üretim faktörlerine sahip olur. Örneğin, devlet maaş ödediği memurun emeğinden kamu hizmetlerinin gerçekleşmesi için yararlanmak hakkı elde etmiş olur.

Gerçek harcamaların ekonomik özelliği, milli gelire dahil olmasından ve yeni gelir akımlarının doğmasına sebebiyet vermesindedir. Devlet, harcamalar yoluyla

Üretim faktörü elde eder ve bunlarla da mal ve hizmet üretirse ürettiği bu mal ve hizmetler Gayri Safi Milli Hasılaya dahil olur. Bunun yanı sıra, gerçek harcamalar, toplam talebin bir ögesini oluşturduğu için cari dönem üretimini, fiyat düzeyini etkileyen harcamalardır (Methibay, 2014: 24).

Gerçek harcamalar, cari harcamalar ve yatırım harcamaları olmak üzere ikiye ayrılır.

Cari harcamalar, doğrudan üretim kapasitesini artırıcı etkisi olmayan faydası bir dönemle sınırlı sayılabilecek harcamalardır. Bunlar, *kamu personeli maaş giderleri*, yolluklar, tüketim malları ve malzeme alımları olarak sayılabilir.

Yatırım harcamaları, üretimi artıran faydası ileriki yıllara sirayet eden mallar için yapılan harcamalardır. Bunlar, sermaye malı alımları, etüt ve proje giderleri, yapı-tesis ve büyük onarım giderleri, makina-teçhizat ve taşıt alımları olarak sayılabilir.

Diğer taraftan, cari harcamalar yapılmadığı takdirde yatırım harcamaları kapsamındaki hizmetlerin gerçekleştirilme olanağı yoktur, dolayısıyla cari harcamalar da üretim kapasitesi üzerinde etkili olmaktadır.

3.1.2.2. Transfer Harcamaları

Transfer harcamaları, karşılığından herhangi bir mal ve hizmetin alınmadığı harcamalardır. Devlet bu harcamalarıyla üretim faktörü satın almaz. Transfer harcamaları ile devletin kendi mal varlığından çıkan paralar, diğer kişi ve kuruluşların mal varlıklarına intikal eder (Eker, 1996: 75). Transfer harcamaları içinde merkezi idarenin diğer kamu

kuruluşlarına yaptığı mali yardımlar, devlet iç ve dış borç faizleri, sosyal amaçlı transferler, iktisadi ve mali politika uygulamaları gereği yapılan ödemeler yer almaktadır.

Transfer harcamalarının karakteristik niteliği, karşılığında devlete mal ve hizmet ya da faktör verme zorunluluğunun bulunmaması, diğer bir ifadeyle karşılıksız olmasıdır. Transfer harcamalarını, milli gelirden bir değişiklik oluşturmayan ve sadece satın alma gücünün bireyler veya sosyal gruplar arasında el değiştirmesine sebep olan harcamalardır.

Diğer taraftan, sermaye teşviki için yapılan transfer harcamaları ise karşılıksız değildir. Bu tür transfer harcamaları karşılığında devlet bir kısım sermaye malları ile kişi ve kurumlardan topluma karşı hizmet yükümlülükleri (zorunlu hizmet karşılığı burslar, başa başın altında tahvil ihraç koşulları gibi) elde eder. Bunlar hisse senedi, tahvil gibi mali sermaye olabileceği gibi bina, arsa, arazi satın alınması veya kamulaştırma gibi gerçek sermaye de olabilir. Bu durumda, bu tür transfer harcamalarını gerçek harcamalardan ayıran özellik, harcamanın karşılığı olan değerlerin cari dönemde üretilmemiş olmaları ve yeni gelir akımı yaratmamış olmalarıdır.

3.1.3. Kamu Harcamalarının Bütçe Kanunu Kapsamında Ekonomik Sınıflandırılması

Kamu harcamalarının bütçe kanunu kapsamında ekonomik sınıflandırılması, bütçelerin kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçlarının görülmesini sağlayacak, gelir ve giderlerin ekonomik ve mali analizinin yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde Cumhurbaşkanlığınca uluslararası standartlara (GFS: Finance Government Statistics) uyumlu olarak belirlenen bir sınıflandırma sistemine göre yapılmaktadır.

Analitik bütçe sınıflandırması olarak adlandırılan bu sistem, kamu hizmetlerinin hangi idare ve birimler tarafından yürütüldüğünü gösteren kurumsal sınıflandırma, harcamaların temel işlevlerine göre gruplandırıldığı fonksiyonel sınıflandırma, harcamaların hangi kaynakla finanse edildiğini gösteren finansman tipi sınıflandırma ve harcama türlerini gösteren ekonomik sınıflandırmadan oluşmaktadır.

Anılan sınıflandırma sistemine göre, harcamaların ekonomik sınıflandırılması 9 ekonomik kod altında gruba yapılmıştır.¹ Bunlar; “*personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, faiz giderleri, cari transferler, sermaye giderleri, sermaye transferleri, borç verme ve yedek ödenekler*”dir.

“Analitik bütçe sınıflandırmasında *cari harcamalar*;

- Personel için yapılan ödemeler (sosyal güvenlik dâhil) ile bütçe kanunlarıyla belirlenmiş asgari değeri aşmayan ve/veya normal ömrü bir yıl veya bir yıldan daha uzun olmayan mal ve hizmet alımları ve faiz giderleri ‘cari giderler’,
- Cari nitelikli mal ve hizmet alımlarının finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemeler ‘cari transferler’,
- Her ikisinin toplamı ise ‘toplam cari giderler’i ifade etmektedir.

Analitik bütçe sınıflandırmasında *sermaye harcamaları*;

- Bütçe kanunları ile belirlenmiş asgari değeri aşan ve normal ömrü bir yıldan daha uzun olan mal ve hizmet alımları ‘sermaye giderleri’,

¹ <https://www.sbb.gov.tr/2020-2022-donemi-butce-hazirlama-rehberi/#> (03/05/2025)

- Sermaye nitelikli mal ve hizmet alımlarının finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemeler ‘sermaye transferleri’
- Her ikisinin toplamı ise ‘toplam sermaye giderleri’ni ifade etmektedir.

Analitik bütçe sınıflandırmasında *borç verme*; devlet tarafından verilen krediler, borçlar bütçe sistematığı dışında çözümler üretilen bir alan iken analitik bütçe sınıflandırması ile bütçe sistematığı içerisine alınması sağlanmıştır.

Yedek ödenek ise Bütçe’de başlangıçta öngörülemeyen hizmetlerin karşılığı olmak üzere veya yıl içi gelişmeler neticesinde yapılan tahminlerde sapmalar olması ihtimaline karşılık hizmetleri aksatmamak amacıyla ihtiyat olarak ayrılan ödeneklerdir.”¹

Tablo 2’de, 2024 yılına ait Merkezi Yönetim Bütçe giderlerinin, Analitik bütçe sınıflandırması sistemine göre ekonomik açıdan sınıflandırılmış haline yer verilmiştir.

Tablo 2. 2024 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (Bin TL)²

2014 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ		Başlangıç Ödeneği*
01-Personel Giderleri	2.665.963.387	2.553.495.036
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	332.156.626	312.450.964
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	744.864.566	679.765.730
04-Faiz Giderleri	1.270.455.341	1.254.000.000
05-Cari Transferler	3.863.598.570	4.266.708.695
06-Sermaye Giderleri	943.100.072	787.940.000
07-Sermaye Transferleri	640.357.356	720.837.398
08-Borç Verme	316.512.879	298.507.515
09-Yedek Ödenekler	0	215.332.087
TOPLAM	10.777.008.795	11.089.037.425

¹ <https://www.sbb.gov.tr/2020-2022-donemi-butce-hazirlama-rehberi/#> (03/05/2025)

² <https://muhasabat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri> (18/02/2025)

Tablo 2’de, toplam cari harcamaların içerisinde cari transfer harcamaları hariç tutulduğunda, en fazla payın personel giderlerine ait olduğu görülmektedir. 2024 yılında, Sosyal Güvenlik Kurumuna devletin işveren payı olarak ödediği prim giderleri dahil toplam kamu personel giderleri, 2.998.120.013 Bin TL olarak gerçekleşmiştir. Kamu personel giderlerine ilişkin kapsam, analiz ve değerlendirmelere ise aşağıda yer alan konu başlıkları altında yer verilmiştir.

3.2. Bütçe Kanunu Kapsamında Kamu Personel Harcamaları

Cari kamu harcamalarında en büyük kaleme sahip olan personel harcamaları, başta Anayasa olmak üzere personel kanunlarına ve personele ilişkin hükümlerin yer aldığı kanun ve/veya diğer mevzuat hükümlerine dayanılarak gerçekleştirilmektedir. Başlıca kamu personel kanunları; “657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu”dur.

Kamu personelinin aylıklarına ilişkin düzenlemeler; “657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede ve Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmeleri”nde yer almaktadır.

Personel harcamaları, Analitik Bütçe Sınıflandırılmasına İlişkin Rehber’de çalıştırılanların istihdam çeşitleri, hizmetinden yararlanma yöntemleri esas alınarak “memurlar, sözleşmeli personel, işçiler, geçici süreli çalışanlar, diğer personel, milletvekilleri, cumhurbaşkanı ödeneği, istihbarat personeli” olarak gruplandırılmıştır.

3.2.1. Memurlar

“Personel mevzuatına göre bir kadroya dayalı olarak istihdam edilenlerin kadroları için öngörülen aylık ödemelerini ve mevzuatı gereğince Sosyal Güvenlik Kurumuna ödenmek üzere memurun ücretinden kesilecek prim ve keseneklerini kapsar.

3.2.1.1. Maaşlar

a) **Temel Maaşlar:** İlgili mevzuatı uyarınca aşağıda sayılan adlar altında yapılan ödemelerdir.

- Bir kadroya dayalı olarak istihdam edilenlere ilgili mevzuatına göre yapılan aylık, ek gösterge ve kıdem aylığı ödemeleri,
- Hâkim ve savcılar ile bu statüde yer alanlara kıstas aylık esas alınmak suretiyle yapılan aylık ödemeler,
- Özel kanunlarındaki hükümlere dayanılarak kurul başkan ve üyelerine yapılan aylık ücret ödemeleri,
- Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlara yapılan ödenek, yolluk ve temsil ödeneği ile Bakan Yardımcılarına yapılan aylık ücret ödemeleri,
- 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (II) ve (III) sayılı Cetvellerde yer alan ünvanlı kadrolarda bulunanlara yapılan ücret ödemeleri,
- Vekâlet ve ikinci görev aylıkları,
- Aylıkların “asgari ücret” seviyesine yükseltilmesinden doğan farklar,
- Görevden uzaklaştırılanların, kadrosuzluk nedeniyle açıkta kalanların aylıkları

b) **Taban Aylığı:** Bir kadroya dayalı olarak istihdam edilenlere ilgili mevzuatı uyarınca yapılan taban aylığı ödemeleridir.

- c) **Yurtdışı Aylığı:** İlgili mevzuatı uyarınca memurlara yapılan yurtdışı aylık ödemeleridir.

3.2.1.2. Zamlar ve Tazminatlar

- İlgili mevzuatına göre iş riski, iş güçlüğü, temininde güçlük ve mali sorumluluk zamları ile özel hizmet tazminatı, ek özel hizmet tazminatı, eğitim öğretim tazminatı, din hizmetleri tazminatı, emniyet hizmetleri tazminatı, mülki idare amirliği özel hizmet tazminatı, denetim tazminatı, adalet hizmetleri tazminatı, hizmet tazminatı, makam tazminatı, temsil tazminatı, görev tazminatı, yüksek hâkimlik tazminatı, yabancı dil tazminatı, ek tazminat, yükseköğretim tazminatı, tazminat, uçuş tazminatı, atlayış tazminatı ve dalış tazminatı gibi değişik adlar altında yapılan tazminat ödemeleri,
- Kurumsal ya da belirli bir hizmet veya meslek grubuna yönelik olarak tazminat, ek ödeme ve ek ücret gibi değişik adlar altında yapılan ödemelerdir.

3.2.1.3. Ödenekler

İlgili mevzuatı gereğince üniversite ödeneği, idari görev ödeneği, geliştirme ödeneği, eğitim öğretim ödeneği, akademik teşvik ödeneği, öğretim yılına hazırlık ödeneği, yargı ödeneği ve ek ödenek gibi “ödenek” adı altında yapılan her türlü ödemeler ile toplu sözleşme ikramiyesi ödemeleri.

3.2.1.4. Sosyal Haklar

- İlgili mevzuatı gereğince aile yardımı, ölüm yardımı, nakdi giyecek yardımı ve tayın bedeli gibi nakden ödenen sosyal haklar ve yardımlar bu bölüme gider kaydedilecektir.
- Ancak doğrudan giyecek verilmesi suretiyle yapılan aynı nitelikteki yardımlar mal ve hizmet alımları bölümüne gider kaydedilecektir.

3.2.1.5. Ek Çalışma Karşılıkları

İlgili mevzuatı gereğince aşağıda sayılan adlar altında yapılan ödemelerdir. Bunlar; fazla çalışma ücreti, komisyon ve kurul üyelerinin huzur ve toplantı ücretleri ile huzur hakkı, nüfus yenileme işleminde çalışan memurlara ödenecek ücret, konferans ücreti, sınav ücreti, nöbet ücreti ile benzer adlar altında yapılan ödemeler, iş sağlığı ve güvenliği hizmetleri görevlendirme ücretleri, ek ders ücretleri, destekleme ve yetiştirme kursları kapsamında ödenen ücretler

3.2.1.6. Ödül ve İkrariyeler

Mevzuatında yer alan hükümler uyarınca ödül, ikramiye ve benzeri adlar altında memurlara yapılan ödemelerdir.

3.2.1.7. Diğer Giderler

Personel mevzuatına göre bir kadroya dayalı olarak istihdam edilenlere yukarıda belirtilenler dışında kalan ödemelerdir.

3.2.2. Sözleşmeli Personel

3.2.2.1. Ücretler

İlgili mevzuatına göre sözleşmeli olarak istihdam edilenlere sözleşmeleri karşılığında yapılan ücret ödemeleridir. Bunlar, S.K. 4/B Sözleşmeli Personel Ücretleri, Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel Ücretleri, Akademik Sözleşmeli Personelin Ücretleri, Yabancı Uyruklu Sözleşmeli Personelin Ücretleri, Sözleşmeli Sanatçıların Ücretleri, Yurtdışı Sözleşmeli Personelin Ücretleri, Diğer Sözleşmeli Personel Ücretleri'dir.

3.2.2.2. Zamlar ve Tazminatlar

Sözleşmeli olarak istihdam edilenlere, ilgili mevzuatı uyarınca sözleşmeleri karşılığında yapılan ücret ödemeleri dışında zam, tazminat veya ek ödeme niteliğindeki ödemelerdir. Bunlar, 657 S.K. 4/B Sözleşmeli Personel Zam ve Tazminatları, Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel Zam ve Tazminatları, Akademik Sözleşmeli Personelin Zam ve Tazminatları, Yabancı Uyruklu Sözleşmeli Personelin Zam ve Tazminatları, Sözleşmeli Sanatçıların Zam ve Tazminatları, Yurtdışı Sözleşmeli Personelin Zam ve Tazminatları, Diğer Sözleşmeli Personel Zam ve Tazminatları'dır.

3.2.2.3. Ödenekler

Sözleşmeli olarak istihdam edilenlere, ilgili mevzuatı uyarınca sözleşmeleri karşılığında yapılan ücret ödemeleri dışındaki ödemelerdir. Bunlar, 657 S.K. 4/B Sözleşmeli Personel Ödenekleri, Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel Ödenekleri, Akademik Sözleşmeli Personelin Ödenekleri, Yabancı Uyruklu Sözleşmeli Personelin Ödenekleri, Sözleşmeli Sanatçıların Ödenekleri, Yurtdışı Sözleşmeli Personelin Ödenekleri, Diğer Sözleşmeli Personel Ödenekleri'dir.

3.2.2.4. Sosyal Haklar

Sözleşmeli olarak istihdam edilenlere, ilgili mevzuatı uyarınca sözleşmeleri karşılığında yapılan ücret ödemeleri dışında aile yardımı, ölüm yardımı ve nakdi giyecek yardımı gibi sosyal hak niteliğinde yapılan ödemelerdir. Bunlar, 657 S.K. 4/B Sözleşmeli Personel Sosyal Hakları, Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel Sosyal Hakları, Akademik Sözleşmeli Personelin Sosyal Hakları, Yabancı Uyruklu Sözleşmeli Personelin Sosyal Hakları, Sözleşmeli Sanatçıların Sosyal Hakları, Yurtdışı Sözleşmeli Personelin Sosyal Hakları, Diğer Sözleşmeli Personel Sosyal Hakları'dır.

3.2.2.5. Ek Çalışma Karşılıkları

Sözleşmeli olarak istihdam edilenlere, ilgili mevzuatı uyarınca sözleşmeleri karşılığında ücret ödemeleri dışında, ek çalışma karşılığında fazla çalışma ücreti ve ek ders ücreti gibi yapılan ödemeler ile işyeri

hekimî veya iş güvenliği uzmanı olarak görevlendirilenlere yapılan ödemelerdir. Bunlar, 657 S.K. 4/B Sözleşmeli Personelin Ek Çalışma Karşılıkları, Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personelin Ek Çalışma Karşılıkları, Akademik Sözleşmeli Personelin Ek Çalışma Karşılıkları, Yabancı Uyruklu Sözleşmeli Personelin Ek Çalışma Karşılıkları, Sözleşmeli Sanatçılardan Ek Çalışma Karşılıkları, Yurtdışı Sözleşmeli Personelin Ek Çalışma Karşılıkları, Diğer Sözleşmeli Personel Ek Çalışma Karşılıkları'dır.

3.2.2.6. Ödül ve İkrariyeler

Sözleşmeli olarak istihdam edilenlere, ilgili mevzuatı uyarınca sözleşmeleri karşılığında yapılan ücret ödemeleri dışında ödül niteliğindeki ödemeler ile ikramiye, teşvik ikramiyesi gibi adlarla yapılan ödemelerdir. Bunlar, 657 S.K. 4/B Sözleşmeli Personelin Ödül ve İkrariyeleri, Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personelin Ödül ve İkrariyeleri, Akademik Sözleşmeli Personelin Ödül ve İkrariyeleri, Yabancı Uyruklu Sözleşmeli Personelin Ödül ve İkrariyeleri, Sözleşmeli Sanatçılardan Ödül ve İkrariyeleri, Yurtdışı Sözleşmeli Personelin Ödül ve İkrariyeleri, Diğer Sözleşmeli Personelin Ödül ve İkrariyeleri'dir.

3.2.2.7. Diğer Giderler

Sözleşmeli olarak istihdam edilenlere, ilgili mevzuatı uyarınca yukarıda belirtilen ödemeler dışında yapılan ödemelerdir. Bunlar, 657 S.K. 4/B Sözleşmeli Personelin Diğer Giderleri, Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personelin Diğer Giderleri, Akademik Sözleşmeli Personelin Diğer

Giderleri, Yabancı Uyruklu Sözleşmeli Personelin Diğer Giderleri, Sözleşmeli Sanatçıların Diğer Giderleri, Yurtdışı Sözleşmeli Personelin Diğer Giderleri, Diğer Sözleşmeli Personelin Diğer Giderleri'dir.

3.2.3. Kamu İşçileri

İş Kanunu kapsamına giren işlerde kadrolu veya 30 iş gününden fazla çalıştırılan sürekli ve geçici işçilere İş Kanunu ile Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu gereğince mevzuata uygun olmak kaydıyla yapılan ücret niteliğindeki ödemelerdir.

3.2.3.1. Ücretler

İşçilerin günlük ve gereğinde aylık ücretleri, ek ödemeler, ücret niteliğindeki diğer ödemeler, mevzuatı gereğince işçinin ücretinden kesilecek prim ve kesenek ödemeleridir. Bunlar, Sürekli İşçilerin Ücretleri, Geçici İşçilerin Ücretleri, 375 S. KHK'nın Geçici 23'üncü Maddesi Kapsamında Sürekli İşçi Kadrolarına Geçirilen İşçilerin Ücretleri, 375 S. KHK'nın Geçici 23'üncü Maddesi Kapsamında Geçici İşçi Pozisyonlarına Geçirilen İşçilerin Ücretleri'dir.

3.2.3.2. İhbar ve Kıdem Tazminatları

Bunlar, Sürekli İşçilerin İhbar ve Kıdem Tazminatları, Geçici İşçilerin İhbar ve Kıdem Tazminatları, 375 S. KHK'nın Geçici 23'üncü Maddesi Kapsamında Sürekli İşçi Kadrolarına Geçirilen İşçilerin İhbar ve Kıdem Tazminatları, 375 S. KHK'nın Geçici 23'üncü Maddesi Kapsamında

Geçici İşçi Pozisyonlarına Geçirilen İşçilerin İhbar ve Kıdem Tazminatları'dır.

3.2.3.3. Sosyal Haklar

İşçilere yemek yardımı, doğum yardımı, ölüm yardımı ve evlenme yardımı gibi sosyal haklar kapsamında olanlardan nakdi olarak yapılan ödemelerdir. Bunlar, Sürekli İşçilerin Sosyal Hakları, Geçici İşçilerin Sosyal Hakları, 375 S. KHK'nın Geçici 23'üncü Maddesi Kapsamında Sürekli İşçi Kadrolarına Geçirilen İşçilerin Sosyal Hakları, 375 S. KHK'nın Geçici 23'üncü Maddesi Kapsamında Geçici İşçi Pozisyonlarına Geçirilen İşçilerin Sosyal Hakları'dır.

3.2.3.4. Fazla Mesailer

İşçilere, fazla süreli çalışmaları, fazla çalışmaları veya ulusal bayram ve genel tatil günlerinde yaptırılan çalışmaları karşılığında yapılacak ilave ödemelerdir. Bunlar, Sürekli İşçilerin Fazla Mesailer, Geçici İşçilerin Fazla Mesailer, 375 S. KHK'nın Geçici 23'üncü Maddesi Kapsamında Sürekli İşçi Kadrolarına Geçirilen İşçilerin Fazla Mesailer, 375 S. KHK'nın Geçici 23'üncü Maddesi Kapsamında Geçici İşçi Pozisyonlarına Geçirilen İşçilerin Fazla Mesaileridir.

3.2.3.5. Ödül ve İkramiyeler

Bunlar, ödül niteliğindeki ödemeler, ilave tediye, toplu iş sözleşmesine göre ödenen ikramiyelerdir.

3.2.3.6. Diğer Ödemeler

İşçilere yukarıda sayılanlar dışında yapılan ödemelerdir.

3.2.4. Geçici Süreli Çalışanlar

Kamu kurum ve kuruluşlarında daimî veya geçici olarak memur, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışmamakla birlikte kamu hizmetlerinin yürütülmesinde geçici olarak (bir yıldan az süreli) veya mevsimlik olarak kendilerinden faydalanılan kişilere (vizesiz geçici işçiler, aday çırak, çırak ve stajyer öğrenciler, usta öğreticiler, kısmi zamanlı çalışan öğrenciler, ders ücreti karşılığında görevlendirilenler ve diğer geçici süreli çalışanlar) yapılan ödemelerdir.

3.2.5. Diğer Personel

Kamu kurum ve kuruluşlarında daimi veya geçici olarak memur, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışmamakla birlikte kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kendilerinden faydalanılan muhtar, güvenlik korucusu, er-erbaş harçlıkları, askeri okul ve polis okulu öğrencilerine ilgili mevzuatına göre ödenen harçlıklar ile intörn öğrencilere ödenen öğrenci harçlıkları, Kurumlarınca eğitim amacıyla yurtdışına gönderilenlere öğrenimleri süresince kadro aylıkları dışında yapılan emsal aylık ödemeleri, cezaevleri iç hizmetlerinde çalıştırılan hükümlülere ödenen ücretler ile yurtiçinde veya yurtdışında okutulan yerli öğrencilere ödenen harçlıklar, erbaş ve erlere ödenen operasyon tazminatları ve erbaş, er ve askeri öğrencilere verilen ödül ve ikramiyeler gibi ödemelerdir.

Bunların dışında belediye başkanlarına, belediye meclis üyelerine, il genel meclisi üyelerine, birlik başkanlarına ve birlik meclis üyelerine yapılan ödemelerdir.

3.2.6. Milletvekilleri

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine, ilgili mevzuatına göre ödenmesi gereken zam ve tazminatlar, ödenekler, mali ve sosyal hakları, ayrıca aylık ödeneklerinin belli oranında hesaplanarak ödenen “yolluk” adıyla yapılan ödemelerdir.

3.2.7. Cumhurbaşkanı Ödeneği

Görevdeki Cumhurbaşkanıya ödenen tüm ödeneklerdir. Ancak, bu ödenek 5018 sayılı Kanunun 24'üncü maddesinde bahsedilen örtülü ödenekten farklıdır. Örtülü ödenek, kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili kullanılmak üzere Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulan ödenektir.

Örtülü ödenek, bu amaçlar dışında Cumhurbaşkanının ve ailesinin kişisel harcamaları ile siyasi partilerin idare, propaganda ve seçim ihtiyaçlarında kullanılamaz. Örtülü ödenek, Bütçe Kanununda görev giderleri ekonomik kodu altında yer alırken Cumhurbaşkanı ödeneği ise personel giderleri ekonomik kodu altında yer almaktadır.

3.2.8. İstihbarat Personeli

Cumhurbaşkanlığına bağlı Millî İstihbarat Teşkilâtı Başkanlığında, ilgili mevzuatına göre değişik statülerde istihdam edilen personele nakdi olarak ödenen her türlü mali ve sosyal hak ve yardımlardır.”¹

3.3. Kamu Personel Harcamalarının Bütçe Kanunu Çerçevesinde Analizi

Kamu kaynaklarının öncelikli amaçlar doğrultusunda dağıtılmasını ve bu kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlayabilmenin en etkili aracı bütçelerdir. Devlet, her yıl kamu kesimi için ayrılan kaynakların hangi hizmetlerde ve ne ölçüde kullanılacağını bütçe ile belirler (Pehlivan, 2006: 231). Nitekim 5018 sayılı Kanununun 12’nci maddesinde “*genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçelerinin, merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak hazırlanıp uygulanacağı ve kamu idareleri tarafından anılan bütçeler dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamayacağı*” hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu maddede; “*Merkezî yönetim bütçesi, bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşur. Genel bütçe, Devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir. Özel bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlere harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle*

¹ <https://www.sbb.gov.tr/2020-2022-donemi-butce-hazirlama-rehberi/#> (27/12/2024)

düzenlenen ve bu Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir. Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve bu Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir.

Sosyal güvenlik kurumu bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan ve bu Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir.

Mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir.” şeklinde yer verilmiştir.

5018 sayılı Kanunun “Bütçe ilkeleri” başlıklı 13’üncü maddesinin k bendinde; “Bütçeler, program yapısı esas alınarak kurumsal ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Cumhurbaşkanlığınca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tabi tutularak hazırlanır ve uygulanır.” hükmü yer almaktadır. Kanunun “Merkezî yönetim bütçe kanununun kapsamı ve düzeni” başlıklı 15’inci maddesinde ise “Merkezî yönetim bütçe kanununun gider cetvelinin bölümleri, analitik bütçe sınıflandırması esas alınarak programlar itibarıyla düzenlenir.” hükmüne yer verilmiştir.

Analitik bütçe sınıflandırmasına göre kamu personel harcamaları türleri, çalışanın brüt maaşının yer aldığı 01-Personel Giderleri ekonomik kodu ile işveren olarak SGK’ya ödenen işveren priminin yer aldığı 02-SGK Devlet Primi Giderleri ekonomik kodlu hesaplarda gösterilmektedir. Dolayısıyla çalışandan yapılan ve kişi payı olarak adlandırılan ve SGK’ya gönderilen tutarlar 01-Personel Giderleri ekonomik kodu altında,

işveren tarafından karşılanan işveren prim maliyetleri 02-SGK Devlet Primi Giderleri ekonomik kodu altında muhasebeleştirilmektedir.

Bu kodlar altındaki sınıflandırma Analitik Bütçe Sınıflandırılmasına İlişkin Rehber’de, personelin statüleri ve hizmetinden yararlanma yöntemleri esas alınarak “memurlar, sözleşmeli personel, işçiler, geçici süreli çalışanlar, diğer personel, milletvekilleri, cumhurbaşkanı ödeneği, istihbarat personeli” olarak gösterilmektedir.¹

Tablo 3. Merkezi Yönetim Bütçesi Personel Giderlerinin Personel İstihdam Şekline Göre Dağılımı² (2024 Yılı)

MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ PERSONEL GİDERLERİ (BİN TL)	
Memurlar	2.163.083.061
Temel Maaşlar	638.570.792
Zamlar ve Tazminatlar	1.292.117.509
Ödenekler	48.160.291
Sosyal Haklar	50.728.816
Ek Çalışma Karşılıkları	123.837.880
Ödül ve İkrariyeler	7.577.190
Diğer Giderler	2.090.584
Sözleşmeli Personel	186.521.513
Ücretler	102.279.997
Zamlar ve Tazminatlar	69.780.387
Ödenekler	1.453.685
Sosyal Haklar	1.257.571
Ek Çalışma Karşılıkları	4.344.584
Ödül ve İkrariyeler	6.917.047
Diğer Giderler	488.244
İşçiler	231.809.830
Ücretler	147.061.075
İhbar ve Kıdem Tazminatları	11.591.931
Sosyal Haklar	29.564.358
Fazla Mesailer	2.991.133
Ödül ve İkrariyeler	39.830.598
Diğer Ödemeler	770.735
Geçici Süreli Çalışanlar	36.860.887
Ücretler	36.860.887
Diğer Personel	34.142.096
Ücret ve Diğer Ödemeler	34.142.096
Milletvekilleri	1.246.480
Zamlar ve Tazminatlar	476.754
Ödenekler	769.726
Sosyal Haklar	0
Cumhurbaşkanlığı Ödeneği	2.196
Cumhurbaşkanı Ödeneği	2.196
İstihbarat Personeli	12.297.323
İstihbarat Personeli Giderleri	12.297.323
TOPLAM	2.665.963.387

¹ <https://www.sbb.gov.tr/2020-2022-donemi-butce-hazirlama-rehberi/#> (27/12/2024)

² <https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri> (18/02/2025)

Tablo 3'te personel harcamaların nasıl muhasebeleştirildiğine ilişkin örnek olması amacıyla 2024 yılı Merkezi Yönetim Bütçesi personel giderlerinin personel istihdam şekline göre dağılımına yer verilmiştir.

2024 yılında personel giderleri 2.665.963.387 Bin TL tutarında gerçekleşmiştir. Merkezi yönetim bütçesinden personel gideri olarak en fazla harcamanın memurlara yapıldığı; memurlara yapılan ödeme unsurlarından da en fazla harcamanın zam ve tazminatlara yapıldığı görülmektedir.

Söz konusu Tablo'daki verilerde, memurun ücretinden kesilecek prim ve kesenekler dâhil iken Sosyal Güvenlik Kurumuna işveren payı olarak ödenen prim ödemeleri dâhil edilmemiştir. Ancak kamu personel giderleri denildiğinde kamu personelinin çalıştırılmasından kaynaklı olan tüm maliyetler dikkate alınmaktadır. Bu bakımından, personel giderlerinin içine işveren tarafından katlanılan prim maliyetleri dâhil edilmektedir. Sosyal Güvenlik Kurumuna işveren payı olarak ödenen prim ödemelerinin dâhil olduğu verilere ise Tablo 4'te yer verilmiştir.

Tablo 4. Kamu Personel Harcamaları ve Toplam Kamu Harcamaları İçindeki Payı¹ (Bin TL)

YILLAR	PERSONEL GİDERLERİ (1)	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ (2)	PERSONEL HARCAMLARI (1+2)	TOPLAM KAMU HARCAMALARI	PERSONEL HARCAMALARININ TOPLAM KAMU HARCAMALARI İÇİNDEKİ PAYI
2010	62.315.338	11.062.515	73.377.853	294.358.724	25%
2011	72.914.142	12.849.764	85.763.906	314.606.792	27%
2012	86.462.710	14.728.208	101.190.918	361.886.686	28%
2013	96.235.367	16.306.461	112.541.828	408.224.560	28%
2014	110.370.088	18.928.941	129.299.029	448.752.337	29%
2015	125.051.412	21.044.781	146.096.193	506.305.093	29%
2016	148.864.123	24.699.191	173.563.314	584.071.431	30%
2017	162.145.555	27.272.452	189.418.007	678.269.193	28%
2018	200.903.304	34.379.008	235.282.312	830.809.401	28%
2019	249.892.167	43.045.248	292.937.415	1.000.026.856	29%
2020	287.784.715	48.293.803	336.078.518	1.203.737.135	28%
2021	346.278.626	57.379.725	403.658.351	1.603.545.136	25%
2022	615.295.567	96.863.517	712.159.084	2.942.747.715	24%
2023	1.324.584.297	185.782.913	1.510.367.210	6.588.015.612	23%
2024	2.665.963.387	332.156.626	2.998.120.013	10.777.008.795	28%

Tablo 4'te, son 14 yıl içerisinde personel harcamalarının toplam kamu harcamaları içerisindeki payının %23 ile %30 arasında seyrettiği görülmektedir.

3.4. Toplu Sözleşme Kapsamındaki Kamu Personel Harcamalarının Bütçe Kanunu Çerçevesinde Değerlendirilmesi

Kamu görevlilerinin toplu sözleşme süreçlerine ilişkin yapılan çalışmaların çoğunun toplu sözleşme rejimi ve sürecine yönelik olması, söz konusu alanı kamu personel harcamaları yönüyle analiz eden bir çalışmanın henüz yapılmamış olması sebebiyle toplu sözleşme kapsamındaki kamu personel harcamalarının bütçe kanunun çerçevesinde değerlendirilmesine bu başlık altında yer verilmiştir.

¹ <https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/>

Bilindiği üzere, toplu sözleşme müzakerelerinde ele alınacak konuların kapsamı 4688 sayılı Kanun'un 28'inci maddesinde; *“kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları, diğer mali ve sosyal haklar”* şeklinde sıralanmıştır.

Toplu sözleşmede düzenlenebilecek alanlar geniş tutulmakla birlikte, toplu sözleşme metinleri incelendiğinde; mali ve sosyal haklar kapsamında en fazla zam ve tazminatlar, ek ödeme, ek çalışma karşılıkları başlıklarında düzenleme yapıldığı görülmektedir. Dolayısıyla, bu tertiplerdeki harcamaların yıllar itibarıyla artışının diğer tertiplere kıyasen daha yüksek olması gerekecektir. Nitekim bu kalemler, merkezi yönetim bütçe personel giderlerini oluşturan başlıca kalemlerdir. Ancak, kamu personel giderlerindeki artışın tamamı, toplu sözleşme hükümlerinden kaynaklanmamaktadır. Bu durum, hem kamu işçilerinin toplu sözleşme kapsamı dışında olması hem de toplu sözleşme kapsamında olmayan ancak bütçeden harcanan diğer personel giderlerinin mevcut oluşu ve toplu sözleşme kapsamındaki bir ödeme unsuru olsa dahi münferit ve özel düzenlemeler ile söz konusu ödeme unsurlarında yapılan değişiklikler nedeni ile açıklanabilir.

Tablo 3'te de görüldüğü üzere, istihdam şekillerine göre kamu personel giderleri incelendiğinde, en büyük harcama tutarlarının toplu sözleşme kapsamında olan zam ve tazminatlar, ek ödemeler ile fazla çalışma ücreti, ek ders ücreti gibi ek çalışma karşılıklarından olduğu görülmektedir. Söz konusu bu ödemelerden toplu sözleşme kapsamındaki memur ve sözleşmeli personelin temel maaş ve ücretleri hariç tutulduğunda, en fazla personel giderinin zam ve tazminatlara yapıldığı görülmektedir.

Bu çerçevede, analizimizi merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerinde çalışıp toplu sözleşme kapsamında olan kamu görevlileri çerçevesinde ve zam ve tazminatlar yönüyle ele alacağız.

Tablo 5’te toplu sözleşme kapsamındaki kamu personeline yıllar itibarıyla yapılan zam ve tazminat tutarları ve artış oranına yer verilmiştir.

Tablo 5. Kamu Personeli Zam ve Tazminat Tutarları ve Artış Oranı (2010-2024)¹

YILLAR	ZAM VE TAZMİNATLAR (Bin TL)	ZAM VE TAZMİNATLARIN YILLAR İTİBARIYLA ARTIŞ ORANI	KAMU PERSONEL GİDERLERİ ARTIŞ ORANI	KAMU PERSONEL GİDERLERİ ARTIŞ ORANI (İŞÇİ HARİÇ)
2010	20.733.018			
2011	25.684.091	23,88%	17,01%	17,23%
2012	31.782.807	23,75%	18,58%	17,82%
2013	35.476.532	11,62%	11,30%	11,72%
2014	39.503.027	11,35%	14,69%	15,31%
2015	45.643.366	15,54%	13,30%	12,71%
2016	54.368.779	19,12%	19,04%	19,13%
2017	58.878.656	8,29%	8,92%	9,33%
2018	71.843.977	22,02%	23,90%	21,20%
2019	89.689.421	24,84%	24,38%	24,59%
2020	105.983.341	18,17%	15,16%	14,65%
2021	123.222.257	16,27%	20,33%	18,34%
2022	225.727.429	83,19%	77,69%	77,17%
2023	599.833.671	165,73%	115,28%	106,35%
2024	1.362.374.649	127,13%	101,27%	101,82%

Tablo 5 incelendiğinde, sayılı yıllar dışında zam ve tazminatlardaki artış oranının kamu personel giderleri genel artış oranından daha fazla olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, ilk toplu sözleşmenin yürürlüğe girdiği 2012 yılından itibaren kamu personel giderleri artış oranından daha fazla bir oranla artış gösteren zam ve tazminatların

¹ <https://muhasabat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri> (26/02/2025)

sebebinin, genel olarak toplu sözleşme ile zam ve tazminatlara ilişkin getirilen düzenlemelerden kaynaklansa da mali ve sosyal haklara ilişkin münferit ve özel düzenlemelerden de kaynaklanabildiği bilinmektedir. Ancak, bunu söylerken zam ve tazminatlardaki artış oranının genel artış oranının gerisinde kalan yıllar ile zam-tazminatlar ve genel artış oranlarında fahiş artışın olduğu yılların sebeplerini de irdelememiz gerekliliği doğmuştur.

Görüldüğü üzere, 2014 yılında zam ve tazminat oranlarındaki artış, genel artış oranının gerisinde kalmıştır. Bunun sebebini 2014 Yılı Bütçe Gerekçesi'ni incelediğimizde görmekteyiz. *“14/8/2013 tarihli ve 28735 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2014 ve 2015 Yıllarını Kapsayan 2. Dönem Toplu Sözleşme” metninde yer alan hükümle 2014 yılında kamu görevlilerinin mali haklarında Ocak ayından geçerli olmak üzere, taban aylığı ve sözleşme ücretlerinde seyyanen artış yapılması suretiyle 175 TL artış sağlanmasına karar verilmiştir.”*¹ Buna göre, 2014 yılında memurların taban aylıklarında ve sözleşmeli personelin ücretlerinde seyyanen artış yapılmış bu da personel giderlerinde temel maaş ve ücretlerdeki artışın, zam ve tazminatlardaki artışın üzerinde seyretmesine yol açmıştır. Bu dönemde toplu sözleşme ile zam ve tazminatlar ile ek ödeme gibi birçok kalemde düzenleme yapılmış olmasına rağmen bu kalemlerdeki artış toplam harcama içindeki oran bakımından seyyanen artışa kıyasla oldukça düşük kalmıştır.

2017 yılına bakıldığında ise hem genel artış oranında hem de zam ve tazminatların artış oranında gözle görülür bir düşme yaşanmıştır. Bu düşüşü daha iyi açıklayabilmek

¹ https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/04/2014-ButceGerekcesi_2014.pdf (25/03/2025)

için merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerinde istihdam edilen kadrolu ve sözleşmeli personel sayılarına değinilecektir.

Tablo 6’da Merkezi Yönetim Bütçesi kapsamındaki kadrolu ve sözleşmeli personel sayılarına yer verilmiştir.

Tablo 6. Kamu Personeli İstihdamı (2010-2024)¹

YILLAR	KADROLU PERSONEL	SÖZLEŞMELİ PERSONEL	TOPLAM	KADROLU PERSONEL ARTIŞ ORANI	SÖZLEŞMELİ PERSONEL ARTIŞ ORANI
2010	2.011.530	167.505	2.179.035		
2011	2.221.430	69.750	2.291.180	10,43%	-58,36% ²
2012	2.336.901	72.409	2.409.310	5,20%	3,81%
2013	2.500.860	25.343	2.526.203	7,02%	-65,00% ³
2014	2.603.152	35.909	2.639.061	4,09%	41,69%
2015	2.678.863	56.019	2.734.882	2,91%	56,00%
2016	2.650.477	86.737	2.737.214	-1,06%	54,83%
2017	2.628.990	153.061	2.782.051	-0,81%	76,47%
2018	2.671.751	251.828	2.923.579	1,63%	64,53%
2019	2.747.291	320.981	3.068.272	2,83%	27,46%
2020	2.779.091	390.349	3.169.440	1,16%	21,61%
2021	2.813.445	415.711	3.229.156	1,24%	6,50%
2022	2.903.486	468.267	3.371.753	3,20%	12,64%
2023	3.244.976	244.699	3.489.675	11,76%	-47,74% ⁴
2024	3.248.559	311.965	3.560.524	0,11%	27,49%

Tablo 6’ya bakıldığında kadrolu personel sayısında 2016 ve 2017 yılları hariç devamlı bir artışın olduğu görülmektedir. 2016 ile 2017 yılları arasındaki bu düşüşün sebebi, olağanüstü hal kapsamında kamudan ihraç edilen kamu personelinden kaynaklandığı söylenebilir. Ancak, söz konusu yıllarda kadrolu personelin aksine sözleşmeli personel sayısında da artış görülmektedir. Özellikle öğretmen kadrolarındaki boşluk ve bu boşluğun kadroya atama yoluyla gerçekleştirilemediği söz konusu yıllarda sözleşmeli öğretmen alımı yoluna gidildiği bilinmektedir.

¹ <https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/>

² RG: 04/06/2011-27954.

³ RG: 02/08/2013-28726.

⁴ RG: 26/01/2023-32085.

Diğer taraftan, sözleşmeli personel sayılarında 2011, 2013, 2023 yıllarında ciddi oranda azalma olmuştur. Bu azalmaların sebebi ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yapılan değişikliklere istinaden sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesinden kaynaklandığı bilinmektedir.

Söz konusu personel sayılarına ilişkin açıklamalar göz önünde bulundurulduğunda, 2017 yılındaki zam ve tazminat oranındaki düşüklüğün sebebinin, olağanüstü hâl kapsamında kamu personelinin daha yüksek zam ve tazminat ödenen kıdemli personelin ihraç edilerek yerine daha kıdemsiz ve daha düşük zam ve tazminat ödenen yeni kamu personelinin istihdam edilmesinden kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

2020 yılına geldiğimizde, Tablo 5'te zam ve tazminat artış oranında ve genel artış oranında önemli bir düşüş olduğu görülmektedir. Tablo 6'da 2020 yılı personel sayılarına bakıldığında kadrolu personelin istihdam oranlarındaki artışın yaklaşık %1'e kadar düştüğü görülmektedir. Söz konusu yılda ve 2021 yılında, COVID-19 salgını nedeniyle kamu personel alımındaki düşüş ve fiili çalışmaya bağlı olarak ödenen kamu personeli ödemelerindeki düşüş, hem zam ve tazminatların artış oranında hem de kamu personel giderleri genel artış oranında dikkate değer bir azalışa sebep olduğu değerlendirilmektedir.

2022 yılında %83,19 olan zam ve tazminat artış oranının bir önceki yıl artış oranına göre 5 kattan daha fazla arttığı görülmektedir. Bu artışın en önemli nedeni, 7411

sayılı Kanuna¹ istinaden hem Sağlık Bakanlığı hem de Üniversite hastanelerinde “sabit ek ödeme” adı altında döner sermaye ödemelerinden yararlanan personel ödemelerinin merkezi yönetim bütçesi kapsamına alınmasından kaynaklanmaktadır. Bu düzenleme Temmuz ayı itibarıyla yürürlüğe girdiğinden bütçeye etkisi 6 aylık olmuştur.

2023 yılına gelindiğinde ise, Tablo 5’te 2023 yılında %165,73 olan zam ve tazminat artış oranının bir önceki yıl artış oranına göre yaklaşık 2 kat arttığı görülmektedir. 2023 yılı Temmuz ayında 7456 sayılı Kanun² ile kamu görevlilerine 8.139 TL tutarında seyyanen zam yapılmıştır. Toplu sözleşmeden kaynaklanmasa da bu ilave zam, 2023 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi zam ve tazminat tutarlarında dolayısıyla personel giderleri genelinde önemli bir artışa sebep olmuştur. Bunun da yürürlük tarihi Temmuz ayı olduğundan bütçeye etkisi 6 ayla sınırlı kalmıştır.

Öte yandan, Sağlık Bakanlığı ve üniversite hastanelerinde döner sermaye ek ödemesinden yararlanan personelin sabit ek ödemelerinin, 2022 yılı Temmuz ayından itibaren merkezi yönetim bütçesinden ödenmeye başlaması nedeniyle 2022 yılında harcamalara yansımayan 6 aylık kısmı da 2023 yılı harcamalarına dâhil olmuştur. Bu durumlar, 2023 yılında zam ve tazminat kalemlerinde önemli oranda artış yaşanmasına neden olmuştur.

2024 yılında da gelindiğinde ise, Tablo 5’te 2024 yılında zam ve tazminat artış oranının bir önceki yıla göre %127,13 oranında arttığı görülmektedir. Söz konusu artışın da nedeni, kamu görevlileri için 2023 yılı Temmuz ayından itibaren öngörülen seyyanen

¹ RG: 23/06/2022- 31875.

² RG: 15/07/2023-32249.

zam adı altındaki yeni maaş kaleminin 2023 yılında harcamalara yansımayan ilk 6 aylık kısmının 2024 yılı harcamalarına dâhil edilmesinden kaynaklanmaktadır.

3.5. Toplu Sözleşmelerin Uygulama Açısından Değerlendirilmesi

3.5.1. Toplu Sözleşmenin Kapsamı

2012 yılından itibaren uygulanmasına devam olunan toplu sözleşme görüşmelerinde hangi konuların ele alınacağı her dönem için önemli tartışma konusu olmaktadır. 4688 sayılı Kanun'un "Toplu sözleşmenin kapsamı" başlıklı 28'inci maddesinde yer alan "... diğer mali ve sosyal hakları kapsar." ifadesi dayanak gösterilerek sendikalar ve konfederasyonlarca kamu görevlilerini ilgilendiren ancak mali ve sosyal hak niteliğinde olmayan her konu toplu sözleşme masasına gelebilmekte ve bunlardan bazıları da toplu sözleşme metninde yer alabilmektedir. Kamu görevlilerine grev hakkının tanınması, siyaset yapma yasağının kaldırılması, sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesi, merkez ve taşra uzmanları arasında ayrımın kaldırılması, mobbing, atama, nakil ve terfide liyakat uygulaması ve benzeri talepler, kamu görevlileri açısından önemli hususlar olsa da toplu sözleşmenin kapsamı dışında bulunmaktadır. Nitekim Anayasanın 128'inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.*" hükmünden de toplu sözleşmenin konu bakımından kapsamının mali ve sosyal haklar ile sınırlandırılması gerektiği anlaşılmaktadır. Kamu hizmetini oluşturan kamu görevlilerinin görevlerini eşitlik ilkesine uygun bir şekilde, objektif ve tarafsız esaslar çerçevesinde yürütebilmeleri için statülerinin bu esaslar çerçevesinde düzenlenmiş olması gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin bu esaslar çerçevesinde yürütülebilmesi kamu görevlilerinin statülerinin

güvence altına alınmış olmasına bağlıdır. Güvence ise sözleşme ile değil statü ile sağlanabilir. Jellinek'e göre, her kamu hukuku istemi, doğrudan doğruya kişinin devlet karşısındaki belli bir durumundan doğar; bu, antik hukuk örneğine uyularak bir statü olarak nitelenebilir (Jellinek, 1914: 418). Georg Jellinek, statü kavramını kamu hukukuna mal etmek istemiştir. Bu nedenle kamu görevlileri ile idare arasında statü ilişkisi olmalıdır. Dolayısıyla, kamu görevlisi statüsünün kazanılması ile sona ereceği haller, kamu görevlilerinin hakları ve yükümlülükleri toplu sözleşme hükümleriyle değil yasama organınca kanunla düzenlenmelidir.

Bu yönden incelendiğinde, 4688 sayılı Kanun'da yer alan "...*diğer mali ve sosyal hakları kapsar*" ibaresinin çerçevesinin daha net bir şekilde çizilmesi gerektiği değerlendirilmektedir (Arıcı, 2014: 17-18). Bu çerçeve çizilirken de Anayasanın 128'inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hükmün üzerinde ayrıca durulması gerekmektedir. Mali ve sosyal haklar kapsamında değerlendirilmeyen hükümlerin memurlar ile diğer kamu görevlileri için uygulanmasının Anayasaya aykırı olduğu sonucuna varılabilir.

Anayasa ve ilgili kanunun belirlediği çerçeve dışına çıkılarak kamu personelini ilgilendiren konuların, etraflıca ele alındığı kanun yapım sürecinden geçmeksizin (ilgili kurumlardan görüşlerin alınması, grup toplantılarının yapılması, ihtisas komisyonlarında tartışılması ve genel kurulda oylanması vb.) toplu sözleşme ile hayata geçirilmesi toplu sözleşmeyi yavaş yavaş kamu personel rejiminin genel düzenleme aracı haline dönüştürmektedir.

Diğer taraftan, sendikalar doğal olarak daha fazla kazanım elde etmiş görünme gayesi ile önceki dönem toplu sözleşme metinlerinde yer alan konuları bir sonraki toplu sözleşme metinlerinde kazanılmış hakların geriye götürülemeyeceği iddiası ile tekrar yer almasını talep etmektedir. 7. Dönem Toplu Sözleşmede yer alan maddelere baktığımız da

1. Dönem Toplu Sözleşmeye göre yaklaşık 300 maddelik bir artışın olduğu görülmektedir. Ancak, ülkemizde kamu görevlileri sendikacılığında toplu sözleşme sistemi henüz 13 yıllık bir geçmiş sahip olup, önümüzdeki dönem toplu sözleşmelerinde mevcut maddelerin üzerine her seferinde ilave maddeler eklenerek yeni bir toplu sözleşme yapılması çok sürdürülebilir görülmemektedir. Bu durum belli bir süre sonra toplu sözleşmeyi daha dağınık, daha karmaşık metinler haline gelmesine neden olacak ve yeni hükümlerin tartışılmasını imkânsız hale getirecektir. Bu kapsamda gerek 4688 sayılı Kanunda gerekse de ilgili yıllarda yürürlüğe konulan toplu sözleşme hükümlerinde söz konusu karmaşıklığı ve dağınıklığı bertaraf edecek hükümlerin bulunmaması uygulamanın yaygınlaşmasına yol açmaktadır.

3.5.2. Toplu Sözleşmede Yetki ve Süre

Mevcut sistemde, *Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti*, bağlı sendikaların toplam üye sayısı itibariyle en fazla üyesi bulunan konfederasyonun Heyet Başkanı olarak belirleyeceği bir temsilci ile her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek birer temsilci, bağlı sendikaların üye sayıları esas alınmak kaydıyla toplam üye sayıları itibarıyla birinci, ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından belirlenecek birer temsilci olmak üzere on beş üyeden oluşmaktadır. Ancak, toplu sözleşme metnini imzalama yetkisi ile uyuşmazlık çıkması halinde Hakem Kuruluna başvurma yetkisi, en fazla üyeye sahip konfederasyona ve hizmet kolu bazında en fazla üyeye sahip sendikalara tanınmıştır. Dolayısıyla toplu sözleşme görüşmelerine katılma yetkisi bulunan diğer iki konfederasyonun toplu sözleşmeyi imzalama yetkisi ile uzlaşmazlık halinde Hakem Kuruluna başvurma yetkisi bulunmamakta hatta teklifleri de değerlendirmeye alınmamaktadır.

Diğer taraftan, toplu sözleşme görüşmelerinin süresi 4688 sayılı Kanun'un 31'inci maddesinde düzenlenmiş olup, uygulamaya ilişkin usul ve esaslar "Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurullarının Teşkili, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik" te belirlenmiştir. Buna göre toplu sözleşme görüşmeleri ağustos ayının ilk iş günü başlayıp en geç ağustos ayının son iş günü tamamlanması gerekmektedir. Bu süreye tasnif toplantılarının yapılması ve uyuşmazlık halinde Kamu Görevlileri Hakem Kurulu tanınan süreler de dâhildir. Dolayısıyla toplu sözleşme görüşmeleri gerçekte çok az bir zaman diliminde gerçekleşmektedir.

Ayrıca, tarafların uzlaşmaması halinde Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun kararlarını beş gün içerisinde veriyor olması bu süre zarfında yüzlerce talebin Kurul tarafından sağlıklı bir şekilde değerlendirilemeyeceği eleştirilerini beraberinde getirmektedir. Yaklaşık 6 milyon¹ kamu görevlisini (kamu emeklileri dâhil) etkileyecek Hakem Kurulu kararları için belirlenen söz konusu sürenin çok kısa olduğu değerlendirilmektedir.

Öte yandan, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun yapısı incelendiğinde; şekilsel açıdan Hakem Kurulu üyelerinin eşit olduğu görülmektedir. Ancak kurul başkanı ve sendikaları temsil edecek öğretim üyesinin Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi, UÇÖ Uzmanlar Komitesi Raporlarında Kurul'un bağımsızlık ve tarafsızlık ilkelerine aykırılık teşkil ettiği gerekçesiyle sıklıkla eleştirilmektedir.

¹ <https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/> (03/09/2025).

3.5.3. Toplu Sözleşmenin Ücret Rejimine Etkisi

Anayasanın 128'inci maddesindeki “*toplu sözleşme hükümleri saklı kalmak kaydıyla memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği*” hükmünden bahsetmiştik.

Söz konusu hüküm gereği istihdam edilen memur ve diğer kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları ile diğer her türlü hak, yükümlülük ve ödevleri tabi oldukları personel kanunlarında düzenlenmiş olup bunlar genel olarak “*657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu*”ndan oluşmaktadır. Anılan personel kanunları irdelendiğinde de görüleceği üzere, genel olarak kapsamda yer alan tüm personelin mali ve sosyal hakları kurum ayırımı yapılmaksızın personelin bulunduğu hizmet sınıfı, kadro ünvan ve derecesi esas alınmak suretiyle düzenlenmiştir. Bu düzenlemelere göre farklı kamu idarelerinde aynı veya benzer ünvanlı kadrolarda görev yapan personel aynı düzeyde ücret almaktayken, söz konusu personel kanunları dışında özellikle 657 sayılı Kanuna tabi personel için bazı kamu idarelerinin teşkilat kanunlarında veya başka mevzuatta zaman içerisinde mali ve sosyal haklara ilişkin yapılan münferit ve özel düzenlemeler personel arasındaki ücretin farklılaşmasına neden olmuştur.

Bu kapsamda;

- Bazı kamu idarelerindeki personel için teşkilat kanunlarında veya başka bir mevzuatla tazminat, ek ödeme, ek tazminat, döner sermaye katkı payı, teşvik

primi ve ikramiye gibi değişik adlar altında ve değişik tutarlarda düzenli ve düzensiz olarak ilave ödemeler yapılması,

- Bazı kamu idarelerine verilmiş yetkilerin genel ücret dengesini bozacak şekilde kullanılması,
- Bazı kamu idarelerindeki personele fiili çalışmaya bağlı fazla mesai ücreti gibi ödemelerin öngörülmesi ve bu ödemelerin zaman içerisinde peşin ödemeye ve bir maaş unsuruna dönüşmesi,

kamuda ücret adaletinden uzaklaşılmasına ve kurumlar arası ücret dengesizliğine neden olmuştur. Söz konusu alana ilişkin köklü değişiklerin kanun yerine diğer yasal düzenlemelerle yapıldığı bir personel sisteminde, kamu personelinin direkt etkileyecek düzenlemeler meclis komisyonlarında tartışılma fırsatı bulamayacak ve en önemlisi bu düzenlemeler mecliste tartışılarak oylanma imkânı bulamayacaktır (Özkal Sayan, 2016: 689-690).

Kamu görevlilerinin mali haklarının düzenlenmesi amacıyla 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kamuda ücret adaletsizliğinin giderilmesi için; değişik adlar altındaki her türlü kurumsal ilave ödemeler ile genel ek ödeme (denge tazminatı) ve kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdamına ilişkin düzenlemeler ve bazı kurumlara mali hak belirlenmesine yönelik olarak verilmiş yetkiler yürürlükten kaldırılarak, kapsama dahil kurumların merkez teşkilatlarında daire başkanı ve üstü yönetici kadrolarında yer alan personel, kariyer uzmanları ve denetim elemanları için yeni bir ücret rejimi, diğer tüm personele ise hizmet sınıfı, kadro ve görev ünvanları esas alınmak suretiyle kurum ayrımı yapılmaksızın aynı tutarda ek ödeme yapılmasını sağlayan yeni bir düzenleme yapılmıştır.

Bu kapsamda, 375 sayılı KHK'ya eklenen ek 9'uncu madde ile gelen "ek ödeme" düzenlemesiyle kurumlar arası ücret dengesizliği aynı ünvanlı kamu görevlileri arasında giderilmiş ve memurlar dışında kalan diğer personel gruplarına da ek ödeme verilerek memurlar ile diğer personel statüleri arasındaki maaş dengesi korunmaya çalışılmıştır. Yine 375 sayılı KHK'ya eklenen ek 10'uncu madde ile "ücret göstergesi" ve "tazminat göstergesi" esasına dayanan maaş sistemi hayata geçirilerek kamu personel maaş sisteminin sadeleştirilmesi alanında önemli bir adım atılmıştır. Ayrıca anılan KHK'ya eklenen ek 12'nci madde ile kurumlar arası ücret dengesizliğine sebep olan değişik adlar altındaki tüm kurumsal ek ödemeler ile genel ek ödeme yürürlükten kaldırılmış ve bazı kamu idarelerinde istihdam edilen personele ödenmekte olan fazla mesai ücretleri yürürlükten kaldırılmıştır.

Toplu sözleşmelerle zaman içerisinde ek ödeme, fazla çalışma ya da özel hizmet tazminatı gibi kalemlerde yapılan artışlar ile sadece belirli bir hizmet kolunda çalışan kamu görevlilerine yönelik yapılan mali düzenlemeler, kurumlar arası ücret dengesizliğinin yeniden oluşmasına sebep olmuş ve eşit işe eşit ücret dengesini giderek bozarak ücret dengesizliğini kısmen 666 sayılı KHK öncesi duruma getirmiştir.

2023 yılında Hakem Kurulu Kararı ile; *"taşınır kayıt yetkilisi ve taşınır mal sorumlularının mali sorumluluk zammı; müze araştırmacısı, arşivci, folklor araştırmacısı, kütüphaneci, kitap patoloğu ve sosyologların zam ve tazminatları; programcı ve çözümleyicilerin zam ve tazminatları; KİT'lerde görev yapan müdürlerin özel hizmet tazminatı; sivil savunma uzmanlarının özel hizmet tazminatı; şef ve amirlerin özel hizmet tazminatı; biyologlara ek özel hizmet tazminatı; müze araştırmacısı, restoratör ve sanat tarihçisi ek özel hizmet tazminatı; teknik personelin ek özel hizmet tazminatı; müdürler ve diğer bazı idarecilerin tazminatları"* başlıkları altında sadece

belirli kadro veya görevde yer alan kamu görevlilerine yönelik zam ve tazminatlara ilişkin iyileştirmelerin yapıldığı ve bunun aynı veya benzer kadro veya görevdeki kamu görevlileri arasında ücret dengesini bozduğu bilinmektedir.

Bununla birlikte, 4688 sayılı Kanun'un 31'inci maddesinin dördüncü fıkrasında; *"...Toplu sözleşmeye kurumsal hiyerarşiyi bozacak ve aynı veya benzer unvanlı kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları arasında kurumlar arası dengesizliğe yol açacak hükümler konulamaz."* hükmü ile kamu kurumlarında aynı veya benzer unvanlı kadrolarda görev yapan kamu görevlileri arasında ücret dengesizliğine yol açması muhtemel düzenlemelerin önüne geçilmesi istenmiş olsa da toplu sözleşme uygulamalarına bakıldığında aynı veya benzer unvanlı kadrolarda görev yapan kamu görevlileri arasında ücret farklılığına neden olacak düzenlemelere yer verildiği görülmektedir. Örneğin yerel yönetim hizmetleri kolunda diğer hizmet kollarından farklı olarak yetkili sendikaya mahalli idare personeline ödenecek sosyal denge tazminatının tavanını teklif etme yetkisi verilmiştir. 7. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün 1'inci maddesinde sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120'si olarak tespit edilmiş olup, bu rakam 2024 yılının ilk altı ayı için yaklaşık olarak brüt 8.674 TL'dir. Dolayısıyla, mahalli idarelerde çalışan kamu görevlilerinin maaşlarına her ay ilave olarak sosyal denge tazminatı adı altında ödeme yapılması diğer kurumlarda aynı veya benzer unvanda görev yapan kamu görevlileri açısından maaş farklılığına neden olmakta ve genel ücret dengesini bozmaktadır.

3.5.4. Toplu sözleşmede Sendika Üyesi Olan ve Olmayan Kamu Görevlisi Ayrımı

4688 sayılı Kanun'un 28'inci maddesinin ikinci fıkrasında; *“Toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamaz.”* hükmü yer almaktadır.

Çalışmamızın ikinci bölümünde toplu sözleşme ikramiyesinin nasıl bir seyir izleyerek bugünkü hale geldiğinden bahsetmiştik. Hatırlatmak gerekirse daha öncesinde sendika ödeneği adı altında verilen bu kalem Anayasa Mahkemesince UÇÖ'nün 98 sayılı ve 151 sayılı sözleşmelerine atıf yapılarak, Anayasanın 51'inci maddesine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Sonrasında 375 sayılı KHK'nın ek 4'üncü maddesinde sendika ödeneği ibaresi toplu sözleşme ikramiyesi olarak değiştirilmiş ve aynı ibare 4688 sayılı Kanun'un 28'inci maddesinde yer almaktadır. 2022 yılında yapılan değişiklik ile *“kamu görevlileri sendikalarına üye olup aylık veya ücretinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine ocak, nisan, temmuz ve ekim aylarında 750 gösterge rakamının memur aylık katsayısı sonucu çarpımı bulunacak tutarda toplu sözleşme desteği yapılacağı ve kamu görevlileri sendikasının kurulu olduğu hizmet kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az yüzde ikisini sendika üyesi kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olup aylık veya ücretinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine ocak, nisan, temmuz ve ekim aylarında toplu sözleşme ile belirlenecek tutarda toplu sözleşme ikramiyesi ödeneceği”* düzenlenmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi toplu sözleşme ikramiyesine ilişkin fıkrayı eşitlik ilkesi ile bağdaşmadığı gerekçesiyle iptal etmiştir.

Sendikaların görevlerini yerini getirebilmeleri ve amaçlarını gerçekleştirmeleri şüphesiz temelde ücret ödentisinden oluşan yeterli düzeyde gelire sahip olmalarına bağlıdır. Ancak, Anayasanın 51'inci maddesindeki hiç kimsenin sendikalara üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamayacağı hükmü, sendikalara üyeliğin gönüllük esasına dayanmasını ifade etmekte ve üyelerin aylık veya ücretinden kesilen üyelik ödentisi isteğe bağlı bu yapının temelini oluşturmaktadır. Ancak, üyelerin ödemesi gereken üyelik ödentisinin devlet tarafından finanse edilmesi, sendikaların bağımsızlık ilkesine aykırılık teşkil edebilmekte ve üyelerin gönüllülük esasına dayalı katılımlarına müdahale niteliği taşıyabilmektedir.

Toplu sözleşme ikramiyesi haricinde kamu görevlileri sendikalarına üye olanlar ile üye olmayanların toplu sözleşme hükümlerinden aynı şekilde faydalandıkları göz önüne alındığında, sendikaya üye olanlar açısından üyelik ödentisi dezavantajlı bir durum olarak görülebilir, ancak üyelik ödentisinin toplu sözleşme ikramiyesi adı altında devlet tarafından finanse edilmesi, hatta ödenti tutarının üzerinde finanse edilmesi bu durumu dezavantajlı olmaktan çıkararak üyelerin gönüllülük esasına dayalı sendikalara katılımlarını zedeleyebilmektedir.

Ayrıca, sendika üyeliği kanunla yasaklananlar yönünden toplu sözleşmenin gerek genel gerekse hizmet kollarına ilişkin bölümleri bakımından haksız rekabet ve dengesizlik oluşmaktadır. Doğal olarak sürekli sendika üyesi olabilen grupların öncelenmesi, toplu sözleşmenin onlara yönelik hükümlerle dolması, bir yönüyle toplu sözleşmeyi belirli bir alana hapsedmekte diğer yönüyle ücret dengesizliğine yol açmaktadır. Bunun ötesinde, sendikaların tekliflerine göre görüşmeler ve sözleşmeler şekillendiğinden, sendika üyesi olabilecek gruplar içinde yer alsaydı bile sendikalar bakımından cazip olmayan, geri dönüş alamayacağı, kitlesel önemi görece düşük gruplar

da yine geride kalabilmektedir. Bu da aynı şekilde ücret adaletsizliğini beraberinde getirmektedir.

Öte yandan, toplu sözleşmeler, birinci bölümde yer verilen harcama hukukunun anayasal ilkeleri bakımından aşağıda değerlendirilmiştir.

3.6. Toplu Sözleşmelerin Harcama Hukukunun Anayasal İlkeleri Bakımından Değerlendirilmesi

3.6.1. Anayasanın Üstünlüğü ve Bağlayıcılığı İlkesi ile Kanunilik İlkesi Bakımından

Bilindiği üzere Anayasa; yasama, yürütme ve yargı erklerini, idare makamlarını, diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır. Devlet kamu gelirlerinin temininde olduğu gibi kamu harcamalarının yapılmasında da bu ilkelere uymakla yükümlüdür. Kamu harcama hukukunun kaynakları arasında sayılan kanunlar, yürürlükte olan kanun hükmünde kararname, tüzükler, Bakanlar Kurulu kararları ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanı kararları, yönetmelikler, tebliğler anayasal ilkelere uygun olmak zorundadır.

Anayasanın 128'inci maddesinin ikinci fıkrasında; *“Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.”* denilmek suretiyle toplu sözleşmenin konu bakımından kapsamı sadece mali ve sosyal haklar ile sınırlı tutulmuştur.

Ancak, 2012 yılından itibaren uygulanmasına devam olunan toplu sözleşme görüşmelerinde hangi konuların ele alınacağı sürekli tartışma konusu olmuş ve sendikalar ve konfederasyonlarca 4688 sayılı Kanun'un 28'inci maddesinde yer alan “... *diğer mali ve sosyal hakları kapsar.*” ifadesi dayanak gösterilerek kamu görevlilerini ilgilendiren ancak mali ve sosyal hak niteliğinde olmayan bazı konular (hizmet sınıfı değişikliği, ilave derece verilmesi gibi) toplu sözleşme masasına getirilmiş ve bunlardan bazıları da toplu sözleşme metninde yer almıştır (Özkal Sayan, 2023: 447). Bu bakımdan, toplu sözleşmede yer alan, ancak mali ve sosyal hak niteliğinde olmayan hükümlerin Anayasaya aykırılık teşkil ettiği ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasına engel olabileceği değerlendirilmektedir.

Ayrıca, 4688 sayılı Kanun'un belirlediği çerçevede dışına çıkılarak kamu personelini ilgilendiren konuların, etraflıca ele alındığı kanun yapım sürecinden geçmeksizin (ilgili kurumlardan görüşlerin alınması, grup toplantılarının yapılması, ihtisas komisyonlarında tartışılması ve genel kurulda oylanması gibi) toplu sözleşme ile hayata geçirilmesi toplu sözleşmeyi yavaş yavaş kamu personel rejiminin genel düzenleme aracı haline dönüştürmekte ve kanunilik ilkesinin istisnası olan bu rejimin yeniden değerlendirilmesi gerekliliğini doğurmaktadır.

3.6.2. Bütçe Kanununa Bütçe ile İlgili Hükümler Dışında Hüküm Konulamayacağı İlkesi Bakımından

Bütçe Kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hükmün konulamayacağı Anayasamızın 161'inci maddesinin ikinci fıkrasında belirtilmiştir. Bütçe Kanun teklifleri, devlet organının toplayacağı gelirlerin ve gerçekleştireceği harcamaların tahmini çerçevesinde hazırlanır. Bütçelere, bütçe hükümleri dışında hiçbir hüküm konulamaması, bütçe kanunlarında yer alacak olan harcama kalemlerinin niteliksel sınırlamaları ile

ilişkili bir ilkedir. Çünkü harcamaların nitelikleri belirlenirken kamu hizmet sunumu esas alınmaktadır. Devlet organı, harcama kararlarını verirken harcamaların özüne uygun hareket etmek durumundadır.

Yukarıdaki duruma benzer bir şekilde, toplu sözleşme müzakerelerinde ele alınacak konuların kapsamı 4688 sayılı Kanun'un 28'inci maddesinde; kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları, diğer mali ve sosyal haklar şeklinde sıralanmıştır.

Ancak, toplu sözleşme görüşmeleri esnasında, 4688 sayılı Kanun'un 28'inci maddesinde belirlenen toplu sözleşme konularının kapsamı dışına çıkılarak, kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları kapsamında yer almayan çalışma şartları, atanmaları, ilerlemeleri, hak ve yükümlülükleri ile ilgili hususlar gündeme gelmektedir. Buna örnek olarak 4. dönem toplu sözleşmesinde 2005 yılı sonrasında memuriyete girenlere bir derece verilmesi gösterilebilir. Nitekim Anayasanın 128'inci maddesi hükmü başta olmak üzere toplu sözleşmenin yasal çerçevesini belirleyen 4688 sayılı Kanun'a aykırı bir şekilde kapsam dışına çıkılması ve kapsama dâhil olmayan konuların toplu sözleşme metninde yer alması sonraki toplu sözleşmeler için de emsal teşkil etmektedir.

3.6.3. Harcamaların Yıllık Olması İlkesi ile Harcamaların Nitelik ve Nicelik Yönünden Sınırlandırılması İlkesi Bakımından

Anayasamızın 161'inci maddesinin birinci fıkrasına göre; *“Kamu idarelerinin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.”* Kamu tüzel kişileri, görevlerini yerine getirebilmek ve faaliyetlerini

gerçekleştirebilmek için yıllık olarak gelir ve gider tahminlerini yapmak ve ödeneklerini bu yönde talep etmek durumundadırlar.

Kamu tüzel kişilerinin harcamalarını yıllık bütçeler ile yapmasındaki amaç, kaynakların etkin ve verimli şekilde ilgili alanlara hizmet önceliğine göre sunulmasıdır. Devlet organına, Anayasa ile vergilendirme yetkisi ve harcama yetkisi verilmektedir. Harcama yetkisi; devletin, nereye, ne kadar kaynak tahsis edeceğine karar verici ve uygulama yapacağıın yetkisidir. Kamu tüzel kişilikleri yılı aşan şekilde harcama yapma yetkisine sahip olsalardı, yıl içindeki ödeneklerini ihtiyacı olan alanlara yöneltmek yerine başka faaliyet alanlarında kullanabilirlerdi. İhtiyacı olan alanların harcamalarını da ertesi yıllara bırakabilirlerdi. Bu da kaynakların etkinsiz ve verimsiz bir şekilde kullanılmasına yol açabilirdi.

Toplu sözleşmede ise bu süreç, 4688 sayılı Kanun'da toplu sözleşme hükümlerinin, sözleşmenin yapıldığı tarihi takip eden iki mali yıl için geçerli olacağı hüküm altına alınmıştır. Kamu personel harcamaları yıllık bütçelerle yapılırsa da toplu sözleşme hükümlerinin iki yıl geçerlilik süresi sebebiyle bir sonraki yılın harcamaları da kesinleşmiş olmakta, teknik olarak yıllık bütçelerde görünen harcamalar aslında birden fazla yıla sirayet eden kamu personel harcamalarına dönüşmektedir.

Diğer taraftan, sendikalar doğal olarak daha fazla kazanım elde etmiş görünme gayesi ile *kazanılmış hakların geriye götürülemeyeceğini öne sürmekte* ve önceki dönem toplu sözleşme metinlerinde yer alan konuları, görüşülmekte olan toplu sözleşmeye aynı şekilde taşımak istemektedir. Bu talebin Kamu İşveren Heyeti tarafından uygun bulunmasıyla da ilk toplu sözleşmeden itibaren bir sonraki toplu sözleşmeye yeniden görüşülmeden aynen aktarılan toplu sözleşme maddeleri nitelik ve nicelik yönünden giderek artmaktadır.

Tablo 7’de Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararları da dâhil olmak üzere gerçekleştirilen 7 toplu sözleşmeye ilişkin yıllar itibarıyla genel ve hizmet kolu bazında madde sayıları verilmiştir.

Tablo 7. Yıllar İtibarıyla Genel ve Hizmet Kolu Bazında Madde Sayıları

Genel/Hizmet Kolu	1. Dönem (2012)	2. Dönem (2013)	3. Dönem (2015)	4. Dönem (2017)	5. Dönem (2019)	6. Dönem (2021)	7. Dönem (2023)
Genel	20	26	43	50	51	53	62
Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri	2	6	16	18	19	26	28
Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri	11	17	23	27	26	34	36
Sağlık ve Sosyal Hizmetler	11	16	33	37	33	45	43
Yerel Yönetim Hizmetleri	8	4	8	14	13	18	21
Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri	5	10	14	17	17	20	22
Kültür ve Sanat Hizmetleri	3	9	15	16	14	20	21
Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmetleri	2	3	9	10	11	18	21
Ulaştırma Hizmetleri	3	5	12	15	15	17	21
Tarım ve Ormancılık Hizmetleri	4	5	19	24	22	27	27
Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri	4	9	15	23	22	30	33
Diyanet ve Vakıf Hizmetleri	2	4	8	12	12	15	18
Toplam	75	114	215	263	255	323	353

7. Dönem Toplu Sözleşmede yer alan maddelere baktığımızda 1. Dönem Toplu Sözleşmeye göre yaklaşık 300 maddelik bir artışın olduğu görülmektedir. Bu durum, doğası gereği üyeleri için kazanım elde etmeyi esas alan sendikaların yeni görüşmeler sırasında kamu hizmetinin gereklerine uygun olmayan yeni taleplerde bulunmalarına neden olmakta, sendikal taleplerin karşılanması durumunda da toplu sözleşmeler, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasına neden olabilecek kamu personel harcamalarını artıran, nitelik ve nicelik bakımından sınırlandırılmayan düzenlemeler haline dönüşmektedir.

Öte yandan, ülkemizde kamu görevlileri sendikacılığında toplu sözleşme sistemi henüz 13 yıllık bir geçmişe sahip olup önümüzdeki dönem toplu sözleşmelerinde mevcut maddelerin üzerine her seferinde ilave maddeler eklenerek yeni bir toplu sözleşme yapılması, belli bir süre sonra toplu sözleşmenin daha dağınık, daha karmaşık ve

anlaşılması güç metinler haline gelmesine neden olacak ve sürdürülebilirliğini zorlaştıracaktır.

3.6.4. Harcanabilecek Miktar Sınırı İlkesi ile Gider Artırıcı

Önerilerde Bulunulmaması İlkesi Bakımından

Merkezi Yönetim Bütçesi ile verilen ödeneklerin, harcanabilecek miktarın sınırını gösterdiği, harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamayacağına ilişkin hüküm Anayasamızın 161'inci maddesinin yedinci fıkrasında yer almaktadır. Yine anılan maddenin sekizinci fıkrasında "*Cari yıl bütçesinde ödenek artışı öngören değişiklik teklifler ile cari ve izleyen yılların bütçelerine mali yük getiren tekliflerde, öngörülen giderleri karşılayabilecek mali kaynağın gösterilmesi zorunludur.*" ifadesine yer verilmiştir. Buradaki amaç, bütçedeki harcama kalemlerinde, olağan dışı ek bir finansman ihtiyacı doğduğunda devlet organının hizmet sunumunda ve önceden belirlenen hedeflere ulaşmada sıkıntıya düşmesini önlemektir.

Anayasamızın 161'inci maddesinin beşinci fıkrasında, "*TBMM üyelerinin, Genel Kurulda kamu idare bütçesi hakkında gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamayacağı*" hüküm altına alınmıştır. Genel Kurulda gider artırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerinin yapılamaması, bütçe denkliğinin sağlanması açısından önemlidir. Aksi takdirde bütçe dengesizliği sorunuyla karşılaşabilir ve hizmet sunumlarında, plan ve projelerin gerçekleştirilmelerinde aksaklıklar görülebilir.

Toplu sözleşmede ise bu süreç, 4688 sayılı Kanun'da toplu sözleşme hükümlerinin, sözleşmenin yapıldığı tarihi takip eden iki mali yıl için geçerli olacağı hüküm altına alınarak gelecek iki yılı kapsayan gider artırıcı toplu sözleşme hükümleri kabul edilmekte hatta bir sonraki toplu sözleşme görüşmelerinde söz konusu teklifler

kazanılmış hak gibi değerlendirilerek yeni sözleşmeye dâhil edilmekte ve personel giderlerini karşılayacak bir mali kaynağın gösterilmesi durumu da söz konusu olmamaktadır.

3.6.5. Kanun Önünde Eşitlik İlkesi Bakımından

Anayasamızın 10'uncu maddesinde “Kanun Önünde Eşitlik” hükmü düzenlenmektedir. Buna göre; herkes hiçbir ayrıma tabi tutulmaksızın kanun önünde eşittir. Anayasamızın söz konusu maddesinin beşinci fıkrasında, “*Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadır.*” denilmektedir. Harcama hukukuna ve harcamalara ilişkin düzenlemelerde kanun önünde eşitlik ilkesi gereğince, hiçbir ayırım gözetmeksizin karar alınması ve uygulanması gerekmektedir. Bütçelere konulacak olan harcama kalemlerinde, herhangi bir zümreye ya da belirli kişilere yönelik ayrıcalıklar yer almamalıdır. Sonuçta, devlet organları millet adına hareket etmektedir. Kamu yararı gözetilerek kamu hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi esastır.

Anayasanın 128'inci maddesindeki “*toplu sözleşme hükümleri saklı kalmak kaydıyla memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği*” hükmünden bahsetmiştik.

Söz konusu hüküm gereği kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen personelin mali ve sosyal hakları ile diğer her türlü hak, yükümlülük ve ödevleri tabi oldukları personel kanunlarında düzenlenmiş olup bunlar genel olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 3269 sayılı

Uzman Erbaş Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu'ndan oluşmaktadır. Anılan personel kanunları irdelendiğinde de görüleceği üzere, genel olarak kapsamda yer alan tüm personelin mali ve sosyal hakları kurum ayrımı yapılmaksızın personelin bulunduğu hizmet sınıfı, kadro ünvan ve derecesi esas alınmak suretiyle düzenlenmiştir. Bu düzenlemelere göre farklı kamu idarelerinde aynı veya benzer ünvanlı kadrolarda görev yapan personel aynı düzeyde ücret almaktayken, söz konusu personel kanunları dışında özellikle 657 sayılı Kanuna tabi personel için bazı kamu idarelerinin teşkilat kanunlarında veya başka mevzuatta zaman içerisinde mali ve sosyal haklara ilişkin yapılan münferit ve özel düzenlemeler personel arasındaki ücretin farklılaşmasına neden olmuştur.

666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kamuda ücret adaletsizliğinin giderilmesi için; değişik adlar altındaki her türlü kurumsal ilave ödemeler ile genel ek ödeme (denge tazminatı) ve kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdamına ilişkin düzenlemeler ve bazı kurumlara mali hak belirlemesine yönelik olarak verilmiş yetkiler yürürlükten kaldırılarak, kapsama dahil kurumların merkez teşkilatlarında daire başkanı ve üstü yönetici kadrolarında yer alan personel, kariyer uzmanları ve denetim elemanları için yeni bir ücret rejimi, diğer tüm personele ise kurum ayrımı yapılmaksızın hizmet sınıfı, kadro ve görev ünvanları esas alınmak suretiyle aynı tutarda ek ödeme yapılmasını sağlayan yeni bir düzenleme yapılmış ve kamu personel maaş sisteminin sadeleştirilmesi alanında önemli bir adım atılmıştır.

Toplu sözleşmelerle zaman içerisinde ek ödeme, fazla çalışma ya da özel hizmet tazminatı gibi kalemlerde yapılan artışlar ile sadece belirli bir hizmet kolunda çalışan kamu görevlilerine yönelik yapılan mali düzenlemeler, kurumlar arası ücret dengesizliğinin yeniden oluşmasına sebep olmuş ve eşit işe eşit ücret dengesini giderek bozarak ücret dengesizliğini kısmen 666 sayılı KHK öncesi duruma getirmiştir.

Ayrıca, 4688 sayılı Kanun'da "*...Toplu sözleşmeye kurumsal hiyerarşiyi bozacak ve aynı veya benzer ünvanlı kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları arasında kurumlar arası dengesizliğe yol açacak hükümler konulamaz.*" hükmü yer almasına rağmen, anılan fıkranın yürürlüğe girdiği tarihte 375 sayılı KHK'ye eklenen ek 15'inci maddede; "*...sosyal denge tazminatı ödenebilir*" denilmek suretiyle kamu kurumlarında aynı veya benzer ünvanlı kadrolarda görev yapan kamu görevlileri arasında ücret dengesizliğine yol açacak düzenleme yapılmıştır. Bu çerçevede, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinde çalışan kamu görevlilerine kapsama dahil diğer kurumlarda görev yapan kamu görevlilerinden farklı olarak sosyal denge tazminatı adı altında ilave ödeme yapılabilmektedir.

Dolayısıyla, mahalli idarelerde çalışan kamu görevlilerinin maaşlarına her ay ilave olarak sosyal denge tazminatı adı altında ödeme yapılması diğer kurumlarda aynı veya benzer ünvanında görev yapan kamu görevlileri açısından maaş farklılığına neden olmakta ve genel ücret dengesini bozmaktadır.

Diğer taraftan, 4688 sayılı Kanun'da yer alan; "*Toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamaz.*" hükmü uyarınca kamu görevlileri arasında farklılık oluşturabilecek tek ödeme kalemi, sadece sendika üyesi olan kamu görevlilerine ödenen toplu sözleşme ikramiyesidir.

Aşağıda yer alan Tablo 8 ve Şekil 3'te toplu görüşmenin ilk başladığı yıl olan 2002 yılı ile 2023 yılı temmuz ayı itibarıyla yıllar içinde kamu görevlileri sendikacılığında sendika üyesi olan ve olabilecek kamu görevlisi sayıları ile sendikalaşma

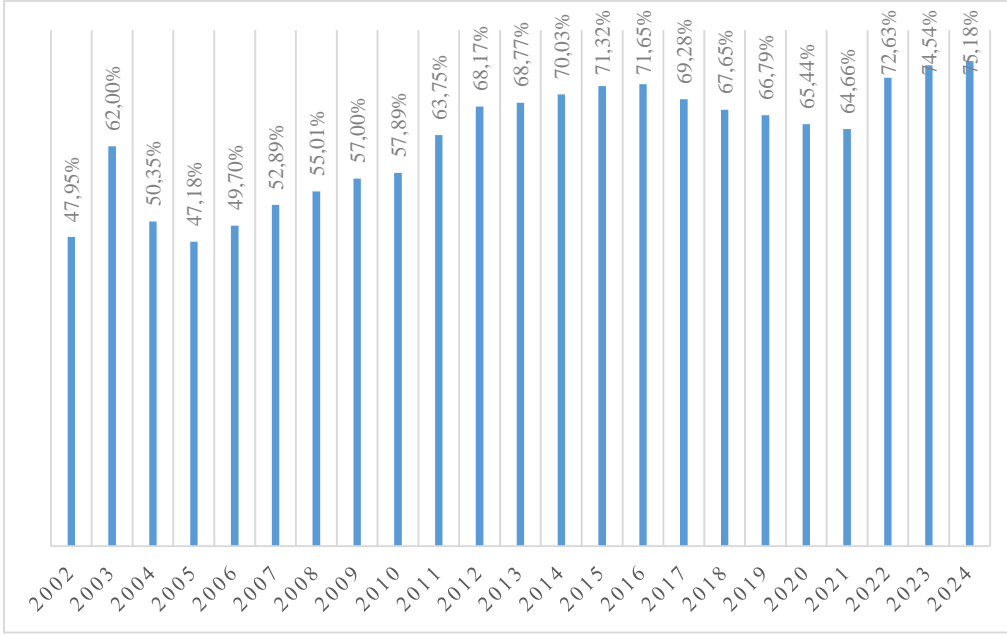
oranlarına ilişkin bilgiler yer almaktadır. Söz konusu tablo Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yetki tespitine ilişkin tebliğlerinde yer alan bilgiler ışığında hazırlanmıştır.¹

Tablo 8. Sendika Üyesi Olan ve Olabilecek Kamu Görevlisi Sayısı (2002-2024)

Yıl	Sendika Üyesi Olabilecek Toplam Kamu Görevlisi Sayısı	Sendika Üyesi Toplam Kamu Görevlisi Sayısı
2002	1.357.326	650.770
2003	1.272.267	788.846
2004	1.564.777	787.882
2005	1.584.490	747.617
2006	1.568.324	779.399
2007	1.617.410	855.463
2008	1.691.299	930.397
2009	1.784.414	1.017.072
2010	1.767.737	1.023.362
2011	1.874.543	1.195.102
2012	2.017.978	1.375.661
2013	2.134.638	1.468.021
2014	2.270.558	1.589.964
2015	2.354.314	1.679.027
2016	2.452.249	1.756.934
2017	2.431.228	1.684.323
2018	2.473.461	1.673.318
2019	2.549.094	1.702.644
2020	2.633.931	1.723.623
2021	2.658.555	1.718.984
2022	2.746.681	1.994.845
2023	2.858.424	2.130.644
2024	2.994.550	2.251.330

¹ <https://www.csgeb.gov.tr/%C4%B1statistikler/calisma-hayati-%C4%B1statistikleri/sendikal-%C4%B1statistikler/kamu-gorevlileri-sendika-uye-sayilari-hakkinda-tebligler/>

Şekil 3. Yıllar İtibarıyla Sendikalaşma Oranı (2002-2024)



Tablo 8 ve Şekil 3 incelendiğinde, 2004 ve 2005 yılları dışında sendika üyesi kamu görevlisi sayısında 2016 yılına kadar sürekli artış gözlemlenmektedir. 2004-2005 yılları arasındaki düşüş, 2003 yılına kadar yetkili sendikaların belirlenmesinde, kamu görevlileri sendikalarının yaptığı bildirimler esas alınırken 2004 yılında 4688 sayılı Kanun'un bazı maddelerinde değişiklik yapılarak kamu görevlileri sendikalarının üye sayılarının belirlenmesinde, sendika üyeliğine girişte ve üyelikten istifa prosedüründe yeni düzenlemelere gidilmesinden kaynaklanmaktadır (Polat, 2007: 62). Toplu görüşmelerin başladığı yıl olan 2002 yılı ile 2005 ve 2006 yılları dışında sendikalaşma oranının yüzde 50'nin üzerinde olduğu görülmektedir. 2011 yılına kadar sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısındaki artışa karşın sendikalı kamu görevlisi sayısı nispeten düşük seyretmiştir. Toplu sözleşme görüşmelerinin uygulanmaya başlandığı 2012 yılından 2016 yılına kadar sürekli bir şekilde artan sendikalaşma oranında 2016 yılından sonra bir miktar düşüş yaşansa da 2022 yılından sonra hızlı bir yükseliş gözlemlenmektedir. 2016 yılında meydana gelen darbe girişimi sonrasında çok sayıda kamu görevlisinin ihraç edilmiş olması ve kapatılan sendikalar 2016 yılından sonraki düşüşün en önemli nedeni olduğu düşünülmektedir. Ayrıca, 2021 yılında yüzde 65 olan

sendikalaşma oranının 2022 yılında yaklaşık yüzde 73, 2023 yılında yaklaşık yüzde 75'e kadar yükselmesinin nedeninin ise 2021 yılı Toplu Sözleşmesi uyarınca sendika üyesi kamu görevlilerine verilen 2119 gösterge rakamı tutarındaki toplu sözleşme ikramiye ödemesine bağlı olduğu değerlendirilmektedir.

Yukarıda da değinildiği üzere Devlet tarafından sendika üyesi olabilen kamu görevlilerine sağlanan yardımın, üyelik ödentisi tutarını bariz bir biçimde aşması, sendika üyesi olan personel lehine bir duruma yol açmakta ve bu da toplu sözleşme ikramiyesinin kamu personeli için bir maaş unsuruna dönüşmesine yol açmaktadır. Dolayısıyla, devlet bütçesinden karşılanan toplu sözleşme ikramiyesinin sendikalara üyelik oranındaki artışa paralel olarak kamu personel harcamalarını artırabileceği değerlendirilmektedir.

Öte yandan, toplu sözleşmenin gerek genel gerekse hizmet kollarına ilişkin bölümleri sendika üyeliği kanunla yasaklananlar yönünden haksız rekabet ve dengesizlik oluşturmaktadır. Doğal olarak sürekli sendika üyesi olabilen grupların öncelenmesi, toplu sözleşmenin onlara yönelik hükümlerle dolması, bir yönüyle toplu sözleşmeyi belirli bir alana hapsedmekte diğer yönüyle ücret dengesizliğine yol açmaktadır. Bunun ötesinde, sendikaların tekliflerine göre görüşmeler ve sözleşmeler şekillendiğinden, sendika üyesi olabilecek gruplar içinde yer alsın bile sendikalar bakımından cazip olmayan, geri dönüş alamayacağı, kitlesel önemi görece düşük gruplar da yine geride kalabilmektedir.

3.6.6. Hukuk Devleti İlkesi ve Sosyal Devlet İlkesi Bakımından

Hukuk devleti en kısa tanımıyla faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olan vatandaşlarına hukuki güvenlik sağlayan devlet demektir. Anayasa Mahkemesi 01/07/1998 tarihli ve 1998/45 sayılı Kararında hukuk devleti tanımını ve gereğini şu şekilde ifade etmiştir;

“Hukuk devleti, insan haklarına saygılı ve bu hakları koruyan, adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu sürdürmekle kendini yükümlü sayan, bütün işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlettir. Böyle bir düzenin kurulması, yasama, yürütme ve yargı alanına giren tüm işlem ve eylemlerin hukuk kuralları içinde kalması, temel hak ve özgürlüklerin, anayasal güvenceye bağlanması ile olanaklıdır.”

Hukuk devleti ilkesinin içeriğinde, devletin sınırlandırılması ve temel hak ve özgürlüklerin korunması, yasaların anayasaya uygunluğunun sağlanması, yönetimin hukuka uygunluğunun sağlanması, yasalar önünde eşitliğin sağlanması, suç ve cezalara ilişkin evrensel hukuk kurallarına uyulması, yargının güvenilirliğinin sağlanması, doğal yargıç güvencesi ve mahkemelerin bağımsızlığının sağlanması gibi temel ilkeler vardır. Buna göre, bir hukuk devletinde yasama organı Anayasaya aykırı kanun kabul etmemelidir.

Sosyal devlet kavramını bir yaklaşıma göre, devletin sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamak amacıyla sosyal ve ekonomik yaşama aktif müdahalesini gerekli ve meşru gören bir anlayış olarak tanımlamaktadır. Başka bir ifade ile sosyal devlet, herkese insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyi sağlamayı amaçlayan bir devlet anlayışı olarak nitelendirilebilir.

Sosyal devlet, sosyal adalet ilkesine dayanan, toplumdaki dengesizliklerin giderildiği, emeğin korunduğu, sosyal güvenliğin sağlandığı, gelir dağılımının adil olduğu devlet anlamına gelmektedir. Bu bağlamda harcama hukukunun bağlı olduğu bir diğer anayasal ilke, sosyal devlet ilkesidir. Sosyal devlet ilkesine harcama hukukunun bağlılığı, bu hukukun bazı kaynaklarına dayandırılmaktadır. Bunlar; Anayasanın “Cumhuriyetin nitelikleri” başlıklı 2’nci maddesi, “Sosyal güvenlik hakları” ana başlıklı 60 ve 61’inci maddeleri ile 5018 sayılı Kanunun “Kamu maliyesinin temel ilkeleri” başlıklı 5’inci maddesidir.

Toplu sözleşmenin Anayasal güvence altında bulunması ve bu güvenceye istinaden kamu personelinin mali ve sosyal haklarına ilişkin harcamalarının kanun yerine toplu sözleşmeyle de yapılıyor olması, yargı yolunun açık olması hukuk devleti ilkesinin bir yansımasıdır. Ancak toplu sözleşmelerin hizmet kolları bazında aynı veya benzer ünvandaki kamu görevlileri arasındaki kazanımları farklı kılan metinler haline dönüşmesinin sosyal devlet ilkesinin adalet yönüyle çeliştiği değerlendirilmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Kamu personel rejiminin en önemli unsurlarından biri, hizmetlerin yerine getirilmesinde kendilerine görev verilen kimselerin mali ve sosyal haklarının belirlenmesidir. Dolayısıyla, bütçe harcamalarının önemli bir bölümünü oluşturan personel harcamaları ile devlet isleyişinin düzenli yürütülebilmesi için yeteli sayıda ve gerekli nitelikte kamu personelinin çalıştırılmasını amaçlayan kamu personel rejimi birbiriyle yakından ilgilidir.

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla istihdam edilecek personelin hangi esas ve usullerle istihdam edileceği, harcama hukukunun yasamadan doğan kaynakları arasında sayılan personel kanunlarınca belirlenmektedir. Nitekim Anayasamızın 128'inci maddesi, kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları, yükümlülükleri ile aylık ve ücretleri ve diğer özlük işlerinin kanun ile düzenleneceğini ifade etmiştir. Söz konusu personel kanunları ise *“başta 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu olmak üzere, 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu”*dur.

Kamu personel rejiminin en önemli unsurlarından biri şüphesiz çalışanların mali ve sosyal haklarını içeren ücretlendirme rejimidir. Dolayısıyla çalışan kesim daha fazla mali ve sosyal hak elde etmek ya da elde etmiş olduğu hakları korumak amacıyla sendikal örgütlenmeye ihtiyaç duymuştur. Dünyada kamu görevlilerinin sendikal haklarının anayasal ve yasal güvenceye kavuşturulması İkinci Dünya Savaşından sonra başlamaktadır. 1948 yılında kabul edilen 87 sayılı Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin UÇÖ sözleşmesi uyarınca sözleşmeye taraf ülkelerde

kamu sendikacılığı hukuki dayanağı kavuşmuş ve 1960'lı yıllardan sonra Avrupa ülkelerinde hızlı bir gelişim göstermiştir.

Ülkemizde ise Cumhuriyetin ilanından 1961 Anayasasına kadar geçen süreçte kamu görevlilerinin sendikal haklarına yönelik herhangi bir gelişme yaşanmamıştır. 1961 Anayasası, kamu görevlileri sendikacılığına ilişkin ilk mevzuat düzenlemesidir. Böylece kamu görevlilerinin sendikal hakkı anayasal güvenceye kavuşmuştur. Daha sonra, 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile kamu görevlilerine Anayasa ile tanınan bu hakkın kullanılmasına ilişkin usul ve esasların düzenlenmesi amaçlanmıştır. Bu dönemde memurlara sendika hakkı tanınırken, toplu sözleşme ve grev hakkı tanınmamıştır. Söz konusu Kanun'un 1965 yılında kabul edilmesiyle beraber 1971 yılına kadar çok sayıda kamu görevlileri sendikaları kurulmuş ancak 1971 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile kamu görevlilerinin sendika kurması ve kurulan sendikalara üye olması yasaklanmıştır.

1982 Anayasası ilk halinde sendikal hakların kişi yönünden uygulama alanını işçiler ile sınırlı tutarken memurlar için sendika, toplu sözleşme ve grev haklarını açık bir şekilde tanıyan ya da yasaklayan bir kurala yer vermemiştir. 1990 yılı sonrasında uluslararası örgütlere verilen taahhütler ve imzalanan anlaşmalar ile özellikle UÇÖ'nün sendikal haklara ilişkin 87 ve 151 sayılı Sözleşmelerinin kabulüyle kamu görevlilerinin sendikal haklarının yeniden gündeme gelmesi söz konusu olmuştur.

1995 yılında Anayasa'da yapılan değişiklikle toplu iş sözleşmesini düzenleyen 53'üncü maddeye yeni bir fıkra eklenerek kamu görevlilerinin sendika kurma hakkı ile idare arasında toplu görüşme yapma hakkı düzenlenmiştir. 1999 yılında Türkiye'nin AB tarafından aday ülke olarak ilanından sonra ülkede kamu görevlilerine sendikal hakların verilmesine yönelik daha somut adımlar atılmıştır. Ancak taraf olunan ya da üye olunmaya çalışılan uluslararası alandaki örgütlere verilen taahhütler ve imzalanan

anlaşmalar sonucunda, programlarında olmamasına rağmen hükümetler, kamu görevlilerine sendikal haklar verme konusunda düzenlemeler yapmak mecburiyetinde kalmışlardır (Özkal Sayan, 2023: 448).

Bu gelişmeler kapsamında 2001 yılında, kamu görevlilerinin sendika kurma hakkı ile toplu görüşme yapma hakkını detaylı bir şekilde düzenleyen 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu kabul edilmiştir. Ancak, toplu görüşme sonuçlarında sık sık uyuşmazlıkların yaşanması, alınan kararların hayata geçirilememesi ve toplu görüşme müzakereleri neticesinde imzalanan mutabakat metinlerinin bağlayıcı olmaması gibi nedenlerden dolayı kamu görevlileri sendikaları ve onların bağlı oldukları konfederasyonlar, toplu görüşme yerine taraflar için bağlayıcı niteliğe sahip toplu sözleşme yapma hakkının verilmesini talep etmişlerdir.

Demokratik yönetim anlayışının bir ayağını teşkil eden ve kamu personel rejiminde büyük bir değişimin göstergesi olan *toplular sözleşme yapma hakkı* 2010 yılı Anayasa değişikliği ile birlikte kamu görevlilerine anayasal bir hak olarak tanınmıştır. Söz konusu değişiklik sonrasında 2012 yılında 4688 sayılı Kanun'un ismi Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu olarak değiştirilmiş ve toplu sözleşme yapma hakkının usul ve esasları düzenlenerek söz konusu yıldan itibaren kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının toplu sözleşme ile belirlenmesine olanak tanınmıştır. Ancak, kamu görevlileriyle hükümet arasında imzalanan toplu sözleşme hükümlerinin bütçe kanununa yansıtılmadan gerçekleşme imkânı bulunmamaktadır. Bilindiği üzere, toplu sözleşme ile belirlenen mali ve sosyal haklara ilişkin yapılan kamu personel harcamaları, merkezi yönetim bütçesi içerisindeki kamu personel harcamalarına ait en büyük gider kalemlerini oluşturmaktadır. Dolayısıyla, toplu sözleşmelerle mali ve

sosyal haklara ilişkin yapılan düzenlemeler, bütçe kanunundan bağımsız bir şekilde düşünülemez.

Şüphesiz bütçe kanunu, harcama hukukunun yasamadan doğan en önemli kaynaklarından biridir. Harcama hukukunun varlık nedeni olan harcama yetkisi, bütçe hakkı kavramının vergilendirme yetkisi gibi temel unsurlarından biridir. Harcama hukukunun en önemli kaynaklarından biri olan bütçenin, egemenlik hakkıyla doğrudan ilişkisi vardır. Bütçe hakkı, halkın temsilcilerinden oluşan yasama organının, yürütme organına bütçede yer alan sınırlar içinde, vergi toplama ve harcama yapmasına yıllık olarak izin vermesidir.

Bütçe hakkı kullanımında iki önemli aşama vardır. Bunlardan ilki bütçenin onaylanması aşaması iken ikincisi ise meclisin onayladığı bütçenin uygulama sonuçlarını içeren hesapların kontrolüdür. Ülkemizde parlamenter hükümet sistemi uygulanmaktayken bütçenin yasama organı tarafından reddedilmesi güvenoyu olarak algılanmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte bütçenin reddi artık güvenoyu anlamına gelmemekte ve hükümetin istifasına neden olmamaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte Anayasanın 161'inci maddesinde yer alan hükümlerle *“Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanır.”* bütçenin yasama organınca onaylanmaması durumunda yürütmeye iki seçenek tanınır. Birincisi geçici bütçe ikincisi ise geçici bütçenin çıkarılmaması durumunda yapılacak yeniden değerlendirme oranında artırılmış bütçe uygulamasıdır. Böylece, yeni sistemle birlikte yasama organının bütçeyi reddetme gücünün zayıflatıldığı söylenebilir (Üstün, 2019: 284). Bütçeyi kabul ettirmek için çabalamaya gerek duymayan ya da bütçeyi kabul ettirmek için uzlaşma yoluna gitmesine

gerek kalmayan bir yürütme organı karşısındaki yasama organı, bütçe hakkını tam kullanamayacak ve bu durum demokrasinin varlığına da zarar verebilecektir (Gözler, 2017: 18).

2010 yılı Anayasa değişikliği ile birlikte ülkemizde, demokratik yönetim anlayışının bir ayağını teşkil eden ve kamu personel rejiminde büyük bir değişimin göstergesi olan kamu görevlilerinin toplu sözleşme süreçlerine ilişkin yapılan çalışmaların çoğunun toplu sözleşme rejimi ve sürecine ilişkin olduğu tespit edilmiş, söz konusu sözleşmeler, kamu personel harcamaları yönüyle analiz edilerek tespit ve değerlendirmeler yapılmıştır.

Toplu sözleşme metinleri incelendiğinde, *zam ve tazminatların, ek ödemelerin, ek çalışma karşılıkları ile ikramiyenin* mali hak kapsamındaki en önemli kalemler olduğu görülmektedir. Nitekim bu kalemler, merkezi yönetim bütçesi personel giderlerini oluşturan başlıca kalemlerdir. Ancak, kamu personel giderlerindeki artışın tamamının, toplu sözleşme hükümlerinden kaynaklanmadığı, bunun hem kamu işçilerinin toplu sözleşme kapsamı dışında olması hem de toplu sözleşme kapsamında olmayan ancak bütçeden harcanan diğer personel giderlerinin mevcut oluşu ve toplu sözleşme kapsamındaki bir ödeme unsuru olsa dahi münferit ve özel düzenlemeler ile söz konusu ödeme unsurlarında yapılan değişiklikler nedeni ile olabileceği değerlendirilmiştir.

İstihdam şekillerine göre kamu personel giderleri incelendiğinde en büyük harcama tutarlarının toplu sözleşme kapsamında *sayılan zam ve tazminatlar, ek ödemeler ile fazla çalışma ücreti, ek ders ücreti gibi ek çalışma karşılıklarından* olduğu görülmüştür. Söz konusu bu ödemelerden toplu sözleşme kapsamındaki memur ve sözleşmeli personelin temel maaş ve ücretleri hariç tutulduğunda, en fazla personel

giderinin *zam ve tazminatlara* yapıldığı görülmüş ve kamu personel harcamaları analizi zam ve tazminatlar çerçevesinde yapılmıştır. Analizimiz kapsamındaki yılların %80'inde zam ve tazminat oranlarındaki artış oranının kamu personel giderleri genel artış oranından daha fazla artış gösterdiği gözlenmiş ve söz konusu artışın sebebinin genel olarak toplu sözleşme ile zam ve tazminatlara ilişkin getirilen düzenlemelerden kaynaklanabileceği gibi mali ve sosyal haklara ilişkin münferit ve özel düzenlemelerden de kaynaklanabileceği değerlendirilmiştir.

Diğer taraftan, zam ve tazminat oranlarındaki artış oranının kamu personel giderleri genel artış oranından düşük olduğu sayılı yıllarda, *memurların taban aylıklarında ve sözleşmeli personelin ücretlerinde seyyanen artış yapılmış olması, olağanüstü hal kapsamında kamu personelinden daha yüksek zam ve tazminat ödenen kıdemli personelin ihraç edilerek yerine daha kıdemsiz ve daha düşük zam ve tazminat ödenen yeni kamu personelinin istihdam edilmesi, COVID-19 salgını nedeniyle kamu personel alımındaki düşüş ve fiili çalışmaya bağlı olarak ödenen kamu personeli ödemelerindeki düşüşten kaynaklandığı* değerlendirilmiştir.

Öte yandan, 2022-2023-2024 yılları arasındaki zam-tazminat ve genel artış oranlarındaki fahiş artışın sebebinin *hem Sağlık Bakanlığı hem de Üniversite hastanelerinde "sabit ek ödeme" adı altında döner sermaye ödemelerinden yararlanan personel ödemelerinin merkezi yönetim bütçesi kapsamına alınmasından, kamu görevlileri için 2023 yılı Temmuz ayından itibaren öngörülen seyyanen zam ilave ödeme adı altındaki yeni maaş kaleminden kaynaklandığı* değerlendirilmiştir.

Ardından, toplu sözleşmelerin daha işlevsel ve daha etkin olarak yürütülebilmesi için toplu sözleşmelere ve toplu sözleşme rejiminin işleyişine yönelik değerlendirme ve önerilere harcama hukuku çerçevesinde yer verilmiştir:

- 4688 sayılı Kanun'un "Toplu sözleşmenin kapsamı" başlıklı 28'inci maddesinde yer alan "... *diğer mali ve sosyal hakları kapsar.*" ifadesi dayanak gösterilerek sendikalar ve konfederasyonlarca kamu görevlilerini ilgilendiren ancak mali ve sosyal hak niteliğinde olmayan her konu toplu sözleşme masasına gelebilmekte ve bunlardan bazıları da toplu sözleşme metninde yer alabilmektedir. Kapsama dahil olmayan konuların toplu sözleşme metninde yer alması, sonraki toplu sözleşmeler için de emsal teşkil etmekte, Anayasanın 128'inci maddesi hükmü başta olmak üzere toplu sözleşmenin yasal çerçevesini belirleyen mevcut mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Dolayısıyla, Kanun'un 28'inci maddesinde yer alan "diğer mali ve sosyal hakları kapsar" ifadesi daha net ve anlaşılır bir şekilde düzenlenerek bu konuda toplu sözleşme sürecinde zaman ve enerji kaybına yol açan tartışmalara, hukuka aykırı talep ve uygulamalara son verilmelidir.

- Kamu görevlilerine grev hakkının tanınmamış olması ve toplu pazarlık aşamasında tarafların uyuşmazlığa düşmeleri sonucunda uyuşmazlığın taşınabileceği tek ve en son yetkili merci olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun belirlenmiş olması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun yapısı itibarıyla toplu sözleşme süreci sonunda ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların yeterli ve adil bir şekilde çözülemeyecek olması endişelerinden ötürü, mevcut Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun yapısının yeniden tartışılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun yapısı incelendiğinde; şekilsel açıdan bakıldığında Hakem Kurulu üyelerinin eşit olduğu görülmekte, ancak kurul başkanı ve

sendikaları temsil edecek ğretim yesinin Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi, Kurul'un bağımsızlık ve tarafsızlık ilkelerine aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

- Toplu sözleşme görüşmelerinin süresi 4688 sayılı Kanun'un 31'inci maddesinde düzenlenmiş olup, uygulamaya ilişkin usul ve esaslar "Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurullarının Teşkilî, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik" te belirlenmiştir. Buna göre toplu sözleşme görüşmeleri ağustos ayının ilk iş günü başlayıp en geç ağustos ayının son iş günü tamamlanması gerekmektedir. Bu süreye tasnif toplantılarının yapılması ve uyuşmazlık halinde Kamu Görevlileri Hakem Kurulu tanınan süreler de dâhildir. Dolayısıyla toplu sözleşme görüşmeleri gerçekte çok az bir zaman diliminde gerçekleşmektedir.

Ayrıca, tarafların uzlaşamaması halinde Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun kararlarını beş gün içerisinde veriyor olması bu süre zarfında yüzlerce talebin Kurul tarafından sağlıklı bir şekilde değerlendirilemeyeceği eleştirilerini beraberinde getirmektedir. Yaklaşık 6 milyon¹ kamu görevlisini (kamu emeklileri dâhil) etkileyecek Hakem Kurulu kararları için belirlenen söz konusu sürenin çok kısa olduğu değerlendirilmektedir.

- 4688 sayılı Kanun'un 21'inci maddesi ile *Kamu Personeli Danışma Kurulu*, kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları ile kamu idareleri arasında sosyal diyalogun geliştirilmesi, kamu personel mevzuatının ve kamu yönetimi uygulamalarının değerlendirilmesi, yönetimin daha iyi işleyen bir yapıya kavuşturulması, kamu

¹ <https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/> (03/09/2025).

görevlilerinin yönetime katılımının sağlanması ve kamu yönetiminin karşılaştığı sorunlara çözümler geliştirilmesi amacıyla kurulmuştur.

Toplu sözleşme konuları ile kamu personel sistemini ilgilendiren genel nitelikli konuların 4688 sayılı Kanun'da Kamu Personel Danışma Kurulunda değerlendirileceğine ilişkin düzenlemelere yer verilmesine rağmen, uygulamaya gelindiğinde Kamu Personel Danışma Kuruluna hiç uğramayan ve kanun kapsamında değerlendirilmesi gereken birçok hususun toplu sözleşme ile hayata geçirildiği görülmektedir (Özkal Sayan, 2017: 36). Kurulun sadece danışma niteliğinde bir kurul olması, somut kararların alınamaması, gündemin çoğu zaman tek taraflı olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından belirlenmesi, alınan kararların bağlayıcılığının olmaması yönündeki hem sendikalar hem konfederasyonlar tarafından yapılan eleştiriler, Kurulun toplu sözleşme sürecindeki etkinliği yönündeki tartışmalara konu olabilecektir.

Kurulun işlevselliği artırılmalı ve toplu sözleşme görüşmelerine getirilecek tekliflerin öncelikle danışma kurulunda görüşülmesi ön şart olarak belirlenmelidir. Kurulda görüşülmeyen konuların toplu sözleşme masasına gelmemesi sağlanmalıdır. Böylece hem diğer konfederasyonların da teklifleri değerlendirilmiş olacak hem de tekliflerin Kurumlarca toplu sözleşme görüşmeleri öncesinde daha sağlıklı çalışma yapılabilecektir.

- *Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti*, bağlı sendikaların toplam üye sayısı itibariyle en fazla üyesi bulunan konfederasyonun Heyet Başkanı olarak belirleyeceği bir temsilci ile her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek birer temsilci, bağlı sendikaların üye sayıları esas alınmak kaydıyla toplam üye sayıları itibarıyla birinci, ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından belirlenecek birer temsilci olmak üzere *on beş* üyeden

oluşmaktadır. En fazla üyeye sahip konfederasyonun, heyet başkanı ve diğerlerinden farklı olarak bir değil iki temsilciyi belirleyebildiği, ayrıca bu konfederasyonun hizmet kollarında en çok üyeye sahip sendikalar olabileceği düşünüldüğünde 15 üyeden oluşan Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetinin 13 üyesinin üye sayısı itibarıyla birinci sırada bulunan konfederasyon tarafından belirlenmesinin imkân dâhilinde olduğu, tüm yetkinin en fazla üyesi bulunan konfederasyona devredilmesi anlamına gelen bu durumun ise sendika özgürlüğü, sendika çokluğu ve nispi temsil esaslarına aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan, toplu sözleşme metnini imzalama yetkisi ile uyuşmazlık çıkması halinde Hakem Kuruluna başvurma yetkisi, bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyonuna ve her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip sendikalara tanınmıştır. Dolayısıyla toplu sözleşme görüşmelerine katılma yetkisi bulunan diğer iki konfederasyonun toplu sözleşmeyi imzalama yetkisi ile uzlaşmazlık halinde Hakem Kuruluna başvurma yetkisi bulunmamakta hatta teklifleri de değerlendirmeye alınmamaktadır.

Öte yandan, Kamu İşveren Heyeti Başkanı ile Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı tarafından toplu sözleşme görüşmelerinin başlangıcında gündem ve çalışma usulü belirlenmektedir. Görüşme gündeminin belirlenmesinde Kamu Görevlileri Sendikaları Heyet üyelerinin bulunmaması, yalnızca Heyet Başkanının yer alması, görüşme gündeminde en fazla üyeye sahip konfederasyonun daha çok söz sahibi olmasına sebebiyet vermekte, heyet üyelerinin ise gündemin belirlenmesi sürecinin dışında tutulmasına yol açmaktadır.

- Toplu sözleşmelerle zaman içerisinde ek ödeme, fazla çalışma ya da özel hizmet tazminatı gibi kalemlerde yapılan artışlar ile sadece belirli bir hizmet kolunda çalışan

kamu görevlilerine yönelik yapılan mali düzenlemeler, kurumlar arası ücret dengesizliğinin yeniden oluşmasına sebep olmuş ve eşit işe eşit ücret dengesini giderek bozarak ücret dengesizliğini kısmen 666 sayılı KHK öncesi duruma getirmiştir.

2023 yılındaki Hakem Kurulu Kararı ile *“taşınır kayıt yetkilisi ve taşınır mal sorumlularının mali sorumluluk zammı; müze araştırmacısı, arşivci, folklor araştırmacısı, kütüphaneci, kitap patoloğu ve sosyologların zam ve tazminatları; programcı ve çözümleyicilerin zam ve tazminatları; KİT’lerde görev yapan müdürlerin özel hizmet tazminatı; sivil savunma uzmanlarının özel hizmet tazminatı; şef ve amirlerin özel hizmet tazminatı; biyologlara ek özel hizmet tazminatı; müze araştırmacısı, restoratör ve sanat tarihçisi ek özel hizmet tazminatı; teknik personelin ek özel hizmet tazminatı; müdürler ve diğer bazı idarecilerin tazminatları”* başlıkları altında sadece belirli kadro veya görevde yer alan kamu görevlilerine yönelik zam ve tazminatlara ilişkin iyileştirmelerin yapıldığı ve bunun aynı veya benzer kadro veya görevdeki kamu görevlileri arasında ücret dengesini bozduğu değerlendirilmektedir.

- 4688 sayılı Kanun’daki *“...Toplu sözleşmeye kurumsal hiyerarşiyi bozacak ve aynı veya benzer unvanlı kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları arasında kurumlar arası dengesizliğe yol açacak hükümler konulamaz.”* hükmü ile kamu kurumlarında aynı veya benzer unvanlı kadrolarda görev yapan kamu görevlileri arasında ücret dengesizliğine yol açması muhtemel düzenlemelerin önüne geçilmesi istenmiş olsa da toplu sözleşme uygulamalarına bakıldığında aynı veya benzer unvanlı kadrolarda görev yapan kamu görevlileri arasında ücret farklılığına neden olacak düzenlemelere yer verildiği görülmektedir. Örneğin yerel yönetim hizmetleri kolunda diğer hizmet kollarından farklı olarak yetkili sendikaya mahalli idare personeline ödenecek *sosyal denge tazminatının* tavanını teklif etme yetkisi verilmiştir. 7. Dönem Toplu Sözleşme’nin

Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün 1'inci maddesinde sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120'si olarak tespit edilmiş olup, bu rakam 2024 yılının ilk altı ayı için yaklaşık olarak brüt 8.674 TL'dir. Dolayısıyla, mahalli idarelerde çalışan kamu görevlilerinin maaşlarına her ay ilave olarak sosyal denge tazminatı adı altında ödeme yapılması diğer kurumlarda aynı veya benzer unvanda görev yapan kamu görevlileri açısından maaş farklılığına neden olmakta ve genel ücret dengesini bozmaktadır.

Dolayısıyla, toplu sözleşmede ücret dengesini bozan, kamu personel harcamalarını kamu kaynağının verimsiz kullanılmasına yol açacak şekilde artıran düzenlemelerin, sonraki dönemlerde revize edilebilmesini öncelik olarak gören, bunu ilkesel bir gereklilik olarak tanımlayan bir anlayış ve uygulama geleneğinin oluşturulması sağlanmalıdır.

- Sendikaların görevlerini yerini getirebilmeleri ve amaçlarını gerçekleştirmeleri şüphesiz temelde ücret ödentisinden oluşan yeterli düzeyde gelire sahip olmalarına bağlıdır. Ancak, Anayasanın 51'inci maddesindeki hiç kimsenin sendikalara üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamayacağı hükmü, sendikalara üyeliğin gönüllük esasına dayanmasını ifade etmekte ve üyelerin aylık veya ücretinden kesilen üyelik ödentisi isteğe bağlı bu yapının temelini oluşturmaktadır. Ancak, üyelerin ödemesi gereken üyelik ödentisinin devlet tarafından toplu sözleşme ikramiyesi adı altında finanse edilmesi hatta ödenti tutarının üzerinde finanse edilmesi, bu durumu sendika üyesi olan personel lehine çevirmekte ve bu da toplu sözleşme ikramiyesinin kamu personeli için bir maaş unsuruna dönüşmesine yol açmaktadır. Dolayısıyla, devlet bütçesinden karşılanan toplu sözleşme ikramiyesi, sendikalara üyelik oranındaki artışa paralel olarak kamu personel harcamalarını artıracak ve sendika üyelerinin gönüllülük esasına dayalı sendikalara katılımlarına müdahale niteliği taşıyacaktır. Dolayısıyla, kamu görevlileri sendikalarına

üye olan kamu görevlilerine, üye olmaları gerekçesiyle Devlet tarafından hiçbir ad altında ödeme yapılmaması gerekmektedir.

- Sendika üyeliği kanunla yasaklananlar yönünden toplu sözleşmenin gerek genel gerekse hizmet kollarına ilişkin bölümleri bakımından haksız rekabet ve dengesizlik oluşmaktadır. Doğal olarak sürekli sendika üyesi olabilen grupların öncelenmesi, toplu sözleşmenin onlara yönelik hükümlerle dolması, bir yönüyle toplu sözleşmeyi belirli bir alana hapsetmekte diğer yönüyle ücret dengesizliğine yol açmaktadır. Bunun ötesinde, sendikaların tekliflerine göre görüşmeler ve sözleşmeler şekillendiğinden, sendika üyesi olabilecek gruplar içinde yer alsın bile sendikalar bakımından cazip olmayan, geri dönüş alamayacağı, kitlesel önemi görece düşük gruplar da yine geride kalabilmektedir. Bu da aynı şekilde ücret adaletsizliğini beraberinde getirmektedir.

Dolayısıyla, sadece sendika üyelerine yönelik taleplerle sınırlı kalan bir süreç yönetiminin sürdürülebilir olmadığı, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılabilmesi ihtiyacı, sürecin ücret adaletini ve mali disiplini bozacak taleplere bağımlı kalmaması gerektiği hususları birlikte gözetilerek, sendika üyeliği kanunla yasaklananlar yönünden Kamu İşveren Heyetinin gerekli gördüğü alanlara yönelik alternatif tekliflerde bulunabilmesine imkân tanınmalıdır.

- Toplu sözleşme metni yürürlüğe girmeden önce, sehven yapılan eksik, maddi hata içeren veya mevzuat tekniğine aykırı olduğu tespit edilen, yazım usulü nedeniyle üzerinde uzlaşıldan daha geniş veya amaç dışı uygulamalara sebebiyet vereceği ya da uygulamada tereddütlere yol açacağı değerlendirilen düzenlemelerde, karşılıklı mutabakat sağlanması kaydıyla gerekli düzeltme işleminin yapılabilmesine imkân tanınmalıdır.

- Hizmet kollarına ilişkin toplu sözleşme uygulaması kaldırılmalı, hizmet kollarına ilişkin tekliflerin sendikalar ile ayrı ayrı görüşülmesi yerine, sendikaların tekliflerini konfederasyonlara iletmesi ve görüşmelerin konfederasyonlar aracılığıyla yapılması sağlanmalıdır. Böylece 4688 sayılı Kanun'daki "*Toplu sözleşmeye kurumsal hiyerarşiyi bozacak ve aynı veya benzer ünvanlı kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları arasında kurumlar arası dengesizliğe yol açacak hükümler konulamaz.*" hükmünün uygulanabilirliği de sağlanmış olacaktır.

-Toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında ortaya çıkan tereddütlerin giderilmesi noktasında çok sayıda kurumun yetkili kılınmış olması (Cumhurbaşkanlığı Personel Prensipler Genel Müdürlüğü, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı) sorunların çözümünü zorlaştırmakta ve karmaşaya neden olmaktadır. Bu çerçevede toplu sözleşme hükümlerinin uygulanması hususunda yaşanan tereddütlerin etkin bir şekilde giderilmesi açısından koordine olarak belirlenecek ihtisas sahibi bir kurumun, konusuna göre ilgili diğer kurumlardan yazılı görüş talep ederek nihai görüş oluşturmaya yönelik düzenleme yapılmalıdır.

Son olarak, toplu sözleşmeler harcama hukukunun anayasal ilkeleri yönüyle ele alınmış ve toplu sözleşmelerin konu bakımından kapsamının Anayasanın 128'inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.*" hükmüne binaen mali ve sosyal haklar ile sınırlandırıldığı, ancak toplu sözleşme metinleri incelendiğinde mali ve sosyal hak niteliğinde olmayan

konuların toplu sözleşmelerde yer almasının Anayasaya aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmiştir.

Diğer taraftan, kamu görevlilerini ilgilendiren konuların, kanun yapım sürecinden geçmeksizin (ilgili kurumlardan görüşlerin alınması, grup toplantılarının yapılması, ihtisas komisyonlarında tartışılması ve genel kurulda oylanması vb.) toplu sözleşme ile hayata geçirilmesi, toplu sözleşmeleri yavaş yavaş kamu personel rejiminin genel düzenleme aracı haline dönüştürmüştür.

Ancak, kamu hizmetini oluşturan kamu görevlilerinin görevlerini eşitlik ilkesine uygun bir şekilde, objektif ve tarafsız esaslar çerçevesinde yürütebilmeleri için statülerinin bu esaslar çerçevesinde düzenlenmiş olması gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin bu esaslar çerçevesinde yürütülebilmesi kamu görevlilerinin statülerinin güvence altına alınmış olmasına bağlıdır. Güvence ise sözleşme ile değil statü ile sağlanmaktadır. Bu nedenle kamu görevlileri ile idare arasında statü ilişkisi olmalıdır. Dolayısıyla, kamu görevlisi statüsünün kazanılması ile sona ereceği haller, kamu görevlilerinin hakları ve yükümlülükleri yasama organınca kanunla düzenlenmelidir.

KAYNAKÇA

- Acun, B. (2018). İptal Davasında Özel Yetki Kuralları, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi.
- Ağralı, S. (1967). Günümüze Kadar Belgelerle Türk Sendikacılığı. İstanbul: Son Telgraf Matbaası.
- Akgüner, T. (2016). Kamu Personel Yönetimi. İstanbul: D/R Yayınları.
- Akdoğan, A. (2019). Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, 2019, s. 230.
- Anayurt, Ö. (1998). Türk Anayasa Hukukunda Toplanma Hürriyeti, İstanbul Kazancı Yayınları.
- Anayurt, Ö. (2019). Anayasa Hukuku Genel Kısım Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Arıcı, K. (2007). Devletçe Kamu Görevlileri Sendikalarına Üye Olanlara Toplu Görüşme Primi Ödenmesinin Hukuka Uygunluğu. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11/1-2 (2007), 1-23.
- Arıcı, K. (2014). Toplu Sözleşme ile Kanun Değiştirilmesi: İLKSAN Örneği. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XVIII, 3-20.
- Arslan, Z. (2008). Anayasa Teorisi. Ankara: Seçkin Kitabevi.
- As, İ. (2010). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İşveren Sendikacılığı. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi.
- Aslan, O. E. (2015). Kamu Personel Hukuku. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Ayanoğlu, T. (2018). Kamu Personelinin Hukuki Rejimi. Gün Işığında Yönetim kitabı içinde (980-1018). Ankara: Filiz Kitapevi.
- Ataay, F. (2017). Türkiye'de Hükümet Sistemi Değişikliği: Parlamenter Sistemden Başkanlık Sistemine Geçiş. Sosyal Bilimler Dergisi, 10(2), 77-98.
- Ataç, B ve Ataç, E. (1993). Türkiye'de 1964-1991 Döneminde Ekonomik Açından Kamu Harcamaları Bileşiminin Analizi, Gelişme Stratejileri ve Makroekonomik Politikalar, DPT Yayını.
- Atar, Y. (1989). Anayasanın Bağlayıcılığı ve Üstünlüğü İlkesi ve Bu İlkenin Anayasada Yer Almasının Hukuki Sonuçları, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 181-209.
- Atar, Y. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi, Anayasa Yargısı, 36(1), 241-259.
- Atay, E. (2022). Toplu Sözleşmenin Özerkliği ve Hukuk Sistemi İçindeki Yeri. 4388 Sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi Bildiriler Kitabı.
- Aydın, H. (2010). Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı. Ankara Barosu Dergisi, (1), 109-128.

- Aydoğdu, Y. (2018). Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kırıkkale Üniversitesi.
- Balcı, Y. (1999). Sendikacılık ve Toplu Pazarlık Ekonomisi. İstanbul: Alfa Basım Yayın.
- Berkman, . (2005). Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Beynam, H. (2010). Ülkemizde Memur Sendikacılığı: Geçmişi, Hali ve Geleceği. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Maliye Bakanlığı.
- Bilici, N. (2024). Kamu Maliyesi. Savaş Yayınevi.
- Bilir, F. (2005). Anayasanın 90. Maddesinde Yapılan Değişiklik erevesinde Milletlerarası Andlaşmaların İç Hukuktaki Yeri. Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 13(1), 77-107.
- Bülbül, D. (2024). Harcama Hukuku. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Cindemir, H. (2017). Türk Hukukunda Kamu Görevlileri Sendikalarının Kuruluş ve rgtlenmesi. Gaziantep: Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi.
- Cindemir, H. (2017). Kamu Görevlileri Sendikacılığından İngiltere, Fransa, Almanya ve İşve rnekleri. Gaziantep University Journal of Social Sciences, 16(2), 553-566.
- Çalışkan, E. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkı: Türkiye'deki Uygulamalar Bakımından Bir Değerlendirme. Yüksek Lisans Tezi, İzmir Katip elebi niversitesi.
- apar, S. (2010). Almanya'da Kamu Personel Sistemi. Tkiye İdare Dergisi, 82 (466), 47-63.
- olak, M. (2022). Kamu Maliyesi ve Kamu Mali Hukuku. Adalet Yayınevi.
- Demir, S. (1991). Türkiye'de Kamu Görevlileri Dernekleri (1971-1980). Amme İdare Dergisi, 24 (1), 55-97.
- Demircioğlu, M. (1990). İşve Sendikal Hareketi zerine Notlar. Cahit Talas'a Armağan kitabı içinde (193-207). Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayınları.
- Diņ, A. (2009). Memurlara Toplu Sözleşmelerle Mali veya zlk Hakkı Sağlanması. Güncel Mevzuat Dergisi, (46), 65-71.
- Doğan, B. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi Bağlamında Değerlendirilmesi. Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 28(3), 965– 1003.
- Dolgun, U. (2007). İnsan Kaynakları Yönetimi. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Döner, A. (2003). İnsan Haklarının Uluslararası Alanda Korunması ve Avrupa Sistemi. Ankara: Seçkin Kitapevi.
- Dönmez, B. D. (2011). Türk Ceza Kanununda Kamu Görevlisi Kavramı. TBB Dergisi, (94), 95-130.
- Eker, A. (1996). Kamusal Maliye. Doğuş Matbaası, Ankara.

- Eker, A. (2007). Kamu Maliyesi, Birleşik Matbaası, İzmir.
- Eker, M. (2007). Kamu Harcamalarının Ekonomik Etkileri: Türkiye Üzerine Bir Uygulama (1980-2004), Kars.
- Eraslan, L. (2012). Günümüz Öğretmen Sendikacılığının Değerlendirilmesi. 21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum Eğitim Bilimleri ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, 1 (1), 5972.
- Eren, H. (1997). Kamu Görevlileri ve Sendikl Haklar. Erizncan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1 (1), 128-162.
- Eren, H. (2002). Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun Öngördüğü Memur Sendikacılığı. Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, 6 (1-4), 105132.
- Erken, B. (2011). Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarının Gelişimi ve Temel Sorunu. Türk İdare Dergisi, (471-472), 69-98.
- Esen, B. N. (1948). Fransa Cumhuriyeti Anayasası. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 5 (1), 1-17.
- Feyzioğlu, Bedi Necmeddin. (1983). Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı. Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 29.
- Giritli, İ., Bilgen, P., ve Akgüner, T. (2006). İdare Hukuku Dersleri. İstanbul: Der Yayınları.
- Gözler, K. (2014). Türk Anayasa Hukuku Dersleri. (3. Baskı). Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözler, K. (2018). Anayasa Hukukunun Genel Esasları. (10. Baskı). Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri: Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço. Erişim Adresi: <https://www.anayasa.gen.tr/cbhsbilanco.htm> (18.06.2025).
- Gözler, K. (2019). İdare Hukuku. (3. Baskı). Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözler, K. (2020). Genel Kamu Hukuku, Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2023). Anayasa Hukuku Dersleri. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş. (2004). Yönetim Hukuku. (21. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güler, B. A. (2020). Kamu Personeli Sistem ve Yönetim. (3. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Gülmez, M. (1994). Türkiye'de Memurlar ve Sendikal Haklar 1926-1994. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Gülmez, M. (1996). Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Gülmez, M. (2002). Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku, 788'den 4688'e:1926-2001. Ankara: TODAİE Yayını.
- Gülmez, M. (2005). Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliğine Uyum Sorunu. Ankara: Belediye-İş Yayınları.

- Gülmez, M. (2008). Avrupa Birliği ve Sosyal Politika. Ankara: Hatiboğlu Yayınları.
- Gülmez, M. (2014). Sendikal Hakların Ulusalüstü Kuralları, Oluşumu ve Uygulanması (1919-2014). Ankara: Hatipoğlu Yayınevi.
- Günday, M. (2004). İdare Hukuku. (9. Baskı). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Güneş, G. (2011), Verginin Yasallığı İlkesi, 3. Baskı, İstanbul: XII Levha Yayıncılık.
- Güneş, H. (2013). Sendikal Haklar ve Ülkemizde Kamu Görevlileri Sendikacılığının Gelişimi. ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi, 1 (1), 62-79.
- Han, E. (2012). Türkiye Kamu-Sen Tarihi 1 Damladan Deryaya. Ankara: Altuğ Reklam Basın Yayın.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri> (26/02/2025).
- Hekimler, A. (2013). Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde ve Türkiye'de Toplu Sözleşme Sistemleri. İstanbul: Legal Yayıncılık.
- İnceoğlu S. (2006). Türk Anayasa Mahkemesi ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Eşitlik ve Ayrımcılık Yasağı. Çalışma ve Toplum Dergisi, Sayı:2006/5, 45-61.
- Jellinek, G (1913). L' Etat Modern et son droit, Cilt II, Paris, 51-57.
- Jellinek, G (1914). Allgemeine Staatslehre, 3. baskı, 418.
- Kakış, İ. Yıldız Bağdoğan, S. Baştürk, Ş. (2014). Türkiye'de Toplu İş Uyuşmazlıklarının Çözümünde Arabuluculuk ve Uzlaştırma Sisteminin Evrimi ve Sistemin Etkinliğini Artırıcı Öneriler. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 16 (1), 53-81.
- Kanlıgöz, C. (1993). 1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlam ve Kapsamı. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 43 (1-4), 169-201.
- Kara, F. (2006). Toplu Sözleşme ve Grev Hakkının Türk Silahlı Kuvvetlerinde Çalışan Sivil Memurlara Uygulanabilirliği, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi.
- Karakoç, Y. (2024). Kamu Maliyesi. Yetkin Yayınları.
- Karasu, K. (2020). Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Karataş, U. (2010). Türkiye'de Memur Sendikacılığı: KESK Örneği, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi.
- Kayar, N. (2019). Kamu Personel Yönetimi. (9. Baskı). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Kocaoğlu, M. (1999). Türkiye'de ve Dünya'da Memur Sendikacılığının Gelişimine Panoramik Bakış. Tühis İş Hukuku ve İktisat Dergisi, 15 (5), 14-36.
- Kutal, M. (2002). Uluslararası Çalışma Normları Karşısında Kamu Görevlilerinin Sendikal Örgütlenme Haklarına İlişkin Bazı Gözlemler. Kamu-İş Dergisi, 6 (4), 133141.

- Methibay, Y. (2014). Kamu Harcama Hukuku. Orion Kitabevi.
- Nurdoğan, A. K. (2018). Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (UÇÖ-ILO) Yüzüncü Yıl Dönümü ve Türkiye İlişkileri. Bitlis Eren Üniversitesi Akademik İzdüşüm Dergisi, 3 (4), 78-95.
- Onar, S. (1960), İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt II.
- Ömürgönülşen, U. (2015). Kamu Maliyesi ve Bütçe Hukuku. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Özbudun E. (2016). Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınevi. 12. Baskı, Ankara.
- Özer, A. (2000). Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Sorunu ve Memur Sendikacılığı. Kamu İş Hukuku ve İktisat Dergisi, 5 (3), 119-144.
- Özkal Sayan, İ. (2016). Türkiye'de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri. SBF Dergisi, Cilt 71, No:3, 669-691.
- Özkal Sayan, İ. (2017). Türkiye'de Toplu Sözleşmenin Kamu Personel Rejimine Etkisi. SOBİDER, 14 (2017), 30-39.
- Özkal Sayan, İ. Urhan, V. F. (2020). Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme Hakkı: Temel Metinler, Aktörler ve Uygulama. Memleket Siyaset Yönetim Dergisi, 15 (33), 61-100.
- Özkal Sayan, İ. (2023). Kamu Personel Yönetimi. Seçkin Yayınları.
- Özmen, Ö. (2014). Türk Sendikacılığında İşçi ve Memur Ayrımı; Uluslararası Belgeler ve Ülke Uygulamaları Çerçevesinde Değerlendirme. Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.
- Özselçuk, E. (1973). Enflasyonun Kaynakları ve Kısa Dönem Enflasyon Modeli, Maliye Dergisi, Sayı:3, s. 22-58.
- Pehlivan, O. (2001). Bütçe Hakkı ve Sınırlamaları, Maliye Dergisi, Sayı: 140.
- Pehlivan, O. (2003). Bütçe İlkeleri ve Türkiye Uygulaması, Maliye Dergisi, Sayı: 145.
- Pehlivan, O. (2004). Bütçe İlkeleri ve Hukuki Etkileri, Maliye Dergisi, Sayı: 143.
- Pehlivan, O. (2009). Bütçe İlkeleri ve Türkiye Uygulaması, Maliye Dergisi, Sayı: 157.
- Pehlivan, O. (2024). Kamu Maliyesi. Celepler Matbaacılık, Basım, Yayın ve Dağıtım.
- Peters, G. (1979). Maliyet-Fayda Analizleri ve Kamu Harcaması, (Çev. A. Güngör), Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, No: 198, Ankara.
- Pohler, D. ve Luchak, A. (2015). Are Unions Good or Bad for Organizations? The Moderating Role of Management's Response. British Journal of Industrial Relations. 53, 423-459.
- Polat, E. (2007). Kamu Görevlileri Sendikacılığının Sayısal Görünümü. Kamu İş Dergi ve Yayınları, C: 9, S: 2.
- Polat, E. (2022). Türkiye Kamu Personel Sistemi. Ankara: Memur-Sen Yayınevi.

Sancakdar, O. (2001). Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma Ve Yargısal Denetimi. Ankara : Yetkin Yayınları.

Soule, G. ve Antell G. (1992). Herkes İçin Ekonomi, (Çev. Nejat MUALLİMOĞLU), Avcıol Yayıncılık, Yayın No: 3, İstanbul.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber, <https://www.sbb.gov.tr/2020-2022-donemi-butce-hazirlama-rehberi/#%20> (27/12/2024).

Şanlı Atay, Y. (2015). Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Niteliği, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 48, Sayı 3, s.2-3.

Şanlı Atay, Y. (2021). Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Rejimi. Ankara: Turhan Kitapevi.

Şişman, Y. (2007). Uluslararası Çalışma Normları. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Talas, C. (1997). Toplumsal Ekonomi. Ankara: İmge Kitapevi.

Taşdelen, A. (2010), Vergi Kabahatlerinin Anayasal Temelleri Üzerine Düşünceler, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 59(5), 767-795.

Taşpınar, Z. (2010). Sosyal Demokrasinin İnsan Haklarına Etkisi:İsveç Örneği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi.

Tiyek, R. (2020). Devletin Endüstri İlişkilerindeki Rolü ve Memurların Toplu Pazarlık Süreci. Fırat Üniversitesi İİBF Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 4(2), 131-146.

Tokol, A. (1994). Geçmişten Günümüze İsveç'te Sendikal Hareket. Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 15 (2), 119-131.

Tokol, A. (2000). Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerde Sendikal Hareket. Bursa: Vipaş Yayınları.

Tokol, A. (2001). Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler. Bursa: Vipaş Yayınları.

Tortop, N. (1971). Yönetim Bilimi II (Personel Yönetimi). Ankara: Şenyuva Matbaası.

Tortop, N. (1994). Personel Yönetimi. Ankara: Yargı Yayınları.

Tuncay, A. C. (2007). Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlık Hakkı. Dokuz Eylül Üniversitesi Dergisi, 9 (Özel Sayı), 157-175.

Turan, K. (1999). Dünya'da ve Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikalarının Hukuki Gelişmeleri. Kamu-İş Dergisi, 4 (4), 1-14.

Turnovsky, S. J. (1997). Macroeconomic Analysis and Stabilization Policy, Cambridge.

Uçkan, B. (2013). 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Çerçevesinde Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikacılığı. İstanbul: Legal Yayıncılık.

Üstün, Ü. S. (2019). Türkiye'de Vergi Ve Bütçe Hakkı Cumhurbaşkanlığı Hükümet 229 Sistemi Sonrasında Vergi(leme) Ve Bütçe(leme) Hakkının Görünümü. Ankara: Nobel

Akademik Yayıncılık, 2018.

Wilkinson, R. E. (1993). Amerikan Çalışma İlişkileri Sistemi: Hukuk ve Uygulama. (T. Dereli, Çev.). Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, (39), 85-125.

Yar, F. (2010). Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikalarının Toplu Pazarlık Sistemindeki Etkililiği, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi.

Yenihan, B. As, İ. (2017). Türkiye'de Kamu Sendikacılığının Gelişimi ve Toplu Pazarlık Sorunları. The International Journal of Innovative Approaches in Social Sciences, 1 (1), 71-89.

Yılmaz, H. Hakan, ve Biçer, M. (2010). Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. 2010, Maliye Dergisi, Ocak-Haziran 2010, Sayı 158, 201-225.

Zabunoğlu, Y. K, (1992). Kamu Hizmetine Girme, Hizmette Kalma ve Yükselme Hakkı. İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri Sempozyumu, TODAİE Yayınları.

EK- Toplu Sözleşme Süreçleri

2012 Yılı Toplu Sözleşme Süreci ile Yetkili Sendika ve Konfederasyonlara Ait Üye Sayıları

Hizmet Kolu	Toplam Kamu Görevlileri Sayısı	Yetkili Sendika	Yetkili Sendika Üye Sayısı	Bağlı Olduğu Konfederasyon	
Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri	181.595	Türk Büro-Sen	39.763	Türkiye Kamu-Sen	
Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri	909.168	Eğitim Bir-Sen	195.695	Memur-Sen	
Sağlık ve Sosyal Hizmetler	381.436	Sağlık-Sen	135.591	Memur-Sen	
Yerel Yönetim Hizmetleri	99.655	Bem-Bir-Sen	39.856	Memur-Sen	
Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri	36.895	Türk Haber-Sen	12.377	Türkiye Kamu-Sen	
Kültür ve Sanat Hizmetleri	17.961	Kültür Sanat-Sen	3.883	KESK	
Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmetleri	31.870	Bayındır Memur-Sen	7.714	Memur-Sen	
Ulaştırma Hizmetleri	26.047	Türk Ulaşım-Sen	6.545	Türkiye Kamu-Sen	
Tarım ve Ormancılık Hizmetleri	52.120	Toç Bir-Sen	25.587	Memur-Sen	
Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri	37.891	Enerji Bir-Sen	11.362	Memur-Sen	
Diyanet ve Vakıf Hizmetleri	99.905	Diyanet-Sen	49.870	Memur-Sen	
Toplam Memur Sayısı	2.017.978	Toplam Sendikah Memur Sayısı	1.375.661	Sendikalaşma Oranı	68,17
Konfederasyonlar			Üye Sayıları		
Memur-Sen			515.378		
Türkiye Kamu-Sen			394.497		
KESK			232.083		

İlk toplu sözleşme süreci, 6289 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra 30 Nisan 2012 tarihinde gerçekleşmiştir. 21 Mayıs 2012 tarihine kadar yapılan görüşmeler öncesinde kamu görevlilerinin geneline yönelik bölüm için yetkili konfederasyon tarafından 96 madde teklif edilmiş ve anlaşma sağlanamamıştır. Hizmet kollarına ilişkin bölümler için ise yetkili sendikalar tarafından 797 madde teklif edilmiş yalnızca yerel yönetim hizmetleri kolunda genel hükümlerle birlikte 8 madde üzerinde uzlaşma sağlanarak toplu sözleşme metni imzalanmıştır. Süreç kamu görevlilerinin geneline ve diğer hizmet kollarına ilişkin konularda uzlaşmazlıkla sonuçlanmıştır. Kamu görevlilerinin geneline yönelik 20 madde, yerel yönetim hizmetleri kolu dışındaki on hizmet kolunda ise 47 maddelik Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun kararıyla süreç tamamlanmıştır.

2013 Yılı Toplu Sözleşme Süreci ile Yetkili Sendika ve Konfederasyonlara Ait Üye Sayıları

Hizmet Kolu	Toplam Kamu Görevlileri Sayısı	Yetkili Sendika	Yetkili Sendika Üye Sayısı	Bağlı Olduğu Konfederasyon	
Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri	210.858	Büro Memur-Sen	48.112	Memur-Sen	
Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri	1.007.865	Eğitim Bir-Sen	251.110	Memur-Sen	
Sağlık ve Sosyal Hizmetler	449.981	Sağlık-Sen	193.612	Memur-Sen	
Yerel Yönetim Hizmetleri	118.546	Bem-Bir-Sen	57.100	Memur-Sen	
Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri	36.362	Birlik Haber-Sen	13.003	Memur-Sen	
Kültür ve Sanat Hizmetleri	16.340	Kültür Sanat-Sen	4.307	KESK	
Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmetleri	35.613	Bayındır Memur-Sen	11.052	Memur-Sen	
Ulaştırma Hizmetleri	28.545	Ulaştırma Memur-Sen	9.534	Memur-Sen	
Tarım ve Ormancılık Hizmetleri	72.822	Toç Bir-Sen	36.836	Memur-Sen	
Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri	38.905	Enerji Bir-Sen	16.683	Memur-Sen	
Diyanet ve Vakıf Hizmetleri	118.801	Diyanet-Sen	66.566	Memur-Sen	
Toplam Memur Sayısı	2.134.638	Toplam Sendikah Memur Sayısı	1.468.021	Sendikalaşma Oranı	68,77
Konfederasyonlar			Üye Sayıları		
Memur-Sen			707.652		
Türkiye Kamu-Sen			444.935		
KESK			237.180		

1 Ocak 2014 ile 31 Aralık 2015 tarihlerini kapsayan 2013 yılı toplu sözleşme görüşmeleri 1-7 Ağustos tarihleri arasında gerçekleşmiştir. Memur-Sen en çok üyeye sahip konfederasyon olmasından dolayı toplu sözleşme görüşmelerinde Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetine başkanlık yapmıştır. Yapılan görüşmeler öncesinde yetkili konfederasyon tarafından 80 madde teklif edilmiş ve 26 madde üzerinde anlaşma sağlanmıştır. Hizmet kollarına yönelik bölümler için ise yetkili sendikalar tarafından 746 madde teklif edilmiş ve Kültür ve Sanat Hizmetleri Kolu dışında on hizmet kolunda 79 madde üzerinde uzlaşma sağlanarak 105 maddelik toplu sözleşme metni imzalanmıştır. Kültür ve Sanat Hizmetleri Kolunda ise süreç genel hükümlerle birlikte 9 maddelik Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararıyla tamamlanmıştır.

2015 Yılı Toplu Sözleşme Süreci ile Yetkili Sendika ve Konfederasyonlara Ait Üye Sayıları

Hizmet Kolu	Toplam Kamu Görevlileri Sayısı	Yetkili Sendika	Yetkili Sendika Üye Sayısı	Bağlı Olduğu Konfederasyon	
Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri	272.285	Büro Memur-Sen	54.908	Memur-Sen	
Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri	1.115.703	Eğitim Bir-Sen	340.365	Memur-Sen	
Sağlık ve Sosyal Hizmetler	494.898	Sağlık-Sen	211.648	Memur-Sen	
Yerel Yönetim Hizmetleri	121.141	Bem-Bir-Sen	62.024	Memur-Sen	
Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri	35.100	Birlik Haber-Sen	14.576	Memur-Sen	
Kültür ve Sanat Hizmetleri	17.771	Kültür Memur-Sen	4.956	Memur-Sen	
Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmetleri	42.811	Bayındır Memur-Sen	14.837	Memur-Sen	
Ulaştırma Hizmetleri	28.013	Ulaştırma Memur-Sen	9.228	Memur-Sen	
Tarım ve Ormancılık Hizmetleri	69.207	Toç Bir-Sen	36.625	Memur-Sen	
Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri	38.768	Enerji Bir-Sen	16.153	Memur-Sen	
Diyanet ve Vakıf Hizmetleri	118.617	Diyanet-Sen	71.185	Memur-Sen	
Toplam Memur Sayısı	2.354.314	Toplam Sendikah Memur Sayısı	1.679.028	Sendikalaşma Oranı	71,32
Konfederasyonlar				Üye Sayıları	
Memur-Sen				836.505	
Türkiye Kamu-Sen				445.729	
KESK				236.203	

1 Ocak 2016 ile 31 Aralık 2017 tarihlerini kapsayan 2015 yılı toplu sözleşme görüşmeleri 3-22 Ağustos tarihleri arasında gerçekleşmiştir. Yapılan görüşmeler öncesinde kamu görevlilerinin geneline yönelik bölüm için yetkili konfederasyon tarafından 89 madde teklif edilmiş ve 43 madde üzerinde anlaşma sağlanmıştır. Hizmet kollarına yönelik bölümler için ise yetkili sendikalar tarafından 746 madde teklif edilmiş ve 172 madde üzerinde uzlaşma sağlanarak süreç sonunda 215 maddelik toplu sözleşme metni imzalanmıştır.

2017 Yılı Toplu Sözleşme Süreci ile Yetkili Sendika ve Konfederasyonlara Ait Üye Sayıları

Hizmet Kolu	Toplam Kamu Görevlileri Sayısı	Yetkili Sendika	Yetkili Sendika Üye Sayısı	Bağlı Olduğu Konfederasyon	
Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri	271.682	Büro Memur-Sen	74.294	Memur-Sen	
Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri	1.158.576	Eğitim Bir-Sen	420.149	Memur-Sen	
Sağlık ve Sosyal Hizmetler	424.478	Sağlık-Sen	244.321	Memur-Sen	
Yerel Yönetim Hizmetleri	124.871	Bem-Bir-Sen	67.553	Memur-Sen	
Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri	34.133	Birlik Haber-Sen	15.869	Memur-Sen	
Kültür ve Sanat Hizmetleri	16.913	Kültür Memur-Sen	5.417	Memur-Sen	
Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmetleri	41.994	Bayındır Memur-Sen	17.598	Memur-Sen	
Ulaştırma Hizmetleri	28.069	Ulaştırma Memur-Sen	9.955	Memur-Sen	
Tarım ve Ormancılık Hizmetleri	72.518	Toç Bir-Sen	42.754	Memur-Sen	
Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri	38.885	Enerji Bir-Sen	17.242	Memur-Sen	
Diyanet ve Vakıf Hizmetleri	119.109	Diyanet-Sen	91.937	Memur-Sen	
Toplam Memur Sayısı	2.431.228	Toplam Sendikah Memur Sayısı	1.684.323	Sendikalaşma Oranı	69,28
Konfederasyonlar				Üye Sayıları	
Memur-Sen				997.089	
Türkiye Kamu-Sen				395.250	
KESK				167.403	

1 Ocak 2018 ile 31 Aralık 2019 tarihlerini kapsayan 2017 yılı toplu sözleşme görüşmeleri 3-22 Ağustos tarihleri arasında gerçekleşmiştir. Yapılan görüşmeler öncesinde kamu görevlilerinin geneline yönelik bölüm için yetkili konfederasyon tarafından 92 madde teklif edilmiş ve 50 madde üzerinde anlaşma sağlanmıştır. Hizmet kollarına yönelik bölümler için ise yetkili sendikalar tarafından 772 madde teklif edilmiş ve 213 madde üzerinde uzlaşma sağlanarak süreç sonunda 263 maddelik toplu sözleşme metni imzalanmıştır.

2019 Yılı Toplu Sözleşme Süreci ile Yetkili Sendika ve Konfederasyonlara Ait Üye Sayıları

Hizmet Kolu	Toplam Kamu Görevlileri Sayısı	Yetkili Sendika	Yetkili Sendika Üye Sayısı	Bağlı Olduğu Konfederasyon
Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri	290.798	Büro Memur-Sen	73.685	Memur-Sen
Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri	1.197.109	Eğitim Bir-Sen	433.787	Memur-Sen
Sağlık ve Sosyal Hizmetler	575.766	Sağlık-Sen	251.572	Memur-Sen
Yerel Yönetim Hizmetleri	126.936	Bem-Bir-Sen	66.732	Memur-Sen
Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri	33.445	Birlik Haber-Sen	15.009	Memur-Sen
Kültür ve Sanat Hizmetleri	16.844	Kültür Memur-Sen	5.549	Memur-Sen
Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmetleri	42.968	Bayındır Memur-Sen	19.831	Memur-Sen
Ulaştırma Hizmetleri	28.781	Ulaştırma Memur-Sen	10.310	Memur-Sen
Tarım ve Ormanlık Hizmetleri	74.899	Toç Bir-Sen	43.071	Memur-Sen
Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri	36.769	Enerji Bir-Sen	16.655	Memur-Sen
Diyanet ve Vakıf Hizmetleri	124.779	Diyanet-Sen	83.652	Memur-Sen
Toplam Memur Sayısı	2.549.094	Toplam Sendikah Memur Sayısı	1.702.644	Sendikalaşma Oranı 66,79
Konfederasyonlar				Üye Sayıları
Memur-Sen				1.019.853
Türkiye Kamu-Sen				413.399
KESK				137.606

1 Ocak 2020 ile 31 Aralık 2021 yıllarını kapsayan 2019 yılı toplu sözleşme süreci 1-20 Ağustos tarihleri arasında gerçekleşmiştir. Yapılan görüşmeler öncesinde kamu görevlilerinin geneline yönelik bölüm için yetkili konfederasyon tarafından 134 madde teklif edilmiş, hizmet kollarına yönelik bölümler için ise yetkili sendikalar tarafından 687 madde teklif edilmiştir. Hem kamu görevlilerinin geneline ilişkin bölümde hem de on bir hizmet koluna ilişkin bölümde taraflar arasında uzlaşma sağlanamamış ve kamu görevlilerinin geneline yönelik bölüm için 51 madde, diğer hizmet kollarına ilişkin bölüm için 204 madde olmak üzere toplam 255 maddelik Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararıyla süreç tamamlanmıştır.

2021 Yılı Toplu Sözleşme Süreci ile Yetkili Sendika ve Konfederasyonlara Ait Üye Sayıları

Hizmet Kolu	Toplam Kamu Görevlileri Sayısı	Yetkili Sendika	Yetkili Sendika Üye Sayısı	Bağlı Olduğu Konfederasyon
Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri	282.317	Büro Memur-Sen	75.671	Memur-Sen
Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri	1.224.644	Eğitim Bir-Sen	427.386	Memur-Sen
Sağlık ve Sosyal Hizmetler	647.512	Sağlık-Sen	245.850	Memur-Sen
Yerel Yönetim Hizmetleri	124.776	Bem-Bir-Sen	58.635	Memur-Sen
Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri	31.515	Birlik Haber-Sen	14.224	Memur-Sen
Kültür ve Sanat Hizmetleri	25.240	Kültür Memur-Sen	5.999	Memur-Sen
Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmetleri	46.613	Bayındır Memur-Sen	20.010	Memur-Sen
Ulaştırma Hizmetleri	28.609	Ulaştırma Memur-Sen	10.306	Memur-Sen
Tarım ve Ormanlık Hizmetleri	74.899	Toç Bir-Sen	43.071	Memur-Sen
Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri	37.098	Enerji Bir-Sen	17.140	Memur-Sen
Diyanet ve Vakıf Hizmetleri	131.132	Diyanet-Sen	83.587	Memur-Sen
Toplam Memur Sayısı	2.658.555	Toplam Sendikah Memur Sayısı	1.718.984	Sendikalaşma Oranı 64,66
Konfederasyonlar				Üye Sayıları
Memur-Sen				1.004.152
Türkiye Kamu-Sen				430.183
KESK				132.225

2 Ağustos 2021 tarihinde başlayan ve 1 Ocak 2022 ile 31 Aralık 2023 yıllarını kapsayan 2021 yılı toplu sözleşme süreci yürütülen müzakereler neticesinde varılan mutabakat sonucunda 23 Ağustos 2021 tarihinde imzalanmıştır. Yapılan görüşmeler öncesinde kamu görevlilerinin geneline yönelik bölüm için yetkili konfederasyon tarafından 122 madde teklif edilmiş ve 53 madde üzerinde anlaşma sağlanmıştır. Hizmet kollarına yönelik bölümler için ise yetkili sendikalar tarafından 703 madde teklif edilmiş ve 270 madde üzerinde uzlaşma sağlanarak süreç sonunda 323 maddelik toplu sözleşme metni imzalanmıştır.

2023 Yılı Toplu Sözleşme Süreci ile Yetkili Sendika ve Konfederasyonlara Ait Üye Sayıları

Hizmet Kolu	Toplam Kamu Görevlileri Sayısı	Yetkili Sendika	Yetkili Sendika Üye Sayısı	Bağlı Olduğu Konfederasyon	
Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri	317.170	Büro Memur-Sen	98.401	Memur-Sen	
Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri	1.271.906	Eğitim Bir-Sen	396.421	Memur-Sen	
Sağlık ve Sosyal Hizmetler	734.332	Sağlık-Sen	266.908	Memur-Sen	
Yerel Yönetim Hizmetleri	146.423	Bem-Bir-Sen	70.038	Memur-Sen	
Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri	29.467	Birlik Haber-Sen	12.997	Memur-Sen	
Kültür ve Sanat Hizmetleri	20.954	Kültür Memur-Sen	6.452	Memur-Sen	
Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmetleri	50.995	Bayındır Memur-Sen	22.573	Memur-Sen	
Ulaştırma Hizmetleri	29.343	Ulaştırma Memur-Sen	10.895	Memur-Sen	
Tarım ve Ormancılık Hizmetleri	80.796	Toç Bir-Sen	45.835	Memur-Sen	
Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri	38.785	Enerji Bir-Sen	17.509	Memur-Sen	
Diyanet ve Vakıf Hizmetleri	138.253	Diyanet-Sen	87.249	Memur-Sen	
Toplam Kamu Görevlisi Sayısı	2.858.424	Toplam Sendikalı Kamu Görevlisi Sayısı	2.130.644	Sendikalaşma Oranı	74,54
Konfederasyonlar				Üye Sayıları	
Memur-Sen				1.035.278	
Türkiye Kamu-Sen				552.948	
KESK				163.656	

1 Ocak 2024 ile 31 Aralık 2025 yıllarının kapsayan 2023 yılı toplu sözleşme görüşmeleri 1-22 Ağustos tarihleri arasında gerçekleşmiştir. Yapılan görüşmeler öncesinde yetkili konfederasyon tarafından kamu görevlilerinin geneline yönelik bölüm için 139 madde teklif edilmiş ve anlaşma sağlanamaması üzerine nihai karar 62 maddelik Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararıyla verilmiştir. Hizmet kollarına yönelik bölümler için ise yetkili sendikalar tarafından 844 madde teklif edilmiş ve 291 madde üzerinde uzlaşma sağlanarak toplu sözleşme metni imzalanmıştır.

Kaynak:

<https://www.csgb.gov.tr/%C4%B1statistikler/calisma-hayati-%C4%B1statistikleri/sendikal-%C4%B1statistikler/kamu-gorevlileri-sendika-uye-sayilari-hakkinda-tebligler/> (02/05/2025)

Resmi Gazeteler: 7/7/2011-27987; 1/6/2012-28310; 6/7/2013-28699; 14/8/2013-28735; 23/8/2013-28744; 8/7/2015-29410; 23/8/2015-29454; 5/7/2017-30115; 25/8/2017-30165; 6/7/2019-30823; 1/9/2019-30875; 2/6/2021-31529; 25/8/2021-31579; 4/7/2023-32238; 3/9/2023-32298.

ÖZET

Dünyada olduğu gibi ülkemizde de kamu görevlileri sendikacılığının ortaya çıkışı işçi sendikacılığından sonra olmuştur. İşçiler 19. yüzyılın başlarından itibaren hak ve özgürlükleri için mücadele verirken, kamu görevlilerinin benzer hak ve özgürlükler için harekete geçmesi zaman almıştır. Kamu görevlilerinin yerine getirdikleri hizmetin niteliği ve işçilere nazaran hem ekonomik hem de sosyal bakımdan daha avantajlı konuma sahip olmaları bu grup için örgütlenme hakkının gündeme gelmesini geciktirmiştir. Ancak, işçilerin sendikalaşma yoluyla hak ve çıkarlarını koruyarak kendilerine göre zamanla daha iyi konuma yükseldiğini gören kamu görevlileri ekonomik ve sosyal durumlarını iyileştirmek adına örgütlenme ihtiyacı duymuşlardır.

Ülkemizde 1961–1982 yılları arasında kamu görevlileri sendikacılığı alanında birçok hukuki ve fiili gelişme yaşanmıştır. Bu sürecin devamında kamu görevlileri sendika kurma hakkı elde etmiş ve kamu görevlilerinin sendikal hakkı anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Sendikal alanda yaşanan bu gelişmelerin de etkisiyle 1995 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle birlikte kamu görevlilerine toplu görüşme hakkı tanınmış ve 2001 yılında bu hakkın kullanılabilmesine ilişkin usul ve esasları belirleyen 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu kabul edilmiştir. 4688 sayılı Kanun'un kabul edilmesiyle beraber 2002-2010 yılları arasında kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları toplu görüşme sistemiyle belirlenmiştir. 2010 yılı Anayasa değişikliği ile birlikte toplu sözleşme yapma hakkı kamu görevlileri için anayasal hak haline gelmiştir. 4688 sayılı Kanun'da 2012 yılında yapılan değişiklikle kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının toplu sözleşme ile belirlenmesine imkan tanınmıştır.

Kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin nihai kararın toplu sözleşme görüşmelerine bırakılmasının son derece ileri bir adım olduğunu söyleyebiliriz. Ancak, değişen gereksinimler, uygulamada ortaya çıkan aksaklıklar, ekonomik ve politik anlayışta meydana gelen değişiklikler sebebiyle mevzuatların da revize edilme ihtiyacının olduğu unutulmamalıdır. 1961 yılından itibaren yaşanan gelişmeler de aslında bunun bir göstergesidir. Bu nedenle; yapılan öneriler, süreçte yaşanan aksaklık ve olumsuzluklara ilişkin yapılan değerlendirmeler harcama hukuku açısından büyük bir kazanım olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Görevlileri, Sendikalaşma, Sendikal Haklar, Toplu Sözleşme, Harcama Hukuku, Kamu Harcaması, Personel Harcamaları

ABSTRACT

In Turkey, as in the world, the emergence of public servants' unionism came after that of labor unionism. While workers have been struggling for their rights and freedoms since the early 19th century, it took time for public officials to mobilize for similar rights and freedoms. The nature of the services provided by public servants and their more advantageous position both economically and socially compared to workers delayed the emergence of the right to organize for this group. However, public servants, who saw that workers were able to protect their rights and interests through unionization and became better positioned over time, felt the need to organize in order to improve their economic and social situation.

Between 1961 and 1982, many legal and defacto developments took place in the field of public servants' unionization in Turkey. In the continuation of this process, public officials gained the right to form trade unions also the trade union rights of public officials were constitutionally guaranteed. With the impact of these developments in the trade union field, the right to collective agreement was granted to public officials with the Constitutional amendment in 1995 and the Law No. 4688 on Public Officials' Trade Unions was adopted in 2001, which sets out the procedures and principles for the exercise of this right. With the adoption of Law No. 4688, the financial and social rights of public officials were determined through collective agreement between 2002 and 2010. With the 2010 Constitutional amendment, the right to collective agreement became a constitutional right for public servants. Law No. 4688 was amended in 2012 to allow the financial and social rights of public servants to be determined through collective agreement.

We can say that leaving the final decision on the financial and social rights of public servants to collective bargaining negotiations is a step forward. However, it should not be forgotten that the legislation also needs to be revised due to changing needs, problems that arise in practice, and changes in economic and political understanding. The developments since 1961 are in fact an indication of this. For this reason, the suggestions made and the evaluations made regarding the setbacks and negativities experienced in the process will be a great gain in terms of expenditure law.

Key Words: Public Officers, Unionization, Union Rights, Collective Agreement.
Expenditure Law, Public Expenditure, Personnel Expenditures