

Araştırma Makalesi

Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığının Kamu Personel Sistemi ve Kamu Personelinin Özlük Haklarına Etkisi: Toplu Sözleşme Hükümleri Üzerinden Bir Analiz¹

Ali GÜNEYİ²

ORCID: 0000-0001-9984-8420

DOI: 10.54752/ct.1840252

Öz: Türkiye’de ilk kez 1961 Anayasası ile kamu görevlilerine verilen sendikal haklar 1971 yılında geri alınmış, sonrasında kamu çalışanları 1995 yılına kadar bu önemli haktan mahrum kalmıştır. 1995 yılından sonraki dönüşüm ise kamu görevlileri sendikacılığının Türk kamu yönetimine etkisinin tedricen artması yönünde olmuştur. Kamu personel yönetimi politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasına etkileri gittikçe artan sendikal kuruluşlar özellikle kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının toplu sözleşmelerle belirlenmesi uygulamasına geçilmesi sonrasında kamu personel sisteminin önemli birer aktörü olmuşlardır.

¹ Bu çalışma, 30-31 Ekim 2025 tarihlerinde Ankara’da yapılan II. Uluslararası Kamu Yönetimi Kongresinde sunulan “Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığının Kamu Personel Sistemi ve Kamu Personelinin Özlük Haklarına Yansımaları: Toplu Sözleşme Hükümleri Üzerinden Bir Analiz” başlıklı bildirinin gözden geçirilmiş ve yeniden düzenlenmiş versiyonudur.

² Dr. alguneyi@gmail.com

GÜNEYİ, A., (2026) “Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığının Kamu Personel Sistemi ve Kamu Personelinin Özlük Haklarına Etkisi: Toplu Sözleşme Hükümleri Üzerinden Bir Analiz”, Çalışma ve Toplum, Sayı: 89, C.2, s.921-958

Bu makale, Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0) şartları altında dağıtılan açık erişimli bir makaledir. Bu lisans, orijinal yazar ve kaynak belirtildiği sürece, herhangi bir ortamda sınırsız kullanım, dağıtım ve çoğaltmaya izin vermektedir. Bkz. <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Makale Geliş Tarihi:11.12.2025 - Makale Kabul Tarihi: 07.04.2026

Mali ve sosyal hakların dışına çıkılarak kanunla düzenlenmesi gereken konularda da kararlar alınıyor olması nedeniyle toplu sözleşmeler kamu personel sisteminin şekillenmesine de önemli ölçüde etki etmektedir. Kamu görevlileri sendikacılığında yaşanan bu dönüşümün kamu personel sistemi açısından incelenmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Bu amaçla, doküman analizine dayanan bu nitel çalışmada 2012 ile 2025 yılları arasında bağtlanan toplu sözleşme hükümleri kamu personel sistemi ve kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına etkisi bağlamında incelenmiştir. Analiz neticesinde öne çıkan bulgular; toplu sözleşmelerin kamu görevlilerinin mali haklarının korunması kapsamında yetersiz kalması, toplu sözleşmelerde alınan kararların kamu personel sisteminde birlik ve denklik sağlama ilkesiyle uyumlu olmaması, toplu sözleşmelerin Türk hukuk sistemindeki yerinin ne olduğunun tartışılması ihtiyacı ve toplu sözleşme hükümlerinin bütüncül olarak gözden geçirilerek mevzuata ithaline yönelik çalışma yapılması gerekliliği olmuştur.

Anahtar Kelimeler: sendika, kamu görevlileri sendikacılığı, toplu sözleşme, kamu personeli, kamu personel sistemi

The Impact of Public Sector Unionism on the Public Personnel System and the Personal Rights of Public Servants in Türkiye: An Analysis of Collective Agreement Provisions

Abstract: Following the revocation of the union rights granted to public servants by the 1961 Constitution in 1971, public employees were deprived of this important right until 1995. Since 1995, there has been a gradual increase in the influence of public sector unionism on the Turkish civil service. Trade unions have become important actors in the public personnel system, particularly following the transition to collective agreements for determining the financial and social rights of public servants. Collective agreements also significantly influence the shaping of the public personnel system as decisions are made on matters that should be regulated by law beyond financial and social rights. Therefore, this transformation in public sector unionism should be examined in terms of the public personnel system. This qualitative study, based on document analysis, examines the provisions of collective agreements concluded between 2012 and 2025 in the context of their impact on the public personnel system and the financial and social rights of public servants. The key findings of the analysis are that collective agreements fall short of protecting the financial rights of public servants, and that the decisions taken in collective agreements are not consistent with the

principle of unity and equality in the public personnel system. The analysis also found that the place of collective agreements within the Turkish legal system needs to be discussed, and that the provisions of collective agreements need to be reviewed comprehensively and incorporated into legislation.

Keywords: trade union, public sector unionism, collective agreement, public personnel, public personnel system

Giriş

Memurların Türk kamu personel sisteminin asli unsuru olarak kabul edilerek bir takım güvencelerle donatılmış olması, bunun yanında sendikal faaliyetlerin kamu hizmetlerinin aksamasına neden olabileceği endişeleri kamu görevlileri sendikacılığını işçi sendikacılığından farklı kılmaktadır. Bu farklılıklara rağmen kamu görevlileri sendikacılığına yönelik tartışmalar sendika hakkının kamu çalışanları açısından da gerekli olduğu şeklinde neticelenmiş, uluslararası ve ulusal mevzuat da bu doğrultuda şekillenmiştir.

Türkiye'de işçiler 1947 yılından itibaren kesintisiz olarak sendikal örgütlenme hakkına sahip olmuş iken kamu görevlileri uzun yıllar boyunca bu haktan mahrum kalmıştır. 1961 Anayasa'sında diğer çalışanlarla birlikte kamu görevlilerine de verilen sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkı 1971 yılında 1488 sayılı Kanun'la Anayasa'nın 46. maddesindeki 'çalışanlar ve işverenler' ifadesinin 'işçiler ve işverenler' olarak değiştirilmesi ve 119. maddeye kamu görevlilerinin sendikalara üye olamayacaklarına yönelik hüküm ilave edilmesi suretiyle geri alınmıştır. 1995 yılında 4121 sayılı Kanun'la Anayasa'nın 'toplu iş sözleşmesi' başlıklı 53. maddesine, kanunla kurulmalarına izin verilecek kamu görevlileri sendika ve üst kuruluşlarının üyeleri adına yargı mercilerine başvurabileceklerini ve idareyle toplu görüşme yapabileceklerini belirten fıkra eklenmiştir. 2001 yılında ise 4709 sayılı Kanun ile Anayasa'nın 'sendika kurma hakkı' başlıklı 51. maddesinin başlangıç kısmındaki 'işçiler ve işverenler' ifadesi 1961 Anayasası'nın ilk hâlinde olduğu gibi 'çalışanlar ve işverenler' olarak değiştirilmiş, aynı yıl 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu da yürürlüğe girmiştir.

Kamu görevlileri sendikacılığında diğer bir önemli düzenleme 2010 yılında halkoylaması ile kabul edilen 5982 sayılı Kanun'la Anayasa'nın 53. maddesinde yapılan değişiklikle kamu görevlilerine toplu sözleşme yapma hakkı verilmesidir. Aynı düzenleme kapsamında Anayasa'nın 128. maddesinin 2. fıkrasına, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının belirlenmesinde toplu sözleşme hükümlerinin geçerli olacağına yönelik cümle eklenmiştir. Diğer taraftan aynı maddede yer alan, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri,

atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceğine ilişkin hüküm hâlen geçerlidir. Anayasa'da yapılan bahse konu değişiklikler sonrası 2012 yılında 6289 sayılı Kanun ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu da yeniden düzenlenerek bağlayıcılığı olmayan 'toplu görüşme' uygulamasından, bağlayıcı nitelikteki 'toplu sözleşme' sürecine geçilmiş Kanun'un adı da 'Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu' olarak değiştirilmiştir.

Kamu görevlileri sendikacılığına yönelik bu temel düzenlemeler değerlendirildiğinde kamu görevlilerine sağlanan sendikal hakların 1971 ile 1995 yılları arasındaki dönem dışında tedricen artırılmış olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu değişikliklerin gerçekleşmesinde Avrupa Birliği (AB) ve Uluslararası Çalışma Örgütü'nün de (UÇÖ) (International Labour Organization-ILO) önemli etkisi olmuştur. Diğer taraftan kamu görevlileri sendikacılığında gelineen seviyenin yeterli olup olmadığı ve sendikal faaliyetlerinin kamu görevlilerinin özlük haklarının iyileştirilmesine ne ölçüde etki edebildiği tartışmalıdır. Bu tartışmalara rağmen mevzuatta yapılan değişikliklerin sendikal kuruluşları kamu personel sisteminin önemli birer aktörü hâline getirdiği yadsınamaz bir gerçektir.

Türkiye'de kamu görevlileri sendikacılığı genel olarak; sendika siyaset ilişkisi, sendika hakkı kısıtlanan kamu görevlileri, sendikalara üye kamu görevlilerine toplu sözleşme ikramiyesi ödenmesi, kamu görevlilerinin grev hakkının olmaması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun (KGHK) eşitliksiz yapısı, toplu pazarlık sürecinde sadece en çok temsil gücüne sahip sendikal kuruluşların söz sahibi olması ve toplu sözleşme sürecine yönelik diğer eleştiriler üzerinden tartışılmaktadır. Bu tartışmalar da genel olarak çalışma ekonomisi anabilim dalında faaliyet gösteren akademisyenlerin ilgi alanına girmektedir. Buna karşın ancak sınırlı sayıda çalışmada konunun kamu personel yönetimi özelinde değerlendirildiği anlaşılmaktadır (Albayrak, 2017; Sayan, 2017; Sayan ve Urhan, 2020).

Bu çalışmanın amacı kamu görevlileri sendikacılığının kamu görevlilerinin özlük haklarına ve kamu personel sistemine etkisinin nesnel veriler üzerinden incelenerek somut çıkarımlarda bulunulmasıdır. Bu doğrultuda devam eden bölümde öncelikle toplu sözleşme sürecine yönelik genel esaslar ve tartışmalı konular değerlendirilmiş, sonrasında 2012 ile 2025 yılları arasında bağtlanan sekiz adet toplu sözleşmenin analizi neticesinde elde edilen bulgular açıklanmıştır.

Toplu Sözleşme Sürecine Yönelik Genel Esaslar ve Tartışmalar

2012 yılında 6289 sayılı Kanun ile 4688 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikler öncesi toplu görüşmeler her yıl, bir sonraki yılı kapsayacak şekilde yapılmaktaydı. Bahse konu düzenleme sonrası ise toplu sözleşmeler bağtlandığı yıldan sonraki iki yılı kapsayacak şekilde son rakamı tek olan yıllarda Ağustos ayında icra edilmektedir. 4688 sayılı Kanun'un 31. maddesi gereğince toplu sözleşme sürecinin Ağustos ayının son işgünü öncesi tamamlanması gerekmektedir. Bu noktada toplu sözleşmelerin yaz tatili dönemi olan Ağustos ayında yapılıyor olması ve sürecin bir ayla sınırlandırılması sendikal kuruluşlar tarafından eleştirilere maruz kalmakta (TBMM, 2012: 36-37), tahkim sürecini de kapsayan bu sürenin kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının gerektiği gibi müzakere edilmesi için yeterli olmadığı ifade edilmektedir. Kamu idaresi ise bahse konu görüşmelerin Ağustos ayında yapılmasının gerekçesini bütçe süreciyle ilişkilendirerek açıklamaktadır (TBMM, 2012: 16).

Anayasa'nın 128. maddesi ile 4688 sayılı Kanun'un 28. maddesi gereği toplu sözleşmeler kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları ile sınırlandırılmıştır. Bu durum hem sendikal kuruluşlar, siyasetçiler ve akademisyenler tarafından (Atay, 2024: 86; TBMM, 2012: 23, 29, 78) hem de AB ilerleme raporlarında (Güneyi, 2024a: 69) eleştirilerek sözleşmelerin kapsamının genişletilmesi gerektiği ifade edilmektedir. UÇÖ Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi de toplu pazarlık kapsamına giren konuların daraltılmasını genel olarak 98 sayılı UÇÖ sözleşmesine aykırı bulmaktadır (T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2018: 243-244). Ancak kamu görevlileri özelinde değerlendirildiğinde toplu sözleşme kapsamının mali ve sosyal haklar dışındaki konuları da kapsayacak şekilde genişletilmesinin ortaya çıkaracağı sonuçlar ve bunun statü hukukuna dayalı Türk kamu personel sistemi içerisinde nasıl uygulanacağı tartışılmaya muhtaçtır (Atay, 2015: 20). Diğer taraftan sendikal kuruluşların kamu personel sistemine etki edebildikleri tek platform toplu sözleşmeler değildir.

4688 sayılı Kanun'un 'yönetime katılma' başlıklı maddelerine istinaden sendikal kuruluşların ve sendika temsilcilerinin kamu personel yönetimi mevzuatı ve uygulamalarına yönelik görüş beyan edebilmeleri ve kamu politikalarının belirlenmesine etki edebilmeleri kapsamında Kamu Personeli Danışma Kurulu (KPDK) ve Kurum İdari Kurulları (KİK) oluşturulmuştur. 4688 sayılı Kanun'un 21. maddesine göre mali ve sosyal haklar dışında kamu personel sisteminin geneline yönelik hususların kamu idareleri ile sendikal kuruluşlar arasında müzakere edileceği yer KPDK'dir. Ancak KPDK toplantılarının yeterli etkinlikte uygulanamıyor olması ve bahse konu toplantılarda alınan kararların tam olarak uygulamaya geçirilmemesi (Yıldız, 2024: 61-65), bunun yanında sendikal kuruluşların mümkün

olan her konuyu en güçlü müzakere imkânına sahip oldukları toplu sözleşme platformuna taşıma istekleri (Güneyi, 2024a: 20) toplu sözleşmelerin kapsamını genişletmektedir. Bu ise toplu sözleşmelerin Türk hukuk sistemindeki yerinin ne olduğu sorusunu daha da karmaşık hâle getirmektedir.

4688 sayılı Kanun'un 28. maddesi gereğince, toplu sözleşmede alınan kararlar sendika üyesi olup olmadığına veya hangi sendikaya üye olduğuna bakılmaksızın tüm kamu görevlileri için geçerlilik kazanmakta, toplu sözleşme ikramiyesi dışındaki haklardan tüm kamu personeli faydalanmaktadır.³ Bu noktada sendikal kuruluşların toplu sözleşme ikramiyesi uygulamasına ilişkin görüşlerinin ayrıştığını ifade etmek gerekir. Memur Sendikaları Konfederasyonu (Memur-Sen) ve Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (Türkiye Kamu-Sen) söz konusu düzenlemeyi bir kazanım olarak nitelerken Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK) uygulamayı sendikaların bağımsızlığı ilkesine gölge düşüren bir düzenleme olarak görmektedir (Yorgun, 2011: 161). Diğer taraftan Memur-Sen işçi sendikacılığında geçerli olan 'dayanışma aidatı' düzenlemesinin kamu görevlileri sendikacılığında da uygulanmasını, bu bağlamda kamu görevlileri adına sözleşmeyi bağlayan sendika veya konfederasyona üye olmayan kamu görevlilerinin de yetkili sendika/konfederasyona aidat ödemesini (Kadıoğlu, 2024; TBMM, 2012: 12, 37, 64) talep etmektedir.

Toplu sözleşme görüşmelerinde kamu görevlileri on beş üyeden oluşan Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti (KGSH) tarafından temsil edilmektedir. Bu on beş üyenin on biri her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenen temsilcilerden oluşmaktadır. Bağlı sendikaların toplam üye sayısı itibarıyla en fazla üyesi bulunan konfederasyon biri heyet başkanı biri de konfederasyon temsilcisi olarak iki üyeyle KGSH'de yer almaktadır. Bağlı

³ Kamu görevlileri sendikacılığı kapsamında tartışılan konulardan birisi sendika aidatının (4688 sayılı Kanun'da üyelik ödentisi olarak adlandırılmıştır) veya bundan daha fazla bir ücretin toplu sözleşme desteği/ikramiyesi adıyla devlet tarafından kamu görevlilerine geri ödenmesidir. Sendikalara üye kamu görevlilerine ilave bir ücret ödenmesi, bunun yanında bu ücretin üye olunan sendikaya göre farklılık göstermesi alanyazında eleştirilere maruz kalmıştır (Gülmez, 2011; Uçkan Hekimler, 2023: 52; Yorgun, 2011: 162). Uygulama ilk kez 2005 yılında yapılan dördüncü dönem toplu görüşmede gündeme gelmiş, 2006 yılından itibaren uygulanmaya başlamış, sonraki yıllarda birçok kez değişiklik yapılarak farklı esaslarda uygulanmaya devam edilmiştir. Anayasa Mahkemesi de konuyla ilgili olarak 2009 ve 2024 yıllarında iki kez karar almıştır. Yüksek Mahkemenin 2024 yılında aldığı Karar doğrultusunda mevcut durumda sendikalara üye kamu görevlilerine (sendika ayrımı yapılmaksızın) her ay, toplu sözleşmeyle belirlenen tutarda 'toplu sözleşme ikramiyesi' ödenmektedir.

sendikaların toplam üye sayısı itibarıyla ikinci ve üçüncü sıradaki konfederasyonlar da KGSH’ye birer temsilci görevlendirmektedir.

Toplu sözleşme biri kamu görevlilerinin tamamını kapsayan genel nitelikte, kalan on biri ise ayrı ayrı hizmet kollarına yönelik olmak üzere toplam on iki bölümden oluşmaktadır. Toplu sözleşmenin kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümünü imzalama yetkisi KGSH Başkanına, hizmet kollarına yönelik bölümleri imzalama yetkisi ise yetkili sendika temsilcilerine verilmiştir. Uyuşmazlık durumunda KGHK’ye başvurma yetkisi de sözleşmenin ilgili bölümlerini imzalamaya yetkili temsilcilere aittir. Bu durumda imza ve itiraz hakkı olmaması nedeniyle üye sayısı itibarıyla ikinci ve üçüncü sıradaki konfederasyonların toplu sözleşme masasında bulunmalarının öneminin olmadığı (TBMM, 2012: 14) ifade edilmektedir. Toplu sözleşme süreci kamu görevlilerinin temsili açısından çoğulcu değil, çoğunluğun yer aldığı bir temsil sistemi olarak nitelendirilmekte (Uçkan Hekimler, 2023: 53), bahse konu konfederasyonların bu süreçteki konumları ‘figüran’ (Çelik, 2015: 193), ‘sembolik’ ve ‘seyirci’ (Sayan ve Urhan, 2020: 91) gibi kelimelerle tanımlanmaktadır. Bu eleştirilere ilave olarak en çok üyeye sahip konfederasyon konumunda olan Memur-Sen ile hükümet arasındaki simbiyotik ilişkinin (Beyazbulut Taşkın ve Durmaz, 2026; Çelik, 2015: 195; Uçkan Hekimler, 2023: 53) kamu görevlilerinin haklarının layıkıyla savunulmasını engellediği iddia edilmektedir. Toplu sözleşme ikramiyesi uygulaması da bu karşılıklı bağımlılık ilişkisini destekleyen bir düzenleme olarak nitelendirilebilmektedir (Çelik, 2015: 195-196; Gülmez, 2011: 300-301; Yorgun, 2011: 162).

4688 sayılı Kanun’un ‘uyuşmazlık hali’ başlıklı 33. maddesi gereğince toplu sözleşme sürecinde anlaşma sağlanamaması durumunda üzerinde uzlaşılan ve uzlaşılamayan konuları içeren toplantı tutanağı imzalanması, bu tutanağın imza altına alınamaması durumunda ise görüşmelerin uzlaşmazlıkla sonuçlandığına dair tespit tutanağı düzenlenmesi gerekmektedir. Kanun’da uzlaşmazlık tutanağının hazırlanması görevi Devlet Personel Başkanlığına verilmiştir. Bu noktada bahse konu başkanlığın 2018 yılında 703 sayılı KHK ile 2019 yılı itibarıyla kapatılmış olmasına rağmen 4688 sayılı Kanun’da söz konusu kuruma verilen görevlerde değişiklik yapılmadığını vurgulamak gerekir. Kamu görevlileri sendikal kuruluşları adına toplu sözleşme sürecini yürüten temsilcilerin ifadelerinden; görüşmelerin tutanak altına alınmaması, toplantılara kamu idaresini temsilen düşük seviyede katılım sağlanması gibi uygulamadan kaynaklanan başka sorunların da yaşandığı anlaşılmaktadır (Eğin, 2024: 78-79).

4688 sayılı Kanun’da (madde 33) taraflara toplantı tutanağı veya uzlaşmazlık tutanağının düzenlenmesini müteakip üç gün içerisinde KGHK’ye başvurma hakkı verilmiştir. Taraflar arasında anlaşma sağlanamamasına rağmen KGHK’ye başvurulmaması durumunda kamu görevlilerinin sonraki iki mali yıl

boyunca geçerli olacak mali ve sosyal hakları genel hükümlere göre belirlenecektir (4688 Sayılı Kanun, madde 31). Bilindiği üzere kamuda çalışanlar da dâhil olmak üzere işçiler için geçerli olan grev hakkı kamu görevlilerine verilmemiştir. Bu durumda mevcut yasal düzenlemeler kapsamında yapılabilecek toplantı, gösteri, yürüyüş gibi eylemler dışında, sendikal kuruluşların uzlaşmazlık durumunda KGHK’ye başvurma veya görüşmelerden çekilme dışında bir seçenekleri kalmamaktadır. Görüşmelerden çekilme durumunda en çok temsil gücüne sahip ikinci sendikal kuruluşun sürece dâhil edilecek olması (4688 Sayılı Kanun, madde 29) da pazarlık sürecinde idarenin elini kuvvetlendirmektedir. Bu bağlamda mevcut tahkim süreci uluslararası sözleşmelere uygun olmadığı yönünde eleştirilere maruz kalmaktadır (Atay, 2024: 86; Çelik, 2015: 193; TBMM, 2012: 15). Diğer taraftan KGHK kararlarının bağlayıcı olmasından dolayı kamu görevlilerinin iş mahkemelerine başvurmadığı, bu durumun uluslararası iş mevzuatına aykırı olduğu ifade edilmektedir (TBMM, 2012: 15). UÇÖ Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi kararlarına göre de zorunlu tahkim usulü 98 sayılı UÇÖ Sözleşmesinde belirtilen ‘gönüllü müzakere’ ilkesiyle uyuşmamakta olup sadece zorunlu hizmetler kapsamında bu usulün uygulanması uygun görülmektedir (T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2018: 265-266).

Toplu sözleşme sürecine yönelik bu eleştiriler önem arz etmekle birlikte kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının belirlenmesi kapsamında ön plana çıkan eleştiri KGHK’nin yapısına yöneliktir. Toplu sözleşme sürecini toplu görüşme sürecinden ayıran en önemli farklılık toplu sözleşme hükümlerinin bağlayıcı olmasıdır. Toplu görüşme sürecinde taraflar arasında anlaşma sağlansa da, anlaşma sağlanamayıp Uzlaştırma Kuruluna başvurulsa da kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının belirlenmesinde nihai karar mercii Bakanlar Kurulu idi. Toplu sözleşme sürecinde ise taraflar arasında anlaşma sağlanması durumunda imzalanan toplu sözleşme hükümleri geçerlilik kazanmakta, anlaşma sağlanamayıp Uzlaştırma Kurulunun yerini alan KHGK’ye başvurulması durumunda ise Kurul kararları geçerli olmaktadır. 4688 sayılı Kanun’un 34. maddesi gereğince KHGK kararları kesindir ve herhangi bir onaya tabi değildir. Bu durumda toplu sözleşme sürecine geçilmesinin bir kazanım olduğu söylenebilir. Ancak KGHK’nin taraflar arasında eşitlik gözetmeyen yapısı (Arıcı, 2015: 212-216; Çelik, 2015: 193; Sayan ve Urhan, 2020: 90; Uçkan Hekimler, 2023: 54; Yardımcıoğlu, 2022: 66-74) bu kazanıma gölge düşürmektedir.

4688 sayılı Kanun’un 34. maddesine göre on bir kişiden oluşan KHGK’nin sadece dört üyesi doğrudan sendikal kuruluşlar tarafından belirlenmektedir. Konfederasyonlar tarafından önerilip cumhurbaşkanı tarafından seçilen öğretim üyesinin de sendikal kuruluşlar tarafından belirlendiği kabul edilse dahi kurul üyelerinin çoğunluğu idare tarafından belirlenmekte, bu durumda kurul tarafından

alınan kararların bağımsız ve tarafsızlığı sorgulanır hâle gelmektedir. Nitekim 2023 yılında yapılan yedinci dönem toplu sözleşmeye ait KGHK Kararı'na yönelik karşı oy gerekçelerinde de oy çokluğuyla alınan kararların büyük çoğunluğunun beşe karşı altı oyla alınmasına dikkat çekilmiştir. KGHK'nin eşitliksiz yapısı 2012 yılında 6289 sayılı Kanun Tasarısı'nın ilgili komisyonda görüşülmesi esnasında da yoğun eleştirilere maruz kalmış, görüşmeler esnasında sıklıkla ifade edilen önerilerden birisi ise Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Başkanının kurul başkanı olarak belirlenmesi olmuştur (TBMM, 2012).

Görüldüğü üzere her ne kadar tarihsel süreçte kamu görevlilerinin sendikal haklarının geliştirilmesine yönelik bir takım olumlu düzenlemeler yapılmış olsa da mevcut durum itibarıyla Sayan ve Urhan'ın (2020: 61) ifadesiyle 'devletin çizdiği sınırlar içinde', Uçkan Hekimler'e (2023: 55) göre ise 'devlet güdümlü' bir kamu görevlileri sendikacılığı uygulanmaktadır. Ancak her halükarda bahse konu düzenlemeler sonrası kamu görevlileri sendikacılığının kamu personelinin özlük haklarının belirlenmesine ve kamu personel sistemine yönelik politikalarının oluşturulmasına daha çok etki eder hâle geldiği açıktır. Bu etki çalışmanın devamında toplu sözleşme hükümleri üzerinden analiz edilecektir.

Yöntem

Nitel araştırma yönteminin tercih edildiği bu çalışma esas itibarıyla doküman analizine dayanmaktadır. Araştırma konusuyla ilgili öne çıkan birincil veri kaynakları toplu sözleşmeler ve KGHK kararlarıdır. Resmi Gazete'nin 'tebliğler' bölümünde toplu sözleşmeler, 'kurul kararları' bölümünde de KGHK kararları yayımlanmaktadır. Çalışma kapsamında bugüne kadar bağtlanan tüm toplu sözleşmeler ve KGHK kararları incelenmiştir. Bunlara ilave olarak Memur-Sen tarafından dördüncü dönem ve sonraki toplu sözleşmelere ilişkin yayımlanan 'kamu görevlileri toplu sözleşme süreci ve sonuçları' isimli dokümanlar da birincil veri kaynağı olarak kullanılmıştır. Toplu sözleşmelerin kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümünü bağtlama yetkisine sahip olan Memur-Sen'in dördüncü dönem ve sonrasında bağtlanan toplu sözleşmelere ilişkin teklifleri bu dokümanlardan, ilk üç toplu sözleşmeye ilişkin teklifleri ise açık kaynak verilerinden derlenmiştir.

Çalışma kapsamında incelenen dokümanlar araştırmanın amacı doğrultusunda içerik analizine tabi tutulmuş, elde edilen bulgular toplu sözleşmelerin kamu görevlilerinin özlük haklarının belirlenmesine ve kamu personel sistemine etkisi bağlamında beş tema altında tasnif edilmiştir.

Bulgular ve Tartışma

Bu bölümde öncelikle bugüne kadar yürürlüğe giren sekiz adet toplu sözleşme ile ilgili genel bilgiler sunulmuş sonrasında çalışma kapsamında elde edilen bulgular açıklanmış ve tartışılmıştır.

2012-2025 yılları arasında bağtlanan toplu sözleşmelerde kamu görevlilerinin temsili, uzlaşma durumu, kamu görevlilerinin geneline ilişkin zam teklif ve gerçekleştirmeleri ile ilgili yıllardaki resmi enflasyon oranları Tablo 1'de sunulmuştur.

Tablo 1: Bugüne Kadar Bağtlanan Toplu Sözleşmelere İlişkin Genel Bilgiler (Yazar Tarafından Derlenmiştir).

Toplu sözleşme dönemi	Kamu görevlilerini temsil (sözleşme yetkisi) durumu	Uzlaşma durumu	Kamu görevlilerinin geneline ilişkin zam teklif ve gerçekleştirmeleri			Resmi enflasyon oranı (TÜİK) *
			En çok temsil gücüne sahip konfederasyon (Memur-Sen) Zam teklifi	Kamu İşveren Heyeti son zam teklifi	Karar	
1. Dönem (2012-2013)	Memur-Sen. Yedi hizmet kolunda Memur-Sen'e, üç hizmet kolunda Türkiye Kamu-Sen'e, bir hizmet kolunda KESK'e bağlı sendikalar	Kamu görevlilerinin geneline ve on hizmet koluna ilişkin uzlaşma sağlanamamıştır. Yerel yönetimler hizmet koluna ilişkin uzlaşma sağlanmıştır.	2012 yılı için % 16; 2013 yılı için % 14 oransal zam. Ayrıca, taban aylığa 2012 yılında 120 TL, 2013 yılında 80 TL zam.	Alışar aylık dönemlerde 2012 yılı için % 3,5 + % 4; 2013 yılı için % 3 + % 3 oransal zam.	Alışar aylık dönemlerde 2012 yılı için % 4 + % 4; 2013 yılı için % 3 + % 3 oransal zam (KGHK).	2012: 6,16 2013: 7,40
2. Dönem (2014-2015)	Memur-Sen. On hizmet kolunda Memur-Sen'e, bir hizmet kolunda (kültür ve sanat) KESK'e bağlı sendikalar	Kamu görevlilerinin geneline ve on hizmet koluna ilişkin uzlaşma sağlanmıştır. Kültür ve sanat hizmet koluna ilişkin uzlaşma sağlanamamıştır.	2014 yılı için alışar aylık dönemlerde % 6 + % 6 oransal zam ve taban aylıkta 100 TL artış (Teklif sonradan taban aylıkta 250 TL artış olarak değişti). 2015 yılı için alışar aylık dönemlerde % 6 + % 6 oransal zam.	2014 yılında alışar aylık dönemlerde % 3 + % 3 oransal zam veya taban aylıkta 100 TL artış (Teklif sonradan taban aylıkta 175 TL artış olarak değişti) 2015 yılında alışar aylık dönemlerde % 3 + % 3 oransal zam.	2014 yılında taban aylıkta brüt 175 TL (Net 123 TL) artış. 2015 yılında alışar aylık dönemlerde % 3 + % 3 oransal zam (Uzlaş).	2014: 8,17 2015: 8,81

3. Dönem (2016-2017)	Memur-Sen ve bağlı sendikaların (tüm hizmet kollanında)	Kamu görevlilerinin geneline ve tüm hizmet kollanına ilişkin uzlaşma sağlanmıştır.	2016 yılı için: % 8 + % 8 oransal zam, taban aylığına 150 TL zam, 2015 yılı ekonomik büyüme oranının % 50'si ve üç aylık dönemlerdeki büyüme oranları kadar refah payı artışı ve enflasyon farkı 2017 yılı için: % 7 + % 7 oransal zam, taban aylığına 100 TL zam, üç aylık dönemlerdeki ekonomik büyüme oranı kadar refah payı artışı ve enflasyon farkı.	Altışar aylık dönemlerde 2016 yılı için % 6 + % 5; 2017 yılı için % 3 + % 4 oransal zam.	Altışar aylık dönemlerde 2016 yılı için % 6 + % 5; 2017 yılı için % 3 + % 4 oransal zam (Uzlaşa).	2016: 8,53 2017: 11,92
4. Dönem (2018-2019)	Memur-Sen ve bağlı sendikaların (tüm hizmet kollanında)	Kamu görevlilerinin geneline ve tüm hizmet kollanına ilişkin uzlaşma sağlanmıştır.	1. alternatif: altışar aylık dönemlerde 2018 yılı için % 10 + % 6; 2019 yılı için % 10 + % 8 oransal zam. 2. alternatif: taban aylıklara 2018 ve 2019 yıllarında 75 TL net artış yapmak kaydıyla altışar aylık dönemlerde % 7 oransal zam. 3. alternatif: 2018 yılında ek ödeme puanlarına 15 puan ilave edilmek kaydıyla 2018 yılında % 6 + % 6; 2019 yılında % 10 + % 8 oransal zam. Ayrıca 2018 ve 2019 yıllarında, bir önceki yıl gerçekleşen gayri safi yurtiçi hasıla artış oranının yarısı kadar refah payı zammı.	Altışar aylık dönemlerde 2018 yılı için % 4 + % 3,5; 2019 yılı için % 4 + % 5 oransal zam.	Altışar aylık dönemlerde 2018 yılı için % 4 + % 3,5; 2019 yılı için % 4 + % 5 oransal zam (Uzlaşa).	2018: 20,30 2019: 11,84
5. Dönem (2020-2021)	Memur-Sen ve bağlı sendikaların (tüm hizmet kollanında)	Kamu görevlilerinin geneline ve tüm hizmet kollanına ilişkin uzlaşma sağlanamamıştır.	Altışar aylık dönemlerde 2020 yılı için % 8 + % 7; 2021 yılı için % 6 + % 6 oransal zam. 2020 yılında taban aylığa 200 TL zam. 2020 yılı için % 3; 2021 yılı için % 2 refah payı artışı.	Altışar aylık dönemlerde 2020 yılı için % 4 + % 4; 2021 yılı için % 3 + % 3 oransal zam.	Altışar aylık dönemlerde 2020 yılı için % 4 + % 4; 2021 yılı için % 3 + % 3 oransal zam (KGHK).	2020: 14,60 2021: 36,08

6. Dönem (2022-2023)	Memur-Sen ve bağlı sendikalar (tüm hizmet kollanında)	Kamu görevlilerinin geneline ve tüm hizmet kollanına ilişkin uzlaşma sağlanmıştır.	2022 yılı için % 21, 2023 yılı için % 17 oransal zam. 2022 ve 2023 yıllarında % 3 refah payı artışı. 2022 yılında 600 TL seyriyane zam.	Altışar aylık dönemlerde 2022 yılı için % 5 + % 7; 2023 yılı için % 8 + % 6 oransal zam.	Altışar aylık dönemlerde 2022 yılı için % 5 + % 7; 2023 yılı için % 8 + % 6 oransal zam (Uzlaş).)	2022: 64,27 2023: 64,77
7. Dönem (2024-2025)	Memur-Sen ve bağlı sendikalar (tüm hizmet kollanında)	Kamu görevlilerinin geneline ilişkin uzlaşma sağlanamamış, tüm hizmet kollanına ilişkin uzlaşma sağlanmıştır.	2024 yılı Ocak ayından itibaren üçer aylık dönemlerde sırasıyla % 25, % 10, % 15, % 10 oransal zam. 2025 yılında altışar aylık dönemlerde % 15, % 15 oransal zam. 2024 ve 2025 yıllarında % 10 refah payı artışı.	Altışar aylık dönemlerde 2024 yılı için % 15 + % 10; 2027 yılı için % 6 + % 5 oransal zam.	Altışar aylık dönemlerde 2024 yılı için % 15 + % 10; 2027 yılı için % 6 + % 5 oransal zam (KGHK).	2024: 44,38 2025: 30,89
8. Dönem (2026-2027)	Memur-Sen. On hizmet kolunda Memur-Sen'e, bir hizmet kolunda (kültür ve sanat) Türkiye Kamu-Sen'e bağlı sendikalar	Kamu görevlilerinin geneline ilişkin uzlaşma sağlanamamış, tüm hizmet kollanına ilişkin uzlaşma sağlanmıştır.	Altışar aylık dönemlerde 2026 yılı için % 25 + % 20; 2027 yılı için % 20 + % 15 oransal zam. Taban aylığa 2026 yılında 10.000 TL, 2027 yılında 7.500 TL zam. 2026 yılı için % 10 refah payı artışı.	Altışar aylık dönemlerde 2026 yılı için % 11 + % 7; 2027 yılı için % 4 + % 4 oransal zam. Ayrıca taban aylığa 1.000 TL zam.	Altışar aylık dönemlerde 2026 yılı için % 11 + % 7; 2027 yılı için % 5 + % 4 oransal zam. Ayrıca taban aylığa 1.000 TL zam (KGHK).	2026: ? 2027: ?

* İlgili yılın Aralık ayı enflasyon verisidir. Veriler Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) resmi internet sitesinden alınmıştır.

Tablo 1'de sunulan verilerden yola çıkarak bugüne kadar bağtlanan toplu sözleşmelere ilişkin genel bilgiler şu şekilde özetlenebilir:

- Memur-Sen Başkanı, bağı sendikaların toplam üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon temsilcisi olarak toplu sözleşmelerin tamamında KGSŞ'ye başkanlık etmiş, toplu sözleşmelerin kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümünü bağtlama veya KGHK'ye başvurma yetkisi de Memur-Sen'de olmuştur. Türkiye Kamu-Sen, en çok temsil gücüne sahip ilk üç konfederasyondan biri olarak tüm toplu sözleşmelerde KGSŞ'de temsilci bulundurmuştur. İlk yedi toplu sözleşmede KGSŞ'de temsil edilen KESK, bağı sendikaların toplam üye sayısı itibarıyla dördüncü sıraya düştüğü için sekizinci dönem toplu sözleşmede temsil edilmemiştir. KESK'in yerini 2024 yılı itibarıyla en çok temsil gücüne sahip üçüncü konfederasyon konumuna yükselen Birleşik Kamu İşgörenleri Sendikaları Konfederasyonu (Birleşik Kamu-İş) almıştır.

- Memur-Sen'e bağı sendikalar üçüncü, dördüncü, beşinci, altıncı ve yedinci dönem toplu sözleşmelerde on bir hizmet kolunun tamamında kamu görevlilerini temsil etme, sözleşmeyi bağtlama veya KGHK'ye başvurma yetkisine sahip olmuşlardır. Memur-Sen'in birinci dönem toplu sözleşmede yedi, ikinci ve sekizinci dönem toplu sözleşmelerde ise on sendikası bu hakka sahip olmuşlardır. Türkiye Kamu-Sen'in birinci dönem toplu sözleşmede üç, sekizinci dönem toplu sözleşmede bir; KESK'in ise birinci ve ikinci dönem toplu sözleşmelerde bir sendikası ilgili hizmet kolunda en çok üyeye sahip sendika sıfatıyla toplu sözleşme sürecinde kamu görevlilerini temsil edebilmişlerdir.

- İlk toplu sözleşme yerel yönetimler hizmet kolu dışında uzlaşmazlıkla, ikinci dönem toplu sözleşme ise kültür ve sanat hizmet kolu dışında uzlaşma ile sonuçlanmıştır. Üçüncü, dördüncü ve altıncı dönem toplu sözleşmelerde kamu görevlilerinin geneli ve tüm hizmet kollarına ilişkin uzlaşma sağlanmış, beşinci dönem toplu sözleşme ise kamu görevlilerin geneli ve tüm hizmet kollarında uzlaşmazlıkla neticelenmiştir. Yedinci ve sekizinci dönem toplu sözleşmelerde kamu görevlilerinin geneline ilişkin uzlaşma sağlanamamış, tüm hizmet kollarına ilişkin uzlaşma sağlanmıştır.

- Tüm toplu sözleşmelerde kamu görevlileri sendikal kuruluşları ile Kamu İşveren Heyetinin kamu görevlilerinin geneline yapılacak zam teklifleri arasında ciddi fark olmuş, toplu sözleşmeler Kamu İşveren Heyetinin teklifine yakın oranlarda neticelenmiştir.

- Kamu görevlilerinin geneline yönelik mali ve sosyal haklar dört kez (birinci, beşinci, yedinci ve sekizinci dönem toplu sözleşmeler) KGHK tarafından belirlenmiş, Kurul genel olarak Kamu İşveren Heyetinin teklifini (oy çokluğuyla) kabul etmiştir. Kamu İşveren Heyetinin oransal zam teklifi KGHK tarafından

birinci dönem toplu sözleşmede yarım puan, sekizinci dönem toplu sözleşmede ise bir puan (toplu sözleşme süresinde uygulanacak altı aylık dört dönemden sadece biri için) artırılmıştır.

• Toplu sözleşmelerde kamu görevlilerinin geneline yönelik belirlenen maaş artış oranları 2012 ve 2016 yılları dışında enflasyonun altında kalmıştır. Enflasyonun yüksek olduğu yıllarda, gerçekleşen enflasyon ile maaş artış oranı arasında çok büyük fark ortaya çıkmıştır. 2014 yılında taban aylığa ilişkin bir karar alındığı için kamu görevlilerinin oransal olarak maaş artışı farklılık göstermiştir. Sekizinci dönem toplu sözleşmede hem oransal hem de taban aylığa ilişkin düzenleme yapılması nedeniyle benzer durum kısmen geçerlidir.

• 2025 yılı öncesi yapılan toplu sözleşmelerde uzlaşmazlık durumunda KGHK'ye başvuran taraf sendikal kuruluşlar olmuştur. Sekizinci dönem toplu sözleşme görüşmelerinde kamu görevlilerinin geneline ilişkin bölümde uzlaşma sağlanamamasına rağmen Hakem Kurulu'na inanmadıklarını ve güvenmediklerini ifade eden Memur-Sen KGHK'ye başvurmamış, KGHK'ye başvuran taraf ilk kez Kamu İşveren Heyeti olmuştur. KGHK'nin en az sekiz üyeyle toplanabileceğine dikkat çeken Birleşik Kamu-İş KGHK'ye temsilci göndermemiş, diğer konfederasyonların da Kurul toplantılarına katılmamasını, kamu görevlilerinin geneline yönelik mali ve sosyal hakların belirlenme sürecinin Türkiye Büyük Millet Meclisine taşınmasını önermiştir. Memur-Sen ve Türkiye Kamu-Sen'in KGHK'ye temsilci göndermesi neticesinde Kurul karar alabilmiştir.

Tema 1: Toplu Sözleşmelerde Belirlenen Maaş Artış Oranları Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Korunması Kapsamında Yetersiz Kalmıştır.

Tablo 1'de sunulan veriler toplu sözleşmelerde kamu görevlilerinin geneline yönelik belirlenen maaş artış oranlarının istisnalar dışında (2012 ve 2016 yılları), gerçekleşen resmi enflasyon oranının altında kaldığını göstermektedir. Enflasyonun yüksek olduğu yıllarda aradaki fark daha da artmaktadır. Örneğin 2021 yılı için toplu sözleşmede maaş artış oranları % 3 + % 3 olarak belirlenmiş, gerçekleşen enflasyon ise TÜİK verilerine göre % 36,08 olmuştur. Aradaki farkın temel nedeninin Kamu İşveren Heyetinin hedeflenen enflasyona göre teklif sunması ancak bu hedeflerin gerçekleşmemesi olduğu söylenebilir.

Kamu görevlilerinin maaşlarının enflasyon karşısında erimesini engellemek için ayrıca bir mekanizma tesis edilmiş olup toplu sözleşmelerin 'enflasyon farkı ödemesi' başlıklı maddelerine istinaden maaş artış oranlarının enflasyonun altında kaldığı dönemlerde aradaki fark maaşlara eklenmektedir. Bu durumda enflasyonun her zaman maaş artış oranlarının üzerinde olduğu bir ortamda kamu görevlilerinin maaş artışlarının oransal olarak belirlenmesi anlamsız hâle gelmektedir. Örneğin toplu sözleşmede 2023 yılı maaş artış oranı % 8 + % 6 olarak belirlenmişken TÜİK verilerine göre gerçekleşen

enflasyon % 64,77 olmuştur. Uygulama açısından değerlendirildiğinde toplu sözleşmede 2023 yılı için yıllık maaş artış oranının % 1 ile % 64,77 olarak belirlenmesi arasında bir fark olmamaktadır. Toplu sözleşme sürecinde hükümetin zam teklifinin gerek pazarlık sürecinde gerekse KGHK tarafından bir veya birkaç puan artırılmasının da bir anlamı kalmamaktadır. Bu durumda toplu sözleşmelerde maaş artışına ilişkin pazarlıkların *gerçekleşecek enflasyonun üzerine uygulanacak refah payı artışı* üzerinden yapılması daha anlamlı olacaktır. Bazı toplu sözleşme dönemlerinde sendikal kuruluşlar tarafından önerildiği üzere refah payı ekonomik büyüme veya gayri safi yurtiçi hasıladaki artış oranına da endekslenebilir.

Mevcut uygulamanın bir sonucu olarak kamu görevlilerinin büyümeden pay alamıyor olmaları kamu görevlilerinin mali haklarının korunması ve geliştirilmesi açısından önemli bir problemdir. Diğer taraftan daha önemli bir problem TÜİK tarafından açıklanan verilerin gerçek enflasyonu yansıtmadığı eleştirileridir (Aslan, 2023: 1326). Enflasyon verilerine yönelik yaşanan güvensizlik kamu görevlilerinin maaş artışlarının yeterliliğinin başka verilerle de değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır. Aslan'ın (2023), 2003 ile 2022 yılları arasında memur maaşlarındaki değişimi enflasyon, ABD doları, 24 ayar altın, kişi başına gayrisafı yurtiçi hasıla, asgari ücret ile karşılaştıran ve memur maaşlarının birbiri karşısındaki durumunu da değerlendiren çalışması bu kapsamda önemli çıkarımlar yapmaya imkân vermektedir.⁴ Bahse konu çalışmada, seçilmiş on yedi unvana ait memur maaşlarının nicel analizi sonucunda ulaşılan sonuçlardan birisi dönemselsel olarak farklılıklar olmakla birlikte memur maaşlarının 2022 yılı itibarıyla reel olarak gerilediği tespitidir. Memur maaşlarının asgari ücrete ve kişi başına gayrisafı yurtiçi hasılaya oranı da düşmüştür. Çalışma kapsamında incelenen on yedi maaşın aritmetik ortalaması 2003 yılında asgari ücretin 4,3 katı iken, 2022 yılında 2,6 katına; kişi başına gayrisafı yurtiçi hasılaya oranı ise aynı dönemde 1,7'den 0,7'ye gerilemiştir. Bu durumda memurlar ekonomik büyümeden pay alamadıkları gibi maaşların mevcut alım gücü dahi korunamamıştır.

⁴ Aslan (2023: 1296-1297) tarafından da ifade edildiği üzere kamu görevlilerinin maaşlarına ilişkin nitelikli istatistikî verilere ulaşma imkanı bulunmamaktadır. Dolayısıyla bahse konu çalışmanın oldukça kıymetli olduğunu ifade etmek gerekir. Bununla birlikte söz konusu çalışmada derlenen maaş bilgilerinin (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığınca maaş artış dönemlerinde Anadolu Ajansına gönderilen resmî veriler) gerçek durumu ne ölçüde yansıttığının ayrıca tartışılması gerekir. Şöyle ki ek göstergeler, tazminat, performans ödemesi gibi farklı bileşenlere göre belirlenen bir maaş rejiminin uygulanıyor olması nedeniyle, herhangi bir unvana sahip kamu personelinin maaşının ne olduğunun net olarak ifade edilmesi tartışmalıdır (Güneyi, 2024b: 66). Bu çalışmada elde edilen bulgular da (Tema 3) bu tespiti doğrulamaktadır.

Aslan (2023) tarafından derlenen veriler incelendiğinde memur maaşlarının reel olarak artış gösterdiği dönemlerin de olduğu görülmektedir. Bu bulgu Tablo 1'deki verilerle birlikte değerlendirildiğinde, toplu sözleşmelerin kamu personelinin maaşlarının belirlenmesinde tek etken olmadığı anlaşılmaktadır. Aksi takdirde toplu sözleşmelerde belirlenen maaş artış oranlarının gerçekleşen resmi enflasyon oranının altında kalmış olması nedeniyle, enflasyon farkının yansıtılmasına rağmen maaşların reel olarak artışından söz edilemezdi. Aritmetik ortalama memur maaşında dönemsel reel artışların nedeni toplu sözleşmeler dışında memurlarının geneline veya belli meslek gruplarına yönelik ayrıca yapılan iyileştirmelerdir. Aslan (2011: 119; 2023: 1305) tarafından nicel olarak da ortaya konulduğu üzere bu tür düzenlemeler genel olarak seçim dönemlerinde yapılmaktadır.

Kamu görevlilerinin geneline yönelik düzenlemelerden birisi Aslan'ın (2023) çalışmasından sonraki dönemde 2023 yılı Temmuz ayında yapılmış, 7456 sayılı Kanun'la 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede (KHK) yapılan düzenlemeyle kamu personelinin maaşlarında seyyanen 8.077 TL'lik artış sağlanmıştır. Her ne kadar bu düzenleme de bir seçim yılında yapılmış olsa da Polat'a (2025: 122-123) göre söz konusu düzenlemenin amacı taşerondan sürekli işçi statüsüne geçirilen kamu işçilerinin ücretlerinin dâhi memurların, hatta emrinde görev yaptıkları idarecilerin maaşlarının üzerine çıkmış olmasıdır. Bu durum kamuda işçi ile memur statüsünde çalışanların özlük hakları arasında denge kurulması probleminin (Güneyi, 2024b: 65) 2023 yılı itibariyle hâlâ çözülemediğini göstermenin yanında, *işçi sendikacılığı kamu görevlileri sendikacılığından daha mı başarılı?* sorusunu da akla getirmektedir. Diğer taraftan 375 sayılı KHK'nin ek 40. maddesinde belirlenen gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucuna göre artış gösteren bahse konu ilave ödemenin memur emeklilerine verilmemiş olması ayrı bir eşitsizlik yaratmıştır (Güneyi, 2024b: 68).

Aslan'ın (2023) çalışmasında vurgulanan diğer bir husus 2003 ile 2022 yılları arasında yapılan düzenlemeler neticesinde memurların kendi içerisindeki maaş dengesinin de değişmiş olmasıdır. Bu kapsamda öne çıkarılan bulgu ise üst ile alt unvanlar arasındaki maaş farkının azalmasıdır. Örneğin, 2003 yılında genel müdür maaşı hizmetli maaşının 5,3 katı iken bu oran 2022 yılında 3,1'e düşmüştür. Profesör ile araştırma görevlisi arasındaki maaş farkı ise 2,9 kattan 1,7 kata gerilemiştir. Aslan (2023) tarafından ayrıntılı olarak değerlendirilmemiş olmakla birlikte hizmet sınıfları arasında da maaşlarda bir denge sağlanması kamuda adil bir ücret sisteminin tesis edilmesi açısından önem arz etmektedir. Bu durumda kamu personelinin mali ve sosyal haklarının bütüncül olarak değerlendirilmesi, belli bir meslek grubu veya unvana yönelik iyileştirmelerin kamudaki ücret dengesine etkisinin göz önünde bulundurulması önem arz etmektedir. Benzer şekilde toplu sözleşmelerde oransal zam yerine seyyanen zam yapılmasının maaşların iç dengesine yapacağı etki de dikkate alınmalıdır.

Tema 2: Toplu Sözleşmelerde Aynı veya Benzer Konular Tekrarlanmakta, Yeni İlavelerle Birlikte Toplu Sözleşme Maddelerinin Sayısı Artmaktadır.

2012 ile 2025 yılları arasında bağtlanan toplu sözleşmelerdeki madde sayıları Tablo 2'de sunulmuştur.

Tablo 2: Toplu Sözleşmelerde Bağtlanan Madde Sayıları

Toplu sözleşme dönemi	Kamu görevlilerinin geneli *	Hizmet kolları											Toplam
		Büro, bankacılık ve sigortacılık	Eğitim, öğretim ve bilim	Sağlık ve sosyal hizmetler	Yerel yönetim	Basın, yayın ve iletişim	Kültür ve sanat	Bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri	Ulaştırma	Tarım ve ormancılık	Enerji, sanayi ve madencilik	Diyanet ve vakıf	
1. Dönem (2012-2013)	17	2	11	11	4 *	5	3	2	3	4	4	2	68
2. Dönem (2014-2015)	22	6	17	16	4	10	6	3	5	5	9	4	107
3. Dönem (2016-2017)	39	16	23	33	8	14	15	9	12	19	15	8	211
4. Dönem (2018-2019)	46	18	27	37	14	17	16	10	15	24	23	12	259
5. Dönem (2020-2021)	48	19	26	33	13	17	14	11	15	22	22	12	252
6. Dönem (2022-2023)	49	26	34	45	18	20	20	18	17	27	30	15	319
7. Dönem (2024-2025)	59	28	36	43	21	22	21	21	21	27	33	18	350
8. Dönem (2026-2027)	65	31	40	44	23	23	24	22	22	27	33	23	377

* Toplu sözleşme ve KGHK kararlarının 'kapsam', 'dayanak', 'yürürlük süresi ve tereddütlerin giderilmesi', ' taraflar' başlıklı maddeleri çıkarılarak bu sayılar tespit edilmiştir.

Kamu görevlilerinin geneline ve hizmet kollarına ilişkin bağtlanan toplam madde sayısı beşinci dönem toplu sözleşme dışında sürekli artış göstererek 2012 yılı ile 2025 yılı arasındaki dönemde 68'den 377'ye çıkmıştır. Diğer taraftan sendikal kuruluşlar daha da fazla konuyu toplu sözleşme platformuna taşımak istemekte ve bu yönde çaba sarf etmektedirler. Örneğin yedinci dönem toplu sözleşme sürecinde büro, bankacılık ve sigortacılık hizmet koluna ilişkin 135 teklif sunulmuş (Memur-Sen, 2023; 149-180) toplu sözleşmede yirmi sekiz madde bağtlanmıştır.

Yetkili sendikalar tarafından önerilen teklifler öncelikle ilgili komisyonlarda; bir önceki toplu sözleşmede yer alan ve aynen korunması önerilen teklifler, revize edilmesi önerilen teklifler, yeni görüşülecek teklifler ve toplu sözleşme kapsamında görüşülmesi konusunda uzlaşılabilen teklifler başlıkları altında görüşülmekte ve raporlanmaktadır. Sendikaların teklifleri incelendiğinde toplu sözleşme kapsamını oldukça zorlayan birçok konunun da önerildiği, bu nedenle böyle bir tasnife gitmenin gerekli olduğu anlaşılmaktadır. Örneğin dördüncü dönem toplu sözleşme sürecinde hizmet kollarına ilişkin yapılan bazı teklifler şu şekildedir (Memur-Sen, 2017):

- Türkiye Kalkınma Bankası, Maliye Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığında görev yapan memurların kurum içi sınavla uzman kadrolarına atanması (Büro, bankacılık ve sigortacılık hizmet kolu),

- TÜİK'te geçici personel statüsünde çalışanların memur kadrolarına geçirilmesi (Büro, bankacılık ve sigortacılık hizmet kolu),

- 'Adalet hizmetleri' ve 'maliye hizmetleri' sınıfları oluşturulması (Büro, bankacılık ve sigortacılık hizmet kolu),

- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, T.C. Başbakanlık Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu maaş rejiminin 666 sayılı KHK kapsamından çıkarılması (Basın, yayın ve iletişim hizmet kolu),

- Kültür ve Turizm Bakanlığı ile Yazma Eserler Kurumu Başkanlığında görev yapan uzman ve uzman yardımcılarının mali ve sosyal haklarına yönelik merkez-taşra ayrımının kaldırılması (Kültür ve sanat hizmet kolu),

- İşçilerin ve sözleşmeli personelin memur kadrolarına geçirilmesi (Kültür ve sanat hizmet kolu),

- Kültür Memur-Sen üyesi olmayan kamu görevlilerin bu sendikaya 'dayanışma aidatı' ödemesi (Kültür ve sanat hizmet kolu),

- Vakıf kira gelirlerinin Vakıflar Meclisince belirlenen oranda kısmının (% 5'i geçmemek ve brüt maaşın üçte birini aşmamak şartıyla) Vakıflar Genel Müdürlüğü personeline ödenmesi (Diyanet ve vakıf hizmet kolu).

Görüldüğü üzere sendikal kuruluşlar toplu sözleşme kapsamına girip girmeyeceği tartışmaya açık birçok konuyu toplu pazarlık sürecine taşıyabilmektedirler. Bahse konu tekliflerle ilgili diğer bir problem ise söz konusu önerilerin sadece belli kamu görevlilerini kapsamasıdır. Bu durumda, yapılacak düzenlemenin kamu personel sisteminin bütününe yapacağı etki göz ardı edilmektedir. Devam eden bölümde daha ayrıntılı açıklanacağı üzere toplu sözleşme maddelerinin sayısının artmasının yanında mali ve sosyal haklar dışındaki konulara yönelik de toplu sözleşmelerde kararlar alınmış ve bunların bir kısmı yürürlüğe girmiştir. Bu durumda sendikal kuruluşların toplu sözleşmenin kapsamını genişletme çabalarının belli ölçüde başarılı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Toplu sözleşme maddelerinin sayıca artmasının bir başka nedeni alınan kararların sözleşme bağlandıktan sonraki iki yılı kapsamı, bu nedenle aynı maddelerin (bazıları değiştirilerek/kapsamı genişletilerek) her toplu sözleşmede tekrar ediliyor olmasıdır. Bu durumda yeni ilavelerle birlikte toplu sözleşme maddelerinin sayısı her yeni dönemde artmaktadır. Toplu sözleşmelerde tekrarlanan maddelerden bazı örnekler Tablo 3'te sunulmuştur.

Tablo 3: Toplu Sözleşmelerde Tekrarlanan Madde Örnekleri

KONU	Toplu Sözleşme Dönemi							
	1. Dönem	2. Dönem	3. Dönem	4. Dönem	5. Dönem	6. Dönem	7. Dönem	8. Dönem
Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği hükümlerinden sözleşmeli personel pozisyonlarında çalışan kamu personelinin de yararlanması	X	X	X	X	X	X	X	X
Emekli kamu personeline 375 sayılı KHK'nin 1/D fıkrası kapsamında ödenen tazminatın gösterge rakamı artırılarak uygulanması	X	X	X	X	X	X	X	X
Burs alan veya devlet tarafından okutulan çocuklar için aile yardımı ödeneği verilmesi	X	X	X	X	X	X	X	X
Yükseköğretim kurumları disiplin kurullarında sendika temsilcisi bulunması	X	X	X	X	X	X	X	X
Kamu görevlilerine Cuma namazı saatlerinde izin verilmesi	-	-	X	X	X	X	X	X
Hacca gidecek olup yıllık izni kalmayan kamu görevlilerinin hac süresince ücretsiz izinli sayılması	-	-	-	X	X	X	X	X
İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı (İLKSAN) üyeliğinin isteğe bağlı olması (Eğitim, öğretim ve bilim hizmet kolu)	X	X	X	X	X	X	X	X
Sözleşmeli öğretmenlere de başarı ve üstün başarı ödülü verilmesi (Eğitim, öğretim ve bilim hizmet kolu)	-	-	-	-	-	X	X	X
Mahalli idarelerde görev yapan kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenmesi (Yerel yönetim hizmet kolu)	X	X	X	X	X	X	X	X
Ek ödemelerin aylıklarla birlikte ödenmesi (Sağlık ve sosyal hizmet kolu)	X	X	X	X	X	X	X	X
Sağlık ve sosyal hizmet kolu kapsamına giren kamu personelinin milli parklar ve tabiat parklarından ücretsiz yararlanması (Sağlık ve sosyal hizmet kolu)	-	-	-	-	-	X	X	X

KONU	Toplu Sözleşme Dönemi							
	1. Dönem	2. Dönem	3. Dönem	4. Dönem	5. Dönem	6. Dönem	7. Dönem	8. Dönem
Tapu müdürlüklerinde normal çalışma saatleri dışında fiilen çalışanlara döner sermaye bütçesinden fazla çalışma ücreti ödenmesi (Bayındırlık, inşaat ve köy hizmet kolu)	-	-	X	X	X	X	X	X
Görev yaptığı yerde ilköğretim ve ortaöğretim okulu bulunmaması nedeniyle başka yerlerde eğitim-öğretim gören din hizmetleri sınıfındaki personelin çocuklarına devlet yurtlarında öncelik sağlanması (Diyamet ve vakıf hizmet kolu)	-	-	-	X	X	X	X	X

Görüldüğü üzere toplu sözleşmelerde tekrarlanan maddeler konuyla ilgili mevzuatta yapılacak düzenleme sonrası toplu sözleşme konusu olmaktan çıkacak niteliktedir. Diğer taraftan bazı konular mevzuatla düzenlenmesine rağmen toplu sözleşmelerde yer almıştır. Örneğin üçüncü dönem toplu sözleşmede alınan karar sonrası, kamu görevlilerine cuma namazı saatinde izin verilmesine yönelik 2016/1 sayılı Başbakanlık Genelgesi yayımlanmış buna rağmen cuma namazı izni maddesi toplu sözleşmelerde tekrarlanmıştır. Mahalli idarelerde görev yapan kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenmesi konusu 4688 sayılı Kanun'un 32. maddesinde düzenlenmiş olmasına rağmen tüm toplu sözleşmelerde yer almıştır.

Tema 3: Toplu Sözleşmelerde Alınan Kararların Büyük Kısmı Mevzuatın Farklı Uygulanması Suretiyle Kamu Görevlilerinin Tazminat, Zam, Ek Ödeme, Fazla Çalışma Ücreti vb. Mali Haklarının İyileştirilmesine Yöneliktir.

Toplu sözleşme maddeleri incelendiğinde alınan kararların çoğunluğunun kamu görevlilerinin genelinin yanında farklı unvanlardaki, farklı kamu kurum ve kuruluşlarındaki veya belli görevleri yerine getiren kamu görevlilerinin tazminat, ek ödeme, zam, ilave ödeme, fazla çalışma ücreti gibi mali haklarının mevzuatta belirlenenden daha fazla uygulanmasına ilişkin olduğu anlaşılmaktadır. Tablo 4'te toplu sözleşmelerin kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümlerinde bağtlanan maddelerden örnekler derlenmiştir. Toplu sözleşmelerin hizmet kollarına ilişkin bölümlerinde bağtlanan maddelerin çoğunluğu da aynı şekilde mevzuatın farklı uygulanması suretiyle belli unvanlardaki kamu görevlilerinin mali haklarının iyileştirilmesi yönündedir.

Tablo 4: Mevzuatın Farklı Uygulanmasına İlişkin Kamu Görevlilerinin Geneline Yönelik Toplu Sözleşme Karar Örnekleri

KONU	Toplu Sözleşme Dönemi							
	1. Dönem	2. Dönem	3. Dönem	4. Dönem	5. Dönem	6. Dönem	7. Dönem	8. Dönem
Kamu İktisadi Teşebbüslerinde (KİT) kıdem ücretini düzenleyen 399 sayılı KHK'nin 28. maddesinin farklı uygulanması	X	X	X	X	X	X	X	X
659 sayılı KHK'de "10.000" olarak belirlenen vekâlet ücretinin belirlenmesine esas göstergenin avukatlar için farklı uygulanması	-	X	X	X	X	X	X	X
Toplu sözleşme ikramiyesinin 375 sayılı KHK'de belirlenenen farklı ödenmesi	-	X	X	X	X	X	X	-
KİT'lerde görev yapan müdürlerin Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar'da belirlenen tazminat oranlarına ilave puan eklenmesi	-	-	X	X	X	X	X	X
KİT'lerde sözleşmeli statüde görev yapan bazı personelin 375 sayılı KHK'de belirlenen ek ödeme puanlarına ilave puan eklenmesi	-	-	X	X	X	X	X	X
Sivil savunma uzmanlarının Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar'da belirlenen tazminat oranlarına 5 puan ilave edilmesi	-	-	X	X	X	X	X	X
Şeflerin Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar'da belirlenen tazminat oranlarına ilave puan eklenmesi	-	-	X	X	X	X	X	X
Koruma ve güvenlik görevlilerinin 375 sayılı KHK'de belirlenen ek ödeme puanlarına ilave puan eklenmesi	-	-	X	X	X	X	X	X
Tabip ve diş tabiplerinin 375 sayılı KHK'de belirlenen ek ödeme puanlarına ilave puan eklenmesi	-	-	-	X	X	X	X	X
Gassal unvanlı kadrolarda bulunanlara ilave 500 puan iş güclüğü zammı ödenmesi	-	-	-	-	-	X	X	X
İdari büro görevlisi ve idari destek personeli unvanlı sözleşmeli personel pozisyonlarında istihdam edilenlerin ek ödeme oranına 10 puan ilave edilmesi	-	-	-	-	-	X	X	X

KONU	Toplu Sözleşme Dönemi							
	1. Dönem	2. Dönem	3. Dönem	4. Dönem	5. Dönem	6. Dönem	7. Dönem	8. Dönem
Teknik personel ek ödemelerinin 375 sayılı KHK'de belirlenen oranlara ilave puan eklenerek uygulanması	-	-	-	-	-	-	X	X
Müdürler ve bazı idarecilerin Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar'da belirlenen tazminat oranlarına ilave puan eklenmesi	-	-	-	-	-	-	X	X
Veteriner hekimlerin 375 sayılı KHK'ye göre yararlanmakta oldukları ek ödeme oranlarına 10 puan ilave edilmesi	-	-	-	-	-	-	X	X
Bazı uzmanlar ve denetim elemanlarının Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar'da belirlenen tazminat oranlarına ilave puan eklenmesi	-	-	-	-	-	-	-	X
Veznedar ve tahsildar unvanlı kadrolarda bulunanlara ilave 700 puan mali sorumluluk zammı uygulanması, mutemetlerin mali sorumluluk zamlarının 700 puan olarak uygulanması	-	-	-	-	-	-	-	X
Genel idare hizmetleri ve yardımcı hizmetler sınıflarında bulunan bazı devlet memurlarının 375 sayılı KHK'de belirtilen tazminat oranlarına 10 puan ilave edilmesi	-	-	-	-	-	-	-	X
Yabancı dil tazminatı ödemelerinin 375 sayılı KHK'de belirtilen gösterge rakamlarına "100" rakamı eklenerek uygulanması	-	-	-	-	-	-	-	X

Sendikal kuruluşlar açısından değerlendirildiğinde sadece belli kamu çalışanlarına yönelik olsa da bu kararlar kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının iyileştirilmesi kapsamında bir kazanımdır. Kamu personel sisteminin bütünü açısından değerlendirildiğinde ise uygulama iki açıdan problemlidir. Bunlardan birincisi toplu sözleşmelerde kanun hükümlerinin farklı uygulanmasına yönelik kararlar alınıyor olmasıdır. Uygulamayla toplu sözleşmelerin kanunların üstüne çıkarılması suretiyle normlar hiyerarşisinin ihlal edildiğini, bununla birlikte aynı konuda farklı hükümler içeren iki farklı mevzuatın ortaya çıktığını söylemek

yanlış olmayacaktır. Toplu sözleşmeler bağtlandıkları yıldan sonraki iki yılı kapsamakta olup kanun hükümlerini değiştirmemektedir. Ancak sınırlı bir süre için de olsa kanunla belirlenmiş esasların toplu sözleşmelerde alınan kararlarla değiştirilmesi bir *normlar çatışmasına* neden olmaktadır. Diğer taraftan toplu sözleşmeler incelendiğinde değiştirilen kanun hükümlerinin sadece iki yıl geçerli olmadığı, alınan bu kararların her yeni toplu sözleşme döneminde tekrarlanarak (bazıları artırılarak ve genişletilerek) kalıcı bir düzenleme hâline dönüştüğü görülmektedir.

Konuyla ilgili ikinci bir problem uygulamanın kamu personel sisteminde 'birlik ve denklik' (Güler, 2013: 315) ve 'eşitlik' sağlanması açısından yarattığı zafiyettir. Bazı kamu görevlilerine ilave haklar ve ayrıcalıklar verilmesi aynı işi yapan ancak bu düzenlemelerden faydalanamayan kamu görevlileri açısından bir eşitsizlik olarak nitelendirilebilir. Bu açıdan değerlendirildiğinde mahalli idareler seviyesinde ayrıca imzalanan sözleşmelerle bazı yerel yönetimlerde görev yapan memur ve sözleşmeli personele sosyal denge tazminatı ödenmesi de tartışmaya açık bir uygulamadır.

Toplu sözleşme hükümlerinden kaynaklanan eşitsizliğe yönelik eleştiriler geçmiş dönemlerde bürokratlar tarafından da dile getirilmiştir. Örneğin ikinci dönem toplu sözleşme kültür ve sanat hizmet koluna ilişkin KGHK kararı karşı oy gerekçelerinde Kalkınma Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı temsilcileri tarafından, hizmet kollarına yönelik yeni haklar sağlanmasının kamu personeli arasında mali ve sosyal haklar açısından dengesizlikler yaratacağı ifade edilmiştir. Diğer taraftan 4688 sayılı Kanun'un 31. maddesinde, aynı veya benzer unvanlı kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları arasında dengesizliğe yol açacak hükümlerin toplu sözleşmelere konulamayacağı hükmü yer almaktadır. Bu durumda toplu sözleşmelerde alınan bu tür kararların 4688 sayılı Kanun'a uygunluğunun da tartışmaya açık olduğu değerlendirilmektedir.

Bu eleştirilere ilave olarak bahse konu düzenlemelerin kamu görevlilerinin mali haklarının iyileştirilmesine sınırlı ölçüde katkı yaptığını da ifade etmek gerekir.⁵ Sekizinci dönem toplu sözleşme görüşmeleri sonrasında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, kamu görevlilerinin ek ödeme, tazminat vb. mali haklarında iyileştirmeler yapılarak 80 milyar liranın üzerinde bir kazanımın hizmet kollarına aktarıldığını ifade etmiştir (Hürriyet, 2025). Bakan'ın bu açıklamalarından toplu sözleşme kararlarının belirlenmesinde kamu bütçesinin önemli bir etken olduğu, hükümetin genel zam oranı dışında 80 milyar TL civarında bir kaynağın ek ödeme, tazminat vb. olarak kamu görevlilerine harcanmasını uygun bulduğu, bu ödemelerin

⁵ Örnek olarak bkz. (Memur-Sen, 2023: 717-748).

kimleri kapsayacağıının da sendikal kuruluşlarla birlikte belirlendiği sonucunu çıkarmak mümkündür.⁶

Tema 4: Toplu Sözleşmelerde Kanunla Düzenlenmesi Gereken Konulara Yönelik Kararlar Alınmaktadır.

Türk kamu personel sistemine yönelik tartışmalardan birisi Anayasa'nın 128. maddesine istinaden kanunla düzenlenmesi gereken konuların Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmeden önce KHK'lerle, yeni sistemde ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmiş/düzenleniyor olmasıdır (Güneyi, 2024b: 70). Bu çalışmadan elde edilen bulgular kanunla düzenlenmesi gereken konulara ilişkin toplu sözleşmelerde karar alınıyor olmasının da ayrı bir problem olduğunu ortaya koymaktadır. Toplu sözleşme maddeleri incelendiğinde, kanun hükümlerinin farklı uygulanmasının yanında münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulara ilişkin de toplu sözleşmelerde kararlar alındığı görülmektedir. Tablo 5'de bu tür kararlardan örnekler derlenmiştir. Söz konusu kararlar genellikle ilgili konuda 'çalışma yapılacaktır' şeklinde bağitlanmakla beraber bazı konularda hükmedici ifadeler de yer almıştır.

⁶ Kamu görevlilerine tahsis edilen bu kaynak 2025 Yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'nda (I, II, ve III sayılı cetveller toplamı) personel giderlerine ayrılan payın (3.475.520.917.000 TL) yaklaşık % 2,3'üne tekabül etmektedir.

Tablo 5: Toplu Sözleşmelerde Kanunla Düzenlenmesi Gereken Konulara Yönelik Alınan Karar Örnekleri

KONU	Toplu Sözleşme Dönemi							
	1. Dönem	2. Dönem	3. Dönem	4. Dönem	5. Dönem	6. Dönem	7. Dönem	8. Dönem
Bakanlar kurulu kararlarında, geçici personelin çalışma sürelerinin 11 ay 28 güne çıkarılmasına ilişkin değişiklik yapılması	X	-	-	-	-	-	-	-
Memur ve sözleşmeli personel tarafından yerine getirilmesi gereken görevlerde sürekli işçi statüsünde çalışanların; KİT'lerde sözleşmeli personel pozisyonlarına, diğer kamu idarelerinde memur kadrolarına geçirilmesine yönelik çalışma yapılması	-	-	X	-	-	-	-	-
657 sayılı Kanun'un 4/C fıkrası kapsamında tam zamanlı çalışan geçici personelin sözleşmeli personel pozisyonlarına geçirilmesine yönelik çalışma yapılması	-	-	X	-	-	-	-	-
Sözleşmeli personelin statülerinin yeniden belirlenmesine ilişkin çalışmanın yetkili konfederasyonun katkı ve katılımıyla 2022 yılı içerisinde tamamlanması	-	-	-	-	-	X	-	-
4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun güncellenmesine yönelik çalışma yapılması	-	-	-	-	-	-	X	X
'Sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri' sınıfının 'Sağlık hizmetleri sınıfı' olarak değiştirilmesi konusunda çalışma yapılması (Sağlık ve sosyal hizmet kolu)	-	-	-	-	-	X	X	X
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı taşra teşkilatında sosyal güvenlik uzman yardımcısı ve sosyal güvenlik uzman kadrosu ihdası için çalışma yapılması (Büro, bankacılık ve sigortacılık hizmet kolu)	-	-	-	-	-	-	-	X
Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün personel ihtiyacının döner sermaye bütçesinden karşılanmasına yönelik çalışma yapılması (Bayındırlık, inşaat ve köy hizmet kolu)	-	-	X	-	-	X	X	X

KONU	Toplu Sözleşme Dönemi							
	1. Dönem	2. Dönem	3. Dönem	4. Dönem	5. Dönem	6. Dönem	7. Dönem	8. Dönem
İdari personelin yükseköğretim kurumları arasında yer değişikliği yapabilmesine yönelik çalışma yapılması (Eğitim, öğretim ve bilim hizmet kolu)	-	-	-	-	-	X	X	X
Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunda sözleşmeli statüde çalışan personelin kadroya geçirilmesi konusunda çalışma yapılması (Tarım ve ormancılık hizmet kolu)	-	-	X	-	-	-	-	-
Orman Genel Müdürlüğü personelinin rotasyona tabi tutulup tutulmayacağı konusunda çalışma yapılması (Tarım ve ormancılık hizmet kolu)	-	-	X	-	-	-	-	-
TAR-GEL projesinin yeniden değerlendirilmesine ilişkin çalışmaların 2016 yılının sonuna kadar tamamlanması (Tarım ve ormancılık hizmet kolu)	-	-	X	-	-	-	-	-
Usta öğretici kadrolarında istihdam edilen lisans mezunu personelin eğitim uzmanı kadrolarına atanmasına yönelik çalışma yapılması (Kültür ve sanat hizmet kolu)	-	-	X	-	-	-	-	-
Nöbetçi memurluğa ilişkin 711 sayılı Kanun'un yürürlükten kaldırılması hususunda yasal düzenleme yapılması (Enerji, sanayi ve madencilik hizmet kolu)	-	X	-	-	-	-	-	-

4688 sayılı Kanun'un 'yönetime katılma' hükümleri kapsamında mali ve sosyal haklar dışındaki konuların görüşüleceği yer esas itibarıyla KPDK ve KİK'lerdir. Ancak daha önceden de ifade edildiği üzere bahse konu sosyal diyalog mekanizmaları yeterince etkin işletilememektedir. Bu durumda kamu personel sistemine yönelik problemlerin toplu sözleşmelerde gündeme gelmesinin ve bu konularda çözüm üretilmesinin faydalı olduğu söylenebilir. Ancak sendikal kuruluşların temel amaçlarının üyelerinin çıkar ve menfaatlerini savunmak olduğu göz önüne alındığında, bahse konu kuruluşların çözüm önerilerinin kamu personel sisteminin temel ilkeleriyle uyuşmaması söz konusu olabilmektedir. Kamu

personelinin daha güvenceli statüye geçirilmesine yönelik yapılan düzenlemeler bu duruma örnek gösterilebilir. Bu tür düzenlemeler üyelerinin çıkar ve menfaatlerini savunmak açısından değerlendirildiğinde sendikal kuruluşlar için bir başarıdır. Ancak birçok vatandaş kamuda işe girebilmek için sınavlarda ter dökerken bir şekilde sınavsız olarak kamu hizmeti görmeye başlayan çalışanların sonradan daha güvenceli statüye geçirilmesi kamu personel sisteminin bütünü düşünüldüğünde problemlidir (Güneyi, 2023).

Tema 5: Toplu Sözleşme Maddelerinin Bütüncül Olarak Gözden Geçirilmesi Gerekmektedir.

Toplu sözleşme maddeleri incelendiğinde; kamu görevlilerinin geneliyle ilgili bazı konuların hizmet kolları bölümünde, hizmet kollarıyla ilgili bazı konuların kamu görevlilerinin geneli bölümünde, bazı konuların ise farklı kamu görevlilerini veya farklı kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayacak şekilde birden fazla bölümde bağtlandığı görülmektedir. Bu konuda bazı örnekler şu şekilde sıralanabilir:

- Kamu görevlileri sendikacılığında hizmet kolunu esas alan bir sınıflandırma sisteminin uygulanıyor olmasının bir sonucu olarak sağlık personeli, öğretmen gibi bazı meslek gruplarına ilişkin kararlar toplu sözleşmelerin birden fazla bölümünde bağtlanmıştır.

- KPDK toplantılarında da sıkça gündeme getirilen, görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavlarının düzenli aralıklarla yapılması konusu toplu sözleşmelerin kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümünde değil sağlık ve sosyal hizmet sınıfı bölümünde (altıncı, yedinci ve sekizinci dönem toplu sözleşmeler) bağtlanmıştır.

- Kamu görevlilerine servis hizmeti verilmesi konusu toplu sözleşmelerin kamu görevlilerinin geneli; büro, bankacılık ve sigortacılık hizmet kolu; basın, yayın ve iletişim hizmet kolu; enerji, sanayi ve madencilik hizmet koluna ilişkin bölümlerinde (farklı kamu kurum ve kuruluşları için) bağtlanmıştır.

- Kamu görevlilerinin toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz yararlanması veya toplu taşıma kartı verilmesi konusu farklı kurumlarda çalışan personeli kapsayacak şekilde toplu sözleşmelerin kamu görevlilerinin geneline ve farklı hizmet kollarına (yerel yönetim; basın, yayın ve iletişim; bayındırlık, inşaat ve köy; ulaştırma; tarım ve ormancılık; enerji, sanayi ve madencilik hizmet kolları) ilişkin bölümlerinde bağtlanmıştır.

- Farklı unvanlardaki veya farklı kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan kamu görevlilerine değişik şekillerde giyecek veya gıda yardımı yapılmasına ilişkin maddeler toplu sözleşmelerin kamu görevlilerinin geneline ve farklı hizmet kollarına ilişkin bölümlerinde bağtlanmıştır. Yedinci dönem toplu sözleşmede Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği'nin güncellenmesine yönelik

çalışma yapılması kararı alınmış, sekizinci dönem toplu sözleşmede aynı madde tekrarlanmıştır.

- Görevlerini araç kullanarak yerine getiren bazı kamu görevlilerine ilave ücret ödenmesine yönelik hükümler toplu sözleşmelerin farklı hizmet kollarına ilişkin bölümlerinde bağtlanmıştır.

- Tüm toplu sözleşmelerin kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümlerinde hizmet tahsisli konutların kapsamının genişletilerek, ulaşım ve iskân imkânları kısıtlı yerlerde bulunan kamu konutlarının bu statüye alınması ve bu konutlarda oturanlardan kira alınmaması yönünde karar alınmıştır. Aynı konu altıncı, yedinci ve sekizinci dönem toplu sözleşmelerin enerji, sanayi ve madencilik hizmet kolu bölümlerinde bazı kamu işletmelerini kapsayacak şekilde bağtlanmıştır. Bunun yanında KİT'lerde (tüm toplu sözleşmelerin kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümlerinde) ve TRT'de (ikinci dönem ve sonraki toplu sözleşmelerin Basın, yayın ve iletişim hizmet kolu bölümlerinde) görevli personelden konut kira bedelinin % 85'inin alınması yönünde karar alınmıştır.

Gerek bu örnekler gerekse önceki temalarda tartışılan hususlar, toplu sözleşmelerde hangi konuların gündeme geldiğinin bütüncül olarak gözden geçirilerek kamu personel sisteminin genelini ilgilendiren konularda mevzuat çalışması yapılmasının gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Sonuç ve Değerlendirme

Kamu görevlileri sendikacılığının kamu personel sistemine ve kamu görevlilerinin özlük haklarına etkisinin nesnel veriler üzerinden analiz edildiği bu çalışmadan çıkarılacak sonuçlardan birisi alanyazında da ifade edildiği üzere Türkiye'de devletin kontrolünde bir kamu görevlileri sendikacılığı uygulanıyor olmasıdır. Her ne kadar toplu görüşmeden toplu sözleşme sürecine geçilmesi suretiyle toplu sözleşmelerin bağlayıcılığı artırılmış olsa da kamu görevlilerinin özlük haklarının belirlenmesinde hâlâ kamu idaresinin kararları belirleyicidir. Bu noktada eşit iki tarafın pazarlığına dayalı bir sendikacılığın kamu görevlileri açısından uygulanabilirliğinin de ayrıca tartışılması gerekir.

Çalışmada ulaşılan diğer bir sonuç toplu sözleşmelerin kamu görevlilerinin mali haklarının korunması kapsamında yetersiz kaldığı tespiti olmuştur. Uzlaşmayla sonuçlanan toplu sözleşmelerde sendikal kuruluşlar kamu görevlilerinin geneline ilişkin yüksek oranda zam istekleriyle masaya oturmuşlar ancak bu oranların çok altında maaş artışlarına razı olmuşlardır. Anlaşmazlıkla sonuçlanan dönemlerde ise KGHK ya Kamu İşveren Heyetinin teklifini kabul etmiş ya da çok az bir artış yapmıştır. TÜİK tarafından açıklanan enflasyon verilerinin gerçek enflasyonu yansıtıp yansıtmadığının tartışıldığı bir ortamda toplu sözleşmelerde bağtlanan

maaş artış oranları 2012 ve 2016 yılları dışında resmi enflasyon oranının da altında kalmış, enflasyonun yüksek olduğu dönemlerde aradaki fark daha da açılmıştır. Toplu sözleşmelerde maaş artış oranlarının hedeflenen enflasyon oranına göre bağtlandığı ancak bu hedeflerinin gerçekleşmediği dikkate alındığında, toplu pazarlık sürecinde zam oranının birkaç puan yükseltilmesinin de bir anlamı olmamaktadır. Bu durumda toplu sözleşmelerde oransal zam yerine enflasyon verisine ilave edilecek refah payı üzerinden bir pazarlık yapılması daha anlamlı olacaktır. Diğer taraftan seyyanen yapılan artışların maaşların iç dengesine yapacağı etki de dikkate alınmalıdır.

Toplu sözleşmelerde alınan kararların büyük bir bölümü genel maaş zammı dışında bazı kamu görevlilerinin tazminat, zam, ek ödeme, fazla çalışma ücreti vb. mali haklarının iyileştirilmesine yöneliktir. Görünen o ki kapsamı sınırlı da olsa bu tür kararlar alınması kamu görevlilerinin mali haklarının iyileştirilmesinin farklı bir yöntemi olarak görülmektedir. Sendikal kuruluşlara göre, toplu sözleşmelerde alınan bu kararların her biri ayrı birer kazanımdır. Sendikal kuruluşlar bu kazanımlardan bazılarının miktarının artırılması ve kapsamının genişletilmesi açısından da başarılı olmuşlardır. Ancak uygulama aynı veya benzer işleri yerine getiren kamu personeli arasında birlik, denklik ve eşitlik sağlanması açısından problemlidir. Adaletli bir ücret sistemi tesis edilmesi Türk kamu personel sisteminin önemli problemlerinden biri olup mevcut toplu sözleşme uygulaması bu problemi daha da derinleştirmektedir. Konuyla ilgili diğer bir problem ise alınan bu kararlarda başta 657 sayılı DMK (madde 152), 375 sayılı KHK ve Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar olmak üzere mevzuatla belirlenen esasların dışına çıkılması, başka bir ifadeyle mevzuatın uygulanmamasıdır. Bu durum *toplular sözleşmelerin Türk hukuk sistemindeki yeri nedir?* sorusunun bu açıdan da değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır. Daha geniş bir açıdan değerlendirildiğinde kamu görevlileri sendikacılığına ilişkin temel hukuki problem, statü hukukunu esas alan bir sistem içerisinde sözleşme hukuku hükümlerinin nasıl uygulanacağına ilişkin belirsizlik, diğer bir ifadeyle bu iki sistem arasındaki çelişki ve uyumsuzluktur.

Toplu sözleşmelerde bazı kamu kurum, kuruluş ve işletmelerinde görev yapan kamu çalışanlarına değişik şekillerde giyecek veya yiyecek yardımı yapılması, konut kira bedeli alınmaması veya eksik alınması, milli parklar ve tabiat parklarından ücretsiz yararlanılması gibi farklı alanlara ilişkin kararlar da alınmaktadır. Konunun kamu personel sisteminin bütünü açısından değerlendirilmemesi nedeniyle bu kararlar da eşitlik ilkesi kapsamında problemlidir. Diğer taraftan mevcut uygulama 4688 sayılı Kanun'un "aynı veya benzer unvanlı kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları arasında kurumlar arası dengesizliğe yol açacak hükümler konulamaz." hükmüne uygunluğu açısından da tartışmalıdır.

Mevcut sorunun nedenlerinden birinin kamu görevlilerinin genelinin yanında her bir hizmet koluna yönelik ayrıca sözleşme bağlanması olduğu söylenebilir. Tüm hizmet kollarını kapsayacak tek bir toplu sözleşme imzalanması kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları arasındaki eşitsizliklerin giderilmesine katkı sağlayabilir.

Çalışmanın bulgularından bir diğeri toplu sözleşmelerde bağtlanan madde sayısının her yeni dönemde artıyor olmasıdır. Bu artışın temel nedeni toplu sözleşmelerin bağtılandıktan sonraki iki yılı kapsaması nedeniyle geçmiş dönemlerde alınan kararların da tekrar edilmesi olmakla birlikte toplu sözleşme maddelerinin çoğunluğu ilgili konuda yapılacak yasal düzenleme sonrası müzakere konusu olmaktan çıkacak niteliktedir. Bu durum toplu sözleşme maddelerinin bütüncül olarak değerlendirilerek mevzuata ithaline yönelik bir çalışma yapılması gerektiğini göstermektedir. Bu tür bir mevzuat çalışması neticesinde hem aynı konuların her toplu sözleşmede tekrar edilmesi önlenecek hem de ilgili konu tüm kamu görevlilerini kapsayacak şekilde bütüncül olarak değerlendirilmiş olacaktır. Böyle bir çalışma toplu pazarlık sürecinde müzakere edilecek madde sayısını da azaltacak, dolayısıyla yetersiz olduğu ifade edilen bir aylık toplu sözleşme süresi daha etkin kullanılacaktır.

Anayasa'nın 128. maddesinde ve diğer mevzuatta toplu sözleşmelerin kapsamı kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarıyla sınırlandırılmış olsa da toplu sözleşmelerde kanunla düzenlenmesi gereken konulara yönelik de kararlar alınmaktadır. Sendikal kuruluşların mümkün oldukça fazla konuyu toplu sözleşme sürecine taşımak istemeleri ve bu konuda belli oranda başarılı olmaları, bunun yanında KPDK ve KİK toplantılarının kamu personel sisteminin problemlerinin çözümüne yeterli etkinlikte katkı yapmıyor olması toplu sözleşmelerin kapsamını mali ve sosyal hakların dışına çıkarmıştır. Bu durum kamu personel sisteminin problemlerinin bir şekilde gündeme getirilmesi açısından faydalı olarak nitelendirilebilir. Diğer taraftan müzakere edilebilir konuların kapsamının kısıtlanması 98 sayılı UÇÖ sözleşmesine uygunluk açısından problemlidir. Bu durumda toplu sözleşmelerin kapsamının genişletilmesi hem uluslararası sözleşmelere uyum sağlanması hem de problemleri konulara çözüm üretilmesi açısından fayda sağlayacaktır. Ancak Kamu İşveren Heyeti ile KGSŞ'nin iki senede bir yaptığı toplu sözleşmelerde bağtlanan maddelerle Türk kamu personel sistemine yönelik esasların değiştirilmesi beklenemez. Bu nedenle toplu sözleşmelerde ilgili konuda çalışma yapılmasına yönelik karar almayı müteakip bu konularda yasal düzenleme yapılması en uygun hâl tarzı olacaktır. Mevcut eğilim de genel itibarıyla bu şekilde olmakla birlikte uygulama ile mevzuat arasında uyumsuzluk mevcuttur. Söz konusu uyumsuzluğun giderilmesi için başta 4688 sayılı Kanun olmak üzere olmak üzere mevzuatın bu doğrultuda değiştirilmesi uygun olacaktır.

Kanunla düzenlenmesi gereken konularla ilgili diğer bir önemli husus sendikal kuruluşlarla kamu idaresinin konulara bakış açısının farklı olmasıdır. Sendikal kuruluşların temel amacı üyelerinin hak ve menfaatlerini savunmak ve geliştirmek iken kamu idaresinin kamu personel yönetiminde birlik, denklik, eşitlik sağlamak; kamuda etkinlik ve verimliliği tesis etmek, kamu yararını korumak gibi sorumlulukları vardır. Bazı durumlarda bu iki amaç birbiriyle uyumlu olmayabilir. Örneğin kamu çalışanlarının daha güvenceli statüye geçirilmesine yönelik düzenlemeler sendikal kuruluşlar açısından bir başarı iken kamu istihdamındaki mevcut karmaşayı daha da artırması ve eşitlik ilkesiyle uyuşmaması nedeniyle kamu personel sisteminin bütünü açısından problemlidir (Güneyi, 2023). Toplu sözleşme sürecinde sendikal kuruluşlar Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün personel ihtiyacının döner sermaye bütçesinden karşılanması gibi kamu personel sisteminin temel esaslarını değiştirecek teklifler de sunabilmektedir. Türk kamu personel sisteminin mevcut problemlerine yenilerinin eklenmemesi için kamu personel yönetimiyle ilgili değişikliklerin kamu idaresinin öncülüğünde ve sistem bütünlüğü içerisinde yapılması, alınacak kararların da sistemin temel ilkelerini bozmayacak nitelikte olması gerektiği değerlendirilmektedir.

Extended Summary

In Türkiye, public sector unionism is generally discussed in terms of the following issues: the relationship between trade unions and politics; restrictions on public sector employees' trade union rights; the absence of strike rights for public servants; payment of collective bargaining bonuses to public servants; the unequal structure of the Public Employee Arbitration Board; the fact that only the most representative trade unions and the confederation have a say in the collective agreement process; and other criticisms regarding the collective agreement process. It is also worth noting that these discussions tend to be of primary interest to scholars studying labour economics. Although public sector unionism is certainly related to the public personnel system, only a few studies have specifically examined the subject in relation to public personnel management.

The 2010 constitutional amendment led to a transition from a non-binding collective bargaining process to a binding collective agreement process. It would not be wrong to say that, since then, trade unions have increased their influence over the public personnel system. This study argues that the growing influence of trade unions in the Turkish public personnel system needs to be analyzed to understand its consequences. To achieve this, the study examined collective agreements concluded between 2012 and 2025. The findings of the study support the view that state-controlled public sector unionism is effective in Türkiye.

Although the transition to collective agreement procedure has strengthened the binding nature of collective bargaining, the public authority continues to play a decisive role in determining the personal rights of public servants.

One of the study's key findings is that collective agreements have failed to protect the financial rights of public servants. The study clearly shows that, except for in 2012 and 2016, the rates of salary increases agreed in collective agreements have consistently lagged behind the official inflation rate, with the disparity widening further during periods of high inflation. Furthermore, there is an ongoing debate about whether the inflation data announced by the Turkish Statistical Institute (TÜİK) accurately reflects the true level of inflation. One of the most significant reasons for this deficiency arising against public servants is said to be the unequal structure of the Public Servants Arbitration Board. Examination of collective agreements reveals that, in the event of a disagreement, the Board either accepted the Public Employer Committee's offer or decided on a very small increase.

Another finding of the study is that the number of clauses in collective agreements has increased continuously, except for the fifth-term agreement. This is primarily because collective agreements cover the two years following their conclusion, meaning the clauses are repeated in each new period. Trade unions' efforts to include as many issues as possible in the collective bargaining process, coupled with the failure to effectively implement social dialogue mechanisms (the Public Personnel Advisory Board and the Institutional Administrative Boards), also contribute to the expansion of the scope of collective agreements.

A notable feature of the clauses in collective agreements is that many of them would no longer be subject to bargaining following necessary amendments to the relevant legislation. Meanwhile, some matters have been addressed in collective agreements despite being regulated by legislation. On the other hand, it has been observed that collective agreements have also made decisions on matters that should be regulated exclusively by law. This calls for a fresh look at the role of collective agreements in the Turkish legal system.

Another legal issue is that the majority of provisions in collective agreements seek to improve the financial rights of public servants (e.g. compensation, additional payments and overtime pay) by implementing legislation differently. While this practice is regarded as an alternative way for trade unions to enhance their members' financial rights, it is controversial from a legal standpoint. A further issue is that these provisions only apply to a specific category of public servants, thereby undermining the principle of unity, equivalence and equality in the public personnel system.

All these findings suggest that collective agreement provisions should be analyzed holistically, and that a study should be conducted on the relevant issues to be incorporated into legislation. This would prevent the same issues from being repeated in collective agreements and ensure that the matter is comprehensively addressed in a manner that encompasses all public employees. Such an approach would also reduce the number of items to be negotiated during the collective bargaining, enabling the one-month period to be used more effectively.

Last but not least, it is also important to note that any changes to the public personnel system should be made within the framework of system integrity, and that the decisions taken must not undermine the system's fundamental principles.

Beyan

Çıkar Çatışması Beyanı

“Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığının Kamu Personel Sistemi ve Kamu Personelinin Özlük Haklarına Etkisi: Toplu Sözleşme Hükümleri Üzerinden Bir Analiz” başlıklı makalede hiçbir kurum, kuruluş veya kişi ile çıkar çatışması bulunmadığını beyan ederim.

KAYNAKÇA

- Arıcı, K. (2015). Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme Hakkının Gerçekliği Meselesinde Önemli Bir Faktör: Kamu Görevlileri Hakem Kurulu ve Niteliği. *Karatahta İş Yazıları Dergisi*, (3), 209-217.
- Albayrak, S.O. (2017). Kamu Personel Rejimini Sendikalarla Birlikte Yönetmek: TARGEL Projesi Üzerinden Bir Değerlendirme. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(4), 582-590.
- Aslan O.E. (2011). Maaş İlişkisi ve Türkiye'de Memur Maaşları (1970-2008). *Amme İdaresi Dergisi*, 44(3), 109-140.
- Aslan O.E. (2023). Türkiye'de Memur Maaşları Üzerine Tespitler: Orta Sınıftan Proleterliğe. *Mülkiye Dergisi*, 47(4), 1292-1330. <https://doi.org/10.25064/mulkiye.1266738>
- Atay, E.E. (2024). *Toplu Sözleşmenin Hukuki Statüsü (Niteliği)*. Araştırma Raporu. Ankara: Memur-Sen.
- Atay, Y.Ş. (2015). Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Niteliği. *Amme İdaresi Dergisi*, 48(3), 1-39.
- Beyazbulut Taşkın, D. ve Durmaz, O.S. (2026). Memur Sen: A Loyal Partner in the Emergence of State Corporatism in Contemporary Turkey. *Turkish Studies*, 1–24. <https://doi.org/10.1080/14683849.2026.2625491>
- Çelik, A. (2015). AKP Döneminde Sendikal Haklar: Sendikasız-Grevsiz Kaynaşmış Bir Kitleyiz! M. Koray, A. Çelik (Eds.). *Himmet, Fıtrat, Piyasa AKP Döneminde Sosyal Politika* içinde (ss. 161-197). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Eğin, R. (2024). (Röportaj). Hacı Bayram Tonbul: Toplu Sözleşme Görüşmeleri Haziran'dan Ağustos'a 3 Ay Devam Etmeli. *Kamu'da Sosyal Politika*, (49), 71-81.
- Güler, B.A. (2013). *Kamu Personeli, Sistem ve Yönetim*. 2'nci Baskı. Ankara: İmge Kitabevi.
- Gülmez, M. (2011). Devlet Bütçesinden Ödentili Memur Sendikacılığı Özgürlük ve Bağımsızlık İlkeleriyle Bağdaşmaz. Anayasa Mahkemesi Karar İncelemesi. *Çalışma ve Toplum*, 2(29), 293-310.
- Güneyi, A. (2023). Türk Kamu Personel Sisteminin Liyakatle İlgili Problem Sahaları Üzerine Değerlendirme (2): Kamuda İstihdam Şekilleri ve Liyakat. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 25(3), 1191-1226. <https://doi.org/10.26745/ahbvuibfd.1314445>
- Güneyi, A. (2024a). *Kolektif Sendika Özgürlüğü ve Güvenceler*. Araştırma Raporu. Ankara: Memur-Sen.
- Güneyi, A. (2024b). Türk Kamu Personel Sistemine Bütünsel Bir Bakış. *Publicus*, (2), 32-82. <https://doi.org/10.65911/4crq6a71>

- Hürriyet Gazetesi. (2025, 20 Ağustos). *Bakan Vedat Işıkhan: Memur zammı kararı hakem kurulunda.* https://bigpara.hurriyet.com.tr/haberler/ekonomi-haberleri/bakan-vedat-iskhandan-onemli-aciklamalar_ID1616750/
- Kadıoğlu, A.S. (2024). Toplu Sözleşmeden Yararlanma Hakkı ve Dayanışma Aidatı. *Kamu’da Sosyal Politika*, (49), 82-97.
- Memur-Sen (2017). *4. Dönem (2018-2019) Kamu Görevlileri Toplu Sözleşme Süreci ve Sonuçları*. Ankara: Memur-Sen.
- Memur-Sen (2019). *5. Dönem (2020-2021) Kamu Görevlileri Toplu Sözleşme Süreci ve Sonuçları*. Ankara: Memur-Sen.
- Memur-Sen (2021). *6. Dönem (2022-2023) Kamu Görevlileri Toplu Sözleşme Süreci ve Sonuçları*. Ankara: Memur-Sen.
- Memur-Sen (2023). *7. Dönem (2024-2025) Kamu Görevlileri Toplu Sözleşme Süreci ve Sonuçları*. Ankara: Memur-Sen.
- Memur-Sen (2025). *8. Dönem Toplu Sözleşme Mücadelemiz*. Ankara: Memur-Sen.
- Polat, E. (2025). Kamu Personel Sistemine Genel Bakış. *Kamu’da Sosyal Politika*, (50), 119-128.
- TBMM (2012). *Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporları* (1/556). <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c018/tbm24018088ss0200.pdf>
- T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2018). *Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi Kararları Derlemesi*. 6’ncı Baskı.
- Sayan, İ.Ö. (2017). Türkiye’de Toplu Sözleşmenin Kamu Personel Rejimine Etkisi. *Sosyal Bilimler Dergisi*, (14), 30-39. <http://dx.doi.org/10.16990/SOBIDER.3626>
- Sayan, İ.Ö. ve Urhan, V.F. (2020). Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme Hakkı: Temel Metinler, Aktörler ve Uygulama. *Memleket Siyaset Yönetim*, (33), 61-100. <https://izlik.org/JA29CN24DP>
- Uçkan Hekimler, B. (2023). Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı Paradoksu: Güçlü Sendikacılık mı, Bağımlı Sendikacılık mı? *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (84), 43-57. <https://doi.org/10.26650/jspc.2023.84.1288455>
- Yardımcıoğlu, F. (2022). Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun Yapısı; Eksikler, Eşitsizlikler, Eleştiriler ve Öneriler. *Kamu’da Sosyal Politika*, (41), 66-74.
- Yıldız, N. (2024). Kamuda Sosyal Diyalog Mekanizmaları. *Kamu’da Sosyal Politika*, (49), 57-70.
- Yorgun, S. (2011). Grevsiz Toplu Pazarlık Hakkı ve Aidat Bağımlılığı Kıskaçında Memur Sendikaları. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (60), 145-168. <https://izlik.org/JA54MU62EH>

