

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI
ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ VE İNSAN KAYNAKLARI BİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

BELEDİYELERDE TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ
UYGULAMALARI: İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ

Olca POYRAZ

2501120127

TEZ DANIŞMANI

Prof. Dr. Mustafa DELİCAN

İSTANBUL - 2019



T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



YÜKSEK LİSANS
TEZ ONAYI

ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı : OLCAY POYRAZ Numarası : 2501120127

Anabilim Dalı /
Anasanat Dalı / Programı : ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ VE
İNSAN KAYNAKLARI Danışmanı : PROF. DR. MUSTAFA DELİCAN

Tez Savunma Tarihi : 20.08.2019 Saati : 11:00

Tez Başlığı : BELEDİYELERDE TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ UYGULAMALARI: İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ.

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 36. Maddesi uyarınca yapılmış,
sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **KABULÜNE** OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUyla karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. MUSTAFA DELİCAN		Kabul
2- DR. ÖĞR. ÜYESİ HASAN ŞENOCAK		Kabul
3- DR. ÖĞR. ÜYESİ NESLİHAN ARSLAN		Kabul

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. SAYIM YORĞUN		
2- DR. ÖĞR. ÜYESİ BETÜL YILMAZ		

ÖZ

BELEDİYELERDE TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ UYGULAMALARI: İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

Olca POYRAZ

Bu çalışmada, Türkiye'nin en büyük belediye teşkilatı olma özelliğine sahip olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) ile belediye çalışanlarının örgütlenebilecekleri “genel işler” işkolunda en çok üyeyi barındıran sendikalardan Belediye-İş ve Hizmet-İş arasında yapılan toplu iş sözleşmelerinde çalışma koşullarının düzenlenmesi bakımından yıllar itibariyle meydana gelen değişimler değerlendirilmiştir. Yapılan değerlendirmeler özellikle kanunlardaki değişiklikler, yetkili sendika değişimi, yönetim anlayışında yaşanan dönüşümler çerçevesinde ele alınmıştır. Konunun incelenmesinde literatür taraması ve İBB ile Belediye-İş/Hizmet-İş arasında 1986-2020 yıllarını kapsayan 17 adet toplu iş sözleşmesinin analizi olmak üzere iki yöntem kullanılmıştır. Sonuç olarak, incelenen toplu iş sözleşmelerinin çalışma şartlarını düzenleyen hükümlerinin önemli bir bölümünde çalışanlar lehine olan düzenlemeler yapıldığı görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Kamu İstihdamı, Toplu İş Sözleşmesi, Sendika, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Çalışma Koşulları

ABSTRACT

COLLECTIVE BARGAINING AGREEMENT PRACTICES IN MUNICIPALITIES: ISTANBUL METROPOLITAN MUNICIPALITY

Olca POYRAZ

In this study, collective bargaining agreements signed between Istanbul Metropolitan Municipality, the biggest municipal organization of Turkey, and Belediye-İs / Hizmet-İs examined. Municipal workers can be organized in the “general services” economic activity. Belediye-İş and Hizmet-İş unions have the highest number of members in this field. The changes in the collective bargaining agreements over the years in terms of regulation of working conditions were evaluated. The evaluations have been dealt with in particular within the framework of changes in the laws, change of the authorized union and transformations in the management approach. Two methods, namely literature review and analysis of 17 collective bargaining agreements between IMM and Belediye-İş / Hizmet-İş covering the years 1986-2020 were used in the examination of the subject. As a result, it was seen that a significant portion of the provisions of the collective bargaining agreements regulating the working conditions were made in favor of the employees.

Keywords: Public Employment, Collective Bargaining Agreement, Trade Union, Istanbul Metropolitan Municipality, Working Conditions

ÖNSÖZ

Günümüzde endüstri ilişkilerinde yaşanan dönüşüme rağmen, toplu iş sözleşmeleri çalışma yaşamındaki önemini korumaktadır. Siyasi ,sosyal, ekonomik ve teknolojik alanlarda meydana gelen değişimler endüstri ilişkilerini de büyük ölçüde etkilemektedir. Diğer unsurların yanı sıra toplu iş sözleşmesinin yapıldığı sektör de süreci etkileyen ve ortaya çıkan sözleşmenin şekillenmesinde önemli bir faktör olmaktadır. Son zamanlarda ortaya çıkan yeni yönetim yaklaşımları ve bunların kamu sektörüne yansımaları, kamu yönetimi anlayışında da bir takım değişimleri beraberinde getirmiştir. Yüksek nitelikli personel sayısının artması, özelleştirmenin yaygınlaşması, esneklik ve taşeron uygulamalarının hız kazanması sendikacılığın zayıflamasına neden olduğu, dolayısıyla toplu iş sözleşmelerinin çeşitli açılardan etkilendiği görülmektedir.

Anılan gelişmelerin yaşandığı kamu sektöründe yer alan kurumlardan biri olan belediyeler, bu çalışmada inceleme konusu olarak seçilmiştir. Diğer yerel yönetim kuruluşlarından farklı olarak, verdiği hizmetlerin çeşitliliği ve istihdam ettiği personelin statüleri bakımından belediyelerin sektörde farklı bir konumu bulunmaktadır. Türkiye’de en büyük belediye teşkilatı olma özelliğini taşıyan İBB ile Belediye-İş/Hizmet-İş arasında yapılmış toplu iş sözleşmeleri, yıllar itibariyle meydana gelen değişimler açısından incelenmiştir. Tezde, toplu iş sözleşmelerinin çalışma koşullarının düzenlenmesinde ne derece başarılı olduğu sözleşme hükümlerindeki değişimler dikkate alınarak analiz edilmeye çalışılmıştır.

Kamu sektörü istihdamı ve belediyelerle ilgili literatür taramasında önemli bir güçlüklerle karşılaşılmamıştır. Ancak belediyelerde istihdam türleriyle ilgili güncel sayısal verilerin bulunmaması ve İBB’de toplu sözleşme yetkisine sahip işçi sendikalarının üye sayılarına ulaşamaması konunun daha detaylı anlaşılması açısından sıkıntı teşkil etmiştir. Yine de çalışmayla, İBB ile ilgili benzer bir çalışmanın bulunmadığı, literatüre önemli bir katkıda bulunulduğu düşünülmektedir.

Çalışmanın hazırlanmasında her türlü desteği ve kolaylığı sağlayan değerli danışman hocam Prof. Dr. Mustafa Delican başta olmak üzere tüm bölüm hocalarıma ve çalışma arkadaşlarıma, tezde analiz edilen toplu iş sözleşmelerinin temin

edilmesinde yardımcı olan MİKSEN, Belediye-İş ve Hizmet-İş yetkililerine
teşekkürü bir borç bilirim.

Olca POYRAZ

İstanbul – 2019



İÇİNDEKİLER

ÖZ	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ	v
TABLolar LİSTESİ	xi
KISALTMALAR LİSTESİ	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU SEKTÖRÜ ve TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ

1.1. Kamu Sektörünün Tanımı, Kapsamı ve Önemi	4
1.1.1. Kamu Sektörünün Tanımı	4
1.1.2. Kamu Sektörünün Kapsamı	5
1.1.2.1. Merkezi Yönetim	5
1.1.2.2. Yerel Yönetim	5
1.1.2.3. Parafiskal Kurumlar	6
1.1.2.4. Kamu Girişimleri	7
1.1.3. Kamu Sektörünün İstihdam Açısından Önemi	7
1.2. Türkiye’de Kamu Sektöründe İstihdam	8
1.2.1. Memur	10
1.2.2. Sözleşmeli Personel	11
1.2.3. İşçi	11
1.2.4. Geçici Personel	12

1.3. Türkiye’de Toplu İş Sözleşmesi.....	12
1.3.1. Toplu İş Sözleşmesi Kavramı.....	12
1.3.2. Türkiye’de Toplu İş Sözleşmesi Hakkının Gelişimi	13
1.3.3. Toplu İş Sözleşmesinin İçeriği	17
1.3.3.1. Toplu İş Sözleşmesinin Normatif (Düzenleyici) Kısmı	18
1.3.3.2. Toplu İş Sözleşmesinin Borç Doğuran Kısmı	19
1.3.4. Toplu İş Sözleşmesinin Düzeyi	21
1.3.5. Toplu İş Sözleşmesinin Sosyo-Ekonomik Açıdan Önemi	22
1.3.6. Toplu İş Sözleşmesinin Hukuki Niteliği	24

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BELEDİYELER VE İSTİHDAM

2.1. Belediyenin Tanımı.....	25
2.2. Türkiye’de Belediyelerin Tarihsel Gelişimi.....	26
2.2.1. Osmanlı Devleti’nde Belediyecilik Anlayışı.....	26
2.2.1.1. Tanzimat Öncesi	26
2.2.1.2. Tanzimat Sonrası	28
2.2.2. Cumhuriyet Döneminde Belediyeciliğin Gelişimi	31
2.2.2.1. 1923-1945 Arası Gelişmeler.....	31
2.2.2.2. 1945-1960 Arası Gelişmeler.....	33
2.2.2.3. 1960-1980 Arası Gelişmeler.....	34
2.2.2.4. 1980 Sonrası Gelişmeler.....	35
2.3. Türkiye’de Belediyelerde İstihdam Türleri.....	37
2.3.1. Memur İstihdamı	38

2.3.2. Sözleşmeli Personel İstihdamı.....	38
2.3.3. İşçi İstihdamı	39
2.3.3.1. Sürekli İşçi İstihdamı.....	39
2.3.3.2. Geçici İşçi İstihdamı	40
2.4. Türkiye’de Belediyelerin İstihdam Açısından Önemi	41

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYELERDE TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ VE İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ UYGULAMASI

3.1. Belediyelerde Endüstri İlişkilerinin Görünümü	42
3.1.1. Sendikacılık Faaliyetleri.....	42
3.1.1.1. İlk Sendikacılık Hareketleri.....	43
3.1.1.2. İşkolunda Faaliyet Gösteren Sendikalar	44
3.1.1.2.1. İşçi Sendikaları.....	45
3.1.1.2.2. İşveren Sendikaları.....	46
3.1.1.3. Sendika Üye Sayısı ve Oranları.....	48
3.2. İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nde Toplu İş Sözleşmelerine Genel Bakış	51
3.3. İstanbul Büyükşehir Belediyesi İle Belediye-İş / Hizmet-İş Arasında İmzalanan Toplu İş Sözleşmelerinin Analizi.....	53
3.3.1. Sendika İle İşveren Arasındaki İlişkilerle İlgili Hükümler.....	54
3.3.2. İşin Düzenlenmesiyle İlgili Hükümler	56
3.3.3. İzinler ile İlgili Hükümler	59
3.3.4. Sosyal Yardım Ödemeleri İle İlgili Hükümler.....	62
3.3.5. Ücret Zammı İle İlgili Hükümler	67

3.3.6. İş Güvencesiyle İlgili Hükümler	69
SONUÇ	72
KAYNAKÇA	75



TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1. Kamu Personelinin İstihdam Şekillerine Göre 2018 Mart Ayı Dağılımları	10
Tablo 2. 2018 Yılı İtibariyle Türkiye’de Belediye Sayıları	36
Tablo 3. 2009 Yılı İtibariyle Belediye Türlerine Göre Personel Sayıları (%).....	40
Tablo 4. 1984-2018 Yılları Arası Genel İşler İşkolunda Kurulu İşçi ve İşveren Sendika Sayıları.....	45
Tablo 5. 1985-2018 Yılları Arası Genel İşler İşkolunda İşçi Sayıları ve Sendikalaşma Oranları.....	48
Tablo 6. 2019 Ocak Ayı İtibariyle Genel İşler İşkolunda Örgütlü Sendikaların Üye Sayıları ve Oranları.....	50
Tablo 7. İBB ve Bağlı İştirakleri ile Belediye-İş/Hizmet-İş Arasında İmzalanan Toplu İş Sözleşmeleri	52

KISALTMALAR LİSTESİ

BELBİM A.Ş.	: Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri Anonim Şirketi
BELEDİYE-İŞ	: Türkiye Belediyeler ve Genel Hizmetler İşçileri Sendikası
BİMTAŞ	: Boğaziçi Peyzaj İnşaat Müşavirlik Teknik Hizmetler Sanayi Ticaret Anonim Şirketi
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DPB	: Devlet Personel Başkanlığı
GENEL-İŞ	: Türkiye Genel Hizmetler İşçileri Sendikası
HİZMET-İŞ	: Tüm Belediye ve Genel Hizmet İşçileri Sendikası
HÜR BELEDİYE İŞ	: Hür Belediye ve Genel Hizmetler İşçileri Sendikası
İMM	: İstanbul Metropolitan Municipality
İBB	: İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İMECE EV İŞ	: İmece Ev İşçileri Sendikası
İSBAK A.Ş.	: İstanbul Ulaşım Haberleşme ve Güvenlik Teknolojileri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
İSFALT A.Ş.	: İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
İSTON A.Ş.	: İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
KAMU-İŞÇİ SEN	: Kamu İşçileri Sendikası
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KONUT-İŞ	: Tüm Belediye ve Konut İşçileri Sendikası

KONUT-SEN	: Konut Görevlileri Sendikası
KÜLTÜR A.Ş.	: İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret Anonim Şirketi
MİKSEN	: Mahalli İdareler Kamu İşveren Sendikası
STİSK	: Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu
THİS	: Tüm Hizmet İşçileri Sendikası
TİSGLK	: Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu
TÜHİS	: Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası
TÜM BELEDİYE-İŞ	: Tüm Belediye ve Genel Hizmetler İşçileri Sendikası
YENİ BELEDİYE-İŞ	: Yeni Belediye ve Hizmet İşçileri Sendikası
YEREL-İŞ	: Belediye ve Yerel Hizmet İşçileri Sendikası

GİRİŞ

Toplu iş sözleşmeleri, aynı sektörde hatta aynı işyerinde çalışan sendikalı ve sendikasıız işçiler arasında çalışma şartları açısından üyelerine sağlamış oldukları haklar sebebiyle önemli farklılıklar ortaya çıkarabilmektedir. Bu nedenler toplu pazarlık kurumu, endüstri ilişkileri sisteminin önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Ülkenin siyasi, hukuki ve ekonomik yapısı toplu iş sözleşmesi sürecini etkilediği gibi, sözleşmenin yapıldığı işkolu, kapsadığı kesimin nitelikleri gibi faktörler de sözleşmeler üzerinde önemli etkiye sahiptir. Dolayısıyla toplu iş sözleşmeleri her sektörde farklı nitelikler gösterebilmektedir.

1980'lerden itibaren küreselleşme sürecinin hız kazanması ekonomik, sosyal ve siyasi alanlarda da değişikliklere neden olmuştur. Kamu sektöründe yönetim anlayışında değişimler, verilen kamu hizmetlerinde farklılaşmalar, ekonomide neo-liberal politikaların yaygınlaşması sonucu esnek çalışmanın ve taşeron işçiliğinin artması, ekonomik krizler ve özelleştirme uygulamaları yıllar içinde toplu iş sözleşmelerini de etkilemiştir.

Belediyeler kentsel alanlarda yaşayan insanların yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla hizmette bulunurlar. Kentsel bölgelerin farklı kültürel, sosyal ve ekonomik özelliklere sahip olması, belediyelerin verdikleri hizmetlerin de diğer yerel yönetim kuruluşlarından farklı olmasını beraberinde getirmektedir. Belediyelere ait işyerleri ağırlıklı olarak hizmet sektörüne girmektedir. Kamu hizmeti veren ve yerel yönetimlerin bir parçası olan belediyeler görece özerk yapıya sahiptir. Bu nedenle hem özel sektörden hem de kamu sektöründen bir takım farklılıkları vardır. Her ne kadar diğer kamu kurumlarında geçerli olan istihdam türleri adı altında personel çalıştırsalar da, belediyelerde istihdam edilenler çok farklı statü ve konumda bulunabilmektedir. Ayrıca yine vermiş oldukları hizmetler bakımından, işin düzenlenmesi ile ilgili farklı uygulamalar söz konusu olabilmektedir.

Kendine özgü çalışma koşullarını bünyesinde barındırması, belediyelerle ilgili böyle bir çalışmanın yapılmasını anlamlı ve önemli hale getirmektedir. Belediyelerde endüstri ilişkileri ile ilgili sınırlı sayıda çalışma olması ve bu çalışmaların oldukça eski sayılması da bu gereksinimi ortaya çıkarmıştır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin (İBB) Türkiye'nin ilk ve en büyük belediyesi olma özelliği, örneklem olarak seçilmesinde etkili olmuştur. Büyükşehir belediyeleriyle ilgili yapılan ilk yasal düzenlemenin 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu olduğu göz önüne alındığında, incelenen toplu iş sözleşmelerinin bu tarihten sonra bağtlanan sözleşmeler olması doğal görülmektedir.

Çalışmada kullanılan veriler literatür taraması ve İBB ile Belediye-İş/Hizmet-İş arasında yapılmış olan toplu iş sözleşmelerinden elde edilmiştir. Elde edilen veriler, yıllar içerisinde meydana gelen değişimleri karşılaştırılarak incelenmiştir. Çalışma, önceki bölümlerdeki teorik bilgilerin yanı sıra, birincil kaynaklardan veri analizi yoluyla literatüre katkı sağlaması açısından bir alan araştırması niteliği taşımaktadır.

Bu çalışma giriş, üç bölüm ve sonuçtan oluşmaktadır. Giriş bölümünde konunun önemi, çalışmanın amacı ve yöntem hakkında bilgi verilmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde Türkiye'de kamu sektörü ve kamusal istihdam biçimleri ile sosyo-ekonomik açıdan toplu iş sözleşmeleri ele alınmıştır. Kamu sektörü, kamu yönetimi anlayışındaki değişimler de göz önüne alınarak kapsam bakımından incelenmiştir. Yine bu değişimlerle bağlantılı olarak kamu personel rejiminde yapılan yenilikler doğrultusunda, kamudaki istihdam türleri hakkında bilgiler verilmiştir. Sonrasında ise toplu iş sözleşmesi tanımlanarak Türkiye'deki tarihsel gelişimi, içeriği ve düzeyi incelenmiş, ardından hukuki niteliği ile sosyal ve ekonomik açılardan endüstri ilişkileri sistemi içindeki yeri ve önemine değinilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde belediyeler, tarihsel ve yasal süreçleriyle gelişimleri açısından değerlendirilmiştir. Öncelikle belediyenin tanımı yapılarak Osmanlı Devleti döneminden günümüze kadar meydana gelen gelişmeler, dönemlere ayrılarak incelenmiştir. Bu kapsamda yıllara göre yapılan yasal düzenlemelerden bahsedilmiş ve günümüzde sayısal görünümüyle ilgili bilgilere yer verilmiştir. Daha sonra bir kamu kurumu olma özelliğine sahip belediyelerde istihdam türlerine, kamu sektörü ile benzer şekilde değinilmiştir. Son olarak, Türkiye'de belediyelerin

istihdam açısından önemi sağlamış oldukları istihdamın sayısı ve niteliği açısından değerlendirilmiştir.

Üçüncü bölümde belediyelerde çalışanların örgütlendikleri işkolu olan Genel İşler işkolunda endüstri ilişkileri ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde (İBB) toplu iş sözleşmesi uygulamaları ele alınmıştır. İlk olarak endüstri ilişkileri açısından işkolundaki sendikacılık hareketleri ile sendika üye sayısı ve oranları incelenmiştir. Ardından İBB ile Belediye-İş/Hizmet-İş arasında yapılmış olan toplu iş sözleşmeleri çalışma şartlarının gelişimi açısından analiz edilmiştir. Burada yıllık ücretli izin, ücretsiz izinler, sendikal izinler, sosyal izinler gibi izinlerle ilgili hükümler; çalışma süreleri, fazla mesai ve tatillerde çalışma gibi işin düzenlenmesiyle ilgili hükümler; çocuk yardımı, giyim yardımı, yemek veya bedeli gibi sosyal yardımlarla ilgili hükümler; kıdem tazminatı ve deneme süresi gibi iş güvencesiyle ilgili hükümler ve ücret zamları konusundaki düzenlemeler, yıllar içinde geçirmiş oldukları değişimler açısından incelenmiş ve değerlendirilmiştir. İlgili sözleşmeler sayılan konular bakımından analiz edilirken daha çok yürürlükteki kanun hükümleri dikkate alınarak, dönemlere göre meydana gelen olumlu/olumsuz değişiklikler ele alınmıştır. Örneğin, ücret zammı ile ilgili hükümler incelenirken nominal ücretlerin değerlerinin reel değerlere nasıl tekabül ettiği bilinmediğinden, sözleşmelerde yer alan nominal değerler kullanılarak değerlendirme yapılmıştır. Ayrıca bu konu, başlı başına bir çalışma konusu niteliğinde olduğundan tez kapsamı dışındadır.

Sonuç kısmında da İBB ile Belediye-İş/Hizmet-İş arasında yapılan toplu iş sözleşmelerinde yer alan hükümlerde meydana gelen değişimler ve bu değişimlerin nitelikleri tartışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU SEKTÖRÜ ve TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ

Bu bölümde ilk olarak kamu sektörünün tanımı yapılarak kapsamı ve önemine değinilecek, Türkiye’de kamu sektöründe istihdam türleri hakkında bilgi verilecektir. Ardından Türkiye’de toplu iş sözleşmesi hakkının gelişimi, toplu iş sözleşmesinin oluşumunu etkileyen faktörler, toplu iş sözleşmelerinin kapsamı ve içeriği konuları ele alınacaktır. Sonrasında toplu iş sözleşmelerinin sosyo-ekonomik ve hukuki açıdan önemi incelenecektir.

1.1. Kamu Sektörünün Tanımı, Kapsamı ve Önemi

1.1.1. Kamu Sektörünün Tanımı

Kamu sektörünü tanımlamak zor olmakla birlikte kavramı açıklamak için bazı tanımlar yapılmıştır.

Bu tanımlardan birine göre kamu sektörü, hizmetlerin toplumdaki bireylere ücretsiz olarak ya da çok düşük bedellerle verildiği, sunulan hizmetlerin maliyetlerinin vergi ve benzeri kaynaklarla karşılandığı alandır. Bir başka açıdan kamu sektörü, “uygulanan siyasal rejim ne olursa olsun, devletin politik veya kolektif mahiyette karar alma modelinin uygulandığı kurum ve kuruluşlar topluluğu”¹ olarak tanımlanmaktadır. “Ekonominin devletin mülkiyet veya denetimi altındaki işletmeleri kapsayan kesimi”² olarak da ifade edilen kamu sektörü kavramı, genellikle “devlet” kavramıyla bir düşünülmektedir.

¹ Sami Sonat Özdemir, Eray Polat, Meltem Özdemir, “Kamu Sektöründe Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi: Dünyadan ve Türkiye’den Örnekler”, **Meriç Uluslararası Sosyal ve Kültürel Araştırma Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, 2015, s. 2.

² Halil Seyidoğlu, **Ekonomi ve İşletmecilik Terimleri Açıklamalı Sözlük**, İstanbul, Güzem Can Yayınları, 2001, s. 390.

1.1.2. Kamu Sektörünün Kapsamı

Yukarıdaki tanımlara göre kamu sektörü; kamunun kontrolünde olan veya finansmanı kamu tarafından sağlanan kurum ve kuruluşlar ile kamusal mal ve hizmet sunan diğer kurumlardan meydana gelir. Dar anlamda merkezi yönetim kuruluşlarını kapsayan kamu sektörü, geniş anlamda merkezi yönetimin yanı sıra yerel yönetimler, parafiskal kurumlar ve kamu girişimlerini de kapsamaktadır.³

1.1.2.1. Merkezi Yönetim

Kamu gücünün merkezde toplanmasını ve yapılan tüm işlerin merkezden idare edilmesini ifade eden merkezi yönetim, Anayasamızda “devlet denen tüzel kişilik içinde karar alma, emir verme ve uygulama yetkisinin merkezde toplanması” şeklinde tanımlanmaktadır.⁴ Başka bir tanıma göre, kamu hizmetlerinin bütünlüğünü sağlamak için bu hizmetlerle ilgili tüm faaliyetlerin merkezi hükümet ve hiyerarşik olarak bünyesinde bulunan organizasyonlar tarafından yürütülmesidir.⁵

Genel yönetim de denilen merkezi yönetim, başkentte bulunan merkez teşkilatı ile taşra teşkilatı olmak üzere iki kısımdan oluşmaktadır. Merkeze yardımcı kuruluşlar ve bağlı birimleri de merkezden yönetime dahildir. 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum öncesi uygulanan sistemde yer alan bakanlıklar görev alanlarında devlet tüzelkişiliğini temsil ederken, yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı teşkilatına dahil edilmişlerdir. Eski sistemden farklı olarak, Cumhurbaşkanı yürütme yetkisi ve görevini kullanmakta ve merkezi yönetimin merkez teşkilatını oluşturmaktadır.⁶

1.1.2.2. Yerel Yönetim

Yerinden yönetim veya adem-i merkeziyet olarak da adlandırılan yerel yönetim, kaynakların verimli kullanılması ve daha kolay denetlenebilmesi, halkın

³ Özdemir, Polat, **a.g.e.**, s. 2.

⁴ Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2013, s. 55.

⁵ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Kocaeli, Umuttepe Yayınları, 2013, s. 106.

⁶ Turan Yıldırım, **İdare Hukuku**, İstanbul, Oniki Levha Yayınları, 2018, s. 49.

yönetime katılımının sağlanması gibi amaçlarla devletin ana fonksiyonlarının bir bölümünün, özellikle yerel nitelikteki bazı hizmetlerin kurulan mahalli üniteler ve seçimle yönetime gelen idareciler aracılığıyla yerine getirilmesidir.⁷ Daha geniş ve evrensel bir tanımla yerel yönetimler; belirli bir coğrafi alanla sınırlandırılmış yerleşim yerlerinde hayatını sürdüren insanların birlikte yaşamaları sebebiyle daha çok ortak konularda hizmet vermek amacıyla kurulan, yönetim organları yerel halk tarafından seçilen, yasalar tarafından belirlenen görev ve yetkilerle özel gelir, bütçe ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde özerk olarak hareket eden kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır. Türkiye’de il özel idareleri, belediyeler ve köyler yerel yönetimleri meydana getirmektedir.⁸

1.1.2.3. Parafiskal Kurumlar

Devlet bütçesi içerisinde gerçekleştirilmesi bazı olumsuzlukları meydana getirmesinden dolayı devletin görev itibarıyla topluma sunması gereken birtakım hizmetleri özel finansman hizmetlerinden yararlanarak verdiği, genel olarak kamu yararı fonksiyonu gören, kendi üyelerine yönelik fayda sağlayan kurumlardır. Kamu sektörü için önemli bir fon sağlama aracı olan parafiskal kurumlar, yarı mali kurumlar olarak da ifade edilmektedir. Bu kurumlar kamu veya yarı kamu kuruluşu niteliği taşır ve sosyal, ekonomik ve mesleki olmak üzere üç gruba ayrılır.⁹

Sosyal parafiskal kurumlar, esas itibarıyla sosyal güvenliğin sağlanması ve geliştirilmesi için kurulan kamu kurumu niteliğindeki sosyal sigorta kuruluşlarıdır. Ülkemizde Sosyal Güvenlik Kurumu bu kurumlara örnek olarak verilebilir. Ekonomik parafiskal kurumlar, ekonomik faaliyetler sonucu ortaya çıkan iş ve işleyişlerin düzenlenmesi ve topluma sunulması için kurulmuşlardır. Mesleki parafiskal kurumlar ise mesleki yardımlaşma ve dayanışma amacıyla bir araya gelen bazı meslek gruplarının oluşturdukları kurumlardır. Ticaret ve sanayi odaları,

⁷ H. Hakan Yılmaz, M. Ferhat Emil, Baki Kerimoğlu, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Ankara, Mali Hizmetler Derneği Yayını, 2012, s. 17.

⁸ Murat Aydın, **Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler**, İstanbul, Yedirenk Yayın, 2008, s. 32.

⁹ Metin Meriç, **Türkiye’nin Mali Yapısı**, İzmir, y.y., 2007, s. 301.

borsalar, tabipler birliği gibi kuruluşlar kamu meslek kuruluşları olarak da nitelendirilebilen mesleki parafiskal kurumları oluşturmaktadır.¹⁰

1.1.2.4. Kamu Girişimleri

Kamu girişimi, devletin doğrudan veya dolaylı olarak yönetim ve üretim süreçlerini mülkiyet sahipliği, mali katılım ya da yönetim hakkı gibi araçlarla kontrol ettiği oluşumdur. Kamu iktisadi teşebbüsleri olarak da adlandırılan kamu girişimleri, bir özel sektör kuruluşu gibi ekonomide bazı devlet kuruluşları vasıtasıyla faaliyet gösterirler. Piyasada iktisadi beklentilere uygun olarak kamu girişimi yapılırken, diğer yandan refah devleti anlayışı sebebiyle kaynağın toplumun tüm kesimlerine dağıtımı için işletmeler de kurulmaktadır.¹¹

1.1.3. Kamu Sektörünün İstihdam Açısından Önemi

Devlet sunduğu kamu hizmetlerinin büyüklüğüne göre önemli oranda işgücü istihdam etmektedir. Endüstri ilişkileri içerisinde işveren rolü ile hem istihdam politikalarına hem de kamu sektöründe imzaladığı toplu iş sözleşmeleri aracılığıyla özel sektördeki ücretleri etkilemektedir.¹²

Sosyal yaşamın ihtiyaçlarını karşılayan adalet, savunma, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi kamu yararı sağlamak amacıyla topluma sunulan hizmetler olarak tanımlanan kamu hizmetlerinin düzeyi, toplumun bu hizmetlere olan talebine göre belirlenmektedir. Özellikle 1980 sonrası uygulanan neoliberal politikalar sonucu eğitim ve sağlık gibi bazı kamu hizmetlerinin bir kısmının sunumu özel sektörle birlikte yürütölmekte olsa da savunma ve adalet gibi bazı hizmetlerin sunumu devletin tekelindedir.¹³ Her ölkede farklılık göstermekle birlikte devletin ekonomideki ağırlığına bağlı olarak kamu sektörü önemli bir istihdam kaynağını

¹⁰ Serpil Ağcakaya, Ayşe Armağan, “Mesleki Parafiskal Kurumlar: Isparta Örneği”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Faköltesi Dergisi**, C 17, S 3, 2012, s. 104-105

¹¹ Berkan Karagöz, “Türkiye’de Kamu Sektörünün Dondurma Üretmesinin Nedeni: Eleştirel Bir Bakış”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Faköltesi Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, 2011, s. 107.

¹² Şuayyip Çalış, “Devlet ve Endüstri İlişkilerindeki Rolü”, **Endüstri İlişkileri**, Ed. Banu Uçkan, Şuayyip Çalış, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No:2640, 2014, s. 111.

¹³ Nurcan Özkaplan, “Kamu ve Emek Piyasaları”, **Çalışma Ekonomisi II**, Ed. Naci Gündoğan, M. Kemal Biçerli, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 2755, 2013, s. 81.

oluşturmaktadır. Bazı iş alanlarında özel sektörde olduğu gibi işçi istihdam eden devlet, emniyet personeli, askeri personel ve itfaiye hizmetlerinde çalışan personel gibi tekel olan bazı alanlarda da tek istihdam edici konumdadır.¹⁴

Kamu sektöründe istihdam hizmetlerinin sunulması hem bir ülkenin kalkınması için beşeri sermayenin önemiyle hem de sosyal refahın artırılması hedefiyle ilişki içerisindedir. Kamu istihdam hizmetleri, işgücü piyasasına ulaşmada eşitlik sağlayarak toplumda dezavantajlı konumda bulunan engelliler, kadınlar, gençler ve göçmenler gibi grupların korunması bakımından yarar sağlamaktadır. Bir ülkede kamu istihdamının var olması işgücü piyasasının işleyişini daha etkin hale getirebilmekte ve bazı yapısal uyum politikalarının işgücü talebi üzerindeki mevcut olumsuz etkilerini onarabilmektedir. Diğer yandan sosyal yardımlar ve işsizlik sigortası uygulamalarının bulunduğu ülkelerde kamu istihdamı, söz konusu yardımlardan yararlanmakta olanların kısa sürede işgücü piyasasına girip çalışmalarına katkı sağlamaktadır.¹⁵

Kamu sektörü, ekonomik konjonktüre uygun olarak bir istihdam alanı oluşturma özelliğine sahiptir. Özellikle ekonomik kriz dönemlerinde kamunun istihdam artırıcı rolüne daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Zira bu dönemlerde üretimin azalması sonucu önemli sayıda işçi işten çıkarılmaktadır.¹⁶

1.2. Türkiye’de Kamu Sektöründe İstihdam

Türkiye’de kamu sektörü istihdamında birçok ülkede olduğu gibi artış gözlenmektedir. Bu durum kamu hizmetlerinde meydana gelen artışın doğal bir sonucu olarak görülmektedir. Ekonomik büyüme, sanayileşme ve şehirleşme ile iktisadi ve sosyal yapıda ortaya çıkan değişimler, devlet ve yönetim anlayışının değişmesi ile devletin yeni işlevler üstlenmesi, sunulan kamu hizmetlerinin çeşidini ve kapsamını arttırmıştır. Bu hizmetler topluma kamu kuruluşları vasıtasıyla verildiği

¹⁴ M. Kemal Biçerli, **Çalışma Ekonomisi**, İstanbul, Beta Yayınları, 2014, s. 385-386.

¹⁵ Özkaplan, “Kamu ve Emek Piyasaları”, **a.g.e.**, s. 84.

¹⁶ Berna B. İzgi, Abdulkadir Kökocak, “Kamunun İstihdam Artırıcı Rolü”, **Kamu Ekonomisi**, Ed. Abdulkadir Kökocak, Bursa, Ekin Basım Yayın, 2011, ss. 203-204.

için bu kuruluşların sayısının artmasının sonucu olarak kamu sektöründe istihdamda da artış kaçınılmaz olmuştur.¹⁷

Kamu sektöründe görülen hizmetler kamu görevlilerince yerine getirilmektedir. “Kamu personeli” ya da “kamu hizmeti görevlileri” olarak adlandırılan kamu görevlileri, kamu yönetiminin insan unsurunu oluşturmaktadır. “Kamu görevlisi” kavramı tanımlanırken biri dar diğeri geniş olmak üzere iki anlamda tanım yapılmaktadır. Geniş anlamda kamu görevlisi, hukuki statüsü ve hiyerarşik durumuna bakılmaksızın kamu kesiminde çalışan herkesi kapsamaktadır. Dar anlamda kamu görevlisi ise “kamu kurum ve kuruluşlarının genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten kişiler”i içine almaktadır. Ancak hangi anlamda ele alınırsa alınsın bir kimsenin kamu görevlisi sayılabilmesi için kamu kesimindeki bir örgütte çalışması şarttır.¹⁸

Geçmişte kamu kesiminde “memur” ve “hizmetli” olarak iki ana başlık altında toplanan ve teknik personel, sözleşmeli personel, işçi gibi farklı isimler altında personel türleri istihdam edilmekteydi. Bu karışıklığı gidermek için günümüzde bazı düzenlemeler yapılmıştır. Türkiye’de kamu sektöründe istihdam türleri memur, sözleşmeli personel, işçi ve geçici personel olmak üzere dört gruptan oluşmaktadır.¹⁹

¹⁷ Ahmet Makal, “Türkiye’de Kamu Kesimi Çalışanlarının Maaş ve Ücretlerine İlişkin Gelişmeler: 1923-1963”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 34, Sayı 3, Eylül 2001, s. 61.

¹⁸ Bilal Şinik, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı ve Kamu Personeli**, Türkmen Kitabevi, 2012, s. 169-170.

¹⁹ Şinik, **a.e.**, s. 170.

Tablo 1. Kamu Personelinin İstihdam Şekillerine Göre 2018 Mart Ayı Dağılımları

İSTİHDAM TÜRÜ	PERSONEL SAYISI
Memur	2.430.101
Sözleşmeli Personel	213.225
İşçi	317.502
Geçici Personel	19.838
Toplam	2.980.666

Not: Yukarıdaki tabloda bulunan istihdam türleri kapsamına girmeyen hakim ve savcılar, öğretim elemanları ve askeri personel, bu sayılara dahil edilmemiştir.

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı'nın Kamu Personeli İstatistikleri verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri> (Erişim: 09.06.2018).

1.2.1. Memur

Kısaca devletin kurum ve kuruluşlarında kamu hizmeti gören kimseler olarak tanımlanan memur için, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda (DMK) “Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu kanunun uygulanmasında memur sayılırlar”²⁰ ifadesine yer verilmiştir. 1982 Anayasası ise devletin yanı sıra kamu iktisadi teşebbüsleri ile kamu tüzel kişilerinden de bahsederek bunların yerine getirmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri aracılığıyla yerine getirilmesinden söz etmiştir.²¹

Memur sıfatının belirlenmesi için kişinin yerine getirdiği faaliyetin içeriğine bakılmaktadır. Bu faaliyetin yalnızca devlete ait olması yetmez, aynı zamanda bir kamu hizmeti mahiyetinde olması gerekmektedir.²²

Türkiye’de memurluğa giriş için gerekli genel ve özel şartlar, memurların hakları, ödev ve yükümlülükleri gibi konular 657 sayılı DMK’da düzenlenmiştir.

²⁰ 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, M. 4.

²¹ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 333.

²² İsmet Giritli, **Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1983, s.265.

1.2.2. Sözleşmeli Personel

Devlet memuru olabilmek için belirli bir yaş sınırının olması sebebiyle bu sınır üzerinde bulunan belli alanlarda uzmanlaşmış kişilerin çalıştırılabilmesi için başvurulmuş bir yol olan sözleşmeli personel uygulaması, Türkiye’de özellikle 1980 sonrası yaygınlaşmaya başlamıştır. Sözleşmeli personel istihdamına olanak sağlayan ilk kanun 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’dur. DMK’ya göre kalkınma planları ve yıllık program ile iş programlarında yer alan bazı önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi ve işlerliği için olması gereken, zorunlu ve istisnai durumlara münhasır olmak üzere, özel bir mesleki bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici işlerde çalıştırılan ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.²³

Geçici nitelikte olan ve uzmanlık gerektiren işlerde söz konusu olan sözleşmeli personel uygulaması, istisnai bir nitelik taşımaktadır. İlk olarak, 657 sayılı Kanun’la sadece Devlet Planlama Teşkilatı’nda çalıştırılacak yabancı uzmanlar için getirilen uygulama, 1970’lerden itibaren yaygınlaşmaya başlamıştır.²⁴

DMK’nun öngördüğü sözleşmeli personel uygulamasının yanı sıra, kamu kuruluşları kendi özel kanunlarına göre de sözleşmeli personel istihdam etmektedir. Örneğin kamu iktisadi teşebbüslerinde, genel idare dışında kalan sözleşmeli personel bulunmaktadır. Bu kuruluşlardaki sözleşmeli personelin bir kısmı 399 sayılı KHK çerçevesinde ve DPB’nin hazırlayacağı bir yönetmelikle tespit edilecek “tip (idari) sözleşme”ye göre çalıştırılırken, diğer kısmı DMK’nun 4/B maddesine göre istihdam edilmektedir.²⁵

1.2.3. İşçi

Genel tanımıyla bir hizmet sözleşmesine bağlı olarak başkasının mülkiyetinde bulunan üretim araçlarını kullanan, başkasının yönetimi altında çalışarak ücret geliri elde eden kişi olan işçi, 4857 sayılı İş Kanunu’na göre “*iş sözleşmesiyle çalışan gerçek kişi*” şeklinde tanımlanmıştır. Kişinin işçi olarak tanımlanmasında yaptığı işin

²³ Şinik, **a.g.e.**, s. 170-171.

²⁴ Nihat Kayar, **Kamu Personel Yönetimi**, Bursa, Ekin Yayın, 2016, s. 61.

²⁵ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2015, s. 641-642.

niteliği önem taşımayıp burada belirleyici olan bir hizmet akdi ile çalışmasıdır. Aynı şekilde işçi sıfatının taşınması için özel sektörde çalışıyor olmak şart değildir. Kamu sektöründe de İş Kanunu hükümlerine göre çalışan işçiler bulunmaktadır.²⁶

Karayolları, belediyeler, Devlet Su İşleri gibi kuruluşlarda çok sayıda işçi istihdam edilmektedir. Diğer istihdam türleri dışında kalan personel olan bu işçiler için DMK hükümleri uygulanmayıp, bunlar İş Kanunu hükümlerine tabidirler. Buradan DMK'nın, özel kesim kuruluşlarında olduğu gibi kamu kesiminde de işçi çalıştırılabileceğini ve bu işçiler için ayrı bir düzenlemeye ihtiyaç olmadığı ilkesini benimsediği anlaşılmaktadır.²⁷

1.2.4. Geçici Personel

20.11.2017 tarihli 696 sayılı KHK ile kaldırılan geçici personel uygulaması, uzun yıllar kamu sektöründe var olan bir istihdam biçimi olduğundan burada kısaca değinmekte fayda görülmüştür. Mevsimlik ya da bir yıldan az süreli bir hizmet olduğunda Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşlerine dayanarak Bakanlar Kurulu'nun uygun gördüğü görevlerde sözleşme ile istihdam edilen ve işçi sayılmayan kişiler geçici personel olarak adlandırılmaktaydı. Bedensel çalışmanın ön plana çıktığı ve kısa süreli olan işlerde sözleşmeyle çalışan geçici personel, arızı nitelikteki görevleri yerine getirmekteydi.²⁸

1.3. Türkiye'de Toplu İş Sözleşmesi

1.3.1. Toplu İş Sözleşmesi Kavramı

Genel bir ifadeyle toplu iş sözleşmesi; işçi sendikası ile işveren veya işveren temsilcisi arasında yapılan toplu pazarlık görüşmeleri sonucunda imzalanan, ücret düzeyi başta olmak üzere tarafların çalışma hayatına ilişkin hak ve yükümlülüklerini düzenleyen ve yazılı olarak yapılan akitlerdir.²⁹ Bir başka tanıma göre toplu iş

²⁶ Kübra Doğan Yenisey, "İş Hukukunun Temel Kavramları", **Bireysel İş Hukuku**, Ed. Ufuk Aydın, Fatma Kocabaş, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 2634, 2012, s. 23.

²⁷ A. Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2015, s. 199.

²⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s. 642.

²⁹ Dursun Bingöl, **İnsan Kaynakları Yönetimi**, İstanbul, Beta Yayınları, 2016, s. 539.

sözleşmesi, tarafların hak ve borçlarını, sözleşmenin içeriği, yapılması ve sona ermesine dair hukuk kurallarını, ayrıca istenmesi halinde işletme ve işin düzenine ilişkin problemleri de düzenleyen sözleşmedir.³⁰

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda kavram “*Toplu iş sözleşmesi, iş sözleşmesinin yapılması, içeriği ve sona ermesine ilişkin hususları düzenlemek üzere işçi sendikası ile işveren sendikası veya sendika üyesi olmayan işveren arasında yapılan sözleşme*”³¹ olarak tanımlanmıştır.”

Toplu iş sözleşmesi kavramı çoğu kez toplu pazarlık kavramı ile karıştırılmakta ve bu kavramlar birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Toplu pazarlık, bir tarafta işçi sendikalarının, diğer tarafta işverenlerin veya işveren sendikalarının yer aldığı, her iki tarafın da çalışma koşullarını belirlemek için bir araya geldikleri toplu sözleşme imzalamaları sürecini ifade eder.³² Toplu iş sözleşmesi ise, işçi örgütleri ile işveren veya işveren örgütleri arasında, işletme ya da işkolu düzeyinde işçi ve işverenlerin iş ilişkilerini düzenlemek ve sözleşmenin tarafları arasında hak ve ödevleri belirlemek amacıyla imzalanan sözleşmedir. Dolayısıyla toplu pazarlık bir süreci, toplu iş sözleşmesi ise bu sürecin bir sonucunu ifade etmektedir.³³

1.3.2. Türkiye’de Toplu İş Sözleşmesi Hakkının Gelişimi

Toplu iş sözleşmesi kavramı ilk kez 1926 yılında çıkarılan Borçlar Kanunu’nun 316-317. maddelerinde “umumi mukavele” adı altında düzenlenerek hukukumuzda yer almıştır. Zamanın şartlarına göre yeterli olarak görülen düzenleme çeşitli nedenlerle hayata geçirilememiş, 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu (TİSGLK) 1963 yılında yürürlüğe girene kadar toplu iş sözleşmesi yapılamamıştır.³⁴ 1936 yılında kabul edilen 3008 sayılı ilk İş Kanunu’nda bireysel iş ilişkileri alanında düzenlemeler yapılırken, toplu iş ilişkileri alanında sendika ve

³⁰ A. Can Tuncay, F. Burcu Savaş Kutsal, **Toplu İş Hukuku**, İstanbul, Beta Yayınları, 2017, s. 190.

³¹ 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, M. 2.

³² Deniz Kağnıcıoğlu, **Toplu Pazarlık: Teori ve Uygulama**, Ankara, Nobel Yayıncılık, 2014, s. 7.

³³ Deniz Kağnıcıoğlu, “Çalışma İlişkileri”, **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Ed. Ramazan Geylan, H. Zümrüt Tonus, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 2900, 2013, s. 213.

³⁴ Adnan Tuğ, **Türk Hukukunda Toplu İş Sözleşmesi**, Ankara, Minpa Matbaacılık, 1998, s. 5.

toplu iş sözleşmesi hakkı ile ilgili konulardan bahsedilmemiş, toplu iş ilişkilerine olumsuz yaklaşım sergilenmiştir.³⁵

1947 yılına gelindiğinde sendikalarla ilgili ilk yasal düzenlemeleri içeren 5018 sayılı Sendikalar Kanunu yürürlüğe girmiştir. Yasa, sendika özgürlüğüyle ilgili olumlu hükümler içermekle birlikte kısıtlayıcı hükümleri de beraberinde getirmiştir.³⁶ Yasada sendikaların üyeleri adına genel sözleşmeler yapabilecekleri belirtilmiş olsa da işçiler ve sendikaların bu konuda yeterli bilgi ve deneyimlerinin olmaması ve karmaşık bir yapıya sahip olan toplu pazarlık sürecinin kanunda genel hatlarla ele alınması gibi nedenlerle, yasa yeterli düzeyde başarıya ulaşmamıştır.³⁷

1961 yılında kabul edilen Anayasa, sosyal devlet ilkesini benimsemiş; ilk defa sendika, toplu sözleşme ve grev hakkı anayasal güvence altına alınarak tüm çalışanlara tanınmıştır. Anayasanın 47. maddesinde *“işçilerin, işverenlerle olan ilişkilerinde ekonomik ve sosyal durumlarını korumak ve düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev hakkına sahip oldukları”* belirtilmiştir.³⁸

15 Temmuz 1963 tarihinde kabul edilen 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu Türk endüstri ilişkilerinde önemli bir dönüm noktası olmuştur. Toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesinin kurumsallaşması 275 sayılı TİSGLK ve 1961 Anayasası ile gerçekleşmiştir.³⁹ Demokratik parlamenter rejimli ülke mevzuatlarından, özellikle de Fransız İş Hukuku mevzuatından yararlanılarak hazırlanan ve 275 sayılı kanunla aynı zamanda yürürlüğe giren 274 sayılı Sendikalar Kanunu sendikal örgütlenmeyi ayrıntılı olarak düzenlemiş ve Türk sendikacılığının kişilik kazanmasına önemli katkı sağlamıştır.⁴⁰

274 sayılı Sendikalar Kanunu ile 275 sayılı TİSGLK’nın 1963 yılında yürürlüğe girmesinin ardından sendikalar gerçek anlamda toplu pazarlık ve toplu iş

³⁵ Mustafa Delican, “Cumhuriyet Döneminde Türk Endüstri İlişkileri: İşçi Sendikalarının Dünü, Bugünü”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı 51, 2006, s. 10.

³⁶ Aysen Tokol, **Türkiye’de Sendikal Hareket**, Bursa, Ezgi Kitabevi Yayınları, 1994, s. 23.

³⁷ Cahit Talas, **Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi**, Ankara, Bilgi Yayınları, 1992, s. 171.

³⁸ Aysen Tokol, **Türk Endüstri İlişkileri Sistemi**, Bursa, Dora Basım-Yayın, 2015, s. 85.

³⁹ Aziz Çelik, “Türkiye’de Çalışma İlişkilerinde Kurumsallaşma: 1960-1980”, **Çalışma İlişkileri Tarihi**, Ed. Ahmet Makal, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 2658, 2014, s. 207.

⁴⁰ Adnan Mahiroğulları, **Dünyada ve Türkiye’de Sendikacılık**, Bursa, Ekin Yayınevi, 2011, s. 165.

sözleşmesi yapmaya başlamışlardır. Bu tarihten sonra sendika sayılarında ve yapılan toplu iş sözleşmesi sayılarında önemli bir artış olmuştur. 1963'te 565 işçi sendikası kurulmuş ve bu sayı her yıl giderek artarak 1978'de 912'ye ulaşmıştır. Aynı yıllarda işveren sendikaları sayısı da 78'den 116'ya yükselmiştir. 1963-1978 yılları arasında her yıl ortalama 1654 toplu iş sözleşmesi imzalanmıştır.⁴¹

Türk endüstri ilişkilerinde 1980 sonrası 24 Ocak Kararları önemli rol oynamıştır. Kamu sektörünün ekonomideki etkinliğinin ve yerinin azaltılması, yapılan yeni hukuksal düzenlemelerle kamu sektörüne farklı işlevler yüklenmesi ve özel sektörün gelişmesinin sağlanması temel hedefler olarak belirlenmiştir.⁴² 1961 Anayasası ile güvence altına alınan toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesi düzenlemeleri 12 Eylül 1980 tarihinde yapılan askeri darbeye yaklaşık üç yıllık bir kesintiye uğramıştır.⁴³ Askeri müdahale ile endüstri ilişkileri alanında geçmişteki hakları ortadan kaldıran ve sınırlayan çok sayıda düzenleme yapılmıştır. 1980-1983 ara döneminde endüstri ilişkileri 2364 sayılı “Süresi Sona Eren Toplu İş Sözleşmelerinin Sosyal Zorunluluk Hallerinde Yürürlüğe Konulması Hakkındaki Kanun” çerçevesinde yürütülmüştür. Söz konusu kanun tüm sendikaların faaliyetlerinin durdurulduğu, grev ve lokavt yetkilerinin ertelendiği ya da askıya alındığı yerlerde yürürlük süresi sona eren toplu iş sözleşmelerinin yeniden yürürlüğe konulması yetkisini Yüksek Hakem Kurulu'na vermiştir. Bunun yanı sıra ilgili kanun toplu iş sözleşmesi hükümlerine ilişkin ortaya çıkan uyuşmazlıkların da Yüksek Hakem Kurulu tarafından çözümlenmesini öngörmüştür.⁴⁴

12 Eylül 1980 askeri darbesinden sonra 1982 yılında yürürlüğe giren yeni Anayasa, 1961 Anayasası'ndan oldukça farklı özellikler göstermiştir. 1982 Anayasası işçi-işveren ilişkilerinde sosyal koruma amacından uzaklaştığı gibi toplu sözleşme hakkını da sosyal koruma amacına bağlı olmaktan çıkarmış, tarafların karşılıklı sosyal ve ekonomik hak ve çıkarları ile çalışma şartlarını düzenlemek

⁴¹ Naci Önsal, *Endüstri İlişkileri Notları*, Ankara, Türk-İş Yayınları, 2010, s. 100-101.

⁴² Tokol, *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, a.g.e., s. 154-155.

⁴³ Talas, *Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi*, a.g.e., s. 171.

⁴⁴ Tokol, *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, a.g.e., s. 157-159.

amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahip oldukları belirtilmiştir. Kısacası 1982 Anayasası'nda daha çok düzenleme ilkesi ön plana çıkmıştır.⁴⁵

1983 yılında kabul edilen 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nda 274 ve 275 sayılı kanunlara göre daha ayrıntılı ve sınırlayıcı düzenlemelere yer verilmiştir. 2822 sayılı kanun grev hakkının kullanılmasını zorlaştıran hükümler içermiş, toplu iş sözleşmesinin sadece işyeri ve işletme düzeyinde yapılabileceği öngörülmüştür.⁴⁶

2821 ve 2822 sayılı yasaların getirmiş olduğu kısıtlayıcı hükümler neticesinde 1978 yılında 912 olan işçi sendikası sayısı 1984'te 138'e düşmüştür. 1984-2008 yılları arasında yılda ortalama 3192 yetki belgesi verilmiş ve bu yetki belgelerini alan işçi sendikaları yılda ortalama 2455 toplu iş sözleşmesi bağtılamışlardır. Söz konusu toplu iş sözleşmeleri ortalama olarak 10.509 işyeri ve 610.639 işçiyi kapsamıştır.⁴⁷

Esas itibariyle toplu iş ilişkileri sistemimizde reform yapmayı amaçlayan yeni bir düzenleme 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu adıyla 2012 yılında yürürlüğe girmiştir. 6356 sayılı kanun toplu iş sözleşmesi, iş uyuşmazlıklarının çözümü ile grev ve lokavt konularında 2822 sayılı kanundaki sistemi benimsemiştir. Toplu iş sözleşmesini ise eski kanunla aynı doğrultuda tanımlamıştır.⁴⁸ 6356 sayılı kanun, toplu iş sözleşmelerinin işyeri ve işletme toplu iş sözleşmesi olarak düzenlemesinin yanı sıra farklı işverenlerin aynı işkolunda faaliyet gösteren işyerleri için grup toplu iş sözleşmesi yapılabilmesini öngörmüştür. Ayrıca 6356 sayılı kanunla, "Ekonomik ve Sosyal Konseyde temsil edilen işçi ve işveren konfederasyonlarına üye işçi ve işveren sendikaları arasında işkolu düzeyinde yapılan ve mesleki eğitim, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal sorumluluk ve istihdam politikalarına ilişkin düzenlemeleri içeren bir sözleşme" olan "çerçeve sözleşme" kavramı yeni bir toplu sözleşme türü olarak mevzuata girmiştir.⁴⁹ Toplu iş

⁴⁵ Mete Çetik, Yüksel Akkaya, **Türkiye'de Endüstri İlişkileri**, İstanbul, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, 1999, s. 91-92.

⁴⁶ Tokol, **Türk Endüstri İlişkileri Sistemi**, a.g.e., s. 166-172.

⁴⁷ Önsal, **a.g.e.**, s. 102.

⁴⁸ Toker Dereli, "6356 Sayılı Yeni Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu: Genel Bir Değerlendirme", **Çalışma ve Toplum**, 2013/1, 2013, s. 42-53-54.

⁴⁹ Banu Uçkan Hekimler, "Türkiye'de Sendikacılık", **Sendikacılık**, Ed. Banu Uçkan Hekimler, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 2869, 2014, s. 178.

sözleşmesi açısından yeni kanunla gelen önemli değişikliklerden biri 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nda 28 olan işkolu sayısının 20'ye düşürülmesi olmuştur.⁵⁰

1961 Anayasası kabul edilmeden önce Türkiye'de toplu sözleşme sisteminden söz etmek mümkün değildir. Bu anlamda ülkemizde toplu sözleşme sisteminin gelişim süreci oldukça genç bir tarihe sahiptir. Ülke sanayisinin ve ekonomisinin gelişmesi amacıyla toplu pazarlık uygulamasına sıcak bakılmamış ve bir toplu sözleşme sisteminin varlığı söz konusu olmamıştır.⁵¹

1.3.3. Toplu İş Sözleşmesinin İçeriği

Toplu iş sözleşmelerinin içeriği, yapılan toplu pazarlığın düzeyi, mevcut sendikaların pazarlık güçleri, ekonominin ve işgücünün yapısı, yasal düzenlemeler ve zaman gibi faktörlere bağlı olarak değişiklik göstermektedir. Başlangıçta ücretler ve çalışma süreleri gibi sınırlı sayıda konuyu kapsayan toplu iş sözleşmelerinin içeriğinde ilerleyen zamanla değişimler olmuştur. Ekonomik koşullar ve çalışma şartlarını içeren dar kapsamlı toplu sözleşmenin içeriğine zamanla kıdem, eğitim, iş güvencesi, alt işveren gibi istihdamı doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen konular; refah ödemeleri, çocuk bakımı, ulaşım ve yemek hizmetleri, tatil, tıbbi yardım, ek ödemeler gibi sosyal yardımlar; ve ayrıca taraflar arasındaki ilişkileri düzenleme ve sözleşmenin yönetimiyle ilgili koşullar da eklenmiştir.⁵²

Toplu iş sözleşmesinin tarafları kendilerine verilen yetkinin yasal sınırları içinde kalmak şartıyla toplu iş sözleşmesinin konusunu serbestçe belirleyebilirler. Tarafların sözleşme serbestisi esasına göre belirledikleri toplu iş sözleşmelerinin bazı kuralları düzenleyici, bazıları da borç doğurucu nitelik taşır. Bu nedenle, bir toplu iş sözleşmesi hem normatif (düzenleyici) hem de borç doğurucu kısımları içerir.⁵³

⁵⁰ Fevzi Şahlanan, "Sendikalar Hukukunda 6356 Sayılı Kanunla Yapılan Düzenlemeler", **İş Hukukunda Yapılan Son Değişiklikler Semineri**, Ankara, Kamu-iş, 20-21 Şubat 2013, s. 47.

⁵¹ Alpay Hekimler, "Türkiye'de Toplu Sözleşme Sistemi", **Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde ve Türkiye'de Toplu Sözleşme Sistemleri**, Ed. Alpay Hekimler, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2013, s. 345.

⁵² Aysen Tokol, **Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler**, Bursa, Dora Yayınları, 2011, s. 64.

⁵³ Kenan Tunçomağ, Tankut Centel, **İş Hukukunun Esasları**, İstanbul, Beta Yayınları, 2005, s. 334.

1.3.3.1. Toplu İş Sözleşmesinin Normatif (Düzenleyici) Kısmı

Toplu iş sözleşmesinin normatif kısmı iş sözleşmelerinin yapılması, içeriği ve sona ermesiyle ilgili hükümleri içerir.⁵⁴ Bu hükümler, iş sözleşmesini emredici biçimde etkileyen objektif kural niteliği taşıyan hükümlerdir.⁵⁵ Normatif hükümler toplu iş sözleşmelerinin zorunlu unsurlarındandır. Yani, sözleşmenin yapılması, içeriği ve sona ermesiyle ilgili düzenleme olmayan bir sözleşme toplu iş sözleşmesi olarak nitelendirmek mümkün değildir.⁵⁶

İş sözleşmesinin yapılmasına ilişkin hükümler, iş sözleşmelerinin konusuyla ilgilenmeksizin yalnızca sözleşmelerin oluşturulması hususunu düzenleyen, diğer bir ifadeyle iş sözleşmelerinin meydana getirilmesini düzenleyen hükümlerdir.⁵⁷ Toplu iş sözleşmelerine bazı işçilerle hizmet sözleşmesi yapma zorunluluğuna dair hükümler konulabilir. Örneğin işveren kanunda belirtilen oranlardan fazla engelli veya eski hükümlü çalıştırabilir ya da işyerine işçi alımında daha önce o işyerinde çalışıp ayrılmış olanlara öncelik verebilir. Benzer şekilde taraflar toplu iş sözleşmelerinde sözleşme serbestisi esasına göre, bazı tür işler için (kadın, çocuk, vasıfsız işçi çalıştırılmaması gibi) hizmet sözleşmesinin yapılmamasını öngörebilirler. Yine iş sözleşmelerinin yazılı yapılması gibi bir şekil şartı da konulabilir.⁵⁸

İş sözleşmesinin içeriğine ilişkin hükümler işverenin borçları ve işçinin borçlarına ilişkin kurallardan oluşur. Ücretin türü ve miktarı, ücreti ödeme yeri ve şekli, çalıştırma ve izin verme, işin görüleceği yer ve süresi, işin kapsamı ve türü gibi kurallar bu hükümler içerisinde yer alır.⁵⁹ Diğer bir ifadeyle ücret, çalışma süreleri,

⁵⁴ Tuğ, **a.g.e.**, s. 9.

⁵⁵ Süleyman Başterzi, “Toplu İş Sözleşmelerinin Önemi, İşlevleri, İçeriği, Tarihsel Gelişimi ve Toplu İş Sözleşmesi Türleri”, **Toplu İş Hukuku**, Ed. H. Nüvit Gerek, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 3004, 2013, s. 107.

⁵⁶ Nüvit Gerek, “Toplu İş Sözleşmesi-Toplu İş Uyuşmazlıkları ve Uyuşmazlıkların Çözümü”, **İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku**, Ed. Nüvit Gerek, Fatma Kocabaş, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 2808, 2013, s. 164.

⁵⁷ Tunçomağ, Centel, **a.g.e.**, s. 336.

⁵⁸ Tuğ, **a.g.e.**, s. 9-10.

⁵⁹ Tunçomağ, Centel, **a.g.e.**, s. 337.

ikramiye ve prim, sosyal yardımlar, izinler ile ilgili hükümler iş sözleşmesinin içeriğine ilişkin normatif hükümlerdir.⁶⁰

İş sözleşmesinin sona ermesine ilişkin hükümlere bakıldığında işverenin fesih hakkının sınırlandırılmasına ilişkin hükümler dikkat çekmektedir. Belirsiz süreli iş sözleşmelerinin feshinde ihbar süreleri toplu iş sözleşmeleriyle uzatılabileceği gibi işverenin haklı nedenle fesih hakkının da sınırlandırılması mümkündür.⁶¹

1.3.3.2. Toplu İş Sözleşmesinin Borç Doğuran Kısmı

Toplu iş sözleşmesinin taraflarının karşılıklı olarak hak ve borçlarını belirleyen kısım, borç doğuran kısım olarak adlandırılır.⁶² 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'na göre toplu iş sözleşmelerinin, düzenleyici hükümlerin yanı sıra tarafların karşılıklı olarak hak ve borçlarını, sözleşmelerin denetlenmesini ve çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümlerini düzenleyen hükümler de içermesi mümkündür. Sözleşme taraflarının karşılıklı hak ve borçlarına ilişkin hükümler içerisinde yer alabilecek konular kanunda belirtilmemekle birlikte, tarafların iyi niyet çerçevesinde kendi üzerlerine düşen görevleri yerine getireceklerine dair hükümler bu kapsamda değerlendirilmektedir. Örneğin işyerinde sendika temsilcilerinin faaliyet gösterebilmeleri, işyerinde sendika toplantılarının yapılabilmesi, temsilcilik odasının tahsis edilmesi ve ilan tahtası asılması gibi hükümler bu kapsam içerisinde görülmektedir.⁶³

Toplu iş sözleşmelerinin borç doğuran hükümleri zorunlu bir unsur değildir ve sözleşmenin taraflarınca serbest şekilde kararlaştırılabilirler. Sözleşmenin bu hükümleri ile sadece toplu iş sözleşmesine taraf olan işçi ve işveren sendikası ya da sendika üyesi olmayan işveren arasında hak ve borç kurulur, tek tek üyeler arasında herhangi bir hak ve borç doğurmaz.⁶⁴ Hem Alman-İsviçre hem de Türk Hukuk sistemleri başkasının zararına olan sözleşmeleri kabul etmediklerinden işçi ve işveren

⁶⁰ Gerek, **a.g.e.**, s. 164.

⁶¹ Başterzi, **a.g.e.**, s. 109.

⁶² Tunçomağ, Centel, **a.g.e.**, s. 338.

⁶³ Başterzi, **a.g.e.**, s. 110.

⁶⁴ Alğun Çifter, "Toplu İş Sözleşmesinin Muhtevası, Düzeyi ve Türleri", **Kamu-İş**, C:7, S: 3/2004, s. 6.

sendikaları üyelerini borç doğuran hükümlerle herhangi bir borç altına sokamazlar. Fakat bu durum, borç doğuran hükümlerle yüklenmiş oldukları sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için işçi ve işveren sendikalarının üyeleri üzerinde tüzük ve yasalardan doğan yaptırım ve yetkilerini kullanabilmelerine bir engel oluşturmaz.⁶⁵

Gerek doktrin gerekse kanunun düzenleniş biçimi bakımından toplu iş sözleşmesinin borç doğuran hükümlerini içeren bu kısım, sözleşmenin zorunlu bir unsuru olarak görülmemiştir. Buradan hareketle toplu iş sözleşmesinin borç doğuran hükümleri iki grupta incelenebilir.⁶⁶

Öncelikle toplu iş sözleşmesi bir barış sözleşmesi olduğundan, taraflar sözleşme süresince karşılıklı barış borcu içinde bulunmaktadırlar. Barış borcu kimi ülkelerde toplu iş sözleşmelerine konulan hükümlerle sağlanırken, Türkiye’de kanundan kaynaklanan mutlak barış borcu söz konusu olmaktadır.⁶⁷ Barış borcu ile ifade edilen çalışma barışını sağlama borcu olup, sözleşmenin süreci içerisinde grev ve lokavt gibi iş mücadelesi yöntemlerinden belirli ölçüde vazgeçme borcudur. Böylelikle sözleşmenin tarafları, toplu iş sözleşmesiyle düzenlenen ilişkiler bakımından yeni taleplerini grev ve lokavt gibi araçlara başvurmadan kabul ettirmeye çalışmaktadırlar.⁶⁸

Toplu iş sözleşmesinin borç doğuran hükümleri kapsamında diğer grupta sözleşmenin uygulanması ve denetimi ile uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin hükümler yer almaktadır. İşverenlerin toplu iş sözleşmelerinin uygulanması bağlamında sözleşmeyi uygulama yükümlülüğü bulunurken, sendikaların da toplu iş sözleşmesini uygulatma yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu yükümlülükler çerçevesinde sendikaların üyelerine eğitim verip bilgilendirmeleri, uyarıda bulunmaları, zorunlu durumlarda da tüzüklerinde bulunan usul çerçevesinde yaptırım uygulamaları gerekir. Ayrıca taraflar, ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümü için başvuracakları yolları gösteren hükümleri toplu iş sözleşmesine koyabilirler. Bu

⁶⁵ Tuğ, **a.g.e.**, s. 17.

⁶⁶ **A.e.**, s. 17.

⁶⁷ Başterzi, **a.g.e.**, s. 110.

⁶⁸ Tunçomağ, Centel, **a.g.e.**, s. 339.

bağlamda çeşitli düzeylerde işbirliği kurulları, uyuşmazlık çözüm kurulları, disiplin kurulları gibi kurullar oluşturabilirler.⁶⁹

1.3.4. Toplu İş Sözleşmesinin Düzeyi

Toplu iş sözleşmeleri temel olarak işletme, işkolu ve ulusal olmak üzere üç düzeyde yapılmaktadır. Sözleşmelerin düzeyinin belirlenmesinde sendikaların örgütlenme düzeyleri, ideolojik yapıları, işverenler arasındaki örgütlenme eğilimleri, ülkelerin sosyal, ekonomik, siyasi, coğrafi yapısı ve yasal düzenlemeleri gibi faktörler etkili olduğundan ülkeler arasında farklılıklar görülebilmektedir.⁷⁰

Tarihsel olarak Türkiye’de 275 sayılı Kanun’un uygulama döneminde hem işyeri hem de işkolu düzeyinde toplu iş sözleşmesi kabul edilmiştir.⁷¹ Ancak yasal düzenlemedeki yetersizlik nedeniyle uygulamada tam anlamıyla işkolu toplu iş sözleşmesi yapılamamıştır. Anılan dönemde işkolu toplu iş sözleşmesi adıyla yapılan sözleşmeler gerçek anlamda bir işkolu toplu iş sözleşmesi olmayıp işyeri toplu iş sözleşmesi niteliği taşımıştır. Hem işyeri hem de işkolu düzeyinde toplu iş sözleşmesinin yapılabilmesi, işyeri toplu iş sözleşmesinin yürürlükte bulunduğu bir dönemde bir de işkolu yetkisi alınarak aynı işyerinde bir işkolu sözleşmesi yapma girişimleri de olmuş, bu durum uygulamada ciddi sorunlara yol açmıştır. Bu sorunların ortadan kaldırılması amacıyla 2822 sayılı Kanun, işyeri-ışkolu toplu iş sözleşmeleri ayrımını kaldırarak yalnızca işyeri veya işyerleri düzeyinde toplu iş sözleşmelerini kabul etmiştir. Toplu iş sözleşmesi işyeri düzeyinde tek bir işyeri için yapılabilirken birden fazla işyerini kapsayacak şekilde de yapılabilir.⁷² Günümüzde uygulanmakta olan 6356 sayılı yasada toplu iş sözleşmelerinin grup toplu iş sözleşmesi ve işletme toplu iş sözleşmesi düzeyinde yapılabileceği öngörülmüştür. Aynı kanunda çerçeve sözleşme ile işkolu toplu iş sözleşmesinin kısmen kabul edildiğini söylemek mümkündür.⁷³

⁶⁹ Başterzi, **a.g.e.**, s. 110-111.

⁷⁰ Aysen Tokol, **Sosyal Politika**, Bursa, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayını, 1997, s. 25.

⁷¹ Alun Çifter, “Toplu İş Sözleşmesinin Muhtevası, Düzeyi ve Türleri”, **a.g.e.**, s. 8.

⁷² Tuğ, **a.g.e.**, s. 27.

⁷³ Aydın Başbuğ, **Toplu İş İlişkileri ve Hukuk**, Ankara, Şeker-İş Yayınları, 2012, s. 162-163.

1.3.5. Toplu İş Sözleşmesinin Sosyo-Ekonomik Açıdan Önemi

Günümüzde toplu sözleşme sistemi, devletin çizdiği hukuki çerçeve içerisinde işçi ve işveren taraflarının kendi iradeleriyle yapacakları pazarlıklarla çalışma ilişkilerini düzenlemelerini esas almaktadır. Bazen işçiler için, yasalar ve hakem kurulları tarafından sağlanmayan bazı hak ve çıkarları sağlama imkanı getirerek çalışma ilişkilerinin en önemli aracı konumuna gelmiştir. Esasında çatışmacı bir niteliğe sahip olan toplu sözleşme sistemi, işçi-işveren ilişkilerine kurumsal ve barışçı bir yapı kazandırmıştır.⁷⁴

Bugün toplu iş sözleşmeleri genel olarak çalışma koşulları ve ücretleri belirlemek, iş uyuşmazlıkları hususunda bir sanayi içtihatlar sistemi meydana getirmek ve çalışma barışını sağlamak, sözleşme gereği işçi ve işverenlerin çıkarlarını temsil edebilecekleri bir mekanizma oluşturmak şeklinde üç amaç veya işlevi gerçekleştirmeye yönelmektedir.⁷⁵

Toplu sözleşme sisteminin sorunsuz bir şekilde işleyebilmesi için sendikaların özgür bir ortamda hareket edebilmeleri gerekmektedir. Demokratik ülkelerde iş piyasasındaki istihdam koşulları toplu sözleşme sistemiyle oluşturularak, ekonomik kararlar işçi-işveren-devlet arasında ortak olarak alınır. İş piyasasındaki istihdam şartlarının belirlenmesi tamamen ve yalnızca devlet tarafından yapılırsa otoriter bir yol benimsenmiş olur. Sendikaların bertaraf edilerek ve devlet müdahalesi kaldırılarak çalışma koşullarının belirlenmesi de, 19. yüzyıldaki klasik iktisat düşüncesiyle hareket edilmesi demektir. Her iki durum da temel amacı sosyal ve ekonomik refahı sağlamak olan toplu sözleşme sisteminin işlerliğini kaybetmesi anlamına gelmektedir.⁷⁶

Sosyal açıdan toplu sözleşme sisteminin belki de en önemli işlevi sosyal barışın sağlanmasına yaptığı katkıdır. Böylelikle söz konusu sistem, işçi ve işveren arasında sağlıklı bir ilişki kurularak karşılıklı anlayış havasının oluşmasına yardımcı

⁷⁴ Kağınıcıoğlu, **Toplu Pazarlık: Teori ve Uygulama**, a.g.e., s. 14.

⁷⁵ Hüseyin S. Güven, **Sosyal Politikanın Temelleri**, Bursa, Ezgi Kitabevi Yayınları, 2013, s. 121.

⁷⁶ Sabahaddin Zaim, **Çalışma Ekonomisi**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1997, s. 320.

olur.⁷⁷ Toplu sözleşme sistemi, işçi ve işverenlerin tamamen gönüllü ve serbest bir şekilde bir araya gelerek karşılıklı çıkarlarının pazarlık masasında temsil edilmesi düşüncesine dayandığından, sistemin kusursuz olarak işleyebilmesi özgür bir sendikacılık hareketinin varlığına bağlıdır. İşçiler için çıkarların temsili sendikalar vasıtasıyla gerçekleştirilebilmektedir. Bu açıdan toplu sözleşme sistemi, çalışma koşullarının belirlenmesinde işverenlerin tek taraflı karar alma yetkisini sınırlandırıp işçilerin de demokratik bir şekilde söz sahibi olmalarına olanak sağlamaktadır.⁷⁸

Daha çok sendikaların iktisadi fonksiyonlarını yerine getiren bir mekanizma olan toplu sözleşme sistemi, ekonomik gereklilikler ve işçilerin pazarlık güçlerini arttırmak amacıyla meydana gelmiştir. Elde edilen gelirin taraflar arasında daha adil bir biçimde bölüşülmesini sağlayarak ülkenin iktisadi yapısı üzerinde etkili olmaktadır.⁷⁹

Ekonomik durgunluk dönemlerinde işçiler ücret seviyelerinin düşürülmesi veya işsiz kalma gibi durumlarla karşılaşabilmektedirler. Böyle bir durumda yeterli düzeyde toplu pazarlık gücüne sahip olunması, işçilerin ücretlerin düşürülmesi teşebbüslerine karşı koyabilmelerine yardımcı olmaktadır.⁸⁰ Toplu iş sözleşmeleri, bir ekonomide ücret düzeyinin belirlenmesi üzerinde önemli etkiye sahiptir. Ücret farklılıklarının azalmasına yardımcı olarak kişi ve firmalar arasındaki ücret ve maliyet farklarının azaltılmasında rol oynamaktadır. Öte yandan ücretler üzerinde yapılan anlaşmalar fiyatları da etkileyeceğinden konu bütün toplumu ilgilendirmektedir. Pazarlık sürecinin anlaşmazlıkla sonuçlanması durumunda ve uyuşmazlığın grev gibi mücadele yöntemleri ile çözülmesi söz konusu olduğunda, ortaya çıkan bu etkinin önemi artabilmektedir. Örneğin belediye çalışanlarının yapmış oldukları grev nedeniyle temizlik hizmetlerinin aksaması, uyuşmazlık taraflarının çıkarlarının ötesinde bir durumu ortaya çıkarmaktadır. Bunun

⁷⁷ Cahit Talas, **Toplumsal Ekonomi: Çalışma Ekonomisi**, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 1997, s. 324.

⁷⁸ Kağnıcıoğlu, **Toplu Pazarlık: Teori ve Uygulama**, a.g.e., s. 14-15.

⁷⁹ Zaim, **a.g.e.**, s. 317

⁸⁰ Talas, **Toplumsal Ekonomi: Çalışma Ekonomisi**, a.g.e., s. 322-323.

gibi, pazarlık sırasında tarafların çıkar çatışmaları toplumu etkileyen bir hal aldığında devlet konuya müdahalede bulunmaktadır.⁸¹

Çalışma koşulları ve ücretler üzerinde ciddi değişiklikler meydana getiren toplu sözleşme sisteminin enflasyon ve emek piyasası üzerindeki etkileri hakkında farklı değerlendirmeler bulunmaktadır. Bazıları ücretlerin arttırılmasının enflasyonu da arttırdığını ileri sürerken, bazıları tam tersini savunmaktadır. Ancak ne yönde değerlendirme yapılırsa yapılsın, toplu sözleşme sisteminin sosyal ve ekonomik hayat üzerinde önemli etkileri olduğu tartışmasızdır.⁸²

1.3.6. Toplu İş Sözleşmesinin Hukuki Niteliği

Toplu iş sözleşmesinin hukuki niteliği ile ilgili başlıca üç görüş bulunmaktadır; *sözleşme görüşü*, *kamu hukuku görüşü* ve *karma görüş*. Sözleşme görüşü, tarafların birer özel hukuk kişisi olarak özgürce hareket edebilmeleri ve devletin müdahale etmemesi esasına dayanmaktadır. Toplu iş sözleşmesi hükümlerinin sözleşmenin taraflarının yanı sıra üçüncü kişileri de etkileyebilmesi, toplu iş sözleşmesine kamu hukuku niteliği kazandırmaktadır. Karma görüş ise, toplu iş sözleşmesinin özel hukuk ve kamu hukuku arasında ikili ve karmaşık yapıya dayanan bir hukuk müessesesi olduğunu vurgulamaktadır.⁸³

Bu görüşler arasında en kabul göreni karma görüştür. Toplu iş sözleşmesinde sözleşme unsuru ile birlikte kamu hukuku unsuru da bulunmaktadır. Bazı kanun ve tüzükler özel hukuk konularını düzenlemek için çıkarılmış olabilmektedir. Toplu iş sözleşmesi ile özel hukuk alanına giren ilişkiler düzenlenmekle birlikte, sözleşmede kamu hukuku unsuru da mevcuttur. Buradan hareketle toplu iş sözleşmesinin, sözleşme ve kamu hukuku unsurlarının bir araya gelmesiyle ortaya çıktığını ve iş hukuku içerisinde kendine özgü bir kurum olduğunu söylemek mümkündür.⁸⁴

⁸¹ Kağnıcıoğlu, **Toplu Pazarlık: Teori ve Uygulama**, a.g.e., s. 17.

⁸² Kağnıcıoğlu, **a.e.**, s. 17.

⁸³ Kayagil, **a.g.e.**, s. 19.

⁸⁴ Tunçoğlu, Centel, **a.g.e.**, s. 349-350.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BELEDİYELER VE İSTİHDAM

Bu bölümde ilk olarak Türkiye’de belediyelerin tarihi süreç içinde yasal olarak gelişiminden bahsedilecek, ardından belediyelerde istihdam türleri hakkında bilgi verilerek önemine değinilecektir.

2.1. Belediyenin Tanımı

Belediye, bir yer yönünden yerel yönetim türü olduğundan öncelikle bu kavramın tanımlanmasında fayda görülmektedir. Yerel yönetimler, sınırları belli bir coğrafi alanda yaşayan insanların bir arada olmalarından doğan ve ihtiyaç duyulan müşterek hizmetlerin sağlanması için örgütlenen kamu tüzel kişileridir.⁸⁵ Yerel yönetimler için daha geniş ve evrensel bir tanım şöyle yapılabilir: *“köy, kent gibi belirli bir coğrafi alanda yaşayan insanların bir arada bulunmaları nedeniyle, bunların en çok ihtiyaç duydukları ortak hizmetleri temin etmek için kurulan ve bu amaçla örgütlenebilen, karar organları ve bazı durumlarda yürütme organları yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere, özel gelir, bütçe ve personele sahip olan, merkezi yönetimle ilişkilerinde özerk hareket edebilen kamu tüzel kişileridir”*.⁸⁶

Ülkemizde yerel yönetimler denildiğinde akla ilk gelen belediyeler olmaktadır. Genel olarak ortak yerel ihtiyaçların karşılanması için kurulan yerel yönetim birimi olan belediye, 5393 sayılı Belediye Kanunu Madde 3’te *“belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri”* şeklinde tanımlanmıştır.⁸⁷

Belediyeler, kentsel bölgelerde yaşayan insanların mahalli ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak gayesiyle hizmette bulunurlar. Kentsel alanlar kırsal alanlara nazaran daha farklı sosyal, kültürel ve ekonomik özelliklere sahip olduğundan,

⁸⁵ Halis Y. Ersöz, **Sosyal Politikada Yerelleşme**, İstanbul, İTO, 2011, s. 57.

⁸⁶ Halis Y. Ersöz, **Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004, s. 54.

⁸⁷ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, M.3.

belediyelerin vermiş oldukları hizmetler de il özel idaresi ve köy idaresi gibi diğer yerel yönetim kuruluşlarından farklı olabilmektedir.⁸⁸

2.2. Türkiye’de Belediyelerin Tarihsel Gelişimi

Tarihsel süreç içerisinde yerel yönetimler, birtakım ihtiyaçları karşılamak ve bazı hizmetleri yürütmek üzere, her ülkenin siyasi, sosyo-ekonomik, kültürel ve tarihi yapısına göre farklılaşan bir gelişim göstermiştir.⁸⁹ Ülkemizde belediyeçilik, Tanzimat Fermanı’nın ilanının ardından başlayan reformlarla birlikte ortaya çıkmış olup yaklaşık yüz elli yıllık geçmişe sahiptir.⁹⁰

2.2.1. Osmanlı Devleti’nde Belediyeçilik Anlayışı

2.2.1.1. Tanzimat Öncesi

Osmanlı döneminde Tanzimat Fermanı’nın ilanından önce batı tipi bir yerel yönetim anlayışından söz etmek mümkün değildir. Ancak bu hizmetleri yerine getiren bazı kurumlar bulunmakta idi. Osmanlı Devleti’nin mülki bölümleri aşağıdan yukarıya doğru köy, kaza, sancak ve eyalet şeklindeydi. Eyalet ve sancak daha çok askeri nitelikli birimlerdi ve başlarında bulunanlar sorumlu bulundukları bölgelerde güvenliği sağlayarak askerleri yönetmekle görevliydi.⁹¹ Köy ve kaza gibi diğer yerleşim birimlerinin ayrı hukuki varlığı olmayıp, kentsel hizmetler kendine has geleneksel şehir yönetimleri tarafından yerine getirilmiştir. Bu dönemde şehirler merkezden atanan görevlilerce yönetilmiştir.⁹²

Tanzimat öncesinde Osmanlı’da şehir idaresi ve yargı görevi **kadılar** tarafından yerine getirilmiştir. Merkezden atamayla göreve gelen kadı yalnızca bulunduğu kentin değil, yakınlarındaki köy ve kazaların da yönetimini üstlenmiştir.⁹³

⁸⁸ Aydın, **a.g.e.**, s. 79.

⁸⁹ Ulusoy, Akdemir, **a.g.e.**, s. 234.

⁹⁰ Ersöz, **Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler**, **a.g.e.**, s. 151.

⁹¹ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 230.

⁹² Ulusoy, Akdemir, **a.g.e.**, s. 234.

⁹³ Ersöz, **Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler**, **a.g.e.**, s. 153-154.

Adli ve hukuki hususlarla, şehir ve kasabaların güvenliği ile belediye hizmetlerini yürüten kadılar, bu görevlerini yerine getirirken çeşitli görevlilerden yararlanırdı. Bunlardan **subaşı**, kent güvenliğinden kadıya karşı sorumluydu. Kadıya yargı işlerinde yardımcı olan ve onun ulaşamadığı yerlerde kadı adına hüküm veren **naibler** vardı. Osmanlı şehir yönetiminde genel olarak içerisinde çeşme, cami, mektep, külliye gibi sosyal ve kültürel yapıların olduğu mahalle seviyesinde örgütlenme görülmektedir. Mahallede kadının temsilcisi **imam** olup doğum, ölüm, evlenme, boşanma, yardımlaşma gibi konular ondan sorulurdu. Belediye hizmetlerinde ise kadının yardımcısı **muhtesip** idi. Muhtesip günümüz belediye zabıtasının görevlerini yerine getirmekteydi.⁹⁴

Şehir yönetiminin başı olan kadının belediyeçilik alanındaki hizmetleri daha çok denetiminde bulunan **vakıflar** aracılığıyla yerine getirilmiştir. Osmanlı Devleti'nde vakıflar mevcut şehirlerin yenilenmesinde ve fethedilen kentlerin birer Türk kenti haline getirilmesinde etkili olmuşlardır. 1854 yılına gelinceye kadar belediye teşkilatı bulunmamaktaydı ve verilen kamu hizmetleri için vergi alınmamaktaydı. Bu sebeple belediye teşkilatlarının kuruluşuna kadar vakıflar, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde önemli bir rol üstlenmişlerdir.⁹⁵

Vakıf kurumları, toplumsal hizmetler sunmanın yanı sıra birtakım alt yapı hizmetlerinin yapılmasına katkıda bulunmuşlardır.⁹⁶ Şehir, kasaba ve köylerin yol ve kaldırımlarının yapılması, su ihtiyacının giderilmesi, kanalizasyon alt yapılarının yapımı gibi birçok belediye hizmeti yerine getirmişlerdir. Bunların yanında, kandilciler tayin ederek sokakların aydınlatılmasında, süpürgeciler tayin ederek de kentlerin temizliğinde görev almışlardır. Yerel hizmetlerin vakıf kurumları aracılığıyla sağlanması, verilen hizmetlerin maliyetinin belediyelere ve topluma yük olmasını önlemiştir. Toplumun düşük gelirli bireyleri de bu hizmetlerden ücretsiz yararlanabilmişlerdir.⁹⁷

⁹⁴ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 230-231.

⁹⁵ Ersöz, **Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler**, **a.g.e.**, s. 154-155.

⁹⁶ Ulusoy, Akdemir, **a.g.e.**, s. 235.

⁹⁷ Ersöz, **Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler**, **a.g.e.**, s. 155-156.

Osmanlı'da yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesinde rol oynayan diğer bir kurum **lonca teşkilatı** olmuştur. Loncalar bir yandan üyelerinin faaliyetlerini düzenleyip denetlerken, bir yandan halk ile merkezi yönetim arasında köprü vazifesi görmüşlerdir. Ayrıca su ihtiyacının karşılanması, çarşı yollarının yapımı, aydınlatılması ve temizlenmesi, çalışanların eğitimi, ürünlerin kalite ve standartlarının sağlanması gibi bazı beledi hizmetleri yerine getirmişlerdir.⁹⁸

Özetle, Tanzimat öncesi dönemde Osmanlı kent yönetimi kendi geleneksel toplum yapısı içerisinde kadılık, vakıf kurumları ve lonca teşkilatları tarafından bir arada yürütülmekteydi. Ancak bu kurumların modern anlamda bir belediye teşkilatı olduğunu söylemek mümkün değildir.⁹⁹

2.2.1.2. Tanzimat Sonrası

Tanzimat döneminde Osmanlı'da mahalli idarelerin kurulması ekonomik, siyasi, askeri ve idari alanlardaki düzenlemelerin bir parçası olarak belirmiştir. İdari sistem içerisinde yerel yönetimlerin oluşturulmasının bir nedeni kuvvetli merkeziyetçi eğilimin hafifletilmesi isteğidir.¹⁰⁰ Belediye teşkilatının kurulmasında kentlerdeki düzensizlikten kaynaklı iç nedenlerin yanı sıra, Avrupa devletleri tarafından yapılan ekonomik kaynaklı baskılar gibi dış nedenler de bulunmaktadır. Batılı devletler Osmanlı sınırları içinde yaşayan azınlıkların tam olarak bağımsızlıklarına kavuşabilmeleri için yerel özerkliğin hayata geçirilmesini öngörmüşlerdir. 1839 yılında Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesinden sonra batı ile ilişkiler artmış, Avrupa ülkelerine eğitim için öğrenci ve devlet adamları gönderilmiştir. Batıdan dönen Osmanlı aydınları, Avrupa'daki gibi belediye yapılanmalarının Osmanlı topraklarında da kurulması yönünde çaba sarf etmişlerdir.¹⁰¹

1854 Kırım Savaşı'nda Osmanlı Devleti Avrupalı devletlerle ittifak kurarak Rusya'ya karşı savaşmıştır. Bu savaşta birlikte hareket etmenin bir sonucu olarak

⁹⁸ Ulusoy, Akdemir, **a.g.e.**, s. 236.

⁹⁹ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 233.

¹⁰⁰ Ersöz, **a.g.e.**, s. 157.

¹⁰¹ Ulusoy, Akdemir, **a.g.e.**, s.236.

1856'da Islahat Fermanı ilan edilmiş, Osmanlı'daki azınlıkların hakları genişletilmiştir. Bu gelişmeler sonrası İstanbul'un Avrupalılar için cazibesi artmış ve çok sayıda Avrupalı asker İstanbul'a gelmiştir. Bu dönemde İstanbul'da yaşayan yabancıların büyük bir bölümü Beyoğlu'nda ikamet etmekteydiler. Savaşların getirmiş olduğu mali yükler ve ekonomik sorunlar şehirlerdeki aydınlatma, temizlik ve kanalizasyon gibi belediye hizmetlerini yetersiz kılmaktaydı. İstanbul'da bulunan Avrupalılar temel belediye hizmetlerinin iyileştirilmesi için bir belediye teşkilatına ihtiyaç duyulduğunu dile getirmeye başlamışlardır.¹⁰²

Anılan gelişmeler neticesinde, adli, idari ve beledi hizmetlerin tek merkezde toplandığı geleneksel Osmanlı kent yönetimi anlayışından modern anlamda kent yönetimi anlayışı yönünde adımlar atılmıştır. Bu amaçla, 13 Haziran 1855'te kanuni olarak ilk belediye "İstanbul Şehremaneti" adıyla kurulmuştur.¹⁰³

Türk belediyecilik tarihi açısından batılı manada ilk belediye örneğini oluşturan İstanbul Şehremaneti oldukça önemli bir yere sahiptir. Kurulduğu dönemde idari merkeziyetçiliğin hakim olması teşkilatın da merkeze bağlı olarak çalışması sonucunu doğurmuştur.¹⁰⁴ Şehremanetin başında hükümetin atadığı bir "şehremini" bulunmuş ve yine üyeleri hükümet tarafından atanan 12 kişilik bir "Şehir Meclisi" kurulmuştur.¹⁰⁵

Şehremaneti'nin tecrübesiz ve bilgisiz kimselerden oluşması başarısızlığı da beraberinde getirmiştir. Bunun üzerine aynı yıl, İstanbul'da kurulması planlanan belediyenin hangi şekilde olması gerektiği hakkında fikir beyan etmek ve kurulacak belediyenin Avrupa standartlarında çalışabilmesini sağlamak amacıyla İntizam-ı Şehir adı verilen bir komisyon kurulmuştur. Bu komisyonun 1857'de düzenlediği bir nizamnamede İstanbul'da 14 belediye dairesinin oluşturulması öngörülmüş, fakat yalnızca Beyoğlu ve Galata semtlerini içeren bölgede "Altıncı Daire-i Belediye'nin" kurulabilmesi mümkün olmuştur.¹⁰⁶

¹⁰² Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 233-234.

¹⁰³ Ulusoy, Akdemir, **a.g.e.**, s.236-237.

¹⁰⁴ Fuat Yörükoğlu, "Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci", (Çevrimiçi) <http://www.mevzuatdergisi.com/2009/03a/02.htm>, Erişim Tarihi: 18.08.2016.

¹⁰⁵ Ersöz, **Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler**, **a.g.e.**, s. 158.

¹⁰⁶ Ulusoy, Akdemir, **a.g.e.**, s. 237.

Yoğun olarak yabancıların yaşadığı bir bölgede kurulan Altıncı Daire-i Belediye, personel alımında merkezin değil daire meclisinin kararını benimsemiş ve bu durum o dönemde yeni bir uygulama olarak ortaya çıkmıştır. Yine Altıncı belediye idaresi gelir tahsil edebilen ilk yerel yönetim birimi olmuştur. Sokak ve kaldırımların temizliği, mal fiyatları, bakım ve onarım işleri, pazar yerleri, ölçü ve tartı aletleri, otel, lokanta ve halka açık yerleri denetleme gibi görevleri olan Altıncı Daire-i Belediye, bu hizmetler için yaptığı masrafları bölge halkından topladıkları çeşitli vergilerle karşılamıştır.¹⁰⁷ Toplanan bu vergilerin yanı sıra hükümet tarafından da belediyenin başarılı olabilmesi için önemli kaynaklar aktarılmıştır. Avrupa tarzında kurulan bir belediyenin İstanbul'da işlediğini göstermek amacıyla Beyoğlu ve Galata semtlerinde uygulanan bu model diğer bütün semtlerde de yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda 1868'de İstanbul Şehremaneti'nin 14 daireye ayrılmasını öngören “Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi” yayınlanmıştır. Fakat bunlardan sadece Adalar, Yeniköy, Tarabya ve Beykoz'da belediyelerin kurulması gerçekleştirilebilmiştir.¹⁰⁸

Altıncı Daire-i Belediye düzenlemesinin kapsamının çok sınırlı kalması ve 1868'de belediyeye dair yapılan düzenlemelerin faaliyete geçirilmesinde yaşanan başarısızlıklar nedeniyle belediyeciliğin gerçek anlamda kuruluşunun 1876'da Meşrutiyet'in ilanı ile olduğunu söylemek mümkündür. Meşrutiyetin gelmesiyle birlikte halkın egemenliğine dayalı bir yönetim şekli gelmiş, Millet Meclisi'nin ilk yaptığı toplantıda öncelikli konuların başında bir belediye kanununun yapılması düşünülmüştür. Bu amaçla, biri İstanbul için “Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi” (İstanbul Belediye İdaresi), diğeri İstanbul dışında kalan kent ve kasabalar için “Vilayet Belediye Kanunu” (İl Belediye Kanunu) olmak üzere iki kanun çıkarılmıştır.¹⁰⁹ Bu dönemde belediyelerle ilgili yapılan diğer düzenleme ise 1912 yılında yapılan “Dersaadet Belediyesi Hakkındaki Geçici Kanun”dur. Yasa, belediye dairelerinin yerini Belediye Şubelerinin, Şehremaneti Meclisinin yerini ise

¹⁰⁷ Ulusoy, Akdemir, **a.e.**, s. 237.

¹⁰⁸ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 235.

¹⁰⁹ Bilal Şinik, Aslı Y. Uçar, Esra Dik, “1924 ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Lahiyaları: Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 25, Sayı 2, Nisan 2016, s. 3.

Encümenin almasını öngörmüştür. Geçici yasa ile getirilen sistem 1930'da 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun çıkarılmasına kadar geçerliliğini sürdürmüştür.¹¹⁰

2.2.2. Cumhuriyet Döneminde Belediyeciliğin Gelişimi

Genç Türkiye Cumhuriyeti'nin Osmanlı'dan devraldığı belediyecilik mirası çok uzun bir geçmişe sahip olmayıp, Avrupa'dan ithal özellikler taşıyan bir sistem olma özelliği göstermiştir. Cumhuriyet öncesi dönemde 389 belediye kurulmuş, bu belediyeler aydınlatma, su ve kanalizasyon gibi hizmetlerin yabancı şirketlerce yerine getirildiği İstanbul dışında, önemli birer yerel yönetim örgütleri haline gelememişlerdir.¹¹¹

2.2.2.1. 1923-1945 Arası Gelişmeler

1921 yılında çıkarılan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu yeni kurulan Türk devletinin ihtiyaçlarına cevap verecek nitelikte ve uzunlukta olmamıştır. Bu sebeple 1924 yılında yeni bir anayasa hazırlanıp yürürlüğe girmiştir. 1924 Anayasası'nda iller konusu düzenlenmiş, Türkiye coğrafi şartları ve ekonomik ilişkiler açısından illere, iller ilçelere, ilçeler de kasaba ve köylerden oluşan bucaklara ayrılmıştır. Yeni Anayasa'da yerel yönetimler hususundaki düzenlemeler çok sınırlı kalmış ve belediyelerden yalnızca vergi konusunun düzenlendiği bir maddede söz edilmiştir. Belediyelerle ilgili doğrudan düzenlemeleri kapsamamış olsa da 1924 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde bu alanda önemli düzenlemeler yapıldığını söylemek mümkündür.¹¹²

Bu dönemde Ankara yeni Türk devletinin başkenti olmuş ve çıkarılan 417 sayılı Kanunla "Ankara Şehremaneti" adını almıştır. Yapılan düzenlemeyle başkent belediye yönetiminin diğer belediye yönetimlerinden ayrı tutulması ve farklı bir kanunla yönetilmesi ilkesi cumhuriyet yönetimince de benimsenmiştir. Kanun Ankara'yı özel bir yönetim şekline kavuşturmuştur. Buna göre, 24 üyeden oluşan

¹¹⁰ Ersöz, **Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler**, a.g.e., s. 158-159.

¹¹¹ Ersöz, **a.e.**, s. 164.

¹¹² Hasan Yaylı, "Türkiye'de Belediyelerin Yeniden Yapılandırılması: 2004 Belediye Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesine Yönelik Bir Çalışma", (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008, s. 53-54.

Cemiyet-i Umumiye-i Belediye ile başında İçişleri Bakanlığı'nca atanan bir şehremaneti bulunan encümeni emanet oluşturulmuştur. Bütçenin cemiyet tarafından yapılması ve kesin onayının İçişleri Bakanlığı tarafından verileceği kararlaştırılan Ankara'da, zabıta hizmetleri İstanbul'dan farklı olarak polisler tarafından yürütülmüştür. Ayrıca, devlet tarafından atanan memurların maaşları Bakanlık tarafından, diğer çalışanların maaşları ise Şehremaneti tarafından ödenmiştir.¹¹³

1924 yılında belediyelere vermiş oldukları hizmetleri finanse edebilmelerine önemli katkı sağlayan 423 sayılı “Belediye Vergi ve Resimler Kanunu” yürürlüğe konulmuştur. Kanun'un çıkarılmasında savaşlar sırasında önemli ölçüde hasara uğrayan batı şehirlerinin onarılması ile yeni başkent in ihtiyaç duyduğu gelir kaynaklarına kavuşturulması gibi amaçlar da etkili olmuştur. Yine aynı yıl, belediye suçlarının işlenmesinin önlenmesi amacıyla belediye yönetimlerinin idari ceza uygulayabilmelerine imkan veren 486 sayılı “Umur-u Belediyeye Yönelik Mütcellik Ahkam-ı Cezaiye Kanunu” çıkarılmıştır.¹¹⁴

Türkiye’de gerçek anlamda belediyeçiliğin 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı “Belediye Kanunu” ile gelişmeye başladığı kabul edilir. Bu kanun ilk maddesinde belediyeyi “beldenin, belde sakinlerinin mahalli mahiyetteki müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tasfiye ile mükellef hükmi şahsiyet” olarak tanımlamıştır.¹¹⁵ 1580 sayılı Kanun’un kabulü ile daha önce çıkarılan kanunlar yürürlükten kaldırılmıştır. Ülkenin Osmanlı’dan merkezîyetçi bir yapı devralmış olması ve savaştan yeni çıkmış olması nedeniyle bu dönemin belediyeçilik anlayışında milli birlik ve beraberliğin korunması en önemli faktör olmuştur. Kanun’un hazırlanmasında ise Fransız belediyeçiliği etkili olmuştur.¹¹⁶

1580 sayılı Kanun, İstanbul ve Ankara dışında kalan tüm belediyeleri görev, yetki ve denetim bakımından eşit kabul etmiştir. Kanun’da belediyelerin görevlerinin her biri liste yöntemiyle ayrı ayrı sayılmış ve nüfusu 2000’den fazla olan yerleşim yerleriyle il ve ilçe merkezlerinde belediye örgütlerinin kurulması öngörülmüştür. Belediyelerin “belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni” olmak

¹¹³ Yörüköğlu, **a.g.e.**

¹¹⁴ Yaylı, **a.g.e.**, s. 56-58.

¹¹⁵ Aydın, **a.g.e.**, s. 83.

¹¹⁶ Ulusoy, Akdemir, **a.g.e.**, s. 238.

üzere üç organının bulunduğunu belirten Kanun, belediyeler üzerinde de merkezi denetimin güçlü bir şekilde uygulanmasını benimsemiştir.¹¹⁷ Tek parti anlayışının hakim olduğu bu dönemde merkeziyetçiliğin artmasının bunun üzerinde etkisi olduğunu söylemek mümkündür. Ayrıca devletçilik ilkesi belediye uygulamalarına da yansımış, bazı ayrıcalıklı şirketler tarafından verilen havagazı, elektrik ve su gibi hizmetlerin belediyelerce yerine getirilmesinin önü açılmıştır.¹¹⁸

1580 sayılı Kanun'un çıkarılmasından kısa bir süre sonra belediye kanunu olma niteliği gösteren 1593 sayılı "Umumi Hıfzısıhha Kanunu" yürürlüğe konulmuştur. Cumhuriyet yönetimi belediyelere temel olarak düzenli ve sağlıklı bir kentleşmenin oluşturulması işlevini yüklemiştir. Sağlıklı bir kent çevresinin meydana getirilebilmesi için 1593 sayılı Kanun çıkarılarak 1580 sayılı Kanun'la bir bütünlük oluşturulmuştur. Her iki Kanunda da belediyelere oldukça fazla görev ve sorumluluk verilmiştir. Bu dönemde yaşanan dünya ekonomik krizi ve Kurtuluş Savaşı'nın yol açtığı ağır yaralar nedeniyle belediyeler için gelir kanunu düzenlemeleri yapılamamıştır. Bu eksikliği gidermek ve belediyelerin hizmetlerini yerine getirebilmelerinde mali olarak destek olmak amacıyla 1933 yılında 2031 sayılı Kanunla "Belediyeler Bankası" kurulmuştur. Yine aynı yıl, belediyelerin imar hizmetlerinde yaşadıkları tikanıkları gidermek için 2290 sayılı "Belediye Yapı ve Yollar Kanunu" yürürlüğe konulmuştur.¹¹⁹

2.2.2.2. 1945-1960 Arası Gelişmeler

1945 yılına gelindiğinde İkinci Dünya Savaşı sona ermiş, çok partili döneme geçiş ile birlikte konut ve imar alanlarında belediyelerin görev ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiştir. 1948 yılında belediyelerin gelir ve borçlanma olanaklarının arttırılmasını düzenleyen 5237 sayılı "Belediye Gelirleri Kanunu" çıkarılmıştır.¹²⁰ Bu Kanun'la belediyeler için birtakım yeni vergi kaynakları yaratılmıştır. Bazı resim ve harçların miktarları arttırılmış, bazıları tamamen kaldırılmış veya bu gelirleri toplamakta belediyeler özgür bırakılmıştır. Önceden beri belediyelerin pay almakta

¹¹⁷ Ulusoy, Akdemir, **a. e.**, s. 238.

¹¹⁸ Yörükoğlu, **a.g.e.**

¹¹⁹ Yaylı, **a.g.e.**, s. 69-71.

¹²⁰ Ulusoy, Akdemir, **a. g. e.**, s. 239.

oldukları bazı gelirlerdeki belediye payları arttırılarak belediyelere ek parasal olanaklar yaratma imkanı verilmiştir. Bu düzenlemelerle birlikte belediyelerin gelirlerinde önemli oranda artışlar görülmüştür. 5237 sayılı Kanun bir fon vasıtasıyla ekonomik anlamda daha yetersiz konumda bulunan küçük belediyelere transfer yapılmasına olanak sağlaması açısından da önemli bir yere sahiptir.¹²¹

Bu dönemde çok partili hayata geçilmesi ile birlikte kurulan Demokrat Parti (DP) iktidara gelmeden önce parti programı içinde mahalli idarelere de yer vermiştir. Ancak iktidara geldikten sonraki süreçte yerel yönetimlerle ilgili tek parti dönemi anlayışını önemli ölçüde sürdürmüş ve belediyeler özerk bir yapıya kavuşamamışlardır.¹²²

2.2.2.3. 1960-1980 Arası Gelişmeler

1960 yılında Türkiye’de yaşanan en önemli gelişme 27 Mayıs askeri darbesi olmuştur. Müdahale sonrası Milli Birlik Komitesi (MBK) ülke yönetimini devralmış, yürürlükte bulunan 1924 Anayasası’nın bir kısım hükümleri değiştirilerek geçici bir anayasal düzen kurulmuştur. MBK’nin oluşturduğu Kurucu Meclis tarafından yeni bir anayasa hazırlanmış ve 7 Eylül 1961’de halkoyuna sunulularak kesinleştirilmiştir. 1961 Anayasası’nın en önemli özelliği özgürlükçü bir anlayışı benimsemiş olmasıdır ve bu anlayış yerel yönetimlerin düzenlendiği maddelere de yansımıştır.¹²³ 1961 Anayasası yerel yönetimleri “Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri” şeklinde tanımlayarak il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç tür yerel yönetimden söz etmiştir.¹²⁴

Her ne kadar 1961 Anayasası yerel yönetimler bakımından geniş düzenlemeler içerse de aynı şeyi belediyelerle ilgili kanuni düzenlemeler için söz konusu olmamıştır. 1960-1980 döneminde Anayasanın demokratik ruhuna uygun olarak belediye sisteminin daha özerk ve katılımcı bir biçimde yapılandırılmasına yönelik

¹²¹ Yaylı, **a.g.e.**, s. 74-75.

¹²² Ersöz, **Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler**, **a.g.e.**, s. 169.

¹²³ Yaylı, **a.g.e.**, s. 76-77.

¹²⁴ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul, Cem Yayınevi, 2000, s. 132.

birtakım çalışmalar dışında belediyelerin mevcut durumlarını iyileştirmek amacıyla kayda değer düzenlemeler yapıldığını söylemek mümkün değildir. Bu dönemde belediyelerle ilgili yapılan en önemli kurumsal düzenleme 1978 yılında kurulan “Yerel Yönetimler Bakanlığı” olmuştur. Bakanlık, Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişmesine önemli katkılar yapmış olsa da uzun ömürlü olmamış ve kurulduktan yaklaşık bir yıl sonra kaldırılmıştır.¹²⁵

2.2.2.4. 1980 Sonrası Gelişmeler

12 Eylül askeri müdahalesi sonrasında yapılan 1982 Anayasası, 1961 Anayasası’na göre yerel yönetimler konusunda daha ayrıntılı düzenlemeler getirmiştir. Karar organları, seçim dönemi, idari vesayet gibi konularda iki anayasa arasında bir takım farklılık bulunmaktadır. Bu farklılıklar arasında en önemlilerinden biri büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim şekillerinin getirilmesidir.¹²⁶

Büyük şehirlerin sorunlarının diğer şehirlere göre daha farklı ve karmaşık olması sebebiyle birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de büyükşehir yönetimleri ayrı bir kanunla düzenlenmiştir. Ülkemizde belediyeçiliğin gelişiminde olduğu gibi büyükşehir belediyelerinin oluşumu da Fransa’da uygulanan sistemle benzerlik göstermektedir. 1984 yılında yapılan 2972 sayılı “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun”la mevcut belediye sınırları içinde birden fazla ilçe olan illerde büyükşehir meclisi ile ilçe belediye meclisleri kurulması öngörülmüştür. Bu kanunun ardından çıkarılan 195 nolu KHK ile Türkiye’de ilk kez büyükşehir belediyeleri ile ilgili düzenleme yapılmıştır.¹²⁷

195 sayılı KHK sonrasında 1984 Temmuz ayında 3030 sayılı “Büyükşehir Belediye Kanunu” yasalarak Aralık ayında yürürlüğe girmiştir.¹²⁸ 3030 sayılı Kanun büyükşehir belediyesini “sınırları içinde birden çok ilçe bulunan belediye” olarak tanımlayarak kanunun amacının metropoliten alanlarda belediye hizmetlerinin

¹²⁵ Yaylı, **a.g.e.**, s. 79.

¹²⁶ Yaylı, **a.e.**, s. 87.

¹²⁷ Nuri Tortop vd., **Mahalli İdareler**, Ankara, Nobel Yayınları, 2006, s. 214-215.

¹²⁸ Hüseyin Özgür, “Metropoliten Alanların Yönetimi Deneyimi: Büyükşehir Belediyesi Modelinin Uygunluğu”, **Yerel Yönetimler Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar**, Ed. Bekir Parlak, Bursa, Dora Yayınları, 2010, s. 346.

sunulabilmesini sağlamak olduğunu belirtmiştir.¹²⁹ İlk uygulama İstanbul, Ankara ve İzmir’de başlatılmış, ardından sırasıyla Adana (1986), Bursa, Gaziantep, Konya (1987), Kayseri (1988) büyükşehir düzenlemesinin kapsamına alınmıştır. 1993 yılında ise bunlara yedi şehir daha eklenmiştir. Yasa 1984-2004 arasında yürürlükte bulunduğu yirmi yıllık dönemde çok önemli değişikliklere uğramamıştır.¹³⁰

Yaşanan bazı sorunları gidermek amacıyla bir yerel yönetim reformuna ihtiyaç duyulmuş, bu kapsamda 10.07.2004 tarihinde 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” TBMM’de kabul edilerek 3030 sayılı yasanın yerini almıştır. 5216 sayılı Kanun öncekinden farklı olarak büyükşehir belediyesinin tanımından görevlerine kadar birçok alanda yeni düzenlemeler içermiştir. 2005 yılında ise büyükşehir kapsamına girmeyen belediyeler için düzenlemeler yapılarak 5393 sayılı “Belediye Kanunu” yürürlüğe girmiştir. Bu kanun günümüzde de geçerli belediye kanunu olarak uygulanmaya devam etmektedir.¹³¹

Yıllar itibariyle yapılan yasal düzenlemeler neticesinde belediyelerin tür ve sayılarında da değişiklikler meydana gelmiştir. Bu açıdan Türkiye’de belediyelerin durumu aşağıdaki tabloda görülmektedir:

Tablo 2. 2018 Yılı İtibariyle Türkiye’de Belediye Sayıları

Büyükşehir Belediyesi	30
İl Belediyesi	51
Büyükşehir İlçe Belediyesi	519
İlçe Belediyesi	402
Belde Belediyesi	396
Toplam	1398

Kaynak: <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> (Erişim: 30.01.2018).

¹²⁹ Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimi**, Ankara, ODTÜ Yayıncılık, 2003, s. 140.

¹³⁰ Özgür, **a.g.e.**, s. 346.

¹³¹ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 204.

2.3. Türkiye’de Belediyelerde İstihdam Türleri

Türk personel sisteminin tanımlayıcı temel özellikleri, personelin niteliklerine göre mali haklarını belirleyen rütbe sınıflandırmasına dayanması ve personel sisteminin merkezi yönetimin bazı kurumları aracılığıyla yönlendirilip denetlendiği karma modelin benimsenmiş olmasıdır. Türkiye’de yargı ve askeri personel gibi bazı istisnalar dışında kamu personeli için merkezi yönetim-yerel yönetim ayrımı yapılmadan tek bir personel rejimi benimsenmiştir. Kamu personel sistemi 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile düzenlenmiş, belediye personelinin de merkezi yönetim personeli ile birlikte düşünülmüştür. 657 sayılı kanunda memurlar genel idare hizmetleri, teknik hizmetler, eğitim ve öğretim hizmetleri, sağlık ve yardımcı sağlık hizmetleri, emniyet hizmetleri, avukatlık hizmetleri, din hizmetleri, yardımcı hizmetler, mülki idare amirliği hizmetleri, milli istihbarat hizmetleri, sahil güvenlik hizmetleri ve jandarma hizmetleri sınıfları olarak on ikili bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Belediyeler, emniyet, mülki idare ve milli istihbarat hizmetleri dışında kalan hizmet sınıflarında personel istihdam etmektedirler.¹³²

Türkiye’de belediyelerde uygulanan personel rejimi kamu sektöründe uygulanan personel rejiminden farklılık göstermediğinden belediyelerde de aynı istihdam türleri geçerlidir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na göre kamu hizmetleri memur, sözleşmeli personel, işçi ve geçici personel vasıtasıyla yerine getirilir. Kanuna göre bu dört istihdam türü dışında personel çalıştırmak mümkün değil iken belediyelerde uygulama farklılık göstermektedir.¹³³ Toplumun yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılama amacı güden bir kamu kurumu olan belediyelerde memur, sözleşmeli personel ve işçi (sürekli/geçici) statülerinde personel istihdam edilmektedir. Memur statüsünde çalışanlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na göre, işçi statüsünde çalışanlar 4857 sayılı İş Kanunu’na göre çalıştırılmaktadır.

¹³² Seriy Sezen, Koray Karasu, “Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 8, Sayı 3, Temmuz 1999, s. 21-22.

¹³³ Metin Adıgüzel, “Belediyelerde Personel Sistemi ve Uygulaması”, **Dış Denetim**, Nisan-Mayıs-Haziran 2011, s. 233.

Mühendis, mimar, avukat ve veteriner bulunmayan belediyelerde tam zamanlı veya kısmi zamanlı sözleşmeli personel istihdam edilebilmektedir.¹³⁴

2.3.1. Memur İstihdamı

657 sayılı DMK'na göre memurların kadrosuz çalıştırılmayacağı ve kadroların genel kadro kanunu içinde gösterilmesi zorunlu tutulurken belediyeler için bu konuda ayrıcalık getirilmiştir. Buna göre belediyelerdeki memur kadrolarının ihdası bu ilkenin dışında bırakılmış, kadroları belirleme yetkisi ilgili belediye organlarına verilmiş ve sürecin İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile tamamlanması hükme bağlanmıştır.¹³⁵

Memur kadrosunda istihdam edilme hususu 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlığını taşıyan 18. maddesi ile "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49. maddesinde düzenlenmiştir. Belediyelerdeki memur kadrolarına ilk defa personel temin edilmesi yapılan merkezi sınavlarla olmaktadır. Ancak bu durum zabıta ve itfaiye personellerinde istisna teşkil etmekte, 5393 sayılı Kanun'un 51 ve 52. maddelerinde düzenlenmektedir.¹³⁶

2.3.2. Sözleşmeli Personel İstihdamı

Belediyelerde sözleşmeli personel istihdamı memur istihdamında olduğu gibi 5393 sayılı Kanun'un ilgili maddesine göre yapılmaktadır. Kanun'un 49. maddesinde "*Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir*"¹³⁷ hükmü yer almaktadır. Ayrıca aynı maddede "Avukat, mimar, mühendis (inşaat mühendisi ve harita mühendisi olmak kaydıyla) ve veteriner

¹³⁴ Mustafa Çöpoğlu, "Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkileri", **Bilgi Ekonomisi ve Yönetim Dergisi**, Cilt 10, Sayı 1, 2015, s. 165.

¹³⁵ Adıgüzel, "Belediyelerde Personel Sistemi ve Uygulaması", **a.g.e.**, s. 233.

¹³⁶ Adıgüzel, "Belediyelerde Personel Sistemi ve Uygulaması", **a.g.e.**, s. 234-235.

¹³⁷ 5393 sayılı Belediye Kanunu, m. 49.

*kadrosu bulunmayan veya işlerin azlığı nedeniyle bu unvanlarda kadrolu personel istihdamına ihtiyaç duyulmayan belediyelerde, bu hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, haftanın ya da ayın belirli gün veya saatlerinde kısmi zamanlı olarak sözleşme ile personel çalıştırılabilir” şeklinde düzenleme yapılarak sözleşmeli personelin kısmi zamanlı olarak da istihdam edilebileceği belirtilmiştir.*¹³⁸

2.3.3. İşçi İstihdamı

DMK’da adı geçen istihdam türlerinde bir diğeri işçi statüsüdür. Diğer kamu kurumlarında istihdam edilen işçiler gibi belediyelerde çalışan işçiler de 4857 sayılı Kanun hükümlerine göre istihdam edilmektedirler. İşçi statüsünde bulunanlar da sürekli ve geçici olmak üzere iki türdür.¹³⁹

2.3.3.1. Sürekli İşçi İstihdamı

657 sayılı Kanun’un memur, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında kalan ve “ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılanlar” sürekli işçi olarak tanımlanmıştır. Buradan anlaşılacağı üzere sürekli işçiler yılın tamamında aralıksız çalışırlar.¹⁴⁰

Sürekli işçi kadroları için personel temini 1983 yılında çıkarılan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği” çerçevesinde yapılmaktadır. İlgili yönetmeliğe göre yapılacak atamalarda Türkiye İş Kurumu’nun koordinatörlüğü ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan sınavda başarılı olma şartı getirilmiştir.¹⁴¹ Bir sınav prosedürü olmasına rağmen, yapılan bazı araştırmalar belediyelerde yerel ilişkilerin güçlü olması nedeniyle sürekli işçi kadrolarına personel temininde gayri resmi uygulamaların da olduğunu ortaya koymaktadır.¹⁴²

¹³⁸ Çöpoğlu, “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkileri”, **a.g.e.**, s. 167.

¹³⁹ Şenay Gökbayrak, **Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri**, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, 2003, s. 148.

¹⁴⁰ Adıgüzel, “Belediyelerde Personel Sistemi ve Uygulaması”, **a.g.e.**, s. 239.

¹⁴¹ Çöpoğlu, “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkileri”, **a.g.e.**, s. 167.

¹⁴² Gökbayrak, **a.g.e.**, s. 149.

2.3.3.2. Geçici İşçi İstihdamı

Belediyelerde geçici işçi istihdamı 657 sayılı Kanun ve “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik” düzenlemelerine göre yapılmaktadır. DMK’ya göre geçici işçi “mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılanlardır”.¹⁴³

Memur, sözleşmeli personel ve sürekli işçi kadrolarına personel temini için duyuru, sınav gibi bazı prosedürler bulunmaktayken geçici işçi temini için bu tür şartlar bulunmamaktadır. Diğer yandan işe alma, işten çıkarma ve asgari ücret düzeyinde çalıştırma gibi konularda belediyeler geçici işçi istihdamında geniş bir hareket serbestisine sahiptirler. Tüm bunlarla birlikte özellikle 1980’lerden beri uygulanmaya başlanan özelleştirme politikaları sebebiyle geçici işçi istihdamı tüm belediyelerde artan bir uygulama haline gelmiştir.¹⁴⁴

Aşağıdaki tabloda Türkiye’de belediyelerde istihdam edilenlerin belediye türlerine göre dağılımları gösterilmiştir:

Tablo 3. 2009 Yılı İtibarıyla Belediye Türlerine Göre Personel Sayıları (%)

	Memur	Sözleşmeli Personel	Sürekli İşçi	Geçici İşçi
Büyükşehir Belediyeleri	20,21	35,76	12,65	6,33
İl Belediyeleri	12,75	8,75	15,65	3,02
İlçe Belediyeleri	51,13	48,20	54,65	64,92
Belde Belediyeleri	15,91	7,29	17,05	25,72

Kaynak: <http://www.migm.gov.tr> (Erişim: 13.03.2017).

¹⁴³ Adıgüzel, “Belediyelerde Personel Sistemi ve Uygulaması”, **a.g.e.**, s. 240.

¹⁴⁴ Gökbayrak, **a.g.e.**, s. 150.

2.4. Türkiye’de Belediyelerin İstihdam Açısından Önemi

2013 yılı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verilerine göre belediyelerde 194.779 personel çalışmaktadır. Bu sayının 102.672’si memur, 1.302’si sözleşmeli personel, 83.567’si sürekli işçi, 7.328’i geçici işçi statüsünde bulunmaktadır. Hizmet alımı yöntemiyle çalışan taşeron işçiler ile belediye şirketlerinde çalışanlar bu sayıya dahil edilmemiştir. Somut veriler bulunmamakla birlikte belediyelerde taşeron işçiler ve belediye şirketlerinde çalışanların yaklaşık olarak 250.000 civarında olduğu tahmin edilmekte, böylece belediyelerin 500.000’e yakın personel istihdam eden kamu kurumları oldukları düşünülmektedir.¹⁴⁵

Bilindiği gibi kamusal hizmetlerin verilmesi kamu kuruluşlarına tahsis edilen kadrolarda istihdam edilen personel tarafından görülmektedir. Belediyelerde de verilen kentsel hizmetler, belediye bünyesindeki kadrolarda görevli personel vasıtasıyla yerine getirilmektedir. Belediyelerin personel istihdamı o yerdeki yerel işgücünü doğrudan etkilemektedir. Özellikle istihdam olanaklarının sınırlı olduğu ve sosyo-ekonomik bakımdan fazla gelişmemiş olan yerlerde belediyeler yerel işgücünün istihdamına önemli bir katkı sağlamaktadır.¹⁴⁶

Türkiye’de yapılan bazı araştırmalar kamu personeli sayısının ihtiyaç duyulan hizmet gereksiniminin üzerinde olduğunu ve kamu kurumlarının artan personel sayılarıyla bir gizli işsizlik kaynağı oluşturduklarını ortaya koymaktadır. Diğer yandan, kişi başına düşen personel sayısı çerçevesinde bu durumun tersini ortaya koyan araştırmalar da bulunmaktadır. Belediye organları seçimle göreve gelenlerden oluştuğundan siyasi etkilenmelere maruz kalmakta ve yerel seviyede geleneksel ilişkiler öne çıkmaktadır. Bu açıdan, belediyelerde istihdam düzeylerinin ihtiyacın çok üzerinde olduğu, istihdam politikalarının siyasi amaçlara hizmet ettiği ve nepotizme dayandığını ileri süren görüşler de mevcuttur.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Çöpoğlu, “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkileri”, **a.g.e.**, s. 165-166.

¹⁴⁶ Sezen, Karasu, “Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı”, **a.g.e.**, s. 21.

¹⁴⁷ Sezen, Karasu, **a.g.e.**, s. 20.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYELERDE TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ VE İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ UYGULAMASI

Çalışmanın bu bölümünde belediyelerde endüstri ilişkilerinin genel görünümü ele alınacak, ardından da İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve bağlı iştirakleri ile taraf işçi sendikaları olan Belediye-İş/Hizmet-İş arasında yapılmış 17 adet toplu iş sözleşmesi dönemler itibariyle çalışma koşullarındaki değişimler açısından analiz edilecektir.

3.1. Belediyelerde Endüstri İlişkilerinin Görünümü

Toplu iş sözleşmeleri sendikal örgütlenme ile başlayıp toplu pazarlıkla devam eden ve bazen uyuşmazlık yaşanarak sona eren bir sürecin ürünüdür. Bu nedenle toplu iş sözleşmelerindeki değişimleri analiz edebilmek için söz konusu sektör/işkolunda endüstri ilişkilerinin değerlendirilmesi gerekmektedir.

3.1.1. Sendikacılık Faaliyetleri

Ülkemizde sendikalarla ilgili yasal mevzuata bakıldığında, 2012 yılı öncesinde yürürlükte bulunan 2821 sayılı Kanun sendikaların işkolu esasına göre kurulmalarını öngörmüştür. Bu yıldan itibaren uygulamada bulunan 6356 sayılı Kanun'da sendikaların kuruldukları işkolunda faaliyet gösterebilecekleri belirtilerek doğrudan işkolu esasına göre kurulma hususunda bir hüküm bulunmamaktadır.

Belediye işçileri, işkolları tüzüğüne göre “Genel İşler” başlığı altında örgütlenmişlerdir. Bu işkolundaki işçilerin az bir bölümü kapıcı ve kaloriferci gibi işçilerden oluşurken, çok büyük bölümü belediye işçilerinden meydana gelmektedir. Bu nedenle genel işler işkolundaki işçiler neredeyse belediye işçileri ile özdeşleşmiştir.¹⁴⁸ 06.12.1983 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan İşkolları Tüzüğü’nde bütün ekonomik ve ticari faaliyetler 28 işkoluna ayrılmıştır. İlgili

¹⁴⁸ Yüksel Akkaya, “Belediyelerde İşçi Hareketleri”, **Praksis**, 2001, s. 273.

tüzüğün 28. sırasında yer alan Genel İşler işkolunda “genel işler”; “Belediyelerin 24 sıra numaralı sağlık işkoluna giren işleri dışındaki belediye hizmetlerine ilişkin işlerle bu Tüzükte yer almayan işlerde, Sendikalar Kanununa göre işçi niteliği taşıyanlarca yapılan işler” şeklinde tanımlanmıştır.¹⁴⁹ İşkolları yönetmeliğinde 2012 yılında yapılan değişiklikle 28 olan işkolu sayısı 20’ye indirilmiştir. Yeni yönetmelikte genel işler 20 nolu işkolu olarak belirlenmiştir.¹⁵⁰

Belediyelerde sendikal örgütlenmenin kendine özgü birtakım sorunları olmuştur. Ülkenin her köşesinde çok sayıda küçük ölçekli belediye örgütüne ulaşmak büyük çaba gerektirmektedir. Buna karşın bu belediyelerde çalışanların sayılarının az olması üye yapılabilecek işçi sayısının sınırlı kalmasına neden olabilmektedir. Yine küçük belediyelerde çalışma ilişkilerinin yönetici ile çalışanlar arasında akrabalık-tanıdık gibi ilişkilere dayanması sendikalaşma önünde önemli bir sorun olmaktadır. 1980’li yıllardan sonra önemli sorunlardan biri de işkolları sorunu olmuştur. Özelleştirme politikalarının yaygınlaşmasıyla kamu kurumlarında kendini gösteren parçalanma belediyeler için de benzer sonuçlar doğurmuştur. Daha önceleri tüm teşekkülleriyle aynı işkolunda kabul edilen belediyeler, yürüttükleri farklı hizmetlerin farklı işkollarından sayılması gerektiği yönünde uygulamalarla karşılaşmışlardır. Örneğin raylı sistem-metro hizmetlerinin ulaştırma; ekmek ve unlu mamul işletmelerinin gıda; su işletmelerinin enerji işkollarından olduğu ileri sürülmüştür. Hatta konuyla ilgili birbiriyle çelişen yargı kararları verilmiştir.¹⁵¹

3.1.1.1. İlk Sendikacılık Hareketleri

Belediye çalışanlarının ilk örgütlenme çabaları 1930’ların başlarında görülmüştür. 1933’te kurulan “İstanbul Belediyesi Memur ve Müstahdemler Yardım Cemiyeti” bu anlamda atılan ilk adım olarak kabul edilmektedir. Takip eden yıllarda diğer şehirlerde de benzer yardımlaşma dernekleri kurulsa da gerçek anlamda bir sendika kurulabilmesi için 20.02.1947 tarihli 5018 sayılı Kanunu beklemek gerekmiştir. Bu tarihten sonra başlayan temel düzeyde sendikal örgütlenme 1960’lı

¹⁴⁹ Birgül A. Güler, Onur E. Aslan, **Belediye Personel Sistemi**, Ankara, TODAİE, 1999, s. 149.

¹⁵⁰ Melda Sur, “6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun Uluslararası Normlar Açısından Değerlendirilmesi”, **Çalışma ve Toplum**, 2013/4, s. 327.

¹⁵¹ Birgül A. Güler, Onur E. Aslan, **a.g.e.**, s. 148.

yıllarda federasyon ve işkolu sendikacılığı halini almaya başlamıştır.¹⁵² Yine de, 1963 yılında çıkarılan 274 ve 275 sayılı kanunlardan önce belediyelerde ciddi bir sendikal örgütlenme görüldüğü söylenemez. O yıllarda belediye yetkilileri belediye personelinin Emekli Sandığı'na tabi olduklarını ve bu nedenle işçi olarak kabul edilemeyeceklerini ileri sürerek işçilerin sendikalaşma çabalarına karşı çıkmışlardır. 1971'de konu ile ilgili yasal düzenleme yapılsa da bu yöndeki tartışmalar devam etmiştir. 1974 yılına gelindiğinde genel işler işkolunun kapsamı genişletilerek farklı işlerde çalışanlar bu iş kolundan sayılmışlardır. Böylece sorun çözümlenmiş, belediyelerde sendikalaşma yönünde olumlu gelişmeler görülmeye başlanmıştır.¹⁵³

TÜRK-İŞ bünyesindeki “Türkiye Taşıt İşçileri Federasyonu (TİF)”, “Ankara Elektrik, Havagazı ve Motorlu Taşıt İşçileri Sendikası” ve “İstanbul Belediyesi Fen İşleri Sendikası” belediyelerde örgütlenen ilk sendikalar olmuşlardır. Daha sonraları belediye çalışanlarının örgütlendiği genel işler kolunda 1962'de Genel-İş Sendikası, 1979'da Hizmet-İş Sendikası,¹⁵⁴ 1983'te de Belediye-İş Sendikası kurulmuştur.

3.1.1.2. İşkolunda Faaliyet Gösteren Sendikalar

1980 sonrasında kentleşme hızının artması ve yeni belediyelerin kurulmasının sonucu olarak, belediyelerde çalışan işçi sayısında da artış olmuştur. Bu durum sendikaların üye potansiyelini genişletmiş ve güçlü sendikaların kurulmasına imkan sağlamıştır. Yasal düzenlemelerin işkolu sendikacılığını benimsemesi de işkolundaki sendikaların tekelleşme düzeyini etkilemiştir.¹⁵⁵

Tablo 4'te genel işler işkolunda yıllar itibariyle kurulmuş olan işçi ve işveren sendika sayıları görülmektedir. 1995 yılına kadar işkolunda kurulu bir işveren sendikası bulunmamaktadır. O yıllarda yürürlükte olan 2821 sayılı Kanun'da kamu işveren sendikalarının diğer işveren sendikalarından farklı olarak aynı işkolunda kurulması ve faaliyet göstermesi şartı aranmamıştır. Bu nedenle genel işler işkolunda

¹⁵² Akkaya, “Belediyelerde İşçi Hareketleri”, **a.g.e.**, s. 271.

¹⁵³ Gökbayrak, **a.g.e.**, s. 154.

¹⁵⁴ **A. e.**, s. 154.

¹⁵⁵ Akkaya, “Belediyelerde İşçi Hareketleri”, **a.g.e.**, s. 273.

faaliyet göstermeyen bazı kamu işveren sendikaları, işkolunda düzenlenen toplu iş sözleşmelerine taraf olabilmışlardır.

Tablo 4. 1984-2018 Yılları Arası Genel İşler İşkolunda Kurulu İşçi ve İşveren Sendika Sayıları

Yıllar	İşçi Sendikası	İşveren Sendikası	Yıllar	İşçi Sendikası	İşveren Sendikası
1984	5	0	2002	7	3
1985	3	0	2003	8	3
1986	3	0	2004	8	3
1987	3	0	2005	8	4
1988	3	0	2006	7	4
1989	4	0	2007	7	4
1990	4	0	2008	7	5
1991	5	0	2009	6	4
1992	5	0	2010	7	4
1993	8	0	2011	9	4
1994	10	0	2012	9	4
1995	7	1	2013	7	4
1996	7	1	2014	11	4
1997	7	2	2015	15	6
1998	7	2	2016	12	3
1999	8	3	2017	11	3
2000	8	3	2018	14	3
2001	7	3			

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın 1993, 1996, 2000, 2009 ve 2018 Çalışma Hayatı İstatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

3.1.1.2.1. İşçi Sendikaları

2018 yılı itibariyle işkolunda kurulu bulunan 14 işçi sendikası olsa da, belediyelerde sendikal örgütlenme başlıca üç sendika tarafından

gerçekleştirilmektedir. Bunlar, kuruluş tarihine göre sırasıyla DİSK'e bağlı Genel-İş, HAK-İŞ'e bağlı Hizmet-İş ve TÜRK-İŞ'e bağlı Belediye-İş Sendikası'dır.

22 Nisan 1962'de kurulan Genel-İş, aynı yılda TÜRK-İŞ'e üye olmuştur. Kurulduğu yıl sendikanın üye sayısı 8 bin iken 1975 yılına gelindiğinde 100 bine ulaşmıştır. 1976'da TÜRK-İŞ'ten ayrılıp DİSK'e katılan sendikanın faaliyetleri 12 Eylül 1980'de durdurulmuştur. 1991 yılına kadar çalışmasına izin verilmemiş, yeniden açılması 1992 yılında mümkün olmuştur. İşkolundaki en eski sendika olan Genel-İş, günümüzde işçi sayısı bakımından belediyelerde örgütlenen ikinci büyük sendikadır.¹⁵⁶

HAK-İŞ'e bağlı bulunan Hizmet-İş Sendikası, 24 Ocak 1979'da Ankara'da kurulmuştur. 12 Eylül askeri müdahalesi sonrasında diğer sendikalarda olduğu gibi Hizmet-İş'in etkinlikleri de durdurulmuştur. Ancak bu yasak uzun sürmemiş ve bir yıl sonra 1981'de kaldırılmıştır. 1984'te 20.660 olan üye sayısı, on yılda yaklaşık üç kat artarak 1995'te 60.916'ya yükselmiştir.¹⁵⁷ 2003 yılı Ocak ayında yaklaşık 89 bin olan üye sayısını 2018 yılının aynı ayında 251 bin dolaylarına çıkaran Hizmet-İş, günümüzde üye sayısı bakımından işkolundaki en büyük sendika haline gelmiştir.

Belediyelerde örgütlü bulunan üç büyük sendikadan biri olan Belediye-İş ise 24 Temmuz 1983'te İstanbul'da kurulmuştur. 24 Nisan 1975'te bazı sendikalar tarafından kurulan "Türkiye Belediye Hizmetleri İşçi Sendikaları Federasyonu (BİF)"in kendini feshetmesi sonucu bu sendikalar Belediye-İş'in şubelerine dönüşmüşlerdir.¹⁵⁸ Uzun yıllar Türkiye'de genel işler işkolunda en büyük sendika olan Belediye-İş, özellikle Hizmet-İş'in üye sayısındaki artışın sonucu bu özelliğini kaybetmiştir.

3.1.1.2.2. İşveren Sendikaları

Belediyelerde işveren sendikalarından bahsetmeden önce kamu işveren sendikalarına değinmekte yarar vardır. Türkiye'de ilk kamu işveren sendikası 1963

¹⁵⁶ Birgül A. Güler, Onur E. Aslan, **a.g.e.**, s. 156.

¹⁵⁷ "HİZMET-İŞ (Tüm Belediye ve Genel Hizmet İşçileri Sendikası)", **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt 1, İstanbul, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, 1996, ss. 553-554.

¹⁵⁸ "BELEDİYE-İŞ (Türkiye Belediyeler ve Genel Hizmetler İşçileri Sendikası)", **a.e.**, s. 144.

yılında kurulan “Etibank Maden İşletmeleri İşverenleri Sendikası” olmuş, ardından çeşitli işkollarında işveren sendikaları kurulmuştur. Bu dönemde üst örgüt olarak farklı işkollarında altı işveren sendikası bir araya gelerek İstanbul Sanayi Odası’nın da desteğiyle “İstanbul İşveren Sendikaları Birliği”ni kurmuşlar ve 1962’de tüzük değişikliği yapılarak birlik “Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK)” adını almıştır.¹⁵⁹

1983 yılında çıkarılan 2821 sayılı Kanun kamu işverenlerinin örgütlenmesinde kolaylık sağlamak amacıyla “kamu işverenlerinin aynı işkolundaki kamu işverenleri tarafından kurulması ve aynı işkolunda faaliyette bulunmaları” koşulunu aramamıştır. Bu yeni yasa sonrası “Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS)”, “Türkiye Maden Enerji ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (Türk Kamu-Sen)”, “Kamu İşletmeleri İşverenler Sendikası (KAMU-İŞ)” adında üç kamu işveren sendikası kurulmuş olup, Türk Kamu-Sen 1995 yılında KAMU-İŞ’e katılmıştır.¹⁶⁰

İlerleyen zamanlarda yerel yönetimlerde faaliyet gösteren kamu işveren sendikaları da kurulmaya başlanmıştır. 1995’te “Belediye İşverenleri Sendikası (BİS)” yerel yönetimlerde ulusal düzeyde kurulan ilk kamu işveren sendikası olurken, 1997 yılında “Mahalli İdareler Kamu İşveren Sendikası (MİKSEN)” ise yerel düzeyde kurulan ilk kamu işveren sendikası olmuştur.¹⁶¹ Ayrıca bu iki sendika Türkiye’de belediyeler ile bağlı kuruluşları ve şirketleri bir arada örgütleyen ilk işveren sendikaları olmuşlardır.¹⁶² MİKSEN İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve bağlı kuruluşları ile İstanbul’daki bazı belediyeleri örgütlemiştir. Anılan sendikaların dışında yerel yönetimlerde 1999 yılında “Mahalli İdareler Kamu İşverenleri Sendikası (MİS)”, 2005 yılında “Yerel Yönetimler Kamu İşverenleri Sendikası (Yerel-Sen)” gibi sendikalar kurulmuştur.¹⁶³ MİS’in 2017 yılı itibarıyla ülke

¹⁵⁹ Mahiroğulları, **a.g.e.**, s. 199-200.

¹⁶⁰ Tokol, **Türk Endüstri İlişkileri Sistemi**, **a.g.e.**, s. 308-309.

¹⁶¹ **A.e.**, s. 309.

¹⁶² O. Ender Aslan, “Belediye İşveren Sendikacılığı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt8, Sayı 3, Temmuz 1999, s. 84.

¹⁶³ Tokol, **Türk Endüstri İlişkileri Sistemi**, **a.g.e.**, s. 310.

genelinde üyesi bulunan 110 belediye mevcuttur.¹⁶⁴ YEREL-SEN ise 89 belediye ve bağlı kuruluşlarıyla faaliyetlerini sürdürmektedir.¹⁶⁵

3.1.1.3. Sendika Üye Sayısı ve Oranları

Genel işler işkolunda sendika üye sayısı ve sendikalaşma oranlarına bakıldığında, sendikalı işçi sayısının belediyelerde işçi sayısının artışına paralel bir gelişme gösterdiği görülmektedir. Üye sayısında meydana gelen artış oranı toplam işçi sayısındaki artıştan çok düşük olmadığı için üye sayısındaki yükselmeler sendikalaşma oranlarına da yansımıştır.

Tablo 5. 1985-2018 Yılları Arası Genel İşler İşkolunda İşçi Sayıları ve Sendikalaşma Oranları

Yıllar	Toplam İşçi Sayısı	Sendikalı İşçi Sayısı	Sendikalaşma Oranı
1985	129.388	127.004	98.16
1986	138.413	133.319	96.32
1987	141.878	137.575	96.96
1988	154.878	153.158	98.89
1989	178.010	176.348	96.06
1990	180.445	170.264	94.36
1991	200.483	192.139	95.84
1992	222.767	211.719	95.04
1993	250.602	249.794	99.67
1994	269.942	266.434	98.70
1995	279.120	278.685	99.84
1996	291.469	289.358	99.28
1997	299.332	290.556	97.07
1998	309.203	307.349	99.40
1999	334.382	332.382	99.30
2000	365.704	356.258	97.42
2001	367.806	305.742	83.13

¹⁶⁴ www.missen.org.tr (Erişim: 10.05.2019).

¹⁶⁵ www.yerelsen.org.tr (Erişim: 10.05.2019).

2002	431.930	327.593	75.82
2003	418.875	348.371	86.14
2004	411.654	364.801	88.60
2005	432.983	378.631	87.42
2006	454.296	389.150	85.63
2007	473.618	397.524	83.90
2008	487.752	413.804	84.91
2012	655.417	134.035	20.45
2013	774.815	145.760	18.80
2014	853.279	201.709	23.69
2015	886.816	283.017	31.97
2016	916.689	304.818	33.33
2017	1.046.832	382.333	36.57
2018	1.061.760	485.037	45.76

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın 1985, 1993, 1996, 2000, 2009 ve 2018 yıllarındaki Çalışma Hayatı İstatistikleri'nden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Büyük çoğunluğu belediye işçilerinden oluşan genel işler işkolunda toplam işçi sayısı 1985 yılında 129.388 iken, on yıl sonra 1995'te 279.120'ye yükselmiş ve 2000 yılında 365.704 olmuştur. Üye sayılarında yaşanan düzenli artış sendikalaşma oranlarında da görülmektedir. 2000 yılı sonrasında ise toplam işçi sayısı üç kattan fazla artmasına rağmen, sendikalaşma oranlarında yaklaşık %10'luk bir düşüş yaşanmıştır. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 2012 yılında, 2008 yılına göre yaklaşık %65 oranındaki azalma göze çarpmaktadır. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nda sendikaya üyeliğin noter onayıyla yapılması düzenlenmişken, 6356 sayılı Kanun'da noter koşulu kaldırılarak e-Devlet üzerinden üyelik sistemine geçilmiştir. Bu sayede mükerrer ve sahte üyeliklerin ortadan kalkarak gerçek üyelik verilerinin ortaya çıktığı düşünülmektedir.¹⁶⁶ 2010-2012 yılları arasında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından sendika istatistiklerinin yayınlanmaması sebebiyle bu yıllara ait veriler mevcut değildir. 2013 yılı sonrasında ise sendikalaşma oranlarının artma eğilimine girdiği görülmektedir.

¹⁶⁶ Tokol, **Türk Endüstri İlişkileri Sistemi**, a.g.e., s. 322.

2019 Ocak ayı istatistiklerine göre, belediye çalışanlarının örgütlendikleri işkolu olan 20 No'lu Genel İşler işkolu, toplam işçi sayısının (1.061.760) en yüksek olduğu dördüncü işkoludur. Sendikalı işçi sayısının (485.037) ve sendikalaşma oranının (%45,75) ise en yüksek olduğu işkolu durumundadır. Tablo 6'te günümüzde işkolunda kurulu bulunan sendikaların üye sayıları ve oranları görülmektedir.

Tablo 6. 2019 Ocak Ayı İtibariyle Genel İşler İşkolunda Örgütlü Sendikaların Üye Sayıları ve Oranları

SENDİKA ADI	ÜYE	
	SAYISI	%
BELEDİYE-İŞ (Türkiye Belediyeler ve Genel Hizmetler İşçileri Sendikası)	79,846	7,53
HİZMET-İŞ (Tüm Belediye ve Genel Hizmet İşçileri Sendikası)	315,199	29,69
GENEL-İŞ (Türkiye Genel Hizmetler İşçileri Sendikası)	87,551	8,25
KONUT-İŞ (Tüm Belediye ve Konut İşçileri Sendikası)	422	0,04
TÜM BELEDİYE-İŞ (Tüm Belediye ve Genel Hizmetler İşçileri Sendikası)	28	0,01
İMECE EV İŞÇ. SEN. (İmece Ev İşçileri Sendikası)	23	0,01
HÜR BELEDİYE-İŞ (Hür Belediye ve Genel Hizmetler İşçileri Sendikası)	765	0,08
KONUT-SEN (Konut Görevlileri Sendikası)	356	0,04
YEREL-İŞ (Belediyeler ve Yerel Hizmet İşçileri Sendikası)	43	0,01
THIS (Tüm Hizmet İşçileri Sendikası)	251	0,03
YENİ BELEDİYE-İŞ (Yeni Belediye ve Hizmet İşçileri Sendikası)	178	0,02
KAMU-İŞÇİ SEN (Kamu İşçileri Sendikası)	314	0,03
BELEDİYE-SEN (Belediye Hizmet İşçileri Sendikası)	23	0,01
TÜM GENEL-İŞ (Tüm Genel Hizmet İşçileri Sendikası)	38	0,01
TOPLAM	485,037	45,75

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın 2019 Çalışma Hayatı İstatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 6’da görüldüğü üzere, Hizmet-İş işkolundaki işçilerin %29.69’unu örgütlerken, Genel-İş %8.25’ini, Belediye-İş ise %7.53’ünü örgütlemiştir.

3.2. İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nde Toplu İş Sözleşmelerine Genel Bakış

Toplu iş sözleşmeleri, işçi ve işverenlerin çalışma yaşamında sosyal ve ekonomik hak ve çıkarlarını koruyarak istihdam koşullarını karşılıklı anlayış çerçevesinde ve barış içerisinde belirlemeleri, ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkların yine barışçıl yollardan çözülmesi, makro düzeyde de iktisadi ve sosyal refahın artırılması amacına dayanır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve bağlı iştirakleri veya bunlar adına yetkili kamu işveren sendikaları olan TÜHİS ve MİKSEN ile işçiler adına yetkili işçi sendikaları olan BELEDİYE-İŞ ve HİZMET-İŞ arasında imzalanan toplu iş sözleşmelerinde, üyelerinin sosyal, ekonomik ve kültürel seviyelerini yükseltmeyi, tüm çalışanların insan onuruna yakışır ve çağın koşullarına uygun yaşam düzeyine ulaşabilmeleri için yeterli miktarda ücret almalarını, işyerlerinde sosyal güvenlik ve iş sağlığı ve güvenliğinin gerçekleştirilmesi için gerekli tedbirlerin alınmasını, işçilerin gücüne uygun işlerde ve iş güvencesi huzuru içinde çalıştırılmasını, karşılıklı sevgi ve saygıya dayalı bir disiplin anlayışı içinde halka en iyi hizmeti vermeyi, işyerlerinde düzenli, etkin ve verimli çalışarak üretimi arttırmayı, taraflar arasında ortaya çıkabilecek farklılıkları uzlaştırıcı yollarla çözümleyerek demokratik katılımcı bir düzenleme temel amaç olarak belirlenmiştir.

Toplu iş sözleşmelerinin taraflarında genel itibariyle bir tarafta İBB ve bağlı iştirakleri adına yetkili bir kamu işveren sendikası, diğer tarafta çalışanlar adına yetkili bir işçi sendikası bulunmaktadır. İBB’de, kurulduğu 1984 yılından sonra, 1986 yılında başlamak üzere toplu sözleşme uygulaması görülmektedir. Yürürlük sürelerinin iki yıl olduğu göz önüne alındığında günümüze kadar bağtlanan sözleşmelerin 17 dönem olarak incelenmesi mümkündür.

Tablo 7. İBB ve Bağlı İştirakleri ile Belediye-İş/Hizmet-İş Arasında İmzalanan Toplu İş Sözleşmeleri

Dönem	Yürürlük Tarihi	Taraflar
1. Dönem	01.03.1986-28.02.1988	TÜHİS- BELEDİYE-İŞ
2. Dönem	01.03.1988-28.02.1990	TÜHİS- BELEDİYE-İŞ
3. Dönem	01.03.1990-28.02.1992	İBB ve Bağlı İştirakleri* ile Bazı İlçe Belediyeleri**- BELEDİYE-İŞ
4. Dönem	01.03.1992-28.02.1994	İBB ve Bağlı İştirakleri ile Bazı İlçe Belediyeleri***- BELEDİYE-İŞ
5. Dönem	01.03.1994-29.02.1996	İBB ve Bağlı İştirakleri- BELEDİYE-İŞ
6. Dönem	01.03.1996-28.02.1998	İBB ve Bağlı İştirakleri- BELEDİYE-İŞ
7. Dönem	01.03.1998-29.02.2000	MİKSEN-BELEDİYE-İŞ
8. Dönem	01.03.2000-28.02.2002	MİKSEN- BELEDİYE-İŞ
9. Dönem	01.03.2002-29.02.2004	MİKSEN- BELEDİYE-İŞ
10. Dönem	01.03.2004-28.02.2006	MİKSEN- BELEDİYE-İŞ
11. Dönem	01.03.2006-29.02.2008	MİKSEN- BELEDİYE-İŞ
12. Dönem	01.03.2008-28.02.2010	MİKSEN- BELEDİYE-İŞ
13. Dönem	01.03.2010-29.02.2012	MİKSEN- BELEDİYE-İŞ
14. Dönem	01.03.2012-28.02.2014	MİKSEN-HİZMET-İŞ
15. Dönem	01.03.2014-29.02.2016	MİKSEN- HİZMET-İŞ
16. Dönem	01.03.2016-28.02.2018	MİKSEN- HİZMET-İŞ
17. Dönem	01.03.2018-29.02.2020	MİKSEN- HİZMET-İŞ

Kaynak: İBB ve bağlı iştirakleri ile BELEDİYE-İŞ/HİZMET-İŞ arasında imzalanan toplu iş sözleşmelerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

*İSFALT AŞ., İSBAK AŞ., İSTON AŞ., İSMER AŞ., BELBİM AŞ.,

** Adalar, Bakırköy, Beykoz, Beşiktaş, Beyoğlu, Eminönü, Eyüp, Fatih, Gaziosmanpaşa, Kadıköy, Kartal, Kağıthane, Küçükçekmece, Şişli, Sarıyer, Pendik, Üsküdar, Ümraniye, Zeytinburnu.

*** Adalar, Bakırköy, Bayrampaşa, Beykoz, Beşiktaş, Beyoğlu, Eminönü, Eyüp, Fatih, Gaziosmanpaşa, Kadıköy, Kartal, Kağıthane, Şişli, Sarıyer, Pendik, Üsküdar, Ümraniye, Zeytinburnu.

Tabloya bakıldığında 1990-1994 yılları arasında imzalanan 3. ve 4. dönem sözleşmelerinde İBB ve bağlı iştiraklerinin yanı sıra bazı ilçe belediyeleri de taraf

olmuşlardır. Yani bu dönemdeki sözleşmeler işçi sendikası ile doğrudan işveren arasında yapılmıştır. Adı geçen ilçeler, bu dönem sözleşmeleri dışında bağımsız olarak sözleşme bağtlamışlardır. 7. dönemden itibaren yapılan sözleşmeler ise İBB ve bağılı iştirakleri adına MİKSEN ile taraf sendikalar arasında imzalanmıştır. 2012 yılında toplu sözleşme yetkisini Hizmet-İş Sendikası almış ve izleyen yıllarda sözleşmeler MİKSEN ile Hizmet-İş arasında imzalanmıştır.

Toplu iş sözleşmelerinin yapılmaya başlandığı 1986'dan 2012'ye kadar geçen süre içerisinde dönemin yürürlükteki kanun olan 2822 sayılı TİSGLK hükümleri geçerli olurken, 2012 sonrası 6356 sayılı STİSK hükümleri uygulanmıştır. Her iki kanun da toplu sözleşmelerin "işletme toplu iş sözleşmesi" olarak yapılabileceğini belirtmiştir. İBB'de yapılan toplu sözleşmelerin tamamı işletme toplu iş sözleşmesi olarak düzenlenmiştir.

1983-1988 yılları arasında işçi ücretlerinde genel olarak sürekli bir düşüş yaşanmıştır. Bu nedenle toplu iş sözleşmelerinde talep edilen hususların başında ücretlerin satın alma güçlerinin artırılması gelmiştir. Reel ücretlerde ve alım gücünde meydana gelen hızlı düşüşler, yüksek zam oranları ile telafı edilmeye çalışılmıştır. Ücrete ek olarak sosyal yardımlar ve iş tazminatları gibi konularda işçiler lehine talepler belirlenmiştir. Dönemin toplu iş sözleşmeleri incelendiğinde bu hususlardaki taleplerin sözleşmelere yansıdığı görülmektedir.

Ücret dışında işçi sendikasıca talep edilen başlıca konular sendika üyeliğinin teminat altına alınması, iş sözleşmesinin feshedilmesinde işverene kısıtlamalar getirilmesi, izin sürelerinin artırılması, ihbar ve kıdem tazminatlarının artırılması, iş güvencesinin sağlanması gibi hususlar olmuştur.

3.3. İstanbul Büyükşehir Belediyesi İle Belediye-İş / Hizmet-İş Arasında İmzalanan Toplu İş Sözleşmelerinin Analizi

Türkiye'nin en büyük belediyesi olma özelliğine sahip İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile Genel İşler İşkolunda en çok üyeye sahip sendikalardan olan Belediye-İş ve Hizmet-İş arasında yaklaşık 30 yıldır devam eden toplu iş sözleşmesi faaliyetleri, önemli bir uygulama olarak endüstri ilişkileri sisteminde yer almaktadır.

Kamu sektöründe değişen yönetim anlayışı ve verilen kamu hizmetlerindeki farklılaşmalar, neo-liberal ekonomi politikalarının yaygınlaşmasıyla artan esnek çalışma ve asıl işveren-alt işveren uygulamaları, özelleştirmeler, ekonomik krizler gibi faktörler yıllar içerisinde toplu iş sözleşmelerini etkilemiştir.

Bu amaçla İBB ile Belediye-İş/Hizmet-İş arasında imzalanan ve 1986-2020 yıllarını kapsayan 17 adet toplu iş sözleşmesi için düzenlenmesi, izinler, ücret zammı ve sosyal yardımlar, iş güvencesi gibi istihdam koşullarına dair hükümlerde meydana gelen değişimler açısından incelenmiştir.

3.3.1. Sendika İle İşveren Arasındaki İlişkilerle İlgili Hükümler

Toplu iş sözleşmesinin süresi ve kapsamı, sözleşmeden yararlanma koşulları ve sözleşmenin güvencesi, işyerinde sendikal faaliyetler için sağlanan olanaklar gibi hususlar bu kapsamda yer almaktadır.

İmzalanan toplu iş sözleşmelerinin yürürlük süresi her dönem iki yıl olarak belirlenmiştir. Sözleşmelerin kapsamı yer bakımından ilgili yönetmeliğin genel işler işkoluna giren, idari ve mali açıdan işverene bağlı bulunan bütün işyerleri ile bunların bağlantı ve eklentilerini, şahıs bakımından ise Sendikalar Kanunu'na göre işçi sayılan ve sendikanın üyesi durumunda bulunan bütün işçileri kapsamaktadır. 5. dönem sözleşmesinde istisna olarak bağlı şirketlerde “şef ve daha üst görevlerde çalışanlar” kapsam dışında bırakılmıştır. 10. dönem toplu iş sözleşmelerinde kapsam dışı tutulan çalışanlara “uzman kadrosunda” istihdam edilenler eklenirken, 11. dönemden sonraki sözleşmelerde “dört yıllık yükseköğretim mezunları” da bunlara dahil edilmiştir.

İmzalanan toplu iş sözleşmelerinden taraf işçi sendikasına üye olanların yararlanabilecekleri belirtilmiştir. Sözleşmenin imzalanması sırasında taraf sendikaya üye bulunmayanların, işyerinde sonradan işe başlayıp da üye olmayanların veya sözleşmenin imzalandığı tarihte taraf işçi sendikasına üye bulunup da ayrılanlar ile sendikadan çıkarılanların sözleşmeden yararlanabilmeleri taraf sendikaya dayanışma aidatı ödemelerine bağlanmıştır. Geçici işçilerin toplu iş sözleşmesinden

yararlanmaları hususunda da, sözleşmenin imzalanmasından önce mevcut olan geçici işçilerin, sözleşmenin yürürlük tarihinden itibaren, imza tarihinden sonra işe alınacak işçilerin deneme sürelerinin geçip sendikaya üye olduktan ve üyeliklerinin sendikaca işverene yazılı olarak bildirdikleri tarihten itibaren bütün hükümlerden yararlanabilecekleri belirtilmiştir.

Taraf işçi sendikası üyesi olan işçilerin toplu iş sözleşmeleri ile kazanmış oldukları hakların işveren tarafından söz konusu işçiler dışında başka işçilere de verilmemesi öngörülmüştür. İBB'nin bağlı iştiraklerinin satılması veya kapatılması gibi durumlarda, bu işyerlerinde çalışan işçilere ücret, kıdem ve unvanlarında değişiklik yapılmaksızın İBB bünyesi içinde iş verilmesi hükme bağlanarak sözleşmenin güvencesi belirlenmiştir.

Sağlıklı bir toplu sözleşme sisteminin yürütülebilmesi için en önemli hususlardan biri olan işyerinde sendikal faaliyetlere olanak sağlamayla ilgili, işveren yöneticilerinin her türlü kolaylığı göstereceği belirtilmiştir. Bağitlanan toplu iş sözleşmesinin uygulanmasını izlemek, işçi ve işveren arasındaki diyalogun korunarak sürdürülmesini sağlamak, taraflar arasında çıkabilecek uyuşmazlık ve şikayetleri ilgili birimdeki yetkili işveren vekili ya da temsilcisiyle görüşmek suretiyle çözmeye çalışmak, sözleşmenin yasalarla kendilerine yükledikleri görevleri yerine getirmek üzere sendika tarafından işyerinde çalışan üyeleri arasından yeterli sayıda bir temsilci seçilmesi kararlaştırılmıştır. İşyerinde çalışan işçi sayısına göre değişen bu sendika temsilcisi sayıları, sözleşmelerin yapıldıkları dönemlerde uygulanan toplu iş kanunları hükümleri ile aynı olduğu görülmektedir. Sendika üyeleri ve sendikada görev alan çalışanlar da yapılan düzenlemelerle güvence altına alınmışlardır. Sendikanın eğitim, seminer ve konferans gibi sosyal ve eğitsel toplantıları yapabilmesi için işyerinde işveren tarafından salon ve gerekli araçların sağlanması öngörülmüştür. Ayrıca işverenin, çalışan işçilerin yarısından fazlasının rahatça oturabilecekleri bir lokal ve bir temsilci odası temin etmesi de kayıt altına alınmıştır.

3.3.2. İşin Düzenlenmesiyle İlgili Hükümler

İşin düzenlenmesi ile ilgili hükümler haftalık çalışma süresi ve günlere dağılımı, fazla çalışma, gece ve gündüz çalışmaları, yemek molası, çalışmalar arası süreler ve vardiya düzenlemeleri gibi hususları içermektedir. Belirtilen dönemlerde imzalanan toplu iş sözleşmeleri incelendiğinde, bu hususlara ait değişiklikler yapıldığı görülmektedir.

Çalışma sürelerinin belirlenmesinde yürürlükteki iş kanunlarındaki hükümler etkili olmuştur. Hem 25.08.1971 tarihli 1475 sayılı İş kanunu döneminde hem de 22.05.2003 tarihli 4857 sayılı İş Kanunu'nda çalışma süreleri haftada 45 saat olarak düzenlenmiştir. 1986 yılından beri yapılan tüm sözleşmelerde **haftalık normal çalışma süresi** 40 saat olarak belirlenmiş ve bu sürenin haftanın 5 gününe bölünerek uygulanacağı kararlaştırılmıştır. Çalışma sürelerinde kanun hükümlerinden farklı olarak çalışanlar lehine önemli bir menfaat sağlanmıştır.

Vardiya düzenlemesine ilişkin hükümlere bakıldığında, işçilerin işin gerektirdiği hallerde iki veya üç vardiya halinde çalıştırılabilecekleri ve bir işçinin iki haftadan fazla gece vardiyasında çalıştırılmayacağı kararlaştırılmıştır. İki hafta böyle çalıştırılan işçinin takip eden iki hafta gündüz çalıştırılacağı ve vardiyalı işçilerin 16 saat dinlendirilmeden önce işe çağırılmayacakları hükme bağlanmıştır. Ayrıca vardiya bitiminde belediyenin toplu taşıma araçlarının çalışmaması durumunda, vardiyadan çıkan işçilere servis verileceği kabul edilmiştir. İtfaiye işyerlerinde çalışanlar için farklı bir düzenleme yapılarak bu işlerde işçilerin 24 saat çalışıp 48 saat izin yapacağı belirtilmiştir. Anılan bu hükümler bütün toplu iş sözleşmelerinde yer almıştır.

Günlük veya haftalık normal çalışmanın üzerinde yapılan çalışmalar fazla mesai olarak adlandırılır. Her bir saat mesai için verilecek olan ücretin, normal çalışma ücretinin %100 fazlasıyla ödenmesi kabul edilmiştir. Yürürlükteki kanun hükümlerinde %50 olarak belirlenmiş olan bu oranla kıyaslandığında, **fazla çalışma ücreti** hususunda oldukça önemli bir kazanım elde edildiği görülmektedir. 1. ve 2. dönemdeki sözleşmelerde fazla çalışma yaptırmak için işçinin rızasının aranmayacağı belirtilirken, 3. dönemden itibaren değişikliğe gidilerek işverenin

önceden haber vermek suretiyle işçinin kabul etmesi halinde fazla mesai yaptırılabilceğı hükmü getirilmiştir.

Hafta tatilinde çalışma ücreti ile ilgili dönemlere göre değışik düzenlemeler yapılmıştır. Vardiyalı çalışanların hafta tatili 6 işgünü çalışmasından sonraki gün, normal çalışma yapılan yerlerde ise pazar günü olarak belirlenmiştir. Hafta tatili gününde çalıştırılan işçiye takip eden hafta içinde 1 gün izin verilmemesi durumunda, işçinin günlüğüne ilave olarak 2 günlük daha ödeneceğı kabul edilmiştir. Takip eden hafta işverence uygun görülüp 1 gün izin verilirse, işçiye kendi yevmiyesine ek olarak 1,5 günlük daha ilave edilecektir. Ulusal bayram ve genel tatil günlerinde çalışanlarla kendi hafta tatilinde çalışan vardiyalı işçiye her gün için 2 günlük ilave ödenmesi kararlaştırılmıştır. 1. ve 2. dönemlerde normal çalışma yapılan yerlerde işçinin cumartesi günü çalıştırılması halinde, takip eden hafta 1 gün izin verilirse ayrıca ücret ödenmeyeceğı, verilmezse 1 gün ilave yevmiye ödeneceğı hükme bağlanmıştır. 3. dönemde bu durumdaki işçiler için değışikliğe gidilmiş, tatil verilirse ayrıca 1,5 ilave, verilmezse 2 ilave yevmiye ödeneceğı düzenlenmiştir. Sonraki sözleşmelerde de bu hükümler aynen devam ettirilmiştir.

Çalışma sürelerinden sayılan haller ve ara dinlenmesi ile ilgili düzenlemelerde kanun hükümlerinden farklı olarak, işçinin işverenin işini yapmasından dolayı meydana gelen bir olaydan ötürü mahkemede, karakolda veya hastanede geçirdiğı sürelerin belgelenmesi şartıyla iş saatlerinden sayılacağı belirtilmiştir. 1. ve 2. dönem sözleşmelerinde asfalt işlerinde çalışan işçilerin ara dinlenmesi (öğle paydosu) sırasında ortaya çıkabilecek olağanüstü çalışma durumlarında, gün ortasına denk gelen bu dinlenme yerine en fazla iki saatlik gecikmeyle ileri bir saatte ara dinlenmesi verilebileceğı öngörülmüştür. 3. dönemden sonra bu işçiler için öğlen dinlenmesinin 11.30-14.00 saatleri arasında yapılacağı önemle vurgulanmıştır. Ayrıca işveren tarafından asfalt sevkiyatının, işçilerinin ara dinlenmesini engellemeyecek şekilde yapılması gerektiğı hususunda düzenleme yapılmıştır.

İşe almada usül konusunda 1988 yılından itibaren düzenlemelerde bulunulmuştur. Buna göre daha önce aynı işyerinde çalışmış olup makul nedenlerle

kendi isteğiyle işten ayrılanlar ve yine makul nedenlerle tenkisata tabi tutulanlar ile hastalıktan dolayı ayrılmış olup iyileştikten sonra iki ay içinde başvuruların işe alınması uygun görülmüştür. İşçinin herhangi bir nedenle malul kalması veya ölmesi durumunda işe girmeye elverişli bulunan çocuğunu ya da eşinin işverence işe alınması hükmü yer almıştır. Hangi sebeple işe alınırsa alınsın işe girmede işçinin İş ve İşçi Bulma Kurumu (2004 yılından itibaren Türkiye İş Kurumu) tarafından gönderilmesi ve sınava girmesi esası kabul edilmiştir.

Toplu iş sözleşmelerinde **kalifiye işçi ihtiyacını karşılama** ile ilgili birtakım önceliklere yer verilmiştir. 11. döneme kadar olan sözleşmelerdeki hükümlere göre baş şoförler, şoförler arasından, şoförler, işyerinde çalışan ağır vasıta ehliyeti olan işçiler arasından ve dışarıdan, formenler, operatörler arasından, operatörler G sınıfı ehliyeti olan işçiler arasından, ekip başları, başçavuşlar arasından, çavuşlar, onbaşılar arasından, işçi başları, postabaşları veya işçiler arasından, postabaşları, ustalar arasından, ustalar, işçiler arasından ve dışarıdan, puantörler, en az ilkokul mezunu olmak koşuluyla bu niteliğe uygun işçiler arasından, itfaiye santral işçileri ise itfaiye işçileri arasından sınavla seçilecektir. 11. dönemden sonra ise kalifiye işçi kadroları için şoförler, operatörler, ustabaşılar, ustalar ve aşçılarla ilgili düzenlemeler yer almıştır.

Belediyeye bağlı işyerlerinde çalışanlar için bazı özel düzenlemelerde bulunulmuştur. **Temizlik işçilerinin** çalışmaları sırasında iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması amacıyla gerekli araç-gerecin temin edilmesi, araçların korunabilmesi için grup çalışma yerlerinde kulübe yapılması, gece çalışmalarında gerekli ışıklandırmanın sağlanması, leş toplamakla görevlendirilen işçilere trafik güvenliği dahil her türlü malzemenin temin edilmesi, süpürge araçlarında bir yardımcı muavin bulundurulması, çöp imha sahasında çalışanların 6 ayda bir genel sağlık taramalarının yaptırılması kararlaştırılmıştır. Belediye Zabıta talimatnamesinde belirtilen azami yük kaldırma oranı toplu iş sözleşmeleriyle 30 kilograma düşürülmüş ve bu ağırlığın üzerindeki çöp bidonlarının tek işçiye yaptırılamayacağı hükme bağlanmıştır.

Atölyede çalışan işçiler için iş ocakları ve atölyelerde sağlık koşullarına uygun ısıtma ve havalandırmanın sağlanması, gece çalışılan yerlerin yeterince aydınlatılması, zehirlenme tehlikesi olan boyahane gibi iş ocaklarında yeteri derecede emici fanların tahsis edilmesi ve her tür koruyucu eşyanın verilmesi zorunlu tutulmuştur. Atölyeler Müdürlüğüne bağlı gemilerde çalışan kaptan ve gemi adamları hususunda 854 sayılı Deniz İş Kanunu ve ilgili mevzuat hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Yol yapım ve onarım işlerinde çalışma durumunda asfalt zehirlenmelerine karşı gerekli önlemlerin alınması, asfalt ve yol çizgisi çalışmaları sırasında trafik zabıta ekibinin hazır bulundurulması, gece yapılan asfalt çalışmalarında ise yeteri kadar aydınlatmanın yapılması ve bariyer bulundurulması kabul edilmiştir.

Park ve Bahçeler Müdürlüğünde çalışan park bekçileri için parklarda kulübe yapılması, ağaç ve budama işlerinin de bu işi bilen işçiler tarafından yapılması kabul edilmiştir. **Sağlık işlerinde çalışanların** her yıl bir defa sağlık kontrolünden geçirilmesi düzenlenmiştir. **Zabıta Müdürlüğüne bağlı olarak** yapılacak gece çalışmalarında, çalışmaya katılacak olan personele bir gün öncesinden haber verilmesi hükmüne bağlanmıştır. **Mezarlıklar Müdürlüğünde çalışan** şehirlerarası cenaze taşıyan şoförlerin gidiş-geliş toplam 700 km'den fazla yol kat etmeleri durumunda yanında ikinci bir şoförün bulundurulması kararlaştırılmıştır.

3.3.3. İzinler ile İlgili Hükümler

1986-2020 yıllarını kapsayan toplu iş sözleşmelerinde yıllık ücretli izin, evlenme izni, doğum izni, ücretsiz izinler, mazeret izni, doğal afet izni, ölüm izni, hastalık izinleri, manevra ve silah altına alınma izni konularında düzenlemeler ve değişiklikler yapılmıştır.

Yıllık ücretli izinler işçinin hizmet süresine göre düzenlenmiştir. 1986-1990 yıllarını kapsayan dönemlerde hizmeti 1-5 yıl olanlar için 22, hizmeti 5-10 yıl olanlar için 26, hizmeti 10-15 yıl olanlar için 28, hizmeti 15 yıldan fazla olanlar için 30 işgünü olarak belirlenmiştir. 1990-1996 yılları arasındaki 3. ve 4. dönemlerde bu

süreler sırasıyla 24, 26, 30 ve 32 işgünü olarak kabul edilmiştir. 4., 5. ve 6. dönemlerde hizmeti 10-15 yıl olanlarda tekrar 28 güne, hizmeti 15 yıldan fazla olanlarda da 30 güne indirilmiştir ve iki günlük kayıp olmuştur. Diğerlerinde ise aynı kalmıştır. 2000-2020 yılları arasındaki bütün dönemlerde hizmet yıllarına göre sırasıyla 24, 26, 28 ve 30 işgünü olarak düzenlenmiştir. Konuyla ilgili geçmişteki ve günümüz kanun hükümleri göz önüne alındığında, yıllık ücretli izinler hususunda işçilerin önemli kazanımlar elde ettiği görülmektedir.

Evlenme izni hususunda evlenen işçiye düğün veya nikah törenlerinde kullanmak üzere 1. ve 2. dönem toplu iş sözleşmelerinde 5 işgünü, 3. dönemden itibaren imzalanan sözleşmelerde 10 işgünü ücretli izin verileceği kabul edilmiştir. Bu konuda kanun hükümlerine göre oldukça iyi bir kazanım söz konusu olduğu söylenebilir.

Doğum izni konusunda 1990 yılı öncesi kadın işçilere ilişkin herhangi bir hüküm yer almamış, kanunda düzenlenen izin koşullarına müdahale edilmemiştir. Bunun yerine eşi doğum yapan erkek işçiye verilecek izin hususunda düzenlemede bulunulmuş ve bütün sözleşmelerde bu süre 5 gün olarak kararlaştırılmıştır. Kadın işçilerin doğum izinleri ile ilgili hükümler ilk olarak 3. dönem sözleşmesinde yer almıştır. Bu konuda 3. dönemden 10. döneme kadar olan sürede imzalanan sözleşmelerde hamile işçiye doğumdan önce 6 hafta, doğumdan sonra 12 hafta izin verileceği belirtilmiştir. 10. dönemden itibaren bağtlanan sözleşmelerde bu süreler 8'er hafta olarak düzenlenmiştir. Yine doğum yapan kadın işçiye öğleden önce ve sonra 45'er dakika olmak üzere günde 1,5 saat emzirme izni verilmesi kabul edilmiştir.

Yangın, sel, deprem gibi felaketlerde kullanılmak üzere verilen **doğal afet izni**yle ilgili yıllara göre değişiklikler yapıldığı görülmektedir. 1986 ve 1988 yıllarında imzalanan toplu iş sözleşmelerinde doğal afete uğrayan işçiye 10 işgünü izin verilmesi kabul edilmiş, 1990 yılından 2014 yılına kadar olan sözleşmelerde süre 15 işgünü olarak düzenlenmiştir. Ancak 2014-2018 yıllarını kapsayan 15. ve 16. dönem sözleşmelerinde 5'e indirilmiş ve bu hususta önemli bir kayıp yaşanmıştır. Son dönemde imzalanan sözleşme ile anılan süre tekrar 15 işgünü olarak kabul

edilmiş, bu sonuçla kaybedilen hak geri alınmış ve işçiler lehine önemli bir gelişme sağlanmıştır.

Ölüm izni ile ilgili olarak 1. ve 2. dönemde işçinin eşinin, çocuklarının, kardeşinin, anne veya babasının ölümü halinde 5 işgünü ücretli izin hakkı tanınmıştır. Cenazenin il dışına götürülmesi durumunda bu süreye 5 işgünü ekleneceği belirtilmiştir. 3. dönemden sonraki bütün sözleşmelerde ise süre 7 işgününe çıkarılmıştır. İl dışı için verilen 5 günlük ek süre de aynen devam etmiştir. Bunun dışında, işyerinde işçilerden birinin ölümü halinde cenaze hazırlıkları yapmak için, 3. ve 7. dönem arası sözleşmeler hariç diğer yıllarda gereği kadar işçiye gereği kadar izin verilmesi kabul edilmiştir. Konuyla ilgili kanun hükümleri göz önüne alındığında, ölüm izni için işçiler lehine oldukça önemli kazanımlar elde edildiğini söylemek mümkündür.

Evlenme izni, eşi doğum yapan erkek işçiye verilen izin, ölüm izni, askerlik yoklaması izni ve doğal afet izni ile ilgili ispat ve kullanım süreleri hakkında düzenlemeler de yapılmıştır. 1. ve 2. dönem toplu iş sözleşmelerinde bu izinlerle ilgili belgelerin 15 gün içinde işyerine ibraz edilmesi gerektiği belirtilirken, 3. dönemden itibaren bu süre 30 güne çıkarılmıştır. Ayrıca tüm sözleşmelerde bu izinlerin olayın meydana gelişinden itibaren 15 gün içinde kullanılabileceği belirtilmiş ve izinlerin kullanım koşulları kısıtlanmıştır.

Toplu iş sözleşmelerinde **ücretsiz mazeret izinleri** konusunda da değişiklikler yaşanmıştır. 1. ve 2. dönemlerde işçinin talebi halinde makul bir mazeret olmak kaydıyla 45 güne kadar ücretsiz izin verileceği kabul edilmiştir. 3, 4, 5 ve 6. dönemlerde 75 güne kadar uygun görülen süre, 7. dönem sonrasında 6 ay olarak belirlenmiştir. 3. ve 4. dönem sözleşmelerinde doğum yapan kadın işçinin istemesi halinde 6 ay ücretsiz izin kullanılabileceği düzenlenmişken, diğer sözleşmelerde bununla ilgili bir hüküm yer almamıştır.

Sendikal izinler konusunda yapılan düzenlemeler doğrultusunda, temsilcilik görevlerini yerine getirebilmesi maksadıyla sendika baş temsilcisine 4. Döneme kadar olan toplu iş sözleşmelerinde haftada bir gün, 5. dönemde işyerindeki işçi sayısına göre haftada 5 ile 11 saat arasında ve 6. dönemde 6-8 saat izin verilmesi

kabul edilmiştir. 7. dönemden sonraki sözleşmelerde de haftada 8 saat izin verilmesi ve baş temsilcilerin bağlı bulundukları işyerinde sürekli gündüz vardiyalarında çalıştırılmaları kararlaştırılmıştır. İşyeri sendika temsilcilerine temsilcilik görevlerini yerine getirebilmeleri için işyerindeki işçi mevcuduna göre haftalık 3 saatten 6 saate kadar ücretli izin verilmesi, yine sendika temsilcisi ve görevlilerine seminer, konferans, yönetim kurulu gibi toplantılara katılabilmeleri için yıllık toplam 25 günden 85 güne kadar ücretli izin verilmesi hükümleri yer almıştır. Toplu iş sözleşmelerinde belirtilen bu izinlerin kullanılabilmesi işyerlerindeki işlerin aksatılmaması şartına bağlanmıştır.

Yeni iş arama izni ile ilgili çok fazla değişiklik yapılmamıştır. İlk 3 dönemde günde 3 saat olarak belirlenen süre, 4. dönemden itibaren günde 4 saat olarak kabul edilmiştir. **Askerlik yoklaması izni** konusunda ise hiç değişiklik yapılmamış ve tüm sözleşmelerde 1 gün olarak kabul edilmiştir. Sayılan bu izinler dışında işçinin bizzat eş, çocuk veya bakmakla yükümlü olduğu kişileri hastaneye götürmesi durumunda, yeteri kadar **refakat izni** verileceği hükmü de bütün toplu iş sözleşmelerinde yer almıştır.

3.3.4. Sosyal Yardım Ödemeleri İle İlgili Hükümler

Aile yardımı, çocuk yardımı, doğum yardımı, evlenme yardımı, ölüm yardımı, yakacak yardımı, yemek bedeli, doğal afet yardımı, temizlik yardımı, giyim ve koruyucu eşya verilmesi, işçi konutlarına arsa tahsisi gibi hususlar bu başlık altında düzenlenmiştir. Toplu iş sözleşmeleri incelendiğinde sosyal yardım ödemeleri konusunda işçilere önemli haklar sağlandığı görülmektedir.

Çocuk ve öğrenim yardımları hususunda yıllar itibariyle değişiklikler meydana gelmiştir. Konu ile ilgili düzenlemelere bakıldığında 1. dönemde sendikali işçilerin yükseköğrenim gören çocuklarının her biri için ayda brüt 2.000 TL, diğer çocukların her biri için ise brüt 625 TL yardım yapılacağı belirtilmiştir. Bunun yanı sıra okula devam eden her işçi çocuğu için Ekim ayında ödenmek üzere brüt 2.500 TL, yükseköğretimde olan çocuklar için brüt 5.000 TL öğrenim yardımı yapılması hükmü yer almıştır. Yapılan öğrenim yardımlarının çocuğun 18 yaşına gelene kadar

ödenmesi, eğitimine devam etmesi halinde 25 yaşına kadar verilmesi kabul edilmiştir. 2. dönemde yalnızca iki çocuğa kadar 2.100 TL ödeme yapılacağı belirtilerek yardım yapılacak çocuk sayısına sınırlama getirilmiştir. Ekim ayında yapılması öngörülen öğrenim yardımlarında da bu dönemde çocuğun eğitim durumuna göre (ilköğretim, lise, teknik okul, üniversite) ödeme yapılacağı belirtilmiştir. 3. dönem sözleşmesinde çocuk yardımlarının öğrenim gören her bir çocuk için Kasım ayında ödenmek üzere devam edeceği düzenlenmiştir. Ayrıca bu dönemde öğrenim gören işçilerin de öğretim durumlarına göre bu haklardan faydalanabileceği kabul edilmiştir. İzleyen dönemde de ödeme yardım miktarlarında artışlar yapılmak suretiyle aynı hükümler yerini korumuştur.

1994 yılında düzenlenen 5. dönem toplu iş sözleşmesinde önceki dönemlerden farklı olarak sözleşmenin ikinci yılında ödeme miktarlarının artırılarak yapılması kararlaştırılmıştır. 2008 yılına kadar imzalanan bütün sözleşmelerde aynı düzenlemeler devam etmiştir. 2008-2020 yılları arasını kapsayan sözleşmelerde 14. dönem hariç diğerlerinde ikinci yılda yapılan artışlarla ilgili herhangi bir hüküm yer almamıştır. Önceki dönemlerde lise düzeyinde öğrenim gören çocuklara 18, yükseköğrenim görenlere 25 yaşına kadar yapılan yardımlar, 15. dönem sözleşmesinde sırasıyla 20 ve 25 yaş olarak belirlenmiştir. Anılan yaş sınırları 16 ve 17. dönemlerde lise için 21, yükseköğrenim için 26'ya çıkarılmıştır. Her yıl Kasım ayı başında ödenen çocuk yardımları son dönemde Ocak ayı olarak belirlenmiştir. Toplu iş sözleşmeleri incelendiğinde işçi çocuklarına yapılan yardımlarda dönemler itibariyle günün iktisadi koşullarına göre sürekli artışlar yapıldığı görülmektedir. Bu konuda işçiler lehine önemli yararlar sağlanmıştır.

1. ve 2. dönem sözleşmelerinde ayrı başlıklar altında bir takım sosyal yardımlarla ilgili düzenlemeler yapılmıştır. İşçinin çalışmayan eşi için ilk dönemde aylık brüt 1.500 TL, 2. dönemde 3.000 TL **aile yardımı** yapılması kabul edilmiştir. Aynı dönemlerde **yakacak yardımı** hususunda da hükümler yer almıştır. 1. dönemde ilk yıl için aylık brüt 4.000 TL, ikinci yıl için 4.500 TL, 2. dönemde ise birinci yıl 9.000 TL, ikinci yıl 10.000 TL yakacak yardımı yapılacağı belirtilmiştir. 2. dönemde yıllık ücretli izne hak kazanan işçiye yılda 35.000 TL **izin harçlığı** verilmesi,

Ramazan ve Kurban Bayramları öncesinde de 25.000 TL **bayram yardımı** ödenmesi kararlaştırılmıştır.

1990 yılından sonraki sözleşmelerde işçilerin aile, yakacak, bayram, izin gibi sosyal harcamaları ile öğrenim yardımı dışındaki çocuk yardımları “**birleştirilmiş sosyal yardımlar**” şeklinde tek başlık altında düzenlenmiştir. 3. ve 4. dönemlerde her ay net olarak ödenen bu yardımlar, 1994 yılından sonra brüt olarak ödenmeye başlanmıştır. Ayrıca bu yıldan itibaren 12, 13, 16 ve 17. dönemler haricinde yardımların sözleşmelerin ikinci yıllarında artırılarak ödenmesi kabul edilmiştir. Birleştirilmiş sosyal yardımlarla ilgili düzenlemeler incelendiğinde, yıllara göre sürekli artışlar yaşandığı ve işçilerin önemli kazanımlar elde ettiği görülmektedir.

Sözleşmelerde sendika üyesi işçilerin evlenmesi durumunda işverenin **evlenme yardımı** yapacağı hususunda düzenlemelerde bulunulmuştur. 2004 yılına kadar olan dönemlerde yardımın sözleşme süresi boyunca olacağı görülürken, 2004-2008 arası yapılan sözleşmelerde işçinin ikinci yıl evlenmesi durumunda alacağı yardım miktarının fazla olacağı belirlenmiştir. Örneğin 10. dönemde sözleşmenin ilk yılında evlenen işçiye 150 TL yardım yapılacağı belirtilirken, ikinci yılında evlenen işçiye 200 TL yardım yapılacağı kararlaştırılmıştır. 2008-2012 arasında ikinci yıl için ayrıca bir hüküm bulunmazken, 2012-2016 arasında yine ayrı düzenleme yapılmıştır. 2016 sonrası ise yine ikinci yıla ait hükümler kaldırılmıştır. Bu konuda yıllara göre dalgalanmalar görülse de evlenme yardımı ile ilgili işçi yararına düzenlemeler yapılmıştır.

İşçinin veya eşinin doğum yapması halinde ödenecek olan **doğum yardımı** ile ilgili hükümlere bakıldığında dönemlere göre evlenme yardımıyla benzer düzenlemeler olduğu görülmektedir. Yapılan yardımların miktarında yıllara göre iyileştirmeler söz konusudur.

Ölüm yardımı ile ilgili yapılan düzenlemelerde işçinin iş kazası sonucu ölümü veya normal ölümü göz önünde bulundurulmuştur. 1. dönem sözleşmesinde işçinin eceli ile ölmesi halinde yasal mirasçılara brüt 40.000 TL, iş kazası sonucu ölmesi durumunda ise 250.000 TL ödeme yapılması kabul edilmiştir. Konuyla ilgili hükümler, sonraki dönemlerde de yardım miktarlarında önemli iyileştirmeler

yapılarak devam etmiştir. Ayrıca işçinin anne, baba, eş veya çocuklarının ölümü halinde yapılacak yardımlarda da bütün sözleşmelerde artış olduğu görülmektedir.

İşçinin deprem, yangın, sel gibi doğal afetlere uğraması durumunda uğranılan zarar miktarının belgelenmesi şartıyla işveren tarafından **doğal afet bedeli** ödeneceği belirtilmiştir. Bu hususta yapılacak yardımlarda, her dönem sözleşmelerde belli bir tavan miktar belirlenmiştir. Diğer sosyal yardım ödemelerinde olduğu gibi doğal afet yardımında da yıllar itibarıyla işçi lehine artışlar söz konusudur.

Toplu iş sözleşmelerinde “**yemek veya bedeli**” adı altında yapılan yardımlarla ilgili düzenlemeler de yer almıştır. İşçilere fiilen çalıştıkları günlerde 1 öğün doyurucu, lezzetli ve kalorisi yeterli sıcak yemek verilmesi uygun görülmüştür. Yemek verilmediği takdirde ise fiilen çalışılmış olan günlerde işçilere yemek bedeli ödenmesi kabul edilmiştir. Yemek bedelinin ödenmesi konusunda bazı dönemlerde sözleşmenin birinci ve ikinci yılına göre farklı düzenlemeler olmuştur. 1992 yılından sonraki dönemlerde yeni bir düzenleme sözleşmelere girerek, ramazan ayında yemek hizmetinin verildiği yerlerde oruç tutan işçilere yemek bedelinin ödeneceği kararlaştırılmıştır. Ayrıca kar veya yağmur gibi olağanüstü durumlarda çalışan işçilere kumanya verilmesi bütün sözleşmelerde hüküm altına alınmıştır.

Temizlik yardımı olarak 1990 yılından önceki sözleşmelerde işçilere yılda bir adet orta boy havlu ve ayda iki kalıp sabun verileceği belirtilmiştir. Sonraki dönemlerde bu miktarlar yılda iki orta boy havlu ve ayda dört kalıp iyi kalite sabun olarak kararlaştırılmıştır. Bunların verilmemesi halinde bedelinin ödeneceğine hükmedilmiştir. İşçilerin işbaşı yapması için soyunup giyinmeleri ve iş sonrası temizlik ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla işyerinde gerekli ortamın sağlanmasıyla ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Giyim yardımı konusunda 1. dönemde erkek işçilere yazlık ve kışlık olmak üzere birer elbise, ayakkabı, gömlek ve iki adet tişörtün her yıl verileceği belirtilmiştir. Kadın işçilere mevcut uygulamanın devam etmesi, ayrıca hem kadın hem erkek işçilere iki yılda bir kaban verilmesi uygun görülmüştür. 2. dönemde erkek işçiler için önceki dönem hükümleri korunmuş, kadın işçilere yazlık ve kışlık kumaş ve ayakkabı verileceği belirtilmiştir. Ayrıca bu dönemde sendika ile işverenin

anlaşması durumunda sosyal yardım amacıyla verilecek giyim eşyaları yerine aralarında belirleyecekleri bedelin ödenebileceği kararlaştırılmıştır. 3. dönemden itibaren yapılan sözleşmelerde ise giyim eşyalarının bedellerinin ödenmesi konusunda düzenleme yapılmıştır. İtfaiye, ambulans, cenaze aracı şoförleri ve diğer ilgili personellere görevlerinin gerektirdiği özel elbiselerinin verilmesi kabul edilmiştir. Demirbaş ve koruyucu eşya konusunda da iş sağlığı ve güvenliğiyle ilgili hükümlerin uygulanacağı tüm sözleşmelerde belirtilmiştir.

2000 yılından sonra sözleşmelere **ramazan yardımı** başlığı altında yeni bir yardım çeşidi daha eklenmiştir. Bu kapsamda işçilere ramazandan bir hafta önce 2 kg pirinç, 1 kg çay, 2 kg şeker, 5 kg un ve 2 kg ayçiçeği yağı verilmesi öngörülmüştür. 2006 yılından itibaren de bunların nakdi bedellerinin ödenebileceği belirtilmiştir.

Vasıta tahsisi ve ücreti konusunda ilk dönemlerde bazı müdürlüklerde çalışanlarla temizlik işlerinde çalışanlardan sabah işe gelenlere servis, bunların dışında kalan işyerlerinde çalışan işçilere ise mavi kart verileceği kararlaştırılmıştır. Adalarda çalışan itfaiye personeli ve işçilerin gidiş dönüşlerini karşılamak için mavi kart dışında paso ya da vapur ücretlerinin verilmesi uygun görülmüştür. İlerleyen yıllarda servis hizmetinden yararlanabilecek personelin kapsamı genişletilmiş ve son dönem sözleşmelerinde “işçiler” ibaresi kullanılarak tüm çalışanlar kapsama alınmıştır.

Sendika üyesi işçilerin kuracakları veya kurulu bulunan Yapı Kooperatiflerine, mülkiyeti belediyeye ait olan arsalardan yasal sınırlar içerisinde ve makul bir ücret karşılığında konut alanı tahsis edilmesi hususunda belediyenin gerekli kolaylığı sağlaması yönünde düzenlemeler de mevcuttur. **Konut edinme yardımı** kapsamında düzenlenen bu hükümler bütün toplu iş sözleşmelerinde yer almıştır.

Kreş ve anaokulu ödeneği başlığı altında mevcut ya da açılacak kreş veya anaokullarından, belediye personelinin yanı sıra işçi çocuklarının da yararlandırılacağına dair hükümler de düzenlenmiştir. “Gebe veya Emzikli Kadınların Çalışma Koşullarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtları (Kreş) Hakkında Yönetmelik” hükümleri uyarınca kreş açmakla yükümlü olan işveren,

bunu yerine getirinceye kadar bu kapsamda çocuğu bulunan kadın işçilerin, çocuğunu belediye kreşi dışında başka bir kreşe bırakması halinde ilgili yönetmeliklere göre aylık bakım ücretinin işveren tarafından ödeneceği belirtilmiştir.

Hastalık yardımı ile ilgili yapılan düzenlemelerde işçinin hastalık nedeniyle iş göremez durumda olması halinde Sosyal Güvenlik Kurumu'na ödeme yapılmayan günlere ait ücretlerin işveren tarafından ödeneceği, diğer günler için ise sigortanın eksik ödediği tutarların yine işverence tamamlanacağı belirtilmiştir. İşçinin, işverenin bulunduğu yerden başka bir yere sevki halinde işyerinden ayrı kaldığı zamanlarda istirahat verilmeksizin ayakta tedavisi uygun görüldüğü takdirde ayrı geçirdiği süreler için ücretinden herhangi bir kesinti yapılamayacağı ve bu sürelerde işçinin ücretli izinli sayılacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca kurumca ödenmeyen iki günlük yevmiyelerin o ayki ücret ile birlikte ödenmesi kabul edilmiştir. Hastalık yardımıyla işçilere bir nevi gelir güvencesi sağlandığını söylemek mümkündür.

3.3.5. Ücret Zammı İle İlgili Hükümler

1. dönem toplu iş sözleşmesinde **ücret zammı** ile ilgili olarak ilk yılda taban ücretlere seyyanen 700 TL, ikinci yılda 650 TL zam yapılması uygun görülmüştür. 2. dönemde dört farklı periyod belirlenmiş ve zam oranları bunlara göre yapılmıştır. 01.03.1988 tarihinden itibaren %40, 01.09.1988 tarihinden itibaren %28, 28.02.1989 tarihinden itibaren %20 ve 01.09.1989 tarihinden itibaren %16 olarak kabul edilmiştir. 1990 yılında imzalanan toplu sözleşmede ücret zammı yine miktar olarak belirlenmiş, 01.03.1991 tarihinden itibaren de ikinci yıl için 1990 yılı enflasyon oranına 10 puan eklenerek uygulanacağı kararlaştırılmıştır. 4. dönemde de önceki dönemle benzer hükümler yer almıştır. 5. ve 6. dönem sözleşmelerinde ilk yıl için sırasıyla %65 ve %60, ikinci yıl için %50'ser zam öngörülmüştür.

1995 yılı sonrasında ülke genelinde işçi ücretlerinde düşüşler meydana gelmiştir. DPT verilerine göre, kamu kesiminde işçi ücretleri 1994 yılı düzeyi 100 kabul edilirse, ücretler 1996'da 62'ye, 1997'de 74'e, 1998'de 73'e geriledi. 1999 yılındaki genel seçimler öncesinde kamu kesiminde bağtlanan toplu iş sözleşmeleri

ile ücret düzeyleri tekrar yükselerek 1999'da 104'e, 2000 yılında 111'e çıkmıştır.¹⁶⁷ 1998 yılına denk gelen 7. dönem sözleşmesinde de ücretlere birinci yıl için %150 zam yapılmıştır. İkinci yıl ise Devlet İstatistik Enstitüsü ile İstanbul Ticaret Odası'nın kullandığı bazı indekslere göre yapılacak hesaplamalar oranında zam yapılması kararlaştırılmıştır.

8. dönemde ilk yıl için 01.09.2000 tarihinden geçerli olmak üzere %25 zam uygulanacağı belirtilmiştir. İkinci yıl için 01.03.2001 tarihinden geçerli %15 oranında zam yapılmıştır. Yine aynı yıl, 01.09.2001 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere %15 zam uygun görülmüştür. 2002-2004 arası dönemde birinci yıl için %35, ikinci yıl için %25 zam verilmiştir. 10. dönem sözleşmesinde ilk yıl 4.800.000 ücret zammı yapılırken, ikinci yılın ilk altı ayında %5 ve ikinci altı ayında %5 olmak üzere zam oranları belirlenmiştir. 14. dönemde ise birinci yıl %11, ikinci yıl %7.03 oranı kabul edilmiştir. 2006 yılından sonra yapılan sözleşmelerde (14. dönem hariç) ikinci yıl için yapılan zam oranlarının belirlenmesinde TÜİK'in Tüketici Fiyatları Türkiye Genel Endeksi Şubat ayı endeks sayısının bir önceki yılın aynı ayına göre artışı kullanılmıştır. 11., 12. ve 13. dönem sözleşmelerinde birinci yıllar için sırasıyla %10, %15 ve %12 oranında zam belirlenmiştir. 15. dönemde ise ilk yılın birinci ve ikinci altı aylarında %7'şer olarak kabul edilen ücret zammı, 16. dönem için %11 ve 17. dönem için %14 olarak düzenlenmiştir. Ücret zammı ile ilgili hükümlere bakıldığında ülkenin ekonomik koşullarına kıyasla işçilerin önemli kazanımları olduğu görülmektedir.

Saat 20:00 ile sabah 6:00 arasının gece kabul edildiği sürelerde çalışanlar için verilen **gece zammı** konusunda bütün toplu iş sözleşmelerinde, işçilere normal yevmiyeleri üzerinden ücretlerin %25 zamlı ödeneceği hükmüne yer verilmiştir.

Ağır vasıta ehliyetine sahip olan ve fiilen araç kullanan şoförlerle iş makinesi operatörlerine günlük **direksiyon primi** verilmesi ile ilgili olarak, ilerleyen yıllarda bu primden yararlanacakların kapsamı genişletilmiştir. Ödenen prim miktarlarında da yıllar itibarıyla artışlar olduğu görülmektedir. İtfaiye ve mezbaha işyerlerinde çalışanlara 1. dönem sözleşmesinde **sorumluluk zammı** ödeneceği belirtilmiştir. 2.

¹⁶⁷ Yıldırım Koç, **Türkiye İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Hareketi Tarihi**, İstanbul, Kaynak Yayınları, 2003, s. 137-138.

dönemden sonra bu işyerlerinin yanına veterinerlik, itlaf, yanıcı ve parlayıcı kimyasal depolar, bulaşıcı hastalıklarla mücadele, park ve bahçelerin yırtıcı hayvan bakıcıları, temizlik işçileri, asfalt işlerinde çalışanlar, köprülerde çalışan kaptan ve makinistler de dahil edilmiştir. 3. dönemden itibaren ise direksiyon primi ödenenler dışında kalan işçilere sorumluluk zammı verileceğine dair hükümler bulunmaktadır.

İkramiye ve ilave tediyeyle ilgili 6772 sayılı Kanun ile ödenen ikramiye dışında ilave ikramiye ödeneceği belirtilmiştir. İlk dönem sözleşmesinde yılın Mayıs ayında 30 günlük, Ekim ayında 20 günlük olmak üzere yıllık toplam 50 günlük ikramiye verilmesi kararlaştırılmıştır. Sonraki tüm sözleşmelerde yine yılın Mayıs ve Ekim aylarında ödenmek üzere yılda toplam 60 gün (30+30) ilave ikramiye verileceği düzenlenmiştir.

3.3.6. İş Güvencesiyle İlgili Hükümler

İşçinin işveren karşısında çalışma hakkının ve keyfi fesihlere karşı korunmasını sağlayan iş güvencesiyle ilgili hükümler altında ihbar önelleri, kıdem tazminatı, deneme süresi, işçi çıkarma yetkisine kısıtlama, iş değişikliği ve nakile karşı güvence gibi konular yer almaktadır.

Bildirim önelleri ve iş akitlerinin feshi ile ilgili dönemler itibariyle değişiklikler yapıldığı görülmektedir. 1986-1998 yıllarını kapsayan dönemlerde iş sözleşmesinin işveren tarafından feshedilmesi hususunda yer alan hükümler doğrultusunda;

- İş 6 aydan az sürmüş işçilerin iş akitleri, bildirimin yapıldığı tarihten itibaren 3 hafta sonunda,
- İş 6-18 ay arası sürmüş işçilerin iş akitleri, bildirimin yapıldığı tarihten itibaren 5 hafta sonunda,
- İş 18 ay – 3 yıl arası sürmüş işçilerin iş akitleri, bildirimin yapıldığı tarihten itibaren 8 hafta sonunda,
- İş 3-10 yıl arası sürmüş işçilerin iş akitleri, bildirimin yapıldığı tarihten itibaren 10 hafta sonunda,

- İşi 10 yıldan fazla sürmüş işçilerin iş akitleri, bildirim yapıldığı tarihten itibaren 15 hafta sonunda feshedilmiş sayılır.

1998-2020 yılları arasındaki sözleşmelerde bu süreler sırasıyla 3, 5, 10, 12 ve 17 hafta olarak belirlenmiştir. Bu konuda da kanun hükümleri göz önüne alındığında işçiler lehine önemli düzenlemeler yapıldığı görülmektedir.

1986 yılında imzalanan sözleşmede işverence feshedilecek hizmet akitlerinde disiplin kurulu kararı şartı aranmıştır. Sonraki yıllarda ise böyle bir hüküm bulunmamıştır. Ayrıca iş akdinin işçi tarafından feshedilmesi durumunda bütün sözleşmelerde, yasa hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Manevra ve silah altına alınma ile ilgili hükümlere bakıldığında, 1. dönem sözleşmesinde muvazzaf askerlik hizmeti dışında manevra ya da başka bir sebeple silah altına alınan işçinin hizmet akdi, işçinin işyerinde en az bir yıl çalışmış olması koşuluyla işyerinden ayrıldığı günden itibaren iki ay sonra feshedilmiş sayılacağı düzenlenmiştir. Bir yıldan fazla çalışmış olan işçiler hakkında ise toplam 90 günü geçmemek üzere, bir yılın üstündeki her ay için ayrıca 4 gün ekleneceği kabul edilmiştir. Hizmet sözleşmesinin askıya alındığı bu süre içerisinde işçiye çıplak ücretinin $\frac{3}{4}$ 'ünün ödeneceği, askerde iken aldığı paraların bu miktardan düşüleceği belirtilmiştir. 4 ay süreli muvazzaf askerlik hizmetine giden işçilerin ücretsiz izinli sayılacağı ve işçiye kıdem tazminatı olarak ayrılmadığı takdirde askerlik yardımı yapılacağı kararlaştırılmıştır. Muvazzaf askerliğin bitiminde bir ay içinde eski işine dönmek isteyen işçinin, sözleşme haklarından yararlandırılarak tercihen işe alınabileceği hükme bağlanmıştır.

1988'de imzalanan 2. dönem toplu iş sözleşmesinde ise silah altına alınan işçinin hizmet akdinin hiçbir şekilde feshedilemeyeceği, muvazzaf askerlik hizmeti boyunca ücretli izinli sayılacağı kabul edilmiştir. Ayrıca 90 günlük azami süre bu dönemde sözleşmeden çıkarılmıştır. 3. dönemde de önemli değişiklikler yapılarak hizmet akdinin askıda olduğu süre içerisinde bütün ücret ve sosyal haklarının tamamının ödeneceği belirtilmiştir. Daha önceki sözleşmelerde askerlik hizmetini tamamlayan işçinin bir ay içinde işine dönmek istemesi halinde işe alınacağı hükmü yer alırken, bu süre altı aya çıkarılmıştır. 1992 yılında imzalanan sözleşmede ise bu

süre tekrar bir aya indirilmiş ve sonraki yıllarda da aynı kalmıştır. Askerlik bitiminde eski işine dönmek için kanun hükümlerinde yer alan iki aylık sürenin söz konusu toplu iş sözleşmelerinde bir ay olarak belirlenmesi, işçiler aleyhine olduğu görülmektedir. Ancak askerlik hizmetini yerine getirmek için işyerinden ayrılan işçinin hizmet akdinin feshedilememesi ve hizmet bitiminde eski işine dönmek isteyen işçinin yeniden işe alınmasının kabul edilmesi işçiler lehine bir düzenleme olmuştur.

1986-2004 yıllarını kapsayan dönemlerde “**işçi çıkartılamaması**” başlığı altında bir düzenlemeye yer verilmiştir. İlgili maddeye göre sosyal sigortalardan emeklilik hakkını kazanmasına 3 yıl veya daha az bir süre kalmış olan işçiler, bu süre bitene kadar işten çıkarılamazlar. 2004 yılından sonraki sözleşmelerde bununla ilgili düzenleme yer almamıştır.

Deneme süresi hususunda sözleşmelerde önemli değişikliklere rastlanılmamıştır. 3. ve 4. dönemlerde 1 ay olarak belirlenen süre, diğer dönemlerde 2 ay olarak kabul edilmiştir. Bu konuda kanun hükümlerinden çok farklı düzenlemeler yapılmadığını söylemek mümkündür.

İşçilerin iş akitlerinin İş Kanunu’ndaki kıdem tazminatı ödenmesini gerektiren hallerden biri ile feshedilmesi durumunda, işçiye ödenecek **kıdem tazminatı** ile ilgili düzenlemeler de toplu iş sözleşmelerinde yer alan konulardan biri olmuştur. 1986-1990 yılları arası dönemlerde işçiye her tam hizmet yılı için 45 günlük ücreti tutarında kıdem tazminatı ödeneceği kararlaştırılmıştır. İşçinin ölümü halinde ise tazminatı yasal mirasçılara verilecektir. İş kazası sonucu ölen işçinin kıdem tazminatı ise belirtilen bu dönemlerde 70 günlük ücret tutarı olarak belirlenmiştir. 1990 yılından sonraki bütün sözleşmelerde bu miktar 60 günlük ücret, iş kazası nedeniyle ölüm durumunda ise 80 günlük ücret olmasına hükmedilmiştir.

SONUÇ

Toplu iş sözleşmeleri her ne kadar işçi ve işveren tarafları arasında yapılan toplu pazarlıklar sonucunda ortaya çıksa da, siyasi, sosyal ve ekonomik bir çok faktör toplu iş sözleşmelerinin oluşumunu etkilemektedir. Ülkenin ve işyerinin mevcut ekonomik durumu, personelin nitelikleri, sözleşmenin yapıldığı sektör/işkolu, işverenlerin tutumları, yasal düzenlemeler, siyasi ortam gibi faktörler de toplu pazarlık sürecini etkilemekte ve sözleşmenin içeriğinin şekillenmesinde önemli unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Yani toplu iş sözleşmeleri, geçirdikleri pazarlık sürecinden ve bu süreçteki ortamın koşullarından önemli ölçüde etkilenmektedir.

Toplu iş sözleşmelerinin hangi sektörde ve/veya işkolunda yapıldığı da ortamın koşullarından ne derecede etkileneceği hususunda önemlidir. Sözleşmenin kamu veya özel sektörde yapılması, hatta işkolu, pazarlık sürecinde önemli bir faktör olarak görülmektedir. Örneğin 1990-2000 yılları arasında kamu kesiminde meydana gelen grevlerin neredeyse yarısının belediye işçilerinin ağırlıklı olarak örgütlü bulundukları genel işler işkolunda meydana gelmesi bu görüşü destekler niteliktedir.

Sendikaların üye sayılarında konjonktüre göre değişimler meydana gelebilmektedir. Belediyelerin bir kamu kurumu olması ve yöneticilerinin seçimle göreve gelen kimselerden oluşması, konuya siyasi bir nitelik de kazandırmaktadır. Sendika-siyaset ilişkileri hususu göz önüne alındığında, belediyelerde yönetimin değişmesi işçilerin üye oldukları sendikayı değiştirmelerinde bir etken olabilmektedir. İBB 35 yıllık tarihinin özellikle yaklaşık son 25 yılında aynı siyasi çizgideki partili bir yönetim tarafından idare edilmiştir. Konuyla ilgili yapılan çalışmalar incelendiğinde Belediye-İş Sendikası'nın genellikle merkez sağ olarak ifade edilen partilerin yönetimindeki belediyelerde örgütlendiği görülmektedir. Hizmet-İş Sendikası ise daha çok muhafazakar partilerin idaresindeki belediyelerde toplu sözleşme yapma yetkisine sahiptir. İBB'de her ne kadar 2012 yılından itibaren bir yetki değişimi olsa da, Hizmet-İş'in ülke genelinde sağlamış olduğu üye artışının İBB'deki ile benzer zamana rastladığını ifade etmek mümkündür. Toplu iş

sözleşmelerinde düzenlenen hükümlere bakıldığında, yetkili sendika değişiminin genel olarak önemli farklılıklar getirdiğini söylemek güçtür.

İBB ile taraf işçi sendikaları arasında yapılan toplu iş sözleşmeleri incelendiğinde, dönemin şartlarına göre taleplerin sözleşmelere yansıdığı görülmektedir. 1980'ler ve 1990'larda işçilerin reel ücretlerinde ve satın alma güçlerinde meydana gelen düşüşler, sözleşmelerde yüksek zam oranları ile giderilmeye çalışılmıştır. Alım gücünün azalması, sosyal yardımlar konusunda taleplerin genişletilmesine çalışılmasında da etkili olmuştur.

İstanbul'un tarihi yapısı, coğrafi konumu, iş olanakları, ülke ekonomisi açısından önemi ve diğer sosyal imkanları gibi özellikleri düşünüldüğünde ülkenin bir çok farklı yerinden insanlar bu ile göç etmektedir. Sunduğu olanakların yanı sıra diğer şehirlere oranla yaşam maliyetlerinin fazla olması, burada çalışanların gelirlerinin de nispeten yüksek olmasını gerektirmektedir. Toplu sözleşmelerle yüksek ücret zamları alınsa da, diğer illere nazaran ücretler enflasyon karşısında daha erken erozyona uğramaktadır. Her ne kadar İBB'de toplu iş sözleşmeleri ile tespit edilen ücretler yüksek olsa da bu şehirde geçim şartlarının daha ağır olması, ücret zammı konusunda yapılan olumlu yorumu bir nebze anlamsız kılmaktadır.

Yapılan toplu iş sözleşmelerinde çalışanlar lehine dönemin şartlarına göre sosyal yardım ödemeleri konusunda önemli düzenlemeler yapılmıştır. İşçi çocuklarına yapılan öğrenim yardımları, işçinin ailesiyle birlikte bayram ve izin günlerinde kullanabilmesi için verilen birleştirilmiş sosyal yardımlar, evlenme yardımı, doğum yardımı, giyim yardımı gibi hususlarda olumlu gelişmeler söz konusu olmuştur. Yine bu düzenlemeler altında işçilere işe gelip gitmeleri için araç tahsis edilmesi veya yol ücreti verilmesi, kreş ve anaokulu ödeneği verilmesi, konut yapı kooperatifleri vasıtasıyla yapılacak konutlar için arsa tahsisi ile ilgili hükümler yer almıştır.

İşin düzenlenmesiyle ilgili hükümlere bakıldığında haftalık normal çalışma süresi, fazla mesai, tatil günlerinde çalışmalarla ilgili konularda dönemler itibarıyla işçiler lehine önemli düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Yürürlükteki kanunlarda belirtilen çalışma süresinden sayılan hallerle ilgili olarak ta yapılan toplu iş

sözleşmelerinde yarar sağlanmıştır. Verdiği hizmetler açısından farklı çalışma düzenleri bulunan belediyenin bağlı bulunan farklı işyerlerinde de değişik şartlar düzenlenmiştir. Örneğin temizlik işlerinde çalışanlar, atölyelerde çalışanlar, yol yapım ve bakım işlerinde çalışanlar, sağlık işlerinde çalışanlar, Park ve Bahçeler Müdürlüğü ile Zabıta Müdürlüklerinde çalışanları için işçiler için önemli kazanımlar elde edilmiştir.

Sözleşmeler incelendiğinde iş güvencesiyle ilgili konularda da dönemlerin yürürlükteki yasa hükümlerine göre oldukça iyi düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Özellikle iş akitlerinin feshinde bulunulan ihbar önellere hususunda elde edilen kazanımlar göze çarpmaktadır. Aynı şekilde kıdem tazminatıyla ilgili hükümlerde de benzer düzenlemeler bulunmaktadır.

Sonuç olarak toplu iş sözleşmelerinin iki yıl süreli yapılması, sözleşmelerde meydana gelen değişimlerin kısa vadede görülemeyebileceği, fakat uzun dönemli yapılacak değerlendirmelerde aralarındaki değişimlerin görülebileceği anlaşılmıştır. Diğer yandan gerek ücret ve ücretle ilgili konularda, gerekse çalışma şartlarına ilişkin hususlarda işçiler açısından önemli kazanımlar elde edildiğini söylemek mümkündür.

KAYNAKÇA

- A. Güler, Birgül, Onur E. Aslan: **Belediye Personel Sistemi**, Ankara, TODAİE, 1999.
- Adıgüzel, Metin: “Belediyelerde Personel Sistemi ve Uygulaması”, **Dış Denetim**, Nisan-Mayıs-Haziran 2011, ss. 232-247.
- Ağcakaya, Serpil, Ayşe Armağan: “Mesleki Parafiskal Kurumlar: Isparta Örneği”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 17, S. 3, 2012, ss. 99-127.
- Akgüder, Tayfun: **Kamu Personel Yönetimi**, İstanbul, Der Yayınları, 2009.
- Akkaya, Yüksel: “Belediyelerde İşçi Hareketleri”, **Praksis**, 2001, ss. 270-287.
- Akılmaz, Bahtiyar,
- Murat Sezginer, Cemil Kaya: **Türk İdare Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2015.
- Aslan, O. Ender: “Belediye İşveren Sendikacılığı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt8, Sayı 3, Temmuz 1999
- Aydın, Murat: **Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler**, İstanbul, Yedirenk, 2008.
- Başbuğ, Aydın: **Toplu İş İlişkileri ve Hukuk**, Ankara, Şeker-İş Yayınları, 2012.

- Başterzi, Süleyman: “Toplu İş Sözleşmelerinin Önemi, İşlevleri, İçeriği, Tarihsel Gelişimi ve Toplu İş Sözleşmesi Türleri”, **Toplu İş Hukuku**, Ed. H. Nüvit Gerek, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 3004, 2013.
- Baydar, Oya: “BELEDİYE-İŞ (Türkiye Belediyeler ve Genel Hizmetler İşçileri Sendikası)”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt 1, İstanbul, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, 1996.
- Baydar, Oya: “HİZMET-İŞ (Tüm Belediye ve Genel Hizmet İşçileri Sendikası)”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt 1, İstanbul, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, 1996.
- Belediye-İş: **İBB 1. Dönem Toplu İş Sözleşmesi**, İstanbul, Belediye-İş, 1986.
- Belediye-İş: **İBB 2. Dönem Toplu İş Sözleşmesi**, İstanbul, Belediye-İş, 1988.
- Belediye-İş: **İBB 3. Dönem Toplu İş Sözleşmesi**, İstanbul, Belediye-İş, 1990.
- Belediye-İş: **İBB 4. Dönem Toplu İş Sözleşmesi**, İstanbul, Belediye-İş, 1992.
- Belediye-İş: **İBB 5. Dönem Toplu İş Sözleşmesi**, İstanbul, Belediye-İş, 1994.
- Belediye-İş: **İBB 6. Dönem Toplu İş Sözleşmesi**, İstanbul, Belediye-İş, 1996.
- Belediye-İş: **İBB 7. Dönem Toplu İş Sözleşmesi**, İstanbul, Belediye-İş, 1998.
- Belediye-İş: **İBB 8. Dönem Toplu İş Sözleşmesi**, İstanbul, Belediye-İş, 2000.

- Belediye-İş: **İBB 9. Dönem Toplu İş Sözleşmesi**, İstanbul, Belediye-İş, 2002.
- Belediye-İş: **İBB 10. Dönem Toplu İş Sözleşmesi**, İstanbul, Belediye-İş, 2004.
- Belediye-İş: **İBB 11. Dönem Toplu İş Sözleşmesi**, İstanbul, Belediye-İş, 2006.
- Belediye-İş: **İBB 12. Dönem Toplu İş Sözleşmesi**, İstanbul, Belediye-İş, 2008.
- Belediye-İş: **İBB 13. Dönem Toplu İş Sözleşmesi**, İstanbul, Belediye-İş, 2010.
- Biçerli, Mustafa Kemal: **Çalışma Ekonomisi**, İstanbul, Beta Yayınları, 2014.
- Bulut, Nihat: **Sanayi Devriminden Küreselleşmeye Sosyal Haklar**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2009.
- Çalış, Şuayyip: “Devlet ve Endüstri İlişkilerindeki Rolü”, **Endüstri İlişkileri**, Ed. Banu Uçkan, Şuayyip Çalış, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 2640, 2014, ss. 104-129.
- Çelik, Aziz: “Türkiye’de Çalışma İlişkilerinde Kurumsallaşma: 1960-1980”, **Çalışma İlişkileri Tarihi**, Ed. Ahmet Makal, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 2658, 2014, ss. 198-227.
- Çetik, Mete, Yüksel Akkaya: **Türkiye’de Endüstri İlişkileri**, İstanbul, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, 1999.

- Çifter, Alun: “Toplu İş Sözleşmesinin Muhtevası, Düzeyi ve Türleri”, **Kamu-İş**, C:7, S:3/2004..
- Çöpoğlu, Mustafa: “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkileri”, **Bilgi Ekonomisi ve Yönetim Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 1, 2015, ss. 163-182.
- ÇSGB: **1985 Çalışma Hayatı İstatistikleri**, Ankara, ÇSGB, 1986.
- ÇSGB: **1993 Çalışma Hayatı İstatistikleri**, Ankara, ÇSGB, 1994.
- ÇSGB: **1996 Çalışma Hayatı İstatistikleri**, Ankara, ÇSGB, 1997.
- ÇSGB: **2000 Çalışma Hayatı İstatistikleri**, Ankara, ÇSGB, 2001.
- ÇSGB: **2009 Çalışma Hayatı İstatistikleri**, Ankara, ÇSGB, 2010.
- ÇSGB: **2016 Çalışma Hayatı İstatistikleri**, Ankara, ÇSGB, 2017.
- ÇSGB: **2018 Çalışma Hayatı İstatistikleri**, Ankara, ÇSGB, 2019.
- Çukurçayır, Mehmet Akif: **Küreselleşme ve Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ankara, Türkiye Belediyeler Birliği, 2009.
- Delican, Mustafa: “Cumhuriyet Döneminde Türk Endüstri İlişkileri: İşçi Sendikalarının Dünü, Bugünü”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı 51, 2006, ss. 3-45.

- Dereli, Toker: “6356 Sayılı Yeni Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu: Genel Bir Değerlendirme”, **Çalışma ve Toplum**, 2013/1, 2013, ss. 41-64.
- DPB: **2018 Kamu Personeli İstatistikleri**, Ankara, DPB, 2018.
- Ersöz, Halis Yunus: **Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004.
- Ersöz, Halis Yunus: **Sosyal Politikada Yerelleşme**, İstanbul, İstanbul Ticaret Odası, 2011.
- Eryılmaz, Bilal: **Kamu Yönetimi**, Kocaeli, Umuttepe Yayınları, 2013.
- Gerek, Nüvit: “Toplu İş Sözleşmesi-Toplu İş Uyuşmazlıkları ve Uyuşmazlıkların Çözümü”, **İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku**, Ed. Nüvit Gerek, Fatma Kocabaş, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 2808, 2013, ss. 162-193.
- Giritli, İsmet: **Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1983.
- Gökbayrak, Şenay: **Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri**, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, 2003.
- Gözübüyük, A. Şeref: **Yönetim Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2015.
- Güven, Hüseyin S.: **Sosyal Politikanın Temelleri**, Bursa, Ezgi Kitabevi Yayınları, 2013.

- Hekimler, Banu U.: “Türkiye’de Sendikacılık”, **Sendikacılık**, Ed. Banu Uçkan Hekimler, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 2869, 2014, ss. 160-193.
- Hizmet-İş: **İBB 14. Dönem Toplu İş Sözleşmesi**, İstanbul, Hizmet-İş, 2012.
- Hizmet-İş: **İBB 15. Dönem Toplu İş Sözleşmesi**, İstanbul, Hizmet-İş, 2014.
- Hizmet-İş: **İBB 16. Dönem Toplu İş Sözleşmesi**, İstanbul, Hizmet-İş, 2016.
- Hizmet-İş: **İBB 17. Dönem Toplu İş Sözleşmesi**, İstanbul, Hizmet-İş, 2018.
- <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri> (Erişim: 09.06.2018).
- <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> (Erişim: 30.01.2018).
- <http://www.miksen.org.tr>(Erişim: 10.05.2019).
- <http://www.yerelsen.org.tr>(Erişim: 10.05.2019).
- <http://www.migm.gov.tr> (Erişim: 13.03.2017).

İzgi, Berna Balcı,

Abdulkadir Kökocak:

“Kamunun İstihdam Artırıcı Rolü”, **Kamu Ekonomisi**, Ed. Abdulkadir Kökocak, Bursa, Ekin Basım Yayın, 2011.

Kağnıcıoğlu, Deniz:

“Çalışma İlişkileri”, **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Ed. Ramazan Geylan, H. Zümrüt Tonus, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 2900, 2013, ss. 208-243.

Kağnıcıoğlu, Deniz:

Toplu Pazarlık: Teori ve Uygulama, Ankara, Nobel Yayıncılık, 2014.

Karagöz, Berkan:

“Türkiye’de Kamu Sektörünün Dondurma Üretmesinin Nedeni: Eleştirel Bir Bakış”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, 2011, ss. 105-121.

Keleş, Ruşen:

Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul, Cem Yayınevi, 2000.

Koç, Yıldırım:

Türkiye İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Hareketi Tarihi, Kaynak Yayınları, İstanbul, 2003.

Mahiroğulları, Adnan:

Dünyada ve Türkiye’de Sendikacılık, Bursa, Ekin Yayınevi, 2011.

Makal, Ahmet:

“Türkiye’de Kamu Kesimi Çalışanlarının Maaş ve Ücretlerine İlişkin Gelişmeler: 1923-1963”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 34, Sayı 3, Eylül 2001, ss. 59-98.

- Makal, Ahmet: “Türkiye’de Tek Parti Döneminde Çalışma İlişkileri: 1920-1946”, **Çalışma İlişkileri Tarihi**, Ed. Ahmet Makal, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 2658, 2014, ss. 112-153.
- Meriç, Metin: **Türkiye’nin Mali Yapısı**, İzmir, y.y., 2007.
- Önsal, Naci: **Endüstri İlişkileri Notları**, Ankara, Türk-İş Yayınları, 2010.
- Özdemir, Sami Sonat,
Eray Polat, Meltem Özdemir: “Kamu Sektöründe Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi: Dünyadan ve Türkiye’den Örnekler”, **Meriç Uluslararası Sosyal ve Kültürel Araştırma Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, 2015, ss. 1-11.
- Özgür, Hüseyin: “Metropolitan Alanların Yönetimi Deneyimi: Büyükşehir Belediyesi Modelinin Uygunluğu”, **Yerel Yönetimler Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar**, Ed. Bekir Parlak, Bursa, Dora Yayınları, 2010.
- Özkaplan, Nurcan: “Kamu ve Emek Piyasaları”, **Çalışma Ekonomisi II**, Ed. Naci Gündoğan, M. Kemal Biçerli, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 2755, 2013, ss. 80-103.
- Parlak, Bekir, Zahid Sobacı: **Kamu Yönetimi**, Alfa Aktüel, 2010.
- Polatoğlu, Aykut: **Kamu Yönetimi**, Ankara, ODTÜ Yayıncılık, 2003.

- Seyidoğlu, Halil: **Ekonomi ve İşletmecilik Terimleri Açıklamalı Sözlük**, İstanbul, Güzem Can Yayınları, 2001.
- Sezen, Seriye, Koray Karasu: “Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 8, Sayı 3, Temmuz 1999, ss. 20-54.
- Sur, Melda: “6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun Uluslararası Normlar Açısından Değerlendirilmesi”, **Çalışma ve Toplum**, 2013. ss. 317-356.
- Şahlanan, Fevzi: “Sendikalar Hukukunda 6356 Sayılı Kanunla Yapılan Düzenlemeler”, **İş Hukukunda Yapılan Son Değişiklikler Semineri**, Ankara, Kamu-iş, 20-21 Şubat 2013, ss. 41-64.
- Şinik, Bilal, Aslı Y. Uçar, Esra Dik: “1924 ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Lahiyaları: Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 25, Sayı 2, Nisan 2016, ss. 1-27.
- Talas, Cahit: **Toplumsal Ekonomi: Çalışma Ekonomisi**, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 1997.
- Talas, Cahit: **Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi**, Ankara, Bilgi Yayınları, 1992.
- Tokol, Aysen: **Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler**, Bursa, Dora Yayınları, 2011.
- Tokol, Aysen: **Sosyal Politika**, Bursa, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayını, 1997.

- Tokol, Aysen: **Türk Endüstri İlişkileri Sistemi**, Bursa, Dora Basım-Yayın, 2015.
- Tokol, Aysen: **Türkiye’de Sendikal Hareket**, Bursa, Ezgi Kitabevi Yayınları, 1994.
- Tortop, Nuri, v.d.: **Mahalli İdareler**, Ankara, Nobel Yayınları, 2006.
- Tuğ, Adnan: **Türk Hukukunda Toplu İş Sözleşmesi**, Ankara, Minpa Matbaacılık, 1998.
- Tuncay, A. Can,
F. Burcu Savaş Kutsal: **Toplu İş Hukuku**, İstanbul, Beta Yayınları, 2017.
- Tunçomağ, Kenan,
Tankut Centel: **İş Hukukunun Esasları**, İstanbul, Beta Yayınları, 2005.
- Ulusoy, Ahmet, Tekin Akdemir: **Mahalli İdareler**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2013.
- Yaylı, Hasan: “Türkiye’de Belediyelerin Yeniden Yapılandırılması: 2004 Belediye Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesine Yönelik Bir Çalışma”, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008.
- Yenisey, Kübra D.: “İş Hukukunun Temel Kavramları”, **Bireysel İş Hukuku**, Ed. Ufuk Aydın, Fatma Kocabaş, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 2634, 2012, ss. 22-41.
- Yıldırım, Turan: **İdare Hukuku**, İstanbul, Oniki Levha Yayıncılık, 2018.

Yılmaz, H. Hakan,

M. Ferhat Emil, Baki Kerimoğlu:

Yerel Yönetimler Maliyesi, Ankara,
Mali Hizmetler Derneği Yayını, 2012.

Zaim, Sabahaddin:

Çalışma Ekonomisi, İstanbul, Filiz Kitabevi,
1997.

