



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



Muhammed Talha KANDİL

KAMU KESİMİ ÇERÇEVE TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİNİN
YEREL YÖNETİMLERDE UYGULANMASI

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2025



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



Muhammed Talha KANDİL

KAMU KESİMİ ÇERÇEVE TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİNİN
YEREL YÖNETİMLERDE UYGULANMASI

Danışman

Doç. Dr. Ahmet Alptekin DURU

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2025

T.C.
Akdeniz Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Muhammed Talha KANDİL'in bu çalışması, jürimiz tarafından Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Tezli Yüksek Lisans Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Doç. Dr. Mete Kaan NAMAL (İmza)

Üye (Danışman) : Doç. Dr. Ahmet Alptekin DURU (İmza)

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Nihat Seyhun ALP (İmza)

Tez Başlığı: Kamu Kesimi Çerçeve Toplu İş Sözleşmesinin Yerel Yönetimlerde Uygulanması

Onay: Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Tez Savunma Tarihi : 20/06/2025

Mezuniyet Tarihi : 26/06/2025

AKADEMİK BEYAN

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Kamu Kesimi Çerçeve Toplu İş Sözleşmesinin Yerel Yönetimlerde Uygulanması” adlı bu çalışmanın, akademik kural ve etik değerlere uygun bir biçimde tarafımda yazıldığını, yararlandığım bütün eserlerin kaynakçada gösterildiğini ve çalışma içerisinde bu eserlere atıf yapıldığını belirtir; bunu şerefimle doğrularım.

(İmza)

Muhammed Talha KANDİL





T.C.
AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



20 / 6 / 2025

TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU BEYAN BELGESİ

Öğrenci Bilgileri	
Adı-Soyadı	Muhammed Talha KANDİL
Öğrenci Numarası	202252018803
Anabilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı
Programı	Tezli Yüksek Lisans
Danışman Öğretim Üyesi Bilgileri	
Unvanı, Adı-Soyadı	Doç. Dr. Ahmet Alptekin DURU
Doktora Tez/Yüksek Lisans Tez/Dönem Projesi Başlığı	Kamu Kesimi Çerçeve Toplu İş Sözleşmesinin Yerel Yönetimlerde Uygulanması
Turnitin Bilgileri	
Ödev Numarası	2702894521
Rapor Tarihi	20.6.2025
Benzerlik Oranı	Alıntılar hariç: %13 Alıntılar dahil: %22
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE, Yukarıda bilgileri bulunan öğrenciye ait tez çalışmasının a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana Bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam kırkdokuz sayfalık kısmına ilişkin olarak Turnitin adlı intihal tespit programından Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esaslarında belirlenen filtrelemeler uygulanarak yukarıdaki detayları verilen ve ekte sunulan rapor alınmıştır. Danışman tarafından uygun olan seçenek işaretlenmelidir: (X) Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşmıyor ise: Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporunun doğruluğunu onaylarım. () Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşıyor, ancak tez/dönem projesi danışmanı intihal yapılmadığı kanısında ise: Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporunun doğruluğunu onaylar ve Uygulama Esaslarında öngörülen yüzdelik sınırlarının aşılmasına karşın, aşağıda belirtilen gerekçe ile intihal yapılmadığı kanısında olduğumu beyan ederim.	
Gerekçe:	
Benzerlik taraması yukarıda verilen ölçütlere uygun olarak tarafımca yapılmıştır. İlgili tezin orijinallik raporunun uygun olduğunu beyan ederim.	
Danışman Öğretim Üyesi Unvanı, Adı-Soyadı Doç. Dr. Ahmet Alptekin DURU İmza	

İÇİNDEKİLER

TABLolar LİSTESİ	ii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	iii
ÖZET	iv
SUMMARY	v
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. Türk Kamu Yönetiminde Yerel Yönetimler	3
1.1. Türk Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi	3
1.2. Yerel Yönetimlerin Güncel Durumu	7
1.3. Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimlerin İlişkisi	11

İKİNCİ BÖLÜM

2. Belediye Personeli İçinde İşçilerin Durumu	14
2.1. Belediyelerde İstihdam Türleri ve İşçi Çalıştırılma Esasları	14
2.2. Belediyelerde Çalışma Hayatına İlişkin İstatistikler	18

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. İşçilerin Sendikal Hakları ve Kamu Çerçeve Protokolü	23
3.1. İşçilerin Sendikal Hakları	23
3.2. Kamu Çerçeve Protokolünün Gelişimi	28
3.3. Yüksek Hakem Kurulunun Oluşumu ve Görevleri	33
3.4. Kamu Çerçeve Protokolünün Belediyelerde Uygulanması	37
3.4.1. İşçi Ücretleri Arasındaki Farkın Azalması	37
3.4.2. Toplu Sözleşme Sürecindeki İşlem Maliyetinin Azalması.....	42
SONUÇ	46
KAYNAKÇA.....	50
ÖZGEÇMİŞ	55

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 2.1 Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Personel Sayıları	19
Tablo 2.2 Mahalli İdarelere Bağlı Şirketlerde İstihdam Edilen Personel Sayıları.....	19
Tablo 2.3 Genel İşler İş Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları	21
Tablo 3.1 Kamu Kesimi İstihdam Türleri ve Çalışan Sayıları.....	39
Tablo 3.2 Yerel Yönetim Personelinin Toplam Kamu Sektöründeki İstihdamdaki Payı.....	40



KISALTMALAR LİSTESİ

6356	: 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu
AYM	: Anayasa Mahkemesi
Bkz.	: Bakınız
KÇP	: Kamu Kesimi Çerçeve Toplu İş Sözleşmesi Protokolü
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
Md.	: Madde
YHK	: Yüksek Hakem Kurulu



ÖZET

Kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü, 2017 yılında 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'na eklenen Ek Madde 2 ile düzenlenmiş ve kamuda (genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, kamu iktisadi teşebbüsleri ile yerel yönetimlerde) çalışan işçilerin mali ve sosyal haklarını düzenlemek üzere bağlayıcı bir çerçeve sunmuştur. Bu düzenleme, kamu işveren sendikaları ile işçi sendikaları konfederasyonları arasında imzalanan kamu kesimi çerçeve toplu iş sözleşmeleri protokolü (KÇP) aracılığıyla yerel yönetimler dahil olacak şekilde tasarlanmıştır. Ancak, yerel yönetimlerde bu protokolün uygulanmasında çeşitli çekinceler ve uygulama eksiklikleri gözlemlenmiştir.

Özellikle belediyeler ve belediye şirketlerinin, kamu işveren sendikasına üye olmamaları gerekçe gösterilerek bu sözleşmelerden yararlanamamıştır. Bu durum, yerel yönetimlerde iş barışı, toplumsal huzur ve sosyal devlet ilkesi açısından eşitlik ve hakkaniyet bakımından olumsuzluğa yol açmıştır. Fakat 2023 yılının sonlarında Anayasa Mahkemesi KÇP'nin bağlayıcılığını düzenleyen kanun hükmünü iptal etmiştir.

Bu çalışmada, KÇP'nin yerel yönetimlerde uygulanması önerilmiştir. Bu uygulama dört önemli fayda sağlayacaktır. Öncelikle, KÇP kamu kesimi ve yerel yönetimlerde çalışan işçiler arasındaki ücret ve sosyal hak farklılıklarını azaltarak, eşit işe eşit ücret ilkesinin hayata geçirilmesine katkı sağlayacaktır. Bu durum, sosyal devlet ilkesinin bir gereğidir. İkinci olarak, KÇP, toplu iş sözleşmesi sürecindeki tarafların işlem maliyetlerini azaltarak, daha etkin bir toplu pazarlık sisteminin oluşmasına zemin hazırlayacaktır. Özellikle yerel yönetimlerde, her bir işyeri için ayrı ayrı toplu iş sözleşmesi müzakerelerinin yürütülmesi yerine, temel mali ve sosyal hakların merkezi düzeyde belirlendiği bir sistemin varlığı, hem işçi sendikalarının hem de işverenlerin kaynaklarını daha verimli kullanmalarına olanak tanıyacaktır. Üçüncü olarak, KÇP, yerel yönetimlerde iş barışının sağlanmasına katkıda bulunacaktır. Ücret ve sosyal haklar konusundaki eşitsizliklerin giderilmesi, işçiler arasındaki rekabeti azaltarak, daha uyumlu bir çalışma ortamının oluşmasını sağlayacaktır. Son olarak, KÇP sendikaların toplu pazarlık sürecindeki rolünü güçlendirerek, endüstri ilişkileri sisteminin daha dengeli bir yapıya kavuşmasını kolaylaştıracaktır.

Sonuçta yerel yönetimlerde çalışan işçilerin KÇP'den yararlanmasının, sosyal devlet ilkesi ile iş barışının sağlanmasında faydalı olacağı tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu çerçeve protokolü, toplu iş sözleşmesi, eşit işe eşit ücret, yerel yönetim, belediye, belediye şirketleri.

SUMMARY

IMPLEMENTATION OF PUBLIC SECTOR COLLECTIVE LABOR AGREEMENT FRAMEWORK PROTOCOL IN LOCAL GOVERNMENTS

The Public Sector Collective Labor Agreement Protocol (CLAP) was regulated through Additional Article 2, added to the Trade Unions and Collective Labor Agreements Law No. 6356 in 2017, establishing a binding framework to govern the financial and social rights of workers in the public sector (including public administrations under general governance, state economic enterprises, and local governments). This regulation was designed to be implemented through the CLAP, signed between public employer unions and labor union confederations, with the inclusion of local governments. However, various reservations and implementation deficiencies have been observed in the application of this protocol in local governments. Particularly, municipalities and municipal companies have been unable to benefit from these agreements on the grounds that they are not members of public employer unions. This situation has led to negative consequences in terms of equality, fairness, labor peace, social harmony, and the principle of the social state in local governments. However, in late 2023, the Constitutional Court annulled the legal provision regulating the binding nature of the CLAP. This study proposes the implementation of the CLAP in local governments, which would yield four significant benefits.

First, the CLAP would help reduce wage and social rights disparities between public sector workers and those in local governments, thereby advancing the principle of 'equal pay for equal work.' This aligns with the requirements of the social state principle. Second, the CLAP would reduce transaction costs for the parties involved in collective bargaining processes, fostering a more efficient collective bargaining system. Specifically, instead of conducting separate negotiations for each workplace in local governments, a system where core financial and social rights are determined centrally would allow both labor unions and employers to allocate their resources more effectively. Third, the CLAP would contribute to ensuring labor peace in local governments. Addressing inequalities in wages and social rights would mitigate competition among workers and promote a more harmonious work environment. Finally, the CLAP will facilitate a more balanced industrial relations system by strengthening the role of unions in the collective bargaining process.

In conclusion, the study finds that extending the benefits of the CLAP to workers in local governments would enhance the realization of the social state principle and labor peace.

Key Words: Collective labor agreement protocol, collective agreement, equal pay for equal work, local government, municipality, municipal companies.



TEŞEKKÜR / ÖNSÖZ

Tez yazım sürecim boyunca akademik desteğini ve katkılarını esirgemeyen, tez danışmanım, kıymetli hocam Doç. Dr. Ahmet Alptekin Duru'ya, katıldığı platformlarda sürekli tezimizin konusunu Kamu Çerçeve Protokolünün yerel yönetimlerde uygulanması gerekliliğini gündeme getiren ve tezimizin konusunun belirlenmesinde bizlere önemli bir yol gösterici olan, maddi ve manevi desteğini üzerimizden hiçbir zaman esirgemeyen Hak-İş Konfederasyonu ve Hizmet-İş Sendikası Genel Başkanımız Sn. Mahmut Arslan'a, değerli katkılarından ötürü teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca bu süreçte, her zaman yanımda olan annem, babam ve kardeşlerime, özellikle kıymetli eşim Ceren Kandil'e ve kıymetli oğlum Muhammed Kıvanç Kandil'e, tüm fedakarlıkları için gönülden teşekkür ederim.

GİRİŞ

Ülkemizde 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ile sendikalara toplu iş sözleşmesi imzalamak için yetki belgesi alma ve toplu iş sözleşmesi imzalayarak 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olarak çalışan işçilerin kanunda belirtilen asgari haklardan fazla nakdi ve aynı haklar almasının yolu açılmıştır.

2017 yılında 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'na eklenen Ek Madde 2 uyarınca, hükümet ile kamu işveren sendikaları ve işçi sendikaları konfederasyonları arasında;

“a) Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile sosyal güvenlik kurumları ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda,

b) Kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile sermayesinin %50'sinden fazlası kamuya ait olan her türlü işletme ve şirketlerde,

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

çalıştırılan işçilerin mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü imzalanabilir.” hükmü getirilmiştir. Bu protokolün resmi adı Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokolü olmasına rağmen uygulamada ve literatürde Kamu Çerçeve Protokolü olarak adlandırılmıştır. Bu protokolde yer alan hükümler, geçerlilik süresi boyunca ilgili idareler ve taraf konfederasyona bağlı sendikalar açısından hukuki bağlayıcılık taşımaktadır. Bahse konu kanun hükmü Anayasa Mahkemesinin 27.12.2023 tarihli ve E: 2018/96, K: 2023/222 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir

Kanunun bu açık emredici düzenlemesine rağmen kanun hükmünün yürürlükte olduğu 2017-2023 döneminde doğrudan veya işçi sendikası ve işverenin anlaşması ile Kamu Çerçeve Protokolü yerel yönetimlerde uygulanmamıştır. Bu tezde, her ne kadar Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmekle birlikte, KÇP'nin yerel yönetimlerde uygulanacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerektiği öne sürülmektedir. Anayasa Mahkemesi toplu iş sözleşmesi görüşmelerinin işyeri merkezinde taraflarca yürütülmesi ve bağitlanması gerektiğinden hareket ederek KÇP düzenlemesini anayasaya aykırı bulmuştur. Fakat KÇP pazarlık sürecinde görece zayıf olan işçi tarafının asgari haklarını teminat altına alma potansiyeline sahiptir. Bu bakımdan işçi tarafını koruyan bir hükmün yeniden mevzuata girmesi gereklidir. Böylece gerek kamu kesiminde çalışan işçiler arasındaki ücret farklarının azalması gerekse toplu iş sözleşmesi

sürecindeki tarafların işlem maliyetlerinin azaltılması mümkün olacaktır. Nitekim KÇP sadece ücret ve sosyal haklarda genel çerçeveyi çizmektedir, toplu iş sözleşmesi sürecini tamamen kapatmadığı ve işyeri temelli ilave düzenlemelerin yapılabileceği dikkate alınmalıdır. Grev hakkının, Anayasa ile güvenceye alındığı ve ayrıca çalışanların ücret ve sosyal hak dışındaki konular için grev yapabileceği göz önüne alındığında bağlayıcılık ifadesinden Anayasal bir hakkın kısıtlanması sonucu çıkarılmamalıdır.

Türkiye’de belirli bir coğrafi sınır içinde yerel ve ortak ihtiyaçları karşılamak için kurulan (yer yönünden) yerel yönetimlerin başlıcası; bütçe büyüklüğü ve personel sayısı açısından belediyeler, büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir belediyesinin bağlı kuruluşları (su ve kanalizasyon idaresi, İETT, EGO, ESHOT) olarak görülmektedir. Bunların yanı sıra il özel idaresi, mahalli idare birliği ve köy şeklinde de yerel yönetimler kurulmaktadır (Duru, 2021). Bu tezde belediye bağlamında analizler yapılacaktır. Ancak belediyeler için yapılan analizler il özel idareleri, mahalli idare birlikleri ile büyükşehir belediyesinin bağlı kuruluşları için de geçerlidir. Bu tezde köy tüzel kişiliğine ilişkin istatistiksel verilere ulaşılamadığı için köyler incelenmeyecektir.

Tezin birinci bölümünde Türk kamu yönetiminde yerel yönetimlerin görevleri, sayısı ve merkezi yönetimle ilişkisi ortaya konulacaktır. İkinci bölümde belediye personel yapısı içinde işçilerin durumu ele alınacaktır. Bu kapsamda belediyelerde istihdam türleri ile işçilerin toplam istihdam içindeki konumu açıklanacaktır. Tezin üçüncü bölümünde işçilerin sendikal hakları, bu bağlamda KÇP’nin gelişimi ve KÇP’nin yerel yönetimlerde uygulanmasının getireceği yararlar analiz edilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YEREL YÖNETİMLER

1.1. Türk Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Yerel yönetimlerin Türkiye’de ki tarihsel gelişimi, Tanzimat sonrası dönem olan 19. yüzyılın ikinci yarısında hız kazanmıştır. Bu süreçte, batıdaki yerel yönetimleri örnek alan belediyeler ve il özel idareleri şekillenmiş, köyler ise büyük ölçüde geleneksel yapısını korumaya devam etmiştir. Bu durum, Türkiye’de yerel yönetim geleneğinin batı Avrupa’ya nazaran görece kısa bir geçmişe sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Tarihsel olarak önemli bir dönüm noktası olan 3 Kasım 1839’da, Osmanlı Devleti’nin reform sürecini başlatan Tanzimat Fermanı (Gülhane Hatt-ı Hümayun) yürürlüğe konulmuştur. Bu ferman, Osmanlı halkının tüm din ve sınıflardan temsilcileri ile yabancı diplomatların katılımıyla duyurulmuş ve reform odaklı bir sürecin başlangıcını oluşturmuştur. Tanzimat Fermanı’yla birlikte, aydın bürokratlar, imparatorluğun işlevini yitirmiş kurumlarını yeniden yapılandırmak ve devletin merkezi gücünü yeniden inşa etmek amacıyla finansal, yönetsel ve yargısal alanlarda reform girişimlerine başlamıştır. Tanzimat döneminde, modernleşme hareketleri hız kazanmış ve bu kapsamda yönetim alanında yeni hukuki düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur. Özellikle gayrimüslim halkın yönetime katılımını sağlamak amacıyla ilk yerel yönetim birimleri oluşturulmaya başlanmıştır. Osmanlı İmparatorluğu’nda yerel yönetimlerin hukuki altyapısı, 1855’te İstanbul’da kurulan Belediye İdaresi ve 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile oluşturulmuştur. Bu düzenlemeler, yerel meclislerin kurulmasına ve bazı yerel meselelerin tartışılmasında yetkilendirilmesine olanak tanımıştır. Belediye idareleri, İstanbul’un ardından öncelikle liman kentlerinde ve ulaşım açısından önemli merkezlerde oluşturulmuştur. Bu öncelikli uygulama, şehirlerdeki yerel toplulukların ve tüccarların, düzenli bir yönetim ve modern belediye hizmetlerine duydukları ihtiyaçtan kaynaklanmıştır. Böylece, yerel yönetimlerin kurulması hem toplumsal taleplerin karşılanması hem de modern şehirleşme sürecinin desteklenmesi amacıyla önemli bir adım olmuştur (Mutlu, 2010).

İstanbul Şehremaneti, Türkiye’de belediyeçilik geleneğinin gelişim sürecinde kritik bir başlangıç noktası olmuş ve batının modern belediyeçilik anlayışına dayalı ilk kurumsal yapısının temelini atmıştır. 1854 yılında yayımlanan Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliyye nizamname ile yargının görevleri ve statüsü belirlenmiştir. Bu düzenlemeye göre, Şehremaneti, Meclis-i Vala’ya bağlı olarak çalışmaktadır (Ortaylı, 2000). Bu organizasyon, dönemin merkeziyetçi yönetim anlayışından kaynaklanıyordu. Ancak, batıdaki belediyeçilik

anlayışından farklı olarak, Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişimi, merkeziyetçi bir yapıda gerçekleşmiştir. Şehremaneti'nin başında, Bab-ı Ali tarafından önerilen ve padişahın oluru ile atanan bir Şehremini bulunuyordu. Şehremaneti Meclisinin yapısı; Şehremini, iki yardımcısı ve toplamda on beş üyeden oluşan bir karar alma organı niteliğindedir. İstanbul Şehremaneti’ne oldukça kapsamlı görevler verilmişti, ancak bu yetkilerin tamamı merkezi idarenin onayına bağlıydı. Bürokrasinin karmaşıklığı ve yetersiz mali kaynaklar nedeniyle, Şehremaneti, verilen görevleri yerine getirmekte zorlanmış, beklenen işlevi yerine getirememiştir (Ortaylı, 2000).

Bununla birlikte, İstanbul’un belediyeçilik anlayışını Batı standartlarına uyarlamak ve yeni bir yapı kurmak amacıyla, İntizam-ı Şehir Komisyonu 09.05.1855’te kurulmuştur. Bu komisyon, 1857 yılına kadar çeşitli önerilerde bulunmuş, özellikle kanalizasyon, su yolları, sokak temizliği ve aydınlatma gibi modern belediye hizmetlerinin gerekliliği üzerinde durmuş ve düzenlemeler getirmiştir (Vural, 2004). İntizam-ı Şehir Komisyonu’nun önerileri arasında, İstanbul’un on dört daireye ayrılması ve her dairede ayrı bir belediye dairesi kurulması yer alıyordu. Ancak bu öneri çeşitli nedenlerle hayata geçirilememiş, bunun yerine örnek oluşturacak nitelikte bir belediye teşkilatının kurulmasına karar verilmiştir. Bu doğrultuda, ilk olarak 1858 yılında Galata ve Beyoğlu bölgelerinde Altıncı Daire-i Belediye teşkil edilmiştir. Bu bölge, batılı yaşam tarzının etkisi altında olan, yabancı banka ve okulların bulunduğu ve ticaretin yoğun olduğu bir semt olarak belirlenmiştir. Burada yaşayanların belediye hizmetlerinden daha önce faydalanmış olmaları ve bu semtteki ticarethanelerin gelir düzeyinin belediye harcamalarına katkı sağlaması beklenmiştir (Ortaylı, 2000).

Tanzimat döneminin başlangıcı ile belediyeçilik alanında önemli gelişmeler yaşanmış ve bu süreç, Altıncı Daire-i Belediye'nin kurulmasıyla yeni bir döneme girmiştir. Bu dönemde, Altıncı Daire-i Belediye'nin İstanbul geneline yayılmasına yönelik çalışmalar yapılmıştır. 1868’de, İstanbul’daki belediye yapısını düzenlemek amacıyla Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi yayımlanmış ve Şehremaneti'nin yeniden yapılandırılmasına karar verilmiştir. Bu nizamnameye göre, İstanbul’un 14 belediye dairesine ayrılması öngörülmüş ancak, önceki uygulamalarda olduğu gibi, bu dairelerin tam anlamıyla örgütlenmesi gerçekleştirilememiştir. Sonuç olarak, yalnızca Adalar, Yeniköy, Tarabya ve Beykoz ilçelerinde belediye daireleri kurulabilmiştir (Eryılmaz, 2007).

Bu çabalar sonucunda, İstanbul’un tamamında belediye örgütü kurulamasa da bu süreç bir sonraki aşamada I. Meşrutiyet dönemiyle devam etmiştir. I. Meşrutiyet’in getirdiği ilk yazılı anayasa, belediyelerin özel bir kanunla düzenleneceğini belirtmiş ve 1877’de kabul edilen “Dersaadet Belediye Kanunu” bu alanda atılan ilk adım olmuştur. Bu kanunla İstanbul, 20 belediye dairesine ayrılmış ve Altıncı Daire-i Belediye'nin ayrıcalıkları ortadan kaldırılmıştır.

1877 tarihli kanun, belediyelerin üç ana organa sahip olmasını öngörmüştür: belediye şehremini, belediye meclisi ve belediye cemiyeti. Belediye cemiyeti, diğer iki organın ortak oturumlarında belirlenen yedek üyelerden oluşmaktadır. Belediye şehremini, merkezi yönetim tarafından belediye meclis üyeleri arasından seçilmektedir. Bununla birlikte, belediyelere yalnızca geleneksel hizmet alanlarıyla sınırlı kalmayan görevler de yüklenmiş; nüfus sayımı ve emlak kayıtlarının tutulması gibi merkezi idareye ait sorumluluklar da belediyelere devredilmiştir (Çelik, 1995). Ancak 1878 yılında uygulamadaki zorluklar nedeniyle, 20 daire yerine 10 belediye dairesi olmasına karar kılınmış ve bu sistem, II. Meşrutiyet'in ilan edilmesine kadar sürmüştür (Eryılmaz, 2006).

II. Meşrutiyet dönemi ile, “Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkatı” ile İstanbul'daki belediye yapısı revize edilmiştir. Bu düzenleme ile Şehremaneti meclisinin yerine encümen organı getirilmiş, belediye daireleri kaldırılarak yerine belediye şubeleri kurulmuştur (Dönmez, 1995).

1877'deki Dersaadet Belediye Kanunu ve ardından gelen değişikliklerle kurulan yapılar, 1930'a kadar uygulanmaya devam etmiştir. İstanbul'daki bu belediyecilik gelişmeleri, Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk modern belediyecilik deneyimlerini oluşturmuş ve batılı modern belediyelerin Osmanlı İmparatorluğu'nda uygulanabilirliğini test etmiştir. Ancak taşra şehirlerinde batı tarzı belediyecilik, 1870 yılına kadar yerleşmemiştir. Bu tarihte, 22.01.1871'de yayımlanan İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi ile taşra belediyeleri için yasal bir temel oluşturulmuş ve vilayet, sancak ve kazalarda belediye meclislerinin kurulması hedeflenmiştir. Nitekim bu yapı, birçok yerde kurulamamış ve uygulamada başarılı olamamıştır. 1875'te çıkarılan Nahiyyeler Nizamnamesi ile kasaba ve köylerde belediye teşkilatları kurulması planlanmış, ancak bu da gerçekleşmemiştir. 1877 yılında Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayetler Belediye Kanunu ile İstanbul dışında da belediyecilik yapısının temelleri atılmıştır. Bu kanunlar, İstanbul dışındaki yerleşim yerlerinde belediyelerin tüzel kişilik kazanmasını sağlamış ve her belediye için bir belediye meclisi oluşturulmasına olanak tanımıştır. Belediye meclislerinin üyeleri, nüfusla orantılı olarak 6 ile 12 kişi arasında olacak şekilde seçilmiş ve belediye şehremini hükümet tarafından atanmıştır. Ayrıca, 1877 Belediye Kanunu, tek dereceli seçim sistemini ve gizli oy, açık tasnif yöntemine dayalı seçim usulünü getirmiştir. Bu yöntem Türkiye'de belediyecilik tarihi açısından, tarihi bir öneme sahiptir. Bu kanuni düzenleme, belediyelere nüfus sayımı gibi yeni görevler vermiş ve belediye mallarının yönetiminde istimlak yetkisi tanımıştır ancak belediyelerin mali yapısı, gelir kaynakları açısından güçsüz kalmış ve bu sorun uzun yıllar devam etmiştir (Ortaylı, 2000).

Kurtuluş Savaşı sonrasında, Cumhuriyet'in ilanıyla birlikte ülkenin yeniden yapılandırıldığı bir dönemde, Osmanlı'dan miras kalan 389 belediyeden (Çelik, 1995) sadece 20'sinde sağlıklı içme suyu altyapısı, 4'ünde elektrik şebekesi, 17'sinde kesimhane, 7'sinde spor tesisleri, 29'unda yeşil alan ve bahçe düzenlemesi, 90'ında ise belirli kurallara göre işleyen pazar yerleri bulunmaktaydı (Bostanoğlu, 1990). Bu veriler, dönemin belediyelerinin altyapı açısından ciddi eksiklikler taşıdığını ve düzenli bir altyapının bulunmadığını ortaya koymaktadır.

24.04.1921'de kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda mahalli idarelerle ilgili hükümler yer almış (madde 10-23), Ancak Göymen (1999) bu dönemin özellikle savaşın yol açtığı yıkımlar, bulaşıcı hastalıklar, sermaye eksikliği ve yerli girişimciliğin olmaması gibi zorluklarla şekillendiğini belirtmektedir. Bu durum, merkeziyetçilik anlayışının pekişmesine yol açmıştır. Aynı zamanda, bu yıllarda siyasi istikrarı sağlama gerekliliği, merkeziyetçi yaklaşımı güçlendiren diğer bir faktör olmuştur. Yerel demokrasiye katkı sağlama anlamında açık bir "yerelleşme" hareketi olsa da dönemin yerel yönetim uygulamaları bu çabaları göstermektedir. Özellikle yeni başkent Ankara'nın inşası ve yerel yönetimlerle ilgili yapılan yasal düzenlemeler, bu çabaların önemli örnekleri olarak öne çıkmaktadır (Yörükoğlu, 2009).

1930'da yürürlüğe konulan 1580 sayılı Belediye Kanunu ise modern yerel yönetim anlayışının temelini atmıştır. Bu kanunun ardından, milletin yaşadığı yerlerin denetimini belediyelere veren 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ve imar alanındaki düzenlemeleri içeren 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu gibi kanunlar, belediyeler için önemli düzenlemeler getirmiştir (Yörükoğlu, 2009).

Bu dönemde ayrıca, belediyelere finansal destek sağlamak amacıyla 2301 sayılı kanun ile Belediyeler Bankası kurulmuş, ardından ismi İller Bankası'na çevrilmiştir. Belediyelere gelir sağlamak için 2256 sayılı Gümrük Tarifesi Kanunu çıkarılmış ve çeşitli gelir artırıcı düzenlemeler yapılmıştır (Çelik, 1995).

Ayrıca, 1937'de 3166 sayılı Kanun ile belediyelere orman yetiştirme görevi verilmiş, 1938'de ise 3530 sayılı Kanun ile sportif faaliyetler konusunda görevler yüklenmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediyelere çok çeşitli yerel hizmetler verme görevi yüklemiş ve bu hizmetlerin ardından yerel halkın yararına olabilecek her türlü girişimde bulunmalarına izin vermiştir. Bu dönemde, özellikle İstanbul ve Ankara'da valilik ve belediyenin tek elden yönetilmesi öngörülmüş ve dönemin koşullarına göre vesayetçi hükümler de getirilmiştir. Bu kanunla, önceki Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunları ile 1924 tarihli Ankara Şehremaneti Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır (Yörükoğlu, 2009).

Ancak dönemin iç ve dış koşulları, belediyecilik anlayışını etkilemiştir. Örneğin, 1929'da yaşanan dünya ekonomik buhranı, Türkiye'nin de etkilendiği bir dönemi başlatmış ve liberal ekonomi politikaları terk edilmiştir. Bu süreçte, tek parti yönetiminin etkisiyle merkeziyetçilik artmış ve devletçilik ilkesinin belediye hizmetlerine yansımaları görülmüştür. Birçok kamu hizmeti, imtiyazlı şirketlerden alınarak belediyeleştirilmiştir (Bostanoğlu, 1990). 1948'de çıkarılan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belediyelerin gelirleri düzenlenmiş ve borçlanma yetenekleri artırılmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun etkisiyle, belediyelere geniş bir işlev alanı tanınmış ve merkezi denetimi yüksek bir belediyecilik modeli oluşturulmuştur. Bu dönemde belediyeler, merkezi idarenin bir uzantısı gibi hizmet yürütmüş ve merkeziyetçi anlayışa dayalı bir yönetim modeli benimsenmiştir (Eryılmaz, 1995). Sonuç olarak, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun ve diğer düzenlemelerin yürürlüğe girmesiyle belediyecilik önemli bir dönüşüm geçirmiştir. Bu dönemde belediyelere yetkiler verilmiş olsa da kaynak ve personel eksiklikleri nedeniyle cumhuriyet dönemi belediyeciliği, bir yeniden yapılanma süreci yaşamıştır. 2004 yılında yapılan yerel yönetimler reformlarının ardından Türk yerel yönetimleri ve bu kapsamda personel yönetimi yeni bir aşamaya geçmiştir.

1.2. Yerel Yönetimlerin Güncel Durumu

Türkiye'de yerel yönetimler alanında önemli bir reform süreci 2004 yılında başlamıştır. Bu dönemde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Bu reformlar, yerel yönetimlerin yetkilerinin ve sorumluluklarının artırılması, finansal özerkliklerinin güçlendirilmesi ve merkezi-yerel yönetim ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi gibi temel amaçları içermiştir (Ökmen, 2010: 75-78; Şahin, 2015: 112-115). Büyükşehir belediye sisteminin yeniden yapılandırılması ve küçük ölçekli belediyelerin durumu da bu süreçte ele alınan önemli konulardandır (Yılmaz, 2008: 45-48). Süreç, sonraki yıllarda 2012 yılında çıkarılan ve 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun gibi çeşitli düzenlemelerle devam etmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 126. maddesi, merkezi idare teşkilatını coğrafi, ekonomik ve kamu hizmetleri gereklerine göre düzenler. Buna göre, Türkiye'nin merkezi idaresi illere, iller ise daha alt kademeli birimlere ayrılmaktadır. Ayrıca, kamu hizmetlerinde verimlilik ve bütüncül bir işleyiş sağlamak amacıyla, birden fazla ili kapsayan merkezi idare teşkilatlarının oluşturulabileceği belirtilmektedir. Bu hüküm, taşra teşkilatında zorunlu olan en üst idari birimi "il" olarak tanımlar. Ancak ilin altında kurulacak birimlerin sayısı ve türleri anayasa tarafından açıkça belirtilmemiştir. Her ne kadar Anayasa'nın geçici 19/d maddesinde

“ilçe” kavramı geçse de bu kavramın anayasal düzeyde bağımsız bir idari birim olarak tanımlandığı söylenemez. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’na göre, Türkiye’nin merkezi yönetimi idari açıdan illere, illerin de ilçelere ayrıldığı belirtilmiştir. Ayrıca bu kanunda, ilçelerin bucaklara ayrılabilmesi ifadesine yer verilmiştir. Ancak bucak teşkilatlanması sınırlı bir uygulamaya sahip olmuş ve 6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerde, 2014 yılında ise 6552 sayılı Kanun ile tüm ülkede bucak teşkilatları kaldırılmıştır (Mecek & Atmaca, 2020).

Anayasa’nın 126. maddesi, il düzeyinden daha üst bir kademede, yani “bölge” düzeyinde bir mülki idare teşkilatının kurulabileceğini de öngörmektedir. Ancak, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda bu konuda bir düzenleme bulunmamaktadır. Türkiye’nin idari yapısında merkezi yönetimden farklı bir diğer grup, yerinden yönetimler (adem-i merkezi yönetimler) olarak adlandırılmaktadır. Yerinden yönetimler ikiye ayrılır: coğrafi açıdan yerinden yönetimler (yerel yönetimler veya mahalli idareler) ve hizmet açısından yerinden yönetimler (kamu kurumları veya hizmet kuruluşları). Hizmet esasına dayalı yerinden yönetimler, anayasa ve çeşitli kanunlarla düzenlenmiştir. Bu tür yönetimler, hizmet verdikleri coğrafi alanlara göre yerel, bölgesel ve ulusal kamu kurumları şeklinde sınıflandırılabilir. Kamu kurumları, belirli bir veya birden fazla kamu hizmetini sunmak üzere oluşturulmuş tüzel kişiliklerdir. Buna karşın, coğrafi açıdan yerel yönetimler, kendilerine mevzuatla tanınan görev ve yetkiler çerçevesinde belirli bir bölgedeki kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla kurulmuş tüzel kişiliklerdir. Yerel yönetimlerin hizmet kapsamı ve çeşitliliği, kamu kurumlarına kıyasla oldukça geniştir. Her kamu kurumu, anayasa, kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi gibi yasal düzenlemelerle kurulmaktadır. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler ise anayasa ile temellendirilmiştir. Anayasa ve yasaların oluşturulma yetkisinin merkezi yönetimde olduğu göz önünde bulundurulduğunda, yerel yönetimlerin de merkezi yönetim tarafından kurulduğu sonucuna ulaşılmaktadır (Mecek & Atmaca, 2020).

Yerel yönetimler, yerel düzeyde hizmetlerin yürütülmesi için oluşturulan bir örgütlenme yapısıdır ve diğer yönetim modellerinden, karar alma ve yürütme organlarının oluşumu açısından ayrılmaktadır (Bayrakçı, 2002). Anayasa, yerel yönetimleri üç farklı kategoriye ayırmıştır: il özel idaresi, belediye ve köy. Bu yönetim birimlerinin her biri, kuruluş ve sona erme süreçlerini farklı yasal düzenlemelerle hukuki bir zemine oturtmuştur (Mecek & Atmaca, 2020).

Yerel yönetimler, anayasal temele dayanan idari birimlerdir. 1876 Anayasası’ndan itibaren tüm anayasalarda, yerel yönetimlere ilişkin çeşitli hükümler ve ilkeler yer almıştır. Ancak 1982 Anayasası, önceki anayasalara kıyasla yerel yönetimler konusunda daha ayrıntılı ve kapsamlı düzenlemeler içermektedir (Eryılmaz, 1995:124).

1982 Anayasası'nda, "İdarenin Kuruluşu" kenar başlığı altında yer alan 126. maddede merkezi idareye, 127. maddede ise mahalli idarelere yer verilmiştir. 126. madde oldukça kısa bir biçimde düzenlenmişken, 127. madde yerel yönetimler konusunu daha ayrıntılı şekilde ele almaktadır. Anayasa'nın 127. maddesi, yerel yönetimlerin temel ilkelerini ortaya koymakta; bu yönüyle yerel yönetim sistemimizin anayasal zeminini ve hukuki dayanağını teşkil etmektedir: *"Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir."*

Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetim seçimlerinin 67. maddedeki esaslara göre: *"Seçimler ve halkoylaması serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır."* ve beş yılda bir yapılacağı düzenlenmiştir. Aynı maddede, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının göreve başlamalarına ilişkin itirazların değerlendirilmesi ve organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri ilgili denetimin yargı mercileri aracılığıyla gerçekleştirileceği hükme bağlanmıştır. Bununla birlikte, görevleri kapsamında işledikleri iddia edilen bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma başlatılan mahallî idare organları ya da bu organların üyeleri, İçişleri Bakanı tarafından, yargı süreci kesinleşinceye kadar geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırılabilir.

Anayasa'nın 127. maddesinde, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimine ilişkin hükümler açıkça yer almaktadır. Bu doğrultuda, merkezi idare yerel yönetimler üzerinde, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yürütülmesi, kamu hizmetlerinde birlik sağlanması, kamu yararının gözetilmesi ve yerel ihtiyaçların etkin şekilde karşılanması amacıyla, kanunla belirlenen ilke ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisini kullanabilmektedir.

Yerel yönetimler, belirli kamu hizmetlerini yerine getirmek üzere, Cumhurbaşkanının onayıyla kendi aralarında birlik oluşturabilmektedir. Yerel yönetimlerin görev ve yetkileri, maliye ve kolluk faaliyetleri ile merkezi idareyle olan karşılıklı ilişkileri kanunla düzenlenmektedir. Ayrıca, Anayasa'nın 127. maddesinde, yerel yönetimlere üstlendikleri görevlerle orantılı mali kaynakların sağlanacağına dair hükümlere de yer verilmiştir. Anayasanın 127. maddesinde mahalli idarelerin idari ve mali yönden özerklikleri vurgulanmıştır. Görev, yetki, merkezi idare ile ilişkilerinin kanunla düzenleneceği, idari işlemle düzenlenemeyeceği ifade edilmiştir. Merkezi yönetim vesayet yetkisi dahilinde sadece bir kanuna dayandığı durumlarda genelge, yönetmelik vs. yayınlayarak işlem tesis edebilecektir

(Köksal, 2006: 10). Öte yandan madde metni (67/2. Madde) “*Seçimler ve halk oylaması serbest, eşit, gizli ve tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır*” hükmünü içermektedir. Diğer bir ifadeyle yerel yönetimlerin karar organları seçimle işbaşına gelmek zorundadır, merkezi yönetimin vesayet denetimi yerel yönetimlerin karar organını belirlemeyi içermez.

2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyenin kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları düzenlenmektedir. 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ise ülkemizde büyükşehir belediyelerinin temel kuruluş kanunudur. Söz konusu kanunda, büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki yapısı ile hizmetlerin planlı, programlı, etkili, verimli ve eşgüdüm içinde yürütülmesine ilişkin temel ilkeler belirlenmiştir. Ayrıca, bu düzenleme 30 büyükşehir belediyesi ile bu belediyelerin yetki alanında yer alan ilçe belediyelerine yönelik hükümlere de yer vermektedir.

Yerel yönetimler; milletin ortak ve yerel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulmuş idari yapılardır. Anayasal bir çerçeve içinde, belirli bir hukuk düzenine tabi olan bu yönetimler, Türkiye’de 1864 yılından itibaren yönetsel sistemin bir parçası haline gelmiştir (Bilgisay, 2010). Yerel yönetimler, milletin günlük yaşamda ihtiyaç duyduğu hizmetleri sağlamak ve sorunlara yerel çözümler üretmek amacıyla oluşturulmuş kamu kurumlarıdır. Anayasayla güvence altına alınan bu yapılar, belediyeler, il özel idareleri ve köylerden oluşur. Yerel yönetimler, halkın kendi temsilcileri aracılığıyla karar alabilmesini sağlayarak demokratik bir yönetim modeli sunar. Aynı zamanda, mali özerklikleriyle kendi kaynaklarını kullanarak yerel hizmetleri daha hızlı ve etkili bir şekilde sunmayı hedefler. Türkiye’de yerel yönetimlerin yapısı ve işleyişi, toplumsal ve ekonomik ihtiyaçlara göre zaman içinde çeşitli yasal düzenlemelerle geliştirilmiş ve modernleştirilmiştir. Bu sistem, vatandaşların yaşam kalitesini artırmayı ve toplumsal refahı güçlendirmeyi amaçlayan bir yönetim anlayışını temsil etmektedir.

Belediyeler Türkiye’deki yerel yönetim türleri içinde bütçe büyüklüğü ve personel sayısı bakımından en önemli olanıdır (Duru, 2022). Belediyelerin en temel ve doğal sorumluluğu; belde halkının sağlıklı, huzurlu ve refah içinde yaşamasını sağlayacak bir düzeni tesis etmek ve çağdaş yerel ortak ihtiyaçlar ile hemşehrilik bilincine karşılık verebilmektir (Giritli, 1998: 66; Köksal, 2006: 12). 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesi, belediyelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarını belirlemektedir. Buna göre belediye, mahallî müşterek özellik taşıyan konularda;

“a) *İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım,*

kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve sistemleri, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar

b) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir gıda bankacılığı yapabilir. Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirliilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.”

Belediyenin görev, yetki ve sorumluluk sahası, esas olarak belediye sınırları içerisindeki alanları kapsamaktadır. Ancak, belediye meclisinin alacağı kararla birlikte, belediye hizmetleri mücavir alanlara da ulaştırılabilir.

1.3. Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimlerin İlişkisi

Türk Devleti'nin idari teşkilatı; merkezi yönetim yanı sıra yerinden yönetimleri (hizmet bakımından yerinden yönetim ile yer bakımından yerinden yönetim) de içeren bir yapıya sahiptir. Anayasamızın 127. maddesine göre yerel yönetimler, il, belediye ve köy halkının mahalli ortak ihtiyaçlarını gidermek amacıyla oluşturulan kamu tüzel kişilikleridir. Yerel yönetimlerin idari ve mali özerklikleri, kuruluşu ve yönetilişleri kanunla güvence altına alınmış ve karar organlarının demokratik yollarla seçilmesi belirlenmiştir. Aynı zamanda, idarenin bütünlüğü ilkesi gereği, merkezi yönetimin vesayet denetimine tabi kılınmışlardır. Bu çerçevede yerel yönetimler, hizmetlerin vatandaşın en yakın birimden sunulması amacıyla işlev görmektedir. Anayasa'nın 127. maddesi, yerel yönetimlerin yasal çerçevesini oluştururken, idarenin bütünlüğü ve yerinden yönetim ilkelerini bir araya getiren bir denge kurmayı

amaçlamaktadır. Yerel yönetimlerin bu yapısı, kamu hizmetlerinin verimli ve demokratik bir şekilde sunulmasını sağlamayı hedeflemektedir (Gözler, 2019).

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler, kamu yönetiminin birbirini tamamlayan ancak farklı önceliklere sahip iki temel yapısını oluşturur. Bu iki idari yapı arasındaki farklar; yetki dağılımı, hizmet kapsamı ve karar alma süreçleri gibi pek çok alanda görülür. Merkezi yönetim, devletin genel yönetiminden sorumlu olan bakanlıklar, valilikler ve kaymakamlıklar gibi birimlerden oluşur. Bu yapı, ulusal politikaların belirlenmesi ve uygulanmasında önemli bir rol oynar. Yerel idare ise, il, belediye ve köy gibi daha dar kapsamlı alanlarda halkın yerel ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş, özerk birimlerdir. Merkezi idare, kararlarını genellikle tek merkezden alır ve bu kararlar hiyerarşik bir yapı içinde taşra teşkilatları aracılığıyla uygulanır. Buna karşın, yerel idareler, halk tarafından seçilen belediye başkanı ve meclis üyeleri gibi organlarla yönetilir ve mali, yönetsel özerkliğe sahiptir. Ancak, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yapma yetkisi bulunmaktadır. Özerklik, bir kurumun kendi sorumlulukları doğrultusunda ve ülkenin genel çıkarlarını gözeterek hizmetlerini düzenleme hakkını ifade eder. Bu, özerk kuruluşların, kendi kararlarını alıp uygulama yetkisine sahip oldukları anlamına gelir. Özerk bir kurum, karar alacak organlarını, dışarıdan hiçbir baskı olmadan ve serbestçe oluşturabilir. Karar alma özgürlüğü, bu organların bağımsız bir şekilde kurulmasına bağlıdır. Ancak özerklik, yalnızca bu organların özgürce oluşturulmasıyla sınırlı kalmaz. Özerk kurumlar, merkezi yönetimin müdahalesi olmadan mali açıdan da bağımsız olmalı, yani harcamalarını kendi kararlarına göre yapma yetkisine sahip olmalıdır (Tortop, 1991).

Özerkliğin sınırları, Anayasa ve ilgili yasalar tarafından belirlenmiştir. Yasaların tersine yorumlanarak, ülkenin genel çıkarlarıyla çelişen kararlar alınması ve bu doğrultuda uygulamalar yapılması, özerklikle uyumlu değildir. Özerkliğin temel amacı, hizmetlerin daha verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır. Bu sayede hizmetlerin kalitesinin artırılması hedeflenir (Tortop vd., 2006).

Merkezi yönetim, ulusal düzeyde eğitim, sağlık ve güvenlik gibi temel kamu hizmetlerini sağlar. Bu hizmetlerde standartlaşma ve eşgüdüm önemlidir. Yerel idare ise, su temini, yol yapımı ve çevre düzenlemesi gibi yerel halkın günlük ihtiyaçlarına yönelik hizmetlerde yoğunlaşır (Gözler & Kaplan, 2018).

Merkezi yönetimde karar alma süreci yukarıdan aşağıya doğru işlerken, yerel idareler halkın katılımını esas alır. Belediye ve il genel meclisleri, yerel ihtiyaçlara uygun çözümler üretmek için demokratik bir zemin sunar. Özerk kuruluşlar, karar alma süreçlerini ve bu kararların uygulanmasını bağımsız bir şekilde gerçekleştirme hakkına sahiptir. Bu bağlamda,

karar alma yetkisini elinde bulunduran organların, herhangi bir dış baskıdan etkilenmeden oluşturulması esastır. Özerklik, yalnızca bu kuruluşların bağımsız organları tarafından karar alma yetkisine sahip olmasıyla sınırlı değildir; aynı zamanda mali özerkliğin de sağlanması gerekir. Yani, merkezi yönetimin etkisi olmaksızın bütçelerini kullanabilmeleri ve harcama yapabilmeleri özerkliğin ayrılmaz bir parçasıdır (Tortop, 1991).

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi, sadece yasalara uygun olup olmadıklarını kontrol etmekle sınırlıdır. Bu denetim, yerel yönetimlerin bağımsızlığını zedelemeyecek biçimde sınırlandırılmış ve anayasa tarafından korunmaktadır. Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki etkili görev dağılımı ve iş birliği, kamu hizmetlerinin hem ülke genelinde düzenli bir şekilde hem de yerel düzeyde etkin bir biçimde sunulmasına olanak tanır. Yerel yönetimlerin özerk yapısı, halkın gereksinimlerine daha çabuk yanıt verme yeteneğini artırırken, merkezi hükümet ulusal bütünlüğü muhafaza eder ve genel hedefleri belirler (Tortop, 1991).

Yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemelerde, il ve ilçe idare kurulları çoğunlukla ya onay mercii ya da görüş bildiren kuruluşlar olarak görev yapmaktadır. Ayrıca, Sayıştay Kanunu kapsamında, Sayıştay gelir, gider ve mal hesapları üzerinde denetim yetkisine sahiptir. Bunun yanında, yargı ve idari danışmanlık görevleriyle donatılmış olan Sayıştay, “özel idari yargı” statüsünde bir kuruluş olarak da tanımlanabilir. Yerel yönetimlerin diğer bir denetim mekanizması ise Danıştay’dır; bu kurum, il özel idareleri ve belediyeler üzerinde idari vesayet denetimi uygular. Ancak, köy idareleri ile yargı organları arasında böyle bir vesayet ilişkisi bulunmamaktadır. Bu durum, köylerin daha sınırlı bir yönetim ve denetim mekanizmasına tabi olduğunu göstermektedir (Çolak, 2004).

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE PERSONELİ İÇİNDE İŞÇİLERİN DURUMU

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinde kamu hizmetlerine ilişkin istihdam türleri düzenlenmiştir. Merkezi yönetime benzer şekilde belediyelerde de memur, sözleşmeli personel ve kadrolu işçi çalıştırılmaktadır. Buna ilave olarak taşeronun kadroya geçişinin ardından belediyelerde “şirket işçisi” çalıştırılmaktadır. Belediyenin çoğunluk hissesine sahip olduğu ve belediyeye personel temin eden şirketlerin işçileri ayrı bir grup oluşturmaktadır.

2.1 Belediyelerde İstihdam Türleri ve İşçi Çalıştırılma Esasları

Türk kamu personel yönetiminin temelini 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu oluşturmaktadır. Bu Kanunun 4. Maddesinde kamu hizmetlerinin memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle gördürüleceği hüküm altına alınmıştır. Bu istihdam türleri aynı şekilde belediyelerde de uygulanmaktadır. Ancak 2018 yılında taşeron işçilerin merkezi idarede merkezi idare kadrolarına geçmesi, yerel yönetimlerde ise yerel yönetim şirketi kadrolarına geçmesi nedeniyle, işçi istihdamı bakımından merkezi idareden ayrılan bir yönü vardır. Yerel yönetimlerde çalışan personel, tüm kamu görevlilerinin yaklaşık %15'inden daha azını oluşturarak devletin genelinde küçük bir paya sahiptir. Ancak bu personel, çöplerin toplanması, yol ve kaldırım yapımı, park temizliği gibi halkın günlük ve doğrudan ihtiyaçlarını karşıladığı için vatandaşlar tarafından sıkça görülmektedir. Bu durum, vatandaşların kaliteli hizmet beklentilerini karşılamak adına yeterli sayıda ve nitelikte personel istihdamını zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle, yerel yönetimlerde insan kaynakları yönetimi, yasal düzenlemelerle belirlenen personel sayısı ve maliyet kısıtlamaları dikkate alınarak yürütülmelidir. Yerel yönetimlerin personel yönetimi, genel hatlarıyla merkezi yönetimin uygulamalarına benzese de personel sayısı, nitelikleri ve bu alandaki harcamalar konusunda daha sınırlayıcı kurallara tabidir (Duru, 2021).

Yerel yönetimler; memur, sözleşmeli personel ve işçi olmak üzere üç farklı istihdam türünde personel almaktadır. Bilgisayar işletmeni, mühendis, zabıta memuru gibi çeşitli unvanlardaki memur alımları Devlet Memurları Kanunu'na göre yapılırken, mühendis ve avukat gibi sözleşmeli personel alımları Belediye Kanunu'na dayanmaktadır. Ayrıca, yine aynı kanun kapsamında sürekli ve geçici işçi alımı da yapılmaktadır. Bunlara ek olarak, belirli bir

375 sayılı kanun hükmünde kararname çerçevesinde belediye şirketlerinde de işçi statüsünde personel istihdamı mümkündür. Ancak, bu kuruluşların personel alımı, belirlenen kadro sayıları ve unvanları ile yıllık toplam personel giderlerinin bütçe gelirlerinin belirli bir yüzdesini (büyükşehir belediyelerinde %30, diğer belediyelerde %40) aşmaması gibi yasal sınırlamalarla düzenlenmektedir. Yeni personel alımı, mevcut personel giderlerinin bu sınırların altında olması ve (belediye şirketlerinde çalıştırılanlar hariç) onaylı kadro cetvellerinde boş pozisyon bulunması koşuluna bağlıdır (YYGM, 2024).

Belediyelerde işçi istihdamı esasları merkezi yönetim tarafından çıkarılan yönetmeliklerle düzenlenmiştir. Belediyeler, bağlı kuruluşları ve üyesi oldukları mahalli idare birliklerinde işçi alım süreçleri, temel olarak Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik çerçevesinde yürütülmektedir. Bu yönetmelik doğrultusunda, ilgili idareler sürekli ve geçici işçi ihtiyaçlarını karşılamak üzere İŞKUR (Türkiye İş Kurumu) aracılığıyla ilanlar yayınlamakta ve başvuru süreçlerini yönetmektedir.

Bu genel yönetmeliğin yanı sıra, belirli gruplara yönelik özel düzenlemeler de bulunmaktadır. Engelli işçi alımları, yine aynı temel yönetmelik hükümleri çerçevesinde ancak engelli adaylara yönelik özel prosedürler ve kontenjanlar dikkate alınarak gerçekleştirilmektedir. Benzer şekilde, eski hükümlü işçi alımları ise Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Eski Hükümlü veya Terörle Mücadelede Malul Sayılmayacak Şekilde Yaralananların İşçi Olarak Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri doğrultusunda yapılmaktadır. Bu özel yönetmelik, eski hükümlü ve terörle mücadelede malul sayılmayacak şekilde yaralanan vatandaşların kamu kurumlarında işçi olarak istihdam edilmelerine ilişkin özel şartları ve başvuru süreçlerini detaylandırmaktadır.

Yukarıda belirtilen yönetmelikler kapsamında, belediyeler ve ilgili kuruluşlarında işçi statüsünde çalışacak adayların belirli temel niteliklere sahip olması gerekmektedir. Bu niteliklerden ilki, 2527 sayılı Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu, Özel Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla Türk vatandaşı olmaktır. İkinci olarak, adayların 18 yaşını tamamlamış olmaları zorunludur. Ayrıca 657 sayılı Kanunun 48. maddesinin 5. bendinde:

“5. (Değişik: 23/1/2008 - 5728/317 md.) Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, (...)[112] zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık,

dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.” şartlarını sağlamak gerekmektedir. Son olarak, adayların başvuru yapacakları kamu kurum ve kuruluşlarının özel kanunlarında yer alan özel şartları da taşımaları beklenmektedir. Bu özel şartlar, pozisyonun gerektirdiği mesleki bilgi, tecrübe, eğitim düzeyi gibi unsurları içerebilir.

İlgili kamu idareleri, işçi ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla öncelikle işçi alımı yapacakları bölgedeki İŞKUR İl Müdürlüğü veya Hizmet Merkezi'ne başvururlar. Bu başvuru üzerine iletilen işçi talepleri, Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri doğrultusunda İŞKUR'un resmi internet sitesinde kamuoyuna duyurulur. İŞKUR, bu duyuruyu uygun gördüğü diğer iletişim kanalları aracılığıyla da genişletebilir.

Aday belirleme süreçleri ise talep edilen pozisyonun eğitim düzeyine göre farklılık göstermektedir. Ön lisans ve lisans mezunu adayların başvurduğu işçi pozisyonları için Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) puanları esas alınır. Aynı eğitim düzeyindeki ancak münhasıran engelli adayların başvurduğu pozisyonlar için ise Engelli Kamu Personeli Seçme Sınavı (EKPS) puanları değerlendirmeye alınır. Ortaöğretim ve daha alt eğitim düzeyindeki işçi talepleri ile temizlik, güvenlik ve koruma, bakım ve onarım gibi belirli hizmet alanlarında veya eğitim şartı aranmaksızın kömür ve maden işletmelerinin yeraltı işlerinde çalıştırılacak adaylar noterin gerçekleştireceği kura çekimi ile belirlenir. Bu kura usulü, Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te detaylı bir şekilde açıklanmıştır.

İlgili kamu idareleri, İŞKUR tarafından kendilerine gönderilen aday listeleri üzerinden işe alacakları kişileri bir sınav aracılığıyla belirlemektedirler. Bu sınav, adayların mesleki bilgi ve becerilerini ölçmek amacıyla yazılı veya sözlü mülakat yöntemlerinden biri ya da her ikisi birlikte kullanılarak yapılabilir. Ancak, temizlik hizmetleri, güvenlik ve koruma hizmetleri ile bakım ve onarım hizmetleri için gerçekleştirilecek alımlarda, kura çekiminin ardından sadece sözlü mülakat uygulanmaktadır. İşe alım sürecinin, İŞKUR tarafından gönderilen listelerin idareye ulaşmasını takip eden yirmi gün içerisinde tamamlanması temel bir prensiptir. Bu süreçler, genel olarak Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri doğrultusunda yürütülmektedir.

Öte yandan, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 30 uncu maddesi, yerel yönetimlere toplam işçi sayılarının belirli oranlarında engelli (%4) ve eski hükümlü (%2) personel çalıştırma

yükümlülüğü getirmektedir. Belirtilen bu yasal yükümlülük, söz konusu idarelerin personel planlamalarında dikkate almaları gereken önemli bir unsurdur.

Ayrıca, yerel yönetimlerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu şirketlerdeki işçi istihdamı da farklı bir çerçevede ele alınmaktadır. Daha önce personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılan personel, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Geçici 24. maddesi kapsamında, sermayesinin çoğunluğu belediyelere, bağlı kuruluşlara ya da bu kurumların üyesi olduğu mahalli idare birliklerine ait olan şirketlere geçiş sağlanmıştır. Kendi bünyesinde, ilgili kanunda öngörülen nitelikte bir şirket bulunmayan idareler ise, aynı KHK'nin Ek 20. maddesi uyarınca yalnızca bu amaç doğrultusunda kurulmuş şirketlerde işçi statüsünde personele istihdam olanağı sağlamaktadır. Bu çerçevede, söz konusu idareler personel teminine dayalı hizmetlerini doğrudan bu şirketler aracılığıyla yürütmekte olup, yeni personel alımları da 375 sayılı KHK'nin Ek 20. maddesi temel alınarak çıkarılan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Bu usul ve esaslar, söz konusu şirketlerin personel alım süreçlerini detaylı bir şekilde düzenlemektedir.

Personel gider oranının hesaplanmasına ilişkin temel kriterler, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar içerisinde detaylı bir şekilde düzenlenmiştir. Söz konusu usul ve esaslara göre, belediyeler, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerine ait şirketlerde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında yapılacak işçi istihdamında, personel gider oranı genel olarak %40 olarak uygulanmaktadır. Ancak büyükşehir belediyeleri için bu oran %30 düzeyinde belirlenmiştir.

Personel gider oranının hesaplanmasında dikkate alınan unsurlar şunlardır: İlgili idarenin Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı'nda yer alan 830.01 Personel Giderleri bütçe tertibi altındaki memur (830.01.01), sözleşmeli personel (830.01.02), işçi (830.01.03), geçici personel (830.01.04) ve diğer personel (830.01.05) kalemlerinde yıl içinde gerçekleşen ödemeler ile yıl sonuna kadar yapılması öngörülen tahmini ödemelerin toplamı; ayrıca, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında ilgili şirketlerde görev yapan personelin (yöneticiler, işçiler ve destek personeli dâhil) cari yıl içinde yapılan ve yapılması beklenen ücret ödemeleri de hesaplama dâhil edilmektedir.

Bu iki kalemin toplamı, ilgili idarenin bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirinin, yeniden değerlendirme oranıyla güncellenmiş haliyle karşılaştırılarak personel gider oranı belirlenmektedir.

Öte yandan, doğrudan hizmet alımı yoluyla istihdam edilen işçi sayısı, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Geçici 24. maddesine istinaden geçişe esas alınan sözleşmede belirlenen işçi sayısını geçemez. Ancak personel gider oranı %40'ın (büyükşehirlerde %30'un) altında kalan idareler, bu sınır aşılmamak kaydıyla bazı durumlarda bakanlık onayı aranmaksızın yeni işçi istihdamında bulunabilmektedir. Bu durumlar şunlardır: işten ayrılan personelin yerine alım yapılması ve iş artışının zorunlu olduğu hallerde (375 sayılı KHK'nın geçici 24. maddesine göre işçi statüsünde geçişe esas sözleşmedeki o iş için öngörülen işçi sayısının %20'sini geçmemek üzere) yeni hizmet alanlarında personel istihdam edilmesi. Bu istisnai durumlarda dahi, personel alımı mevcut personel gider oranının belirlenen sınırların altında kalması şartına bağlıdır (YYGM, 2023).

Bununla birlikte, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının 02.01.2020 tarihli ve 2020/3 sayılı Bakanlık Genelgesi ile personel gider oranları (%30 veya %40) dikkate alınmaksızın ve bakanlık onayına tabi olmadan, ilgili idarelerin engelli ve eski hükümlü personel temini yapabilmelerine olanak tanınmıştır. Bu düzenleme, engelli ve eski hükümlü vatandaşların istihdamını teşvik etme amacını taşımaktadır (YYGM, 2023).

696 sayılı KHK düzenlemesi 24.12.2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. 696 sayılı KHK'nın 127'nci maddesi ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunun 62'nci maddesinin (e) bendine göre personel istihdam edilmesine dayalı hizmet alımları kapsamında çalışan personel daimi kamu işçisi statüsüne alınmıştır. Diğer bir ifadeyle, kamu kurum ve kuruluşlarındaki taşeron işçiler kadroya geçirilmiştir. Yine 696 sayılı KHK ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62. maddesinin (e) bendi değiştirilerek, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarında fazla personel istihdam edilmesine dayalı hizmet alımının önüne geçmiştir. Fakat 696 sayılı KHK'nın gerekçesine bakıldığında konuyla ilgili ayrıntılı bir açıklama yapılmamıştır (TBMM, 2017).

2.2 Belediyelerde Çalışma Hayatına İlişkin İstatistikler

2023 yılı verileriyle belediye ve bağlı idarelerde 614 bin işçi çalışmaktadır. Bu sayı yerel yönetimlerde çalışanların %76'sına tekabül etmektedir (YYGM, 2024).

Tablo 2.1 Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Personel Sayıları

Mahalli İdare Türü	Memur		Sözleşmeli Personel		İşçi				Toplam	
	2022	2023	2022	2023	Sürekli		Geçici		2022	2023
Belediyeler	92.739	119.422	30.947	7.397	41.747	31.860	3.314	3.085	168.747	161.764
Belediye Bağlı İdareleri	11.864	14.503	3.520	1.081	10.065	6.686	158	66	25.607	22.336
İl Özel İdaresi	4.906	5.576	789	49	4.304	3.715	118	62	10.117	9.402
Mahalli İdare Birlikleri	198	346	168	30	676	622	371	431	1.413	1.429
Toplam	109.707	139.847	35.424	8.557	56.792	42.883	3.961	3.644	205.884	194.931

Kaynak: Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2023 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

2023 yılında yerel yönetimlerde çalışan yaklaşık 195 bin personelin %83'ü belediyelerde görev almaktadır. Personel sayısı bakımından belediyeler en önemli yerel yönetim türüdür. Ayrıca taşeron işçilerin yerel yönetim şirketlerinde kadroya geçişinden sonra personel sayısı açısından en önemli istihdam oranı bu şirketler olmuştur. Yerel yönetim şirketlerinde çalışan işçi sayıları aşağıda sunulmuştur (YYGM, 2024).

Tablo 2.2 Mahalli İdarelere Bağlı Şirketlerde İstihdam Edilen Personel Sayıları

Mahalli İdare Türü	Şirketlerde Çalışan Personel Sayısı	
	2022	2023
Belediyeler ve Bağlı İdareleri	564.694	614.119
İl Özel İdareleri	9.576	10.046
Mahalli İdare Birlikleri	493	605
Toplam	574.763	624.770

Kaynak: Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2023 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

Belediyeler, belde halkının yerel ve ortak gereksinimlerini karşılama amacıyla kurulmuş hem idari hem de mali açıdan özerk idarelerdir. Yerel yönetimlerde çalışan personelin büyük bir bölümü belediyelerde ve belediye iştiraklerinde görev yapmaktadır. Belediyelerde dört farklı personel statüsü bulunmaktadır: memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ve belediye şirketi (eski taşeron) işçileri. Yerel yönetimlerdeki insan kaynakları yönetimi ve işçi-işveren ilişkileri, kamu yönetimi prensipleri ve merkezi yönetimin denetimi altında yürütülmektedir. Ancak bu alanda, kamu sektörünün genel sorunları, işe alım süreçlerinden ücret eşitsizliğine ve karmaşık işçi-işveren ilişkilerine kadar çeşitli problemler yaşanmaktadır. Belediyelerdeki insan kaynakları ve endüstriyel ilişkilerle ilgili sorunlara, idari ve mali bağımsızlıkları göz önünde bulundurularak, bütüncül bir yaklaşımla çözüm bulunmalıdır (Çöpoğlu, 2016).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın "6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu Gereğince; İşkollarındaki İşçi Sayıları ve Sendikaların Üye Sayılarına İlişkin 2025 Ocak Ayı İstatistikleri Hakkında Tebliğ'i Resmî Gazete'de (tarih: 28.1.2025, sayı: 32796) yayınlanmıştır. Buna göre Türkiye'de toplamda yaklaşık 16 milyon 865 bin işçi çalışmaktadır. Bu işçilerin sadece %15'ine tekabül eden 2,52 milyon işçi sendika üyesidir. Diğer bir ifadeyle ülkedeki işçilerin %85'i sendika üyesi değildir.

19.12.2012 tarihli ve 28502 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan İşkolları Yönetmeliğine göre “*Belediye hizmetleri (belediyelerin şirketleri, bağlı kuruluşları, müessese ve işletmeleri ile bunların birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip olduğu şirketlerin diğer işkollarında faaliyet gösteren işyerleri hariç) ile Belediyelerden, İl Özel İdareleri ile başka kamu kurum ve kuruluşlarına, 30 Mart 2014 tarihinden sonra devredilen işçilerin şahsına münhasır olmak üzere, bu işçiler tarafından yerine getirilen işler*”de çalışan işçiler 20 numaralı Genel İşler işkolunda yer almaktadır. İşkolları Yönetmeliğinde NACE (Nomenclature générale des Activités économiques dans les Communautés Européennes- Avrupa Topluluğunda Ekonomik Faaliyetlerin İstatistikî Sınıflaması) Rev.2 – Altılı Ekonomik Faaliyet Sınıflaması temelinde yerel yönetimlerde yapılan işler atık toplanması, atık transferi, kanalizasyon, şehir içi yolcu taşımacılığı, temizlik, çevre düzenlemesi ve bakımı faaliyetleri, itfaiye ve cenaze hizmetleri gibi çok geniş bir yelpazedeki işleri kapsamaktadır.

20 farklı işkolu incelendiğinde, en çok çalışanın bulunduğu sektör 4,47 milyon kişiyle "Ticaret, Büro, Eğitim ve Güzel Sanatlar" olarak belirlenmiştir. Bu sektörü, sırasıyla 1.987.733 kişiyle "Metal" ve 1.741.475 kişiyle "İnşaat" sektörleri takip etmektedir. Genel İşler işkolunda toplam 991.976 işçi çalışmaktadır ve bu işkolundaki sendikalara ilişkin bilgi aşağıdaki tabloda sunulmaktadır.

Tablo 2.3 Genel İşler İş Kolundaki Sendikaların Üye Sayıları

İş kolunda faaliyet gösteren sendikalar	Üye sayısı	Üye sayısının işkolundaki işçi sayısına oranı
Belediye-İş	126.182	12,720%
Hizmet-İş	280.769	28,304%
Genel-İş	171.348	17,273%
Konut-İş	363	0,037%
TBS	2	0,000%
İmece	23	0,002%
Hür Belediye-İş	125	0,013%
Konut-Sen	520	0,052%
Yerel-İş	6	0,001%
THIS	27	0,003%
Yeni Belediye-İş	30	0,003%
Belediye-Sen	11	0,001%
Tüm Genel-İş	65	0,007%
Öz Hizmet-İş	68	0,007%
Ege-İş	7	0,001%
Gen-Ses-İz	7	0,001%
Öz Belediye-İş	3.808	0,384%
EBS	5	0,001%
Taşeron-İş	113	0,011%
Egebirsən	12	0,001%

Kaynak: 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu Gereğince; İşkollarındaki İşçi Sayıları ve Sendikaların Üye Sayılarına İlişkin 2025 Ocak Ayı İstatistikleri Hakkında Tebliğ, Resmî Gazete tarih: 28.1.2025, sayı: 32796.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere Genel İşler İşkolunda toplam 20 sendika bulunmaktadır. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 41. maddesinin birinci fıkrasında “Kurulu bulunduğu işkolunda çalışan işçilerin en az yüzde birinin üyesi bulunması şartıyla işçi sendikası, toplu iş sözleşmesinin kapsamına girecek işyerinde başvuru tarihinde çalışan işçilerin yarıdan fazlasının, işletmede ise yüzde kırkının kendi üyesi

bulunması hâlinde bu işyeri veya işletme için toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkilidir." Hükmü yer almaktadır. Anılan yüzde bir işkolu barajını geçme koşulunu sadece üç sendika sağlayabilmiştir. TÜRK-İŞ (Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu)'na bağlı olan Belediye-İş %12,7; HAK-İŞ (Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu)'na bağlı olan Hizmet-İş %28,3; DİSK (Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu)'na bağlı olan Genel-İş %17,3 oranında işçiyi üye olarak kaydedebilmiştir. İşkolundaki toplam sendikalı işçi sayısı ise %58,8 oranına ulaşmaktadır, bu açıdan ülke genelindeki %15 sendikalı işçi oranının çok üzerindedir. Bu görece yüksek sendikalaşma oranında, işverenlerin kamu kesiminden olmasının önemli etkisi vardır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İŞÇİLERİN SENDİKAL HAKLARI VE KAMU ÇERÇEVE PROTOKOLÜ

İş hukuku, çalışma yaşamına ilişkin ilişkileri düzenleyen hukuk dalıdır ve çalışan ile işveren arasındaki ilişkiyi konu alır. Bu alanda, işçi haklarının korunması, çalışma koşullarının iyileştirilmesi, iş güvenliğinin sağlanması, iş sözleşmelerinin düzenlenmesi, toplu iş sözleşmeleri, grev ve lokavt gibi konular ele alınır (Aydın, 2016). Sendikal örgütler günümüzde demokratik sivil toplum kuruluşlarının ön önemlileri arasında yer almaktadır, hatta sendikal özgürlüklerin bulunmadığı ülkeler demokratik ülke sayılmamaktadır (Aktay, 2019, s. 12). İş hukuku, işçilerin haklarını korumayı ve işverenlerle işçiler arasındaki dengeyi sağlamayı amaçlar. Çalışma hayatındaki eşitsizlikleri gidermeyi hedefler ve işçi ile işveren arasındaki güç dengesizliğini dengelemeye çalışır (Aydın, 2016). İş hukukunun temel özellikleri arasında yer alan koruyucu niteliği, onun kamu düzeni ile yakından ilişkili olduğunu göstermektedir. Çünkü işçi-işveren ilişkilerinde ortaya çıkan uyuşmazlıklar, sadece tarafları değil, toplumun genelini de ilgilendirir (Erken, 2013).

İş hukuku, çalışma yaşamının düzenlenmesi ve işçilerin haklarının korunması amacıyla ortaya çıkmıştır. İşveren ile işçi arasındaki güç dengesizliğini gidermeyi hedefleyen bu hukuk dalı, çalışma koşullarının iyileştirilmesi, iş güvenliğinin sağlanması, sosyal güvenlik haklarının korunması gibi konularda önemli roller üstlenmektedir. Dolayısıyla iş hukuku, işçi-işveren ilişkilerini adil bir şekilde düzenleyerek, çalışma hayatında sosyal barışı ve istikrarı sağlamayı amaçlamaktadır. İş hukuku ve sendikal haklar, çalışma hayatının iki temel yapı taşıdır. İş hukuku, çalışma ilişkisini düzenleyen kurallar bütünüdür, sendikal haklar, çalışanların örgütlenme ve toplu görüşme yapma haklarını içerir (Erken, 2013). Sendikal haklar, ekonomik olarak güçlü olan işveren karşısında işçilerin sözleşme özgürlüğünü gerçek anlamda kullanabilmesini sağlayan haklardır (Aktay, 2019).

3.1 İşçilerin Sendikal Hakları

Türkiye'de sendikacılığın 2. Meşrutiyet döneminde ortaya çıktığı ve sanayileşme ile işçi-işveren ilişkilerini düzenleyen yasal kuralların zorunlu hale geldiği görülmektedir. Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında, 1921 ve 1924 Anayasalarında sendikal haklar yer almasa da, 1947'de yürürlüğe konulan 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun, toplu çalışma ilişkilerini düzenlemeye başlamıştır (Erken, 2013; Yenihan & As, 2017).

Türkiye'de Cumhuriyet'in ilk döneminde sendikalar ve kolektif haklar, güçlü sanayileşme stratejilerinin gölgesinde kalmıştır. Yeni Cumhuriyet, savaştan zarar görmüş ülkenin kalkınmasına ve reformuna öncelik vermiştir. Bu doğrultuda, 1924 Anayasası kolektif işçi haklarından hiç bahsetmemiştir. Sanayiye dayalı reformları kolaylaştırmak ve ülkenin ekonomik kalkınmasını hızlandırmak amacıyla, politika yapıcılar sendikaların ve işveren birliklerinin kurulmasını engellemiştir. 1947 yılına kadar sendikalar ve işveren dernekleri yasal statüye sahip değildi ve bu tür örgütler kurma girişimleri bastırılmıştı. İkinci Dünya Savaşı'nın ardından Türkiye çok partili demokrasiye geçmiş ve bu da kolektif hakların gelişmesine yol açmıştır. Türkiye'nin çok partili demokrasiye geçişinin ilk yılı, ilk Sendikalar Kanunu ile kutlanmıştır. Bu kanun, bu tür örgütleri etkileyen yasal belirsizliği sona erdirmiştir. 1947 reformlarından önce, bireysel istihdam ilişkilerini düzenleyen İş Kanunu'nun varlığına rağmen, kolektif hakları düzenleyen özel bir mevzuat yoktu. Çalışma Bakanlığı, Sendikalar Kanunu'nun kabul edilmesinden önce, 1946 yılında kurulmuştur. Bu Kanun kapsamında, işçiler ve işverenler, hak ve menfaatlerini korumak amacıyla sendika ve dernek kurma özgürlüğüne sahipti. Ancak, Kanun, kapsamı ve ilgili örgütlerin özerkliği ile ilgili çok sayıda kısıtlama içermekte ve grev ve lokavtları tamamen yasaklamaktaydı (Yıldız, 2021, s. 492-493).

1961 Anayasası ile sendikal haklar anayasal güvence altına alınmıştır. Anayasa'nın bu koruyucu yaklaşımı ve 1963 yılında yürürlüğe giren Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu sayesinde serbest toplu pazarlık süreci resmen başlamış; böylece ülkede toplu iş sözleşmesi hakkının gelişiminde kritik bir aşamaya geçilmiştir (Erken, 2013; Görmüş, 2012; Yenihan & As, 2017).

Türkiye'de toplu iş sözleşmesi hakkının tarihsel süreci, ülkenin sosyo-ekonomik ve siyasal koşullarından büyük ölçüde etkilenmiştir. Özellikle 1980'lere kadar olan dönemde, işçi-işveren ilişkilerinde ve sendikal haklardaki ciddi kısıtlamalar nedeniyle toplu iş sözleşmeleri ancak sınırlı bir şekilde uygulanabilmiştir. 1961 Anayasası ile toplu iş sözleşmesi hakkının anayasal güvence altına alınmasının ardından, 1963 yılında yürürlüğe giren 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu ile serbest toplu pazarlık süreci fiilen başlamıştır. Ancak söz konusu kanunda, işkolu ve işyeri düzeyindeki toplu iş sözleşmeleri arasındaki ilişkinin yeterince açık tanımlanmamış olması, uygulamada çeşitli hukuki ve idari sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur (Görmüş, 2012).

Toplu pazarlık düzeyi, hem işçiler hem de işverenler açısından toplu iş sözleşmesinin kapsayacağı alanı ve etkisini belirleyen temel bir unsurdur. Ülkelerdeki işçi-işveren toplu pazarlık düzeyleri, sosyal ve mali durumları, endüstri ilişkileri uygulamaları, işyeri ve işletme özellikleri, sendikaların eğilimleri, sosyal politikalar ve diğer birçok faktörden etkilenir. İşyeri

veya işletme, işkolu, ulusal ve uluslararası düzeyde toplu pazarlık yapılabilir. 1961 Anayasası, Türkiye'de ilk kez toplu iş sözleşme hakkını garanti etmiştir. 1963'te yürürlüğe giren 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu, işyeri toplu iş sözleşmeleri ile işkolu toplu iş sözleşmeleri arasında bir bağlantı kurmamıştır. 1983'te çıkarılan 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu, 1982 Anayasası'nda bir kez daha yasal güvenceye bağlanan toplu iş sözleşmesi hakkını işyeri ve işletme kapsamında yeniden düzenlemiştir (Görmüş, 2012). 1961 Anayasası ve bu dönemde çıkan kanunlar, sendikaların ve işveren birliklerinin ortaya çıkmasını ve gelişmesini sağlamıştır. Ana pazarlık düzeyi, sendikaların büyük çoğunluğunun kurulduğu işyeri olmuştur. Sendikaların temsil gücü ve etkisi bu dönemde önemli ölçüde artmıştır ve toplu sözleşme kapsamı genişlemiştir. 1980 askeri darbesi işçilerin örgütlenme özgürlüğünün kısıtlanması sonucuna yol açmıştır (Yıldız, 2021).

Türkiye'de sendika hakkı ve sendikal faaliyetler, çalışma hayatını düzenleyen çeşitli mevzuat kapsamında ele alınmaktadır. İlgili mevzuat, Anayasa'dan başlayarak çeşitli kanun, tüzük ve yönetmeliklerde yer almakta olup, sendikal hakların kapsamı, kullanım şekli ve sınırları bu düzenlemeler aracılığıyla belirlenmiştir. Önceki anayasal düzenlemelere kıyasla, 1982 Anayasası'nın sendikal haklar konusunda getirdiği yenilikler önemlidir. 1982 Anayasası'nın 51. maddesi, çalışanlar ve işverenlerin ekonomik ve sosyal hakları ile üyelerinin çıkarlarını koruyup geliştirebilmeleri amacıyla, önceden izin alma şartı aranmaksızın sendika ve üst kuruluş kurma hakkını anayasal koruma altına almıştır. Bu bağlamda, demokratik bir toplumda olması gereken örgütlenme özgürlüğünün anayasa tarafından güvence altına alındığı görülmektedir (Aydın, 2016). Sendika kurma hakkı çerçevesinde, bireyler ne bu hakkı kullanmaya zorlanabilir ne de kullanmaktan vazgeçmeye yönlendirilebilir. Anayasa'nın 51. maddesi, işçi ve işverenlere, çalışma hayatına ilişkin ilişkileri düzenleyebilmek ve ekonomik-sosyal hak ve çıkarlarını savunup geliştirebilmek amacıyla sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkını tanımaktadır. Ancak bu hak, kamu düzeninin korunması, milli güvenlik, suçların önlenmesi, toplum sağlığı ve genel ahlak gibi gerekçelerle ya da başkalarının temel hak ve özgürlüklerinin ihlal edilmemesi amacıyla yasal sınırlandırmalara tabi tutulabilmektedir.

Anayasa, işçilerin sendikal haklarının yanı sıra grev yapma hakkını da güvence altına almaktadır. 52. madde, işçilerin grev hakkının kullanılmasının, milli güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık ve ahlak nedenleriyle sınırlanabileceğini belirtmektedir. Ayrıca Anayasa, sendika kurma özgürlüğünü ve sendika üyeliğini iş sözleşmesinin feshi için gerekçe oluşturamayacağını hükme bağlamaktadır. Öte yandan, yasa koyucunun sendikal hakların kullanımını düzenlerken, çalışanların temel hak ve özgürlüklerini zedelememesi gerektiği de Anayasa'da vurgulanmaktadır (Baybora, 2017). Bu kapsamda, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, işçilerin

sendikal haklarını kapsamlı şekilde koruyarak, işçilerin sendikal hakkını güvence altına almıştır.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, sendikal hakların uygulanması ile toplu iş sözleşmesi mekanizmasının temel ilkelerini belirleyen anayasal düzenlemedir. Bu yasa kapsamında, işçi ve işverenlere sendika kurma, sendikalara katılma, sendikal faaliyet yürütme, toplu iş sözleşmesi imzalama ve grev hakkı gibi temel sendikal özgürlükler tanınmıştır (Hüseyinli & Özçelik Kaynak, 2020). Türkiye’de sendikal haklar ile toplu iş sözleşmesi sisteminin yasal temelini oluşturan düzenleme, Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’dur. Bu kanun; işçilerin sendika kurabilme, sendikalara katılabilme ve sendikal faaliyetlerde bulunabilme haklarını güvence altına almakta, işçi ve işveren sendikalarının yanı sıra üst kuruluşların kuruluş süreçleri, işleyiş biçimleri ve denetim esaslarını tanımlamaktadır. Ayrıca, toplu iş sözleşmesi yapma hakkı ile grev ve lokavt uygulamalarına ilişkin usul ve esaslar da bu yasal metin kapsamında ele alınmaktadır.

Türk hukukunda Anayasa’nın 51. maddesiyle bireysel sendika özgürlüğü (sendika kurma, sendikaya üye olma, sendika üyeliğinden ayrılma) ile birlikte işçi ve işveren kuruluşlarının teminat altına alındığı, diğer bir ifadeyle kolektif sendikal özgürlüğü sağladığı görülmektedir. Sendikalar Anayasa’nın 53. ve 54. maddelerinde düzenlenen toplu iş sözleşmesi ve grev hakkıyla işçilerin haklarını koruyacaktır. Fakat bu haklar doğrudan işçiler tarafından değil, işçi sendikaları aracılığıyla kullanılmaktadır. Aynı hükümler 1961 Anayasası döneminde de geçerliydi (Caniklioğlu vd., 2022, s. 832). Bu düzenlemenin Anayasaya aykırı olduğu iddiasını inceleyen Anayasa Mahkemesi (AYM, E.1963/337, K.1967/31, 20/10/1967, § 2) şöyle bir yorum yapmıştır:

“Toplu sözleşmelerde işçiler bakımından alabildiğince yararlı ve kazançlı hükümleri işverenlere kabul ettirebilmek için görüşme masasına oturan işçi temsilcilerinin arkalarında güçlü bir işçi varlığının eylemli olarak bulunması ve görüşmede bulunacakları desteklenmesi, vazgeçilmez bir koşuldur. İş hayatındaki uygulamalardan öğrenildiğine göre bu destekleyici varlıklar, ancak sendika biçiminde ve hem de gerçekten güçlü olan bir sendika durumunda oldukları zaman işçiler olumlu sonuçlar alabilmektedirler... Gerçekten, toplu sözleşme yapma yetkisi İşçilerin sosyal ve iktisadî durumlarını düzeltmek için onlara tanınmıştır. Görüşmeler sırasında işveren karşısında güçlü ve desteklenmesi hemen hemen kesinlikle beklenen bir varlık olarak bulunan işçiler, sosyal durumlarını düzelter ve daha iyiye götüren toplu sözleşmeler elde edebilirler ve işverenle işçiler arasındaki sosyal ve iktisadi denge böylelikle daha iyi sağlanmış olur... Açıklanan nedenler karşısında dâva konusu hükümde

sendikalardan başka işçi kuruluşlarına veya eylemli işçi topluluklarına toplu sözleşme yetkisinin tanınmamış olmasında Anayasa'ya aykırı bir yön yoktur.”

Anayasa Mahkemesinin bu görüşü 6356 sayılı Kanun döneminde de geçerlidir. Toplu iş sözleşmesi görüşmelerinin yapılması ve imzalanması sadece sendikalara tanınmıştır, sendika şeklinde örgütlenmemiş işçi topluluklarının veya konfederasyonların böyle bir yetkisi yoktur (Caniklioglu vd., 2022).

Ayrıca, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununda sendikal hakların kullanımına yönelik birtakım sınırlamalar da öngörülmüştür. Örneğin, sendikaların toplu sözleşme görüşmelerine başlayabilmek için sahip olması gerekli üye sayısına ilişkin şartlar ve bazı işkollarında grev hakkının kullanımına ilişkin kısıtlamalar, işçilerin sendikal haklarını kullanmalarını zorlaştırmaktadır.

6356 sayılı Kanunun 41. Maddesinde yer alan “*Kurulu bulunduğu işkolunda çalışan işçilerin en az yüzde birinin üyesi bulunması şartıyla işçi sendikası, toplu iş sözleşmesinin kapsamına girecek işyerinde başvuru tarihinde çalışan işçilerin yarısından fazlasının, işletmede ise yüzde kırkının kendi üyesi bulunması hâlinde bu işyeri veya işletme için toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkilidir.*” hükmü sendikanın yetki koşullarını belirlemiştir.

Toplumsal ve ekonomik yapının temelinde yer alan işçi-işveren ilişkileri, her iki tarafın da kendi çıkarlarını korumaya çalıştığı bir alanı oluşturmaktadır. İşçinin kendini koruma ve iyileştirme çabaları, işverenin ise maliyet ve üretkenlik kaygıları paralelinde şekillenmektedir. Bu dengedeki temel sorun, işçinin pazarlık gücünün işverene kıyasla daha düşük olmasıdır. Devletin, işçi ve işveren arasındaki güç dengesizliğinde önemli bir rol üstlenmesi gerekmektedir. Sendika ve toplu pazarlık hakkının yasal güvence altına alınması, örgütlenme özgürlüğünün korunması, asgari ücret düzenlemeleri ve çalışma koşullarını iyileştirici önlemler devletin üst düzeyde sorumluluk alması gereken alanları oluşturmaktadır. Ancak ülkemizdeki mevzuat incelendiğinde, serbest toplu pazarlık sisteminin önündeki engellerin devletin kendisi tarafından konulduğu görülmektedir (Yenihan & As, 2017). Örneğin, kamu görevlilerinin toplu pazarlık sürecinde muhatabı konumunda olan devletin, "baba devlet" anlayışının etkisiyle, işçi lehine düzenlemeler yapması güçleşmektedir. Ayrıca, işkolu barajı ve toplu iş sözleşmesi yetkisinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından belirlenmesi; yasal süreçlerin büyük ölçüde bakanlık denetiminde yürütülmesi ve grev erteleme uygulamalarının fiilen grev yasağına dönüşmesi, devletin tarafsızlıktan uzaklaşıp işçi-işveren ilişkisinde işveren lehine bir tutum benimsediğini ortaya koymaktadır. Sonuç olarak, işçi ve işveren arasındaki güç dengesizliğinde devletin rolü, işçi haklarını gözetken, örgütlenme özgürlüğünü ve toplu pazarlık hakkını güvence altına alan bir çerçeveye işaret etmektedir. Ancak ülkemizdeki

düzenlemelerin, işçi haklarından çok işveren çıkarlarını ön plana çıkardığı görülmektedir (Yenihan & As, 2017; Yorgun, 2023).

3.2 Kamu Çerçeve Protokolünün Gelişimi

Türkiye'deki sendikal çalışmalar göz önüne alındığında, sendikaların en önemli faaliyetleri arasında toplu pazarlık yer almaktadır. 6356 sayılı Yasanın 2012 yılında çıkarılan ilk halinde, işkolu düzeyinde örgütlenmeyi esas alan tüm sendikalara toplu pazarlık yapma yetkisi verilmiştir. Bu yetki, işkolu düzeyinde %1, işyerinde çalışanların yarısından fazlasını üye yapan veya işletme düzeyinde çalışanların en az %40'ını içeren işçi sendikalarına verilmiştir. Ekonomik ve Sosyal Konsey'de yer alan konfederasyonlara bağlı sendikalar, 6356 sayılı Yasada yer alan düzenlemeyle Çerçeve Sözleşme yapabilme hakkına sahiptir. Çerçeve sözleşme 6356 sayılı Kanunun 33. maddesinde *“ taraflardan birinin çağrısı ve karşı tarafın çağrıya olumlu cevap vermesi ile en az bir, en çok üç yıl için yapılabilen; sözleşmenin tarafı olan işçi ve işveren sendikasının üyeleri hakkında uygulanır ve meslekî eğitim, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal sorumluluk ve istihdam politikalarına ilişkin düzenlemeleri içerebilen ”* sözleşme olarak tanımlanmıştır. Ancak işçi sendikalarının oluşturduğu konfederasyonlar çerçeve sözleşme yapma hakkına sahip değildi. Her ne kadar mesleki eğitim, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal sorumluluk ile istihdam politikalarına dair düzenlemeler çerçeve sözleşme metninde yer almış olsa da, bu belge hukuken toplu iş sözleşmesi niteliği taşımamaktaydı (Yorgun, 2023).

Kamu kesimi toplu iş sözleşmelerinde uygulama birliği sağlamak amacıyla oluşturulan 'Koordinasyon Kurulu'nun ardından, Türk-İş, kamu sözleşmelerinde daha etkili bir müzakere süreci yürütmek ve üye sendikalar arasında koordinasyonu güçlendirmek üzere kendi bünyesinde bir yapı oluşturmuştur. 1989 yılı kamu toplu iş sözleşmesi görüşmeleri sırasında kurullar tarafından imzalanan Kamu Kesimi Çerçeve Anlaşma Protokolü, yasal bağlayıcılığı bulunmamasına rağmen 1989'dan 2015 yılına kadar her toplu sözleşme döneminde isteğe bağlı olarak yenilenmiştir. 2015'te yürürlüğe giren 20.11.2017 tarih ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 112. Maddesi uyarınca, Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokolüne (KÇP) ilişkin bir ek madde 6356 sayılı yasaya eklendi ve böylece KÇP toplu sözleşme hükmünde kabul edildi. Yapılan bu yasal düzenleme, mevcut uygulamada değişikliğe giderek çerçeve protokolünü sendikalar açısından hukuken bağlayıcı bir niteliğe kavuşturmuştur. KHK hükmü, 01/02/2018 tarihinde yürürlüğe giren 7079 sayılı Kanunun 105. Maddesiyle aynen kabul edilmiştir (Yorgun, 2023). Kanun maddesinin gerekçesinde ayrıntılı bir bilgi verilmemiştir. 696 sayılı KHK'nın 112. maddesinin gerekçesi şu şekildedir: *“Madde*

ile, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununa ek madde eklenmek suretiyle idarelerde çalıştırılan işçilerin mali ve sosyal haklarının kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü ile düzenlenmesine imkân sağlanmaktadır.” (TBMM, 2017, s. 21). Madde hukuksal olarak önemli bir değişiklik getirmesine karşın madde gerekçesi buna neden ihtiyaç duyulduğu, kaç kişinin etkileneceği ve beklenen faydanın ne olduğu konusunda açıklama getirmemektedir.

Kamu Çerçeve Protokolünü düzenleyen 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nun maddesi şöyledir:

“EK MADDE 2- (1) Hükümet, kamu işveren sendikaları ile işçi sendikaları konfederasyonları arasında;

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

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

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

çalıştırılan işçilerin mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü imzalanabilir. Bu protokol hükümleri geçerlilik süresi içinde bu madde kapsamındaki idareler ile taraf konfederasyona üye olan sendikalar için bağlayıcıdır. (Altı çizili cümle Anayasa Mahkemesinin 27/12/2023 tarihli ve E: 2018/96, K: 2023/222 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir)”

Getirilen düzenleme kamu kesimindeki işçi-işveren ilişkilerini önemli ölçüde etkilemiştir. Bununla birlikte, söz konusu düzenleme; toplu pazarlık sistemine ilişkin ulusal mevzuat, anayasal ilkeler ve uluslararası normlar açısından çeşitli tartışmaları beraberinde getirmiştir. Gönüllü ve serbest toplu pazarlık sistemi, sendikal hakların bölünmezliği ve bütünselliği göz önünde bulundurulduğunda, KÇP’nin toplu iş sözleşmesinin bir parçası olarak kabul edilmesi ve toplu iş uyuşmazlıklarının çözümünde taraf olmayan ve grev kararı alma

hakkı olmayan konfederasyonlar tarafından imzalanmasına izin verilmiştir. KÇP, sendika özgürlüğünü fiilen ortadan kaldırdığı, kazanılmış hakları geriye götürdüğü, sendikaların işlevselliğini sınırlandırdığı ve sendika üyelerinin karar alma süreçlerindeki bağımsızlıklarını zayıflattığı gerekçesiyle eleştirilmiştir (Yorgun, 2023).

Literatürde KÇP'nin bağlayıcılığı hakkında başka eleştiriler de getirilmiştir. Bağlayıcılık ifadesinin belirsizlik içerdiği, bu ifadeden amaçlananın konfederasyona bağlı sendikaların müzakere ettikleri toplu iş sözleşmelerinde uygulanmasının Anayasanın tanıdığı toplu iş sözleşmesi yapma hakkına aykırı olduğu iddia edilmiştir. Benzer şekilde, bağlayıcılığın işvereni kapsadığı düşünülse bile, tarafların müzakere etmediği ve tarafların iradelerine uygunluğu belli olmayan konfederasyon ile hükümet arasındaki anlaşmanın bağlayıcılığı da Anayasaya aykırı olacaktır. Özellikle ülkemizde sendikal faaliyetlerin büyük ölçüde toplu iş sözleşmesi temelinde yürütüldüğü düşünüldüğünde, bağlayıcılık sendikal özgürlükleri de ciddi biçimde sınırlama anlamına gelecektir. Bağlayıcılık öncesi dönemdeki KÇP, sözleşme özerkliğini ve 6356 sayılı Kanunda düzenlenen yetkili sendikaya ilişkin hükümlere uygun olarak bir mutabakat zemini sunuyordu. Taraflar fiilen KÇP hükümlerini kendi toplu iş sözleşmelerine aktarabilme yetkisine sahipti. KÇP'nin bağlayıcılığı bu özerkliği ortadan kaldırdığı için tarafların grev veya lokavt haklarını da etkileme potansiyeline sahiptir. Bağlayıcılığın Yüksek Hakem Kuruluna atfedilmesi halinde de mevcut toplu iş hukukunun ilke ve kurallarıyla bağdaşmayacağı ve dolayısıyla Anayasaya aykırı olacağı belirtilmiştir (Caniklioğlu vd., 2022, s. 935).

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun KÇP'nin bağlayıcılığını düzenleyen son cümlesinin iptal edilmesi talebiyle 2018 yılında ana muhalefet partisi tarafından dava açılmıştır. Dava dilekçesinde; düzenlemenin kamu kesimindeki işçiler ve sendikalar için bağlayıcı hâle gelen KÇP'yi bir toplu iş sözleşmesi niteliğine kavuşturduğu belirtilerek, toplu sözleşme hakkını sendikalardan alarak sendika konfederasyonlarına verdiği ve bu durumun, örgütlenme özgürlüğü ile toplu pazarlık hakkının sınırlandırılmasına yol açtığı yönünde değerlendirmelerde bulunulmuştur. Anayasa Mahkemesi eski kararlarına atıf yaparak sendika hakkının, işçilerin ve işverenlerin sendika kurmaları ve bunlara üye olmalarının yanında oluşturdukları sendikaların kendine özgü faaliyetlerinin güvence altına alınmasını da içerdiğini kaydetmiştir. Başka bir ifadeyle Anayasa Mahkemesi sendika hakkının, sendikaların üyelerinin ortak çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacına yönelik olarak iş uyuşmazlığı çıkarması, toplu görüşme ve toplu sözleşme yapması, grev ve lokavt kararı vermesini de içerdiğini vurgulamıştır. Anayasa Mahkemesi sendika hakkının unsuru olan grev hakkının Anayasa'nın 54. Maddesinde güvence altına alındığını belirterek bağlayıcı olan KÇP'nin sendikaların toplu

iş sözleşmesi yapma hakkını sınırladığını tespit etmiştir. Çünkü “söz konusu bağlayıcılık toplu iş sözleşmesi yapılması sırasında uyuşmazlık çıkmasını da engeller nitelikte olduğundan sendikanın grev kararı almasını dolaylı olarak engeller niteliktedir. Tüm bu kısıtlama ve engeller ise sendikal faaliyete ve dolayısıyla sendika hakkı kapsamında olan haklara temas ettiğinden düzenlemenin sendika hakkını sınırlandırdığı anlaşılmaktadır.” Diğer taraftan Anayasa Mahkemesi şu dört noktada KÇP’nin faydalı olacağını belirtmektedir:

- a) Toplu iş sözleşmesi görüşmelerinde bütün işçilerin yararlanacağı hükümlerde yeknesaklığın sağlanması,
- b) Konfederasyonun üyeleri arasında eşgüdüm sağlanması,
- c) İşçi-işveren arasında daha güçlü bir görüşme olanağının konfederasyon düzeyinde yapılabilmesi.
- d) Sendikaların toplu pazarlık sürecindeki rolünü güçlendirmesi

KÇP’nin bütün bu olumlu boyutlarına rağmen Anayasa Mahkemesi KÇP’nin Anayasa’nın 51. maddesinde yer alan sendika kurma hakkının kısıtlanması anlamına geldiği, bu durumun Anayasanın 13. maddesinde düzenlenen temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması ölçütlerine (Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine uygun olma) aykırı olduğu yorumunu yapmıştır. Sonuçta KÇP’nin kamu idareleri için bağlayıcılığını düzenleyen kanun hükmünü iptal etmiştir (AYM, E.2018/96, K.2023/222, t. 27.12.2023). Anayasa Mahkemesinin bu kararı 17/4/2024 tarihli ve 32520 sayılı Resmî Gazete yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

AYM’nin iptal kararı vermesinin işçiler lehine olup olmadığı tartışmalıdır. Anayasa Mahkemesi sendika kurma hakkına vurgu yaparak, sendikanın bizzat kendi tüzel kişiliğinin tarafı olmadığı bir toplu iş sözleşmesi olan KÇP’nin iptali gerektiği yorumunu yapmıştır. Fakat bu yorumun ortaya çıkardığı sonuç iki açıdan işçilerin lehine değildir. İlki Anayasa Mahkemesi kararında da yer alan KÇP’nin olumlu boyutları, iptal kararıyla ortadan kalkmıştır. Böylece bütün kamu kesimi işçilerinin yeknesak olarak yararlanacağı asgari mali ve sosyal haklar elde etmesi imkânı ortadan kalkmıştır. Ayrıca işçi sendikaları konfederasyonu üyeleri arasındaki sendikalar arasında eşgüdüm sağlanması ile işçilerin toplu sözleşme pazarlıklarında daha güçlü biçimde yer alma olanağı da yitirilmiştir. Bu dezavantajların yanı sıra bağlayıcı KÇP hükümlerinin varlığı işçi sendikalarının işçi lehine olacak yeni hükümlerin toplu iş sözleşmesinde yer alması için işverenle pazarlık yapmasına engel değildi. KÇP işçi sendikaları için asgari zemini oluşturmaktaydı. Buna ek olarak her bir yetkili işçi sendikası toplu iş sözleşmesi pazarlıklarında işyerinin özelliklerine göre işverenle pazarlık yaparak yeni kazanımlar elde edebilmekteydi.

KÇP işçilerin özlük hakları için bütün kamu kesimi işyerlerinde uygulanacak bir zemin oluşturmaktaydı. Bu durum hem işçi sendikaları hem de kamu işverenleri için önemli bir kolaylık da sağlamaktaydı. Öte yandan 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'ndaki bir diğer düzenleme olan Yüksek Hakem Kurulu'nun varlığı Anayasa Mahkemesinin iptal kararının yol açtığı olumsuz sonuçları kısmen azaltmaktadır. Aşağıda açıklandığı üzere bağlayıcı olan Yüksek Hakem Kurulu kararlarıyla, KÇP ile toplu pazarlık öncesinde belirlenen asgari mali ve sosyal hakların benzerleri toplu iş sözleşmesi uyumsuzluklarının ardından sağlanabilmektedir.

Hukukta yorum yöntemleri, hukuki metinlerin anlamını belirlemek ve yasaların uygulanabilirliğini sağlamak için kullanılan çeşitli teknik ve ilkeleri içerir. Bu yöntemler, hukukun etkin işleyişini sağlamak amacıyla hukuki metinlerin gerçek içeriğini açıklığa kavuşturmayı hedefler. Genel olarak kabul edilen hukukta yorum yöntemleri şunlardır (Kaya, 2014):

- Sözel (Lafzi) Yorum: Hukuki metinlerin kelime anlamlarına dayanarak yapılan yorumdur. Metnin açık ve net anlamı esas alınır.
- Tarihsel Yorum: Hukuki normların kabul edildikleri dönemin koşulları ve önceki hukuki düzenlemeler dikkate alınarak yapılan yorumdur. Bu yöntem, normun tarihsel bağlamını ve gelişimini inceler.
- Sistematik Yorum: Hukuki normların, içinde bulundukları yasal sistemin bütünüyle uyumlu bir şekilde yorumlanmasıdır. Bu yöntem, normların diğer yasal düzenlemelerle ilişkisini dikkate alır.
- Amaçsal Yorum: Yasanın amacını ve yasama organının niyetini göz önünde bulundurarak yapılan yorumdur. Bu yöntem, yasanın hangi amaçla çıkarıldığını anlamaya çalışır.

Amaçsal yorum yaklaşımı, hukuki normların toplum içindeki çıkar dengesine uygun biçimde değerlendirilmesini esas alır. Yasama organı, bir düzenleme oluştururken belirli bir çıkarı diğer çıkarların üstünde tutmaya çalışır ve bu doğrultuda hareket eder, bu da söz konusu düzenlemenin amacı olarak tanımlanır. Yasanın amacı belirlenirken, uygulanacağı toplumun yapısal özellikleri, ihtiyaçları, değer sistemi, olayın niteliği ve düzenlemenin gerekçesi birlikte göz önünde bulundurulur. Toplumsal yaşamı düzenleyen kuralları yorumlarken, bu normları toplumsal dönüşüm ve gelişim süreci içinde değerlendirmek gerekir. Dolayısıyla yasal düzenlemelerin amacı ile toplumun güncel gereksinimleri birlikte ele alınarak yorum yapılmalıdır (Kaya, 2014, s. 368).

Anayasa Mahkemesi iptal kararını verirken sistematik yorum yönteminden yararlanmıştır. Hukuki normu sendikaların pazarlık yapma yetkisini dikkate alarak yorumlamış ve sendikaları işlevsiz kılacağı düşüncesinden hareketle normu Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir. Bununla beraber Anayasa Mahkemesinin amaçsal yorum yöntemini kullanarak bu kanun hükmünü iptal etmemesi de mümkündür. Çünkü genel olarak işçi hakları ve sendikal haklarla korunan hukuki değer, güçlü işveren karşısında işçilerin haklarını korumaktır. Bu bağlamda Türkiye'nin taraf olmadığı Uluslararası Çalışma Örgütü'nün kamu kesiminde toplu pazarlık hakkını düzenleyen 154 No'lu Toplu Pazarlık Sözleşmesi (1981)'nin 8. Maddesi yol göstericidir (ILO, 2025a). Bu madde *“Toplu pazarlığın geliştirilmesi amacıyla alınan tedbirler, toplu pazarlık özgürlüğünü engelleyecek şekilde tasarlanamaz veya uygulanamaz.”* şeklindedir (ILO, 2025b). Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen kanun hükmü sendikaların toplu pazarlık özgürlüğünü engelleyecek nitelikte değildir. Aksine KÇP, sendikaların işveren karşısında asgari kazanımlarla pazarlığa başlamasını sağlayacak mahiyettedir. Diğer bir deyişle, sendikalar KÇP ile ortaya konan zemin üzerinde pazarlığa başlamaktadır. Sendikaların pazarlık sürecinde işçi lehine KÇP'ye ilave hiçbir olumlu kazanımı olmasa dahi, işçilerin hakları merkezde alınan bir kararla teminat altına alınmaktaydı. Fakat bu teminat sendikaların toplu pazarlık sürecinde ilave taleplerde bulunmasına engel değildi. Sendika ile kamu işverenin uzlaşması halinde işçiler hem KÇP ile getirilen haklardan hem de işyeri için imzalanan toplu iş sözleşmesiyle getirilen haklardan istifade edebilecekti. Nitekim kanun hükmünün yürürlükte olduğu dönemde imzalanan toplu iş sözleşmeleri KÇP paralelinde işçi lehine pek çok hüküm içermiştir. Anayasa Mahkemesinin iptal kararı sendikaları ve dolayısıyla işçileri KÇP ile getirilen asgari haklardan yoksun kılmıştır. Sonuç olarak da Anayasa Mahkemesi işçilerin haklarını korumak amacıyla dayanarak işçilerin lehine olan bir kanun hükmünü iptal etmiştir.

3.3 Yüksek Hakem Kurulunun Oluşumu ve Görevleri

1936 yılında çıkarılan İş Kanunu, iş anlaşmazlıklarının çözümü için zorunlu uzlaştırma ve hakem yoluna gidilmesini öngörmüştür ve grev ve lokavt uygulamalarını yasaklamıştır. Kanun, devlet görevlilerinden oluşan ve toplulukla iş uyuşmazlıklarını çözmek için il hakem kurulları oluşturmuştur. Bu kurulların kararlarına karşı taraflara ulusal düzeyde kurulan Yüksek Hakem Kurulu nezdinde itiraz etme yetkisi de verilmiştir. Kanun'un getirdiği bu sistem içinde, Yüksek Hakem Kurulunda işçi veya işveren temsilcileri yer almamış, tamamen hükümetin kontrolünde bir yapı oluşturulmuştur. Yüksek Hakem Kurulu zorunlu tahkim olarak çalışmış ve uyuşmazlıkları çözen kesin kararlar almıştır (Akçay, 2010).

Yüksek Hakem Kurulu 1980 yılından itibaren işçi ve işveren temsilcilerini de kapsamıştır. Grev veya lokavtın tercih edilmediği veya yasak olduğu hallerde işçi-işveren uyuşmazlıklarını çözecek son müracaat mercii Yüksek Hakem Kurulu olmuştur. 24.12.1980 tarihli ve 2364 sayılı Sona Eren Toplu İş Sözleşmelerinin Sosyal Zorunluluk Hallerinde Yeniden Yürürlüğe Konması Hakkındaki Kanun ile Yüksek Hakem Kurulunun yapısı ve yetkileri değiştirilmiştir. 2364 sayılı Kanunla Yüksek Hakem Kuruluna arabuluculuk, uzlaştırma ve tahkim unsurlarını içermeyen yetkiler tanınmıştır. 2364 sayılı Kanunun 7. maddesine göre Yüksek Hakem Kurulunun oluşumu bugünkü düzenlemelerle hemen hemen aynıdır. YHK yapısında yürütme organının ve işverenlerin ağırlığı nedeniyle oluşan dengesizliklerin haksızlığa yol açtığı eleştirileri getirilmiştir. 07.05.1983 tarihli ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununda da Yüksek Hakem Kurulunun yapısı ve görevleri hemen hemen aynı şekilde yer almıştır (Kul, 2012).

Anayasa'nın 51. maddesiyle teminat altına alınan işçilerin işverenlere karşı ekonomik ve sosyal durumlarını korumak ve iyileştirmek amacıyla sendika kurma hakkı ve 53. maddesiyle teminat altına alınan toplu iş sözleşmesi yapma hakkının uygulanabilirliğini artırmak için Anayasa'nın 54. maddesiyle Yüksek Hakem Kurulu düzenlenmiştir. Anayasa'nın 54. maddesine göre *“Grev ve lokavtın yasaklandığı hallerde veya ertelendiği durumlarda ertelemenin sonunda, uyuşmazlık Yüksek Hakem Kurulunca çözülür. Uyuşmazlığın her safhasında taraflar da anlaşarak Yüksek Hakem Kuruluna başvurabilir. Yüksek Hakem Kurulunun kararları kesindir ve toplu iş sözleşmesi hükmündedir. Yüksek Hakem Kurulunun kuruluş ve görevleri kanunla düzenlenir.”* Böylece Anayasa işçi ve işverenin anlaşmasının esas olduğunu belirterek yine de uyuşmazlık çözülmezse son başvuru noktası olarak Yüksek Hakem Kurulunun devreye gireceğini hüküm altına almıştır.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun 54 ila 57. maddeleri arasında düzenlenen Yüksek Hakem Kurulu'nun oluşumu ve görevleri, kamu çalışma ilişkilerinin düzenlenmesinde önemli bir role sahiptir.

Yüksek Hakem Kurulu'nun oluşumu, Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun 54. maddesinde şöyle düzenlenmiştir:

“(1) Yüksek Hakem Kurulu, Yargıtayın bu Kanundan doğan uyuşmazlıklara bakmakla görevli dairelerinin başkanları arasından başkanlık süresi en fazla olanın başkanlığında;

a) Cumhurbaşkanınca, bakanlıklar bünyesi dışında, işçi veya işveren kuruluşları ile hiçbir şekilde bağlantısı bulunmayan ve siyasi parti organlarında görevli olmayan,

ekonomi, işletme, sosyal politika veya iş hukuku konularında bilgi ve tecrübe sahibi olanlar arasından seçilecek bir üye,

b) Üniversitelerin iş ve sosyal güvenlik hukuku anabilim dalı öğretim üyeleri arasından Yükseköğretim Kurulunca seçilecek bir üye,

c) Bakanlık Çalışma Genel Müdürü,

ç) İşçi sendikaları konfederasyonlarından kendisine mensup işçi sayısı en yüksek olan konfederasyonca seçilecek iki üye,

d) İşverenler adına en çok işveren mensubu olan işveren sendikaları konfederasyonunca biri kamu işverenlerinden olmak üzere seçilecek iki üyeden oluşur. Ancak uyuşmazlık konusunun tarafı olan sendikanın bağlı bulunduğu işçi konfederasyonunun farklı olması hâlinde, bağlı bulunduğu konfederasyonun seçeceği bir üye, uyuşmazlık konusunun tarafı olan sendikanın bağlı bulunduğu bir başka işveren sendikaları konfederasyonu bulunması hâlinde de sendikanın bağlı bulunduğu konfederasyonun seçeceği bir üye, ikinci üyenin yerine Kurul üyesi olarak toplantıya katılır.

(2) Seçimle gelen üyeler, iki yıl için seçilir ve yeniden seçilmeleri mümkündür. İşçi ve işverenler adına seçilecek üyelerde 6 ncı maddedeki kurucular için öngörülen şartlar aranır.

(3) Seçimle gelen her bir üye için aynı şekilde ikişer yedek üye seçilir. Kurul Başkanlığı için birinci ve ikinci yedekler, Yargıtay Hukuk Genel Kurulunca hukuk daireleri başkanları arasından seçilir. Yüksek Hakem Kuruluna katılacak üyelerin seçilmesi, her seçim döneminden üç ay önce Bakanlıkça ilgili makam ve kuruluşlardan istenir.”

Yukarıdaki yasa metninde görüldüğü gibi Yüksek Hakem Kurulu, yargı mensubu tarafsız bir başkan, işçi ve işveren sendikalarından ikişer üye, hükümetin doğrudan veya dolaylı iradesine uygun biçimde atanan üç üyeden oluşmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları işveren ile işçi sendikasının toplu sözleşme uyuşmazlıklarında, hükümetin işçi ücretleri, mali ve sosyal haklarına dair genel uygulamalarının Yüksek Hakem Kurulu kararına dönüşmesi muhtemeldir. Zira Yüksek Hakem Kurulunun mevcut oluşumu, hükümetin iradesiyle atanan üç üyenin işveren sendikası temsilcisi üyelerle aynı yönde oy kullanması halinde, hükümetin genel yaklaşımı uyuşmazlığa konu toplu sözleşme için de geçerli olacaktır.

Yüksek Hakem Kurulu'nun temel işlevi toplu görüşme uyuşmazlıklarını kesin olarak karara bağlamaktır. Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun dokuzuncu bölümü toplu iş uyuşmazlıklarının çözümünü düzenlemektedir. Anılan Kanunun 49. maddesine göre “Toplu

görüşme için kararlaştırılan ilk toplantıya taraflardan biri gelmez veya geldiği hâlde görüşmeye başlamazsa, toplu görüşmeye başladıktan sonra toplantıya devam etmezse veya taraflar toplu görüşme süresi içerisinde anlaşamadıklarını bir tutanakla tespit ederlerse ya da toplu görüşme süresi anlaşma olmaksızın sona ererse, taraflardan biri uyuşmazlığı altı iş günü içinde görevli makama bildirir.” Ardından Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun 50. maddesinde düzenlenen arabuluculuk aşaması başlar. Arabulucu, onbeş gün ve tarafların anlaşması ile en çok altı iş günü uzatılan sürede çalışır ve uzlaşma sağlamaya gayret eder. Taraflar bu aşamada da anlaşamadığı takdirde, Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun 51. maddesi uyarınca işçi sendikası ya greve gitme ya da Yüksek Hakem Kuruluna başvurma kararı alır.

Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun 51/2 maddesine göre “*Yüksek Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu iş sözleşmesi hükmündedir.*” Diğer bir ifadeyle Yüksek Hakem Kurulu'nun kararları, taraflar için bağlayıcı niteliktedir. Bu durum, toplu sözleşmenin uygulanmasında önemli bir işlev görmektedir. Kamu görevlileri sendikaları, toplu sözleşme görüşmelerinde anlaşma sağlayamazlarsa Yüksek Hakem Kurulu'na başvurarak, üzerinde anlaşma sağlanan toplu sözleşme metni ile bağlı hale gelmektedirler (Görmüş, 2012).

Yüksek Hakem Kurulu, toplu iş uyuşmazlıklarının çözümünde önemli bir rol oynamakla birlikte oluşumu ve çalışmasında işçiler aleyhine ortaya çıkan bazı sakıncalar bulunmaktadır. Yüksek Hakem Kurulu'na ilişkin düzenlemelerde, kurulun bağımsızlığı, tarafsızlığı ve kararlarının etkinliği konusunda eleştiriler yapılmaktadır (Sökmen Güler, 2015).

Yüksek Hakem Kurulu'nun kararlarının bağlayıcı olması, toplu sözleşme hakkının kullanımının önündeki en önemli engel olan grev hakkının olmaması ile birlikte değerlendirilmelidir. Nitekim grev hakkının bulunmaması durumlarında, Yüksek Hakem Kurulu kararları, toplu sözleşmede ulaşılabilecek nihai sonucu ifade etmektedir (Yenihan & As, 2017).

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda düzenlenen Yüksek Hakem Kurulu'nun oluşumu ve çalışma usullerinde, kurulun bağımsızlığı, tarafsızlığı ve karar verme sürecinin etkinliği açısından sakıncalar literatürde eleştirilmiştir. Yüksek Hakem Kurulu, üye sayısı ve üye seçim yöntemleri açısından tartışmalı bir yapıya sahiptir. Kurulun üyeleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu ve işçi sendikalarının bağlı olduğu konfederasyon tarafından atanmaktadır. Bu durum, kurulun bağımsızlığı ve tarafsızlığına gölge düşürebilmektedir. Kurulun, hükümet ve işveren sendikaları temsilcilerinden oluşması, kararlarının objektifliği konusunda endişelere neden olmaktadır. Ayrıca, Yüksek Hakem Kurulu'nun aldığı kararların nihai ve değişmez olması ve

toplu iş sözleşmesi hükmünde sayılması, itiraz olanağının bulunmaması nedeniyle eleştirilmektedir (Sökmen Güler, 2015).

Yüksek Hakem Kurulunda işçi sendikaları temsilcilerinin ve devlet kurumlarının temsilcilerinin bulunması işçilerin haklarının korunması bakımından önemlidir. Böylece Kurul önüne getirilen uyuşmazlıklarda işçilerin ücret zamlarının belirli bir düzeye ulaşması sağlanmaktadır. Ama bunu yaparken tarafların çoğunluğunun görüşü önem taşımaktadır. İşçi sendikalarının bağlı bulunduğu konfederasyonlar tarafından getirilen tekliflerin gerekçeleri ile heyete izah edilmesi ve heyetin çoğunluğun uygun görmesi gerekmektedir. Uygulamada Kurul kararlarının kamu kesimi için KÇP hükümleriyle aynı veya benzer ücret zamları verilmesi yönünde olduğu da bilinmektedir. Ama belediyeler veya belediye şirketleri için YHK almış olduğu kararlarda KÇP hükümlerinin YHK kararı olarak uygulanmasına ilişkin bir kurul kararına literatür taramasında rastlanılmamıştır.

Yüksek Hakem Kurulu'nun çalışma usulleri de tartışma konusudur. Kurul, başvuru dilekçelerinin alındığı tarih itibarıyla altı iş günü içinde toplanmakta ve dosya üzerinden inceleme yapmaktadır. Bu kısa süre içinde, kurulun kapsamlı bir inceleme yapması ve taraflara yeterli savunma hakkı tanınması zorlaşmaktadır. Ayrıca, Kurul kararlarının gerekçelerinin açıklanmaması da eleştirilmektedir (Sökmen Güler, 2015).

3.4 Kamu Çerçeve Protokolünün Belediyelerde Uygulanması

Kamu çerçeve protokolünün belediyelerde uygulanmasının başlıca 4 faydası olacaktır:

- Belediyeler dahil farklı kamu kurumları arasındaki işçi ücreti farklarının azalması
- İşçiler ile işçi statüsü dışında çalışan personel arasındaki ücret farklarının azalması
- Belediyeler için toplu pazarlık döneminde işlem maliyetinin azalması
- Sendikaların toplu pazarlık sürecindeki rolünü güçlendirmek

3.4.1 İşçi Ücretleri Arasındaki Farkın Azalması

Ücret, iş gücünün mübadele değerini temsil eder. İşveren, işçinin sahip olduğu iş gücünün bu mübadele değerini ödeyerek, iş gücünün kullanım hakkını belirli bir süre için edinir. İşçinin iş gücünü arz etmesi, belirli bir ücret karşılığında geçici veya belirsiz bir süre için başkasına hizmet sunmayı kabul etmesi demektir. İş gücü ise, insanın bünyesinde var olan ve üretim aşamasında sarf edilen fizyolojik ve zihinsel kapasitedir. Ücret, işletmelerde üretim düzeyini ve etkinliğini artırmada kritik bir rol oynarken, aynı zamanda çalışanlar için güçlü bir ekonomik teşvik mekanizmasıdır ve onların işletmeye olan bağlılığını önemli ölçüde etkiler. Temel olarak, personelin bir işletmeye dahil olması ve süreklilik arz edecek şekilde çalışmaya

devam etmesinin altında yatan ana neden, kendilerine yapılan maddi karşılıktır (Gültekin & Terzioğlu, 2008).

Kamu kesiminde çalışanlar arasındaki ücret farklılıkları sürekli tartışma konusu olmuştur. Hatta 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun çıkarılmasındaki amaçlardan birisi de devlet memurlarının kendi aralarındaki ve kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışan işçilerle arasındaki ücret farklarını ortadan kaldırmaktı (Tutum, 1990). Tablo 3.1'de Türkiye'de kamu kesiminde çalışanların sayıları sunulmaktadır.



Tablo 3.1 Kamu Kesimi İstihdam Türleri ve Çalışan Sayıları

Bütçe türü	Toplam	Kadrolu personel	Sözleşmeli personel	İşçi		Diğer
				Sürekli işçi	Geçici işçi	
MERKEZİ YÖNETİM VE HİZMET YÖNÜNDEN YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI						
Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri	3.573.037	2.949.964	280.643	213.722	28.969	99.739
YÖK, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri	319.385	253.649	21.298	44.081	357	0
Özel bütçeli diğer idareler	104.093	40.816	9.582	53.685	10	0
Düzenleyici ve denetleyici kurumlar	6.032	4.130	442	1.460	0	0
Sosyal güvenlik kurumları	42.537	34.248	1.696	6.592	1	0
Döner sermayeler ve kefalet sandıkları	229.599	46.318	3.001	177.139	3.141	0
Diğer kamu idareleri	6.262	1.516	1.862	2.884	0	0
Toplam	4.280.945	3.330.641	318.524	499.563	32.478	99.739
KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ						
233 sayılı KHK kapsamında yer alan KİT'ler (Bağlı ortaklıklar dahil)	94.437	4.274	43.701	45.831	631	0
Özelleştirme programında yer alan kuruluşlar	187	20	54	113	0	0
Özel kanunu bulunan kuruluşlar	38.456	4.770	27.722	5.964	0	0
Toplam	133.080	9.064	71.477	51.908	631	0
YEREL YÖNETİMLER						
İl özel idareleri	9.377	5.619	59	3.169	530	0
Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri	177.771	134.296	9.366	29.662	4.447	0
Belediye şirketleri	640.580	0	0	640.580	0	0
Toplam	827.728	139.915	9.425	673.411	4.977	0
Genel toplam	5.241.753	3.479.620	399.426	1.224.882	38.086	99.739
Genel toplama oranı	%100	%66	%8	%23	%1	%2

Kaynak: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Kamu Sektörü İstihdam Sayıları 2024, <https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/>

Tabloya göre, işçiler toplam kamu istihdamının %23'ünü oluşturmaktadır. Merkezi yönetimde çalışanların büyük çoğunluğunu memurlar oluştururken yerel yönetimlerde durum farklıdır. Yerel yönetimlerde (il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare

birlikleri, belediye şirketleri) istihdam edilen yaklaşık 828 bin çalışanın %81'ini işçiler oluşturmaktadır. Bu açıdan işçiler yerel hizmetlerin yürütülmesinde çok önemli bir rol oynamaktadır. İşçilerin ücretlerinin hakkaniyetle belirlenmesi belediye hizmetlerinin kalitesini de etkileyecektir.

Global ölçekte ücretlendirme konusu, personel yönetiminin en ihtilaflı alanlarından birini teşkil etmektedir ve tatmin edici bir mutabakata varılamamıştır. Etkin bir ücret sistemi, çalışanların ücret tatminini sağlarken, aynı zamanda iş çıktısının verimlilik düzeyinin de kabul edilebilir olmasını amaçlamalıdır. Paranın, bireylerin gereksinimlerini giderme ve bir motivasyon aracı olma işlevi, onların tatminini ve değerli bir amaca ulaşma vasıtası olma niteliği nedeniyle çalışanlar açısından büyük bir öneme haizdir. Ücret, çalışanların beceri ve sorumluluk seviyelerini hem bireysel hem de kurumsal performansını etkileyen kritik bir unsurdur. Dolayısıyla ücret politikası da çalışanları teşvik edici nitelikte olmalıdır. Ücretlerin belirlenmesinde, kurumlar ve çalışanlar emek piyasasının koşullarına reaksiyon gösterirler. Bu bağlamda, üretim ve istihdam seviyeleri yükseldiğinde ücretler hızlı bir artış trendi sergileyecektir. Üretim ve istihdamın düşük seyrettiği durumlarda ise ücretler aynı ivmeyle yükselmeyecek, aksine gerileme dahi gösterebilecektir (Gültekin & Terzioğlu, 2008).

Tablo 3.2 Yerel Yönetim Personelinin Toplam Kamu Sektöründeki İstihdamdaki Payı

Personel Türü	2022			2023		
	Toplam Kamu Personeli	Toplam Mahalli İdareler Personeli	Mahalli İdareler Personeli/ Toplam Kamu Personeli (%)	Toplam Kamu Personeli	Toplam Mahalli İdareler Personeli	Mahalli İdareler Personeli/ Toplam Kamu Personeli (%)
Memur	3.093.557	109.707	3,55	3.477.259	139.847	4,02
Sözleşmeli Personel	591.230	35.424	5,99	330.863	8.557	2,59
Sürekli İşçi	590.759	56.792	9,61	600.184	42.883	7,14
Geçici İşçi	52.651	3.961	7,52	38.848	3.644	9,38
Toplam	4.328.197	205.884	4,76	4.447.154	194.931	4,38

Kaynak: Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2023 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

Tablo 3.2’de yerel yönetim personelinin toplam kamu personeli içindeki durumu gösterilmektedir. Bu verilere göre yerel yönetimler memur, sözleşmeli personel ile kadrolu sürekli ve geçici işçiler açısından toplam kamu istihdamı içinde oldukça küçük bir yer

tutmaktadır. Diğer yandan Tablo 3.1’te gösterildiği üzere, belediye şirketlerinde çalışan yaklaşık 640 bin işçiyi de dikkate aldığımızda, işçi sayısı bakımından yerel yönetimler kamuda çalışan işçilerin yaklaşık %55’ini oluşturmaktadır.

Bir ücret sistemi, çalışanlar arasında adil bir ücret dağılımı sağlamalıdır. En iyisi, çalışanların bu konuda adaletin sağlandığını hissetmeleridir. Eğer ücretlerde bir eşitsizlik varsa, çalışanın morali bozulacak ve motivasyonu düşecektir. Bu durumun devamında, işten ayrılmaya kadar varan olumsuz sonuçlar ortaya çıkabilir. İyi tasarlanmış ve düzgün işleyen bir ücret sistemi, uyumlu iş ilişkilerine ve yönetim ile çalışanlar arasındaki anlayışa büyük katkı sağlar. Bu nedenle başarılı ve dengeli bir ücret sistemi; diğer kurumlara göre uygun ücret seviyelerini, aynı kurum içindeki işler arasında tutarlı ücretlendirmeyi ve bireysel yetenek ile yeterliliklerin dikkate alınmasını içermelidir. Ayrıca piyasaya göre zamanında ücret ayarlamaları yapılması, sistemin anlaşılır olması ve ortaya çıkabilecek sorunlara mantıklı çözümler sunması gereklidir (Gültekin & Terzioğlu, 2008).

Ücretlendirme sistemi, kamu hizmetlerinin arzu edilen nitelikte sunulmasını doğrudan etkilemektedir. Kamu hizmetlerinin etkili bir biçimde sunulabilmesi için, ücretlendirme sisteminin adil, dengeli ve yeterli bir yapıya sahip olması gerekmektedir. Adalet esasına dayalı bir ücret politikası, bazı temel nitelikleri taşımalıdır: ücretler, çalışanların alım gücünü karşılayacak düzeyde tatmin edici olmalıdır; ücretler, ilgili koşullara göre revize edilmelidir; ücretler arasında iç ve dış denge mevcut olmalıdır; belirli durumlarda coğrafi bölgelere göre farklılık arz edebilmelidir (Tortop, 1999). Ücretin iç ve dış dengesi, ücretlerin belirlenmesinde önemli kriterler arasındadır. İşyerinde uygulanan ücretlerin, kamudaki diğer ve özel sektördeki benzer işyerlerinde uygulanan ücretlerle kıyaslanması dış dengeyi ifade eder. Bu amaçla, ödenen ücretler, diğer işyerlerinde ücretlerle karşılaştırılır ancak bu karşılaştırmada sadece ücretlere bakılmaz, aynı zamanda çalışma koşulları ve ücret dışı sağlanan avantajlar da dikkate alınır. Ancak dış denge ilkesini uygulamak bazı zorlukları da beraberinde getirir. Öncelikle, belirli bir kamu hizmetinin katma değerini belirlemek zordur. Aynı iş için verilen ücret, farklı iş yerlerinde ve kurumlarda değişebilir. Bu nedenle, çeşitli işler ve hizmetler için piyasada ödenen ücretleri bilmek tek başına yeterli bir karşılaştırma yapmaya yetmez, bir seçim yapmak gerekir. İkinci zorluk ise, ülkenin her yerindeki ücret ve çalışma koşullarının aynı olmamasından kaynaklanır ve bölgesel farklılıklar ücret karşılaştırmasını oldukça zorlaştırır (Kestane, 2003).

Kamu sektöründe istihdam edilen personelin ücretlerinin kendi bünyesinde mukayese edilmesi iç dengeyi ifade eder. Kamu kesiminde ücret karşılaştırması yapılması iki temel gerekçeye dayanmaktadır. Öncelikle, kamu sektöründe icra edilen tüm işler, eş düzeyde zorluk

ve sorumluluk içermemektedir. Ücretlerin, ifa edilen işin karmaşıklığına ve üstlenilen sorumluluğun derecesine ve kıdemine göre tespit edilmesi, çeşitli iş ve meslek grupları arasında bir kıyaslamayı zorunlu hale getirmektedir. İkinci gerekçe ise, ücretlerde gerçekleştirilecek farklılaşmanın iç dengeyi bozabilecek bir boyuta ulaşma olasılığıdır. Eğer ücret farklılıkları nesnel ve rasyonel ölçütlere dayandırılmıyorsa, kamu sektöründe kurumlar ve meslek grupları arasında rekabet ve çatışma ortamı doğabilir. Buna ek olarak, belirli dönemlerde bazı personelin istihdamının sürdürülmesi ya da hizmete kazandırılması amacıyla özel ayrıcalıkların tanınması zorunlu hale gelebilir (Kestane, 2003).

Stratejik planlar ve faaliyet raporları üzerinden yapılan bir analizde büyükşehir belediyelerinin 2006-2016 yılları arasındaki personel politikalarında ön plana çıkan konulardan birisinin de personelin sosyal açıdan gelişmesine yönelik çalışmaların belediyelerce yürütülmesi ve bu amaçla oluşturulacak imkanların artırılması çabalarıdır. Belirlenen stratejik hedefler ve yapılacak işler arasında ekip ruhunu güçlendirmek, çalışanların tatmin düzeyini yükseltmek ve yeteneğin esas alınmasını sağlamak yer almaktadır (Erençin, 2017).

Ücret artışlarının merkezi olarak belirlenmesi, daha fazla bütçe kontrolü sağlar ve bütçe dengesinin sağlanmasına olumlu katkıda bulunur. Ayrıca bu durum, kamu kurumlarının kamu hizmetlerini ve personel giderlerini daha etkili bir şekilde planlamasına yardımcı olur.

3.4.2 Toplu Sözleşme Sürecindeki İşlem Maliyetinin Azalması

İşlem maliyeti teorisi, toplu iş sözleşmelerinin tasarımında dikkate alınması gereken açıklamalar sunmaktadır. Bu teori, ekonomik verimliliği sağlamak için örgütlenmenin ve işlerin yürütülmesinin, işlem maliyetlerini minimize edecek şekilde yapılandırılması gerektiğini savunur. İşlem maliyeti ekonomisi, toplu iş sözleşmelerinin nasıl tasarlandığını ve yönetildiğini anlamak için bir çerçeve sunar. İşlem maliyeti ekonomisi, sözleşme tipolojilerini (klasik, neo-klasik ve ilişkisel sözleşmeler) belirler ve bu tipolojiler, sözleşme seçiminde önemli rol oynar. Bu tipolojiler, sözleşme tasarımında risk nötrlüğü gibi varsayımların yeniden değerlendirilmesini gerektirir (Cevikparmak vd., 2022). İşlem maliyeti ekonomisi, aynı zamanda iş sözleşmelerinin yönetim yapılarının, işlem maliyetlerini minimize edecek şekilde tasarlanması gerektiğini savunur. Bu, özellikle büyük firmalar ve yetenekli iş gücü için kolektif pazarlık ve tahkim gibi mekanizmaların en verimli yönetim biçimleri olduğunu gösterir (Oranburg & Palagashvili, 2021). Son olarak işlem maliyeti ekonomisi, iş sözleşmelerinin tasarımında ve yönetiminde önemli bir çerçeve sunar. Bu teori, sözleşme tipolojileri ve yönetim yapıları aracılığıyla işlem maliyetlerini azaltmayı hedefler ve bu sayede iş ilişkilerinin daha verimli hale gelmesini sağlar. İşlem maliyeti ekonomisi, iş sözleşmelerinin tasarımında

esneklik ve verimliliği artırarak, ekonomik organizasyonun daha etkin bir şekilde yapılandırılmasına katkıda bulunur.

İşlem maliyeti kuramı, örgütlerin ve piyasaların varlığını ve sınırlarını açıklayan önemli bir iktisadi yaklaşımdır (Williamson, 1975). Temelinde, ekonomik aktörlerin kaynakları tahsis ederken karşılaştıkları işlem maliyetlerini en aza indirme çabası yatar. Bu maliyetler, bir değişim veya sözleşme sürecinde ortaya çıkan arama, bilgi toplama, pazarlık, sözleşme yapma, uygulama ve denetleme gibi faaliyetlerle ilişkilidir (Coase, 1937; Williamson, 1985).

Kuramın temel varsayımları arasında sınırlı rasyonellik ve fırsatçılık yer alır. Sınırlı rasyonellik, karar alıcıların tüm olası bilgileri işleme ve mükemmel kararlar alma kapasitesinin sınırlı olduğunu ifade eder. Fırsatçılık ise ekonomik aktörlerin kendi çıkarlarını maksimize etmek için yanıltıcı veya aldatıcı davranışlarda bulunabileceği varsayımını içerir (Williamson, 1985).

İşlem maliyetleri, özellikle belirsizliğin yüksek olduğu, varlık özgüllüğünün önemli olduğu ve işlem sıklığının arttığı durumlarda yükselir. Varlık özgüllüğü, belirli bir işlem için yapılan yatırımların alternatif kullanımlarının sınırlı olması anlamına gelir ve bu durum, bir tarafın diğerine bağımlılığını artırarak pazarlık gücünü etkileyebilir (Williamson, 1985). Toplu iş sözleşmesi bağlamında gerek işveren gerekse işçi sendikası açısından varlık özgüllüğü söz konusudur, taraflar toplu iş sözleşmesini mutlaka birbiriyle yapmak zorundadır. Anayasal ve yasal kurallar tarafından bu konu düzenlediği için, tarafların pazarlık gücü de sınırlandırılmıştır.

İşlem maliyeti kuramı, örgütlerin neden belirli faaliyetleri kendi içinde yapmayı (hiyerarşi) veya dış kaynaklardan sağlamayı tercih ettiğini anlamamıza yardımcı olur. Yüksek işlem maliyetlerinin olduğu durumlarda, kurum içi yönetim daha verimli bir mekanizma olabilirken, düşük işlem maliyetlerinde piyasa mekanizmaları daha uygun olabilir. Sonuç olarak, işlem maliyeti kuramı, ekonomik organizasyonun temelini oluşturan işlem maliyetlerinin rolünü vurgulayarak, firmaların yapısını, sınırlarını ve ekonomik faaliyetlerin düzenlenmesini anlamak için güçlü bir analitik çerçeve sunar (Coase, 1937; Williamson, 1985).

Toplu iş sözleşmesi görüşmeleri bağlamında işlem maliyeti kuramı, bu sürecin ve sonuçlarının anlaşılması için önemli bir bakış açısı sunar. Bu görüşmeler, doğası gereği yüksek işlem maliyetleri içerebilen karmaşık süreçlerdir.

Toplu iş sözleşmesi sürecinde karşılaşılan temel işlem maliyetleri bilgi toplama maliyeti, pazarlık ve karar alma maliyeti, sözleşme yapma ve uygulama maliyeti ve fırsatçılık maliyeti olarak ortaya çıkar. Bilgi toplama maliyetleri her iki tarafın (işveren ve sendika) müzakere pozisyonlarını destekleyecek kapsamlı bilgi toplama ve analiz etme ihtiyacından kaynaklanır. Bu, piyasa verileri, ücret düzeyleri, yasal düzenlemeler ve üye beklentileri gibi

çeşitli kaynaklardan bilgi edinmeyi içerir. Çok sayıda ve farklı talebin olduğu pazarlık ve karar alma sürecinde, uzlaşmaya varmak zaman alıcı ve yoğun mesai gerektirebilir. Farklı menfaatlere sahip tarafların ortak bir zeminde buluşması için yapılan müzakereler ve içsel onay süreçleri önemli maliyetler doğurur (Lewicki et al., 2020).

Diğer taraftan sözleşme yapma ve uygulama maliyetleri de doğacaktır. Detaylı bir sözleşmenin hazırlanması ve hukuki geçerliliğinin sağlanması, uygulama sürecinde ise hükümlerin takibi ve olası anlaşmazlıkların çözümü maliyetlidir (Commons, 1934). Son olarak işlem maliyeti kuramı bir de fırsatçılık maliyetinden bahseder. Tarafların kendi çıkarlarını maksimize etmeye yönelik potansiyel davranışları, ek denetim ve güvence mekanizmalarının oluşturulmasını gerektirebilir (Williamson, 1985).

Bu bağlamda, toplu iş sözleşmelerindeki başlıca işlem maliyeti, tarafların toplu iş sözleşmesinde düzenlenen konulara ilişkin için güncel bilginin edinilmesi, bu bilginin mevcut toplu iş sözleşmesi hükümleriyle birlikte yorumlanmasını ve gerekli değişiklik önerilerinin hazırlanmasını içerir. Bu maliyetlere toplu iş sözleşmesi görüşmelerinde harcanan mesaiyi de eklemek gerekir. Böylece işyerindeki sorunların çözülmesi, mevzuat değişikliklerin toplu sözleşmeye ilave edilmesi ve işyerinde verimliliğin artırılması mümkün olur. Bilgi edinilmesinin yanı sıra ücret ve diğer parasal haklara ilişkin yapılacak zam oranlarının ne olması gerektiği de tarafların işlem maliyetini oluşturur. Parasal haklar belirlenirken ülkedeki enflasyon, ekonomik büyüme beklentileri, bütçe ödenekleri, belediyenin gelirleri ve giderleri, işçi ücretlerinin o kamu kurumunda veya diğer kamu kurumlarında çalışan personel (işçi ve işçi statüsü dışında çalışan personel) ücretleri karşısındaki göreceli durumu dikkate alınmak zorundadır. Kamu kurumları, resmi politika belgelerinde (5 yıllık kalkınma planı, 3 yıllık orta vadeli program, Merkez Bankası enflasyon hedefleri ve raporları) belirlenen ekonomik göstergeleri (enflasyon oranı tahminleri, ekonomik büyüme tahminleri) temel alarak kendi tekliflerini oluşturmaktadır.

Toplu iş sözleşmelerinin taraflar arasındaki güç dengesizliğinin azaltılması: sendikalar, işçilerin kolektif pazarlık gücünü artırarak işveren karşısında daha dengeli bir pozisyon oluşturur. Bu durum, daha adil çalışma koşullarının sağlanmasına ve bireysel pazarlık süreçlerindeki potansiyel anlaşmazlıkların önlenmesine yardımcı olabilir (Freeman & Medoff, 1984). İşlem maliyeti kuramına göre toplu iş sözleşmeleri, gelecekteki ücret ve çalışma koşulları hakkında öngörülebilirlik sağlayarak hem işverenlerin planlama yapmasını kolaylaştırır hem de işçilerin belirsizliklerini azaltır (North, 1990). Ayrıca toplu iş sözleşmelerinde yer alan mekanizmalar, potansiyel anlaşmazlıkların daha maliyetli hukuki süreçlere gitmesini engelleyerek işlem maliyetlerini düşürebilir (Dunlop, 1958).

Türkiye’de 1.402 belediye, 33 büyükşehir belediyesi bağlı idaresi, 698 mahalli idare birliğı ve 51 il özel idaresi vardır (YYGM, 2024). Kadroya geçen taşeron işçileri çalıştıran ve bu nedenle toplu sözleşme imzaladığı varsayılabilecek en az 1.402 belediye şirketi olduğu düşünüldüğünde, azami üç yılda bir olmak üzere yaklaşık 3.500 toplu sözleşme imzalandığı tahmin edilebilir. Dolayısıyla işlem maliyetlerinin azaltılması kamu kaynağının tasarruflu kullanılmasını sağlayacaktır.



SONUÇ

Bu çalışmada, Kamu Kesimi Çerçeve Toplu İş Sözleşmesinin (KÇP) yerel yönetimlerde uygulanabilirliği, endüstri ilişkileri sistemi içerisindeki yeri ve önemi kapsamlı bir şekilde incelenmiştir. Araştırma sonucunda elde edilen bulgular, KÇP'nin yerel yönetimlerde uygulanmasının hem işçiler hem de işverenler açısından önemli faydalar sağlayacağını göstermektedir. Araştırma, KÇP'nin yerel yönetimlerde uygulanmasının hem teorik hem de pratik boyutlarını ele almış, bu uygulamanın potansiyel faydalarını ve karşılaşılan zorlukları analiz etmiştir. Çalışmanın sonuçları, KÇP'nin yerel yönetimlerde uygulanmasının sosyal devlet ilkesinin güçlendirilmesi, iş barışının sağlanması ve toplu pazarlık sürecinin etkinliğinin artırılması açısından önemli katkılar sunabileceğini göstermektedir.

Türkiye'de yerel yönetimler, özellikle belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve bunların bağlı kuruluşları, kamu hizmetlerinin sunumunda ve yerel demokrasinin işleyişinde kritik bir role sahiptir. Tarihsel süreç içerisinde, Tanzimat döneminden günümüze kadar geçen sürede, yerel yönetimlerin yapısı ve işleyişi önemli değişimler geçirmiştir. Özellikle 2004 yılında başlayan ve 2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile devam eden yerel yönetim reformları, bu kurumların yetki ve sorumluluklarını genişletmiş, mali özerkliklerini güçlendirmiş ve merkezi-yerel yönetim ilişkilerini yeniden düzenlemiştir. Bu reformlar sonucunda, yerel yönetimlerin personel yapısı da değişmiş, işçi statüsünde çalışanların sayısı ve önemi artmıştır.

2017 yılında 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'na eklenen Ek Madde 2 ile düzenlenen KÇP, kamu işveren sendikaları ile işçi sendikaları konfederasyonları arasında imzalanarak, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, kamu iktisadi teşebbüsleri ve yerel yönetimlerde çalışan işçilerin mali ve sosyal haklarını düzenleyen bağlayıcı bir çerçeve sunmuştur. Bu düzenleme, toplu pazarlık yapısının merkezileşmesi yönünde önemli bir adım olarak değerlendirilmiştir. Ancak, kanunun açık emredici düzenlemesine rağmen, 2017-2023 döneminde KÇP yerel yönetimlerde etkin bir şekilde uygulanamamıştır. Özellikle belediyeler ve belediye şirketleri, kamu işveren sendikasına üye olmamaları gerekçe gösterilerek bu sözleşmeleri uygulamamıştır. Hatta kamu işveren sendikasına üye olan yerel yönetim kamu işverenleri de KÇP'yi uygulamamıştır. Bu durum, yerel yönetimlerde çalışan işçiler ile diğer kamu kurumlarında çalışan işçiler arasında ücret ve sosyal haklar açısından eşitsizliklere yol açmıştır.

Yerel yönetimlerde KÇP'nin uygulanmasının önündeki en önemli engellerden biri, belediyelerin ve belediye şirketlerinin kamu işveren sendikasına üye olmamaları olduğuna

ilişkin olmuştur. Nitekim kamu işveren sendikalarına üye olan belediye ve iştiraklerindeki iş yerlerinde de KÇP hükümleri uygulanmamıştır. Bu sorunun çözümü için, belediyelerin ve belediye şirketlerinin kamu işveren sendikasına üyeliğini teşvik edecek düzenlemeler yapılabilecektir. Diğer bir seçenek olarak KÇP'nin bağlayıcılığı, kamu işveren sendikasına üyelik şartına bağlanmadan yeniden düzenlenebilecektir. Ayrıca, KÇP'nin yerel yönetimlerde uygulanmasını sağlayacak yasal ve idari düzenlemelerin yapılması, bu konudaki belirsizlikleri gidererek uygulamayı kolaylaştıracaktır.

2023 yılı sonlarında Anayasa Mahkemesi'nin KÇP'nin bağlayıcılığını düzenleyen kanun hükmünü toplu iş sözleşmesi özerkliğine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etmesi, eleştiriye açıktır. Anayasa Mahkemesi, toplu iş sözleşmesi görüşmelerinin işyeri merkezinde taraflarca yürütülmesi ve bağitlanması gerektiğinden hareket ederek KÇP düzenlemesini anayasaya aykırı bulmuştur. Ancak, bu çalışmada ortaya konulduğu üzere, KÇP pazarlık sürecinde görece zayıf olan işçi tarafının asgari haklarını teminat altına alma potansiyeline sahiptir. Bu bakımdan, işçi tarafını koruyan bir hükmün yeniden mevzuata girmesi faydalı olacaktır.

Bu tez kapsamında yapılan analizlerin sonuçlarına göre KÇP'nin yerel yönetimlerde uygulanmasının dört temel fayda sağlayacağını göstermektedir.

Birincisi, KÇP, kamu kesimi ve yerel yönetimlerde çalışan işçiler arasındaki ücret ve sosyal hak farklılıklarını azaltarak, eşit işe eşit ücret ilkesinin hayata geçirilmesine katkı sağlayacaktır. Bu durum, sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak önemli bir katkıdır.

İkincisi, İşlem maliyeti kuramı perspektifinden bakıldığında, KÇP'nin yerel yönetimlerde uygulanması, toplu iş sözleşmesi sürecindeki işlem maliyetlerini önemli ölçüde azaltacaktır. Toplu iş sözleşmesi sürecinde karşılaşılan temel işlem maliyetleri arasında bilgi toplama maliyeti, pazarlık ve karar alma maliyeti, sözleşme yapma ve uygulama maliyeti ile fırsatçılık maliyeti yer almaktadır. KÇP, bu maliyetlerin azaltılmasına katkı sağlayarak, toplu pazarlık sürecinin etkinliğini artıracaktır. Özellikle bilgi toplama ve pazarlık maliyetlerinin azaltılması gerek işçi sendikalarının gerekse işverenlerin kaynaklarını daha verimli kullanmalarına olanak tanıyacaktır. KÇP, toplu iş sözleşmesi sürecindeki tarafların işlem maliyetlerini azaltarak, daha etkin bir toplu pazarlık sisteminin oluşmasına zemin hazırlayacaktır. Özellikle yerel yönetimlerde, her bir işyeri için ayrı ayrı toplu iş sözleşmesi müzakerelerinin yürütülmesi yerine, temel mali ve sosyal hakların merkezi düzeyde belirlendiği bir sistemin varlığı hem işçi sendikalarının hem de işverenlerin işlem maliyetlerini azaltarak kaynaklarını daha verimli kullanmalarına imkân tanıyacaktır.

Türkiye'de 1.402 belediye (belde, ilçe, il, büyükşehir belediyeleri), 33 büyükşehir belediyesi bağlı idaresi (su ve kanalizasyon idareleri ile EGO, ESHOT, İETT), 698 mahalli

idare birliği ve 51 il özel idaresi bulunmaktadır. Yerel yönetimlerde kadroya geçen taşeron işçileri çalıştıran ve bu nedenle toplu sözleşme imzaladığı varsayılabilecek en az 1.402 belediye şirketi olduğu düşünöldüğünde, azami üç yılda bir olmak üzere yaklaşık 3.500 toplu sözleşme imzalandığı tahmin edilmiştir. Bu kadar çok sayıda toplu iş sözleşmesinin müzakere edilmesi hem işçi sendikaları hem de işverenler için önemli işlem maliyetleri doğurmaktadır. KÇP, temel mali ve sosyal hakların merkezi düzeyde belirlendiği bir sistem sunarak, bu maliyetleri azaltacak ve kamu kaynaklarının daha verimli kullanılmasını sağlayacaktır.

Üçüncüsü, KÇP, yerel yönetimlerde iş barışının sağlanmasına katkıda bulunacaktır. Ücret ve sosyal haklar konusundaki eşitsizliklerin giderilmesi, işçiler arasındaki rekabeti azaltarak, daha uyumlu bir çalışma ortamının oluşmasını sağlayacaktır.

Dördüncüsü, KÇP'nin yerel yönetimlerde uygulanmasının, sendikaların toplu pazarlık sürecindeki rolünü güçlendirerek, endüstri ilişkileri sisteminin daha dengeli bir yapıya kavuşmasına katkı sağlayacağıdır. Özellikle küreselleşme sürecinde sermaye tarafından savunulan ademi merkezileşme eğilimine karşı, işçi sendikalarının merkezi bir toplu pazarlık sistemini desteklemeleri, sendikal hareketin gücünü koruması açısından önem taşımaktadır. Bu bağlamda, KÇP'nin yerel yönetimlerde uygulanması, sendikal hareketin güçlenmesine ve işçilerin toplu pazarlıktan elde ettikleri kazanımların artmasına katkı sağlayacaktır.

Çalışmada ayrıca, KÇP'nin sadece ücret ve sosyal haklarda genel çerçeveyi çizdiği, toplu iş sözleşmesi sürecini tamamen kapatmadığı ve işyeri temelli ilave düzenlemelerin yapılabileceği vurgulanmıştır. Grev hakkının Anayasa ile güvence altına alındığı ve çalışanların ücret ve sosyal haklarda dahil toplu iş sözleşmesindeki uyuşmazlık konuları için grev yapabileceği göz önüne alındığında, bağlayıcılık ifadesinden Anayasal bir hakkın kısıtlanması sonucu çıkarılmamalıdır. Bu bağlamda, KÇP'nin yerel yönetimlerde uygulanması, toplu iş sözleşmesi özerkliğine aykırı olmayacak şekilde yeniden düzenlenebilir.

Sonuç olarak, KÇP'nin yerel yönetimlerde uygulanacak şekilde yeniden düzenlenmesi, sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak değerlendirilmelidir. Bu düzenleme, kamu kesiminde çalışan işçiler arasındaki ücret ve sosyal hak farklılıklarını azaltarak, eşit işe eşit ücret ilkesinin hayata geçirilmesine katkı sağlayacaktır. Ayrıca, toplu iş sözleşmesi sürecindeki tarafların işlem maliyetlerini azaltarak, daha etkin bir toplu pazarlık sisteminin oluşmasına zemin hazırlayacaktır. Bu bağlamda, KÇP'nin yerel yönetimlerde uygulanması, endüstri ilişkileri sisteminin daha dengeli bir yapıya kavuşmasına ve iş barışının sağlanmasına önemli katkılar sunacaktır.

Bu çalışmanın sınırlılıkları arasında, KÇP'nin yerel yönetimlerde uygulanmasının pratik sonuçlarının görgöl olarak test edilmemesi yer almaktadır. Gelecekteki çalışmalarda, KÇP'nin

yerel yönetimlerde uygulanmasının işçilerin ücret ve sosyal hakları, iş barışı ve toplu pazarlık sürecinin etkinliği üzerindeki etkilerinin görgül olarak incelenmesi, bu konudaki literatüre önemli katkılar sağlayacaktır. Ayrıca, KÇP'nin yerel yönetimlerde uygulanmasını sağlayacak yasal ve idari düzenlemelerin nasıl yapılabileceği konusunda daha detaylı çalışmalar yapılması, politika yapıcılara yol gösterici olacaktır.

KÇP'nin yerel yönetimlerde uygulanması konusunda yapılacak gelecekteki çalışmalarda, farklı ülkelerdeki benzer uygulamaların karşılaştırmalı analizi de yapılabilir. Bu tür karşılaştırmalı çalışmalar, Türkiye'deki uygulamanın güçlü ve zayıf yönlerini ortaya koyarak, daha etkin bir sistemin oluşturulmasına katkı sağlayacaktır. Ayrıca, KÇP'nin yerel yönetimlerde uygulanmasının ekonomik etkileri, özellikle kamu maliyesi üzerindeki etkileri de incelenebilir. Bu tür çalışmalar, KÇP'nin yerel yönetimlerde uygulanmasının ekonomik sürdürülebilirliğini değerlendirmek açısından önemli olacaktır.

Sonuç olarak, bu çalışma, KÇP'nin yerel yönetimlerde uygulanmasının teorik ve pratik boyutlarını kapsamlı bir şekilde ele alarak, bu konudaki literatüre katkı sunmuştur. Çalışmanın bulguları, KÇP'nin yerel yönetimlerde uygulanmasının sosyal devlet ilkesinin güçlendirilmesi, iş barışının sağlanması ve toplu pazarlık sürecinin etkinliğinin artırılması açısından önemli faydalar sağlayacağını göstermektedir. Bu bağlamda, KÇP'nin yerel yönetimlerde uygulanacak şekilde yeniden düzenlenmesi hem işçiler hem de işverenler açısından faydalı olacaktır. Ayrıca, bu düzenleme, endüstri ilişkileri sisteminin daha dengeli bir yapıya kavuşmasına ve kamu kaynaklarının daha verimli kullanılmasına katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- 696 sayılı KHK gerekçesi, Dönemi ve Yasama Yılı 26 / 3; Sıra Sayısı: 512, Esas Numarası 1 / 907; Başkanlığa Geliş Tarihi 24/12/2017; Tasarının Başlığı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.
- 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (1/907) ile İçtüzük'ün 128'inci Maddesine Göre Doğrudan Gündeme Alınmasına İlişkin Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Tezkeresi <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D26/Y3/T1/DosyaKomisyonRaporunuVerdi/e2685a4e-74c4-4edc-adca-8f5c34840211.pdf>
- Akçay, İ. İ. (2010). Türkiye’de Emegın Bir Mücadele Aracı Olarak İş İhtilafları: 1936-1963. *Çalışma ve Toplum*, 2(25), 41-64.
- Aktay, A. N. (2019). *Toplu İş Hukuku* (2. bs). Lykeion Yayınları.
- Aydın, M. (2016). 1982 Anayasasında Sendika Kurma Hakkı ve Sınırlanması. *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3(2), 61-100.
- Baybora, D. (2017). Türkiye de İşte Aile Haklarına Bakış (Son Yapılan Değişikliklerle). *Isarder*, 9(1), 221-248. <https://doi.org/10.20491/isarder.2017.243>
- Bayrakçı, E. (2002). Demokratik Yerel Yönetimin Temel İlkeleri. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 89-110.
- Bilgisay, H. (2010). Yerel Yönetim Reformu ve İl Özel İdareleri: Bursa Perspektifinde Bir Analiz. B. Parlak içinde, *Yerel Yönetimler Yerel Siyaset Ve Kentsel Politikalar* (s. 279-294). Bursa: Dora Yayınları.
- Bostanoğlu, Ö. (1990). Türk Belediyeciliğinde Güncel Tarihsellik. *Amme İdaresi Dergisi, Cilt 23, Sayı 2, Haziran.*, 74-93.
- Bozlağan, Recep (2003), Belediyelerde Örgüt Geliştirme, İstanbul: Hayat Yayıncılık
- Caniklioğlu, N., Canbolat, T., & Özkaraca, E. (2022). *İş Hukuku Dersleri* (35. bs). Beta Yayıncılık.

- Cevikparmak, S., Celik, H., Adana, S., Uvet, H., Sauser, B., & Nowicki, D. (2022). Scale development and validation of Transaction Cost Economics typology for contracts: A systems thinking approach. *Journal of Purchasing and Supply Management*. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2022.100769>
- Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4(16), 386-405.
- Commons, J. R. (1934). Institutional economics. *American Economic Review*, 24(4), 648-657.
- Çelik, B. (1995). Türk Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi. *Yeni Türkiye*, 588-597.
- Çolak, H. (2004). *Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği*.
- Çöpoğlu, M. (2016). Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkileri. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 10(1), 163-182.
- Dunlop, J. T. (1958). *Industrial relations systems*. Henry Holt and Company.
- Duru, A. A. (2021). Yerel Yönetimlerde İnsan Kaynakları Yönetimi. İçinde P. Akarçay (Ed.), *Yerel Yönetimlerde Güncel Yaklaşımlar: Teoriden Pratiğe* (ss. 138-176). Ekin Kitabevi Yayınları.
- Duru, A. A. (2022). Yerel Yönetimler İçin Bir Doğrudan Demokrasi Uygulaması Önerisi: Yerel Referandum. İçinde G. Ak (Ed.), *Kent ve Demokrasi Tartışmaları* (ss. 83-110). Ekin Kitabevi Yayınları.
- Dönmez, M. (1995). Türkiye’de Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi. *Türk İdare Dergisi*, 165-173.
- Erençin, A. (2017). Büyükşehir Belediyeleri ve Personel Sorunu: 2006-2016 Dönemi. *Yasama Dergisi*, 35, 5-25.
- Erken, B. (2013). Anayasal Çerçeve Türkiye’de Çalışma Hakkı. *Calisma Dünyasi Dergisi*, 1(2), 66-84.
- Eryılmaz, B. (1995). Yerel Yönetim Sendromu. *Yeni Türkiye*, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran, 340-346.
- Eryılmaz, Bilal (1995) Kamu Yönetimi, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, İzmir: Akademi Kitabevi
- Eryılmaz, B. (2006). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*. İstanbul: İşaret Yayınları.

- Eryılmaz, B. (2007). *Kamu Yönetimi, Genişletilmiş ve Güncellenmiş Yeni Baskı*. İstanbul: Erkam Matbaası.
- Freeman, R. B., & Medoff, J. L. (1984). *What do unions do?* Basic Books.
- Giritli, İsmet (1998) Türkiye'nin İdari Yapısı, İstanbul: Der Yayınları
- Görmüş, A. (2012). Toplu Pazarlık Düzeyleri. *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(2), 1-11.
- Göymen, K. (1999). Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 32, Sayı 4, Aralık, 67-83.
- Gözler, K. (2019). *Anayasa Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K., & Kaplan, G. (2018). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gültekin, N., & Terzioğlu, A. (2008). Kamu kesimi ücret politikası. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 25(2), 969-982.
- Hüseyinli, N., & Özçelik Kaynak, K. (2020). *Türk Hukukunda Refakat İzni ve Uygulamadaki Yeri*. 59-74. <https://doi.org/10.32331/sgd.752131>
- ILO. (2025a) https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@ilo-ankara/documents/genericdocument/wcms_645630.pdf (erişim tarihi: 9.3.2025)
- ILO.(2025b)https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312299 (erişim tarihi: 9.3.2025)
- Kaya, A. (2014). Amaçsal Yorum. *Ankara Barosu Dergisi*, 4, 365-383.
- Kestane, D. (2003). Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği. *Maliye Dergisi*, 142(144), 126-144.
- Köksal, Bekir (2006) Belediyelerde Örgüt Yapılarının Standardizasyonu ve İstanbul Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı
- Kul, E. (2012). Yüksek Hakem Kurulu. *Journal of Social Policy Conferences*, 34. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/9743>
- Lewicki, R. J., Saunders, D. M., & Barry, B. (2020). *Negotiation* (9th ed.). McGraw-Hill Education.
- Mecek, M., & Atmaca, Y. (2020). Yerel Yönetimlerin İdari Yapısına İlişkin Mevzuat Analizi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 2068-2087.

- Mutlu, M. (2010). *Mahalli İdarelerin Bölgesel Kalkınma Üzerindeki Etkileri: Belediyeler Örneği*. Bursa Uludağ Üniversitesi: Yüksek lisans Tezi.
- North, D. C. (1990). *Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans*. İstanbul: Sabancı Üniversitesi.
- Oranburg, S., & Palagashvili, L. (2021). Transaction Cost Economics, Labor Law, and the Gig Economy. *The Journal of Legal Studies*, 50. <https://doi.org/10.1086/704893>
- Ortaylı, İ. (2000). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Ökmen, M. (2010). *Türkiye'de Yerel Yönetimler*. Nobel Yayın Dağıtım.
- Sökmen Güler, E. (2015). Toplu İş Uyuşmazlıklarının Çözümünde Yüksek Hakem Kuruluna Başvurma ve Özel Hakeme Başvurma. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 19(3), 55-72.
- Şahin, S. (2015). *Yerel Yönetimler Reformu ve Etkileri*. Beta Yayınları
- TBMM. (2017). *696 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (1/907) ile İçtüzük'ün 128'inci Maddesine Göre Doğrudan Gündeme Alınmasına İlişkin Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Tezkeresi*.
- Tortop, N. (1991). Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı. *Amme İdaresi Dergisi*, 3-9.
- Tortop, N. (1999). *Personel Yönetimi* (6. bs). Yargı Yayınları.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., & Özer, M. A. (2006). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Ankara: Nobel Yaygın Dağıtım.
- Tutum, C. (1990). Kamu personeli sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(3), 31-45.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*. (1982).
- Vural, T. (2004). Osmanlı İmparatorluğu'nda Yerel Yönetimler. *Türk İdare Dergisi*, 179-193.

- Williamson, O. E. (1975). *Markets and hierarchies, analysis and antitrust implications: A study in the economics of internal organization*. New York: Free Press.
<http://archive.org/details/marketshierarchi00will>
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic institutions of Capitalism: Firms, markets, relational contracting*. The Free Press.
- Yenihan, B., & As, İ. (2017). Türkiye’de Kamu Sendikacılığının Gelişimi ve Toplu Pazarlık Sorunları. *International Journal of Innovative Approaches in Social Sciences*, 1(1), 71-89. <https://doi.org/10.29329/ijiasos.2017.85.6>
- Yıldız, G. B. (2021). Turkey: Enhancing social partners’ capacity and social dialogue in the new world of work. İçinde *The New World of Work*.
<https://www.elgaronline.com/edcollchap-oa/edcoll/9781800888043/9781800888043.00020.xml>
- Yılmaz, B. (2008). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*. Seçkin Yayıncılık.
- Yorgun, S. (2023). Sendikaların Toplu Pazarlık Yetkisi ve Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokolü’nün Hukuki Boyutu. *Çalışma ve Toplum*, 1(76), 97-120.
<https://doi.org/10.54752/ct.1241211>
- YYGM. (2023). *Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Oldukları Mahalli İdare Birlikleri Personel Alımı Rehberi*. Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü.
https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/22112023_personel-istihdam-rehberi-20231122135743.pdf
- YYGM. (2024). *2023 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü. https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2023_faaliyet_raporu_26072024-20240726161101.pdf
- Yörükoğlu, F. (2009). Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci. *Mevzuat Dergisi*, 1-16.

ÖZGEÇMİŞ

Adı ve SOYADI	Muhammed Talha KANDİL
EĞİTİM DURUMU	
Lise	Muratpaşa Anadolu Lisesi (2005-2009)
Lisans	Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü (2009-2013)
Yüksek Lisans	Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü (2022-2025)
Tez Konusu	Kamu Kesimi Çerçeve Toplu İş Sözleşmesinin Yerel Yönetimlerde Uygulanması
Yabancı Dil / Diller	İngilizce
İŞ DENEYİMİ	
2024-...	Hizmet-İş Sendikası Antalya Şube Başkanlığı, Şube Başkanı (Antalya)
2020-2024	Hizmet-İş Sendikası Antalya Şube Başkanlığı, Şube Başkanı (Antalya)
2016-2020	Hizmet-İş Sendikası Antalya Şube Başkanlığı, Şube Başkanı (Antalya)
2014-2016	Aldaş Altyapı Yönetim ve Danışmanlık Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi, İdari İşler Uzmanı (Antalya)