

KAMU KESİMİ TOPLU İŞ SÖZLEŞMELERİ ÇERÇEVE ANLAŞMA PROTOKOLLERİ İLK İKİ ÖRNEK VE SON DURUM

(¹) Naci ÖNSAL

ÖZ

Kamu kesimi toplu iş sözleşmelerinin taraf kamu işveren sendikaları ile Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu ve Hükümet arasında görüşülerek, toplu iş sözleşmelerinin sonuçlandırılacağı çerçevenin belirlendiği "Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokolü" nün imzalanması, protokolün niteliği ve son yasal değişiklikler sonucu nasıl amacından uzaklaştığı ve yeni düzenlemelerin hukuki anlamı bu makalenin konusudur.

Anahtar Kelimeler: Kamu kesimi toplu iş sözleşmeleri, kamu işveren sendikaları, kamu kesimi toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşmaları protokolü.

PUBLIC SECTOR COLLECTIVE AGREEMENTS PROTOCOLS FOR FRAME WORK AGREEMENT FIRST TWO EXAMPLES AND THE FINAL SITUATION

ABSTRACT

The subject of this article is based on the negotiations which have been concluded between the

parties of the collective agreement for public sector. The parties in question are Public Employers Union, Confederation of Turkish Trade Unions and the Government. The scope is specified and the Protocol for Framework Agreement in Public Sector is ratified. The characteristics of this protocol and how it became distant from its aim and the legal conception of recent amendments also constitute the basis of this article.

Keywords: Public sector collective agreements, Public Employer's Unions, Protocol for framework agreement in public sector

GİRİŞ

1989 yılında kamu yönetimi, kamu kesimi toplu iş sözleşmelerini ortak bir disiplin içinde yürütebilmek amacıyla, "Koordinasyon Kurulu" ismi verilen bir kurul oluşturdu. Kamu kurum ve kuruluşları, bu kurulun onayını almadan toplu iş sözleşmelerini bağitlayamıyorlardı. Buna karşılık, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu da (TÜRK-İŞ) kendi bünyesinde bir komisyon oluşturdu. 1989 yılı kamu kesimi

(¹) Dr. / Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi (TAEM) Başkanı, nacionsal@hotmail.com

toplular iş sözleşmeleri görüşmeleri, taraflar arasında gerilimli bir havada başladı. Bahar aylarında işçiler, alışılmamış eylem türleriyle Hükümeti istekleri doğrultusunda zorladılar. SEKA ve DEMİRÇELİK işletmelerinde, uzun süre devam eden grevler yaşandı.

14 Mart 1989 tarihinde toplanan TÜRK-İŞ Başkanlar Kurulu'nun ardından, Genel Başkan Şevket Yılmaz, kamu kesimi toplu iş sözleşmelerini bağlatmak için isteklerini 5 madde halinde sıraladı:

1. Süresi sona eren toplu iş sözleşmelerinde yapılmış ücret zamları, enflasyonun altında kalmışsa, aradaki fark yeni sözleşme döneminin başında ödenmeliydi. Bunun için zam oranları ile aynı döneme ait enflasyon oranlarının karşılaştırılması isteniyordu.
2. 1989-1990 yıllarını kapsayacak yeni dönem toplu iş sözleşmelerinde, gerçekleşmesi olası enflasyon oranı hesaplanacak ve bu oranda ücret zammı yapılacaktı.
3. Gayri Safi Milli Hâsıla (GSMH) artış oranındaki emeğin payı yıllar itibariyle ücret artışlarına eklenecekti.
4. Yapılacak ücret artışı hesaplamalarında, Devlet İstatistik Enstitüsü'nün (DİE) Türkiye Kentsel Yerler Tüketici Fiyatları Endeksleri kullanılacak ve hesaplanma tarzında bilimsel

gerçekler geçerli olacaktı.

5. Sosyal yardımların ve işkolularının kendine has özelliklerinin gerektirdiği diğer ödemeler bağımsız bir biçimde ele alınarak artırılacaktı.

TÜRK-İŞ, önceki dönem toplu iş sözleşmelerinde ücretlerin (almış oldukları ücret zamlarına rağmen) fiyat artışlarının gerisinde kaldığını belirlemişti. Birinci talebinde geçmiş döneme ait alacaklarının yeni dönemin başında karşılanmasını istiyordu. İkinci talebinde, yeni sözleşme dönemi için öngörülen enflasyon oranında zam istiyordu. Üçüncü talep de, ikinci talepteki zammın üzerine GSMH artışı oranında ikinci bir ücret zammıydı. Dördüncü talepte, "Endeks" kelimesinin çoğul olarak "Endeksler" şeklinde kullanılmış olması kafaları biraz karıştırmıştı. "Bilimsel gerçekler" ibaresi ise üst üste istenen ücret zamları oranlarının toplanmasının istenmediğini, kümüle edilmesinin istendiğini gösteriyordu. Beşinci talep ile işkolu özelliklerinden kaynaklanan ödemeler ile sosyal yardımların bir kalıba sokulmayacağı, tarafların görüşmelerine bırakılacağı anlaşılıyordu.

TÜRK-İŞ Genel Başkanı, 5 Nisan 1989 tarihli Bakanlar Kurulu Toplantısında, "Toplu sözleşme çıkmazı" denilen karmaşık bir yapının yol açtığı sorunlarla karşı karşıya olduklarını söylemiş; Başkanlar Kurulu açıklamasında ise; "Toplu sözleşme çıkmazının aşılabilme-

si, işçilerimizi ve temel işçi hak ve özgürlüklerini hedef alan haksızlık ve adaletsizliklerin derhal ortadan kaldırılmasına bağlıdır" denilmişti.

Toplu iş sözleşmeleri taraflar arasındaki müzakerelerde sonuçlanmadı. Uyuşmazlıkların sayısı artıyordu. TÜRK-İŞ, işi Başbakanla bitirmek istiyordu. İstek gerçekleşti. Başbakanlık konutunda gece yarısı yapılan müzakereler çok yoğundu. Metal İşverenleri Sendikası (MESS) başkanlığı da yapmış olan Başbakan Turgut Özal, çetin bir müzakereciydi ama sabaha karşı yorulmuştu. Bunu anlayan sendikacılar yükleniyorlardı. Yakalanan anlaşma zemini kaybolabilirdi. Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası Genel Sekreteri, "Görüşmeler tamamlandı" dedi. İşçi liderleri de durumu kavradılar, 18 Mayıs 1989 tarihinde anlaşma sağlandı.

20 Temmuz 1989 günü yapılan Başkanlar Kurulu toplantısında Şevket Yılmaz, "Hatırlanacağı gibi, Kurulumuz son olarak 17 Mayıs 1989'da olağanüstü toplanmış ve kamu kesiminde çalışan yaklaşık 600 bin işçimiz ile ilgili toplu pazarlık sonuçlarını gözden geçirerek, işçi görüşünü saptamıştı. Bilindiği gibi, toplu iş sözleşmeleri Yönetim Kurulumuzun, toplu pazarlığı koordine etmekle görevli Komisyonumuzun ve Başkanlar Kurulumuzun oybirliği ile aldığı kararlar istikametinde birlikte bağlanmış bulunmaktadır" diyordu.

1. İLK İKİ PROTOKOL

1989 yılı ücret zamları altı aylık olarak belirlendi. Birinci altı ay için 80 oranında zam yapıldı, üzerine seyyanen 10 bin lira ilave edildi. İkinci altı ay zammı yüzde 40 oldu, üzerine seyyanen 70 bin lira ilave edildi. İkinci yılın ücret zamları birinci altı ay için yüzde 25, ikinci altı ay için yüzde 20 olarak belirlendi. Ayrıca, sözleşmelerin birinci yılı enflasyonun yüzde 60'ı aşması halinde, aşan kısmın ikinci yılın birinci altı ay zammına ilave edileceği karara bağlandı.

TÜRK-İŞ, 1990 yılı kamu kesimi toplu iş sözleşmelerinin birlikte bağlanmasını karardı. 1989 yılında kurulan Komisyon "Koordinasyon Kurulu" adını aldı. Kurulun, TÜRK-İŞ Genel Merkezinde her hafta toplanması kararlaştırıldı. TÜRK-İŞ kayıtlarına göre, 1990 yılında 623 bin 758 işçi için toplu iş sözleşmesi yapılacaktı. Bu işçilerin 268 bini kamu kesimindeki işçilerdi.

1989 yılı sonunda enflasyon yüzde 68,8 olarak gerçekleşti. Anlaşma koşullarına uygun olarak 1 Ocak 1989 tarihinden geçerli olan toplu iş sözleşmelerinin ikinci yıl zammı yüzde 8,8 ilavesiyle ödenecekti. Öyle de oldu. Yürürlük başlangıcı 1989 yılında olan toplu iş sözleşmelerinin büyük bölümü 1 Mart 1989 tarihinde başlamıştı. Enflasyon farkının Mart ayında yüzde 8,8'den düşük çıkacağı da anlaşılmıştı. 13 Mart 1990 tarihinde Başbakan Yıldırım Akbulut

ile yapılan toplantıda TÜRK-İŞ, yürürlük başlangıcı 1989 yılı içinde olan tüm toplu iş sözleşmelerine enflasyon farkının yüzde 8,8 olarak uygulanmasını istedi ve bu isteğini kabul ettirdi. Ayrıca, 1989 yılında başlayan bu toplu iş sözleşmelerinin ikinci yılında enflasyonun yüzde 45'i aşması halinde, aşan kısmın 1991 yılında yeniden bağtlanacak toplu iş sözleşmelerinde dikkate alınması da kararlaştırıldı.

12 Haziran 1990 tarihinde ikinci çerçeve anlaşma yapıldı ve protokolü imzalandı. Protokol üç sayfadan ibaretti. İkinci sayfanın sonu Orhan Balta (Tekgıda-İş Sendikası Genel Başkanı), Mustafa Başoğlu (Sağlık-İş Sendikası Genel Başkanı), Mehmet Bamyacı (T. Yol-İş Sendikası Genel Sekreteri), Sabri Özdeş (Tarım-İş Sendikası Genel Başkanı), Ziya Ustaoglu (Koop-İş Sendikası Genel Eğitim ve Teşkilatlanma Sekreteri), Bahattin Sak (Tezkoop-İş Sendikası Genel Mali Sekreteri) ile Kamu İşveren Sendikaları Genel Sekreterleri, Av. Metin Yılmaz (Türk Kamu Sen Genel Sekreteri), Rahmi Cıbroğlu (TÜHİS Genel Sekreteri), Naci Önsal (Kamu-İş Genel Sekreteri) tarafından imzalanmış; üçüncü sayfası ise Devlet Bakanı Cemil Çiçek, TÜRK-İŞ Genel Mali Sekreteri Enver Toçoğlu, Kamu-İş Genel Sekreteri Naci Önsal imzalamıştı.

Protokolün birinci maddesinde üç kamu işveren sendikası ile altı işçi sendikası arasında bağtlan-

cak 17 toplu iş sözleşmesi ismen sayılmış, protokolün ikinci sayfasının son cümlesi olarak yazılan "İş bu protokolü I. maddede anılan toplu iş sözleşmeleri için anlaşma tutanağı kabul ederek imzalamışlardır" düzenlemesi ile de 1990 protokolü, anılan bu 17 toplu iş sözleşmesi için aynı zamanda "Anlaşma Tutanağı" niteliği kazanmıştır.

Protokolün ikinci maddesinde akçalı (parasal) konular düzenlenmiştir. II-1 ile 400 bin liranın altındaki ücretlerin 400 bin liraya çekilmesi (ücret skalası olan işyerlerinde ortalama ücret 400 bin liranın altındaysa ortalama ücret 400 bin liraya yükseltilerek uygulanacaktır), II-2 ile işçilerin işyerinde geçirdikleri her hizmet yılı için aylık ücretlerine 5 bin lira (kıdem zammı) ilave edilmesi kararlaştırılmıştır. II-3 ile ücret zamları 6 aylık süreler için belirlenmiştir. Birinci altı ay için yüzde 50 oransal zamma ilave olarak 120 bin lira ilave edilecektir. İkinci altı ay zammı yüzde 25 oransal zamdan sonra ilave olarak 50 bin liradır. Üçüncü altı ay zammı yüzde 25, dördüncü altı ay yüzde 25'tir. II-4 ile sosyal yardımlar sözleşmenin birinci yılında her ay ödenmek üzere 100 bin lira, ikinci yılında 150 bin lira olarak belirlenmiştir.

II. maddenin birinci fıkrasında açılan parantezin kapatılmaması, üçüncü fıkrada "Ücret Zammı" ibaresinin bulunmaması protokol metninde göze çarpan ilk noksan-

lıklardır. Dördüncü fıkradan sonra düzenlenen paragrafı anlamak neredeyse olanaksızdır (taraflar o tarihte anlamışlar ve protokolün imzasız dördüncü sayfasında düzenlenmiş "geçici madde" uygulamayı sağlamıştır). Protokolün üçüncü sayfasında daha önce bağitlanmiş iki toplu iş sözleşmesi için yapılacak işlem ise Devlet Bakanının açıklamalarına bırakılmıştır.

2. PROTOKOLLERİN HAZIRLANMASI VE NİTELİĞİ

Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokolleri (KKTİŞÇAP) 1991,1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017 yıllarında da yapılmıştır. Bu protokoller uzun, yorucu, gergin müzakerelerin sonunda genellikle günün ilerleyen saatlerinde yapılır. Protokolü kaleme alacak uzmanlar yoğun bir stres altındadır, taraflar protokolün hemen yazılıp imzalanmasını isterler, hazırlanan metin de kolayca imzalanmaz, taraflardan itirazlar ve düzeltme istekleri gelir. Uzun müzakerelere katılan taraflar bu kadar önemli bir metnin dikkatle yazılması için bekleyemezler, taraflar iyi niyetli değilse son anda kazanımlar elde etme çabasında da bulunabilirler. Bu nedenle bu protokoller, tarafların olağan koşullarda yapmayacakları hatalar ile doludur.

KKTİŞÇAP TÜRK-İŞ, Kamu İş-

veren Sendikaları ve Hükümet arasında imzalanan centilmen (iyi niyet belgeleri) anlaşmalarıdır. Bu protokollerin hukuki bir yaptırımı yoktur. Uygulamada işçi sendikaları ve kamu işveren sendikaları (birkaç istisna dışında) bu protokollere sadık kalarak toplu iş sözleşmelerini imzalamışlardır.

3. ÇERÇEVE SÖZLEŞME

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu (STİSK)'nun hazırlık çalışmalarına Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ)'deki görevim nedeniyle katılmışım. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) temsilcileri; kamu kesiminde yürütülen toplu iş sözleşmesi görüşmelerini sonuçlandırmak için Kamu İşveren Sendikaları ile İşçi Sendikaları Konfederasyonları arasında 1989 yılından itibaren her sözleşme döneminde düzenlenip imza edilen (Hükümet temsilcilerinin de imza koydukları) KKTİŞÇAP'nu özel sektörde de kapsayacak şekilde bir sözleşme türü olarak Kanuna koymak istemişlerdi.

Yapılmak istenenin doğru olmayacağını; protokolün niteliğini, toplu sözleşme hakkını, serbest toplu pazarlık ilkesini vb. anlatarak Kanuna böyle bir maddenin girmesini engellemiştik. Ancak Kanunun 2. ve 33. maddelerinde yapılan düzenlemeler ile "çerçeve sözleşme" adıyla anılan, toplu iş sözleşmesi sayılmayan, bu

nedenle de toplu iş sözleşmesinin yapımına ilişkin Kanun maddelerine de uyulmadan taraflar anlaşılırsa bağitlanabilecek bir sözleşme türünün Kanuna girmesini engellemedik.

12.09.2010 tarihinde yapılan Anayasa Referandumu ile "Bir işyerinde aynı zamanda birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz" yasağı 1982 Anayasası metninden çıktığı için artık STİSK'da da böyle bir hüküm yer alamazdı. ÇSGB temsilcileri gerçek bir "işkolu toplu iş sözleşmesi" yapılmasını istemiyorlar ve bunu engellemek için de Kanuna işkolu düzeyinde olduğunu söyledikleri "çerçeve sözleşme"yi yerleştirmiş oluyorlardı. Tabii işveren temsilcilerinin katılımı ile.

Çerçeve sözleşme, içeriği ile de toplu iş sözleşmesi tanımı dışında kalıyordu. Çerçeve sözleşme, mesleki eğitim, iş sağlığı güvenliği, sosyal sorumluluk ve istihdama ilişkin hükümler içerebilecekti. Büyük olasılıkla böyle bir "sözleşme" yapılmıyacaktı.

6356 sayılı STİSK 07.11.2012 tarihinde yürürlüğe girdi, aradan geçen 5 yıl içinde de bir tane bile çerçeve sözleşme imzalanmadı.

4. 03.07.2017 TARİHLİ KKTİŞÇAP

Son KKTİŞÇAP 03.07.2017 tarihinde düzenlendi ve imzalandı. Aynı gün Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'ndan (ÇSGB) yapılan açık-

lamada, tarafların "gönüllü" olarak bir araya geldikleri ve "bağlayıcılığı olmayan" bu protokolü düzenledikleri açıklandı.

5. 696 SAYILI KHK İLE 6356 SAYILI STİSK'NA EKLENEN EK MADDE 2

"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 olarak 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 kuru-

luşları, 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.“

SONUÇ

Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK/696)'nin 112. maddesi ile 6356 sayılı STİSK'na "EK MADDE 2" eklendi. Bu madde ile KKTİŞÇAP madde kapsamındaki idareler ve protokole taraf konfederasyona üye sendikalar için "bağlayıcı" hale geldi. Olağanüstü hal (OHAL) kapsamında yapılan düzenleme için Anayasa Mahkemesi ne de gidilemeyeceği yorumu yapılmaktadır. Maddenin çok tartışılacağını düşünüyorum. Bu aşamada varabildiğim sonuçları ve cevabını bilmediğim sorularımı yazmakla yetineceğim.

1. KKTİŞÇAP eskiden olduğu gibi ihtiyaridir. Yani taraflar böyle bir protokol düzenleyip düzenlememekte serbesttirler. EK MADDE 2'nin son paragrafındaki "çerçeve anlaşma protokolü imzalanabilir" ibaresi

bunu anlatmaktadır.

2. KKTİŞÇAP, sadece kamu işveren sendikaları ve işçi sendikaları konfederasyonu arasında imzalanırsa "bağlayıcı" olmayacaktır.
3. KKTİŞÇAP, Hükümet, Kamu İşveren Sendikaları ile İşçi Sendikaları tarafından imzalanırsa "bağlayıcı" olacaktır.
4. EK MADDE 2'nin son paragrafındaki "geçerlilik süresi"ni nasıl anlamak gerekecektir? 03.07.2017 tarihli KKTİŞÇAP'nü örnek alırsak; KKTİŞÇAP metninde bir geçerlilik süresi belirtilmemiştir.
 - a. KKTİŞÇAP'nün yürürlük başlangıcı 2017 yılı içinde olan toplu iş sözleşmeleri için geçerli olduğu dikkate alınırsa "geçerlilik süresi"nin sonunun 31.12.2017 olduğu düşünülebilir. Hiç kuşkusuz yürürlük başlangıcı 2017 yılında olan ancak yetkisi daha sonra örneğin 2018 yılında alınacak bir toplu iş sözleşmesi içinde KKTİŞÇAP'nün geçerli olduğunu kabul etmek gerekecektir.
 - b. Bu bakış açısıyla "geçerlilik süresi"nin sonunun bir sonraki KKTİŞÇAP'nün imza tarihi olacağı söylenebilir.
 - c. Bir başka açıdan, KKTİŞÇAP

- uygun olarak bağtlanacak toplu iş sözleşmelerinden süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin sona ereceği tarih "geçerlilik süresi"nin sonu olarak düşünölebilecektir.
5. KKTİSÇAP, EK MADDE 2'de sayılan kamu idareleri ve taraf işçi konfederasyonu üyeleri için "bağlayıcı" olacaktır. Bunun anlamı; toplu iş sözleşmesi için ehil ve yetkili olmayanlar arasında yapılan KKTİSÇAP'nün toplu iş sözleşmesi hükmü haline gelmiş olmasıdır.
 6. EK MADDE 2'de sayılan idareler kamu işveren sendikası üyesi olmasalar da KKTİSÇAP bu idareler için bağlayıcı olacaktır. Bu durumda hangi konfederasyonun imza koyduğu KKTİSÇAP geçerli olacaktır? Yapılan her KKTİSÇAP'de Hükümetin imzası varsa Hükümet dilediği protokolü mü uygulayacaktır?
 7. Hangi işçi sendikaları konfederasyonu böylesine bir KKTİSÇAP'nü imzalayarak serbest toplu pazarlığı kısıtlayacaktır?