



KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARININ HESAP VEREBİLİRLİĞİ

Lütfi Alper ÖZMEN

DOKTORA TEZİ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

EKİM 2023

TEZ ONAY SAYFASI

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Programı Doktora öğrencisi Lütfi Alper ÖZMEN tarafından hazırlanan “KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARININ HESAP VEREBİLİRLİĞİ” başlıklı tez çalışması 20/10/2023 tarih ve 14:00’de yapılan tez savunma sınavında aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ ile DOKTORA TEZİ olarak KABUL edilmiştir.

	Kabul	Ret
Danışman Prof. Dr. Ömer KESKİNSOY Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi/ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı	☒	☐
Başkan Prof. Dr. Hikmet KAVRUK Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi/ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı	☒	☐
Üye Doç. Dr. Yusuf PUSTU Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi/ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı	☒	☐
Üye Doç. Dr. Süha Oğuz ALBAYRAK Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi/ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı	☒	☐
Üye Dr. Öğr. Üye. Semih Batur KAYA Trabzon Üniversitesi/ Kamu Hukuku Anabilim Dalı	☒	☐

ETİK BEYAN

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Lütfi Alper ÖZMEN

20/10/2023

KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARININ HESAP VEREBİLİRLİĞİ

(Doktora Tezi)

Lütfi Alper ÖZMEN

GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Ekim 2023

ÖZET

Kalkınma planlarında 2000’li yıllardan itibaren önemli bir öge olarak sıklıkla belirtilen hesap verebilirlik kavramı, Türk Kamu Yönetiminde önemli bir anlayış değişikliğinin göstergesi olarak kabul edilebilir. Bu anlayış değişikliğinin kamu görevlileri sendikalarını etkilemesi de kaçınılmaz bir durumdur. Bu tezin amacı kamu görevlileri sendikalarının hesap verebilirlik olgusunun incelenmesi ve Türk sendikacılığında yaşanan sorunlar (üyelerin sendikal bilince ne kadar sahip olduğu, sendikaların ve sendika yöneticilerinin hesap verebilir bir yapı içerisinde olup olmadıkları, sendika siyaset ilişkisi vd.) hakkında sendika üyesi olan kamu görevlilerinin görüşlerinin saptanmasıdır. Bir diğer amacı da sendikanın ve hesap verebilirliğin kavramsal olarak açıklanması, sendikaların ve sendikacılığın tarihsel gelişiminin incelenmesi, ülke uygulamaları çerçevesinde değerlendirilmesinin yanı sıra sendikacılıkta işçi ve memur ayrımının incelenmesi ile ilgili yapılacak çalışmalara ışık tutmaktır. Günümüzde pek çok ülkenin mevzuatında yer alan sendika hakkı, temel bir insan hakkı olarak değerlendirilmekte, demokratikleşmenin vazgeçilmez bir unsuru olarak kabul görmekte ve uluslararası sözleşmeler ile koruma altına alınmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda güvence altına alınan çalışanların sendika hakkı, işçiler için 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nda, memurlar içinde 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nda düzenlenmektedir. Çalışmada sendikalarda aktif görevi olsun ya da olmasın sendika üyesi kamu görevlilerinin görüşleri ve onların görüşlerini saptamaya yönelik olarak hazırlanan anket sorularıyla deneysel model kullanılmıştır. Bu anket sorularının kapsamına göre bağımlılık hipotezleri oluşturulmuş ve bunlar test edilmiştir. Elde edilen hipotez sonuçlarına göre anket sorularında belirtilen hususların birbirleri ile ilişki durumlarına bakılmıştır. Sonuç olarak 4688 sayılı Kanunun yeniden yazılması, kamu görevlilerine grev hakkının verilmesi, sendika siyaset ilişkisinin katı kurallarla engellenmesi ve sendikalar ile sendika yöneticileri için hesap verebilir bir yapının kurularak iç ve dış denetimlerin sendika dışından yapılması gerekliliğine ulaşılmıştır.

Bilim Kodu : 111602, 111608
Anahtar Kelimeler : Kamu Görevlileri Sendikaları, Kamu Görevlisi, İşçi, Hesap Verebilirlik, Sendika
Sayfa Adedi : 190
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Ömer KESKİNSOY

ACCOUNTABILITY OF PUBLIC SERVANTS UNIONS

(Ph. D. Thesis)

Lütfi Alper ÖZMEN

GAZI UNIVERSITY

GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES

October 2023

ABSTRACT

The concept of accountability, which has been frequently mentioned as an important concept in development plans since the 2000s, can be considered as an indicator of an important change of understanding in Turkish Public Administration. It is inevitable that this change in understanding affects public servants unions. The aim of this thesis is to examine the accountability phenomenon of public servants unions and to determine the opinions of public servants who are union members about the problems in Turkish unionism (how much the members have union consciousness, whether the unions and union managers are in an accountable structure, the relationship between unions and politics, etc.). Another aim is to shed light on the conceptual explanation of unions and accountability, to examine the historical development of unions and unionism, to evaluate them within the framework of national practices, as well as to shed light on the studies to be carried out on the distinction between workers and civil servants in unionism. Today, the right to union, which is included in the legislation of many countries, is considered as a fundamental human right, accepted as an essential element of democratisation and protected by international conventions. The right of employees to unionise, guaranteed by the Constitution of the Republic of Türkiye, is regulated in the Law No. 6356 on Unions and Collective Bargaining Agreement for workers and the Law No. 4688 on Public Officials Unions and Collective Bargaining for civil servants. In the study, an experimental model has been used with the opinions of public servants who are members of unions, whether or not they have active duties in unions, and questionnaire questions prepared to determine their opinions. Dependency hypotheses have been formed and tested according to the scope of these survey questions. The relationship between the issues stated in the questionnaire questions and each other has been analysed according to the hypothesis results obtained. As a result, it is concluded that the Law No. 4688 should be rewritten, public servants should be given the right to strike, the relationship between unions and politics should be prevented with strict rules, and an accountable structure should be established for unions and union executives and internal and external audits should be carried out from outside the union.

Science Code : 111602, 111608

Key Words : Public Servants Unions, Public Servants, Workers, Accountability, Union

Page Number : 190

Supervisor : Prof. Dr. Ömer KESKİNSOY

TEŞEKKÜR

Çalışma boyunca değerli önerileri ile beni yönlendiren ve tecrübelerinden istifade ettiğim danışmanın Prof. Dr. Ömer KESKİNSOY'a, her zaman yanımda olan Prof. Dr. Hikmet KAVRUK'a, bu yola çıkmama vesile olan varlığı ile akademik çalışmalarına güç katan Prof. Dr. Nail ÖZTAŞ'a, kıymetli vakitlerini ayırarak önerilerde bulunan jüri üyelerim Doç. Dr. Süha Oğuz ALBAYRAK, Doç. Dr. Yusuf PUSTU ve Dr. Öğr. Üyesi Semih Batur KAYA'ya,

Veri toplama aracına ilişkin yardımlarından dolayı Ege MUTLU'ya, araştırma sürecinde beni misafir eden ve yardımlarını esirgemeyen sendikaların ve konfederasyonların değerli yöneticilerine, ankete katılıp soruları cevaplayan bütün kamu görevlilerine,

Kamu görevlileri sendikaları ile ilgili iş ve işlemlerin yürütülmesinde yetişmeme vesile olan Devlet Personel Başkanlığında beraber çalıştığım mesai arkadaşlarıma,

Ayrıca bu süreçte destekleriyle beni hiçbir zaman yalnız bırakmayan anneme, eşime, canım kızıma ve her zaman yanımda olduğunu bildiğim rahmetli babama,

Teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
ÇİZELGELERİN LİSTESİ.....	xi
ŞEKİLLERİN LİSTESİ.....	xv
KISALTMALAR	xvii
1. GİRİŞ.....	1
2. KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI VE SENDİKAL HAREKETİN GELİŞİMİ	5
2.1. Kamu Görevlisi Kavramı ve Tanımı	5
2.1.1. Ulusal Düzenlemeler	8
2.1.1.1. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu.....	8
2.1.1.2. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu.....	8
2.1.1.3. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu	9
2.2. Sendika ve Konfederasyon Kavramı.....	10
2.2.1. Sendikanın Tanımı	10
2.2.2. Sendikanın Amaçları ve Temel Nitelikleri	13
2.2.3. Sendikanın Türleri	14
2.2.4. Sendikanın Faaliyetleri	15
2.2.5. Konfederasyonun Tanımı.....	16
2.3. Türkiye’de Sendikal Hareketin Gelişimi.....	17
2.3.1. Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Kadarki Dönem.....	18
2.3.2. Cumhuriyet’ten 1946 Yılına Kadarki Dönem	20

	Sayfa
2.3.3. 1946 Yılından 1961 Anayasası'na Kadarki Dönem	21
2.3.4. 1961 Anayasası'ndan 1980 Yılına Kadarki Dönem	23
2.3.4.1. 1961 Anayasası	23
2.3.4.2. 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu.....	24
2.3.4.3. 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu	25
2.3.5. 1980 Yılından Günümüze Kadarki Dönem	27
2.3.5.1. 1982 Anayasası	28
2.3.5.2. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu.....	31
2.3.5.3. 1995 tarihli anayasa değişikliği.....	31
2.3.5.4. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu	32
2.3.5.5. 2001 tarihli anayasa değişikliği.....	35
2.3.5.6. 2010 tarihli anayasa değişikliği.....	36
2.3.5.7. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu	37
2.4. Verilerle Yıllar İtibarıyla Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikacılığı	37
2.4.1. Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri Kolu Üye Sayıları	39
2.4.2. Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri Kolu Üye Sayıları	41
2.4.3. Sağlık ve Sosyal Hizmetleri Kolu Üye Sayıları	43
2.4.4. Yerel Yönetim Hizmetleri Kolu Üye Sayıları	45
2.4.5. Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri Kolu Üye Sayıları.....	47
2.4.6. Kültür ve Sanat Hizmetleri Kolu Üye Sayıları	49
2.4.7. Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmetleri Kolu Üye Sayıları.....	51
2.4.8. Ulaştırma Hizmetleri Kolu Üye Sayıları	53
2.4.9. Tarım ve Orman Hizmetleri Kolu Üye Sayıları.....	55
2.4.10. Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri Kolu Üye Sayıları	57

Sayfa

2.4.11. Diyanet ve Vakıf Hizmetleri Kolu Üye Sayıları	59
2.4.12. Yıllar İtibariyle En Fazla Üyeye Sahip Üç Büyük Konfederasyonun Üye Sayıları.....	61
2.5. Dünya’da Kamu Görevlileri Sendikacılığı.....	64
2.5.1. Amerika Birleşik Devletleri.....	67
2.5.2. İngiltere.....	69
2.5.3. Fransa.....	71
2.5.4. Almanya.....	73
2.5.5. İsveç.....	75
3. KAVRAMSAL DÜZEYDE HESAP VEREBİLİRLİK.....	77
3.1. Hesap Verebilirliğin Tanımı	77
3.2. Hesap Verebilirliğin Türleri.....	82
3.2.1. Yapısına Göre Hesap Verebilirlik Türleri	82
3.2.1.1. Dikey hesap verebilirlik	83
3.2.1.2. Yatay hesap verebilirlik.....	83
3.2.2. Niteliğine Göre Hesap Verebilirlik Türleri	84
3.2.2.1. Siyasi (politik) hesap verebilirlik.....	84
3.2.2.2. Yönetmel hesap verebilirlik.....	86
3.2.2.3. Yasal hesap verebilirlik	87
3.2.2.4. Profesyonel hesap verebilirlik.....	88
3.3. Hesap Verebilirlik Döngüsü	89
3.4. Etkin Hesap Verebilirliğin Koşulları	91
3.5. Hesap Verebilirliğin Özellikleri	93
3.6. Hesap Verebilirliğin Önemi ve Fonksiyonları.....	95
3.7. Hesap Verebilirliğin Amacı	97
3.8. Hesap Verebilirliğin Önündeki Engeller	98

	Sayfa
3.9. Hesap Verebilirliği Sağlamanın Zorlukları	99
3.10. Hesap Verebilirlikle İlişkilendirilen Kavramlar	100
3.10.1. Hesap Verebilirlik ve Sorumluluk	100
3.10.2. Hesap Verebilirlik ve Cevap Verebilirlik	101
3.10.3. Hesap Verebilirlik ve Denetim.....	102
3.10.4. Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık	103
3.10.5. Hesap Verebilirlik ve Etik.....	103
3.11. Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirliğin İncelenmesi	105
3.11.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Hesap Verebilirlik	105
3.11.2. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Hesap Verebilirlik.....	107
3.11.3. Yönetişim ve Hesap Verebilirlik	112
4. KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARININ HESAP VEREBİLİRLİĞİ İLE İLGİLİ BİR ALAN ARAŞTIRMASI	117
4.1. Araştırmanın Amacı.....	117
4.2. Araştırmanın Modeli	117
4.3. Araştırmanın Evreni ve Örneklemi	117
4.4. Veri Toplama Aracı ve Verilerin Toplanması	118
4.5. Verilerin Analizi	118
4.6. Bulgular ve Yorumlar	119
4.6.1. Demografik Değişkenler, Sendikal Bilinç ve Sendikal Hesap Verebilirliğe İlişkin Bulgular ve Yorumlar	119
4.6.2. Araştırma Hipotezlerine İlişkin Bulgular ve Yorumlar.....	137
5. SONUÇ VE ÖNERİLER	161
KAYNAKLAR.....	171
EKLER.....	183
EK-1. Anket Soruları.....	184
ÖZGEÇMİŞ	190

ÇİZELGELERİN LİSTESİ

Çizelge	Sayfa
Çizelge 2.1. Yıllar itibarıyla büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları.....	39
Çizelge 2.2. Yıllar itibarıyla eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları.....	41
Çizelge 2.3. Yıllar itibarıyla sağlık ve sosyal hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları	43
Çizelge 2.4. Yıllar itibarıyla yerel yönetim hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları	45
Çizelge 2.5. Yıllar itibarıyla basın, yayın ve iletişim hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları.....	47
Çizelge 2.6. Yıllar itibarıyla kültür ve sanat hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları	49
Çizelge 2.7. Yıllar itibarıyla bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları.....	51
Çizelge 2.8. Yıllar itibarıyla ulaştırma hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları.....	53
Çizelge 2.9. Yıllar itibarıyla tarım ve orman hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları	55
Çizelge 2.10. Yıllar itibarıyla enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları	57
Çizelge 2.11. Yıllar itibarıyla diyanet ve vakıf hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları.....	59
Çizelge 2.12. Yıllar itibarıyla Memur-Sen, Türkiye Kamu-Sen ve KESK'in üye sayıları	61
Çizelge 2.13. Kamu görevlileri sendikacılığına ait sayısal veriler	64
Çizelge 3.1. Hesap verebilirlik kavramının çerçevesinin yeniden düzenlenmesi.....	111
Çizelge 4.1. Ankete katılanların cinsiyete göre dağılımı	119
Çizelge 4.2. Ankete katılanların eğitim durumuna göre dağılımı	119
Çizelge 4.3. Ankete katılanların çalıştıkları kuruma göre dağılımı	120

Çizelge	Sayfa
Çizelge 4.4. Ankete katılanların üye oldukları sendikaların hizmet koluna göre dağılımı	121
Çizelge 4.5. Ankete katılanların üye oldukları sendikaların bağlı oldukları konfederasyonların dağılımı	121
Çizelge 4.6. Ankete katılanların ne zamandan beri sendika üyesi olduklarının dağılımı	122
Çizelge 4.7. Ankete katılanların daha önceden sendika üyesi olup olmadıklarının dağılımı	122
Çizelge 4.8. Ankete katılanların neden sendika üyesi olduklarının dağılımı.....	123
Çizelge 4.9. Ankete katılanların üyesi oldukları sendikada aktif görevlerinin olup olmadığının dağılımı.....	123
Çizelge 4.10. Ankete katılanların üyesi oldukları sendika ve konfederasyonun genel başkanlarının isimlerini bilip bilmediklerin dağılımı.....	124
Çizelge 4.11. Ankete katılanların üyesi oldukları sendika ve konfederasyonu ne kadar sıklıkla ziyaret ettiklerinin dağılımı	124
Çizelge 4.12. Ankete katılanların üyesi oldukları sendika ve konfederasyonun düzenlemiş olduğu faaliyetlere/etkinliklere katılıp katılmadığının dağılımı	125
Çizelge 4.13. Ankete katılanların üyesi oldukları sendika ve konfederasyonun düzenlemiş olduğu faaliyetlere etkinliklere ilke ilgili nasıl bilgi sahibi olduğunun dağılımı	125
Çizelge 4.14. Ankete katılanların sendikaya üye olmadaki amacının dağılımı	126
Çizelge 4.15. Ankete katılanların toplu sözleşme ikramiyesi almasalardı sendika üyesi olup olmayacakların dağılımı	126
Çizelge 4.16. Ankete katılanların üyesi oldukları sendikaların siyasi tercihlerini belli edip etmeyeceğinin dağılımı	127
Çizelge 4.17. Ankete katılanların sendika üyesi oldukları için yaşadıkları sıkıntıların dağılımı	127
Çizelge 4.18. Ankete katılanların sendikaya üye olmayan kamu görevlilerinin neden sendika üyesi olmadıkları yönündeki görüşlerinin dağılımı.....	128
Çizelge 4.19. Ankete katılanların sendika üyeliğinin e-devlet’den yapıp yapılmaması yönündeki düşüncelerine ilişkin dağılımı	129
Çizelge 4.20. Ankete katılanların sendika ve konfederasyonlarından beklentilerinin dağılımı	129

Çizelge	Sayfa
Çizelge 4.21. Ankete katılanların sendika ve konfederasyonlarından beklentilerinin karşılanıp karşılanmamasının dağılımı	130
Çizelge 4.22. Ankete katılanların sendika ve konfederasyonların çalışmalarını yeterli görüp görmemesinin dağılımı	130
Çizelge 4.23. Ankete katılanların kamu görevlilerinde işçiler gibi grev hakkına sahip olup olmaması yönündeki düşüncelerine ilişkin dağılımı	131
Çizelge 4.24. Ankete katılanların 4688 sayılı kamu görevlileri sendikaları ve toplu sözleşme kanunu ve ilgili yönetmelikleri okuyup okumadığının dağılımı.....	131
Çizelge 4.25. Ankete katılanların gelecekte kamu görevlileri sendikacılığının nasıl bir role sahip olacağına dair görüşlerinin dağılımı.....	132
Çizelge 4.26. Ankete katılanların gelecekte kamu görevlileri sendikacılığını siyaset ile arasında nasıl bir ilişkiye sahip olacağına dair görüşlerinin dağılımı	132
Çizelge 4.27. Ankete katılanların gelecekte kamu görevlileri sendikacılığının nasıl olacağı yönündeki görüşlerinin dağılımı.....	133
Çizelge 4.28. Ankete katılanların sendika ve konfederasyon yöneticilerinin yapmış oldukları görevler ile ilgili hesap verebilir olup olmayacağına dair görüşlerinin dağılımı	133
Çizelge 4.29. Ankete katılanların sendika ve konfederasyon yöneticilerinin kimlere karşı hesap verebilir olup olmayacağına dair görüşlerinin dağılımı	134
Çizelge 4.30. Ankete katılanların sendikalarda ve konfederasyonlarda denetim sisteminin hesap verme sürecinde etkili olup olmadığını ve faaliyet raporları ile yeterli derecede üyelerin ve kamuoyunun bilgilendirilip bilgilendirilmediği yönündeki görüşlerinin dağılımı	134
Çizelge 4.31. Ankete katılanların 4688 sayılı kanunun sendika/konfederasyonların denetimi için yeterli olup olmadığı yönündeki görüşlerinin dağılımı.....	135
Çizelge 4.32. Ankete katılanların sendika üyelerine devlet tarafından ödenen toplu sözleşme ikramiyesinin hesap verilebilirlik üzerinde olumsuz bir etki yaratıp yaratmayacağı yönündeki görüşlerinin dağılımı.....	135
Çizelge 4.33. Ankete katılanların yetkili sendika ve yetkili konfederasyon tarafından yapılan toplu sözleşmelerin hesap verebilir bir sistem içinde yapılıp yapılmadığı yönündeki görüşlerinin dağılımı	136

Çizelge	Sayfa
Çizelge 4.34. Ankete katılanların 4688 sayılı kanun, 657 sayılı kanun, ilgili yönetmelikler ve ceza kanunu da yer alan düzenlemeler ile mahkeme kararlarının hesap verebilir bir kamu görevlileri sendikacılığı yaratmak için yeterli olup olmadığı yönündeki görüşlerinin dağılımı.....	136
Çizelge 4.35. Soru- 6 & Soru-8 Çapraz Tablolama	137
Çizelge 4.36. Soru-6 & Soru-8 Ki-Kare Testi.....	138
Çizelge 4.37. Soru-12 & Soru-13 Çapraz Tablolama	139
Çizelge 4.38. Soru-12 & Soru-13 Ki-Kare Testi.....	140
Çizelge 4.39. Soru-6 & Soru-15 Çapraz Tablolama	141
Çizelge 4.40. Soru-6 & Soru-15 Ki-Kare Testi.....	141
Çizelge 4.41. Soru-8 & Soru-14 Çapraz Tablolama	142
Çizelge 4.42. Soru-8 & Soru-14 Ki-Kare Testi.....	143
Çizelge 4.43. Soru-14 & Soru-16 Çapraz Tablolama	144
Çizelge 4.44. Soru-14 & Soru-16 Ki-Kare Testi.....	145
Çizelge 4.45. Soru-20 & Soru-21 Çapraz Tablolama	146
Çizelge 4.46. Soru-20 & Soru-21 Ki-Kare Testi.....	147
Çizelge 4.47. Soru-23 & Soru-24 Çapraz Tablolama	148
Çizelge 4.48. Soru-23 & Soru-24 Ki-Kare Testi.....	149
Çizelge 4.49. Soru-25 & Soru-26 Çapraz Tablolama	150
Çizelge 4.50. Soru-25 & Soru-26 Ki-Kare Testi.....	151
Çizelge 4.51. Soru-26 & Soru-27 Çapraz Tablolama	152
Çizelge 4.52. Soru-26 & Soru-27 Ki-Kare Testi.....	153
Çizelge 4.53. Soru-28 & Soru-29 Çapraz Tablolama	154
Çizelge 4.54. Soru-28 & Soru-29 Ki-Kare Testi.....	155
Çizelge 4.55. Soru-30 & Soru-31 Çapraz Tablolama	156
Çizelge 4.56. Soru-30 & Soru-31 Ki-Kare Testi.....	157
Çizelge 4.57. Soru-33 & Soru-34 Çapraz Tablolama	158
Çizelge 4.58. Soru-33 & Soru-34 Ki-Kare Testi.....	159

ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil	Sayfa
Şekil 2.1. Yıllar itibarıyla büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları	40
Şekil 2.2. Yıllar itibarıyla büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısındaki değişim ile sendikaların üye sayılarındaki değişimin karşılaştırılması	40
Şekil 2.3. Yıllar itibarıyla eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları	42
Şekil 2.4. Yıllar itibarıyla eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısındaki değişim ile sendikaların üye sayılarındaki değişimin karşılaştırılması	42
Şekil 2.5. Yıllar itibarıyla sağlık ve sosyal hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları	44
Şekil 2.6. Yıllar itibarıyla sağlık ve sosyal hizmetleri kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısındaki değişim ile sendikaların üye sayılarındaki değişimin karşılaştırılması	44
Şekil 2.7. Yıllar itibarıyla yerel yönetim hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları	46
Şekil 2.8. Yıllar itibarıyla yerel yönetim hizmetleri kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısındaki değişim ile sendikaların üye sayılarındaki değişimin karşılaştırılması	46
Şekil 2.9. Yıllar itibarıyla basın, yayın ve iletişim hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları.....	48
Şekil 2.10. Yıllar itibarıyla basın, yayın ve iletişim hizmetleri kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısındaki değişim ile sendikaların üye sayılarındaki değişimin karşılaştırılması	48
Şekil 2.11. Yıllar itibarıyla kültür ve sanat hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları	50
Şekil 2.12. Yıllar itibarıyla kültür ve sanat hizmetleri kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısındaki değişim ile sendikaların üye sayılarındaki değişimin karşılaştırılması.....	50
Şekil 2.13. Yıllar itibarıyla bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları	52

Şekil	Sayfa
Şekil 2.14. Yıllar itibarıyla bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısındaki değişim ile sendikaların üye sayılarındaki değişimin karşılaştırılması	52
Şekil 2.15. Yıllar itibarıyla ulaştırma hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları.....	54
Şekil 2.16. Yıllar itibarıyla ulaştırma hizmetleri kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısındaki değişim ile Memur-Sen, Türkiye Kamu-Sen ve KESK’e bağlı sendikaların üye sayılarındaki değişimin karşılaştırılması	54
Şekil 2.17. Yıllar itibarıyla tarım ve orman hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları	56
Şekil 2.18. Yıllar itibarıyla tarım ve ormancılık hizmetleri kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısındaki değişim ile sendikaların üye sayılarındaki değişimin karşılaştırılması.....	56
Şekil 2.19. Yıllar itibarıyla enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları.....	58
Şekil 2.20. Yıllar itibarıyla enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısındaki değişim ile sendikaların üye sayılarındaki değişimin karşılaştırılması	58
Şekil 2.21. Yıllar itibarıyla diyanet ve vakıf hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları	60
Şekil 2.22. Yıllar itibarıyla diyanet ve vakıf hizmetleri kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısındaki değişim ile sendikaların üye sayılarındaki değişimin karşılaştırılması.....	60
Şekil 2.23. Yıllar itibarıyla Memur-Sen, Türkiye Kamu-Sen ve KESK’in üye sayıları.....	62
Şekil 2.24. Yıllar itibarıyla sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısındaki değişim ile Memur-Sen, Türkiye Kamu-Sen ve KESK’in üye sayılarındaki değişimin karşılaştırılması.....	62
Şekil 2.25. Yıllar itibarıyla kamu görevlilerinin sendikalaşma oranı	63
Şekil 3.1. Kamu sektöründe hesap verebilirlik.	81
Şekil 3.2. Hesap verebilirlik döngüsünün işleyişi.....	90
Şekil 3.3. Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin unsurları.	94

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur

Kısaltmalar	Açıklamalar
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
Bayındır Memur-Sen	Bayındır, Çevre, İnşaat, Yol, AFAD, Tapu ve Kadastro Çalışanları Birliği Sendikası
Bem-Bir-Sen	Belediye ve Özel İdare Birliği Çalışanları Sendikası
BES	Büro Emekçileri Sendikası
Birlik Haber-Sen	Birlik Haberleşme ve İletişim Çalışanları Sendikası
BTS	Birleşik Taşımacılık Çalışanları Sendikası
Büro Memur-Sen	Büro Memurları Sendikası
DİSK	Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DİVES	Diyanet ve Vakıf Emekçileri Sendikası
Diyanet-Sen	Türkiye Diyanet ve Vakıf Görevlileri Sendikası
DPB	Devlet Personel Başkanlığı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
Eğitim Bir-Sen	Eğitimciler Birliği Sendikası
Eğitim-İş	Eğitim ve Bilim İşgörenleri Sendikası
Eğitim-Sen	Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası
Eğit-Sen	Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası
Enerji Bir-Sen	Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri Çalışanları Birliği Sendikası
ESM	Enerji, Sanayi ve Maden Kamu Emekçileri Sendikası
Hak-İş	Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	Uluslararası Para Örgütü
Kamu-Sen	Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu
KÇSP	Kamu Çalışanı Sendikaları Platformu
KESK	Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
Kültür Memur-Sen	Kültür Turizm ve Sanat Çalışanları Sendikası
Kültür Sanat Sen	Kültür Sanat ve Turizm Emekçileri Sendikası
Memur-Sen	Memur Sendikaları Konfederasyonu
MİSK	Milliyetçi İşçi Sendikaları Konfederasyonu

Kısaltmalar**Açıklamalar**

OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
Sağlık-Sen	Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanları Sendikası
SES	Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası
Tarım Orkam-Sen	Tarım ve Ormancılık Hizmet Kolu Kamu Emekçileri Sendikası
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİSK	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
TMMOB	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TOÇ Bir-Sen	Tarım-Orman Çalışanları Birliği Sendikası
Tüm Bel-Sen	Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası
Türk Büro-Sen	Türkiye Büro Çalışanları Sendikası
Türk Diyanet Vakıf-Sen	Türkiye Diyanet ve Vakıf Hizmetleri Kolu Kamu Görevlileri Sendikası
Türk Eğitim-Sen	Türkiye Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri Kolu
Türk Enerji-Sen	Türkiye Enerji, Sanayi ve Madencilik, Hizmet Kolu Kamu Çalışanları Sendikası
Türk Haber-Sen	Türkiye Haberleşme Basın Yayın ve İletişim Hizmet Kolu Kamu Çalışanları Sendikası
Türk İmar-Sen	Türkiye İmar ve İnşa Hizmetleri Kamu Görevlileri Sendikası
Türk Kültür Sanat-Sen	Kültür ve Sanat Hizmetleri Kamu Görevlileri Sendikası
Türk Sağlık-Sen	Türkiye Sağlık ve Sosyal Hizmetleri Kamu Görevlileri Sendikası
Türk Tarım Orman-Sen	Türkiye Tarım, Orman ve Gıda Hizmet Kolu Kamu Görevlileri Sendikası
Türk Ulaşım-Sen	Türkiye Ulaştırma Hizmet Kolu Kamu Görevlileri Sendikası
Türk Yerel Hizmet-Sen	Türkiye Yerel Yönetim Hizmetleri Kolu Kamu Görevlileri Sendikası
Türk-İş	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
Türkpersen	Türkiye Kamu Personeli Sendikaları Konfederasyonu
Ulaştırma Memur-Sen	Ulaştırma Memur Çalışanları Sendikası
WB	Dünya Bankası
Yapı-Yol-Sen	Yol, Yapı, Altyapı, Çevre ve Şehircilik, AFAD ve Tapu ve Kadastro Kamu Emekçileri Sendikası

1. GİRİŞ

Çalışma hayatında var olan ilişkiler toplumların sosyoekonomik örgütlenme tarzına bağlı olarak şekillenmektedir. Tarım toplumlarında bireysel, sanayileşmiş toplumlarda ise toplu çalışma ilişkileri öne çıkmaktadır. Toplu çalışma ilişkilerinde işçiler örgütlenerek sosyal ve ekonomik haklarını korumaya ve geliştirmeye çalışmaktadır. Bu bağlamda, sendikacılık, 18'inci yüzyılın son çeyreğinde, Batı Avrupa'da yaşanan sanayi devriminin sosyal ve ekonomik düzende meydana getirdiği değişim sonucunda doğmuştur.

Sanayi devrimi ile birlikte geniş bir işçi sınıfı oluşmuş, çalışma yaşamında toplu ilişkiler ortaya çıkmış ve işçiler içinde bulundukları olumsuz çalışma koşullarına tepki olarak örgütlenmeye başlamıştır. Söz konusu dönemde, yoğun olarak işverenlerin ve siyasal iktidarların baskı ve engellemelerine maruz kalan sendikal faaliyetler, kararlı mücadelelerden sonra 19'uncu yüzyılda çeşitli ülkelerde işçilere hak olarak tanınmıştır. İngiltere'de 1824, ABD'de 1842, Almanya'da 1869, Fransa'da ise 1884 yılında sendikalara yönelik yasaklar kaldırılmış ve örgütlenmeye imkân tanınmıştır.

Sanayileşmenin gelişmesine bağlı olarak, bağımlı çalışanların toplam işgücü içindeki oranının artması, sendikaların da önemini artırmıştır. Günümüzde çalışanlar için en temel mücadele aracı olan sendikalar, uluslararası hukukta da, temel insan hakkı olarak kabul görmektedir.

Sendika, temelde çalışanların ya da işverenlerin ortak ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla kurulan tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar şeklinde tanımlanmaktadır. Sendikacılık, başlangıçta, işçilerin örgütlenme biçimi olarak ortaya çıkmış, memurlar tartışmalı konumlarından dolayı sendikal haklara daha geç kavuşabilmişlerdir. Günümüzde ise sendikalar, işçi ve memurlar için çalışma hayatının vazgeçilmez unsurlarından biri haline gelmiştir.

19'uncu yüzyılda başlayan sanayileşme çabaları, Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulması ile birlikte yeni bir ivme kazanmış ve önemli gelişme kaydetmiştir. Ancak, Türkiye'de sanayileşme hareketleri Batı ülkelerinden çok daha sonra başladığı ve geliştiği için sendikalaşma da oldukça geç başlamıştır. Yeterli bir sanayileşmenin olmadığı her ülkede olduğu gibi Türkiye'de de, oldukça uzun bir süre toplu çalışma ilişkileri için talep ve

örgütlenme söz konusu olmamıştır. Toplu ilişkiler düzenine hareket kazandıran yeterli sayıda işçi ve memur kesiminin oluşması, siyasi rejimin demokratikleşmesi ve çoğulcu boyut kazanmasına paralel olarak, sendikacılık da gelişme fırsatı bulmuştur.

Türkiye’de sanayileşmenin kamunun önderliğinde başlamış olması kaçınılmaz olarak daha başlangıçtan itibaren devlete işveren ve düzenleyici olarak hâkim bir konum sağlamıştır. Türkiye’de sendikal hakların mücadele yoluyla değil, siyasi iktidarların yürürlüğe koyduğu yasalar ile elde edildiği de bilinen önemli bir gerçektir. Bu kapsamda, Türkiye’de ücretli çalışanlar, 1926 yılında kabul edilen 788 sayılı Memurin Kanunu ile işçi ve memur ayırımına tabi tutulmuşlardır. İşçi ve memurların sendikal hakları da ayrı kanunlar ile düzenlenmektedir.

Öztaş (2013: 32)’a göre örgütler, bireylerin tek başlarına ulaşmakta zorlanacakları ortak hedefleri gerçekleştirmek için oluşturulmuş, çalışanların birbirlerine otorite ve sorumluluk ilişkisi içinde bağlanarak işbölümü esasına göre gruplandığı; ortak amaçlar doğrultusunda çeşitli girdileri süreçler ve teknolojileri aracılığıyla dönüştürerek çevresine çıktılar veren; ahenkli olarak faaliyetlerin yürütüldüğü yapılar, sosyal varlıklar, sistemler olarak tanımlanabilir.

Fişek (2012: 164-165)’e göre de bir yapının örgüt olarak anılabilmesi için, son tahlilde, üç öğenin varlığı gerekmektedir. Bir kere, söz konusu yapının iki ya da daha çok kişiyi içermesi zorunludur. İkinci olarak, bu kişileri bir araya getiren ve bir arada tutan temel yaptırım, neden örgütlendiklerinin ve ne yapmak istediklerinin bilincidir; bir başka deyişle, örgütlenmede, neden örgütlenildiğinin, yani örgütsel amaçların ne olduğunun bilinmesi esastır. Üçüncü olarak, örgütsel eylem birden çok kişinin bireysel eylemlerinin basit bir toplamı değil, bu bireysel eylemlerin yönlendirilip eşgüdümlemesiyle oluşan bir bireşimdir.

Öztaş ve Fişek’in örgüt tanımlamalarından yola çıkarsak belirli bir amaç doğrultusunda yani sosyal, ekonomik, kültürel hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için bir araya gelen kamu görevlilerinin kurmuş olduğu yapılar aslında bir örgüttür. Bu örgütlere çalışma hayatı içerisinde sendika adı verilmektedir.

Çalışmanın amacı, kamu görevlileri sendikalarının hesap verebilirlik olgusunun incelenmesi ve Türk sendikacılığında yaşanan sorunlar (üyelerin sendikal bilince ne kadar sahip olduğu,

sendikaların ve sendika yöneticilerinin hesap verebilir bir yapı içerisinde olup olmadıkları, sendika siyaset ilişkisi vd.) hakkında kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan ve sendika üyesi olan kamu görevlilerinin görüşlerinin saptanmasıdır.

Sendikanın ve hesap verebilirliğin kavramsal olarak açıklanması, sendikaların ve sendikacılığın tarihsel gelişiminin incelenmesi, ülke uygulamaları çerçevesinde değerlendirilmesinin yanı sıra sendikacılıkta işçi ve memur ayrımının incelenmesi ile ilgili yapılacak çalışmalara ışık tutmak da tezin bir diğer önemli amacını oluşturmaktadır.

Çalışmanın önemi, dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi Türkiye’de de, artan demokratikleşme eğilimlerine, verimlilik ve etkililik beklentilerine ve yolsuzluklar konusunda artan duyarlılığa paralel olarak hem kamu kurum ve kuruluşlarının hem de sivil toplum kuruluşlarının daha hesap verebilir olmaları yönünde beklentiler artmaktadır. Bu beklentilere bir yanıt olarak hesap verebilirlik olgusu belirgin bir biçimde ve özellikle son yıllarda Türk kamu yönetimini şekillendiren bazı politika belgelerinde ve yasal düzenlemelerde kendini göstermektedir

Türkiye’de sendikalar sendikal alanda hesap verebilir bir yapıya kavuşabilir ve kendine özgü bir farkındalık yaratabilirse Türkiye’deki sendikalara karşı sendikal alanda güçlü olsun olmasın dünyanın birçok ülkesinden merak uyandırabilecek bir ilgiden söz edilebilir. Dünyada ise sendikal sistemini oturtmuş ve güçlü sendikacılık faaliyetlerine sahip ülkelerde sendikal hesap verebilirlik olgusuyla ilgili farklı araştırmalar yürütülmekte; politik ve yasal düzenlemeler planlanıp uygulanmaktadır

Çalışmanın sınırlılığı, bu çalışma araştırmaya dâhil edilen sendikalarda aktif görevi olsun ya da olmasın sendika üyesi kamu görevlilerinin görüşleri ve onların görüşlerini saptamaya yönelik olarak hazırlanan anket sorularıyla sınırlıdır.

Çalışmanın içeriği üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın “Kamu Görevlileri Sendikacılığı ve Sendikal Hareketin Gelişimi” başlıklı birinci bölümünün birinci kısmında öncelikle kamu görevlisi kavramı ele alınıp literatürde ve mevzuatta yer alan tanımlarına yer verilmiştir. Birinci bölümün ikinci kısmında sendikanın ve konfederasyonun literatürde ve mevzuatta yer alan tanımlarına yer verilmiş ve sendika unsurlarına değinilmiştir. Üçüncü kısımda Türkiye’de sendikacılık hareketinin tarihsel gelişimi, beş ayrı döneme bölünerek

aktarılmıştır. Dönemlerin belirlenmesinde, Türk çalışma hayatının ve endüstri ilişkilerinin asıl belirleyici unsuru olan yasal düzenlemeler dikkate alınmıştır. Dördüncü kısımda Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığının 4688 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 2002 yılından 2023 yılına kadar hem sendikaların kurulmuş olduğu 11 hizmet kolundaki gelişim süreci hem de üst örgütlenme olan konfederasyonların gelişim süreci sayısal verilerle incelenmiştir. Beşinci ve son kısımda ise dünyadaki sendikacılık hareketi ele alınmış ve bu kapsamda, dünyadaki sendikacılık hareketlerinden örnekler sunularak sendikacılığın gelişimi ve yapısı incelenmiştir.

Çalışmanın, “Kavramsal Düzeyde Hesap Verebilirlik” başlıklı ikinci bölümünde, hesap verebilirliğe kavramsal düzeyde yer verilmiş, öncelikle hesap verebilirliğin tanımı ortaya konularak; hesap verebilirliğin türleri, hesap verebilirlik döngüsü, etkin hesap verebilirliğin koşulları, hesap verebilirliğin özellikleri, önemi ve fonksiyonları, amacı, önündeki engeller, hesap verebilirliği sağlamanın zorlukları, hesap verebilirlikle ilişkili, onunla karıştırılan ve/veya mukayese edilen kavramlara ve kamu yönetiminde hesap verebilirliğin ortaya çıkış ve gelişim süreci anlatılmış, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı, yeni kamu yönetimi anlayışı ve yönetim ışığında hesap verme sorumluluğu incelenmiştir.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümü “Kamu Görevlileri Sendikalarının Hesap Verebilirliği ile İlgili Bir Alan Araştırması” başlıklı araştırmaya ayrılmıştır. Bu bölümde öncelikle araştırmanın amacı, modeli, evreni ve örnekleme, verilerin toplanması ve veri toplama aracına değinilmiştir. Daha sonra çalışmanın esas konusunu teşkil eden araştırma sonucunda elde edilen bulgular ile sendika ve konfederasyon üyelerinin demografik yapısı, sendikal bilinci, üyelerin hem üye oldukları sendika ve konfederasyonların hem de bu sendika ve konfederasyonların yöneticilerinin hesap verebilirliğine dair bakış açıları tespit edilmeye çalışılmıştır.

2. KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI VE SENDİKAL HAREKETİN GELİŞİMİ

2.1. Kamu Görevlisi Kavramı ve Tanımı

Statüsel çalışma ilişkisi, memurların özerk bir hukuksal rejime bağlı tutuldukları Devlet ile memur arasındaki ilişkidir. Türk kültüründe "devlet" kavramı, değerler hiyerarşisinde en tepede yer almaktadır. Devlet memuru ise, devlete sadakatle bağlı, devletin asli unsurlarından biridir (Mahiroğulları, 2011: 61-87).

Memur kelimesi, Arapça bir sözcük olarak, Osmanlı bürokrasisinde “müstahdem” sözcüğü ile aynı anlamda kullanılmıştır. Memur, kendisine bir sorumluluk yüklenen ya da görev verilen kişi olarak tanımlanmış, zamanla kalemiye ve mülkiye sınıflarından ahiye ya da aylık alanlara memur, getir götür işlerini görenlere de müstahdem denilmiştir. Son zamanlarda hukuksal metinlerde memur kavramının yerine kamu görevlisi kavramının geçtiği görülmektedir (Akgüner, Giritli ve Bilgen, 2001: 373).

Kamu yönetiminin insan ögesine, kamu görevlisi denir (Gözübüyük, 1999: 159). Bu genel tanım 1982 Anayasasından veya kanunlardan çıkarılmamış, doktrinde oluşturulmuş bir tanımdır. Zira 1982 Anayasasında kamu görevlisi tanımlanmamış, kamu görevlileri tarafından yapılması gereken işler tanımlanmıştır (Gözler, 2003: 558).

Gözler (2009: 614-615), kamu görevlisi kavramını dört ayrı kategoride tanımlamaktadır.

- Kamu görevlisi, en geniş anlamıyla, kamu sektöründe çalışan bütün kişileri kapsar. Ancak bu denli geniş bir kavramdan hukuk alanında yarar sağlamak mümkün değildir.
- Geniş anlamda kamu görevlisi, kamu tüzel kişilerinde görev yapan ve kamu hukuku rejimine tabi olan bütün kişileri kapsar. Buna göre işçiler kavramın kapsamı dışındayken, bakanlar, milletvekilleri, ihtiyar meclisi üyeleri vb. kavramın kapsamındadır.
- Dar anlamda kamu görevlisi, kamu tüzel kişilerinde mesleki bir sıfatla ücretli bir iş yapan ve kamu hukuku rejimine tabi olan bütün personeli ifade eder. Burada önemli olan husus “mesleki sıfatla iş yapma” vurgusudur. Bu tanıma göre cumhurbaşkanı ve bakanlar, milletvekilleri, belediye başkanları dar anlamda kamu görevlisi değildirler. Çünkü

cumhurbaşkanlığı, bakanlık, milletvekilliği gibi makamlar birer meslek değildir ve bu makamları işgal eden kişilerin başka meslekleri de vardır.

- En dar anlamda kamu görevlisi ise sadece devlet memurlarını kapsamaktadır

Günday (2011)’de geniş anlamda kamu görevlisi “hukuki durumları ve yaptıkları görevin niteliğine bakılmaksızın, kamu kesiminde ve de Devletin bütün organlarında görev yapan herkesi ifade etmektedir”. Tanım “görev yapan herkes” ifadesine yer vererek kamuyla arasında istihdam bağı bulunanlar yanında kamu adına görev yapan ancak kamu ile istihdam bağı bulunmayanları da kapsamına almaktadır. Diğer bir ifadeyle, geniş anlamda kamu görevlisi sayılmanın tek ölçütü kişinin kamu adına faaliyet yürütmesidir. Dolayısıyla, cumhurbaşkanından kamuya ait bir fabrikada çalışan işçiye, kıışladaki erden kuvvet komutanlarına kadar hukuki durumları ve hizmete katılma süre ve biçimleri birbirinden farklı kişiler geniş anlamda kamu görevlisi kavramının kapsamındadır (Günday, 2011: 580). Kamu görevlisi kavramının geniş tanımının ceza hukuku açısından da önem arz ettiğini söylemek mümkündür.¹ Buna karşın, tanımda da ifade edildiği üzere hukuki durumları ve yürüttükleri görevlerin nitelikleri birbirinden farklı olan kişileri aynı potada eriten bu geniş yorumun idare hukuku açısından açıklayıcı olduğunu söylemek güçtür (Karşı, 2015: 4).

Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu bir kararda kamu görevlisi kavramının ceza hukuku ve idare hukuku açısından farklılıklarına değinmiş ve ceza hukuku açısından kamu görevlisi sayılmanın idare hukukun açısından kamu görevlisi sayılmak için yeterli görülemeyeceğini belirtmiştir (Anayasa Mahkemesi,1998).

Günday (2011)’a göre dar anlamda kamu görevlisi ise “Devletin siyasal yapısını oluşturan organlardaki görevlilerle, özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışanlar dışında kalan kamu görevlilerini ifade etmektedir”. Tanımdan yola çıkarak sadece istihdam bağı kamu hukukunun uygulama alanı içerisinde değerlendirilebilecek çalışanların dar anlamda kamu görevlisi kavramının kapsamında olacağı düşünülebilir. Buna göre, geniş anlamda kamu görevlisi kavramı daraltılırken kullanılan kıstas idare ile kamu hukuku esasları çerçevesinde düzenlenmiş bir istihdam bağının varlığıdır (Karşı, 2015: 5).

¹ 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 6/1-c maddesi hükmüne göre ceza kanunlarının uygulanmasında “*kamu görevlisi* deyiminden; *kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*” anlaşılmaktadır. Bu hükümle belirlenen kapsamın geniş anlamda kamu görevlisi tanımıyla örtüştüğü söylenebilir.

Kamu görevlisi kavramını iki ayrı kategoride tanımlayan yaklaşıma göre ise, geniş anlamda kamu görevlisi, çeşitli kamu kuruluşlarında çalışan ve hukuki durumları birbirinden farklı olan herkesi kapsamaktadır (Kanlıgöz, 1993: 169-201). Dar anlamda kamu görevlisi ise kamu kurum ve kuruluşlarının genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten kişileri yani devlet memurlarını ve diğer kamu görevlilerini kapsamaktadır (Gözübüyük, 1999; Günday, 2011).

Keskinsoy (2004: 65) kamu görevlisini bir kamu kurum ya da kuruluşu ile statüer kamusal ilişki dahilinde kamusal bir faaliyet icra eden veya kamu hizmeti gören gerçek kişiler olarak tanımlamaktadır.

Anayasada kamu görevlileri değil, kamu görevlileri tarafından yapılması gereken işler tanımlanmıştır. Anayasanın 128. maddesinde, “*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*” ibaresi ile kamu görevlileri eliyle görülecek işler tanımlanmış ve dolayısıyla bu işleri görenlerin kamu görevlisi olduğu söylenmiştir. Ancak tanım, kamu görevlisi kavramına tam anlamıyla bir açıklık getirememektedir. Anayasanın bu maddesinden bir kamu görevlisi tanımı çıkartmak gerekirse, kamu görevlileri, devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri gören kişilerdir (Gözler, 2003: 558). Anayasanın 128. maddesinin kamu görevlisi kavramına tam anlamıyla açıklık getiremediği görüşü ve işçi ve memur ayrımını zorlaştırdığı düşüncesi idare hukukçularınca benimsenen ortak bir görüştür.

Şeref Gözübüyük Anayasada memur tanımından kaçınılması gerekirken, bir de diğer kamu görevlisi terimine yer verilerek, bu kez de memur ile diğer kamu görevlilerinin ayrılmasında hukuki sorunlara yol açıldığı görüşündedir. Gözübüyük ayrıca memur güvencesine yönelik hükümlere yer veren modern Anayasalarda memur tanımı verilmediğini örneklerle göstermiştir (1975 Yunanistan, 1976 Portekiz) (Gözübüyük ve Tan, 1998: 573). Gözübüyük son olarak, Anayasada hangi tür hizmetlerin memurlar eliyle görüleceği belirtilirken, kamu iktisadi teşebbüslerinden de söz edilmiş olmasını, kamu iktisadi teşebbüslerinin hem gereklerine hem de yapısına ters düştüğünü ve bu durumun uygulamada zorluklara neden olacağını öngörmüştür. Gözübüyük’ün öngörüsü ilerleyen zamanlarda doğruluğunu

göstermiş ve kamu iktisadi teşebbüslerinde sözleşmeli personel uygulamasının başlanması ve genel idare esasları ilkesinin Anayasada net bir tanımının olmaması sebebiyle günümüzde kamu iktisadi teşebbüslerinde memur-sözleşmeli personel ayrımı güçleşmiş ve işçi-sözleşmeli personel ayrımı daha karmaşık bir hal almıştır.

2.1.1. Ulusal Düzenlemeler

2.1.1.1. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinde kamu hizmetlerinin memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürüleceği belirtilmiş ve bu bunlar tanımlanmıştır.

Kanuna göre memur kavramı; mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenlerin Kanunun uygulanmasında memur sayılacağı ve buna ilave olarak bunların dışında kalan kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanların da memur sayılacağı ifade edilmiştir. Anayasa'dan farklı olarak burada memurların çalıştığı kurumlar dahilinde kamu iktisadi teşebbüslerinden doğrudan bahsedilmemiştir.

Kanunun (4/B) maddesine göre sözleşmeli personel kavramı; Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde ihdas edilen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.

2.1.1.2. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda memur kavramı yerine kamu görevlisi kavramı kullanılmış olup ve Kanunun 6'ncı maddesinde kamu görevlisi deyiminden; kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişinin anlaşılacağı ifade edilmiştir.

Keskinsoy (2004: 62)'a göre Ceza Kanunundaki düzenleme ile yukarıda anlatılmaya çalışılan “dar anlamda kamu görevlisi”, “geniş anlamda kamu görevlisi”, ve yine “memur” ve “kamu hizmetini gören” ifadelerinin birleştirilmeye çalışıldığı ifade edilmiştir.

2.1.1.3. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 3'üncü maddesi kamu görevlisi olarak bu Kanun kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların kadro veya pozisyonlarında istihdam edilenlerden işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlilerini ifade etmektedir.

Maddenin ilk halinde yer alan “*işçi statüsü dışındaki bir kadro veya pozisyonunda daimî surette çalışan adaylık veya deneme süresini tamamlamış kamu görevlileri*” ifadesi, uygulamada sebebiyet verdiği tereddütleri ortadan kaldırmak amacıyla yapılan değişikliklerle kaldırılmış ve tanım bu hale getirilmiştir.

1982 Anayasası, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda yer alan tanımlamalardan memur kavramına ilişkin ortak özellikler tespit edilmektedir. Bu özellikler, memurun bir kamu hizmeti görmesi ile kamu hizmetinin gerekliliğini sağlayacak biçimde kendisine bir idare kadrosu içinde yer verilmesi ve hiyerarşik düzen içerisinde bulunması olarak söz edilebilir (Akgüner vd., 2001).

Kamu görevlisi tanımı konusunda literatürde ve mevzuatlarda yer alan genel bakış açılarını ortaya koyduktan sonra tanıma kamu görevlileri sendikacılığı açısından yaklaşmak yararlı olacaktır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen bir kişinin kamu görevlisi olarak kabul edilmesi ve sendikalara üye olabilmesi için yukarıdaki madde metninde belirtilen tanımda yer alan unsurları taşıyan statüde istihdam edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, kamu kurum ve kuruluşlarında, belli bir kadro veya pozisyonunda çalışan, adaylık ve deneme süresini tamamlamış işçi statüsü dışındakiler kamu görevlisi tanımına girmektedir. Tanım kapsamına girmekle birlikte bazı kamu görevlilerinin sendikal hakları kullanmalarına kanunen yasaklar getirilmiş olması bunların kamu görevlisi olma niteliğini kaybettirmez. Dolayısıyla kamu

görevlisi dendiğinde kapsama devlet memuru, adli personel, akademik personel, askeri personel, sözleşmeli personel girmektedir.

2.2. Sendika ve Konfederasyon Kavramı

2.2.1. Sendikanın Tanımı

Sendika kavramı dünya genelinde kabaca aynı devrelerde ve birbirine yakın faaliyetler sonucunda ortaya çıkmasına rağmen toplumların yapısındaki bazı farklar, sendika kavramı ve sendikacılık hareketlerinde farklı felsefe ve yaklaşımlara yol açmıştır (Ekin, 1994: 69–70).

Sendika kavramı çeşitli kaynaklarda değişik şekillerde tanımlanmaktadır. Bu tanımlardan bazıları şunlardır:

Sendika kavramını ilk tanımlayan Fabian Derneği'nin öncüleri Sidney ve Beatrice Webb'tir. Webblerin tanımına göre sendika, *“çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve korunması amacıyla işçilerin kurmuş oldukları sürekli topluluktur”* (Mahiroğulları, 2016: 2; Tokol, 2017: 22). Sendikaların daha iyi anlaşılabilmesi için bu başlık altında farklı sendika tanımlarına ve sendikaların türlerine yer verilecektir.

Kaynağı “Syndic” kelimesi olan sendika kavramının tarihi Eski Yunan ve Roma'ya kadar götürülebilir. Bu kelime, Belediye Meclisinden farklı olarak şehrin menfaatlerini koruyan kimse anlamına gelmektedir (Önsal, 2010: 25). “Syndicat” kelimesi Syndic olarak adlandırılan kişinin görevlerini ve bu görevlerin uygulanmasını ifade etmek için kullanılmıştır (Özerkmen, 2003: 242; Köybaşı, Uğurlu ve Arslan, 2016: 103). Fransızcada Syndic güvenilir kişi, Syndicat ise birlik ya da sendika olarak tanımlanmaktadır. Dilimize de Fransızcadan geçmiş olan sendika kelimesi işçi örgütlenmesini ifade etmektedir (Pıçak ve Kadah, 2017: 199).

Sendika kelimesi; Fransa'da “syndicat”, İtalya'da “sindicato”, Almanya'da “gewerkschaft”, Amerika'da “labor union” ve İngiltere'de “trade union” olarak karşılık bulmaktadır.

Bir şehir ya da kesimde işçilerin genel menfaatlerini korumak amacıyla kalfalar arasında kurulup gelişen dostluk teşkilatlarının ortak eylemlerini anlatabilmek için ilk defa İngiltere’de kullanılan sendika kavramı, bugünkü anlamını 1839 yılında kazanmıştır (Tokol, 2012: 38; Hekimler, 2015: 3).

Sendikalar dil, din, renk, cinsiyet, siyasi görüş ayrımı yapmaksızın tüm emekçilerin ekonomik, sosyal ve demokratik hak ve menfaatlerinin kazanılması, korunması ve geliştirilmesi amacıyla oluşmuş kitlesel sınıf örgütleridir (Aksoy ve Günbayı, 2016: 11).

Sendikaları, üyelerinin hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla kurulan örgütler olarak tanımlamak mümkündür (Tokol, 2002; Koç, 2003: 20). Başka bir tanıma göre de sendikalar, “işçi sınıfının ekonomik ve toplumsal alanlardaki hak ve çıkarlarını savunan, yaşam ve çalışma koşullarını iyileştirmeyi amaçlayan mesleki örgütlerdir” (Güven, 2001: 105).

Sendika, ağırlıklı olarak çalışanlardan oluşan ve asıl faaliyetleri, üyelerine yönelik ücret ve çalışma koşulları müzakerelerini içeren bir örgütlenme olarak tanımlanabilir (Stanford, 1975: 90). Sendika, üyelerinin tazminatları ile iş güvencelerini korumak ve geliştirmek, haksız işten çıkarmaya karşı işçileri korumak, istihdam mevzuatıyla ilgili diğer konular ve daha iyi çalışma koşulları için işverenlerle işçiler arasında toplu pazarlık yapmak isteyen bir organizasyon olarak tanımlanabilir (Daud ve Tumin, 2013: 124).

Sendika kavramı Fransa, Türkiye vb. kimi ülkelerde hem işçilerin hem de işverenlerin örgütlerini anlatmak için kullanılırken, İngiltere, ABD, Almanya gibi kimi ülkeler ise sendika kelimesini işçi örgütleri için kullanmakta ve işveren örgütlerini farklı bir terim ile ifade etmektedir (Tokol, 2002; Tokol, 2012: 38).

Türk Dil Kurumu sendikayı, “*İşçilerin veya işverenlerin iş, kazanç, toplumsal ve kültürel konular bakımından çıkarlarını korumak ve daha da geliştirmek için aralarında kurdukları birlik*” şeklinde tanımlamıştır (Türk Dil Kurumu, 2023a). 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununda sendika, “*işçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde, ortak ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için en az yedi işçi veya işverenin bir araya gelerek bir işkolunda faaliyette bulunmak üzere oluşturdukları tüzel*

kişiliğe sahip kuruluş” olarak tanımlanmaktadır². 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunda ise sendika, “*Kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar*” olarak tanımlanmaktadır³.

Yukarıda yer alan tanımlardan anlaşılacağı üzere Türkiye’deki sendika türleri, sendikaların hak ve çıkarlarını savunduğu toplulukların statüleri bakımından üçe ayrıldığı görülmektedir. Bunları işçi sendikası, işveren sendikası ve kamu sendikası olarak gruplandırmak mümkündür. Mevzuatta işçi ve işveren sendikaları 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu içerisinde ele alınıp düzenlenirken, kamu sendikaları ise 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu tarafından düzenlenmektedir.

Sendika kavramı ve sendikalar bugün, yapısal durumları, işlevleri, liderlik anlayışları ve amaçları açısından çeşitli endüstriyel ilişkiler sistemlerine göre değişik biçimlerde nitelendirilmektedir. Wallihan sendikaları şu üç başlık altında sınıflandırmaktadır:

1. *İş Kolu Sendikacılığı*; siyasal ve sosyal çıkarlar yerine işkolunun çıkarlarını gözetir.
2. *Devrimci Sendikacılık*; kapitalist üretim ilişkilerini emekçilerin yönettiği endüstriyel ilişkiler türüne dönüştürmek ister.
3. *Refah Sendikacılığı*; üyelerinin sosyal refahını politik katılımlar ve kooperatifler yoluyla yükseltmeyi hedefler (Ünsal, 2003: 7-8).

Sendikalar, işçilerin veya işverenlerin bir araya gelerek sosyal, ekonomik, mesleki ve hukuki, hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek üzere meydana getirdikleri kuruluşlardır (Ağrı, 1967: 9).

Sendikalar, aynı veya benzer mesleklerle mensup kişilerin mesleki menfaatlerini korumak amacıyla meydana getirdikleri cemiyetlerdir (Baykal, 1970: 21).

² 07.11.2012 tarihli ve 28460 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun 2/1-ğ maddesi.

³ 12.07.2001 tarihli ve 24460 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununun 3/f maddesi.

Sendika, kendine özgü çok amaçlı ve çok işlevlidir. Sendika, üyelerinin çalışma yaşama şartlarını iyileştirmek ve geliştirmek amacı güden bir örgüttür (Talas, 1997: 221–227).

Her toplum, işçi ile işveren arasındaki çıkar çatışmasını uzlaştırmak mecburiyetindedir. Sanayi toplumunda gelişen kapitalist ekonomik sistemlerde üretim faktörleri arasındaki paylaşımda emek ve sermaye arasında kuvvetli bir çatışma bulunmaktadır. Çalışanlar ve işverenler meselelere çoğu zaman aynı doğrultuda bakmazlar. İşçi üretimden ve üründen ziyade ücretlerle ilgilenir. Yüksek ücret ise iş ve işveren için ürün kaybına yol açmaktadır. Sendikalar bazen üretimde emek yerine diğer faktörlerin ikame edilmesini önlemeye çalışırlar. Sendikalar aynı zamanda işçi dayanışmasının bir sembolüdür (Balcı, 1999: 5).

Sendikalar işçilerin işverenlere ve hükümetlere karşı hak ve çıkarlarını koruyan örgütlerdir. Sendikalar canlı kuruluşlardır. Dünyadaki ve ülkedeki ekonomik, toplumsal ve siyasal koşullarda meydana gelen değişiklikler, işçilerin karşı karşıya bulundukları sorunları ve ihtiyaçlarını değiştirir. Sendikalar da, bu sorunlara çözüm arama çabası içinde sürekli bir değişim ve dönüşüm yaşarlar (Koç, 1998: 7).

Günümüzde işçi ve işveren sendikaları üye sayılarının çokluğu ve büyük rakamlara ulaşan mal varlıklarıyla, toplu iş sözleşmesi ve grev-lokavt haklarıyla toplum hayatının iktisadi, sosyal düzenini yakından etkileyen kuruluşlardır. Sosyal devlet anlayışının en belirgin özelliğini oluşturan sendikalar gerek Anayasalarda gerekse yasalarda belirten görev ve yetkileriyle, bir yandan bazı devlet kuruluşlarının sosyal-ekonomik kararlarına ve çalışma mevzuatının hazırlanmasında sağladıkları katkılarla devlet hayatını etkilemektedirler (Demir, 2003: 197).

2.2.2. Sendikanın Amaçları ve Temel Nitelikleri

Sendikalar genel olarak, iki amaç çerçevesinde kurulmuşlardır. Bunlardan birincisi; sendika güvenilirliğinin sağlanması, diğeri ise; sendika çatısı altında bulunan üyelerin ücret, çalışma süreleri, çalışma koşulları ve diğer kazanımlarının iyileşmesidir. Ayrıca bu amaçlara ilave olarak, üretim sürecinde elde edilen iktisadi fazlalıktan yararlanmak ve amaçların gerçekleştirilmesi çerçevesinde çalışanların temsil etmesi eklenebilir (Demirkan, 2003: 79).

Esas amacı üyelerinin hayat şartlarını geliştirmek olan sendikaların oluşumları teorik temeller üzerine kurulmuştur. Sendikal örgütlenmelerin teorik temelleri şu şekilde özetlenebilir (Beydoğan, 2006: 4);

- Sendikalar, belli çıkarlar doğrultusunda, yönelen grupsal davranış bütünüdür. Sanayi devrimi ile ortaya çıkmışlardır ve buna en büyük etken, 19’uncu yüzyılda yaşanan, düşük ücret ile ağır çalışma şartlarıdır.
- Grup teorisinde olduğu gibi sendikaların oluşumlarında amaç, grupça hedeflenen kollektif çıkarlara hizmet etmeli ve bir davranış olarak yoğun olmalıdır.
- Oluşumun gerçekteşebilmesi için, grup teorisinin tek kutupluğundan sıyrılarak, sistem teorisinde geçen uygun etkenleri içine alan, çok yönlü bir sistemsel bütünlük olmalıdır.

2.2.3. Sendikanın Türleri

Sendikacılık, kararlı örgütlenmelere doğru yol alırken birçok aşamalarla değişimlere uğramıştır. Örgütlenme açısından geçirilen değişikliklerin başında, kapsadıkları üyelerin geçirdikleri değişikler gelmektedir (Koray, 1992: 93). Çeşitli sınıflandırmalar yapılmasına karşın sendikalar, genellikle işçi sendikaları, işveren sendikaları ve bunların oluşturdukları üst kuruluşlar olarak örgütlenmişlerdir. I. Dünya Savaşı ardından gelişmeye başlayan memur sendikaları da sendika türleri arasında sayılmaktadır (Bingöl, 2003: 396).

Sendikal örgütlenme modellerini değişik şekillerde sınıflandırılarak incelemek mümkündür. Genel olarak üç değişik tasnif yapılmıştır. Bu tasniflerle sendikalar kapsamlarına, üyelerinin niteliğine ve kuruluş düzeylerine göre sınırlandırılmıştır (Koray, 1992: 93-99; Demirkan, 2003: 5-76). Bu çerçevede sendikalar şöyle sınıflandırılabilir:

- *Kapsamlarına Göre Sendikalar:*

Meslek Sendikaları, İşkolu Sendikaları, İşyeri Sendikaları

- *Üyelerinin Niteliğine Göre Sendikalar:*

Beden İşçilerini Kapsayan Sendikalar, Fikir İşçiliğini Kapsayan Sendikalar

– *Kuruluş Düzeyine Göre Sendikalar:*

İşyeri Sendikacılığı, İşkolu Sendikacılığı

4688 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesine göre, kamu görevlileri sendikalarının hizmet kolu esasına göre, Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacıyla bir hizmet kolundaki kamu işyerlerinde çalışan kamu görevlileri tarafından kurulacağı benimsenmiş, meslek veya işyeri esasına göre ise sendika kurulmasına izin verilmemiş hatta açıkça yasaklanmıştır. 6356 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde ise kamu işveren sendikaları hariç olmak üzere işçi ve işveren sendikaları, ancak işkolu esasına göre bir işkolundaki işçiler ve işverenler tarafından kurulabileceği belirterek sendikal örgütlenmede işkolu esasını benimsemiştir.

Türkiye'deki sendikalar, işçilerin üye olduğu işçi sendikaları, kamu görevlilerinin üye olduğu kamu görevlileri sendikaları ve işverenlerin üye olduğu işveren sendikaları olmak üzere üçe ayrılmaktadır. İşveren sendikaları ise özel sektör işveren sendikaları, kamu sektörü işveren sendikaları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

2.2.4. Sendikanın Faaliyetleri

Sendikaların faaliyeti, sendikalara kanunlarla tanınmış ve yasaklanmamış faaliyet türlerini ve işlevlerini ifade eder. Sendikaların faaliyetleri ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir (Ay, 2005: 8).

Sendikalar amaçlarını gerçekleştirirken birtakım faaliyetlerde bulunmaktadırlar. Sayıları ve ülkelerinin sosyoekonomik gelişmişlik düzeylerine ve sendikaların üstlendikleri rollere göre değişmekle birlikte genel olarak bu faaliyetleri Toplu Pazarlık, Siyasal ve Diğer Faaliyetler olarak üç ana başlık altında toplamak mümkündür. Bu faaliyetleri kısaca açıklayacak olursak (Beydoğan, 2006: 7-9; Demirkan, 2003: 80-83):

– *Toplu Pazarlık Faaliyeti*

Sendikaların en önemli işlevi toplu pazarlık yoluyla çalışma koşullarının düzenlenmesine katılmaktır. Sendikalar toplu pazarlık çerçevesinde elde ettikleri kazanımların onların etkinliğini ve varlık sebebini belirler. Bu bakımdan toplu pazarlık sendikalar için büyük

önem arz etmektedir. Toplu pazarlık sayesinde sendikalar üyelerine, yüksek ücret, iş güvencesi ve çalışma koşullarında iyileştirmeler sağlamaktadırlar.

– Siyasal Faaliyetler

Sendikalar, toplu pazarlıkla elde edemedikleri veya toplu pazarlığı aşan birtakım amaçlarının siyasal faaliyetlerle elde etmeye çalıştıkları görülmektedir. Sendikalar, üyeleri veya tüm çalışanlar adına belli kazanımlar elde etmek için yasaların çıkarılması veya var olan yasaların düzenlenmesi yönünde çaba harcamaktadırlar.

– Diğer Faaliyetler

Sendikalar temsil ettikleri üyelerinin, çalışma ortamlarından kaynaklanan hukuksal sorunlarında hukuksal destek vermektedirler. Bunun yanında, üyelerine yönelik olarak kamp ve sosyal tesisler oluşturarak, iş yaşamı dışında sosyal aktivitelerde bulunmaktadır.

2.2.5. Konfederasyonun Tanımı

Türk Dil Kurumu konfederasyonu, “Çeşitli ortaklıkların daha çok sendikaların kümeleşmesi” olarak tanımlamıştır (Türk Dil Kurumu, 2023b). 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununda konfederasyon, “Değişik işkollarında en az beş sendikanın bir araya gelerek oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluş olarak tanımlanmaktadır”⁴. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununda ise konfederasyon, “Kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır”⁵.

Konfederasyon şeklinde üst örgütlenme yoluna gidilmesindeki ana sebep sendikaların politikalarını geniş anlamda konfederasyonlar ile tayin edebilmesi, bununla birlikte daha kuvvetli örgütler oluşturularak sendikaların bölünerek zayıf yapılar oluşturmalarını engellemektir. Türkiye’de kamu sendikalarının kurulabildiği 11 hizmet kolu bulunmaktadır. Toplamda bütün hizmet kolları bakımından kurulan sendika sayısı ise 243’dür. Kamu

⁴ 07.11.2012 tarihli ve 28460 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun 2/1-f maddesi.

⁵ 12.07.2001 tarihli ve 24460 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununun 3/g maddesi.

konfederasyonlarının sayısı ise 14'tür⁶. İşçi sendikalarında ise iş kollarında kurulan işçi sendika sayısı 229 konfederasyon sayısı ise 7'dir (Çalışma Genel Müdürlüğü, 2023a).

2.3. Türkiye’de Sendikal Hareketin Gelişimi

Bir ülkedeki sendikalaşma düzeyi, ülkenin siyasi yapısı, endüstrileşme düzeyi, bağımlı çalışanların sayısı, işgücünün yapısı, işsizlik, kayıt dışı istihdam, işverenlerin tutumu, sendikaların tutumu ve endüstri ilişkilerini düzenleyen yasal çerçeve ile doğrudan ilişkilidir. Türkiye’de sendikacılık hareketi, toplu ilişkiler düzenine hareket kazandıran yeterli işçi sayısına, siyasi rejimin giderek demokratikleşmesine ve tek partili sistemden çok partili sisteme geçilmesine bağlı olarak gelişme fırsatı bulmuştur (Mahiroğulları, 2001: 162).

Batı toplumlarında, sanayileşmenin sonucunda doğal bir oluşum olarak ortaya çıkan sendikalar ve mücadeleler sonucu elde edilen sendikal haklar, Türkiye’de devletin koyduğu yasalarla teminat altına alınmıştır (Ünal, 2012). Türk sendikal hareketi, doğuş ve gelişim sürecinin her aşamasında, karşısında örnek ve sürekli bir etki kaynağı olarak Batı toplumlarındaki sendikal hareketi bulmuştur (Işıklı, 1994:5).

Türkiye’de kamu ve özel sektör çalışanlarının örgütlenmeleri, tarihsel süreç dikkate alındığında Osmanlı Devleti döneminde başlamış olsa bile, esas olarak toplum içerisinde yer etmesi ve ağırlıklı olarak kendini hissettirmesi 1960’lı yıllara denk gelmektedir (Ünal, 2012). Memurların örgütlenmesi, işçi örgütlenmesine nazaran daha geç gelişmiştir. Memurlar, devlet ile olan bağılılıkları, ücretlerinin o dönem nezdinde tatminkâr olması ve işçi sınıfına kıyasen daha ayrıcalıklı bir statüde bulunmaları nedeniyle sendikalaşma ihtiyacı duymamışlardır (Ünal, 2012).

Türkiye’de işçi ve memur sendikacılığının tarihsel süreci Osmanlı Devleti dönemi, Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşundan çok partili hayata geçişe kadarki dönem, 1946-1961 yılları arasındaki örgütlenme ve güçlenme dönemi, 1961-1980 yılları arasındaki yeniden yapılanma ve altın çağ dönemi ve 1980 yılından günümüze kadarki dönem olmak üzere beş kısımda incelenecektir.

⁶ 04.07.2023 tarihli ve 32238 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Gereğince Kamu Görevlileri Sendikaları ile Konfederasyonların Üye Sayılarına İlişkin 2023 Temmuz İstatistikleri Hakkında Tebliğ’de yer alan verilerden derlenmiştir.

2.3.1. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Kadarki Dönem

Osmanlı Devleti'nde işçi sınıfı öncelikle inşaat sektörü, madencilik ve kamu sektöründe ortaya çıkmıştır. 1550-1557 yıllarında İstanbul'da gerçekleştirilen Süleymaniye Camii ve İmareti inşaatında ücretli işçiler çalışmıştır. Aynı şekilde, kamu sektöründe ücret karşılığında inşaatlarda, imalathanelerde, gemilerde, odun ambarlarında, Tophane'de, fırınlarda, su yollarında, bahçelerde ve benzeri işlerde çalışanlar ücretli işçilerdir (Koç, 1999). Bürokratik yapının ve memur sınıfının ortaya çıkışı ise Tanzimat Fermanı ile gerçekleşmiştir. Tanzimat döneminde, yeni yönetici sınıfa yani memur denilen bürokratlara dayalı merkezi hükümetler oluşturulmuştur. Ayrıca, 1876 Anayasası'nda memurlarla ilgili maddelerden, memurluğun bir meslek olarak görülmeye başlanması ve padişah memurları-hükümet memurları kavramları yerine devlet memuru kavramının ortaya çıkması bu dönemden itibaren memur kesiminin devlet yönetimindeki yerinin netleşmeye başladığını göstermektedir (Aykaç, 1997: 150-155). Osmanlı Devleti'nde çalışma hayatına ilişkin ilk yasal düzenleme ise 1865 yılında kabul edilmiştir. Bu yasa ve takiben kabul edilen mevzuatın amacı, Ereğli bölgesindeki kömür madeni çalışanlarını korumaktır (Dereli ve Ekin, 1980).

Osmanlı Devleti'nde ilk olarak işçilerin örgütlendiği bilinmektedir. Memurların sahip oldukları haklar ve bağlı oldukları sistem önemli bir avantaj olarak değerlendirildiğinden memurların örgütlenmesine rastlanılmamaktadır (Ünal, 2012). Osmanlı Devleti'nde sanayileşme hareketinin yok denilebilecek düzeyde olması, sınıf kavramının oluşmaması nedenleri ile uzun süre sendikal hareket cılız kalmıştır. Sanayinin gelişmemesi, sendikacılığın ortaya çıkışını da geciktirmiştir (Bibilik, 2008).

Tanzimat öncesi dönemdeki başlıca örgütlenmeler, belirli meslek ve sanat mensuplarının ortak hak ve menfaatlerini korumak üzere oluşturdukları zaviyeler ve loncalardır (Bibilik, 2008). Zaviye ve loncalar, kooperatif niteliği taşıyan, sınıf değil meslek esasına dayanan, temel işlevleri kişilerin meslekte ilerlemesi, malın kalitesinin yüksek tutulması ve standart üretimin sağlanması olan esnaf ve zanaat kuruluşları şeklinde meydana gelmiştir (Sur, 2008: 12). Bilinen ilk sendika türü örgütlenme, İstanbul'da Tophane fabrikasındaki işçilerce gizlice kurulan Amele-i Osmanlı (Osmanlı Amele) Cemiyeti'dir. 1894-95 yıllarında kurulan bu örgüt, kısa bir süre sonra ortaya çıkarılmış ve dağıtılmıştır (Koç, 1999). 1872 yılında Beyoğlu telgraf işçileri tarafından Osmanlı Devleti'nde gerçekleştirilen ilk grev ile 1872-1908 yılları arasında genel olarak ödenmeyen ücretlerin ödenmesi ve ücret artışı talebi gibi

ekonomik amaçlarla yapılan grevler ise sendikal örgütlenme olmaksızın gerçekleşmiştir (Kaymaz, 2012). 1908 yılında demiryolu, gıda ve enerji gibi ülke için hayati önemi olan alanlarda gerçekleşen grevler üzerine aynı yıl çıkarılan Tatil-i Eşgal Cemiyetleri Hakkında Kanun-u Muvakkat ile kamuya yönelik hizmetleri yerine getiren işyerlerindeki grev dalgasının önü kesilmiştir (Gülmez, 1985: 792-802). 1909 yılında çıkarılan Tatil-i Eşgal Kanunu ile kamu hizmetlerinde çalışan işçilerin sendikalaşması yasaklanmıştır. Tatil-i Eşgal Cemiyetleri Hakkında Kanun-u Muvakkatı'ndeki gibi grev hakkı kesin olarak yasaklanmamış ancak greve başvurmak, bir ön uzlaştırma sürecinden geçme koşuluna bağlanmıştır (Koç, 1999).

Osmanlı Devleti'nde sendikalar, 1908 yılında İkinci Meşrutiyet'in ilan edilmesinden sonra ortaya çıkmış ve yaygınlaşmıştır. 1909'da yürürlüğe giren Cemiyetler Yasası ile de örgütlenme meşruiyet kazanmıştır (Gönel, 1998: 6). Cemiyetler Yasası'ndan hemen sonra Kanun-ı Esasi'ye "Toplanma ve dernek özgürlüğü" başlıklı 120'nci madde eklenerek dernek kurma hak ve özgürlüğü anayasal güvence altına alınmıştır (Anayasa Mahkemesi, 2023).

"Kanun-ı mahsusuna tebaiyet şartı ile Osmanlılar hakk-ı ictimaa maliktir. Devlet-i Osmaniye'nin temamiyet-i mülkiyesini ihlâl ve şekl-i meşrutiyet ve hükûmeti tağyir ve Kanun-ı Esasî ahkâmı hilâfında hareket ve anâsır-ı Osmaniye'yi siyaseten tefrik etmek maksatlarından birine hadim veya ahlâk ve âdâb-ı umûmiyeye mugayir cemiyetler teşkili memnu' olduğu gibi ale'littlak hafî cemiyetler teşkili de memnudur".

Günümüz Türkçesi ile açıklarsak;

"Özel yasasına uygun olmak koşulu ile Osmanlılar toplanma özgürlüğüne sahiptir. Osmanlı Devleti'nin ülkesinin toprak bütünlüğünü zedelemek, meşrutî Devlet biçimini ve hükûmetin niteliğini değiştirmek, Kanûn-ı Esâsî hükümlerine aykırı eylemde bulunmak ve Osmanlı Devleti'nin unsurlarını politik amaçla ayırmak amaçlarından birine yönelik veya genel ahlâk ve âdâba aykırı dernekler kurulması yasak olduğu gibi, hangi nedenle olursa olsun, gizli derneklerin kurulması da yasaktır".

Osmanlı Devleti'nde, ilk işçi örgütünün 1871'de kurulan Amelperver Cemiyeti olduğu görüşüne karşılık, Amelperver Cemiyeti'nin gerçekte 1866 yılından sonra kurulan Emek Dostları Cemiyeti ve İtalyan İşçi Cemiyeti gibi yardım cemiyeti olduğu görüşü ağırlık kazanmıştır (Tokol, 1994: 3). Gerçek anlamda yasalarla desteklenen bir sendikalaşma olmasa da, 1894 yılında kurulan Amele-i Osmanlı Cemiyeti ve 1919 yılında kurulan Türkiye İşçi Derneği işçi sorunlarını dile getiren ve batılı düşünce akımlarını izleyen ilk işçi örgütleridir (Yılmaz, 2010).

2.3.2. Cumhuriyet'ten 1946 Yılına Kadarki Dönem

Cumhuriyet sonrasında, Türkiye’de işçi hareketi kimi örgütsel deneyimler geçirmiş olsa da, dağınık ve yetersiz durumdadır. 1923 yılında işçiler açısından en önemli gelişme İzmir İktisat Kongresi’nin toplanmış olmasıdır (Ünal, 2012). Bu kongreye toplumun her kesiminden temsilciler katılmış, işçiler ise İstanbul Umum Amele Birliği tarafından temsil edilmişlerdir. Kongrede işçiler için sorunlar belirlenmiş, talepler yazılı olarak iletilmiş ve taleplerin bir kısmı kabul edilmiştir (Özkiraz ve Talu, 2008).

1924 Anayasası dernek kurma hakkını güvence altına almış ve 1909 yılında kabul edilen Cemiyetler Yasası’nı yürürlükte bırakmıştır. Ancak, 1925 yılında çıkartılan ve 1929 yılında yürürlükten kaldırılan 578 sayılı Takrir-i Sükûn Kanunu ile sendikacılık ve diğer işçi hareketleri yasaklanmıştır (Altıparmak, 2001: 99). Sendika hakkından yoksun olan işçiler dernek kurma hakkından yararlanarak örgütlenmiş ve bu dönemde Türkiye Amele Birliği, İşçi Tesevüt ve Teavün Cemiyeti ve Amele Teali Cemiyetleri gibi çok sayıda dernek kurulmuştur (Çeçen, 1973: 10).

Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan sonra, işçi sınıfı içindeki en nitelikli, becerili ve vasıflı kesimler, “memur” adı altında ayrılmış ve bu kesime, 1924 Anayasası’nın öngördüğü 1926 yılında kabul edilen Memurin Kanunu ile önemli ayrıcalıklar sağlanmıştır. Kanun, Osmanlı Devleti dönemindeki personel rejiminden ayrı bir düzenlemeye gitmiş, personel rejimini genel bir statü olarak düzenlemiştir. Kanunda sendika hakkı ile ilgili herhangi bir düzenlemeye değinilmemiş, bu hakkı düzenleyen veya yasaklayan bir kurala da yer verilmemiştir (Bibilik, 2008). İşçi sınıfının en eğitilmiş ve becerili kesiminin “memur” adı altında bölünerek, önemli ayrıcalıkları olan “işçi aristokrati”na dönüştürülmesi, sendikalaşma eğilimini ciddi biçimde geriletmiştir (Koç, 1999).

Sanayileşmenin gelişmeye başlamasıyla işçi kitlelerinin oluşması, devletin işverenleri koruyucu düzenlemelerine duyulan tepkilerin artması ve mevcut sistemin korunması gibi nedenlerle 3008 sayılı İş Kanunu (1936) kabul edilmiştir (Yorgun, 2005). Kanun, politik ve ekonomik rejime uygun olarak otoriter bir karakter kazanmış, devleti çalışma hayatının düzenlenmesinde tek otorite kabul etmiştir (Demir, 2006: 4-5). Kanunun temel amacı, işçilerin sınıf mücadelelerine girmesini önlemek ve sendikalara girmelerine gerek kalmaksızın bazı hakların verilmesini sağlamaktır. Ayrıca, Kanun ile grev ve lokavt

yasaklanmış, iş uyuşmazlıkları durumunda zorunlu hakem ve uzlaştırma sistemi benimsenmiştir. Kanunda düzenlenen bir diğer önemli husus ise işçi temsilciliği kurumudur. Buna göre, 20 ve daha fazla işçinin çalıştığı işyerlerinde, çalışan işçi sayısına göre değişen sayıda temsilci seçilmesi, 20’den az sayıda işçinin çalıştığı işyerlerinde ise temsilci seçiminin işçilerin çoğunluğunun vereceği karara bırakılması düzenlenmiştir.

İşçilerin hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla cemiyet adı altında örgütlenebilmelerini sağlayan 1909 tarihli Cemiyetler Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti döneminde, 1938 yılında 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu’nun kabul edilmesine kadar yürürlükte kalmıştır. Ayrıca, 1926 yılında kabul edilen Borçlar Kanunu, “işçi cemiyetlerinin” toplu sözleşme (umumi mukavele) yapma hakkını açıkça tanımıştır. Ancak, 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu ile aile, cemaat, ırk, cins ve sınıf esasına veya adına dayanan cemiyetlerin kurulması yasaklanmıştır. Böylelikle, o döneme kadar kurulmuş olan ve sendika şeklinde örgütlenen dernekler ortadan kaldırılmıştır (Bibilik, 2008). Cemiyetler Kanunu’nun getirmiş olduğu bu yasak 10 Haziran 1946 yılında yürürlükten kaldırılmış ve işçilerin örgütlenmeleri için yeni bir dönem başlamıştır.

2.3.3. 1946 Yılından 1961 Anayasası’na Kadarki Dönem

Sendikalaşma süreci, bir ülkedeki sendikal hareketin örgütlenme fırsatı bulmasıyla başlar, örgütlenmenin mevcudiyeti ile devam eder. Türkiye’de sendikacılık, 1938 tarih ve 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu’nda “*Sınıf esasına dayalı cemiyet kurulamaz.*” ifadesinin 4919 sayılı Cemiyetler Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun’da (1946) yapılan değişiklik neticesinde kanun metninden çıkarılması ile yasallık kazanmıştır. Sendikal hareketin yasallık kazanmasını takip eden aylarda sendikalar kurulmuşsa da ilk kurulan sendikaların çoğunluğunun Türkiye Sosyalist Partisi, Türkiye Sosyalist Emekçi ve Köylü Partisi gibi sosyalizmi benimseyen partiler öncülüğünde kurulması dönemin hükümetini kuşkulandırmış; sendikacılığın daha başlangıçta “ideolojik boyut” kazanacağı endişesiyle söz konusu sendikalar 17 Aralık 1946 tarihinde sıkıyönetim kararıyla kapatılmıştır. Bu nedenle, sendikalaşma sürecinin başlangıcını, sendikaların kuruluş esasları ve faaliyet alanlarını belirleyen Türkiye’nin ilk sendikalar kanunu olan 20.2.1947 tarih ve 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun’un kabul edildiği 1947 tarihinden itibaren almak gerekir (Ünal, 2012).

II. Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle beraber, Dünya'da yaşanan değişim rüzgârlarına paralel olarak, Türkiye'de 1946 yılında çok partili hayata geçilmiş ve sendikal alanda yeni bir sayfa açılarak, Türkiye'nin ilk sendikalar kanunu olan 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun (1947) kabul edilmiştir. Sendikalar açısından birçok demokratik prensip kanunda yer almış ve isteğe bağlı sendikacılığın alt yapısı kurulmuştur. İşçilerin kendi sorunlarını çözebilmek için sendika kurabilmelerine, istedikleri sendikaya üye olabilmelerine olanak sağlanmıştır. Ancak, işveren karşısında pazarlık gücünü artıracak en önemli enstrüman olan grev hakkı tanınmamıştır (Koray, 1994: 166). Ayrıca, Kanun, işçi niteliği taşımayanların işçi sendikalarına üye olamayacaklarını düzenlemiş, işçi ise 3008 sayılı İş Kanunu'ndaki tanım esas alınarak beden işçileri olarak tanımlanmıştır. Böylece meslek dışında kalanlar, fikren çalışanlar ve memurlar sendika kurmaktan alıkonulmuştur (Bibilik, 2008).

Kanun ile birlikte çok sayıda sendika kurulmuştur. Aynı işkolunda kurulan işyeri sendikaları federasyon çatısı altında toplanmış, belirli bir yöredeki farklı işkolunda yer alan işçileri örgütleyen yerel sendikalar ise sendika birliklerini oluşturmuştur (Karagöz, 2010). Sendika birliklerinin en önemlisi, 1948 yılında kurulan İstanbul İşçi Sendikaları Birliğidir. İstanbul İşçi Sendikaları Birliği, birçok yöredeki sendikal hareketin gelişmesinde bir konfederasyon gibi katkıda bulunmuştur. 1946-1952 döneminde kurulan sendikaların ve onların oluşturduğu birlikler ve federasyonların çabaları sonucunda (Koç, 1999), bir üst örgütlenme kuruluşu olarak TÜRK-İŞ 31 Temmuz 1952 tarihinde kurulmuştur. Ayrıca, 1952 yılında Basın İş Kanunu ve 1954 yılında Deniz İş Kanunu ile basın mensuplarına ve deniz adamlarına sendikalaşma hakkı tanınmıştır.

Bu dönemde, bazı sendikalar, Borçlar Kanunu'na dayanarak, "umumi mukavele" adı altında toplu iş sözleşmeleri imzalamış, bazı sendikalar işçileri üye yapabilmek için yardımlaşma derneği gibi çalışmış, halıcılık kursları açmış, üyelerinin eş ve çocuklarına halı tezgâhının alınmasını sağlamıştır. 20 yıllık sendikasız bir dönemin ardından, sendikacılık anlayışının kamuoyunda destek görmesi sağlanmış, büyük fedakârlıklarla işçilerin sendikalarda örgütlenmesi için çalışılmıştır. TÜRK-İŞ, ülkedeki tek işçi konfederasyonu olarak, Kurucu Meclis'te 6 kişi ile temsil edilmiş ve 1961 Anayasası'nın hazırlanması ve işçilere ve memurlara önemli haklar tanınması sürecinde önemli rol oynamıştır (Koç, 1999). 1946-1961 yılları arasındaki süreçte sendikalar, dönemin ekonomik koşulları, ülkenin siyasal yapısı ve sendikacılığın daha başlangıç aşamasında olması gibi nedenlerden dolayı yeterince etkin

olamamış (Karagöz, 2010) ancak sendikacılık hareketi için son derece önemli bir görevi yerine getirmişlerdir.

2.3.4. 1961 Anayasası'ndan 1980 Yılına Kadarki Dönem

27 Mayıs 1960 askeri darbesi ile Türkiye'deki ekonomik ve siyasi konjonktür değişmiş, temel hak ve özgürlüklerin teminat altına alındığı yeni bir Anayasa hazırlanmış ve çıkarılan kanunlarla sendikal faaliyetler önemli ölçüde desteklenmiştir. 1961 Anayasası ile tüm çalışanlara sendika hakkı ile işçilere grev ve toplu sözleşme hakkı temel haklar çerçevesinde açıkça tanınmıştır (Narmanlıoğlu, 2001: 50). Sendikalaşma özgürlüğüne ilişkin anayasal güvencenin yanı sıra 274 sayılı Sendikalar Kanunu (1963) ve Türk işçisine ilk defa grevli toplu pazarlık hakkını veren 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu (1963) çıkarılarak sendikal harekete yeni bir yön çizilmiştir (Mahiroğulları, 2000). Ayrıca, tüm çalışanlara tanınan sendika hakkının kanuni diğer bir düzenlemesi de 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu'dur (1965).

2.3.4.1. 1961 Anayasası

Türk çalışma hayatı için bir dönüm noktası olan 1961 Anayasası'nın (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1961) 46'ncı ve 47'nci maddelerinde sendika hakkı ile toplu sözleşme ve grev hakkı düzenlenmiştir. Buna göre,

Çalışanlar ve işverenler, önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler. İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir. Sendika ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz.

İşçiler, işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadi ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev hakkına sahiptirler. Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenir.

1961 Anayasası, sendika hakkını yalnız işçi ve işverenlere değil, aynı zamanda kamu çalışanlarına da açıkça tanıyarak Anayasal güvence altına alan ilk metindir. 46'ncı maddenin 2'nci fıkrasında kamu çalışanlarının haklarının kanunla düzenleneceği belirtilmiş ve çalışanlar arasındaki ayrım vurgulanmıştır. Madde gerekçesinde bu durum kamu hizmeti görevlilerinin sendika haklarının işçilerinki gibi sınırsız olamayacağı, bu alanda konulacak sınırları gereksinmeye göre yasa koyucunun saptayacağı şeklinde açıklanmıştır.

Sendika hakkı, 46'ncı maddeyle bütün çalışanlara ayırım gözetmeksizin tanınmışken, grev hakkı konusunda, sendika hakkındaki gibi özgür davranılmamış ve grev hakkı yalnızca işçilere tanınmıştır. 47'nci madde ile toplu iş sözleşmesi hakkı da tıpkı grev hakkı gibi bağımlı çalışanlardan yalnızca işçilere tanınmış ve Anayasal güvence altına alınmıştır.

1961 Anayasasının 46'ncı maddesi ile getirilen tüm çalışanlara yönelik örgütlenme hakkı 1971 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle sadece işçilere tanınmıştır. Böylece, kamu çalışanlarının sendikal hak ve özgürlükleri Anayasal hak olmaktan çıkarılmıştır. Ayrıca, Anayasa'nın 119'uncu maddesinde memurların siyasi partilere ve sendikalara üye olamayacakları düzenlenmiştir.

Memurlar ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanlar ve kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanlar, siyasi partilere ve sendikalara üye olamazlar.

Ayrıca, geçici 16'ncı madde ile tüm memur sendikalarının faaliyetlerine son verilmiştir.

Anayasanın 46 ve 119'uncu maddelerinde yapılan değişikliklerin yürürlüğe girdiği tarihte 624 sayılı Kanuna dayanılarak kurulmuş olan kamu hizmetlileri sendikalarının faaliyeti sona erer. Kamu hizmetlileri kuruluşlarının kuruluşuna ve sendikaların varlıklarının bu kuruluşlara intikaline ait hükümler kanunla düzenlenir. Kanun, Anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde çıkarılır.

2.3.4.2. 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu

1961 Anayasası'nın paralelinde, 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu 15 Temmuz 1963 tarihinde kabul edilmiş ve 24 Temmuz 1963 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (274 sayılı Sendikalar Kanunu, 1963; 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu, 1963).

Endüstriyel ilişkiler sisteminin gerekli temel koşullarını hazırlayan 1961 Anayasası ile Anayasa'da yer alan hakların kullanımını düzenleyen 274 ve 275 sayılı Kanunlar ile bu dönem, Türkiye'de sendikacılık hareketlerinin en canlı ve dinamik zamanları olmuştur. 12 Şubat 1967 tarihinde DİSK, 9 Haziran 1970 tarihinde MİSK ve 22 Ekim 1976 tarihinde HAK-İŞ kurulmuştur.

Çalışma yaşamında meydana gelen değişimler, işçi sendikalarının etkinliğinin ve sayısının artması işveren çevrelerini de harekete geçirmiştir (Karadağ ve Usta, 2011: 29-52). 15 Ekim 1961 tarihinde "İstanbul İşveren Sendikaları Birliği" adı altında toplanan işveren sendikaları ülke çapında bir örgütlenmeye gidilmesiyle 20 Aralık 1962 tarihinde TİSK olarak adını değiştirmiştir (TİSK, 2023).

İşçi sendikacılığı bir taraftan hızla büyür ve güçlenirken, diğer taraftan önemli bölünmeler yaşamıştır. Sendikacılık hareketi kitleselleşmiş ve siyasallaşmıştır. Sendikaların üye sayısının artmasında ve sendikaların güçlenmesinde, kamu kesiminde geçerli olan işçi-işveren ilişkileri büyük katkılarda bulunmuştur. Kamu kesimi işyerlerinde 1964 yılından başlayarak yapılan toplu iş sözleşmeleri ile elde edilen haklar, özel sektör işçileri için uğrunda çaba gösterilebilecek ve erişilebileceğine inanılan hedefler oluşturmuştur (Koç, 2003).

2.3.4.3. 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu

Siyasi irade, Cumhuriyetin ilk yıllarında işçi sendikacılığına gösterdiği olumsuz yaklaşımını, memur sendikacılığı için daha kesin bir tavırla sürdürmüş, devletin himayesinde ve onun adına hareket eden, adeta devletin bir parçası sayılan, iktisadi ve sosyal durumları devlet tarafından garanti altına alınan memurların sendikalaşmasını uzun bir süre gereksiz ve aynı zamanda tehlikeli görmüştür (Mahiroğulları, 2009: 17-31). Memurlara örgütlenme hakkı, işçilerden on beş yıl sonra 1961 Anayasası ile tanınmış; ancak, memur sendikalarının kurulması 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu'nun (1965) yürürlüğe girmesine kadar gecikmiştir. 1961 Anayasası'nın 46'ncı maddesinin ikinci fıkrasında geçen işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin sendika hakkının kanunla düzenlenmesi hükmü sonucunda hazırlanan 624 sayılı Kanun, 8 Haziran 1965 tarihinde kabul edilmiş ve 17 Haziran 1965 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu, 1965). Toplam 25 maddeden oluşan kamu görevlilerinin sendikalaşmasıyla ilgili 624 sayılı Kanun, toplu pazarlık ve grev hakkı tanımamış olmasına ve birçok kamu görevlisine sendikalaşma yasağı getirmesine karşın kamu görevlilerinin sendikalaşması yönünde atılmış önemli bir adımdır.

624 sayılı Kanuna dayanılarak kurulacak sendikaların amacı 1'inci maddede belirtilmiştir.

İşçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti personelinin ortak mesleki, kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini korumak, özellikle, mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak amacıyla kuracakları sendikalar hakkında bu kanun hükümleri uygulanır. Bu sendikalar, «sendika» veya «meslek birliği» adı altında kurulur.

İlk memur sendikaları, 624 sayılı Kanunun 1'inci maddesi hükmüne dayanarak 1965'in ortalarından itibaren çoğunluğu üç büyük ilde, Ankara, İstanbul ve İzmir'de kurulmaya başlamış, kısa sürede diğer Anadolu şehirlerine de yayılmıştır (Güler, 2008). 1965-1971 döneminde Türkiye'de 658 tane memur sendikası kurulmuştur (Koç ve Koç, 2009: 59). Ayrıca, 1968 yılında kurulan TÜRKPERSEN ve Türkiye İktisadi Devlet Teşekkül ve Teşebbüsleri Personel Sendikaları Konfederasyonu ile 16 tane de federasyon oluşturulmuştur (Koç, 1999).

Kanunun “Yasaklamalar” başlıklı 7'nci maddesinde, sendika kuramayacaklar ve kurulan sendikalara üye olamayacaklar düzenlenmiştir. Yasak kapsamına genel olarak üst düzey kamu görevlileri, yargı ve güvenlik personeli ile din ve dışişleri görevlileri alınmıştır.

Kanunun 13'üncü maddesinde sendikaların gerçekleştirilebileceği faaliyetler sayılırken, 14'üncü maddesinde ise kamu çalışanları sendikaları için yasak olan faaliyetler düzenlenmiştir.

Kanunun 14'üncü maddesinde kamu çalışanlarının örgütlenme hakkına sınırlama getirilmiş ve sendikalara çok sınırlı bir faaliyet alanı bırakılmıştır

1924 Anayasası döneminde çıkarılan 788 sayılı Memurin Kanununun yerine geçecek olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 14 Temmuz 1965 tarihinde kabul edilmiş ve 23 Temmuz 1965 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 1965). Kamu çalışanlarının tümünü kapsayan 657 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinde, devlet memurlarının sendika kurma hakkı düzenlenmiştir.

Devlet memurları, özel kanununda belirtilen hükümler uyarınca sendika ve meslek birlikleri kurabilir ve bunlara üye olabilirler. Bu meslek teşekkülleri, özel kanunundaki hükümler uyarınca mesleklerinin ve üyelerinin müşterek hak ve menfaatlerini yetkili merciler önünde ararlar.

Kanunun 27'nci maddesinde ise kamu çalışanlarının grev yapma yasağı düzenlenmiştir.

Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplmeleri, ilân etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler.

12 Mart 1971 askeri müdahalesinin ardından yapılan Anayasa değişikliği ile 624 sayılı Kanun ve 657 sayılı Kanunun 22'nci maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Böylelikle, memurların sendika kurmaları ve kurulu sendikalara üye olmaları açık bir biçimde yasaklanmıştır. Bu değişim üzerine, memur sendikaları kendilerini feshederek memur dernekleri kurmuşlardır (Bibilik, 2008). Dolayısıyla 1965-1971 yılları arası faaliyet gösteren memur sendikacılığı, yedi yıl gibi kısa bir dönemde var olmasıyla memur kesimine önemli bir örgütlenme ve mücadele kültürü kazandıramamıştır (Mahiroğulları, 2009).

2.3.5. 1980 Yılından Günümüze Kadarki Dönem

1970'li yıllardan itibaren dünya ekonomik sistemlerinin değişimine neden olan küreselleşme sürecine paralel olarak, 24 Ocak 1980 tarihinde açıklanan ekonomik istikrar programı ile Türkiye, ekonomi politikalarını değiştirmeye başlamıştır. İthal ikameci sanayileşme stratejisinden dışa açık büyüme stratejisine, korumacı dış politikalarından serbest dış ticarete, kapalı ekonomiden dışa açık ekonomiye ve AB ile uyum süreci yolunda hızlı bir değişim içine girmiştir. Benimsenen yeni ekonomik politikalarla, başta özelleştirme olmak üzere, yeni çalışma türleri ve istihdam şekilleri çalışma hayatına girmiş, kamu kesiminin etkinlik alanı daraltılmış, istihdamı sınırlandırılmış, serbest piyasa ekonomisine geçilmiş, ihracat temelli büyüme ve devletin küçültülmesine yönelik köklü değişikliklere gidilmiştir (Karagöz, 2010). 1980 öncesi dönemin kapalı ekonomik yapısına karşılık, ihracata dayalı yeni büyüme modeline geçişle birlikte sendikalara bakış açısı da değişmiştir (Şenkal, 1999).

Gerekçeleri arasında sendikal faaliyetlerin önemli bir yer tuttuğu 12 Eylül 1980 askeri darbesi sonrasında sendikal faaliyetlerin durdurulduğu üç yıllık bir dönem yaşanmıştır (Işıklı, 1995). Milli Güvenlik Konseyinin yayımladığı bildirilerle, DİSK, HAK-İŞ ve MİSK'in faaliyetlerine son verilmiş ve mal varlıklarına el konulmuştur (Ünal, 2012). TÜRK-İŞ'in faaliyetleri ise izne bağlanmıştır. Yorgun (Yorgun, 2005), bu dönemi şu şekilde analiz etmektedir:

Askeri bir müdahale sonrasında verilen sendikal hakların daha sonra 1970 ve 1980 yıllarında gerçekleşen askeri müdahalelerle daraltılması sendikacılık hareketinin en önemli zaafiyetini oluşturmuştur. 12 Eylül 1980 askeri yönetimi, 1980 öncesi dönemde yaşanan olumsuzlukların sorumlularından biri olarak sendikaları ve sendikal hakların kullanılmasını gördüğünden bazı sendikaların faaliyetlerini durdurmuş, bazılarını sınırlandırmış ve ilgili mevzuatı değiştirmiş ve bu müdahaleler sendikal örgütlenmeyi olumsuz etkilemiştir.

1982 Anayasası ile sendikal özgürlükleri tamamen yasaklayan değil ama kısıtlayan bir yol izlenmiş ve sendika kurma hakkına ilişkin Anayasa'nın 51'inci maddesinde sendika hakkı 1971 yılındaki düzenleme esas alınarak sadece işçilere ve işverenlere tanınmıştır. 1982 Anayasası'na dayanarak hazırlanan ve 1983 yılında yürürlüğe giren 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu, 274 ve 275 sayılı yasaların yerini almıştır. Anayasa maddelerinde birçok değişiklik gerçekleştirilmiştir; 1995 yılında Anayasa'nın 52'nci maddesi yürürlükten kaldırılmış, 2001 yılında kamu görevlilerine sendika kurma hakkı 51'inci maddede yapılan düzenleme ile açıkça tanınmıştır. 2010 yılındaki Anayasa değişiklikleriyle de sendikal hakların önündeki engeller ve uluslararası sözleşmelere çelişen kurallar giderilmeye çalışılmıştır (Ünal, 2012). Ayrıca, bu dönemde, kamu görevlilerinin sendika hakkına yönelik gerçekleştirilen kanuni düzenleme ise 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'dur.

2.3.5.1. 1982 Anayasası

18 Ekim 1982 tarihinde kabul edilen ve 20 Ekim 1982 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 1982 Anayasası (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982), temel hak ve özgürlükler ile özellikle sendikal hak ve özgürlükler alanında, 1971 Anayasa değişikliğinde olduğu gibi “serbestlik” yerine “sınırlamayı” temel ilke olarak benimsemiştir. Anayasa'nın sendikal haklara ilişkin maddeleri şu şekildedir:

Sendika kurma hakkı (Anayasa, m. 51)

Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.

Sendika kurma hakkı ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir.

Sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir.

İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, Cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı olamaz.

1982 Anayasasının değişiklikler yapılmadan önce “Sendika kurma hakkı” başlıklı 51’inci maddesinde işçiler ve işverenlere sendikal örgütlenme hakkı tanınmış, ancak memurların sendika hakkına ilişkin tanındığı ya da yasaklandığı yönünde herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Sendikal faaliyet başlıklı 52’nci maddesi ile de sendikal faaliyetlere ciddi sınırlamalar getirilmiştir (Karagöz, 2010).

Bireysel sendika özgürlüğü kişilerin serbestçe sendika kurma, kurulmuş sendikalara üye olma, dilediği sendikayı seçebilme, sendika içi faaliyetlere katılabilmeyi, sendika üyesi olmamayı, sendikasız kalabilmeyi sendikadan çıkmayı da içeren bir haklar demeti olarak kabul edilmelidir (Aktay ve Özdemir-Ertürk, 2022: 32). Yukarıda belirtilen 51’inci madde bireysel sendika özgürlüğüne ilişkin üst temel normları içerisinde barındıran madde olarak kabul edilir.

Anayasanın 51’inci maddesinde temel bir hak olarak güvence altına alınan sendika hakkının gerçekten ve etkili bir şekilde korunabilmesi yalnızca devletin müdahaleden kaçınmasına bağlı değildir. Sendika hakkı, bu hakka yönelik olarak kamu gücü tarafından gerçekleştirilen müdahalelerin yanı sıra üyesi oldukları sendikalarca veya kimi durumlarda özel hukuk kişilerince yapılan müdahalelere karşı da anayasal koruma sağlamaktadır. Dolayısıyla sendika hakkı devlete, müdahalede bulunmamam biçimindeki negatif yükümlülüğün yanı sıra üçüncü kişilerden gelebilecek müdahalelere karşı ilgiliye koruma sağlama şeklindeki birtakım pozitif yükümlülükler de yüklemektedir (Anayasa Mahkemesi, Başvuru No:2020/22386, T:07.06.2023.)⁷.

⁷ Emrah Üzegül, Serkan Kara, Ünal Yüce ve Yasin Altay başvurusu.

1982 Anayasası'nın toplu iş sözleşmesi, grev hakkı ve lokavta ilişkin maddeleri ise şu şekildedir:

Toplu iş sözleşmesi hakkı (Anayasa, m. 53)

İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler. Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir.

Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler.

Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir.

Toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir.

Grev hakkı ve lokavt (Anayasa, m. 54)

Toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında, uyuşmazlık çıkması halinde işçiler grev hakkına sahiptirler. Bu hakkın kullanılmasının ve işverenin lokavta başvurusunun usul ve şartları ile kapsam ve istisnaları kanunla düzenlenir.

Grev hakkı ve lokavt iyiniyet kurallarına aykırı tarzda, toplum zararına ve milli serveti tahrip edecek şekilde kullanılamaz.

Grev ve lokavtın yasaklanabileceği veya ertelenebileceği haller ve işyerleri kanunla düzenlenir.

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. Greve katılmayanların işyerinde çalışmaları, greve katılanlar tarafından hiç bir şekilde engellenemez.

1982 Anayasası'nın 54'üncü maddesinde grev hakkı düzenlenmiş ve işçiler için grev hakkı Anayasal güvence altına alınmıştır. 1982 Anayasası'nda, 1961 Anayasası'nda benimsenen “iktisaden zayıf kesimlerin korunması” şeklindeki anlayışın yerini “eşitsizler arasında” denge fikri almıştır. Bu fikrin bir sonucu olarak da lokavt Anayasal bir hak olarak tanınmıştır (Karagöz, 2010).

2.3.5.2. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu

1982 Anayasası'nın paralelinde 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu 5 Mayıs 1983 tarihinde kabul edilmiş ve 7 Mayıs 1983 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu yasal mevzuat hazırlanırken özellikle 1970 ve 1980 yılları arasında yaşanan işçi olayları, uzun süreli grevler ve ekonomik bunalımlar dikkate alınmış ve yasalar sendikal faaliyetleri kısıtlayıcı tedbirler getirmiştir (Karagöz, 2010).

2821 ve 2822 sayılı kanunlar ile işçilerin sendikal mücadelesi ekonomik alana hapsedilmiş, sendikal hak ve özgürlükler sınırlandırılmıştır (Yılmaz, 2010). Sendika kurma zorlaştırılmış, meslek veya işyeri esasına göre işçi sendikası kurulması ve konfederasyon örgütlenmeleri yasaklanmıştır. Sendika üyeliği ve üyelikten ayrılma noter kanalıyla bildirimle bağlanarak güçleştirilmiş, sendika yöneticiliğine seçilme şartları zorlaştırılmış ve sendikalar üzerinde devletin idari ve mali denetimi artırılmıştır (Işıklı, 2002).

Toplu sözleşme yapabilme yetkisi alınması, o iş kolunda yüzde 10, işyerinde ise yüzde 50'lik barajlara bağlanmış ve her toplu sözleşme öncesi bu yetkinin alınması belirlenen çoğunluğa sahip olup olmadıklarının tespit edilerek Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yetki verilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca, grev yasakları artmış, grev yasağı bulunan işlerin kapsamı genişletilmiş, grevdeki işyerlerinde yol açılan zararlardan doğrudan doğruya sendika yönetimi sorumlu tutulmuş ve Bakanlar Kurulu'na genel sağlık veya milli güvenlik gibi oldukça geniş yorumlanabilecek konularda grev erteleme yetkisi verilmiştir.

2.3.5.3. 1995 tarihli anayasa değişikliği

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Başlangıç Metni ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine dair 4121 sayılı Kanun 23 Temmuz 1995 tarihinde kabul edilmiş ve 26 Temmuz 1995 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Sendikal haklara ilişkin olarak, 1995 tarihli Anayasa değişikliği ile 1982 Anayasası'nın "Sendikal faaliyet" başlıklı 52'nci maddesi yürürlükten kaldırılmış ve Anayasa ile sendikal faaliyetlere getirilen ciddi sınırlamalar ortadan kalkmıştır. Ayrıca, Anayasa'nın "Toplu iş

sözleşmesi hakkı” başlıklı 53’üncü maddesinin 2 ve 3’üncü fıkraları arasına yeni fıkra eklenmiştir:

1982 Anayasası ile memurlara tanınmayan sendikal haklar aynı zamanda açıkça yasaklanmamıştır. Gelişen süreçte mahkeme kararları ve imzalanan uluslararası sözleşmelerle memur sendikalarının kurulması ivme kazanmış ancak anayasal dayanaktan yoksun olduğu için yasallığı tartışılmaya devam etmiştir. 1982 Anayasası’nda yapılan 1995 tarihli Anayasa değişikliği ile 53’üncü maddeye eklenen fıkranın tartışmalara son verdiği kabul edilmektedir. Söz konusu değişikliğin gerçekleşmesinde, kamu çalışanlarının yoğun bir şekilde sendikalaşma sürecine girmelerinin, yoğun lobi faaliyetleri içerisinde bulunmaları ve yaptıkları kitlesel eylemlerin etkisi bulunmaktadır.

Anayasa’daki değişikliğe paralel olarak, Devlet Memurları Kanunu’nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 12 Haziran 1997 tarihinde kabul edilmiş ve 17 Haziran 1997 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Buna göre, 14 Temmuz 1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun mülga 22’nci maddesi şu şekilde düzenlenmiştir:

Devlet memurları, Anayasada ve özel kanununda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler.

4121 sayılı Kanun ile “Siyasi partilerin uyacakları esaslar” başlıklı 1982 Anayasası’nın 69’uncu maddesinde de değişiklik gerçekleştirilmiştir. Buna göre, siyasi partilerin, kendi siyasetlerini yürütmek ve güçlendirmek amacıyla dernekler, sendikalar, vakıflar, kooperatifler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları ile siyasi ilişki ve işbirliği içinde bulunamayacaklarına ilişkin hüküm kaldırılmıştır.

2.3.5.4. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu 25 Haziran 2001 tarihinde kabul edilmiş ve 12 Temmuz 2001 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

Kamu çalışanlarının örgütlenme talepleri ve deneyimleri 4688 sayılı Kanun’dan çok daha önce başlamıştır. TMMOB tarafından, 1985 yılı sonlarında düzenlenen Kamu Çalışanları

Sorunları Sempozyumunda görüülen kamu çalışanlarının örgütlenme hakkı, bu tarihten sonra da çeşitli platformlarda ve doktrinde bilim adamları tarafından tartışmaya açılmıştır (Mahiroğulları, 2009).

Emekli olan ve çeşitli nedenlerle görevden ayrılan öğretmenler, örgütlenme sorunlarını gündeme getirmek amacıyla bir ortaklık kurarak çıkardıkları “abece” dergisinde 1986 yılından itibaren öğretmen sorunlarının ancak örgütlenmeyle aşılabileceğini vurgulamışlardır (Gülmez, 2002: 195). 28 Mayıs 1990 tarihinde ilk memur ve öğretmen sendikası olan EĞİTİM-İŞ ile 13 Kasım 1990 tarihinde EĞİT-SEN fiilen kurulmuştur (Mahiroğulları, 2009). Memur sendikaları hızla artarken, 7 sendika bir araya gelmiş ve üst örgütlenme kuruluşu olan KÇSP’yi (Kamu Çalışanı Sendikaları Platformu) oluşturmuştur. KÇSP’nin kurulması, bu sendikaların yasal olup olmadığı tartışılmasına neden olmuştur.

Danıştay 1. Dairesi’ne ait Anayasa’nın 51’inci maddesinin kamu görevlilerinin örgütlenmesine engel teşkil etmeyeceğine ilişkin 22 Nisan 1992 tarihli istişari görüş kararı, kamu çalışanlarının örgütlenme hakkının verilmesinde önemli adımlardan biri olmuştur (Gülmez, 1994). Danıştay’ın kamu çalışanlarının örgütlenmesine ilişkin olumlu kararı sonrasında, 87 ve 151 sayılı ILO sözleşmelerinin TBMM’de görüşülme hazırlıklarına başlanmış ve sözleşmeler 11 Aralık 1992 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanmıştır. Danıştay 10. Dairesi, İçişleri Bakanlığının valilere göndermiş olduğu, memurların sendika kurmalarının ve sendikal faaliyette bulunmalarının mümkün olmadığı yönündeki genelgeyi, *“temel hak ve özgürlükler kapsamı içindeki bir hakkın sadece Anayasa’da yer almadığı gerekçesiyle kullanılması engellenemez”* gerekçesiyle 10 Kasım 1992 tarihinde iptal etmiştir. 15 Haziran 1993’te yayımlanan Başbakanlık Genelgesi ile kamu çalışanları sendikacılığının yasallık kazanma süreci tamamlanmıştır. Bu süreç sonrasında, özel kanunun çıkması beklenmeden çok sayıda taban sendika ve KAMU-SEN, KESK, MEMUR-SEN gibi üst örgütler (Konfederasyonlar) kurulmuştur. Memur sendikalarının yasal bir çerçeveye kavuşturulması amacıyla 15 Mart 1994 tarihinde TBMM’ye sunulan Kamu Görevlileri Sendikaları, Toplu Sözleşme ve Grev Kanunu Tasarısı 20 Aralık 1995’te yapılan erken genel seçimler nedeniyle kadük kalmıştır. Kamu çalışanları, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununa kadar örgütlenmeye ilişkin yasal bir mevzuata sahip olamamıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu genel olarak 2821 sayılı Sendikalar Kanunundan esinlenmiştir (Tuncay, 2007). 4688 sayılı Kanun'un amacı 1'inci maddesinde şöyle açıklanmıştır:

Bu Kanunun amacı, kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika ve konfederasyonların kuruluşu, organları, yetkileri ve faaliyetleri ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu görevlilerinin hak ve sorumluluklarını belirlemek ve her hizmet kolunda yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bunların bağlı bulundukları konfederasyonlar ile Kamu İşveren Kurulu arasında yürütülecek toplu görüşmelere ilişkin esasları düzenlemektir.

4688 sayılı Kanun'un 2'nci maddesine ve 3'üncü maddesindeki kamu görevlisi tanımına göre, devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü kamu kurum ve kuruluşlarında işçi statüsü dışındaki bir kadro veya pozisyonunda daimî suretle çalışan, adaylık veya deneme süresini tamamlamış kamu görevlileri sendika kurma ve bunlara serbestçe üye olma hakkına sahiptirler. 4688 sayılı Kanunun 4'ncü maddesinde, sendikaların kuruluş esası düzenlenmiştir. Buna göre, sendikalar hizmet kolu esasına göre, Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacıyla bir hizmet kolundaki kamu işyerlerinde çalışan kamu görevlileri tarafından kurulur; ancak, meslek veya işyeri esasına göre sendika kurulamaz. Sendikaların kurulabilecekleri hizmet kolları 5'nci maddede 11 adet sayılmıştır. Ayrıca, 4688 sayılı Kanunun 15'inci maddesinde 11 bent halinde sendika üyesi olamayacaklar ile sendika kuramayacaklar belirtilmiştir.

4688 sayılı Kanun'da genel olarak, kamu çalışanlarının sendikalaşma hakkının kapsamı ve içeriği düzenlenmiş, önceden kurulmuş olan sendikaların ve kurulacak sendikaların faaliyet sınırları belirlenmiştir. Bu çerçevede, 4688 sayılı Kanun ile ilgili olarak, kamu çalışanları için hak kazanımı değil, kamu çalışanları sendikalarını denetim altında tutmayı amaçladığı düşünülmektedir (Bülbül, 2009: 32).

4688 sayılı Kanun ile ayrıca, kamu görevlilerine, katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, fazla çalışma ücretleri, harcırah, ikramiye, lojman tazminatı, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, tedavi yardımı ve cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ile bu mahiyette etkinlik ve verimlilik artırıcı diğer yardımları kapsayan toplu görüşme hakkı tanınmıştır.

2010 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliklerine paralel olarak, 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına dair Kanun 4 Nisan 2012 tarihinde kabul edilmiş ve 11 Nisan 2012 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanmıştır. 6289 sayılı Kanun ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun adı “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu” şeklinde değiştirilmiş ve kamu çalışanlarına tanınan toplu sözleşme hakkına ilişkin kurallara yer verilmiştir. Sendika ve konfederasyonların yetki ve faaliyetleri, toplu sözleşme sistemine uyum sağlamak amacıyla yeniden düzenlenmiş, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili ile çalışma usul ve esaslarının belirlenmesine yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Ayrıca, kamu görevlileri sendikalarına üye olabileceklerin kapsamı genişletilmiştir. Ayrıca, 12 Temmuz 2013 tarihli ve 28705 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 2013/21 Esas ve 2013/57 sayılı Kararı, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nda değişikliğe neden olmuştur. 4688 sayılı Kanun’un 15’inci maddesinin (g) bendinde geçen “*Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında (Jandarma Genel Müdürlüğü ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dahil) çalışan sivil memur ve kamu görevlileri*” hükmünün iptaline karar verilmiştir. Böylece, söz konusu kurumlarda çalışan sivil memurların sendika kurma ve sendikalara üye olmalarının önünde herhangi bir engel kalmamış, kamu sektöründe sendikal örgütlenmenin kapsamı genişletilmiştir.

2.3.5.5. 2001 tarihli anayasa değişikliği

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 4709 sayılı Kanun 3 Ekim 2001 tarihinde kabul edilmiş ve 17 Ekim 2001 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Sendikal haklara ilişkin olarak, 2001 tarihli Anayasa değişikliği ile 1982 Anayasası’nın 51’inci maddesi değiştirilmiştir:

Söz konusu değişiklik ile madde metninde geçen “işçi ve işveren” ibareleri, “çalışanlar ve işverenler” olarak değiştirilmek suretiyle sendika hakkı memurları ve diğer kamu görevlilerini de kapsar hale gelmiştir (Keskinsoy, 2022: 261).

2001 tarihli Anayasa değişikliği ile 51’inci maddeden sendikalar veya üst kuruluşları kurabilmek için kanunun gösterdiği bilgi ve belgelerin, kanunda belirtilen yetkili merciye verilmesinin yeterli olacağı ile bu bilgi ve belgelerin kanuna aykırılığının tespiti halinde

yetkili merciinin, sendika veya üst kuruluşun faaliyetinin durdurulması veya kapatılması için mahkemeye başvuracağına ilişkin ayrıntılı hükümler çıkartılmıştır. Ayrıca, herhangi bir iş yerinde çalışabilmenin, işçi sendikasına üye olmak veya olmamak şartına bağlanamayacağı ile işçi sendikası ve üst kuruluşlarında yönetici olabilmek için, en az on yıl bilfiil işçi olarak çalışmış olma şartının aranacağına ilişkin hükümler de 2001 değişikliğiyle yeni Anayasa metninde yer almamıştır.

2.3.5.6. 2010 tarihli anayasa değişikliği

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca 7 Mayıs 2010 tarihinde kabul edilen ve 13 Mayıs 2010 tarihinde Resmî Gazete yayımlanan 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 12 Eylül 2010 tarihinde halk oylamasına sunulmuş ve halkoylamasıyla kabul edilmiştir.

2010 Anayasa değişikliğiyle, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 51'inci maddesinin 4'üncü fıkrası “*Aynı zamanda ve aynı işkolunda birden fazla sendikaya üye olunamaz*” hükmü yürürlükten kaldırılmıştır. Böylelikle, bir kişinin aynı zamanda ve aynı işkolunda birden fazla sendikaya üye olmasının yolu açılmıştır. Sendikal haklara ilişkin gerçekleşen bir diğer değişiklik, Anayasa'nın 53'üncü maddesinin kenar başlığı “Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı” olarak değiştirilmiş, 3 ve 4'üncü fıkraları yürürlükten kaldırılmış ve maddeye yeni fıkralar eklenmiştir:

2010 tarihli Anayasa değişiklikleri ile memurlar ve diğer kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı verilmiş ancak grev hakkının tanınmasına ilişkin bir değişikliğe gidilmemiştir.

657 sayılı Devlet memurları Kanunun 26'ncı ve 27'nci maddeleri gereği

“Devlet memurlarının kamu hizmetlerini aksatacak şekilde memurluktan kasıtlı olarak birlikte çekilmeleri veya görevlerine gelmemeleri veya görevlerine gelipte Devlet hizmetlerinin ve işlerinin yavaşlatılması veya aksatılması sonucunu doğuracak eylem ve hareketlerde bulunmaları yasaktır. Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplmeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler.” Bunların yanı sıra devlet memurlarının grev yapması Türk Ceza Kanunu “Kamu görevinin terki veya yapılmaması” başlıklı 260'nci madde kapsamında suç teşkil edebilir (Keskinsoy, 2022: 262)

Sendikal haklara ilişkin 2010 Anayasa değişikliklerindeki bir diğer düzenleme de, 54'üncü maddenin grev esnasındaki maddi zararda sendikanın sorumluluğunu düzenleyen 3'üncü fıkra ile siyasî amaçlı grev ve lokavt, dayanışma grev ve lokavtı, genel grev ve lokavt, işyeri işgali, işi yavaşlatma, verim düşürme ve diğer direnişler yapılamayacağına ilişkin 7'nci fıkranın yürürlükten kaldırılmasıdır.

2.3.5.7. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu 18 Ekim 2012 tarihinde kabul edilmiş ve 7 Kasım 2012 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. 6356 sayılı Kanun ile birlikte, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu tek çatıda toplanmıştır. 6356 sayılı Kanun ile sendikaların kuruluş usulü formalitelerden arındırılmış, sendikalara üyelik ve üyelikten çekilmede noter koşulu kaldırılmıştır. İşkolu barajı yüzde 1'e, işletme barajı yüzde 40'a düşürülmüştür. İşkolu sayısı, işkolları birleştirilerek 20'ye indirilmiş, aynı işkolunda birden fazla işverene bağlı olarak çalışan işçilere, birden çok sendikaya üye olma hakkı getirilmiştir. İşçinin işsiz kalması durumunda, bir yıl boyunca sendika üyeliğinin devamı sağlanmış, grev ve lokavt yasaklarının kapsamı daraltılmıştır. Türkiye'de 2023 Ocak ayı itibarıyla 16.163.054 işçi bulunmaktadır. 6356 sayılı Kanun kapsamında örgütlenen işçilerin sayısı 2023 Ocak ayı için 2.330.098 ve sendikalaşma oranı yüzde 14,42 olarak gerçekleşmiştir (6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu Gereğince; İşkollarındaki İşçi Sayıları ve Sendikaların Üye Sayılarına İlişkin 2023 Ocak Ayı İstatistikleri Hakkında Tebliğ, 2023).

2.4. Verilerle Yıllar İtibarıyla Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikacılığı

İşçi sendikalarındaki “iş kolu” esasına karşılık, kamu görevlileri sendikacılığında “hizmet kolu” esasları geçerlidir. Kamu görevlileri sendikalarının toplam 11 hizmet kolu kapsamında kurulabilmesi öngörülmüştür. Kamu görevlileri sendikalarının kurulabilecekleri hizmet kolları 4688 sayılı kanunun 5'inci maddesinde aşağıdaki şekilde sayılmıştır.

- Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri Kolu
- Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri Kolu
- Sağlık ve Sosyal Hizmetler Kolu
- Basın Yayın ve İletişim Hizmetleri Kolu

- Kültür ve Sanat Hizmetleri Kolu
- Bayındırlık, İnaaat ve Köy Hizmetleri Kolu
- Ulaştırma Hizmetleri Kolu
- Tarım ve Ormancılık Hizmetleri Kolu
- Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri Kolu
- Diyanet ve Vakıf Hizmetleri Kolu

Kamu görevlileri yukarıdaki hizmet kolları esasında örgütlenmekte ve kamu emekçisinin çalışma koşullarını düzenleme sürecine ortak olmaya çalışmaktadırlar (Albayrak, 2017: 582-590).

Kamu kurum ve kuruluşlarının kapsamında yer aldığı hizmet kolları Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Kapsamına Giren Kurum ve Kuruluşların Girdikleri Hizmet Kollarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik ile belirlenmiştir. Bahse giren Yönetmelik ekinde her bir hizmet kolu kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşları sayma suretiyle belirlenmiştir.

Kamu görevlileri bu tanımlamaya göre, kendi meslekleri ne olursa olsun çalıştıkları kurumun kapsamına girdiği hizmet kolunda kurulu sendikalara  ye olabilmektedir (Polat, 2022: 739).

Bu durumu şöyle açıklayabiliriz Enerji Bakanlığında çalışmakta olan bir hemşire mesleği dolayısıyla sağlık ve sosyal hizmet kolunda bir sendikaya  ye olması düşünülürken görev yapmış olduğu bakanlığın kapsamına girdiği enerji, sanayi ve madencilik hizmet kolunda bir sendikaya  ye olabilir. Sağlık Bakanlığı bünyesinde görev yapmakta olan bir din görevlisi de mesleği dolayısıyla diyanet ve vakıf hizmet kolunda bir sendikaya  ye olması düşünülürken görev yapmış olduğu bakanlığın kapsamına girdiği sağlık ve sosyal hizmet kolunda kurulmuş olan bir sendikaya  ye olabilir.

Hizmet kollarında  ye sayıları çok önemlidir. Hizmet kolunda en çok üyeye sahip olan sendika toplu sözleşme görüşmelerinde o hizmet kolunu temsil etmeye yetkilidir. Toplamda ise bağlı sendikaların  ye sayısı itibarıyla en çok üyeye sahip olan konfederasyon toplu sözleşme görüşmelerinde Kamu Görevlileri Sendikaları Heyet Başkanlığını yürütür.

2012 yılından bugüne kadar yapılan 6 toplu sözleşme sürecinde de Kamu Görevlileri Sendikaları Heyet Başkanlığı görevini en çok üyeye sahip olan Memur-Sen Konfederasyonu yürütmüştür.

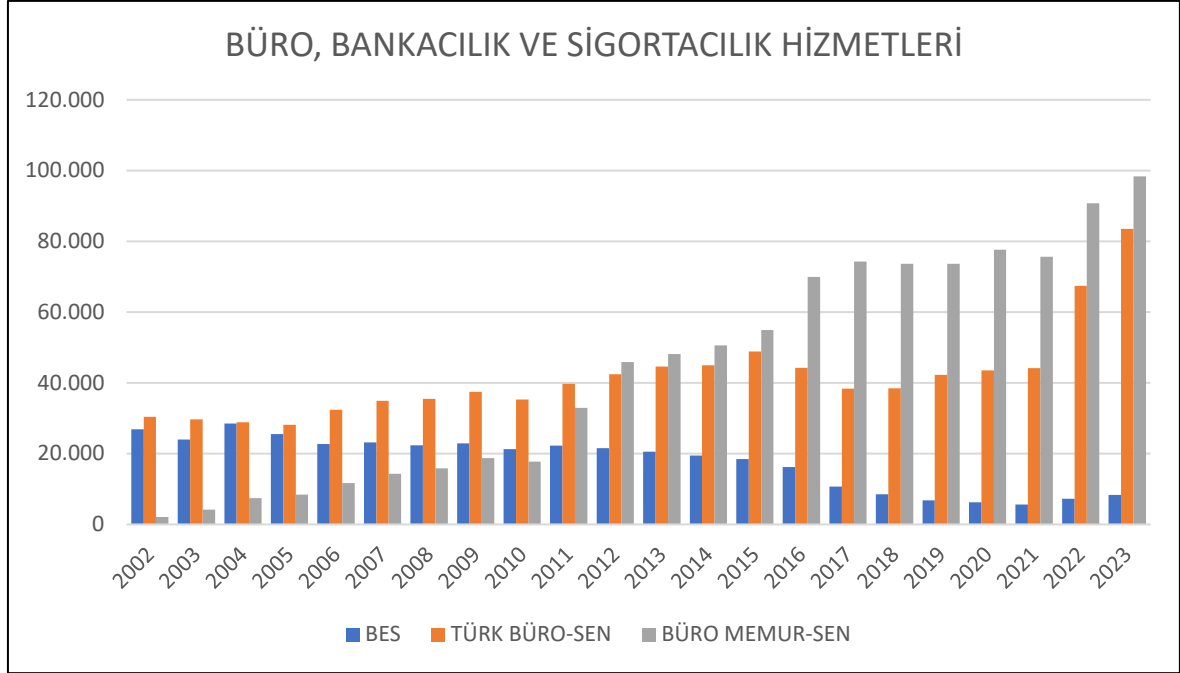
Bu bölümde, 4688 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği ve resmi olarak ilk kez üye sayımının yapıldığı 2002 yılından günümüze kadar en çok üyeye sahip üç konfederasyona bağlı 11 hizmet kolunda yer alan sendikaların üye sayılarındaki değişimler incelenecektir. Bunun yanında sendika üyesi olabilecek kamu görevlisi sayısının yıllar itibarıyla değişimi ile bu sendikaların üye sayılarındaki değişim kıyaslanacaktır. En sonunda da en çok üyeye sahip olan üç konfederasyonun yıllar itibarıyla değişimi incelenecektir.

2.4.1. Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri Kolu Üye Sayıları

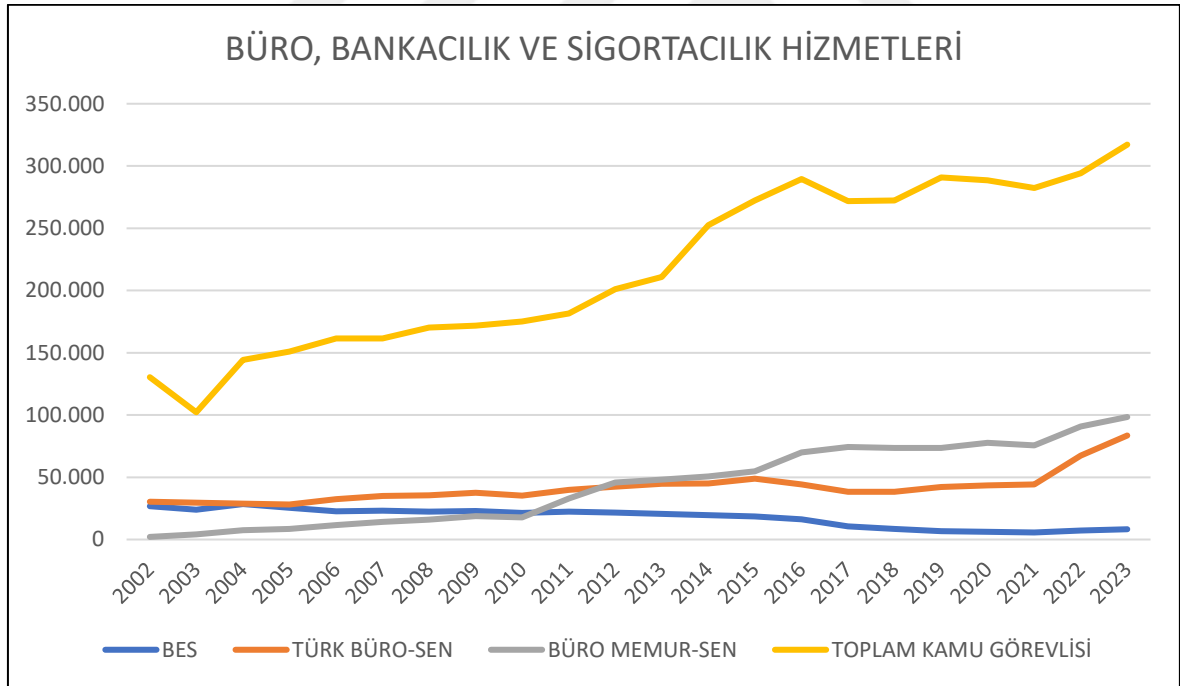
Çizelge 2.1. Yıllar itibarıyla büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları⁸

	BES	TÜRK BÜRO-SEN	BÜRO MEMUR-SEN
2002	26.840	30.440	2.109
2003	24.008	29.697	4.201
2004	28.491	28.902	7.440
2005	25.564	28.132	8.415
2006	22.734	32.371	11.643
2007	23.212	34.894	14.298
2008	22.379	35.498	15.881
2009	22.944	37.506	18.719
2010	21.289	35.290	17.777
2011	22.311	39.763	32.979
2012	21.555	42.423	45.884
2013	20.559	44.649	48.112
2014	19.473	45.010	50.616
2015	18.478	48.831	54.908
2016	16.206	44.244	69.954
2017	10.679	38.380	74.294
2018	8.536	38.437	73.668
2019	6.834	42.285	73.685
2020	6.246	43.566	77.654
2021	5.663	44.192	75.671
2022	7.267	67.381	90.805
2023	8.296	83.540	98.401

⁸ Mavi ile gösterilen yıllarda ilgili sendika o hizmet kolunda yetkili sendika olarak belirlenmiştir.



Şekil 2.1. Yıllar itibarıyla büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları



Şekil 2.2. Yıllar itibarıyla büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısındaki değişim ile sendikaların üye sayılarındaki değişimin karşılaştırılması

Çizelge 2.1, Şekil 2.1 ve Şekil 2.2 birlikte incelendiğinde; büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri kolunda 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunun yürürlüğe girdiği ve resmi olarak ilk kez üye sayımının yapıldığı 2002 yılından 2012 yılına

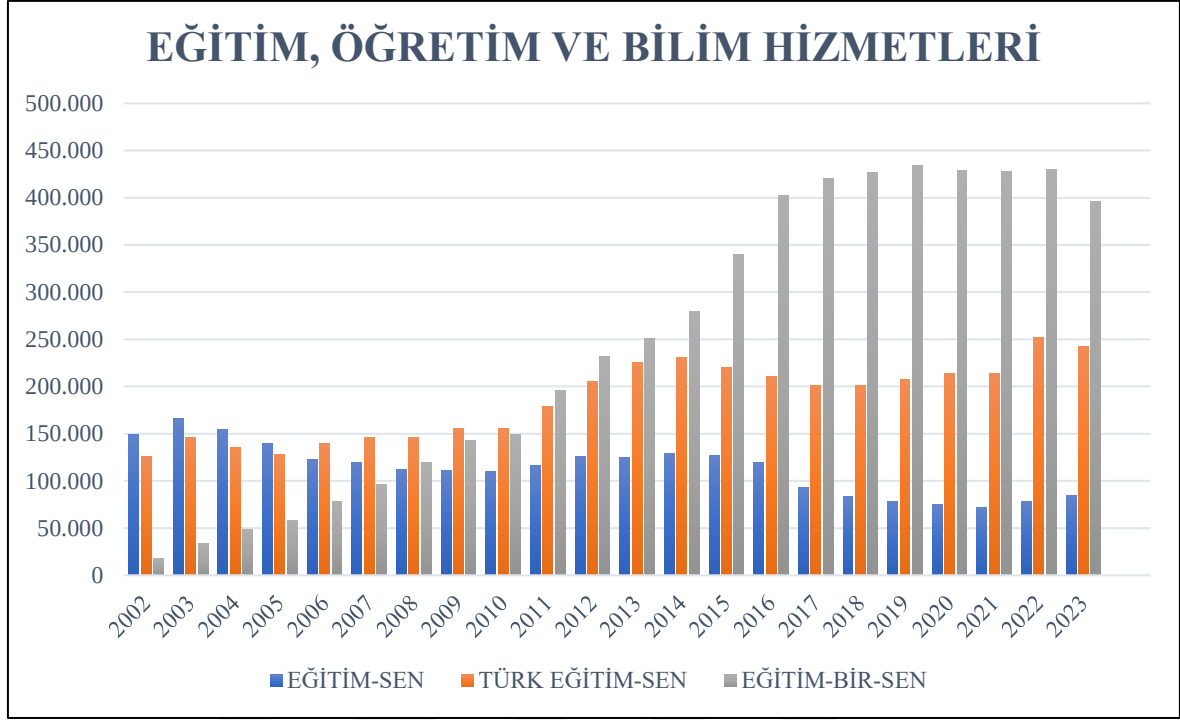
kadar Türkiye Kamu-Sen'e bağlı Türk Büro-Sen yetkili sendika konumunda olup ilk toplu sözleşmenin de yapıldığı 2012 yılından itibaren yetkili sendika Memur-Sen'e bağlı Büro Memur-Sen olmuştur. Türk Büro-Sen'in üye sayısı ağırlıklı olarak yatay seyretmektedir ancak 2022 yılından itibaren üye sayısındaki artışla yukarı yönlü bir ivme kazanmıştır. 2014 yılından itibaren KESK'e bağlı BES'in üye sayısı düşüş eğilimindedir.

Memur-Sen'e bağlı Büro Memur-Sen'in üye sayısı büro, bankacılık ve sigortacılık hizmet kolunda yer alan toplam kamu görevlisi sayısına paralel bir biçimde hareket ederek pozitif eğimli bir artış seyri izlemiştir. Büro Memur-Sen'in toplam üye sayısı itibarıyla 2012 yılında elde etmiş olduğu yetkili sendika unvanını halen devam ettirmekte olduğu görülmektedir.

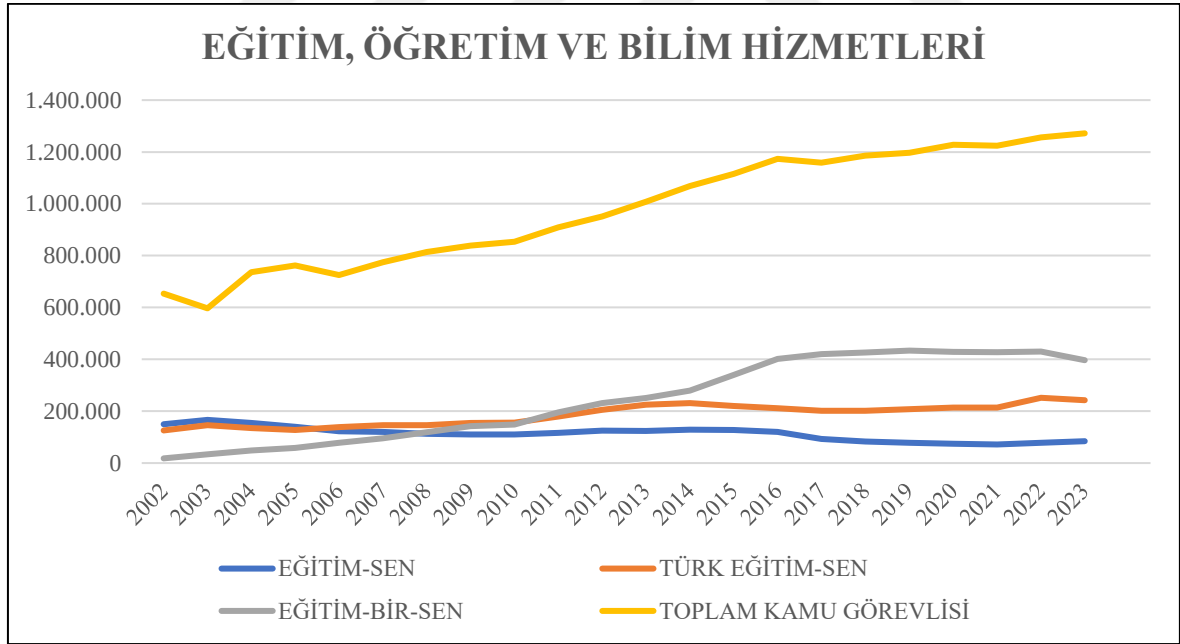
2.4.2. Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri Kolu Üye Sayıları

Çizelge 2.2. Yıllar itibarıyla eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları

	EĞİTİM-SEN	TÜRK EĞİTİM-SEN	EĞİTİM-BİR-SEN
2002	149.383	125.863	18.028
2003	166.515	145.873	33.531
2004	154.524	135.224	48.517
2005	139.429	127.846	58.372
2006	122.760	139.282	78.300
2007	119.909	145.791	95.949
2008	112.366	146.127	119.046
2009	110.868	155.021	142.425
2010	109.833	155.738	148.950
2011	115.949	179.300	195.695
2012	125.316	205.724	231.472
2013	124.380	225.250	251.110
2014	129.259	230.994	279.722
2015	127.214	220.041	340.365
2016	119.876	210.951	402.171
2017	93.143	201.282	420.149
2018	83.131	201.475	426.645
2019	77.818	207.256	433.786
2020	74.785	213.496	428.571
2021	71.642	213.888	427.386
2022	78.304	251.809	429.792
2023	84.679	242.297	396.421



Şekil 2.3. Yıllar itibarıyla eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları



Şekil 2.4. Yıllar itibarıyla eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısındaki değişim ile sendikaların üye sayılarındaki değişimin karşılaştırılması

Çizelge 2.2, Şekil 2.3 ve Şekil 2.4 birlikte incelendiğinde; eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri kolunda 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunun yürürlüğe girdiği ve resmi olarak ilk kez üye sayımının yapıldığı 2002 yılından 2006 yılına

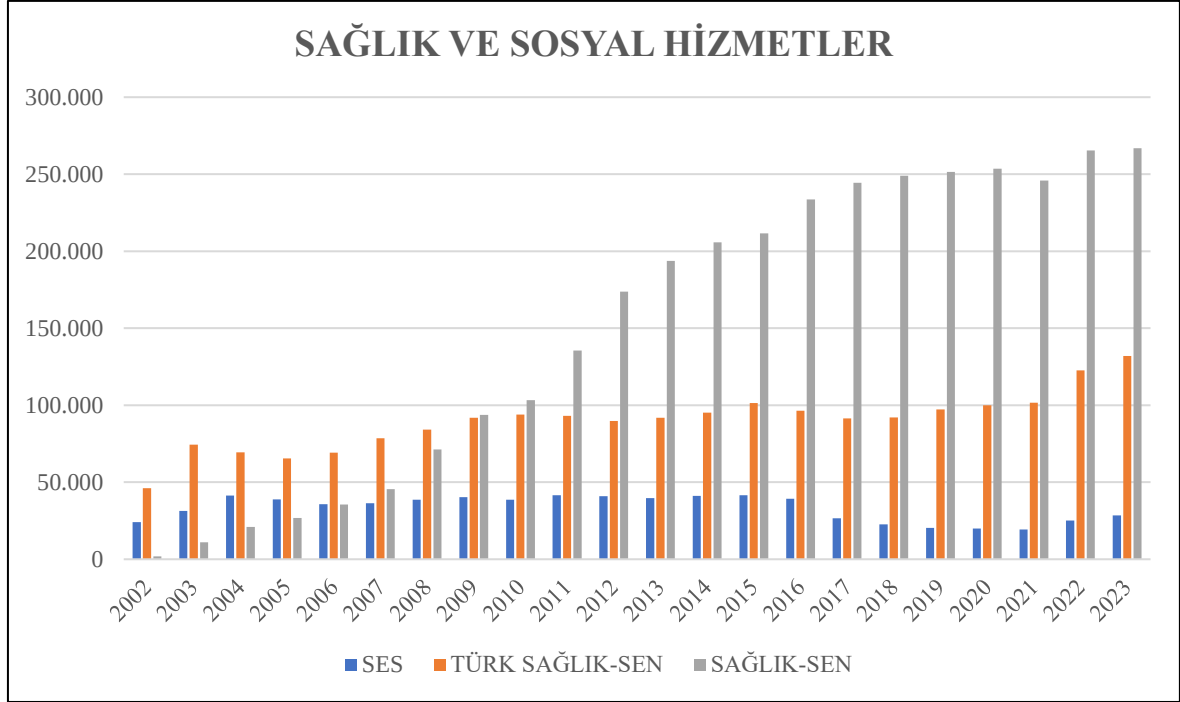
kadar KESK'e bağı Eğitim-Sen'in yetkili sendika olduğı gözüküyor. 2006 yılından 2011 yılına kadar da Türkiye Kamu-Sen'e bağı Türk Eğitim-Sen yetkili sendika konumunda olup, 2011 yılında itibaren yetkili sendika Memur-Sen'e bağı Eğitim Bir-Sen olmuştur. Türk Eğitim-Sen'in üye sayısı 2014 yılına kadar artış gösterse de devamında 2018 yılına kadar düşüş yaşamış ve tekrardan artış eğilimine geçmiştir. KESK'e bağı Eğitim-Sen'in üye sayısı ise 2015 yılından itibaren düşüş eğilimindedir.

Memur-Sen'e bağı Eğitim Bir-Sen'in üye sayısı eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri kolunda yer alan toplam kamu görevlisi sayısına paralel bir biçimde hareket ederek pozitif eğimli bir artış seyri izlemiştir. Eğitim Bir-Sen'in toplam üye sayısı itibarıyla 2011 yılında elde etmiş olduğı yetkili sendika unvanını halen devam ettirmekte olduğı görülmektedir.

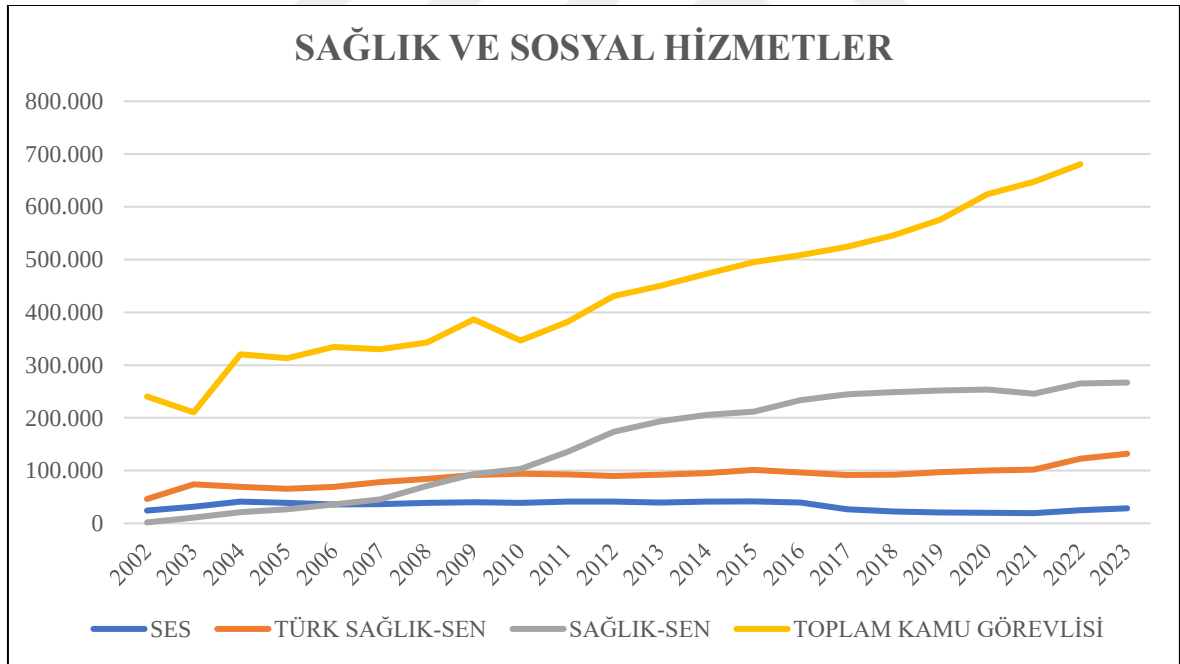
2.4.3. Sağlık ve Sosyal Hizmetleri Kolu Üye Sayıları

Çizelge 2.3. Yıllar itibarıyla sağlık ve sosyal hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları

	SES	TÜRK SAĞLIK-SEN	SAĞLIK-SEN
2002	24.187	46.195	1.817
2003	31.463	74.339	11.122
2004	41.408	69.484	21.024
2005	38.924	65.561	26.842
2006	35.707	69.288	35.628
2007	36.419	78.472	45.584
2008	38.584	84.183	71.222
2009	40.359	91.848	93.705
2010	38.768	93.907	103.269
2011	41.520	93.035	135.591
2012	41.052	89.706	173.718
2013	39.627	91.966	193.612
2014	41.225	95.244	205.773
2015	41.629	101.478	211.648
2016	39.210	96.408	233.711
2017	26.573	91.525	244.321
2018	22.758	92.176	248.951
2019	20.374	97.194	251.572
2020	19.996	99.905	253.520
2021	19.398	101.714	245.850
2022	25.133	122.610	265.377
2023	28.543	131.963	266.908



Şekil 2.5. Yıllar itibarıyla sağlık ve sosyal hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları



Şekil 2.6. Yıllar itibarıyla sağlık ve sosyal hizmetleri kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısındaki değişim ile sendikaların üye sayılarındaki değişimin karşılaştırılması

Çizelge 2.3, Şekil 2.5. ve Şekil 2.6 birlikte incelendiğinde; sağlık ve sosyal hizmetleri kolunda 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunun yürürlüğe girdiği ve resmi olarak ilk kez üye sayımının yapıldığı 2002 yılından 2009 yılına kadar Türkiye Kamu-Sen'e bağlı Türk Sağlık-Sen yetkili sendika konumunda olup, 2009 yılından

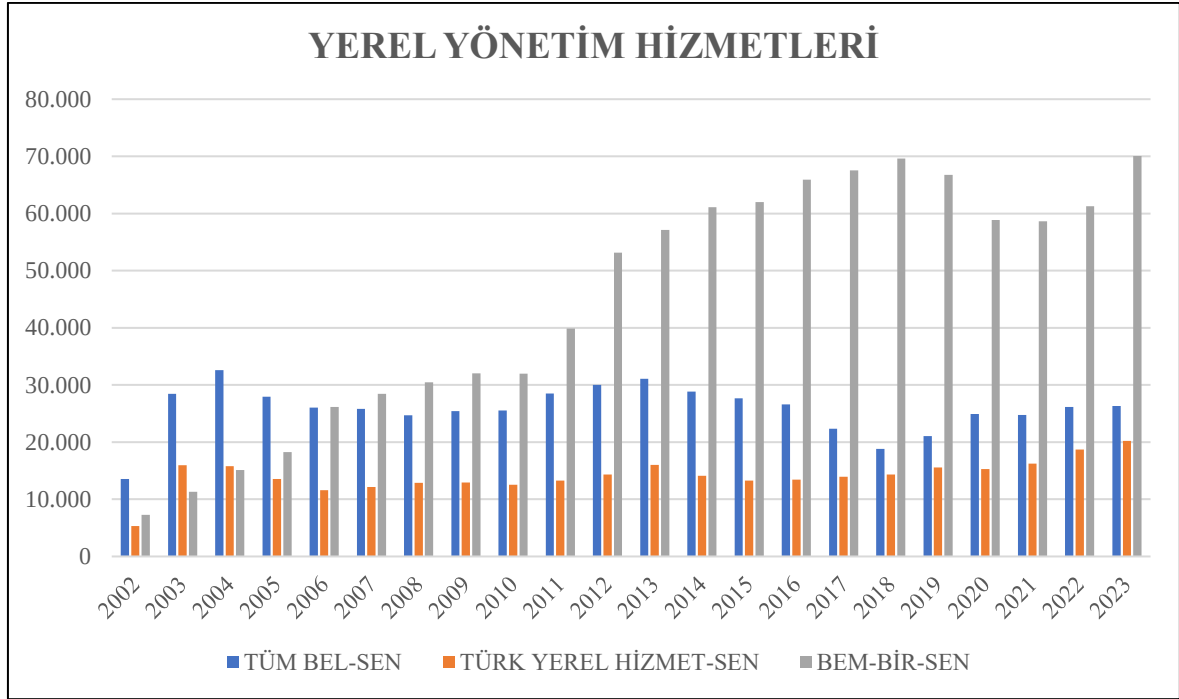
günümüze kadar yetkili sendika Memur-Sen'e bağlı Sağlık-Sen olmuştur. Türk Sağlık-Sen'in üye sayısı bu hizmet kolunda pek bir değişiklik göstermeyerek ağırlıklı olarak yatay seyretmektedir ancak 2022 yılından itibaren üye sayısındaki artışla yukarı yönlü bir ivme kazanmıştır. KESK'e bağlı SES ise 2017 yılına kadar üye sayısı bakımından yatay seyretse de 2017 yılından itibaren düşüş eğiliminde olup, üye kaybı yaşamaktadır.

Memur-Sen'e bağlı Sağlık-Sen'in üye sayısı sağlık ve sosyal hizmetler kolunda yer alan toplam kamu görevlisi sayısına paralel bir biçimde hareket ederek pozitif eğimli bir artış seyri izlemiştir. Sağlık-Sen'in toplam üye sayısı itibarıyla 2017 yılında elde etmiş olduğu yetkili sendika unvanını halen devam ettirmekte olduğu görülmektedir.

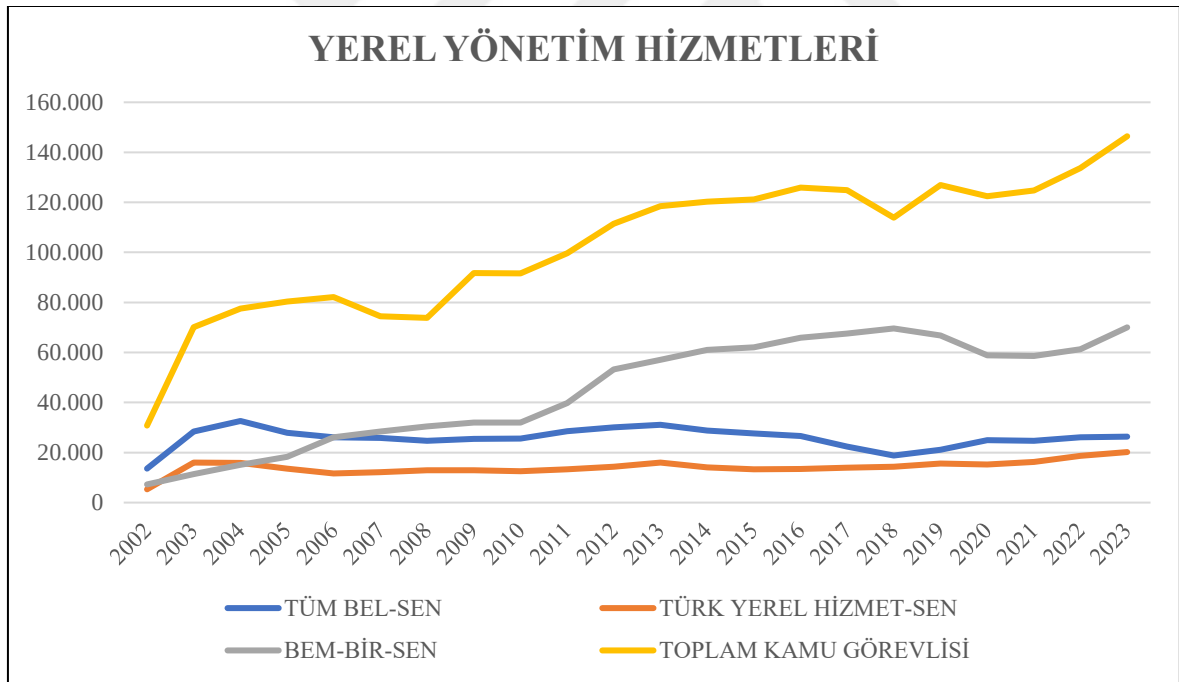
2.4.4. Yerel Yönetim Hizmetleri Kolu Üye Sayıları

Çizelge 2.4. Yıllar itibarıyla yerel yönetim hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları

	TÜM BEL-SEN	TÜRK YEREL HİZMET-SEN	BEM-BİR-SEN
2002	13.581	5.303	7.256
2003	28.442	15.948	11.329
2004	32.611	15.823	15.128
2005	27.941	13.570	18.264
2006	26.070	11.584	26.130
2007	25.812	12.165	28.451
2008	24.687	12.907	30.483
2009	25.406	12.943	32.022
2010	25.555	12.535	31.962
2011	28.516	13.288	39.856
2012	30.043	14.315	53.171
2013	31.099	16.001	57.100
2014	28.824	14.103	61.097
2015	27.680	13.284	62.024
2016	26.588	13.434	65.893
2017	22.356	13.974	67.553
2018	18.794	14.320	69.633
2019	21.064	15.552	66.732
2020	24.936	15.276	58.867
2021	24.757	16.264	58.635
2022	26.156	18.727	61.287
2023	26.345	20.196	70.038



Şekil 2.7. Yıllar itibarıyla yerel yönetim hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları



Şekil 2.8. Yıllar itibarıyla yerel yönetim hizmetleri kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısındaki değişim ile sendikaların üye sayılarındaki değişimin karşılaştırılması

Çizelge 2.4, Şekil 2.7 ve Şekil 2.8 birlikte incelendiğinde; yerel yönetim hizmetleri kolunda 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunun yürürlüğe girdiği ve resmi olarak ilk kez üye sayımının yapıldığı 2002 yılından 2006 yılına kadar KESK'e bağlı

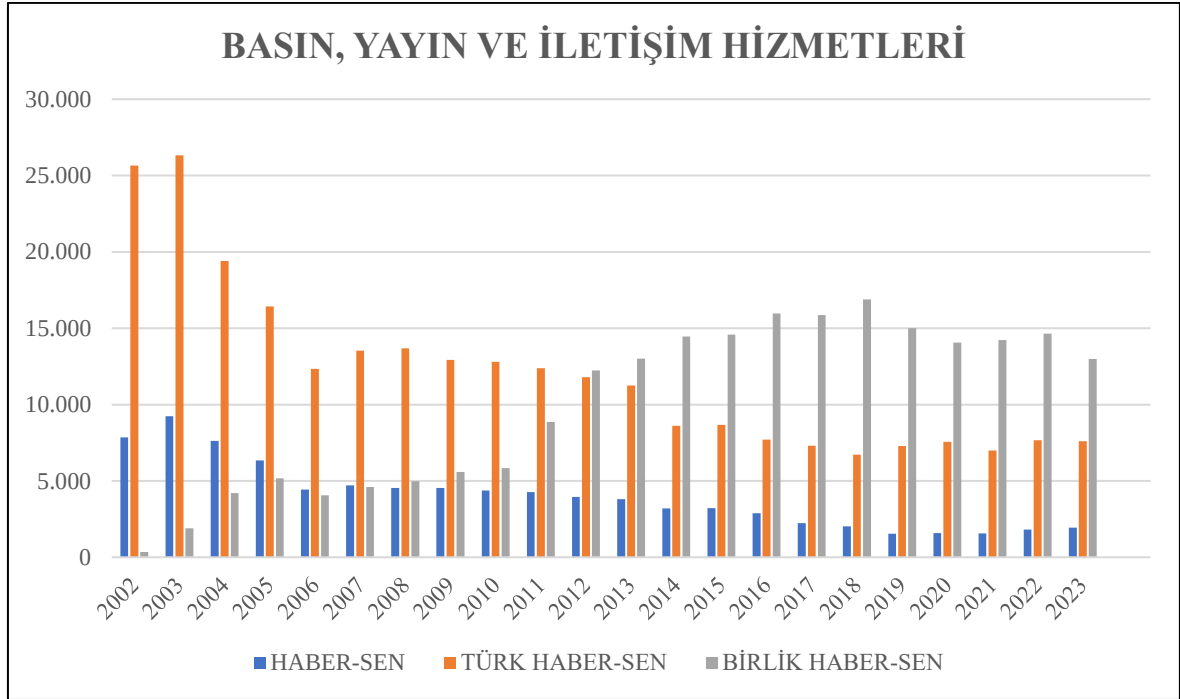
Tüm Bel-Sen yetkili sendika konumunda olup, 2006 yılından günümüze kadar yetkili sendika Memur-Sen'e bağlı Bem-Bir-Sen olmuştur. Türkiye Kamu-Sen'e bağlı Türk Yerel Hizmet-Sen üye sayısı bakımından bu hizmet kolunda pek bir değişiklik göstermeyerek ağırlıklı olarak yatay seyretmektedir. KESK'e bağlı Tüm Bel-Sen 2015 yılından 2018 yılına kadar düşüş yaşasa da daha sonraki süreçte yükseliş eğilimindedir.

Memur-Sen'e bağlı Bem-Bir-Sen üye sayısı yerel yönetim hizmetleri kolunda yer alan toplam kamu görevlisi sayısına paralel bir biçimde hareket ederek 2018-2022 yılları arasında düşüş eğilimde olsa da 2022 yılından itibaren pozitif eğimli bir artış seyri izlemiştir. Bem-Bir-Sen'in toplam üye sayısı itibarıyla 2006 yılında elde etmiş olduğu yetkili sendika unvanını halen devam ettirmekte olduğu görülmektedir.

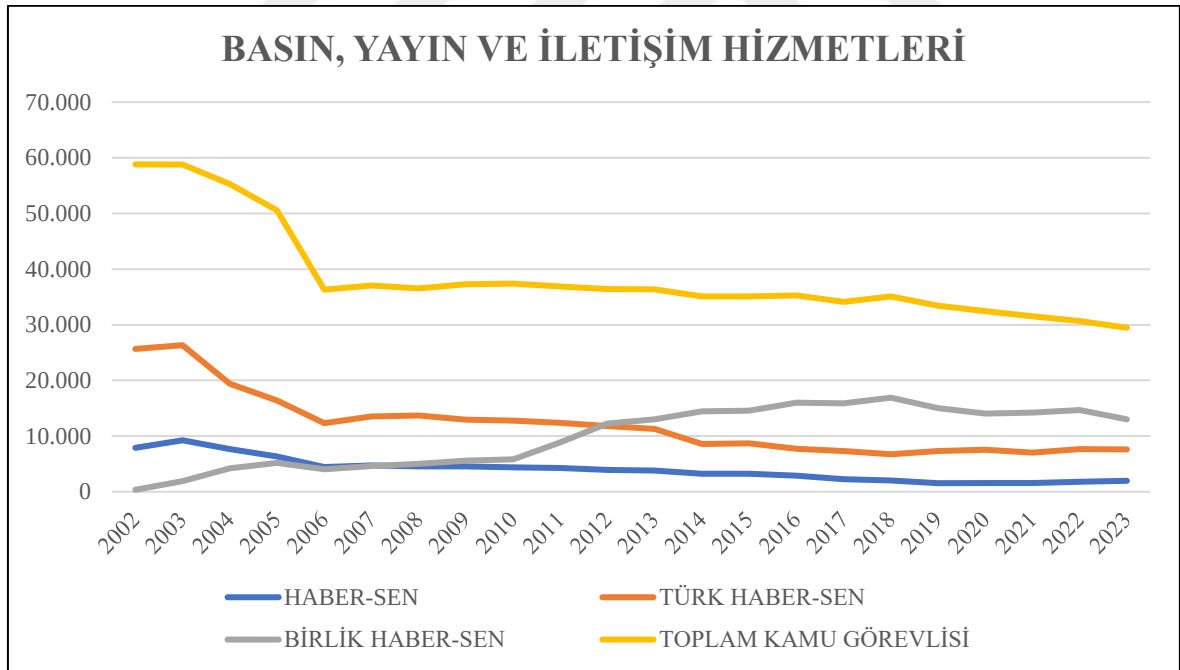
2.4.5. Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri Kolu Üye Sayıları

Çizelge 2.5. Yıllar itibarıyla basın, yayın ve iletişim hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları

	HABER-SEN	TÜRK HABER-SEN	BİRLİK HABER-SEN
2002	7.859	25.646	347
2003	9.238	26.324	1.895
2004	7.631	19.399	4.205
2005	6.341	16.418	5.165
2006	4.435	12.331	4.059
2007	4.703	13.541	4.613
2008	4.550	13.689	4.985
2009	4.538	12.928	5.584
2010	4.374	12.803	5.834
2011	4.264	12.377	8.853
2012	3.943	11.792	12.231
2013	3.799	11.258	13.003
2014	3.200	8.602	14.446
2015	3.215	8.668	14.576
2016	2.891	7.714	15.976
2017	2.238	7.301	15.869
2018	2.014	6.730	16.896
2019	1.533	7.287	15.009
2020	1.586	7.549	14.058
2021	1.569	6.997	14.224
2022	1.819	7.665	14.655
2023	1.950	7.604	12.997



Şekil 2.9. Yıllar itibarıyla basın, yayın ve iletişim hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları



Şekil 2.10. Yıllar itibarıyla basın, yayın ve iletişim hizmetleri kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısındaki değişim ile sendikaların üye sayılarındaki değişimin karşılaştırılması

Çizelge 2.5, Şekil 2.9 ve Şekil 2.10 birlikte incelendiğinde; basın, yayın ve iletişim hizmetleri kolunda 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunun yürürlüğe girdiği ve resmi olarak ilk kez üye sayımının yapıldığı 2002 yılından 2012 yılına

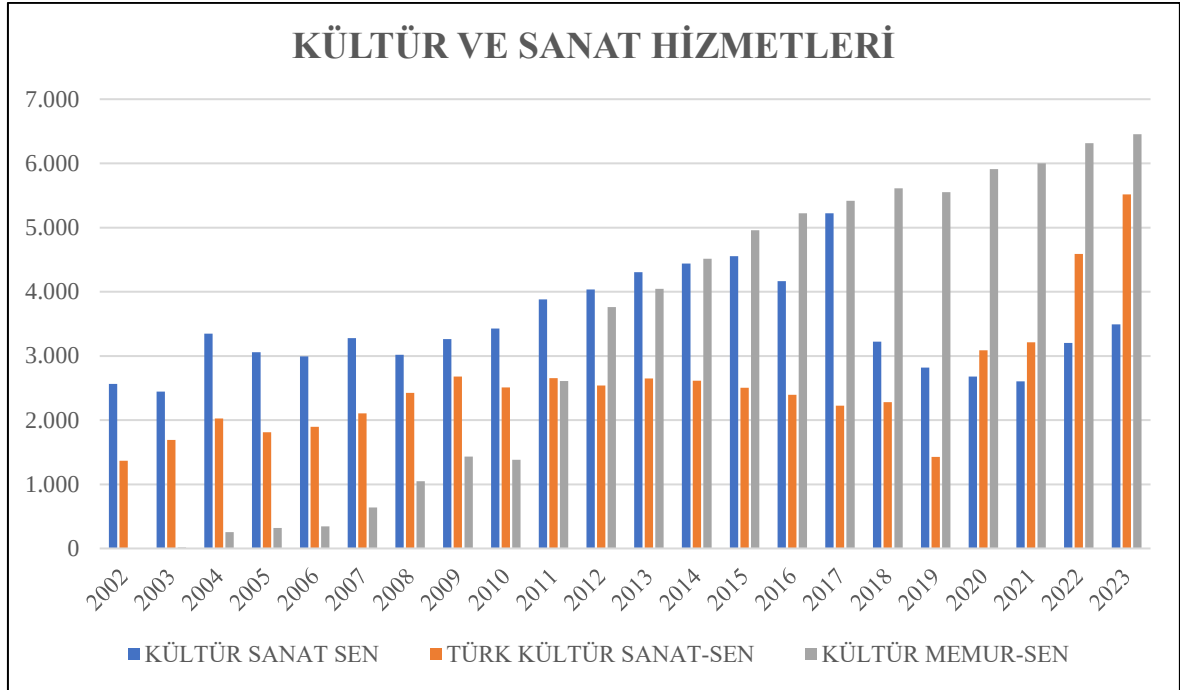
kadar Türkiye Kamu-Sen'e bağlı Türk Haber-Sen yetkili sendika konumunda olup, ilk toplu sözleşmenin de yapıldığı 2012 yılından itibaren yetkili sendika Memur-Sen'e bağlı Birlik Haber-Sen olmuştur. Türkiye Kamu-Sen'e bağlı Türk Haber-Sen ve KESK'e bağlı Haber Sen bazı yıllar küçük yükselişler dışında devamlı bir düşüş yaşamışlardır.

Memur-Sen'e bağlı Birlik Haber-Sen'in üye sayısı basın, yayın ve iletişim hizmetleri kolunda yer alan toplam kamu görevlisi sayısına paralel bir biçimde hareket ederek 2018 yılından itibaren düşüş yönlü bir seyir izlemiştir. Birlik Haber-Sen'in toplam üye sayısı itibarıyla 2017 yılında elde etmiş olduğu yetkili sendika unvanını halen devam ettirmekte olduğu görülmektedir.

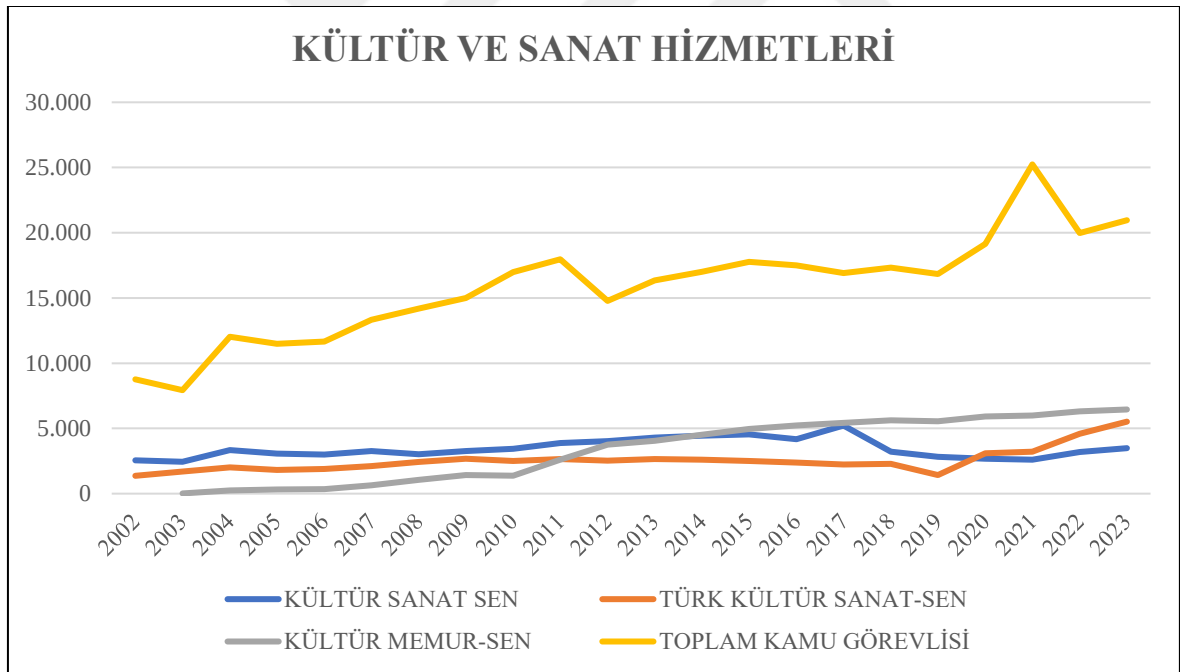
2.4.6. Kültür ve Sanat Hizmetleri Kolu Üye Sayıları

Çizelge 2.6. Yıllar itibarıyla kültür ve sanat hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları

	KÜLTÜR SANAT SEN	TÜRK KÜLTÜR SANAT-SEN	KÜLTÜR MEMUR-SEN
2002	2.565	1.367	-
2003	2.444	1.690	16
2004	3.346	2.024	254
2005	3.059	1.812	317
2006	2.995	1.896	346
2007	3.275	2.104	637
2008	3.018	2.424	1.048
2009	3.263	2.678	1.431
2010	3.425	2.511	1.383
2011	3.883	2.652	2.610
2012	4.035	2.539	3.761
2013	4.307	2.648	4.044
2014	4.440	2.615	4.515
2015	4.553	2.504	4.956
2016	4.165	2.394	5.220
2017	5.220	2.223	5.417
2018	3.223	2.278	5.612
2019	2.816	1.425	5.549
2020	2.677	3.088	5.909
2021	2.606	3.213	5.999
2022	3.201	4.587	6.314
2023	3.490	5.519	6.452



Şekil 2.11. Yıllar itibarıyla kültür ve sanat hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları



Şekil 2.12. Yıllar itibarıyla kültür ve sanat hizmetleri kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısındaki değişim ile sendikaların üye sayılarındaki değişimin karşılaştırılması

Çizelge 2.6, Şekil 2.11 ve Şekil 2.12 birlikte incelendiğinde; kültür ve sanat hizmetleri kolunda 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunun yürürlüğe girdiği ve resmi olarak ilk kez üye sayımının yapıldığı 2002 yılından 2014 yılına kadar KESK’e bağlı Kültür Sanat Sen yetkili sendika konumunda olup, ilk toplu sözleşmenin de

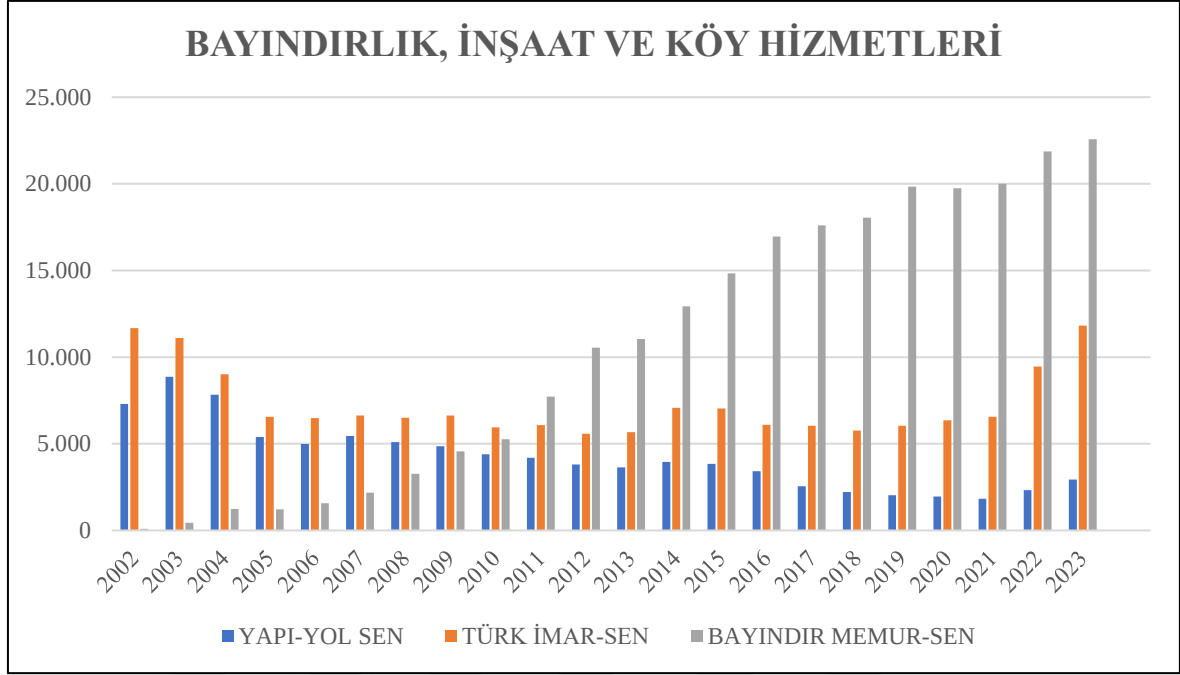
yapıldığı 2012 yılından 2014 yılına kadarda yetkili sendika KESK' e bağlı Kültür Sanat Sen iken 2014 yılından itibaren Memur-Sen'e bağlı Kültür Memur-Sen olmuştur. KESK'e bağlı Kültür Sanat Sen 2015 yılına kadar üye sayısı artış göstermiş olsa da 2015 yılından günümüze üye sayısı düşüş eğilimdedir. Türkiye Kamu-Sen'e bağlı Türk Kültür Sanat-Sen'in üye sayısı yatay bir biçimde seyrederken 2018 yılından itibaren artış sağlamıştır.

Memur-Sen'e bağlı Kültür Memur-Sen üye sayısı kültür ve sanat hizmetleri kolunda yer alan toplam kamu görevlisi sayısına paralel bir biçimde hareket ederek pozitif eğimli bir artış seyri izlemiştir. Kültür Memur-Sen'in toplam üye sayısı itibarıyla 2012 yılında elde etmiş olduğu yetkili sendika unvanını halen devam ettirmekte olduğu görülmektedir.

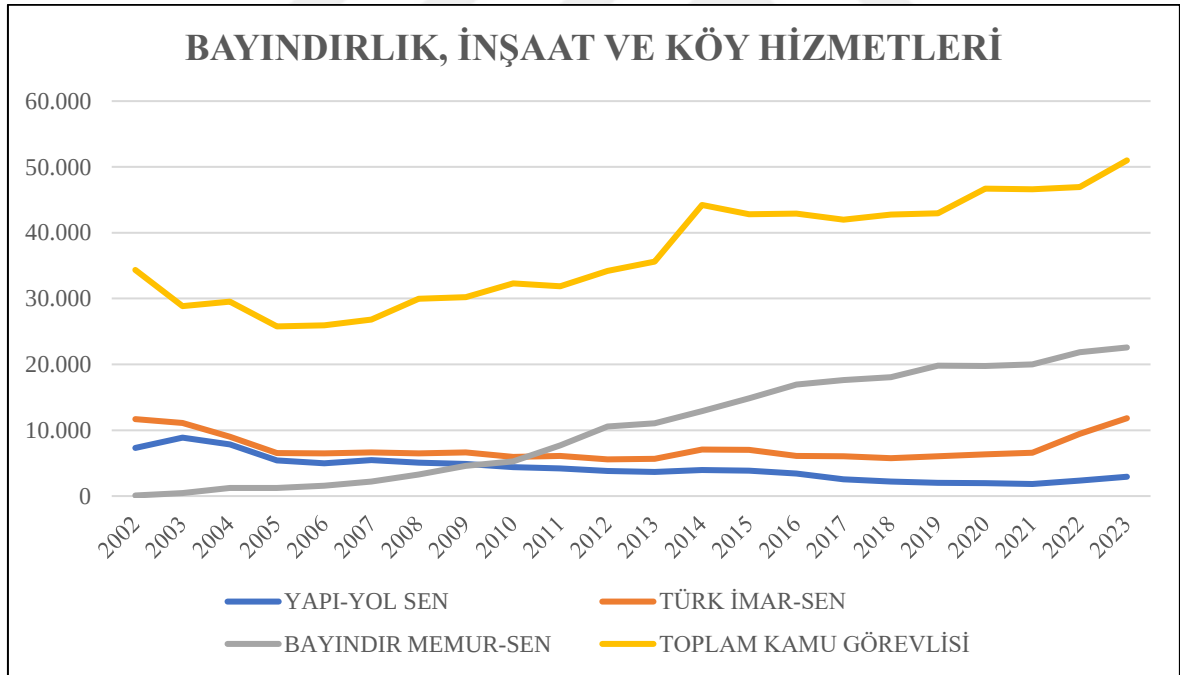
2.4.7. Bayındırlık, İnşaat ve Köy Hizmetleri Kolu Üye Sayıları

Çizelge 2.7. Yıllar itibarıyla bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları

	YAPI-YOL SEN	TÜRK İMAR-SEN	BAYINDIR MEMUR-SEN
2002	7.297	11.676	87
2003	8.875	11.094	452
2004	7.837	9.008	1.239
2005	5.398	6.552	1.212
2006	4.993	6.476	1.571
2007	5.445	6.635	2.181
2008	5.093	6.496	3.278
2009	4.858	6.624	4.571
2010	4.395	5.946	5.264
2011	4.198	6.083	7.714
2012	3.811	5.572	10.547
2013	3.639	5.680	11.052
2014	3.959	7.076	12.923
2015	3.847	7.030	14.837
2016	3.426	6.087	16.958
2017	2.550	6.048	17.598
2018	2.208	5.765	18.040
2019	2.030	6.048	19.831
2020	1.953	6.353	19.742
2021	1.831	6.567	20.010
2022	2.336	9.460	21.865
2023	2.930	11.825	22.573



Şekil 2.13. Yıllar itibarıyla bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları



Şekil 2.14. Yıllar itibarıyla bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısındaki değişim ile sendikaların üye sayılarındaki değişimin karşılaştırılması

Çizelge 2.7, Şekil 2.13 ve Şekil 2.14 birlikte incelendiğinde; bayındır, inşaat ve köy hizmetleri kolunda 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunun yürürlüğe girdiği ve resmi olarak ilk kez üye sayımının yapıldığı 2002 yılından 2011 yılına

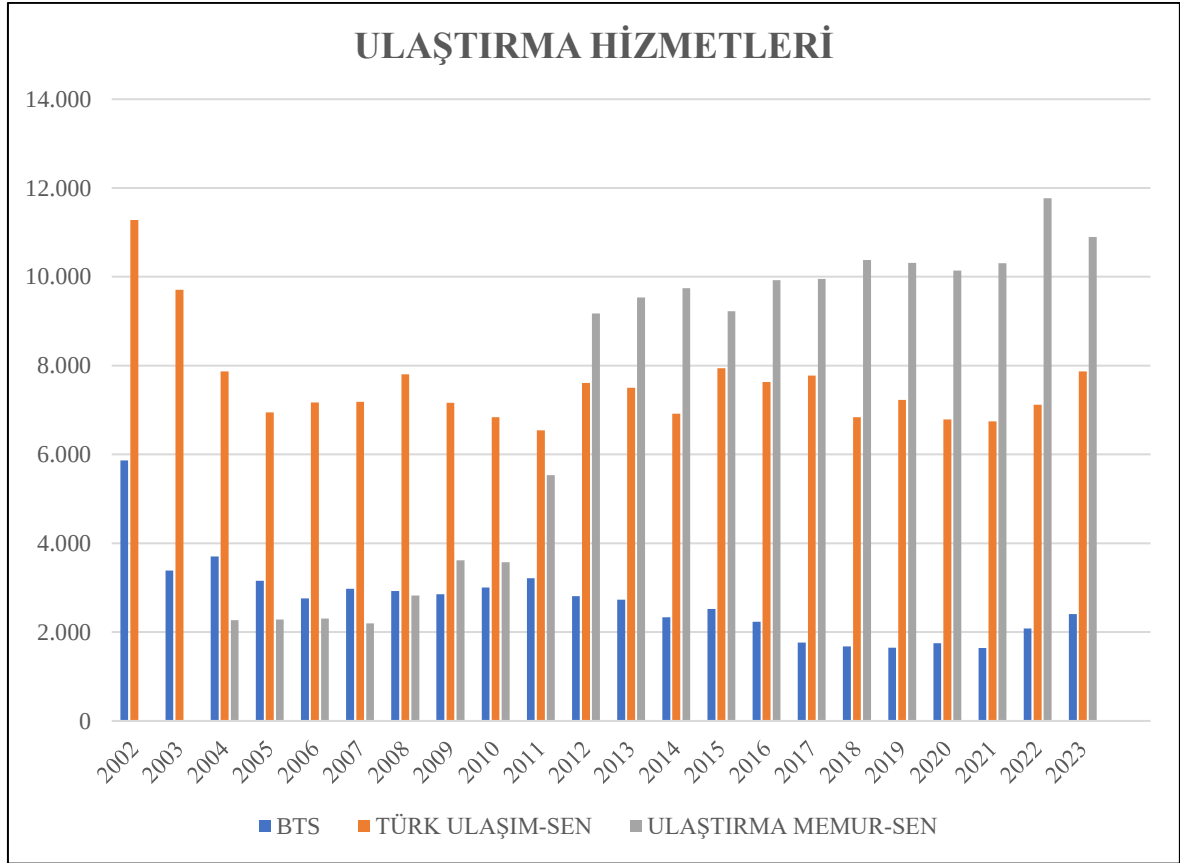
kadar Türkiye Kamu-Sen'e bağı Türk İmar-Sen yetkili sendika konumunda olup 2011 yılından itibaren yetkili sendika Memur-Sen'e bağı Bayındır Memur-Sen olmuştur. Türkiye Kamu-Sen'e bağı Türk İmar-Sen ise yıllar itibarıyla düşüş ve yükseliş şeklinde dalgalı bir seyir izlemiştir. KESK'e bağı Yapı-Yol-Sen 2014 yılında küçük bir yükseliş dışında sürekli düşüş eğilimi içinde olmuştur.

Memur-Sen'e bağı Bayındır Memur-Sen üye sayısı bayındır, inşaat ve köy hizmetleri kolunda yer alan toplam kamu görevlisi sayısına paralel bir biçimde hareket ederek pozitif eğimli bir artış seyri izlemiştir. Bayındır Memur-Sen'in toplam üye sayısı itibarıyla 2011 yılında elde etmiş olduğu yetkili sendika unvanını halen devam ettirmekte olduğu görülmektedir.

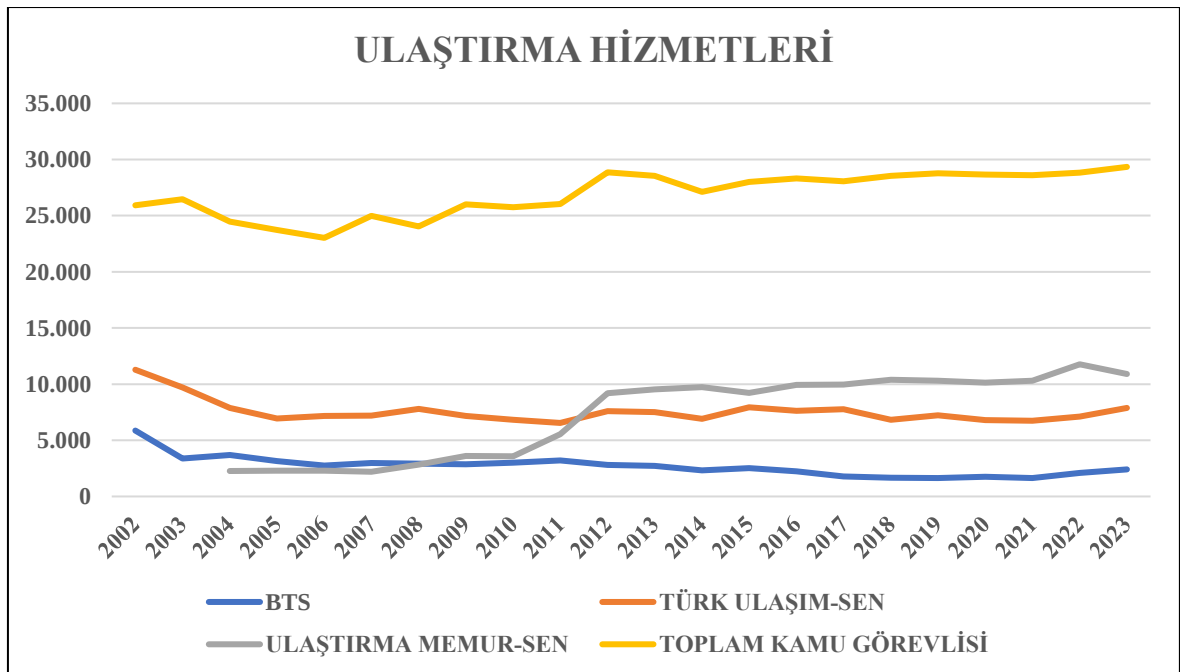
2.4.8. Ulaştırma Hizmetleri Kolu Üye Sayıları

Çizelge 2.8. Yıllar itibarıyla ulaştırma hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları

	BTS	TÜRK ULAŞIM-SEN	ULAŞTIRMA MEMUR-SEN
2002	5.866	11.282	-
2003	3.384	9.710	-
2004	3.702	7.869	2.268
2005	3.159	6.949	2.285
2006	2.759	7.168	2.308
2007	2.975	7.184	2.198
2008	2.922	7.803	2.827
2009	2.855	7.166	3.618
2010	3.007	6.837	3.572
2011	3.213	6.545	5.531
2012	2.808	7.608	9.178
2013	2.727	7.504	9.534
2014	2.336	6.918	9.747
2015	2.521	7.940	9.228
2016	2.234	7.632	9.923
2017	1.768	7.775	9.955
2018	1.680	6.836	10.382
2019	1.647	7.226	10.310
2020	1.753	6.790	10.141
2021	1.639	6.749	10.306
2022	2.081	7.121	11.767
2023	2.407	7.870	10.895



Şekil 2.15. Yıllar itibarıyla ulaştırma hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları



Şekil 2.16. Yıllar itibarıyla ulaştırma hizmetleri kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısındaki değişim ile Memur-Sen, Türkiye Kamu-Sen ve KESK'e bağlı sendikaların üye sayılarındaki değişimin karşılaştırılması

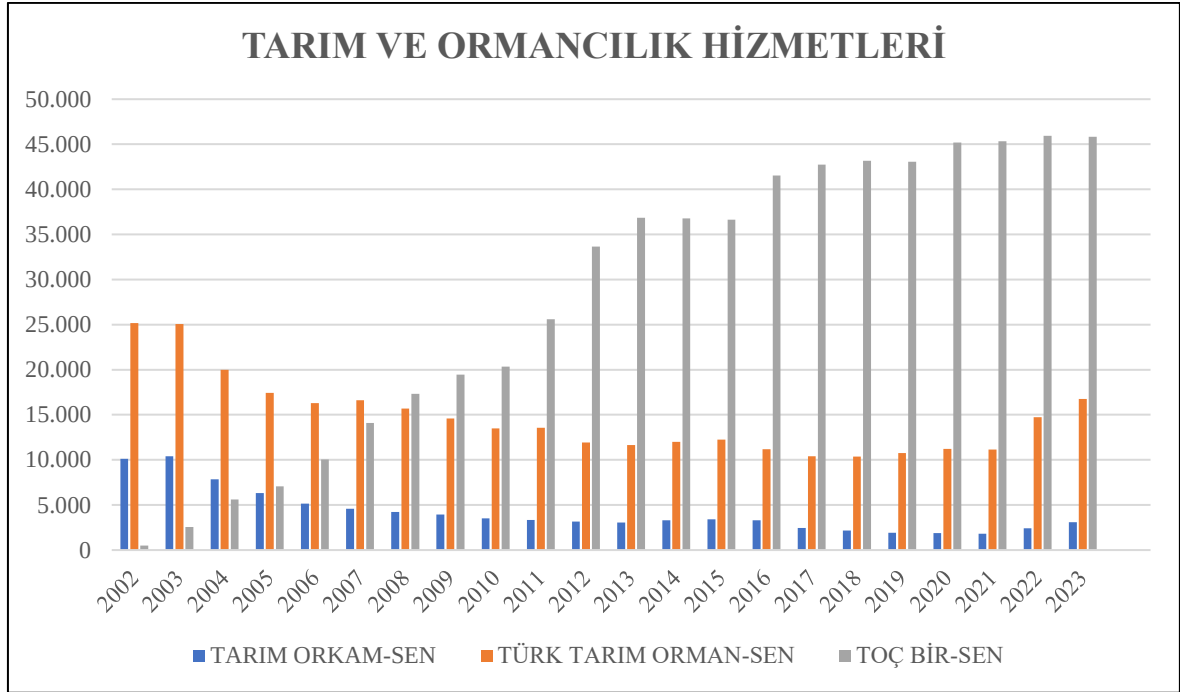
Çizelge 2.8, Şekil 2.15 ve Şekil 2.16 birlikte incelendiğinde; ulaştırma hizmetleri kolunda 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunun yürürlüğe girdiği ve resmi olarak ilk kez üye sayımının yapıldığı 2002 yılından 2012 yılına kadar Türkiye Kamu-Sen'e bağlı Türk Ulaşım-Sen yetkili sendika olup ilk toplu sözleşmenin de yapıldığı 2012 yılından itibaren yetkili sendika Memur-Sen'e bağlı Ulaştırma Memur-Sen olmuştur. Türkiye Kamu-Sen'e bağlı Türk Ulaşım-Sen'in üye sayısı yatay bir biçimde seyretmektedir. Memur-Sen'e bağlı Ulaştırma Memur-Sen 2009 yılında başlayan üye sayısındaki artış 2012 yılından itibaren yatay bir seviyede devam etmektedir. KESK'e bağlı BTS ise zaman zaman küçük yükselişler dışında düşüş eğiliminde olmuştur.

Memur-Sen'e bağlı Ulaştırma Memur-Sen üye sayısı bayındır, inşaat ve köy hizmetleri kolunda yer alan toplam kamu görevlisi sayısına paralel bir biçimde hareket ederek pozitif eğimli bir artış seyri izlemiştir. Ulaştırma Memur-Sen'in toplam üye sayısı itibarıyla 2012 yılında elde etmiş olduğu yetkili sendika unvanını halen devam ettirmekte olduğu görülmektedir.

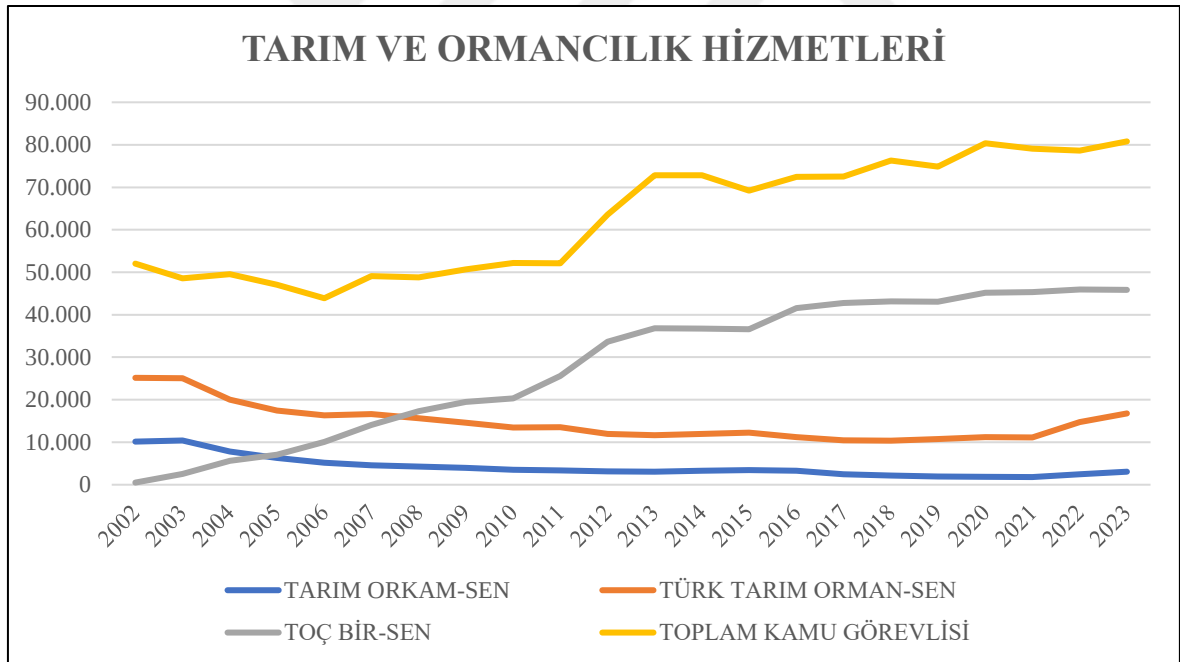
2.4.9. Tarım ve Orman Hizmetleri Kolu Üye Sayıları

Çizelge 2.9. Yıllar itibarıyla tarım ve orman hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları

	TARIM ORKAM-SEN	TÜRK TARIM ORMAN-SEN	TOÇ BİR-SEN
2002	10.121	25.157	502
2003	10.410	25.077	2.560
2004	7.840	19.993	5.627
2005	6.315	17.437	7.057
2006	5.162	16.290	10.044
2007	4.585	16.605	14.083
2008	4.235	15.680	17.318
2009	3.955	14.593	19.467
2010	3.503	13.484	20.337
2011	3.341	13.567	25.587
2012	3.165	11.916	33.645
2013	3.055	11.657	36.836
2014	3.292	11.984	36.769
2015	3.426	12.255	36.625
2016	3.285	11.189	41.542
2017	2.445	10.412	42.754
2018	2.151	10.364	43.165
2019	1.931	10.751	43.071
2020	1.883	11.212	45.182
2021	1.799	11.134	45.344
2022	2.430	14.749	45.945
2023	3.077	16.746	45.835



Şekil 2.17. Yıllar itibarıyla tarım ve orman hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları



Şekil 2.18. Yıllar itibarıyla tarım ve ormancılık hizmetleri kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısındaki değişim ile sendikaların üye sayılarındaki değişimin karşılaştırılması

Çizelge 2.9, Şekil 2.17 ve Şekil 2.18 birlikte incelendiğinde; tarım ve orman hizmetleri kolunda 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunun yürürlüğe girdiği ve resmi olarak ilk kez üye sayımının yapıldığı 2002 yılından 2008 yılına kadar Türkiye Kamu-Sen'e bağlı Türk Tarım Orman-Sen yetkili sendika olup 2008 yılından

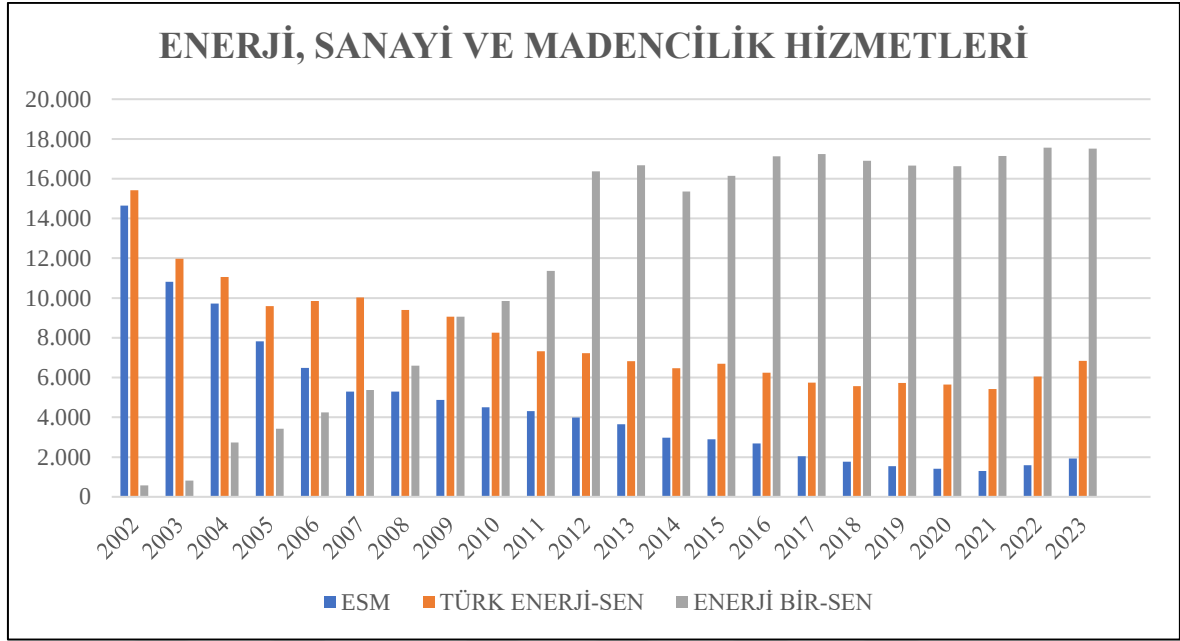
itibaren yetkili sendika Memur-Sen'e bağı TOÇ Bir-Sen olmuştur. Türkiye Kamu-Sen'e bağı Türk Tarım Orman-Sen ve KESK'e bağı Tarım Orkam-Sen bazı yıllar küçük yükselişler dışında devamlı bir düşüş yaşamışlardır.

Memur-Sen'e bağı TOÇ Bir-Sen üye sayısı tarım ve ormancılık hizmetleri kolunda yer alan toplam kamu görevlisi sayısına paralel bir biçimde hareket ederek pozitif eğimli bir artış seyri izlemiştir. TOÇ Bir-Sen'in toplam üye sayısı itibarıyla 2008 yılında elde etmiş olduğu yetkili sendika unvanını halen devam ettirmekte olduğu görülmektedir.

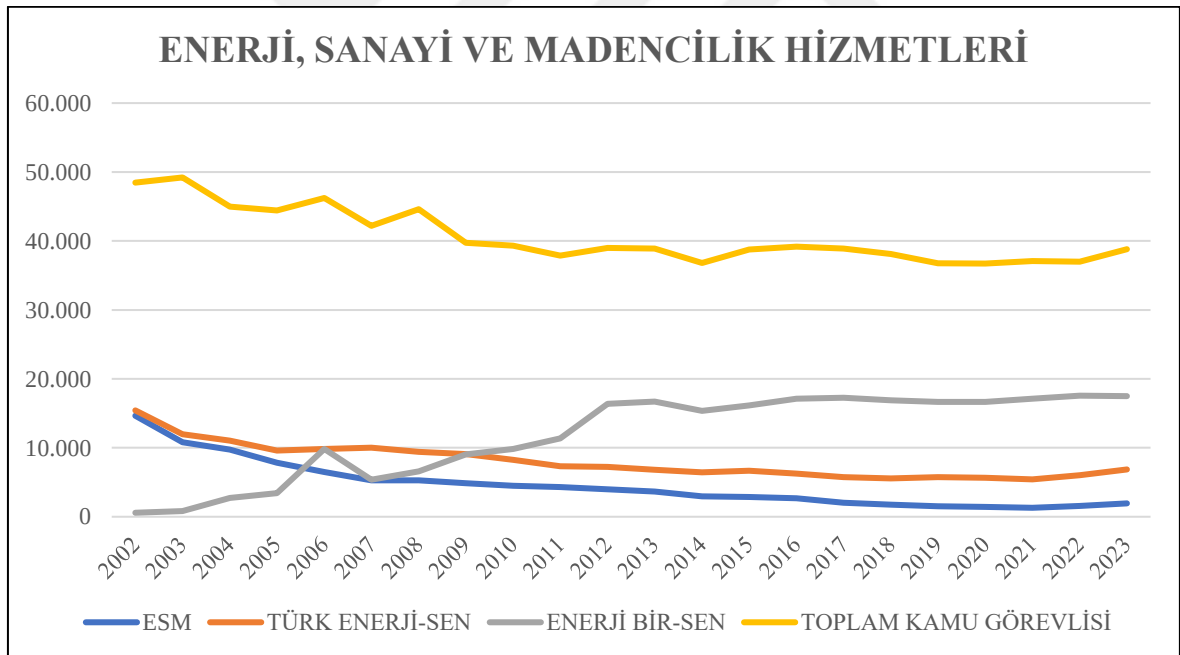
2.4.10. Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri Kolu Üye Sayıları

Çizelge 2.10. Yıllar itibarıyla enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları

	ESM	TÜRK ENERJİ-SEN	ENERJİ BİR-SEN
2002	14.649	15.426	582
2003	10.820	11.969	817
2004	9.724	11.052	2.733
2005	7.827	9.593	3.426
2006	6.480	9.849	4.251
2007	5.297	10.033	5.379
2008	5.298	9.399	6.601
2009	4.867	9.067	9.055
2010	4.504	8.263	9.854
2011	4.311	7.324	11.362
2012	3.988	7.222	16.375
2013	3.659	6.818	16.683
2014	2.981	6.466	15.363
2015	2.889	6.694	16.153
2016	2.679	6.250	17.131
2017	2.048	5.737	17.242
2018	1.767	5.571	16.904
2019	1.538	5.736	16.655
2020	1.413	5.652	16.636
2021	1.299	5.420	17.140
2022	1.590	6.044	17.563
2023	1.921	6.844	17.509



Şekil 2.19. Yıllar itibarıyla enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları



Şekil 2.20. Yıllar itibarıyla enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısındaki değişim ile sendikaların üye sayılarındaki değişimin karşılaştırılması

Çizelge 2.10, Şekil 2.19 ve Şekil 2.20 birlikte incelendiğinde; enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri kolunda 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunun yürürlüğe girdiği ve resmi olarak ilk kez üye sayımının yapıldığı 2002 yılından 2010 yılına kadar Türkiye Kamu-Sen'e bağlı Türk Enerji-Sen yetkili sendika olup 2010 yılından itibaren

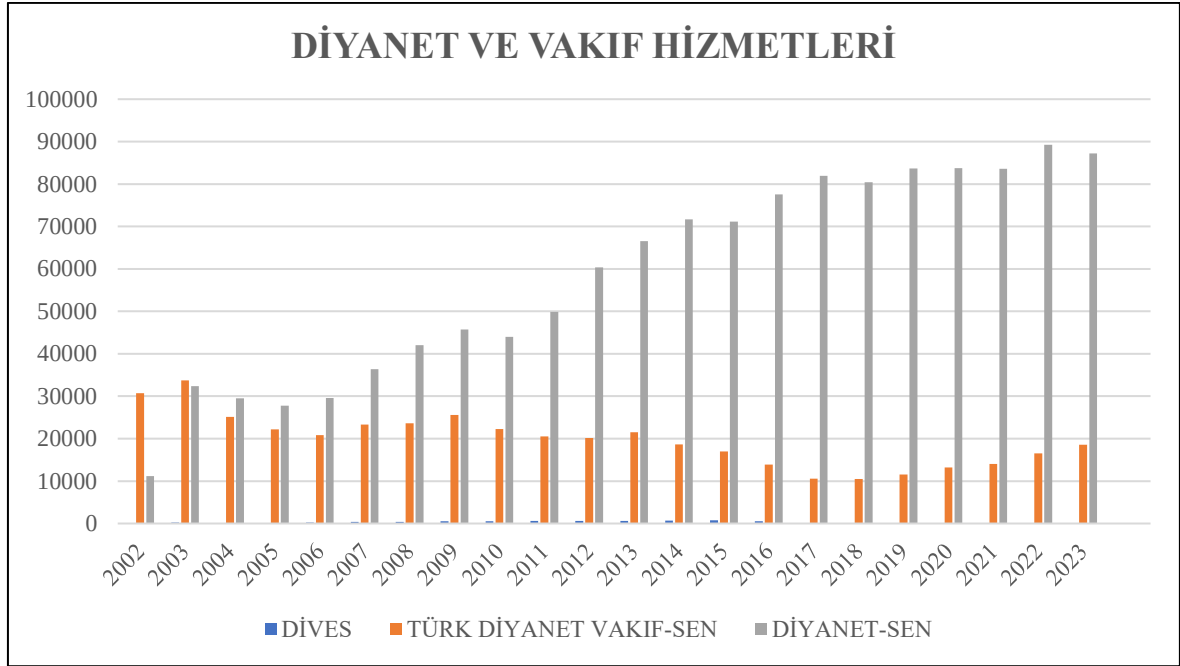
Memur-Sen'e bağı Enerji Bir-Sen yetkili sendika olmuştur. Türkiye Kamu-Sen'e bağı Türk Enerji-Sen ve KESK'e bağı ESM bazı yıllar küçük yükselişler dışında devamlı bir düşüş yaşamışlardır.

Memur-Sen'e bağı Enerji Bir-Sen üye sayısı enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri kolunda yer alan toplam kamu görevlisi sayısına paralel bir biçimde hareket ederek pozitif eğimli bir artış seyri izlemiştir. Enerji Bir-Sen'in toplam üye sayısı itibarıyla 2010 yılında elde etmiş olduğu yetkili sendika unvanını halen devam ettirmekte olduğu görülmektedir.

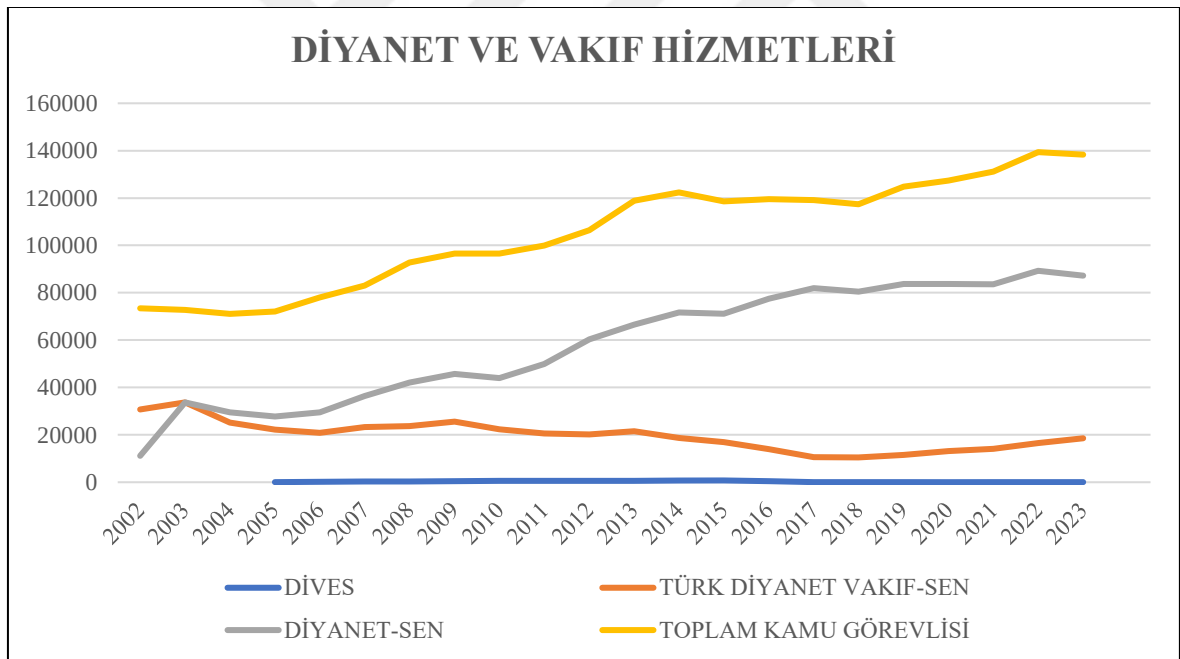
2.4.11. Diyanet ve Vakıf Hizmetleri Kolu Üye Sayıları

Çizelge 2.11. Yıllar itibarıyla diyanet ve vakıf hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları

	DİVES	TÜRK DİYANET VAKIF-SEN	DİYANET-SEN
2002	-	30.710	11.143
2003	231	33.704	32.403
2004	-	25.143	29.502
2005	103	22.168	27.799
2006	241	20.794	29.571
2007	355	23.303	36.352
2008	364	23.635	42.012
2009	500	25.616	45.758
2010	542	22.286	43.969
2011	577	20.563	49.870
2012	588	20.174	60.346
2013	629	21.534	66.566
2014	711	18.629	71.679
2015	751	17.004	71.185
2016	509	13.914	77.553
2017	63	10.593	81.937
2018	25	10.471	80.402
2019	21	11.584	83.652
2020	14	13.213	83.730
2021	22	14.045	83.587
2022	21	16.531	89.272
2023	18	18.544	87.249



Şekil 2.21. Yıllar itibarıyla diyanet ve vakıf hizmetleri kolundaki sendikaların üye sayıları



Şekil 2.22. Yıllar itibarıyla diyanet ve vakıf hizmetleri kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısındaki değişim ile sendikaların üye sayılarındaki değişimin karşılaştırılması

Çizelge 2.11, Şekil 2.21 ve Şekil 2.22 birlikte incelendiğinde; diyanet ve vakıf hizmetleri kolunda 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunun yürürlüğe girdiği ve resmi olarak ilk kez üye sayımının yapıldığı 2002 yılından 2004 yılına kadar Türkiye Kamu-Sen'e bağlı Türk Diyanet Vakıf-Sen yetkili sendika olup 2004 yılından

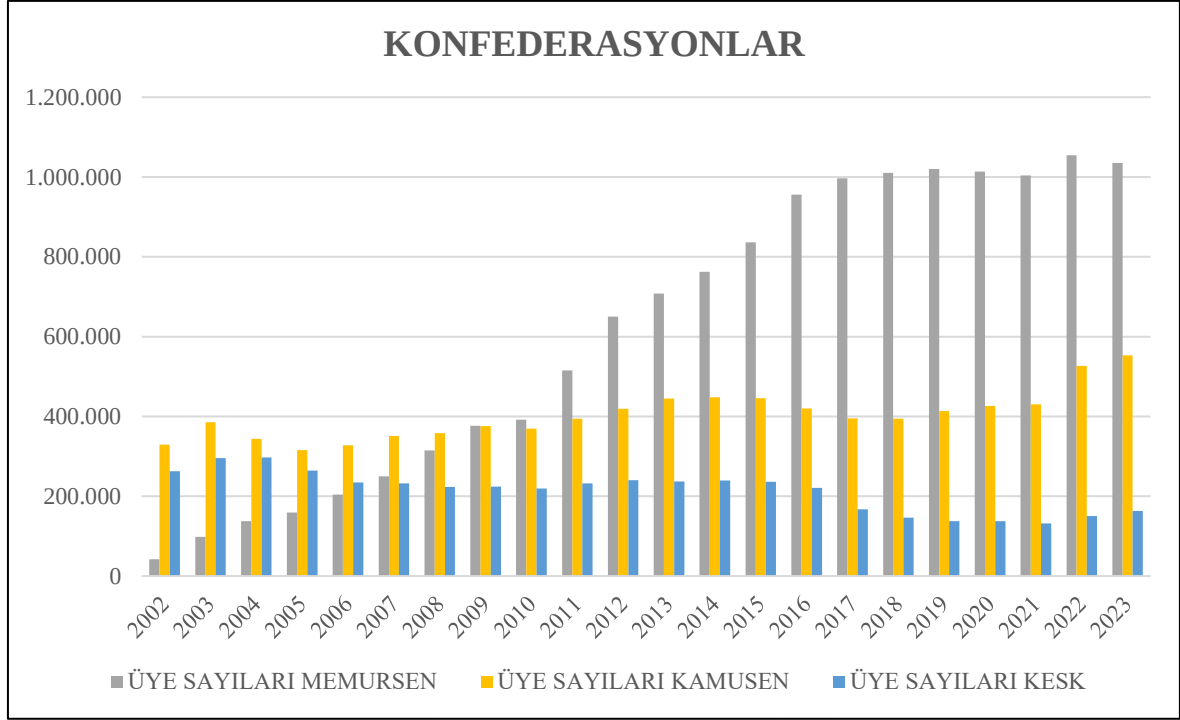
itibaren Memur-Sen'e bağı Diyanet-Sen yetkili sendika olmuştur. Türkiye Kamu-Sen'e bağı Türk Diyanet Vakıf-Sen bazı yıllar küçük yükselişler dışında devamlı bir düşüş yaşamıştır. KESK'e bağı DİVES ise bu hizmet kolunda oldukça zayıf olmasının yanında, üye kaybı nedeniyle sendikal faaliyetlerini durduracak düzeye gelmiştir.

Memur-Sen'e bağı Diyanet-Sen üye sayısı diyanet ve vakıf hizmetleri kolunda yer alan toplam kamu görevlisi sayısına paralel bir biçimde hareket ederek pozitif eğimli bir artış seyri izlemiştir. Diyanet-Sen'in toplam üye sayısı itibarıyla 2004 yılında elde etmiş olduğu yetkili sendika unvanını halen devam ettirmekte olduğu görülmektedir.

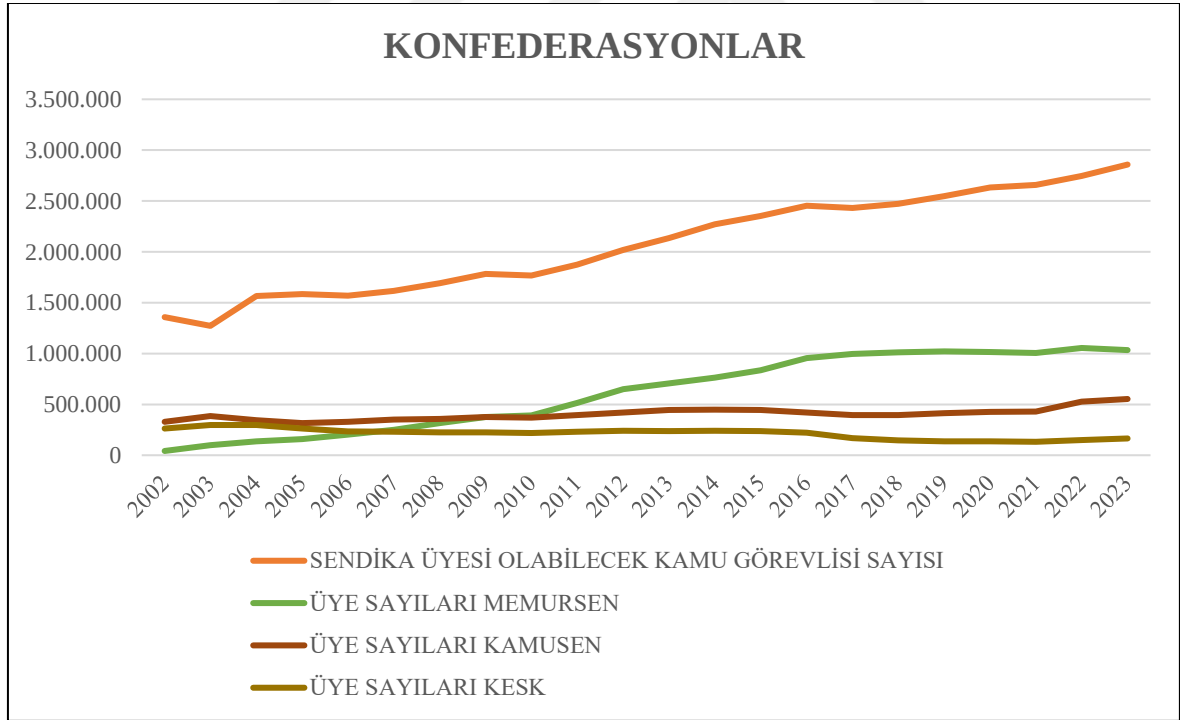
2.4.12. Yıllar İtibarıyla En Fazla Üyeye Sahip Üç Büyük Konfederasyonun Üye Sayıları

Çizelge 2.12. Yıllar itibarıyla Memur-Sen, Türkiye Kamu-Sen ve KESK'in üye sayıları

	MEMURSEN	KAMUSEN	KESK
2002	41.870	329.065	262.348
2003	98.146	385.425	295.830
2004	137.937	343.921	297.114
2005	159.154	316.038	264.060
2006	203.851	327.329	234.336
2007	249.725	350.727	231.987
2008	314.701	357.841	223.460
2009	376.355	375.990	224.413
2010	392.171	369.600	219.195
2011	515.378	394.497	232.083
2012	650.328	418.991	240.304
2013	707.652	444.935	237.180
2014	762.650	447.641	239.700
2015	836.505	445.729	236.203
2016	956.032	420.220	221.069
2017	997.089	395.250	167.403
2018	1.010.298	394.423	146.287
2019	1.019.853	413.339	137.606
2020	1.013.920	426.100	137.242
2021	1.004.152	430.183	132.225
2022	1.054.642	526.684	150.338
2023	1.035.278	552.948	163.656



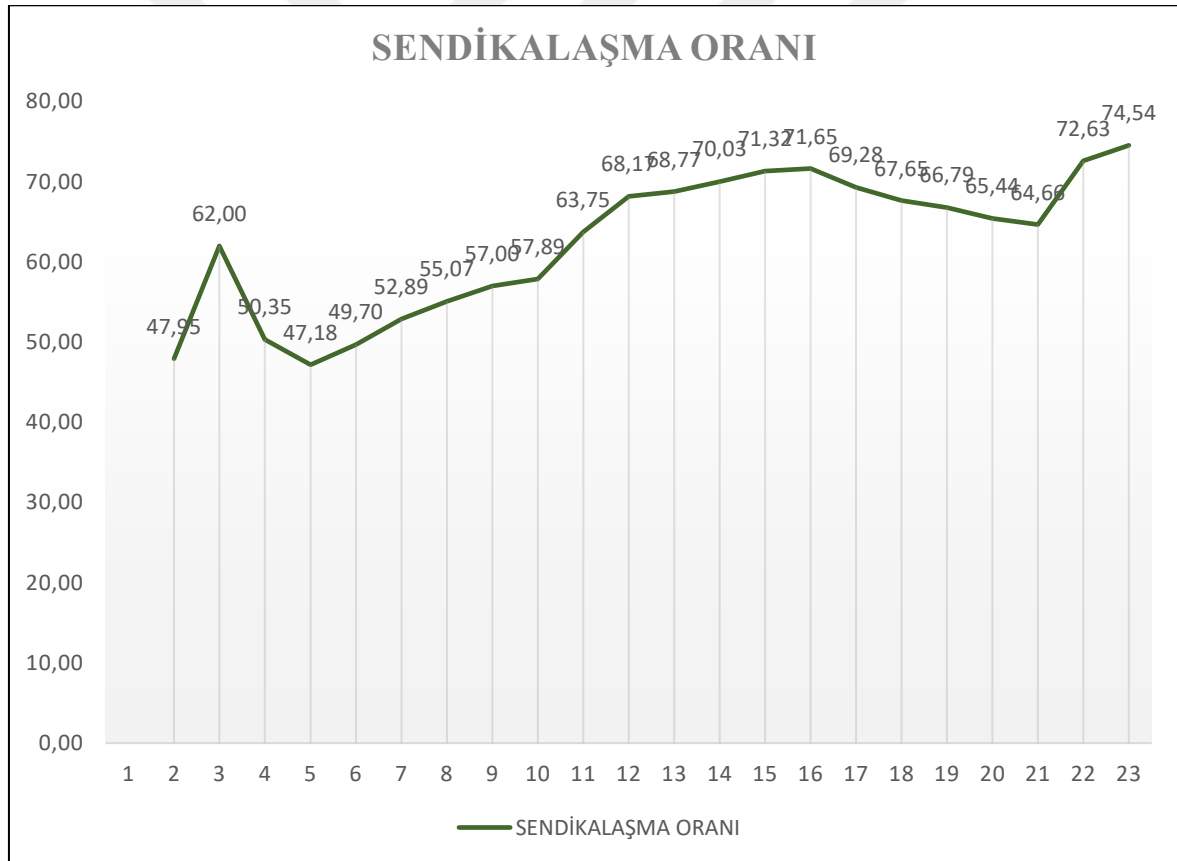
Şekil 2.23. Yıllar itibarıyla Memur-Sen, Türkiye Kamu-Sen ve KESK'in üye sayıları



Şekil 2.24. Yıllar itibarıyla sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısındaki değişim ile Memur-Sen, Türkiye Kamu-Sen ve KESK'in üye sayılarındaki değişimin karşılaştırılması

Çizelge 2.12, Şekil 2.23 ve Şekil 2.24 birlikte incelendiğinde; KESK'in üye sayısı 2002 yılını takip eden birkaç yıl artış göstermiş, devamında ise düşüş eğilimine girmiştir. Asıl

büyük üye kaybı ise 2016 yılı sonrasında yaşandığı görülmektedir. Türkiye Kamu-Sen 2009 yılına kadar yetkili konfederasyon olmasına rağmen üye sayısını yeterince artıramadığından Memur-Sen'in gerisinde kalmıştır. Yıllar itibarıyla yatay bir seyir izlese de ufak dalgalanmalar görülmektedir. 2022 yılından itibaren de yükseliş trendinde olduğu görülmektedir. 2002 yılında yaklaşık 42.000 üyeye sahip olan Memur-Sen'in 2018 yılından itibaren üye sayısı bir milyonun üzerinde seyretmektedir. Merdiven basamağı formasyonu misali sürekli üye sayısında artış gösteren Memur-Sen 2016 yılında yaşanan darbe girişimi sonrasında üye sayısını arttıran tek konfederasyon konumundadır. 2009 yılında Türkiye Kamu-Sen'den devraldığı yetkili konfederasyon unvanını halen korumaya devam etmekte olup, üye sayıları arasındaki farka bakılacak olursa uzun yıllar yetkili konfederasyon olmaya devam edecekmiş gibi görünüyor.



Şekil 2.25. Yıllar itibarıyla kamu görevlilerinin sendikalaşma oranı

Şekil 2.25. incelendiğinde; 2010 Anayasa değişikliğiyle beraber kamu görevlilerinin sendikalaşma oranı 2012 yılına kadar artarak artmaya devam ederken, 2013-2016 yılları arasında sendikalaşma oranı azalarak artmaya devam etmiştir. 2016 yılında meydana gelen darbe girişimi sonrası, Aktif-Sen konfederasyonu üyelerinin kamu görevinden ihraç edilmesi

sebebiyle, kamu görevlilerinde sendikalara üye olma konusunda olumsuz bir düşünce ortaya çıkmıştır. Bundan dolayı 2016-2021 yılları arasında kamu görevlilerinin sendikalaşma oranı %71,64 ten %64,66' ya kadar düşmüştür. 2022 yılından itibaren sendikalaşma oranı hızlı bir şekilde artmaya başlamış ve 2023 yılında %74,54 ile en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Bu artışta 2021 yılında yapılan ve 2022-2023 yıllarını kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşmenin etkisi çok büyüktür⁹. Bahsi geçen sözleşmenin Toplu Sözleşme İkramiyesi başlıklı 23. Maddesi ile sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az yüzde ikisini sendika üyesi kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olan kamu görevlilerine ocak, nisan, temmuz ve ekim aylarında aylık veya ücretleri ile birlikte toplu sözleşmeyle belirlenen tutarda toplu sözleşme ikramiyesi ödeneceği düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile sendika üyesi olacak kamu görevlilerinin ücretlerinde cüzi bir artış olacağından dolayı sendikalara üye olmayan kamu görevlileri sendikalara üye olmaya başlamıştır.

Çizelge 2.13. Kamu görevlileri sendikacılığına ait sayısal veriler¹⁰

KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞINA İLİŞKİN TEMEL SAYISAL VERİLER	
Hizmet Kolu Sayısı	11
Toplam Sendika Sayısı	243
Toplam Konfederasyon Sayısı	14
Sendika Üyesi Olabilecek Kamu Görevlisi Sayısı	2.858.424
Toplam Sendika Üyesi Kamu Görevlisi Sayısı	2.130.644
Sendikalaşma Oranı	74,54
En Çok Üyeye Sahip Sendika ve Üye Sayısı	(Eğitim Bir-Sen) 396.421
En Çok Üyeye Sahip Konfederasyon ve Üye Sayısı	(Memur-Sen) 1.035.278
Bağımsız Sendikaların Üye Sayısı	157.147
En Çok Sendika Üyesi Olabilecek Kamu Görevlisinin Olduğu Hizmet Kolu	(Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri) 1.271.906
En Az Sendika Üyesi Olabilecek Kamu Görevlisinin Olduğu Hizmet Kolu	(Kültür ve Sanat Hizmetleri) 20.954

2.5. Dünya’da Kamu Görevlileri Sendikacılığı

İşçi sendikacılığına göre daha geç başlayan memur sendikacılığı doğuşu ve tarihsel gelişimi açısından işçi sendikacılığına benzemiştir. Çünkü devletin karşı çıkmasına ve yasaklar koymasına rağmen memurlar sendikalar kurmuş ve türlü engellemeler karşısında sendikacılık faaliyetlerine devam etmişlerdir (Bibilik, 2008). İlk memur örgütlenmesi, 1890 yılında ABD’deki posta işletmesinde gerçekleşmiş, 1917 yılında da Amerikan Kongresi

⁹ 25.08.2021 tarihli ve 31579 Sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

¹⁰ 04.07.2023 tarihli ve 32238 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Gereğince Kamu Görevlileri Sendikaları ile Konfederasyonların Üye Sayılarına İlişkin 2023 Temmuz İstatistikleri Hakkında Tebliğ’de yer alan verilerden derlenmiştir.

tarafından kabul edilmiştir. Avrupa'da ise memurların ilk örgütlenmesi 1908 yılında İngiltere'de başlamış, 1916 yılında “Whitley Meclisleri” olarak adlandırılan kurullar oluşturulmuştur (DPB, 2010).

II. Dünya Savaşı'na kadar birçok ülkede memurlar, sendikal haklardan yoksun kalmışlardır. Ancak, savaş sonrası dönemde sendikacılık hareketinin doğurduğu siyasi baskı ile özellikle Fransız hukuk adamlarının devlet sisteminde başlattığı yeni akım bu durumu değiştirmiş ve önce devletin endüstriyel işlerinde alt ve orta derecede çalışanları, daha sonra ise bütün memurları kapsayacak şekilde sendikal haklar genişletilmiştir (Özmen, 2014). Memurlara örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakları; Norveç'te 1958, Gine ve Nijer'de 1959, Fransa ve Meksika'da 1963, İsveç'te 1965, Kanada'da 1967, Togo'da 1968, Finlandiya'da 1970, Portekiz'de 1974 yılında tanınmıştır. 1990'lı yıllardan itibaren ise dünya genelinde, memur sendikacılığının yasal ve anayasal düzeyde güvenceye kavuşturulması, yoğun bir artış eğilimine girmiştir (DPB, 2010).

Dünyada bazı ülkelerde, işçi ve memur ayrımı yapmaksızın genel yasalar ile sendikal hakların düzenlendiği görülmektedir. Almanya, Avustralya, Avusturya, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Güney Afrika, Hindistan, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İsrail, İsveç, İtalya, İzlanda, Macaristan, Mısır, Norveç, Polonya, Portekiz, Rusya, Tunus, Ukrayna gibi ülkelerde sendikal haklar için ortak düzenleme yöntemi benimsenmiş ve sendikaların genel kuralları tüm çalışanlara aynı ölçüde tanınmıştır (Gülmez, 1996a: 51-52).

Bazı ülkelerde ise sendikal haklar, işçi ve memurlar için ayrı özel yasalar ile düzenlenmiştir. İşçi ve memurlar için özel yasaları olan ülkeler, ABD, Belçika, Güney Kore, İspanya, İsviçre, Japonya, Kanada, Lüksemburg, Meksika, Türkiye, Venezüella ve Yeni Zelanda olarak sıralanabilir (Gülmez, 1996a: 51-52).

Pek çok ülke memurlara sendika hakkı tanınmış olmakla birlikte, sendika hakkını memurlara yasaklayan ülkeler de bulunmaktadır (Tuncay, 2007: 157-176). Bazı ülkelerde sendika hakkına getirilen yasak bütün memurları kapsarken, bazı ülkelerde ise bir grup memur için bu yasak söz konusudur. Kısmi yasaklama genellikle polis ve silahlı kuvvetler mensupları ile üst düzey memurları kapsamaktadır. Almanya, ABD, Avusturalya, Avusturya, Belçika, Birleşik Krallık, Çek Cumhuriyeti, Finlandiya, Hollanda, İrlanda, İspanya, İsveç, İsviçre,

İtalya, Japonya, Lüksemburg, Kanada, Macaristan, Norveç, Polonya, Portekiz, Slovakya ve Türkiye gibi ülkelerde sendika hakkı, yargı mensupları, emniyet güçleri ve savunma kuvvetleri gibi bazı memur gruplarına tanınmamıştır. Kore ve Meksika gibi ülkelerde daha fazla memur grubu için yasaklar mevcuttur (Cardona, 2006). ILO'nun 1999 yılında yayımladığı bir rapora göre, Bolivya, Ekvator, Nijerya, Nikaragua gibi ülkelerde memurlara sendika hakkı bütün olarak tanınmamaktadır (Özmen, 2014).

Genel olarak memurlara, örgütlenme (sendika) hakkı verilmekle birlikte bu hak sınırsız olmayıp çeşitli sınırlamaları beraberinde getirmektedir. Bu sınırlamalar genel olarak dört şekilde uygulanmaktadır (Gülmez, 1996a: 55-59):

1. Memurlara sendika hakkı tanımak ancak grev ve toplu sözleşme hakkını vermemek veya kısıtlamak.
2. Genel olarak sendika hakkı tanımakla birlikte bazı memur kesimlerini kapsam dışında bırakmak: Dünyadaki yaygın uygulama silahlı kuvvetler, polis, kolluk kuvvetleri ve yönetim ve denetim görevlerinde bulunanları kapsam dışı bırakmak.
3. Örgütlenme hakkı verilmesine rağmen işçilerden ayrı tutmak.
4. Parçalı örgütlenmeyi zorunlu kılmak. Bu tür sınırlamalarda memurların meslek kategorileri, çalıştıkları kuruluşlar ve bölümler itibarıyla örgütlenmeleri yasal zorunluluk haline getiriliyor.

Toplu sözleşme hakkı, memurlar için birçok ülkede tanınmıştır. Toplu sözleşme hakkı tanıyan ülkeler: ABD (federal düzeyde), Almanya, Arjantin, Avustralya, Belçika, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, İsrail, İsveç, İsviçre, İtalya, Kanada, Lüksemburg, Norveç, Polonya, Portekiz, Türkiye, Venezüella, Yeni Zelanda olarak sıralanabilir. Avusturya, Danimarka, Slovakya ve Yunanistan gibi bazı ülkelerde ise merkezi düzeyde toplu pazarlık profesyonel gruplarca yerine getirilmektedir (Bibilik, 2008).

ABD (bazı eyaletlerde), Arjantin, Avusturalya, Fransa, Hollanda (güvenlik personeli hariç), İngiltere, İspanya (silahlı kuvvetler, polis, hakim ve savcılar hariç), İsrail, İsviçre, İtalya (silahlı kuvvetler ve polis hariç), Kanada, Lüksemburg, Portekiz (asker ve polis hariç), Romanya ve Yunanistan gibi bazı ülkelerde grev hakkı memura açıkça tanınmıştır. Bazı kuzey ülkelerinde, güvenlik güçleri ya da yargı mensuplarının yanı sıra üst düzey pozisyonlardaki memurların da grev hakkı bulunmamaktadır. Örneğin, Finlandiya'da kamu

işvereni statüsündeki üst düzey memurlar, Norveç'te üst düzey memurlar ile askeri personel, İsveç'te genel müdürler grev hakkına sahip değildir (Cardona, 2006).

Dünyada memurlara grev hakkını açıkça yasaklayan ülkeler, açıkça tanıyan ülkelere göre çok daha fazladır. ABD (eyaletlerin çoğu), Brezilya, Filipinler, Hindistan, İsviçre, Japonya, Kanada (eyaletlerin yarısı), Kolombiya, Kore, Kuveyt, Lübnan, Suriye, Şili, Tayland ve Uruguay gibi ülkelerde memurların grev yapması yasaktır. Kamu sendikalarının, kamu fonlarıyla desteklendiği ülkelerde (Macaristan, İrlanda, İtalya, ABD vb.), grev hakkının ya çok sınırlı tanındığı ya da tamamen yasak olduğu bilinmektedir. Ancak, İspanya'da da kamu fonlarıyla kamu sendikaları desteklenmesine rağmen grev hakkı memurlar için mevcuttur (Cardona, 2006).

20'nci yüzyılın ortalarına kadar sanayileşme sürecine paralel olarak gerçekleşen sendikacılık, devamında gelişen uluslararası kamuoyu baskısı ve insan haklarına ilişkin gelişmelerden destek alarak, demokratik yaşamın temel unsuru, çalışanların temel hakkı olarak kabul görmüştür. Bugün, Amerika'dan Avrupa'ya, Afrika'dan Asya'ya, dünya çapında pek çok ülkede sendika hakkı tanınmaktadır.

Bu çerçevede, bu bölümde, Amerika Birleşik Devletleri ile birlikte Avrupa ülkelerinden İngiltere, Almanya, Fransa ve İsveç incelenecektir. ABD, hem eyaletlerde hem merkezde kendine has bir sendikacılık faaliyeti yürütmesi sebebiyle, İngiltere, sendikal örgütlenmelerin gerçekleştiği ilk ülke olması sebebiyle, Almanya, dünyanın en güçlü sendikalarına sahip olan ülkelerden birisi olduğundan, Fransa, endüstri ilişkilerinde Türkiye ile gösterdiği benzerlik sebebiyle, İsveç ise, Avrupa'nın yüksek ve istikrarlı sendikal yoğunluk düzeyine sahip ülkelerinden birisi olduğu için seçilmiştir. Bu ülkeler ayrıca farklı endüstri ilişkileri tiplerini ve farklı sendikacılık formlarını temsil etmektedir.

Bununla beraber bu ülkelerdeki memur sayısı ve memur sayısının nüfusa oranı ile kamu görevlileri sendikalarının gelişimine kısaca değinilecektir.

2.5.1. Amerika Birleşik Devletleri

ABD'de memur sendikacılığı 1890 yılında posta işletmesinde çalışan memurlarının örgütlenmesi ile başlamış ve bu örgütlenme 1917 yılında Amerikan Kongresi tarafından

resmen tanınmıştır. Çalışma alanları, kendi çıkarları ile ilgili kanunların çıkması, daha iyi hizmet koşullarının sağlanması, keyfi idareye engel olunması, kredi kolaylıklarının sağlanması gibi konularla ilgili olmuştur (Tortop, 1971: 169).

ABD'de kamu sektöründe tek bir çalışma ilişkileri düzeni söz konusu değildir. Memurların çalışma ilişkilerini düzenleyen federal bir yasa yoktur. ABD yönetimlerinin “Hükümet egemen gücün temsilcisi olduğuna göre, istihdam ettiği çalışanların çalışma koşullarını belirleme hakkını, kendi için saklı tutmalıdır.” görüşü, memur sendikacılığında baskın görüş olarak ABD endüstriyel ilişkiler sistemini yönlendirmiştir (Ünsal, 1999: 28-30). Her eyalet kamu görevlilerinin sendikalaşma ve toplu pazarlık hakkını düzenleyen ayrı bir yasa çıkarmakta ya da bu konuda hiç yasa çıkarmama yolunu yeğleyebilmektedir. Eyalet, belediye ve vergi bölgeleri düzeylerinde işçi-işveren ilişkilerinin düzenlenmesi her bir eyaletin kendi yetki alanına bırakılmıştır. Federal hükümet düzeyinde ise, federal memurların sendikalaşma ve toplu pazarlık hakkıyla ilgili herhangi bir yasa yoktur. Başkanlık Kararnameleri hukukî çerçeveyi belirlemektedir. Başkan Kennedy’nin 1962 tarihli ve 10988 sayılı Kararnamesi, Başkan Nixon’un 1969 tarihli ve 11491 sayılı Kararnamesi ve Başkan Ford’un 1975 tarihli ve 11838 sayılı Kararnamesi sendikalaşma ve toplu pazarlık faaliyetlerini düzenlemektedir (Wilkinson, 1993).

Amerikan sisteminde sendikalaşma hakkı beraberinde mutlaka toplu pazarlık hakkını da getirir. Ancak, yeknesak bir sistem mevcut olmadığı için, sendikalaşma hakkına sahip kamu görevlisi kategorileri de eyaletten eyalete, bir kamu kurumundan diğerine farklılık göstermektedir. Genel olarak örgütlenen ve kamu otoriteleriyle toplu pazarlık yapan gruplar polis, itfaiye ve kamu hastanelerindeki görevliler, kamuya ait okullardaki öğretmenler ve kamu desteğindeki üniversite ve kolejlerin öğretim üyeleri, elektrik, su, hava gazı hizmetlerinde çalışanlar, temizlik işçileri, posta görevlileri ve kamu yönetiminde görevli idari personelden oluşmaktadır. Örgütlenmeye ve toplu pazarlığa kesin olarak izin verilmeyen memur grubu ise ABD silahlı kuvvetleridir (Wilkinson, 1993).

ABD Federal hükümet düzeyinde memur aylıkları ve istihdam koşulları toplu iş sözleşmeleri ile değil, Kongre tarafından belirlenmektedir. Federal düzeydeki memur sendikacılığında, parasal konular dışında sınırlı bazı konularda toplu pazarlık yapılabilmektedir. Genel olarak, memur sendikalarının birinci görevi ise, baskı grubu olarak siyasi baskı sergilemek ve

yasalarda değişiklik veya yeni yasalar yoluyla memurların istihdam koşullarını geliştirmektedir (Ünsal, 1999).

ABD federal hükümeti tarafından, istihdam edilen memurların kendi seçtikleri sendikalar aracılığıyla toplu iş sözleşmesi yapabilme ve diledikleri sendikalara üye olma hakkı kabul edilmiştir. Ancak, federal hükümetin 1912 yılında çıkardığı Llyod-La Follette Yasası ile Federal memurların grev hakkı yasaklanmıştır. Federal memurlar dışındaki memurlar için grev hakkının düzenlenişi de eyaletten eyalete değişmektedir. Bazı eyaletler çıkardıkları kararnameler ile memurlar için ve özellikle itfaiyeciler ve polisler için grev hakkını yasaklamıştır (Ünsal, 1999). Bazı eyaletlerde ise kamu görevlilerine sınırlı ya da şartlı bir grev hakkı tanınmıştır. Grev hakkının belirlenmesinde "grev kamunun sağlığına, güvenliğine ve refahına karşı açık ve mevcut bir tehlike teşkil etmediği takdirde" uygulanması kabul edilen bir kriterdir. Örneğin, Alaska'da grev hakkının belirlenmesi açısından dört kamu görevlisi kategorisi saptanmıştır. Buna göre, itfaiye ve polis görevlileri grev yapmazlar; öğretmenler ve temizlik görevlileri sınırlı bir zaman süresi için grev yapabilirler; elektrik, su ve hava gazı dağıtımı gibi kamu hizmetlerinde çalışan görevliler daha uzunca bir zaman için grev yapabilirler ve büro hizmetlerinde çalışan görevliler sınırlama olmaksızın grev yapabilirler. Vermont eyaleti de kamu sağlığına ve kamu güvenliğine bir tehlike söz konusu olmadığı sürece, öğretmenler dışında, bütün belediye görevlilerine grev hakkını tanımıştır (Wilkinson, 1993).

ABD'nin toplam nüfusu 333.287.557'dir. Memur sayısı ise 2017 yılı verilerine göre 1.896.986'dır (U.S. Office of Personnel Management, 2017). ABD için memurların nüfusa oranı veya çalışan nüfusa oranına ait bilgiler anlamlı olamayacağından hesaplama yapılmamıştır.

2.5.2. İngiltere

İngiltere, işçi sınıfının doğduğu ve modern anlamda sendikacılığın ilk kez başlayıp geliştiği ülkedir. Sendikalaşmaya yol açan iktisadi, siyasal ve toplumsal evrimler ilk olarak İngiltere'de gerçekleşmiş ve bu yüzden ilk sendikalar İngiltere'de kurulmuştur. Bu nedenlerden ötürü sendikacılığın beşiği İngiltere olarak kabul edilmektedir (Işıklı, 2005: 61).

Ülkedeki kamu görevlileri sendikacılığının gelişimi ise, işçi sendikacılığının gelişiminden farklılık göstermiştir. Bu durumda kamu hizmeti kavramının takip ettiği tarihi süreç devreye girmiş ve kamu görevlileri sendikacılığının işçi sendikacılığından daha farklı bir gelişim göstermesini sağlamıştır.

İngiltere’de kamu görevlileri sendikacılığı 1906 yılında posta personeli ile başlamış ve 1927 tarihli Sendikalar Kanunu ile sendika hakkı diğer devlet memurlarına da tanınmıştır. İngiltere, bu Kanun ile işçi ve memur arasında ayrım gözetmeksizin tek kanun ile örgütlenme hakkı tanıyan ülkeler grubuna dâhil olmuştur. İngiltere’de polis ve silahlı kuvvetler mensupları dışında kamu görevlileri tam anlamıyla sendikalaşma hakkına sahiptirler. 1916 yılında, yönetimle memur arasında toplu pazarlığı gerçekleştirmek amacıyla “Whitley Meclisleri” olarak adlandırılan kurullar oluşturulmuştur. Bu kurullarda çalışma koşulları, memurların maaşları, emeklilik gibi konular görüşülmektedir.

İngiltere’de kamu kesiminde çalışan personel, “memurlar, parlamento tarafından istihdam edilenler ve diğer kamu görevlileri” olmak üzere üç grup içinde sınıflandırılmaktadır. Ancak, memur kavramının yasal bir tanımı bulunmamaktadır. Gelenekselleşmiş tanımlardan birine göre memur; "politik ya da adli organlar dışında çalışan, kamu gücünü kullanan, maaşlarını parlamento tarafından onaylanan kamu ödeneklerinden alan, Kraliyete bağlı ve kadroya sahip görevlilerdir”. Bu tanıma göre memurlar, daha çok bakanlıklar ile onlara bağlı kurumlarda çalışan personel oluşturmaktadır. Bu çerçevede bakanlar, hakimler, ordu çalışanları ile millileştirilmiş sanayi kurumlarında, yerel yönetimlerde ve özerk örgütlerde çalışanlar memur kategorisi içinde yer almamaktadır. Ordu mensupları ve adli makam personeli için de ayrı bir personel rejimi öngörülmüştür (Uğuz, 2010: 78).

Parlamento tarafından istihdam edilenler grubunda, parlamento için çalışanlar ile doğrudan parlamentoya rapor veren Ulusal denetim ofisi, parlamento ombudsmanı ve seçim komisyonu çalışanları yer alır. Anayasal olarak bu kurumların çalışanları memur olarak kabul edilmemektedirler. Diğer kamu görevlileri başlığı altında ise çok sayıda kurum çalışanı yer almaktadır. Ulusal sağlık servisi çalışanları, kamu işletmelerinde çalışanlar, silahlı kuvvetler mensupları, yerel yönetimler personeli memur sayılmamakla birlikte kamu görevlisidir (Uğuz, 2010: 78).

Grev hakkı konusunda İngiltere’de Anayasal düzeyde tanınan bir hak yoktur. İngiltere’nin sahip olduğu “common law” sistemi neticesinde, İngiliz hukukunda grev hürriyetinin kabul edilmiş olduğu bilinmekte ancak grevin hangi esaslar kapsamında yapılacağı hususunda bir düzenleme mevcut değildir. Yargısal içtihatlarla göre, dikkat edilmesi gereken, grevin bir haksız fiile dönüşmemesi ve tazminat hakkı doğuracak şekilde uygulanmamasıdır. Zamanla grev uygulaması üzerinde sınırlamalar getirilen İngiltere’de bu hakkın kullanılması belirli şartlara bağlanmıştır. İngiltere’de, memurlar grev hakkını 1946 yılında elde edebilmişlerdir. Buna karşılık memur sendikalarının, başka birlik ve örgütlere katılmaları genel grev korkusu yüzünden yasaklanmıştır. Ayrıca 1982 tarihli İstihdam Kanunuyla birlikte grev kısıtlamalarına gidilmiş ve 1974 tarihli Sendikalar Kanununun 29’uncu maddesinde sıralanan toplu pazarlık konularıyla ilgili konular dışında grevler yasaklanmıştır.

Bununla beraber işçi sendikacılığındaki gibi bir toplu pazarlık söz konusu değildir. Yani imzalanan belgenin yasama organının denetimine bağlı olması şartı İngiltere’de de geçerlidir. İmzalanan belge hukuksal olarak zorunlu nitelik taşımamakta, siyasal iktidarca onaylanması ve yayımlanması gerekmektedir. Yani tam anlamıyla toplu pazarlık söz konusu değildir. Ancak uygulamada çoğu kez siyasi iktidarın belgeyi onayladığı gözlemlenmektedir (Gülmez, 1996a: 2).

İngiltere’de işgücünün toplamı (33.1 milyon) civarında iken bunun yaklaşık %17,5’i yani 5.8 milyonu kamu sektöründe çalışmakta ve bunların sadece %8,9’u yani 521.000’i memur olarak nitelendirilmektedir. Buna göre çalışan nüfusun %1,6’sı ve toplam nüfusun (67.026.300) (Office for National Statistics, 2023), %0,77’si memur olarak adlandırılmaktadır (Civil Servant, 2023).

2.5.3. Fransa

Fransa’da kamu görevlileri sendikacılığı, işçi sendikaları için uygulanan kanunlarla şekillenmiş ve işçi sendikacılığı ile kamu görevlileri sendikacılığı arasında herhangi bir ayrıma gidilmemiştir (Gülmez, 1996b: 50). Bu bağlamda, memurlara sendika kurma hakkı ilk kez 1894 yılında tanınmıştır. Anayasal güvence ise çok sonra 27 Ekim 1946’da getirilmiştir.

Fransa’da önünde ciddi bir engel bulunmadığı için memur sendikaları hızla gelişmiştir. En yüksek sendikalaşma oranı kamu kesiminde görülmektedir. Ülkede kamu kesimindeki ilk örgütlenme 1855 yılında kömür ve maden sektöründe görülmüştür. Daha sonra elde edilen sendikalaşma hakkını, 1983 yılında elde edilen grev hakkı izlemiştir. Fransa’da da grev hakkı bazı sınırlamalara tabidir. İdari makamlar, idari mahkemelerin denetimi altında olmak kaydıyla, “kamu hizmetlerinin normal işleyişi ve hükümet faaliyetlerinin devamlılığı açısından” zorunlu gördükleri işlerde grev hakkının kullanımını yasaklayabilmektedirler. Bununla beraber, amacı “meslek çıkarı korumak” olmayan grevler de yasaklanabilmektedir. Bu iki koşul 7 Temmuz 1950 tarihli Danıştay kararlarına dayanmaktadır (Gülmez, 1996b: 74).

Fransa’da sadece polisler ve gardiyanların grev hakkı bulunmamaktadır. Bununla beraber memurların grev hakkı önündeki en büyük engel memur sendikalarının grev yapılacağını beş gün önceden bildirme zorunluluğudur. Fransa’da memurların yönetime katılmaları teşvik edilmiş ve bu amaçla kurullar oluşturulmuştur. Bu kurullar grev sayısının düşük seviyede kalmasında önemli etkiler yaratmıştır. Memurlar yönetime katıldıkları ölçüde grevden uzak durma eğilimi göstermişlerdir. Bu gelişmeler ile Fransa’da işçiler ile memurlar arasındaki farklılık azalmış ve statü hukukundan kaynaklanan sorunlar aşılmıştır (Bülbül, 2009).

Fransa’daki memur anlayışı ise Napolyon’un memurların kamu yararından başka bir yarar düşünmemeleri ve yararlı olmaktan başka bir heves taşımamaları gerektiği, sahip oldukları ayrıcalıkların ise imparatora ya da bakana değil, millete ve kanunlara bağlı olduğu anlayışına dayanmaktadır (Benlikol, 1972: 16). Türk kamu hukuku da Osmanlı’dan beri Fransız modelini benimsediği için Türkiye’deki anlayışla Fransız anlayışı benzerlik göstermektedir (Kutal, 2005: 134). Fransa’daki memurluk anlayışı köklü bir devlet ve bürokrasi geleneğinden gelmektedir. Fransa’da memurlar kadrolarına göre dört gruba ayrılmışlardır. A kategorisi, yönetici, bilim adamı gibi üst düzey yöneticiler, B kategorisi, yüksek beceri gerektiren uzmanlık kadroları, C kategorisi, ortaokul mezunu ve bazı becerileri olan memurları, D kategorisi ise eğitim şartı aranmayan memurları ifade etmektedir. Bu kadrolar memurların maaşlarını etkilemekte ancak iş güvencelerinde bir farklılık yaratmamaktadır. Tüm kategorilerdeki memurlar aynı statüdedir ve Türkiye’deki memur kavramına karşılık gelmektedir (Bülbül, 2009).

Fransız kamu personeli farklı yasalara tabi olunması nedeniyle üç kısımdan oluşur: merkezi yönetim, yerel yönetim ve sağlık hizmeti çalışanları. Fakat bu üç kısım kamu personeli arasında sendikal haklar açısından bir farklılık yoktur. Çalışma koşulları açısından sadece sınıflar arası farklılıklar bulunmaktadır.

Grev hakkı, öncelikle 1950 yılında çıkarılan kanunla işçilere sağlanmış, 1963 yılında da kamu iktisadi kuruluşlarında çalışanlar için düzenlenmiştir. Grev hakkı herkese tanınmamış, güvenlik kuvvetleri, diğer polis organları, İçişleri Bakanlığı'nın iletişim personeli, cezaevi hizmetlerinin yerel birimler çalışanları, yargı mensupları ve silahlı kuvvetler mensupları, yetkili konumdaki personel ve kamu hizmetlerinin kesintisiz sürdürülebilmesi için işyerinde bulunması zorunlu olan personelin grev yapmaları yasaklanmıştır.

Tüm diğer ülkelerde olduğu gibi Fransa'da da kamu görevlilerinin hakkını toplu pazarlık olarak nitelendirmek yanlış olacaktır. Çünkü anlaşmaların kendiliğinden yürürlüğe girmesi ve tarafları hukuksal olarak bağlaması söz konusu değildir. Hükümetin bu konuda siyasal ve ahlaki bir yükümlülüğü vardır. Yani işçi sendikacılığındaki gibi bir toplu pazarlık hakkından söz edilemez (Gülmez, 1996a: 26).

Fransa'da işgücünün toplamı (30.3 milyon) (Institut National de la Statistique et des Études Économiques, 2023a) civarında iken bunun yaklaşık %19'u yani 5.7 milyonu (Institut National de la Statistique et des Études Économiques, 2022) kamu görevlisi olarak nitelendirilmektedir. Buna göre toplam nüfusun (68.4 milyon) (Institut National de la Statistique et des Études Économiques, 2023b)'in %8,4' ü kamu görevlisi olarak adlandırılmaktadır.

2.5.4. Almanya

Almanya'da kamu hizmetinde iki tür personel istihdam edilmektedir: memurlar ve kamu çalışanları. Memurlar belirli bir kariyer için, kamu çalışanları ise belirli bir görev için işe alınır. Almanya'da kamu sektöründe çalışanlar, kadrolu memur (Beamte), kamu çalışanı olarakta sözleşmeli personel (Angestellte) ve işçi (Arbeiter)'dir. Memurlar belirli bir kariyer için, kamu çalışanları ise belirli bir görev için işe alınır.

Alman Anayasasına göre, kalıcı bir görev olan devlet otoritesinin kullanılması kural olarak memurlara bırakılmalıdır. Hak ve görevleri ile ücret ve aylıkları kanunla düzenlenir. Kamu çalışanlarının ücretleri ve diğer çalışma koşulları, sendikalar ile kamu işverenleri arasındaki toplu iş sözleşmelerine tabidir. Kamu çalışanlarının aksine, memurların grev yapmasına izin verilmez (Federal Ministry of the Interior and Community, 2023).

Almanya’da bir sendikalar kanunu yoktur. Sendikalar Anayasadaki koalisyon özgürlükleri hükmü çerçevesinde kurulmuşlardır (Hekimler, 2000: 52). Almanya’nın kuruluşundan itibaren memur sendikaları bulunmaktadır. 1 Eylül 1953 tarihli Almanya Federal Memurlar Kanunu ile mesleki birlik ve dernek kurma serbestliği memurlara da tanınmıştır. Bu noktada belirtmek gerekir ki, Almanya’daki kamu görevlileri sendikacılığında, Fransa ve İngiltere’deki sendikacılık anlayışını görmek mümkün değildir. Bunun nedeni Alman ulusunda ferdiyetçilikten çok toplumculuğun hâkim olması ve otoriteye verilen önemdir. Almanya’da devlete hizmet geleneği çok güçlüdür ve grev kavramı memurların işe girerken ettiği yeminle bağdaşmamaktadır (Gülmez, 1996b: 86).

Almanya’da “beamte” olarak tabir edilen memurların sendikaya üye olma, toplu sözleşme ve grev hakkı yoktur. Beamte ile devlet arasındaki ilişki bir sosyal yardım ilişkisidir. Maaşlar parlamento kararı ile belirlenmekte ve bu belirleme performansına dayanmamaktadır. Temel yaklaşım, maaşın memurun görevlerini başka bir şey düşünmeksizin yapabilmesi ve kendisini tamamen görevine adanmasına olanak vermesidir. “angestellte” olarak tanımlanan sözleşmeli personel ve kamu sektöründe görev yapan “arbeiter” olarak tanımlanan işçilerin ise sendikalara üye olması, toplu sözleşme ve grev yapabilmesi mümkündür. Almanya’da memur ile sözleşmeli personel arasındaki ayrım çok nettir. Bu iki grup arasında herhangi bir yaklaşma gerçekleştirilememiştir. Memurun hem toplumsal hayattaki statüsü yüksektir hem de sözleşmeli personel veya işçinin yaptığı işten çok farklı işler yapmaktadır. Almanya’da işgücünün toplamı (45.7 milyon) (Destatis, 2023a) civarında iken bunun yaklaşık %11’i yani 5.2 milyonu (Destatis, 2023b) kamu görevlisi olarak nitelendirilmektedir. Buna göre toplam nüfusun (84.433.000) (Destatis, 2023c)’in %6,2’ si kamu görevlisi olarak adlandırılmaktadır.

2.5.5. İsveç

Memurların örgütlenmesi, işçilerin örgütlenmesine göre daha geç gerçekleşebilmiş, TCO, 1944 yılında kurulmuştur. İsveç'te kamu hizmetleri, devlet sektörü ve yerel yönetim sektörü (belde konseyleri ve belediye hizmetleri sektörü) tarafından sunulmaktadır (Ünsal, 1999).

Devlet sektöründe çalışan memurları üç ayrı sendika temsil etmektedir. Üst düzey memurlar SACO/SR-S, orta kademe yöneticisi olan memurlar TCO-S ve vasıfsız çalışanlarda SF olarak bilinen sendikalarda örgütlenmişlerdir. Kamu hizmetlerinde çalışanların koşulları hükümet tarafını temsilen SAGE ile çalışan tarafını temsilen bir sendika arasında gerçekleştirilen toplu iş sözleşmeleri ile belirlenmektedir. Bağıtlanan toplu iş sözleşmesi taslağının yürürlük kazanabilmesi için Parlamento'nun Bütçe komisyonu tarafından onanması gerekmektedir. Yerel yönetim çalışanları da aynı ilkeler dahilinde üç sendikada örgütlenmişlerdir. Yerel yönetimlerde çalışan memurlarla ilgili sözleşmeler ise yine üç ayrı memur sendikası ile İsveç Yerel Yönetimler Derneği ve Belde Konseyleri Federasyonu arasında yapılmaktadır (Ünsal, 1999).

Devlet ve yerel yönetimlerde çalışan memurların çalışma koşullarını belirlemek amacıyla 1977 yılında çalışma yaşamı ile ilgili temel yasa olan "Çalışma Yaşamının Birlikte Yönetimi Yasası" çıkarılmıştır. 1977 yılında çıkarılan bir diğer önemli yasa da grev hakkı ile ilgili özel hükümler taşıyan "Kamu İstihdamı Yasası"dır. Kamu İstihdamı Yasası'na göre, memurların grev hakkı, işverenin de lokavt hakkı vardır. Kamu sektörü ile ilgili temel anlaşmaya göre ise sendikalar ulusal güvenlik, kamu düzeninin korunması, sağlık hizmetleri ve ulusal ekonominin zarar görmemesi için bu alanlarda grev yapmamaya özen göstereceklerdir (Ünsal, 1999). Ülkede 1985 yılında idare bu hakkını kullanmış ve 85.000 devlet memuruna lokavt ilan etmiştir (Gülmez,1996b: 99). İsveç'te işgücünün toplamı (5.297.000) (Statistics Sweden, 2023a) civarında iken bunun yaklaşık %5,13'ü yani 271.895'i kamu görevlisi olarak nitelendirilmektedir. Buna göre toplam nüfusun (10.540.886) (Statistics Sweden, 2023b), %2,6'sı kamu görevlisi olarak adlandırılmaktadır (Civil Servant, 2023).



3. KAVRAMSAL DÜZEYDE HESAP VEREBİLİRLİK

20'nci yüzyılın son çeyreğinde ortaya çıkan yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile birlikte, kamu yönetiminde “hesap soran devlet” anlayışından, “hesap veren devlet” anlayışına doğru bir dönüşüm yaşanmıştır. Böylece, kamu örgütleri, artan etkinliği ve üretkenliği daha yoğun vurgulayan, hizmetten yararlanana daha fazla yanıt veren, daha çok bilgiyi kullanıcılarla paylaşan bir eğilimi benimsemeye başlamışlardır. Bu bağlamda, hesap verebilirlik kamu yönetiminde sıkça kullanılmaya başlayan bir kavram haline gelmiştir.

Bu bölümde, ilk olarak hesap verebilirliğin tanımına yer verilecek, daha sonra hesap verebilirliğin türleri ile hesap verebilirlik döngüsü anlatılacak, etkin bir hesap verebilirlik için gerekli koşullara değinilecek, hesap verebilirliğin özellikleri, önemi, fonksiyonları ve amacı açıklanacak, hesap verebilirliğin önündeki engeller ile hesap verebilirliği sağlamanın zorluklarından bahsedilecek, hesap verebilirlikle ilişkilendirilen kavramlara değinilecek ve kamu yönetiminde hesap verebilirlik incelenecektir.

3.1. Hesap Verebilirliğin Tanımı

Artık hemen hemen her alanda bahsi geçmekte olan hesap verebilirlik kavramı için kamu yönetimi literatüründe üzerinde uzlaşmış genel bir tanımlama bulunmamaktadır. Önceleri sadece muhasebe alanında “hesap tutma” olarak ortaya çıkan kavramın kapsamca giderek genişleyerek birçok alanda kullanılmaya başlanmış olması ile birlikte karşımıza çok sayıda tanımlama çıkmaktadır. Aşağıda hesap verebilirliğin çeşitli kaynaklarda geçen tanımlarına yer verilmektedir.

Hesap verebilirliğin ne anlama geldiği sorusuna yanıt vermek hem çok basit hem de çok zor olabilmektedir. Bunun nedeni, literatürde hesap verebilirliğin kavramsal tanımına ilişkin bir fikir birliği olmasına rağmen, içeriğinin belirlenmesine yönelik çok farklı bakış açılarının olmasıdır. Hesap verebilirlik kavramının içeriğine ilişkin çeşitliliğin var olmasının temel sebebi, kavramın içeriğinin giderek genişlemesinden kaynaklanmaktadır. Kavramın bugünkü içeriği ile 30 yıl önceki içeriğinin anlam açısından aralarında büyük farklılıkların olması ve geçmişte kavramın içeriğinin daha sınırlı bir şekilde kullanılması bu durumun göstergesidir (Tran, Nguyen ve Hoang, 2021: 1-2).

Geleneksel sözlük tanımlarında “hesap verme” şu şekilde ifade edilmektedir:

- a) Hesaba tabi olma: cevap verilebilir,
- b) Hesap vermeye kadir olma: açıklanabilir ve hesap verebilirlik mesul, sorumlu ve güvenilir olmadır (Behn, 2001: 4).

Amerikan Hükümet ve Politikası Dorsey Sözlüğü’nde hesap verebilirlik Shafritz (1998: 22) tarafından:

- a) Bir kimsenin dar anlamda kendi kurumunda, geniş anlamda ise toplum içinde davranışlarından ötürü yasal ya da kurumsal olarak üst otoriteye cevap verme kapsamı ve
- b) Mal varlıklarının, dokümanların ve fonların kayıtlarının doğru tutulma zorunluluğu olarak tanımlanmıştır.

Öte yandan, Uluslararası Kamu Yönetimi ve Siyaset Sözlüğünde Romzek ve Dubnick (1998: 6) hesap verebilirliği, delege edilmiş otoriter eyleme ilişkin olarak bir kişi ya da kurumun performansına yönelik cevap verme zorunluluğu içinde olduğu bir ilişki olarak ifade etmektedir.

Hesap verebilirliğin anlamı kısaca; hesaba çekilme, denetlenme, bir hesap ve açıklama verme gerekliliği olarak ifade edilebilir (Ateş, 2008: 191).

Cendon (2002: 25), hesap verebilirliği kamuda çalışanların içsel ya da dışsal, üst otoriteye karşı performanslarındaki fonksiyonlarını uygulama yönünde bilgi, açıklama ve/veya doğrulama zorunluluğu olarak ifade etmektedir.

Hesap verebilirlik, bir tarafın (hesap soranın) diğer taraftan (hesap veren) bilgi isteme, araştırma yapma ve hesap verenin hareketlerini tetkik etme hakkının olduğu bir ilişkiyi anlatır. Geniş anlamıyla hesap verebilirlik, çözüm üretme ve yaptırıma zorlama hakkını da içerir (Mulgan, 2002: 3).

Hesap verebilirlik, bir cevap verme, açıklamada bulunma yükümlülüğüdür. Bu yükümlülük ilişkisinde eşit olmayan iki taraf mevcuttur. Taraflardan biri diğerine görev tevdi etmekte, diğeri de bu görevin yapılıp yapılmadığı, yapılmadıysa niçin yapılamadığı, verilen paranın

nasıl harcadığı, tamamının harcanıp harcanmadığı, görevin gerektirdiği amaçlara ne ölçüde ulaşıldığı, hedeflenen sonuçları gerçekleştirmek için mümkün olan her şeyin yapılıp yapılmadığı ve geçmiş deneyimlerin ışığında nelerin iyi gittiği nelerin iyi gitmediği hususlarında cevap vermekte, durumunu açıklamakta, raporlamaktadır (Baş, 2005).

Hesap verebilirlik, bir aktörün eylemlerini anlatmak ya da doğrulamak için yükümlü olduğu, forumun soru sorabildiği ve yargılayabildiği ve aktörün cezalandırılabilirdiği, aktör ve forum arasındaki ilişki olarak tanımlanabilir. Bu göreceli basit tanımlama, içinde daha çok açıklama yapılmasına ihtiyaç duyulan unsurlar barındırır. Aktör bir birey, memur ya da organizasyon olabilir. Kamusal hesap verebilirlikte, aktör sıklıkla bir kamu kuruluşu ya da hükümet temsilcisidir. Hesap verebilirlik forumu ise spesifik bir kişi; bir üst, bakan, gazeteci gibi ya da bir kurum; parlamento, mahkeme, muhasebe ofisi gibi olabilirken, kamusal hesap verebilirlikteki durumda genel kamu gibi daha fiili bir mevcudiyet olabilir (Bovens, 2005: 7).

Caiden (1988: 25)'e göre, hesap verebilirlik sorumluluklar konusunda cevap vermek, rapor etmek, açıklama yapmak, yükümlülükleri üstlenmek ve kamusal değerlendirme ve muhakemeye açık ve hazır olmaktır.

Hesap verebilirliğin anlamı hesaba çekilme, denetlenme, bir hesap ve açıklama verme gerekliliği olarak ifade edilebilir. Kamu görevlileri hiyerarşik yapılanmada, üst makamlara karşı kayıtlarla, parlamento denetlemesi yoluyla ve kamuya karşı da şeffaflık ve açıklık yoluyla hesap verirler (Stanley, 2001: 7).

Hesap verebilirlik en genel anlamda, yöneticilerin, kendilerine bağlı olan kurum yetkililerinin, bireysel menfaatlerinden çok, kurum ve yönetimin menfaatleri yönünde hareket etmesini sağlamanın bir aracı olarak görülmektedir (Balcı, 2003: 115).

Geleneksel yorumlar ve gündelik konuşmalar, “Hesap Verebilirlik – Hesap Verme Sorumluluğu” kavramını basitçe ve bir görevlendirme hatasının ya da yanlış yapılan bir işin cezalandırılması işlemi biçiminde tanımlamaktadır. Yönetim fonksiyonlarının halkla birlikte ve halk adına yürütüldüğü ve yöneticilere, eylemlerinin hesabını sergileme yükümlülüğü getiren modern yönetim anlayışına göre ise, Hesap Verme Sorumluluğu, kendilerine yetki

verilenlerin ve kaynak tahsis edilenlerin bu yetki ve kaynakları ne kadar iyi kullandıklarını sergileme, raporlama sorumluluğu olarak anlaşılmaktadır (Kesim, 2005: 269-270).

OECD'ye göre de hesap verebilirlik, politikacılar ve kamu çalışanlarının periyodik olarak yaptıkları aktivitelerle ilgili olarak cevap verme ve otorite tarafından kendilerine sağlanan uygulamalar için sorumlu olma anlamına gelen bir hükümet politikası ya da yönetim kavramıdır.

Hesap verebilirlik, genel olarak bir kimsenin veya kurumun yaptıklarından dolayı başka bir otoriteye cevap vermesi ve açıklamada bulunması olarak tanımlanabilir. Diğer bir ifade ile kendilerine yetki verilen ve kaynak tahsis edilenlerin üzerinde anlaşmaya varılmış beklentiler ışığında, sonuçlara ulaşmak bakımından değerlendirilmeye tabi tutulmasıdır. Demokratik yönetimlerin özünde yer alan bir denetim yetkisi olarak da görülen hesap verebilirlik; devlet-vatandaş ilişkilerinde güvenin tesis edilmesini, bilgi alabilmeyi, kontrol etmeyi ve yön vermeyi de içeren bir kavramdır (Gül, 2008: 73-74).

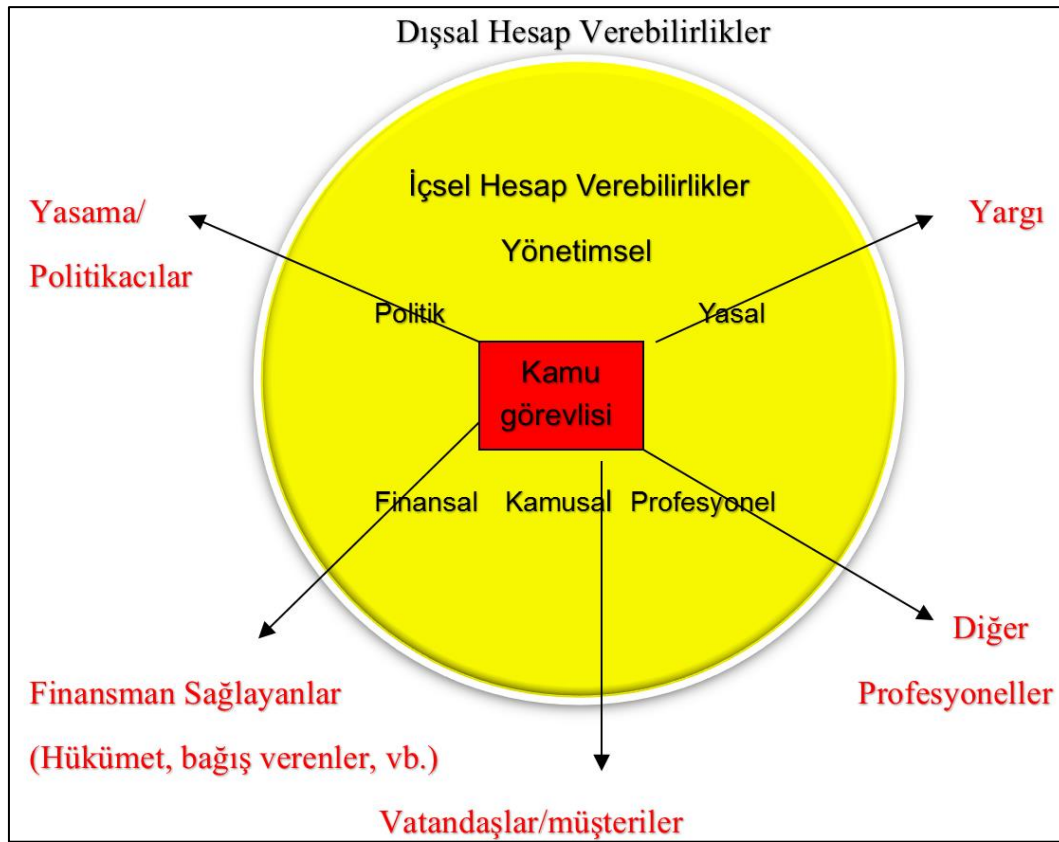
Türk Dil Kurumu'nun Türkçe sözlüğüne bakıldığında "hesap verebilirlik" kavramına yer verilmediği görülmektedir. Sözlükte, "accountability" kavramının karşılığı olarak "sorumluluk" kavramına rastlanılmaktadır. Sorumluluk terimi, sözlükte "kişinin kendi davranışlarını veya kendi yetki alanına giren herhangi bir olayın sonuçlarını üstlenmesi" olarak tanımlanmaktadır (Türk Dil Kurumu, 2023c). Literatürde "sorumluluk" ve "hesap verebilirlik" terimlerinin içerikleri birbirine yakın görünse de aynı değildir.

Hesap verebilirlik içinde, hesaba çekilme, denetlenme, hesap verme ve açıklama yapma anlamlarını barındırmaktadır. Hesap verebilirlik, herhangi bir sosyal aktörün (gerçek şahıs veya tüzel kişilik), yaptığı davranışın doğruluğunu, kendisinden daha üst bir otoriteye, (gerçek şahıs veya tüzel kişilik), açıklama zorunluluğu hissettiği bir sosyal ilişkiyi anlatır. Hesap verilen otorite, hesap veren tarafı davranışının meşruluğu ve bilgisinin yeterliliği konusunda sorgulamak, hesap veren de bunlara cevap vermek durumundadır (Parlak, 2011: 193).

Heeks (1998: 7), hesap verebilirliği kamu kesimi çalışanlarını karar ve işlemlerinden dolayı sorumlu tutma isteği olarak ifade etmektedir. Daha detaylı olarak bu tanımlama şu anlama gelmektedir:

- Hesap soranlar, karar vericilere kaynak olan belirli kişiler tarafından alınan kararların sonuçları ile ilgili bilgi alırlar.
- Bu kaynaklar onların kararlarını açıklamaları için alınır.
- Açıklamalar yetersiz olursa bazı yaptırımlar empoze edilebilir.

Heeks (1998: 7), konunun daha iyi anlaşılabilmesi açısından kamu kesiminde hesap verebilirliği şu şekilde şemalaştırmıştır:



Şekil 3.1. Kamu sektöründe hesap verebilirlik.

Yukarıda yer verilen tanımlama ve açıklamalardan yola çıkarak hesap verebilirliğin, hesap veren ve hesap soran olmak üzere içerisinde iki tarafı barındıran bir mekanizma olduğu söylenebilir. Hesap veren; bir birey, bir kamu görevlisi, organizasyon, kamu kurum ya da kuruluşu olabileceği gibi; hesap soran da bir birey, üst otorite, yönetici, politikacı, medya, parlamento, kamuoyu gibi farklı şekillerde tezahür edebilir. Açık olan şudur ki hesap veren ve hesap soran arasında eşit olmayan bir ilişki söz konusudur. Hesap verebilirlik mekanizmasında, hesap veren tarafından yapılması gereken ya da yapılmaması gereken bir iş, bir görev, bir uygulama mevcuttur. Bahsi geçenlere dair hesap verenin, hesap sorana karşı

açıklama yapma, doğrulama, bilgi sunma, raporlama, değerlendirmeye tabi tutulma ve denetlenme gibi yükümlülükleri vardır. Hesap verenin bu yükümlülükleri yerine getirip getirmemesine göre ise ceza ya da ödüllendirme mekanizmaları devreye girmekte ve hesap verebilirlik süreci böylece tamamlanmaktadır.

Sonuçta hesap verebilirlik kavramının üç temel özelliğinden bahsetmek mümkündür. İlk özellik olarak, hesap verebilirlik dışsal bir mekanizmadır. Hesap verebilirlik ilişkisinde bir kişi bir başka kişiye veya yetkiliye bir açıklama yapmaktadır. İkinci özellik olarak, hesap verebilirlik sosyal etkileşimi ve karşılıklılığı içerir. Hesap verebilirlik, açıklama yapmayı, şeffaflığı, yapılan hatalara çözümler bulmayı, diğer yandan sorumluluk almayı ve sonuç olarak uygulanacak yaptırımları kabul etmeyi gerektirir. Üçüncü özellik olarak, kavram hesap soranın haklarını da kapsamaktadır. Açıklamayı yapacak kişi, hesap verme ilişkisinde olduğu kişinin haklarını da kabul etmiş olur. Bu haklar, üst makama (açıklama yapılacak otorite) gerekli cevapların verilmesini ve bunun sonucunda ortaya çıkabilecek yaptırımların kabul edilmesini gerektirir. Çünkü hesap verebilirlik mekanizmasında aktörler arasında eşitlik bulunmamaktadır. Bu mekanizmada sadece hesap soranların hesap vermekle yükümlü kişiler üzerinde belirli hakları vardır (Liu ve Van der Sijde, 2021: 1-2).

3.2. Hesap Verebilirliğin Türleri

Hesap verebilirliğin türlerine ilişkin literatür taramasında, bu konuda çeşitli sınıflandırmalara gidildiği görülmektedir. Bu kısımda, yapılan incelemeler sonucunda öne çıkan iki çeşit sınıflandırmaya yer verilecektir. İlk olarak dikey ve yatay hesap verebilirliği kapsayan yapısına göre hesap verebilirlik türleri ele alınacaktır. Daha sonra da, niteliğine göre hesap verebilirlik türlerine değinilecek; alt başlıkları olan siyasal, yönetsel, yasal ve profesyonel hesap verebilirlik türleri açıklanacaktır.

3.2.1. Yapısına Göre Hesap Verebilirlik Türleri

Schacter (2005: 231)'a göre, vatandaşlar tarafından hükümet üzerine empoze edilen hesap verebilirlik ile hükümetin kendi eylemlerini kısıtlamak üzere kamu kurumları kurarak yetkilendirmesiyle kendi üzerine yüklediği hesap verebilirlik arasında bir ayrım yapmak gerekmektedir. Buna göre, hesap verebilirlik yapısına göre dikey ve yatay olarak ikiye ayrılmaktadır.

3.2.1.1. Dikey hesap verebilirlik

Dikey hesap verebilirlik, hükümetin vatandaşlara karşı doğrudan hesap verme sorumluluğunu ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle, dikey hesap verebilirlik hükümetin dışsal olarak vatandaşlara karşı hesap verme yükümlülüğüdür. Dikey hesap verebilirlikte aşağıya doğru işleyen bir hesap verme süreci mevcuttur.

Dikey hesap verebilirliğin; seçimler, sivil toplum kuruluşları ve medya olmak üzere temel olarak üç aracı bulunmaktadır (Schacter, 2005: 231).

Şeffaf ve adil seçimler, dikey hesap verebilirliğin en önemli araçlarından biridir. Hükümet yetkilileri, periyodik seçimlerle seçmenlerin isteklerini göz önüne almaya zorlanmakta (yeni fikirlere açık olma), görev esnasında iken yaptıkları ile ilgili kamuoyunu bilgilendirmekte (cevap verme zorunluluğu) ve böylelikle vatandaşlar tarafından yargılanabilmektedirler (uygulamadan doğan zorunluluk). Bu düzenlemeler ışığında, ortak iyiye ulaşmak için çalışan siyasi liderlerin yeniden seçilmesi ve kamusal görevini başka gayeler için kullananların görevden alınması beklenmektedir (World Bank, 2004: 8).

Dikey hesap verebilirliğin bir diğer önemli unsuru, iyi örgütlenmiş ve iyi işleyen sivil toplum kuruluşlarıdır. Barolar birliği, kadın kuruluşları, öğrenci grupları, dini gruplar, seçim izleme ve insan hakları grupları gibi çeşitli sivil toplum kuruluşları, yönetişimi iyileştirmek için yapılacak anayasal değişiklikler için lobi koalisyonları oluşturabilir ve kamu görevlilerinin faaliyetlerini izleyebilir (Diamond, 1999: 2-5).

Dikey hesap verebilirliği sağlamanın başka bir yolu ise bağımsız medya kuruluşlarıdır. Bağımsız ve çoğulcu medyanın yönetimde şeffaflığı sağlamada önemli bir rolü vardır. Özgür ve bağımsız basın yayın kuruluşları sayesinde kamuoyu bilgilendirilmekte ve edinilen bu bilgiler sayesinde kamuoyu sorumlulardan hesap sorabilmektedir (Gül, 2008: 76).

3.2.1.2. Yatay hesap verebilirlik

Yatay hesap verebilirlik, devletin kendini kontrol etmek için oluşturduğu çeşitli mekanizmalarla kendi kendine hesap vermesi olarak açıklanabilir. Bu türde de yana doğru işleyen bir hesap verebilirlik mekanizması söz konusudur.

Schacter (2005: 1) bu mekanizmaları şöyle sıralamıştır:

- Yargı,
- Yasama,
- Genel denetim kuruluşları,
- Yolsuzlukla mücadele kuruluşları,
- Seçimlerle ilgili kurullar ve insan hakları komisyonları,
- Ombudsman, kamu şikâyet komisyonları, gizlilik komisyonları, vb.

Devlet, kurduğu bu mekanizmalarla yolsuzluk, rüşvet, kötüye kullanma, kayırma gibi faaliyetleri önlemek amacıyla kamu çalışanları ile kamu kurum ve kuruluşlarını hesap verme zorunluluğuna tabi kılmaktadır.

Dikey hesap verebilirlik mekanizmaları; hükümetin vatandaşlara karşı hesap verebilir olması açısından önemli ve temel bir role sahip olsa da tek başına yeterli olmamaktadır. Aynı şekilde, yatay hesap verebilirlik kurumları da kendi başlarına yeterli değildir. Yatay ve dikey hesap verebilirlik kurumları esasen birbirlerine bağılırlar ve birbirlerini tamamlamaktadırlar. Kamu kurumlarının işi olan yatay hesap verebilirlik, devletin kendisine rızasıyla uyguladığı bir kısıtlama anlamına gelmektedir (Gül, 2008: 77).

3.2.2. Niteliğine Göre Hesap Verebilirlik Türleri

Bu kısımda hesap verebilirlik türleri; siyasi, yönetsel, yasal ve profesyonel hesap verebilirlik olmak üzere niteliğine göre irdelenecektir.

3.2.2.1. Siyasi (politik) hesap verebilirlik

Siyasi hesap verebilirlik, demokratik yönetimlerde belirgin olarak yer alan ve üzerinde en çok durulan hesap verebilirlik çeşididir. Politik hesap verebilirlik, siyasilerin doğrudan vatandaşlara seçimler yoluyla dikey boyutta hesap verme sorumluluğu ile hükümetin yatay mekanizmalarla parlamentoya olan hesap verme yükümlülüğünü kapsamaktadır.

Bilindiği üzere demokrasinin temel şartlarından bir tanesi birden fazla siyasi partinin katıldığı, herkesin eşit ve genel oy kullanarak kendisini yönetecek olan kimseleri

belirlemesidir. Seçimler aracılığıyla yöneticiler ve halk yüz yüze gelmekte ve yöneticiler o zamana kadar gerçekleştirmiş oldukları icraatlar ve davranışlar nedeniyle halka hesap vermek zorunda kalmaktadır (Biricikoğlu ve Gülener, 2008: 210).

Cendon (2002: 29)'a göre de siyasi hesap verebilirlik dikey boyutuyla, siyasi güvene dayanan yönetsel yapının üst konumunda bulunanları, yani sadece siyasi gerekçelerle kolaylıkla atanabilen ve uzaklaştırılabilen çalışanları bağlayan bir ilişkidir. Bu, devlet başkanı ya da başbakanı, bakanları ve kamu yönetiminin üst düzey görevlilerini kapsamaktadır. Kamu yönetiminin üst düzey görevlilerinin adı ve ilgili pozisyonların düzeyi ise her ülkenin yürürlükteki yasal ve anayasal koşullarına göre değişiklik arz etmektedir.

Siyasi hesap verebilirliğin ikinci ayağı, hükümetin ya da tek tek bakanların parlamentoya olan yatay düzeyde sorumluluğudur. Bakanlar Kurulu; planları, raporları ve yaptığı yasa tasarıları yoluyla politikalarını ortaya koyar. Bu kurulun kendisi ve bireysel olarak tüm üyeleri, Parlamenta, daha önceden ortaya koyduğu programını gerçekleştirip gerçekleştirilememesi yönünden hesap verir. Bir başka deyişle, parlamentonun üyeleri, sadece kendi kurumsal çalışmalarından değil, yürütme gücünü vatandaşlar adına denetlemekten de sorumludurlar. Yasama organından onay ve güvenoyu alan bir bakan, kendilerine bağlanan bakanlık teşkilatı ile bağlı kurumların her türlü faaliyetlerinden ve faaliyet sonuçlarından Bakanlar Kurulu'na ve Parlamenta karşı sorumludur. Tüm bu karşılıklı ilişkilerin oluşturduğu yapı, siyasi hesap verebilirlik kapsamı içerisinde değerlendirilmektedir (Ateş, 2008: 201).

Birçok ülkede yasama organı hükümeti, araştırma, soruşturma, genel görüşme ile soru gibi mekanizmalarla ve yasa tekliflerinin görüşülmesi sırasında denetlemektedir. Türkiye'de de dikey hesap verebilirlik, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda çeşitli mekanizmalarla düzenlenmektedir. Anayasa'nın 98'inci maddesinde; Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetleme yetkisini meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla kullandığı belirtilmektedir. Bunların dışında, Bütçe ve Kesin Hesap Kanun Tasarıları'nın Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi de dikey siyasi hesap verebilirlikte kullanılan diğer mekanizmalara örnektir.

Siyasi hesap verebilirlik yukarıda bahsedildiği şekliyle olumlu sonuçlar doğuran bir süreç olarak görülse de, her zaman böyle olmayabilir. Devlet yönetimini merkezileştirici ve

politize edici yönleriyle önemli sorunlara neden olabilir (Oliver, 1991: 24). Ayrıca, parlamenter sistemlerde hükümetin yasama organında çoğunluğa sahip olması, siyasi hesap verebilirlik mekanizmalarının tam anlamıyla işlemesini zorlaştırmaktadır (Çetinkaya, 2006: 25).

3.2.2.2. Yönetmel hesap verebilirlik

Yönetmel hesap verebilirlik, literatürde hiyerarşik, idari veya bürokratik gibi farklı adlarla da anılmaktadır. Kpundeh (2009: 7-8) idari hesap verebilirliği, karar verme mekanizmaları içerisinde yer alan yetki sahibi kişilerin hesap verebilirlik mekanizmaları ile işbirliği içinde olmasının yanında, bilgiye serbestçe ulaşılabilmesi ve kamuoyunun politika ve uygulamalardan haberdar olabilmesi için, belirli bir konuda özellikle çıkar sahibi kişileri, bir kararın neden alındığına dair bilgilendirme zorunluluğu olarak tanımlamaktadır.

Yönetmel hesap verebilirliğin, siyasal hesap verebilirlikte olduğu gibi dikey ve yatay olmak üzere iki boyutu vardır. Dikey boyuttaki yönetmel hesap verebilirlik, alt yönetmel görev pozisyonlarıyla üst görev pozisyonlarını “siyasi ya da yönetmel pozisyonlar” bağlayan bir ilişkidir. Yatay boyutuyla yönetmel hesap verebilirlik, bireysel yöneticiler ve bir bütün olarak kamu yönetimini, a) somut olarak hizmetlerin öznesi veya kullanıcısı olan vatandaşlarla, bunun yanında b) bu amaçla kurulan diğer dışsal inceleme ve denetim birimleriyle; gözetim yapıları, denetmenler, kontrolörler, ombudsman, vb. bağlamaktadır (Cendon, 2002: 34).

Schacter (2000: 3) yönetmel hesap verebilirliğin bilgi, eylem ve yanıt olmak üzere üç aşamalı bir döngüden oluştuğunu ifade etmektedir. Hesap verebilirlik mekanizmasının en temel girdisi bilgidir. Herhangi bir kamu kuruluşunun etkin bir şekilde hesap verebilir olması, öncelikle yürütmenin faaliyetleri ile ilgili doğru ve zamanında bilgi edinebilmesine bağlıdır. Bilgi elde edildikten sonra, hesap verebilirlik mekanizması bu bilgiye dayanarak bir eylemde bulunmalı ve yürütmenin faaliyetlerini açıklaması ve gerekçelendirmesini talep etmelidir. Bu aşamadaki gelişmeler, kamu kuruluşunun elde ettiği bilgileri inceleme ve yürütmenin gerekçelerini talep etme hususundaki istekliliğine bağlıdır. Son olarak, hesap verebilirlik mekanizmasının etkinliği, yürütmeden talep edilen bilginin uygun bir şekilde ve zamanında alınabilmesine bağlıdır. Bu kısımdaki gelişmeler de yürütmenin kamu kuruluşuna cevap verme konusunda kendini ne ölçüde zorunlu hissettiği ya da ne derecede buna eğilimli olduğuna bağlıdır.

Son yıllarda, idari hesap verebilirliğin giderek artan bir öneme sahip olduğu görülmektedir. Merkezi yapıların zamanla kırılarak yerleşme ve yetki devri hususlarının giderek yaygınlaşması sonucu yönetsel hesap verebilirlik alanlarının genişlemiş olması, bu durumu yaratan temel nedenlerdendir. Öte yandan, son dönemlerde yapılan düzenlemelerle kurumların ve üst düzey yöneticilerinin performans esaslı hesap verebilirliğinin de gündeme gelmesi yine idari hesap verebilirliğin kapsamını artıran bir unsur olmuştur. Bu hususu Türkiye’deki mevzuattan örneklendirecek olursak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 11’inci maddesinde üst yöneticilerin sorumluluklarından bahsedilmekte olduğu görülmektedir. Adı geçen maddede, üst yöneticilerin, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu olduğu belirtilmektedir.

3.2.2.3. Yasal hesap verebilirlik

Bir diğer adı da hukuki hesap verebilirlik olan yasal hesap verme sorumluluğu, kamu kurum ve kuruluşlarının eylem ve işlemlerinin yargısal denetime açık olmasını ifade etmektedir. Hukuki hesap verebilirlikte, dışsal bir hesap verme mekanizması mevcuttur.

Ateş (2008: 207)’e göre hukuki hesap verebilirlik yoluyla, kamu kurumları dış bir makama karşı performansa ulaşım ve hukuksal kurallara bağlılık konularında hesap vermektedir. Bu tür bir hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğünün sağlanmasının bir aracı olarak görülmektedir. Yargı kararları kanuni şartlar ve idari kurallar yoluyla, kamu yöneticileri açısından hesap verebilirliği sağlayan, resmi ve dışsal mekanizmalar oluştururlar.

Yasal hesap verebilirlik, oldukça etkin bir hesap verme mekanizmasıdır. Çünkü hukukun üstünlüğü çerçevesinde mahkemelerin verdiği kararlar herkesi bağladığı gibi idareyi de bağlamaktadır. Bu hesap verebilirlik türünün tam anlamıyla etkin olabilmesi, iyi işleyen bir yargı sistemine bağlıdır.

Türkiye’de de hukuki hesap verebilirlik adına Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda çeşitli hükümler yer almaktadır. Anayasa’nın 125’inci maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu açıkça belirtilmektedir. Ayrıca, Anayasa’nın 8’inci maddesinde yürütmenin yetki ve görevlerini Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanacağı ifade edilmektedir.

Öte yandan, yasal hesap verebilirlik, tamamen mahkemeleri kapsayan yargısal sisteme ilişkin bir süreç olabileceği gibi, aynı zamanda bazı uzman düzenleyici kuruluşlar veya ombudsman gibi yargı benzeri yapılarla ilişkiler de bu sürece dahil edilebilir (Mulgan, 2003: 33).

Yargısal ya da buna benzer süreçlerle hukuki hesap verebilirlik mekanizmalarının oluşturulması ulusal yönetimlerde sıklıkla karşılaşılan bir durumdur. Kamu kurumları hakkında bu yolla davalar açılabilir, para cezası uygulanabilir ve hatta kamu görevlileri tutuklanabilir de. Bunun da ötesinde demokratik ülkelerde idari kanunlar kamu kuruluşları için adeta bir başvuru kaynağı olabilecek prosedürler oluştururlar ve bu yolla kamu kuruluşları kendilerine karşı hiyerarşik olarak yaptırım gücü bulunan üst makamların tasarruflarına karşı dahi, yargı yoluna başvurmak suretiyle itiraz edebilir ve değişiklik talep edebilirler (Akyüz, 2006: 31-32).

3.2.2.4. Profesyonel hesap verebilirlik

Profesyonel hesap verebilirlik, belli bir mesleğin davranış ve performanslarını yöneten teknik ya da profesyonel bir yapının norm ve uygulamaları bütününe karakterize eder (Cendon, 2002: 39).

Kamu tarafından yerine getirilen hizmetlerin sayısı ve çeşitliliği arttıkça, kamuda sağlık, hukuk, eğitim gibi alanlarda görev alan profesyonellerin sayısı artmakta ve bu mesleklerin doğasına ve tanımına uygun olarak profesyonel hesap verebilirliğin öneminin artmakta olduğu söylenebilir (Bülbül, 2011: 7).

Profesyonel hesap verebilirliğin ana özellikleri Cendon (2002: 41-42) tarafından aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

- Profesyonel çalışanların, meslekten ayrı olarak -teknik ya da etik- profesyonel karakterin meslek tarafından oluşturulan bir takım kural ve uygulamalarına tabi olması,
- Meslek üyelerinin, kendi kişisel kriter ve profesyonel bilgileri alanında çalışırken yükümlülüklerini yerine getirmedeki özerkliği,
- Teknik ya da profesyonel boyutuyla, aynı mesleğin üyeleri tarafından oluşturulan organların teknik-profesyonel karakterleri ile profesyonel hesap verebilirliğin gerçekleştirilmesi,
- Yönetisel boyutuyla, kamu yönetiminin kontrolü ve idarenin geleneksel organları ile profesyonel hesap verebilirliğin gerçekleştirilmesi,
- Performansların, performansın teknik sonuçları üzerine kurulan mesleğin teknik kural ve prensipleri ile uygunluğunun değerlendirilmesi,
- Yasal düzen tarafından oluşturulan bu hesap verebilirlik yönteminin sonuçları, ülkeden ülkeye değişmektedir.

Profesyonel hesap verme sorumluluğu, yönetisel hesap verme sorumluluğu ile benzer ya da iç içe geçmiş gibi görünse de profesyonel hesap verebilirlikte görev ve uygulamaların teknik ve profesyonel boyutu yönünden bir hesap verme sorumluluğu mevcuttur. İdari hesap verebilirlikte ise mesleklerini profesyonelce ifa edenlerin uygulamalarından yönetisel olarak sorumlu olmaları söz konusudur.

3.3. Hesap Verebilirlik Döngüsü

Hesap verme sorumluluğunun daha iyi anlaşılabilmesi için hesap verebilirliğin işleyişini, Schacter (2000: 2-4) hesap verebilirlik döngüsü adlı bir modelle açıklamaktadır. Hesap verebilirlik döngüsü, bir hesap verebilirlik müessesesi ile hükümetin idari bir birimi arasındaki ilişkinin içsel mantığını modelleştirmektedir. Döngünün; bilgi, eylem ve cevap olmak üzere üç aşaması bulunmaktadır. Bu aşamalar şu şekildedir:

1. Evre-Bilgi:

Bilgi, hesap verebilirlik müessesesinin en kritik (önemli) girdisidir. Bir hesap verebilirlik müessesinin bir kamu kuruluşunu hesap verebilir tutmasındaki etkililik, her şeyden önce - ister doğrudan hükümetten ister dolaylı olarak diğer kaynaklardan olsun- yürütmenin faaliyetlerine ilişkin olarak uygun, doğru ve zamanında bilginin elde edilmesine bağlıdır.

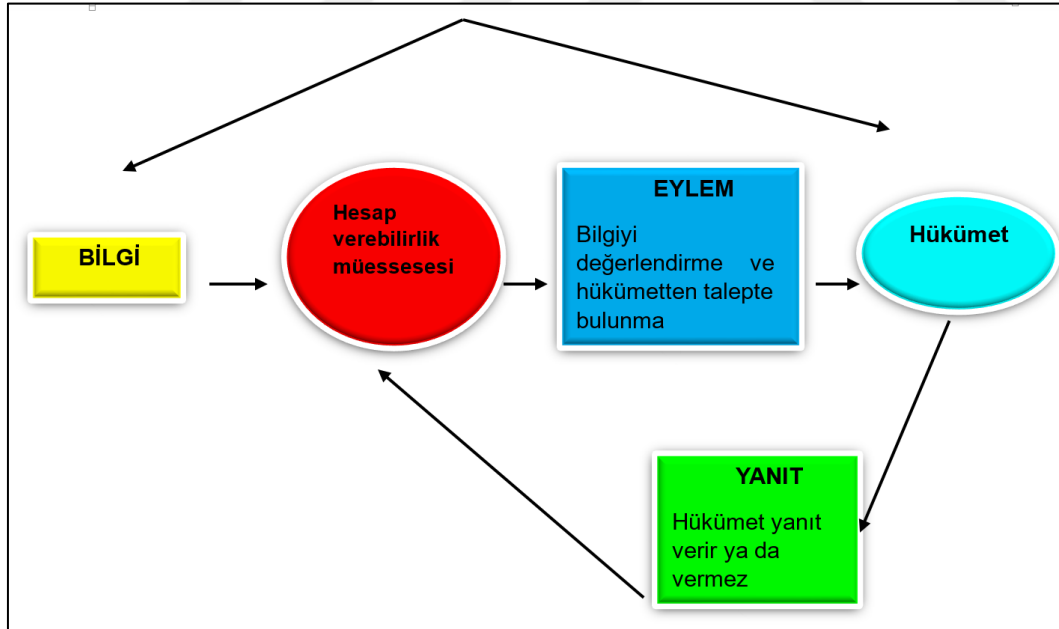
2. Evre-Eylem:

Elde edilebilir bilgiler üzerine, hesap verebilirlik müessesesinin eyleme geçmesi gerekmektedir. Yürütmeden eylemlerini açıklaması ve gerekçelendirmesi talep edilmelidir. Bu evredeki gelişmeler, hesap verebilirlik müessesesinin ilk olarak bilgiyi değerlendirme ve analiz etme, ikinci olarak da analizlerini, yürütmenin eylemlerini açıklamasını talep etmede bir temel olarak kullanma konularındaki kapasitesi ve istekliliğine bağlıdır.

3. Evre-Cevap:

Hesap verebilirlik müessesesinin etkililiği, son olarak, yürütmeden bir bilgi talep edildiğinde onlardan uygun ve zamanında yanıt alınması ile belirlenmektedir. Bu evredeki gelişmeler, yürütmenin hesap verebilirlik müessesesine cevap verme konusunda kendisini ne derece zorunlu hissettiğine bağlıdır.

Hesap verebilirlik döngüsü şu şemayla daha anlaşılır bir şekilde ifade edilebilir:



Şekil 3.2. Hesap verebilirlik döngüsünün işleyişi.

Hesap verebilirlik döngüsü, bir boşluk içinde çalışmamaktadır. Model tanılar için bir başlangıç noktası sunmaktadır. Fakat tanıların kökleri ve arkasında saklı olan anlamlarını anlamak için hesap verebilirlik müessesesi ile hükümet arasındaki ilişkinin içsel işleyişine bakmak gerekmektedir. Hesap verebilirlik döngüsünün tüm aşamalarında, hesap verebilirlik

müessesesinin yürütme ile etkileşim kapasitesi, hesap verebilirlik müessesesinin kontrolü dışındaki sosyal, siyasi ve ekonomik güçlerden etkilenir. Bu faktörler, hesap verebilirlik müessesesinin neden başarılı olduğu ya da olmadığını açıklamaya yardımcıdır ve etkili çözüm getiren stratejiler sunarlar. Siyasi liderlerin ve bürokratların hesap verebilirliğe karşı tutumu ve sivil toplumun hükümete hesap verebilir olması için yaptığı baskı da ayrıca önemli faktörlerdir.

3.4. Etkin Hesap Verebilirliğin Koşulları

İyi işleyen bir hesap verebilirlik mekanizması için hesap verebilirliğin birtakım ilkelere bağlı olması gerekmektedir. Uygulamalar ve prensipler ülkeden ülkeye değişiklik arz etse de genel olarak belli başlı temel ilkeler saptanabilir.

Kanada Sayıştay ve Hazine Sekreteryası (Government of Canada, 2023) tarafından 1998 yılında hazırlanan “Modernizing Accountability Practices in the Public Sector” (Kamu Kesiminde Hesap Verme Sorumluluğu Uygulamalarının Modernizasyonu) adlı çalışmada, hesap verebilirliğin beş temel prensibinden söz edilmektedir. Bu prensipler şu şekilde sıralanmaktadır:

- Roller ve sorumlulukların açık olması: Hesap verme ilişkisi içinde olan tarafların rolleri ve sorumlulukları net bir şekilde ortaya koyulmuş ve üzerlerinde mutabakata varılmış olmalıdır.
- Performans beklentilerinin açık olması: Amaçlar, beklenen başarılar ve kısıtlamalar açık, anlaşılır ve üzerlerinde mutabakata varılmış olmalıdır.
- Kapasiteler ve beklentiler arasında denge olması: Performans beklentileri ile yetkiler, yetenekler ve kaynaklar arasında dengeli ve açık bir şekilde bağlantılı bir ilişki olmalıdır.
- Raporların güvenilir olması: Bilgiler, ulaşılan performans düzeyini ve bu süreçte nelerin başarıldığını ortaya koymak için zamanında ve güvenilir bir şekilde raporlanmalıdır.
- Gözden geçirme ve düzenlemelerin rasyonel olması: Hesap verenlerin performansına ilişkin, başarıların ve zorlukların gösterildiği ve gerekli düzeltici önlemlerin yer aldığı aydınlatıcı ve bilgilendirici gözden geçirme mekanizması olmalıdır.

Yukarıda sayılan ilkelerin uygulanabilmesi için yapılması gerekenler aşağıda yer almaktadır:

- Sonuçlara yönelik hesap verebilirlik olmalı,
- Sorumluluk, doğruluk ve dürüstlük gibi değerler paylaşılmalı
- Birden çok tarafın olduğu durumlarda, tüm taraflar hesap verebilir olmalı,
- Etkin kontrollerle etkin bir hesap verebilirlik sağlanmalı,
- Hesap verebilirlikle ilgili düzenlemeler ve performansa ilişkin bilgiler şeffaf olmalı,
- Hesap verebilirlik ile ilgili denetim artırılmalıdır.

Hayylar (2000: 76)’a göre ise hesap verebilirlik ilişkisi şu şekilde olmalıdır:

- Her bir hesap verebilirlik ilişkisinin fonksiyonları, açıkça anlaşılabilir ve doğruluğu ispat edilebilmelidir.
- Hesap verebilirlik ilişkileri, karşılıklı güven ve tarafsızlık anlayışı üzerine kurulmalıdır.
- Hesap soranlarla hesap verenler arasında iyi bir iletişim bulunmalıdır.
- Hesap soranlar, hesap verenleri izlemenin yanında onlara kılavuzluk da etmelidir.
- Karar almada ve ilişkilerde, iki taraflı şeffaflık olmalıdır.
- Birden çok hesap soran olması halinde, hesap verenlerin bunlara öncelik vermede adil olduğu düşünülmelidir.

Bunların yanında, Bilgin (2004: 40-41) kamu performans ölçütü olarak hesap verebilirliğin aşağıdaki ilke ve esasları içermesi gerektiğini savunmaktadır:

- Kamu yönetiminde tutulan kayıtların doğru tutulması ve bunların doğrulanması,
- Hedef kitlenin istediği bilgilerin verilmesinin kısıtlı istisnalar dışında zorunlu tutulması,
- Hizmetten sorumlu kişi veya kişilerin resmen belirlenmesi,
- Sorumluların sorumluluklarını, yaptıklarını ve yapmadıklarının nedenlerini ve gerekçelerini açıklamak zorunda olmaları,
- Hizmet performansına ilişkin olumsuzluklar olduğunda gerekenin yapılması konusunda sorumluluk üstlenilmesi,
- Yapıcı ve olumlu eleştirilerin yanı sıra diğer eleştirilerin de gelebileceğinin baştan kabul edilmesi,

- Başarılar için ödüllendirilmenin, olumsuz durumlarda ise cezalandırılmanın kabul edilmesi,
- Hesap vermenin gerekirse görevi kaybetmeyi de içerdiğinin bilinmesi.

Hesap verebilirlik, söylemlerin ötesinde, taşıdığı eylemsel içerikle anlam kazanan bir kavramdır. Kendisini her zaman sorgulayabilen, yaptıklarına ilişkin açıklamalarda bulunmayı bir zorunluluktan öte ihtiyaç hisseden, halktan gelen beklentiler ve değişimler karşısında sürekli yenilenen, tarafsız, sorumlu, sağlıklı bir kamu yönetiminin bulunması, hesap verebilirliğin etkinliğinin de bir ölçütü olacaktır (Yıldırım, 2006: 14).

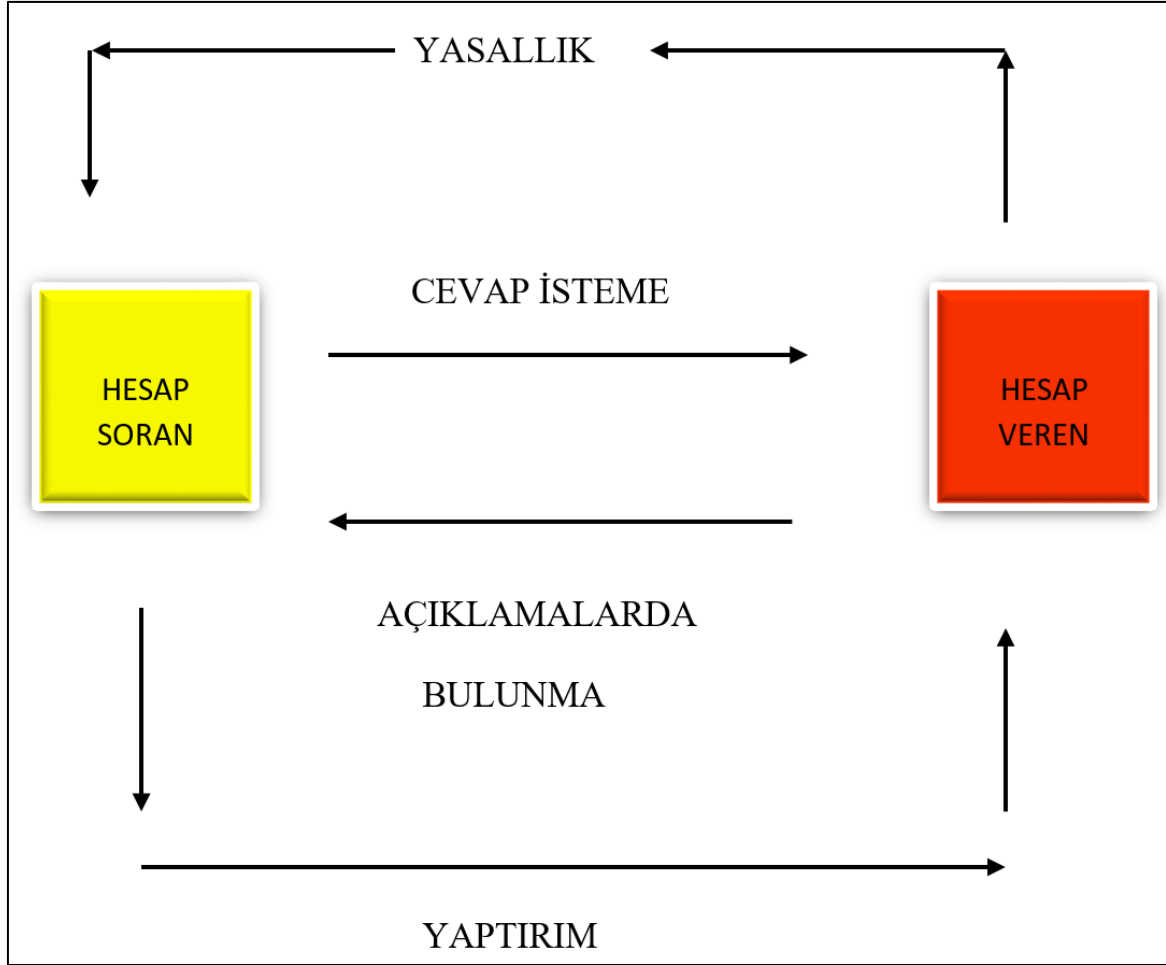
3.5. Hesap Verebilirliğin Özellikleri

Hesap verebilirlik; yapılan uygulama ve faaliyetlerden dolayı hesap verenin hesap sorana karşı sorumlu olduğu, hesap verenin bilgi sunma, raporlama, açıklama yapma gibi birtakım araçlar ya da değerlendirme ve denetim gibi mekanizmalarla hesap sorana karşı cevap verme yükümlülüğünün bulunduğu ve bunların sonucunda ceza veya ödüllendirme gibi mekanizmaların devreye girdiği birçok özelliği içerisinde barındıran bir yapıdan oluşmaktadır.

Mulgan (2000: 555), hesap verebilirliğin temel niteliklerini aşağıdaki gibi ifade etmektedir:

- Öncelikle hesap verebilirlik dışsal bir kavramdır. Hesap verebilirlikte, hesap veren kişi, başka bir kişi ya da makama açıklamada bulunmaktadır. Hesap verilen; politik, idari üst, parlamento ya da genel olarak kamu kesimi olabilir.
- Hesap verebilirlik, sosyal etkileşim ve değişimi kapsamaktadır. Hesap soran hesap verenden cevap ve doğrulama beklerken, hesap verenler cevap vermeyi ve bunun yaptırımlarını kabul etmektedirler.
- Hesap verebilirlik, yetkiye dayanan hakları içerir. Üst otorite olarak hesap soranlar, hesap verilere yaptırımları kabul ettirme haklarının bulunduğunu ileri sürerler.

Yıldırım (2006: 8) ise hesap verebilirliğin unsurlarını şu şekilde şemalaştırmıştır:



Şekil 3.3. Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin unsurları

Sonuç olarak, hesap verebilirliğin içerisinde genel olarak şu özellikleri barındırdığı söylenebilir:

- Hesap veren; birey, memur, organizasyon, kurum, kuruluş, vb.,
- Hesap soran; birey, üst otorite, yönetici, politikacı, kurum, meclis, vb.,
- Hesap veren tarafından yerine getirilmesi gereken bir görev ve bu görevin amacına uygun olarak yerine getirilip getirilmediği ile kaynakların yerinde kullanılıp kullanılmadığı,
- Verilen görevlerin etkili ve etkin bir şekilde yerine getirilip getirilmediği hususunda hesap verenin hesap sorana karşı raporlama, denetim gibi araçlarla cevap verme yükümlülüğü,
- Bu yükümlülükler sonucunda ortaya çıkacak yaptırım, ceza ve ödüller,
- Bütün bu sürecin yasal bir çerçeve içerisinde gerçekleşmesi.

3.6. Hesap Verebilirliğin Önemi ve Fonksiyonları

Demokratik sistemlerde devletin üstlendiği rol ve işlevler tarihsel olarak sürekli değişim göstermesine rağmen, kamusal hesap verebilirlik önemini her dönemde korumayı başarmıştır. Refah devleti döneminde kamunun üstlendiği görevlerde yaşanan artış, kamunun ekonomideki payının küçültülmesi ve etkinliğinin artırılmasına yönelik çabaları yoğunlaştırmış; ancak, kamu harcamaları yükseliş trendini sürdürmüştür. Kamunun toplumun değişen ve çeşitlenen hizmet taleplerini karşılama zorunluluğu nedeniyle, uzmanlık ve profesyonellik gerektiren hizmetler, her geçen gün daha da artan şekilde kamu eliyle sunulur hale gelmiştir. Kamusal hizmetlerde yaşanan bu dönüşümle birlikte, kamusal yetki ve kaynakları kullananların hesap verme sorumluluğunu gereği gibi yerine getirebilmeleri, çağdaş demokrasilerin önemli gündem maddelerinden biri haline gelmiştir (Taner, 2012: 35-36).

Bovens (2005: 14-15), hesap verebilirliğin önemi açısından beş ana fonksiyonundan söz eder:

- 1) Hesap verebilirliğin en önemli ve birincil fonksiyonu ‘demokratik kontrol’ dur. Hiyerarşi zinciri içindeki tüm unsurlar, devrettikleri yetkilerini, mahiyetlerindeki çalışanları, yaptıkları işlerden sorumlu tutarak kontrol altında tutmak isterler. Hesap verebilirlik ilişkilerinin en uç noktasında bulunan ve hükümetin performansını değerlendiren vatandaşlar, seçimler sırasında kullandıkları oy yoluyla politikacılar üzerinde yaptırım uygulayabilirler.
- 2) İkinci olarak, hesap verebilirliğin kamu yönetiminin bütünlüğünü geliştirmede önemli bir fonksiyonu vardır. Kamusal hesap verebilirlik, kamu yöneticilerini kendilerine delege edilmiş yetkilerini kötüye kullanmaktan caydırır ve gazeteci, çıkar grupları, parlamento üyeleri gibi birçok gözlemci sağlayarak yönetsel suistimalleri engeller.
- 3) Hesap verebilirliğin üçüncü fonksiyonu performansı geliştirmedir. Kamusal hesap verebilirlik, kurumsal öğrenmeyi teşvik eder. Hesap verebilirlik sadece kontrol değil aynı zamanda bir önlemedir. Normlar hesap verebilirlik yoluyla yeniden üretilir, içselleştirilir ve gerekli olduğu yerde düzeltilir.
- 4) Bu üç fonksiyon hesap verebilirliğin dördüncü fonksiyonunu sunar. Bu da kamu yönetiminin yasallığını (meşruiyetini) sürdürme ve geliştirmedir. Şeffaflık, duyarlılık ve cevap verebilirlik ilkelerinin ışığında, kamusal hesap verebilirlik, hükümete olan güvenin

artması ve vatandaşlarla temsilciler ve yönetenle yönetilenler arasında bir köprü kurulması fonksiyonunu sağlar.

- 5) Son olarak beşinci fonksiyon ise kamusal hesap verebilirlik, trajedi, fiyasko ve hata durumlarında kamusal aklanmayı sağlamaya yardım eder. Doğal afetlerde, uçak veya tren kazalarında parlamento soruşturmaları, kurumsal araştırmalar ve kamusal duyumlar bu alana örnek verilebilir.

Taner (2012: 36) benzer şekilde kamu yönetiminde, hesap verebilirliğin, kamusal güç ve yetkilerin demokratik kontrolü, yozlaşma (corruption) ve suistimalin önlenmesi ve kamuda etkinliğin artırılması gibi üç temel işlevinin olduğunu ifade etmektedir.

Hayylar (2000: 64) ise kamu yönetiminde hesap verebilirliğin önemli fonksiyonlarını aşağıdaki şekilde açıklamıştır:

- Hükümet ve kamu hizmet kuruluşlarının yasallığını geliştirmek ve ispatlamak;
- Uygun olduğu yerlerde demokrasinin prensiplerini muhafaza etmek;
- Yasal özel çıkarları korurken, daha geniş kamu yararına hizmet etmek ve onu tanımlamak;
- Olabildiğince duyarlı, etkin ve verimli bir biçimde sorumluluklarını üstlenebilmeleri için kamu görevleri ve sorumlulukları emanet edilenlere yol göstermek ve onları güçlendirmek;
- Delege edilmiş güç ve otoritenin kamu değerleri, yasal gereksinimler ve doğal adalete uygun olmasını sağlamak;
- Kamu görevlilerinin faaliyetlerini ve kaynak kullanımını gücün kötüye kullanımı ve suistimalini önlemek için izlemek ve kontrol etmek;
- Kamu hizmetleri ve kamu görevlilerinin deneyimlerden yararlanmalarını ve sürekli olarak performanslarını geliştirmelerini sağlamak.

Hesap verebilirliğin, yukarıda bahsedilen fonksiyonları itibarıyla kamu yönetiminde ne kadar önemli bir işlevi olduğu açıktır. Yolsuzluklarla mücadele edilmesi, kamu çalışanlarının görevlerini ifa ederken suistimale yer verilmemesi, kamu görevlilerinin performanslarını artırması, kamu kaynaklarının kullanımında amacına uygun hareket edilmesi ve her şeyden önemlisi vatandaşa cevap verebilir, şeffaf ve duyarlı bir hükümet adına hesap verme sorumluluğu kavramı, demokratik toplumlarda giderek gelişmekte ve

genişlemektedir. Daha iyi işlerliği olan, etkili ve etkin bir yönetim açısından hesap verebilirlik, artık kamu yönetiminin vazgeçilemez unsurlarından biri haline gelmiştir.

3.7. Hesap Verebilirliğin Amacı

Kamu yönetiminde hesap verebilirlik, kendilerine yetki, kaynak ve görev verilen kamu çalışanlarının, kendilerinden beklenildiği gibi hareket edip etmediklerini değerlendirmeyi amaçlamaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:28). Burada iki önemli unsur bulunmaktadır. Birincisi, kamu görevlilerine verilen yetki ve görev, ikincisi ise kamu kaynaklarının kullanımıdır. Kamu çalışanlarının gerek görevlerini ifa ederken gerekse kamu kaynaklarını kullanırken hukuka uygun bir şekilde hareket etmesi hesap verebilirliğin en temel amacıdır.

Balcı (2008: 159), hesap verebilirliğin kamu sektöründe amaçlarını üç başlık altında gruplandırmıştır:

- Kamusal yetkilerin yanlış kullanımının ve suistimalinin kontrol altına alınmasıdır.
- Kamusal kaynakların hukuka ve kamusal değerlere uygun olarak kullanımının güvenceye bağlanmasının sağlanmasıdır.
- Yönetişim ve kamu işletmeciliği alanında sıkça vurgulanan sürekli öğrenme amacının teşvik edilmesidir.

Literatürde geniş bir şekilde yer verilen hesap verebilirliğin fonksiyonları, hesap verme sorumluluğunun amacına hizmet eden ana unsurlardır. Bir önceki bölümde hesap verebilirliğin fonksiyonları detaylı bir şekilde açıklandığından bu kısımda bahsi geçen fonksiyonlara tekrarı önlemek adına yer verilmeyecektir.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımının temel ilkelerini yerine getirmede şeffaf, cevap verebilir, duyarlı bir kamu yönetimi anlayışını sağlamanın yanında, devleti vatandaşa karşı hesap verebilir kılmak ve bunu geliştirmek de bir o kadar önem arz etmektedir. Bu yaklaşım çerçevesinde, hesap verebilirlik; vatandaşa karşı sorumlu, yasal ve kamusal değerler ışığında hareket eden kamu görevlilerini, kamu kaynaklarının etkin kullanımını, yolsuzluk ve yozlaşmayı önlemeyi, kamu kurum ve kuruluşlarının performanslarını artırmayı içeren bir süreci anlatmakta ve amaçlamaktadır.

Hesap verebilirlik, görevlerin belli amaçlar doğrultusunda layıkıyla yerine getirilmesine yönelik gerekli kurumsal düzenlemeleri içeren bir kavramdır. Hem halkın hizmetlerden hem de kamu görevlilerinin yaptıkları işlerden tatminini amaç edinmiş, çalışanı ve çalışmayanı ayırt eden, rasyonel ve yetkin bir kamu yönetimi (Yıldırım, 2006: 11) hesap verebilirliğin amacını gerçekleştirmede son derece önemlidir.

3.8. Hesap Verebilirliğin Önündeki Engeller

Hesap verebilirlik her ne kadar kamu yönetiminin daha iyi işlemesini sağlamak için ortaya çıkmış olsa da, ülkelerin yönetim yapıları ve uygulamalarından kaynaklı bir takım sıkıntılar, hesap verebilirlik anlayışının önünde engel teşkil edebilmektedir. Caiden (1988: 26-28), bu engelleri şöyle ifade etmektedir:

- Politikacıların yetersizliklerinden bürokratları kontrol edememeleri.
- Kamu görevlilerinin yolsuzluklara bulaşmaları sonucu kaynakları kendi çıkarları için kullanmaları, işlerinde kamuoyunu hesaba katmamaları.
- Anti-demokratik uygulamaların varlığı, kamu görevlilerinin vatandaşlara karşı saygı duymaması ve onların şikâyetlerini yeterince dikkate almamaları. Bunu önlemek ve hesap verebilirliği anlamlı kılmak için “vatandaşların haklılığının” sürekli vurgulanması ve siyasal davranışların tümünden değişimi gereklidir.
- Bürokratik yetersizlik sonucu veya statükonun korunması adına verimsiz, sorumsuz, israfa dayalı bir yönetim anlayışının pratikte uygulanması. Bireysel performansın, esnekliğin ve doğrudan hesap vermenin gündeme getirilmesi önerilebilir.
- Bürokrasinin kişisel olmayan temele dayanması sonucu bazı kamu görevlilerinin yaptıklarını kolaylıkla gizleme olanağını bulması. Kuralların metnine sıkı sıkıya bağlılık nedeniyle vatandaşların işlerinin askıda kalması. Belirsizliği ortadan kaldırmak için işleri yapanların isminin belli olması ve şikâyetle bulunan kamu görevlilerinin korunması yolları uygulamaya geçirilmelidir.

Hesap verebilirliğin önündeki bu gibi engeller, hesap verebilirlik mekanizması tüm aktörlerce daha iyi benimsenip bu konuda daha sağlıklı bir süreç oluşturulduğu takdirde zamanla aşılabacaktır.

3.9. Hesap Verebilirliği Sağlamanın Zorlukları

Hesap verebilirlik, kamu yönetiminin etkinliğini sağlamada önemli bir araç olarak görülse de, hesap verebilirliğin gereğinden katı uygulanması tam tersi bir etkiye de bulunabilmektedir. Hesap verebilirlik adına yapılan sıkı denetimler ve uygulamalar, kamusal verimliliği artırmak yerine çalışanların performanslarını düşürüp verimsizliğe neden olabilmektedir. Böylelikle kamu yönetimine yarar sağlamak amacıyla ortaya çıkan bu kavram, olumsuz bir durum yaratabilmektedir.

Hesap verebilirlik ve şeffaflık üzerinde aşırılaşma, meşruiyetin artmasından çok, beklentilerin aşırı şekilde artmasına sebep olabilir. Ayrıca şu var ki şeffaflık, ille de medya kuruluşlarının kamu kurumlarına olan desteklerinin artmasını sağlamayabilir. Bu durumda çok küçük ve önemsiz sayılabilecek olan hatalar ve en küçük hak ihlalleri ve yetersizlikler bile pervasızca kalitesizliğin bir göstergesi olarak sunulmaya çalışılabilir ve kamu kurumlarına olan güven iyiden iyiye sarsılabilir (Akyüz, 2006: 46).

Diğer taraftan, sıkı bir hesap verebilirlik stratejisi, kişileri sadece para ve onun adil bir şekilde kullanımı üzerinde odaklaştırıp, sonuçları ihmal etmelerine sebep olabilir (Behn, 2001: 14). Kamu çalışanları bu boşluktan yararlanıp kamusal görevlerin süreci ve verimliliği yerine sonucuna odaklanabilirler.

Hesap verebilirliğin katı uygulanmasının başka bir sonucu da kamu görevlilerini aşırı derecede dikkatli olmaya itebilmesidir. Sıkı bir şekilde hesap verme konumunda olan ya da zayıf bir fikir ve başarısız bir eylemden ötürü cezalandırılan bir kişi, gelecekte daha yeni fikirler ortaya atmak ya da bunları uygulamak için çok fazla bir arzu duymayacaktır (Behn, 2001: 14). Hata yapma korkusu kamu görevlilerini daha fazla ihtiyatlı olmaya itecek ve bunun sonucunda kamusal verimlilik azalacaktır.

Sıkı bir hesap verebilirlik stratejisi, hükümetin işlevsel kapasitesine de zarar verebilir. Mali kaynakların dürüst kullanımının ihlâlinin aşırı bir şekilde soruşturmaya tabi tutulması, hükümetin bu konudaki kabiliyetini ciddi anlamda zayıflatabilir (Behn, 2001: 15).

Ayrıca, kamu kurumlarının ve görevlilerinin performansı bağlamında sık sık ‘çok aktörlülük sorunu’ yaşanabilmektedir. Bu durum kimin gerçekten sorumlu olduğunun belirlenmesi

sürecini çok karmaşık bir hale getirdiğinden, hesap verebilirlik mekanizmalarının bazen tıkandığı ve etkisiz kaldığı gözlemlenmektedir (Behn, 2001: 16).

3.10. Hesap Verebilirlikle İlişkilendirilen Kavramlar

Hesap verebilirlik kavramı; sosyal, ekonomik ve politik hayatın her alanında kullanılan bir kavramdır. Hesap verebilirlik kavramının bu denli yaygın oluşu; bir karar ya da faaliyetin nedenini açıklamaktan, bu karar, faaliyet veya davranışın sonuçlarını üstlenmeye kadar geniş bir olguyu ifade etmesinden kaynaklanmaktadır. Buna bağlı olarak hesap verebilirlik kavramı birçok kavramla oldukça yakından ilişkilidir. Özellikle sorumluluk, duyarlılık, denetim ve şeffaflık gibi kavramlarla aralarında anlam bakımından farklılıklar bulunmasına rağmen bazılarıyla karıştırılmakta ve aynı anlamda kullanılabilmektedir. Hesap verebilirlik kavramı, bu kavramlarla aynı anlama gelmese de birbirini tamamlayan ve biri olmasa diğersinin anlamsız kaldığı bir ilişki içerisinde (Çakmak, 2022: 72-73)

Bu bölümde, hesap verebilirlikle sıkça mukayese edilen ve/veya karıştırılan kavramlara değinilecek, hesap verme sorumluluğu ile bu kavramlar arasındaki ilişkiler belirtilerek aralarındaki farklar ortaya konulacaktır. Bu kavramlar; sorumluluk, cevap verebilirlik, denetim, şeffaflık ve etikdir.

3.10.1. Hesap Verebilirlik ve Sorumluluk

Hesap verebilirliğin en sık karşılaştırıldığı kavramlardan bir tanesi sorumluluktur. Mulgan (2002: 3), sorumluluğun hesap verebilirliği kapsayabileceği fakat ayrıca sorumluluğun, seçim ve eylemleri (sorumlu hareket etme) uygularken başkalarına bağlı olmadan kişilerin kapasitelerine işaret ettiğini ifade etmektedir. Hesap verebilirlik her zaman başkasına yönelikken, sorumlulukta bu durum yoktur. Yani hesap verebilirlik dışsal bir durumu belirtirken sorumluluk içsel bir durumu anlatmaktadır. Hesap verebilirlikte dışsal bir otoritenin incelemesi ve değerlendirmesi söz konusu iken sorumlulukta bireysel olarak içsel bir sorumlu olma durumu mevcuttur.

Sorumluluk birtakım faaliyetleri yerine getirebilmek için yetkiye sahip olmak, gücü kontrol edebilmek, seçim yapabilme yetisine sahip olmak ve doğru ve yanlış arasında ayırım yapabilmek ile ilgili iken, hesap verebilirlik ise herhangi bir kişinin sorumluluk alanı

içindeki davranışlardan dolayı açıklama yapması, rapor vermesi, zorlukları üstlenmesi ve cevap vermesini ifade etmektedir (Caiden, 1988: 25).

Aslında hesap verebilirlik ve sorumluluk bir bütünün iki parçasını oluşturmaktadır. Çünkü herhangi bir politika ya da faaliyetleri yürütmeden sorumlu olan kişi, bu sorumluluk alanları içindeki performanslarından dolayı hesap vermelidir (Uhr, 1999: 98).

Başka bir deyişle sorumluluk verilen bir görevi, hesap verebilirlik ise bu görevin ne ölçüde ve nasıl gerçekleştirildiğini vurgulayan kavramlardır. Hesap vermenin bulunduğu bir durumda sorumluluk da söz konusu olacaktır. Ancak tersini söylemek her zaman mümkün değildir. Sorumluluğun varlığı zorunlu olarak hesap vermeyi gerektirmemektedir. Bazı durumlarda bir iş sorumluluk bilincine uygun bir biçimde gereği gibi yapılabilir ve işle ilgili gerekli açıklamalarda bulunulması istenilmeyebilir (Yıldırım, 2006: 20-22).

Yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere, hesap verebilirlik ile sorumluluk ilk bakışta birbirini içine geçmiş iki kavram gibi görülse de aynı zamanda birbirini tamamlamaktadırlar. Her ne kadar bazı alanlarda birbirlerinin yerine kullanılsalar da yukarıda yapılan açıklamalarla her iki kavram arasındaki sınırların netleştiği görülmektedir.

3.10.2. Hesap Verebilirlik ve Cevap Verebilirlik

Cevap verebilirlik, hesap verebilirlik yerine en sık kullanılan ve hesap verebilirlikle en çok karıştırılan kavramlardan biridir.

İyi yönetimin temel unsurlarından biri olan cevap verebilirlik ilkesi; vatandaşların, hükümette ya da kamu yönetiminde yer alanlar tarafından dinlenerek cevaplandırılacaklarını bilmeleri anlamına gelir (Acar, 2000: 51). Cevap verebilirlik, kamu gücünün vatandaşların istek ve arzuları doğrultusunda kullanılmasının araçlarından biridir (Balcı, 2008: 160).

Hesap verebilirliğin geriye dönük yani önceyi kapsayan bir yapısı vardır. Hesap verebilirlikte, aktörler otoriteye olaydan sonra hesap verirler. Cevap verebilirlikte ise politika belirleme sürecine öngörülü girdiler sunma durumu söz konusudur. Cevap verebilirlikte; gerekçelendirme, yargılama ve ceza yoktur (Bovens, 2005: 11).

Yukarıdaki tanımlamalar ve açıklamalardan hareketle, hesap verebilirlik, hesap verenin hesap sorana karşı yaptığı eylem ve uygulamalardan sorumlu olması ve bunun sonucunda bir yaptırıma tabi olmasını kapsamakta iken cevap verebilirlikte ise kamuda yer alan kurum ve kuruluşların vatandaşlardan gelen taleplere ve isteklere yanıt oluşturma mekanizmasının söz konusu olduğu söylenebilir.

3.10.3. Hesap Verebilirlik ve Denetim

Hesap verebilirlikle yakın ilişkili kavramlardan bir tanesi de denetimdir. Her ikisi de benzer kavramlar gibi görülse de aralarında önemli farklılıklar mevcuttur.

Hesap verebilirlik ve denetim, kamu örgütlerinin kendi içerisindeki birimlerle olduğu kadar diğer kurumlarla ve halkla ilişkilerinde karşılaşılabileceği duyarsızlaşma ve yabancılaşma problemlerini önlemeye, kurumların kuruluş amaçlarına uygun bir biçimde varlıklarını sürdürmelerine yönelik kullanılan araçlardır (Yıldırım, 2006: 25).

Hesap verebilirlik geçmişe yönelik olarak yapılan eylem ve uygulamalardan dolayı sorumlu olmayı ifade ederken, denetim her aşamada ortaya çıkabileceğinden bu anlamda hesap verebilirlikten daha geniş bir kapsama sahip olduğu söylenebilir. Mulgan (2003: 20) hesap verebilirliği, yöneticilerin ve memurların hesaba çekildiği, eylemlerine ilişkin cevaplar verdiği ve yaptırımları kabul etmeye zorlandığı denetim mekanizmalarından sadece birisi olarak ifade etmektedir.

Hesap verebilirlik, denetim kavramının içerisinde yer alan daha dar kapsamlı bir kavram olarak görülse de başka bir bakış açısıyla, denetimin kamu yönetimini hesap verebilir kılmak adına işleyen bir mekanizma olduğunu söylemek de yanlış olmaz.

Sonuç itibarıyla, hesap verebilirlik ve denetim, kamu yönetiminin hukuka ve kurallara uygun bir şekilde, etkili ve etkin bir işlerliğe sahip olması için varlık göstermekle birlikte, birbirlerini destekleyen ve birbirleriyle sıkı ilişki içerisinde olan iki kavramdır. Hesap verebilirlik, denetime göre daha dar ve dışsal bir kavram olsa da her ikisi de aynı amaca hizmet etmektedirler.

3.10.4. Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık

Hesap verebilirlik ve şeffaflık birbirleriyle sıkı bir etkileşim içinde olan iki kavramdır. Hesap verebilirlik, şeffaf bir kamu yönetimini sağlamada önemli bir mekanizma iken, şeffaflık da hesap verebilirlik sürecinin işlerliğinin gerekli bir koşulu ve hesap verebilirliğin tamamlayıcı bir unsurudur.

Şeffaflık, devletin aldığı kararlar ve uygulamalarında açık olması, gerekli ve istenilen bilgileri zamanında ve güvenilir bir şekilde ortaya koyması ve sunması olarak tanımlanabilir. Bu tanımlamadan hareketle, devletin bu karar ve uygulamalarından ötürü hesap verme sorumluluğunun bulunması, şeffaflığın giderek artan bir öneme sahip olması ve yaygınlaşmasına neden olmaktadır. Zaten günümüzde gelişen bilgi sistemleri teknolojileri sayesinde, bireylerin bilgiye erişimi oldukça hızlanmış ve yaygınlaşmış, bu da kamu yönetiminde şeffaflığın daha da hızlı bir şekilde gelişmesine sebebiyet vermiştir.

Kamu idarelerinin kararları ve faaliyetleri hakkında zamanında ve güvenilir bilgilere erişimin mümkün olmadığı, yani şeffaflığın değil de gizliliğin egemen olduğu bir idarenin işlem ve eylemlerinden dolayı hesap vermesini sağlamak çok güç olacaktır. Aynı şekilde, kamu kaynaklarının kullanılmasına, alınan kararların ve yapılan işlemlerin sonuçlarına ilişkin hesap verme mekanizmalarının olmaması durumunda şeffaflık tek başına çok da bir anlam ifade etmeyecektir. Dolayısıyla, bu iki koşulun birlikte var oluşu iyi bir yönetim için olmazsa olmaz önkoşuldur. Hesap verebilirliği sağlayabilmek için kamu idarelerini öncelikle şeffaf yapmak gerekir. Hesap verebilir olmanın yolu açık ve şeffaf olmaktan geçer. Şeffaflık hesap verebilirliği mümkün kılar. Ancak, kamu idaresini şeffaflaştırmak tek başına bir amaç değil, bir araç olduğu için etkili hesap verebilirlik mekanizmalarının oluşturulması da gerekmektedir. Şeffaflık, yalnızca idarenin elindeki bilgi ve belgelere ulaşmaktan ibaret değildir. Bundan daha öte, idarenin neyi, nasıl ve neden yaptığının kamu tarafından bilinir ve görünür kılınmasıdır (Sözen ve Algan, 2009: 13-14).

3.10.5. Hesap Verebilirlik ve Etik

Hesap verebilirlik ve etik kavramlarının her ikisi de bir kontrol biçimidir. Kişilerin ve kurumların sorumluluğunu geliştirmeyi amaçlarlar. Etik, kişinin içindeki kontrolü ve sorumluluğu; hesap verebilirlik ise dıştan kişiye yönelik bir denetim sürecini ifade eder.

Etik genel olarak, insanların birbirleriyle ve kurumlarla ilişkilerinde iyi, kötü, doğru ve yanlış olarak adlandırdıkları değer yargıları ve ilkeleridir. Kamu yönetiminde etik, kamu yöneticilerinin, karar alırken ve kamu hizmetlerini yürütürken uymaları gereken, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, adalet, saydamlık, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme, göreve bağlılık, liyakat, verimlilik, etkinlik, kalite gibi bir takım ahlaki ilke ve değerler bütününe denir. Bu ilke ve değerler, kararların nasıl alınması ve işlerin/rollerin nasıl yapılması gerektiğini belirlemede kamu görevlilerine yol gösterir; hizmetlerin ve çalışanların değerlendirilmesinde temel kriter olarak kullanılır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 34-35).

Kamu görevlilerinin kendilerine verilen yetki ve kaynakları kullanırken kamunun menfaatini ön planda tutması, tarafsızlık, dürüstlük, saydamlık, hesap verebilirlik gibi etik davranış ilkelerine uymaları etkin bir yönetimin vazgeçilmez unsurlarından sayılmakta, bu suretle halkın kamu yönetimi ve kurumlarına güveninin artırılması amaçlanmaktadır (Kesim, 2005:269).

Yukarıda anlatılanlar çerçevesinde, hesap verebilirlik ve etik arasında yakın bir ilişkinin söz konusu olduğu görülmektedir. Zaten, literatürde de hesap verebilirlik, etik davranış ilkelerinden biri olarak yer almaktadır.

Hesap verebilirlik ve etik, birbirine zıt değil, birbirini tamamlayan iki kavram olmaktadır. Hem hesap vermenin hem etiğin konusunu davranışlar veya faaliyetler oluşturmaktadır. İlkinde belli bir davranışın veya faaliyetin nedenleriyle açıklanması istenip, amaca veya kurallara uygun bir biçimde yerine getirilip getirilmediği değerlendirilirken, ikincisinde bu davranışın iyi ve doğru olup olmadığı, doğru bir davranış için hangi kuralların izlenmesi veya nasıl bir ortamın oluşturulması gerektiği üzerinde durulmaktadır (Yıldırım, 2006: 91).

Son yıllarda yapılan reform çalışmaları ile birlikte etik ve hesap verebilirliğe atfedilen önem giderek artmakta ve bu kavramlar, kamu hizmetlerinin sunumu ve kamu kaynaklarının kullanımında daha etkili ve etkin bir kamu yönetimi anlayışını sağlamak adına karşımıza sıkça çıkmakta ve giderek gelişen kavramlar olmaktadır.

3.11. Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirliğin İncelenmesi

Hesap verebilirlik kavramı, geleneksel kamu yönetimi anlayışının katı bürokratik ve hiyerarşik yapısı içerisinde kendisine çok fazla yer bulamamış, daha çok 1980’li yıllarda ortaya çıkan kamu yönetiminde reform çalışmaları çerçevesinde, yeni kamu yönetimi yaklaşımı ve yönetişim ile birlikte kamu yönetimi literatüründe sıkça söz edilir hale gelmiştir.

Bu bölümde kamu yönetiminde hesap verebilirliğe atfedilen anlam ve önem, geleneksel ve yeni kamu yönetimi yaklaşımları çerçevesinde incelenecek, daha sonra yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile birlikte ortaya çıkan yönetişim kavramı ışığında hesap verebilirlikten bahsedilecektir.

3.11.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Hesap Verebilirlik

19’uncu yüzyılın sonlarına doğru ortaya çıkan klasik kamu yönetimi yaklaşımı, 20’nci yüzyılın son çeyreğine kadar hâkimiyetini sürdürmüştür. 19’uncu yüzyılda yaşanan sanayi devrimi ile birlikte örgütsel yapılanmaya verilen önem artmakla birlikte, devletin üstlendiği roller ve sorumluluklarda da değişim ve dönüşüme ihtiyaç duyulmuştur. Bu süreçte, tarafsız bir şekilde çalışan kamu görevlilerini içeren, katı bir hiyerarşik yapılanmadan oluşan, liyakat sistemine dayanan ve bürokrasinin üstünlüğünü savunan bir kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır.

Bu yaklaşımın içinde üç önemli akım gelişme göstermiştir. Bunlar, Frederick Taylor’un Bilimsel Yönetim Yaklaşımı, Henry Fayol’un Yönetim Süreci Yaklaşımı ve Max Weber’in Bürokrasi Yaklaşımıdır. Bunun yanı sıra özellikle Woodrow Wilson, Leonard White, Luther Gulick, Lyndall Urwick gibi düşünürler fikirleriyle klasik yönetim kuramının gelişimine katkıda bulunmuşlardır. Bu görüşler, yönetim olgusunu bilimsel bir çerçevede inceleyerek sanayileşmenin beraberinde getirdiği yeni ilişkilere uygun bir yönetim biçiminin nasıl olması gerektiğinin altını çizmişlerdir (Yıldırım, 2006: 27).

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının önemli temsilcilerinden biri olan Weber’in örgütlerin yapı ve işlemlerini analiz ederken ortaya koyduğu ideal tip bürokrasi modeli bu

yaklaşımın temel taşlarından biridir. Weber ve onu yorumlayanlar, bürokrasinin şu yapısal ve işlemsel özelliklerine dikkat çekmektedirler:

- Yasalarla düzenlenmiş yetki alanı,
- Görev hiyerarşisi ve otoritenin kademelenmesi,
- Yönetimin yazılı belgelere dayanması,
- Yetki ve görevlerde uzmanlaşma,
- Kurallara bağlılık ve biçimsellik,
- Gayrişahsilik,
- Kariyer yapısı,
- Kamu ve özel hayatın ayrışması.

Bu bürokrasi, gayrişahsi, rasyonel, idari düzenlemeler ve yasalarla belirlenmiş yapı ve davranışlara dayanmaktadır (Eryılmaz, 2009: 217-220).

Klasik kamu bürokrasisinde siyasetten uzak, profesyonel bir biçimde kendi kurallarına göre işleyen, ama gücünü yasal rasyonel yetkiden alan bir kamu yönetimi kavramsallaştırması hesap verebilirlik ilişkilerinin de ön plana çıkmasını sağlamıştır. Hesap vermeyen patrimonyal yönetimin kişisel ve siyasal ilişkilerinden; rasyonel, soyut kurallara dayalı, uzmanlığı ön plana çıkaran, tarafsızlığı, yansızlığı ve gayrişahsi ilişkileri vurgulayan kamu bürokrasisine geçiş hem yasal olmayan hiçbir gücün kullanılamayacağı gerçeğinden hareketle hesap verebilirliğin doğuşunu sağlamıştır (Yıldırım, 2006: 30).

Hesap verebilirlik konusunda klasik kamu yönetimi yaklaşımı, merkezî otoriteye ve hiyerarşik üstlere, kurallara, örgütsel bütünlüğe ve yakından kontrole vurgu yapar. Geleneksel yönetim anlayışı, otoritenin ve sorumluluğun tedahüle meydan vermeyecek şekilde çok net bir biçimde tanımlanmasını ve düzenlenmesini esas alır. Bu çerçevede, hiyerarşik yapı vasıtasıyla astların yakından kontrolüne önem verir. Astlar, üstlerinin direktiflerine ve emirlerine katı bir biçimde uymalıdır. Bu durum, örgütsel etkililik ve hesap verebilirlik bakımından gereklidir. Üstlerin astlarını katı bir biçimde denetleyebilmesi için kontrol alanı (üstlerin denetleyecekleri personel sayısı) dar tutulur ve böylece dik ve çok katmanlı bir hiyerarşik yapı ortaya çıkar. Astların, organizasyona ve üstlerine karşı sadakatleri teşvik edilir. Geleneksel yönetim anlayışı, bunlara ilave olarak, hesap verebilirliği ve astların sadakatini sağlamak için formel disiplin sistemine güvenir ve dayanır. İyi

düzenlenmiş bir disiplin ve kontrol sistemi, memurun sorumluluğunu sağlamada önemli bir araçtır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 32).

Başka bir ifadeyle, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımında dikey hiyerarşik bir hesap verebilirlik mekanizması bulunmaktadır. Çalışanların, katı ve hiyerarşik yapılanma içerisinde bir üst kademedeki amire karşı sorumlu olduğu dar bir hesap verebilirlik anlayışı söz konusudur. Bu yaklaşım; performans ve sonuç yerine, süreç ve girdi odaklıdır. Burada önemli olan, kamu görevlilerinin yer aldıkları hiyerarşik yapılanma içerisinde görevlerini hukuka ve kurallara uygun bir şekilde yerine getirip getirmediğidir. Yani yönetsel işlemin sonucu yerine, sürecinin vurgulandığı bir hesap verme sorumluluğu mevcuttur.

Klasik kamu yönetimi yaklaşımı her ne kadar rasyonel bir bürokrasi anlayışı çerçevesinde yasal ve kurallara dayalı bir kamu yönetimi sistemi öngörse de hesap verebilirlik alanında dar bir bakış açısı sunmaktadır. Eryılmaz ve Biricikoğlu'na göre (2011: 33) organizasyonu kapalı bir sistem olarak algılaması, iç denetim ve kontrole dayanması, personel üzerinde yalnızca üstlerin değerlendirmesini esas alması, çalışanların topluma değil, salt üstlerine sadakate dayalı hizmet yürütmesi, denetimde bir çeşit törenciliğe neden olması, girdi merkezli düşünerek çıktılara ya da sonuçlara ve dolayısıyla performansa dayanmayan bakış açısı nedeniyle geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı hesap verebilirlik konusunda siyasal ve toplumsal beklentilere cevap verememiştir.

3.11.2. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Hesap Verebilirlik

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının katı, bürokratik ve hiyerarşik yapısı, zaman içerisinde kamu alanındaki gelişmelere ve değişen sorunlara cevap veremez hale gelmiştir. Kamu yönetiminde yeni arayışlarla birlikte yeni kamu yönetimi yaklaşımının ortaya çıkmasına neden olan çeşitli faktörler Genç (2010: 147) tarafından şu şekilde özetlenmektedir:

- 1970'lerdeki petrol krizleri ve bunların neden olduğu ekonomik sorunlar ve bütçe açıklarından 2. Dünya Savaşından itibaren yükselişe geçen sosyal devlet, refah devleti, Keynesyen İktisat ve büyük kamu ekonomilerinin sorumlu tutulması,
- Vatandaşın kamu yönetiminden talep, beklentilerinin yükselmesi ve kamu bürokrasisinin bunları karşılamada yetersiz kalması; kamu hizmetinin kalite, hız, etkinlik ve ihtiyacı karşılaması konusunda şikâyetlerin artması,

- Yeni sağ ideolojinin yükselişe geçmesi, özellikle ABD ve İngiltere’de bu ideolojik söylem paralelinde devletin küçültülmesi, işletme benzeri yapıya kavuşturularak verim ve etkinliğinin artırılması amacıyla kamu harcamalarının kısılması, özelleştirmeler vb. uygulamaların yaygınlaşması,
- Devlet ve bürokrasi karşıtı söylem ve uygulamaların yaygınlaşması,
- OECD, IMF, WB gibi uluslararası örgütlerin yeni sağ ideolojinin yaygınlaştırılması konusunda izledikleri aktif siyaset,
- Bilgi iletişim teknolojilerinin yaygınlaşması,
- 1980 sonrası dönemde yaygınlaşan demokratikleşme söylemi, sivil toplum örgütlerinin, yönetim anlayışının önem kazanmaya başlaması, desantralizasyon eğilimlerinin artması ve genel olarak küreselleşme.

Kamu sektörünün gittikçe hantallaşması, bu süreçte kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine kayan bir anlayışın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Özel sektörde yer alan uygulama ve tekniklerin kamu sektörüne aktarılmasıyla, kamu alanında verimlilik ve performansın artacağı inancı yaygınlaşmıştır. Ateş (2008: 188), yeni kamu yönetimi yaklaşımının bu bilincin gereği olarak aşağıda yer alan düşünceleri savunduğunu ifade etmektedir:

- Kamu yönetiminin ve kamu faaliyet alanının özellikle ekonomik nitelikli olanlardan başlayarak küçültülmesi ve daraltılması,
- Daraltılan bu alanda kamu faaliyetlerinin özellikle de kamu örgütlerinin kamu işletmeciliği anlayışı etrafında yapılandırılması ve işletilmesi,
- Piyasa mekanizmasından mümkün olduğu ölçüde faydalanılması,
- Hizmetlerde etkinlik, rekabet ve kalite artırmanın hedeflenmesi,
- Vatandaş yerine, tüketici merkezli bir bakış açısının benimsenerek, kamu hizmetlerinden yararlananlara daha fazla tercih sunulması, bürokrasinin küçültülerek etkinleştirilmesi,
- Hiyerarşinin ve kırtasiyeciliğin azaltılarak çalışanların yönetime katılımının ve karar verme olanaklarının artırılması,
- Kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektör ve gönüllü kuruluşlardan daha fazla yararlanılması,

- Risk ve yenilikten hoşlanmayan klasik bürokratlar yerine girişimci, risk alabilen ve yeniliklere önem veren kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi, kamu kurumları arasında rekabet anlayışının yerleştirilmesi.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımında bu öngörülerini yerine getirebilmek için dört ana strateji bulunmaktadır. Bu stratejilerin ortak hedefi, daha etkin ve verimli işleyen bir kamu yönetimini oluşturmaktır. Yılmaz (2001: 25) bu stratejileri:

- Piyasacı strateji (rekabeti ve sözleşmeyi esas alır),
- Yönetimsel reform stratejisi (yöneticilerin profesyonel yetenek ve çalışmalarını temel alır ve yöneticilerin güçlendirilmesini amaçlar),
- Program stratejisi (kaynakların yeniden dağılımı için mevcut politikaların ve bunların uygulanmasına yönelik programların analizine ve yeniden değerlendirilmesine dayanır),
- Aşamalı ve yavaş değişim stratejisi (kamu kuruluşlarının daha verimli çalışması için kuralların ve uygulamanın sürekli gözden geçirilmesi esasına dayanır),

şeklinde sıralamaktadır.

Bu yeni anlayışın pozitif yönleri Nohutçu (2007: 336) tarafından şu şekilde ortaya konulmaktadır:

- Kamu örgütleri artık etkinliği ve üretkenliği daha fazla vurgulayarak maliyetleri ve rasyonelliği ön planda tutmaya başlamışlardır.
- Kamu yönetimleri hizmetten yararlananlara daha fazla yanıt verir bir anlayışı benimseme eğilimine girmişlerdir.
- Kamu görevlilerinin geleneksel yetkilerinde kısıntıya gidilerek daha profesyonel bir anlayışla hesap verebilirlik ön plana çıkarılmıştır.
- Daha esnek bir yapıyla daha yenilikçi ve olasılıklara kolayca adapte olan bir dinamizm yakalanmaya çalışılmıştır.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımının bu önermeleri ışığında, hesap verebilirlik alanında geleneksel yaklaşıma göre daha geniş bir perspektif sunduğu söylenebilir. Klasik kamu yönetimi yaklaşımında süreç ve girdilere önem verilmekte iken yeni kamu yönetimi anlayışı ile odak noktası performans ve sonuçlara kaymaktadır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı,

yaptıkları işlerin sonucundan sorumlu olan, vatandaşa karşı cevap verebilir kamu görevlileri ile kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması hususunda sorumlu olan bir kamu yönetimi sistemi öngörmektedir.

Bir başka ifadeyle, geleneksel kamu yönetiminde var olan hesap verme sorumluluğunun yanı sıra kamu yönetiminin dünyadaki çağdaş gelişmelere ayak uydurması, kamusal fonların, kamusal kaynakların, insan gücünün ve benzeri değerlerin kullanımında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun sağlanması, kurumsal amaçların ve yürütülen program ve projelerin hedeflerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi, plan, program ve politikaların dışsal çıktılarının, iyi analiz edilmesi, halkın yönetime katılımının mümkün kılınması gibi hususlar çağdaş sorumluluk anlayışının bir parçası haline gelmiştir (Akyel ve Köse, 2010: 17).

Yeni kamu yönetimi yaklaşımında, hesap verebilirlik alanında en önemli değişimlerden bir tanesi de devlet ve vatandaş arasındaki ilişkilerde yaşanmıştır. Bir yandan özel sektördeki müşteri odaklılık anlayışı kamuya yansıtılırken, öte yandan halkın doğrudan yönetime katıldığı bir kamu yönetimi sistemi öngörülmektedir. Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımında, kamu çalışanları sadece siyasilere karşı sorumlu iken, burada kamu çalışanlarının hem siyasilere hem de halka karşı hesap verme sorumluluğu söz konusudur. Böylelikle, kamu çalışanları ile vatandaşlar arasında doğrudan bir iletişim mekanizması oluşmaktadır. Ayrıca, vatandaşlara bilgi edinme gibi birtakım mekanizmalarla hesap sorma hakkı verilmektedir.

Taner (2012: 42)'e göre de; hesap verebilirliğin siyasal seçimlerle sınırlı kaldığı temsili demokraside, toplumun kamusal politika ve tercihler üzerindeki belirleyiciliğinin oldukça sınırlı düzeyde kalması, siyasal ve yönetsel süreçleri tekil bir yapıdan çok aktörlü ve katılımcılığı esas alan bir yapıya doğru dönüştürecek arayışları gündeme getirmiştir. Siyasal ve toplumsal hayatın tüm alanlarında bir şekilde kendini gösteren bu dönüşümün, kamu yönetimine yansması, “yönetim” kavramının yerini “yönetişim” kavram ve uygulamalarına bırakması şeklinde gerçekleşmiştir. Bu bağlamda yalnızca hak talep eden yurttaşlık anlayışı yerine, ödev ve sorumluluklar yüklenen bir ‘aktif vatandaşlık’ kavramı ön plana çıkmaya başlamıştır. Yönetişim bir sonraki kısımda anlatılacağı için tekrara yol açmamak adına burada kavrama yer verilmeyecektir.

Hesap verebilirlik alanında yeni kamu yönetimi yaklaşımıyla birlikte yaşanan bir diğer önemli değişim, süreç odaklı yönetim anlayışından sonuç odaklı kamu yönetimi anlayışına geçilmesiyle beraber performans kavramının ön plana çıkmasıdır. Kamu kurum ve kuruluşları gerçekleştirmek için ortaya çeşitli hedefler koymaktadırlar. Kamu kurum ve kuruluşlarının bu hedefleri yerine getirirken gösterdikleri performans, daha etkin ve verimli bir kamu yönetimi için son derece önemlidir. Böylece yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile birlikte performansa dayalı bir hesap verebilirlik anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, çeşitli performans ölçme metotları da geliştirilmiştir. Bilgin (2004: 41)'e göre, hesap verebilirliğin performans açısından aşağıdaki ilke ve esasları içermesi gerekmektedir:

- Kamu yönetiminde tutulan kayıtların doğru tutulması ve bunların doğrulanması,
- Hedef kitlenin istediği bilgilerin verilmesinin kısıtlı istisnalar dışında zorunlu tutulması,
- Hizmetten sorumlu kişi veya kişilerin resmen belirlenmesi,
- Sorumluların sorumluluklarını, yaptıklarını ve yapmadıklarının nedenlerini ve gerekçelerini açıklamak zorunda olmaları,
- Hizmet performansına ilişkin olumsuzluklar olduğunda gerekenin yapılması konusunda sorumluluk üstlenilmesi,
- Yapıcı ve olumlu eleştirilerin yanı sıra diğer eleştirilerin de gelebileceğinin baştan kabul edilmesi,
- Başarılar için ödüllendirilmenin, olumsuz durumlarda ise cezalandırılmanın kabul edilmesi,
- Hesap vermenin gerekirse görevi kaybetmeyi de içerdiğinin bilinmesi.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile birlikte ortaya çıkan bu performansa dayalı hesap verebilirlik anlayışının geleneksel hesap verebilirlik anlayışından farkı Goni (1997: 2) tarafından aşağıdaki şekilde tablolastırılmıştır:

Çizelge 3.1. Hesap verebilirlik kavramının çerçevesinin yeniden düzenlenmesi

Geleneksel Hesap Verebilirlik		Performansa Dayalı Hesap Verebilirlik
Olumsuz işleyişten kaçınılması yönünde vurgu yapılması	Algılama	Doğru faaliyetlere yönelik olumlu vurgu
Teftiş	Alan	Rehberlik
Aralıklı	Zamanlama	Sürekli
Reaktif	Denetimlerin rolü	Proaktif
Sürdürümcülük	Hedef	Adaptasyon

Bunların yanında, yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte, “demokratik kontrol” süreçlerinin kamusal hesap verebilirliğin sağlanmasındaki artan önemi, kamusal yetki ve kaynakların kullanımıyla ilgili topluma veya parlamentoya yönelik raporlama faaliyetlerinin, çağdaş hesap verebilirlik anlayışının temel unsurlarından biri haline gelmesini sağlamıştır. Raporlama faaliyetleri, kamu kurumlarının, yıllık olarak hazırlayacakları faaliyet raporları aracılığıyla kendi faaliyetleri hakkında kamuoyunu bilgilendirmesi şeklinde olabileceği gibi, denetim kurumlarının, kamu kaynak kullanımı sonuçları konusunda yürüttükleri bağımsız ve tarafsız denetim sonuçlarına dayanarak hazırladığı denetim raporları veya genel değerlendirme raporlarıyla toplumu veya parlamentoyu bilgilendirmesi şeklinde de gerçekleşebilmektedir (Taner, 2012: 42-43).

Bütün bu olumlu yönlerine rağmen yeni hesap verebilirlik mekanizmalarının birtakım olumsuzlukları da bulunmaktadır. Balcı (2008: 168-170)’ya göre:

- Kamu görevlilerinin yaptıkları işten ve ulaştıkları sonuçtan halka karşı direkt sorumlu olmaları, hesap verebilirlik açısından politikacıların rolünün azalmasına neden olacaktır.
- Yeni hesap verebilirlik anlayışı ile kamu örgütlerinin müşterilere hizmet anlayışının gelişmesi ve kamu örgütlerinin birbirleriyle hatta özel şirketlerle rekabete sokulması, demokratik bir sistemde geleneksel hesap verebilirlik nosyonları ile uyuşmamaktadır. Reforma uğramış ya da yeniden yapılandırılmış bir devlette iç kontrol bürokratik olmaktan çıkmakta profesyonelleşmekte, dış kontrol ise sıkışmak yerine daha da zayıflamaktadır.
- Yeni anlayışla beraber, görev ve sorumluluklara sürekli vurguda bulunulmakta, işin yetkilendirme boyutu ise ihmal edilir gözükmemektedir. Bu ise sorumluluk yükümlülüğünü çalışanlara yüklerken, otorite ve yetkilendirmeyi başka kaynaklara yöneltmektedir.
- Kamu sektörünün geleneksel değerleri olan eşitlik, adalet, dürüstlük gibi konulara pek fazla vurguda bulunulmamaktadır. Bu ise kamu yönetimlerinin vazgeçilmez değerlerinin göz ardı edildiği gibi bir sonucu ortaya çıkarabilir.

3.11.3. Yönetişim ve Hesap Verebilirlik

1980’li yıllardan itibaren kamu yönetiminde başlayan yeniden yapılanma ve reform çalışmaları kapsamında yönetim kavramı da bu değişimden etkilenmiş ve ilk kez 1989 yılında Dünya Bankası’nın Afrika için hazırladığı bir raporda yönetim kavramı ortaya çıkmıştır. Yönetim kavramı daha dar ve devlet merkezli bir yapıyı ifade ederken, yönetim katılımcılığa dayalı, çok aktörlü bir yönetim anlayışını betimlemektedir. Yasal hiyerarşik bürokratik sınırlar içinde

önceden belirlenmiş tek bir amaca yönelik, tek özneli, merkezi, yetki ve kaynakları tek elde toplayan, kapalı, yasaların güvencesi altında sorumsuzluk zırhına bürünmüş “yönetim” ve klasik “kamu yönetimi odaklı kamu politikası oluşturma” sürecinden katılımcı stratejik yöntemlere göre belirlenen amaçları ve çıktıları hedefleyen, çok aktörlü, yeniden yönetimci, ağsal ilişkiler içinde kendinden çok diğer aktörleri yönlendiren, yapabilir kılan, onlarla işbirliği hatta ortaklığa giden, saydam, hesap veren, yetki ve kaynakları devredip paylaşabilen, iletişim ve denetim mekanizmalarının rasyonel ölçütlere göre belirlendiği ve etkinleştirildiği “yönetişim” ve modern “yönetişim odaklı kamu politikası oluşturma” sürecine geçilmiştir (Nohutçu, 2007: 338).

Görüldüğü üzere, yönetişim kavramı özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını da içeren bir yönetim anlayışını benimsemektedir. Devletin rolünde değişiklikler öngörmekte; hizmet üretiminden çok birey, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını yapabilir kılan, onları destekleyen ve güçlendiren bir Devlet yapısını savunmaktadır. Karar alma ve politika belirleme süreçlerinde devlet tek aktör olmaktan çıkmakta; vatandaşlar, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları da artık katılımcı ve paydaş olmaktadır.

Yeni kamu yönetimi düşüncesi kapsamında gündeme gelen yönetişim kavramının, bu yaklaşımla birçok benzer noktası olsa da yeni kamu yönetiminden ayrılan noktaları da bulunmaktadır. Ortak yönler şu şekilde özetlenebilir; her ikisi de iyi yönetim kurma amacıyla, sorumluluğa önem veren, yönetimlerin toplumdan uzak olduğunu ve yönetim birimlerinin çok verimsiz çalıştığını öngören, bunların çözümüne yönelik öneriler getiren, etkinlik için rekabetin şart olduğunu savunan ve sonuç odaklı olarak girdilerden çok çıktıların denetimiyle ilgilenen yapıdadırlar. Farklılıklarına gelinecek olunursa, öncelikle yönetişim süreçle ilgili bir kavram iken, yeni kamu yönetimi yaklaşımı daha çok çıktılarıyla ilgilidir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı örgütler arası bir program iken, yönetişimin politik bir teori olduğu söylenebilir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu sektörünün dönüşümü ile ilgilidir ve devlet toplum ilişkilerinde alternatif arayışlar içindedir. Yönetişim yönetim sınırlarını aşma, ona üstün gelme çabasında ve yönetim yapılarını birleştirme, iş birliğine dönük yönlendirme, kamu kuruluşları ve özel sektör çıkarlarını birleştirme çabasıdadır (Özer, 2007: 565-567).

Yönetişimi daha iyi anlayabilmek adına kavramın temel unsurlarına bakmak yerinde olacaktır. Literatürde, yönetişimin temel unsurlarına dair hemen hemen benzer terimlere yer verildiği görülmektedir. Avrupa Komisyonu’nca 2001 yılında yayımlanan Beyaz Kitap’ta daha

demokratik bir yönetim anlayışını geliştirmek için iyi yönetişimin beş temel ilkesine yer verilmiştir. Bu ilkeler şu şekilde sıralanmıştır (European Union Commission, 2001: 10):

Açıklık: Bu ilkeye göre kurumların daha açık bir şekilde çalışmaları gerektiği, halk tarafından daha anlaşılır ve ulaşılabilir bir dil kullanmaları gerektiği belirtilmiştir.

Katılımcılık: Politika oluşturma zincirinde, başlangıçtan politikaların uygulanmasına kadar olan süreçte geniş bir katılımcılık sağlanmalıdır. Geliştirilmiş katılımcılık, alınan kararlara ve politikaları yürüten kurumlara güveni artırıcı bir rol oynar.

Hesap verebilirlik: Yasama ve yürütme süreçlerindeki rollerin daha açık olması gerekmektedir. Bütün kurumlar ne yaptıklarını açıklamak ve bu konuda sorumluluk almak zorundadırlar. Tüm aşamalarda netlik ve sorumluluk önemlidir.

Etkililik: Belli amaçlar temelinde gereksinim duyulan durumların gerçekleştirildiği, ortaya çıkabilecek durumların ve belli durumlarda geçmiş deneyimlerin de dikkate alındığı bir şekilde, politikalar etkili ve zamanında olmalıdır. Ayrıca etkililik, kararların en uygun aşamada alınmasına ve politikaların orantılı bir şekilde uygulanmasına bağlıdır.

Tutarlılık: Politikalar ve eylemler tutarlı ve kolayca anlaşılabilir olmalıdır. Görevlerin zamanla artması, genişlemenin çeşitliliği artırması, iklim ve demografik değişiklikler gibi sınır ötesi sektörel politika alanlarının varlığı, bölgesel ve yerel otoritelerin politikalara katılımının artması nedenleriyle Avrupa Birliği'nde tutarlılığa duyulan ihtiyaç artmaktadır.

Her ilke tek başına önemlidir fakat birbirinden ayrı olarak gerçekleştirilemezler. Politikalar daha kapsamlı bir şekilde hazırlanıp uygulanmadığı sürece etkili olamazlar.

Türk Kamu Yönetiminde yönetim kavramına bakılırsa, Maliye Bakanlığınca (2003: 2) iyi yönetişimin sekiz temel unsurundan bahsedildiğini görülmektedir. Bunlar:

Şeffaflık: Yönetimde şeffaflık serbest bilgi akışının sağlanması ile mümkün olabilmektedir. Bu ise; usullerin, kurumların ve bilgilerin, ihtiyacı olanlar için kolaylıkla erişilebilir olması ile gerçekleştirilebilir.

Hesap verebilirlik: İlke bir kurumdaki görevlilerin yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak, ilgili kişilere karşı cevap verebilir olma, bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde hareket etme ve bir başarısızlık durumunda sorumluluğu üzerine alma gerekliliğini ortaya koymaktadır. Yani kamu örgütleri, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarındaki karar alıcılar, kamuoyuna ve kurumsal paydaşlarına karşı hesap verebilmelidirler.

Katılımcılık: Tüm vatandaşların gerek doğrudan gerekse kendilerini temsil eden aracı kurumlar vasıtasıyla karar alma süreçlerine katılmaları gerekmektedir. Vatandaşların aktif katılımı sayesinde, politikalar oluşturulurken farklı çıkarlar arasında uzlaşma sağlanmakta, böylelikle vatandaşlar çıkarlarının ötesinde ortak çıkar için hareket edebilmektedirler.

Cevap verebilirlik: Kurumların ve usullerin tüm vatandaşlara hizmet etme gayreti içinde olması gerekmektedir. Bu ilke, vatandaşların yönetimde/hükümette bulunanlarca dinleneceklerini bilmeleri anlamına gelmektedir. Duyarlı yöneticinin, cevap vermeye hazır, sempatik, sorunlara duyarlı, aynı zamanda halkın ihtiyaç ve isteklerini anlayabilen ve uygulayabilen bir yapıda olması gerekmektedir.

Hukukun üstünlüğü: İlke, kurumların adil olarak oluşturulan yasal çerçeveler içinde hareket etmelerini ve kişilerin de kendi davranışlarına kanunların uygulanabileceğini kabul etmelerini öngörmektedir.

Etkinlik: Usullerin ve kurumların, kaynakların verimli kullanılmasını sağlayacak sonuçlar üretmeleri gerekmektedir.

Eşitlik: İlke, tüm vatandaşların mevcut refah seviyelerini muhafaza etmek ve geliştirmek fırsatlarına sahip olmalarını gerektirmektedir.

Stratejik vizyon: Kamu yönetiminde liderler iyi yönetim ve kalkınma hususunda etkin bir perspektife sahip olmalı ve gelişmeye yönelik gerekli unsurları belirleyerek bunları sağlamalıdır.

Yukarıda sayılan ilkelerden de anlaşılacağı üzere, hesap verebilirlik yönetişimin temel unsurlarından bir tanesidir. Değişen kamu yönetimi anlayışı ile birlikte, kamusal eylem ve hizmetlerde açıklık ve şeffaflık prensiplerinin benimsenmesi hesap verebilirliğin, çağdaş

yönetim anlayışının önemli bir parçası haline gelmesine neden olmuştur. Hesap verebilirlik, kamusal gücün tek elde toplanarak kötüye kullanılmasının önlenmesi, kamusal kaynakların hukuka uygun ve yerinde kullanılmasının güvence altına alınması, ayrıca yönetimin vatandaşların istek ve beklentilerine uygun şekilde hareket etmesi böylece vatandaşların devlete duyduğu güvenin artırılması için her yönetimde bulunması gereken temel bir yönetim ilkesidir (Çukurçayır, Özer ve Turgut, 15).

Çetinkaya (2006: 9) iyi yönetişimin temel bir unsuru olarak hesap verebilirliğin uzlaşısı sonucu oluşturulan politikalara uyumlulukla yakın bir ilişki içinde olduğunu savunmaktadır. Kamu hizmetinin niteliği gereği, oluşturulan politikalar bir uzlaşının ürünüdür. Bu uzlaşısı, doğrudan hükümet ile sivil toplum veya özel sektör arasında ya da kamunun çeşitli kademeleri arasında olabilmektedir. Burada asıl önemli olan kendisine yetki verilen kişi veya kurumların, yetkiyi aldıkları mercie daha önceden üzerinde uzlaştıkları şekilde davrandıklarına ilişkin güvence vermeleridir.

Yönetişim kavramı ile birlikte kararları tek başına alan ve uygulayan bir hükümet anlayışından, çok aktörlü bir kamu yönetimi anlayışına geçilmesiyle hesap verebilirlik anlayışında da birtakım değişiklikler meydana gelmiştir. Doğrusal, hiyerarşik, tek yönlü, hesap soran – hesap veren şeklindeki hesap verebilirlikten; müşterek ve karşılıklı bir anlayışa dayanan hesap verebilirliğe doğru bir geçiş yaşanmıştır. Bu durumu nitelemek üzere ise 360 derece hesap verebilirlik kavramı kullanılmaktadır. 360 derece hesap verebilirlik bir kamu dairesinin hesap verebilirlik çevresindeki ilgili her bireyinin ilgili diğer tüm bireylere hesap vermesini ifade etmektedir. Buna göre, ilgi veya sorumluluk kapsamında olmak şartıyla, her birey diğer tüm bireylere cevap vermeli, bunun karşılığında yine her birey diğer bireyi hesaba çekebilmeli, davranışını açıklamasını diğerinden isteyebilmelidir (Behn, 2001: 220-221). Bu bağlamda, hesap verebilirliğin kapsamının genişlemiş olduğu söylenebilir. Böylece, yönetişimle birlikte herkese karşı hesap verebilir olan bir kamu yönetimi anlayışının benimsendiği görülmektedir.

Yönetişim, hesap verebilirlik mekanizmasını geliştiren ve genişleten bir yapıya sahip olsa da yine de bu alanda bazı sıkıntılar yaratabilmektedir. Yıldırım (2006: 66-67)'a göre yönetişim, çok sayıda aktörün etkileşimine göre şekillenen bir yönetimi ifade etmektedir. Bu durum demokratikleşme ve hesap verebilirlik bağlamında olumlu olduğu kadar kamu gücünde zayıflamaların gözlenmesi, karşılıklı bağımlılık ilişkilerinin ortaya çıkması, özel çıkarların rol oynaması gibi olumsuz birtakım sonuçlara da yol açabilmektedir.

4. KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARININ HESAP VEREBİLİRLİĞİ İLE İLGİLİ BİR ALAN ARAŞTIRMASI

4.1. Araştırmanın Amacı

2023 yılı verisine göre 2.130.644 kamu görevlisinin üye olduğu ve üye sayısı bakımından en büyük örgütlü yapılardan biri olan kamu görevlileri sendikalarının sendika üyeleri, sendika yöneticileri ve sendikalarda yapılan iş ve işlemlerin hesap verebilirliği ile ilgili detaylı bir analizin yapılması çalışmanın temel amacını oluşturmaktadır.

Çalışmada katılımcıların kişisel özellikleri, sendikal bilince ne kadar sahip olduklarının tespiti ve sendikalarda yapılan iş ve işlemler ile bunları yapıp yürüten sendika yöneticilerin hesap verebilir bir yapıda olup olmadıklarının tespit edilmesi amaçlanmıştır.

4.2. Araştırmanın Modeli

Araştırmada model olarak deneysel model kullanılmıştır. Bu kapsamda öncelikli olarak kamu görevlileri sendikalarının hesap verebilirliğinin algılanmasına ve ilişkisel durumlarına bakmak amacı ile ilgili bir anket dizayn edilmiş, bu anket sorularının kapsamına göre bağımlılık hipotezleri oluşturulmuş ve bunlar test edilmiştir. Sonuçta elde edilen hipotez sonuçlarına göre anket sorularında sorulan hususların birbirleri ile ilişki durumlarına bakılmıştır.

4.3. Araştırmanın Evreni ve Örneklemi

Nedensel karşılaştırma türünden tarama modelinde olan araştırmanın evrenini Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde örgütlenen kamu görevlileri sendikalarına üye olan 2023 yılı verisine göre 2.130.644 kamu görevlisi oluşturmaktadır. Kamu görevlileri sendikaları üyeleri ve yöneticileri araştırmaya kendi istekleri doğrultusunda katılmış ve rassal olarak seçilmişlerdir. Google dokümanlarda hazırlanan ankette elektronik posta ve telefon mesajları üzerinden toplam 409 kişiye ulaşılmış olup, örneklemin 124 kişisi (%29,6)’sı sendikada aktif görev alan yönetici, 292 kişisi (%69,7)’i ise sadece sendika üyesidir. Çalışmaya katılanların %27,9’u kadın ve %72,1’i erkektir. Öğrenim durumları bakımından en çok %56,6 oranında lisans mezunları bulunmaktadır. Sendikaya üyelik

yıllarına bakılırsa %27,7'si 15 yıl ve daha üzeri bir zamandır sendika üyesi iken son iki yıldır üye olanların oranı %26,7'dir.

4.4. Veri Toplama Aracı ve Verilerin Toplanması

Anketi uygulayabilmek için Hacı Bayram Veli Üniversitesi etik komisyonundan gerekli izinler alınmış, ankete katılanların bilgilendirilmesi yapılmış ve konunun uzmanları ile beraber oluşturulan anket soruları Google dokümanlara yüklenerek anket katılımcılarına elektronik posta ve telefon mesajları uygulamaları ile ulaştırılmıştır. Anket katılımcılar tarafından doldurulduğu anda araştırmacıya ulaşmaktadır. Araştırmacıya ulaşan anketler sanal ortamda şifrelenerek biriktirilmiş ve anketin katılım tarihi bittikten sonra analiz edilmek için sisteme sunulmuştur.

4.5. Verilerin Analizi

Veriler analiz edilirken Google dokumandan gelen veriler incelenmiş ve ankete ilişkin elde edilen cevaplar IBM SPSS Statistics Version 22 paket programı ile analiz edilmiştir. Veriler analiz edilirken öncelikli olarak frekans tabloları oluşturulmuştur. Daha sonra ise ilgili anket sorularındaki yargıların birbirleri ile ilişkilerini ölçebilmek için hipotezler oluşturulmuş ve bu hipotezler ki-kare testi ile analiz edilmiştir. Buna göre uygulanan ki-kare testinde $p < 0,05$ ise anlamlı bir ilişki vardır $p > 0,05$ durumunda ise anlamlı bir ilişki yoktur şeklinde yorumda bulunulmuştur. Bununla birlikte ki-kare testini yaparken gözelerin beklenen değeri 5'den küçük ise ve bu sayı toplam göze oranının %20'si ise ki-kare testi güvenilir olmayacağından en küçük beklenen değerlere bakmak gerekecektir. Buna göre yapılan ki-kare test sonucunda en küçük beklenen değerlerin durumlarını 3 kategoride değerlendirilebilir. Bu durumlar; “en küçük beklenen değer < 5 ise Fisher's exact Teste bakmamız, şayet en küçük beklenen değer 5 ile 25 arasında ise Continuity Correction değerine bakmamız ve en küçük beklenen değer 25'den büyük eşit ise tekrar ki-kareye bakmamız” gerekir. Ayrıca Fisher's exact testinin hesaplanmasında 2x2 tablolar haricinde hesaplama uzun sürdüğü için onun yerine 10.000 örneklem ve %99 güven aralığı ile Monte Carlo yöntemi ile Fisher's exact test istatistiği hesaplanmıştır. Buna göre Monte Carlo simülasyonu ile elde edilen Exact testi p-değerinin (10.000 örneklem ve %99 güven aralığıyla) Exact seçeneğiyle elde edilen Exact testi p-değerine virgülden sonraki üç sıfır kadar aynıdır (Mehta ve Patel, 2013).

4.6. Bulgular ve Yorumlar

4.6.1. Demografik Değişkenler, Sendikal Bilinç ve Sendikal Hesap Verebilirliğe İlişkin Bulgular ve Yorumlar

Soru-1 Cinsiyetiniz

Çizelge 4.1. Ankete katılanların cinsiyete göre dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Erkek	302	72,1
Kadın	117	27,9
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %72,1'i erkek, %27,9'u ise kadın kamu görevlilerinden oluşmaktadır.

Soru-2 Eğitim Durumunuz

Çizelge 4.2. Ankete katılanların eğitim durumuna göre dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Lise	47	11,2
Ön Lisans	52	12,4
Lisans	237	56,6
Lisansüstü	83	19,8
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %56,6'sı lisans, %19,8'i lisansüstü, %12,4'ü ön lisans ve %11,2'si ise lise mezunudur.

Soru-3 Hangi Kurumda Çalışıyorsunuz?

Çizelge 4.3. Ankete katılanların çalıştıkları kuruma göre dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Adalet Bakanlığı	8	1,9
Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	2	,5
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	41	9,8
Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	22	5,3
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	29	6,9
Gençlik ve Spor Bakanlığı	3	,7
Hazine ve Maliye Bakanlığı	11	2,6
İçişleri Bakanlığı	51	12,2
Kültür ve Turizm Bakanlığı	6	1,4
Milli Eğitim Bakanlığı	39	9,3
Milli Savunma Bakanlığı	6	1,4
Sağlık Bakanlığı	9	2,1
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	6	1,4
Tarım ve Orman Bakanlığı	26	6,2
Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	13	3,1
Yüksek Yargı (Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Yargıtay, Sayıştay, HSK, YSK)	1	,2
Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)	1	,2
Üst Kurullar	2	,5
Üniversite	40	9,5
Üniversite Hastanesi	2	,5
Yerel Yönetimler (Belediye Başkanlığı, İl Özel İdareleri)	14	3,3
İletişim Başkanlığı	12	2,9
TRT	17	4,1
KİT	14	3,3
Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ)	9	2,1
Diyanet İşleri Başkanlığı	10	2,4
Vakıflar Genel Müdürlüğü	1	,2
YÖK	7	1,7
Emniyet Genel Müdürlüğü	10	2,4
Toplam	412	98,3
Boş	7	1,7
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %65'i bakanlıklarda %33'3'de diğer kamu kurumlarında görev yapmaktadır.

Soru-4 Üye olduğunuz sendika hangi hizmet kolundadır?

Çizelge 4.4. Ankete katılanların üye oldukları sendikaların hizmet koluna göre dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri	118	28,2
Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri	86	20,5
Sağlık ve Sosyal Hizmetler	14	3,3
Yerel Yönetim Hizmetleri	35	8,4
Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri	27	6,4
Kültür ve Sanat Hizmetleri	7	1,7
Bayındır, İnşaat ve Köy Hizmetleri	16	3,8
Ulaştırma Hizmetleri	15	3,6
Tarım ve Ormancılık Hizmetleri	15	3,6
Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri	68	16,2
Diyanet ve Vakıf Hizmetleri	9	2,1
Boş	9	2,1
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin üye oldukları sendikaların hizmet koluna göre dağılımına bakıldığında %28,2'sinin Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri Kolunda örgütlendiği görülüyor. Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri kolunu %20,5 ile Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri kolu, %16,2 ile de Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri kolu takip etmektedir.

Soru-5 Hangi Konfederasyona üyesiniz?

Çizelge 4.5. Ankete katılanların üye oldukları sendikaların bağlı oldukları konfederasyonların dağılımı (%)

	Kişi Sayısı	Yüzde
Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK)	75	17,9
Memur Sendikaları Konfederasyonu (Memur-Sen)	158	37,7
Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (Türkiye Kamu-Sen)	114	27,2
Birleşik Kamu İş Konfederasyonu	8	1,9
Şehit Gazi Sendikaları Konfederasyonu	4	1,0
Hiç Konfederasyona üye değil	35	8,4
Boş	25	6,0
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin üye oldukları sendikaların bağlı oldukları konfederasyonların dağılımına bakıldığında %37,7'sinin Memur Sendikaları Konfederasyonu (Memur-Sen), %27,2'sinin Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları

Konfederasyonu (Türkiye Kamu-Sen), %17,9'nun Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK) üyesi olduğu görülüyor.

Yalnız burada ankete cevap verenlerden 4 kişi Şehit Gazi Sendikaları Konfederasyonu üyesi olduğunu söylüyor fakat resmîyette böyle bir konfederasyon bulunmamaktadır. 25 kişide bu soruyu boş bırakmıştır. Buradan şöyle bir sonuç elde edilebilir ankete katılanların %7'si ya üye olduğu sendikanın bağlı olduğu konfederasyonu bilmiyor ya da konfederasyonun ne olduğunu bilmiyor.

Soru-6 Ne zamandan beri sendika üyesiniz?

Çizelge 4.6. Ankete katılanların ne zamandan beri sendika üyesi olduklarının dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
0-2 Yıl	112	26,7
3-7 Yıl	86	20,5
8-15 Yıl	102	24,3
15+ Yıl	116	27,7
Boş	3	,7
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %27,7'sinin 15 yıldan fazla bir süredir sendika üyesi olduğu görülüyor. Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %26,7'sinin 0-2 yıl aralığında sendika üyeliği bulunmaktadır. Buda 2022-2023 yıllarını kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşmesinde sendika üyesi kamu görevlilerine verilecek olan toplu sözleşme ikramiyesinin son iki yılda sendikalaşma oranında artışa yol açtığını göstermektedir.

Soru-7 Daha önce başka sendikaya üye oldunuz mu?

Çizelge 4.7. Ankete katılanların daha önceden sendika üyesi olup olmadıklarının dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Evet	184	43,9
Hayır	231	55,1
Boş	4	1,0
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %55,1'nin daha önceden başka bir sendika üyeliği bulunmazken %43,9'u şu an üyesi olduğu sendikadan önce başka sendika(lara) üye olmuştur.

Soru-8 Sendikaya neden üye oldunuz?

Çizelge 4.8. Ankete katılanların neden sendika üyesi olduklarının dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Kendime yakın hissettim	116	27,7
Arkadaşım üyeydi o yüzden üye oldum	76	18,1
İş yerindeki amirim zorladı	13	3,1
Araştırdım ve haklarımı savunacağımı düşündüğüm için üye oldum	172	41,1
Sendika ücreti verildiği için üye oldum	18	4,3
İş ve işlemlerde yardım almak amacı ile (Torpil)	3	,7
Diğer sendikaya tepki nedeniyle	2	,5
Boş	19	4,5
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %41,1'i sendikaya üye olmayı araştırdığını ve bunun sonucunda haklarını savunacağını düşündüğü için sendika üyesi olduğunu ifade etmiştir. %27,7'si üyesi olduğu sendikayı kendisine yakın hissettiği için üye olduğunu ifade etmiştir. %18,1'i ise arkadaşı üye olduğu için o sendikayı tercih edip üye olduğunu ifade etmiştir.

Soru-9 Üyesi olduğunuz sendikada aktif bir göreviniz var mı?

Çizelge 4.9. Ankete katılanların üyesi oldukları sendikada aktif görevlerinin olup olmadığının dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Evet var	124	29,6
Hayır yok	292	69,7
Boş	3	,7
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %69,7'si üye oldukları sendikada aktif bir görevinin olmadığını, %29,6'sı ise aktif bir görevinin olduğunu belirtmiştir. Buda anketi cevaplayan sendika üyesi kamu görevlilerinin içerisinde profesyonel sendikacılık yapanlarında olduğunu da göstermektedir.

Soru-10 Üyesi olduğunuz sendikanın ve konfederasyonun Genel Başkanlarının isimlerini biliyor musunuz?

Çizelge 4.10. Ankete katılanların üyesi oldukları sendika ve konfederasyonun genel başkanlarının isimlerini bilip bilmediklerin dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Evet biliyorum	308	73,5
Hayır bilmiyorum	108	25,8
Boş	3	,7
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %73,5'i üye oldukları sendika ve konfederasyonun genel başkanlarının isimlerini bildiğini, %25,8'i ise bilmediğini belirtmiştir. Sendika ve konfederasyonun genel başkanlarının isimlerini bilmeyenlerin oranı ile 6'ncı soruda sendika üyesi kamu görevlilerinin %26,7'sinin 0-2 yıl aralığında sendika üyeliği bulunduğu oran birbirine çok yakındır. Buradan bir varsayım türetmek gerekirse toplu sözleşme ikramiyesi almak için son 2 yılda sendika üyesi olan kamu görevlilerinin bağlı oldukları sendikaların ve konfederasyonların genel başkanların isimlerini dahi bilmedikleri anlaşılmaktadır.

Soru-11 Üyesi olduğunuz sendika ve konfederasyonu ne kadar sıklıkla ziyaret edersiniz?

Çizelge 4.11. Ankete katılanların üyesi oldukları sendika ve konfederasyonu ne kadar sıklıkla ziyaret ettiklerinin dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Sık sık uğrarım	75	17,9
Davet edildiğim zaman toplantı ve etkinliklere giderim	107	25,5
Ara sıra uğrarım	83	19,8
Nerede olduğunu bile bilmiyorum	120	28,6
Ziyaret etmiyorum	17	4,1
Boş	17	4,1
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %28,6'sı üye olduğu sendika ve konfederasyonun nerede olduğunu bile bilmediğini ifade etmiştir. Bu oranda bir önceki soruda toplu sözleşme ikramiyesi almak için son iki yılda üye olup üye olduğu sendika ile ilgili hiçbir bilgiye sahip olmayan kamu görevlilerinin oranına yakındır. Bu da ortaya konulan varsayımın da haklı olduğunu güçlendirmektedir.

Sendika üyesi kamu görevlilerinin %25,5'i davet edildiği zaman toplantı ve etkinliklere gittiğini, %19,38'i ara sıra uğradığını ifade etmiştir. %17,9'u ise sık sık ziyaret ettiğini belirtmiştir.

Soru-12 Sendikanızın ve Konfederasyonunuzun düzenlemiş olduğu faaliyetlere etkinliklere katılıyor musunuz?

Çizelge 4.12. Ankete katılanların üyesi oldukları sendika ve konfederasyonun düzenlemiş olduğu faaliyetlere/etkinliklere katılıp katılmadığının dağılımı (%)

		Kişi sayısı	Yüzde
	Her zaman katılıyorum	99	23,6
	Ara sıra katılıyorum	165	39,4
	Hiç katılmadım	153	36,5
	Boş	2	,5
	Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %39,4'ü ara sıra sendika ve konfederasyonun organize ettiği faaliyetlere ve etkinliklere katıldığını, %36,5'i hiçbir faaliyete ve etkinliğe katılmadığını, %23,6'sı ise her zaman faaliyetlere ve etkinliklere katıldığını belirtmiştir.

Soru-13 Sendikanızın ve Konfederasyonunuzun düzenlemiş olduğu faaliyetler/etkinlikler ile ilgili nasıl bilgi alıyorsunuz?

Çizelge 4.13. Ankete katılanların üyesi oldukları sendika ve konfederasyonun düzenlemiş olduğu faaliyetlere etkinliklere ilke ilgili nasıl bilgi sahibi olduğunun dağılımı (%)

		Kişi sayısı	Yüzde
	Sendikanın/Konfederasyonun sosyal medya hesaplarından ve internet sitelerinden	50	11,9
	Sendika yöneticilerinden	73	17,4
	Mail ve SMS yolu ile bilgilendiriliyorum	128	30,5
	Hepsi	125	29,8
	Herhangi bir yolla bilgi sahibi olamıyorum	41	9,8
	Boş	2	,5
	Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %30,5'i mail ve SMS yolu ile bilgilendirildiğini, %29,8'i bütün bilgi edinme yolları ile bilgilendirildiğini, %17,4'ü sendika yöneticileri sayesinde bilgi sahibi olduğunu ve %11,9'u sendikanın sosyal medya

hesabı ve internet sitelerinden bilgi sahibi olduğunu belirtmiştir. %9,8'lik bir kesim ise herhangi bir yolla bilgi sahibi olamadığını belirtmiştir. Buradan sendikaların üyelerini bilgilendirmek için her türlü imkândan faydalandığı ve bunda da başarılı olduğu görülmektedir.

Soru-14 Sendikaya üye olma amacınız nedir?

Çizelge 4.14. Ankete katılanların sendikaya üye olmadaki amacının dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
İş yerimde görevde yükselmek için	22	5,3
Siyasi tercihime yakın olduğu için	40	9,5
Devlet tarafından verilen toplu sözleşme ikramiyesini almak için	81	19,3
Örgütlü bir yapının içerisinde yer alıp kendimi güçlü hissetmek için	236	56,3
Haklarımın savunulması için	11	2,6
Arkadaşım üye olduğu için	3	,7
Boş	26	6,2
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %56,3'ü yani yarısından fazlası örgütlü bir yapının içerisinde yer alıp kendini güçlü hissetmek için sendikaya üye olduğunu belirtmiş. Türkiye'de kamu görevlileri sendikaları çalışma hayatında çok güçlü bir baskı unsuru olarak örgütlü bir yapıya sahip olduklarından dolayı kamu görevlileri de bu güç neticesinde ortaya çıkan pozitif dışsallıktan yararlanmak için sendikaya üye oluyorlar. %19,3'ü ise devlet tarafından verilen toplu sözleşme ikramiyesini almak için üye olduğunu ifade etmiştir. Bu diğer sorularda ortaya koyulan varsayımı doğrulayan bir orandır. %9,5'i ise siyasi görüşüne yakın olduğu için üye olduğunu belirtmiştir. Bu cevap ile sendika üyeleri arasında sendika ile siyaset arasında bir ilişki olduğu varsayılabilir.

Soru-15 3 ayda bir devlet tarafından ödenen toplu sözleşme ikramiyesi ödenmeseydi sendikaya üye olur muydunuz?

Çizelge 4.15. Ankete katılanların toplu sözleşme ikramiyesi almasalardı sendika üyesi olup olmayacakların dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Evet olurdum	298	71,1
Hayır olmazdım	119	28,4
Boş	2	,5
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %71,1'i toplu sözleşme ikramiyesi verilme de sendika üyesi olacağını belirtmiş olsa da %28,4'ü toplu sözleşme ikramiyesi verilmezse sendika üyesi olmayacağını belirtmiştir. Bu cevap ile 6'ncı sorudan itibaren ifade edilen son iki yılda sendika üyesi olan kamu görevlilerinin büyük bir çoğunluğu toplu sözleşme ikramiyesinden faydalanmak için sendika üyesi olmaktadır varsayımı test edilip doğrulanmaktadır. Onlar için sendikaların ve sendikal yaşamın bir önemi bulunmamaktadır. Oranların birbirine yakın çıkması da bunun kanıtıdır.

Soru-16 Sizce bir kişinin üyesi olduğu sendika, o kişinin siyasal tutum ve tercihlerini belli eder mi?

Çizelge 4.16. Ankete katılanların üyesi oldukları sendikaların siyasi tercihlerini belli edip etmeyeceğinin dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Evet belli eder	190	45,3
Hayır belli etmez	151	36,0
Karasızım	74	17,7
Boş	4	1,0
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %45,3' üye olunan sendikanın siyasal tercihi belli ettiğini düşünmektedir. %36'sı ise üye olunan sendikanın siyasal tercihi belli etmediğini belirtirken %17,7'si ise kararsız kalmıştır. Bu soru ile de kamu görevlileri sendikalarının belli bir siyasi görüş çevresinde örgütlendiği ve kamu görevlilerinin sendika üyeliği için çoğunlukla kendi siyasi görüşüne uyan sendikaları tercih ettiği görülmektedir.

Soru-17 Sendika üyesi olduğunuz için aşağıdaki sıkıntılardan hangisini yaşadınız?

Çizelge 4.17. Ankete katılanların sendika üyesi oldukları için yaşadıkları sıkıntıların dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Üye olduğum sendika amirlerim tarafımdan hoş karşılanmadı	22	5,3
Kurumumda mobbinge maruz kaldım	26	6,2
Üye olduğum sendikadan istifa etmem istendi	7	1,7
Başka bir sendikaya üye olmam konusunda baskı yapıldı	15	3,6
Hepsi	42	10,0
Hiçbiri	303	72,3
Boş	4	1,0
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin 72,3 sendika üyesi olduğu için hiçbir sıkıntı yaşamadığını belirtse de, %10'u bütün sıkıntılara muhatap olduğunu ifade etmiştir. Ankete katılanların %6,2'si çalıştığı kurumda sendika üyesi olduğu için mobbinge maruz kaldığını, %5,3'ü üye olduğu sendika amirleri tarafından hoş karşılanmadığı için sıkıntı yaşadığını, %3,6'sı başka bir sendikaya üye olması konusunda kurumunda baskıya maruz kaldığını ve %1,7'si ise üye olduğu sendikadan istifa etmesi yönünde sıkıntılar yaşadığını belirtmiştir.

Soru-18 Sendikaya üye olmayan veya üye olmak istemeyen kişilerin sebepleri ne olabilir?

Çizelge 4.18. Ankete katılanların sendikaya üye olmayan kamu görevlilerinin neden sendika üyesi olmadıkları yönündeki görüşlerinin dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Kamu görevlileri sendikacılığına karşı ilgisizlik ve yeterli bilgiye sahip olunmaması	80	19,1
Kamu görevlileri sendikacılığının etkin bir yapı olmadığını düşünülmesi	137	32,7
Kamu görevlileri sendikacıların sağlayacağı faydalardan üye olmayanlarında yararlanacağı yolunda düşünceye sahip olunması	59	14,1
Kamu görevlileri sendikaları üyelerinin geçmişte yaşananlardan dolayı olumsuz etkilenmelerinden dolayı korku duyulması	120	28,6
Sendikaların siyasallaşması	7	1,7
Boş	16	3,8
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin 32,7'si kamu görevlileri sendikacılığının etkin bir yapı olmadığını düşünmekte olduğunu belirtmiştir. %28,6'sına göre kamu görevlileri sendikaları üyelerinin geçmişte yaşananlardan dolayı olumsuz etkilenmelerinin sonucunda korku duyulması en önemli etken olarak görülmektedir. Özellikle 15 Temmuz 2016 sonrasında Aktif-Sen konfederasyonuna bağlı sendikaların üyelerinin bu sendikalara üye oldukları için kamu görevinden ihraç edilmeleri bunun en büyük nedenidir. Bu olay kamu görevlileri arasında ilerleyen yıllarda farklı siyasi görüşe sahip siyasi partilerin hükümeti kurması neticesinde kendileri aleyhine olumsuz bir durum yaratabileceği algısına sebep olmuştur. Hatta 2016-2021 arasında kamu görevlilerinin sendikalaşma oranı %71,64 ten %64,66'ya kadar düşmüştür

%19,1'i kamu görevlileri sendikacılığına karşı ilgisizlik ve yeterli bilgiye sahip olunmaması olduğunu belirtmiştir. Halbuki 2023 yılı itibarıyla sendikalaşma oranı %74,54 ile tüm zamanların en yüksek seviyesindedir. Yani her 4 kamu görevlisinden 3'ü sendika üyesidir. %14,1'i kamu görevlileri sendikacıların sağlayacağı faydalardan üye olmayanlarında yararlanacağı yolunda düşünceye sahip olduğu için üye olmadığını ifade etmiştir.

Soru-19 Kamu görevlilerinin de sendika üyeliğine girişi ve sendika üyeliğinden istifa etmesi e-Devlet üzerinden olmalı mıdır?

Çizelge 4.19. Ankete katılanların sendika üyeliğinin e-devlet'den yapılıp yapılmaması yönündeki düşüncelerine ilişkin dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Evet e-Devlet üzerinden olmalıdır	357	85,2
Hayır bu sistem (kâğıt form) devam etmelidir	58	13,8
Boş	4	1,0
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %85,2'si sendika üyeliğine giriş ve çıkışın e-devlet üzerinden olmasını gerektiğini düşünüyor. %13,8'i şu an kullanılmakta olan kâğıt form ile sendika üyeliğine giriş ve çıkış usulünün devam etmesi gerektiğini belirtiyor. Halbuki işçi sendikalarında üyeliğe giriş ve çıkış e-devlet üzerinden yapıldığı için işçiler istedikleri zaman sendikalarını değiştirebiliyor ve sendika üyeliklerini iptal edebiliyor. Devlette sendika üyesi işçi sayısını yılda bir kez yerine istediği an en güncel hali ile öğrenebiliyor. Oysaki kamu çalışanları sendika üyesi olurken ya da sendika üyeliklerini iptal ederken doldurdıkları kâğıt formlar yüzünden işlemleri hemen bitiremiyor. Belli bir süre beklemek zorunda kalıyorlar. Sendikadan istifa ederken ya da sendika üyesi olurken evrakları görüldüğü için kurumda baskılara maruz kalabiliyorlar. Devlet de anlık sendikalı kamu çalışanı sayısını alamıyor ve onun yerine her yıl temmuz ayında yayınlanan üye sayısı tebliğindeki sayıları bir sene boyunca kullanmak zorunda kalıyor.

Soru-20 Sendikanızdan ve Konfederasyonunuzdan beklentiniz nedir?

Çizelge 4.20. Ankete katılanların sendika ve konfederasyonlarından beklentilerinin dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Kamu görevlilerinin ekonomik ve sosyal haklarının artırılması için çalışmalar yapması	300	71,6
Kamu görevlilerinin toplumda hak ettikleri değeri görmesini sağlamak	49	11,7
Sendikacılık ve örgütlü yaşam bilincinin sağlanması için çalışmalar yapması	59	14,1
Siyasetle içinde bir yapı olması ve bu sayede üyelerine makam/mevki sağlaması	4	1,0
Hiçbir beklentim yok	3	,7
Boş	4	1,0
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %71,6'sı üyesi olduğu sendika ve konfederasyonların kamu görevlilerinin ekonomik ve sosyal haklarının artırılması için çalışmalar yapması gerektiğini belirtmiştir. Bu aslında sendikaların genel amaçların en önde gidenidir. %14,'i sendikacılık ve örgütlü yaşam bilincinin sağlanması için çalışmalar yapmasını, %11,7'si ise kamu görevlilerinin toplumda hak ettikleri değeri görmesini sağlamak için çalışmalar yapması gerektiğini ifade etmiştir

Soru-21 Sendikanız ve Konfederasyonunuz beklentinizi karşılayabildi mi?

Çizelge 4.21. Ankete katılanların sendika ve konfederasyonlarından beklentilerinin karşılanıp karşılanmamasının dağılımı (%)

		Kişi sayısı	Yüzde
	Evet karşıladı	160	38,2
	Hayır karşılamadı	253	60,4
	Boş	6	1,4
	Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %60,4'ü üyesi olduğu sendika ve konfederasyonların beklentilerini karşılamadığını düşünmektedir. %38,2'i ise beklentilerini karşıladığını düşünmektedir.

Soru-22 Sendikanızın ve Konfederasyonunuzun çalışmalarını yeterli görüyor musunuz?

Çizelge 4.22. Ankete katılanların sendika ve konfederasyonların çalışmalarını yeterli görüp görmemesinin dağılımı (%)

		Kişi sayısı	Yüzde
	Evet yeterli görüyorum	136	32,5
	Hayır yeterli görmüyorum	281	67,1
	Boş	2	,5
	Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %67,1'i üyesi olduğu sendika ve konfederasyonların çalışmalarının yeterli olduğunu düşünmemektedir. %32,5'i ise çalışmalarının yeterli olduğunu düşünmektedir

Soru-23 Sizce kamu görevlileri de işçiler gibi grev hakkına sahip olmalı mıdır?

Çizelge 4.23. Ankete katılanların kamu görevlilerinde işçiler gibi grev hakkına sahip olup olmaması yönündeki düşüncelerine ilişkin dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Evet grev hakkına sahip olmalıdır	379	90,5
Hayır grev hakkına sahip olmamalıdır	39	9,3
Boş	1	,2
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %90,5'i kamu görevlilerin de işçiler gibi grev hakkına sahip olması gerektiğini düşünmektedir. %9,3'ü ise kamu görevlilerin işçilerin sahip olduğu grev hakkına sahip olmaması gerektiğini düşünmektedir.

Soru-24 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu ve ilgili yönetmelikleri okudunuz mu?

Çizelge 4.24. Ankete katılanların 4688 sayılı kamu görevlileri sendikaları ve toplu sözleşme kanunu ve ilgili yönetmelikleri okuyup okumadığının dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Evet hem kanunu hem yönetmelikleri okudum	175	41,8
Sadece kanunu okudum	74	17,7
Sadece yönetmelikleri okudum	13	3,1
Her ikisini de okumadım	154	36,8
Boş	3	,7
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %41,8'i hem kanunu hem yönetmelikleri okuduğunu, %36,8'i her ikisini de okumadığını, %17,7'si sadece kanunu okuduğunu ve %3,1'i ise sadece yönetmelikleri okuduğunu belirtmiştir. Buradan sendika üyelerinin yaklaşık %40'nın kamu görevlileri sendikacılığı nedir, sendikal hakları nelerdir gibi konularda bilgi sahibi olmadığı anlaşıyor.

Soru-25 Kamu Görevlileri Sendikacılığı gelecekte nasıl bir role sahip olmalıdır?

Çizelge 4.25. Ankete katılanların gelecekte kamu görevlileri sendikacılığının nasıl bir role sahip olacağına dair görüşlerinin dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Kamu çalışanlarının haklarının korunması ve geliştirilmesine odaklanmalı	351	83,8
Hükümetlerin yapmış olduğu hizmetleri denetleyen ve sorgulayan bir yapı olmalı	40	9,5
Sosyal faaliyetlere önem veren bir yapı olmalı	12	2,9
Siyasi bir güç oluşturmali	13	3,1
Boş	3	,7
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %83,8'i kamu görevlileri sendikalarının gelecekte kamu çalışanlarının haklarının korunması ve geliştirilmesine odaklanması yönünde görüş belirtmiştir. %9,5'i de kamu görevlileri sendikalarının hükümetlerin yapmış olduğu hizmetleri denetleyen ve sorgulayan bir yapı olması gerektiğini ifade etmiştir.

Soru-26 Gelecekte Kamu görevlileri sendikacılığı ile siyaset arasında nasıl bir ilişki olmalıdır?

Çizelge 4.26. Ankete katılanların gelecekte kamu görevlileri sendikacılığını siyaset ile arasında nasıl bir ilişkiye sahip olacağına dair görüşlerinin dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Kamu sendikaları siyasi faaliyetlere karışmamalı, üyelerinin ve kamu görevlilerinin hak ve çıkarları ile ilgilenmelidir	311	74,2
Kamu sendikaları üyelerinin ve kamu görevlilerinin hak ve çıkarlarını korumak için gerekirse siyaset ile ilgilenmelidir	72	17,2
Kamu sendikaları kendini ilgilendirsın ya da ilgilendirmesin doğrudan siyasetin içerisinde her konuda aktif olmalıdır	25	6,0
Boş	11	2,6
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %74,2'si kamu görevlileri sendikalarının gelecekte siyasi faaliyetlere karışmamasını, üyelerinin ve kamu görevlilerinin hak ve çıkarları ile ilgilenmesi yönünde görüş belirtmiştir. %17,2'si de kamu görevlilerinin hak ve çıkarlarını korumak için gerekirse siyaset ile ilgilenmesi gerektiğini ifade diyor. Bu cevaplar bir önceki soruda verilen cevabın tutarlılığına da ispatlıyor. Sendika üyesi kamu görevlileri sendikalarından ağırlıklı olarak haklarının korunması ve geliştirilmesine yönünde çalışmalar yapmalarını talep ediyorlar.

Soru-27 Sizce gelecekte Kamu Görevlileri sendikacılığı nasıl olacaktır?

Çizelge 4.27. Ankete katılanların gelecekte kamu görevlileri sendikacılığının nasıl olacağı yönündeki görüşlerinin dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Sendikacılık ve sendikalar tamamen ortadan kalkacaktır	55	13,1
Sendikalar ve sendikacılık faaliyetleri siyasileşmiş bir yapı olarak siyasi partilerin organı olacaktır	136	32,5
Grev hakkı kazanılacak ve siyasetin üzerinde faaliyetlerini icra edeceklerdir. Böylece çağdaş sendikacılık yapılacaktır	204	48,7
Herhangi bir değişiklik olmayacak	5	1,2
Boş	19	4,5
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %48,7'si grev hakkının kazanılacağını ve sendikaların siyaset üstü bir yapılanma olarak faaliyetlerini icra edeceklerini belirtmiştir. %32,5'i sendikalar ve sendikacılık faaliyetlerinin siyasileşmiş bir yapı olarak siyasi partilerin organı olacağı yönünde görüş ifade etmiştir. %13,1'lik bir grup ise çok farklı bir bakış açısı ile sendikacılık faaliyetlerinin ve sendikaların tamamen ortadan kalkacağı yönünde görüş belirtmiştir.

Soru-28 Sendika ve Konfederasyon yöneticileri yapmış oldukları görevler ilgili hesap verebilir olmalı mıdır?

Çizelge 4.28. Ankete katılanların sendika ve konfederasyon yöneticilerinin yapmış oldukları görevler ile ilgili hesap verebilir olup olmayacağına dair görüşlerinin dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Evet olmalıdır	417	99,5
Hayır olmamalıdır	2	,5
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %99,5'i yani neredeyse tamamı sendika ve konfederasyon yöneticilerinin yapmış oldukları görevler ilgili hesap verebilir olması yönünde görüş belirtmiştir. Buradan sendikalara üye kamu görevlilerinin sendika yöneticilerinin yapmış oldukları her türlü eylemden sorumlu olmaları gerektiğini düşünmektedirler.

Soru-29 Sendika ve Konfederasyon yöneticileri kimlere karşı hesap verebilir olmalıdır?

Çizelge 4.29. Ankete katılanların sendika ve konfederasyon yöneticilerinin kimlere karşı hesap verebilir olup olmayacağına dair görüşlerinin dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Genel Kurula	29	6,9
Sendika üyelerine	62	14,8
Yargıya	17	4,1
Hepsine	310	74,0
Boş	1	,2
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %74'ü sendika ve konfederasyon yöneticilerinin yapmış oldukları görevler ilgili genel kurula, sendika üyelerine ve yargıya yani bütün mekanizmalara hesap vermesi yönünde görüş belirtmiştir. %14,8'i sendika ve konfederasyon yöneticilerinin yapmış oldukları görevler ilgili sadece sendika üyelerine vereceği hesabın yeterli olacağını düşünmektedir.

Soru-30 Sendikalarda ve Konfederasyonlarda denetim sisteminin hesap verme sürecinde etkili olduğunu düşünüyor musunuz? Faaliyet raporları ile yeterli derecede üyelerin ve kamuoyunun bilgilendirildiğini düşünüyor musunuz?

Çizelge 4.30. Ankete katılanların sendikalarda ve konfederasyonlarda denetim sisteminin hesap verme sürecinde etkili olup olmadığını ve faaliyet raporları ile yeterli derecede üyelerin ve kamuoyunun bilgilendirilip bilgilendirilmediği yönündeki görüşlerinin dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Evet düşünüyorum.	119	28,4
Hayır düşünmüyorum	299	71,4
Boş	1	,2
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %71,4'ü sendikalarda ve konfederasyonlarda denetim sisteminin hesap verme sürecinde etkili olmadığını ve faaliyet raporları ile yeterli derecede üyelerin ve kamuoyunun bilgilendirilmediğini düşünüyor. %28,4'ü ise sendikalarda ve konfederasyonlarda denetim sisteminin hesap verme sürecinde etkili olduğunu ve faaliyet raporları ile yeterli derecede üyelerin ve kamuoyunun bilgilendirildiğini düşünüyor.

Soru-31 4688 sayılı Kanun sendika/konfederasyonların denetimi için yeterli midir?

Çizelge 4.31. Ankete katılanların 4688 sayılı kanunun sendika/konfederasyonların denetimi için yeterli olup olmadığı yönündeki görüşlerinin dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Evet yeterlidir	93	22,2
Hayır yeterli değildir	309	73,7
Boş	17	4,1
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %73,7'si 4688 sayılı Kanunun sendika/konfederasyonların denetimi için yeterli olmadığı belirtirken, %22,2'si ise 4688 sayılı Kanunun sendika/konfederasyonların denetimi için yeterli olduğunu belirtmiştir.

Soru-32 Sendika üyelerine devlet tarafından ödenen toplu sözleşme ikramiyesi hesap verilebilirlik üzerinde olumsuz etkiler yaratır mı?

Çizelge 4.32. Ankete katılanların sendika üyelerine devlet tarafından ödenen toplu sözleşme ikramiyesinin hesap verilebilirlik üzerinde olumsuz bir etki yaratıp yaratmayacağı yönündeki görüşlerinin dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Evet yaratır	163	38,9
Hayır yaratmaz	249	59,4
Boş	7	1,7
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %59,4'ü 6. Dönem toplu sözleşme ile hayata geçirilen ve toplam kamu görevlisi sayısının en az yüzde ikisini sendika üyesi kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olan kamu görevlilerine devlet tarafından ödenen toplu sözleşme ikramiyesinin kamu görevlileri sendikalarının hesap verebilirliği üzerinde olumsuz bir etki yaratmadığı belirtmiştir. %38,9'u ise devlet tarafından verilen bu toplu sözleşme ikramiyesinin olumsuz bir etki yaratacağını belirtmiştir.

Soru-33 Yetkili sendika ve yetkili konfederasyon tarafından yapılan toplu sözleşmeler hesap verebilir bir sistem içinde yapılmakta mıdır?

Çizelge 4.33. Ankete katılanların yetkili sendika ve yetkili konfederasyon tarafından yapılan toplu sözleşmelerin hesap verebilir bir sistem içinde yapılıp yapılmadığı yönündeki görüşlerinin dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Evet yapılmaktadır	123	29,4
Hayır yapılmamaktadır	288	68,7
Boş	8	1,9
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %68,7'si yetkili sendika ve yetkili konfederasyon tarafından yapılan toplu sözleşmelerin hesap verebilir bir sistem içinde yapılmadığını düşünmektedir. %29,4'ü ise yapılan bu toplu sözleşmelerin hesap verebilir bir sistem içinde yapıldığını belirtmiştir.

Soru-34 4688 sayılı kanun, 657 sayılı kanun, ilgili yönetmelikler ve ceza kanunu da yer alan düzenlemeler ile mahkeme kararları hesap verebilir bir kamu görevlileri sendikacılığı yaratmak için yeterli midir?

Çizelge 4.34. Ankete katılanların 4688 sayılı kanun, 657 sayılı kanun, ilgili yönetmelikler ve ceza kanunu da yer alan düzenlemeler ile mahkeme kararlarının hesap verebilir bir kamu görevlileri sendikacılığı yaratmak için yeterli olup olmadığı yönündeki görüşlerinin dağılımı (%)

	Kişi sayısı	Yüzde
Evet yeterlidir	112	26,7
Hayır yeterli değildir	293	69,9
Boş	14	3,3
Toplam	419	100,0

Ankete katılan sendika üyesi kamu görevlilerinin %69,9'u kamu görevlileri sendikalarının hesap verebilir olması için 4688 sayılı kanun, 657 sayılı kanun, ilgili yönetmelikler ve ceza kanununda yer alan düzenlemeler ile mahkeme kararlarının yeterli olmadığını belirtmiştir. %26,7'si ise bu mevzuatların ve bu konuda verilmiş yargı kararlarının sendikaların hesap verebilir bir yapıda olması için yeterli olduğunu ifade etmiştir.

4.6.2. Araştırma Hipotezlerine İlişkin Bulgular ve Yorumlar

– Soru-6 Ne zamandan beri sendikaya üyesiniz? * Soru-8 Sendikaya neden üye oldunuz?

Anketteki sorulara göre sendikaya üye olma süresi ile sendikaya üye olma nedeni arasında bir ilişki var mı yok mu ona bakılmak isteniyor.

Soru şu şekilde sorulabilir: “Katılımcıların sendikaya üye olma süresi ile sendikaya üye olma nedeni arasında anlamlı bir ilişki var mıdır?”

Hipotez şu şekilde oluşturabilir.

H0: Sendikaya üye olma süresi ile sendikaya üye olma nedeni arasında anlamlı bir ilişki vardır.

H1: Sendikaya üye olma süresi ile sendikaya üye olma nedeni arasında anlamlı bir ilişki yoktur.

Buna göre analiz yapıldığında:

Çizelge 4.35. Soru- 6 & Soru-8 Çapraz Tablolama

Cross Tabulation										
			Soru-8 Sendikaya neden üye oldunuz?							Total
			Kendime yakın hissettim .	Arkadaşım üyeydi o yüzden üye oldum.	İş yerindeki amirim zorladı.	Araştırdım ve haklarımı savunacağımı düşündüğüm için üye oldum.	Sendika Ücreti verildiği için üye oldum.	İş ve işlemlerde yardım almak amacı ile (Torpil).	Diğer sendikaya tepki nedeniyle .	
Soru-6 Ne zaman dan beri sendikaya üyesini z?	0-2 YIL	Count	22	25	3	39	14	1	1	105
		Expected Count	30,6	20,1	3,4	45,1	4,5	0,8	0,5	105
	3-7 YIL	Count	21	25	3	31	2	1	1	84
		Expected Count	24,5	16	2,7	36,1	3,6	0,6	0,4	84
	8-15 YIL	Count	31	17	6	44	0	0	0	98
		Expected Count	28,6	18,7	3,2	42,1	4,2	0,7	0,5	98
	15+ YIL	Count	42	9	1	57	1	1	0	111
		Expected Count	32,4	21,2	3,6	47,7	4,7	0,8	0,6	111
Total		Count	116	76	13	171	17	3	2	398
		Expected Count	116	76	13	171	17	3	2	398

Count: Gözlenen değer

Expected count: Beklenen değer

Çapraz tablo incelediğinde ve 28 göze bakıldığında gözlenen değerlerle beklenen değerler arasında farklar olduğu görülebilir. Buna göre 28 gözenin 11'inde beklenen değerler yüksekken 17'sinde ise gözlenen değerler yüksektir.

Örneğin; 0-2 yıl sendika üyeliği olan kişilerden sendikaya kendini yakın hissedenden 22 kişi bulunmakta iken ilgili gözenin beklenen değeri 30,6'dır. Ters bir örnekte ise 15+ yıl sendika üyesi olan katılımcılardan "Araştırdım ve haklarımı savunacağımı düşündüğüm için üye oldum" diyen kişi sayısı 57 iken ilgili göze için beklenen değer 47,7'dir.

İlgili karşılaştırma için yapılan ki kare testi bilgileri de aşağıda yer almaktadır.

Çizelge 4.36. Soru-6 & Soru-8 Ki-Kare Testi.

Chi-Square Tests									
	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Monte Carlo Sig. (2-sided)			Monte Carlo Sig. (1-sided)		
				Sig.	99% Confidence Interval		Sig.	99% Confidence Interval	
					Lower Bound	Upper Bound		Lower Bound	Upper Bound
Pearson Chi-Square	58,606 ^a	18	0	,000 ^b	0	0			
Likelihood Ratio	59,848	18	0	,000 ^b	0	0			
Fisher's Exact Test	54,1			,000 ^b	0	0			
Linear-by-Linear Association	2,816 ^c	1	0,093	,093 ^b	0,085	0,1	,047 ^b	0,041	0,052
N of Valid Cases	398								

a. 16 cells (57,1%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,42.

b. Based on 10000 sampled tables with starting seed 624387341.

c. The standardized statistic is -1,678.

Yapılan teste göre ilgili gözlerdeki 5'den küçük değer sayısı %20 den fazla olduğu için (%57,1) söz konusu test istatistiği olarak Fisher's Exact Testi kullanıldığında p değerinin 0,000 olduğunu görülür dolayısıyla p değeri $p < 0,05$ olduğundan *hipotez kabul edilmektedir*. "Yani sendikaya üye olma süresi ile sendikaya üye olma nedeni arasında anlamlı bir ilişki vardır".

- Soru-12 Sendikanızın/Konfederasyonunuzun düzenlemiş olduğu faaliyetlere/etkinliklere katılıyor musunuz? * Soru-13 Sendikanızın/Konfederasyonunuzun düzenlemiş olduğu faaliyetler/etkinlikler ile ilgili nasıl bilgi alıyorsunuz?

Anketteki sorulara göre sendika etkinliklerine katılım ile etkinliklere ilişkin bilgi edinme yöntemi arasında bir ilişki var mı yok mu ona bakılmak isteniyor.

Soru şu şekilde sorulabilir: “Katılımcıların sendika etkinliklerine katılımı ile etkinliklere ilişkin bilgi edinme yöntemi arasında anlamlı bir ilişki var mıdır?”

Hipotez şu şekilde oluşturabilir.

H0: Sendika etkinliklerine katılım ile etkinliklere ilişkin bilgi edinme yöntemi arasında anlamlı bir ilişki vardır.

H1: Sendika etkinliklerine katılım ile etkinliklere ilişkin bilgi edinme yöntemi arasında anlamlı bir ilişki yoktur.

Buna göre analiz yapıldığında.

Çizelge 4.37. Soru-12 & Soru-13 Çapraz Tablolama

Cross Tabulation								
			Soru-13 Sendikanızın/Konfederasyonunuzun düzenlemiş olduğu faaliyetler/etkinlikler ile ilgili nasıl bilgi alıyorsunuz?					Total
			Sendikanın/Konfederasyonun sosyal medya hesaplarından ve internet sitelerinden.	Sendika yöneticilerinden.	Mail ve SMS yolu ile bilgilendiriliyorum.	Hepsi.	Herhangi bir yolla bilgi sahibi olamıyorum.	
Soru-12 Sendikanızın/Konfederasyonunuzun düzenlemiş olduğu faaliyetlere/etkinliklere katılıyorsunuz musunuz?	Her zaman katılıyorum	Count	13	21	14	51	0	99
		Expected Count	11,9	17,3	30,4	29,7	9,7	99
	Ara sıra katılıyorum	Count	23	36	44	60	2	165
		Expected Count	19,8	28,9	50,6	49,5	16,2	165
	Hiç katılmadım	Count	14	16	70	14	39	153
		Expected Count	18,3	26,8	47	45,9	15	153
Total		Count	50	73	128	125	41	417
		Expected Count	50	73	128	125	41	417

Count: Gözlenen değer

Expected count: Beklenen değer

Çapraz tablo incelediğinde ve 15 göze bakıldığında gözlenen değerlerle beklenen değerler arasında farklar olduğu görülebilir. Buna göre 15 gözenin 7'sinde beklenen değerler yüksekken 8'inde ise gözlenen değerler yüksektir.

Örneğin; etkinliklere her zaman katılan kişilerden Mail ve SMS yolu ile bilgilendirilen 14 kişi bulunmakta iken ilgili gözenin beklenen değeri 30,4 dür. Ters bir örnekte ise etkinlikler hiç katılmayan kişilerden, “Mail ve SMS yolu ile bilgilendiriliyorum” diyen kişi sayısı 70 iken ilgili göze için beklenen değer 47,0'dir.

İlgili karşılaştırma için yapılan ki kare testi bilgileri de aşağıda yer almaktadır.

Çizelge 4.38. Soru-12 & Soru-13 Ki-Kare Testi

Chi-Square Tests									
	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Monte Carlo Sig. (2-sided)			Monte Carlo Sig. (1-sided)		
				Sig.	99% Confidence Interval		Sig.	99% Confidence Interval	
					Lower Bound	Upper Bound		Lower Bound	Upper Bound
Pearson Chi-Square	129,601 ^a	8	0	,000 ^b	0	0			
Likelihood Ratio	142,07	8	0	,000 ^b	0	0			
Fisher's Exact Test	135,88			,000 ^b	0	0			
Linear-by-Linear Association	4,761 ^c	1	0,029	,032 ^b	0,028	0,037	,017 ^b	0,014	0,02
N of Valid Cases	417								

a. 0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 9,73.

b. Based on 10000 sampled tables with starting seed 957002199.

c. The standardized statistic is 2,182.

Yapılan teste göre ilgili gözlerdeki 5’den küçük değer sayısı % 0 olduğundan test istatistiği olarak Pearson Chi-Square Testini kullanıldığında p değerinin 0,000 olduğunu görülür dolayısıyla p değeri $p < 0,05$ olduğundan *hipotez kabul edilmektedir. “Yani Sendika etkinliklerine katılım ile etkinliklere ilişkin bilgi edinme yöntemi arasında anlamlı bir ilişki vardır”*.

- Soru-6 Ne zamandan beri sendikaya üyesiniz? * Soru-15 3 ayda bir devlet tarafından ödenen toplu sözleşme ikramiyesi ödenmeseydi sendikaya üye olur muydunuz?

Anketteki sorulara göre sendikaya üyelik süresi ile devlet tarafından ödenen toplu sözleşme ikramiyesinin ödenip ödenmemesinin sendika üyeliğine bir etkisinin olup olmadığına bakılmak isteniyor.

Soru şu şekilde sorulabilir: “*Sendika üyelik süresi ile toplu sözleşme ücreti ödenme durumunun üyeliğe etkisi arasında anlamlı bir ilişki var mıdır?*”

Hipotez şu şekilde oluşturabilir.

H0: Sendika üyelik süresi ile toplu sözleşme ücreti ödenme durumunun üyeliğe etkisi arasında anlamlı bir ilişki vardır.

H1: Sendika üyelik süresi ile toplu sözleşme ücreti ödenme durumunun üyeliğe etkisi arasında anlamlı bir ilişki yoktur.

Buna göre analiz yapıldığında.

Çizelge 4.39. Soru-6 & Soru-15 Çapraz Tablolama

Cross Tabulation						
			Soru-5 3 ayda bir devlet tarafından ödenen toplu sözleşme ikramiyesi ödenmeseydi sendikaya üye olur muydunuz?		Total	
			Evet olurdum.	Hayır olmazdım.		
Soru-6 Ne zamandan beri sendikaya üyesiniz?	0-2 YIL	Count	52	60	112	
		Expected Count	80,2	31,8	112,0	
	3-7 YIL	Count	60	25	85	
		Expected Count	60,8	24,2	85,0	
	8-15 YIL	Count	77	25	102	
		Expected Count	73,0	29,0	102,0	
	15+ YIL	Count	108	8	116	
		Expected Count	83,0	33,0	116,0	
Total			Count	297	415	
			Expected Count	297,0	415,0	

Count: Gözlenen değer

Expected count : Beklenen değer

Çapraz tablo incelendiğinde ve 8 göze bakıldığında gözlenen değerlerle beklenen değerler arasında farklar olduğunu görülebilir. Buna göre 8 gözenin 5'inde beklenen değerler yüksekken 3'ünde ise gözlenen değerler yüksektir.

Örneğin; 0-2 yıl sendika üyeliği bulunan kişilerden toplu sözleşme ikramiyesi ödenmeseydi de üye olacağını söyleyen kişi sayısı 52 iken ilgili gözenin beklenen değeri 80,2'dir. Ters bir örnekte ise 15+ yıl ve üstünde sendika üyeliği olanlardan toplu sözleşme ikramiyesi ödenmeseydi de üye olacağını söyleyen kişi sayısı 108 iken ilgili göze için beklenen değer 83'dür. Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere üyelik yılı arttıkça sözleşme ücretinin olup olmaması önemini yitirmektedir.

İlgili karşılaştırma için yapılan ki kare testi bilgileri de aşağıda yer almaktadır.

Çizelge 4.40. Soru-6 & Soru-15 Ki-Kare Testi

Chi-Square Tests									
	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Monte Carlo Sig. (2-sided)			Monte Carlo Sig. (1-sided)		
				Sig.	99% Confidence Interval		Sig.	99% Confidence Interval	
					Lower Bound	Upper Bound		Lower Bound	Upper Bound
Pearson Chi-Square	62,033 ^a	3	0	,000 ^b	0	0			
Likelihood Ratio	66,008	3	0	,000 ^b	0	0			
Fisher's Exact Test	65,019			,000 ^b	0	0			
Linear-by-Linear Association	59,120 ^c	1	0	,000 ^b	0	0	,000 ^b	0	0
N of Valid Cases	415								

a. 0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 24,17.

b. Based on 10000 sampled tables with starting seed 92208573.

c. The standardized statistic is -7,689.

Yapılan teste göre ilgili gözlerdeki 5'den küçük değer sayısı % 0 olduğundan test istatistiği olarak Pearson Chi-Square Testini kullanıldığında p değerinin 0,000 olduğunu görülür dolayısıyla p değeri $p < 0,05$ olduğundan *hipotez kabul edilmektedir. "Yani sendika üyelik süresi ile toplu sözleşme ücreti ödenme durumunun üyeliğe etkisi arasında anlamlı bir ilişki vardır"*.

– Soru-8 Sendikaya neden üye oldunuz? * Soru-14 Sendikaya üye olma amacınız nedir?

Anketteki sorulara göre sendikaya üyelik nedeni ile üyelik amacı arasında bir ilişki olup olmadığına bakılmak isteniyor.

Soru şu şekilde sorulabilir: “Sendika üyelik nedeni ile üye olma amacı arasında anlamlı bir ilişki var mıdır?”

Hipotez şu şekilde oluşturabilir.

H0: Sendika üyelik nedeni ile üye olma amacı arasında anlamlı bir ilişki vardır.

H1: Sendika üyelik nedeni ile üye olma amacı arasında anlamlı bir ilişki yoktur.

Buna göre analiz yapıldığında.

Çizelge 4.41. Soru-8 & Soru-14 Çapraz Tablolama

Cross Tabulation									
			Soru-14 Sendikaya üye olma amacınız nedir?						Total
			İş yerimde görevde yükselmek için.	Siyasi tercihime yakın olduğu için.	Devlet tarafından verilen toplu sözleşme ikramiyesini almak için.	Örgütlü bir yapının içerisinde yer alıp kendimi güçlü hissetmek için.	Haklarımın savunulması için.	Arkadaşım üye olduğu için.	
Soru-8 Sendikaya neden üye oldunuz?	Kendime yakın hissettim	Count	3	26	14	63	1	1	108
		Expected Count	6,2	11	22	64,9	3,1	0,8	108
	Arkadaşım üyeydi o yüzden üye oldum.	Count	4	4	30	33	0	2	73
		Expected Count	4,2	7,4	14,9	43,8	2,1	0,6	73
	İş yerindeki amirim zorladı	Count	3	2	4	2	1	0	12
		Expected Count	0,7	1,2	2,4	7,2	0,3	0,1	12
	Araştırdım ve haklarımı savunacağımı düşündüğüm için üye oldum	Count	10	7	12	131	8	0	168
		Expected Count	9,7	17,1	34,2	100,9	4,8	1,3	168
	Sendika Ücreti verildiği için üye oldum	Count	1	0	16	0	0	0	17
		Expected Count	1	1,7	3,5	10,2	0,5	0,1	17
	İş ve işlemlerde yardım almak amacı ile (Torpil)	Count	1	0	1	0	1	0	3
		Expected Count	0,2	0,3	0,6	1,8	0,1	0	3
	Diğer sendikaya tepki nedeniyle	Count	0	0	1	1	0	0	2
		Expected Count	0,1	0,2	0,4	1,2	0,1	0	2
Total		Count	22	39	78	230	11	3	383
		Expected Count	22	39	78	230	11	3	383

Count: Gözlenen değer

Expected count: Beklenen değer

Çapraz tablo incelediğinde ve 42 gözeye bakıldığında gözlenen değerlerle beklenen değerler arasında farklar olduğunu görülebilir. Buna göre 42 gözenin 15'inde beklenen değerler yüksekken 27'sinde ise gözlenen değerler yüksektir.

Örneğin; araştırdım ve haklarımı savunacağımı düşündüğüm için üye oldum diyen kişilerden devlet tarafından verilen toplu sözleşme ikramiyesini almak amacı ile üye olduğunu söyleyen kişi sayısı 12 iken ilgili gözenin beklenen değeri 34,2'dir. Ters bir örnekte ise araştırdım ve haklarımı savunacağımı düşündüğüm için üye oldum diyen kişilerden örgütlü bir yapının içerisinde yer alıp kendimi güçlü hissetmek amacı ile üye olduğunu söyleyen kişi sayısı 131 iken ilgili göze için beklenen değer 100,9'dur.

İlgili karşılaştırma için yapılan ki kare testi bilgileri de aşağıda yer almaktadır.

Çizelge 4.42. Soru-8 & Soru-14 Ki-Kare Testi

Chi-Square Tests									
	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Monte Carlo Sig. (2-sided)			Monte Carlo Sig. (1-sided)		
				Sig.	99% Confidence Interval		Sig.	99% Confidence Interval	
					Lower Bound	Upper Bound		Lower Bound	Upper Bound
Pearson Chi-Square	174,309 ^a	30	0	,000 ^b	0	0,001			
Likelihood Ratio	156,383	30	0	,000 ^b	0	0			
Fisher's Exact Test	156,554			,000 ^b	0	0			
Linear-by-Linear Association	4,028 ^c	1	0,045	,046 ^b	0,041	0,052	,025 ^b	0,021	0,029
N of Valid Cases	383								

a. 29 cells (69,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,02.

b. Based on 10000 sampled tables with starting seed 1993510611.

c. The standardized statistic is 2,007.

Yapılan teste göre ilgili gözlerdeki 5'den küçük değer sayısı % 20 den fazla olduğu için (%69) söz konusu test istatistiği olarak Fisher's Exact Testi kullanıldığında p değerinin 0,000 olduğunu görülür dolayısıyla p değeri $p < 0,05$ olduğundan *hipotez kabul edilmektedir*. “Yani Sendika üyelik nedeni ile üye olma arasındaki amaç arasında anlamlı bir ilişki vardır.”

- Soru-14 Sendikaya üye olma amacı nedir? * Soru-16 Sizce bir kişinin üyesi olduğu sendika, o kişinin siyasal tutum ve tercihlerini belli eder mi?

Anketteki sorulara göre sendikaya üye olma amacı ile üye olunan sendikanın o kişinin siyasal tutum ve tercihlerini belli etmesi arasında bir ilişki olup olmadığına bakılmak isteniyor.

Soru şu şekilde sorulabilir: “Sendikaya üye olma amaç ile üye olunan sendikanın o kişinin siyasal tutum ve tercihlerini belli etmesi arasında anlamlı bir ilişki var mıdır?”

Hipotez şu şekilde oluşturabilir.

H0: Sendikaya üye olma amaç ile üye olunan sendikanın o kişinin siyasal tutum ve tercihlerini belli etmesi arasında anlamlı bir ilişki vardır.

H1: Sendikaya üye olma amaç ile üye olunan sendikanın o kişinin siyasal tutum ve tercihlerini belli etmesi arasında anlamlı bir ilişki yoktur.

Buna göre analiz yapıldığında.

Çizelge 4.43. Soru-14 & Soru-16 Çapraz Tablolama

Cross Tabulation						
			Soru-16 Sizce bir kişinin üyesi olduğu sendika, o kişinin siyasal tutum ve tercihlerini belli eder mi?			Total
			Evet belli eder.	Hayır belli etmez.	Kararsızım.	
Soru-14 Sendikaya üye olma amacınız nedir?	İş yerimde görevde yükselmek için	Count	8	11	3	22
		Expected Count	10	8,2	3,8	22
	Siyasi tercihime yakın olduğu için	Count	28	6	5	39
		Expected Count	17,8	14,5	6,8	39
	Devlet tarafından verilen toplu sözleşme ikramiyesini almak için	Count	23	36	21	80
		Expected Count	36,4	29,7	13,9	80
	Örgütlü bir yapının içerisinde yer alıp kendimi güçlü hissetmek için	Count	114	85	37	236
		Expected Count	107,4	87,5	41	236
	Haklarımın savunulması için	Count	5	4	2	11
		Expected Count	5	4,1	1,9	11
	Arkadaşım üye olduğu için	Count	0	3	0	3
		Expected Count	1,4	1,1	0,5	3
Total		Count	178	145	68	391
		Expected Count	178	145	68	391

Count: Gözlenen değer

Expected count: Beklenen değer

Çapraz tablo incelediğinde ve 18 göze bakıldığında gözlenen değerlerle beklenen değerler arasında farklar olduğunu görülebilir. Buna göre 18 gözenin 9’unda beklenen değerler yüksekken 9’unda ise gözlenen değerler yüksektir.

Örneğin; örgütlü bir yapının içerisinde yer alıp kendimi güçlü hissetmek için üye oldum diyen kişilerden bir kişinin üyesi olduğu sendikanın, o kişinin siyasal tutum ve tercihlerini belli edip etmediği hususunda kararsız kalan kişi sayısı 37 iken ilgili gözenin beklenen değeri 41’dir. Ters bir örnekte ise örgütlü bir yapının içerisinde yer alıp kendimi güçlü hissetmek için üye oldum diyen kişilerden bir kişinin üyesi olduğu sendikanın, o kişinin siyasal tutum

ve tercihlerini belli ettiğini düşünen kişi sayısı 114 iken ilgili göze için beklenen değer 107,4'dür.

Örgütlü bir yapının içerisinde yer alıp kendimi güçlü hissetmek amacı ile üye olanlardan 114 kişi üyesi olunan sendikanın, o kişinin siyasal tutum ve tercihlerini belli ettiğini düşünmektedir.

İlgili karşılaştırma için yapılan ki kare testi bilgileri de aşağıda yer almaktadır.

Çizelge 4.44. Soru-14 & Soru-16 Ki-Kare Testi

Chi-Square Tests									
	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Monte Carlo Sig. (2-sided)			Monte Carlo Sig. (1-sided)		
				Sig.	99% Confidence Interval		Sig.	99% Confidence Interval	
					Lower Bound	Upper Bound		Lower Bound	Upper Bound
Pearson Chi-Square	28,780 ^a	10	0,001	,001 ^b	0	0,002			
Likelihood Ratio	30,339	10	0,001	,001 ^b	0	0,002			
Fisher's Exact Test	27,501			,001 ^b	0	0,002			
Linear-by-Linear Association	,016 ^c	1	0,899	,917 ^b	0,91	0,924	,463 ^b	0,45	0,476
N of Valid Cases	391								

a. 6 cells (33,3%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,52.

b. Based on 10000 sampled tables with starting seed 79654295.

c. The standardized statistic is ,127.

Yapılan teste göre ilgili gözlerdeki 5'den küçük değer sayısı %20 den fazla olduğu için (%33) söz konusu test istatistiği olarak Fisher's Exact Testi kullanıldığında p değerinin 0,001 olduğunu görülür dolayısıyla p değeri $p < 0,05$ olduğundan *hipotez kabul edilmektedir*. “Yani Sendikaya üye olma amacı ile üye olunan sendikanın o kişinin siyasal tutum ve tercihlerini belli etmesi arasında anlamlı bir ilişki vardır”.

– Soru-20 Sendikanızdan/Konfederasyonunuzdan beklentiniz nedir? * Soru-21 Sendikanız/Konfederasyonunuz beklentinizi karşılayabildi mi?

Anketteki sorulara göre sendikadan/konfederasyondan beklenti ile üye olunan sendikanın beklentiyi karşılaması arasında bir ilişki olup olmadığına bakılmak isteniyor.

Soru şu şekilde sorulabilir: “Sendikadan/konfederasyondan beklenti ile üye olunan sendikanın beklentiyi karşılaması arasında anlamlı bir ilişki var mıdır?”

Hipotez şu şekilde oluşturabilir.

H0: Sendikadan/konfederasyondan beklenti ile üye olunan sendikanın beklentiyi karşılaması arasında anlamlı bir ilişki vardır.

H1: Sendikadan/konfederasyondan beklenti ile üye olunan sendikanın beklentiyi karşılaması arasında anlamlı bir ilişki yoktur.

Buna göre analiz yapıldığında.

Çizelge 4.45. Soru-20 & Soru-21 Çapraz Tablolama

Cross Tabulation						
			Soru-21 Sendikanız/Konfederasyonunuz beklentinizi karşılayabildi mi?		Total	
			Evet karşıladı.	Hayır karşılamadı.		
Soru-20 Sendikanızdan /Konfederasyonunuzdan beklentiniz nedir?	Kamu görevlilerinin ekonomik ve sosyal haklarının artırılması için çalışmalar yapması	Count	105	193	298	
		Expected Count	115,1	182,9	298	
	Kamu görevlilerinin toplumda hak ettikleri değeri görmesini sağlamak	Count	18	31	49	
		Expected Count	18,9	30,1	49	
	Sendikacılık ve örgütlü yaşam bilincinin sağlanması için çalışmalar yapması	Count	34	21	55	
		Expected Count	21,2	33,8	55	
	Siyasetle içinde bir yapı olması ve bu sayede üyelerine makam/mevki sağlaması	Count	1	3	4	
		Expected Count	1,5	2,5	4	
	Hiç bir beklentim yok	Count	0	3	3	
		Expected Count	1,2	1,8	3	
Total			Count	158	251	409
			Expected Count	158	251	409

Count: Gözlenen değer

Expected count: Beklenen değer

Çapraz tablo incelediğinde ve 10 göze bakıldığında gözlenen değerlerle beklenen değerler arasında farklar olduğu görülebilir. Buna göre 10 gözenin 5'inde beklenen değerler yüksekken 5'inde ise gözlenen değerler yüksektir.

Örneğin; kamu görevlilerinin ekonomik ve sosyal haklarının artırılması için çalışmalar yapması beklentisi olan kişilerden beklentisi karşılanan kişi sayısı 105 iken ilgili gözenin beklenen değeri 114,1'dir. Ters bir örnekte ise kamu görevlilerinin ekonomik ve sosyal haklarının artırılması için çalışmalar yapması beklentisi olan kişilerden beklentisi karşılanmayan kişi sayısı 193 iken ilgili göze için beklenen değer 182,9'dur.

Beklentilere göre de bakacak olunursa ankete katılan ve cevap veren 409 kişinin 251 kişisi (%61) beklentilerin gerçekleşmediğini düşünmektedir.

İlgili karşılaştırma için yapılan ki kare testi bilgileri de aşağıda yer almaktadır.

Çizelge 4.46. Soru-20 & Soru-21 Ki-Kare Testi

Chi-Square Tests									
	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Monte Carlo Sig. (2-sided)			Monte Carlo Sig. (1-sided)		
				Sig.	99% Confidence Interval		Sig.	99% Confidence Interval	
					Lower Bound	Upper Bound		Lower Bound	Upper Bound
Pearson Chi-Square	16,199 ^a	4	0,003	,002 ^b	0,001	0,002			
Likelihood Ratio	16,843	4	0,002	,002 ^b	0,001	0,004			
Fisher's Exact Test	15,247			,002 ^b	0,001	0,003			
Linear-by-Linear Association	5,201 ^c	1	0,023	,027 ^b	0,023	0,031	,014 ^b	0,011	0,017
N of Valid Cases	409								

a. 4 cells (40,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 1,16.

b. Based on 10000 sampled tables with starting seed 475497203.

c. The standardized statistic is -2,281.

Yapılan teste göre ilgili gözlerdeki 5'den küçük değer sayısı %20 den fazla olduğu için (%40) söz konusu test istatistiği olarak Fisher's Exact Testi kullanıldığında p değerinin 0,002 olduğunu görülür dolayısıyla p değeri $p < 0,05$ olduğundan *hipotez kabul edilmektedir*. “Yani Sendikadan/konfederasyondan beklenti ile üye olunan sendikanın beklentiyi karşılaması arasında anlamlı bir ilişki vardır”.

- Soru-23 Sizce kamu görevlileri de işçiler gibi grev hakkına sahip olmalı mıdır? * Soru-24 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununu ve ilgili yönetmelikleri okudunuz mu?

Anketteki sorulara göre kamu görevlileri de işçiler gibi grev hakkına sahip olmalı ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununu ve ilgili yönetmelikleri okumaları arasında bir ilişki olup olmadığına bakılmak isteniyor.

Soru şu şekilde sorulabilir: “Kamu görevlileri de işçiler gibi grev hakkına sahip olmalı görüşü ile 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununu ve ilgili yönetmelikleri okuyup okumadıkları arasında bir ilişki var mıdır?”

Hipotez şu şekilde oluşturabilir.

H0: Kamu görevlileri de işçiler gibi grev hakkına sahip olmalı görüşü ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununu ve ilgili yönetmelikleri okuyup okumadıkları arasında bir ilişki vardır.

H1: Kamu görevlileri de işçiler gibi grev hakkına sahip olmalı görüşü ile 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununu ve ilgili yönetmelikleri okuyup okumadıkları arasında bir ilişki yoktur.

Buna göre analiz yapıldığında.

Çizelge 4.47. Soru-23 & Soru-24 Çapraz Tablolama

Cross Tabulation							
			Soru-24 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununu ve ilgili yönetmelikleri okudunuz mu?				Total
			Evet hem kanunu hem yönetmelikleri okudum.	Sadece kanunu okudum.	Sadece yönetmelikleri okudum.	Her ikisini de okumadım.	
Soru-23 Sizce kamu görevlileri de işçiler gibi grev hakkına sahip olmalı mıdır?	Evet grev hakkına sahip olmalıdır	Count	159	66	13	139	377
		Expected Count	159	67,2	11,8	139	377
	Hayır grev hakkına sahip olmamalıdır	Count	16	8	0	14	38
		Expected Count	16	6,8	1,2	14	38
Total		Count	175	74	13	153	415
		Expected Count	175	74	13	153	415

Count: Gözlenen değer

Expected count: Beklenen değer

Çapraz tablo incelendiğinde ve 8 göze bakıldığında gözlenen değerlerle beklenen değerler arasında farklar olduğu görülebilir. Buna göre 8 gözenin 2'sinde beklenen değerler yüksekken 6'sında ise gözlenen değerler yüksek ya da eşittir.

Örneğin; grev hakkına sahip olmalıdır diyen kişilerden sadece kanunu okuyan sayısı 66 iken ilgili gözenin beklenen değeri 67,2'dir. Ters bir örnekte ise grev hakkına sahip olmalıdır diyen kişilerden sadece yönetmelikleri okudum diyen kişi sayısı 13 iken ilgili göze için beklenen değer 11,8'dir.

Grev hakkına sahip olunmalıdır diyenler ise ankete cevap veren 415 kişinin 377 kişisini (%90) oluşturmaktadır.

İlgili karşılaştırma için yapılan ki kare testi bilgileri de aşağıda yer almaktadır.

Çizelge 4.48. Soru-23 & Soru-24 Ki-Kare Testi

Chi-Square Tests									
	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Monte Carlo Sig. (2-sided)			Monte Carlo Sig. (1-sided)		
				Sig.	Lower Bound	Upper Bound	Sig.	Lower Bound	Upper Bound
Pearson Chi-Square	1,554 ^a	3	0,67	,699 ^b	0,687	0,711			
Likelihood Ratio	2,728	3	0,435	,537 ^b	0,524	0,549			
Fisher's Exact Test	0,997			,842 ^b	0,833	0,851			
Linear-by-Linear Association	,022 ^c	1	0,881	,895 ^b	0,888	0,903	,462 ^b	0,449	0,475
N of Valid Cases	415								

a. 1 cells (12,5%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 1,19.

b. Based on 10000 sampled tables with starting seed 726961337.

c. The standardized statistic is -,150.

Yapılan teste göre ilgili gözlerdeki 5 den küçük değer sayısı % 12,5 olduğundan test istatistiği olarak Pearson Chi-Square Testi kullanıldığında p değerinin 0,67 olduğunu görülür dolayısıyla p değeri $p < 0,05$ olmadığından *hipotez red edilmektedir. “Yani Kamu görevlileri de işçiler gibi grev hakkına sahip olmalı görüşü ile 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununu ve ilgili yönetmelikleri okuyup okumadıkları arasında bir ilişki yoktur”.*

- Soru-25 Kamu Görevlileri Sendikacılığı gelecekte nasıl bir role sahip olmalıdır? * Soru-26 Gelecekte Kamu Görevlileri Sendikacılığı ile siyaset arasında nasıl bir ilişki olmalıdır?

Anketteki sorulara göre sendikacılığın gelecekte nasıl bir role sahip olması gerektiği ile gelecekteki sendikacılığın siyaset ile arasındaki ilişkinin nasıl olması gerektiği arasında bir ilişki olup olmadığına bakılmak isteniyor.

Soru şu şekilde sorulabilir: *Gelecekteki sendikacılığın olması gereken rolü ile gelecekteki sendikacılığın siyaset ile ilişkisi arasında bir ilişki var mıdır?*

Hipotez şu şeklide oluşturabilir.

H0: Gelecekteki sendikacılığın olması gereken rolü ile gelecekteki sendikacılığın siyaset ile ilişkisi arasında bir ilişki vardır.

H1: Gelecekteki sendikacılığın olması gereken rolü ile gelecekteki sendikacılığın siyaset ile ilişkisi arasında bir ilişki yoktur.

Buna göre analiz yapıldığında.

Çizelge 4.49. Soru-25 & Soru-26 Çapraz Tablolama

Cross Tabulation						
			Soru-26 Gelecekte Kamu Görevlileri Sendikacılığı ile siyaset arasında nasıl bir ilişki olmalıdır?			Total
			Kamu sendikaları siyasi faaliyetlere karışmamalı, üyelerinin ve kamu görevlilerinin hak ve çıkarları ile ilgilenmelidir.	Kamu sendikaları üyelerinin ve kamu görevlilerinin hak ve çıkarlarını korumak için gerekirse siyaset ile ilgilenmelidir.	Kamu sendikaları kendini ilgilendirsın ya da ilgilendirmesin doğrudan siyasetin içerisinde her konuda aktif olmalıdır.	
Soru-25 Kamu Görevlileri Sendikacılığı gelecekte nasıl bir role sahip olmalıdır?	Kamu çalışanlarının haklarının korunması ve geliştirilmesine odaklanmalı.	Count	283	50	11	344
		Expected Count	262	60,9	21,1	344
	Hükümetlerin yapmış olduğu hizmetleri denetleyen ve sorgulayan bir yapı olmalı.	Count	17	17	6	40
		Expected Count	30,5	7,1	2,5	40
	Sosyal faaliyetlere önem veren bir yapı olmalı.	Count	8	3	1	12
		Expected Count	9,1	2,1	0,7	12
	Siyasi bir güç oluşturmali.	Count	2	2	7	11
		Expected Count	8,4	1,9	0,7	11
Total		Count	310	72	25	407
		Expected Count	310	72	25	407

Count: Gözlenen değer

Expected count. Beklenen değer

Çapraz tablo incelendiğinde ve 12 gözeye bakıldığında gözlenen değerlerle beklenen değerler arasında farklar olduğu görülebilir. Buna göre 12 gözenin 5'inde beklenen değerler yüksekken 7'sinde ise gözlenen değerler yüksektir.

Örneğin; kamu çalışanlarının haklarının korunması ve geliştirilmesine odaklanmalı diyen kişilerden, kamu sendikaları üyelerinin ve kamu görevlilerinin hak ve çıkarlarını korumak için gerekirse siyaset ile ilgilenmelidir diyen katılımcı sayısı 50 iken ilgili gözenin beklenen değeri 60,9'dur. Ters bir örnekte ise kamu çalışanlarının haklarının korunması ve geliştirilmesine odaklanmalı diyen kişilerden kamu sendikaları siyasi faaliyetlere karışmamalı, üyelerinin ve kamu görevlilerinin hak ve çıkarları ile ilgilenmelidir diyen kişi sayısı 283 iken ilgili göze için beklenen değer 262'dir.

Kamu sendikaları siyasi faaliyetlere karışmamalı, üyelerinin ve kamu görevlilerinin hak ve çıkarları ile ilgilenmelidir diyenler ise ankete cevap veren 407 kişinin 310 kişisini (%76) oluşturmaktadır.

İlgili karşılaştırma için yapılan ki kare testi bilgileri de aşağıda yer almaktadır.

Çizelge 4.50. Soru-25 & Soru-26 Ki-Kare Testi

Chi-Square Tests									
	Value	df	Asymp Sig. (2- sided)	Monte Carlo Sig. (2-sided)			Monte Carlo Sig. (1-sided)		
				Sig.	99% Confidence Interval		Sig.	99% Confidence Interval	
					Lower Bound	Upper Bound		Lower Bound	Upper Bound
Pearson Chi-Square	98,104 ^a	6	0	,000 ^b	0	0			
Likelihood Ratio	57,941	6	0	,000 ^b	0	0			
Fisher's Exact Test	60,257			,000 ^b	0	0			
Linear-by-Linear Association	61,375 ^c	1	0	,000 ^b	0	0	,000 ^b	0	0
N of Valid Cases	407								

a. 5 cells (41,7%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,68.

b. Based on 10000 sampled tables with starting seed 126474071.

c. The standardized statistic is 7,834.

Yapılan teste göre ilgili gözlerdeki 5'den küçük değer sayısı %20 den fazla olduğu için (%41,7) söz konusu test istatistiği olarak Fisher's Exact Testi kullanıldığında p değerinin 0,000 olduğunu görülür dolayısıyla p değeri $p < 0,05$ olduğundan *hipotez kabul edilmektedir*. “Yani gelecekteki sendikacılığın olması gereken rolü ile gelecekteki sendikacılığın siyaset ile ilişkisi arasında bir ilişki vardır”.

- Soru-26 Gelecekte Kamu Görevlileri Sendikacılığı ile siyaset arasında nasıl bir ilişki olmalıdır? * Soru-27 Sizce gelecekte Kamu Görevlileri Sendikacılığı nasıl olacaktır?

Anketteki sorulara göre sendikacılık ile siyaset arasında olması gereken ilişki ile gelecekteki sendikacılığın nasıl olması gerektiği arasında bir ilişki olup olmadığına bakılmak isteniyor.

Soru şu şekilde sorulabilir: “Sendikacılık ile siyaset arasında olması gereken ilişki ile gelecekteki sendikacılığın nasıl olması gerektiği arasında bir ilişki var mıdır?”

Hipotez şu şekilde oluşturabilir.

H0: Sendikacılık ile siyaset arasında olması gereken ilişki ile gelecekteki sendikacılığın nasıl olması gerektiği arasında bir ilişki vardır.

H1: Sendikacılık ile siyaset arasında olması gereken ilişki ile gelecekteki sendikacılığın nasıl olması gerektiği arasında bir ilişki yoktur.

Buna göre analiz yapıldığında.

Çizelge 4.51. Soru-26 & Soru-27 Çapraz Tablolama

Cross Tabulation								
			Soru-27 Sizce gelecekte Kamu Görevlileri Sendikacılığı nasıl olacaktır?				Total	
			Sendikacılık ve sendikalar tamamen ortadan kalkacaktır.	Sendikalar ve sendikacılık faaliyetleri siyasileşmiş bir yapı olarak siyasi partilerin organı olacaktır.	Grev hakkı kazanılacak ve siyasetin üzerinde faaliyetlerini icra edeceklerdir. Böylece çağdaş sendikacılık yapılacaktır.	Herhangi bir değişiklik olmayacak .		
Soru-26 Gelecekte Kamu Görevlileri Sendikacılığı ile siyaset arasında nasıl bir ilişki olmalıdır?	Kamu sendikaları siyasi faaliyetlere karışmamalı, üyelerinin ve kamu görevlilerinin hak ve çıkarları ile ilgilenmelidir.	Count	41	111	144	4	300	
		Expected Count	41,1	102	153	3,8	300	
	Kamu sendikaları üyelerinin ve kamu görevlilerinin hak ve çıkarlarını korumak için gerekirse siyaset ile ilgilenmelidir.	Count	8	16	44	1	69	
		Expected Count	9,5	23,5	35,2	0,9	69	
	Kamu sendikaları kendini ilgilendirsin ya da ilgilendirmesin doğrudan siyasetin içerisinde her konuda aktif olmalıdır.	Count	5	7	13	0	25	
		Expected Count	3,4	8,5	12,8	0,3	25	
	Total		Count	54	134	201	5	394
			Expected Count	54	134	201	5	394

Count: Gözlenen değer

Expected count: Beklenen değer

Çapraz tablo incelediğinde ve 12 göze bakıldığında gözlenen değerlerle beklenen değerler arasında farklar olduğu görülebilir. Buna göre 12 gözenin 4'ünde beklenen değerler yüksekken 8'inde ise gözlenen değerler yüksektir.

Örneğin; kamu sendikaları üyelerinin ve kamu görevlilerinin hak ve çıkarlarını korumak için gerekirse siyaset ile ilgilenmelidir diyen kişilerden, gelecekte sendikalar ve sendikacılık faaliyetleri siyasileşmiş bir yapı olarak siyasi partilerin organı olacaktır diyen kişi sayısı 16 iken ilgili gözenin beklenen değeri 23,5'dur. Ters bir örnekte ise kamu sendikaları üyelerinin ve kamu görevlilerinin hak ve çıkarlarını korumak için gerekirse siyaset ile ilgilenmelidir diyen kişilerden grev hakkı kazanılacak ve siyasetin üzerinde faaliyetlerini icra edeceklerdir. Böylece çağdaş sendikacılık yapılacaktır diyen kişi sayısı 44 iken ilgili göze için beklenen değer 35,2'dir.

Kamu sendikaları siyasi faaliyetlere karışmamalı, üyelerinin ve kamu görevlilerinin hak ve çıkarları ile ilgilenmelidir diyenler ise ankete cevap veren 394 kişinin 300 kişisini (%76) oluşturmaktadır.

İlgili karşılaştırma için yapılan ki kare testi bilgileri de aşağıda yer almaktadır.

Çizelge 4.52. Soru-26 & Soru-27 Ki-Kare Testi

Chi-Square Tests								
	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Monte Carlo Sig. (2-sided)		Monte Carlo Sig. (1-sided)		
				Sig.	99% Confidence Interval	Sig.	99% Confidence Interval	
					Lower Bound	Upper Bound		
Pearson Chi-Square	7,461 ^a	6	0,28	,260 ^b	0,248	0,271		
Likelihood Ratio	7,844	6	0,25	,258 ^b	0,247	0,27		
Fisher's Exact Test	7,5			,240 ^b	0,229	0,251		
Linear-by-Linear Association	,602 ^c	1	0,438	,449 ^b	0,436	0,461	,248 ^b	0,236 0,259
N of Valid Cases	394							

a. 4 cells (33,3%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,32.

b. Based on 10000 sampled tables with starting seed 1487459085.

c. The standardized statistic is ,776.

Yapılan teste göre ilgili gözlerdeki 5'den küçük değer sayısı %20 den fazla olduğu için (%33,3) söz konusu test istatistiği olarak Fisher's Exact Testi kullanıldığında p değerinin 0,24 olduğunu görülür dolayısıyla p değeri $p < 0,05$ olmadığından *hipotez red edilmektedir*. “Yani Sendikacılık ile siyaset arasında olması gereken ilişki ile gelecekteki sendikacılığın nasıl olması gerektiği arasında bir ilişki yoktur”.

- Soru-28 Sendika/Konfederasyon yöneticileri yapmış oldukları görevler ilgili hesap verebilir olmalı mıdır? * Soru-29 Sendika/Konfederasyon yöneticileri kimlere karşı hesap verebilir olmalıdır?

Anketteki sorulara göre Sendika/Konfederasyon yöneticileri yapmış oldukları görevler ile ilgili hesap verebilir olmaları ile kime karşı hesap verecekleri arasında bir ilişki olup olmadığına bakılmak isteniyor.

Soru şu şekilde sorulabilir: “Sendika/Konfederasyon yöneticileri yapmış oldukları görevler ile ilgili hesap verebilir olmaları ile kime karşı hesap verecekleri arasında bir ilişki var mıdır?”

Hipotez şu şekilde oluşturabilir.

H₀: Sendika/Konfederasyon yöneticileri yapmış oldukları görevler ile ilgili hesap verebilir olmaları ile kime karşı hesap verecekleri arasında bir ilişki vardır.

H1: Sendika/Konfederasyon yöneticileri yapmış oldukları görevler ile ilgili hesap verebilir olmaları ile kime karşı hesap verecekleri arasında bir ilişki yoktur.

Buna göre analiz yapıldığında.

Çizelge 4.53. Soru-28 & Soru-29 Çapraz Tablolama

Crosstabulation								
			Soru-29 Sendika/Konfederasyon yöneticileri kimlere karşı hesap verebilir olmalıdır?				Total	
			Genel Kurula	Sendika üyelerine	Yargıya	Hepsine		
Soru-28 Sendika/Konfederasyon yöneticileri yapmış oldukları görevler ilgili hesap verebilir olmalı mıdır?	Evet olmalıdır.	Count	29	62	15	310	416	
		Expected Count	28,9	61,7	16,9	308,5	416	
	Hayır olmamalıdır	Count	0	0	2	0	2	
		Expected Count	0,1	0,3	0,1	1,5	2	
	Total		Count	29	62	17	310	418
			Expected Count	29	62	17	310	418

Count: Gözlenen değer

Expected count: Beklenen değer

Çapraz tablo incelediğinde ve 8 gözeye bakıldığında gözlenen değerlerle beklenen değerler arasında farklar olduğu görülebilir. Buna göre 8 gözenin 1'inde beklenen değerler yüksekken 7'sinde ise gözlenen değerler yüksektir.

Örneğin; Sendika/Konfederasyon yöneticileri yapmış oldukları görevler ilgili hesap verebilir olmalıdır diyenlerden sendika/konfederasyon yöneticileri yargıya karşı hesap verebilir diyen kişi sayısı 15 iken ilgili gözenin beklenen değeri 16,9'dur. Ters bir örnekte ise Sendika/Konfederasyon yöneticileri yapmış oldukları görevler ilgili hesap verebilir olmalıdır diyenlerden sendika/konfederasyon yöneticileri sendika üyelerine yargıya karşı hesap verebilir diyen kişi sayısı diyen kişi sayısı 62 iken ilgili göze için beklenen değer 61,7'dir.

Sendika/Konfederasyon yöneticileri yapmış oldukları görevler ilgili hesap verebilir olmalıdır seçeneğini seçen ve aynı zamanda hepsine karşı hesap vermelidir cevabını veren kişi sayısı ankete cevap veren 418 kişinin 310 kişisini (%74) oluşturmaktadır.

İlgili karşılaştırma için yapılan ki kare testi bilgileri de aşağıda yer almaktadır.

Çizelge 4.54. Soru-28 & Soru-29 Ki-Kare Testi

Chi-Square Tests									
	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Monte Carlo Sig. (2-sided)			Monte Carlo Sig. (1-sided)		
				Sig.	99% Confidence Interval		Sig.	99% Confidence Interval	
					Lower Bound	Upper Bound		Lower Bound	Upper Bound
Pearson Chi-Square	47,403 ^a	3	0	,002 ^b	0,001	0,002			
Likelihood Ratio	13,045	3	0,005	,002 ^b	0,001	0,002			
Fisher's Exact Test	13,425			,002 ^b	0,001	0,002			
Linear-by-Linear Association	,431 ^c	1	0,511	,940 ^b	0,933	0,946	,389 ^b	0,376	0,401
N of Valid Cases	418								

a. 4 cells (50,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,08.

b. Based on 10000 sampled tables with starting seed 1507486128.

c. The standardized statistic is -,657.

Yapılan teste göre ilgili gözlerdeki 5'den küçük değer sayısı %20 den fazla olduğu için (%50) söz konusu test istatistiği olarak Fisher's Exact Testi kullanıldığında p değerinin 0,002 olduğunu görülür dolayısıyla p değeri $p < 0,05$ olduğundan hipotez kabul edilmektedir. “Yani Sendika/Konfederasyon yöneticileri yapmış oldukları görevler ile ilgili hesap verebilir olmaları ile kime karşı hesap verecekleri arasında bir ilişki vardır”.

- Soru-30 Sendikalarda/Konfederasyonlarda denetim sisteminin hesap verme sürecinde etkili olduğunu düşünüyor musunuz? Faaliyet raporları ile yeterli derecede üyelerin ve kamuoyunun bilgilendirildiğini düşünüyor musunuz? * Soru-31 4688 sayılı Kanun Sendika/Konfederasyonların denetimi için yeterli midir?

Anketteki sorulara göre Sendikalarda ve Konfederasyonlarda denetim sisteminin hesap verme sürecinde etkili olduğunu düşünme durumu ile 4688 sayılı Kanun Sendika ve Konfederasyonların denetimi için yeterlilik durumuna bakılmak isteniyor.

Soru şu şekilde sorulabilir: “Sendikalarda ve Konfederasyonlarda denetim sisteminin hesap verme sürecinde etkili olduğunu ve faaliyet raporları ile yeterli düzeyde bilgilendirildiğini düşünme durumu ile 4688 sayılı Kanunun Sendika ve Konfederasyonların denetimi için yeterlik durumu arasında bir ilişki var mıdır?”

Hipotez şu şekilde oluşturabilir.

H0: Sendikalarda/Konfederasyonlarda denetim sisteminin hesap verme sürecinde etkili olduğunu düşünme durumu ile 4688 sayılı Kanun Sendika/Konfederasyonların denetimi için yeterlik durumu arasında bir ilişki vardır.

H1: Sendikalarda/Konfederasyonlarda denetim sisteminin hesap verme sürecinde etkili olduğunu düşünme durumu ile 4688 sayılı Kanun Sendika/Konfederasyonların denetimi için yeterlik durumu arasında bir ilişki yoktur.

Buna göre analiz yapıldığında.

Çizelge 4.55. Soru-30 & Soru-31 Çapraz Tablolama

Cross Tabulation					
			Soru-31 4688 sayılı Kanun Sendika/Konfederasyonların denetimi için yeterli midir?		Total
			Evet yeterlidir.	Hayır yeterli değildir.	
Soru-30 Sendikalarda/Konfederasyonlarda denetim sisteminin hesap verme sürecinde etkili olduğunu düşünüyor musunuz? Faaliyet raporları ile yeterli derecede üyelerin ve kamuoyunun bilgilendirildiğini düşünüyor musunuz?	Evet düşünüyorum.	Count	60	57	117
		Expected Count	27,1	89,9	117
	Hayır düşünmüyorum	Count	33	252	285
		Expected Count	65,9	219,1	285
Total		Count	93	309	402
		Expected Count	93	309	402

Count: Gözlenen değer

Expected count: Beklenen değer

Çapraz tablo incelediğinde ve 4 gözeye bakıldığında gözlenen değerlerle beklenen değerler arasında farklar olduğu görülebilir. Buna göre 4 gözenin 2'sinde beklenen değerler yüksekken 2'sinde ise gözlenen değerler yüksektir.

Örneğin; Sendikalarda/Konfederasyonlarda denetim sisteminin hesap verme sürecinde etkili olduğunu düşünenlerden, 4688 sayılı Kanun Sendika/Konfederasyonların denetimi için yeterli olmadığını düşünen kişi sayısı 57 iken ilgili gözenin beklenen değeri 89,9'dur. Ters bir örnekte ise Sendikalarda/Konfederasyonlarda denetim sisteminin hesap verme sürecinde etkili olduğunu düşünenlerden, 4688 sayılı Kanun Sendika/Konfederasyonların denetimi için yeterli olduğunu düşünen kişi sayısı 60 iken ilgili gözenin beklenen değeri 27,1'dir.

Sendikalarda/Konfederasyonlarda denetim sisteminin hesap verme sürecinde etkili olduğunu düşünmeyenlerden, 4688 sayılı Kanun Sendika/Konfederasyonların denetimi için yeterli olmadığını düşünen kişi sayısı ankete cevap veren 402 kişinin 252 kişisini (%62) oluşturmaktadır.

İlgili karşılaştırma için yapılan ki kare testi bilgileri de aşağıda yer almaktadır.

Çizelge 4.56. Soru-30 & Soru-31 Ki-Kare Testi.

Chi-Square Tests ^c						
	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)	Point Probability
Pearson Chi-Square	73,530 ^a	1	0	0	0	
Continuity Correction ^b	71,314	1	0			
Likelihood Ratio	68,442	1	0	0	0	
Fisher's Exact Test				0	0	
Linear-by-Linear Association	73,347 ^d	1	0	0	0	0
N of Valid Cases	402					

a. 0 cells (,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 27,07.

b. Computed only for a 2x2 table

c. For 2x2 crosstabulation, exact results are provided instead of Monte Carlo results.

d. The standardized statistic is 8,564.

Yapılan teste göre ilgili gözlerdeki 5'den küçük değer sayısı % 0 olduğundan test istatistiği olarak Pearson Chi-Square Testi kullanıldığında p değerinin 0,000 olduğunu görülür dolayısıyla p değeri $p < 0,05$ olduğundan *hipotez kabul edilmektedir*. “Yani Sendikalarda ve Konfederasyonlarda denetim sisteminin hesap verme sürecinde etkili olduğunu ve faaliyet raporları ile yeterli düzeyde bilgilendirildiğini düşünme durumu ile 4688 sayılı Kanunun Sendika ve Konfederasyonların denetimi için yeterlik durumu arasında bir ilişki vardır”.

- Soru-33 Yetkili Sendika ve yetkili Konfederasyon tarafından yapılan toplu sözleşmeler hesap verebilir bir sistem içinde yapılmakta mıdır? * Soru-34 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu ve ilgili yönetmeliklerde yer alan düzenlemeler ile mahkeme kararları hesap verebilir bir kamu görevlileri sendikacılığı yaratmak için yeterli midir?

Anketteki sorulara göre yetkili Sendika ve yetkili Konfederasyon tarafından yapılan toplu sözleşmeler hesap verebilir bir sistem içinde yapılma durumu ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu ve ilgili yönetmeliklerde yer alan düzenlemeler ile mahkeme kararları hesap verebilir bir kamu görevlileri sendikacılığı yaratmak için yeterliğinin durumuna bakılmak isteniyor.

Soru şu şekilde sorulabilir: “*Toplu sözleşmelerin hesap verebilir bir sistem içinde yapılma durumu ile bu konuda yer alan mevzuatların hesap verebilir bir kamu görevlileri sendikacılığı yaratmak için yeterli olma durumu arasında bir ilişki var mıdır?*”

Hipotez şu şekilde oluşturabilir.

H0: Toplu sözleşmelerin hesap verebilir bir sistem içinde yapılma durumu ile hesap verebilir bir kamu görevlileri sendikacılığı yaratmak için yeterli olma durumu arasında bir ilişki vardır.

H1: Toplu sözleşmelerin hesap verebilir bir sistem içinde yapılma durumu ile hesap verebilir bir kamu görevlileri sendikacılığı yaratmak için yeterli olma durumu arasında bir ilişki yoktur.

Buna göre analiz yapıldığında.

Çizelge 4.57. Soru-33 & Soru-34 Çapraz Tablolama

Cross Tabulation					
			Soru-34 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu ve ilgili yönetmeliklerde yer alan düzenlemeler ile mahkeme kararları hesap verebilir bir kamu görevlileri sendikacılığı yaratmak için yeterli midir?		Total
			Evet yeterlidir.	Hayır yeterli değildir.	
Soru-33 Yetkili Sendika ve yetkili Konfederasyon tarafından yapılan toplu sözleşmeler hesap verebilir bir sistem içinde yapılmakta mıdır?	Evet yapılmaktadır.	Count	61	60	121
		Expected Count	33,6	87,4	121
	Hayır yapılmamaktadır.	Count	50	229	279
		Expected Count	77,4	201,6	279
Total		Count	111	289	400
		Expected Count	111	289	400

Count: Gözlenen değer

Expected count: Beklenen değer

Çapraz tablo incelediğinde ve 4 gözeye bakıldığında gözlenen değerlerle beklenen değerler arasında farklar olduğu görülebilir. Buna göre 4 gözenin 2'sinde beklenen değerler yüksekken 2'sinde ise gözlenen değerler yüksektir.

Örneğin; yapılan toplu sözleşmelerin hesap verebilir bir sistem içinde yapıldığını düşünenlerden, hesap verebilir bir kamu görevlileri sendikacılığı yaratmak için yeterli olmadığını düşünen kişi sayısı 60 iken ilgili gözenin beklenen değeri 87,4'dür. Ters bir

örnekte ise yapılan toplu sözleşmelerin hesap verebilir bir sistem içinde yapıldığını düşünen kişi sayısı 61 iken ilgili gözenin beklenen değeri 33,6'dır.

Yapılan toplu sözleşmelerin hesap verebilir bir sistem içinde yapılmadığını düşünenlerden, hesap verebilir bir kamu görevlileri sendikacılığı yaratmak için yeterli olmadığını düşünen kişi sayısı ankete cevap veren 400 kişinin 229 kişisini (%57) oluşturmaktadır.

İlgili karşılaştırma için yapılan ki kare testi bilgileri de aşağıda yer almaktadır.

Çizelge 4.58. Soru-33 & Soru-34 Ki-Kare Testi

Chi-Square Tests ^c						
	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)	Point Probability
Pearson Chi-Square	44,441 ^a	1	0	0	0	
Continuity Correction ^b	42,835	1	0			
Likelihood Ratio	42,359	1	0	0	0	
Fisher's Exact Test				0	0	
Linear-by-Linear Association	44,330 ^d	1	0	0	0	0
N of Valid Cases	400					

a. 0 cells (,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 33,58.

b. Computed only for a 2x2 table

c. For 2x2 crosstabulation, exact results are provided instead of Monte Carlo results.

d. The standardized statistic is 6,658.

Yapılan teste göre ilgili gözlerdeki 5'den küçük değer sayısı % 0 olduğundan test istatistiği olarak Pearson Chi-Square Testi kullanıldığında p değerinin 0,000 olduğunu görülür dolayısıyla p değeri $p < 0,05$ olduğundan *hipotez kabul edilmektedir*. “Yani Toplu sözleşmelerin hesap verebilir bir sistem içinde yapılma durumu ile bu konuda yer alan mevzuatların hesap verebilir bir kamu görevlileri sendikacılığı yaratmak için yeterli olma durumu arasında bir ilişki vardır”.



5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Hesap verme kavramına ilk kez yer veren ve 2001-2005 yılları arasını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında “siyasi ve yönetsel yetki ve sorumlulukların kamusal hizmetin üretilmesi sürecinde açık olarak tanımlanacağı ve bu tanım üzerine kurulu bir hesap verme sorumluluğunun geliştirileceği belirtilmektedir” (Devlet Planlama Teşkilatı, 2000). Daha sonra 2007-2013 yılları arasını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planında (2006) önemli bir öge olarak sıklıkla belirtilen hesap verebilirlik kavramı, Türk Kamu Yönetiminde bir anlayış değişikliğinin göstergesi olarak kabul edilebilir. Bu anlayış değişikliğinin, ülke çapında bütün kamu kurum ve kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatlarında örgütlenmesi, hizmet verdiği geniş kitleler, üyesi olan kamu görevlisi sayısının çokluğu ve devlet tarafından toplu sözleşme ikramiyesi adı altında üyelerine ödenen maddi desteği de dikkate alınarak Kamu Görevlileri Sendikalarını etkilemesi de kaçınılmaz bir durumdur.

Sendikal hesap verebilirlik kavramının tam manasıyla Türkiye’de kamu yönetiminde henüz oluşmadığı fakat 2000’li yıllar sonrası yapılan düzenlemelerle Türkiye’de hesap verebilirlik olgusunun yerini bulmaya başlamasıyla birlikte sendikal hesap verebilirlik mekanizmasının da oluşturulacağını ümit ediyoruz.

Kamu görevlileri sendikalarının hesap verebilirliği ile ilgili çalışma kapsamında yapılan alan araştırması sonuçları ve çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümlerindeki kavramsal çerçeveden istifade edilerek sendikaların hesap verebilirliğine yönelik sonuçlar açıklanacaktır. Kamu görevlileri sendikalarının hesap verebilirliği ilk önce politik hesap verebilirlik yönünden değerlendirilmiştir.

Kamu görevlileri sendikalarında politik hesap verebilirlik yatay boyutuyla TBMM tarafından sağlanmaktadır. Milletvekilleri tarafından TBMM Başkanlığına, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının cevaplama istemiyle Anayasanın 98’inci maddesine göre verilen yazılı soru önergeleri politik hesap verebilirliğin gerçekleştirilmesinde kullanılan bir yöntemdir. Çünkü sendikalara ait her türlü iş ve işlemin yasal olarak takibi ve uygulaması Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yapılmaktadır.

Bu soru önergeleri, sendikalar ve toplu sözleşmeyi düzenleyen mevzuatın uluslararası normlara uygun hale getirilmesinden, memurların sendikal haklarına ilişkin uygulamalara;

sendika kurmak isteyen kamu görevlilerine yapılan baskılardan, sendika ve konfederasyonlara ait istatistiklere kadar birçok farklı konuyu içerebilmektedir.

Yazılı soru önergeleriyle, sendikaların ve konfederasyonların çalışmalarının denetlenmesi ve hesap verilebilir kılınması istenen bir durumdur. Bununla birlikte, sendikaların politik hesap verebilirliğin etkinliğinin artmasında bu önergelerin niteliğinin de oldukça önemli olduğu düşünülmektedir. Bu bağlamda verilen bazı soru önergelerine bakılacak olursa içeriklerinde yasal mevzuatın bilinmemesinden kaynaklanan bazı yanlışlıklar görülebildiği gibi, oldukça önceden yapılan birtakım uygulamalardan henüz yeni haberdar olunarak gündeme getirilmesi gibi önergenin niteliğini zedeleyici durumlar da oluşabilmektedir.

Bu durumda milletvekili olmadan önce sendikacılık yapmış olan milletvekillerine büyük iş düşmektedir. Bu vekillere örnek verilerse:

1999 Genel Seçimlerinde MHP'den Türkiye Kamu-Sen eski Genel Başkanı Ali Işıklar, Türk Enerji-Sen Bursa Şube Başkanı Orhan Şen, Türkiye Kamu-Sen Erzincan İl Temsilcisi Mihrali Aksu, Türk Sağlık-Sen Genel Başkan Yardımcısı Osman Gazi Aksoy, Türkiye Kamu-Sen Isparta İl Temsilcisi Mustafa Zorlu, Türk Haber-Sen Manisa Şube Başkanı Mustafa Enöz ve Fazilet Partisinden ise Or-Kam Sen Bölge Temsilcisi İsmet Vursavuş milletvekili seçilmişlerdir (21. Dönem TBMM Albümü, 1999).

2015 Haziran ve Kasım Genel Seçimlerinde Adalet ve Kalkınma Partisinden Memur-Sen Genel Başkanı Ahmet Gündoğdu ile beraber Memur-Sen ve Eğitim-Bir-Sen'de görev yapmış Halil Etyemez milletvekili seçilmişlerdir (25. ve 26. Dönem TBMM Albümü, 2015-2018).

2018 Genel Seçimlerinde Adalet ve Kalkınma Partisinden Halil Etyemez, ile TOÇ-Bir-Sen'de görev yapmış Ali Cumhur Taşkın, İyi Partiden Türkiye Kamu-Sen Genel Başkanı İsmail Koncuk ile Türk Eğitim-Sen Genel Başkanı Fahrettin Yokuş, CHP'den KESK'de görev yapmış Ali Şeker ve HDP'den ise KESK'de görev yapmış olan Mehmet Rüştü Tiryaki, Semra Güzel ve Sait Dede milletvekili seçilmişlerdir (27. Dönem TBMM Albümü, 2019).

Türkiye Kamu-Sen Genel Başkanlığı görevini yürüten Bircan Akyıldız 2011 genel seçimlerinde, Önder Kahveci’de 2023 genel seçimlerinde MHP’den milletvekili aday olmuşlar fakat seçilememişlerdir.

Bahsi geçen sendika yöneticiliği yapmış olan milletvekillerinin görev yaptıkları sendikaların savunmuş oldukları siyasi görüşler ile milletvekili oldukları partilerin siyasi görüşleri uyuşmaktadır.

Sendikaların, siyasi partilerle kurduğu ilişkiler içinde yer alan sendika yöneticilerinin siyasi parti listelerinden milletvekili seçilme yöntemi, 1980 öncesi olduğu gibi 1980 sonrası dönemde de sürmektedir. Ne var ki, sendika kökenli milletvekilleri aracılığıyla iktidar partisini etkileyerek yasama organında çalışanların sorunlarına çözüm arama amaçlı bu ilişki yöntemi, dün olduğu gibi bugün de istenilen sonuca varamamış gözükmektedir.

Açıklamaya örnek vermek gerekirse, 21’inci dönemde çoğunluğu koalisyonu oluşturan partilerinden seçilen memur sendikalarında görev yapmış 7 milletvekili TBMM’ye girmesine rağmen, 2001 Haziran’ında çıkarılan 4688 sayılı "Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu"nda¹¹ kamu görevlileri sendikacılığının olmazsa olmazı sayılan "grevli toplu sözleşme hakkı" elde edilememiştir

Çalışmanın varsayımlarından iki tanesinde sendika ile siyaset arasındaki ilişki araştırılmıştı. Bunlardan birincisi sendikacılığın siyasetle ilişkisi olmasıydı ve bu hipotez doğrulanmıştı, ikinci ise üye olunan sendikanın o kişinin siyasal tutum ve tercihlerini belli etmesi idi bu hipotezde doğrulanmıştı.

Politik hesap verebilirliğin sağlanmasında bir diğer önemli kurum ise Sayıştaydır. Sayıştay 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun 68’inci maddesi çerçevesinde TBMM adına kamu idarelerinin birçoğunda uygunluk ve performans denetimi yapmaya yetkilidir.

Ancak Kamu Görevlileri Sendikaları 5018 sayılı kanun kapsamında yer almadıkları için Sayıştay denetimine tabi değildir.

¹¹ Bu Kanunun adı “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu” iken, 04.04.2012 tarihli ve 6289 sayılı Kanunun 1’inci maddesiyle “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu” şeklinde değiştirilmiştir.

Kamu görevlileri sendikalarının hesap verebilirliği ikinci olarak yönetsel hesap verebilirlik yönünden değerlendirilmiştir.

Kamu görevlileri sendikalarının örgütlenmesi merkeziyetçi ve hiyerarşik bir görünüm içerisindedir. Bir üst konumunda olan bir amire veya birime karşı astın hesap verme yükümlülüğü ve sorumluluğu hiyerarşik ilişkilerin doğası gereği bulunmaktadır. Sendika ve konfederasyonların tüzüklerinde sendika ve konfederasyon örgütlenmesi içerisinde yer alan kişilerin üst amirleri belirlenmiş ve hesap verme durumunda olan astların üstü konumundakilere disiplin soruşturması açma hakkı tanınarak hesap verebilirlik mekanizması oluşturulmaya çalışılmıştır.

Sendika ve konfederasyonların bünyesinde oluşturulan denetim birimleri aracılığıyla da yönetsel hesap verebilirlik sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu denetim birimleri, denetleme kurulları ve disiplin kurullarıdır.

Kamu görevlileri sendikalarının hesap verebilirliği üçüncü olarak yasal (hukusal) hesap verebilirlik yönünden değerlendirilmiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununun 19'uncu maddesinde *“üyelerin idare ile ilgili doğacak ihtilaflarında, ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya hukukî yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya mirasçılarını, her düzeyde ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil etmek veya ettirmek, dava açmak ve bu nedenle açılan davalarda taraf olmak”* yetkisi verilmiştir.

Sendikaların ve konfederasyonların internet siteleri incelendiği zaman çalışma hayatında hem üyelerine hem de diğer çalışanlara yönelik idarenin yapmış olduğu uygulamaları dava konusu yaptıkları ve bu davalardan da çalışma hayatında değişikliklere yol açabilecek, çalışanların lehine olan kararlar aldıkları görülmektedir. Sendikalar bünyelerinde kurmuş oldukları hukuk birimleri aracılığıyla elde etmiş oldukları bu yargı kararlarını kamuoyu ile de paylaşarak benzer durumda olan kamu görevlilerinin faydalanması amaçlanmaktadır.

Sendikalar davacı olabildiği kadar davalıda olabilmektedir. Sendikaya üyelik için başvuran kamu görevlisinin talebi haklı bir sebep gösterilmeden kabul edilmediği takdirde kamu

görevlisinin bu kararın kendisine tebliğinden itibaren 30 gün içerisinde iş davalarına bakmakla görevli mahali mahkemelere dava açma hakkı vardır.

Sendika ve konfederasyonlar anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı faaliyetlerde bulundukları tespit edilirse, merkezlerinin bulunduğu yer Cumhuriyet Başsavcısının istemi üzerine iş davalarına bakmakla görevli mahallî mahkeme kararı ile kapatılırlar.

Yasal hesap verebilirliğin sağlanmasında bir diğer önemli kurum ise Kamu Denetçiliği Kurumudur. Kamu Denetçiliği Kurumu 6328 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 5'inci maddesi çerçevesinde idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir. Kurumun internet sitesinde yer alan kararlar incelediğinde sendikalar ile ilgili birden fazla tavsiye kararı verildiği görülüyor.

Kamu görevlileri sendikalarının hesap verebilirliği dördüncü ve son olarak profesyonel hesap verebilirlik yönünden değerlendirilmiştir.

Sendikaların denetimi, sendika hukukunda adeta bitmeyen bir mesele gibi görülmektedir. Sendika hürriyeti, sendikaların bağımsızlığına büyük önem ve değer verir, dolayısı ile sendikaların denetimi sendikaların bağımsızlığına zarar vermeyecek biçimde olmasını öngörür (Arıcı, 2022: 212-213).

Kamu görevlileri sendikalarında görev yapan sendika yöneticilerinin sendikal hizmetlerle ilgili olarak profesyonel hesap verebilirliği denetleme kurulları ve disiplin kurulları aracılığıyla yerine getirildiği söylenebilir. Ancak ülkede yer alan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatlarında örgütlenmiş böyle büyük ve güçlü yapıların sadece kendi iç denetim birimleri tarafından denetlenmesi düzgün sonuçlar vermeyebilir.

Kamu görevlileri sendikalarının toplu sözleşme ikramiyesi adı altında üyelerine ödenen ödenek devlet tarafından finanse edilmektedirler. Bu durumda her ne kadar 5018 sayılı Kanun kapsamında yer olmasalar da hesap verebilir bir yapıda iş ve işlemlerini sürdürebilmeleri için Sayıştay denetimine tabii olmaları gerekmektedir.

Sendikaların internet siteleri incelediği zaman denetim geçirmiş olan sendikaların üyelerine ve kamuoyuna hesap verme sorumluluğu taşıyan bir yönetim anlayışıyla, açık ve saydamlık ilkelerine paralel bir biçimde bu raporlarını paylaşmadığı görülmektedir. Şeffaflığın değil de gizliliğin egemen olduğu bu durumlarda sendikaların işlem ve eylemlerinden dolayı hesap vermesini sağlamak çok zorlaşacaktır. Bunlara ilave olarak sendikalarda yer alan üyelerden toplanan aidatlardan elde edilen sendikal kaynakların kullanılmasına, alınan kararların ve yapılan işlemlerin sonuçlarına ilişkin hesap verme mekanizmalarının olmaması durumunda şeffaf bir idareden söz edilemez.

Sendikalarda hesap verebilirliği sağlayabilmek için öncelikle sendikaları şeffaf bir yapıya büründürmek gerekir. Hesap verebilir olmanın yolu açık ve şeffaf olmaktan geçer. Şeffaflık hesap verebilirliği mümkün kılar.

Sendika ve konfederasyon yöneticilerinin başarılarını, performanslarını üyeler nezdinde ölçmek için ortaya konulan bir kriter bulunmamaktadır. Halbuki iki yılda bir yapılan toplu sözleşme görüşmelerinde toplu sözleşme masasına oturulurken bu görüşmelerde kamu çalışanlarına yönelik hususlardan kaç tane talep getirildiği bu taleplerden kaçının kabul edilip toplu sözleşme tutanağı ile bağtlandığı ve iki yılın sonunda kaç tanesinin hayata geçirildiği tespit edilip kamuoyu ile paylaşılsa yönetimlerin performanslarına yönelik hesap verebilirlikleri ortaya konmuş olur. Bu veriler ışığında tekrar aday oldukları zaman başarılı olup olmadıkları üyeler tarafından daha net değerlendirilir ve oy tercihleri buna göre yapılabilir.

Burada sendikalar ve konfederasyonlar için önemli bir soru ortaya çıkmaktadır. Bu soru; *“Teslimiyetçi bir sendikacılık mı? Temsilci bir sendikacılık mı?”*.

Yani iktidarın her dediğini kabul eden, toplu sözleşme görüşmelerinde çalışanların hakkını savunmayıp kendi kişisel ikballerini düşünen bir sendikacılık mı? Yoksa somut iyileştirmeler ve yeni haklar peşinde koşturan, üyesi olsun olmasın çalışma hayatında yer alan bütün kamu görevlilerin hak ve menfaatlerini önceleyen bir sendikacılık mı?

Çalışmanın hipotezlerinden iki tanesinde sendikal hesap verebilirlik araştırılmıştı. Bunlardan birincisi; sendika ve konfederasyon yöneticilerinin yapmış oldukları görevler ile ilgili hesap verebilir olmaları ile hesap verecekleri kişiler arasında bir ilişki olmasıydı ve bu

hipotez doğrulanmıştı, ikinci ise; toplu sözleşmelerin hesap verebilir bir sistem içinde yapılma durumu ile hesap verebilir bir kamu görevlileri sendikacılığı yaratmak için yeterli olma durumu arasında bir ilişki olmasıydı bu hipotezde doğrulanmıştı.

Öneriler

1) 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu dönemin şartlarına uygun olarak yeniden yazılmalıdır. Yeni yazılacak kanunda olması gereken hususlar şunlardır:

a) Kamu görevlileri sendikalarına üye olan kamu görevlilerine, Devlet tarafından üye olmaları sebebiyle hiçbir ad altında ödeme yapılmaması gerekmektedir. Sendikal bağımsızlığı gölgeleyecek maddi ya da manevi girişimler olmamalıdır. Zaten araştırmaya katılan kamu görevlilerin %71'i toplu sözleşme ikramiyesi verilmese de sendikaya üye olacağını belirtmiştir.

%2 baraj durumuna göre toplu sözleşme ikramiyesinden yararlanacak kamu görevlisi sayısı 2.019.000 (Çalışma Genel Müdürlüğü, 2023b) kişidir. 6'ncı dönem toplu sözleşmenin 23'üncü maddesine göre 2119 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda ödeme yapılacağı belirtilmiştir. Bu tutarda 01.07.2023 – 31.012.2023 tarihleri arasını kapsayan Hazine ve Maliye Bakanlığının 10 sayılı mali ve sosyal haklar genelgesine (Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü, 2023) göre hesaplandığında $2119 \times 0,509796 = 1,080 \text{ TL}$ yapmaktadır. $1080 \times 2.019.000 = 2.180.520.000 \text{ TL}$ yapmaktadır. Yani üç ayda bir hazineden 2.180.520.000 TL para sendika üyesi kamu görevlilerine aktarılmaktadır.

b) Kamu görevlileri sendikaları heyetinin oluşumu çoğulcu bir yapıya kavuşturulmalı, toplu sözleşme masasında çalışanların temsiliyeti arttırılmalıdır. İmzalanacak toplu sözleşme hem hizmet kolu hem de konfederasyonlar bazında sadece yetkili sendikanın imzasıyla değil, genele ilişkin konularda en çok üyeye sahip üç büyük konfederasyonun temsilcileri; hizmet kollarına ilişkin konularda da en fazla üyeye sahip ilk üç sendikanın temsilcilerinin oy çokluğuyla kabul edilerek, müştereken imzalanmalıdır.

c) Toplu sözleşme masasında etkin güce sahip kamu işveren heyetinin karşısında yer alan sendikalara pazarlık gücü sağlamak, karşılıklı dengeyi oluşturabilmek için, kamu görevlilerine kısmi bir grev hakkının tanınması gerekmektedir. Araştırmaya katılım

gösteren kamu görevlilerin %90,5'i de kamu görevlilerine de işçilerin sahip olduğu grev hakkının verilmesi gerektiğini ifade etmiştir.

- d) Toplu sözleşmeye konu olabilecek düzenlemelerin, somut düzenlemelerle doğrudan mali ve sosyal haklarla ilgili düzenlemeleri içerebileceğinin açıkça belirlenmesi ve doğrudan mali ve sosyal hak niteliğinde olmayan ancak; dolaylı olarak mali ve sosyal haklara etki eden düzenlemeleri kapsam dışında tutacak şekilde 4688 sayılı Kanunun toplu sözleşmenin kapsamı başlıklı 28'inci maddesinin kapsamı yeniden belirlenmelidir.
 - e) Kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları dışındaki diğer haklar bakımından sorunların çözüm yeri toplu sözleşme masası değil, Kamu Personeli Danışma Kurulu olmalıdır. KPDK yeniden yapılandırılarak etkin bir hale getirilmelidir. Bu kurul siyaset üstü bir kurul olarak Kamu Denetçiliği Kurumuna benzer bir yapıya kavuşturulmalı, Kurulun Başkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulun tarafından nitelikli oy çokluğuyla seçilmelidir.
 - f) Toplu sözleşme görüşmeleri, uzlaşamamakla sonuçlanması durumunda çözümü için devreye giren Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun yapısı bağımsız, tarafsız ve tarafların güvenini sağlayacak niteliklere sahip ve tarafları eşit sayıda temsil edecek şekilde yeniden oluşturulmalıdır. Aslında hükümetle pazarlığa oturan kamu çalışanlarının anlaşmazlık durumunda başkanını Cumhurbaşkanının atadığı bir kurul kafalarda tarafsızlığı anlamında soru işaretleri bırakmaktadır. Kurul başkanının TBMM tarafından atanan KPDK Başkanı olması gerekmektedir.
 - g) Sendikalara üye olmak ve üyelikten ayrılmak artık kâğıt formlar ile olmamalı bunun yerine e-devlet üzerinden yapılmalıdır. Otomasyon sistemi yapılırken kanunda sendikaya üye olabileceği ve olamayacağı belirtilen bütün meslek gruplarına ait unvanlar sisteme girilmeli kamu görevlisi sendikaya üye olurken kendi unvanını seçerek üyelik işlemini gerçekleştirmelidir. Eğer unvanı sendika üyesi olamayacak unvanlar arasında yer alıyorsa sistem üyelik işlemini kabul etmemelidir. Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin %85,2'si sendika üyelik işlemlerinin e-devlet'den yapılması yönünde görüş belirtmiştir.
- 2) Türkiye'de sendikal haklar, gelişmiş batı ülkelerinde olduğu gibi mücadeleler sonrası kazanılmamış; siyasal iktidarlarca uygun görülen zaman ve koşullarda kademeli olarak verilmiştir. Dolayısıyla, Türk sendikacılığının kuruluştaki yasal çerçevesi, demokrasi tecrübesi az, gelişmekte olan ülkelerin çoğunda görüldüğü gibi, yasa koyucu tarafından ayrıntılı bir şekilde yapılan düzenlemelerle çizilmiş; sendikaların, başlangıçta siyaset yapmaları ve siyasal partilerden uzak durmaları istenmiştir.

Ancak sendikaların siyasal partilerle ilişki kurma nedenleri arasında ekonomik ve ideolojik gerekçeler ilk sıralarda yer almakta; ilişkilerin genelde iki örgüt arasında karşılıklı "fayda yaklaşımı" üzerine kurulduğu gözlemlenmektedir. Sendikalar, üyelerinin hak ve çıkarlarını daha iyi savunabilmek, yasama ve yürütme organlarını etkileyebilmek amacıyla prensipte iktidar olmak için kurulmuş siyasal partilerle ilişki kurmak isterler. Siyasal partilerin ise, iktidar şansını yakalayabilmek için önemli ölçüde seçmen desteğine, dolayısıyla örgütlü ve geniş tabanlı bir güç olan sendikaların "oy" desteğine ihtiyacı vardır. Bu durumda siyasi partiler gayri resmi bir biçimde sendikaları partinin yasal bir teşkilatı olan kadın kolları, gençlik kolları gibi bir teşkilatı görmektedir.

Bu yüzden ulusal mevzuatlarda yapılacak düzenlemeler ile sendikaların bağımsızlığına, açıklığına, şeffaflığına ve hesap verebilirliğine engel olmaması için siyasi partilerle olan ilişkilerini kısıtlayacak mekanizmalar kurulmalıdır.

3) Türkiye’de yeni bir anlayış çerçevesinde sendikacılığın sınıf bilincini kazanabilmesi amacıyla, öncelikle işçi ve memur ayrımı ortadan kaldırılarak “çalışan” kavramının getirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, uluslararası alanda genel kabul görmüş memur tanımına uygun olarak memur ve çalışan tanımlarının yapılması ve kapsamlarının belirlenmesi, 657 ve 4857 sayılı Kanunların çalışanlar için birleştirilmesi uygun olacaktır.

İşçi ve memur ayrımının ortadan kaldırılarak çalışan kavramının tanımlanmasının devamında, sendikal mevzuatın da düzenlenmesi gerekmektedir. Öncelikle Anayasa’daki 51, 53 ve 54’üncü maddelerde çalışma yapılması ve devamında 6356 ve 4688 sayılı Kanunların çalışanlar için birleştirilmesi uygun olacaktır.

Sendikal mevzuatta gerçekleştirilecek düzenleme ile birlikte, işçi ve memurların ayrı sendikalarda örgütlenmesi sistemine son verilerek, aynı sendikalarda örgütlenmelerine imkân verilmelidir. Böylelikle, sendikaların birleşmesi ve çalışanların belirlenecek işkolları yahut hizmet kolları çerçevesinde aynı sendikalarda örgütlenmesi uygun olacaktır.

4) Yönetim fonksiyonlarının halkla birlikte ve halk adına yürütüldüğü modern yönetim anlayışına göre, “Hesap Verebilirlik- Hesap Verme Sorumluluğu”, kendilerine yetki verilenlerin ve kaynak tahsis edilenlerin bu yetki ve kaynakları ne kadar iyi kullandıklarını sergileme, raporlama sorumluluğu olarak anlaşılmaktadır.

Kamu görevlileri sendikalarında hesap verme ilkesinin uygulanabilmesi için, sendika üyelerinin ve yöneticilerinin rol ve sorumluluklarının açıkça tanımlanması, performans beklentilerinin net olması, performans beklentileri ile yetkiler ve sağlanan kaynaklar arasında denge sağlanması, performans raporlamasının yapılması ve gerekli gözden geçirme ve düzeltmelerin sağlanması gerekmektedir.

Hesap verebilirlik ilkesinin etkin bir şekilde yürütülmesini teminen, bağımsız incelemeyi ve takibatı mümkün kılacak bir hukuki çerçeve ve etkili hesap verebilirlik düzenlemelerine ihtiyaç duyulmakta, bunun içinde sendikaları içsel ve dışsal denetime tabi tutacak kamu kurumları olmalıdır. Ancak bu şekilde sağlıklı bir hesap verme mekanizmasının oluşturulabileceği düşünülmektedir. Örnek vermek gerekirse mali denetim olarak Sayıştay, mevzuatı denetim olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ya da kamu personel yönetimindeki iş ve işlemleri tek merkezden yürütecek mülga Devlet Personel Başkanlığının yerine kurulması gereken bir kamu kuruluşu da olabilir.

5) Her şeyden önemlisi, kamu görevlileri sendikalarının hesap verebilirliği konusunda devletin istekli olması ve bu konudaki mekanizmaları uygulamaya yerleştirmek adına gerekli özveriyi göstermesi gerekmektedir. Devletin kamu görevlilerinin sendikalardan yana şikâyetlerini yeterince dikkate almaması ve kamu görevlilerine karşı gereğince cevap vermemesi kuşkusuz hesap verme sorumluluğunu zedeleyici bir etki yaratacaktır.

Kamu görevlileri sendikalarının hesap verebilirlik olgusu, ister Türk Kamu Yönetimindeki değişimlerin bir sonucu olarak isterse de dünyada sendikal alandaki değişimlerin getirdiği kaçınılmaz bir sonuç olarak ortaya çıkmış olsun, bu konunun zaman geçirilmeden kapsamlı bir biçimde ele alınması gereğini değiştirmemektedir.

KAYNAKLAR

- Acar, P. (2000). “Cevap Verebilirlik ve İyi Yönetişim”. *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını.
- Ağrılı, S. (1967). *Günümüze Kadar Belgelerle Türk Sendikacılığı*. İstanbul: Son Telgraf Matbaası.
- Akgüner, T., Giritli, İ. ve Bilgen, P. (2001). *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları.
- Aksoy, B. ve Günbayı, G. (2016). “Eğitim-Sen Üyesi Öğretmenlerin Sendikalarından Beklentilerine İlişkin Görüşleri”. *Eğitim, Bilim, Toplum Dergisi*, 14(54), 10-49.
- Aktay, A. N. ve Özdemir-Ertürk, O. (2022). *Toplu İş Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Akyel, R. ve Köse, H. Ö. (2010). “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”. *Türk İdare Dergisi*, 466.
- Akyüz, K. (2006). *Kamusal Hesap Verebilirlik ve Medya*. Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- Albayrak, S. O. (2017). “Kamu Personel Rejimini Sendikalarla Yönetmek: TARGEL Projesi Üzerinden Bir Değerlendirme”. *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(Özel Sayı 4), 582-590.
- Altıparmak, A. (2001). *Türk Sendikacılığında Güven Bunalımı*. Ankara: İsmat Yayıncılık.
- Anayasa Mahkemesi, Başvuru No:2020/22386, T:07.06.2023.
- Arıcı, K. (2022). *Türk İş Hukuku – II Toplu İş İlişkileri*. Ankara: Gazi Kitapevi.
- Ateş, H. (2008). “Yeni Kamu İşletmeciliği Bağlamında Hesap Verebilirlik”. İçinde B. Parlak (Ed.), *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar* (ss. 179-223). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Ay, N. (2005). *Türkiye’de Kamu Çalışanları Sendikacılığı KESK Örneği*.
- Aykaç, B. (1997). *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*. Ankara: Yükseköğretim Kurulu Matbaası.
- Balcı, A. (2003). “Kamu Yönetiminde ‘Hesap Verebilirlik’ Anlayışı”. İçinde A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (ss. 115-133), (1. Baskı). Ankara: Seçkin Yayınları.
- Balcı, A. (2008). “Kamu Yönetiminde ‘Hesap Verebilirlik’ Anlayışı”. İçinde A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (ss. 155-179), (2. Baskı). Ankara: Seçkin Yayınları.
- Balcı, Y. (1999). *Sendikacılık ve Toplu Pazarlık Ekonomisi*. Ankara: Alfa Basım.

- Baş, H. (2005, 23-27 Mayıs). “Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”. 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu*, Denizli.
- Baykal, A. (1970). Personel Sendikaları, Grev ve Boykot Olayları. *Türk İdare Dergisi*.
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institutions Press.
- Benlikol, S. (1972). *Çeşitli Ülkelerde Kamu Personeline İlişkin Sorunların Karşılaştırmalı Çözüm Yolları*. Ankara: Maliye Tetkik Kurulu Yayınları.
- Beydoğan, A. F. (2006). *Türkiye’ de Memur Sendikacılığı ve Türk Polis Teşkilatına Uygulanabilirliği*. Ankara: TODAİE.
- Bibilik, E. (2008). *Memur Sendikacılığı ve Toplu Görüşme Hakkı*. Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Bilgin, K. U. (2004). *Kamu Performans Yönetimi*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Bingöl, D. (2003). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Biricikoğlu, H., ve Gülenler, S. (2008). Hesap verebilirlik anlayışındaki değişim ve Türk kamu yönetimi. *Türk İdare Dergisi*, 459, 203-224.
- Bovens, M. (2005). *Public Accountability; framework for the analysis and assessment of accountability arrangements in the public domain*. Oxford: Oxford University Press.
- Bülbül, M. (2011). *Türk Milli Eğitim Sisteminde Hesap Verebilirlik*. Yayımlanmış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Bülbül, O. G. (2009). “Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı”. *Kamu’da Sosyal Politika Dergisi*, 4(32).
- Caiden, G. E. (1988). “The Problem of Ensuring the Public Accountability of Public Officials”. In O.P. Dwivedi and J.G. Jabbara (Eds.), *Public Servis Accountability: A Comparative Perspective* (pp. 17-38). West Harford: Kumarian Press.
- Cardona, F. (2006). *Collective Relations in the Civil Service*. Seminar on “Social Rights and Pensions for Civil Servants in some EU Member States”, 9 November, Vilnius.
- Çakmak, M. D. (2022). *Kamu Özel Sektör İşbirliklerinde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa.
- Çeçen, A. (1973). *Türkiye’de Sendikacılık*. Ankara: Özgür İnsan Yayınları.
- Çetinkaya, E.M. (2006). “Kamu Kesiminde Hesap Verebilirlik Kavramı ve Hesap Verebilirlikte İç Denetimin Rolü”. *Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu*.
- Çukurçayır, M.A., Özer, M.A. ve Turgut, K. (2012). “Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadelede Yönetişim İlke ve Uygulamaları”. *Sayıştay Dergisi*, 86.

- Daud, Z. and Tumin, S. (2013). "The Relationship between Employees" Need and the Formation of Trade Union: The Malaysian Manufacturing Company"s Experience". *International Journal of Business and Social Science*, 4(13), 124-134.
- Demir, F. (2006). "Atatürk Dönemi Çalışma Hayatımız". *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 20 (4-5).
- Demir, F. (2003). *İş Hukuku ve Uygulaması*. İzmir: Anadolu Matbaacılık.
- Demirkan, M. (2003). *Endüstri İlişkileri Notları*. Sakarya Üniversitesi.
- Dereli, T. ve Ekin, N. (1980). *The Development of Industrial Relations in Turkey*. 5th World Congress of the International Industrial Relations Association, 3-7 September 1979, Paris.
- DPB. (2010). *Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Hakları Çalıştayı*. Ankara: Başbakanlık Basımevi.
- Ekin, N. (1994). *Endüstri İlişkileri*. İstanbul: Beta Basım.
- Eryılmaz, B. (2009). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar*, Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, B., ve Biricikoğlu, H. (2011). Kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve etik. *İş Ahlakı Dergisi*, 4(7), 19-45.
- Fişek, K. (2012). *Yönetim*. (4. Baskı). Ankara: Kilit Yayınları.
- Genç, N. (2010). "Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı". *Türk İdare Dergisi*, 466.
- Gönel, A. (1998). *Önde Gelen STK'lar*. İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları.
- Gözler, K. (2003). *İdare Hukuku*. (Cilt:2). Bursa: Ekin Kitapevi Yayınları.
- Gözler, K. (2009). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözübüyük, A.Ş. (1999). *Yönetim Hukuku*. (12. Baskı). Ankara: Turhan Kitapevi.
- Gözübüyük, A.Ş. ve Tan, T. (1998). *İdare Hukuku – Cilt 1: Genel Esaslar*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Gül, S. K. (2008). "Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik". *Polis Bilimleri Dergisi*, 10(4), 71-94.
- Güler, Ş. (2008). "Memur Sendikacılığının Düşündürdükleri". *Çimento İşveren Dergisi*, 22(3).
- Gülmez, M. (1985). "Tanzimat'tan Sonra İşçi Örgütlenmesi ve Çalışma Koşulları (1839-1919)". İçinde M. Belge, *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi* (ss. 792-803). İstanbul: İletişim Yayınları.

- Gülmez, M. (1994). *Türkiye’de Memurlar ve Sendikal Haklar 1926 – 1994*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Gülmez, M. (1996a). “Dünya’da Memurlar ve Toplu Pazarlık”. *Sendika Dergisi*, 2, Mart-Nisan.
- Gülmez, M. (1996b). *Dünya’da Memurlar ve Sendikal Haklar*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Gülmez, M. (2002). *Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku 788’den 4688’e: 1926-2001*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Günday, M. (2011). *İdare Hukuku*. (10. Baskı). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Güven, S. (2001). *Sosyal Politikanın Temelleri*. Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Hayylar, M. (2000). The Importance and Attributes of Effective Accountability Relationships”. *Asian Review of Public Administration*, Vol.XII, No.2, Hong Kong.
- Heeks, R. (1998). “Information Systems for Public Sector Managament”. *Working Paper Series – Paper No.1*. Manchester: University of Manchester.
- Hekimler, A. (2000). “Federal Almanya’da Toplu Sözleşme Düzeyleri ve Değişim”. *Mercek Dergisi*.
- Hekimler, B. U. (2015). “Sendikacılığın Kavramsal Çerçevesi”. *Sendikacılık*. (Der.B.U. Hekimler, D. Kağmcıoğlu, ve A. Çelik). Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Işıklı, A. (1994). *Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi Açısından Türkiye İşçi Hareketinin Özgün Yanları, Türkiye’de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi*. Ankara: T.C. Kültür Bakanlığı Milli Kütüphane Basımevi.
- Işıklı, A. (1995). *Sendikacılık ve Siyaset*. Ankara: Öteki Yayınevi.
- Işıklı, A. (2002). *Türkiye’de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi*. (2. Baskı). Ankara: T.C. Kültür Bakanlığı Yayınları.
- Işıklı, A. (2005). *Sendikacılık ve Siyaset*, Ankara: İmge Kitapevi Yayınları.
- İnternet: 274 sayılı Sendikalar Kanunu. (1963, 24 Temmuz). *Resmî Gazete*, Sayı:11462. Web: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11462.pdf> adresinden 10 Ocak 2023’te alınmıştır.
- İnternet: 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu. (1963, 24 Temmuz). *Resmî Gazete*, Sayı:11462. Web: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11462.pdf> adresinden 10 Ocak 2023’te alınmıştır.
- İnternet: 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu. (1965, 17 Haziran). *Resmî Gazete*, Sayı:12025. Web: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/12025.pdf> adresinden 10 Ocak 2023’te alınmıştır.

İnternet: 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu. (1965, 23 Temmuz). *Resmî Gazete*, Sayı:12056. Web: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=657&MevzuatTur=1&MevzuatTip=5> adresinden 10 Ocak 2023'te alınmıştır.

İnternet: 3008 sayılı İş Kanunu. (1936, 15 Haziran). *Resmî Gazete*, Sayı:3330. Web: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3330.pdf> adresinden 10 Ocak 2023'te alınmıştır.

İnternet: 4919 sayılı Cemiyetler Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun. (1946, 10 Haziran). *Resmî Gazete*, Sayı:6329. Web: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6329.pdf> adresinden 10 Ocak 2023'te alınmıştır.

İnternet: 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun. (1947, 26 Şubat). *Resmî Gazete*, Sayı:6542. Web: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6542.pdf> adresinden 10 Ocak 2023'te alınmıştır.

İnternet: 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu Gereğince; İşkollarındaki İşçi Sayıları ve Sendikaların Üye Sayılarına İlişkin 2023 Ocak Ayı İstatistikleri Hakkında Tebliğ. (2023, 19 Ocak). *Resmî Gazete*, Sayı:32078. Web: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2023/01/20230119-4.pdf> adresinden 21 Ocak 2023'te alınmıştır.

İnternet: Anayasa Mahkemesi K.G., E:1987/18, K:1988/23, T:22.06.1988. (1998, 26 Kasım). *Resmî Gazete*, Sayı:20001. Web: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20001.pdf> adresinden 20 Şubat 2023'te alınmıştır.

İnternet: Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1961, 20 Temmuz). *Resmî Gazete*, Sayı:10859. Web: <https://www.tbmm.gov.tr/files/anayasa/docs/1961/1961-ilkhali/1961-ilkhali.pdf> adresinden 10 Ocak 2023'te alınmıştır.

İnternet: Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982, 09 Kasım). *Resmî Gazete*, Sayı:17863 Mükerrer. Web: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf> adresinden 10 Ocak 2023'te alınmıştır.

İnternet: U.S. Office of Personnel Management. (2017, Eylül). Federal civilian employment. OPM, USA. Web: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/reports-publications/federal-civilian-employment/#note1> adresinden 08 Şubat 2023'te alınmıştır.

İnternet: 21.Dönem TBMM Albümü. (1999). https://www.tbmm.gov.tr/docs/21_donem_mv_album.pdf adresinden 20 Mart 2023'te alınmıştır.

İnternet: 25. Dönem TBMM Albümü. (2015). https://www.tbmm.gov.tr/docs/21_donem_mv_album.pdf adresinden 20 Mart 2023'te alınmıştır.

İnternet: 26. Dönem TBMM Albümü. (2018).
https://www5.tbmm.gov.tr/docs/26_donem_mv_album.pdf adresinden 20 Mart 2023'te alınmıştır.

İnternet: 27. Dönem TBMM Albümü. (2019).
https://www5.tbmm.gov.tr/docs/27_donem_mv_album.pdf adresinden 20 Mart 2023'te alınmıştır.

İnternet: Anayasa Mahkemesi. (2023). 1876 Kânûn-ı Esâsî. Web:
<https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1876-k%C3%A2n%C3%BBn-i-es%C3%A2s%C3%AE/> adresinden 08 Mart 2023'te alınmıştır.

İnternet: Cendon, A. B. (2002). "Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments",
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf>,
 adresinden 15 Ocak 2023'te alınmıştır.

İnternet: Civil Servant. (2023). Homepage. Civil Servant, UK. Web:
<https://www.civilservant.org.uk> adresinden 08 Şubat 2023'te alınmıştır.

İnternet: European Union Commission, (2001). Commission of the European Communities;
European Governance White Paper, <http://www.ec.europa.eu/governance/white-paper.pdf> adresinden 17 Ocak 2023'te alınmıştır.

İnternet: Çalışma Genel Müdürlüğü. (2023a). *Çalışma Hayatı İstatistikleri Aylık E-Bülteni*.
 T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara. Web:
<https://www.csgeb.gov.tr/media/91705/calisma-hayati-istatistikleri-aylik-e-bulten-temmuz.pdf> adresinden 15 Temmuz 2023'te alınmıştır.

İnternet: Çalışma Genel Müdürlüğü. (2023b). *Çalışma Hayatı İstatistikleri Aylık E-Bülteni*
 – Temmuz 2023. T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara. Web:
<https://www.csgeb.gov.tr/media/91720/calisma-hayati-istatistikleri-aylik-e-bulten-temmuz.pdf> adresinden 20 Temmuz 2023'te alınmıştır.

İnternet: Destatis. (2023a). Arbeits-markt – Erwerbstätigkeit. Statistisches Bundesamt,
 Germany. Web:
https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/_inhalt.html
 tml adresinden 08 Şubat 2023'te alınmıştır.

İnternet: Destatis. (2023b). Staat – Öffentlicher dienst. Web:
https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/_inhalt.html#234676
 adresinden 08 Şubat 2023'te alınmıştır.

İnternet: Destatis. (2023c). Bevölkerung – Bevölkerungsstand: Amtliche einwohnerzahl
 Deutschlands 2022. Web: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/_inhalt.html adresinden 08 Şubat 2023'te alınmıştır.

- İnternet: Devlet Planlama Teşkilatı. (2000). *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*. Web: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Uzun_Vadeli_Strateji_ve_Sekizinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Planı-2001-2005.pdf adresinden 23 Haziran 2023'te alınmıştır.
- İnternet: Diamond L. (1999). "*Institutions of Accountability*". Hoover Digest No:3, Hoover Institution. <http://www-hoover.stanford.edu/publicationas/digest/993/diamond.html>, adresinden 02 Şubat 2023'te alınmıştır.
- İnternet: Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013. (2006, 01 Temmuz). *Resmî Gazete*, Sayı:26215. Web: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Dokuzuncu_Kalkinma_Planı-2007-2013.pdf adresinden 23 Haziran 2023'te alınmıştır.
- İnternet: Federal Ministry of the Interior and Community. (2023). The federal public service. BMI, Germany. Web: <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/administrative-reform/federal-public-service/federal-publi-service-node.html> adresinden 08 Şubat 2023'te alınmıştır.
- İnternet: Goni, E. Z. (1997). "*Issues and Perspectives: Performance – Based Accountability in Spain's Public Service*", OECD Public Management Service, <http://www.oecd.org/dataoecd/10/33/1902615.pdf>, adresinden 04 Ocak 2023'te alınmıştır.
- İnternet: Government of Canada. (2023). Treasury Board of Canada Secretariat. Web: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat.html> adresinden 15 Nisan 2022'de alınmıştır.
- İnternet: Institut National de la Statistique et des Études Économiques. (2023a). Employment, unemployment, earned income – 2022 edition. Department of Employment and Income from Activity, INSEE. Web: <https://www.insee.fr/en/statistiques/7648944?sommaire=7650865> adresinden 08 Şubat 2023'te alınmıştır.
- İnternet: Institut National de la Statistique et des Études Économiques. (2022). In 2021, employment increased by 0.4% in the French civil service: Civil Service employment - year 2021. Web: <https://www.insee.fr/en/statistiques/6680535> adresinden 08 Şubat 2023'te alınmıştır.
- İnternet: Institut National de la Statistique et des Études Économiques. (2023b). Homepage. INSEE, France. Web: <https://www.insee.fr/en/accueil> adresinden 08 Şubat 2023'te alınmıştır.
- İnternet: Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü. (2023). 2023 Yılı Temmuz Ayına Ait Mali ve Sosyal Haklara İlişkin Genelge (Sıra No: 10). T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Ankara. Web: <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2023/07/2023-Yili-Temmuz-Ayına-Ait-Mali-ve-Sosyal-Haklara-Iliskin-Genelge.pdf> adresinden 20 Temmuz 2023'te alınmıştır.

- İnternet: Kpundeh, S. (2009). “*Records and Accountability*,” World Bank Institute, [http://sitesources.worldbank.org/EXTARCHIVES/Resources/Sahr %20Kpundeh.ppt](http://sitesources.worldbank.org/EXTARCHIVES/Resources/Sahr%20Kpundeh.ppt), adresinden 10 Ocak 2023’te alınmıştır.
- İnternet: Mehta, C.R. ve Patel N.R. (2013). *IBM SPSS Exact Tests*. Cambridge, Massachusetts: IBM Corporation. Web: https://www.ibm.com/docs/en/SSLVMB_27.0.0/pdf/en/IBM_SPSS_Exact_Tests.pdf adresinden 20 Mart 2023’te alınmıştır.
- İnternet: Mulgan, R. (2000). “*Accountability: An Ever-Expanding Concept?*” https://crawford.anu.edu.au/pdf/staff/richard_mulgan/MulganR_02.pdf adresinden 17 Ocak 2023’te alınmıştır.
- İnternet: Mulgan, R. (2002). “*Accountability Issues in the New Model of Government, Discussion Paper*” No.91. <https://digitalcollections.anu.edu.au/bitstream/1885/41701/3/No91Mulgan.pdf>, adresinden 17 Ocak 2023’te alınmıştır.
- İnternet: Office for National Statistics. (2023). Main figures. ONS, UK. Web: <https://www.ons.gov.uk/> adresinden 08 Şubat 2023’te alınmıştır.
- İnternet: Schacter, M. (2000). “*When Accountability Fails: A Framework for Diagnosis and Action, Policy*” Brief No: 9. <http://www.iog.ca/publications/policybrief9.pdf>, adresinden 25 Ocak 2023’te alınmıştır.
- İnternet: Sözen, S. ve Algan, B. (2009). “*İyi Yönetişim*,” http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/ortak_icerik/mulkiyeteftis/iyi_yonetisim.pdf, adresinden 17 Şubat 2023’te alınmıştır.
- İnternet: Stanley, M. (2001). “*How to be a Civil Servant: “Propriety and Audit in the Public Sector”*,” [http://www.civilservant.org.uk/](http://www.civilservant.org.uk/accountability) accountability. Shtml, adresinden 17 Ocak 2023’te alınmıştır.
- İnternet: Statistics Sweden. (2023a). Labour Force Surveys (LFS). SCB, Sweden. Web: <https://www.scb.se/AM0401-en> adresinden 08 Şubat 2023’te alınmıştır.
- İnternet: Statistics Sweden. (2023b). Homepage. <https://www.scb.se/en/> adresinden 08 Şubat 2023’te alınmıştır.
- İnternet: Taner, A. (2012). “*Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma Arayışları ve Hesap Verme Sorumluluğuna Etkileri*”. <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der85m2.pdf>, adresinden 26 Ocak 2023’te alınmıştır.
- İnternet: TİSK. (2023). Kilometre taşları. TİSK, Ankara. Web: <https://www.tisk.org.tr/kilometre-taslari> adresinden 14 Ocak 2023’te alınmıştır.
- İnternet: Tokol, A. (2002). “*Sendikaların Üye Sayısında Azalma Nedenleri ve Sendikaların İzledikleri Yeni Politikalar*”, <https://www.isguc.org/?p=article&id=282&cilt=4&sayi=1&yil=2002>, adresinden 28 Şubat 2023’te alınmıştır.

- İnternet: Türk Dil Kurumu. (2023a). “Sendika”. *Genel Türkçe Sözlük*. Web: <https://sozluk.gov.tr/> adresinden 05 Mart 2023’te alınmıştır.
- İnternet: Türk Dil Kurumu. (2023b). “Konfederasyon”. *Genel Türkçe Sözlük*. Web: <https://sozluk.gov.tr/> adresinden 05 Mart 2023’te alınmıştır.
- İnternet: Türk Dil Kurumu. (2023c). “Sorumluluk”. *Genel Türkçe Sözlük*. Web: <https://sozluk.gov.tr/> adresinden 20 Mart 2023’te alınmıştır.
- İnternet: Yılmaz, O. (2001). “Kamu Yönetimi Reformu; Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri” <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf>, adresinden 13 Şubat 2023’te alınmıştır.
- Kanlıgöz, C. (1993). “1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlam ve Kapsamı”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 43(1-4), 169-201.
- Karadağ, A. ve Usta, S. (2011). “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türkiye’de Demokratikleşme, Sivil Toplum ve Sendikalar”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(3), 29-52.
- Karagöz, M. K. (2010). *Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Sendikacılık Hareketleri*. Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne.
- Karşı, M. R. (2015). *İdare Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kaymaz, Ç. (2012). *Sendika Özgürlüğü ve Hakkı*, Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Ticaret Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Kesim, E. (2005). *Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu)*. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, 269-281.
- Keskinsoy, Ö. (2004). “Kamu Görevlisi”. *Sosyal Güvenlik Dünyası*, 7(28), 59-66.
- Keskinsoy, Ö. (2022). *Anayasa ve Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Monopol Yayınları.
- Koç, C. ve Koç, Y. (2009). *KESK Tarihi I- Risk Alanlar, Yolu Açanlar 1985-1995*. Ankara: Epos Yayınları.
- Koç, Y. (1998). *Sendikacılık Tarihi*. Ankara: Türk-İş.
- Koç, Y. (1999). *Sendikacılık Tarihi*. Ankara: Türk-İş.
- Koç, Y. (2003). *Türkiye İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Hareketi Tarihi*. İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Koray, M. (1992). *Endüstri İlişkileri*. İstanbul: Repar Matbaacılık.
- Koray, M. (1994). *Değişen Koşullarda Sendikacılık: Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye*. İstanbul: Tüses Yayınları.

- Köybaşı, F., Uğurlu, C. T. ve Arslan, C. (2016). “Öğretmenlerin Sendikal Örgütlenmeye İlişkin Görüşleri”. *Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(27), 101-123.
- Kutal, M. (2005). “Türk Sendikacılığını Çevreleyen Olumsuz Koşullar, Özellikler ve Yeni Bir Yapılanma İhtiyacı”. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2, 23.
- Liu, S., and van der Sijde, P. C. (2021). “Towards the entrepreneurial University 2.0: Reaffirming the responsibility of universities in the era of accountability”. *Sustainability*, 13(6), 3073.
- Mahiroğulları, A. (2000). *1980 Sonrası Türk ve Fransız Sendikacılığı*. Ankara: Kamu-İş Yayınları.
- Mahiroğulları, A. (2001). “Türkiye’de Sendikalaşma Evreleri ve Sendikalaşmayı Etkileyen Unsurlar”. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2(1), 161-189.
- Mahiroğulları, A. (2005). “Sivas’ta Memur Sendikacılığı”. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(2), 157-174.
- Mahiroğulları, A. (2009). “1965’ten Günümüze Türkiye’de Memur Sendikacılığı ve ILO Normları”. *Kamu’da Sosyal Politika*, 3(10), 17-31.
- Mahiroğulları, A. (2011). “1965’ten 12 Eylül 2010 Halk Oylamasına Yasa koyucunun Memur Sendikacılığına Bakış Açısı ve ILO Normları”. *Sosyal Siyaset Konferansları*, 60(1), 61-87.
- Mahiroğulları, A. (2016). *Dünyada ve Türkiye’de Sendikacılık*. Bursa: Ekin Basım Yayın.
- Maliye Bakanlığı. (2003). *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*. Ankara: Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı.
- Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, Great Britain: Palgrave Macmillan.
- Narmanlıoğlu, Ü. (2001). *İş Hukuku II Toplu İş İlişkileri*. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları.
- Nohutçu, A. (2007). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Oliver, D. (1991). *Government in the United Kingdom: The Search for Accountability, Effectiveness and Citizenship*, Philadelphia: Open University Press.
- Önsal, N. (2010). *Endüstri İlişkileri Notları*. Ankara: Türk Metal Sendikası.
- Özer, M. A. (2007). “Yönetişim”, *Yönetim Bilimi*. N. Tortop. ve diğerleri (Ed.),. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Özerkmen, N. (2003). “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Anayasa ve Yasalarda Sendikal Hakların Düzenlenmesi ve Getirilen Kısıtlamalar”. *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih, Coğrafya Fakültesi Dergisi*, 43(1), 239-257.

- Özkeraz, A. ve Talu, N. (2008). “Sendikaların Doğuşu: Türkiye ve Batı Avrupa Ülkeleri Karşılaştırması”. *Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırması Dergisi*, 3(2), 108-126.
- Özmen, L.A. (2015). *Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı: Temel Belgeler ve Sendikal Kazanımlar 2012-2015*. Ankara: Devlet Personel Başkanlığı.
- Özmen, Ö. (2014). *Türk Sendikacılığında işçi ve memur Ayrımı; Uluslararası Belgeler ve Ülke Uygulamaları Çerçevesinde Değerlendirme*. Uzmanlık Tezi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara.
- Öztaş, N. (2013). *Yönetim*. Ankara: Otorite Yayınları.
- Parlak, B. (2011). *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Pıçak, M. ve Kadah, H. (2017). “Türkiye’de Sendikalaşmanın Tarihsel Gelişimi”. İçinde S. Koç., S. Y. Genç. ve K. Çolak (Der.), *Dünden Bugüne Ekonomi Yazıları* (ss. 181-206). Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi Vakfı Yayınları.
- Polat, E. (2022). *Türkiye’de Kamu Personel Sistemi*. Ankara: Memur-Sen.
- Romzek B. S., and Dubnick, M. (1998); *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Boulder: Westview Press.
- Schacter, M. (2005). “A Framework for Evaluating Institutions of Accountability”, *Fiscal Management*, World Bank, A. Shah (Ed.), Washington.
- Shafritz, J. M. (1998). *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics*. Brooks/Cole, Pacific Grove, Dorsey Press.
- Stanford, J. D. (1975). “The Employed Professional And Trade Unionism”. *The Australian Journal of Physiotherapy*, 21(3), 88-92.
- Sur, M. (2008). *İş Hukuku Toplu İlişkiler*. (2. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Şenkal, A. (1999). *Sendikasız Endüstri İlişkileri (Genel Olarak Dünyada ve Türkiye’de)*. Ankara: Kamu-İş Yayınları.
- Talas, C. (1997). *Toplumsal Ekonomi Çalışma Ekonomisi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Tokol, A. (1994). *Türkiye’de Sendikal Hareket*. Bursa: Ezgi Yayınları.
- Tokol, A. (2012). “Sosyal Politikanın Tarafları”. İçinde A. Tokol ve Y. Alper (Der.), *Sosyal Politika* (ss. 37-74). Bursa: Dora Yayınları.
- Tokol, A. (2017). *Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler*. Bursa: Dora Yayınları.
- Tortop, N. (1971). *Yönetim Bilimi II (Personel Yönetimi)*. Ankara: Şenyuva Matbaası.

- Tran, Y. T., Nguyen, N. P., and Hoang, T. C. (2021). “*The Role of Accountability in Determining the Relationship Between Financial Reporting Quality and the Performance of Public Organizations: Evidence from Vietnam*”. *Journal of Accounting and Public Policy*, 40(1-7), 106801.
- Tuncay, A. C. (2007). “Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlık Hakkı”. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9 (Özel Sayı).
- Uğuz, H. E. (2010). “İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış: Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme ve Disipline İlişkin Düzenlemeler”. *Sayıştay Dergisi*, 78, 129-148.
- Uhr, J. (1999). “Three Accountability Anxieties: A Conclusion to the Symposium”. *Australian Journal of Public Administration*, 58(1).
- Ünal, E. (2012). *Türkiye’de Memurların Sendikal Hakları Çerçevesinde Grev Hakkı*. Yüksek Lisans Tezi Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Ünsal, E. (1999). *Kamu Görevlilerinin Sendika Kurma Hakkı Memur Sendikaları*. İstanbul: Boyut Kitapları.
- Ünsal, E. (2003). *Sendika Özgürlüğü ve Uluslararası Çalışma Örgütü ile T. C. Hükümetleri İlişkileri*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Wilkinson, R. E. (1993). “Amerikan Çalışma İlişkileri Sistemi: Hukuk ve Uygulama”, T. Dereli (Çev.). *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 39, 85-125.
- World Bank. (2004). *State Society Synergy for Accountability*, World Bank Working Papers No:33.
- Yıldırım, M. (2006). *Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık (1980 Sonrası Türkiye Örneği)*. Yayımlanmış Doktora Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas.
- Yılmaz, E. (2010). “Türkiye’de İşçi Sendikalarının Siyasal ve Sosyolojik Özellikleri Üzerinden Tarihsel Süreç İçinde Değerlendirilmesi”. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14(1), 195-207.
- Yorgun, S. (2005). “Küreselleşme Sürecinde Türk Sendikacılığında Yeni Yönelişler”. *Çalışma ve Toplum*, 3(6), 137-162.



EK-1. Anket Soruları

1) Cinsiyetiniz

- a) Erkek
- b) Kadın

2) Eğitim Durumunuz

- a) İlköğretim
- b) Ortaöğretim
- c) Lise
- d) Ön lisans
- e) Lisans
- f) Lisansüstü

3) Hangi Kurumda Çalışıyorsunuz

- a) Adalet Bakanlığı
- b) Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
- c) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
- d) Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
- e) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
- f) Gençlik ve Spor Bakanlığı
- g) Hazine ve Maliye Bakanlığı
- h) İçişleri Bakanlığı
- i) Kültür ve Turizm Bakanlığı
- j) Milli Eğitim Bakanlığı
- k) Milli Savunma Bakanlığı
- l) Sağlık Bakanlığı
- m) Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
- n) Tarım ve Orman Bakanlığı
- o) Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
- p) Yüksek Yargı (Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Yargıtay, Sayıştay, HSK, YSK)
- q) Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)
- r) Üst Kurullar
- s) Üniversite
- t) Üniversite Hastanesi
- u) Yerel Yönetimler (Belediye Başkanlığı, İl Özel İdareleri)
- v) İletişim Başkanlığı
- w) TRT
- x) KİT
- y) Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ)
- z) Diyanet İşleri Başkanlığı
- aa) Vakıflar Genel Müdürlüğü
- bb) YÖK
- cc) Emniyet Genel Müdürlüğü

EK-1. (devam) Anket Soruları

4) Üye Olduğunuz sendika hangi hizmet kolundadır?

- a) Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri
- b) Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri
- c) Sağlık ve Sosyal Hizmetler
- d) Yerel Yönetim Hizmetleri
- e) Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri
- f) Kültür ve Sanat Hizmetleri
- g) Bayındır, İnşaat ve Köy Hizmetleri
- h) Ulaştırma Hizmetleri
- i) Tarım ve Ormancılık Hizmetleri
- j) Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri
- k) Diyanet ve Vakıf Hizmetleri

5) Hangi Konfederasyona üyesiniz

- a) KAMUSEN
- b) KESK
- c) MEMURSEN
- d) Diğer

6) Ne zamandan beri sendika üyesiniz?

- a) 0-2 Yıl
- b) 0-7 Yıl
- c) 7-15 Yıl
- d) 15+ Yıl

7) Daha önce başka sendikaya üye oldunuz mu?

- a) Evet
- b) Hayır

8) Sendikaya Nasıl üye oldunuz?

- a) Kendime yakın hissettim
- b) Arkadaşım üyeydi o yüzden üye oldum.
- c) İş yerindeki amirim zorladı.
- d) Araştırdım ve haklarımı savunacağımı düşündüğüm için üye oldum
- e) Sendika ücreti verildiği için üye oldum

9) Üyesi olduğunuz sendikada aktif bir göreviniz var mı?

- a) Evet var.
- b) Hayır yok.

10) Üyesi olduğunuz sendikanın ve konfederasyonun Genel Başkanlarının isimlerini biliyor musunuz?

- a) Evet biliyorum.
- b) Hayır bilmiyorum.

EK-1. (devam) Anket Soruları

- 11) Üyesi olduğunuz sendika ve konfederasyonu ne kadar sıklıkla ziyaret edersiniz?**
- a) Sık sık uğrarım
 - b) Davet edildiğim zaman toplantı ve etkinliklere giderim
 - c) Ara sıra uğrarım
 - d) Nerede olduğunu bile bilmiyorum
 - e) Ziyaret etmiyorum
- 12) Sendikanızın/Konfederasyonunuzun düzenlemiş olduğu faaliyetlere/etkinliklere katılıyor musunuz?**
- a) Her zaman katılıyorum
 - b) Ara sıra katılıyorum
 - c) Hiç katılmadım
- 13) Sendikanızın/Konfederasyonunuzun düzenlemiş olduğu faaliyetler/etkinlikler ile ilgili nasıl bilgi alıyorsunuz?**
- a) Sendikanın/Konfederasyonun sosyal medya hesaplarından ve internet sitelerinden
 - b) Sendika yöneticilerinden
 - c) Mail ve SMS yolu ile bilgilendiriliyorum
 - d) Hepsi
 - e) Herhangi bir yolla bilgi sahibi olamıyorum
- 14) Sendikaya üye olma amacınız nedir?**
- a) İş yerimde görevde yükselmek için.
 - b) Siyasi tercihime yakın olduğu için.
 - c) Devlet tarafından verilen toplu sözleşme aidatını almak için.
 - d) Örgütlü bir yapının içerisinde yer alıp kendimi güçlü hissetmek için.
 - e) Diğer
- 15) 3 ayda bir devlet tarafından ödenen toplu sözleşme ikramiyesi ödenmeseydi sendikaya üye olur muydunuz?**
- a) Evet olurdum.
 - b) Hayır olmazdım.
- 16) Sizce bir kişinin üyesi olduğu sendika, o kişinin siyasal tutum ve tercihlerini belli eder mi?**
- a) Evet belli eder.
 - b) Hayır belli etmez.
 - c) Karasızım

EK-1. (devam) Anket Soruları

17) Sendika üyesi olduğunuz için aşağıdaki sıkıntılardan hangisini yaşadınız?

- a) Üye olduğum sendika amirlerim tarafımdan hoş karşılanmadı
- b) Kurumumda mobbinge maruz kaldım
- c) Üye olduğum sendikadan istifa etmem istendi
- d) Başka bir sendikaya üye olmam konusunda baskı yapıldı
- e) Hepsisi
- f) Hiçbiri

18) Sendikaya üye olmayan veya üye olmak istemeyen kişilerin sebepleri ne olabilir?

- a) Kamu görevlileri sendikacılığına karşı ilgisizlik ve yeterli bilgiye sahip olunmaması
- b) Kamu görevlileri sendikacılığına etkin bir yapı olunmadığının düşünülmesi
- c) Kamu görevlileri sendikacıların sağlayacağı faydalardan üye olmayanlarında yararlanacağı yolunda düşünceye sahip olunması
- d) Kamu görevlileri sendikaları üyelerinin geçmişte yaşanan olaylardan dolayı olumsuz yönde etkilenmelerinden dolayı korku duyulması

19) Kamu görevlilerinin de sendika üyeliğine girişi, ve sendika üyeliğinden istifa etmesi e-Devlet üzerinden olmalı mıdır?

- a) Evet E-Devlet üzerinden olmalıdır.
- b) Hayır bu sistem (kağıt form) devam etmelidir.

20) Sendikanızdan / Konfederasyonunuzdan beklentiniz nedir?

- a) Kamu görevlilerinin ekonomik ve sosyal haklarının artırılması için çalışmalar yapması
- b) Kamu görevlilerinin toplumda hakkettikleri değeri görmesini sağlamak
- c) Sendikacılık ve örgütlü yaşam bilincinin sağlanması için çalışmalar yapması
- d) Siyasetle içinde bir yapı olması ve bu sayede üyelerine makam/mevki sağlaması

21) Sendikanız / Konfederasyonunuz beklentinizi karşılayabildi mi?

- a) Evet karşıladı
- b) Hayır karşılamadı

22) Sendikanızın / Konfederasyonunuzun çalışmalarını yeterli görüyor musunuz?

- a) Evet yeterli görüyorum
- b) Hayır yeterli görmüyorum

23) Sizce kamu görevlileri de işçiler gibi grev hakkına sahip olmalı mıdır?

- a) Evet grev hakkına sahip olmalıdır.
- b) Hayır grev hakkına sahip olmamalıdır.

EK-1. (devam) Anket Soruları

24) 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu ve ilgili yönetmelikleri okudunuz mu?

- a) Evet hem kanunu hem yönetmelikleri okudum
- b) Sadece Kanunu okudum
- c) Sadece yönetmelikleri okudum
- d) Her ikisini de okumadım

25) Kamu Görevlileri Sendikacılığı gelecekte nasıl bir role sahip olmalıdır?

- a) Kamu Çalışanlarının haklarının korunması ve geliştirilmesine odaklanmalı
- b) Hükümetlerin yapmış olduğu hizmetleri denetleyen ve sorgulayan bir yapı olmalı
- c) Sosyal faaliyetlere önem veren bir yapı olmalı
- d) Siyasi bir güç oluşturmali

26) Gelecekte Kamu görevlileri sendikacılığı ile siyaset arasında nasıl bir ilişki olmalıdır?

- a) Kamu Görevlileri sendikaları siyasi faaliyetlere karışmamalı, sadece üyelerinin ve kamu görevlilerinin hak ve çıkarları ile ilgilenmelidir
- b) Kamu Görevlileri sendikaları üyelerinin ve kamu görevlilerinin hak ve çıkarlarını korumak için gerekirse siyaset ile ilgilenmelidir.
- c) Kamu Görevlileri sendikaları kendini ilgilendirsün ya da ilgilendirmesin doğrudan siyasetin içerisinde her konuda aktif rol almalıdır.

27) Sizce gelecekte Kamu Görevlileri sendikacılığı nasıl olacaktır?

- a) Sendikacılık ve sendikalar tamamen ortadan kalkacaktır.
- b) Sendikalar ve sendikacılık faaliyetleri siyasileşmiş bir yapı olarak siyasi partilerin organı olacaktır.
- c) Kamu Çalışanları grev hakkını da kazanacak ve güçlü bir örgütlenme sayesinde siyasetin üzerinde bir yapı olarak sendikacılık faaliyetlerini icra edeceklerdir. Bu sayede çağdaş bir sendikacılık yapılacaktır.

28) Sendika/Konfederasyon yöneticileri yapmış oldukları görevler ilgili hesap verebilir olmalı mıdır?

- a) Evet olmalıdır
- b) Hayır olmamalıdır

29) Sendika/Konfederasyon yöneticileri kimlere karşı hesap verebilir olmalıdır?

- a) Genel Kurula
- b) Sendika üyelerinine
- c) Yargıya
- d) Hepsine

EK-1. (devam) Anket Soruları

- 30) Sendikalarda/Konfederasyonlarda denetim sisteminin hesap verme sürecinde etkili olduğunu düşünüyor musunuz? Faaliyet raporları ile yeterli derecede üyelerin ve kamuoyunun bilgilendirildiğini düşünüyor musunuz?**
- a) Evet düşünüyorum
 - b) Hayır düşünmüyorum
- 31) 4688 sayılı Kanun sendika/konfederasyonların denetimi için yeterli midir?**
- a) Evet yeterlidir.
 - b) Hayır yeterli değildir.
- 32) Sendika üyelerine devlet tarafından ödenen toplu sözleşme ikramiyesi hesap verilebilirlik üzerinde olumsuz etkiler yaratır mı?**
- a) Evet yaratır
 - b) Hayır yaratmaz
- 33) Yetkili sendika ve yetkili konfederasyon tarafında yapılan toplu sözleşmeler hesap verebilir bir sistem içinde yapılmakta mıdır?**
- a) Evet yapılmaktadır
 - b) Hayır yapılmamaktadır
- 34) 4688 sayılı kanun, 657 sayılı kanun, ilgili yönetmelikler ve ceza kanunu da yer alan düzenlemeler ile mahkeme kararları hesap verebilir bir kamu görevlileri sendikacılığı yaratmak için yeterli midir?**
- a) Evet yeterlidir.
 - b) Hayır yeterli değildir.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : ÖZMEN, Lütü Alper
Uyruğu : T.C.

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Doktora	Gazi Üniversitesi/ Kamu Yönetimi Anabilim Dalı	Devam ediyor
Yüksek lisans	Gazi Üniversitesi	2010
Lisans	Gazi Üniversitesi	2005
Lise	Özel Arı Lisesi	2000

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2020- halen	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	Çalışma Uzmanı
2013-2020	Devlet Personel Başkanlığı	Devlet Personel Uzmanı
2009-2013	Gelir İdaresi Başkanlığı	Gelir Uzmanı
2007-2009	İçişleri Bakanlığı	VHKİ.

Yabancı Dil

İngilizce

Yayınlar

- Özmen, L.A. (2010). *Türk Nüfus Hizmetleri Sistemi ve MERNİS Projesi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Özmen, L.A. (2014). *Kamu Hizmetine Giriş Rehberi*. Ankara:DPB Yayınları.
- Özmen, L.A. (2015). *Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikacılığı Temel Belgeler ve Sendikal Kazanımlar*. Ankara:DPB Yayınları.
- Özmen, L.A. (2017). *Türk Kamu Yönetiminde Göç Sorununa Kurumsal Çözüm Denemesi Göç Ve Vatandaşlık İşleri Bakanlığı*. Uluslararası 11. Kamu Yönetimi Sempozyumu.
- Özmen, L.A. (2018). Türk Kamu Yönetiminde E-Devlet Uygulamalarına Bir Model Önerisi: Merkezi Personel Bilgi Sistemi. *Yasama Dergisi*, 35, 64-96.
- Özmen, L.A. (2020). *Kamu Yönetiminde E-Devlet Uygulamalarına Bir Örnek; Merkezi Personel Bilgi Sistemi*. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, DPB, Ankara.



GAZİLİ OLMAK AYRICALIKTIR..