



Kamu Toplu Pazarlığının Merkezileşmesi ve Otoriter Korporatizm: Türkiye’de Çerçeve Anlaşma Protokolleri

Erkan KIDAK¹

ORCID: 0000-0001-5856-5686

Öz

Bu çalışma, kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokollerini (KÇP) Türkiye’de kamu kesimi toplu pazarlık rejimini dönüştüren otoriter korporatist bir mekanizma olarak incelemektedir. Çalışmanın temel sorusu, KÇP’nin kamu kesiminde toplu pazarlık süreçlerini nasıl merkezileştirdiği, temsil ilişkilerini nasıl yeniden yapılandığı ve ücret politikalarının siyasal meşrulaştırılmasında nasıl bir rol oynadığıdır. Bu bağlamda çalışma, KÇP’yi yalnızca teknik bir koordinasyon aracı değil, toplumsal çatışmanın yönetilmesine dönük siyasal bir düzene olarak ele alması bakımından önem taşımaktadır.

Başlangıçta hukuki bağlayıcılığı bulunmayan ve “centilmenlik anlaşması” niteliği taşıyan çerçeve protokoller, zaman içinde yüz binlerce kamu işçisinin ücret ve temel çalışma koşullarını belirleyen fiili bir üst norm işlevi kazanmıştır. Çalışmada KÇP’nin ortaya çıkışı ve kurumsallaşması, Türkiye’de 1980 sonrası dönemde gözlenen neoliberal dönüşüm, ücret politikalarının merkezileşmesi ve devlet-sendika ilişkilerinin yeniden yapılandırılması bağlamında incelenmektedir. Bu çerçevede 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, ilgili Anayasa Mahkemesi kararı ve 2025–2026 KÇP dönemindeki sendikal süreçler analiz edilmektedir.

Yöntemsel olarak çalışma, korporatizm ve otoriter korporatizm literatüründen yararlanan kavramsal bir çerçeve ile hukuki-kurumsal düzenlemelerin doküman incelemesini ve KÇP süreçlerine ilişkin sendikal pratiklerin örnek olay analizini birleştirmektedir. Bu çerçevede KÇP’nin temsil ilişkilerini yeniden yapılandığı, toplumsal çatışmayı yönetilebilir sınırlar içinde tuttuğu ve ücret politikalarının meşrulaştırılmasına katkıda bulunduğu tartışılmaktadır. Son dönem kamu çerçeve protokollerine ilişkin değerlendirmeler, KÇP’nin hukuki statüsüne ilişkin tartışmalar sürmesine rağmen kamu kesimi toplu pazarlık süreçleri üzerindeki belirleyici etkisini koruduğunu göstermektedir.

Bulgular, KÇP’nin yalnızca ücret politikalarını mali disiplin hedefleri doğrul-

1. Dr. Arş. Gör., Pamukkale Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, ekidak@pau.edu.tr



tusunda merkeze çeken bir araç olmadığını; aynı zamanda işkolu sendikalarının fiili hareket alanını daraltan ve sendikal özerkliği sınırlandıran bir düzenek olarak işlediğini ortaya koymaktadır. Bununla birlikte çalışma, bu etkilerin mutlak olmadığını da vurgulamaktadır. 2015–2016 KÇP dönemindeki Liman-İş örneğinde olduğu gibi, örgütlü ve taban odaklı sendikal mücadelelerin belirli koşullarda merkezi protokollerin sınırlarını aşabildiği gösterilmektedir. Bu durum, kamu kesiminde toplu pazarlığın geleceğinin yalnızca hukuki düzenlemelerle değil, sendikal hareketin örgütlenme kapasitesi ve mücadele dinamikleriyle birlikte belirleneceğine işaret etmektedir.

Anahtar kelimeler: Kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolleri, KÇP, otoriter korporatizm, toplu pazarlık, sendikal hareket, ücret politikaları.

Centralization of Public Sector Collective Bargaining and Authoritarian Corporatism: Framework Agreement Protocols in Türkiye

Abstract

This article examines public collective bargaining framework agreement protocols (KÇP) as an authoritarian corporatist mechanism that transforms the public sector collective bargaining regime in Turkey. It asks how KÇP centralizes collective bargaining processes in the public sector, restructures relations of representation, and contributes to the political legitimization of wage policies. In this respect, the study is significant in that it approaches KÇP not merely as a technical coordination tool but as a political dispositif for the management of social conflict.

Initially lacking legal binding force and taking the form of “gentlemen’s agreements,” framework protocols have, over time, become a de facto higher norm determining the wages and basic working conditions of hundreds of thousands of public workers. The emergence and institutionalization of KÇP are examined in the context of post-1980 neoliberal transformation in Turkey, the centralization of wage policies, and the restructuring of state–union relations. Within this framework, the article analyzes the Law No. 6356 on Trade Unions and Collective Bargaining Agreements, Decree Law No. 696, the relevant Constitutional Court decision, and union processes in the 2025–2026 KÇP period.

Methodologically, the article combines a conceptual framework informed by the literature on corporatism and authoritarian corporatism with document analysis of legal–institutional regulations and a case-study-based examination of union practices related to KÇP. It argues that KÇP restructures relations of representation, contains social conflict within manageable limits, and contributes to the legitimization of wage policies. Recent public framework protocols show that, despite ongoing debates about its legal status, KÇP continues to exert a decisive influence on public sector collective bargaining processes.



The findings indicate that KÇP is not only an instrument that recentralizes wage policies in line with fiscal discipline targets but also a mechanism that narrows the effective room for manoeuvre of industrial unions and constrains trade union autonomy. At the same time, the article underlines that these effects are not absolute. As illustrated by the Liman-İş case in the 2015–2016 KÇP period, organized and rank-and-file-oriented union struggles can, under certain conditions, transcend the boundaries drawn by central protocols. This suggests that the future of public sector collective bargaining will be shaped not only by legal regulations but also by the organizational capacity and contentious dynamics of the trade union movement.

Keywords: Public framework protocols for collective bargaining agreements, authoritarian corporatism, collective bargaining, trade union movement, wage policies, labor relations.

Giriş

Türkiye’de kamu kesimi toplu pazarlık rejimini son otuz yılda en fazla dönüştüren kurumsal mekanizmalardan biri, kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolleridir (KÇP). Başlangıçta hukuki bağlayıcılığı bulunmayan ve “centilmenlik anlaşması” niteliği taşıyan bu protokoller, zaman içinde yüz binlerce kamu işçisinin ücret ve temel çalışma koşullarını belirleyen fiili bir üst norm işlevi kazanmıştır. Özellikle 2025-2026 dönemi kamu çerçeve anlaşma protokolünün 600 bini aşkın kamu işçisini kapsaması, KÇP’yi kamu kesimi ücret rejiminin merkezine yerleştirmiştir. Buna karşın, Türkiye’de toplu pazarlık sisteminin esas olarak işkolu sendikacılığı modeli üzerine kurulu olması, konfederasyonlar ile hükümet arasında imzalanan protokollerin neden bu denli belirleyici hale geldiği sorusunu gündeme getirmektedir.

KÇP’nin tarihsel gelişimi, hukuken gönüllü olarak ortaya çıkan bir mekanizmanın zaman içinde fiilen bağlayıcı hale gelebildiğini göstermesi bakımından dikkat çekicidir. İlk defa 1989 yılında imzalanan kamu çerçeve anlaşma protokolü, başlangıçta kamu kesiminde dağınık toplu pazarlık süreçlerini koordine etmeye yönelik sınırlı araçlar olarak değerlendirilmiştir. Nitekim bu doğrultuda Türk-İş tarafından ortak mücadele amacıyla koordinasyon kurulu oluşturulmuştur (Yorğun, 2023: 107-108). Ancak sonraki dönemde kapsamlarının genişlemesi, ücret artış oranları ile temel sosyal hakların merkezi düzeyde belirlenmesi ve işyeri/işletme düzeyindeki toplu iş sözleşmelerinin bu protokollere göre şekillenmeye başlaması, KÇP’nin toplu pazarlık sistemindeki ağırlığını arttırmıştır (Uçkan He- kimler, 2019: 909-910).

Bu dönüşüm, Türkiye’de 1980 sonrası dönemde gözlenen daha geniş ölçekli neoliberal yeniden yapılanma sürecinden bağımsız değildir. 24 Ocak kararlarıyla başlayan ve 12 Eylül askeri müdahalesi sonrasında kurumsal bir zemin kazanan



dönüşüm süreci, yalnızca üretim yapısını değil, çalışma ilişkilerini ve ücret politikalarını da yeniden şekillendirmiştir. Neoliberal dönemde ücretlerin makro-ekonomik istikrar politikalarının temel değişkenlerinden biri haline gelmesi, kamu kesiminde ücret artışlarının merkezi mekanizmalar aracılığıyla kontrol edilmesine yönelik eğilimleri güçlendirmiştir (Boratav, 2019: 148–152). Bu süreçte devlet, yalnızca işveren değil, aynı zamanda ücret politikalarını mali disiplin hedefleri doğrultusunda yönlendiren merkezi bir aktör olarak öne çıkmıştır.

KÇP'nin hukuki statüsü de bu dönüşümün önemli tartışma başlıklarından birini oluşturmaktadır. Uzun süre açık bir yasal dayanağa sahip olmayan protokoller, 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname² ile 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'na eklenen maddeler sayesinde ilk kez açık biçimde bağlayıcı hale getirilmiştir. Söz konusu düzenleme, konfederasyonlar ile hükümet arasında imzalanan çerçeve protokollerin toplu iş sözleşmesi hükmünde sayılmasını öngörmüş; böylece toplu pazarlık sisteminin yetki mimarisi bakımından önemli bir dönüşüm yaratmıştır. Her ne kadar Anayasa Mahkemesi daha sonra bu düzenlemeleri iptal etmiş olsa da uygulamada KÇP'ler büyük ölçüde belirleyici olmaya devam etmektedir (Yorgun, 2023: 111).

Bu durum, toplu pazarlık sisteminin hukuki çerçevesi ile fiili işleyişi arasında belirgin bir gerilim yaratmaktadır. Türkiye'de toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi hukuken işkolu sendikalarına ait olmasına rağmen, ücret artış oranları ve temel sosyal hak parametreleri büyük ölçüde konfederasyonlar ile hükümet arasında belirlenmektedir. Böylece işkolu sendikalarının toplu pazarlık süreçlerindeki fiili hareket alanı daralmakta; alt düzey toplu sözleşmeler (işyeri/işkolu) çoğu zaman merkezi düzeyde belirlenen çerçevenin uygulanmasına indirgenmektedir.

Bu çalışma, KÇP'yi yalnızca teknik bir koordinasyon aracı olarak değil, kamu kesiminde toplu pazarlık süreçlerini merkezileştiren ve serbest toplu pazarlık hakkını sınırlandıran bir yönetim mekanizması olarak ele almaktadır. Araştırmanın temel iddiası, KÇP'nin, Türkiye'de devlet ile sendikal üst örgütler arasındaki ilişkileri yeniden yapılandıran otoriter korporatist bir eğilimin kurumsal araçlarından biri haline geldiğidir. Bu çerçevede KÇP'nin temsil ilişkilerini yeniden şekillendiren, toplumsal çatışmayı yönetilebilir sınırlar içinde tutan ve ücret politikalarını meşrulaştıran bir işlev gördüğü ileri sürülmektedir.

Bu çalışma, nitel araştırma yaklaşımı çerçevesinde tasarlanmış olup literatür incelemesi ile güncel sürece ilişkin doküman ve söylem analizini bir araya getirmektedir. Araştırmada, 2025–2026 dönemi Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Protokolü (KÇP) süreci siyasal bağlamı içerisinde değerlendirilmiş; özellikle devlet-sendika ilişkileri, korporatizm tartışmaları ve sendikal hareketin güncel yö-

2. 696 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 24 Aralık 2017 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Kararname, kamu kesimi sendikacılığı ve işçi-işveren ilişkileri açısından oldukça belirleyici hükümlere yer vermiştir. Özellikle "taşeron kadro" biçiminde kamuoyuna yansıyan haberler ve ardından kamu kesimi endüstri ilişkileri sisteminde yaşanan sorunlarda bu KHK oldukça büyük önem taşımıştır. KHK'nın tam metni: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/12/20171224-22.htm> (Erişim: 17 Nisan 2026).



nelimleri üzerine odaklanan ulusal ve uluslararası literatürden yararlanılmıştır.

Çalışmanın ampirik boyutunu, 2025-2026 KÇP sürecine ilişkin kamuya açık veri ve açıklamaların incelenmesi oluşturmaktadır. Bu kapsamda Türk-İş ve Hak-İş başta olmak üzere konfederasyon ve bağlı sendikaların kurumsal açıklamaları, basın duyuruları, sendika yöneticilerinin sosyal medya paylaşımları ile ulusal basında yer alan haber ve değerlendirmeler veri kaynağı olarak kullanılmıştır

KÇP’nin Kurumsal ve Tarihsel Zemini: Toplu Pazarlığın Merkezileşmesi ve Kamu Kesiminde Ücret Rejiminin Dönüşümü

Toplu pazarlık sistemlerinin yapısı, yalnızca hukuki düzenlemeler üzerinden değil, devletin ekonomi politikaları, sermaye birikim rejimi, sendikal hareketin örgütsel kapasitesi ve sınıflar arası güç ilişkileri çerçevesinde şekillenmektedir. Bu nedenle toplu pazarlık kurumlarının dönüşümü, çoğu zaman daha geniş ölçekli ekonomik ve siyasal dönüşümlerin çalışma ilişkileri alanındaki yansımaları olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokollerinin ortaya çıkışı ve kurumsallaşması da bu bağlam içinde değerlendirilmelidir.

Devletin, ücret politikalarını ve çalışma ilişkilerini sendika konfederasyonları aracılığıyla yönlendirdiği durumlarda, toplu pazarlık süreçlerinin giderek daha koordineli ve merkezileşmiş hale gelmesini korporatizm bağlamında ele almak mümkündür. Schmitter’e (1974: 93-94) göre korporatist yapılar, toplumsal çıkarların sınırlı sayıdaki örgüt aracılığıyla temsil edildiği ve bu örgütlerin devlet tarafından tanındığı bir ilişki biçimine dayanmaktadır. Offe (1985) ise özellikle ekonomik kriz dönemlerinde devletin ücret artışlarını sınırlandırmak ve toplumsal çatışmayı yönetilebilir hale getirmek amacıyla bu tür mekanizmalara yöneldiğini belirtmektedir. Türkiye’de kamu kesimi toplu pazarlık rejiminin dönüşümü de benzer eğilimler taşımaktadır.

Türkiye’de Toplu Pazarlık Yapısı ve Kamu Kesiminin Özgüllüğü

Türkiye’de toplu pazarlık sistemi esas olarak 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu çerçevesinde düzenlenmiştir. Kanun, toplu pazarlık düzeylerini işyeri, işletme, grup ve işkolu olarak tanımlamakta; toplu iş sözleşmesi yapma yetkisini ise ilgili işkolunda gerekli çoğunluğu sağlayan sendikalara tanımaktadır.³ Konfederasyonlar ise hukuken daha çok temsil, koordinasyon ve danışma işlevleriyle tanımlanmakta; toplu iş sözleşmesine taraf olma ehliyeti tanınmamaktadır (Tuncay ve Savaş Kutsal, 2019: 255).

Bununla birlikte kamu kesiminde işveren tarafının örgütleniş biçimi, toplu pazarlık süreçlerine özgün bir karakter kazandırmaktadır. Devlet, kamu kesiminde

3 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nun 2. Maddesi’nin birinci fıkrasının b bendinde, sayılanların haricinde çerçeve sözleşme “Ekonomik ve Sosyal Konseyde temsil edilen işçi ve işveren konfederasyonlarına üye işçi ve işveren sendikaları arasında işkolu düzeyinde yapılan sözleşme” şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla KÇP’lerin kanunda yer alan çerçeve sözleşmeden farklı olduğunu belirtmek gerekmektedir.



yalnızca işveren sıfatıyla değil, aynı zamanda çalışma ilişkilerinin hukuki çerçevesini belirleyen düzenleyici otorite olarak hareket etmektedir. Bu durum, kamu kesiminde yürütülen toplu pazarlık süreçlerini özel sektörden farklılaştırmakta; ücret politikalarının doğrudan maliye politikaları ve makroekonomik hedeflerle ilişkilendirilmesine yol açmaktadır (Uçkan Hekimler, 2019).

Özellikle 1980 sonrası dönemde kamu kesiminde ücret politikalarının merkezi düzeyde belirlenmesine yönelik eğilimlerin güçlendiği görülmektedir. 24 Ocak kararları ve 12 Eylül askeri müdahalesi sonrasında uygulamaya konulan neoliberal politikalar, ücretlerin ekonomik istikrar programlarının temel değişkenlerinden biri haline gelmesine yol açmıştır. Boratav'a (2019: 148-152) göre bu dönemde reel ücretlerin baskılanması, ihracata dayalı büyüme stratejisinin temel araçlarından biri olarak işlev görmüştür. Çalışma ilişkileri alanında gözlenen kurumsal dönüşümler de bu genel çerçeveden bağımsız değildir (Oran, 2024: 515).

Bu süreçte kamu kesiminde ücret artışlarının kontrol altında tutulması ve farklı işkollarında yürütülen toplu pazarlık süreçlerinin merkezi biçimde koordine edilmesi yönündeki eğilimler giderek güçlenmiştir. KÇP'nin ortaya çıkışı da bu tarihsel bağlam içinde değerlendirilmelidir.

“Centilmenlik Anlaşması”ndan Fiili Üst Norma

KÇP'nin kökeni, 1980'li yılların sonlarında kamu kesiminde yaşanan toplu iş uyuşmazlıklarına uzanmaktadır.⁴ Uçkan Hekimler'e (2019: 909) göre kamu kesimi toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolleri başlangıçta hukuki bağlayıcılığı bulunmayan ve gönüllülük esasına dayanan bir sosyal diyalog mekanizması olarak ortaya çıkmıştır. İlk dönem protokoller, taraflarca çoğu zaman “centilmenlik anlaşması” olarak tanımlanmış; daha çok genel ücret artış oranları ve temel sosyal hak parametrelerinin belirlenmesine yönelik sınırlı içerikli metinler niteliği taşımıştır.

Ancak zaman içinde bu protokollerin kapsamı genişlemiş ve kamu kesimi toplu pazarlık süreçleri üzerindeki etkisi belirgin biçimde artmıştır. KÇP'ler yalnızca genel ücret artışlarını belirleyen metinler olmaktan çıkmış; taban ücretler, sosyal yardımlar ve çeşitli mali haklara ilişkin düzenlemeleri de içeren merkezi ücret belirleme araçlarına dönüşmüştür. Böylece hukuken gönüllü niteliğe sahip olan bir mekanizma, uygulamada yüz binlerce kamu işçisini etkileyen fiili bir üst norm işlevi kazanmaya başlamıştır (Turan, 2025: 78).

Bu dönüşüm, toplu pazarlık sisteminin hukuki yapısı ile fiili işleyişi arasın-

4. Bazı yazarlar tarafından bu uyuşmazlıklar “toplularlık krizi” olarak tanımlanmaktadır (Öktem Songu ve İmancı, 2026). Bu yaklaşıma göre, 1989 Bahar Eylemleri sonrasında kamu işçilerinin “ücret taleplerinin yükselmesi” ve farklı kamu işletmelerinde yürütülen toplu sözleşme süreçlerinin merkezi ekonomi politikaları açısından “yönetilmesinin zorlaşması”, “yeni koordinasyon mekanizmalarına duyulan ihtiyacı” artırmıştır (2026: 718).

Oysa 1989 Bahar Eylemleri, Türkiye işçi sınıfının yeni sağ otoriteye ve sendikal bürokrasiye karşı toplu eylem hakkını kullandığı bir mücadele pratiği olarak görülmelidir (Oran, 2024: 515). Öte yandan bu eylemlerin, neoliberal kamu personel yönetim politikalarına karşı meşru ve demokratik kitle eylemleri geleneğini başlatması yönünden ayrıca önemi bulunduğunu belirtmek gerekir (Koç, 2022: 401).



da belirgin bir gerilim yaratmıştır. Türkiye’de toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi hukuken işkolu sendikalarına ait olmasına rağmen, ücret artışlarının temel parametreleri giderek daha fazla konfederasyonlar ile hükümet arasında belirlenmeye başlamıştır. Bu durum, işkolu sendikalarının fiili müzakere alanını daraltmış ve işyeri/işletme düzeyindeki toplu pazarlık süreçlerinin merkezi düzeyde belirlenen çerçevelere bağımlı hale gelmesine yol açmıştır⁵. Diğer yandan toplu pazarlığın doğrudan tarafı olması gereken sendika yöneticilerinin bir kısmının yetkisiz bırakıldığı bu süreci normalleştirdiğini ileri sürmek mümkündür⁶. Örneğin, Emek Partisi tarafından düzenlenen “Barajsız Sendika, Yasaksız Grev, Güvenceli İş” temalı toplantıda yapılan toplantıda bir sendika genel başkanı, “KÇP artık bağlayıcı değil, AYM iptal etti” demiştir (S. Nigar ile kişisel iletişim, 18.01.2025). Ancak 2025-2026 dönemini kapsayan KÇP sürecinde, kamu işletmelerinde fiilen süren bir grev haberine basın ve yayın kanallarında rastlanmamıştır (Kıdak, 2025).

KÇP’nin bu ölçüde merkezi hale gelmesi, toplu pazarlık süreçlerinde işyeri ve işletme özgüllüklerinin ikinci plana itilmesine de neden olmuştur. Oysa kamu işletmeleri üretim süreçleri, iş organizasyonu ve çalışma koşulları bakımından önemli farklılıklar göstermektedir. Merkezi düzeyde belirlenen ücret ve hak parametrelerinin farklı işyerlerine aynı biçimde uygulanması, bu farklılıkların toplu pazarlık süreçlerine yeterince yansımamasına yol açabilmektedir.⁷

696 Sayılı KHK, Anayasa Mahkemesi Kararı ve “Gölge Norm” Olarak KÇP

KÇP’nin hukuki statüsüne ilişkin en önemli kırılma noktalarından biri, 2017 yılındaki olağanüstü hâl döneminde çıkarılan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname olmuştur. Söz konusu düzenleme ile 6356 sayılı Kanun’a eklenen hükümler, kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokollerine ilk kez açık

5. İşkolu sendikalarının eylem ve faaliyetlerinde, konfederasyonlarca hazırlanan tekliflerin ve yürütülen müzakerelerin başrolde olması bu önermeyi açık bir şekilde desteklemektedir. İşkolu sendikalarının 2025-2026 dönemi örneğinde görüldüğü gibi açıklamalarında ve kamuoyuna yansıyan faaliyetlerinde KÇP’nin ana gündem olmasını bu anlamda değerlendirmek gerekmektedir. Örnek bazı açıklamalar: <https://koopis.org.tr/2025-yili-kamu-kesimi-toplu-is-sozlesmeleri-cerceve-protokolu-imzalandi/> ve <https://ozsaglikis.org/2025/02/27/kamu-cerceve-protokolu-ortak-teklifi-calisma-ve-sosyal-guvenlik-bakanligina-iletildi/> (Erişim: 8 Mayıs 2026).

6. İşçi sendikalarından bazılarının KÇP’nin imzalanmasını resmi internet sitelerinde “Üyelerimize ve tüm kamu işçilerine hayırlı olmasını diliyoruz” şeklinde normalleştirici bir üslupla paylaşmasını bu anlamda örnek vermek mümkündür: <https://www.tds.org.tr/kamu-kesimi-toplu-is-sozlesmeleri-cerceve-anlasma-protokolu-imzalandi/> (Erişim: 9 Mayıs 2026).

7. Örneğin sağlık ve sosyal hizmetler işkolunda, üniversite hastanelerinde çalışan işçilerin büyük çoğunluğu, fiilen görev yaptığı kadrodaki meslek koduyla çalıştırılmaması gibi nedenlerle sorumlulukları dışında iş yüküyle karşı karşıya kalmaktadır. Bu durum, SGK fiili hizmeti, işçi sağlığı ve iş güvenliği gibi konularda birçok sorunu beraberinde getirmektedir. Söz konusu sorunların, 2023-2024 ve 2025-2026 KÇP’lerinde çözüme kavuşturulacağı belirtilse de işçilerin meslek kodlarında 2026 yılının ilk yarısı itibarıyla herhangi bir değişiklik yaşanmamıştır (Evrensel, 18.03.2026). Detaylı bilgi: <https://www.evrensel.net/haber/5975690/saglik-iscilerinin-meslek-kodu-ve-gorev-tanimi-sorunu-hastanelerde-keyfekeder-calistirma-duzeni> (Erişim: 10 Mayıs 2026).



normatif bağlayıcılık kazandırmıştır. Böylece konfederasyonlar ile hükümet arasında imzalanan protokoller, toplu iş sözleşmesi hükmünde kabul edilmeye başlanmıştır (Uçkan Hekimler, 2019: 910).

Bu düzenleme, toplu pazarlık sisteminin yetki mimarisi bakımından önemli tartışmalara yol açmıştır. Konfederasyonların doğrudan norm belirleyici aktörler haline gelmesi, işkolu sendikalarının toplu pazarlık süreçlerindeki fiili rolünü daha da daraltmıştır. Bu durum, ücret belirleme sisteminde makro ölçekli koordinasyon eğilimini güçlendirirken, sendikal özerklik ve toplu iş sözleşmesi serbestisi bakımından da yeni sorun alanları yaratmıştır (Yorgun, 2023; Uçkan Hekimler, 2019).

Anayasa Mahkemesinin 2024 yılında verdiği iptal kararıyla KÇP'ye tanınan açık normatif bağlayıcılık ortadan kaldırılmıştır.⁸ Ancak hukuki statüdeki bu değişikliğe rağmen uygulamada KÇP'nin fiili etkisinin devam ettiği görülmektedir. 2025-2026 kamu toplu pazarlık süreçlerinde ücret artış oranları ve temel hak parametreleri büyük ölçüde çerçeve protokoller aracılığıyla belirlenmektedir.

KÇP hükümlerinin kamu işletmelerindeki toplu iş sözleşmelerinde doğrudan yer alması, protokolün fiilen bir toplu iş sözleşmesi niteliğine sahip olduğunu göstermektedir (Yorgun, 2023: 114). Başka bir ifadeyle KÇP, açık normatif bağlayıcılığını kısmen kaybetmiş olsa da uygulamada toplu pazarlık süreçlerini belirleyen bir "gölge norm" işlevi görmeyi sürdürmektedir.⁹ Bu durum, çalışma ilişkileri alanında fiili güç ilişkilerinin ve yerleşik kurumsal pratiklerin yazılı hukuk kadar belirleyici olabildiğini göstermesi bakımından önemlidir. Buradan hareketle, KÇP'leri Türkiye'deki kamu kesimi endüstri ilişkilerinde otoriter korporatizmin bir aracı olarak ileri sürmek mümkündür.

Korporatizm, Otoriter Korporatizm ve Rıza Üretimi

Korporatizm literatürü genel olarak, toplumsal çıkarların sınırlı sayıdaki örgüt aracılığıyla temsil edildiği ve devletin bu örgütlerle kurumsallaşmış ilişkiler geliştirdiği yönetim biçimlerini açıklamak için kullanılmaktadır. Schmitter'in (1974: 93-94) klasik tanımına göre korporatist sistemlerde temsil, rekabete açık çoğulcu yapılar yerine, devlet tarafından tanınan ve belirli ayrıcalıklarla donatılan

8. Anayasa Mahkemesi'nin kamu çerçeve anlaşma protokollerinin bağlayıcı değil yol gösterici bir niteliğe sahip olduğunu belirten ilgili kararı 17 Nisan 2024 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2024/04/20240417-4.pdf> (Erişim: 26 Nisan 2026).

9. Bir işkolu sendikası, KÇP'sinin imzalanmasında yaşanan "gecikme" nedeniyle resmi internet sitesinden yaptığı açıklamada, "KÇP'nin gecikmesinin oluşturduğu felaketleri canlı örnekleri ile hükümet yetkililerinin önlere koyduk" ifadelerine yer vermiştir. KÇP için Hazine ve Maliye Bakanlığı'na yürüyüş yapıldığı belirtilen basın duyurusu, "HAK-İŞ olarak KÇP için hazine ve maliye bakanlığı'na yürüdük" başlığını taşımaktadır ve konfederasyon ile işkolu sendikası arasında bir ayırım yapmak mümkün değildir: <https://ozsaglikis.org/2025/07/03/hak-is-olarak-kcp-icin-hazine-ve-maliye-bakanligina-yuruduk/> (Erişim: 7 Mayıs 2026). Benzer eğilim Türk-İş üyesi işkolu sendikalarında da bulunmaktadır. TES-İş Eskişehir Şube Başkanı Haluk Doğan'ın "KÇP'nin ardından iş kollarına özel toplu iş sözleşmelerinin imzalanacağını hatırlatarak, bu sözleşmelerin çalışma koşulları ve özlük haklarını doğrudan etkileyeceğini" belirtmesi de buna paralel bir görüş olarak karşımıza çıkmaktadır: <https://www.2eylul.com.tr/tes-is-sendikasi-eskisehir-sube-baskani-haluk-dogan-600-bin-kamu-iscisi-orgutlu-ve-gucludur> (Erişim: 7 Mayıs 2026).



örgütler aracılığıyla yürütülmektedir. Bu yapı içinde örgütler yalnızca üyelerinin taleplerini ileten kurumlar değil, aynı zamanda bu talepleri belirli sınırlar içinde tutan ve disipline eden aktörler haline gelmektedir.

Korporatizm tartışmaları, özellikle kapitalist devletin kriz dönemlerinde toplumsal çatışmayı nasıl yönettiği sorusu etrafında şekillenmiştir. Panitch’e (1977) göre korporatist yapılar, yalnızca çıkar grupları arasında koordinasyon sağlayan teknik mekanizmalar değil, aynı zamanda işçi sınıfı taleplerinin kurumsal sınırlar içine çekilmesini sağlayan siyasal düzeneklerdir. Benzer biçimde Bob Jessop (1979), korporatist yönetim biçimlerinin kapitalist devletin kriz yönetim kapasitesiyle yakından ilişkili olduğunu ve ücret politikalarının merkezi koordinasyonunun bu süreçte önemli bir araç haline geldiğini belirtmektedir.

Bu bağlamda korporatizm, yalnızca devlet ile çıkar grupları arasındaki işbirliği mekanizması olarak değil, toplumsal çatışmanın kurumsal biçimde yönetilmesi olarak da değerlendirilmektedir. Özellikle ücret politikalarının merkezi düzeyde belirlenmesi ve sendikal hareketin belirli kurumsal çerçeveler içine çekilmesi, korporatist düzeneklerin temel özelliklerinden biri olarak görülmektedir (Akka-ya, 2007: 161).

Ancak korporatizm literatürü içinde farklı modeller bulunduğunu belirtmek gerekir. Avrupa’daki klasik neokorporatist örnekler çoğu zaman güçlü refah devleti kurumları, yüksek sendikalaşma oranları ve taraflar arasında görece dengeli uzlaşma ilişkileriyle birlikte anılmaktadır. Bu modellerde merkezi ücret pazarlığı, belirli ölçülerde sosyal hak genişlemesi ve sendikal meşruiyet üretimiyle birlikte işlemiştir (Crouch, 1993).

Türkiye örneği, bu klasik modellerden önemli ölçüde ayrılmaktadır. Türkiye’de devlet-sendika ilişkilerinin tarihsel gelişimi incelendiğinde, devletin çalışma ilişkileri alanında daha belirleyici ve hiyerarşik bir konuma sahip olduğu görülmektedir. Özellikle 1980 sonrası dönemde ücret politikalarının bütçe temelli ücret koordinasyonu hedeflerine daha sıkı bağlanması, toplu pazarlık süreçlerinin merkezileşmesi ve grev hakkının çeşitli müdahalelerle sınırlandırılması, çalışma ilişkilerinde daha disiplin edici bir yönelime işaret etmektedir.

Bu nedenle KÇP’nin işleyişini açıklamak açısından “otoriter korporatizm” kavramı daha açıklayıcı görünmektedir. Otoriter korporatizm, toplumsal örgütlerin tamamen tasfiye edilmediği; ancak devletin belirlediği sınırlar içinde hareket etmeye zorlandığı ve çatışmanın denetim altında tutulduğu yönetim biçimlerini ifade etmektedir (Çelik, 2019: 66). Bu tür yapılarda sendikalar tamamen ortadan kaldırılmaz; aksine belirli ölçülerde sistem içine dahil edilerek toplumsal rızanın üretiminde işlevsel hale getirilir.

KÇP’nin işleyişi, devlet ile sendikal üst bürokrasiler arasında gelişen sembiyotik ilişkinin çalışma ilişkileri alanındaki görünüm biçimlerinden biri olarak değerlendirilebilir. Bu ilişkide devlet, ücret politikalarının merkezileştirilmesi ve toplumsal çatışmanın kontrol altında tutulması bakımından sendikal konfede-



rasyonların kurumsal meşruiyetinden yararlanırken; konfederasyonlar ise karar alma süreçlerine dahil olma ve temsil konumlarını koruma imkânı elde etmektedir. Böylece taraflar arasında karşılıklı bağımlılık üreten bir yapı ortaya çıkmakta; sendikal temsil giderek taban dinamiklerinden uzaklaşarak devlet merkezli bir koordinasyon mekanizmasına eklenmektedir (Çelik, 2019: 65).

Offe (1985), ekonomik kriz dönemlerinde devletlerin toplumsal çatışmayı tamamen bastırmak yerine, onu yönetilebilir sınırlar içinde tutmaya yöneldiğini belirtmektedir. Bu çerçevede merkezi ücret belirleme mekanizmaları, yalnızca ekonomik koordinasyon araçları değil, aynı zamanda siyasal istikrar araçları olarak da işlev görmektedir. KÇP'nin işleyişi de bu bağlam içinde değerlendirilebilir. Ücret artışlarının merkezi düzeyde belirlenmesi, toplu pazarlık süreçlerinin kontrol altında tutulması ve grev tehdidinin etkisinin sınırlandırılması, çatışmanın kurumsal biçimde yönetilmesine yönelik bir eğilim göstermektedir.

Bu süreç aynı zamanda toplu pazarlığın siyasal niteliğinin dönüşümünü de beraberinde getirmektedir. Ücret artışlarının “enflasyon hedefleri”, “bütçe dengesi”, “mali disiplin” ve “ekonomik gerçekler” gibi teknik kavramlarla gerekçelendirilmesi, sınıfsal tercihlerin teknik zorunluluklar biçiminde sunulmasına yol açmaktadır. Böylece ücret politikaları siyasal tartışmanın konusu olmaktan çıkılarak teknik yönetim meselesi haline getirilmektedir.

Bir başka açıdan ise Gramsci'nin hegemonya kavramı açıklayıcı bir çerçeve sunmaktadır. Gramsci'ye (1971) göre modern devlet yalnızca zor aygıtları aracılığıyla değil, aynı zamanda sınıfsal/demokratik kitle örgütleri üzerinden rıza üreterek toplumsal düzeni sürdürmektedir. Sendikalar da bu süreçte çelişkili bir konuma sahip olabilmektedir. Bir yandan işçi sınıfının mücadele örgütleri olarak hareket ederken, diğer yandan belirli koşullarda mevcut düzenin yeniden üretimine katkıda bulunabilmektedirler.

KÇP'nin işleyişinde de benzer bir durum gözlemlenmektedir. Konfederasyonların makro düzeyli ücret belirleme politikaları kanalıyla toplu pazarlık sürecine dahil edilmesi, toplumsal rızanın sendikal mekanizmalar üzerinden üretilmesini kolaylaştırmaktadır. Türkiye'de devlet-sendika ilişkileri üzerine yapılan çalışmalar da bu eğilimlere işaret etmektedir (Çelik, 2015; Işıklı, 2003; Güngör, 1994 vd.). Boratav (2019: 148-152), neoliberal dönemde ücretlerin makroekonomik istikrar politikalarının temel araçlarından biri haline geldiğini belirtmektedir. Buğra ve Keyder (2021) ise sosyal politika alanında ekonomik tercihlerin çoğu zaman teknik zorunluluklar olarak sunulduğunu ve bunun siyasal tartışma alanını daraltabildiğini vurgulamaktadır. Yıldırım Koç (2022) da Türkiye'de sendikal hareketin tarihsel gelişimini değerlendirirken, sendika yönetimleri ile taban arasındaki mesafenin artmasının temsil krizlerine yol açabildiğine dikkat çekmektedir. Kamu kesimi toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işyerlerinde çalışan işçilerin çalışma koşullarında, kamu mali disiplinin belirgin bir öneme sahip olmasının arkasında sendikal bürokrasiyle kamu idareleri arasındaki bağa dikkat çekmek gerekmektedir.



KÇP’nin Fiili İşleyişi: Toplu Pazarlığın Merkezileşmesi ve Sendikal Özerklik Sorunu

Kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokollerinin, kamu kesimi toplu pazarlık sistemi üzerindeki etkileri, yalnızca hukuki statüsü üzerinden değerlendirilemez. Asıl belirleyici olan unsur, protokollerin fiili işleyişi ve alt düzey toplu pazarlık süreçleri üzerindeki etkisidir. Özellikle son dönem uygulamaları, KÇP’nin kamu kesiminde ücret artış oranları ve temel sosyal hakların belirlenmesinde merkezi bir referans noktası haline geldiğini göstermektedir.

600 bini aşkın kamu işçisini ilgilendiren 2025-2026 kamu çerçeve protokolünün, ücret artış oranlarından taban ücretlere, sosyal yardımlardan çeşitli mali haklara kadar geniş bir alanı düzenlediği görülmektedir. Bu durum, KÇP’nin uygulamada yalnızca genel ilkeleri belirleyen bir çerçeve metin olmaktan çıktığını; alt düzey toplu iş sözleşmelerinin içeriğini büyük ölçüde şekillendiren fiili bir üst norm işlevi kazandığını göstermektedir.

Bu gelişmeler, Türkiye’de toplu pazarlık sisteminin hukuki yapısı bakımından önemli bir sorunu görünür kılmaktadır. Kamu kesimindeki toplu iş sözleşmesi hükümlerinin KÇP’ler aracılığıyla belirlenmesi, işkolu sendikalarının toplu pazarlık süreçlerindeki hareket alanı daraltmakta; toplu iş sözleşmeleri merkezi düzeyde belirlenen çerçevenin uygulanmasına indirgenmektedir (Yorgun, 2023: 111-114).

Endüstri ilişkilerinin temel ilkeleri arasında yer alan çoğulculuk (plüralizm), işkolu sendikalarının yetkilerinin fiili bir şekilde konfederasyona devredilmesi nedeniyle ortadan kalkmaktadır. Sendikal plüralizm, hem örgütsel çoğulculuk hem de sendika içi demokrasi bakımından belirgin biçimde aşınmaktadır. Siyasal iktidar, bir yandan merkezi ve denetim odaklı toplu pazarlık mekanizmaları, diğer yandan yaygın grev yasakları ve erteleme uygulamaları aracılığıyla ücret politikalarını disiplin altına almaya çalışmaktadır. Böylece çalışma ilişkileri alanında daha sıkı bir emek denetimi ve kontrol rejimi oluşmaktadır. Hyman’ın (1975) vurguladığı üzere endüstri ilişkileri, özünde emek sürecinin denetimi ve güç ilişkileri üzerindeki mücadeleler tarafından şekillenmektedir. Türkiye’de 2010’lu yıllarda belirginleşen dönüşüm de bu çerçevede değerlendirilebilir. Bu dönemde sendikal yapı nicel olarak büyüye de sendikal hareket giderek daha merkezi, bürokratik ve otoriter bir karakter kazanmış; sendika içi demokrasi zayıflamıştır. Böylece bazı sendikal yapılar, üyeler adına hak genişleten mücadele örgütleri olmaktan ziyade, emek süreçlerinin denetimine ve ücret disiplininin sürdürülmesine katkı sunan kurumsal aktörlere dönüşmeye başlamıştır (Çelik, 2019: 66).

İşyeri/işletme Düzeyinde Toplu Pazarlığın Daralması

KÇP’nin fiili etkisinin en belirgin sonuçlarından biri, toplu pazarlık süreçlerinin giderek daha sınırlı hale gelmesidir. İşkolu ve işletme düzeyindeki toplu iş sözleşmeleri hukuken varlığını sürdürmekle birlikte, ücret artış oranları ve



temel mali haklar büyük ölçüde merkezi protokoller aracılığıyla belirlenmektedir. Bu durum, toplu pazarlık süreçlerinin müzakere niteliğini zayıflatmakta ve sözleşmeleri uygulama metinlerine dönüştürmektedir.

Oysa kamu işletmeleri üretim süreci, iş organizasyonu, çalışma koşulları ve emek süreci bakımından önemli farklılıklar göstermektedir. Demiryolları, limanlar, enerji tesisleri, sağlık kurumları, şeker fabrikaları, tersaneler, askeri işletmeler ve diğer birçok sını ve hizmet sektörü işletmeleri arasında çalışma ilişkileri bakımından ciddi yapısal farklar bulunmaktadır. Buna rağmen merkezi düzeyde belirlenen ücret parametrelerinin tüm kamu işyerlerine benzer biçimde uygulanması, işyeri özgüllüklerinin toplu pazarlık süreçlerine yeterince yansımamasına yol açmaktadır.¹⁰

Bu durum, işkolu sendikalarının toplu pazarlık süreçlerindeki fiili rolünü de dönüştürmektedir. Sendikalar, kendi üyelerinin özgül taleplerini temel alarak bağımsız müzakere yürüten aktörler olmaktan ziyade, merkezi düzeyde belirlenen sınırlar içinde hareket eden uygulayıcı yapılara dönüşebilmektedir. Böylece toplu pazarlık süreçlerinde temsil ilişkileri giderek merkezileşmekte; konfederasyon düzeyi, işkolu sendikalarının önüne geçmektedir.

Yorgun'un (2023: 98) da dikkat çektiği üzere, konfederasyonların doğrudan toplu pazarlık süreçlerinin belirleyici aktörleri haline gelmesi, gönüllü ve serbest toplu pazarlık sistemini olumsuz etkilemektedir. Bu süreç, işkolu sendikacılığı modelinin fiili işleyişini zayıflatmakta ve toplu pazarlık yetkisinin konfederasyonlara devredilmesine neden olmaktadır.

Grev Hakkının Kullanımı

KÇP'nin fiili bağlayıcılığı, grev hakkı bakımından da önemli sonuçlar doğurmaktadır. Merkezi düzeyde belirlenen ücret çerçeveleri, işkolu düzeyindeki sendikal müzakere süreçlerinin hareket alanını daraltırken, toplu pazarlık sürecindeki grev tehdidini de sınırlamaktadır (Turan, 2025: 82).

Türkiye'de grev kararlarının "milli güvenlik" veya "genel sağlık" gerekçeleriyle ertelenebilmesi, merkezi ücret politikalarının uygulanmasını kolaylaştıran bir unsur olarak işlev görmektedir (Çelik, 2017: 149). Böylece toplu pazarlık süreçleri yalnızca müzakere mekanizmalarıyla değil, aynı zamanda devletin müdahale kapasitesiyle de şekillenmektedir.

Bu durum, Türkiye'de çalışma ilişkilerinin otoriter korporatist karakterini güçlendiren unsurlardan biri olarak değerlendirilebilir. Zira korporatist mekanizmalar yalnızca temsil ilişkilerini merkezileştirmekle kalmamakta; aynı za-

10. Eskişehir'de savunma sanayisinde çalışan kamu işçilerinin 2025-2026 dönemindeki KÇP'nin ardından Harb-iş Genel Merkezi tarafından imzalanan toplu iş sözleşmesinde, işçi taleplerinin karşılanmaması nedeniyle yaşadıkları mağduriyet buna verilecek örnekler arasında öne çıkmaktadır. Harb-iş Şube Başkanı Hasan Atak, KÇP ekseninde imzalanan toplu iş sözleşmesi nedeniyle sendika genel merkezini eleştirmekte ve işkolunda çalışan işçilere özgü sorunlara dikkat çekmektedir: https://ankahaber.net/haber/detay/turk_harbis_sendikasi_eskisehir_sube_baskani_hasan_atak_f16lara_bakim_yapanlar_yillik_izinlerinde_ek_is_yapar_duruma_geldi_257156 (Erişim: 13 Mayıs 2026).



manda toplumsal çatışmayı belirli sınırlar içinde tutmayı hedeflemektedir.

Bununla birlikte KÇP’nin uygulamada belirleyiciliğinin mutlak olmadığı ve belirli koşullarda sendikal mücadelenin merkezi çerçevelerin dışına çıkabildiği örnekler de bulunmaktadır. Bu bakımdan 2015 yılında TCDD’ye bağlı liman işyerlerinde yürütülen toplu iş sözleşmesi süreci dikkat çekicidir.¹¹

Haydarpaşa, Alsancak, Derince ve Tatvan feribot işletmelerini kapsayan toplu iş sözleşmesi görüşmelerinde yetkili sendika olan Liman-İş Sendikası, konfederasyonlar tarafından imzalanan KÇP’de yer alan ücret artışlarının üyelerinin taleplerini karşılamadığını ileri sürmüş ve çerçeve protokolle sınırlı olmayan bir toplu pazarlık stratejisi izlemiştir. Sürecin grev aşamasına taşınması ve sendikanın geri adım atmaması sonucunda kamu işveren tarafı önemli ölçüde geri çekilmek durumunda kalmış; sonuçta KÇP’de öngörülen sınırların üzerinde haklar içeren bir toplu iş sözleşmesi imzalanmıştır. Sendikadan yapılan açıklamada şu ifadelerle yer verilmiştir:

“1. Yapılan görüşmelerde Kamu Çerçeve Protokolü’nde verilen zamlara ek olarak limanlarda çalışan mekanik vasıta operatörlerinin ücretlerine %10, Vangölü Feribot İşletmesi’nde çalışan üyelerimizin ücretlerine ortalama %12 zam yapıldı.

2. Liman işçisinin en büyük sorunlarından ve işyerindeki işçiler arasındaki ayrımcılığın ücret anlamında en somut örneği olan 1993 öncesi ve 1993 sonrası işe girenler arasındaki ücret farklılığını gidermek adına protokol yapılacaktır.

3. İşyerinde meydana gelen kazalardaki maddi hasar bedellerinin işçilere rücu edilmesi ile ilgili “Zararların Tazmini” başlıklı TİS maddesinde Liman-İş talebi doğrultusunda düzenleme yapılmasına karar verildi.

4. Sosyal izinler 3 gün arttırıldı.

5. Aşçıbaşı tazminatı Toplu İş Sözleşmesi’ne eklendi (Liman-İş, 03.09.2015).”

Bu örnek, kamu kesiminde toplu pazarlığın tamamen merkezi mekanizmalar tarafından belirlenmediğini ve örgütlü sendikal mücadelenin belirli koşullarda KÇP’nin çizdiği sınırların dışına çıkabildiğini göstermesi bakımından önemlidir.

11. 2015-2016 yıllarında geçerli olacak kamu çerçeve anlaşma protokolü Hak-İş ve Türk-İş ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı arasında imzalanmıştı. Ancak Liman-İş, o dönemde bağlı olduğu konfederasyon olan Hak-İş’in protokolde taraf olmasına rağmen, TCDD’ye ait limanlarda toplu iş sözleşmesi koşullarını özerk bir şekilde belirlemek üzere toplu pazarlığı sürdürdü. Süreç sonunda anlaşma sağlanamadı ve sendika, 03.09.2015 tarihinde greve çıktı. Yapılan açıklamada, dört saatlik süren grevin ardından işçiler adına önemli kazanımlar elde edildiği belirtildi: <https://www.evrensel.net/haber/259728/liman-is-grevimiz-kisa-surede-kazanimla-sonuclandi> (Erişim: 5 Mayıs 2026).



Aynı zamanda bu deneyim, KÇP'nin fiili bağlayıcılığının sendikal mücadele kapasitesiyle doğrudan ilişkili olduğunu da ortaya koymaktadır.

Ancak sonraki dönemde 2016 yılında başlayan olağanüstü hâl sürecinde yapılan düzenlemelerle KÇP'ye açık normatif bağlayıcılık kazandırılması, bu tür örneklerin önüne geçme yönünde bir eğilim olarak da değerlendirilebilir. Her ne kadar Anayasa Mahkemesi daha sonra bu düzenlemeleri iptal etmiş olsa da uygulamada merkezi ücret belirleme eğiliminin büyük ölçüde sürdüğü görülmektedir.

Dolayısıyla KÇP'nin işleyişi, Türkiye'de kamu kesimi toplu pazarlık sisteminin giderek daha merkezi, daha koordineli ve daha disiplin edici bir yapıya doğru evrildiğini göstermektedir. 2025-2026 KÇP görüşmelerinde Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası'nın (TÜHİS) yüzde 17 zam önerisine karşı, Eskişehir savunma sanayi işçilerinin “sembolik cenaze namazını kılarken Maliye Bakanı Mehmet Şimşek'i Azrail kostümüyle sahnede işçinin ‘canını’ alırken göstermesi” ve “Şimşek istifa”, “hükümet istifa” gibi sloganlar atması KÇP'nin kamu toplu iş sözleşmeleri açısından taşıdığı önemi başat bir şekilde göstermektedir.¹²

Bir başka örnek de Türkiye Sağlık-İş Sendikası Samsun Şubesi tarafından yapılan çağrıdır.¹³ Ancak yapılan bu tür çağrılarda, sosyal medya kanallarında mücadele edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. İşçilerin fiilen üretimden gelen gücü kullanmadan başarıya ulaşmasının ne kadar mümkün olduğu bir başka tartışma konusudur.

Alternatif Bir Sendikal Strateji Mümkün mü?

Türkiye'de sendikal hareketin tarihsel gelişimine ilişkin çalışmalar, merkezi temsil mekanizmalarının sendikal taban ile yönetim yapıları arasındaki mesafeyi artırabildiğine dikkat çekmektedir. Koray (1994), özellikle 1980 sonrası dönemde sendikal hareketin giderek daha kurumsallaştığını ve bürokratik bir karakter kazandığını belirtmektedir. Benzer biçimde Talas (1992), Türkiye'de sosyal politika ve çalışma ilişkilerinin gelişiminde devletin belirleyici rolüne dikkat çekmekte; çalışma ilişkilerinin uzun dönemli gelişiminde merkezi müdahale eğilimlerinin güçlü olduğunu vurgulamaktadır.

Koç'un (2022) dikkat çektiği gibi, sendikal hareket içinde yönetim yapıları ile taban arasındaki mesafenin artması, temsil krizlerini derinleştirebilmektedir. Bu durum, üyelerin toplu pazarlık süreçleri üzerindeki etkisini azaltırken, sendikal hareketin mücadele kapasitesini de zayıflatılabilmektedir.

12: <https://www.evrensel.net/haber/559754/eskisehirde-eylem-yapan-kamu-iscileri-bunlar-yeterli-degil-grev-karari-alinsin> /Erişim: 6 Mayıs 2026).

13. Türkiye Sağlık-İş Samsun Şube Başkanı İrfan Kalyoncu, yaptığı çağrıda Türk-İş ve Hak-İş'i, imzalanan KÇP nedeniyle eleştirmiştir. Kalyoncu, öte yandan işçileri protestoya ve “sosyal medyada ses vermeye” davet etmiştir. <https://www.evrensel.net/haber/564139/saglik-isten-sefalet-sozlesmesini-imzalayan-turk-ise-tepki-iscileri-kcpiyi-protesto-etmeye-cagiriyoruz> (Erişim: 16 Mayıs 2026).



Bu nedenle kamu kesiminde daha demokratik bir toplu pazarlık yapısının oluşturulabilmesi için işyeri düzeyindeki temsil mekanizmalarının güçlendirilmesi önem taşımaktadır. İşyeri komiteleri, taban inisiyatifleri ve üyelerin toplu pazarlık süreçlerine doğrudan katılımını artıracak mekanizmalar, merkezi bürokratik yapının sınırlandırılması açısından işlevsel olabilir¹⁴.

Bunun yanında toplu pazarlık süreçlerinin yalnızca ücret artış oranlarına indirgenmemesi de önemlidir. KÇP’nin mevcut işleyişi büyük ölçüde ücret parametreleri etrafında şekillenmekte; çalışma süreleri, iş organizasyonu, işçi sağlığı ve güvenliği, vardiya sistemleri ve emek sürecine ilişkin özgül talepler çoğu zaman ikincil hale gelmektedir. Oysa toplu pazarlığın yalnızca ücret değil, çalışma yaşamının bütününe kapsayan bir mücadele alanı olduğu unutulmamalıdır.

Kamu kesiminde toplu pazarlığın geleceği açısından bir diğer önemli mesele grev hakkının fiili kullanımına ilişkindir. Merkezi protokoller ve grev erteleme mekanizmaları birlikte değerlendirildiğinde, kamu kesiminde grev dinamiklerinin önemli ölçüde sınırlandığı görülmektedir. Bu nedenle sendikal hareketin mücadele kapasitesinin güçlenmesi, yalnızca hukuki hakların varlığıyla değil, bu hakların fiilen kullanılabilmesiyle ilişkilidir. Bu durum, toplu pazarlığın teknik bir müzakere süreci olmaktan ziyade güç ilişkileri tarafından şekillenen siyasal bir alan olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla kamu kesiminde daha demokratik ve çoğulcu bir toplu pazarlık yapısının oluşabilmesi, yalnızca mevzuat değişikliklerine değil, aynı zamanda taban örgütlenmelerinin güçlenmesine ve sendikal hareketin mücadele kapasitesine bağlıdır.

Bu çerçevede KÇP’ye alternatif arayışlar, merkezi protokollerin tamamen ortadan kaldırılmasından ziyade, toplu pazarlık süreçlerinin yeniden güçlendirilmesini ve sendikal özerkliğin genişletilmesini hedeflemelidir. Sorun yalnızca merkezi koordinasyonun varlığı değil, bu koordinasyonun toplu pazarlığın çoğulcu yapısını sınırlandıracak ölçüde belirleyici hale gelmesidir.

Sonuç olarak kamu kesiminde toplu pazarlığın geleceği, merkezi ücret politikaları ile taban odaklı sendikal mücadele arasındaki gerilim tarafından şekillenecektir. KÇP’nin kamu kesimi çalışma ilişkilerindeki merkezi rolü devam etmekle birlikte, sendikal hareketin örgütlenme kapasitesi ve mücadele dinamikleri bu mekanizmanın sınırlarını belirlemeye devam edecektir.

Sonuç

Bu çalışma, kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokollerini (KÇP) kamu kesiminde toplu pazarlık süreçlerini etkileyen teknik bir koordinasyon aracı olmanın ötesinde, çalışma ilişkilerinin kurumsal yapısını dönüştüren siyasal bir mekanizma olarak incelemiştir. Yapılan değerlendirmeler, KÇP’nin ortaya çıkışı ve kurumsallaşmasının Türkiye’de 1980 sonrası dönemde gözlenen neo-

14. 2025-2026 KÇP döneminde Türk HARB-İŞ Eskişehir ve İstanbul/Kartal Şubelerinin, Türk-İŞ Konfederasyonu’na rağmen üye tabanını dikkate alarak yaptıkları eylemler bu bağlamda ele alınabilir: <https://www.birgun.net/haber/turk-is-eylemleri-erteledi-isci-kabul-etmedi-sokaktan-vazgecmeyiz-637280> (6 Nisan 2026).



liberal yeniden yapılanma süreci, ücret politikalarının merkezileşmesi ve devlet-sendika ilişkilerinin dönüşümüyle yakından bağlantılı olduğunu göstermektedir.

KÇP'nin tarihsel gelişimi, hukuken gönüllü olarak ortaya çıkan bir mekanizmanın zaman içinde fiilen bağlayıcı hale gelebildiğini ortaya koymaktadır. Başlangıçta kamu kesiminde dağınık toplu pazarlık süreçlerini koordine etmeye yönelik sınırlı bir araç olarak değerlendirilen çerçeve protokoller, giderek yüz binlerce kamu işçisinin ücret ve temel çalışma koşullarını belirleyen merkezi bir mekanizmaya dönüşmüştür. Özellikle son dönem kamu çerçeve protokollerinin kapsamı ve toplu pazarlık süreçleri üzerindeki etkisi, KÇP'nin kamu kesimi ücret rejiminin temel belirleyicilerinden biri haline geldiğini göstermektedir.

Bu süreç, Türkiye'de toplu pazarlık sisteminin hukuki yapısı ile fiili işleyişi arasında belirgin bir gerilim yaratmaktadır. Hukuken toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi işkolu sendikalarına ait olmasına rağmen, ücret artış oranları ve temel mali haklar büyük ölçüde konfederasyonlar ile hükümet arasında belirlenmektedir. Böylece işkolu sendikalarının fiili hareket alanı daralmakta; alt düzey toplu pazarlık süreçleri merkezi düzeyde belirlenen çerçevelerin uygulanmasına indirgenmektedir.

Çalışmanın temel iddiası, KÇP'nin Türkiye'de kamu kesimi çalışma ilişkilerinde gözlenen otoriter korporatist eğilimlerin önemli araçlarından biri haline gelmiştir. Korporatizm literatürü, devletin belirli örgütleri muhatap alarak toplumsal talepleri kurumsal mekanizmalar içinde yönetmesini açıklamak açısından önemli kavramsal araçlar sunmaktadır. Ancak Türkiye örneği, klasik neokorporatist modellerde görülen görece dengeli uzlaşma ilişkilerinden farklı olarak, devletin belirleyici olduğu daha hiyerarşik ve disiplin edici bir yapıya işaret etmektedir.

Bu çerçevede KÇP'nin işleyişi, yalnızca konfederasyon eksenli toplu pazarlık sisteminin güçlenmesine değil, aynı zamanda temsil ilişkilerinin yeniden yapılandırılmasına da yol açmaktadır. Konfederasyonların merkezi pazarlık süreçlerindeki ağırlığının artması, işkolu sendikalarının toplu pazarlık süreçlerindeki fiili rolünü sınırlandırmakta; sendikal temsil ilişkileri giderek daha bürokratik bir karakter kazanmaktadır. Böylece toplu pazarlık süreçleri, taban dinamiklerinden uzaklaşan merkezi mekanizmalar aracılığıyla yürütülmektedir.

KÇP'nin bir diğer önemli işlevi, ücret politikalarının teknik ve kaçınılmaz ekonomik kararlar biçiminde sunulmasına katkıda bulunmasıdır. Ücret artış oranlarının enflasyon hedefleri, bütçe dengesi ve mali disiplin söylemi çerçevesinde belirlenmesi, sınıfsal taleplerin teknik yönetim dili içinde yeniden tanımlanmasına yol açmaktadır. Böylece toplu pazarlığın siyasal niteliği zayıflamakta ve ücret politikaları depolitize edilmektedir.

Bu süreç aynı zamanda grev dinamiklerinin sınırlandırılmasıyla da ilişkilidir. Merkezi ücret belirleme mekanizmaları ve grev erteleme uygulamaları birlikte



değerlendirildiğinde, kamu kesiminde grev hakkının fiili kullanım alanının daraldığı görülmektedir. Bu nedenle KÇP’nin yalnızca ücret belirleme mekanizması değil, aynı zamanda çalışma ilişkilerinde toplumsal çatışmayı yönetilebilir sınırlar içinde tutmaya yönelik bir araç olarak işlev gördüğü ileri sürülebilir.

Bununla birlikte çalışma, KÇP’nin etkilerinin mutlak olmadığını da göstermektedir. Liman-İş örneğinde olduğu gibi, örgütlü ve kararlı sendikal mücadele belirli koşullarda merkezi protokollerin sınırlarını aşabilmektedir. Bu durum, korporatist mekanizmaların toplumsal çatışmayı tamamen ortadan kaldırmadığını; aksine çatışmayı belirli sınırlar içinde yönetmeye çalıştığını ortaya koymaktadır.

Bu bağlamda kamu kesiminde toplu pazarlığın geleceğine ilişkin tartışmaların yalnızca hukuki düzenlemeler üzerinden değil, sendikal hareketin örgütlenme kapasitesi ve taban dinamikleri üzerinden ele alınması gerekmektedir. İşkolu ve işyeri düzeyindeki toplu pazarlık süreçlerinin güçlendirilmesi, sendikal demokrasinin geliştirilmesi ve üyelerin karar alma süreçlerine daha doğrudan katılımını sağlayacak mekanizmaların oluşturulması, merkezi ücret belirleme eğilimlerini sınırlandırabilecek unsurlar arasında değerlendirilebilir.

Sonuç olarak KÇP, Türkiye’de kamu kesimi çalışma ilişkilerinin dönüşümünü anlamak açısından önemli bir analitik çerçeve sunmaktadır. Çerçeve protokollerin ortaya çıkışı ve kurumsallaşması, yalnızca belirli bir toplu pazarlık mekanizmasının gelişimini değil, aynı zamanda devlet-sendika ilişkilerinin, ücret politikalarının ve emek rejiminin uzun vadeli dönüşümünü de yansıtmaktadır. Bu nedenle KÇP tartışmaları, yalnızca ücret artış oranları veya toplu pazarlık prosedürleri üzerinden değil, Türkiye’de emek hareketinin geleceği ve çalışma ilişkilerinin siyasal niteliği bağlamında değerlendirilmelidir.

Bu nedenle KÇP’nin ortaya çıkışı ve kurumsallaşması, yalnızca kamu kesiminde ücret belirleme süreçlerinin dönüşümü değil, Türkiye’de emek rejiminin yeniden yapılandırılmasının çalışma ilişkileri alanındaki görünümünden biridir. Toplu pazarlığın giderek daha merkezi ve koordineli hale gelmesi, sendikal temsil ilişkilerinin bürokratikleşmesi ve ücret politikalarının teknik yönetim mekanizmaları aracılığıyla sınırlandırılması, çalışma ilişkilerinin siyasal niteliğinde önemli bir dönüşüme işaret etmektedir. Bu dönüşümün yönü ise yalnızca hukuki düzenlemeler tarafından değil, sendikal hareketin örgütlenme kapasitesi, taban dinamikleri ve emek mücadelelerinin seyri tarafından belirlenecektir.



Kaynakça

- Akkaya, Y. (2007). Kalkınma Korporatizm ve İşçi Sınıfı. *Memleket Siyaset Yönetim*, 2(3), 157-185.
- Boratav, K. (2019). Türkiye iktisat tarihi (1908-2015), 24. Baskı, İmge Kitabevi.
- Buğra, A. ve Keyder, Ç. (2021). Sosyal politika yazıları, İletişim Yayınları.
- Crouch, C. (1993). *Industrial relations and European state traditions*. Clarendon Press.
- Çelik, A. (2017). "Zarf Değişti Mazruf Aynı: 6356 Sayılı Yasa Sonrasında Türkiye'de İşçi Sendikacılığı", *Zor Zamanlarda Emek* (der: Ahmet Makal ve Aziz Çelik), İmge Kitabevi, 149-216.
- Çelik, A. (2019). "Sembiyotik ilişkiler ve otoriter korporatizm kıskacında 2010'lu yıllarda Türkiye'de sendikalaşma, toplu pazarlık ve grev eğilimleri", *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 39-69, <https://dergi-park.org.tr/en/download/article-file/1123646>
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the prison notebooks*. International Publishers.
- Hyman, R. (1975). *Industrial relations a marxist introduction*, London: The Macmillan Press.
- Jessop, B. (1979). *Parliamentarism and social democracy. Trends toward corporatist intermediation*. Beverly Hills/London, 185-212.
- Kıdad, E. (2025). "Hani KÇP bağlayıcı değildi!", *Sonhaber Gazetesi*, 16.07.2025, <https://www.sonhaber.com.tr/hani-kcp-baglayici-degildi>
- Koç, Y. (2022). Türkiye işçi sınıfı tarihi: Osmanlı'dan 2020'ye, Tekgıda-İş Sendikası Yayınları.
- Koray, M. (1994). *Değişen koşullarda sendikacılık*. TÜSES Yayınları.
- Offe, C. (1985). *Disorganized capitalism: Contemporary transformations of work and politics*, MIT Press.
- Oran, S. (2024). "1989 Bahar Eylemleri: Dahrendorf'un Toplumsal Çatışma Teorisi Perspektifinden Bir İnceleme", *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 20(ICMEB'24 Özel Sayı), 511-531.
- Öktem Songu, S. ve İmancı, B. K. (2026). "Kamu Kesiminde Toplu Pazarlık Sisteminin Merkezileşmesi: Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokolleri", *Çalışma ve Toplum*, 2(89), 705-736. DOI: 10.54752/ct.1783105
- Panitch, L. (1977). *The development of corporatism in liberal democracies*. *Comparative Political Studies*, 10(1), 61-90. <https://doi.org/10.1177/001041407701000104>
- Schmitter, P. C. (1974). *Still the century of corporatism? The Review of Politics*, 36(1), 85-131. <https://doi.org/10.1017/S0034670500022178>
- Talas, C. (1992). Türkiye'nin açıklamalı sosyal politika tarihi. Bilgi Yayınevi.
- Tuncay, A.C. ve Savaş Kutsal, B. (2019). *Toplu iş hukuku*, 7. Baskı, Beta Yayınları.
- Turan, M. (2025). "Kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokollerinin sendikal mücadeleye etkileri", *İktisat ve Toplum Dergisi*, Sayı: 177, 76-82.
- Uçkan Hekimler, B. (2019). "Kamu kesimi toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokollerinin hukuki niteliği", *Çalışma ve Toplum*, 63(4), 905-930.
- Voyvoda, E., & Yeldan, A. E. (2020). *A general equilibrium analysis of the impact of the COVID-19 outbreak on Turkey's economy and a policy alternative to protect labor incomes*. Political Economy Research Institute's Working Paper, 518.



Yorgun, S. (2023). "Sendikaların toplu pazarlık yetkisi ve kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü'nün hukuki boyutu", *Çalışma ve Toplum*, 2023/1, 97-120, DOI: 10.54752/ct.1241211.

İnternet Kaynakları:

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete (24.12.2017), <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/12/20171224-22.htm> (Erişim: 17 Nisan 2026).

Anayasa Mahkemesi Kararı, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2024/04/20240417-4.pdf> (Erişim: 26 Nisan 2026).

ANKA Haber Ajansı (21 Ağustos 2025), Türk Harb-İş Sendikası Eskişehir Şube Başkanı Hasan Atak: "F16'lara Bakım Yapanlar Yıllık İzinlerinde Ek İş Yapar Duruma Geldi", https://ankahaber.net/haber/detay/turk_harbis_sendikasi_eskisehir_sube_baskani_hasan_atak_f16lara_bakim_yapanlar_yillik_izinlerinde_ek_is_yapar_duruma_geldi_257156 (Erişim: 13 Mayıs 2026).

Evrensel Gazetesi (18.03.2026), Sağlık işçilerinin meslek kodu ve görev tanımı sorunu: Hastanelerde keyfekkeder çalıştırma düzeni, <https://www.evrensel.net/haber/5975690/saglik-iscilerinin-meslek-kodu-ve-gorev-tanimi-sorunu-hastanelerde-keyfekeder-calistirma-duzeni> (Erişim: 10 Mayıs 2026).

Koop-İş (2 Ağustos 2025), 2025 Yılı Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Protokolü İmzalandı, <https://koopis.org.tr/2025-yili-kamu-kesimi-toplu-is-sozlesmeleri-cerceve-protokolu-imzalandi/> (Erişim: 8 Mayıs 2026).

Liman İş: Grevimiz kısa sürede kazanımla sonuçlandı, Evrensel Gazetesi (03.09.2015), <https://www.evrensel.net/haber/259728/liman-is-grevimiz-kisa-surede-kazanimla-sonuclandi> (Erişim: 5 Mayıs 2026).

Öz Sağlık-İş (27 Şubat 2025), Kamu Çerçeve Protokolü Ortak Teklifi Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına İletildi, <https://ozsaglikis.org/2025/02/27/kamu-cerceve-protokolu-ortak-teklifi-calisma-ve-sosyal-guvenlik-bakanligina-iletildi/> (Erişim: 8 Mayıs 2026).

TCDD ile Liman-İş Sendikası arasında imzalanan 26. Dönem Toplu İş Sözleşmesi.

Türkiye Denizciler Sendikası (2 Ağustos 2025), Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokolü İmzalandı, <https://www.tds.org.tr/kamu-kesimi-toplu-is-sozlesmeleri-cerceve-anlasma-protokolu-imzalandi/> (Erişim: 9 Mayıs 2026).

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?Mevzuat-No=6356&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> (Erişim: 12 Mayıs 2026).

Savaş Nigar ile 18 Ocak 2025 tarihinde yapılan görüşme (Emek Partisi Barajsız Sendika, Yasaksız Grev, Güvençeli İş Toplantısı, İstanbul).

Öz Sağlık-İş (3 Temmuz 2025), Hak-İş Olarak KÇP için Hazine ve Maliye Bakanlığı'na Yürüdük, <https://ozsaglikis.org/2025/07/03/hak-is-olarak-kcp-icin-hazine-ve-maliye-bakanligina-yuruduk/> (Erişim: 7 Mayıs 2026).

İki Eylül Gazetesi (26 Mayıs 2025), TES-İŞ Sendikası Eskişehir Şube Başkanı Haluk Doğan: "600 bin kamu işçisi örgütlü ve güçlüdür", <https://www.2eyul.com.tr/tes-is-sendikasi-eskisehir-sube-baskani-haluk-dogan-600-bin-kamu-iscisi-orgutlu-ve-gucludur> (Erişim: 7 Mayıs 2026).

Evrensel Gazetesi (02.07.2025), Eskişehir’de eylem yapan kamu işçileri: Bunlar yeterli değil, grev kararı alınsın, <https://www.evrensel.net/haber/559754/eskisehirde-eylem-yapan-kamu-iscileri-bunlar-yeterli-degil-grev-karari-alinsin> /Erişim: 6 Mayıs 2026).



Evrensel Gazetesi (04.08.2026), Sağlık-İř'ten sefalet sözleşmesini imzalayan Türk-İř'e tepki: İşçileri K P'yi protesto etmeye çağırıyoruz, <https://www.evrensel.net/haber/564139/saglik-isten-sefalet-sozlesmesini-imzalayan-turk-ise-tepki-iscileri-kcpyi-protesto-etmeye-cagiriyoruz> (Erişim: 16 Mayıs 2026).

Birgün Gazetesi (10.07.2025), Türk-İř eylemleri erteledi, işçi kabul etmedi: Sokaktan vazge meyiz!, <https://www.birgun.net/haber/turk-is-eylemleri-erteledi-isci-kabul-etmedi-sokaktan-vazgecmeyiz-637280> (6 Nisan 2026).