

# LIBERAL EKONOMİ POLİTİKALARI VE SOSYAL POLİTİKA\*

Prof. Dr. Zeki ERDUT\*

## Giriş

Liberal ekonomi politikaları ekonomik büyümeyi sağlamakla birlikte, sosyal politika alanında gerilemeyi beraberinde getirmektedir. Bu gelişme ekonomik ile sosyal arasındaki bakımsızlıktan ileri gelmektedir. Gerçekten, ekonomi küresel bir boyut kazanırken, sosyal sistem ulusal ve yerel düzeyde kalmaktadır. Piyasa mantığı ekonomik, sosyal ve siyasal sistemlere yaygınlaştırdıkça eşitsizlik, güvencesizlik ve eğretilik artmaktadır. Bu anlamda, piyasanın doğal güçlerini dengelemek için hukuksal bir müdahale, çalışanların korunması için de örgütsel bir mücadele kaçınılmazdır.

## A. Ekonomi Politikalarının Liberalleşmesi

### Kavramı

#### 1. Tanımı

Liberal ekonomi politikaları ile ekonomiye ilişkin karar süreçlerinde piyasanın kendi işleyişine göre oluşacak fiyatların tek yol gösterici olmasını salık verilmektedir. Ürün ya da hizmetler için istem ve sunuma göre oluşacak fiyatlar tüm ekonomik işlemlerde geçerli olmalıdır. Bu anlamda, fiyatlar tüketim, yatırım, bölüşüm ve yeniden üretim kararlarını belirleyecek, üretici ve tüketiciler

---

\* Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

\* Bu çalışma 22-24 Ocak 2004 tarihleri arasında Ankara'da düzenlenen I. Ulusal Sosyal Politika Kongresine sunulmuş olan bildiri esas alınarak hazırlanmıştır.

davranışlarını fiyatlar göre düzenleyecek ve en yararlı ya da en yüksek gelirli buldukları girişimleri serbestçe yapacaklardır. Denge fiyatlarından sapmalar uzun dönemde piyasa tarafından düzeltilecektir<sup>1</sup>.

Liberalizme ilişkin bu geleneksel tanım pek çok kişi tarafından bilinmektedir. Günümüzde liberal ekonomi politikaları küreselleşme süreci ile özdeşleşmektedir. Bu nedenle liberal ekonomi politikalarının unsurlarını küreselleşmeye bağlı kalarak açıklamak uygun olacaktır.

## 2. Unsurları

### a) Ulusal Ekonominin Dışa Açılması ve Uyum Sağlama

Liberal ekonomi politikalarının ilk unsuru ulusal ekonominin biçimini değiştiren yeni kalkınma paradigmasına dayanmaktadır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra dünyada ulus devlet temeline dayalı olarak hazırlanmış, birbirine sıkı sıkıya eklenmiş ve üç ana hat halinde “kendi içinde kalkınma” olarak nitelendirilebilecek bir strateji benimsenmişti. Bu stratejiye göre; **i)** ekonomik kalkınma, salt ulusal çerçevede sağlanacak zenginlikleri biriktirme sürecidir. Bu süreçte uluslararası alanda rekabet ve güç bakışimsızlıklarından korunmak gerekir; **ii)** kalkınmanın ilk adımı, az gelişmişlikten kurtulmak amacıyla ekonomik ve sosyal aktörlerin kararlarını etkilemede eşgüdüm sağlama gücüne sahip tek aktör devlet gözetiminde gerçekleşebilir; **iii)** kalkınma, karmaşık ve bütünsel bir üretim sisteminin yapılandırılmasıyla, yani genellikle tarımsal ve kırsal birincil uzmanlaşmadan başlayarak, sanayileşmenin gerçekleştirilmesinin sağlanmasına kadar giden bir süreçtir.

Kuzey ülkelerinin fordist büyüme sistemleriyle geniş ölçüde biçimlenmiş bu paradigma, siyasal bakımdan bağımsız güney ekonomilerinin çoğunda kırklı yıllardan yetmişli yılların başına kadar uygulanmış olan ithal ikameci kalkınma stratejilerine esin kaynağı olmuştur. Bu kalkınma stratejisi **üretimin mübadeleden önce geldiği** klasik gerçekliğe dayanmaktadır.

Bu bağlamda, küreselleşmenin yol açtığı yapısal uyum programları uygulamaya konulmuştur. Gelişmekte olan ülkelerde yapısal uyum programlarının genellikle iki ayrı aşamadan oluştuğunu belirtmek gerekir. Başlangıçtaki **istikrar aşaması** devlet harcamalarının kısılması, kamu sektöründe istihdamın azaltılması ve zorunlu olmayan ithalatların sınırlandırılması yoluyla bütçe ve ödemeler dengesi açıklarını azaltmayı amaçlamaktadır. Bazen ilki sona ermeden başlatılan **ikinci aşamada** ise, üretim, kaynakların tahsisi ve talep yapısını değiştirerek ekonomik büyümeyi sürdürmeyi ya da canlandırma ile devlet denetimi ya da müdahalesi yerine pazarın güçlerinin oyununu koymayı amaçlayan uyum – özellikle

<sup>1</sup> Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, Türkiye Ekonomisi. 9. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul, Ekim 1997, s. 183.

özelleştirme, mübadelelerin serbestleştirilmesi ve kuralsızlaştırma – önlemlerine daha geniş bir yer verilmesi söz konusudur. Bu süreçte, özellikle üretimi pazarlanabilir mallara doğru yeniden yönlendirmeye ve ihrac edilen ürün ya da hizmetlerin çeşitlendirilmesini hızlandırmaya çalışılmaktadır. Genellikle, sübvansiyonlar iç sürdüren bir azaltmaya konu oluşturmakta ve gıda üretimi dahil, fiyat politikaları üretimi özendirmek için yenilenmektedir<sup>2</sup>.

Buna göre, yapısal uyum programları gelişmekte olan ülkelerde uygulamaya konulan liberal ekonomi politikalarına zemin oluşturmaktadır<sup>3</sup>.

Gerçekten, seksenli yıllarda yapısal uyum programlarının uygulamasından beri, dışa açık olarak nitelenen ve özelliği kısa dönemde tezat ana hatlar kabul ederek mantıklı olarak öncekinden çıkarılabilecek bir diğer kalkınma paradigmasına yer verilmeye başlamıştır. Buna göre; i) ekonomik kalkınma salt küresel ekonomiye açılma çerçevesinde ortaya çıkabilecek bir biriktirme sürecidir; ii) kalkınma hızlandıkça, belirli belirsiz olması gereken devlet müdahalesi yerini piyasa yoluyla (yani, esasen fiyatlar aracılığıyla) eşgüdümü serbestçe sağlamaya bırakmalıdır; iii) kalkınma, gereksinme duyulan malların uluslararası piyasada mübadelesi amacıyla ekonominin yeterince rekabetçi olması için niteliği ne olursa olsun pazarlanabilir malların biriktirilmesi ile sağlanmalıdır.

Bu anlamda, ekonomiler piyasaya doğru yönelecek ve liberal ekonomi politikaları kabul görecektir. Öte yandan, doğrudan yabancı yatırımlardan ileri gelen kaygılar ortadan kalkacaktır. Geçmişte yabancı işletmelere kapalı olan ekonomik faaliyet alanları açılacak ve çokuluslu işletmeler rağbet görecektir. Gelişmekte olan ülkelere doğrudan yabancı yatırımları çeken şey, bundan böyle korunmuş geniş pazarlar ve ucuz niteliksiz işgücünün varlığı ile işletilebilir doğal zenginlikler değildir. Giderek, bu yatırım çok nitelikli, üretken ve disiplinli bir işgücünü, dünya çapında bir altyapıyı ve bu yatırımı destekleyebilecek bir taşeron ağını gerektiren yüksek teknoloji rekabetçi faaliyetlerle eksikliklerin tamamlanacak olmasıdır. Teknolojilere sahip olma ve kullanma kapasitesi ile yeni organizasyon biçimlerinin kabul edilmesi karşılaştırılabilir üstünlük nedeniyle giderek önem kazanacaktır<sup>4</sup>.

Baskın yeni liberal düşünce ve politikalar tarafından esinlenen bu paradigma son yirmi yıldan beri Uluslararası Para Fonu'nun, uluslararası işletme ve bankaların, hatta kuzey ülkelerinin baskısı altında güney ülkelerinin çoğunda ihracatla üstesinden gelinen kalkınma stratejilerinin uygulamaya konulmasında ağır basmıştır. **Mübadelelerin üretiminden önce geldiği** ve – ulusal ekonomik politikaları gönüllü olarak ortadan kaldırmayı gerektiren – ulusal ekonomilerin

<sup>2</sup> Roger Plant, Normes du travail et ajustement structurel. Bureau international du Travail, Genève, 1995, s.5.

<sup>3</sup> Ahmet İnel, "İki Yoksulluk Tanımı ve Bir Öneri," Toplum ve Bilim. No. 89, Yaz 2001, s.62.

<sup>4</sup> Sanjaya Lall, "Emploi et investissements étrangers: quelles orientations pour les pays en développement?" Revue internationale du Travail. Vol. 134, No. 4-5, 1995, s.575-576.

küresel ekonomide bütünleşmesinin ekonomik ve sosyal kalkınmanın en iyi yolu olduğu düşüncesine dayanmaktadır. Öyleyse, bu yaklaşım özellikle gelişmekte olan (güney) ülkeler(in)de değişim sürecinin ulaştığı en uç noktalardan birini oluşturmaktadır.

Geleneksel olarak salık verilen politika, borç bunalımı sırasında seksenli yıllarda Bretton Woods kuruluşları tarafından belirlenmiş, sonra piyasa ekonomisine geçiş halindeki ekonomilere uygulanmıştır. Bu politika iki önemli ön gerçeğe dayanmaktadır: serbest piyasa ekonomik büyümeyi sağlamak için yeterlidir ve sosyal istikrar ile demokrasiyi sağlamakta yeterli olmaktan uzak değildir. Ekonomik başarı için kabul edilen strateji; devletin düzenleme sorumluluğunun özelleştirilmesi, sermaye piyasaları ve işgücü piyasasının kuralılaşdırılması ve mali istikrar gibi çeşitli politikaların uygulamaya konulmasını piyasaya aktarmaktan ibarettir. Makro ekonomik politikanın rolü büyümeyi özendirmek değil, enflasyonla mücadele etmektir. İstihdam bu politikaların ikincil türevidir. İşgücü piyasalarının istemdeki değişimlere engel olmaksızın, sadece uyum sağlama işlevi bulunmaktadır. Küresel yönetim; mali istikrar ve uyum sağlamakla, mübadelelerin serbestleştirilmesi ve ekonomik gelişmeden sorumlu uluslararası kuruluşlar tarafından bu politikaların uygulanmasıyla ilgilidir.

Bu politikalar yalın ve evrensel olduklarından etkili olmuştur. Gerekli makro ekonomik disiplini güvence altına almış ve işletme dünyasında rekabeti ve yaratıcılığı desteklemişlerdir. Yeni teknolojilerin ve yeni yönetim biçimlerinin uygulamasına olanak tanımışlardır. Ne yazık ki, bu politikaların teknik eylem araçları – özelleştirme, mübadelelerin serbestleştirilmesi ve kuralılaşdırma – ile gelişmenin sosyal ve ekonomik amaçları bozulmuştur. Esnek halde olmadıklarından, piyasaların işlediği sosyal ve siyasal çevre yeterince göz önünde tutulmamıştır. Bu politikalar çoğu zaman kişiler ve aileleri üzerinde yıkıcı bir etki yapmıştır.<sup>5</sup>

Bu süreçte gelirin elde edilmesi ve dağıtılması bakımından kuzey ülkelerinin “katma değer”, aralarında Türkiye’nin de yer aldığı güney ülkelerinin “malîyet” merkezi haline geldiği belirtilmelidir. Ulusal ekonomilerde bu dönüşümü gerçekleştiren çok uluslu işletme olup, işletmenin yeniden yapılandırılması kendine özgü özellikler taşımaktadır.

### **b. İşletmenin Yeniden Yapılandırılması**

Liberal ekonomi politikalarının unsurlarından ikincisi işletmenin yapısında ortaya çıkan değişimde aranmalıdır. Günümüzde bir ağ etrafında ticaretin içeriğini değiştiren, kendi çıkarları doğrultusunda sermaye hareketlerini serbestleştiren, rekabetin anlam ve biçimlerini dönüştüren, bilgi işlem, iletişim ve ulaştırma teknolojilerinden yararlanarak üretim ve iş organizasyonlarını değiştiren, esasen

<sup>5</sup> BIT., Rapport du Directeur général: Un travail décent. Conférence internationale du Travail, 87 e session, Genève, juin 1999, s.8-9.

sanayi toplumu öncesi zanaat toplumunda geçerli modelin günümüze uyarlanmış biçimi olan **siparişe dayalı üretimi** gerçekleştiren çok uluslu işletmelerdir.

Yeni rekabet stratejisi bağlamında çokuluslu işletmenin fiyat, kalite, hız ve fark rekabetine dayalı olarak pazar payı elde etmesi ve bu payı koruyup, geliştirmesi gerekmektedir. Öyleyse, fiyat ve kalite rekabeti yanında, asıl üzerinde durulması gereken hız ve fark rekabetidir. Buna göre, tüketicinin beğenisine uygun farklı ürünlerin, talep edildiği anda teslim edilmesi esastır. Örneğin, günümüzde Honda bir otomobil üzerinde tüketicinin istediği her tür değişikliği yapabilecek ve en geç beş gün içinde teslim edebilecek bir esnekliğe ulaşmıştır. Bu bağlamda, işletmenin ağında yer alan tüm taşeronların bu değişikliklere ve çeşitliliğe uyum sağlaması gerekmektedir.

Aşamalar halinde bölünmüş üretimi düzenleyen çokuluslu işletme taşeronu olan işletmelerden ürün değil, üretim aşamalarını satın alırken, **kendi içinde bir monopson piyasası** oluşturmaktadır. Bir başka deyişle, çokuluslu işletme satın alacağı üretim aşamalarının her biri için fiyatı önceden belirlemektedir ve bu aşamaların tek alıcısıdır. Günümüzde liberal ideolojinin “yeni” olarak anılmasının gerekçelerinden biri de bu piyasanın yapısal işleyişinden ileri gelmektedir.

Çokuluslu işletmenin esnek iş organizasyonu ekonomi politikalarını değişimi zorlayan bir diğer etkidir. Gerçekten, iş organizasyonu aynı temel mantığa dayalı ve birbirini tamamlayan iki parçadan oluşmaktadır. İlk parçada ekip halinde çalışma geçerli olup, esasen ürün ve/veya süreçte yenilik yapma becerisine sahip sınırlı sayıda “çekirdek” işçinin kendi belirledikleri işleri gördükleri bilinmektedir. Bu yönüyle esnek iş organizasyonu çokuluslu işletmelerde karşılaştırmalı üstünlüğün kaynağı haline gelmiştir.

İş organizasyonunun ikinci parçasında ise üretici ya da tasarımcı, hizmet veren ve tedarikçi olmak üzere işlev gören taşeronluk yer almaktadır. Günümüzde çokuluslu taşeron işletmeler de etkinlik göstermekle birlikte, teknik şartnamelere uygun biçimde işlev üstlenmiş taşeron işletmeler esasen emek yoğun imalat aşamasında ucuz işgücünden yararlanmak üzere uzmanlaşmış ve aralarında ülkemizin de yer aldığı teknolojik kapasiteye sahip gelişmekte olan ülkelerde yoğunlaşmaktadır. Bir başka deyişle, esnek iş organizasyonunun ikinci parçasında asıl işlevi gören küçük ve orta boy işletmelerdir ve gelişmekte olan ülkelere yerleşmişlerdir.

Çokuluslu işletmenin üretim ve iş organizasyonlarında yarattığı değişime örnek vermek gerekirse, bir İngiliz tekstil işletmesi, tasarımını İtalya’da gerçekleştirdiği tişörtün dokumasını Çin’de gerçekleştirmekte, Hong-Kong’lu bir deniz taşıma şirketi aracılığıyla Kuzey Amerika’da son kullanıcıya satabilmektedir. Bu anlamda, beş işgücü piyasası çokuluslu işletmenin ağında karşılıklı bağımlı hale gelmektedir. Bu bağımlılık çalışanların birbiriyle sadece (varsa) sanal ortamda iletişim kurmak suretiyle fiyat, kalite, hız ve fark rekabetini gerçekleştirmelerine olanak tanımaktadır.

### c. İşgücü Piyasasında Uyum Sağlama

Günümüzde ekonomi politikalarını değişime zorlayan bir diğer etken çokuluslu işletmenin üretim ve iş organizasyonuna bağlı olarak işgücü piyasasında uyum sağlama zorunluluğudur. Bu uyum sağlamanın gereği olarak işgücü piyasasının iki katman halinde bölünmesi söz konusudur. Birincil katman ya da işgücü piyasasında ürün ve süreçte yenilik yapan çekirdek işgücü yer almaktadır. Bu piyasa işlevsel esneklikle belirginleşmektedir. İşlevsel esneklik esasen iş organizasyonunun esnekliğidir, bu da teknik organizasyonel esneklikle tamamlanır. Bu piyasada sınırlı sayıda çalışanlardan beklenen sürece hız ve fark katmalarıdır.

Oysa, hem işgücü piyasası bakımından, hem de mesleki açıdan asıl üzerinde durulması gereken ikincil işgücü piyasasıdır. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde yerleştirilmiş emek yoğun imalat aşamalarında egemen olan esnekliklerin görüldüğü bu piyasadır. Çok sayıda çalışanın yer aldığı işgücü piyasasının bu katmanında sayısal esneklik geçerlidir. Çokuluslu işletme talep ve teknolojiye bağlı olarak işgücünün uyum sağlanmasını sayısal esneklikle gerçekleştirmektedir. Bir başka deyişle, piyasadaki dalgalanmaya koşut olarak işçi işe alınacak ya da süreç dışında hazır tutulacaktır. Bu nedenle ikincil işgücü piyasası atipik çalışma ile de simgelenmektedir.

Sayısal esneklik kendi içinde iş süresi ve ücret esnekliği biçiminde ikiye ayrılmaktadır. İş süresi esnekliği işçinin kişiliğine bağlı olarak belirlenen ve referans süresi hafta olan iş süresi yerine, bundan böyle siparişe bağlı olarak ekipman kullanım süresinin, hafta üzerinden hesaplanıyorsa, (7x24) 168 saate kadar çıkabilmesini anlatmaktadır. Bu anlamda, iş görme edimi bakımından işçinin kişiliğinin önemi yoktur. Yeri her an ve her yerde bir başkası tarafından doldurulabilen bir uyum sağlama süreci içine girilecektir. Bu anlamda, ücret esnekliğinin ayrıntılarına girmeye herhalde gerek yoktur. Ancak, ücretin “asgari” ya da “sosyal” tanımlarının geçerliliğini yitirmeye yüz tuttuğunu belirtmek gerekir.

Bu işgücü piyasasının kendi mantığı ile uyum sağlayacak bir düzenleyiciye gereksinme duyulduğunda kuşku yoktur. Bu düzenleyici kamunun elindeki iş aracılık tekelini de kaldırması gerektiren özel istihdam bürolarıdır. Özel istihdam büroları esasen tedarik taşeronluğunun bir türüdür.

### d. İş İlişkisinin Dönüşümü

İş ilişkisinin dönüşümü çeşitli biçimlerde kendini göstermektedir. Gerçekten, iş ilişkisinin bireyselleştirilmesi, esnek çalışmanın çeşitli biçimlerinin gelişimi, iş hukukunun belirli mekanizmalarının ademi merkezileşmesi eğilimi ve son olarak yasa koyucu, sosyal politikaların denetleyicisi ve işveren olarak devletin rolünün giderek azaltılması ve hatta ortadan kaldırılması söz konusudur.

Bu anlamda, iş ilişkisinin bireyselleşmesi iş hukukunun koruyucu rolünün zayıflamasını olduğu kadar, toplu boyutunun bunalımının da bir göstergesidir. Bireysel iş ilişkisinin geleneksel hukuksal çerçevesi parçalanmaya yüz tutmakta ve iş hukukunca korunan ücretli çalışma özellikle işsizlik ve eksik istihdamın artışı nedeniyle olduğu gibi, - çoğu zaman iş hukukunun koruyucu ağlarının dışında - çeşitli “yeni” ya da “atipik” çalışma biçimlerinin gelişimi nedeniyle de giderek gerilemektedir. 21. yüzyılın başında Avrupalı işgücünün yüzde 40’tan fazlasının işsiz olduğunu ya da geçici veya kısmi süreli istihdam biçiminde eksik istihdam edildiğini anımsamak gerekir. Bu gelişmenin ilk sonucu koruyucu kuralların kapsamında bulunduğu kuşkuyla olan çalışmanın karma durumları, ücretli çalışma ile bağımsız çalışma arasında çalışanın giderek soyutlanması ve giderek olağan görünen ücretli statüsünün aşamalı olarak aşılmasıdır<sup>6</sup>.

Bireysel iş ilişkisinin ve özellikle çalışma koşullarının esnekleştirilmesi işten çıkarmaya, özellikle toplu işten çıkarmaya ilişkin kuralların gerilemesi ile kendini göstermektedir. Esnekliğin diğer biçimleri işgücü maliyeti, iş süresinin düzenlenmesi, işletmelerin belirli sosyal ve mali yüklerinin hafifletilmesini konu edinmiştir. Son yirmi ya da otuz yıl boyunca ekonomik, sosyal ve siyasal güç ilişkilerinin -ücretliler ve sendikal örgütleri aleyhine ve sermaye ve dolayısıyla işverenler lehine- gelişimi daha geniş bir esneklik için hükümetlerin ve işverenlerin çabalarının başarısına kuşkusuz katkıda bulunmuştur.

Esnekliğin gelişimi genellikle yasa koyucunun faaliyetine konu olmuştur. İş ilişkisinin esnekliği işverenin tek yanlı kararıyla sağlanırken, esneklik politikalarının başlıca sonuçlarından biri de devlet ve sendikal örgütlerin başlıca hedeflerinden biri olan ve İkinci Dünya Savaşı’nı izleyen yıllarda oluşturulan **bireysel iş ilişkisinin istikrarı ilkesinin** gerilemesi olmuştur<sup>7</sup>.

Yeni liberal ekonomi politikaları esasen piyasa mantığına dayalı biçimde sosyal politikaların ve siyasal sistemin yeniden biçimlendirilmesini beraberinde getirmektedir.

## B. PİYASA MANTIĞI

### 1. Piyasa ve Güç İlişkisi

Piyasaların uluslararasılaşması sanayi toplumu modeline dayalı olarak biçimlendirilen güç ilişkilerini kökten değişime zorlamaktadır. Bu değişimde piyasa mantığının belirleyici olduğunda kuşku yoktur.

Piyasada ürün ve hizmet mübadelesini kendi kendine düzenleyen bir mekanizma tercih edilmektedir. Söz konusu mekanizma piyasa ekonomisine sahip

<sup>6</sup> Georges Spyropoulos, “Le droit du travail à la recherche de nouveaux objectifs,” Droit Social. No. 4, Avril 2002, s. 392.

<sup>7</sup> A. k., s. 393.

toplumlarda maddi yaşamın ilkelerinden birini oluşturmaktadır<sup>8</sup>. Bu ilke uyarınca, düzene kavuşturma amacı da taşısa, üçüncü bir gücün piyasa mekanizmalarının işleyişine müdahale etmesi istenmemektedir.

Bu anlamda, piyasa ekonomisi mübadele değerine sahip üretim faktörlerinin herhangi bir dış müdahale olmaksızın kullanımını içermektedir. Oysa, bir ekonomi kendine özgü kurum, kural ve usulleri belirleyen düzenlemeler olmaksızın işletilemez. Düzenleme esasen insanca yaşayabilme ve piyasada gücü “uygarlaştırma” anlamını taşımaktadır<sup>9</sup>.

Düzenleme ürün ve hizmet piyasalarında olduğu gibi, işgücü piyasasında da güce dayalı işleyiş hukuksal ilişkilere dönüştürme olanağı tanıyan bir düzeneği gerektirmektedir. Bir başka deyişle, piyasa düzenlenmedikçe, işletmelerin güçlerini düzene kavuşturma, karşılıklı güçleri dengeleme ve toplumsal barışı koruma olanağı yoktur. Gerçekten, işgücü piyasalarının işleyiş güçler dengesi mekanizmasından doğar<sup>10</sup>.

Günümüzde *piyasa mantığı işgücü piyasasına yaygınlaştırıldıkça, yani işgücü piyasası esnekleştirildikçe, ekonomik alandaki risklerin iş ilişkisi aracılığıyla aktif nüfus arasında paylaşılmasının* yolları açılmaktadır<sup>11</sup>.

Bu arada, küreselleşme sürecinde işgücünden çok sermayenin akıcılığı kolaylaştırıldıkça, devletler kendi yurttaşlarının yararlanacağı *güvenceler* sağlamak yerine, sermayeyi ülkesine çekmek ve/veya ülkesinde kalmaya inandırmak için işgücü piyasasının rekabete açılmasına göz yummaktadır<sup>12</sup>. Bu da, piyasa mantığının işgücü piyasasında egemen kılınmasına yol açmakta, özellikle çokuluslu işletmeyi piyasaları kendi yararına düzenleyen egemen güç haline getirmektedir.

Gerçekten, pek çok işletme çeşitli türde sözleşmeler aracılığıyla, faaliyetlerini taşeronlar ya da bağımsız çalışanlar adına yerleştirerek veya özel istihdam bürolarına başvurarak kendi çalışanlarından giderek çeşitli ve seçici biçimde yararlanmak üzere işgücü piyasasını tek yanlı düzenlemektedir<sup>13</sup>. Bu yeni yaklaşımlar esasen *emeğin uyum değişkeni* haline gelmesine yol açmaktadır.

<sup>8</sup> Alain Supiot, “Texte introductif: entre marché et **régulation**: Les nouvelles régulations sociales assurent-elles une sécurité tout au long de la vie?” L’avenir du travail, de l’emploi et de la protection sociale: dynamique du changement et protection des travailleurs. Deuxième Symposium France/OIT, Lyon, 17/18 janvier 2002, s. 167-168.

<sup>9</sup> Alain Supiot, “Vers un ordre social international? Observations liminaires sur les ‘nouvelles régulations’ du travail, de l’emploi et de la **protection sociale**,” Conférence sur l’avenir du travail, de l’emploi et de la protection sociale. Annecy, 18-19 janvier 2001, s. 1.

<sup>10</sup> A. k., s. 4-5.

<sup>11</sup> Simon Deakin, “L’évolution de la relation d’emploi,” L’avenir du travail, de l’emploi et de la protection sociale: dynamique du changement et protection des travailleurs. Deuxième Symposium France/OIT, Lyon, 17/18 janvier 2002, s. 214.

<sup>12</sup> A. k., s. 214.

<sup>13</sup> BIT. Le **champ** de la relation de travail. Bureau international du Travail, Conférence internationale du Travail, 91 e session, Genève, 2003, s. 13.



## 2. Güç ve Hak İlişkisi

Sosyal politika bağlamında, çalışma gönenci düzenlemenin bir aracıdır. Bu anlamda, sosyal politikalar piyasanın işleyişinden ileri gelen hasarları gidermekle ve sonra bu yükün bir siyasi kararla bölüşürülmesiyle ilgilidir. Siyasi kararlar zorlama yoluyla, piyasada “sosyal adalet”i etkin kılmak için birbirinden özerk kuramlar etrafında tecrit edilmiş işletmeler ile çalışanların farklı çıkarları arasında bir uzlaşma sağlamak söz konusudur. Zorlama kararı siyasi türdedir. Öyleyse, piyasaya egemen olabilmek için siyasi güç gerekmektedir.

Öte yandan, piyasanın doğal güçlerini dengelemek için hukuksal müdahale, işletmenin gücüne karşı da çalışanların haklarının korunması için örgütsel bir mücadele kaçınılmazdır. Öyleyse, piyasanın direnmek, sınırlarını genişletmek ve egemen olmak için doğal güçlerini işin içine katabilecek olmasına karşılık, zorlayıcı ve dış hukuksal güçler gerekli, çatışma ve sosyal zorunlulukların gereğinin yapılması ise kaçınılmazdır. Hukuk kurallarının uygulamaya konulması, her zaman, yapılmasından daha güçtür. Günümüzde hukuk kurallarının üstünlüklerinin ve yüzyıllardan beri sürüp gelen bir araya toplanmış dallarının gerilemesi bu durumu daha da ağırlaştırmaktadır.

Gerçekten, aksi halde çalışanların çıkarları darma dağın olacağından, işgücü piyasasını dışarıdan düzenlemek gerekirken, piyasa dışı hukuksal kural koyma olmaksızın işlemektedir, mal ve hizmet sunanlar ve istemde bulunanlar, özellikle para ve taşınabilir değerlerle ilgili olanlar, doğal olarak kendi isteklerini uygulamaktadır. Bu noktadan başlayarak, liberal ekonomi politikalarına bağlı tutulan çalışma ilişkileri bakımından piyasaların yalın gücüne müdahale etmek için hukukun varlığı gerektiğinde kuşku yoktur. Öyleyse, hukuk alanı (gereksinme duymayacak olan) piyasalara karşı ve (dışarıdan ve zorlayıcı müdahale gereksinmesi olan) çalışanlar için farklı varsayımları içerecektir.

Bu ilişkide, piyasa güce ve çalışanlar da haklara dayanacaktır. Gerçekten, gücü olduğu gibi, çalışanların korunmasını da düzenleyen hukuku, bir yandan yansızlığı gerektirdiğinden, diğer yandan kamu gücüne sahip olduğundan, esasen devlet oluşturacaktır. Oysa, **uzun süreli geliştirmeye hiç gereksinme duymama, maliyetsiz yerleşme ile sınırlara egemen olma, küresel işletmelerin kurulmasıyla sınırların ortadan kalkması devletin hukuksal güçlerini tüketmektedir.** Piyasada hukuka başvurmaksızın hedeflere ulaşıldığı doğrusa, işletmelerin doğal ve hukuk dışı gücü karşısında, sosyal düzenleme tükenecektir<sup>14</sup>. Bu da, günümüzde sosyal politikanın karşı karşıya kaldığı meydan okumanın çetinliğini göstermektedir.

<sup>14</sup> Marie-Anne Frison-Roche, “Le besoin conjoint d’une régulation analogue des relations sociales et des marchés globalisée,” L’avenir du travail, de l’emploi et de la protection sociale: dynamique du changement et protection des travailleurs. Deuxième Symposium France/OIT, Lyon, 17/18 janvier 2002, s. 176-177.

### 3. Düzenleme Mantığı

Geçmişte sosyal alanı düzenleme mantığı esasen üç tür aktörün ortaya çıkışına bağlanmıştır. Modern **büyük işletme** şirketler hukuku ile hukuksal kimliğe kavuşan ilk aktör olmuştur. İş hukuku alanında ise, **işçi** derneklerinin, önce meslek, ardından işkolu **sendikaları** haline gelişleriyle gücü dengeleyen ikinci aktör ortaya çıkmıştır. İş ilişkilerinin açılması ve dolayısıyla varlığı sendika özgürlüğüne ilişkin Uluslararası Çalışma Örgütü'nün ilke ve kurallarıyla güvence altına alınmış olan bir toplu çalışma ilişkileri alanının gelişimi bundan ileri gelmiştir.

Bu bağlamda, üçüncü aktör **koruyucu devlet** ülkelere göre çeşitli biçimler aldığı gibi, toplu çalışma ilişkileri de bir ulusal hukuktan diğerine farklı tarihlerde düzenlemeye kavuşturulmuştur. Ancak, ücretlilerin toplu temsiline çeşitliliğinin ötesinde, işverenlerle güç ilişkilerini dengeleme amacı taşımış olduğundan, her zaman işverenin ekonomik gücünün organizasyonu üzerinden düzenlenmiştir. Eylem, temsil ve pazarlık sorunları iş hukukunda yurttaşlık hukukuyla benzer biçimde ortaya çıkmamıştır. Gerçekten, yurttaşlık hukuku, eylemlerin ve pazarlıkların hukuksal çerçevesini belirlemek için "aktörlerden" yola çıkmaktadır. Bir sözleşmenin görüşülmesinde temsil sorununu ele almak için yurttaşlık hukuku, kişinin kendi temsili ve çıkarlarının görüşülmesi mekanizmasından başlayarak, temsil edilen kişiyi var eden bir veriden yola çıkacaktır. Toplu iş ilişkileri alanında olaylar aksi biçimde kendini göstermektedir. "Aktörleri" belirlemek için eylem ve toplu pazarlık çerçevelerinden yola çıkılmakta ve hukuken yetkili temsilcilerin bu tanımını toplu temsil edilenlerin belirlenmesinden önce gelmekte ve kendi koşulu olmaktadır. Bu öncelikle işverenlerin ekonomik eylemi için geçerlidir: "işletme" sözcüğü girişim serbestisini kullananın eylemini göstermektedir ve bu eylemin sadece hukuksal organizasyonunu gösteren ikincil ve türev bir anlamdadır. Bu da işverenlerin ekonomik eyleminin biçimlerine uyum sağlamak zorunda olan ücretlilerin toplu eylemi için geçerlidir: sendikalar önce toplu eylemin aracıdır ve bu eylemin gereklerine uygun olarak ücretlileri bir araya toplar<sup>15</sup>. Günümüzde bu düzenleme mantığının geçersizleşmesine yol açan ekonomik ve sosyal koşullar ortaya çıkmıştır.

## C. DÜZENLEME

### 1. Dengenin Bozulması

Siyasal gücün işletme yönetimine doğru kayması; özellikle işgücü piyasasının alt katmanında ücretler üzerinde giderek artan rekabetçi bir baskıya yol açan kuralsızlaştırma ve esnekleştirme; ödeme güclüğü içine düşerken ve çalışanları işten çıkardığı görülürken belirli bir istikrar ve sürekliliği güvence altına alan

<sup>15</sup> Supiot, Protection sociale, s. 16-17.

işletmenin ortadan kalkması; işletmenin geleneksel sınırlarını ve toplu pazarlığın dayandığı yapıları bizzat yeniden tartışma konusu yapan yeni organizasyon yapılarının doğması; son olarak bir yandan yeni üretim teknikleri ve diğer yandan iş çevresinin genel istikrarsızlığı geçmiş sistemin dengelerinin bozulmasının temel gerekçeleri arasında yer almaktadır.

Bu anlamda, imalat sektörünün gelişiminin çözümlenmesinin ardından, geniş bir hareket alanı sayesinde, yeni teknolojiler, kuralsızlaştırma ve özellikle küreselleşmeden ileri gelen rekabetçi baskılarla belirginleşen bir çevre ile karşı karşıya kalan işverenlerin iki strateji arasında bir tercihte bulunmaya zorlandığı düşünülebilir. **İlk strateji**, en düşük maliyetle üretmekten ibarettir. Bu stratejinin üstü örtük sonucu, asıl organizasyonu değiştirmeksizin ve işleri düzenlemeksizin işletmelerde üretim hızını artırma olduğu gibi, ücretler ve ekleri üzerinde giderek artan bir baskının gerçekleşmesidir. **İkinci strateji**, daha üst bir müşteri kitlesini hedefleyerek yeni bir yaklaşımla, yani daha geniş bir ürün çeşitliliği, piyasa koşullarının gelişimi karşısında giderek artan tepki hızı kabul ederek ürün dizisinde en iyi kaliteyi ve daha üst bir konumu sunmaktan ibarettir. Bu da, yeni çalışma ve yönetim yöntemlerine geçişi gerektirmiştir. Bu yeni yöntemler işgücünün giderek artan bir yükümlülüğünü, çalışanlar ve işletme yönetimi arasında güçlü bir işbirliğini ve kadrolularla işçiler arasındaki ayrımın azaltılmasını içermekteydi. Bu yeni tür ilişkileri uygulamaya koymak için işletmelerin ücret düzeylerini korumaları ve iş güvencesini iyileştirmeleri gerekliydi. Tüm işçiler giderek kadrolular ve nitelikli çalışanlar gibi işlem görecekti.

Son yirmi yıllık gerileme ile bu ayrımın abartılmış ve çok iyimser olduğu izlenimi doğmaktadır. Bu yeni çalışma yöntemleri çok hızla, ancak düzensiz biçimde ve bütünsel bir “sistem” oluşturmaya varmaksızın yayılmıştır. Üstelik, bu gelişme ne ücret artışlarına, ne de umulan iş ve gelir güvencesinin iyileştirilmesine yol açmıştır. Çalışma koşullarının giderek kötüleşmesi karşısında piyasanın sosyal düzenleme yararına biçimlenmiş ya da bu amaca ulaşmak için potansiyele sahip olduğunu ileri sürmek güçtür<sup>16</sup>.

### a. Eşitsizlik

Günümüzde işgücü piyasalarının karşılıklı bağımlı hale geldiği bilinmektedir. Bu bağımlılık mübadelelerin serbestleştirilmesi ve doğrudan yabancı yatırımların artırdığı rekabet nedeniyle eşitsizlikleri beraberinde getirmektedir. Gerçekten, bir yandan gelişmiş ülkelerle ucuz ve nitelikli işgücüne ve teknolojik kapasiteye sahip

<sup>16</sup> Michael J. Piore, “La réorganisation du travail et des relations d’emploi aux Etats-Unis en ce début de siècle,” L’avenir du travail, de l’emploi et de la protection sociale: dynamique du changement et protection des travailleurs. Deuxième Symposium France/OIT, Lyon, 17/18 janvier 2002, s. 193-195.

gelişmekte olan ülkeler arasındaki ticaret<sup>17</sup>, diğer yandan bu tür gelişmekte olan ülkelere yönelen doğrudan yabancı yatırımlar gelişmiş ülkelerde toplu işten çıkarmalara, işletmelerin kapanmasına ve dolayısıyla işsizliğe yol açmaktadır<sup>18</sup>.

Ancak, gelişmiş ülkelerde gelişmekte olan ülkelerin rekabetinden etkilenen çalışanların oranının çok düşük olduğu ileri sürülmekte, etkilenenler toplam işgücünün yüzde 2 ile 3'ü arasında kalmaktadır<sup>19</sup>. Buna karşılık, küreselleşmenin gelişmekte olan ülkelerde nitelikli işgücü talebini artırıcı etki yaptığı bilinmektedir<sup>20</sup>.

Öte yandan, hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkelerde, kadınların işgücü piyasasına giderek daha fazla katılımı söz konusudur. Ancak, bu katılımın artışı cinsiyete dayalı ayrımcılığın azaldığı anlamına gelmemektedir. Mesleki dağılım kökten değişime uğramış değildir ve çoğu ülkede, kadınlar düşük ücretli, iş ve gelir güvencesinden yoksun ve uygun olmayan çalışma koşullarına bağlı tutulmaktadır<sup>21</sup>. Bir başka deyişle, kadınlar ekonominin en az korunmuş sektörlerinde yoğunlaşmaktadır<sup>22</sup>.

Ayrıca, aralarında ülkemizin de yer aldığı pek çok ülkede çocukların yoğun biçimde çalıştırıldığı da bilinmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün tahminlerine göre, dünyada 5 ile 14 yaş grubundaki çocukların dörtte birini oluşturan, yaklaşık 250 milyon çocuk çalıştırılmaktadır<sup>23</sup>.

Öte yandan, ücretlerin düşük olduğu ve teknolojik kapasiteye sahip ülkelerle ticaret salt istihdam bakımından değil, aynı zamanda gelir dağılımı açısından da eşitsizliklere neden olmaktadır. Ayrıca, işletmeler arasında giderek artan rekabet fiyatlara ve zorunlu olarak işgücü maliyetlerine daha duyarlı olunmasına yol açmaktadır. Bu duyarlılık çalışanların pazarlık gücünü zayıflatmakta ve işveren tarafının işgücü istem esnekliğini artırmaktadır<sup>24</sup>.

Günümüzde eşitsizliklerin temel göstergelerinden biri de yoksulluktur. 2002 yılında günde bir doların altında gelirle yaşayan kişi sayısı 1.2 milyardır. Ayrıca, 1,6

<sup>17</sup> Héctor Guillén Romo, "Quelques enjeux de la globalisation," *Economie et Sociétés. Série f*, No. 37, "Développement", 9/2000, s. 154.

<sup>18</sup> Eddy Lee, "La mondialisation et l'emploi: des craintes justifiées?" *Revue internationale du Travail*. Vol. 135, No. 5, 1996, s. 532.

<sup>19</sup> Romo, s. 152.

<sup>20</sup> BIT., *Rapport intérimaire concernant les études par pays sur l'impact social de la mondialisation*. Bureau international du Travail, Conseil d'administration, Groupe de travail sur le dimension sociale de la libéralisation du commerce international, doc. GB.274/WP/SDL/2, 274e session, Genève, 21 mars 1999, s. 11.

<sup>21</sup> A. k., s. 11.

<sup>22</sup> BIT., *Décent*, s. 12.

<sup>23</sup> BIT., *Rapport du Directeur général Activités de l'OIT 1998-99: 1. Démocratie et droits fondamentaux des travailleurs*. Bureau international du Travail, Conférence internationale du Travail, 88e session, Genève, 30 mai- 15 juin 2000, s. 12.

<sup>24</sup> Romo, s. 152-153.

milyar insan günde 2 dolarla, hatta daha azı ile yaşamaktadır. Yoksulların da her an yalın olarak geçimini sağlayamama tehlikesi bulunmaktadır. Gelişmekte olan ve belirli geçiş halindeki ülkelerde toplanmış dünya nüfusunun yarısına yakını çok ağır bir yoksullukla karşı karşıyadır. Bunlara ek olarak, aralarında en zenginlerin de bulunduğu, pek çok ülkede gelir ve zenginliklerin dağılımında eşitsizlikler halkın önemli bir bölümünün ortalama ulusal gelir bakımından kabul edilemez olarak düşünülebilecek ve kendi potansiyelini kullanma ve geliştirme olanağından yoksun bırakma tehlikesi taşıyan koşullarda yaşamasına yol açmaktadır. Yaşam düzeyi yükseldiği gibi, uygun bir yaşam sürdürmek için zorunlu temel gereksinimler de artmaktadır. Bu anlamda, pek az ülkenin yoksulluğu tümüyle ortadan kaldıracabileceği ileri sürebilir<sup>25</sup>.

Son yirmi yıl boyunca, gelişmekte olan ülkelere yoksulluk içinde yaşayan dünya nüfusunun oranı yaklaşık yüzde 28'den 24'e düşmüştür, ancak mutlak sayı (yaklaşık 1,2 milyar) değişmemiştir ve hatta 1996'dan sonra artış eğilimi içine girmiştir. Gelecek yirmi beş yılda, tahminlere göre yüzde 97'si gelişmekte olan ülkelere olmak üzere, yoksulların sayısı 2 milyara çıkacağından olağanüstü bir meydan okuma ile karşı karşıya kalındığı anlaşılmaktadır. Mutlak yoksulluk içinde yaşayan insanların sayısı Doğu Asya'da, özellikle iç piyasaları liberalleştirme ve uluslararası rekabete açma politikalarına yüksek ekonomik büyüme oranlarının eşlik ettiği Çin'de azalmıştır. Ancak, nüfusun yüzde 48'inin yoksulluk içinde yaşadığı Afrika'nın üçte birinde artmıştır. Bu da uluslararası bütünleşmenin büyümeyi uyardığı ve bu büyümenin yoksulluğu geriletmediği iddialarına yol açmıştır<sup>26</sup>.

## b. Güvencesizlik

Son çeyrek yüzyılda işgücü piyasalarında istikrarsızlığın arttığı bilinmektedir. Bu istikrarsızlık salt ithal ürünlerin rekabetinden değil, aynı zamanda işgücünden tasarruf sağlayan tekniklerden ve dış ülkelere yönelen doğrudan yatırımlardan da ileri gelmektedir. İşgücü talebinin giderek esnekleşmesi akıcılığı genellikle sınırlı ve dolayısıyla mesleki güvenceden yoksun ve eğretilik tehlikesi ile karşı karşıya kalan nitelik düzeyi yetersiz çalışanları etkilemektedir<sup>27</sup>.

Öte yandan, ekonomilerin sürekli şoklara maruz kaldığı ve ticaretin de bu şokun kaynaklarından biri olduğu bilinmektedir. Bu anlamda, ticaretin, işgücünün işkolları arasında gerçekleşen akıcılığının fazlalığı nedeniyle, iş ve işyeri değiştirme bakımından diğer şoklardan daha zararlı etkiler yaratmaya uygun olduğu

<sup>25</sup> BIT., Lutte contre la **pauvreté** et travail décent à l'heure de la mondialisation. Conseil d'administration, Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation. doc. GB.280/WP/SDG/1 280 e session, Genève, mars 2001, s. 2.

<sup>26</sup> A. k., s. 6.

<sup>27</sup> Zeki Erdut, Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye. Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2002, s. 25.

anlaşılmaktadır. Gerçekten, ticaret ve ulusal gelir arasındaki ilişkinin uluslararası ortalamadan daha hızlı arttığı ülkelerde, işgücünün işkolları arasındaki akıcılığı imalat sektöründe yaratılan net istihdamdan yaklaşık altı kat fazladır. Bu miktar ticaret ve ulusal gelir arasındaki ilişkinin uluslararası ortalamasının altında arttığı ülkelerde iki kat fazladır.

Bu arada, doğrudan yabancı yatırımların olağan sonuçlarından biri olan yeniden yapılanma süreci; maliyetleri, özellikle sabit maliyetleri azaltma baskısı, üretim serilerini daraltma ve işletmeye esneklik kazandırma gerekçeleriyle istihdam üzerinde derin değişimlere yol açmaktadır. Bu değişimler işletmelerde özellikle çalışan sayısının azaltılmasına – öncelikle yeniden yapılanma gerekçesiyle sürekli iş postalarının ortadan kalkmasına – neden olmaktadır.

Bu durum, ekonomik daralma nedeniyle ve hemen her zaman geçici nitelik taşımış olan işten çıkarmaları farklılaştırmaktadır. Bu farklılaşma, işgücü piyasasının “birincil” katmanındaki geleneksel olarak en istikrarlı, yani yüksek ücretli, sosyal koruma ve terfi olanakları sunan istihdamları sıklıkla etkileyen bir güvencesizlikle kendini göstermektedir.

Birleşme, katılma ve dışsallaştırma yoluyla sürekli hale gelen işletmelerin yeniden yapılanma süreci bu güvencesizliği sadece güçlendirebilir. Dışsallaştırılmış istihdamlar ana işletmedeki kadar istikrarlı olabilir, ancak sorun yeniden yapılanmanın zaman alması ve satılan, sonra geri alınan işletmelerde çalışanların çalışma koşullarının tümüyle alt üst olmasında görülebilir.

Bu anlamda, belirli işletmelerde, işkolları ve dışa açık işgücü piyasalarında çalışanlar ve işverenler arasındaki geleneksel ilişkinin zayıfladığı bilinmektedir. Günümüzde pek çok işveren çalışanlarının iş ve gelir güvencesinin sorumluluğunu daha az duymaktadır.

**Bu bağlamda, yeni liberal anlayışa göre işgücü piyasasının klasik "zaafı" özellikle göz önünde tutulmalıdır: bir yandan, ücretlileri girişimde bulunmaya, bütüncül bir anlayış edinmeye ve kendi iş alanına egemen olmaya özendirilmektedir; diğer yandan, çalışanlar salt kısa dönemli bir uyum değişkeni olarak değil, aynı zamanda ve öncelikle azaltılması söz konusu olan bir yük olarak da sıklıkla yönetilmelidir. Sonuç olarak, güvencesizlikle belirginleşen yeni liberal anlayış "istikrarsızlığı" ve "güçlü çelişkileri" içinde barındırmaktadır<sup>28</sup>.**

Bu anlamda, üretim ve tüketim sürecine özgürce katılımı sağlamak, güvenceyi artırmak, ve sosyal bütünleşmeyi özendirmek için işgücü piyasalarının düzenlenmesinin önemi vurgulanmalıdır<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Christophe Ramaux, "L'instabilité de l'emploi est-elle une fatalité?" Droit Social. No. 1, janvier 2000, s. 72-73.

<sup>29</sup> BIT., Décent, s. 30.

## 2. Düzenleyicinin Varlığı

### a. Devlet

1970'li yılların sonundan beri egemen hale gelen yeni liberal anlayış işgücü piyasasının düzenlenmesi de içinde olmak üzere, devletin rolünü azaltmayı salık vermektedir. Düzenleme bir dengesizlik faktörü, pazarların iyi işleyişinin engeli ve büyüme, istihdam ve hatta gelir dağılımı konusunda performansların gerilemesinin bir nedeni olarak düşünülmüştür.

Sanayileşmiş ülkelerde koruyucu devlet ve işgücü piyasasının düzenlenmesi işsizliğin giderek artmasının ve sürekliliğinin başlıca nedenleri arasında algılanmıştır. Bu iki etmenin çalışanları iş aramaktan, işverenleri istihdam yaratmaktan caydırdığı düşünülmüştür. Geniş bir iş güvencesi sağlayarak ekonominin yapısal değişimini engelledikleri kanısı yaygınlaşmıştır. Dolayısıyla piyasa güçlerine uygun olarak dengeye gelecek biçimde işgücü piyasasını esnekleştirmek için işgücü piyasasını kuralılaştırma ve koruyucu devletin rolünü azaltma eğilimi taşıyan bir politika salık verilmiştir. Bu tür bir politika yeni liberal hükümetlerin iktidarda olduğu pek çok ülkede uygulamaya konulmuştur.

Yeni liberal anlayış, salt sanayileşmiş ülkelerde değil, aynı zamanda işgücü piyasasının kuralılaştırılması giderek yapısal uyum programları başlığı altında kabul edilen koşullar arasında sıklıkla yer aldığından, gelişmekte olan çok sayıda ülkede de yaygınlaşmıştır. Sanayileşmiş ülkeler bağlamında ileri sürülen klasik kanıtlar arasında, bir işgücü aristokrasisi yaratmış olan işgücü piyasasını düzenlemenin dağıtıcı etkisinin sakıncaları üzerinde de durulmaktadır.

Bu ideolojik yeniden dönüş koşut olarak, değişim isteğinin iki gerekçesi bulunmaktadır. **İlk gerekçe**, uluslararası düzeyde rekabet gereğidir. Küreselleşmeden ileri gelen uluslararası rekabetin yoğunlaşması, ücretler de içinde olmak üzere, maliyetleri azaltmayı ve üretim sistemini esnekleştirmeyi daha çok gerektirdiği kanıtı sıklıkla ileri sürülmekte, bunun da sosyal politika alanındaki kazanımlar üzerinde olumsuz etkileri bulunmaktadır. Bu arada, artan sermaye akıcılığı yetkili kamu makamları ve çalışanlar karşısında işletmelerin pazarlık gücünü artırmaktadır. Çalışanlar yerleşmenin tehlikelerine karşı güçsüz duruma düşerken, doğrudan yabancı yatırımları çekmek ve bunu sürdürmek isteyen devletler ödünler vermek zorunda kalmaktadır.

**İkinci gerekçe** ise, soğuk savaş süresince sosyal politikalara sağlanan desteği uyaran tehdidin kısmen ortadan kalkmasıdır. Bir başka deyişle, komünizmin çöküşüyle sosyal çalkantıya neden olan ve özgür dünyanın tehdit edilmesi anlamını taşıyan kötü çalışma koşullarının yarattığı kaygı ortadan kalkmıştır. Ayrıca, pek çok

ülkede görülen yüksek işsizlik düzeyi ve gelir eşitsizliklerinin artışına günümüze kadar açıklanamamış bir sosyal tepkisizlik eşlik etmiştir<sup>30</sup>.

Bu bağlamda, küreselleşmenin dünyada geri dönüşü olmayan bir değişimi başlattığı anlaşılmaktadır. Bu değişime uyum sağlamak ve bu süreçte zarar görebilecek olanları korumak gerekir.

Bu anlamda, değişimin ulus devlet üzerinde yoğunlaştığında kuşku yoktur. Gerçekten, küreselleşme devletlerin geleneksel olarak sahip oldukları özerkliğin giderek tartışılabilir hale gelmesiyle ölçülmektedir. Bu ulusal özerklik kaybını, günümüze kadar, uygun sosyal politikaların uygulamaya konulmasıyla dengelemek mümkün olmamıştır<sup>31</sup>.

Ekonomik alanda, örneğin sermaye hareketlerinin liberalleşmesinden ileri gelen devletlerin kural koyma serbestisinin azalması ne makro ekonomik ve mali politikaların eşgüdümünü sağlayan etkin mekanizmaların uygulamaya konulmasına, ne de uluslararası para sisteminin derinlemesine bir reformuna olanak tanımıştır.

Sosyal alanda, ekonominin küreselleşmesi, dünyanın parasal ve mali kuralsızlaşması, üretim sistemlerinin “çokuluslulaşması” devletlerin düzenleyici rolünü köklü biçimde tehlikeye düşürmüştür.

Bu anlamda, küreselleşmenin çeşitli biçimleri sosyal politikanın klasik araçlarının etkinliğini azalttıkça, ulusal sınırların ötesinde karşılıklı bağımlı hale gelen işgücü piyasaları için bir sosyal çerçeve oluşturma yöntemlerinin dökümünün yapılması ve uygulamaya konulması gerektiği anlaşılmaktadır<sup>32</sup>.

Buna göre, değişim klasik ekonomik ve sosyal politikanın iki aktörü, yani devlet ve işçi sendikasının gerilemesi, bu gerilemede etkili olan yapısal uyum programlarının uygulamaya konulması ve bu süreçte rolü giderek artan işletmenin sosyal alanda da hemen hemen tek yanlı belirleyici güç haline gelmesiyle kendini göstermektedir.

Gerçekten günümüzde giderek yandaş bulan yeni liberal politikalar devlet, emek ve sermaye arasındaki ilişkileri değiştirmektedir. Ekonomik faaliyet, geçmişte olduğu gibi devlet müdahalesi ve sosyal taraflar aracılığıyla değil, piyasa güçleri tarafından biçimlendirilmektedir. Uluslararası sermaye piyasalarındaki etkinlikler artık ulusal işgücü piyasalarınınki ile örtüşmemektedir. Emekle sermaye arasındaki bakışmsızlığın yol açtığı riskler ve üstünlükler bundan ileri gelmektedir<sup>33</sup>.

Üstelik, uluslararası rekabetin yoğunlaşmasının yol açtığı sosyal güçlükler artmakta, devletlerde sorunları çözmek ve durumu iyileştirmek için daha az istek ve beceri görülmektedir. Bu anlamda, hemen her yerde kamu harcamalarını kısma,

<sup>30</sup> Eddy Lee, "Mondialisation et normes du travail: un tour d'horizon," *Revue internationale du Travail*. Vol. 136, No. 2, 1997, s. 188-189.

<sup>31</sup> Erdut, s. 121.

<sup>32</sup> Georges Spyropoulos, "Les relations professionnelles dans les tourbillon de la mondialisation," *Droit Social*. No. 3, mars 1999, s. 232.

<sup>33</sup> BIT., Décent, s. 4.



vergileri indirme, piyasaları, özellikle işgücü piyasalarını kurlsızlaştırma ve yeniden dağıtım önlemlerine ilişkin siyasal yükümlülükten kurtulma ile kendini gösteren bir devlet anlayışı kendini göstermektedir<sup>34</sup>.

***Bu bağlamda gözlenen değişimler ekonomik ve sosyal alanda (işveren, yasa koyucu, hakem) devletin geleneksel rolünün tartışma konusu yapıldığını ve bu alanlarda belirli kararların aşamalı olarak ya ulus devletin (bölgesel, yerel ve hatta işletme) alt kademelerine doğru, bazılarının da ulus devletin (ulusötesi ya da uluslararası düzeye) ötesine doğru aşamalı olarak yer değiştirdiği görülmektedir. Bu eğilimlerin ulusal sosyal politika alanında anlamlı değişimlerle kendini gösterdiği açıktır. Sosyal politikanın geleneksel "ulusal temeli" bundan böyle akla yatkınlığını yitirmeye başlamıştır.***

***Öyleyse, devletin rolü giderek değişmekte: ulus devlet ayrıcalıklarından bir kısmını kendi dışında uluslararası ya da bölgesel kuruluşlara, kendi içinde de özel sektöre bırakmaktadır<sup>35</sup>. Bu değişimin ulus devletin gerilemesine yol açtığına kuşku yoktur<sup>36</sup>.***

***Devletin ulusal sınırlar içinde sahip olduğu geleneksel sosyal politikalar giderek etkisini yitirmeye yüz tutmuştur. Bunun iki gerekçesi bulunmaktadır. İlk olarak, sosyal sistem ulusal düzeyde kalırken, ekonomik ve siyasal alanda etkinlik giderek dış etmenler tarafından belirlenmektedir. Gerçekten, sermaye ve ürün piyasaları küresel hale geldikçe herhangi bir ülke ekonomisinin ekonomik koşullarının dünyadaki diğer ekonomilerden nasıl etkilenebileceği, 1997 yılında Asya krizinin Avrupa ve Kuzey Amerika piyasaları üzerindeki etkileri anımsanırsa, açıkça gözler önüne serilmiştir.***

***İkinci olarak, küreselleşme ulusal sınırları aşan ve çeşitli uluslararası ticari modelleri geliştirebilen bölgesel ekonomilerin ortaya çıkışına da yol açmıştır. Bu anlamda, ulus devletlerin bölgesel ekonomilerin ortaya çıkışı bağlamında uygun sosyal politikaları tek başına uygulamaya koyma olanağı kalmamıştır. Sanayi toplumu modelinde iyice yerleşmiş kurumsal yapılar etrafında oluşturulan sosyal politikalar yeni ekonominin gereklerini karşılamada giderek etkin olmaktan çıkmıştır<sup>37</sup>. Oysa, geleneksel sosyal politikanın önde gelen aktörü ulus devlettir<sup>38</sup>.***

<sup>34</sup> Lee, *Emploi* s. 542.

<sup>35</sup> Jean Claude Lau Thi Keng, *L'impact de la globalisation sur des économies des pay s de l'Océan indien*. Organisation internationale du Travail, Bureau des activités des travailleurs, Document du travail, Antrisque (Madagascar), 8-11 décembre 1997, s. 8.

<sup>36</sup> Georges Spyropoulos, "Encadrement social de la mondialisation de l'économie: bilan et perspectives d'avenir de l'action normative au niveau international dans le domaine du travail," *Droit Social*. No. 6, juin 1996, s. 552.

<sup>37</sup> Richard Chaykowski, Antony Giles, "La mondialisation, le travail et les relations industrielles," *Relations industrielles*. Vol. 53, No. 1, 1998, s. 5-6.

<sup>38</sup> Erdut, s. 122.

## b. Çokuluslu İşletme

Ulus devletten boşalan alanı çokuluslu işletmelerin doldurmaya başlaması düzenleyicinin değişimine ilişkin bir diğer görünümünü oluşturmaktadır. Çokuluslu işletmeler sahip oldukları ekonomik ve mali özellikleri nedeniyle ulusal sosyal sistemleri istikrarsızlaştırma eğilimi taşımaktadır. Bu işletmeler kuşkusuz faaliyet gösterdikleri ülkelerin ulusal çalışma mevzuatına bağlıdır. Ancak, ekonomik güçlerinin ve ulusötesi yapılarının ağırlığı, ulusal ya da uluslararası ölçütlerden çok, işletmenin stratejisine bağlı ölçütlere uygun düşecek kararlar almalarını sağlayabilmektedir. Bu durumda, asıl sorun sermaye ve emek arasında dengenin yokluğudur. Çalışanları ulusal sınırlara bağlı kalmakla, aksine çokuluslu işletmeler ulus ötesi bir akıcılıkla belirginleşmektedir<sup>39</sup>.

Bu işletmelerde bireysel çalışma ilişkileri ve çalışanların akıcılığı söz konusu olduğunda, iş hukukunun ve uluslararası özel hukukun geleneksel ilke ve kuralları uygulanacaktır. Güçlükler sermaye akıcılığının yarattığı sorunlarla başlamaktadır. Ulusal sosyal sistemlerin aşılabilir biçimde ayrılması, ulusal mevzuatı ulusal sınırların ötesinde uygulanmanın olanaksızlığı göz önünde tutulursa, sosyal politikanın etkisiz kalması anlaşılabilir ve çokuluslu işletmelere sessizce özledikleri çalışma politikası ile ilgili geniş bir hareket serbestisini koruma olanağı doğmaktadır. Bu sınır ötesi hareket serbestisi ne devletlere, ne ilgili çalışanlara ve ne de sendikalarına tanınmıştır. Sosyal politikadan doğan hak ve borçlar salt devletleri bağlar ve çokuluslu işletmelerin faaliyeti ile ilgili değildir<sup>40</sup>.

## c. İşçi Sendikası

Çalışanların kendi kendini koruması için dayanışma temeline yaslanarak örgütlenmeleri de koruyucu devletin kurumlarından biri olarak benimsenmişti. Gerçekten, sanayi toplumu modeli çerçevesinde “dayanışma” sendikacılığın dayanaklarından birini oluşturmuştur. Dayanışmanın iki anlamı bulunmaktadır. İlki, çalışanların birbirlerinin mücadelesini desteklemesidir. İkincisi de toplum içinde ve hatta uluslararası alanda güçlü olanın zayıf olanı desteklemesidir<sup>41</sup>. Oysa küreselleşme bağlamında, ülkeden ülkeye farklı özellikler gösterse de, üç temel etmen, yani dönemsel, yapısal ve kurumsal etmenler dayanışmanın zayıflamasına yol açmaktadır<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Spyropoulos, *Mondialisation*, s. 232.

<sup>40</sup> Erdut, s. 123.

<sup>41</sup> Richard Hyman, “Sendikalar için yeni bir gündem mi?” Türkiye Petrol, Kimya ve Lastik İşçileri Sendikası, Sa: 9, Haziran 2001, s. 152.

<sup>42</sup> BIT., **Organisation, négociation et dialogue au service du développement dans le contexte de la mondialisation.** Bureau international du Travail, Conseil d'administration, Groupe de travail sur la dimension sociale de mondialisation, doc. GB.279/WP/SDG/2, 279 e session, Genève, 16 novembre 2000, s. 6.

Bu anlamda, işletmelerin giderek artan özerkliği ve çalışma ilişkilerinin bireyselleşmesi yönünde net bir eğilim gözlenmektedir. Bu değişimlere mesleki örgütlerin eylem kapasitesine ilişkin bir sorgulama eşlik etmektedir. Sendikalaşma oranları düşmektedir; gelir eşitsizlikleri artmaktadır; işsizlik ve eksik istihdam bir sosyal dışlanma<sup>43</sup> sürecine yol açmaktadır. Kısaca, bireyler giderek piyasa karşısında yalnız ve sessiz kalmaktadır. Bu gözlem gelişmiş ülkeler için olduğu gibi, gelişmekte olan ülkelerde de geçerlidir.

Ulusal sosyal politikanın temellerinden birini oluşturan ve çalışma koşullarını olduğu kadar, yaşam koşullarını da iyileştirmenin vazgeçilmez unsurlarından biri olan “dayanışmanın” somut göstergesi işçi sendikacılığının, gelişmiş ülkelerde gerilemesini açıklayan pek çok gerekçe bulunmaktadır.

**İlk olarak**, “mavi yakalı” çalışanların sayısında düşüşe ve sendikacılık tarafından genellikle çekiciliği daha az, “beyaz yakalı” çalışanların sayıca artışına yol açan toplam istihdam içinde imalat sanayi istihdamının payının azalmasıdır.

**İkinci olarak**, geçmiştekinden daha az hiyerarşinin geçerli olduğu ya da daha ademi merkezi işletmelerin çalışanlarının olduğu gibi, belirli çalışan – kadınlar, gençler, ileri düzeyde nitelikli personel ya da eğreti durumda olanlar – kümelerinin sendikalaşmasının da güç olmasıdır.

**Üçüncü olarak**, gelişmekte olan ülkelerde, sendika üyesi çalışan sayılarındaki gerilemenin, önemli bir kısmı, yapısal uyum programlarının gereği olan özelleştirmeye koşut olarak kamu sektöründe istihdamın azalmasıyla açıklanabilir. Demokrasinin gelişmesi kuşkusuz çok sayıda ülkede sendikacılık yararına koşullar yaratmışsa da, – özelleştirme ve dışa açılma adına – ekonomik stratejinin değişimleri işçi sendikacılığının gelişiminde genellikle zararlı olmuştur.

**Dördüncü olarak**, tümüyle ekonomik unsurların dışında, bazı ülkelerde hükümetlerin kabul ettiği politikalar da işçi sendikaları üzerinde olumsuz etkiler yaratmıştır. Gerçekten, belirli ülkelerde, yabancı yatırımları özendirmeyle düşünerek, sendikaların tanınması bakımından kısıtlayıcı bir politika kabul edilmiştir. Uluslararası Çalışma Örgütü Sendika Özgürlüğü Komitesi tarafından gerçekleştirilen incelemeler, pek çok ülkede, yetkili kamu makamları tarafından benimsenen ya da geçiştirilen çok çeşitli kısıtlamaların ve sendika karşıtı uygulamaların varlığını doğrulamaktadır. Bir diğer saptama, sendikal örgütlenme hakkının özgürce kullanımı için temel kamu özgürlüklerinin engellerinin varlığıdır.

Ayrıca, işçi sendikalarının kendi güçsüzlüğü kimi zaman sorunu ağırlaştırmıştır. Üye sayıları düştüğünden parasal kaynakların iyice azalması işçi sendikaları arasında pek çok birleşmeye yol açmış, işleyişlerini ussallaştırmaya zorlamıştır. Oysa, bu sürecin olağan sonuçlarından biri işçi sendikalarının tabanlarından uzaklaşma tehlikesi ve savunmayı sürdürecekleri çeşitli çalışan

<sup>43</sup> Kavram için bkz. Faruk Sapanca, Sosyal Dışlanma. Dokuz Eylül Üniversitesi, Yayın No. 03.048.314, İzmir, 2003, s. 14 vd.

kümelerinin farklı, hatta çatışan çıkarlarını uzlaştırma güçlükleriyle kaçınılmaz olarak karşılaşmaktadır.

Bununla birlikte, en çok gereksinme içinde olanlar dahil, çalışanların tamamının gerçek temsilcileri olarak kendini gösteren, gerektiğinde, diledikleri birlikleri kuran işçi sendikaları herkes adına söz söyleme yeteneklerini ortaya koymaktadır.

Görünürde gerilemelerine karşın, sendikal örgütler günümüzde “hiçbir yeni kurumun yerini dolduracakmış gibi görünmediği” sosyal politikanın temel işlevlerine halen katılmaktadır. Bu anlamda, üç temel işlevden söz edilebilir. **İlk işlev**, demokratiktir: çalışan ya da çalışmak isteyenlerin tamamına mesleki yaşamda söz hakkı tanımaktır. **İkinci işlev** ekonomiktir: ekonomik büyümenin getirilerinin adil bir dağılımına katkıda bulunmaktır. **Üçüncü işlev** sosyaldir: dışlanma, zor kullanma, sosyal düzensizlik ve yoksullukla mücadeleye katkıda bulunarak bir sosyal kaynaşma unsuru oluşturmaktır<sup>44</sup>.

Bu bağlamda, dünya geçmişe göre daha da bütünleştiğinden ve ülkeler karşılıklı bağımlı hale geldiklerinden devlet, toplum ve piyasa arasındaki düzen ve dengenin artık sadece ulus devletin sorumluluğunda olmadığı anlaşılmaktadır. Çalışan sendikalarının katılımı ile dünya ekonomisini düzenleyecek araç ve yöntemler en kısa zamanda belirlenmezse, sosyal adaleti gerçekleştirmek gerçekten güçleşecektir<sup>45</sup>.

### 3. Düzenleyici Güçlerin Dengesi

Çokuluslu işletmeler artık tek bir devletin yasaları çerçevesinde bir tek işverenin buyruklarına bağlı türdeş çalışma toplulukları değildir. Çalışanların toplu eylemi geçmişe sıkı sıkıya (yani ulusal sınırlara) bağlı kalmışken, işletmeler yeniden yapılanmakta ve yeni bir çevreye uyum sağlamaktadır.

#### a. Yeni Yapılar

Son çeyrek yüzyılda iş organizasyonu biçimlerinde derin dönüşümler yaşanmıştır. Teknik gelişmeler, ulusal sınırların uluslararası rekabete açılması, bilgilerin ve iş bölümünün artması salt işletmeler üzerinde değil, aynı zamanda devletler üzerinde de benzer istikrarsızlaştırıcı etkiler ortaya çıkarmıştır. Devlet ve işletme arasındaki ayrım, referanstan çok, gerçekte yapısal bir sorundur. Devlet mülkiyet üstü, niteliksel değerlere yollama yapmıştır; insanların geleceğinden sorumludur ve gelecek halkın uzun dönemde yaşamıyla ilgilidir. İşletme mülkiyete ilişkin, niceliksel değerlere yollama yapmıştır; mal ya da hizmet üretiminden

<sup>44</sup> BIT., Le travail dans le monde: Relations professionnelles démocratie et **cohésion sociale** 1997-1998. Bureau international du Travail, Genève, Novembre 1997, s. 3-6.

<sup>45</sup> UÇÖ., Değerleri Korumak, Değişimi Desteklemek, Küresel Ekonomide Sosyal Adalet: ILO Gündemi. Uluslararası Çalışma Örgütü, (Çev: Aylin Göçer), Uluslararası Çalışma Konferansı, Genel Müdür Raporu, 81. Dönem, 1994, Ankara, 1994, s. 98.

sorumludur ve piyasalar için gelecek kısa dönemle ilgilidir. Ancak, devletler gibi, büyük işletmeler de her şeye karar vermenin olanaksızlığı ile karşı karşıyadır ve insanların yönetiminin yeni biçimlerine müdahale etmek istemektedir. Devletler gibi, hisse senedi sahiplerinin de otoriteye kavuştuğu hallerde, büyük işletmelerin yöneticilerinin gücünde kendini gösteren bir meşruiyet bunalımı söz konusudur. Devletlerinki gibi, uygulamaya koyma ayrıntısı salt ücretlilerle değil, aynı zamanda yeni ağ organizasyonda var olan çok sayıda taşeronlarla da bireysel ve toplu olarak görüşme süreçlerine katılmış olan, hedefleri saptama anlamında, işletme yöneticilerinin rollerini de yeniden tanımlamak gerekmiştir. İşletme (girişimde bulunma eylemi) sözcüğünün ilk anlamı türev anlamının (bu eylemin oluşumu) aleyhine dönmüştür. Buna göre, çokuluslu işletme artık ulusal yasanın koruyuculuğunda işverenine bağlı bir türdeş çalışma topluluğu olarak düşünülemez. İşletme bir ağda, yani her bir unsuru hem özerk, hem de bütünün çıkarlarına katkıda bulunmaya yönelik, devingen sınırları olan, uluslararası dallara ayrılmış, çok merkezli bir yapıya kavuşmuştur.

Bu gelişmeler sosyal politika düşüncesinin küme ve kurumlarını yeniden tartışma konusu haline getirmiştir. Bu durum **bağımlılık** kavramında (sınırları bağımlı ve bağımsız çalışma arasında birbirine karışmaktadır) olduğu gibi, **işveren** (işverene ilişkin karar merkezinin gruplar ve ağlarda yoğunluğu azalmaktadır), **işkolu** (işletmelerin asıl uğraş alanında yeniden odaklanması ve diğer faaliyetlerin dışsallaştırması uğraş alanına ilişkin toplu statünün yeniden göstergeye bağlamaya yöneltmiş ve işkolu toplu sözleşmelerinin uygulama alanını daraltmıştır), **istihdam** (ücretli statüsü toplu pazarlığın ademi merkezileşmesi ve çevresel, yani eğreti, kısmi süreli vb. istihdamın gelişimi ile katmanlara ayrılmaktadır) ya da **toplular iş sözleşmesi** (toplular pazarlığın işlevleri genişledikçe anlamı dönüşmektedir) kavramları için de geçerlidir<sup>46</sup>.

## b. Yeni Çevre

Yapısal dönüşümlere, işletmelerin çevresinin alt üst oluşu da eklenmelidir. Piyasaların uluslararası rekabete açılması pek çokları üzerinde iki yönlü etki yaratmaktadır. Bir yandan, devletin güçleri karşısında işletmelerin göreceli bir özgürleşmesine tanık olunmaktadır. Bilgi işlem, iletişim ve ulaştırma teknolojileri olanaklarına kavuşmak, sermaye, mal ve kişilerin akıcılığı bakımından kendisine en az zorunluluk getiren mekanlarda yerleşmeyi tercih ederek; kendisine en iyi maddi ve entelektüel altyapıları sunanların olanaklarından yararlanarak devletleri de ekonomik rekabet içine çekme olanağı tanımaktadır. Bu anlamda, piyasa otoriteleri tarafından savunulan, istekleri karşısında devletlere boyun eğdirebilen ve gelir perspektiflerini sınırlandıran yasaları dağıtmaya zorlayabilmektedirler.

<sup>46</sup> Supiot, Protection sociale, s. 18.

Öte yandan, küreselleşme işletmelerin kırılganlığını da artırmaktadır. Malların dolaşım serbestisi kendine özgü piyasaların ortadan kalkmasına yol açmaktadır. Sermayenin dolaşım serbestisi spekülâtif ve sık yer değiştirmesini denetim altına almayı gerektirmektedir. Bilginin dolaşım serbestisi tüketiciler, hisse senedi sahipleri ve çevre koruma dernekleri gibi kümelerin eleştirilerine maruz bırakarak kırılganlık risklerini artırmaktadır.

Bu alt üst oluşlar çokuluslu işletmeleri yeni risklere karşı kendini korumaya yöneltmektedir. Hisse senedi sahipleri karşısında, "işletme içi yönetim" kuralları ve (insanı feda etme pahasına) sözde "değer yaratma" gereklerini kabul ederek bir saydamlık politikası benimsenmektedir. Tüketiciler karşısında büyük medyayı doğrudan (finansal denetim altına alma) ya da dolaylı (reklam yoluyla finansman) ele geçirerek kamu oyunu denetim tekniklerini iyileştirmiştir. Son olarak, siyasetçileri ve entelektüelleri, işletmelerin değerlerine inandırarak, hatta hemen her yerde kamusal yaşamı bozan sayısız yolsuzluk sorunlarıyla kanıtlandığı gibi, yalnız biçimde ve açıkça satın alarak kendi lehlerine kazanmayı bilmişlerdir.

İşletmelerin ekonomik eylem biçimlerinin bu derin değişimleri sosyal diyalogun kurumsal çerçevesini geniş ölçüde işlevsiz bırakmaktadır. Bu kurum kamu gücünün koruyuculuğu altında işverenler ve işçi sendikaları arasında karşılıklılaşmaya olanak tanıdığından önemlidir. Temsil, pazarlık ve toplu eylem mekanizmaları işgücünün gelirlerini, muhataplarını ve kamunun bilgi edinmesini görmeyi bütünüyle kapsamamaktadır. İşletmelerin ekonomik eylemi ve çalışanların toplu eylemi arasındaki güç dengesi "sosyal düzenleme" aleyhine bozulmuş bulunmaktadır.<sup>47</sup>

#### **4. Düzenlemenin Yeni Temelleri**

Düzenlemenin yeni temelleri sorgulandığında günümüzde ortaya çıkan değişimler devletin bu alandaki işlem tekelini giderek yitirme yönünde zorladığını göstermektedir. Devlet çevresinde düzenlenmiş kurumsal bir evrende devlet ve piyasa, yasa ve sözleşme, kamu ve özel birbirine bağlı, ancak karşıttır. Bu kavramların her birinde günümüzde "yeni düzenlemelere" karşı çıkmaya özgü bir yer değiştirme görülmektedir. Özelin kamunun karşıtı olarak gösterildiği yerde sosyal ekonominin karşıtı olmak zorundadır. Yasa ile sözleşmenin ayrıldığı yerde ilkelerle usullerin de ayrılması gerekir. Son olarak, işletmenin tek yanlı düzenleme gücünü dengelemek için sendikal güce en az geçmişteki kadar gereksinme vardır.

##### **a. Sosyal ve Ekonomik**

Koruyucu devlet modelinde, özel çıkarlar alanı kamu alanında anlatımını bulan evrensel değerleri tanımaya bağlı bulunmaktadır. Bir başka deyişle, özeli kapsayan kamusal alandır. Sınırların açılması ve devletlerin küresel bir ticaret

<sup>47</sup> A. k., s. 19.

düzenine bağlılığı ile, aksine özel kamuyu kapsar hale gelmektedir. Devletlerde uygulamaya konulan ulusal dayanışmalar uluslararası piyasalara dayanan rekabet serbestisi ilkelerine bağlanmış bulunmaktadır. Sosyal haklar sadece göreceli olarak belirli bir borçluda, yani yerel ya da ulusal düzeyde anlam taşımakta, oysa (mülkiyet, sözleşme yapmak, vb.) piyasalarda kendini gösteren ekonomik haklar küreselleşme ile evrensel bir niteliğe bürünmektedir. Ulusallığa üstün olmaya elverişli tek referans piyasadır. Geçmiş kamu ve özel ayrımı ekonomik ve sosyal hakları karşılarında gölgede kalmaktadır. “Sosyal” bakımından, “kamu” iç hukuklarda yer bulabilecek, uluslararası ölçekte seçkin yer edinecek olan “özel”e olduğu gibi, mantıklı olarak “ekonomik”e bağlı ve ona özgü yerel bir veri olacaktır. Ancak, bu ikame özel ve kamuyu simgeleyen değerlerin yön değiştirmesi pahasına işletilmektedir. Her şeyden önce küresel hukuk ticari olacaktır, oysa kamu hukuku (ve dolayısıyla sosyal) salt yerel dayanışmanın anlatımı olacaktır<sup>48</sup>.

### **b. İlkeler ve Usul**

Koruyucu devlet modelinde; bir yanda kamu yararının anlatıldığı, tek yanlı ve kararlaştırılmış yasa, diğer yanda özel çıkarları anlatan, görüşülmüş ve iki yanlı sözleşme düzenlemenin temellerini oluşturmuştur. Bu anlamda, iş hukuku alanında yasa ve toplu iş sözleşmesinin karma düzenine ulaşılmıştır. Gerçekten, endüstri ilişkilerinin ayrıntısını düzenlemek istemeyen ya da düzenleyemeyen, koruyucu devlet ya yasal çerçevenin dışında (İngiliz usulü çözüm yolu), ya yasal müdahaleye alternatif (İskandinav usulü çözüm yolu) ya da yasada öngörülenlerin tamamlayıcısı (Fransız ya da alman usulü çözüm yolu) olarak bu karma yapının gelişimine izin vermiş ya da özendirmiştir. Bununla birlikte, kamu yararına ilişkin mevzuat tekelinin bu taslakları tek başına ilişkilerin tümünü kapsamamaktadır: toplu iş sözleşmeleri kuşkusuz normatif bir etkiye sahiptir, ancak konu, sözleşme taraflarının yükümlülüklerinin toplu tanım ile sınırlı olup, özel düzeyde kalmaktadır. Yasal düzenlemelerin tanınması kaygısıyla devletler içeriğini hazırlamaya yönelik pazarlıklara veya görüşmelere başvurduklarında bir adım daha ileri gidilmiştir.

Oysa, günümüzde sözleşmesel düzenleme, kamu çevresi de içinde olmak üzere, insan yaşamının her alanında kendini göstermektedir. Bu eğilim iş hukukunu son derece etkilemektedir. Otuz yıldan beri tüm gelişmiş ülkelerde ortak özelliklerden biri de iş hukuku alanında sözleşmeye yasal temel üzerinde ayrıcalık tanınmasıdır.

Bununla birlikte, daha yakından bakıldığında uygulamadaki gelişmeler sözleşme karşısında yasanın geri çekilmesiyle özetlenemez. Sözleşmeyi olduğu kadar, yasayı da etkileyen bir dizi değişime tanık olunmaktadır. Yasanın kuşkusuz asli ilkeleri değişmektedir, ancak bu eğilim, ilkeleri en iyi biçimde doğrulamak ve

<sup>48</sup> A. k., s. 8-9.

usulleri saptamak içindir. Bu usuller, yasanın azaltılan niceliksel yanlarının ağırlığını sözleşmeler üzerine taşımaktadır, bu da niteliklerini (türlerini) kökten dönüştürmektedir. Varolan rolünden vazgeçmekten uzak olan devletler yeni biçimler altında yasadışı ısrar etmeye çaba harcamaktadır.

Ayrıca, günümüzdeki eğilim sosyal yönetici devletten **dayanışmayı güvence altına alan devlete** geçme yönündedir. Devletin ve genel olarak yetkili kamu makamlarının rolünün bu yeniden tanımlanması iki biçimde kendini göstermektedir. **Bir yandan**, devlet bizzat her şeyi yönetmek istemekten vazgeçmektedir. Neokorporatist model üzerine pazarlıklara ya da görüşmelere doğrudan katılmak yerine, bu pazarlıkların kendi dışında yürütülmesi gerektiğini düşünerek, usulleri saptamakla yetinmektedir. Ancak, **öte yandan** bu pazarlıkların aynı amaca yönelmesi gerektiğinden uygulamaya konulmasının genel ilkelerini belirlemektedir<sup>49</sup>.

Düzenlemenin bu yeni biçimleri hiç bir zaman asgari devlete bir geri dönüş ve sosyal ilişkilerin yalnız biçimde tümüyle özel alana terki anlamına gelmemektedir. Bu düzenleme biçimleri sosyal taraflara kendi hedeflerine ulaşmak için seçenekler sunan bir **hedeflere yönelme politikası** olarak kendini göstermektedir. Bu politikanın başarısı hedefleri belirleme ve erişmek için mücadele etmekten geçmektedir.

### c. Sendikal Güç

Günümüzde sosyal alanı tek yanlı düzenleme gücüne sahip çokuluslu işletme karşısında sendikal gücü yeniden canlandırmak, artırmak ve bir güçler dengesi kurmak gerekmektedir. Bu anlamda, işçi sendikalarının karşılaştıkları sorunun kaynağını saptamak, çözüm yollarını belirlemek ve düzenlemenin yeni temelleri bakımından önerilerde bulunmak yararlı olacaktır.

Günümüzde sendikacılığın karşılaştığı en önemli sorunlardan biri işletmelerin yeni organizasyon biçimlerine uyum sağlamakla ilgilidir. Sendikacılığın ağ işletme mantığından artık kurtulamayacağı açıktır<sup>50</sup>. Öyleyse, sendikal gücün bir denge unsuru haline gelebilmesi için temsil alanına ilişkin iç dinamikler yanında, eylem konusunda da dış dinamiklerden yola çıkılabilir.

**İç dinamikler** stratejik yetenek, iç dayanışma ve dış dayanışma biçiminde sıralanabilir. **Stratejik yetenek**, işçi sendikalarının kendi gündemlerini hazırlama ve yayma yeteneğine yollama yapmaktadır. Bir başka deyişle, sendikal gücün alternatif değerlerden ve tasarımlardan beslendiğini unutmamak gerekmektedir. İşçi sendikaları salt istemleri değil, aynı zamanda sosyal alana ilişkin tasarımları içeren değerleri, çıkarları ve hedefleri de topluma anlatabilmelidir. Buna göre, sermaye karşısında bir güç olarak sendikacılığın temel özelliğinin alternatif sunmak olduğu anlaşılmaktadır.

<sup>49</sup> A. k., s. 12-13.

<sup>50</sup> A. k., s. 20.



**İç dayanışma** işyerlerinde çalışanlar arasında kaynaşma ve demokrasiyi sağlamak için geliştirilen mekanizmaları belirtmektedir. Üyelerin çeşitli katılım biçimlerini, temsil yapılarını, çalışanlar ve sendika yöneticileri arasındaki iletişim yöntemlerini ve genel olarak çalışanlarla sendikaları arasındaki ilişkileri kapsamaktadır.

**Dış dayanışma** ise, işçi sendikalarının kendileri ile diğer sendikal örgütler ve çeşitli çıkarları temsil eden sivil toplum örgütleri arasında yatay olduğu kadar, dikey eşgüdüm sağlama mekanizmalarını oluşturma yeteneğine yollama yapmaktadır<sup>51</sup>.

Bu bağlamda, kitle sendikacılığının piramit biçimindeki görünümü yerini, işverene ilişkin karar merkezlerine (salt işletme ve işkolu değil, aynı zamanda uluslararası, grup, işletme ağı, mekan, uğraş alanı, vb.) daha yakın mekanlarda çeşitli temsil birimlerinin eşgüdümünü sağlama stratejisi konulmalıdır. Sendikacılığın, salt gelişmiş ülkelerdeki büyük işletmelerin erkek çalışanlarının çıkarlarını değil, aynı zamanda yarı bağımsız yoksul ülkelerdeki taşeron işletmelerin ücretlileriyle, yani eğreti, kısmi süreli, kadın, işsiz, emekli çalışanların çıkarlarını da temsil etmek üzere girişimde bulunması gereklidir. Ayrıca, sendikacılığın, salt ücretlere (toplam ücret ve iş süresi) ilişkin değil, aynı zamanda istihdam, iş süresinin organizasyonu ve iş hukukunun (kural üretici pazarlık) gelişimine ilişkin pazarlıklarla, genel çıkar sorunlarına da dayanan toplu pazarlığın işlevlerinin genişlemesini karşılayabilmesi de gerekmektedir.

Bununla birlikte, yeni ekonomik organizasyonla aynı mantığa dayalı olan bir güçler dengesini kurmak için kuşkusuz ciddi yolların varlığı düşünülebilir. Erişim için, toplu eylem ve temsil alanını günümüzde kapanmış olan konulara yaygınlaştırmak ve artık ekonomik eylemin güncel biçimleri ile uyumlayan işletmenin kurumsal tanımını içermiş olan kapalı alandan çıkmak gerekir.

Bu anlamda, **dış dinamikler** ortaya konulabilecektir. Toplu eylemin yeniden canlandırılmasına uygun gibi görünen bilgi iletişim, ürün istemi ve finans alanlarını anımsatmak gereklidir. **İletişim** konusunda, sendikalar aracılığıyla üyeleri ile iç iletişim kadar, kamu oyunun da bilgilendirilmesi ve dolayısıyla desteğinin alınmasına da özen gösterilebilir. Küresel yeni ekonomik düzende toplu eylemi tüketicilerle ittifak arayışına yaygınlaştırarak çokuluslu işletmelere isteklerini kabul ettirmek için **ürün istem duyarlılığı**ndan yararlanılabilir. Bu ittifakın en açık anlatımı **boycott**ur. Sendikal güç hedefine ulaşmak için çokuluslu işletmelerin ürünlerini boykot etmekten yararlanabilir. Son olarak, **finans** konusunda hisse senedi sahiplerinin çıkarları dışında, işletmenin diğer ilgili taraflarının, özellikle çalışanların çıkarlarına saygı gösteren düzenlemeler yapılması için ulusal olduğu

<sup>51</sup> Christian Levesque, Gregor Murray, "Le pouvoir syndical dans l'économie mondiale: clés de lecture pour un renouveau," Revue de l'IRE. No. 41, 2003/1, s. 9.

kadar, uluslararası düzeyde siyasal baskı yollarının kullanılması kaçınılmaz gibi görünmektedir<sup>52</sup>.

Bu amaçla iki yönteme başvurulabilir. **İlk yöntem**, küreselleşmeye bağlı yeni serbestileri kullanmaktan ibarettir: sosyal politika alanında tüketicinin ve yatırımcının tercih serbestisi ile bilgi iletişim serbestisini kullanarak işletmeler üzerinde baskı yapılması tasarlanabilir. **İkinci yöntem**, aksine, ekonomik ve sosyal ayrıma dayandırarak ve sosyal alanda görevli kurumların otoritesini güçlendirerek küresel rekabet hukukunu başarısızlığa uğratmaktan ibarettir. Ancak, her iki halde de hedef aynıdır: günümüzde, denge sağlanmaksızın, salt işletmelerin ekonomik inisiyatifine bırakılmış olan konularda, çalışanlara toplu eylem yeteneği kazandırmaktır.

Öyleyse, sosyal politika alanında öncelikle yeniden düşünülmesi gereken alanlardan biri de toplu çalışma ilişkileridir. Temsil, pazarlık ve toplu eylem sosyal diyalogu başlatmak için gerekli sacayağını oluşturmaktadır. Karşılıklı çıkarları temsil etme yeteneğine sahip ve pazarlık ilişkileri üzerinde fiilen baskı yapma olanakları ile donatılmış tüzel kişiler olmaksızın gerçek bir toplu pazarlıktan söz edilemez. Toplu ilişkilerin bu üçlü boyutu birbirlerine sıkı sıkıya bağlıdır ve her üçü de yeni iş organizasyonundan etkilenmiştir. Bu alanda esas olan hiç kuşkusuz toplu çalışma ilişkileri hukukunun işletmelerin yeni organizasyon biçimlerine uyum sağlamasında "yeni düzenlemeler" in oluşum aşamasında bulunmasıdır. Bu anlamda, toplu eylem konusunda hemen hemen hiçbir şey yapılmamıştır: çalışma ilişkisinin salt işveren ve çalışanları arasında iki yanlı olarak sürdürülemeyeceği anlaşıldığından grev hakkını varlığını anımsamak ve uygulamasını yeniden düşünmek gerekecektir.

## SONUÇ

Sosyal politika piyasanın işleyişinden ileri gelen külfetleri olduğu kadar, nimetleri de toplumun tamamına dengeli, düzenli ve uzlaşmaya dayalı biçimde paylaştırmayı amaç edinmiştir. Geçmişte bu paylaşım sürecine, emek ile sermaye arasındaki ilişkileri düzenlemekte yansızlığı kanıtlanmış olan, devletin siyasal erki kullanarak müdahale etmesi gerekmiştir. Bu anlamda, kendi kendini korumak ve sermaye karşısında bir güç oluşturmak için dayanışma temeli üzerine oluşturulan işçi sendikalarının da sürece katıldığı bilinmektedir.

Sosyal politika doğası gereği çalışanları ve ailelerini korumaya yöneliktir. Ancak, sosyal politika salt çalışanların yararına değil, aynı zamanda toplumun tamamının korunması için de kurum, kural ve usuller içermektedir.

Sosyal politika ücretli çalışmayı piyasa mantığının katılıklarından ve acımasızlıklarından korumak için oluşturulmuştur. Buna göre, sosyal alanda piyasa mantığına dönüş ciddi bir gerileme oluşturmaktadır.

<sup>52</sup> Supiot, Protection sociale, s. 21-25.

Koruyucu devlet modelinde çalışma ekonomik bağımlılık ve sosyal güvenceler arasında bir mübadele bağı kurulmasına olanak tanımıştır. Bu oluşum toplumsal uzlaşmanın simgelerinden biri haline gelmiştir. Günümüzde yeni liberal ekonomi politikalarının uygulamaya konulmasıyla yeniden tartışma konusu yapılan ve sosyal politika için bir meydan okuma oluşturan bu uzlaşmanın temellerinin aşınmasına bağlanmaktadır.

Çalışma bireyselleştikçe koruyucu ağların dışında yeni ücretli çalışma statüleri ortaya çıkmaktadır. Bu oluşum işletmenin gereklerine uygun düşmekle birlikte, çalışanları koruma gereksinmesini karşılayamamaktadır.

Piyasa mantığını sosyal alana egemen kılmak işletmeyi tek yanlı düzenleme yapma olanağına kavuştururken, esasen piyasanın işleyişinden ileri gelen riskleri salt çalışanlar arasında paylaşırma sonucunu da doğurmaktadır. Sosyal politika alanında karşı karşıya kalınan meydan okumanın kaynağı burada aranmalıdır.

Bu arada, devlet özelleştirme ve kuralsızlaştırma yoluyla geriledikçe, piyasadan kaynaklanan külfetleri paylaşırma erkinden de yoksun kalmaktadır. Çokuluslu işletmenin üretim ve iş organizasyonundaki değişime bağlı olarak istihdam modeli dönüştükçe, sermaye karşısında dengeleyici güç olarak işçi sendikaları da açmazla karşı karşıya kalmaktadır. Bu anlamda, yeni liberal ideolojiyi benimseyenler çoğaldıkça sendikal yapı ve sınıf bilinci üzerindeki aşınma artmaktadır. Bu arada, eşitlik bir slogan, güvence de lüks haline gelmiş bulunmaktadır.

Gerek devletin gerilemesi, gerekse işçi sendikalarının güçsüzleşmesi bir yandan özel ile kamu, diğer yandan ekonomik ve sosyal arasındaki bakışimsızlıklardan da etkilenmektedir. Gerçekten, koruyucu devlet modelinde kamu özeli kapsarken, günümüzde özel kamuyu içerir hale gelmektedir. Öyleyse, ekonomik evrensel bir boyut kazanırken, sosyal ulusal ölçekte bir veri olarak kalmaktadır.

Bu anlamda, devletin başkalaşım geçirdiğinde kuşku yoktur. Devlet koruyucu rolünden giderek uzaklaşırken, dayanışmayı güvence altına almanın yolları aranmalıdır. Bu süreçte karşı güç olarak işçi sendikacılığını da dönüştürme gereği ortaya çıkmaktadır. Bu dönüşüm olanaklıdır. Aksi durumda, toplumu bir arada tutmak ve sosyal adaleti sağlamak gerçekten güçleşecektir.