

TÜRKİYE'DE YÖNETİME KATILMA

Prof. Dr. Cemal MIHÇIOĞLU

Yönetim, bir örgütün, bir işletmenin amacını gerçekleştirebilmesi için gerekli kararları alma, sonra da bu kararları uygulama demek olduğuna göre, yönetime katılma, çalışanların kararların alınmasına katkıda bulunması anlamına gelir.

Özellikle İkinci Büyük Savaş sonrasında yönetime katılma konusu büyük ilgi görmüş, bu konuda çok şey yazılıp söylenmiş, çeşitli ülkelerde ilginç denemelere girişilmiştir.

Katılma Türleri

Yönetime katılmanın başlıca iki türü vardır : (a) Çalışanların, hukuki statüleri ya da örgüt hiyerarşisi içindeki yerleri ne olursa olsun, söz konusu örgüt ister özel kesimde ister kamu kesiminde bulunsun, ister bir mal ya da hizmet üretimiyle uğraşsın, ister kazanç amacı gütsün ister gütmesin, çalıştıkları örgütlerin yönetimine katılmaları. Buna bireysel ya da yaygın katılma adı verilebilir. (b) Çalışanların, yönetime üyesi oldukları örgütler, özellikle sendikalar ya da seçtikleri temsilciler aracılığıyla katılmaları.

Aslında aralarında büyük bir nitelik farkı bulunmamakla birlikte, yönetim bilimiyle (işletme yönetimi ya da kamu yönetimiyle) uğraşanlar birinci, işveren-işçi ilişkileri, sosyal politika konularıyla uğraşanlar ikinci üzerinde daha ağırlıklı olarak dururlar.

Bu iki tür katılma, birbiriyle çelişmek şöyle dursun, birbirini bütünler niteliktedir. Gerekçeleri, düşünsel dayanakları bakımından da birbiriyle aşağı yukarı özdeşler. İkisi de çağımızda geniş ölçüde yaygınlaşmış bulunan siyasal demokrasinin çalışma yaşamındaki doğal

Bu yazı, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu TÜRK-İŞ'in 11-14 Ocak 1983 günleri arasında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ile ortaklaşa düzenlediği "Seyfi Demirsoy Sosyal Politika Haftası" içinde, 12 Ocak 1983 Çarşamba günü saat 14.00'te Yönetime Katılma konulu Dördüncü Oturum'da sunulan on beş dakika süreli bir bildirin metnidir.

bir uzantısı sayılmakta, endüstriyel demokrasi, ekonomik demokrasi gibi adlarla da anılmaktadır. Yönetmel demokrasi deyimini, her ikisini birden kapsaması bakımından belki daha uygun bir anlatımdır.

Katılmanın Yararları

Yönetime katılmanın yararları kısaca şöyle özetlenebilir :

(1) Kararlara katılan, onlara kendinden birşeyler veren kişi, bu kararları daha iyi benimser, gerçekleştirilmeleri için daha içten, daha çok çaba gösterir.

(2) Topluca alınan, katılmalı kararlar, belirli yöneticilerce alınan kararlardan genellikle daha üstündür.

(3) Karara katılan çalışanlar, kararın dayandığı gerekçeleri daha iyi anladıkları için onları uygularken daha bilinçli davranırlar. Uygulama güçlüklerinden bir bölümü böylece giderilmiş olur.

(4) Katılma, çalışanların saygınlık, güvenlik, yaratıcı gücünü ortaya koyma gibi temel gereksinmelerini karşılar, onların girişim güçlerini, tüm olarak kişiliklerini geliştirir.

(5) Gerçekleştirilecek amaçların birlikte belirlendiği yerlerde, işveren-işçi, çalıştıran-çalışan çatışmalarının kaynağı olan birbirine karşı amaçların yerini ortak amaçlar almış olur.

(6) Yönetime katılma düzenlerinin uygulandığı hemen her yerde maliyetin düştüğü, savurganlığın önlendiği, üretimin arttığı, üretim kalitesinin yükseldiği görülmüştür.

Bu toplantının asıl konusunu oluşturan ikinci tür katılmanın Türkiye açısından incelenmesine geçmeden önce, tüm çalışanların bireysel olarak yönetime katılması konusu üzerinde tek bir söz söylemek isterim.

Bu tür katılmanın —ki buna “doğrudan yönetmel demokrasi” de denebilir— sağlanmasında, son yıllarda sık sık kullanılan bir deyişle katılmalı yönetimin gerçekleştirilmesinde her düzeydeki yöneticilere büyük görevler düşer. Konunun bir yöneticinin kişilik yapısıyla ilgili yönü, bir de eğitim yönü vardır. Başka bir deyişle, bir toplumun çalışma yaşamında katılmalı yönetim anlayışının egemen kılınması uzun, yorucu çabaları gerekli kılar. Her ülkede tek tek başarılı uygulamalarla karşılaşılabilmeyle birlikte, yazılanlarla söylenenlerin çoğunun kâğıt üzerinde ya da havada kaldığı bir gerçektir.

Çalışanların yönetime seçtikleri temsilciler ya da üyesi oldukları sendikalar aracılığıyla katılmaları başka ülkelerde de, Türkiye'de de iki biçimde gerçekleşmektedir :

- (1) Yasalarda yer alan hükümlerle,
- (2) Toplu sözleşmelerle.

Yasalarla Getirilen Katılma

Türkiye'de işçilerin üst düzeyde yönetime katılmalarına olanak sağlayan ilk yasa, 1945 yılında çıkan 4972 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu yasasıdır. Adı sonradan Sosyal Sigortalar Kurumu olarak değiştirilen bu kurumun 9 kişilik yönetim kurulunda iki işçi temsilcisine yer verilmiştir.

İkinci uygulama 27 Mayıs 1960'dan sonra Milli Birlik Komitesinin "İktisadi Devlet Teşekküllerinin teşkilatı ile idare ve murakabeleri hakkındaki" 3460 sayılı yasaya ek olarak çıkardığı 23 sayılı yasayla getirilmiştir. 3460 sayılı yasanın öngördüğü idare meclislerini kaldıran bu yasa, onların yerine teşekkülün büyüklüğüne göre üye sayısı (başkanla birlikte) üç ya da dört olabilen Müdürler Kurulunu getirmiş, bu üyelere birinin o teşekkülde çalışanların (işçi, memur vb.) aralarından seçecekleri bir temsilci olmasını öngörmüştür.

1962 yılında hazırlanıp Mart 1964'te yürürlüğe giren İktisadi Devlet Teşekkülleri ile Müesseseleri ve İştirakları Hakkındaki 440 sayılı yasa yönetim kurullarında işçilerin bir üyeyle temsil edilmesi ilkesini getirmiştir. Yönetim kurullarını teşekkül içiyle dışından atanan üyelere oluşturan yasa, "sanayi, tarım, ulaştırma alanlarında çalışan teşekküllerden geniş ölçüde işçi çalıştıranların yönetim kurullarında (teşekküllerde 7, müesseselerde 5 üyeli) bir işçi üye bulunur" hükmünü getirmiş (m. 8), sonradan çıkarılan bir tüzük "geniş ölçüde işçi çalıştırma" sınırını 10.000 işçi olarak belirlemiştir.*

* 13 Ekim 1983 günü yaptığımız belirlemelere göre, yönetim kurullarında birer işçi temsilcisi bulunan iktisadi devlet teşekkülleri şunlardı: Etibank, Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu, Sümerbank, T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi, PTT, Türkiye Demir ve Çelik İşletmesi, Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Türkiye Sellüloz ve Kâğıt Fabrikaları İşletmesi (SEKA).

Bu dokuz kurum gibi on binin üzerinde işçi çalıştırmakla birlikte, Türkiye Elektrik Kurumu'nun yönetim kurulunda 1312 sayılı yasa uyarınca işçi bulunmamaktaydı.

Yönetim kurullarında işçi temsilcilerinin katılması uygulaması "İktisadi Dev-

1971 yılında çıkarılan Bađ-Kur (esnaf ve sanatkârlar ve diğer bağımsız çalışanlar sosyal sigortalar kurumu) yasası da (No. 1497) dokuz üyeli yönetim kuruluna sigortalıları temsilen dört üyenin katılması öngörmüştür. (Sigortalılar bağlı oldukları en yüksek meslek kuruluşlarınca gösterilecek üçer aday arasından genel kurulca seçilir.)

Toplu Sözleşmeler Yoluyla Katılma

İşçi sendikaları, 1963 yılında çıkan 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunundan yönetime katılmada bir araç olarak da yararlanmışlardır. Burada söz konusu olan, işçi temsilcilerinin birtakım kurul ya da komitelere katılmasıdır. Bine yakın işyerini kapsayan bir araştırmaya göre (O. Tuna, Türkiye'de Toplu İş Sözleşmesi Düzeninin İktisadi ve Sosyal Tesirleri, 1970), bu kurulların % 76.3'ü disiplin kurulları olup % 82.4'ü eşit sayıda işveren-işçi temsilcilerinden oluşmaktadır.

Yapılan bir başka araştırmaya göre (S. Özdamar, Türkiye'de Yönetime Katılma, 1978), tüm işkollarındaki toplu iş sözleşmelerinde yer alan kurullardan başlıcaları şunlardır :

Disiplin Kurulları : Genellikle üçer işveren-işçi temsilcisinden oluşan bu kurullar işyeri disiplinini sağlar, gerektiğinde ceza uygularlar.

let Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında" 60 sayılı yasa gücünde kararnamenin (Resmi Gazete : 20 Mayıs 1983, Sayı : 18052) getirdiği yeni hükümlerde bu yolda bir uygulama öngörülmediği için ortadan kalkmıştır. Bu değişikliği Türk-İş tepkiyle karşılamış, Türk-İş Genel Başkanı Şevket Yılmaz, 14 Ekim 1983 günü yönetim kurulu toplantısını açış konuşmasında bu konuda şunları söylemişti : "Danışma Meclisi başlangıçtaki olumsuz tavrını son günlerde de sürdürdü. Bu Meclisçe kabul edilen İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında yasa ile işçinin yönetime katılma olanağı elinden alındı. İşçiye 1964 yılından beri verilmiş temsil edilme imkânından kim zarar görmüştür?" (Cumhuriyet, 15 Ekim 1983).

Öğrendiğimize göre, verimlilik yılı dolayısıyla Milli Prodüktivite Merkezi Yönetim Kurulu Başkanı sıfatıyla Cumhurbaşkanı Kenan Evren'ce kabul edilen Türk-İş Eğitim Sekreteri Kaya Özdemir, bu değişikliğin verimliliği de olumsuz yönde etkileyeceğinden söz ederek, bir üyeyle bile olsa işçilerin yönetim kurullarında temsili uygulamasından vazgeçilmemesi dileğinde bulunmuş, sorun daha sonra Genel Başkan Yılmaz'la Özdemir'in Başbakan Bülend Ulusu'ya yaptıkları ziyaret sırasında da söz konusu edilmiş, Başbakan bu konuda kendisine bir dosya sunulması dileğinde bulunmuştur. Bu satırların yazıldığı 17 Ekim 1983 günü söz konusu dosya hazırlanmaktaydı.

Ancak, bu girişimler etkili olmamış, söz konusu kararname Milli Güvenlik Konseyi'nden de geçerek 2929 sayılı yasalasmıştır. (Resmi Gazete : 22 Ekim 1983, Sayı : 18199).

Sınav Komiteleri : İşe yeni alınacak işçilerin sınavını yapan bu kurullar yansız bir başkanla ikişer işveren-işçi temsilcisinden oluşurlar.

İş Güvenliği Komiteleri : İşyerindeki sağlık, güvenlik önlemlerini denetler, yeni önerilerde bulunur, kaza nedenlerini araştırır, özel yönergeler hazırlarlar. Genellikle ikisi işçi olmak üzere yedi üyedirler.

İşbirliği Komiteleri : İşyerindeki çalışma sorunlarını inceleyip verimliliği artırıcı, gereç savurganlığını önleyici işveren - işçi önerilerini görüşen bu kurullarda genellikle yarısı işçi olan altı üye bulunur.

Zararları Ödeme Komitesi : İşyerindeki zararları inceleyerek bunların kasıtlı olması durumunda karşılığının işçiden alınmasına karar verirler. Genellikle bir bilirkişiyle birer işveren-işçi temsilcisinden oluşurlar.

Türkiye'deki başlıca yönetime katılma biçimlerini böylece gözden geçirdikten sonra, işverenlerle işçilerin yönetime katılma konusundaki tutumlarıyla bellibaşlı görüşlerine göz atmakta yarar vardır. İşe, yönetim hakkının geleneksel olarak işletmeye yatırılan sermayeden kaynaklandığı kabul edilen işveren kesiminden başlayalım.

İşverenlerin Görüşleri

Türk işveren kesimi, genellikle yönetime katılma düşüncesine karşı, bu konuda aşırı sayılabilecek bir duyarlılık içindedir.

İşveren kesimine göre, yönetime katılmanın herkesin üzerinde birleştiği bir tanımı ya da kapsamı yoktur. Dolayısıyla da pek istenir bir şey değildir.

Dünyanın hiçbir ülkesinde yönetime katılmanın uygulamada işveren-işçi ilişkilerini olumlu yönde etkilediği, verimliliği artırdığı, ideal sonuçlar doğurduğu kesinlikle ortaya konabilmiş değildir.

Kimi sendikaların yönetime katılmadan yana olmalarına karşılık, kimisi bu uygulama sonucunda sendikacılık akımının güçsüzleşeceği, gerçek amacından sapacağı kaygısı içindedir. Bu görüşteki sendikalar, yönetim sorumluluğuna katılan sendikaların toplu sözleşme masasının her iki yanına aynı anda nasıl oturacaklarını sormaktadırlar.

Başka ülkelerde de işveren kuruluşları yönetime katılma uygulamasına karşıdır. Bu uygulamanın hür teşebbüse son verme amacına ulaşmada bir araç olarak kullanıldığı düşüncesi yaygındır.

Çağdaş işletme yönetiminde başarı özel bir eğitim, uzmanlık, deney işidir. Yönetime katılmanın bu bakımdan işletmelere kazandıracağı fazla bir şey yoktur.

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu üye sendikaların uymaları gereken örgütlenme, dayanışma, toplu sözleşme ilkelerini belirlemiş, bunların başında "işverenlerin işi sevk ve idare haklarına müdahaleye müsaade edilmeyecektir" ilkesine yer vermiştir.

Başka ülkelerdeki işverenlerin yönetime katılmaya karşı çıkan görüşlerine Türk işverenleri de olduğu gibi katılmaktadır.

Bununla birlikte, Türk işverenleri işletmelerde işçiler arasında olumlu insan ilişkileri kurulmasından, işçileri doğrudan doğruya ilgilendiren konularda kendilerine önceden gerekli bilgilerin verilmesinden, işyerlerinde yeterli bir danışma, iletişim düzeninin oluşturulmasından yanadırlar.

İşçi Kesiminin Görüşleri

Toplumsal barışa inanmayan, sınıf savaşımı düşüncesini ana ilke olarak benimseyen işçi kuruluşları için bizim toplum düzenimizde yönetime katılma diye bir sorun söz konusu değildir. Dolayısıyla, burada, ülkemizin en büyük, toplumsal barıştan yana işçi kuruluşu olan Türk-İş'in bu konudaki görüşleriyle düşüncelerini toplu olarak sunmaya çalışacağız.

Türk-İş, yönetime katılmayı, işçinin kendisini doğrudan doğruya ya da dolayısıyla ilgilendiren kararların alınmasında etkili olabilmesi olarak anlamaktadır.

Türk-İş, başından beri yönetime katılmanın inançlı bir savunucusu olmuştur. 1952 yılında Türk-İş Temsilciler Meclisi'nin ilk toplantı tutanaklarında yönetime katılma işçi delegelerinin oybirliğiyle benimsenmiştir. Aynı yıl kamu kuruluşları için kabul edilen tek tip yönetmelikte işçilerin disiplin kurullarında temsil edilmelerinin sağlanması bu alanda atılmış ilk adımlardan biridir. Türk-İş bu konudaki tutumunu daha sonra da sürdürmüş, bu arada 7. genel kurulunda şu ilkeyi oybirliğiyle onaylamıştır : "İlke 6 : Devlet kesiminde aşırı merkezizetçilik ve siyasi müdahalelerin önlenmesi, işçilerin bütün işyerlerinde yönetime etkili olarak katılması, kârdan ve verim artışından pay almalarının sağlanması konusunda güçlüklerin bertaraf edilmesini sağlamak."

Başka ülkelerdeki uygulamalar olsun, bilimsel görüşler olsun, yönetime katılmanın yararlarını açıkça vurgulamaktadır. Bu arada, yö-

netime katılma işletmelerin verimliliğini olumlu yönde etkilemesini yanı sıra, işçilerin kendi temsilcilerini yönetimde görmeleri aşırı istekleri frenleyici bir etki de yapabilecektir. Türk-İş yönetime katılmayı sorumluluk duygusunu geliştirme, gereksiz grevleri önleme, katılmanın öbür yararlarını sağlama amacıyla istemektedir. İşçilerin yönetime katılmasının geçmişte birçok işletmeleri yok olmaktan kurtardığı unutulmamalıdır.

440 sayılı yasanın 10.000'in üstünde işçi çalıştıran iktisadi devlet teşekküllerinin yönetim kurullarında bir işçi temsilcisine yer verilmesine olanak sağlayan hükmü, —temsil oranının düşüklüğü, öbür kamusal, özel işletmelerin dışarda bırakılmış olması gibi— eksikliklerine karşın önemli bir başlangıçtır.

Türk-İş, işçilerin kârdan, verim artışından pay almayı da öngören bir yönetime katılmadan yana olmuş, bu arada Birleşik Amerika'da başarıyla uygulanmakta olan Scanlon Planını açıkça önerip savunmuştur.

Türk-İş, yönetime katılma konusunda 1952 yılından beri Batı Almanya'da uygulanmakta olan modele daha büyük bir yatkınlık göstermektedir.

Ülkemizdeki uygulamayla ilgili olarak, 440 sayılı yasanın uygulama alanı —10.000 işçilik sınır düşürülerek, örneğin 2.000'e indirilerek— genişletilmeli, işçilerin temsil oranı % 50'ye çıkarılmalıdır.

Sendikalar toplu iş sözleşmelerinde danışıcı nitelikteki kuruluşlar yerine karar verici komiteler kurma yönünde çaba göstermelidir. (9., 10. genel kurullara sunulan raporlar).

Sonuç

Konuşmama son vermeden önce, şimdi de konuyla ilgili kişisel gözlemlerimle düşüncelerimi görüşünüze sunmak istiyorum :

Yararları açık olan yönetime katılmanın önemi örgütsel yaşamın her evresinde yeterince vurgulanmalı, özendirilmelidir.

“Katılmalı yönetim” anlayışının yaygınlaştırılması her şeyden önce bir eğitim sorunudur. Dolayısıyla bu alanda çok hızlı gelişmeler beklemek gerçekçilikle bağdaşmaz.

Ülkemizde gerek işverenlerin gerek işçi kesiminin yönetime katılma konusundaki genel tutumları başka ülkelerdeki işverenlerle işçi kuruluşlarınınkinden pek farklı değildir.

Türkiye'deki işçilerin yönetime katılması uygulaması, dünyadaki ileri örneklerle karşılaştırıldığında yetersiz, düşük bir düzeyde görülebilir. Ancak dünyanın öbür ülkelerinde de yönetime katılmanın uzaktan bakıldığında sanıldığı kadar ileri bir düzeyde olmadığı da bir gerçektir. Bugün çoğu ülkelerde işçi katılmalarında % 50'lik temsil oranına ulaşamamıştır. Batının en ileri endüstri ülkelerinden bir bölümünde işyerlerindeki komiteler etkisiz, verimsizdir.

İşçilerin % 50 oranında temsili önemli olmakla birlikte, bir tek temsilcinin bile kararları sayısal gücünün üstünde etkileyebileceği, böylece katılmanın yararlarını açıkça ortaya koyabileceği unutulmamalıdır.

Üretimde, verimlilikte artışa yol açabilecek özendiricilerle desteklenmeyen bir yönetime katılmanın işçi için de, işveren için de, toplum için de büyük bir çekiciliği yoktur. Türk-İş'in maliyetin düşürülmesinden doğan kazançların işverenlerle işçiler arasında paylaşılmasını öngören bir katılma biçimini yıllardan beri açıkça savunmuş olması bu bakımdan ilginçtir.

Ülkemizde, işveren kuruluşları ile işçi örgütlerinin bu alanda deneme niteliğinde girişimlerde bulunmaları yararlı olur. Bu konudaki isteksizlikleri şu ya da bu biçimde kınayıp suçlamak kimseye yarar sağ-