

İ.Ü. İktisat Fakültesi  
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları  
40. Seri / Yıl 2001

# TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI SENDİKALAŞMA VE SENDİKALAŞMAYI ETKİLEYEN UNSURLAR

Yrd. Doç. Dr. Adnan MAHIROĞULLARI  
Cumhuriyet Üniversitesi  
İktisadi İdari Bilimler Fakültesi

## RESUME

### LA SYNDICALISATION APRES 1980 EN TURQUIE et LES FACTEURS QUI INFLUENCENT LA SYNDICALISATION

En Turquie, après 1980, on a approuvé le régime de l'exportation libérale au lieu de l'économie politique basée sur la substitution de l'importation; en outre, le cadre légal du syndicalisme s'est formé de nouveau par "la Loi de Syndicats no: 2821" et "Accord collectif Grève et Lock-out no: 2822". A cause des changements radicaux dans le cadre légal du syndicalisme et dans les économies politiques, le syndicalisme turc est entré à un nouvelle période. Autrement dit, après 1980, c'est le commencement d'une nouvelle période pour le syndicalisme turc.

Dès le 1980 à 2001, les taux de la syndicalisation sont environ de %60. Selon les données appartenant au janvier 2001; le taux de la densité syndicale est de % 56.88.

Dans cet article, on a étudié les facteurs structureaux et légaux qui influencent la syndicalisation en Turquie après 1980, telles que la privatisation, personnelle au contrat, personnelle non-couvertes, l'emploi informel et le chômage.

## ÖZET

Türkiye'de 1980 öncesi izlenen ekonomi politikalarda 1980 sonrası köklü değişiklikler yoluna gidilerek ithal ikameci politikalar yerine liberal dış ticaret anlayışı benimsenmiş; keza sendikacılığa şekil veren yasal çerçeve 2821 sayılı Sendikalar ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunlarıyla yeniden çizilmiştir. Ekonomi politikalarda ve sendikacılıkla ilgili yasal mevzuatta köklü değişikliklere gidilmesi nedenleriyle 1980 sonrası, Türk sendikacılığı, dolayısıyla sendikalaşma için yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur.

1980 sonrasında sendikalaşma oranları ortalama olarak % 60'lar civarında seyretmiş; sendikalaşma ile ilgili en son istatistik olan 2001 Ocak verilerine göre 4.537.544 işçiden 2.580.927'si sendikalara üye olmuş ve sendikal yoğunluk oranı % 56.88 olarak gerçekleşmiştir.

Bu çalışmada, 1980 sonrası dönemde sendikalaşmayı etkileyen özelleştirme, sözleşmeli ve kapsam dışı personel uygulamaları, kayıtdışı istihdam ve giderek artan işsizlik gibi yasal ve yapısal faktörler irdelenmiştir.

## GİRİŞ

Sendikalaşma kavramı, bir ülkedeki yasal olarak sendikalaşabilir bağımlı çalışanların sendikalarda örgütlenme eğilimini ve oranını gösterir.

Sendikalaşma, ülkelerin siyasi yapıları ile ilgili olduğu kadar, kuşkusuz endüstrileşme düzeyi, bağımlı çalışanların sayısı, işgücünün yapısı, işsizlik ve kayıtdışı istihdam oranı, işverenlerin tutumu, mevcut sendikaların çalışma yöntemleri ve endüstri ilişkilerini düzenleyen yasal çerçeveye de yakından ilgilidir.

Türk sendikacılığında sendikalaşma süreci, endüstrileşme düzeyi, bağımlı çalışanlar sayısı, siyasi konjonktür, ekonomi politikalarındaki köklü değişimler, endüstri ilişkileri sistemini düzenleyen yasal çerçeve değişiklikleriyle bağıntılı olarak yasallık kazandığı 1947'den günümüze kadar; 1947-1963, 1963-1980 ve 1980 sonrası olmak üzere üç dönemde incelenebilir.

Sendikalaşma sürecinde, üçüncü dönem başlangıcının 1980 olarak kabul edilmesindeki en önemli etkenler, kuşkusuz 1980 sonrasında ekonomik politikaların önemli ölçüde değişmesi; ithal ikameci politikalar yerine liberal dış ticaret anlayışının benimsenmesi, önemli bir işveren olan devleti ekonomik sahadan mümkün olduğu ölçüde çekebilmek için özelleştirme faaliyetlerine hız verilmesi ve sendikacılığın 2821 ve 2822 sayılı Kanunlarla yeni bir yasal çerçeveye kavuşmasıdır.

Bu çalışmada, sendikalaşma süreci bakımından yeni bir dönem olan 1980 sonrasında; yıllar itibarıyla sendikalaşma oranları, sendikalaşmanın genel özellikleri ve sendikalaşmayı etkileyen unsurlar incelenmektedir.

## I- 1980 SONRASI SENDİKALAŞMA VE GENEL ÖZELLİKLERİ

Türk demokrasisi, 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesiyle kesintiye uğramış; ülkede üç yıl süren bir ara dönem yaşanmıştır. Endüstri ilişkilerini şekillendiren yasal çerçeve; başta 1982 Anayasası olmak üzere 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu bu ara dönemde hazırlanmıştır.

Yasa koyucu, endüstri ilişkilerini şekillendiren yasal çerçeveyi hazırlarken, 1980 öncesi yaşanan toplumsal olayları göz önüne almış; yeni düzenlemelerde, gerek 1961 Anayasası, gerekse 274 ve 275 sayılı Kanunlarla işçilere sağlanan bazı haklarda kısıtlama yoluna gitmiştir.

1980 öncesi kimi sendika yöneticilerinin sendika ve toplu pazarlık yasalarındaki boşluklardan, yargı ve yürütme organlarının işleyiş aksaklarından yararlanarak giriştikleri yasa dışı eylemler, 12 Eylül'de gerçekleştirilen askeri müdahalenin gerekçeleri arasında (Işıklı, 1995, 41) yer almıştır. Bu nedenle, çalışma hayatı ile ilgili yeni yasal düzenlemeler hazırlanırken, 1970-1980 arasında çalışma ilişkilerinde yaşanan bunalımlar, uzun süreli grevler, işyerlerini tahribe varan işçi olayları gibi menfi etkenler göz önünde bulundurulmuştur. Bu bağlamda, sendikalara 1997'deki Anayasaya Uyum Yasaları yürürlüğe girene kadar geniş kapsamlı siyasi faaliyet yasağı, toplu pazarlık ve grev hakkının kullanılmasını güçleştirici düzenlemeler getirilmiş; bazı işçilerin, bu arada kamu kesiminde sözleşmeli personelin sendikalara üye olmaları yasaklanmış, dolayısıyla sendikalaşmanın kapsamı daraltılmıştır.

## A-1980 SONRASI SENDİKALAŞMA ORANLARI

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın çalışma hayatı ile ilgili istatistikleri düzenli olarak yayımlamaya başladığı yıl olan 1984'te 1.427.744 olan sendikalı işçi sa-

yısı Ocak 2001'de 2.580.927'ye ulaşmış, 17 yıllık süreçte sendikalı işçi sayısı nispeten istikrarlı bir şekilde yaklaşık bir kat artmıştır. Sendikalaşma oranlarının dönem ortalaması %50'ler civarında gerçekleşmiştir.

Çalışma Bakanlığı bu dönemde, çalışma hayatı ile ilgili istatistikleri oldukça detaylı şekilde yılda iki kez ocak/temmuz dönemlerini kapsamak üzere yayımlamaya başlamıştır. Bakanlık, yayımladığı istatistikî verilerin özellikle yetki tespitinde birinci derecede belirleyici olduğunu göz önüne alarak bu konuda titiz davranmak istemişse de, hedeflenen amaca pek erişememiştir.

**Tablo 1.** Sendikalı işçi sayısı ve sendikalaşma oranları (1984-2001)

Yıllar	Toplam işçi sayısı	Sendikalı işçi sayısı	Sendikalaşma oranı
1984	2.553.384	1.427.271	% 55.89
1985	2.819.517	1.828.471	% 64.85
1986	3.075.343	1.953.892	%63.53
1987	3.268.038	2.044.797	%62.56
1988	3.483.212	2.227.029	%63.93
1989	3.564.214	1.834.968	%51.48
1990	3.563.527	1.997.564	%56.05
1991	3.513.064	2.130.811	%60.65
1992	3.596.469	2.254.271	%62.68
1993	3.742.380	2.485.681	%66.41
1994	3.815.261	2.644.417	%69.31
1995	3.905.118	2.667.014	%68.29
1996	4.051.295	2.708.784	%66.86
1997	4.215.375	2.774.622	%65.82
1998	4.327.156	2.923.546	%67.56
1999	4.350.016	2.987.975	%68.69
2000	4.508.529	3.086.305	%68.45
2000*	4.521.081	2.468.591	%54.60
2001	4.537.544	2.580.927	%56.88

**Kaynak:** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Hayatı İstatistikleri, No: 24, Ankara, 1999, s 110; 17 Temmuz 2000 tarih ve 24112 sayılı Resmî Gazete mükerrer sayısı.; [calisma.gov.tr](http://calisma.gov.tr).

\* Temmuz 2000 verileri.

Nitekim ÇSGB'nin kamu sektöründeki sendikalaşma oranları ile ilgili verilerinde, sendikalı işçi sayısı mevcut işçi sayısından hep fazla çıkmaktadır. Bu durum, Bakanlığın sendikalı işçi sayısındaki verilerinin güvenilirliğine kuşkusuz gölge düşürmektedir.

Sendikalaşma oranları ile ilgili sağlıksızlık, öncelikle yasal çerçeveden kaynaklanmaktadır. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 24. ve 25. maddelerinin, kısa süreli işten ayrılmaların sendika üyeliğini etkilemeyeceğini ve sendika üyeliğinden istifa edenlerin üyeliğinin bir ay sonra sona ereceğini hüküm altına alması, kuşkusuz net sendikalı işçi sayısının hesaplanamamasındaki handikaplardan biri olmuştur. Dolayısıyla Yasa'nın adı geçen maddelerindeki esnekliğe bağlı olarak, ilgililerce yasal sürenin istismar edilmesi, neticede emekli olan işçinin, işkolu değiştiren, vefat eden işçilerin resmi makamlara geç bildirilmesi ya da resmi makamların kendilerine ulaşan bilgileri sadece bildirildiği dönem için değerlendirmeye tabi tutmaları, başka bir deyişle geriye dönük olarak tüm listeleri güncelleştirmemeleri istatistiklerin sıhhatli olmasını büyük ölçüde etkilemektedir.

Bu durumda, yukarıda belirtilen faktörler nedeniyle sendikalı üye sayısının her yıl ortalama 500.000-600.000 kişi fazla hesaplandığı söylenebilir.

Türkiye'deki sendikalaşma oranlarının sağlıksız hesaplanmasına neden olan hususların önüne geçilmesi için çeşitli zamanlarda yasal düzenlemeler yapılmış; ilk olarak 1988 tarih ve 3449 sayılı Kanun'la sendikaların üye bildirimlerinin yenilenmesi ve yenilenen bildirimlerde yer alan işçilerin üyeliklerinin noter tasdikinden geçirilmesi istenmiştir. Bu önlem, Tablo 1'de görüldüğü gibi Temmuz 1989 istatistiğinde istenilen sonucu vermiş, mükerrer yazılım ve listelerden düşülmesi gereken fazlalıkları büyük ölçüde ayıklamıştır. Ancak bu düzenleme, 1989 öncesi biriken haksız yazılımları giderebilmiş, sonraki yıllarda sendikalı işçi sayısının tespit sistemini istenilen sağlıklı çizgiye oturtamamıştır.

Sendikalı işçi sayısının sağlıklı tespiti için 4 Nisan 1995 tarih ve 4101 sayılı Yasa ile yeni düzenlemeler yapılmak istenmiş; bu bağlamda işçi sendikaları, üye kayıt fişlerini, fişlerdeki işlemi yapan noterin adını, üyelerinin çalıştıkları işyerlerinin unvanlarını, aynı şekilde işverenler de işyerlerinde çalıştırdıkları işçileri 6 aylık süre içinde ÇSGB'ye bildirmekle yükümlü tutulmuştur. Ne var ki, 4101 sayılı Yasa ile elde edilmek istenilen sonuç bir türlü alınamamış (Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, 1996, 3, 50); özellikle kamu kesimi istatistiklerinde, tüm işçi sayısından daha fazla sendikalı işçi sayısı yer almaya devam etmiştir.

ÇSGB, 2000 yılında, sendikalı işçi sayıları ile ilgili istatistiklerdeki mükerrer yazılımdan ve emekli olan, vefat eden üyelerin listelerden düşülmemesinden kaynaklanan hataları en aza indirmek, sistemdeki aksaklıkları gidermek amacıyla yeni bir çalışma başlatmıştır. Bu bağlamda, bizzat Çalışma Bakanı'nın ifadesiyle, "7-8 ay süren bir çalışmayla, 1983'ten bu yana işleme konmamış binlerce evrak üzerinde inceleme yapılarak vefat etmiş, emekliye ayrılmış, mükerrer yazılmış sendika üyeleri tespit edilip" (Milliyet Gazetesi, 20 Temmuz 2000 ) istatistiklerden düşürülmüştür.

Nitekim, ÇSGB'nin başlattığı çalışma sonrasında, sendikali işçi sayılarında vefat eden, emekliye ayrılan sendikali işçilerin düşülmemesi ve mükerrer yazılımdan kaynaklanan fazlalıklar ortaya çıkmış; ÇSGB'nin Ocak 2000'deki sendikalaşma oranlarıyla ilgili istatistiğinde 3.086.305 olan sendikali işçi sayısı, Tablo 1'de görüldüğü gibi, Temmuz 2000 istatistiğinde 2.468.591'e, dolayısıyla sendikalaşma oranı % 68.45'ten, % 54.60'a gerilemiştir.

Netice olarak, ÇSGB'nin Temmuz 2000 istatistikleri öncesindeki sendikalaşma oranlarıyla ilgili sağlıklı verilerin ortaya çıkmasında iki etken önemli rol oynamıştır:

Birinci etken, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 24 ve 25 maddelerinden kaynaklanan fazlalıkların Çalışma Bakanlığı'nca zamanında ve titizlikle tespit edilememesi; ikinci etken, 1980 sonrası toplu iş sözleşmesi yapabilmek için yetkinin işkolunda % 10 barajına bağlı olması hesabıyla, sendikaların yasal boşluklardan yararlanarak, üye sayılarında aleyhlerine gelişen değişiklikleri yetkili makamlara bildirmekten kaçınmaları, böylelikle üye sayılarını olduğundan fazla göstermek istemeleridir. Nitekim Temmuz 2000 istatistiklerinin yayınlanması sonrasında on sendikaların % 10 işkolu barajını aşmadığı ortaya çıkmıştır.

**Tablo 2.** Toplam ücretli sayısına göre sendikalaşma oranları

Yıllar	Toplam ücretli sayısı*	Sendikali işçi sayısı	Sendikalaşma oranı
1990	7.290.000	1.997.564	% 27.4
1991	7.171.000	2.130.811	% 29.7
1992	7.584.000	2.254.271	% 29.7
1993	7.648.000	2.485.681	% 32.5
1994	7.631.000	2.644.417	% 34.6
1995	8.504.000	2.667.014	% 31.3
1996	8.554.000	2.708.784	% 31.6
1997	9.790.000	2.713.839	%27.72
1998	9.972.000	2.856.330	%28.64
1999	9.824.000	2.987.975	%30.40

**Kaynak:** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 1999 Çalışma Hayatı İstatistikleri, s. 110 ve Petrol-İş 95 Yıllığı, s. 523; Petrol-İş 97-99 Yıllığı, s. 715'teki verilerden yararlanılarak düzenlenmiştir.

\* Toplam ücretli sayısı, yıllara göre HİAS'da yer alan ücretli sayısını göstermektedir.

Sendikalaşma oranları ile ilgili hesaplamalarda sadece sigortalı işçilerin baz alınmasını eksik gören kimi sosyal siyaset uzmanları, Türkiye'deki sendikal yoğunluğun he-

saplanmasında ikinci bir metot olarak toplam sendikalı sayısının toplam ücretli sayısına bölünmesi yolunu da önermektedirler. Bu bağlamda, Türkiye'de enformel istihdamın önemli boyutlara ulaştığı gerçeği dikkate alındığında, Türkiye'de ücretli çalışanların sayısının resmi istatistiklerde belirtilenlerden çok daha yüksek olduğu görülecektir. Nitekim, 1999 yılı "Hane Halkı İşgücü Anketleri Sonuçları"na (HİAS) göre, 22.000.000'un üzerinde insanın istihdam edildiği Türkiye'de, toplam ücretliler yaklaşık 10.000.000, SSK'ya kayıtlı ücretliler ise sadece 4.350.000 kişidir. Bu bakımdan, Türkiye genelindeki sendikalaşma oranı hesap edilirken iki farklı verinin; "SSK'lı toplam işçi sayısı" yanı sıra, HİAS'taki "ücretliler" sayısının da baz alınarak kullanılması yerinde bir uygulama olacaktır.

Nitekim, Tablo 2'de görüldüğü gibi, HİAS'daki ücretliler toplamı baz alındığında Türkiye'de sendikalaşma oranının % 30'lar civarında olduğu söylenebilir.

## B- 1980 SONRASI DÖNEMDE SENDİKALAŞMANIN GENEL ÖZELLİKLERİ

ÇSGB, diğer iki dönemden (1947-1963 ve 1963-1980) farklı olarak bu dönemde çalışma hayatı ile ilgili istatistikleri iller ve işyerleri/işkolları bazında, cinsiyet, kamu/özel kesim ayrımı yaparak oldukça detaylı bir şekilde hazırlamaktadır. Bu nedenle, sadece üçüncü döneme ait olmak üzere, Türkiye genelinde sendikalaşmanın genel özellikleri hakkında detaylı bilgiler vermek mümkün olmuştur.

### 1. İşyeri Ölçeği Bakımından

İşyeri ölçeği sendikalaşma açısından önemli bir unsurdur. Genel olarak küçük ölçekli işyerlerinde sendikalaşma eğiliminin daha az, büyük ölçekli işyerlerinde daha fazla olduğu bilinmektedir.

Türkiye'de küçük ölçekli işyerlerinde sendikalaşma eğilimi, pek çok ülkedeki gibi son derece düşüktür. Genellikle küçük işyeri işverenleri, işyerinde çalışan işçilerin sendikalara üye olmasını hoş karşılamamakta, ya sendikalaşan işçilerinin hizmet akitlelerini feshederek işten çıkarmakta, ya da işyerinde sendikanın yetki kazanmasını önleyecek tedbirlere başvurumaktadırlar (Ekin, 1993, 58). Dolayısıyla küçük ölçekli işletmelerde çalışan işçilerin, işlerini kaybetme korkusuyla büyük ölçekli işletmelerde çalışanlara oranla sendikalaşma eğilimlerinin daha zayıf olduğu gözlemlenmektedir. Doğal olarak, işyeri ölçeği büyüdükçe sendikalaşma oranı da dikkati çekecek derecede artmaktadır.

Bu bağlamda, ÇSGB'nin 1993 Ocak istatistiklerine göre (ÇSGB istatistiklerinde 1993 yılına kadar işyeri ölçeklerine göre sendikalaşma oranlarını vermiştir) 1-9 işçi çalıştıran işyerlerinde çalışan toplam 897.317 kişiden sadece 84.561'i sendika üyesidir. Bu tip işyerlerinde sendikalaşma oranı % 9,4'tür.

10-24 işçi çalıştıran işyerlerinde sendikalaşma oranı yaklaşık % 20'ler civarındadır. 25-49 işçi çalıştıran işyerlerinde sendikalaşma oranı % 30'lar, 50-99 işçi çalıştıran işyerlerinde % 40'lar civarındadır (Akkaya, 1992, 55).

100-249 işçi çalıştıran işyerlerinde sendikalaşma oranı Türkiye ortalamasının üzerindedir. Bu ölçekteki işyerlerinde sendikalaşma oranı % 65'leri geçmektedir.

250-499 işçi çalıştıran işyerlerinde sendikalaşma oranındaki artış eğilimi sürmekte, sendikalaşma oranı % 95'ler civarında seyretmektedir. Dolayısıyla işyeri ölçeği büyüdükçe sendikalaşma ile ilgili genel eğilimlere uygun olarak sendikalaşma oranları da artmakta, 500 ve daha fazla işçi çalıştıran gerek kamu, gerekse özel kesim işyerlerinde sendikalaşma oranı yüzde yüzlere yaklaşmaktadır.

## 2. Bölgeler Bakımından

Türkiye'de sendikal örgütlenmenin bölgesel olarak belli yörelerde yoğunlaştığı görülmektedir. Sendikal yoğunlaşma:

1. Bölge: İstanbul, Kocaeli, Bursa, Sakarya

2. Bölge: İzmir, Balıkesir, Aydın Manisa, Muğla Antalya

3. Bölge: Ankara, Eskişehir, Konya

4. Bölge: Adana, Mersin, Hatay, Gaziantep olmak üzere 4 bölgede ağırlık kazanmaktadır.

Sendikalaşma yoğunluğu, Ege bölgesinde yaklaşık %80 oranla en yüksektir. Marmara bölgesinde Ege bölgesine göre daha çok işçi istihdam edilmesine rağmen, bu bölgede sendikalaşma eğilimi bakımından olumsuzluk taşıyan küçük ölçekli işyeri sayısının ve özel sektör işverenlerine ait işyerlerinin fazla olması nedeniyle sendikalaşma oranı %50'ler civarındadır. 3. ve 4. bölgelerde sendikalaşma oranı yaklaşık % 65'ler seviyesindedir (Akkaya, 1992, 58).

## 3. Sektörler Bakımından

Sanayileşmiş ve sanayileşmekte olan ülkelerde sendikalaşma ile ilgili genel temüllere paralel olarak Türkiye'de de, sanayi sektörüne göre "hizmet sektörü"nde sendikalaşma eğilimi daha zayıf ve Türkiye ortalamasının altındadır. Nitekim, 1992 verilerine göre; hizmetler sektöründe sendikalaşma oranı % 50, sanayi sektöründe % 65'tir.

Tarım sektöründe sendikalaşma oranı % 90 gibi yüksek bir rakam olmasına rağmen bu sektördeki işyerlerinin ağırlıklı olarak kamuya ait "devlet üretim çiftlikleri" olması, toplam sendikalı işçilerin ancak % 5'inin bu sektörde çalışması bu sonucu doğurmaktadır.

Diğer taraftan sendikalı işçilerin % 25'i hizmetler, % 70'i sanayi sektöründe istihdam edilmektedir (Akkaya, 1992, 56-57).

Türk sendikacılığı, "kesimler" bakımından kuşkusuz kamu kesimi ağırlıklı bir sendikacılıktır. Bu kesiminde çalışan işçilerin örgütlenme eğilimi özel kesime göre oldukça yüksektir. Kamu kesiminde sendikalaşma oranı, mükerrer yazılım nedeniyle resmi istatistiklerde % 100'ün üzerinde görülse de, gerçekte bu oranın % 90'lar seviyesinde olduğu tahmin edilmektedir.



Özel kesimde sendikalaşma oranı, işyerlerinin genellikle küçük ölçekli olması, özel kesim işverenlerinin sendikalaşmaya pek sıcak bakmaması gibi nedenlerle Türkiye ortalamasının altındadır. Temmuz 2000 istatistiklerine göre; toplam 3.609.050 olan özel sektörde çalışan işçilerin 1.507.871'i sendikalı olup özel kesimdeki sendikalaşma oranı % 41.78'dir.

#### 4. Cinsiyet Ayırımı Bakımından

Dünyadaki örneklere bakıldığında genel olarak kadın işçilerin sendikalaşma eğilimlerinin düşük olduğu görülmektedir. Bu sonuç Türk sendikacılığı için de geçerlidir. Çalışma hayatı ile ilgili istatistiklerde kadın işçilerin sendikalaşma oranları erkek işçilere göre daha düşük çıkmaktadır. Bu durum, kültürel yapıyla ilgili olduğu kadar, kadın işçilerin daha ziyade sendikalaşma bakımından elverişsiz olan hizmet sektöründe istihdam edilmeleriyle de ilgilidir.

Çalışma Bakanlığı'nın Temmuz 2000 istatistiklerinde toplam 677.669 kadın işçiden 315.772'si, % 46.60'sı sendikalıdır. Aynı istatistikte tüm çalışan 3.843.412 erkek işçiden 2.152.819'u, % 56.01'i sendikalıdır.

#### 5. İşkolları Bakımından

Sendikalaşmanın en yoğun olduğu işkolları Tablo 3'te görüldüğü gibi özellikle KİT'lerin bulunduğu şeker ve haberleşme, genel işler, savunma, enerji ve madencilik gibi işkollarıdır. Bu işkollarındaki yüksek sendikalaşma oranı, kendi aralarındaki sırala-

**Tablo 3.** Sendikal Örgütlenmenin Yoğun Olduğu İşkolları (Temmuz 1995)

İşkolu	Toplam işçi sayısı	Sendikalı işçi sayısı	Sendikalaşma oranı
Şeker	38.238	38.193	%99.88
Genel İşler	281.788	280.940	%99.69
Tarım ve orman	134.107	133.200	%99.32
Banka ve sigorta	90.870	89.970	%99.00
Haberleşme	39.160	38.412	%98.09
Milli savunma	37.008	36.042	%97.39
Gıda sanayi	296.685	286.579	%96.59
Dokuma	402.927	375.129	%93.10
Enerji	137.702	127.639	%92.69
Madencilik	125.636	112.736	%89.73

**Kaynak:** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Hayatı İstatistikleri, No: 18, Ankara 1995, s. 94.

**Tablo 4.** Sendikal Örgütlenmenin En Az Olduğu İşkolları (Temmuz 1995)

İşkolu	Toplam işçi sayısı	Sendikalı işçi sayısı	Sendikalaşma oranı
Kara taşımacılığı	71.958	15.060	%20.92
Basın ve Yayın	28.695	6.975	%24.30
Konaklama ve eğlence	183.484	58.315	%31.78
Deri	53.318	18.913	%35.47
İnşaat	611.361	217.915	%35.64

**Kaynak:** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Hayatı İstatistikleri, No: 18, Ankara 1995, s. 94. malarda zaman zaman yerleri değişse de 1980 sonrasında günümüze kadar en yüksek örgütlenmenin bu 10 işkolunda sürdüğünü göstermektedir.

**Tablo 5.** Sendikal İşçilerin Konfederasyonlar ve Bağımsız Sendikalara Göre Dağılımı

Yıllar	Türk-İş	DİSK	Hak-İş	MİSK	Bağımsız Sendikalar
1985	1.355.528		129.206		204.064
1986	1.438.475		149.153		223.519
1987	1.513.317		162.313		228.997
1988	1.670.897		180.557		259.841
1989	1.421.257		166.597		245.088
1990	1.567.501		189.090		240.253
1991	1.675.301		249.637		205.873
1992	1.766.535	19.378	268.035		200.323
1993	1.815.271	208.266	272.338		189.806
1994	1.967.260	334.767	283.292	5.959	53.141
1995	1.978.035	329.337	295.729	4.209	59.704
1996	2.014.452	313.046	317.265	3.923	60.098
1997	2.047.708	325.404	335.577	1.805	64.128
1998	2.134.593	358.328	356.642	2.864	71.119
1999	2.178.886	368.743	361.415	3.351	75.580
2000	1.789.873	314.321	283.908	3534	76.955
2001	1.861.146	343.718	293.212	3.807	79.044

**Kaynak:** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Hayatı İstatistikleri, No: 24, Ankara 1999, s. 98; calisma.gov.tr.

En az sendikal örgütlenme ise; özel kesim ve hizmet kesimi ağırlıklı olan işkol- larında; kara taşımacılığı, basın ve yayın, konaklama ve eğlence işkollarındadır.

## 6 . Konfederasyonlara Dağılımı Bakımından

Sendikalı işçilerin konfederasyonlara göre dağılımında Türk-İş, gerek 1980 önce- si gerek 1980 sonrası en çok üyeye sahip konfederasyondur. DİSK'in faaliyetten uzak kaldığı 1980 sonrası yıllarda bağımsız sendikaların üye sayısı 200 000'lere ulaşmış, an- cak bu konfederasyonun 1992'de yeniden faaliyete geçmesiyle bağımsız üyelerin çoğu DİSK'e bağlı sendikalara katılmıştır. Tablo 5'te izlendiği gibi, Hak-İş'in, 1994'den son- ra üye sayısını giderek arttırdığı, MİSK'in ise, 1980 öncesi performansını 80 sonrasında gösteremediği, hızla güç kaybettiği görülmektedir.

## II- 1980 SONRASI DÖNEMDE SENDİKALALAŞMAYI ETKİLEYEN UNSURLAR

1980 sonrası dönemde, önceki dönemlerde olduğu gibi özellikle Türkiye'ye öz- gü yapısal koşulların sendikalaşmayı olumsuz yönde etkilemesi sürmektedir. Diğer ta- raftan, özelleştirme ve sendikasızlaştırma politikalarının, keza 1983 yasalarıyla büyük ölçüde değişen endüstri ilişkileri sisteminin yasal çerçevesinden kaynaklanan bazı fak- törlerin; sendika aidatlarının kaynağında kesim sistemi (*check-off*) dışında genel olarak sendikalaşma üzerinde olumsuz etkiler yaptığı söylenebilir.

### YAPISAL UNSURLAR

#### 1- İstihdamın Sektörel Dağılımında Tarım Sektörünün Payı

Türkiye'de istihdamın sektörel dağılımında, Cumhuriyet döneminden günümüze kadar hep tarım sektörü ağırlıklı olmuştur. Nitekim 1999 yılı itibarıyla toplam işgücünün % 45.8'i tarım sektöründe istihdam edilmektedir. Bu oran, sanayileşmiş ülkelerin tarım sektörü istihdam oranlarının yaklaşık on katıdır. % 45.8'lik tarım kesimi istihdam oranı, Türkiye'nin henüz sanayileşmediğini ifade ettiği kadar, yaklaşık aynı nüfusa sahip sana- yileşmiş bir ülkenin toplam ücretli çalışanları sayısından çok daha az bağımlı çalışana istihdam ettiğinin de bir göstergesidir.

Diğer taraftan, Türkiye açısından tarım sektörü, esas itibarıyla aile işletmelerine dayalı üretim yapan küçük ölçekli, kadın ve çocuk istihdam eden, yoğun şekilde "ücret- siz aile yardımcıları" kullanan mevsimlik dalgalanmalara bağlı bir istihdam anlamına gelmektedir (Ekin, 1996, 130). DİE'nin 1999 istatistiğinde toplam istihdam 22.049.000 kişidir (Petrol-İş, 2000, 459). Bu rakamın % 45.8'ine tekabül eden 10.096.000 kişinin büyük bir kısmı tarım sektöründe kendi işinde çalıştığı, bağımlı çalışmadığı için "sendi- kalaşabilir" olmaktan uzaktır. Bu durum, sendikalaşma açısından önemli bir kaynak kıt- lığı anlamına gelir.

#### 2) Kayıtdışı İstihdam

Kayıtdışı (*enformel*) istihdam, henüz ekonomik gelişmesini tamamlayamamış ge-

lişmekte olan ülkelerde sıkça rastlanan bir istihdam biçimidir. Kayıtdışı istihdamda çalışanların, formal istihdamda çalışanlardan en bariz farklılığı hiçbir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmamalarıdır. Bu nedenle çalışma hayatı ile ilgili hiçbir resmi istatistiğin içerisinde yer almazlar. Türkiye'de sendikalaşma oranlarının % 60'lar gibi nispeten yüksek rakamlarla ifade edilmesinin önemli bir nedeni, kuşkusuz sendikalaşabilir çalışanlar içerisinde girebilen ve sayısal olarak oldukça önemli boyutlara ulaşan kayıtdışı istihdamın resmi makamlarca sendikalaşma oranları tespit edilirken hesaba katılmamasıdır.

Türkiye'de formal sektör istihdamı, yıllara göre nispi bir kararlılık göstermesine karşılık, enformel sektör istihdamı beklenen ve olması gerekenden daha hızlı bir biçimde artmaktadır (Ekin, 1995(1), 74). Özellikle son yıllarda kırsal kesimden kentlere %4'ler oranının üzerinde yaşanan hızlı göç, nüfus artış oranlarının yüksekliği, ekonomik imkansızlıkların bir sonucu olarak yatırımların yeterli düzeyde yapılamayışı Türkiye'de kayıtdışı istihdamı giderek tırmandıran önemli faktörler olmuştur.

Türkiye'de toplam istihdam içinde formal istihdam oranının % 61, kayıtdışı istihdam oranının ise % 39 olduğu; bu oranın 2000 yılı itibarıyla yaklaşık 2.457.000 kişiye tekabül ettiği tahmin edilmektedir (TİSK, 2000, 42). % 39 gibi hayli yüksek kayıtdışı istihdam, Türkiye'de sendikaları önemli bir potansiyel sendikalaşabilir üye kaynağından yoksun bırakmaktadır. Zira kayıtdışı istihdam içerisinde yer alan işçilerin genel olarak örgütlenmedikleri ya da çeşitli nedenlerle; özellikle işlerini kaybetme endişesiyle örgütlenemedikleri bilinen bir gerçektir. Sonuçta kayıtdışı işçi istihdam eden işyerlerinin çoğunluğu sendikaların örgütlenme faaliyetlerinin dışında kalmakta, dolayısıyla sendikaların gücüne olumsuz etkiler yapmaktadır (Ekin, 1995 (1), 44-69).

### 3) İşsizlik

Türkiye'de, % 2'ler düzeyinde seyreden hızlı nüfus artışı, 1960'lardan sonra gidecek artan ve % 4'lere varan hızlı kentleşme, sanayi ve hizmetler kesimlerinin yeterince gelişmemesi, yapılan yatırımların işgücü fazlalığını emecek yeterli istihdam sahaları açmaktan uzak kalması gibi nedenlerle temelde yapısal bir işsizlik vardır. Kayıtdışı istihdam gibi, işsizlik de, sendikaların üye tabanlarını daraltan (Koray, 1994, 80), sendikacılığın önündeki önemli engellerden biridir (Çelik, 1991, 98). Zira işçi sendikaları güçlerini çok sayıda üye varlığından alır. Diğer taraftan işsizliğin arttığı, yaygınlaştığı dönemlerde genel olarak sendikaların pazarlık güçlerinin azaldığı, dolayısıyla güç kaybettikleri bilinmektedir (Kutal, 1997 (1), 253).

Türkiye'deki işsizliğin boyutları ile ilgili değişik rakamlar ortaya atılmaktadır. Örneğin DİE'nin istatistiklerinde 1998 itibarıyla işsizlik oranı % 6.4, işsiz sayısı ise 1.451.000'dir. Sendikalar ve kimi sosyal siyaset uzmanlarınc bu rakam çok düşük bulunmakta ve inandırıcı olmaktan uzak görülmektedir (Ekin, 1996, 128; DİSK, 1997, 28). Adı geçen çevreler, resmi makamların yayımladığı % 6.4' lük işsizlik oranının, sanayileşmiş pek çok AB ve OECD ülkelerinin işsizlik oranlarından daha düşük olduğundan bahisle, bu rakamın gerçeği yansıtmadığını, aslında Türkiye'de işsizlik oranının % 25'lerde, işsiz sayısının ise 6.000.000 (PETROL-İŞ, 1996, 306) civarında seyrettiğini ileri sürmektedirler. Böylelikle daha çok işçi, daha çok sendikalı varsayımından hareket-

le, Türk sendikacılığı halihazırdaki sendikalı üye sayısının iki katından daha fazla, yaklaşık 6.000.000'lük sendikalaşabilir bir kaynaktan yoksun kalmaktadır.

İşsizliğin sendikalaşma üzerinde, bir başka olumsuzluğu ise; kimi sendikaların yöneticileri tarafından da dile getirildiği üzere, bazı işverenlerin işyerinde çalıştırdığı, özellikle vasıfsız sendikalı işçileri çeşitli nedenlerle işten çıkarmalarında itici faktör olmasıdır. Türkiye'de yeterince iş güvencesinin olmamasının da verdiği cesaretle bazı işverenlerin, basına da zaman zaman yansıdığı gibi, işyerinde çalıştırdığı vasıfsız sendikalı kıdemli işçiyi çıkarıp yerine "sendikalı olmamak" kaydı ile asgari ücretten yeni işçi aldıkları görülmektedir (Çelik, 1991, 98). Bu noktada işverenin böyle bir davranış içerisine girmesinde, kuşkusuz işçinin işten çıkarmalara karşı yeterli iş güvencesinden yoksunluğu etkili olduğu kadar, Türkiye'de işten çıkarılan işçinin yerine işverenin dikte ettireceği her koşula hazır, asgari ücretle de olsa işe girecek çok sayıda işsiz bulunması da önemli bir faktördür.

## B- YASAL ÇERÇEVEDEN KAYNAKLANAN UNSURLAR

### 1) Tüm Çalışanlara Örgütlenme Hakkının Verilmeyişi

Günümüzde "sözleşmeli personel" ve "özel güvenlik görevlileri" yasal olarak örgütlenme hakkından yoksundur.

Sözleşmeli personel, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinde öngörülen istihdam biçimlerinden biridir. Adı geçen kanunda "Zaruri ve istisnai hollere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde" çalıştırılabilecekleri kabul edilen sözleşmeli personel, 1984 yılında yayımlanan 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, muhtemelen aynı tarihlerde gündeme gelen "özelleştirmeye" hazırlık (Dereli, 1993, 24) amacına yönelik olarak KİT'lerde önemli bir istihdam türü (Kutal, 1997 (2), 133) haline getirilmiştir.

Kararname yürürlüğe girmeden önce sadece 260 olan sözleşmeli personel sayısı, kararnamenin yürürlüğe girmesiyle 200.000'lere, bugünkü rakamlarla yaklaşık 280.000'lere ulaşmıştır.

KİT'lerde çalışan sözleşmeli personelin statüsünü düzenleyen 233 ve daha sonra 308 sayılı KHK'lerin Anayasa Mahkemesi'nce bazı maddelerinin iptali üzerine yeni bir biçim alan sözleşmeli personel statüsü, 1992 tarih ve 3771 sayılı Yasayla değiştirilen 233 ve 399 sayılı KHK'lar ile son şeklini almış ve adı geçen son kararnamenin "Sendikal Faaliyet ve Grev Yasağı" başlıklı 14. maddesi, sözleşmeli personele sendikalaşma hakkı vermemiştir (Özkaplan, 1994, 167-168). Kuşkusuz böyle bir uygulama Türk sendikacılığın önemli bir kaynaktan yoksun bırakmaktadır.

Sendikalara üye olmaları, 22.7.1981 tarih ve 2495 sayılı "Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun"un 21. maddesi ile yasaklanmış olan "özel güvenlik görevlileri"nin istihdamının son yıllarda giderek yaygınlaştığı görülmektedir.

## 2) Yeterli İş Güvencesinin Olmaması

Türkiye'de işten çıkarmaların nedenleri arasında, işletmenin ekonomik problemlerle karşı karşıya kalması, işletmenin yüksek teknoloji kullanarak otomasyona geçmesi gibi objektif hususların yanı sıra, işçinin sendikalara üye olması gibi subjektif faktörler de sayılabilir (Avcı, 1992, 389-390). Gerçi İş Kanunu'nun 13. maddesinin son fıkrasında; "Sendikaya üye olma ve şikayete başvurma" nedeniyle işten çıkarılmalara karşı bir "kötü niyet tazminatı"ndan, yine 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 31. maddesinin 3. ve 5. fıkralarında "Sendikal faaliyet ve üyelik"ten dolayı işten çıkarılmalara karşı işçinin bir yıllık ücretinden az olmamak kaydı ile bir "tazminat"tan bahsedilmekte ise de, tüm bu tedbirler haksız feshе karşı işçiye yeterli iş güvencesi sağlamaktan uzaktır. Zira, İş Kanununun 13. maddesinde ve Sendikalar Kanunu'nun 31. maddesinde belirtilen nedenlerle iş akti fesh edilen işçilerin, mahkemede haklılıkları ispat edilse dahi, bugüne kadar verilen Yargıtay kararlarında tekrar işe iade edildikleri görülmemiştir (Ulucan, 1997, 168). Bu nedenle, Türkiye'de 158 sayılı ILO Sözleşmesi anlamında iş güvencesinin, sadece Sendikalar Kanunu'nun 30. maddesi ile "sendika temsilcileri"ne tanındığı söylenebilir (Ulucan, 1997, 167).

Türk İş Hukuku'nda, yeterli iş güvencesi sağlayamayan bu tip düzenlemeler, özellikle sendika karşıtı küçük işyeri sahibi kimi işverenlerin işyerinde çalışan sendikalı veya sendikalı olmak isteyen işçileri çoğu kez kötü niyet tazminatı dahi ödemedен işten çıkarmalarına imkân tanımaktadır. Zira, Yargıtay'a göre, hizmet akdinin sendikalı olmaktan dolayı feshedildiğini ileri süren işçi, bu durumu yeterli delillerle kanıtlamakla yükümlüdür. Tanık beyanlarında somut bir olaydan söz edilmiyorsa, yeterli olmayan bu beyanlara dayanılarak tazminat talebi kabul edilemez (Çelik, 1994, 308). Dolayısıyla, yeterli iş güvencesinin olmayışı, işverenle işçiler arasında bire bir ilişkilerin kaçınılmaz olduğu özellikle küçük işyerlerinde (Kutal, 1993, 210-211) çalışan işçileri sendikal örgütlenmede cesaretsizlendirmekte, adeta caydırıcı bir unsur olmaktadır.

2001 yılı içinde hükümet tarafından hazırlanan "İş güvencesi Yasa Tasarısı" henüz kanunlaşmamıştır. Dolayısıyla Türkiye'de Anayasa'nın öngördüğü manada sendika üyeliğinin güvencesi, yeterli iş güvencesi ile hala tamamlanamamıştır. Bu nedenle yetersiz iş güvenliği, sendikalaşma oranlarını menfi yönde etkileyen sendikal örgütlenme önünde önemli engellerden biri olmaktadır .

## C- ÖZELLEŞTİRME POLİTİKALARINDAN KAYNAKLANAN UNSURLAR

Kamu teşebbüslerinin özelleştirildiği hemen her ülkede, işçi sendikalarının özelleştirme uygulamalarına belirli tepkiler gösterdiği bilinmektedir. Sendikaların özelleştirmeye karşı tepkilerinin ortak paydası, genel olarak özelleştirme sonrası işten çıkarmaların neden olduğu olumsuzluklardır. Bu bağlamda, Türk işçi sendikaları da, özelleştirmeyi sendika hareketini zayıflatacak ve işçi çıkarlarına zarar verecek bir girişim olarak görmektedirler (Dereli, 1993, 24).

Özelleştirmenin sendikalar üzerindeki olumsuz etkisinin kaçınılmazlığı Türkiye'de sendikal örgütlenmenin kamu kesimi ağırlıklı olmasıyla yakından ilgilidir. Zira, kamu kesimi işletmelerinin pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de sendikaların örgütlenmesi bakımından özel sektöre göre daha elverişli bir konumda olduğu bilinen bir gerçektir. Her şeyden önce, kamu kesimi işyerlerinin genelde orta ve büyük ölçekli olması gibi bazı yapısal özellikleri, sendikalaşma için olumlu bir atmosfer oluşturmaktadır (Alper, 1994, 115). Kaldı ki, Türkiye'de sendikaların örgütlenme bakımından kamu kesiminde ciddi bir güçlüklerle karşılaşmadan bu kesimdeki işçilerin tamamına yakın bir kısmını örgütleyebilmesi, başka bir ifade ile kamu sektöründe sendikal örgütlülük oranının % 90'ları geçmesi, Türk sendikacılığının ağırlıklı olarak kamuya dayalı bir sendikacılık olduğunu göstermektedir (Kutal, 1997(1), 265). Bu bakımdan, bünyesinde yaklaşık bir milyon işçiyi barındıran bu sektörde, özelleştirme sonrasında yeterli iş güvencesinin olmadığı mevcut yasal çerçevede, özelleştirme uygulamalarının bir sonucu olan yoğun işten çıkarmalar, sendikal yoğunluğu ister istemez etkileyecektir. Başka bir ifade ile, işten çıkarılan her on kamu işçisinden dokuzu eğer yeni bir işe giremezse, girdiği yeni işte sendikaya üye olmazsa, sendika üyeliği so-nan erecek, dolayısıyla sendikalar güç kaybetmiş olacaktır.

Geçen yıllarda özelleştirilen Çitosan, Sümerbank, Teletaş, Aktaş Elektrik, Havaş gibi kurumlarda bir kısım işçilerin işten çıkarıldığı (PETROL-İŞ, 1996, 263), daha sonra, çıkarılan işçilerin bir kısmının yerine sendikasız ve düşük ücretle yeni işçilerin alındığı, bugün sendikaların özelleştirme ile ilgili eleştiri ve kaygılarının odak noktasını oluşturmaktadır (TÜRK-METAL, 1995, 100). Örneğin Fransız "Société des Ciment Français" şirketi tarafından satın alınan 6 çimento fabrikasında % 56.1 oranında, çeşitli Türk şirketlerince alınan 10 çimento fabrikasında da, satıştan kısa bir süre sonra % 40 oranında tensikata gidilmiştir.

Bugüne kadar blok satış yoluyla özelleştirilen 22 adet çimento fabrikasında, özelleştirme öncesi toplam 6442 işçi istihdam edilirken, özelleştirme sonrası yaklaşık % 50 tensikata gidilerek bu sayı 1997 itibarıyla 3456'ya düşmüştür. EBK'na ait on ildeki işletmelerde özelleştirme öncesi 817 kişi çalışırken özelleştirme sonrası aynı işyerlerinde 1997 itibarıyla 443 kişi çalışmaktadır. Özelleştirme öncesi ve sonrası istihdam rakamları, ORÜS'te 1305'ten 444'e, Sümerbank'ta 3406'dan 2204'e gerilemiştir (Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 1998).

Petrol-iş'in örgütlü bulunduğu Yenisan'da sendika üyesi 120 kişi işten çıkarılmıştır (PETROL-İŞ, 1993, 524). TELETAS'ta 1987 yılında 2119 kişi çalışmakta iken özelleştirmeden sonra bu sayı 1820'ye düşmüştür (ISO, 1993, 19).

Neticede Türkiye genelinde özelleştirilen işletmelerde ortalama sendikalaşma oranı, % 90'lardan % 36'lara gerilemiştir (PETROL-İŞ, 1996, 264).

## D- SENDİKASIZLAŞTIRMA POLİTİKALARINDAN KAYNAKLANAN UNSURLAR

Sendikasıztırma: Yasal düzenlemeler ve işverenlerin tutumlarına bağılı olarak sendikalaşma hakkının kullanılmasının engellenmesi, başka bir ifade ile sendikaların üye sayılarının azal(tıl)masıdır.

Sendikasıztırma olgusu, tanımda görüldüğü gibi, başlıca iki faktörün, mevcut yasal düzenlemeler veya işverenlerin sendikalaşmaya karşı olumsuz tutumlarının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'de özellikle 50 kişinin altında işçi çalıştırılan işyerlerinin hemen hemen sendikacılık ve toplu pazarlık sürecinin dışında kalmaya çaba sarf ettikleri, bu tip küçük ölçekli işletme işverenlerinin genelde çeşitli bahanelerle işyerinde çalışan sendikalı işçileri işten çıkardıkları, yeni alacakları işçinin sendikasıztırma işçi olmasına özen gösterdikleri, stajyer öğrenci istihdamına ağırlık verdikleri bilinmektedir (Ekin, 1995 (2), 25-26). Sonuçta endüstri ilişkileri sisteminin dışında kalmayı amaçlayan kimi işverenlerin bu tip uygulamaları sendikasıztırma taktiklerinden başka bir şey değildir.

Sendikasıztırmanın bir başka modeli, son yıllarda yabancı sermayeli şirketlerde gözlemlenmektedir. Bu şirketlerin bir kısmı, sendika karşıtı tutum izleyerek, benimsedikleri "sendikasıztırma yönetim modeli" çerçevesinde firmalarında sendikalı işçi çalıştırmamaktadırlar. Türkiye'de faaliyet gösteren bu tip şirketlere DUSA, SHELL ve TOYO-TASA örnek olarak gösterilebilir (Şenkal, 1999, 285-286).

Sendikasıztırma politikaları, Türkiye'de aşağıdaki uygulamalarla yaygınlık kazanmaktadır.

### 1) Kapsam Dışı Personel Uygulamaları

Kapsam dışı personel uygulaması, Türkiye'de 1980-1983 arası olağanüstü hal döneminde YHK'nun bağıtladığı toplu iş sözleşmelerinde nitelikli işgücünün kapsam dışı bırakılmasıyla güncellik kazanmıştır. YHK'nın başlattığı bu uygulama, 1983 sonrasında da giderek artan bir oranda devam ettirilmektedir.

Kapsam dışı personel kavramı, toplu iş sözleşmesi taraflarının karşılıklı anlaşması sonucunda sendika üyesi olsun veya olmasın toplu sözleşme rejimi dışında bırakılan kişileri ifade etmektedir (Subaşı, 1998, 170).

Kapsam dışı personelin sendikalara üye olmasında yasal bir engel yoktur. Ne var ki, işveren tarafından nitelikli işçilere, başka bir ifade ile "işletme seçkinleri"(Can, 1994, 10) olarak nitelendirilen kapsam dışı personele nispeten yüksek ücret verilerek toplu sözleşme kapsamının dışında tutulması, elbette ki işçinin sendikalara üye olma eğilimini önemli ölçüde azaltan bir unsur olmaktadır. Zira işçinin sendikasıztırma aracılığıyla elde edebileceğini umduğu "ücret artışı" beklentisi, kapsam dışı personel uygulamasında sendikaya lüzum kalmadan doğrudan işveren tarafından karşılanmaktadır. Bu nedenle, böyle bir sonuç, genel olarak kapsam dışı personeli sendikal örgütlenme dışı tutmaktadır. Başka bir ifade ile, toplu sözleşmelerden yararlanmamaları Yargıtay kararlarıyla da



onaylanan kapsam dışı işçiler, kendilerine genellikle toplu sözleşmenin üstünde yarar sağlanması karşısında sendikalara üye olma gereği duymayacaklar, dolayısıyla sendikaların potansiyel üye tabanının daralmasına neden olacaklardır.

Kapsam dışı personel uygulamasıyla ilgili olarak metal işkolunda yapılan bir araştırmaya göre 1994'te MESS'e bağlı 50 işyerindeki 10.744 işçiden % 26.3'ü kapsam dışıdır (BİRLEŞİK METAL-İŞ, 1995, 58). Petrol-İş'in örgütlü olduğu işyerlerinde 1994 yılı itibarıyla % 12.8 olan kapsam dışı personel oranı 1997'de % 17.4'e ulaşmıştır (PETROL-İŞ, 1996, 546).

Kapsam dışı personel sayısının giderek artması, işyerlerinde sendikaların toplu sözleşme yetkisi alabilmeleri açısından bazen sorun olabildiği gibi, Türkiye genelinde % 15'lere varan oranıyla sendikaları yaklaşık 60.000 gibi önemli bir üye kaynağından da yoksun bırakmaktadır.

## 2) Alt İşveren (taşeron) Uygulamaları

İşyerindeki işlerin bir kısmının uzmanlık gerektirmesi, asıl işveren tarafından yapılmasının teknik ve ekonomik güçlükler doğurması, sonuçta 1475 sayılı İş Kanunu'nun 1.maddesinin son fıkrasında genel çerçevesi çizilen alt işveren uygulamalarını ve günümüzde alt işverenlerden kaynaklanan sorunları gündeme getirmiştir (Kutal, 1992, 220).

Bütün dünyada işverenlerin "sendikasızlaştırma" yöntemi olarak uyguladıkları, işin bölünerek alt işverenler (taşeronlar) eliyle yürütülmesi yolu (Belediye-İş, 1995, 87), Türkiye'de de son yıllarda yaygınlık kazanmakta ve özellikle toplu iş ilişkilerinde bir takım sorunlara neden olduğu görülmektedir (Çelik, 1993, 163).

Uygulamada bazı işverenlerin işi bölümlere ayırarak, bir takım işleri alt işveren aracılığıyla gördürdükleri, bazen de bütün işi bu yolla dağıtarak kendilerinin hiç işçi çalıştırmadıkları dikkati çekmektedir (Taşkent, 1996, 27).

Taşeron işçisi, Türkiye gerçeğinde ucuz ve sendikasız işçi anlamına gelmektedir. Taşeron işçilerinin sendikalaşmalarında yasal bir engel olmamakla birlikte, hatta Yargıtay'ın sendikalı olmaları yönünde olumlu kararlarına rağmen, taşeron işçilerinin genel olarak kısa süreli istihdam edilmeleri, kimi işverenlerin baskısı yüzünden işlerini kaybetme korkusuyla sendikalaşmadıkları bilinmektedir.

1993 yılında yapılan bir araştırmaya göre, inşaat sektöründe taşeronlara iş yaptırma eğilimi hızla artmakta, bu sektördeki işlerin yaklaşık % 80'i taşeronlara devredilmektedir (Türk-İş, 1993, 2). Yine taşeronlaştırma yerel yönetimlerce özellikle belediye hizmetlerinde yoğun bir şekilde uygulanmaktadır (Belediye-İş, 1995, 87). Taşeron işçisi kamu kesiminde % 17.1, özel kesimde % 7.9 oranındadır. İşin konu açısından önemli boyutu, Türkiye'de taşeron işçilerinin tamamına yakın kısmının sendikasız olmasıdır.

Bazı sosyal siyasetçilerin de dile getirdikleri gibi, Türkiye'de alt işveren uygulamaları yasaya karşı hileye dönüşmekte ve sendikasızlaştırmayı hızlandırmaktadır (Ekin, 1996, 186).

### 3) Çıracak ve Stajyer İşçi Çalıştırılması

3308 sayılı Kanunda tanımı yapılan çıracaklar, 1475 sayılı İş Kanunu hükümlerinin dışında tutulmaktadır. Dolayısıyla çıracaklar ve stajyer olarak çalışan meslek lisesi öğrencileri işçi niteliği taşımamaktadır. İşçi niteliği taşıyan 16 yaşındaki çalışanlar sendikalara üye olabildikleri halde, çıracaklar 19 yaşına girene kadar bu haktan yoksun bırakılmıştır.

Çıracakların sosyal güvenliği ile ilgili olarak 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 3. maddesi gereğince, özel kanunla tanımı ve nitelikleri belirtilen çıracaklar hakkında analık, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarının uygulanamayacağı hüküm altına alınmıştır. Diğer taraftan 3308 sayılı Kanun'un 25. maddesi, işverenlere çalıştırdıkları gerek stajyerler gerekse çıracaklar için yaşlarına uygun asgari ücretin % 30'una kadar ücret ödeme imkanı vermektedir. Bu nedenlerle, kimi işverenler işyerlerinde stajyer ve çıracak çalıştırarak hem daha az ücret ödemekte, kıdem tazminatı ve birtakım sigorta fonlarını ödemekten kurtulmakta, hem de işyerinde sendikaları etkisiz kılmak için bu yola başvurabilmektedir.

### 4) Esnek Çalışma

1980 sonrası bütün sanayileşmiş ülkelerde giderek uygulama alanı bulan kısmî süreli (*part-time*) ve esnek (*flexible*) çalışma şekillerinin, Türkiye'de de, özellikle 1990 sonrasında bazı sektörlerde uygulandığı görülmektedir.

Esnek çalışma ile üretimde esneklik sağlanması, emek maliyetini düşürerek uluslararası alanda rekabet şansının artırılması hedeflenmektedir. Bu tip çalışmanın en belirgin özelliği, işçiyi işyerinden uzaklaştırarak iş piyasasını segmentasyona uğratması (Şenkal, 1999, 302), geleneksel işçi-işveren ilişkisini, keza çalışma yeri ve süresini önemli ölçüde değiştirmesidir (Aykaç, 1996, 118-119).

Türkiye'de esnek çalışmanın bir türü olan "evde çalışma", fason olarak "eve iş verme" özellikle konfeksiyon ve tekstil sanayiinde giderek yaygınlaşmaktadır. Türkiye'de mevcut yasalar ve sendikal yapı esnek ve kısmî süreli çalışmaya uygun olmadığı için, günün veya haftanın belirli saatlerinde çalışan, ya da işyerine hiç gitmeden kendi evinde çalışan işçilerin sendikalaşma eğilimlerinin hiç olmadığı ya da diğer işçilere göre çok zayıf olduğu bilinmektedir. Kuşkusuz böyle bir olgunun, sendikalaşmayı olumsuz etkilemesi kaçınılmazdır.

## SONUÇ

1980 sonrası dönemde, çalışma hayatı ile ilgili veriler, detaylı bir şekilde ÇSGB tarafından derlenip her yılın ocak ve temmuz aylarında yayımlanmaya başlanmıştır. Bu dönemde, toplu iş sözleşmesi yapma yetkisinin ÇSGB'nin yayımladığı istatistikler esas alınarak hesaplanma yoluna gidilmiştir. Bu bakımdan ÇSGB, yayımladığı verilerin güvenilir olması gerektiğinin bilinciyle hareket etmişse de, netice itibarıyla bazı istatistiklerde, özellikle sendikalaşma oranlarında istenilen sağlıklı sonuçlara erişememiştir.

Resmî makamlarca her yıl ocak ve temmuz aylarında yayımlanan sendikalaşma oranlarının, mükerrer yazılım, emekli olan, vefat eden sendikalî üyelerin zamanında istatistiklerden düşürülmemesi gibi nedenlerle sağlıklı olmadığı, maddî hatalar içerdiği çeşitli dönemlerde; son olarak Temmuz 2000 istatistiklerinin yayımlanması öncesinde yetkililerce yapılan düzeltmeler sonunda ortaya çıkmıştır.

Bu nedenle, resmî istatistiklerde ortalama olarak yaklaşık % 60'lar civarındaki sendikalaşma oranının en az 15 puan, üye sayısı bakımından 500-600 bin yüksek hesaplandığını, dolayısıyla 1983 sonrası sendikalaşma oranının ortalama % 50'ler civarında olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak, % 50'lik sendikalaşma oranı, rakamsal olarak küçümsenecek bir rakam olmamasına rağmen, Türkiye'nin 65.000.000'lük nüfusu göz önüne alındığında, gerçekte bu oranın kapsadığı işçi sayısı olan 2.500.000 sendikalî işçi sayısı oldukça küçük bir rakamdır. Bu durum, kuşkusuz istihdamın sektörel dağılımında sendikalaşma için elverişli sanayi kesiminin küçüklüğü, aksine tarım kesiminin ve kayıtdışı istihdamın büyüklüğü, dolayısıyla Türkiye'nin yapısal özellikleriyle izah edilebilir. Türkiye'de, sendikalaşabilir işçi sayısı resmî verilerde sadece 4.500.000, Hane Halkı İşgücü Anketlerine göre sendikalaşabilir toplam ücretli sayısı 10.000.000 civarındadır; Türkiye ile yaklaşık aynı nüfusa sahip gelişmiş pek çok batı ülkesinde bu rakam, 20.000.000-25.000.000'a yakındır. Sendikalaşabilir işçi sayısı 20.000.000 olan bir ülkede % 50 sendikalaşma oranı söz konusu ise, sendikalî üye sayısı Türkiye'nin dört katı; 10.000.000 kişi demektir. Nitekim, Avrupa Birliği ülkelerinde sendikal yoğunluğu en az ülke Fransa'da % 9'luk sendikalaşma oranının karşılığı olan 2.000.000 sendikalî üye, Türkiye'deki % 50 sendikalaşma oranının karşılığına yakındır. Keza Almanya'da % 35'lik sendikal yoğunluğun karşılığı yaklaşık 10.000.000 sendikalıdır.

Türkiye'de, sendikalaşmanın önemli özellikleri arasında; kamu kesimi işyerlerinde özel kesim işyerlerine göre sendikalaşma oranının çok daha yüksek olduğu, sendikalaşma eğiliminin 10 kişiye kadar işçi çalışan küçük işyerlerinde son derece zayıf, oran olarak % 10'lara dahi varamadığı, işyeri ölçeği büyüdükçe sendikalaşma eğiliminin arttığı, 250 kişiden daha fazla işçinin istihdam edildiği gerek kamu, gerek özel kesim işyerlerinde sendikalaşma oranlarının oldukça yüksek olduğu, sektörler açısından dünyadaki eğilimlere paralel olarak hizmet sektöründe sanayi sektörüne göre sendikalaşma eğiliminin daha az olduğu sayılabilir.

Sendikalaşmayı olumsuz yönde etkileyen gerek yapısal, gerekse yasal etkenler zamanla ortadan kalktığında, tüm çalışanlara sendikalaşma hakkı verildiğinde, sendikal özgürlükleri korumaya yönelik gerçek anlamda bir istihdam güvencesi sağlandığında, özellikle kayıtdışı istihdam kayıt altına alındığında kuşkusuz sendikalî işçi sayısı daha yüksek rakamlara ulaşacaktır.

Ne var ki, bilgi çağına geçiş süreciyle gerçekleşen ileri düzeyde teknolojik gelişmeler, yeniden revaç bulan neo-liberal politikalar, keza uluslararası rekabeti kamçılayan küreselleşme süreci gibi unsurlar, 1980 sonrasında sanayileşmesini tamamlamış ülkelerde sendikacılığa giderek güç kaybettiği, bir anlamda sendikaları etkisiz kılmaya

ya yönelik "sendikasızsız endüstri ilişkileri", "insan kaynakları yönetimi" gibi modellerin gündeme geldiği göz önüne alınırsa, söz konusu evrensel boyutlu "değişim" faktörlerinin, sanayileşme düzeylerindeki artışa ve ekonomilerinin dışa açılmalarına paralel olarak zamanla gelişmekte olan ülke sendikacılıklarını da olumsuz yönde etkilemesi kuvvetle muhtemel görünmektedir.

Gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye'de, 1980 sonrasında ekonomide ithal ikameci politikalar yerine liberal dış ticaret anlayışının benimsenmesi, keza Gümrük ve Avrupa Birliği'ne katılma gibi ekonomik entegrasyon çabaları, işveren olarak devleti ekonomik sahadan mümkün olduğu ölçüde çekebilmek amacıyla hızlı bir özelleştirme faaliyeti içine girilmesi ve kararlılıkla devam ettirilmesi, daha şimdiden küreselleşme sürecinin kaçınılmazlığı esnek çalışma biçimlerinin bazı sektörlerde yaygınlık kazanma eğilimi göstermesi gibi etkenlerin, eğer sendikalarca yeni çalışma stratejileri geliştirilmez, üyelere sunulan hizmetler çeşitlendirilmezse, bir süre sonra, resmi istatistiklerde kararlılık gösteren sendikalaşma oranlarını olumsuz yönde etkilemesi kaçınılmazdır.

## KAYNAKÇA

- AKKAYA, Yüksel. "Türkiye'de Sendikalaşma ve Bazı Özellikleri", *İktisat Dergisi*, Sayı: 332, Kasım 1992.
- ALPER, Yusuf. *İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelleştirme*, Sağlık-İş Yayınları, Ankara, 1994.
- AVCI, Mustafa. "İş Güvencesi", *91 Yılı Eğitim Seminerlerimiz*, Öz İplik-İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1992.
- AYKAÇ, Mustafa. "Esneklik ve Çalışma Hayatı", *Sabahaddin Zaim'e Armağan*, İ.Ü. İktisat Mecmuası Yayını, İstanbul, 1996.
- BAŞBAKANLIK ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI, 3 Eylül 1998 tarih ve 5754 sayılı "Özelleştirilen Kuruluşların Personel Sayıları" Başlıklı Resmi Yazısı.
- BELEDİYE-İŞ. *5. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu*, İstanbul, 1995.
- BİRLEŞİK METAL-İŞ. *1992-1995 Çalışma Raporu*, İstanbul, 1995.
- CAN, Mevlüt. *Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği Bağlamında Kapsam Dışı Personelin Niteliği*, Sentez Yayınları, İstanbul, 1994.
- ÇSGB. *Çalışma Hayatı İstatistikleri*, No. 20, 24, 25, Ankara, 1999.
- ÇELİK, Necati. "Dünyada ve Türkiye'de Sendikal Hareketin Geleceği", *16. Kuruluş Yıldönümü Etkinlikleri*, Hak-İş Yayını, Ankara, 1991.
- ÇELİK, Nuri. "Türk İş Hukukunda Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisinden Doğan Bazı Uygulama Sorunları", *İş Hukukunun Ulusal ve Uluslararası Temel ve Güncel Sorunları*, Kamu-İş Yayınları, Ankara, 1993.

- ..... **İş Hukuku Dersleri**, 12. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1994.
- DERELİ, Toker. " Özelleştirmenin Endüstri İlişkilerine Etkisi", **Basisen Dergisi**, Sayı: 51, Ekim 1993.
- DİSK, 10. **Genel Kurul Çalışma Raporu**, İstanbul, 1997.
- EKİN, Nusret. **Küçük İşyerlerinde Endüstri İlişkileri**, Kamu-İş Yayınları, Ankara, 1993.
- ..... **Kayıtdışı Ekonomi, Enformel İstihdam**, İTO Yayınları, İstanbul, 1995(1).
- ..... "1995'in Başlarında Türk Endüstri İlişkileri", **Basisen Dergisi**, S. 54, Mart 1995(2).
- ..... **Küreselleşme ve Gümrük Birliği**, İTO Yayını, İstanbul, 1996.
- İSO, İSO Dergisi, Eylül 1993.
- İŞIKLI, Alpaslan. **Sendikacılık ve Siyaset**, Öteki Yayınevi, C. 1, Ankara, 1995.
- KOÇ, Yıldırım. "Türkiye'de Sendika Üyeliği ve Sendikalı İşçiler", **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, C: 3, T. Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, 1998.
- KORAY, Meryem. **Değişen Koşullarda Sendikacılık**, TÜSES Yayını, İstanbul, 1994.
- KUTAL, Metin, "Küreselleşme Sürecinin Türk Sendikacılığı ve Sosyal Güvenlik Hukuku Üzerindeki Olası Etkileri", **Kemal Oğuzman'a Armağan**, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Milli Komitesi Yayını, Ankara, 1997(1).
- ..... "151 Sayılı ILO Sözleşmesi ve Türkiye'nin Uyumu", **ILO Normları ve Türk İş Hukuku**, Ankara, 1997(2).
- ..... "İş Güvencesinin İktisadi ve Sosyal Etkileri Üzerine Bazı Düşünceler", **İş Hukukunun Ulusal ve Uluslararası Temel ve Güncel Sorunları**, Kamu-İş Yayınları, Ankara, 1993.
- ..... "Türk Toplu İş Hukuku Açısından Alt İşveren ve Sorunları", **KİPLAS 1990 Yıllık Eğitim Programı Tebliğler, Sorular ve Cevaplar**, İstanbul, 1992.
- MİLLİYET GAZETESİ**, 20 Temmuz 2000.
- ÖZKAPLAN, Nurcan. **Sendikalar ve Ekonomik Etkileri**, Kavram Yayınları, İstanbul, 1994.
- PETROL-İŞ, **95-96 Petrol-İş**, İstanbul, 1996.
- PETROL-İŞ, **97-99 Petrol-İş**, İstanbul, 2000.
- SUBAŞI, İbrahim. "Türk İş Hukukunda Kapsam Dışı Personel", **Metin Kutsal'a Armağan**, TUHİS Yayını, Ankara, 1998.

- ŞENKAL, Abdulkadir. **Sendikasız Endüstri İlişkileri** (Genel Olarak Dünyada ve Türkiye'de), Kamu-İş Yayını, Ankara, 1999.
- TAŞKENT, Savaş. "İş Güvencesi ve Taşeron Uygulamalarında Sorunlar ", **Türkiye Sendikacılığının Temel Sorunları**, Birleşik Metal İşçileri Sendikası Yayınları, İstanbul, 1996.
- TİSK. **Kayıtdışı Çalışma**, Yayın No: 199, Ankara, 2000.
- TÜRK-İŞ. **10. Genel Kurul Çalışma Raporu**, Ankara, 1976.
- TÜRK-METAL. **İkibine Beş Kala Türkiye ve Dünya**, Türk-Ar, Ankara, 1995.
- TÜRKİYE SENDİKACILIK ANSİKLOPEDİSİ**, C. 3, T. Vakfı Yayını, İstanbul, 1996.
- ULUCAN, Devrim. "**158 Sayılı ILO Sözleşmesi ve Türkiye'nin Uyumu**", ILO Normları ve Türk İş Hukuku, Ankara, 1997.