

**BATI ÜLKELERİNDE VE TÜRKİYE'DE SENDİKALARIN
KARŞILAŞTIKLARI SORUNLAR VE BAŞLICA
GELİŞMELER**

Prof. Dr. Toker DERELİ
İst. Üniv. İktisat Fak.

Bu incelemede önce Batı ülkelerinde sendikacılık ve endüstriyel ilişkilerin son yıllarda mâruz kaldığı durgunluk ve gerilemenin sebeplerini tartışacak, sonra bu konuda yapılan ileriye dönük tahminleri özetleyeceğiz. İncelemenin son bölümünde ise, konunun Türk sendikacılığı ve endüstriyel ilişkiler sistemi bakımından bir değerlendirmesini yaparak sendikalarımızın izleyebilecekleri politikalar üzerinde duracağız.

I. BATI ÜLKELERİNDE SENDİKALARIN KARŞILAŞTIKLARI SORUNLAR :

Sendikacılığın ve endüstriyel ilişkilerin gerek A.B.D.'de, gerek İngiltere'de ve Kara Avrupasında bir süredir girdiği durgunluk ve hattâ gerileme hali, bu ülkelerde sendikacılığın bu günkü durumu ve geleceği hakkında tartışmalara ve bilimsel incelemelere konu olmaktadır⁽¹⁾. Bu duruma yolaçan faktörler henüz Türk sendikaları açısından aynı sonuçları doğuracak bir niteliğe sahip olmasalar bile, gelecekte benzeri gelişmelerin ülkemizde de ortaya çıkma olasılığı vardır. Kaldı ki, sendikalar Türkiye'de de özellikle 1980 sonrası dönemde, belki farklı nedenlerden ötürü, eski güç ve faaliyet olanaklarını kaybetmiş görünmektedir. Bu, sebeplerden dolayı, Batı ülkelerinin sendikacılığında görülen trendleri incelemek ve değerlendirmek, hem akademik yönden ilgi çekici olacak, hem de Türk sendikacılığının geleceği ile ilgili bazı tahminler yapmamıza imkân verecektir.

(1) Bu konuda örneğin, bakınız: «The Future of Industrial Relations», Industrial Relations, Vol. 22, no. 1, 1983 (Yazarın katıldığı bir konferansın özeti); Richard B. Freeman and James L. Medoff, What Do Unions Do? Basic Books, Inc. 1984; «Labor: A Burnt-Out Case», Time, March 18, 1985.

A. BAŞLICA SEBEPLER

Batı sendikalarında gözlemlenen durgunluğun başlıca şu sebeplerden ileri geldiği belirtilmektedir :

1. İleri Teknolojik Gelişme :

Özellikle elektronik endüstrilerinin ve bilgisayar (computer) sistemlerinin son on yılda kaydettiği hızlı gelişmeler otomasyonu had safhaya ulaştırmış, ileri teknolojiler işgücünün yapı ve kompozisyonunu beden (mavi-yakalı) işçilerinin aleyhine geniş ölçüde değiştirmiştir. İşgücünde beden işçileri oranının azalması, fikir işçileri ve hizmet sektörü işçileri oranının artması sendikacılığı üye sayıları bakımından olumsuz yönde etkilemektedir. Bu tip işçileri ve hizmet sektörünü örgütlemenin daha güç olduğu, yakın geçmişte birçok ülkede ve birçok kez doğrulanmış bulunmaktadır.

2. Dış Rekabet :

Sanayileşmiş Batı ülkelerinin endüstriyel mamullerinin ucuz işgücüne dayalı Doğu ülkeleri endüstrilerinin şiddetli rekâbetine maruz kalması, ileri sanayi ülkelerinde birçok işletmenin kapanmasına, üretimin ve istihdamın daralmasına sebep olmakta, bu da hemen tüm Batı ülkelerinde sendikacılığı ve toplu pazarlığı olumsuz yönde etkilemektedir.

3. Gelişmiş Batı Ülkelerinde ve Özellikle A.B.D. ve İngiltere'de Uygulanan Friedman - Tipi Ekonomik Politikalar :

Enflasyonla mücadele etmek amacıyla benimsenen yüksek faiz, sıkı para ve düşük ücret politikaları da, hâliyle sendikacılık ve özgür toplu pazarlık üzerinde olumsuz bir etki yapmaktadır. Bu politikalar benimsedikleri ölçüde Türkiye gibi diğer ülkelerde de endüstriyel ilişkileri birtakım olumsuz etkiler altında bırakmaktadır.

4. İşsizlik :

Nihayet, yukarıdaki üç faktöre bağlı olarak başgösteren ve artan işsizlik oranları da sendika hareketi üzerinde olumsuz bir etki yapmaktadır. İleri teknolojiler yeni vasıflara, yüksek düzeyde eğitilmiş insan gücüne olan talebi arttırmakta , fakat mevcut işgücü içinden bu vasıf ve bilgi düzeyine sahip elemanları temin etmek mümkün olmadığından «yapısal işsizlik» denilen bir işsizlik kategorisi önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Öte yandan, izlenen liberal politikalar so-

nucu dış mamullerin serbestçe ithali sonucu işletmeler faaliyetlerini daraltmak ya da tamamen kapanmak durumuna girmekte, bu da mevcut işsizliği arttırmaktadır. Ayrıca, izlenen yüksek faiz ve anti-enflasyonist politikalar da mevcut işsizlik oranlarının yükselmesine sebep olmaktadır. İşsizliğe yolaçan bu faktörler hem A.B.D. için, hem de Batı Avrupa ülkelerinin çoğu için geçerlidir.

Bu dört ana faktör dışında gerek işletmelerin organizasyon yapılarındaki değişmelere, gerek sendikaların kendi yapı ve davranışlarına atfedilebilecek nedenler vardır ki, bunlara aşağıdaki paragraflarda kısım den değinilecektir.

B. ANA TRENDLER :

Konuya önce A.B.D. açısından yaklaşırsak, yaklaşık 30 yıllık bir nispi istikrar döneminden sonra, Amerikan endüstriyel ilişkiler sisteminin hızlı bir değişime maruz bulunduğu dikkati çekmektedir. Sendikali işçilerin oranında görülen uzun dönemli gerileme eğilimi hızlanmaktadır. Halen A.B.D. endüstriyel ilişkilerinin yüzde 80'inden fazlası sendikalaşmamış işletmelerde cereyan etmektedir. Sendika hareketi dinamizmini geniş ölçüde kaybetmiştir. En büyük Amerikan sendikaları olan Teamsters ve Autoworkers toplu görüşmeleri daha erken tarihlerde açmak ve istihdam güvencesi sağlama karşılığında işverenlere ödümler vermek, hatta ücretlerinin düşmesini kabul etmek zorunda kalmışlardır. Sendikaların örgütlenme çabalarını önlemekte ve onlardan toplu sözleşmelerle ödümler koparmada işletme yöneticileri daha azimli ve daha başarılı olmuşlardır.

Endüstriyel ilişkilerdeki bu gelişmelerin sendikaların dış çevresindeki önemli birtakım değişimlerden kaynaklandığı muhakkaktır. Emek piyasasının arz ve talep yönünde önemli değişiklikler ortaya çıkmıştır. Talep yönünden, sendikalaşmış sektörde istihdam geniş ölçüde azalmıştır. Önemli imalat kesimlerinde bu değişimleri, sadece ekonomik konjonktürel değişimlerle izah etmek mümkün değildir. Otomobil, çelik ve lâstik endüstrilerindeki birçok işletme, anti-enflasyonist Reagan politikalarının dışındaki başka birçok faktörün etkisiyle kapanmıştır. Bunların tekrar açılıp üretime geçmeleri de mümkün görünmemektedir. Yeni ve genişleme eğilimindeki bazı endüstrileri, özellikle elektronik ve hizmet sektörlerini sendikalaştırmanın bir hayli güç olduğu görülmektedir. Arz cephesinde ise şu özellikler gözlemlenmektedir: genç Amerikan işçileri daha önceki nesillere nazaran daha iyi öğrenim görmüş durumdadırlar. Kadınlar ve azınlıklar işgücünün daha büyük bir kısmını oluşturmaktadır. Öğrenim düzeyinin yükselmesi ile yalnızca

yeni işler yaratılması için değil, kariyer yapılacak çeşitten yeni meslekler yaratılması yönünde de talepler doğmaktadır. Bu faktörlerden başka, Amerikan toplumu hükümete ve diğer büyük ölçekli örgütlere ve bu arada şirketlere ve sendikalara karşı da bir güvensizlik duymaktadır. Bu güvensizlik siyasî bir tutuculuk döneminin A.B.D.'de yeniden egemen olduğunu göstermektedir ki bunun başlangıcı Reagan'dan önceki dönemlere uzanmakta ve her iki siyasî partiyi de etkilemiş görünmektedir. Yakın geçmişteki bu trendler geleceğe uzatıldığında ve basit bir ekstrapolasyon işlemi yapıldığında, 1990'larda ortaya çok küçük, belki de önemsiz bir işçi hareketinin çıkabileceği belirtilmektedir.

Yukarda belirtilen bu faktörlerin ışığında, endüstriyel ilişkiler uzmanlarının birçoğunu düşündüren soru, A.B.D.'de endüstriyel ilişkilerin radikal bir değişime mi uğradığı, yoksa bu gelişmelerin sadece geçici bazı olaylar ve 1930'lardan bu yana rastlanan en kötü ekonomik durgunluğun doğal sonuçları mı olduğu noktasında toplanmaktadır. Diğer bir deyişle, ekonomik koşullar normale dönünce endüstriyel ilişkiler eski doğal seyrine girecek midir, yoksa halihazır trendler devam edecek ve gelecekteki endüstriyel ilişkiler şimdiye dek bildiklerimizden önemli ölçüde farklı mı olacaktır?

Bu konulardaki araştırmacıların büyük çoğunluğuna göre, yakın gelecekte sendika hareketinin karşılaştığı bu gerileme trendlerinde sür'atli bir olumlu değişme beklemek olanaksızdır. Öte yandan, A.B.D. endüstriyel ilişkiler sistemi değişmiş ve hâlâ da değişmekte ise de, sistemin temel yapısında ve felsefesinde önemli değişme ve sapmalar olacağı sanılmamalıdır. Hiçbir uzman sendikaların üye sayılarındaki azalmaların nasıl önleneceği konusunda açık bir çözüm yolu önerememekle birlikte, birçok kimse geçmişte birçok kez olduğu gibi yeni bir örgütlenme dalgasının başlayabileceğini tahmin etmektedir.

Bu arada sendikacılıktaki bu durgunluk ve gerümeden sendikaların bizzat kendilerinin ne ölçüde sorumlu oldukları da tartışılan konulardan biridir. Sendikalara atfedilebilecek hatalar arasında şunlar zikredilmektedir:

1. Sendikalar genç neslin ihtiyaçlarına ve çıkarlarına karşı yeterli bir duyarlılık göstermemişler ve bu nedenle genç sendika aktivistlerinde tatminsizliklerin artışına ve genç işçi kütlelerinde artan oranda hoşnutsuzluklara neden olmuşlardır.

2. Sendikalar kendilerini 1970'lerde ortaya çıkan ilerici siyasî gruplardan tecrit etmişlerdi. Yeni siyasal gerçeklere ve sendika hare-

ketinin bir bölümünde ortaya çıkan ortanın solu-ilerici gelişmelere ise yeni yeni intibak etmeye başlamışlardır.

3. Sendikalar modası geçmiş bazı strüktür ve uygulamaları devam ettirmekte ısrar etmişlerdir. Son zamanlarda büyüme eğilimi gösteren ya da en az gerileme kaydeden birkaç sendikanın Hizmet Sektörü İşçilerinin sendikaları çeşidinden örgütler olduğu görülmektedir. Bunlar çeşitli hizmet kesimlerindeki tüm işçileri kapsayan ve ademi merkezi bir temel üzerinde örgütlenen sendikalardır. Öte yandan, sendikaların belirli iş kollarına ve mesleklere göre örgütlenmeleri, endüstri ve meslek sınırlarını aşmama (jurisdiction) kuralına uymaları, eski dönemlere kıyasla bu gün çok daha az önemli hale gelmiştir. Yani, bazı sendikalar günümüzde eskiye kıyasla yapı konusunda çok daha esnek bir politika izlemektedirler.

4. Sendikalar meydana gelen ağır ekonomik baskılar karşısında başlangıçta hazırlıksız yakalanmışlardır. Şimdi bu dönemler geçmişte kalmıştır. Bazı sendikalar bu baskılara diğerlerine göre daha süratle intibak etmişlerse de, genelde sendikaların çoğu yeni gelişmeler karşısında çeşitli deneyimlere bir süre daha devam etme isteğinde görünüyörlar.

Sendikaların içinde buldukları olumsuz duruma bir ölçüde yapı konusunda katı davranışları ve genç üyelere karşı duyarsızlıkları sebep olmuşsa da, sendika liderlerinin durumu düzeltmek için yapabilecekleri fazla bir şey olmadığı genellikle kabul edilmektedir. Sendikalar genel olarak kendi çevrelerinin koşulları ile sınırlandırılmış, o sınırlar içinde hareket etmeye mahkum örgütlerdir. Bazı uzmanlara göre sendikacılıkta ekonomik bakımdan 1930'larm koşulları yaşanmaktadır. Politik ve psikolojik koşullar bakımından ise sendika hareketi 1920'lerin ortamı içinde bulunmaktadır.

Bu faktörleri dikkate alarak gelecek ile ilgili üç alternatif senaryo önerilmiş, herbirinin gerçekleşme olasılığı ve gerektirdiği önlem ve reform uygulamaları belirtilmiştir. Üç alternatif senaryo şunlardır :

Senaryo I : Sendikaların gücü ekonomide artık hiçbir önemli etkiye sahip olamayacakları bir noktaya doğru azalmaya devam edecektir.

Senaryo II : Sendikalar halihazır güçlerini muhafaza edeceklerdir; ancak sendika-işveren ilişkileri giderek çatışma niteliğinden uzaklaşacak, daha çok işbirliğine yönelik özellikler kazanacaktır.

Senaryo III: Sendikaların gücü mevcut düzeyinde kalacak, ancak sendikalar kendilerini ortaya çıkan iktisadî, sosyal ve siyasî koşullara intibak ettirebileceklerdir.

Senaryo I: Sendikasız Bir Ekonomi

Birçok uzmana göre A.B.D.'nin ve diğer endüstri toplumlarının uzunca bir süre sendikalar olmaksızın işleyebileceğini düşünmek güçtür. A.B.D.'de işgücünün ancak yüzde 20'sinin sendikalaşmış olmasına rağmen, sendikaların ekonomi üzerindeki etkisi bu oranın bir hayli ötesine uzanmaktadır. Gerçekte, birçok yazar sendikalaşmış işletmelerin sendikasızlar üzerinde önemli bir etki yaptığını ve onları ücret ve çalışma koşulları konusunda makul olmaya zorladığına inanmaktadır. Sendikalar zayıfladığı oranda, sendikalaşmamış işyerlerinin davranışı da değişecek, bu işletmeler maliyetleri düşürmek için ücretleri, sosyal yardımları ve diğer çalışma koşullarını işçiler aleyhine olumsuz yönde değiştirmek yoluna gideceklerdir. Sendikacılığın bertaraf edilmesi sonucunda ortaya çıkacak bu olumsuz gelişmelere örnek olarak hava trafik kontrolörlerinin şikâyetleri gösterilmektedir. Kısaca belirtmek gerekirse, sendikalar gerileyip etkileri azalmca, tatminsizlikler artacaktır. Halen sendikalar tarafından çözümlenen sosyal ve personele ilişkin birçok sorun artık çözümlenemeyecektir. Bu durumda doğan tatminsizlik ve tepkiler sendika üye sayısının yeniden artışına ve sendikacılık faaliyetlerinin canlanmasına yol açabilecektir.

Sendikalaşmamış işletmelerin durumlarını böylece muhafaza etmelerine gelince, bazı yazarlar, bu işletmelerdeki yöneticilerin giderek daha bilgili ve becerikli hale geldiklerini, bu nedenle sendikasız kalmayı başarabileceklerini ileri sürmektedirler. Onlara göre, önceki dönemlerde endüstriyel ilişkilerde modern uygulamalara önderlik eden sektör, sendikalaşmış sektördü. Oysa bu gün bu rolü, sendikalaşmamış sektör üstlenmiştir. Sendikalaşmamış işletmelerin işçilerine sendikaların sağlayabileceği tüm menfaatleri sağlama girişiminde oldukları ya da bu izlenimi verdikleri belirtilmektedir. Birçok işletme yöneticisinin işçilere sendikalaşmış işyerlerinde sağlanan çıkar ve çalışma koşullarının üzerinde imkânlar sağlayarak sendikasız örgütler yaratma hedefine yöneldikleri belirtilmektedir. Gerçekte «A.B.D.'de günümüz yöneticilerinin ve işçilerinin ancak azınlık bir bölümünün çalışma yaşamları boyunca toplu pazarlık sistemiyle şu veya bu şekilde direkt bir ilişkisi olmuştur.» denilmektedir. Avrupa'da ise durum kuşkusuz biraz daha farklıdır.

Senaryo II : Toplu Pazarlık Giderek Daha Az Çatışmacı Olacaktır

Sendikacılıktaki son gelişmelerin çatışmadan uzak, işbirliğine dayalı yeni bir dönem açacağı görüşü ise, fazla taraftar bulmamaktadır. Genellikle iflâs tehlikesiyle karşı karşıya bulunan işletmelerde sendika ve işveren arasında iyiniyete dayanan bir işbirliği ortamının varlığı dikkati çekmekteyse de, koşulların normale dönmesi halinde çıkar ilişkisine dayanan (ve sağlıklı sayılan) normal toplu pazarlık ilişkisinin başlayacağına inanılmaktadır. Halihazırda bile sendikalar iyi durumdaki şirketlere ödün verilmesine karşı çıkmakta ve bu da grevlere yol açmaktadır. İktisadî daralma dönemi sona erince sendikaların uğradıkları kayıpları telâfi için harekete geçecekleri, buna karşılık şirketlerin elde ettikleri ödünlere muhafazaya yönelik bir eğilim içine girecekleri tahmin edilmektedir.

İşçi-işveren ilişkilerinin çatışmaya yönelik unsurlarını asgariye indirme yöntemi olarak, ulusal düzeyde toplumsal anlaşmalar yapmak ve işyeri düzeyinde de Çalışma Hayatının Kalitesi (Quality of Work Life) denilen katılımcı yönetim tekniklerini geliştirmek alternatifleri üzerinde de durulmuştur. Toplumsal anlaşmalar, bilindiği gibi, A.B.D.'de değil, daha çok Avrupa ülkelerinde başvurulan ve yakın geçmişte memleketimizde de bir süre uygulanmış bir ücretler ve gelirler politikası türüdür. A.B.D.'de bazı yazarlar, Avrupa tipi toplumsal anlaşmaları enflasyon, işsizlik ve gelir eşitsizliklerinin doğurduğu ekonomik problemleri hafifletecek bir yol olarak görmekteyler. Ancak bu yolun, A.B.D.'de çeşitli nedenlerden ötürü yakın gelecekte uygulanma olanağı bulamayacağı da belirtilmektedir. A.B.D.'de toplumsal anlaşma geleneği olmadığı gibi, bunu sağlayacak mekanizmalar da mevcut değildir. Ülke büyük, sendikacılık daha çok ademi-merkezi yapıda ve ancak yerel düzeyde kuvvetlidir. İşverenleri temsil edecek belirgin ve merkezi bir örgüt yoktur. Diğer bir deyişle, A.B.D.'de toplumsal anlaşma çeşidinden düzenlemelere imkân verebilecek bir yapı mevcut değildir. Çalışma Hayatının Kalitesi diye isimlendirilen ve yönetime katılmanın çeşitli biçimleriyle, örgüt geliştirme (OD), duyarlılık eğitimi, v.b. yöntemlerin tümünü içeren girişimler ise, sendikaların zaman zaman ilgi gösterdikleri bir konu olsaydı da, bu alanda da A.B.D. ortamında açık bir fikir birliği sağlanamamıştır. Bu girişimler bazılarında göre, sendikaları zayıflatmak, işçilerin sendika hareketine ilgi ve bağlılığını koparmak amacıyla işverenlerce düzenlenen göstermelik programlardır. Diğer bazı gözlemciler göre ise, Çalışma Hayatının Kalitesi konusu ve buna ilişkin çeşitli programlar giderek özel ve ayrı bir dinamizm ka-

zanmaktadır. Gerçek durum böyle midir? Bu programlarla işçiler ve sendikalar daha güçlü hale mi gelmekte, yoksa zayıflamakta mıdır? Bazılarına göre, QWL, yönetime katılmak isteyen nisbete iyi öğrenim görmüş bir işgören grubunun isteklerini, fakat ancak bireysel ve kişisel düzeyde karşılamakta, kolektif bir kurum olma niteliğine sahip bulunmamaktadır. Ancak QWL alanında yetenekli, hem sendikalar, hem de işverenler için danışmanlık hizmetleri sunan, ayrıca sendikaların politik dinamiği ile toplu pazarlığın gereklerini de bilen uzmanlar mevcuttur. Öte yandan, endüstriyel ilişkiler alanında çalışan bazı otoritelere ve bir kısım sendikalara göre, QWL işverenler tarafından sendikaları zayıflatmak için kullanılmakta, sendikalar «iş genişletme», «iş zenginleştirme» ve işyeri düzeyinde yönetime katılma gibi imkânlar karşılığında birçok tavizler vermek zorunda bırakılmaktadır. Özetlemek gerekirse, şu genelleme yapılabilir : Çalışma Hayatının Kalitesi hareketinin başarılı olabilmesi için sendikaların ve işverenlerin karşılıklı olarak birbirlerini anlamaları, gerekli uyum ve değişimleri gerçekleştirmeleri gerekir. A.B.D. sisteminde QWL hareketi sendikalar yönünden iktidarın yeniden dağılımı anlamına gelmektedir. İşyeri ve atelye düzeyinde sendikanın gücü, mahallî ve millî sendikalar karşısında nispi olarak artmaktadır. Kıt'a Avrupası'nda ise daha çok geçerli olan şirket, endüstri ve ekonomi düzeyinde yönetime katılma sistemleri, tersine millî sendikaların ve konfederasyonların gücünü artırma yönünde etkiler yapmaktadır. A.B.D. sisteminde şirketlerin yönetim kurulları düzeyinde sendika ve işçilerin katılımı, mevcut olmakla beraber, daha çok istisnadır ve yasa yolundan çok toplu sözleşmeler kanalıyla gerçekleşmektedir. Son yıllarda zarar eden bazı işletmelere işçilerin ortak olması sonucu özyönetim tarzında uygulamalar ortaya çıkmışsa da, bu çeşit uygulamalar da tüm endüstriyel ilişkiler içinde sınırlı ve istisnai bir nitelik taşımaktadır.

Senaryo III : Mevcut Trendlere Uyum

Bu alternatifte dikkat daha çok işçi sendikalarına çevrilmektedir. Bunun nedeni, endüstriyel ilişkiler uzmanlarının genellikle özgür toplu pazarlığa inanmaları ve mevcut durumda zayıflama eğilimine giren sendikalara yardım etmek istemeleridir. Ayrıca, bu doğrultudaki tavsiye ve önerileri kabul eğilimi işverenlere kıyasla sendikalarda daha kuvvetli görünmektedir.

I. Endüstriyel İlişkiler, Politika ve Yasalar :

Reagan yönetiminin A.B.D.'de genelde sendikalara karşı olan tu-

tumuna rağmen, endüstriyel ilişkiler alanında yasal düzenlemelere giderek daha fazla başvurulacağı belirtilmektedir. A.B.D. iş hukukunda daha çok düzenleyici nitelikteki toplu pazarlık yasalarının ağırlık taşıdığı, Avrupa iş hukuklarının aksine, bireysel iş hukukunun önemsiz sayılabilecek bir düzeyde kaldığı bilinmektedir. Buna rağmen, son 10-20 yıldır bireysel çalışma ilişkilerini düzenleyen koruyucu yasaların da Amerikan sisteminde giderek arttığı gözlemlenmektedir. A.B.D. sisteminin geleneklerinde işverenler devlet müdahalesine kıyasla özgür toplu pazarlığa daima tercih etmişlerdir. Bu gelenekten hareketle birçok düşünür işverenlerin sendikaları ve toplu pazarlığı devlet müdahalesine ve koruyucu yasalara tercih edebileceklerini belirtmektedir. Hak uyuşmazlıklarının çözümünde A.B.D.'de egemen olan müessese ihtiyarı (özel) tahkim, Avrupa'da ise iş mahkemeleri (yargı) yoludur. A.B.D.'de toplu pazarlık gerilerse, gerek işverenler, gerek sendikalar disiplin vak'alarının ve hak uyuşmazlıklarının giderek artan oranda mahkemelerce çözüm gerektireceğini düşünmekte, daha uzun süreceği için de bu yolu arzu edilir görmemektedirler. Bu bakımdan toplu pazarlığı herşeye rağmen canlı tutmak yönündeki istek ve eğilimlerin devam etmesi beklenebilir.

Ancak bazı görüşlere göre de, toplu pazarlık yoluyla yeni çıkarlar elde etmek güçleştikçe, sendikalar yasalar yoluyla hak arama işlevine daha fazla ağırlık vereceklerdir. Böylece A.B.D. sendikaları daha çok Avrupa sendikalarınca başvurulmuş üyeler için adli yardım, üyeleri yargısal ve idari organlar önünde temsil gibi işlevleri daha sık ifa eder hale gelecekler, belki örgütlenme ve yetki alma kampanyalarında da bu temayı giderek daha fazla işleyeceklerdir.

Yasa yolunun önemi artsa bile A.B.D. sendikalarının siyasî alanda etkili olmaları daha da güçleşebilecektir. Amerikan sendikaları siyasî parti adaylarına destek sağlar, partilerle, kilise ve diğer baskı gruplarıyla koalisyonlar yaparak siyasî yoldan etkili olmaya çalışırlardı. Bu gün A.B.D.'de bu çeşit çıkar grupları arasındaki dayanışma ve güç birliklerinin azaldığını, özel çıkar ve baskı gruplarının kendi başlarına bireysel olarak hareket etmeyi yeğlediklerini görmekteyiz. Oysa Avrupa geleneğinde mevcut olan «sendika hareketi - sosyalist (işçi) partiler işbirliği» ve yakınlığı Avrupa sendikacılığına daha bir süre güç ve destek sağlayacağına benzemektedir.

2. Toplu Pazarlık :

Bazı gözlemciler de Amerikan sendikalarının, hem istihdam seviyelerini, hem de ücretleri etkilemeye çalışan Avrupa sendikaları örne-

ğini izlemeleri gereğini vurgulamaktadır. İstihdam olanaklarını uzun vadede koruyabilmek için, sendikalar toplu sözleşme yaptıkları şirketlerdeki yatırım hacminin artmasını teşvik etmelidirler. Sendikaların ücret indirimlerine ve benzeri ödünlere razı olmalarının belli yatırım hacimlerinin garanti edilmesi koşuluna bağlanması öne sürülmektedir. Toplu pazarlık böylece istihdam ve yatırım seviyeleri gibi değişkenlere daha fazla ağırlık verdikçe, sendikalarda ve işverenlerde bu konularda daha ileri bir anlayışa, bilgi ve yeteneklere ihtiyaç duyulacağı açıktır. Sendikalar şirketlerin finansal yapılarını daha iyi anlayabilmesi ve —katıldıkları oranda— şirket yönetim kurullarında işgal ettikleri pozisyonlardan daha etkin biçimde yararlanma yollarını öğrenmelidirler.

Avrupa sendikalarının geleneği. —kuşkusuz belirli yapısal ve ekonomik nedenlerden ötürü— daha çok işkolu düzeyinde toplu sözleşmeler yapmaktır. A.B.D.'de ise toplu pazarlığın nüvesi daha çok mahallî düzeyde ve şirket seviyesindedir. İşkolu toplu pazarlığına yaklaşan Amerikan sözleşmeleri, çok-işvereni kapsayan (multiemployer units) ve işveren sendikalarıyla yapılan toplu pazarlıklar ve bir de büyük şirketlerle ayrı ayrı tek bir endüstri örneği teşkil edecek tarzda aktedilen (pattern bargaining) sözleşmelerdir. Ancak bu toplu pazarlık türlerinin de tedricen zayıfladığı ve endüstri düzeyinde ücret yeknesaklığı sağlama gücünün giderek zayıfladığı belirtilmektedir.

3. *Herşeye Rağmen, Çökme ve Gerileme Değil, Yeni Koşullara Uyum :*

Tüm bu olumsuz gelişmelere rağmen, toplu pazarlığın Batı sistemlerinde oynadığı etkin role olan inanç yitirilmemekte, ufukta sendikacılığa alternatif olabilecek ciddi başka bir müessese görülememektedir. Toplu pazarlık yeni koşullara uymak zorunda kalacaktır, ancak özgür sendikacılık demokratik politik sistemlerde o kadar köklü geleneklere sahip ve topluma o kadar yararlıdır ki, sendikaların üye sayıları ve etkileri azalsa bile, tamamen çökmeleri düşünülemez. Gerekli uyumların yapılması ise geniş ölçüde sendika -işveren- devlet üçlü işbirliğine ve etkileşimine bağlı olacaktır.

II. *TÜRKİYE'DE SENDİKACILIK VE TOPLU PAZARLIK DÜZENİNİN KARŞILAŞTIĞI SORUNLAR :*

Türk endüstriyel ilişkiler sisteminde 1980 sonrası dönemde gözlemlenen duraklama ve gerilemeler ne ölçüde sendikacılığın Batı ülkele-

rinde gösterdiği gerilemenin sebepleriyle izah edilebilir? Türk sendikacılık ve toplu pazarlık düzeninin geleceği, Batı ülkeleri için yapılan üç ayrı senaryodan hangisine daha fazla uyar görünmektedir? Türk sendikacıları, işçi ve işveren örgütleri, aydın ve bürokrat çevreleri daha sağlıklı bir endüstriyel ilişkiler ortamının kurulabilmesi için ne gibi önlemler üzerinde durabilirler?

A. BATI ÜLKELERİ İÇİN GEÇERLİ OLAN ETKENLERİN TÜRK SENDİKACILIĞI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

1. *Teknolojik Değişme :*

Teknolojik değişimin ve özellikle üeri bilgisayar teknolojilerinin hızlı gelişimi sendikalaşma eğilimi ve endüstriyel ilişkiler üzerinde olumsuz etkiler yapmaktaysa da, bu faktörün Türk sendikalarını etkiler hale gelmesi herhalde daha uzunca bir süre için söz konusu olmayacaktır. Gerçi kompüter teknolojisi, kişisel bilgisayarlar, vb. ülkemizde de hızla yayılmaktadır. Ancak Türkiye bu trendin daha başlangıç aşamalarını yaşamakta, bu teknolojilerin üretiminden çok pazarlanması ve hizmet sektörünü şimdilik ancak sınırlı bir ölçüde etkilemesi söz konusu olmaktadır. Bu teknolojiler, otomasyon, robotların üretimde insanın yerini alması, vb, Türk işgücü bünyesini henüz önemli sayılabilecek bir değişime uğratmamıştır. Bunun gibi, Türkiye'de ileri teknolojilerin ve otomasyonun yarattığı yapısal bir işsizlikten bahsetmek de herhalde mümkün değildir. Türkiye'deki yapısal işsizlik, mevcut işgücünün büyük kısmını hapsedecek hacimde bir endüstriyel yapının, kapital tükatının ve yatırım kapasitesinin henüz gerçekleştirilememiş olmasından kaynaklanan ve geleneksel anlamdaki yapısal işsizlik çeşididir.

2. *İzlenen Ekonomik İstikrar Politikaları :*

Öte yandan, bir süredir uygulanan istikrar tedbirleri sonucu ortaya çıkan konjonktürel işsizliğin içinde bulunduğumuz dönemde Türk sendikacılığının belini büken en önemli faktörlerden biri olduğu söylenebilir. Gerçekte, faiz haddinin enflasyon oranı üzerinde tutulması, toplam talebin ve para arzının kontrol altında bulundurulması vb. yöntemlere dayanarak enflasyonu sınırlamaya çalışan Friedman tipi ekonomi politikaları yatırımlar üzerinde olumsuz etkiler yapmakta, dolaşısıyla işsizliğe sebep olmaktadır. Öte yandan, bütçe açıkları ve yatırım kredisinin pahalılaşması da, herşeye rağmen enflasyonun devam etmesi sonucunu doğurmaktadır.

Ayrıca, uluslararası kuruluşların ve özellikle Uluslararası Para Fonu'nun istikrar tedbirlerine bağlı olarak ücretlerin de düşük tutulmasını önermesi, Türkiye'de sendikacılık ve toplu pazarlığın sınırlandırılmasında önemli bir etken olarak ortaya çıkmaktadır.

3. *Dışa Açılma ve Dış Rekabet :*

Yine yukarıda belirtilen politikalara bağlı olarak dış ticaret sanayileşme pahasına teşvik edilmekte, Türk ekonomisinin dışa açılması, döviz rezervlerinin çoğaltılabilmesi, vb. amaçlarla devalüasyonlar yapılarak Türk parasının değeri sürekli düşürülmektedir. İzlenen liberal ekonomi politikaları sonucu her çeşit yabancı mamul ülkeye ithal edilebilmekte, dolayısıyla birçok sanayi dış malların rekabetine maruz bulunmaktadır. Yine de, ülkemizde egemen olan yapısal ve konjonktürel işsizliğin ağırlığı karşısında söz konusu liberal dış ticaret politikalarının serbest ithalatı, vb. yarattığı işsizlik, tüm işsizlik hacmi içinde oran olarak herhalde düşüktür. Ancak 1970'lere kadar koruyucu gümrüklerle ve ithalat sınırlamalarıyla belli bir düzeye getirebildiğimiz ulusal sanayilerimizin serbest ithalatla tehdit edilen varlığı bazı sanayicilerimizin tepki ve tenkitlerine yol açmaktadır. Sürekli devalüasyonlar bu endüstrilerin ürettiği mamul ve yarımamullerin ihracını serbest ithalatın sebep olduğu kayıpları telafi edecek oranda arttıramamakta, dolayısıyla gelişmiş ve gelişmekte olan Türk endüstrileri yakm gelecekte daralma ve yokolma tehlikesiyle karşı karşıya bulunmaktadır. Bu politikalardan yarar sağlayan, sadece dış rekabette nisbi avantaja sahip, yani ihraç edilebilir ürünler yaratabilen, sınırlı sayıdaki sanayilerdir. Endüstriyel yatırımların büyük kısmı da haliyle bu çeşit sanayilerde yoğunlaşacaktır. Türk ekonomi tarihinde ilk kez geniş kapsamlı bir sanayileşme amacından sapılmış, Türkiye'de daha önce yaşanmamış «laissez faire» tipi ekonomi politikaları Batı ülkelerine kıyasla yaklaşık 200 sene sonra ülke kalkınmasında gündeme getirilmiştir. Devam ettirildiği takdirde, bu politikaların gelecekte A.B.D. ve Batı Avrupa'daki çeşitten, dış rekabetten doğan bir işsizliği giderek körüklemesi ve sendikacılık üzerinde de olumsuz etkiler yapması mümkündür.

«Teknolojik gelişme, «dış rekabet» ve «konjonktürel daralma» faktörleri değerlendirildiğinde, Türk sendikacılık ve endüstriyel ilişkiler sistemi üzerindeki en olumsuz etkinin konjonktürel faktör, yani izlenen istikrar politikaları ve buna bağlı işsizlik ve ücret politikası olduğu kanısındayım. Şu halde, bu politikalardan vazgeçildiği ya da hiç olmazsa bunlarla birlikte daha dengeli bir sosyal politikaya yönelindiği

oranda ülkemizdeki sendika özgürlükleri ve toplu pazarlık üzerindeki olumsuz etkilerin kısmen de olsa giderilmesi mümkün olacaktır.

B. TÜRK SENDİKACILIĞINI OLUMSUZ YÖNDE ETKİLEYEN DİĞER FAKTÖRLER

1. *Siyasal Gelişmeler :*

Türkiye'yi 12 Eylül 1980 ve sonrası siyasal değişmelerine sürükleyen faktörler de Türk sendikacılığı ve toplu pazarlık düzeni üzerinde olumsuz etkiler yapmıştır. 1960'larm sonlarıyla 1970'ler boyunca süregelen ideolojik çatışmalarda Türk sendika hareketinin büyük kesiminin doğrudan bir rolü olmamışsa da, sendika hareketinin belli bir kesiminin silahlı eyleme dönüşen bazı hareketlere karışmış bulunduğu iddiası ve bu gerekçeyle açılan davalar, bazı sendikaların kapatılması ya da faaliyetten menedilmesi sonucunu doğurmuş, neticede bu radikal politik eylemlerle ilişkisi olmamış sendikaların da itibarı zedelenmiş ve Türk sendikacılığı ve sendika yöneticileri hakkında kamu oyun-da olumsuz izlenimler yaratılmıştır. 12 Eylül hareketi ile 2821 ve 2822 no.lu yasaların yürürlüğe girdiği tarih arasındaki geçiş döneminde uygulanan ve süresi sona eren toplu iş sözleşmelerinin Yüksek Hakem Kurulu'nca yeniden yürürlüğe konmasını öngören geçici sistem, böyle bir fevkalâde dönem için olumlu gözle değerlendirilmesi gereken bir düzenlemedir. Ancak bu sistemde işçilerin satmalma gücünün önemli ölçüde düşmesine engel olunamamıştır. Sendikalar bu dönemde geniş sayıda üye kaybetmişler ve malî yönden zayıflamışlardır. 1983 yasalarından sonra sendikalarımızın bu yasalara göre yeniden derlenip toparlanmaları ve eski güçlerine kavuşmaları herhalde bir hayli zaman alacaktır.

2. *Yasaların Etkisi :*

Türkiye'de sendika özgürlüklerinin ve toplu pazarlığın karşısındaki önemli engellerden biri olarak da 2821 sayılı Sendikalar ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt yasaları gösterilmektedir. Yeni yasalar bu açıdan değerlendirildiğinde, kısımca özet olarak şu sonuçları çıkarmak mümkündür :

a) 1983 yasalarının getirdiği bazı yeni hükümler 1963 tarihli 274 ve 275 sayılı yasaların uygulamada karşılaşılan aksaklık ve boşluklarını gidermeye ve düzeltmeye yöneliktir⁽²⁾. Örneğin, yetki tespitinin ve bu-

(2) Bu sorun ve aksaklıklar için, bakınız: Toker Dereli, «Turkey», International Encyclopedia for Labour Law and Industrial Relations, ed. R. Blanpain, Kluwer, 1982, ss. 168-281

nunla ilgili uyuşmazlıkların çözümünün yeni esaslara bağlanması, toplu görüşmelerin süratlendirilmesinin amaçlanması, yeni bir arabuluculuk sisteminin kurulması, grevin ve lokavtın ilânı ve uygulanması tarihlerinin belirgin hale getirilmesi, vb. hükümler bu amaçla getirilmişlerdir. Bunun gibi, sendikaları örgüt yapıları ve iç işleyişleri bakımından daha demokratik bir yönetime kavuşturmayı amaçlayan birçok hüküm sevk edilmiştir. Ayrıca, sendika özgürlüklerini zedelemekten sendika sayısındaki aşırı çokluğu azaltmaya yönelik kuralları da, geçmişte «sendika enflasyonu»nun doğurduğu sorunlar hatırlanacak olursa, temelde olumlu düzenlemeler olarak değerlendirmek gerekir. Gerçi bu düzenlemelerin uygulamada ne ölçüde etkin bir biçimde işleyecekleri tartışma konusudur. Pratikte şimdiden bazı aksaklık ve gecikmelerin doğduğu dikkati çekmektedir⁽³⁾. Ancak bunlar zaman içinde uygun yasa değişiklikleriyle giderilebilir, Nitekim gerek Türk-İş, gerek Çalışma Bakanlığı uygulamadan doğan aksaklıkları gidermeye yönelik değişiklik teklifleri üzerindeki çalışmalarını halen sürdürmektedirler.

b) Yeni yasaların eleştirilebilecek bir başka yönü de, yukardaki amaçları gerçekleştirmeye çalışırken fazlaca ayrıntıya yer vermiş olmalarıdır. Örneğin, herbir aşama için uyulması gerekli kuralların ve sürelerin çok ayrıntılı biçimde düzenlenmiş olması, bu sürelere ya da kurallara uyulmaması halinde belirli yetki ve hakların düşmesi, vb. burada zikredilebilir. Her hüküm ayrı ve bağımsız olarak incelendiğinde sendika özgürlüklerine aykırı bir durum görünmemekle beraber, bunlar birarada ele alındıklarında ve bir bütün olarak değerlendirildiklerinde ortaya özgür toplu pazarlığı güçleştiren ya da zedeleyen bir görünüm çıkabilmektedir. Bunun gibi, yeni Sendikalar Yasasında asıl amacı sendika-içi demokrasiyi gerçekleştirmek olan hükümler, uzun ve aşırı ayrıntılarıyla sendikacılığın etkinliği bakımından sakıncalar doğurabilir. Sendika yöneticilerinin en çok dört seçim dönemi için görev yapabilmeleri, tekrar seçilebilmek için ise en az bir dönemin geçmesi gerektiği hükmü sendikacılığı daha az cazip hale getirerek yetenekli kişilerin bu mevkilerde görev yapma eğilimini zayıflatabilir. Sendikalar üzerinde malî denetim yanısıra idarî denetimin de ağırlaştırılmış olması, bu yönde zikredilebilecek bir başka olumsuz etki olarak değerlendirilebilir. Belki sendikaların temiz, dürüst ve demokratik olmaları amacı uğruna sendikacılığın etkinliği biraz zedelenmiş, iki amaç ara-

(3) Bu sorun ve muhtemel aksaklıklar için, bakınız: Metin Kutal, «Türkiye'de Toplu İş Hukuku ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar», Türkiye Denizciler Sendikası Eğitim Dizisi, no: 1, 1985.

smda bir denge kurulmasına çalışılırken, denge bunlardan biri aleyhine bozulmuştur.

c) Öte yandan, yeni yasaların bazı boyutları 1983 yasalarda göre açıkça daha kısıtlayıcı niteliktedir. Örneğin, grev-lokavt yasaklarına getirilen yeni kategoriler - banka sektöründe, petrolde, şehir içi taşımacılığında, vb. grev-lokavt yasakları - açıkça bu niteliktedir. Ayrıca, zorunlu tahkime gidilmesini gerektiren hallerin çoğaltılması, -örneğin grev-lokavt ertelemeleri sonunda anlaşma olmamışsa Yüksek Hakem Kuruluna başvurmanın zorunlu hale getirilmesi, grev oylamasını kaybeden sendikanın işverenle 15 gün içinde anlaşması ya da uyuşmazlığı YHK'na havale etme zorunluluğu, aksi halde yetkisinin düşmesi ve bunlara benzer haller - bu kategoride zikredilebilir. Hak uyuşmazlıkları için grevin yasaklanması sendika özgürlüklerine yer veren birçok Avrupa ülkesindeki duruma paralel olması yönünden makul görülebilirse de, zorunlu tahkimi gerektiren durum ve hallerin genişletilmesi, özgür toplu pazarlığı en azından bu haller için kısıtlar niteliktedir.

Burada unutulmaması gereken gerçek, bu sınırlamalara kaynak olan temel hükümlerin 1982 Anayasasında yer almış olmasıdır. Örneğin grevin iyiniyet kuralları çerçevesinde uygulanması gereğini vurgulayan ve grev sırasında işçilerin kusur ve kasıt sonucu verecekleri zararlardan sendikanın sorumlu tutulacağını öngören hüküm, sendika ve toplu pazarlık özgürlüklerini kısıtlamak isteyen siyasi iktidarlar elinde bu özgürlüklerin yok edilmesi sonucunu doğurabilir. Bu ve benzeri ayrıntıların ve sınırlamaların başlıcaları 1982 Anayasasından kaynaklandığına göre, sadece yasalarda yapılacak değişimler sendikaların şikâyetine konu olan sorunların halledilmesine yeterli olmayacaktır. Bunun için, gerçekleştirilmesi yasa değişikliğine göre daha güç olan Anayasal değişimlere gitmek gerekecektir.

Görünürde varolan bir toplu pazarlık özgürlüğü ve hatta grev hakkı içinde kademe kademe zorunlu tahkime yer veren endüstriyel ilişkiler sistemlerine, eski sömürgelerde, yabancı sermayeyi cezbetmek amacıyla serbest ticaret bölgeleri kuran Singapur gibi bazı memleketlerde rastlanmaktadır. Nitekim 1982 Anayasasının Danışma Meclisinde tartışılan tasarısında yer alan ve greve ancak 60 gün için izin veren, 60 ncı günde hâlâ çözümlenememiş uyuşmazlığı zorunlu tahkime havale eden hüküm aynen Singapur endüstriyel ilişkiler sisteminden alınmıştı⁽⁴⁾. Gerçi, özgür toplu pazarlık açısından olumlu bir gelişme ola-

(4) Bak. Paul L. Kleinsorge, 'Singapore's Industrial Arbitration Court: Collective Bargaining With Compulsory Arbitration', Industrial and Labor Relations Review, Vol 17, no. 4, July 1964. Pang Eng. Fong, «Singapore», Internati-

rak bu hüküm yapılan eleştiriler sonucu Anayasa tasarısından sonradan çıkarılmıştır⁽⁵⁾. Ne var ki, 1983 tarihli ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasında yukarıda belirtilen çeşitten ve zorunlu tahkimi gündeme getiren kısıtlamalar, 1963 yasalarına göre grev hakkında bir geriye gidişi simgelemektedir. Ancak, gerçeği yansıtmak açısından şu noktayı vurgulamakta yarar vardır : tüm bu ayrıntılara rağmen, 1983 yasalarımızın düzenlediği sınırlar içinde devlet, işçi ve işveren üçlüsünün özgür toplu pazarlık kurumunu işletmeleri yine de mümkündür; yeter ki, toplu pazarlığa samimi olarak inansınlar ve yasanın öngördüğü kurallara uysunlar. Aksi halde, grevin yasaklanmadığı hal ve durumlarda grev hakkının mevcut olmadığı ya da grev yapmanın imkânsız olduğu yönündeki ifadeler, gerçeği saptırmaktan başka bir değer ve anlam taşımayacaklardır.

4. İşveren Kesiminin Tutum ve Davranışları :

Sendikacılık ve toplu pazarlık düzenimizin içine girdiği durgunluk ve gerilemenin önemli bir nedeni de, gerek kamu, gerek özel kesimde işverenlerin tutum ve davranışlarıdır. Gerçekten, kamu kesimi koordinasyon kurulunun benimsediği ücret artışı oranlarına ve diğer göstergelere harfiyen bağlı kalma zorunluluğuna itilirken, özel kesim işverenlerinin büyük bölümü de sendika ve toplu pazarlık özgürlükleri karşısında olumsuz bir tutuma girmişlerdir. Artık yetkisi kesinleşmiş sendikalarla toplu görüşmeden kaçınmak, arabuluculuk mekanizmasını verimsiz kılacak davranışlara girmek, sendikayı grev aşamasına zorlamak sonra da grevi etkisiz kılacak girişimlerde bulunmak sık görülen hallerden olmuştur. Mevcut yasaların getirdiği sınırlar ya da taşıdığı boşluklar bu davranışları kolaylaştırıcı bir etken olmakla birlikte, bu olumsuz tutumların tümünü yasal sınırlamalarla açıklamak mümkün değildir. Ortaya çıkan tablo, gerek kamu, gerek özel kesim işverenleri cephesinde, sendika özgürlüklerine karşı 1980 öncesi döneme kıyasla çok daha olumsuz, daha hasmâne tutum ve davranışların egemen oluşudur. İşverenlerimizin ve işletme yöneticilerimizin A.B.D.'de son yıllarda görüldüğü gibi toplu pazarlığı yasal yollardan daha etkisiz kılacak ve gerektiğinde bertaraf edecek bir bilgi ve beceri düzeyine ulaşmış oldukları da herhalde söylenemez. Gerçekte, yukarıda bildirilen çeşitli dış etkenlerle olanakları sınırlanmış, âdeta hayat da-

onal Handbook of Industrial Relations, ed. A. Blum, Greenwood Press, 1981, ss. 484-491.

(5) Bu konuda bakınız: Tokat Dereli, «Anayasa Taslağı Çerçevesinde İşçi-İşveren İlişkileri», İktisat ve Maliye, Cilt 29, sayı 6, Eylül 1982, ss. 251-260.

marları bütülmüş Türk sendikacılığının içine düştüğü bu zayıf durumdan alabildiğince yararlanma çaba ve girişimleri, ortaya çıkan bu olumsuz tablonun önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Sonuç olarak, işçilerin reel gelirleri önemli ölçüde gerilemekle kalmamış, 1963'den bu yana toplu sözleşmeler yoluyla yönetime katılma ve istihdam güvencesi alanında elde edilmiş hakların büyük kısmı kaybedilmiş, endüstriyel demokrasi alanında ciddi bir geriye gidiş söz konusu olmuştur.

Özetlemek gerekirse, işveren cephesinin büyük kesimi, yukarda sayılan ve sendikacılığın zayıflamasına neden olan çeşitli dış etkenleri kendi gücünü tahkim etmede bir fırsat ve imkân olarak görmüş ve kullanmıştır. Şüphesiz, işçi-işveren ilişküsünde güç dağılımı her zaman dengeli seyretmez; bazen bir tarafın, bazen de diğer tarafın lehine dönerek dalgalanmalar gösterir. Ne var ki, 1980 sonrası, böyle bir normal dalgalanmayla izah edilemeyecek bir sapmayı simgelemektedir. Nitekim gerek kamu, gerek özel kesim bakımından, yasayla getirilen yeni grev-lokavt yasaklarından koordinasyon kurulunun benimsediği toplu sözleşme kriterlerine kadar birçok alanda işverenlerin artan ağırlığını kolayca gözlemlemek mümkündür. Burada endüstriyel ilişkiler sisteminizin üçüncü tarafı olan devlete ve özellikle Çalışma Bakanlığımıza, düzenleyici ve tarafların gücünü dengeleyici önemli bir görev düştüğünü gözden uzak tutmamak gerekir. Bu vesileyle Koordinasyon Kurulunun benimsediği ücret artışı oranlarının ve diğer toplu sözleşme kriterlerinin hiçbir pazarlık marjına imkân tanımadan katı biçimde uygulanmasının özgür toplu pazarlığı zedeleyen en önemli faktörlerden biri olduğunu tekrar vurgulamak isteriz. Öyle ki, 1980 öncesi dönemde uygulanan ve zamanında eleştirilene konu olan Toplumsal Anlaşma ya da önerilen Ücret ve Gelirler Konseyi gibi düzenlemelerin, Koordinasyon Kurulu'nun bu günkü katı ve zorunlu ölçüleri karşısında oldukça yumuşak ve masum girişimler olarak kaldıklarını söylemek mümkündür.

5. *Sendikaların Kendi Tutum ve Davranışları :*

Nihayet sendikaların içine düşmüş buldukları hâlihazır durumdan kendileri ve ölçüde sorumludurlar? Bu gerileme ve durgunlukta sendikalarımıza atfedilebilecek kusurlu ve ihmâlkâr davranışların bir payı olmuş mudur? Bu soruya «bir dereceye kadar, evet» cevabını vermek mümkündür sanıyorum.

Önce, 1980 öncesi dönemde Türk sendikalarının bir bölümünün ülkedeki ideolojik çatışmaya olan katkısı akla gelmektedir. Gerçekte, başta DİSK ve MİSK gibi ideolojik tabanlı işçi konfederasyonları ve

bunlara bağlı sendikalar olmak üzere bazı kuruluşlar, giriştikleri ey-lemelerle toplumda gerçekte sendikacılık dışındaki kaynaklardan doğan ideolojik çatışmaya katkıda bulunmuşlar ve bu nedenle de kamu oyun- da «sendikacılık» ve «sendikacı» kavramlarıyla ilgili olumsuz imajla- rın doğmasına sebep olmuşlardır. Burada Türk-İş'in ve Türk-İş'e üye kuruluşların bu çatışmaların geniş ölçüde dışında kalabildikleri ve hatta izledikleri toplu pazarlığa dayalı tutarlı politikalarla toplumda «ideolojik uyum»un (consensus'un) devamını sağladıkları söylenebilir. Öte yandan, konuya sebep-sonuç ilişkisini tersine çevirerek bakarsak, şu genellemeyi yapmak da mümkündür: Türkiye'de sendika özgürlük- lerinin ve özgür toplu pazarlığın varlığı, Türk işçi hareketinin 1960' lardan bu yana daha fazla radikalleşmesini, militan bir karakter ka- zanmasını engelleyen, frenleyen bir etki yapmıştır. Bu haklar verilmiş olmasaydı, işçilerin giderek artan tatminsizlik ve hayâl kırıklıkları «ideolojik uyum» kaybını hızlandıran bir etki yapabilirdi⁽⁶⁾.

Türk sendikalarına atfedilebilecek bir başka zaaf da, 1960'lardan bu yana faaliyet ve çabalarını hemen hemen sadece toplu pazarlık üze- rinde yoğunlaştırmış bulunmaları, bunun dışında üyelere hak ve men- faat sağlayacak diğer girişimlere, örneğin eğitim ve kooperatifçilik faaliyetlerine yeterince önem vermemiş olmalarıdır. Bunun yanında 274 sayılı Sendikalar Yasasının öngördüğü sendikaların nakit mevcutları- nın belli bir oranını aşmamak kaydıyla sınırlı ve iktisadî teşebbüslere yatırımlar yapmak imkânının da fazlaca bir ilgi gördüğü söylenemez. Oysa, bu yolla hem sendika gelirlerinin artırılması, hem de sendika- cılığın aslı amaçları arasında yer alması bile sendikalarımızın ülke kalkınmasına kaynak sağlayarak olumlu bir katkıda bulunmaları ger- çekleştirilmiş olabilirdi.

Bir başka eleştiri noktası da sendika-içi demokrasiyi ilgilendir- mektedir. Özellikle 1970'ler boyunca ortaya çıkan ve «sendika ağalığı» yakıştırmasında ifadesini bulan oligarşik ve otoriter yönetim eğilimle- ri sendika fonlarının kötüye kullanıldığı iddialarıyla birleşmiş, sonu- çta bu eleştiriler 2821 sayılı yeni Sendikalar Yasamızda sendika-içi de- mokrasiyi yasa yoluyla sağlamaya yönelik ayrıntılı hükümlerin getiril- mesine yolaçmıştır. Bu arada, sendikaların idarî ve malî denetimiyle ilgili ayrıntılı düzenlemelerin de, sendika özgürlüklerini bir ölçüde ze- delemekle birlikte, bu çeşit itham ve iddiaların yarattığı kamuoyunun etkisiyle getirilmiş oldukları açıktır.

Türk sendikacılığının önemli eleştirilere konu olan bir başka yönü

(6) Bu konuda ayrıntılı açıklamalar için, bakınız: Toker Dereli, Aydınlar Sen- dika Hareketi ve Endüstriyel İlişkiler Sistemi, İ.Ü. İktisat Fak., 1975.

de, özellikle en büyük işçi konfederasyonu olan Türk-İş'i ilgilendirmektedir. Türk-İş özellikle 1980 sonrası dönemde daha aktif bir politika izlememekle, Anayasal ve yasal düzenlemeler karşısında sendika özgürlüklerini koruyacak girişimlerde bulunmamakla suçlanmaktadır. Öte yandan, Konfederasyonun 1980 sonrası hükümetlere kendi yönetim bünyesinden bir bakan vermek suretiyle ortaya çıkan olumsuz tabloya bir ölçüde kendisinin de katkıda bulunduğu, hem yurtta, hem de yurt dışında şiddetli eleştirilere konu olmuştur. Ancak, sonuncu nokta istisna edilmek kaydıyla, Türk-İş'in böyle fevkalâde bir geçiş döneminde bundan farklı bir politika izlemesi mümkün olabilir miydi? Bir yandan siyasal iktidarla diyalogu devam ettirme zorunluluğu vurgulanırken, aynı zamanda daha aktif ve yerine göre saldırgan bir politika izlenmesini savunmak, kuşkusuz bir çelişki olarak da görülebilir. Herhalde bu konudaki nihai değerlendirmeyi önümüzdeki yıllarda Türk sendikacılık tarihi daha sağlıklı bir tahlille gözler önüne serecektir.

III. SENDİKALAR TARAFINDAN BENİMSENEBİLECEK VE İZLENEBİLECEK POLİTİKALAR

Bu elverişsiz ve olumsuz ortamda Türk sendikacılığının varlığını devam ettirebilmek, üye hak ve çıkarlarını koruyabilmek ve geliştirebilmek için benimseyebileceği tutum ve davranışlar, izleyebileceği politikalar neler olmalıdır? Yukardaki paragraflarda belirttiğimiz gibi, Batı ülkelerinde sendikacılığı durgunluk ve gerilemeye iten faktörlerin önemli bir bölümü ülkemiz açısından hiç olmazsa görünür bir gelecek için söz konusu olmadığına göre, Türk toplumu ve ekonomisinde sendikalara ve sendikaların ifa ettiği fonksiyonlara duyulan ihtiyaç devam edecek demektir. Bu gerçek karşısında Türk sendikacılığı için de önerilebilecek yol, yukarda geliştirilen üç senaryodan sonuncusu, yani «mevcut trendlere uyum» olabilir. 1980 öncesinin hareketli ortamının yokolması karşısında ne kötümserliğe kapılıp pasif bir yol izlemek, ne de hırçlaşıp saldırgan tutum ve davranışlara girmek tutarlı olabilir. Birinci yol, etkinlikte giderek kendisini hissettirecek bir azalmayı, ikinci alternatif ise sisteme yabancılaşmayı getirecektir. Her iki alternatif de sonuçta sendikacılığın asıl amacı olan üye haklarının korunması ve çıkarlarının geliştirilmesine ters düşecektir.

Türk sendikalarının «mevcut trendler» içinde faaliyet gösterirken şu somut politikaları izlemeleri önerilebilir :

1. Türk-İş, Türk-İş'e bağlı sendikalar ve diğer işçi kuruluşları, bu günkü nispi durgunluk ortamında suçun tamamını mevcut yasalara dayandırmaktan artık vazgeçmeli, toplu pazarlık çabalarını bu ya-

sal çerçeve içinde yönlendirmeye çalışmalıdırlar. Şüphesiz, yukarda da belirttiğimiz gibi, 1983 yasaları 1980 öncesi yasal çerçeveye nazaran uyulması gerekli yeni kurallar, süreler ve birkaç halde de grev-lokavt hakkını kısıtlayan yeni sınırlar getirmiştir. Ne var ki, bu birkaç hal dışında sistemimiz grev hakkının kullanılması bakımından yine de açık-uçludur. Yasalar dışında sendikacılığın grev gücünü azaltan ve yukardaki paragraflarda belirtilen, dış çevreyle ilgili başka birçok faktör mevcuttur. Örneğin, istikrar programı ve koordinasyon kurulu kararlarının katı biçimde uygulanışı, bu faktörlerden biridir. Kanımca, bu günkü yasalar değil de 1963 yasaları yürürlükte olsaydı dahi, izlenen genel ekonomi ve ücret politikaları ile serbest toplu pazarlık mekanizmasının aynı etkinlikle sınırlandırılması yine de mümkün olabilecekti.

2. Daha uzun dönemli bir politika ise şu olabilir: Türk sendikaları yasalarda hem uygulama aksaklıklarının düzeltilmesiyle ilgili, yani biçimsel, hem de kısıtlama niteliğinde gördükleri hükümlerin değiştirilmesi amacına yönelik çaba ve çalışmalara ağırlık vermelidirler. Ancak, bu alanda da belirsiz ifadeler kullanma yerine somut önerilerle ortaya çıkmak gereklidir. Örneğin, bu konuda en azından grev yasalarının azaltılması ve zorunlu tahkime gitmeyi gerektiren diğer hallerin kaldırılmasına yönelik somut istekler akla gelmektedir. Ancak, temel nitelikte bazı değişiklik isteklerinin Anayasa değişikliğini gerektireceği de gözden uzak tutulmamalıdır. Herhalde Türk-İş yasa değişiklikleri konusunda Çalışma Bakanlığıyla, işveren kuruluşları ve akademik çevrelerle temas ve dialogunu hiçbir zaman kesmemelidir. Özellikle yasa değişikliği çalışmalarına, Çalışma Meclisine, Yüksek Hakem Kuruluna katılmama kararları, mevcut iktidarların sendikacılık ve işçi sorunları karşısındaki tutumları her ne olursa olsun, uzun dönemde işçi sınıfı için yarar değil, aksine çeşitli sakıncalar doğurabilecektir. Sendikalar bu kurul ve toplantılara katılmalı, görüşlerini tüm güçleriyle savunarak bu sıkıntılı geçiş döneminde ne kadar ödün sağlayabilirlerse onu sendikacılık ve işçiler için bir kazanç saymalıdırlar.

3. Kamuoyunun sendikacılık ve endüstriyel ilişkiler sorunları karşısında kayıtsız kaldığı, sendikaların bir durgunluk ya da zayıflama aşamasına girdiği böyle bir dönemde sendika yöneticilerinin sendika-çi demokrasi ve sendika fonlarının kullanılması konularında özellikle dikkatli ve titiz davranmaları gerekir. Bilindiği gibi, yeni Sendikalar yaşamış sendikaların mali ve idari denetimini öngörmüştür. Bu çeşit denetimler değişik dozlarda da olsa bazı Batı ülkelerinde, bu arada örneğin Landrum-Griffin yasasıyla A.B.D.'de de uygulanmaktadır.

Devletin denetleyici ajanları kontrol fonksiyonlarını yerine getirirken ilk aşamalarda makul bir denetimin ötesine taşabilir, hatta sendika demokrasisi adına sendika özgürlüklerini ve sendikacılığın etkinliğini zedeleyebilirler. Türk-İş ve diğer sendikalar bu gibi durumlarda itidalle hareket etmeli, kendilerini savunurken dialogun kesilmemesine çalışmalı, hükümet, aydınlar ve toplumun diğer kesimlerine yabancılaşmamaya çalışmalıdırlar. Aksi halde uzun dönemde kayıplarının daha fazla olma olasılığı vardır. Gerek yasama faaliyeti sırasında, gerek kamu ve özel kesimdeki toplu pazarlık uygulamaları karşısında yeterince aktif davranmadığı gerekçesiyle Türk-İş esasen birçok eleştirilere hedef olmuştur. Tatminsizliklerin ve eleştirilerin artması bu Konfederasyondan kopmalara ve başka alternatifler aranmasına, nihayet Türk-İş'in parçalanmasına yol açabilir. Bu da herhalde Türk endüstriyel ilişkiler sisteminin geleceği ve Türk sendikacılığının bütünlüğü bakımından arzu edilir bir gelişme olarak değerlendirilemez.

4. Toplu pazarlığın etkinliğinin zayıfladığı dönemlerde, sendikalar üyeleri için toplu sözleşmeler dışında başka yollarla da yararlar sağlamaya çalışabilirler. 2821 sayılı yeni Sendikalar Yasamızın 33. ncü Mad. de yeralan sendika ve konfederasyonların sosyal faaliyetleriyle ilgili düzenleme bu bakımdan yol gösterici hükümler ihtiva etmektedir. Örneğin, «herhangi bir bağışta bulunmamak kaydı ile üyeleri için kooperatifler kurulmasına yardım etmek ve nakit mevcudunun yüzde onundan fazla olmamak kaydiyle bu kooperatiflere kredi vermek» hükmü (Mad. 33/5), sendikacılığın kooperatifçiliğe katkı yoluyla üyelerinin çıkarlarını geliştirmesini teşvik eden bir düzenlemedir. Nitekim eski Sendikalar Yasamızda da buna paralel hükümler vardı. Ancak sendikalarımızın geçmişte kooperatifçiliğe yeterince önem verdiklerini söylemek güçtür. Yine, «nakit mevcudunun yüzde yirmisinden fazla olmamak kaydiyle sınaî ve iktisadî teşebbüslere yatırımlar yapmak» hükmü de (Mad. 33/7), aynı doğrultuda ve sendikalarımızın ellerindeki imkânlarla endüstriyel kalkınmamıza katkıda bulunmalarını teşvik edici bir düzenlemedir. Yasanın 33/3 ve 33/6 ile 4. cü maddelerinde öngörülen eğitim faaliyetleri üzerinde de özellikle içinde bulunduğumuz dönemde Türk-İş'in ve diğer konfederasyon ve sendikalarımızın önemle durmaları gerekir. Şüphesiz, sendikaların bu fonksiyonları her zaman ve her dönemde önemlidir. Ancak toplu pazarlığın etkinliğinin nisbeten azaldığı böyle bir geçiş aşamasında sendikaların bu çeşit fonksiyonlara özellikle ağırlık vermeleri, «dış çevredeki değişimlere uyum» sürecini kolaylaştıracaktır.

5. Sendikalar, aralarında gerçekleştirecekleri birleşmeler ve katılmalar yoluyla da güçlerini arttırabilirler. Örneğin, sendikacılığın bir

durgunluk ve gerileme aşamasına girdiği A.B.D.'de son birkaç yıldır sendikalar arası birleşmelerin çoğaldığı dikkati çekmiştir(7). Amaç, herbir işkolundaki örgüt sayısını azaltarak, sendikaların toplu pazarlık gücünü arttırmaktır. 2821 ve 2822 sayılı yasalarımız esasen sendika kurma özgürlüğünü ve sendikada çokluk ilkesini doğrudan zedeledikten sonra sendika sayısını dolaylı yollardan azaltmaya yönelik hükümler getirmiştir. Bu konuda, örneğin toplu sözleşme yetkisi için önce %10 barajının aşılmış olması, işkolları sayısının yasayla sınırlandırılması, sendika kurucusu ve yöneticisi olabilmek için belirli hizmet sürelerinin öngörülmüş olması, birden çok sendikaya üyeliğin önlenmesi, vb. hükümler zikredilebilir. Bu düzenlemeler uzun dönemde sendikaların aşırı sayıda çoğalmamasını önlerken aynı zamanda daha güçlü kuruluşların gelişmesini sağlayabilir. Öte yandan, mevcut sendikalar arasındaki birleşmeler de daha güçlü sendikaların ortaya çıkmasına ve sendikacılığımızın elverişsiz dış çevre koşullarına daha kolaylıkla uyum sağlamasına imkân verebilir. Kuşkusuz, bu çeşit birleşmeler sendikalar arasındaki iktidar dağılımını ve iktidar ilişkilerini yakından ilgilendiren bir konudur ve gerçekleştirilmesi çoğu kez kolay değildir.

6. Türk endüstriyel ilişkiler sisteminde 1960'lar ve 70'ler boyunca sendikaların toplu sözleşmelerle elde ettikleri bazı yönetime katılma düzenlemeleri, ortak disiplin kurulları, işçi-işveren komiteleri, vb. 1980 sonrası dönemde YHK kararlarıyla toplu sözleşmelerden büyük kısmı itibariyle çıkarılmıştır. Bu çeşit katılımcı yöntemlerin tekrar sözleşmelerle işverenlere kabul ettirilmesi ve sendikaların işyeri yönetiminde en azından işçileri doğrudan ilgilendiren konularda yeniden söz sahibi olabilmeleri, belki uzunca bir zamanı gerektirecek, sendikalar bu doğrultuda mücadele etmek zorunda kalacaklardır. Ancak Türkiye'de bazı modern işletmelerde ilgi çekici bir gelişme de dikkati çekmektedir. Bu gelişme, daha çok Japonya ve A.B.D.'de uygulanan ve Çalışma Hayatının Kalitesi (QWL) programları içinde «kalite çemberleri» (quality circles) diye bilinen uygulamadır. Kalite çemberleri, kendi alanlarında üretim sorunlarını çözmek üzere eğitilmiş işgörenlerden oluşan ve düzenli biçimde toplantılar yapan gruplardır. İşçi ve işveren temsilcilerinden oluşan bir inceleme komitesi, önce işletmede hangi bölümlerin böyle bir düzenlemeden yarar sağlayabileceğini araştırıp saptar. Bir çemberde genellikle 8 ilâ 10 işgören bulunur. Bu işgörenler çalışma saatleri içinde en az haftada bir kez direkt âmirleri ve bir de personel ya da endüstriyel ilişkiler alanında eğitilmiş bir uzmanla

(7) Bu konuda, bakınız: «Turmoil in Trade Unions», Economic Impact, 1985/2, s. 7.

bir araya gelirler. Uzmanın görevi işgörenleri üretimle ilgili bilgi toplama ve istatistik yöntemleri konusunda eğitmektir. Çember mensupları bir süre sonra üretim, kalite kontrolü, vb. konularda işletme yöneticilerinin dilini konuşur hale gelir, bu alanlarda geliştirdikleri teklifleri yöneticilere sunarlar.

Sendikalar bu gelişme karşısında dikkatli olmalı, bu çeşit programların işverenlerce üyeleri kendilerinden uzaklaştırmak amacıyla tek yönlü olarak uygulamaya konmaması için çaba sarfetmelidirler. Geçmişte, A.B.D.'de buna benzer bir yöntem olan ünlü Scanlon Planı, sendikanın katılmasıyla üretimde büyük artışlar sağlanabileceğini ve bundan hem işletmenin, hem de işçilerin önemli yararlar elde edebileceklerini göstermiştir. Halen A.B.D.'de General Motors, Ford, Rockwell International ve American Airlines gibi şirketlerde geniş çapta uygulanan kalite çemberlerinden de önemli yararlar sağlandığı belirtilmektedir. Sendikalarımız bu ve benzeri girişimlerde söz sahibi olabildikleri ve işverenlerle işbirliği yapabildikleri oranda işyerindeki etkinliklerini arttırabilirler.

7. Toplu pazarlığın dış çevrenin elverişsiz koşullarına bağlı olarak nispi zayıflama göstermesi karşısında, bireysel çalışma hukukunun önemi artacaktır. Bireysel iş mevzuatında çalışanlar lehine yeni düzenlemeler yapılabilmesi için sendikalar bu alandaki çalışmalara da ağırlık vermelidirler. Örneğin, istihdam güvencesini sağlayacak yeni hükümler getirilmesi, kıdem tazminatında yapılması öngörülen değişikliklerin mümkün olduğunca işçiler lehine düzenlenmesi, sosyal güvenlik mevzuatında dengeleri koruyacak çalışmalar yapılması, vb. çabalara yönelinmesi sendikaların güç ve prestijini arttıracaktır.

8. Türk sendikacılığına tüm bu konularda yardım ve destek sağlayacak unsurların arasında, geçmişte olduğu gibi, aydınların önemli bir yeri ve rolü olabilir. Gerçekten yasal düzenlemelerden bilimsel seminerlere, arabuluculuk ve hakemlik faaliyetlerinden danışmanlık hizmetlerine kadar birçok alanda yetişmiş uzmanlar, bu geçiş döneminin asgari kayıplarla atlatılmasında Türk-İş'e ve ona bağlı kuruluşlara önemli yardımlar sağlayabilirler. Yazık ki, sendikaların kendi bünyelerinde çeşitli teknik alanlarda uzmanlaşmış aydınlar istihdam etmeleri eğilimi 1960'lardaki hızını kaybetmiştir. Oysa, bu teknisyen kadroların uzmanlık gerektiren konulardan sendikacılık idealinin ve sendika için demokrasinin güçlendirilmesine kadar birçok alanda önemli katkıları olabilir. Bu kadroların yeniden genişletilmesi ve kendilerine yeterli çalışma olanaklarının sağlanması, bu geçiş döneminde çevre şartlarına «uyum» sürecini kolaylaştırabilecektir.

9. Bunun gibi, sendikalarımızın görsel-işitsel haberleşme ve eğitim araçlarıyla, teleks ve bilgisayar gibi modern tekniklerle donatılmaları, ayrıca üyelerinin ekonomik ve sosyal durumları, sendikacılık karşısındaki tutum ve davranışlarıyla ilgili bilimsel araştırmalar yapmaları ve nihayet tüm bu çalışmalarını kamuoyuna duyurmaları da, bu dönemde özellikle önem vermeleri gereken çalışmalar arasında yer almaktadır.