

AZ GELİŞMİŞ MEMLEKETLERDE SENDİKACILIK *

Prof. Dr. WALTER GALENSON

California Üniversitesi, Endüstri ve Çalışma Münasebetleri Enstitüsü

Az gelişmiş memleketlerde sendikacılık ve sınıfl münasebetler sisteminin genel vasıflarını inceliyeceğimiz bu kısa yazıda, yedi ayrı ülkeye atıflar yapacak ve misallerimizi «az gelişmiş» kategorisine giren bu memleketlere hasredeceğiz¹. Şüphesiz, bahis konusu memleketler çeşitli kriterler bakımından büyük farklılıklar göstermektedirler. Meselâ, 90 milyonluk Endonezya ve küçük İsrail arasında nüfus yönünden mevcut bulunan mühim fark hemen göze çarpmaktadır. Brezilya'nın geniş mesahası Pakistan gibi büyükçe bir memleketi dahi gölgede bırakır. Kaynakların dağılışı bakımından, Endonezya'nın tabii serveti Pakistan ve İsrail'in nisbî yoksulluğu karşısında büyük bir tezahten teşkil eder. Bu ülkeler kültür itibarıyla da farklar arzederler; meselâ, yeryüzünde mevcut büyük dinlerin ekserisi bu yedi memleket arasında dağılmış bulunmaktadır. Siyasî müesseseler ise, Pakistan ve Türkiye'de carî otarşi nizamı ile Endonezya'nın «güdümlü demokrasi» sinden, Şili ve İsrail'de hâkim bulunan geniş demokratik düzenlere kadar çeşitli sistemleri kavrar. Bütün bu farklılıklara ilâveten, iktisadî gelişme seviyesi de müşterek bir kriter olamaz; gerçekten, bu memleketlerden bazıları sanayileşme yolunda mühim engelleri artık aşmış olmalarına rağmen, diğerleri henüz başlangıç safhasında bulunmaktadır.

Muhit şartlarında görülen bu farklar muvacehesinde iş piyasasına has müessese ve davranışların da büyük bir çeşitlilik göster-

*) Bu makale, aynı zamanda *Labor in Developing Economies* isimli eserde «Giriş» faslı olarak da nesredilmiştir. Bakınız : Galenson, Walter (ed.); *Labor in Developing Economies*; Berkeley and Los Angeles; University of California Press; 1962.

1) Bu yedi memleket şunlardır : Pakistan, Endonezya, Brezilya, Arjantin, Şili, İsrail ve Türkiye.

meşini tabîî karşılamak gerekir. Gerçekten, bu müessese ve davranışların sathî bir tetkiki dahi, her memleketin nevi şahsına münhasır bir bünyeye sahip bulunduğu ve dolayısıyla umumî bazı temayüllere varmamızın imkânsız olduğu intibamı yaratır. Buna rağmen daha dikkatli bir araştırma, muayyen bir takım benzerlikleri, bazı müşterek ve yeknesak özellikleri farkedebilmemizi mümkün kılar. Bunlar tam bir ayniyetten ziyade umumî temayül karakteri gösterirler ve vâkıaları önceden tahmin edip kontrol altına almamızı sağlayabilecek belirli bir teorik çerçeve içine maalesef sokulamazlar. Fakat, diğer şartlar sabit ve aynı kalmak kaydıyla, bu neviden temayüller, iktisaden geri kalmış ülkelerdeki iş piyasası nizamının işleyişi hakkında birçok hususları daha iyi anlayabilmemizi de mümkün kılarlar.

AZ GELİŞMİŞ MEMLEKETLERDE SENDİKALARIN GÜÇ VE ÖNEMİ

İtiraf etmek gerekir ki, sendikacılık, siyaset rüzgârlarına ve iktisadî bozukluklara karşı hassas ve dayanıksız bir çiçeğe benzer. Bu gerçeği görebilmek için, kollektif pazarlığın pek uzak olmayan bir geçmişte Amerikan hayat tarzı içinde dahi kabule mazhar olmadığını hatırlamak kâfidir. Bu itibarla siyasî bir istikrardan mahrum bulunan ve ekonomik kaynaklarını geliştirmek için bütün güçleriyle mücadele eden memleketlerin, kuvvetli ve muntazam işleyen işçi hareketlerine sahip olmayışları hayreti mucip değildir. Gerçekte, sanayi demokrasisinin siyasî demokrasiyi genel olarak bir gecikmeyle takip etme temayülü her yerde müşahede edilmektedir.

Az gelişmiş memleketlerde sendikaların karşılaştıkları bir mesele, sınaî işgücünün azınlık bir grup teşkil etmesidir. Bu azınlık bazen çok düşük bir nisbet şeklinde tezahür etmektedir. Meselâ, Pakistan ve Türkiye'de işgücünün dörtte üçü ziraatle meşgul olmakta ve geri kalan dörtte birin de ancak çok küçük bir nisbeti modern endüstriye has ücretli işçilerden meydana gelmektedir. Oysa, sendikalaşmaya en müsait tip ücretli sanayi işçisidir.

Mamafih, sendikaların millî istiklâl mücadelesine bilfiil katılmak suretiyle âmmenin takdir ve itibarını kazandıkları istisnâî hal-ler de mevcuttur. Bu meselâ Endonezya için varit olmuş ve sendikalar, ekonominin geniş ölçüde ziraî bir karakter taşımasına rağmen

men, istiklâlin kazanılmasından bu yana memleketin çeşitli meselelerinde mühim bir rol oynamışlardır. İsrail işçi hareketini temsil eden Histadrut da aynı tezahürü göstermiş, fakat aynı zamanda göçmenlerin yerleştirilmesi fonksiyonunu ifa eden bir organ ve bir müteşebbis hüviyetinde ortaya çıkmış, İsrail devletinin kuruluşuna tekaddüm eden devrelerde millî duyguların harekete getirilmesinde belki de başlıca mihrak noktasını teşkil etmiştir.

Lâtin Amerika ülkeleri ise, ekonomik gelişme seyri içinde sendikaların güç ve faaliyetlerinde meydana gelen dalgalanmalarla ilgili enteresan misaller vermektedir. Brezilya, Arjantin ve Şili'de işçi teşekküllerinin uzun bir tarihi vardır ve bu memleketlerin, gelişme seviyeleri nazara alındığında, oldukça müstakar sendikalara sahip bulunmaları beklenir. Fakat bu husus sadece Şili'de gerçekleşmiştir. Güney Amerika'nın en gelişmiş memleketi olan Arjantin'de, uzun yıllar Batı tipinde bir sendika hareketi mevcut olmuştaki, Peron devri bu hareketi ciddi ölçüde zayıflatmıştır. Vaziyet Brezilya'da daha da kötüdür. Bu ülkede işçi hareketi Vargas'ın teşvik ettiği korporasyona müstenit devlet nizamının tesirlerinden ancak yeni yeni kurtulmaya başlamakta, fakat iktisadî kalkınma hızında mühim sayılabilecek bir gelişmenin bir türlü temin edilmemesi sendikacılığın başarıya ulaşmasına mani olmaktadır.

Az gelişmiş bir memlekette işçileri teşkilâtlandırmaya çalışan sendika liderlerinin karşılaştığı güçlük, sendikalaşmaya müsait potansiyel ücretliler miktarının azlığından ibaret değildir. İşsizlik ve eksik istihdam (underemployment) da, sendikalaşma gayretlerinin karşısına dikilen engellerdir. İşçi birçok gayretlerden sonrasına bir iş temin edince, sendikaya üye olmak suretiyle işverenin husûmetini üzerine çekmekten kaçınır; zira işveren kendi varlığı için tamamen yabancı ve radikal bir tehdit unsuru olarak gördüğü sendikayı bertaraf etmek gayesiyle ekonomik gücünden istifade yoluna gider. Sendikalı işçiler aleyhine tefrik yapma, kara listeler hazırlama veya kaba kuvvete baş vurma, sendika ile mücadele etmek isteyen işverenin elindeki tipik silâhların sadece bir kısmını teşkil eder. Çok kere teşkilatlanma, ancak devletin müdahale edip sendikaları koruyucu tedbirler almasını müteakip başarılı olmaktadır. Bilindiği üzere, Amerika Birleşik Devletlerinde de ağır endüstri kollarında sendikalaşmayı mümkün kılabilmek için Wagner Kanununun çıkmasını beklemek gerekmiştir. Kaldı ki, az gelişmiş memleketlerde, hükümetler, endüstri hayatına katılan işçi kütlelerinin

sendikalaşmasını pek hoş karşılamamaktadır. Bunlar en azından, yatırım ihtiyaçlarının şiddetli olduğu bir zamanda, reel ücretlerin ve sosyal hizmetlerin ekonominin takati üzerindeki yükünün arttırılmasını isteyen muzır tazyik grupları haline geleceklerdir. En kötü ihtimal ise, mevcut sendikaların siyasi sistemle tatmin olmayan radikal grupların tesir sahaları içine girmeleri olacaktır. Diğer taraftan, eğer sendikaların mevcudiyetine müsaade edilmişse, devlet müdahalesinin en hafif şekli bu teşekkülleri hareket serbestisinden mahrum etmek tarzında tezahür etmektedir.

Pakistan, Türkiye ve Brezilya'da trend bu istikamette gelişmiştir. Pakistan Hindistan'dan ayrılıp müstakil bir devlet haline geldiği tarihte hiç de küçümsenmeyecek bir sendikacılık hareketini tevarüs etmişti. Fakat, bu hareket, işverenlerin hasmane davranışları ve devletin kayıtsız tutumu yüzünden gelişme kaydedememiştir. Parlâmenter hükümetin 1958 de iktidardan uzaklaştırılmasını müteakip, askerî otoriteler grevleri mutlak surette yasak etmişler ve genel olarak sendikaların faaliyet sahasını tahdit etmişlerdir. Profesör Weatherford şu hususu müşahede etmiştir. «Devlet plânlama mekanizması içinde yüksek kademeleri işgal edenler, ancak sendikacılıktaki gelişmenin iktisadî kalkınmayı yavaşlatmadığı dikkatli etüdlerle tesbit edildikten sonra tedrici bir teşvikin mümkün olabileceğini samimiyetle itiraf ediyorlar.» Aynı şekilde Türkiye'de sendikaların faaliyetleri mevzuatla tahdit edilmiş, neticede bu teşekküllerin kollektif münasebetler bakımından müessir bir fonksiyon ifa edebilmeleri imkânsızlaşmıştır. Sendikalar grev ve hattâ işletme seviyesinde doğan ihtilâfların hallinde taraf teşkil etmek hakkından mahrumdurlar². Brezilya sendikaları Vargas'ın diktatörlüğü sırasında bir nevi sosyal refah teşekkülü haline gelmişlerdi. Son yıllarda devlet kontrolü geniş ölçüde azalmış olmakla beraber, âme otoriteleri yine de sendikalar üzerinde nüfuz ve hâkimiyet tesis etmek temayülindedirler.

2) Bu makale 1962 yılında yazılmış olduğu için, Türkiye'deki son gelişmeleri ihtiva etmemektedir. Bilindiği üzere, memleketimizde 22 Ağustos 1963 tarihinde yürürlüğe giren 275 numaralı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu ile sendikalara bu haklar tanınmış bulunmaktadır. Gerçi sendikalar bu tarihe kadar carî bulunan mecburi tahkim sistemi çerçevesinde ve 1950 yılında yapılan bir mevzuat tādili ile işletme kademesinde doğan toplu iş uyuşmazlıklarına taraf teşkil edebiliyorlardı. Ancak bu hakkı kullanabilmeleri muayyen şartların tahakkukuna ve mahdut hallere münhasır bulunuyordu. (Mütercimim notu).

Endonezya oldukça farklı bir kategoriye mensup görünmekle beraber, umumî trendin neticede aynı mecraya sürüklenmesi uzak bir ihtimal değildir. Bu ülke istiklâlini kazandığından beri, devlet, sendikaları müsamahayla karşılayan bir politika takip etmektedir. Bunda müteşebbis sınıfın geniş ölçüde yabancı unsurlardan teşekkül ettiği mühim bir rol oynamıştır. Fakat, artık işveren cephesi büyük kısmı itibariyle Endonezyalıların eline geçmiş ve iktisadî gelişme dâvası oldukça kritik bir safhaya erişmiştir. Bu şartlar altında devlet, birbiriyle mücadele eden bir düzine sendika federasyonunun mevcudiyetini kalkınma hedefleri bakımından zararlı görüp harekete geçebilir. Askerî organlar daha şimdiden sınaî münasebetlerin tanziminde mühim bir rol oynamaya başlamışlardır. Bu itibarla, sendikacılığı ya tamamen ilga etmek, yahut ta millî bir cephe içinde eritip devlete tâbi kılmak yönünde bir temayül daima mevcuttur.

Bununla beraber, sendika hareketi kendisine toplum içinde gerçekten kuvvetli bir mevki bir kere temin edebildiği takdirde, bu mevki müteakip devrelerde de muhafaza yönünde oldukça güçlü bir direniş gösterebilmektedir. Arjantin bu hususta güzel bir misaldir. Peron sendika hareketini ilgaya teşebbüs ettiği takdirde, bunun kendi rejimini tehlikeye sokacağını biliyordu. Bu sebeple, söz konusu diktatör, ilga teşebbüsü yerine sendikaları kuvvetlendirip kendi maksatlarına uydurmayı tercih etmiş ve bu suretle siyasî kontrol imkânlarını paha biçilmez bir mekanizma ile takviye etmeye muvaffak olmuştur. İşverenler sendikaları tanıyıp onlarla pazarlığa girişmeye icbar edilmiş, Peron taraftarları sendikaların kilit mevkiilerine getirilip sendika faaliyetlerinin yakından kontrolü temin edilmiştir. Bu taktik o kadar başarılı olmuştur ki, Peronist cereyan Peron iktidardan uzaklaştırıldıktan sonra dahi sendikalar içinde yaşamaya devam etmiştir. Bu gerçek halâ Arjantin'in başta gelen siyasî problemlerinden biri olarak ortada durmaktadır. Arjantin sendikaları her halde bu cereyandan geniş ölçüde kuvvet alarak işgücü maliyetini yükseltmişler ve dolayısıyla iktisadî kalkınmayı kösteklemişlerdir. Müstakar bir fiyat seviyesinin teminine matuf gayretleri büyük çapta güçleştirmişler ve müzmin enflasyonun önlenmesi hususunda alâkalı makamlara herhangi bir şekilde yardımcı olmamışlardır. Ne var ki, Prof. Alexander'in belirttiği gibi, Arjantin sendikaları «İşçiye, artık sadece bir (istihsal faktörü) olarak değil, fakat muayyen hak ve vazifelere sahip bir fert olarak mua-

mele göreceği hususunda bir güven duygusu aşılamışlardır.» Neticede sosyal istikrar bakımından elde edilen kazanç, duçar olunan yatırım kayıplarını telâfi etmiş, hattâ belki de aşmıştır.

Birkaç memleket İsrail sendikacılığına bir kalkınma modeli olarak alâka duymuşlarsa da, Histadrut, kendi başına özel bir tip teşkil etmektedir. Bu teşekkül millî gelirin yüzde yirmibeşini yaratmakta ve sanayide, inşaatta ve ticarî sektörde mevcut teşebbüsleriyle millî istihdamın yüzde otuzunu temin etmektedir. Bütün bunlara ilâveten, Histadrut'un kollektif pazarlık fonksiyonu da mevcuttur; zira, bu teşekkül, İsrail'de özel teşebbüsün istihdam ettiği işçileri de temsil eden yegâne federasyondur. Geçmiş yıllarda, Histadrut'un mu, yoksa İsrail devletinin mi daha fazla iktidara sahip bir varlık olduğu merak edilen bir meseleydi. Fakat son senelerde, Histadrut'un devlete tâbi olma temayülü gösterdiği müşahede edilmektedir. Bununla beraber, bahis konusu teşekkül halâ müstakil ve önemli bir otorite merkezi hüviyetini muhafaza etmektedir.

SENDİKALAR VE SİYASET

Birkaç yıl önce neşredilen bir eserde ve başka bir az gelişmiş memleketler grubu münasebetiyle, sendikaların siyasî rollerine dair şu müşahedeyi ortaya atmıştım : «... yeni gelişmekte olan memleketlerde, siyasetten uzak bir sendikacılığın tesisi pek mümkün görünmemektedir. Radikal bir ideolojiye sahip ve ileri derecede siyasî bir şekle bürünmüş sendikacılık tipinin türemesi daha fazla muhtemeldir. Gerçekten bunun hâkim ve yaygın tip olacağına dair tahminlerimiz o kadar kuvvetlidir ki, bahis konusu tipe rastlamadığımız takdirde sendikacılığın işverenlerin veya devletin otoritesine tâbi kılınmış olduğu, yani ya sarı sendikacılık yahut da korporatif bir çalışma cephesi hareketinin mevcut bulunduğu neticesini çıkarabiliriz.»³ Bu umumîleştirme şimdi ele aldığımız memleketler bakımından da varit midir, yoksa bazı tâdiller yapmak gerekli midir?

İncelediğimiz memleketlerin üçü, bu tezin doğruluğunu sarsacak herhangi bir özellik taşımıyorlar. Endonezya sendikalarını

3) *Labor and Economic Development* (New York, 1959), s. 8.

Müellif «korporatif bir çalışma cephesi» deyimiyile, sınıf mücadelesini ilga eden ve meslek hayatını sıkı bir devlet kontrolüne tâbi kılan bir sistemi kastetmektedir. (Mütercimnin notu).

müstakil iktisadî teşekküller olmaktan çok, siyasî partilere göre bölünmüş olarak vasıflandırmak daha doğrudur. Memlekette mevcut en büyük federasyon mahalî Komünist partisinin kontrolü altındadır. Komünistlerin ana sendika federasyonuna hâkim oldukları Şili'de, «sendikacılığın geniş ölçüde siyasî bir mahiyet taşıması, uzun zamandır sınaî münasebetler yönünden çeşitli meselelere yol açmıştır. Grevlere ekonomik haklar elde etmek için değil de, muayyen bir sendikaya hâkim bulunan siyasî grubu takviye etmek gayesiyle başvurulması nadir görülen hallerden değildir.» Arjantin'de ise komünizm değil, fakat Peronizm'in temsil ettiği özel bir radikal cereyan problem teşkil etmektedir. Kaldı ki, Arjantin sendikacılığı Peron'dan çok önce de ileri derecede siyasî bir karakter arz ediyordu. Bu karakter günümüzde de devam etmekteir.

Brezilya'da durum bu kadar açık değildir; zira, bu ülkede sendikalar çeşitli tahavvüller geçirmişlerdir. Halen Brezilya sendikalarının bağımsız yahut da siyasî bakımdan nötr oldukları iddia edilemez. Vargas zamanında esas itibariyle devlet içinde bir işçi cephesi haline getirilmişlerdi. Şimdi yine de mühim ölçüde hükümet nüfuz ve tesirine tâbi bulunmalarına rağmen, nisbeten daha müstakil bir hüviyete sahiptirler. Bu husus ise, onları, siyasî partiler için cazip bir hedef haline getirmektedir.

İsrail burada da nevi şahsına münhasır bir karakterle karşımıza çıkmaktadır. Histadrut parti karşısında nötr bir teşekkül değil, parti üstü bir teşekküldür. İdare âzalarının hepsi, işçilerin desteğini kazanmağa çalışan yarım düzine kadar partinin sunduğu aday listelerinden seçilir. İsrail Devletinin kuruluşundan beri hükümet koalisyonunun başında yer alan Mapai partisi, Histadrut içinde ekseriyete sahiptir. Bu ekseriyet hükümetle sendika arasında çok yakın bir bağ vücutte getirmektedir. Histadrut'un politikası parti esaslarına göre çizilmekte ve «Histadrut içindeki parti üyeleri, alman bir kararın Histadrut menfaatlerine aykırı olduğunu görseler dahi bu karara uymaktadır.» Şüphesiz bu durum, Histadrut'un politika karşısında tarafsız bir organ olarak vasıflandırılabilmesini imkânsız hale getirmektedir. Teşekküle hâkim bulunan ideoloji, yumuşak bir sosyalizmdir.

Diğer taraftan, Pakistan ve Türkiye ile bahis konusu etmiş olduğumuz öbür memleketler arasında açık bir fark göze çarpmaktadır. Ne Pakistan'da ve ne de Türkiye'de, sendikalar ve partiler arasında herhangi bir bağ mevcuttur. Her iki ülkede de sendikalar,

faaliyetleri devletçe yönetilen teşekküller değildir. Aksine gerçek bir siyaset dışı davranışa sahiptirler. Bütün olarak oldukça muhafazakâr bir karakter gösteren liderler kadrosu içinde, çeşitli görüşlere sahip kimseler yer alır. Şüphesiz ki, burada, yukarıda zikredilen umumî bir hükmün bir istisnası ile karşı karşıya bulunuyoruz. Ancak bu durumun devam edip etmiyeceğini zaman gösterecektir. Her iki memlekette de sendikalar o kadar zayıf bir seviyede kalmışlardır ki, bu halleriyle siyasî partilerin alâkasını çekmeleri esasen bahis mevzuu olmamıştır. Ayrıca, Türkiye'de oldukça devamlı bir şekilde ve Pakistan'da da hiç olmazsa örfî idarenin tesisinden beri, parlâmenter demokrasinin başarı sahası pek geniş olmamıştır. Bu atmosfer içinde sendikalar her halde mevcut durumda kalmıyacaklar, ergeç iki istikametten birine yöneleceklerdir. Siyasî demokrasi ihya edilip sendikaların gelişmesine imkân verildiği takdirde, ileri derecede politik bir temayül göstermeleri muhtemeldir. Diğer taraftan trend otoriter bir rejim istikametine yönelirse, sendikalar devletin kontrol mekanizması içinde yer alan bir organ haline geleceklerdir. Profesör Rosen bu durumu çok güzel özetlemiştir : «Karar vetiresini ademimerkezleştirilen bir sistem gereken anda ihdas edilmediği takdirde, devletin elinde, sanayi ihtilâflarını halle matûf geniş bir bürokratik mekanizma tesisinden başka bir alternatif bulunmayacaktır. Böyle bir sistemde ise, sendikalar, devlete yardımcı teşekküller olmaktan pek ileri gidemeyeceklerdir. Kritik bir karara varma anı pek uzakta değildir. Gereken fırsatlar verilmediği takdirde, Türkiyede sendikacılığın dejenere olup gerilemesi muhtemeldir...»

KOLLEKTİF PAZARLIK

Sıhhatli ve devamlı bir kollektif pazarlık sisteminin gelişmesi, birçok senelere vâbeste bir vetiredir. Kollektif pazarlık karşılıklı sabır ve tahammüle dayanan tavırların mevcudiyetini gerektirir. Bu sistemde işverenler, kendilerinden karşı tarafı imha etmeğe matûf bir davranış beklenmediğini bilmeli, gerçek rollerinin belli bir oyunu oynamaktan ibaret olduğunu idrak etmiş olmalıdırlar. Kollektif pazarlığın başarılı olabilmesi için tarafların pazarlık güçleri arasında hiç olmazsa takribî bir eşitlik ve pazarlık vetiresinin sebep olduğu kırgınlıkları unutmama arzusu bulunmalıdır. Az gelişmiş ülkelerin şartları içinde, bu unsurlara nadiren rastlanır. Sendika-

ların pazarlık gücü ekonomik olmaktan çok politik bir kisveye bürünmek zorundadır. Bu şartlar altında, sendikalar, gösteri ve ayaklanmalarla mübrem ve âcil taleplerinin yerine getirilmesi için hükümeti harekete geçirebilirler; fakat uzun süreli grev yapmak imkânından mahrumdurlar. İşsizlerle gizli işsizliğe maruz ziraî nüfus fazlalarının mevcudiyeti, greve giden sendikaların yerine yeni işçi teminini kolaylaştırmakta, bu ise sendikalı işçiler aleyhine tefrik yapma, kara listeler hazırlama gibi mücadele vasıtalarına daha kolay başvurulmasını mümkün kılmaktadır.

Diğer taraftan devlet müdahalesinin en müsait şartlar altında dahi sendikalar lehine tecelli etmesi pek muhtemel değildir. Ücret taayyünü, karşılıklı pazarlığa imkân vermeyecek kadar sıkı bir şekilde ekonominin büyüme potansiyeline intibak ettirilmektedir. İş piyasası nizamı yakından kontrol edilmekte ve yapılan sözleşmeler, ekonomi üzerlerindeki tesirlerinin tesbit edilebilmesi için, inceden inceye tetkike tâbi tutulmaktadır. Bizler, A.B.D. lerinde dahi, muayyen sektörleri kavrayan kısmî ve iki taraflı pazarlığın millî hedefleri mutazarrır edebileceğini idrake başlıyoruz. Az gelişmiş bir memlekette ise, serbest hareket imkânı çok daha az ve dolayısıyla tolerans marjı oldukça dardır.

İncelediğimiz yedi memleket bu müşahedeleri umumiyetle teyit etmektedir. Pakistan işverenlerinin pek azı sendikaları tanımak arzusundadır. Kollektif pazarlığın mümkün olduğu hallerde ise, âmme organları, hasıl olan neticeleri gayri resmî olarak veya mecburî tahkim heyetleri kanalı ile kontrole tâbi tutmaktadır. Türk işverenlerinin kolektif pazarlık müessesesi karşısında izhar ettikleri düşmanlık, hattâ daha da fazladır. Ayrıca, mevcut mevzuat sendikaların sadece ücretler mevzuunda ihtilâf çıkarmalarına müsaade etmekte ve bu ihtilâfların mecburî tahkimle halledilmesi gerekmektedir. Brezilya'da korporatif an'ane zail olup yerini yavaş yavaş kolektif pazarlığa bırakmakta ise de, mevcut sisteme göre, sendikaların ücret taleplerini iş mahkemelerine yöneltmeleri ve nihâf kararları bu mahkemelerin vermesi gerekmektedir.

Endonezya'da ise, devlet müdahalesini icap ettiren husus, işverenlerin kuvvetli değil, bilâkis zayıf oluşlarıdır. Bunun yanı sıra, istihdamın mühim bir kısmının devlet tarafından sağlanması da rol oynamaktadır. Profesör Hawkins, bu memleketteki durumu şöyle tasvir ediyor : «... iş hukuku mevzuunda birkaç kanun isdar

edilmiştir. Bunların en önemlisi iş ihtilâflarının devlet, işveren ve işçi temsilcilerinden mütesekkil üçlü tahkim heyetlerince halledilmesini derpiş eden kanundur. Bu sistem hür kollektif pazarlığın yerini alma temayülündedir... Yakın gelecekte devletin işçi - işveren münasebetlerinden elini çekmesi, tahkim rejimini ilga etmesi, yahut da sağlık ve güvenliği tehdit edici grevleri gayrı kanunî ilân etmekten vaz geçmesi muhtemel görünmemektedir.»

Daha uzun bir sanayi tecrübesine sahip olmaları sebebiyle, kollektif pazarlık sistemi Şili'de ve (kollektif pazarlığın devlet kontrolü altında tamamen merkezîleştirildiği Peron devri hariç) Arjantin'de oldukça müstakar bir mahiyet arz etmektedir. Maamafih, her iki ülkede de fiyat istikrarını sağlamak gayesiyle devlet müdahaleleri vuku bulmuştur. Şili Hükümeti, 1956 da herhangi bir senenin azamî ücret artışını bir önceki yılda görülen fiat artışının % 50 siyle tahdit etmiş ve devamlı enflasyonla mücadele için tedbirler almıştır. Nisbî ücret ve fiyatların tâyini, Peron'un düşüşünden beri iş başına gelen her Arjantin Hükümeti için halli güç ve ihtilâflı bir problem teşkil etmiştir.

Nihayet İsrail'de, hükümet, siyasî partiler ve işveren gruplarının çok yakın karşılıklı münasebetler manzumesi içinde özel bir karakter arz etmesi, sendikaların işçi menfaatlerinden ziyade millî refahı gözetmelerine yol açmaktadır. Bu memlekette ücret artışlarından ziyade ücret tahditleri siyaseti benimsenmiştir. Profesör Sobel'e göre, Histadrut «umumî ücret artışlarına muhaliftir, zira devletin ekonomik politikası, produktivitenin ücret hadleri ve sosyal yardımlarla tevazün haline gelebilmesini temin için ücret tahditlerini gerektirmiştir. Histadrut'un idare kurulunda yer alan Mapai âzâsının da bu politikaya riayet mecburiyeti, böyle bir tahdit siyasetini kolaylaştırmaktadır.»

ÜCRET FARKLARI

Hususiyle vasıftan ileri gelen ücret farklarının sanayileşmenin başlangıç safhalarında fazla olduğu ve gelişme seyri içinde bu farkların azalma temayülü gösterdiği umumiyetle iddia edilmektedir. Bu iddiaya göre vasıflı işçi arzı ilk safhalarda dar olacak ve dolayısıyla işverenler kısa vâdede münhalleri doldurabilmek için emeğin fiyatını arttıracaklardır. Diğer taraftan, toplum da, vasıflı işçi kaynaklarının gelişmesini temin için yüksek bir prim ödemeye

katlanacaktır. Eğitim bir kere hız kazanıp umumî öğretim seviyesi yükselince, daha müsait bir muvazeneye ulaşılacak ve bahis konusu farklar daralacaktır.

Oysa, incelediğimiz memleketlerin bir kısmında elde edilen veriler, bu teorinin doğruluğu hakkında ciddi şüpheler uyandırmaktadır. Az gelişmiş memleketlerde ücret farkları şu veya bu sebepten dar bir seyir gösteriyor. Pakistan'da vasıflı - vasıfsız nisbeti takriben ikiye birdir. Bu, kabaca çeyrek asır önce Amerika Birleşik Devletlerinde carî bulunan nisbete eşittir. Endonezya'da vasıf için ödenen prim sadece yüzde 50 civarındadır. İsrail'de ise dünyanın en dar ücret ve maaş farkları mevcut bulunmaktadır.

Bu durum belki ekonomik olmaktan çok sosyolojik faktörlerin tesiriyle vukubulmuştur. Meselâ, Pakistan'da, vasıfsız işçi ücretlerinin marjinal prodüktiviteyi aşmasında an'anenin ve insanîcî mülâhazaların şüphesiz ki tesiri olmuştur. Endonezya'da, yine sosyal esaslardan mülhem bulunan aynı tediyelerin ehemmiyetli bir hâcimde olması, reel farkları daraltmaktadır. İsrail'de en düşük ücretli işçiye dahi Avrupa'daki yaşama standardına eşit bir hayat seviyesi sağlamak sendikaların güttüğü bir siyaset olmuş, bu sebeple esasen ortada daha yüksek prodüktiviteye sahip işçilere dağıtılacak bir pay kalmamıştır. Neticede Pakistan vasıflı emek darlığıyla karşılaşmışsa da, Endonezya'da böyle bir probleme rastlanmamıştır. İsrail Batı Avrupa'lı mültecilerin muhacereti sebebiyle kalkınmasına bir vasıflı işçi fazlasıyla başlamış, fakat sanayileşmenin hızlanması ve muhacirlerin terekübündeki değişme sonucunda, vasıflı işçi problemi bu memlekette de kendisini göstermeye başlamıştır.

Bu mesele şüphesiz çok daha yakından incelenmelidir. İktisadî kalkınma ile birlikte ücretlerin tabii bir tarihî seyir takip etmesinin zarurî olduğu iddiası herhalde şüphe ile karşılanmak gerekir. Arz ve talepten gayri, basit neticeler çıkarmamıza imkân vermeyecek kadar çok sayıda başka değişkenlerin de bulunduğu muhakkaktır. Bundan başka, pür ekonomik değişkenlerin sadece iktisadî gelişme yönünden dahi en önemli faktörler olduğu iddia edilemez. Meselâ, Pakistanlı bir işçinin çalışma arzusu, teşvik edici nakdî unsurlar kadar, an'anevî prestij ve şeref mülâhazalarıyla da harekete getirilebilir. Bu nevî gayri maddî müşevvik unsurlar, kendilerinden gereken şekilde istifade edilebildiği takdirde, yeter miktarda istih-

lâk malı yaratımına henüz intibak etmemiş bir ekonomide pür bir müşevvik ücret sistemi uygulamaktan doğacak şiddetli tesirleri hafifletebilir. İsrail'de hayatın muharrik unsurlarını teşkil eden idealizm ve fedakârlık gibi değerler, işgücünden daha bir zaman için «gayri iktisadî» ücret farkları esası üzerinden istifade edilmesine imkân verebilir.

Elde kuvvetli delillerle tevsik edilmiş bir araştırma olmadan, vasıflı işçi yokluğunun gelişmeye mâni olduğu ve hattâ ciddî bir engel teşkil ettiği hususunda kat'î bir hükme varmak herhalde doğru değildir. Az gelişmiş ülkelerin kalkınmaya her zaman geniş ücret farklarıyla başladıklarını iddia ederken tedbirli olmak gerekir. Çok düşük yaşama seviyelerinde geniş ücret farkları vasıfsız işçilere ağır güclükler tahmil edebilir. Muhafaza edilmelerinde mutlak bir fayda görülmedikçe, bu farkların bertaraf edilmesi herhalde daha yerinde bir hareket olur.

KRİTİK BİR TERCİH

Ele alınan memleketlerin her biri bakımından inceden inceye münakaşa edilecek birçok mevzuun bulunduğu muhakkaktır. Geri kalmış bir ziraî nüfusun endüstriyel işgücü haline inkılâbı, sevk ve idareci kadrolarının insan gücü bakımından taşıdığı önem, asgarî bir refah seviyesini temine matuf sosyal hizmetlerin az gelişmiş bir ekonominin tahammül gücü karşısında yarattığı fasit daire, kabiliyetli sendika liderlerinin yetisttirilmesi, sendikaların finansmanı ve strüktürü gibi meseleler bunlar arasında zikredilebilir.

Fakat bütün bu münferit meseleleri ehemmiyet bakımından aşan daha global bir mevzu mevcuttur. Bugün, yeryüzünde, iş piyasasının organizasyonu yönünden önem taşıyan iki görüş yekdiğerleriyle çatışmaktadır. Komünist blokta ve korporatif sistemlere sahip ülkelerde, meselâ Mısır ve İspanya'da hâkim bulunan birinci görüşe göre, sendikaların ve diğer sosyal grupların menfaatleri devletin menfaatlerine tâbi olmak gerekir. Esasen, bu sistemlerde, devlet bütün grup menfaatlerinin yegâne meşru temsilcisi addedilir. Sendikalar veya benzeri işçi teşekkülleri ise, disiplini temin ve prodüktiviteyi arttırma ile görevli idarî devlet organları telâkki edilir. Bu teşekküllere, devletin direkt tediyelerinin yerine geçmek üzere refah ivazlarını dağıtmak hakkı verilmektedir; fakat, ücretlere taallük eden fonksiyonları nihayet talî ve münferit ayarlamalar

yapmaktan ibarettir. İş müddetlerini kısaltmak veya ücretleri yükseltmek hususunda gerçek mânada bir taziykte bulunmalarına müsaade edilmez; çünkü, ekonomideki gelişme haddinin müsaadesi nisbetinde, devletin bu şartları esasen kendiliğinden ıslah ettiği kabul edilir.

Batı ülkelerinde kabul edilen ikinci görüş ise, grup menfaatlerinin bazen millî menfaatlerden inhiraf edebileceği faraziyesinden hareket etmekte ve dar sınıf menfaatlerinin bir takım organizasyon teknikleri yoluyla geliştirilebileceğini düşünerek, bu nevi vasıtaların ihdasına imkân vermektedir. Bu telâkki tarzında, ön plâna geçirilen fert ve grup menfaatlerinin ekonomiye zarar verebileceği kabul edilmekle beraber, uzun vâdede grup taleplerinin çatışması suretiyle ortaya çıkacak net faydaların, toplum menfaatlerini daha da geliştirebileceğine inanılmaktadır. Grev hakkı ile takviye edilen kollektif pazarlık, bu görüşün hâkim olduğu bir cemiyette sendikacılığın klâsik işleme mekanizmasını (modus operandi'sini) teşkil eder. Bununla beraber, siyasî aksiyondan da kollektif pazarlığa yardımcı bir vasıta olarak istifade edilebilir. Bu görüşün tatbikatta başarılı olabilmesi için, sendikaların devlet ve işveren nüfusundan tamamen müstakil olmaları icabeder; aksi halde, gerçek mânada temsilî müesseseler olarak fonksiyonlarını ifa edemezler.

Müesseselerine nihai bir şekil vermeye çalışan her memleket, bu sistemlerden birini veya diğerini seçmek zorunda kalacaktır. Şüphesiz, iki sistem de kendi içinde her zaman böyle sarîh ve kesin hususiyetler göstermeyip daha mudil bir mahiyet arz edebilir. Bu sebeple bir sistemi diğerinden tefrik etmek bazen hatta kolay olmayabilir. Fakat, çok kere, hududun nerede çizilmiş olduğunu tâyin etmek güç değildir. Meselâ, burada incelediğimiz bütün memleketlerin nihai bir muvazeneğe ulaşmış oldukları söylenemezse de, hepsinin Batı'da hâkim bulunan görüşü benimsedikleri göze çarpmaktadır. Şili ve İsrail bu bakımdan, herhangi bir şüpheye yer vermeyecek kadar sarîh misallerdir. Brezilya ve Arjantin hâlâ korporasyon tecrübesinin yaralarını tedavi ile meşgullerse de, hür sendikacılık her ikisinde de emin bir istikbal vâdeder görünmektedir. Pakistan, Türkiye ve Endonezya en fazla şüphe uyandıran memleketlerdir. Bu ülkeler oldukça farklı iktisadî problemler ve siyasî istikrarsızlıklarla karşı karşıyadırlar; fakat, bu farklılara rağmen, günün birinde sendikaların devlet kontrolüne tâbi kılınması, her üçünde de imkânsız bir ihtimal değildir.

Biz, hür sendikacılıkla, iktisadî gelişmenin hiç de birbirine zıt vâkıalar olmadığına inanıyoruz. Hür sendikalar, işçinin ferdî vekar ve itibarını yükseltmek ve işverenle olan ihtilâflarını halletmek suretiyle iktisadî kalkınmaya müsbet yönde faydalı olabilirler. Diğer taraftan muayyen iktisadî hedeflere varmaya çalışan devlet liderlerinin birçok imkânsızlıklarla mücadele ederken, «yola gelmez ve mes'uliyet duygusundan yoksun» sendika temsilcileri karşısında gösterdikleri müsamahasız davranışın sebeplerini anlamak da güç değildir. Bu sendika liderlerini susturmak, pazarlık ve ihtilâf mekanizmalarını ilga edip yerine paternalist metodlar ikame etmek yönünde devamlı teşvikler mevcuttur. Ne var ki, bunun maliyeti gerçekten yüksek olabilir. Kendilerini büyük ve gayrişahsî bir makinenin çarkları gibi değil de, kaderlerine hâkim varlıklar olarak gören hür fertlerin yaratıcı enerjilerinden milleti mahrum bırakmak, bu maliyeti yükselten en mühim âmillerden biridir.

Tercüme eden : *Toker DERELİ*