

TOPLU PAZARLIĞIN POLİTİK VE EKONOMİK YÖNLERİ TÜRKİYE ÖRNEĞİ (*)

Dudley JACKSON

Çeviren : Dr. Nur REMAN

Endüstriyel ilişkiler ve ücret - fiyat enflasyonu ile ilgili problemlere verilen önem bütün dünyada gitgide artmaktadır. Tam istihdamı sağlama konusunda başarılı olma sorunu ile karşılaşan sarayleşmiş piyasa ekonomileri için bu problemlerin büyük bir önemi haiz olduğu konusundaki görüş yaygındır. Ancak bu görüş doğru değildir. Çünkü bünyevî işsizliğin tehdidi altında bulunan çok sayıda ülkenin organize olmuş işçilerin benzer mahiyetteki tepkileriyle karşılaştıkları bir gerçektir. Tamamiyle farklı ekonomik şartlarda meydana gelmelerine rağmen, bu benzerlikler ekonomik büyümenin belli başlı dinamiklerinden biri olan siyasî prosesin önemine işaret eder.

Bu rapor ücret - fiyat enflasyonunun gittikçe artan bir problem teşkil ettiği Türkiye'de bu baskıların doğuşu ile ilgilidir. Türkiye Avrupa'nın eşliğindeki emek - yoğun ekonomilerden biri olup, Ortak Pazar'ın fazla işgücü talebini karşılayan bir ülkedir. Rapor'un başında çalışma yasaları konusunda kısa bir tarihçe ile Türki-

(*) Bu çalışma Deniz Aşırı Kalkınma Bakanlığı tarafından finanse edilen bir araştırmanın bir bölümünü teşkil etmektedir. Raporun hazırlanışında Türkiye Cumhuriyeti Devlet Plânlama Teşkilâtının yardımı ve Profesör H. A. Turner ve Mr. L. J. Handy'nin tavsiyelerinden büyük ölçüde yararlanılmıştır. Ancak verilerin kullanılışı ve ileri sürülen çeşitli görüşler yazarın tamamiyle kendi mesuliyeti dahilindedir. Cambridge Tatbiki İktisat Bölümü Araştırmacısı.

Makale "British Journal of Industrial Relations" adlı dergiden tercüme edilmiştir.

ye'nin Batı tipinde bir toplu pazarlık sistemine geçişi konuları yer almaktadır. İkinci olarak, mevcut son derece sınırlı verileri değerlendirmek suretiyle, bu hareketin başta ekonomik olmak üzere çeşitli tesirleri izah edilmektedir. Raporda son olarak da endüstriyel ücret - fiyat enflasyonunun daha geniş siyasi ve ekonomik tesirleri incelenmektedir.

Modern Türkiye ile ilgili herhangi bir izahat, onun azimli ve ileri görüşlü kurucusu Kemal Atatürk ile başlar. Toplumcu bir görüş sahibi olan Kemal Atatürk, Türk halkının mutlak birliği için sınıf çatışması fikrine ve sınıf esasına dayalı organizasyonların teşkiline karşı çıkmaktaydı. Böylece 1935 de iktidarda bulunan Cumhuriyet Halk Partisi, Dördüncü Parti Kongresinde ekonominin devletçilik esasına göre kalkındırılması¹ politikasını benimsemiş ve, Parti Genel Sekreteri şu bildiriye yayınlamıştır². "Henüz yeni yeni ortaya çıkmakta olan işçi sınıfı ile işverenler arasındaki münasebetlerde anlayış ve ahenk hâkimdir. Bu iki grup arasındaki müzakerelerde bir uyuşmazlık ortaya çıkarsa, söz konusu konu Devletin aracılığı ile halledilecektir. Programda grev ve lokavtlar yasaklanmıştır."

Bu da Türkiye'de sınıfların münasebetlerin şekillendirilmesinde büyük rolü olan 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanununun çıkarılması ile sonuçlanmıştır. İstihdam birimleri ile istihdam şartlarını düzenlemesi ve krevlerle lokavtları yasaklamasının yamsıra, kanun aynı zamanda bir tahkim ve uzlaştırma sistemi tesis etmiştir. Hakem kurulu kendisine başkanlık eden ve bölgedeki İş Kanunu ile ilgili uygulamaların baş sorumlusu durumunda bulunan en yüksek mülkî âmir ile vilâyet savcısı ve diğer 2 üyeden meydana gelmektedir. Kurul işveren, işçi temsilcileri ve diğer ilgililerin müşahade ve beyanlarını mülâhaza etmekle vazifelidir. Taraflardan hiçbirini uzlaştırma toplantılarında veya Hakem Kurulu nezdinde avukatları ta-

-
- 1) Türkiye, Kalkınma Bankaları aracılığı ile karma ekonomi gerçeği dahilinde sanayiın Devletçe yönetilmesi politikasını dünyada ilk olarak benimseyen ülkeler arasında yer alır. Şimdiki halde imalat sektöründe ve faal haldeki diğer sektörlerdeki katma değerlerin yarısı İktisadî Devlet Teşekküllerine aittir.
 - 2) Suna Kılıç'ın Türk Siyasi felsefesini inceleyen **Kemalizm** adlı çalışmasından alınmıştır. Robert College, İst. 1969, sh. 74.

tafından temsil edilemezler. Neticede İl Hakem Kurulundan sadece yazılı kararların müzakeresini yapan Ankara'daki Yüksek Hakem Kuruluna bir intikal olabilmektedir. İş Kanununu denetlemek üzere Ekonomik İlişkiler Başkanlığına bağlı bir işgücü dairesi kurulmuştur. 1938 tarihli Dernekler Kanunu "sınıf esasına dayalı" teşekküllerin, meselâ sendikaların kurulmasını yasaklamıştır. Hak ve menfaat uyumsuzluklarının halli bir kamu otoritesi sistemi olan tahkim rejimi ile kontrol edilmekte ve bu gelenek önemini korumaktadır.

Bunu izleyen yirmi yıl içinde Türkiye'deki ekonomik kalkınma İkinci Dünya Savaşı ile de engellenerek oldukça yavaş bir seyir izlemiştir. Fakat 1950 yılından sonra Adnan Menderes'in liderliği altındaki Demokrat Parti zamanında büyüme projesi bir hercümerç halini almıştır. Hükümet tarım sektörünü vergiden muaf tutmuş ve böylece Demokrat Parti ve onun devamı olan Adalet Partisi köylünün halen de muhafazada büyük hassasiyet gösterdikleri ebedî desteğini kazanmışlardır. Bu husus, ekonomik bakımdan rasyonel olan vergi politikalarının Türkiye'de tatbikini imkânsız hale koymuştur. Ancak hükümet sanayi ve alt yapı tesislerinin geliştirilmesi konusunda sıkı tedbirler almış ve neticede oldukça geniş ve yüksek derecede enflasyonist bütçe açıkları ortaya çıkmıştır³. Yabancı kambiyo rezervleri hemen hemen tükenmiş ve Türk liderleri politik alanda mümkün olan herşeyin ithal edilmesi ve ödeme için kaygılanılmaması görüşünü benimsemişlerdir⁴. Memleketin gitgide artan siyasî ve ekonomik problemleri siyasî baskı ve sansürün artmasına sebep olmuştur: Demokrat Parti, hürriyetin şampiyonu olarak göreve başlamış; fakat 1960'a kadar süren on yıllık bir güçlü devreden sonra daha ziyade yemî bir Osmanlı istibdadı devresi yaratmıştır⁵.

1960 yılının Mayıs ayında General Gürsel komutasındaki silahlı kuvvetler, Demokratik hak ve özgürlükleri yeniden tesis et-

- 3) Bakınız: N. Kaldor'un makalesi "Will underdeveloped countries learn to tax" (Gelişmekte olan ülkeler vergi vermeyi öğrenecekler mi?), içinde **Essays in Economic Policy**, Cilt I.
- 4) Richard Robinson, **The First Turkish Republic: A Case Study in National Development**, Harvard Univ. Press, 1963, s. 149.
- 5) C. H. Dodd, **Politics and Government in Turkey**, Manchester University Press, 1969, p. 25.

mek amacıyla Türkiye'de yönetimi ele almışlardır. Demokrat Parti feshedilmiş ve 1961 yılı Ekim ayında yapılan genel seçimler, eski Cumhuriyet Halk Partisi ile yeni kurulan Adalet Partisinin (sabık Demokrat Partinin bir devamı olan) koalisyonu ile neticelenmiştir. O tarihten sonra Türkiye'de partiler politikalarını dikkatli bir ayırım içinde devam ettirmeye büyük bir özen göstermişlerdir⁶. Sınai münasebetlerin geliştirilmesinde 1960 ihtilâlinin getirdiği en belirgin özellikler, (Demokrasi ve sosyal adalet) kavramında toplanmış bulunan liberal fikirler patlamasıdır. Bu kavramda demokrasi, fert ve teşekküllere tam bir hürriyet verilmesi konusundaki kararlılığı sosyal adalet ise kontrolsüz enflasyon ve gitgide artan eşitsizliğin yarattığı karışık şartların kargaşalığının bir daha geri dönmek üzere terkedildiğini ifade eden terimlerdir⁷. Ferdî hürriyet ve ekonomik plânlama yeni Anayasa ve oldukça önemli bir politik döküman olan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı ile güven altına alınmıştır.

Birinci Beş Yıllık Plânda şöyle denmektedir⁸.

Sosyal sınıflar adasında bir denge tesis etmek için kalkınmanın gerçekleşmesinde ve devamında önemli bir rolü olan işçilerin diğer sosyal kategorilerin sahip olduğu iktisadî ve sosyal haklardan yararlanmalarını temin etmek gereklidir. İşçinin sadece önemli bir üretim faktörü olarak değil, aynı zamanda toplumun bir üyesi olarak diğer herhangi bir kişi kadar haklarına sahip olması ve iktisadî hayatta etkili bir rol oynadığını hissetmesi gereklidir. Bu husus plânlı bir şekilde kalkınacak demokratik bir ekonomide hedeflere ulaşmada zorunlu olan sıkı işbirliğine dayanan ahenkli sermaye-işgücü münasebetlerinin mevcudiyeti için şarttır... İşgücüne işveren karşısında eşit bir müzakere ve pazarlık gücü sağlanarak, işçi ile işveren arasında sosyal adalet ilkelerine dayalı bir menfaat birliği yaratılacak ve böylece bir yandan sendikaları geliştirmek, öte yandan demokratik düzen gereklerini yerine getirmek için toplu sözleşme ve grev - lokavtla ilgili temel hakları kanunlaştıracaktır.

6) En iyi bilgi Dodd'dan temin edilebilir.

7) Dodd, *op. cit.*, sh. 120.

8) Devlet Plânlama Teşkilâtı, **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı**, 1963 - 1967, sh. 103 - 104.

İhtisâl sonrası kurulan ilk sivil hükûmette yer alan Çalışma Bakanı ise bu konuda daha da sarîh beyanlarda bulunuyordu⁹ :

Demokrasi sosyal hayatın mümkün olduğu kadar fazla cephesine, bilhassa işgücüne uygulanabildiği zaman gerçek demokrasi olma kuvvetini kazanır. Ancak bu şartlardan sonra demokrasi köklenir ve tahrip edilemez hale gelebilir; demokrasi bundan sonra siyaset alanında kolayca paralyze olmaz ve paralyze olduğu zaman da bir süre sonra diğer bölgelerde filizlenmeye ve tehlikeli metodları denemeye lüzum kalmadan çıkmazlardan kurtulmaya imkân bulabilir.

Yakın tarihlerdeki bu ifadelerden de anlaşıldığı üzere Türk liderleri sınıf çatışmalarının hallinde Kemalist görüşü bir yana itmekte ve siyasî gelişimin öngördüğü daha realist bir baskı - grubu görüşünü benimsemektedirler. Netice itibariyle ekonomik değil, kesin sosyo - politik sebeplerle Türkiye'de sendikacılık hareketinin güçlendirilmesi esas alınacaktır. Daha önceki İş Kanununda olduğu gibi idare eden zümrenin ideolojisi burada da çabucak politik realiteye dönüşmüş ve 1963 de sendikalar ve toplu iş sözleşmeleri, grevler ve lokavtlarla ilgili 274 ve 275 sayılı kanunlar çıkarılmıştır. 274 sayılı kanun sendika yasası ve yönetimi ile ilgilidir. 275 sayılı kanun ise toplu pazarlık şekillerini uzlaştırma ve hakemlik müesseselerini izah eder ve diğer tarafın durumdan haberdar edilmesini müteakip bir grev veya lokavt yapmak için hak ve selâhiyetlerini tanzim eder. Ancak devletin sanayi münasebetleri kontrol etme konusundaki geleneğe kanunda grev hakkına karşı ileri sürülen çeşitli yasalarla sessizce sâdik kalmaktadır. Şöyle ki, savaş, genel veya kısmî seferberlik, tehlike veya millî felâket zamanında, sağlık veya eğitim teşekküllerinde, kamu menfaatini ilgilendiren durumlarda veya toplu pazarlıkların geçerli olduğu dönemlerde (toplu sözleşmelerin iptali hedef olan grevler hariç) grev yapmak kanunen yasaklanmıştır. Geleneklere olan bağlılık 21. (fıkra) bölümünde şu ibare ile kendini daha da açık bir şekilde ortaya koymaktadır : "Grevler millî ekonomiye ve ülkenin emniyetine zararlı olduğu takdirde hükûmet tarafından en fazla 60 gün süre ile er-

9) Bülent Ecevit, "İşgücü ve Ekonomik Kalkınma İçin Demokratik Çatır", *Türkiye İktisat Dergisi*, Cilt III, No. 8, Kasım 1962.

telenebilir¹⁰. Daha sonraki bir maddede ise otoritenin veya Hükümetin kararlarına etki yapan grevleri yasaklamaktadır¹¹. Kanun aynı zamanda 3008 sayılı kanunda olduğu gibi daha fazla işçi ve işveren iştiraki ile benzer bir tahkim sistemi de tesis etmektedir.

Sendikaların kurulmasına 1947 tarihinde izin verilmiş ve 1963 yılına kadar kurulan sendika sayısı 400'e, üye sayısı ise 420.000'e¹² ulaşmıştır. Sosyal güvenlik sigortasından yararlananlar, işgücünün takriben % 60 ma ulaşmakta, ancak bu oran iktisaden faal nüfusun sadece % 3 ünü teşkil etmektedir. Sendikalarda en fazla hâkim olan tür bölge sendikacılığı olup, bu tür sendikacılık her işkolunda kurulmuş bulunan birkaç işletmeyi ihtiva etmektedir. Her iş kolunda bölge sendikalarından oluşan birkaç federasyon mevcut olup, sendikaların bölgesel federasyon sayıları da mahduttur. Bunların üstünde ise 1952 yılında kurulmuş bulunan Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Türk - İş yer almaktadır. Fakat köyden veni gelmiş¹³ kötü eğitilmiş bir işgücü ve yüksek bir işçi devri ile işçilerin teşkilâtlandırılmaları güç bir görevdir: Endüstriyel sistemin disiplin ve kurallarına alışık olmayan işçilerin işverenleri tarafından işlerine son verilmesi korkusu ile, sendikalara girmekte hiçbir arzu göstermemektedirler¹⁴. Sendika liderliği de işten çıkarılmaktan, kamu otoritelerince "komünist" olarak suçlamalara kadar çeşitli güçlülere karşı koymak zorunda bırakılan güçsüz bir mevkiden başka birşey değildir.

- 10) ILO. kanun serileri 275 sayılı kanun, 1963, Türkiye 2, Madde 21, Fıkra 21 oldukça sık ve uygun olmayan hallerde kullanıldığı müşahade edilmiştir. 7 Nisan 1970 de İstanbul'da şehirin 14 fırınından 6 smda 440 işçi ücretlerinin % 50 arttırılmasını talep etmişlerdir. Ancak Bakanlar Kurulu 11 Nisan'da kamu menfaat ve güvenliğine aykırı olduğu iddiası ile grevi tehir etmiştir (10 - 13 Nisan 1970 tarihli günlük gazeteler).
- 11) 275 sayılı kanun, madde 55.
- 12) Prof. Dr. Orhan Tuna, "Trade Unions in Turkey", (Türkiye'de Sendikalar), *International Labour Review*, 1964, Tablo II.
- 13) 1950 yılı başlarında traktör büyük ölçüde insan gücünün yerini almıştır. Bakınız: Keith Griffin'in Türkiye ile ilgili notuna "Underdevelopment in Spanish America, Ailen Unwin, 1969, p. 120: "Her traktör 8 kişiyi işsiz bırakmış ve 1950 den 1955'e kadar 350.000 kişi göç etmek zorunda kalmıştır.
- 14) Toker Dereli, *The Development of Turkish Trade Unionism*, Univ. of İst. 1968, s. 93.

Özel işletmelerde olduğu kadar devlet işletmelerinde de babayı işverenlerin müstebit geleneklerine karşı sendikalar bütün faaliyetlerinde sınırlandırılmış ve¹⁵ fazla bir ilerleme yapamamışlardır. Gözlemcilerden biri durumu düşman bir çevrede kanunî kısıtlamalar, artan hükümet kontrolü ve idaresi... kanunî kısıtlamalar büyük ölçüde bu mahiyette idi¹⁶ şeklinde zayıf bir sendika hareketi olarak özetlemektedir.

Kontrollü ve zayıf sendika hareketinin devam ettiği samırsa da, şimdi onun modası geçmiştir. Zira Türkiye'ye hâkim olan yeni ruh ve yürürlüğe giren kanunlar sendikacılığın gelişmesi için elverişli olan ortamı yaratmış bulunmaktadır ve bu ortamdan da azamî ölçüde yararlanılmaktadır.

Türkiye'de

1967 de ekonominin çeşitli sektörleri arasına dağılmış 702 sendika mevcuttur. Bu sendikaların dağılımı ise şöyledir :

TABLO 1
Türkiye'de Sendikalar

Sektörler	Sendika Sayısı
Tarım	21
İstihraç	73
İmalât sanayii	200
İnşaat	95
Enerji	33
Ticaret	29
Nakliyat	86
Hizmetler	149
Belirsiz	25

Kaynak : Orhan Tuna, Toplu İş Sözleşmesi Düzeninin İktisadî ve Sosyal Tesirleri, D.P.T., Ank., 1969, Tablo 79, sh. 142.

İmalât sanayiindeki sendikalardan, 70'i gıda ve içki sanayiine, 41'i madenî eşya sanayiine, 14'ü tekstil sanayiine ve 13'ü de kimya

15) Dereli, *op. cit.*, Chap. 2, Sec. 7.

16) Dereli, *op. cit.*, sh. 104.

sanayiine aittir. Sendikaların toplu üye sayısı 700.000 ilâ 800.000 arasında olup bu rakam sigortalı işgücünün % 70 ini, iktisaden faal nüfusun ise sadece % 5 ini ihtiva etmektedir.

Sendikaların büyük çoğunluğu Türk - İş'in çatısı altında teşkilâtlanmışlardır. Türk - İş, Federal Almanya'da olduğu gibi sanayi temeline dayalı millî sendikacılığın gelişmesi için çaba gösteren bir teşekküldür. Özellikle maden sanayiinde toplanmış bulunan ve Disk adı ile tanınan sol kanadı teşkil eden sendikacı militanların meydana getirdiği fazlaca taraftarı mevcut bulunmayan bir diğer teşekkülde hemen hemen bütünüyle (Türkiye İşçi Partisi'nin) programını benimsemiş bulunmaktadır¹⁷.

Kayda değer çeşitli kaynaklardan sendikacılık hareketi konusunda milletlerarası yardım temin edilmiştir.

1963 den bu yana AID'nin yardımı (Devlet Dış İşleri Bakanlığına bağlı milletlerarası kalkınma teşkilâtı A.B.D. Bürosu) Türk - İş'in de bütçe desteği ile idarecilerin olduğu kadar bölge başkanlarının ve eğitim görevlilerinin aylıklarının ve seyahat masraflarının ödenmesi ile arttırılmıştır. AID 2 milyon TL.'lik (220,000) bir bağış ve ilâveten de yeni bir Türk - İş binasının yapımı için 2 milyon TL.'lik borç vermiştir. Buna ilâveten AID işgücü dairesi konfederasyonun eğitim programlarını desteklemek için konferanslar tertip etmiş ve son iki yıl içinde 200 kadar Türk sendika lideri A.B.D.'ni ziyaret etmiştir.

Bu açılma onları kendi sistemlerine kolayca uygulayabilecekleri A.B.D. hakkında bilgi ile teçhiz etmiştir. Bu münasebetler sonucunda Türk iş mukaveleleri ile A.B.D.'ndekiler arasında oldukça yakın benzerliklere şahit olunmuştur. Bu mukaveleler çok ayrıntılı olup, görülebilen her türlü teferruatı ihtiva etmektedirler. Dolayısıyla sendika liderleri şimdiye kadar toplu pazarlıkta uyuşmaktan ziyade şiddete başvurma yolunu denemişler ve hedeflerine ulaşmada daha teferruatlı bilgi temin etme yoluna gitmişlerdir. Bu konu özel sektör tarafından yönetimde önemle ele alınması gereken bir hüviyete bürünmekte ve pazarlık kurallarında bir sertleşme yaratmaktadır¹⁸.

17) Dereli, op. cit., sh. 221.

18) Bruce Millen, "Factions of the Turkish Labor Movement Differ

İngiliz TUC ve Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı Türkiye'ye teknik ve malî yardımda bulunmakta ve karşılıklı ilişkiler sık ziyaretlerle de kuvvetlendirilmektedir. Bu sebeple Türkiye'de şimdi kuvvetli ve iyi teşkilâtlanmış bir sendikacılık hareketi yerleşmiş bulunmaktadır. Türk - İş'in siyasi gücü, parti politikalarından uzak kalmayı başarması ve Türk - İş liderlerinin daha yüksek bir pazarlık gücü kazanabilecek bir siyasi tarafsızlığa sadakat göstermeleri ile daha da artmıştır. Müzakere edilen toplu - iş sözleşmeleri sayısında hatırı sayılır ölçüde bir artış meydana gelmiş ve 1967 ye kadar % 70'i özel ve % 30'u kamu sektöründe olmak üzere 3634 toplu iş sözleşmesi yapılmıştır. Bunların dağılışı aşağıda gösterilmiştir :

TABLE 2
Türkiye'de Toplu Sözleşmelerin Dağılımı

İşletme Cesameti İşçi Sayısı	Özel İşyerleri	Kamu İşyerleri	İmalât	
			Sanayiindekilerinin Toplamı	Toplamı
1 — 50	1,611	401	2,012	1,313
51 — 100	291	146	437	267
101 — 500	324	180	504	277
501 — 1000	42	13	55	40
1000 —	26	25	51	36
Bilinmeyen	250	325	575	183
Toplam	2,544	1,090	3,634	2,116
Kapsanan İşçilerin Tahmini Sayısı	240,000	157,000	397,000	221,000

Kaynak : Toplu İş Sözleşmesi Düzeninin İktisadi ve Sosyal Tesirleri, Tablo 28, 31, sh. 70 ve 72. Toplu İş Sözleşmesi ile kapsanan işçi sayısı ile ilgili tahminler cesamete göre dağılışı kendi takribi hesaplamalarıma göre yapılmıştır. Bu sebeple gerçek değerleri eksik olarak yansıtabilir. Değerler binde olarak ifade edilmiştir.

Over Political Role", *Monthly Labor Review*, A.B.D., Department of Labor, Haziran 1969, Dereli şöyle demektedir: "Disk Türk - İş'i yabancı organizasyon'larla münasebette bulunduğu için ağır şekilde suçlamakta ve bilhassa AID den alınan malî yardımını kabul etmemektedir. AID bir Amerikan devlet teşekkülü olduğuna göre, onun Türk - İş'e yapacağı yardımın da "meslek tipi" iktisadi yönü ağır basan sendikacılığı geliştirmekten başka birşey olmadığını iddia etmektedir. Disk sözcüsü, Türk - İş'in kendisini yabancı kapitalizme hizmet edecek kadar düşürdüğünü beyan etmiştir" *op. cit.*, sh. 222.

1967 de 1.1 milyonu bulan sigortalı işgücünün yarım milyonu imalât sanayiindedir. Kapsamı oldukça geniş olmakla beraber (sigortalı işçilerin yaklaşık olarak üçte birden fazlası toto'da ve yarıya yakını da imalât sanayiinde) toplu iş sözleşmelerinin daha da yaygınlaştırılması hedef olarak alınmıştır. Toplu sözleşmelerin yaklaşık olarak üçte biri bir yıl, yarısı da iki yıl sürelidir :

TABLO 3

Toplu İş Sözleşmeleri Süreleri

	6 ay	1 yıl	1,5 yıl	2 yıl	2,5 yıl	3 yıl
Toplu İş Sözleşmeleri sayısı	32	1,105	277	1,658	113	335

Kaynak : Toplu İş Sözleşmeleri Düzeninin İktisadî ve Sosyal Tesirleri, Tablo 41, sh. 89.

Sözleşmelerin ortalama süresi 1,74 senedir; buna ilâveten süreleri belirsiz olan 114 sözleşme mevcuttur.

1963 kanununun başlıca etkisi grev faaliyetinin bazı veçheleri ile yansıtılmıştır. 1963 ten önce sanayi uyuşmazlıkların bu yönü resmen mevcut değildi ve bu konuda veri de yoktu.

TABLO 4

Türkiye'de Sanayi Uyuşmazlıklar

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Grev sayısı	8	73	43	36	101	53	34
Kaybolan işgünü sayısı (000)	21	216	305	334	350	133	156
Dahil olan işçi sayısı (000)	0.7	6.9	6.5	9.9	9.5	5.1	7.6
Grev başına kaybolan gün sayısı (000)	2.6	3.0	7.1	9.3	3.5	2.5	4.6
İşçi başına kaybolan gün sayısı (ortalama süre)	29	31	47	34	37	26	21

Kaynak : 1. den 3. ye kadarki sıralar 1963 - 1968 ILO, Yearbook of Statistics, 1969 (Ağustos'un 31 ine kadardır). Çalışma Bakanlığı, Ankara.

Sıra (4) = Sıra (2) ÷ Sıra (1); Sıra (5) = Sıra (2) ÷ Sıra (3)

1963 de az sayıda grev olmuştur, fakat o zamana kadar sanayi uyumsuzlukları gösteren tablo 4 deki her indeks yıldan yıla önemli ölçüde artış göstermiştir¹⁹.

Tabloda ortaya konulan en ilgi çekici husus işçi başına kaybolan gün sayısının çok yüksek olmasıdır. Bu husus ise stopajların ortalama süresini kabaca tayin eden faktörlerden biridir. Genellikle az gelişmiş ülkelerde stopaja tâbi tutulan işçilerde iş başına kaybolan gün sayısı 2 ilâ 4 olmaktadır. Ancak Türkiye için durum bunun 10 katıdır. Bu fenomeni izah edecek iki faktör mevcuttur. Birincisi gerek sendikaların, gerek işverenlerin bu yılları gelecekteki ücret sistemini tayin eden, kararlayan yıllar olarak mütalâa etmeleridir. Neticede grevler sendikalarca kuvvetli şekilde desteklenmekte alışılmış bir çözüm yolu haline gelmesi endişesi ile de işverenler tarafından kararlı bir tepkiye hedef olmaktadır. İkinci olarak merkezî kontrol sisteminin stopajlar üzerindeki faaliyetleri sebebiyle grevler fazla görülmemektedirler. Şöyle ki, işyeri veya işkolu sendikası, grev fonlarının kontrol eden millî sendika'nın millî sendika ise bir grevin sonuca bağlanmasını tasdik etmeden önce gayri resmî olarak Türk - İş'in desteğini almak zorundadır. Türk-İş grev kararı alırken siyaset alanında izleyeceği yolu seçmede son derece dikkatli davranmaktadır. Grev kararının mahalli çok dikkatli şekilde seçilmelidir ve grev ödemesi hemen her zaman işçi ücretinin % 50 si civarındadır.

Bu kontrollü ve iyi finanse edilmiş toplu pazarlık sistemi gelişmekte olan ülkelerde görülmeye alışılmıştan çok farklıdır. Bu grev faaliyetinin ücret hareketleri üzerindeki etkisinin kayda değer olacağı konusundaki inanç kuvvetlidir : 1967 de O.E.C.D.'nin Türkiye ile ilgili yıllık ekonomik raporunda şöyle denilmektedir²⁰ : Bir

19) Grevlerin yıllık görünümü toplu sözleşmelerin görünümüne bağlıdır. Grevlere toplu sözleşmelerin geçerli olduğu dönemlerde izin verilemez. Bu sebeple eğer sözleşmeler 1.7 sene arayla ve belli sürelerle devam ediyorsa, grev sürelerinin de bir faal yıl (1964, 1967) ve bunu takip eden 2 sakin yıl (1965 - 1966) - 1968 - 1969) olmak üzere belli bir görünüm arzettiği dikkati çeker. Kaybolan iş günleri sayısı stopaja tâbi tutulan sendikaların cesametinin göstergesi olmaktadır.

20) O.E.C.D., *Economic Report for Turkey*, 1967, sh. 9. burada ba-

ülkede fiyat hareketlerine ücretlerdeki artış yol açmaktadır. 1965 de sigortalı işçilerin ortalama günlük kazançları 1964 dekenden % 18 daha yüksektir. Bu fark, 1964 toplu pazarlık mekanizması ile diğer iş piyasası konularında yenilikler getiren 1964 tarihli yeni iş kanununu takip eden yıllardaki ücret anlaşmaları tarafından ortaya konulmuştur. 1966 da tamamlanan mukavele sayısı daha az olup, günlük ortalama kazançtaki artış da % 8 oranında yavaşlamıştır.

Türkiye'deki ücret istatistikleri sosyal güvenlik mekanizmasının temin edebildiği verilere münhasırdır. Sosyal güvenliğin alam her yıl genişletildiğine göre, bu rakamlardaki değişmeler, reel değişmelerle, yaygın olduğu alanın kapsamının değişmesinden meydana gelmektedir.

Sosyal güvenlik bütün ücretlerin 1960 nüfus sayımlarına göre % 25 ini, 1965 de ise % 30 unu kapsamaktadır²¹. Geç bildirim yol açtığı değiştirilmesi gerekli hatırı sayılır miktarda veri mevcuttur. Türkiye'deki ücret hareketleri ile ilgili veriler bu hususlar dikkate alınarak incelenmelidir. 1960 - 61 den 1963/64'e kadar geçen dört yıllık süredeki ortalama değişim oranları toplu pazarlık sisteminin tam anlamıyla yürürlüğe girmeden önce geçen yılları temsil etmektedir. 1964/65 ile 1967/68 arasındaki yılların ise ortalaması toplu pazarlığın tam anlamı ile müessir olduğu devreyi göstermektedir.

TABLO 5

Türkiye'deki Ücret - Fiyat Hareketleri
Yıllık Ortalama Yüzde Değişim

	Nakdi Ücretler	Toptan Eşya Fiyatları	Reel Ücretler
1960/61 - 1963/64	7.8	3.5	4.2
1964/65 - 1967/68	9.7	6.3	3.2

Kaynak : Devlet Plânlama Teşkilâtından temin edilen verilerle hazırlanmıştır.

his konusu edilen pazarlık metodunun bizim grev kronolojimize uygun olduğunu not ediniz.

21) Devlet Plânlama Teşkilâtı'nca temin edilen bilgi.

Türkiye'de ülkenin bütününe ifade eden bir geçinme indeksinin olmayışı, hesaplarda toptan eşya fiyatları indeksinin kullanılması mecburiyetini doğurmuştur. Toptan eşya fiyatları indeksinin ise fiyat enflasyonunu daha düşük göstermesi muhtemeldir. Eldeki rakamlar ücret - fiyat enflasyonunun yaklaşık olarak % 25 oranında artış kaydettiğini göstermektedir. Ne var ki, fiyat enflasyon hızı ücretlerden daha yüksek olup, reel ücretlerin artış hızı yavaşlatılmıştır. Ancak sadece İstanbul'u kapsayan ücret - fiyat istatistiklerini incelediğimizde benzer bir modelle karşılaşırız.

T A B L O 6

İstanbul'da Ücret - Fiyat Hareketleri
Yıllık Ortalama Yüzde Değişim

	Nakdi Ücretler	Tüketici Fiyat İndeksleri	Reel Ücretler
1960/61 - 1963/64	5.8	3.8	1.9
1964/65 - 1967/68	9.1	8.3	0.8

Kaynak : Tablo 5 in aynı.

Bu, iyi sendikalaşmış, endüstriyel şehir kesiminde 1960 ihtilâ- linden sonraki dört yıl ile mukayese edildiğinde, nakdi ücret enflasyon hızının toplu pazarlık yıllarında hatırı sayıhhr bir artış kaydettiği görülmüştür. Ancak fiyat enflasyon hızı iki kata yakın artış göstermiş, reel ücretlerin artış hızı ise şiddetle azalmıştır. İstanbul tüketici fiyatları indeksi ILO ve OECD tarafından resmen kullanılan ve temin edilebilenler arasında en güvenilebilir olanıdır. Ekonomik faaliyetin çeşitli dallarında nakdi ücret enflasyonunun ortalama hızında benzer bir artış temposuna şahit olabiliriz. Bu etki özellikle fiyatlar üzerindeki etkinin en fazla emek-yoğun in- şaat ve nakliyat endüstrilerinde kendini gösterecektir. Buna ilâve- ten, imalât sektöründe çeşitli faaliyet kolları dikkate alındığında ücret artışı yıllık ortalama yüzde 7.7 den 8.5'e yükselmekle kalma- mış, fakat ortalama olarak % 3.6 dan % 2.7 ye standart bir dü- şüş olmuştur. Neticede toplu pazarlık imalât sektöründe daha dü- zenli bir ücret artış hızı yaratmıştır. Ücret artış hızlarındaki bu

düzenlilik düşük produktivite artışından yakman dallarda fiyat-enflasyonu yaratıcı bir tesir meydana getirmiştir²².

Bu verilerden anlaşılacağı üzere sendikacılık hareketleri sonucu artan toplu pazarlık faaliyetleri nakdi ücretlerin artışını hızlandırmış fakat hızlı fiyat enflasyonu sebebiyle kendi üyelerinin hayat standartlarını yükseltmeye imkân bulamamıştır. Bu başarısızlık ise işçi hareketinde gitgide artan bir gerilemeye sebep olmuştur. Dereli, 1968 Disk Genel Kurulundaki iddialarını şöyle izah etmektedir²³.

“Disk sendikacılığın siyasî veçhesini sık sık öne sürerek bu konunun toplu pazarlıkta öncelik taşıması gerektiğini iddia etmiştir. Toplu pazarlığın işçilerin refahını artırma konusunda yapacağı katkı sınırlıdır. Çünkü kaybettikleri herhangi bir kâr kaybını telâfi etmede hiç fırsat kaçırmayan işverenler tarafından yaratılan bir ücret artışının tesiri, bunu, takip eden fiyat artışları sebebiyle ortadan kalkmıştır.”

Ancak daha yakın bir gözlem toplu pazarlığın önemli bir siyasî parametreye sahip olduğunu açığa çıkarmaktadır.

Türkiye’de kamu sektörünün ücret artışlarına numune olduğu konusunda şikâyete sık sık rastlanmaktadır. 1963 yılında imalât sanayiindeki (10 ve daha fazla işçi çalıştıran teşekküllerde) işçilerin % 45’i kamu sektöründe istihdam edilmişlerdir. Ödenen ücret ve maaşların % 51 ini alan bu işçiler imalât sektörünün kapasite gücünün % 65 ini kullanarak katma değerinin % 53 ünü üretmişlerdir. Toptan ve perakende ticarete kamu sektörü istihdamın % 31’i, ücret ve aylıkların % 33’ü ve toptan satışların % 20’si kadar paya sahiptir, nakliyatta kamu sektörü istihdamın % 96 sına, ücret ve aylıkların % 96 sına ve toptan satışların da % 84’üne sahiptir²⁴.

22) H. A. Turner ve D.A.S. Jackson, “On the Determination of the General Wage Level - A World Analysis (Genel Ücret Seviyesinin Tayini Üzerine Bir Dünya Analizi) veya “Unlimited Labour Forever” (Daima Sınırsız İşgücü), *Economic Journal*, Aralık 1970, bu iddiayı yaygınlaştırmakta ve gelecek paragrafta yer alanlar için dayanak teşkil etmektedir.

23) Dereli, op. cit., sh. 221-222.

24) 1964 İmalat Sanayii Sayımı, Sh. XVII, ve Ticaret, Ulaştırma ve Haberleşme Hizmetleri Sayımı, Sh. 4, 8, 67 ve 68.

Bu rakamların da gösterdiği gibi, kamu sektörü imalât sanayiinde ortalama kazançların oldukça yüksek diğer yerlerde ise müsavi olduğu görülür.

Nakdî ücretlerde artış ise kamu sektöründe çok daha hızlıdır.

TABLO 7

Nakdî Ücretlerdeki Değişmeler
Ortalama Yıllık Yüzde Değişimi

	Kamu Sektörü	Özel Sektör
1960/61 - 63/64	9.4	6.4
1964/65 - 67/68	12.6	7.6

Kaynak: Tablo 5 gibi.

Sosyal Güvenlik kapsamının genişletilmesi sebebiyle özel sektör gelişme hızında bir düşme temayülüne izin verilse dahi kamu sektöründeki ortalama gelişme hızı ile özel sektördeki ortalama gelişme hızı arasındaki fark önemlidir ve ücret enflasyon hızı kamu sektöründe kendini daha şiddetli olarak hissettirmektedir. Sendikalar tarafından iktisadî devlet teşekküllerine getirilen ve bu farklılığa yol açan siyasî baskıyı azaltmak için çok sayıda saha çalışmasına ihtiyaç vardır. Prima facie, sendikaların "ekonomik çevredeki siyasî teşekküller" olarak "siyasî çevredeki ekonomik teşekküller" olmaları halinde gösterecekleri faaliyetten daha başarılı oldukları görülmektedir²⁵.

Durumun bir başka yönü Toplu Pazarlığın etkili sonuçlarını belirleyen siyasî ortamı açıklayabilecektir. Birçok az gelişmiş ülkede modern sektördeki ücret tazyiki kır ve şehir kesimleri arasındaki gelir farklılaşmasını arttırmış ve tarımla sanayi arasındaki dengenin bozulmasına sebep olmuştur.

25) Robinson, op. cit., sh. 257, 271. Birçok ülkede benzer mekanizmaya rastlamak mümkündür. Birleşik Krallığı da kapsamına alan tarımı destekleme programları gibi.

Ancak Türkiye'de ana tarım ürünlerinin fiyatları genellikle toprak mahsulleri ofisince kararlaştırılmakta ve buğday destekleme fiyatları bilhassa seçim devrelerinde kesin artışlar göstermektedir²⁶.

Kır ve şehir kesimleri arasındaki gelir farkının büyümesinde genel bir temayül mevcut ise de sanayi ile tarım arasındaki münasebetin ikincinin aleyhine işlediği görülse dahi, bu temayül her birkaç yılda bir status quo'yu yenilemek bakımından durdurulmaktadır. Tablo 8 de görüldüğü gibi.

TABLO 8
Türkiye'de Fiyatlar

	Buğday aracı fiyatlar	Üretici fiyatlar	Kır kesimi geçinme indeksi	Ziraat ticaret hadleri indeksi
1963	100	100	100	100
1964	100	100	126	80
1965	109	109	121	90
1966	110	108	125	86
1967	110	107	133	80

Kaynak: Devlet Plânlama Teşkilâtı verilerinden temin edilmiştir.

1965 de Toprak Mahsulleri Ofisinin buğday destekleme fiyatlarındaki artışın üretici fiyatlarının genel seviyesi üzerinde kesin bir tesiri vardır. Kır kesimi tüketici geçinme fiyatları indeksinde oldukça muntazam bir artış olmuştur. İlk sütünü sonraki ile bölerek ziraat ticaret hadlerini bulduğumuzda son kolonda kır kesiminde gitgide bir düşme olduğu temayülünü görürüz. Ancak bu düşüş buğday destekleme fiyatındaki artışlardan dolayı birkaç yılda bir duraklama göstermekte ve hatta bazı artışlarda kaydedilmektedir. Dolayısıyla şehirli işçilerin pazarlık güçleri artıp fiyat enflasyonuna yol açınca ürünlerinin fiyatlarını yükselterek çiftçilerin gelirlerini arttırmaları konusundaki siyasî baskı yoğunlaşmış-

26) Robinson, *op. cit.*, sh. 257, 271. Benzer bir mekanizma Birleşik Krallık da dahil olmak üzere, birçok ülkenin tarım destekleme programlarında müşahade edilebilir.

tır. Neticede genel fiyat enflasyonu reel gayri safi millî hasılanın sektörel dağılımı üzerindeki siyasî tartışmayı izah eden bir mekanizmadır.

Türkiye'de köylülerin sahip olduğu siyasî güç dolayısıyla bu çatışma gelir enflasyonunun genelleştirilmesiyle az da olsa onların lehine çözümlenmiştir. Fakat diğer gelişmekte olan ülkelerde durum farklı olabilir.

Bu gazeteki (journal) son rapor Meksika'da toplu pazarlığın gerisinde faaliyet gösteren siyasî - teşekküle ait kuvvetleri incelemekte ve şöyle devam etmektedir²⁷ :

Vasıflı işçilerin dahil oldukları sendikalar büyük sanayi teşekküllerinde kurulmuş olup, iş mesuliyetini haiz ve iktisadî menşeli oldukları halde, daha küçük firma ve endüstrilerde vasıfsız işçilerin dahil olduğu zayıf sendikalar, üyelerinin durumlarını düzeltmek için siyasî himayeye mazhar olmaya zorlanmaktadırlar.

Fakat ekonomik kalkınma nimetleri bölüşümünün Türkiye ile bir mukayesesi tüm toplu pazarlık sisteminin siyasî bünyesine daha geniş bir açıdan bakılmasını sağlar.

TABLO 9

Ortalama Yıllık Büyüme Oranları (1959 - 1966)

	Meksika	Türkiye
Sanayide Nakdî Ücretler	8.8	8.1
Tüketici Fiyatları	2.7	4.8
Sanayideki Reel Ücretler	6.0	3.1
Fert Başına Reel G.S.M.H.	3.0	2.3

Kaynaklar: ILO daki verilerden hesaplanmıştır. Yearbook of Labour Statistics 1969 ve O.E.C.D., National Accounts of Less Developed Countries, 1968.

27) Mark Thompson, "Collective Bargaining in the Mexican Electrical Industry" (Meksika Elektrik Sanayinde Toplu Pazarlık) **British Journal of Industrial Relations**, Vol. VIII, No. 1, Mart 1970, sh. 68.

Tablo 9 da Meksika ve Türkiye'de sanayideki nakdi ücret artış oranları ile fert başına Reel GSMH oranlarının birbirine çok vakm olduğunu göstermektedir.

Fakat Türkiye'de enflasyon çok daha hızlı olduğundan sanayideki reel ücret artış hızı çok daha düşük kalmaktadır. Başka bir şekilde ifade etmek gerekirse, toplu pazarlık sisteminin ücretler üzerindeki şiddetli tazyikine rağmen Meksika'nın fiyat enflasyonu hızını frenleme yolunda gösterdiği başarı reel gelir dağılımında sanayi sektöründeki ücretlerin esas alınması ile mümkün kılınmıştır. Türkiye'de çiftçiler siyasi yönden daha güçlü olduklarından toplu pazarlığın nihai tesiri daha hızlı bir genel fiyat - enflasyonu şeklinde neticelenmektedir.

Bütün bunlar birleşerek Türkiye'nin belli başlı ekonomik problemlerini arttırmaktadır. Artan işsizlik ve kritik döviz darlığı gibi; nakdi ücretlerdeki hızlı artışlar verimli işlerdeki artış hızını azaltmakta ve fiyat enflasyonu Türkiye için bir taraftan ithalat mallarına olan talebi arttırırken, öte yandan rekabet şartları gittikçe artan dış pazarlardaki payını korumayı zorlaştırmaktadır.

Türk lirası 1970 yılının Ağustosunda % 66 oranında devalüe edilmişti (burada İngiltere ve Fransa ile olan paralellik belirtilmelidir) ve tedavüldeki paraya olan bu güvensizlik toprağın spekülâtif maksatla kullanılmasına yol açmakta, neticede sanayiye yapılan yatırımlar azalmaktadır.

Paradoks olarak, kâr ve fiyat kontrolü - sayesinde daha fazla yatırıma imkân sağlayarak, daha verimli işlerin teminine fırsat vermekle Türk işçilerinin sanayide nakdi ücret artışına bir sınır tanımaları halinde reel anlamda daha kazançlı çıkacakları sonucuna varılabilir.

Türkiye'de sendikacılık hareketi uyumsuzluk halinde greve gidebilecek kadar güçlü ve sosyal anlamda kuvvetlidir ve onun şüphe götürmeyen gücü gelir dağılımının kesin kararının verildiği siyaset alanında temerküz edecektir.