

ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ AÇISINDAN 1992 YILININ BAŞLICA ÖZELLİKLERİ VE GELİŞMELERİ

Prof. Dr. Metin KUTAL*

Çoğulcu demokrasi ve sanayileşme düzeyi ile çok yakından ilgili olan örgütlü işçi ve işveren ilişkilerinin 1992'de etkilendiği en önemli olay, sosyal içerikli bir programla yeni bir siyasal iktidarın işbaşına gelmesidir. Gerçekten gerek koalisyon protokolünde, gerek hükümet programında çoğulcu demokrasinin önündeki engellerin kaldırılacağı, sosyal içerikli birçok yeni yasanın çıkarılacağı ifade edilmiştir.

Nitekim 1992 yılı içinde önemli bazı yasa tasarılarının hazırlıkları yapılmış, uluslararası sözleşmelerin onaylanmasında da önemli bir gelişme kaydedilmiştir. Endüstri ilişkileri açısından 1992 yılının başlıca özelliklerini ve aynı yıl içinde ortaya çıkan gelişmeleri şu şekilde özetleyebiliriz :

1- İş Güvencesi Yasa Tasarısı

12 Ocak 1992 tarihinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı tarafından kamu oyuna bir taslak biçiminde açıklanan iş güvencesi dört ay boyunca yoğun tartışmalara neden olmuştur. Taslak konusunda İstanbul ve Ankara'da çeşitli bilimsel toplantılar düzenlenmiş, böylece yeni yasal düzenlemenin ülkemizin koşullarına, bilimsel esaslara ve uluslararası normlara daha uygun hale getirilmesine çalışılmıştır. Bu çalışmalar sırasında işveren kanadı taslağın içeriğinden çok, çıkış nedenine karşı çıkmış ve bu alanda yasal bir düzenlemeye ge-

(*) İ.Ü. İktisat Fakültesi

rekisinin olmadığı görüşünü savunmuştur. İşçi kanadı önceleri bu taslağın bir an önce çıkarılmasını istemiş, daha sonra bu konuda fazla bir çaba sarfetmemiştir. Bilim çevreleri ise iş güvencesinin, çağdaş bir gelişme olarak, Türk iş hukukuna geçirilmesi tezini savunmuşlar, ancak bu kurumun Türk ekonomisinin ve Türk iş hukukunun genel çerçevesi içinde ele alınması gereği üzerinde durmuşlardır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bu tartışmaların ışığı altında taslağa son biçimini vermiş ve Mayıs 1992'de hazırladığı tasarıyı hükümete sunmuştur. 1992'nin ilk altı ayında iş güvencesi alanında ortaya çıkan hızlı gelişme ikinci altı aylık dönemde, siyasal iktidar çevrelerinde, yeterli ilgiyi bulamamıştır.

Gerçekten hükümet bünyesinde oluşturulan bir komisyon, aradan oldukça uzun bir süre geçmesinin karşın, tasarı konusunda çalışmalarını tamamlayamış, doğal olarak tasarı da parlamentoya sevk edilememiştir. Bu alanda hükümetin attığı tek somut adım 158 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesini, onaylanmak üzere TBMM'ne sevk etmesi olmuştur. Aşağıda değinileceği gibi iş güvencesi ile ilgili olan bu sözleşme de parlamento tarafından kabul edilmesine karşın, 1992 yılında Cumhurbaşkanlığıınca, bir kez daha görüşülmek üzere meclise iade edilmiştir. Böylece ilk aylardaki yoğun çabalar iş güvencesi alanında 1992 yılında somut sonuçlar doğuramamıştır.

2- Diğer Bazı Yasaların Hazırlık Çalışmaları

1992 yılında yeni bir yasa çıkarılmamış olmasına karşın çok önemli bazı konularda ya yasa tasarıları hazırlanmış, ya da bu alanda önemli girişimler yapılmıştır.

Gerçekten işsizlik sigortası ve Türkiye İş Kurumu ile ilgili yasa tasarıları hazırlanarak kamu oyuna açıklanmış; 2821 ve 2822 yasalarda değişiklikler yapılması, memur (kamu personeli) sendikacılığının yasal çerçevesinin çözülmesi, nihayet kıdem tazminatının bir sandıktan karşılanması ile ilgili çalışmalar sürdürülmüştür.

3- Onaylanan Uluslararası Çalışma Sözleşmeleri

Uluslararası kaynaklar iş hukukunda özel bir öneme sahiptirler. Bu kaynaklar arasında da Uluslararası Çalışma Örgütü'nün kabul ettiği sözleşmelerin özel bir yeri vardır. 1932 yılından beri bu örgütün üyesi olan Türkiye Cumhuriyeti'nin onayladığı Uluslararası Çalışma Sözleşmeleri yeterli bir sayıya maalesef ulaşamamıştır. Bu sözleşmeler arasında sendika özgürlüğüne dair 87 sayılı sözleşme gibi insan hakları ile ilgili olanlar sadece iş hukuku açısından değil, ülkelerin siyasal rejimleri açısından da önem taşımaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin, sayıları 170'i geçen bu sözleşmelerden sadece 29'unu onaylamış olması; bunlar arasında da 87 sayılı sözleşmenin bulunmaması haklı eleştirilere konu olmuştur. İşin ilginç yönü, Türk iş hukuku mevzuatının ulaştığı düzey bakımından daha birçok sözleşmeyi T.C.'nin onaylamasına elverişli bulunmasıdır.

Genellikle ülkemizin bu sözleşmeleri onaylamasında dikkatli davrandığı söylenebilir. 1948 yılında U.Ç.Ö. tarafından kabul edilen 87 sayılı sözleşmenin uzun bir süre onaylan-

mamasının nedeni ise, kamu personeline sendikalaşma hakkının ülkemizde verilmemesidir. Gerçi bu konuda da 1965 yılında önemli bir adımı atılmış ve 624 sayılı yasa çıkarılmıştır. Ancak bu yasa, varlığını koruyamamış 12 Mart döneminde 1961 Anayasasında yapılan değişiklik sırasında memur sendikaları kapatılmıştır.

Şayet 1970'li yılların başında memur sendikacılığına bu şekilde bir müdahale yapılmamış olsaydı, aradan geçen yirmi yıllık dönemde Türk endüstri ilişkileri, memur sendikacılığı alanında da çok yararlı deneyimler kazanma olanağını bulacaktı. Kuşkusuz şimdiye kadar 87 sayılı sözleşme de çoktan onaylanmış olacaktı.

1992 yılında (25.11.1992) TBMM tarafından onaylanan sözleşmeler arasında 87 sayılı Sendika Özgürlüğüne dair sözleşmenin de bulunması kanımızca üzerinde önemle durulması gereken bir gelişmedir.

25.11.1992 tarihinde kabul edilen yasalarla onay işlemlerinin uygun bulunduğu dair sözleşmelerin sayısı yediyi bulmaktadır. Bunlardan üçü önceki siyasal iktidar tarafından parlamentoya sevk edilmişti. Bu yedi sözleşmeden biri (No : 158), Cumhurbaşkanlığı tarafından bir ke daha görüşülmek üzere TBMM'ne iade edilmiştir. Geri kalan altı sözleşme şunlardır :

- Sanayide İşe Alınacak İşçilerin Yaş Süresini Belirleyen 59 Sayılı Sözleşme,
- İnsan Kaynaklarının Değerlendirilmesine Mesleki Eğitim ve Yönlendirmenin Yeri Hakkında 142 Sayılı Sözleşme,
- Uluslararası Çalışma Normlarının Uygulamalarının Geliştirilmesinde Üçlü Danışma Hakkında 144 Sayılı Sözleşme,
- Sendika Özgürlüğüne ve Sendikal Örgütlenme Hakkının Korunmasına Dair 87 Sayılı Sözleşme,
- İşletmelerde İşçi Temsilcilerinin Korunması ve Bunlara Sağlanacak Kolaylıklar Hakkında 135 Sayılı Sözleşme,
- Kamu Hizmetlerinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemleri Hakkında 151 Sayılı Sözleşme

Bu sözleşmelerin her birinin içeriği hakkında bilgi vermek bu yazımızın çerçevesini aşacağından biz sadece 1992'nin endüstri ilişkileri açısından önemli bir gelişme olarak bu sözleşmeleri belirtmekle yetiniyoruz.

4- Sendikaların Üye Kaybetmesi ve Kamu Oyunda Sendikal Haklara Karşı Oluşan Olumsuz Tutum

Bilindiği gibi güçlü ve özgür sendikalar sosyal adaleti ve barışı sağlamaları yanında çoğulcu demokrasinin de en önemli güvencesidirler. Baskı grupları arasında özel bir yere ve konuma sahip olan sendikalar, üyelerinin hak ve menfaatlerini etkili biçimde koruma ve geliştirme olanağını bu sayede bulabilmektedirler.

Sendikaların gücü ise herşeyden önce temsil ettikleri kitlenin genişliği ile ölçülmektedir. Durum böyle iken bütün dünyada sendikalar önemli ölçüde üye kaybına uğramaktadırlar.

Ülkemizde de son yıllarda özel sektörde daha belirgin olmak üzere, sendikaların üye kaybına anlaşılmaktadır.

Acaba ülkemizdeki bu durum, dünyada yaşanan sürecin doğal bir sonucu mudur? Kanımızca dünyada sendikacılığın zayıflamasına neden olan faktörlerle ülkemizdeki durumun nedenleri arasında çok önemli farklar vardır. Dünyadaki gelişmenin başlıca nedeni ileri teknolojinin klasik işçi-işveren ilişkilerini temelini değiştirmesidir. Ülkemizde ise izlenen toplu pazarlık politikalarından, işverenlerin işçileri sendikasızlaştırma hareketlerine, alt işveren uygulamalarına, kamu kesiminde çalışanların memur ya da sözleşmeli personel statüsünde gösterilmelerine kadar uzanan çok sayıda faktör iç içe girmektedir.

Öte yandan, işçi sendikalarının toplumun çıkarlarını hiçe sayan, ekonomik gelişmeyi, dış rekabeti engelleyen, sayıları milyonları bulan işsizler aleyhine işleyen bir kurum gibi kamu oyuna tanıtılması, özellikle 1992 yılında yoğunluk kazanmış ve itiraf etmeliyiz ki bunda da oldukça başarı sağlanmıştır. Böyle bir politikanın oluşmasındaki nedenler ve işçi ve işveren örgütlerinin bu konudaki sorumluluk payları üzerinde önemle durulması gerekir. Şimdilik soruna işaret etmekle yetiniyoruz.

5- İşveren Sendikacılığında Yetersiz Örgütlenme ve İşverenler Arasındaki Haksız Rekabet

Çoğulcu demokrasilerde güçlü işçi sendikalarının karşısında güçlü işveren örgütlerinin bulunmasına ihtiyaç vardır. Böylece emek/sermaye ilişkilerini daha âdil ve dengeli bir zemine oturtma amacına ulaşabilmektedir.

1992 yılı bu açıdan da başarılı bir yıl olarak gözükmemektedir. Gerçi sanayileşme sürecini tamamlayamamış, küçük işletmeciliğin çok yoğun olduğu bir ekonomide işçiler açısından sendika özgürlüğünün bir sorun olarak devam etmesi nasd kaçınılmaz ise, işverenler açısından da örgütlenme sorunu daima var olacaktır.

Ancak devlete düşen görev, Anayasadaki temel ilkeler doğrultusunda, örgütlü bir toplum ideali önündeki tüm engelleri kaldırmaktır. İşyerinde işçilerin örgütlenmesine karşı çıkan bir işverenin toplu pazarlık düzeninden kaçabilmesine izin verilmemelidir. Zira Anayasal hakları hiçe sayan bu gibi işverenler yasalara saygılı işverenlere karşı haksız (kirli) bir rekabet olanağına kavuşmaktadırlar.

Bu alanda devletin elindeki tek olanak "teşmil" kurumunu çalıştırmaktır. Böylece aynı işkolunda faaliyet gösteren işverenler arasında rekabet koşulları, az/çok eşitlenmektedir. Bunun sonucu olarak işverenlerin daha çok örgütlenme ihtiyacı duyacakları da beklenebilir.

Durum böyle iken ülkemizde işçi ve işveren örgütlenmesini olumsuz yönde etkileyen önemli gelişmeler kaydedilmiştir.

Birincisi bazı işverenlerin, ortada hiçbir ciddi iktisadi neden yok iken yaptıkları alt işveren uygulamalarıdır. İşletmelerde yapay biçimde yeni işverenlerin ortaya çıkması işçi sendikacılığın olduğu kadar, işveren sendikacılığını da olumsuz etkilemektedir.

İkincisi "teşmil" uygulamasının maalesef amacından saptırmasıdır. Çok etkili olabileceğine inandığımız bu araç ülkemizde uzun süre hiç kullanılmamış, 1991 sonlarındaki uygulaması ise türlü aksaklarla dolu olduğundan, bir işe yaramamıştır. "Teşmil" konusunda ortaya çıkan şikayetlerden etkilenen siyasal iktidar 1992 yılında bu araçtan hiç yararlanmamış ve bunu bir başarı gibi göstermiştir. Kanımızca bu yaklaşım yanlıştır. Geçmişteki uygulamalardaki yanlışlar iyi değerlendirilmeli ve "teşmil" mekanizması başarı ile işletilmelidir.

6 - Sendikaların Yeni Yönetimlerini Oluşturmaları

1992 yılının son günlerinde işçi ve işveren sendikalarında, en üst kadamede, yönetim kurulları belirlenmiştir. En geç üç yılda yapılması gereken bu seçimler 1992 yılında önce şube, daha sonra merkez ve nihayet konfederasyon genel kurullarının yapılmasına sahne olmuştur.

Bilindiği gibi sendikaların en belirgin ve vazgeçilmez özelliklerinden biri, kuruluş ve işleyişlerinin demokratik esaslara uygun olmasıdır. "Sendika iç demokrasi" kavramı ile ifade edilen bu husus, Türk sendikacılığında 1963 sonrası dönemde bile, tam olarak gerçekleştirilememiştir. Bu yüzden 1983 yasalarında gerek yöneticilerin seçilmeleri, gerek görev süreleri ile ilgili çok ayrıntılı hükümlere yer verilmiştir. Kuşkusuz bu ayrıntılar, sendikaların iç işleyişlerini serbestçe düzenleme hakkını sınırlamaya varmış ve böylece başka bir sakıncayı beraberinde getirmiştir.

Yasal çerçevedeki sorunlar bir yana, 1992 yılında işçi ve işveren sendikalarında cereyan eden seçimlerde üyelerin daha bilinçli olarak seslerini duyurmaya başladıkları görülmüştür. Dileğimiz bu bilincin giderek güç kazanması yanında, yasal düzenlemelerden kaynaklanan sınırlamaların en kısa sürede ortadan kaldırılmasıdır.

7 - Kamu Personeli Sendikacılığında Önemli Adımlar

1961 Anayasasının ilk biçiminde sendikalaşma hakkı tüm çalışanlara tanınmıştı. Bu nedenle 1960'lı yıllarda işçi sendikaları yeni bir yasal çerçeveye kavuşturulduktan sonra memur sendikaları ile ilgili özel bir yasa çıkarılmıştı (No : 624). Ancak yukarıda da değinildiği gibi memur sendikacılığı ülkemizde uzun ömürlü olamamış ve 12 Mart döneminde Anayasada yapılan bir değişiklikle sendikalaşma hakkı işçi ve işverenlerle sınırlı tutulmuş, memur sendikaları da kapatılmıştır.

1982 Anayasasında da sendikalaşma hakkı işçi ve işverenler açısından düzenlenmiştir. Ancak bu Anayasada memur sendikaları ile ilgili bir yasaklamaya yer verilmemiştir.

Bu durum bazı bilim adamları tarafından memur sendikacılığında yasal düzeyde bir engel olmadığı biçiminde yorumlanmıştır. Bu görüşe 1992 yılında idari yargı organı da katılmıştır.

Memur sendikaları ile ilgili özel bir yasanın çıkarılmasını beklemeden 1992 yılında birçok memur sendikasının kurulması kanımızca ilginç bir gelişmedir.

Öte yandan 1992'nin son aylarında onaylanan 87 ve 151 sayılı uluslararası Çalışma Sözleşmeleri kamu personelinin sendikalaşması açısından çok önemli adımlardır. Bu sözleşmelerin gereği olarak Türkiye Cumhuriyetinin en kısa sürede memur sendikacılığını özel bir yasa ile düzenlemesinde hem yarar hem de zorunluluk vardır.

İşçi-işveren ve hükümet arasında yapıcı bir işbirliğinin başlamasının hem ekonomik, hem sosyal açıdan verimli sonuçlar doğurduğu bilinmektedir.

Bu işbirliğinin ekonomik ve siyasal restorasyon dönemlerinde özel bir önem taşıdığı da her türlü tartışmanın dışındadır.

Siyasal yönden çoğulcu demokrasiye, ekonomik bakımdan yabancı piyasalara açılma çabaları içinde bulunan ülkemizin böyle bir işbirliğine şiddetle ihtiyaç duyduğu kuşkusuzdur. Esasen her üç kesimde de bunun aksini savunan yoktur.

Durum bu ikeu sosyal işbirliği alanında 1992 yılında ciddi hiçbir gelişme olmadığı görülmektedir. Esasen bu alandaki işbirliğini siyasal bir gösteri malzemesi olarak kullanmanın bir yarar sağlamayacağı anlaşılmıştır. Ciddi bir gündemle ve daha önemlisi sosyal taraflar bazı fedakârlıkları göze alarak bu toplantılara katılmadıkları sürece somut sonuçlara ulaşma olanağı bulunmamaktadır.

1992 yılı başında kamu oyuna açıklanan iş güvencesi yasa taslağı işveren kanadının ağır tepkisine neden olmuş, bu durum diğer konularda da sosyal diyalogun başlatılmasını engellemiştir. Olayı, iş güvencesi yasa taslağı açısından hangi tarafın haklı olduğu biçimde ele almak sonucu değiştirmemektedir. 1992 ydı sosyal işbirliği açısından kaybedilmiştir.

Belki bu konuda tek olumlu adım 144 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesinin onaylanmasıdır. Gerçi bu sözleşmede öngörülen üçlü danışma sadece uluslararası çalışma standartlarının uygulanmasını geliştirmek amacı ile sınırlıdır. Ancak uluslararası çalışma standartları konusundaki üçlü danışmaların bu alanda yeni deneyimlerin kazanılmasına fırsat vereceği düşünülebilir.

SONUÇ

Önemli yasa taslaklarının hazırlandığı, kamu oyunda tartışıldığı 1992 yılının sosyal hukuk alanındaki en önemli gelişmesi 6 sözleşmenin birden onaylanmasıdır. Bunlar arasında 87 sayılı sözleşmenin de yer alması özel bir önem taşımaktadır. Sendika içi demokrasi ve memur sendikacılığında 1992 yılında önemli bazı adımlar atılırken, sendikaların üye kaybetmesi, kamu oyunda haksız bazı suçlamalarla karşılaşması ve özellikle üçlü görüşme alanında somut adımların atılamamış olması geride bıraktığımız yılın yetersiz yönlerini teşkil etmektedir.