

DİĞER KAPITALİST DEMOKRASİLERDE KAMU KESİMİ GREVLERİ

Peter Scherer

Kamu görevlilerinin grev yapmalarının, A.B.D.'de önemi her geçen gün biraz daha artan bir sorun olduğu bilinmektedir. Ancak aynı konu diğer bazı ülkelerde hattâ daha da önemli bulunmaktadır. Herşeyden önce, diğer ülkelerde devlet mülkiyet ve kontrolündeki teşebbüslerin genellikle daha fazla oluşu, işgücünün daha büyük bir oranının şu veya bu çeşit bir kamu kuruluşu için çalışması anlamına gelmektedir. Örneğin, bütün Batı Avrupa'da elektrik, su ve havagazı gibi hizmetler, demiryolları, kütle taşımacılığı, telefon ve telgraf hizmetleri ve çoğu kez de İngiltere'de II.'nci Dünya Savaşı'ndan bu yana kömür madenciliğinde olduğu gibi önemli bazı endüstri branşları, kamu kuruluşları ya da belirli devlet daireleri tarafından işletilmektedir.

Yakın zamanlara kadar, bu husus A.B.D. için pek önemli olmayan bir ayrıma yol açmıştır. Bu ayırım, kelimenin dar anlamıyla «memur» (civil servant) sayılanlarla devlet mülkiyetindeki teşebbüslerde çalışan kamu görevlileri arasında yapılmaktadır. En azından geçen yüzyıldan bu yana memurlar genellikle çalışanlar içinde imtiyazlı bir grup teşkil etmişler, iş güvenliği ve tatminkâr maaşlara sahip olmuşlardır. Ancak, bunlara karşılık memurların «üstün» ve «hâkim» devlete sadâkatle hizmet etmeleri istenmiştir. Uygulamada memurlar halktan ziyade devletin hizmetkârı olmuşlar ve çıkarlarının da genellikle yine bürokratik düzenin korunmasına ve devamına bağlı bulunan kendi üstleri tarafından gözetilmesini beklemişlerdir.

Yürütme organının pazarlık gücüyle yasama organının bütçe gücü arasında herhangi bir özel gelişme ne geçmişte olmuştur, ne de bugün vardır. Memur maaşlarının nekadar olacağı «tarafsız» bir kurulca saptanabilir, çünkü böyle bir kurulun kararlaştırdığı bir miktar için yürütme organı bütçede tahsisat ayırabilir. Bütçenin reddi ise hükümetin düşürülmesi için yeterli bir sebep olduğundan, memurların maaş kademelerini belirlemeye çalışan yasama organı açısından böyle bir durumun gerçekleşme olasılığı esasen zayıftır.

İstihdam güvenliğinin yüksek bir ücretten daha önemli olduğu bir çağda, normal bürokratik kanalların tesisi çoğu kez belli bir kurallar sistemi içinde çalışacak sendikaların kurulmasını teşvik etmiş ve aynı zamanda bu sendikaların yüksek ücretler ya da istihdam güvenliği amacıyla grev yapmalarını gereksiz kılmıştır. Bu nedenle memur sendikaları çoğu kez işveren otoritesine bir tepki olarak değil, işverenle işbirliği sonucu ortaya çıkan memur derneklerinden doğmuştur.

Öte yandan, devlet mülkiyetindeki iktisadî teşebbüslerde çalışanlar, özel kesim işçilerinden pek farklı görülmemişlerdir. Bunların istihdam koşulları çoğu kez özel kesimdeki istihdam koşullarına benzer şekilde gelişmiştir.

Ancak devlet iktisadî teşebbüsleri piyasa ücretinin biraz üzerinde ücret ödedikleri ve çalışma koşulları bakımından daha fazla güven ve düzen sağladıkları için genellikle «iyi işveren» olarak nitelendirilmişlerdir. Devlet mülkiyetindeki endüstrilerde işçileri temsil eden sendikalar çoğunlukla siyasî etkilerine dayanarak faaliyet göstermişler ve devletle bir işveren olmaktan çok, yasa-koyucu bir organ olarak pazarlık yapmışlardır. Avustralya'da New South Wales demiryollarını 1917'de felce uğratan grevler gibi şiddetli grevlerin meydana geldiği hallerde ise bunların ücretlerden çok sendikaların tanınması ve işveren haklarını ilgilendiren konularda çıktığı görülmüştür.

Toplu görüşmelerde siyasî yaklaşım, bazen de, Fransa'da geleneksel bir sendika faaliyeti olan, Batı Avrupa ülkelerinin ço-

ğunda da geçen yüzyıl boyunca sık görülen siyasî grevlere neden olmuştur. Bu çeşit siyasî grevler bazen de oy hakkını kütlelere yaymak ya da sendika liderlerinin karşı olduğu hükümet darbesi girişimlerini veya diğer siyasî eğilimleri bertaraf etmek gibi, temel siyasî reform kampanyalarını desteklemek amacıyla yapılmaktadır. Yeni bir ilginç örneğe Şili'de rastlanmıştır. Bu ülkede Hristiyan-Demokrat eğilimli sendikaların millileştirilmiş bakır madenlerinde yaptıkları grevler Ailende hükümetinin düşmesinde marjinal ölçüde de olsa katkıda bulunmuştur.

II. nci Dünya Savaşından bu yana tam istihdam devlet görevlilerinin durumunu üç önemli yönden değiştirmiştir. Birincisi harpten sonra çoğu ülkelerde devlet mülkiyetindeki endüstrilerin çoğalması devlet sektörünün ekonominin önemli bir parçası haline gelmesi sonucunu doğurmuştur. Buna bağlı olarak devlet mülkiyetindeki teşebbüslerin ortalamanın üzerinde ücretler ödeyen «iyi işveren»ler olması eğilimi pratik önemini kaybetmiştir. Kamu sektörü bizatihi egemen işveren haline gelmiş ve birçok meslek ve vasıflar için ücret haddini tayin etmiştir. Şimdi daha yüksek ücret ödeyen, özel kesim olmaktadır.

Özel kesim işverenleri de önceleri kamu görevlilerine özgü olan istihdam güvenliği ve sosyal yardım unsurlarını işçilerine vermeğe başlamışlardır. Kamu kesiminin ayrı ve üstün istihdam durumu ortadan kalkmıştır. Gerçekte kamu görevlilerinin eski imtiyazlarının birçoğu kendileri için artık bir yük haline gelmiştir. Nisbî olarak rijid nitelik taşıyan maaş baremleri ve kamu görevlilerini keyfi işden çıkarılmalara ve maaş kesintilerine karşı bir zamanlar korumakta olan sıkı bürokratik kurallar, harpten bu yana ülkelerin çoğunda kamu görevlilerinin, kazançlarda genel olarak görülen artışlardan pay almalarının güçleştirmiştir.

Nihayet tam istihdamla birlikte gerek fiyatlarda, gerek kazançlarda birbiri peşisıra görülen daha süratli artışlar, hükümetleri ücretlerin yükseliş haddini sınırlandırmaya sevk etmiştir. Bu çeşit ücretleri sınırlandırma politikaları doğal olarak en rahatlıkla devletin en etkin biçimde kontrol edebildiği, yani devlet mülkiyetindeki endüstrilerde uygulanabilmiştir.

Ekonomik güçlüklerle karşılaşan ülkelerde, bu iki katı durumun sonucu 1972 ve 1974'de İngiliz kömür madenciliği endüstrisinde olduğu gibi endüstri çapında kütleli grevlere rastlanmıştır. u çeşit kütle grevleri şimdi genellikle ekonomik uyumsuzluklara yönelik bulunmaktaysa da, 1974'de İngiliz kömür işçileri grevinin de canlı bir biçimde gösterdiği gibi anahtar bazı devlet teşebbüslerinde çalışanların yaptığı bu grevlerin siyasi etkileri önemini muhafaza etmektedir.

Devlet memurları da eski imtiyazlarının tehdit edilmekte olduğunu görmektedirler. Memurları devlet kesiminde diğer çalışanlardan ve özel kesimdeki işçilerden ayıran sosyal yardımlar, artık bu işçi kategorilerine de teşmil edilmiş bulunmaktadır. Ayrıca (dar anlamda memurlar da dahil) tüm kamu görevlilerinin ücretlerinin sınırlandırılmasına yolaçan enflasyon sorunu da, önce en düşük gelirlili işçilerin korunması yönünde eğilimlere yolaçmıştır ki, bu kategori genellikle beden işçilerinden oluşmaktadır. Buna bağlı olarak, ücret ve maaş farkları çoğu hallerde daralmış ve memurlar bu gelişmeyi nisbi hayat standartlarında ve sosyal statülerinde bir düşme olarak görmeye başlamışlardır.

Örneğin İsveç'te üst düzeydeki memurlarla akademisyenler kendi gelirleriyle diğer işçilerin gelirleri arasındaki farkın azaltmakta olduğunu görünce 1971'de bu süreci tersine çevirmek amacıyla greve gitmişlerdir. Bu olayda söz konusu kamu görevlilerinin hukuken grev yapmak hakları vardı, fakat devlet de işveren olarak sendikaların diğer üyelerini -ve bu arada subayları da- kapsayacak şekilde lokavt yapmak hakkına sahipti. Gerçekten hükümet işveren olarak bazı gruplar için lokavt yapmış ve subayları da lokavta tâbi tutma kararında olduğunu bildirmiştir. Bunu izleyen devrede, devlet, yasa-koyucu sıfatıyla bu grupların grev hakkını askıya alarak işlerine dönmelerini zorunlu kılmış ve böylece oyunun kurallarını değiştirmiştir.

Bu alandaki hukuki durum genellikle karışık bir manzara göstermiştir. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin grev hakkı kural olarak pek açık değildir. Fakat birçok ülkede memurlar dışında diğer çalışanların grev hakkı da yasalarda açıkça -A.B.D.-

de tarafların hak ve borçlarını belirten Ulusal İşçi-İşveren İlişkileri Yasasında olduğu gibi açık ve belirli bir biçimde gösterilip düzenlenmemiştir. Bu çeşit yasalar mevcut olduğu ülkelerde de çoğu kez önemsenmemektedir. Öte yandan, grev durdurma kararlarına uymadıkları ya da yasal olmayan greve katılmalarından ötürü para cezasına çarptırıldığı halde bu cezaları ödemeyen sendika yöneticilerini veya üyelerini hapsedme girişimleri de (örneğin, 1969'da Avustralya'da ve 1972'de İngiltere'de) genel bir grev tehdidi karşısında terkedilmek zorunda kalmıştır.

Bu olaylar mâkul ölçüde güçlü bir işçi hareketine sahip bir demokraside grev hakkı üzerine konan hukukî sınırlamaların etkili olamadığını tekrar tekrar ispatlamış bulunmaktadır. Çeşitli ülkelerde yasal açıdan grev hakkı konusunda kitaplar yazılabilir (ve böyle kitaplar yazılmıştır da), fakat yasalar fiilî durumda çoğu kez uygulanamamaktadır. Bir sendikanın yasadaki grev yasalarına uyması, -İsveç'te 1971'de olduğu gibi- yasayı ihlâl halinde doğacak hukukî sonuçlardan çekinmesinden çok sendikama esas itibariyle zayıf bir pazarlık gücüne sahip bulunmasından ileri gelmektedir.

Kamu görevlileri, ister doğacak sonuçlardan çekindiklerinden olsun, ister «sorumsuz» hareket etme durumuna düşmek istemeyişlerinden olsun, hiç olmazsa başlangıçta geniş kapsamlı bir greve gitme konusunda çoğu kez isteksizdirler. Başlangıçtaki eylemler ya «iş yavaşlatma», çoğu zaman da sadece kuralların gerektirdiği kadar çalışma ya da (genellikle işverenin gerek duyduğu ancak işçi için nâdiren zorunlu olan) fazla çalışmayı reddetme şeklinde tezahür edebilmektedir.

Kamu kesiminde istihdamın tarihsel gelişimi A.B.D.'de ve diğer kapitalist Batı ülkelerinde esas itibariyle farklı olmuştur. A.B.D.'de egemen olan görüş, kamu görevlilerini halkın hizmetinde oldukları ve dolayısıyla bu görevlilerin işe alınmalarında ve işden çıkarılmalarında, halkın, seçilmiş temsilcileri aracılığıyla mutlak bir yetkiye sahip bulunduğuudur. Bu görüş giderek memuriyetlerin seçimi kazanan partinin üyelerine verilmesi (spoils) sis-

teminin yerleşmesine yol açmış ve seçilmiş yöneticilerin halkın adına yönetim cihazını geliştirmek için kullanma hakkını frenlemeye yönelik devlet personel reformlarının yapılmasını imkânsızlaştırmıştır. Bu nedenle memur sendikacılığı A.B.D.'de doğduğu zandan yasa-koyucu organlar tarafından genellikle pek hoş karşılanmamış, daha çok halkın temsilcilerine devrettiği otoriteye bir çeşit meydan okuma şeklinde görülmüştür. (*)

Öte yandan Batı Avrupa ve Avustralya'nın birçok kesimlerinde kamu görevlisi tamamen başka işveren çeşidinin -yani devletin- istihdam ettiği bir işçi olarak telâkki edilmiş ve bu işçinin grev hakkı da özel sektör işçisinin grev hakkından farklı tutulmamıştır. Gerçekte bütün grevler belli bir otoriteye karşı girişilmiş eylemler niteliğindedir.

Kuşkusuz, sendikaların gücünden hoşlanmayan birçok kişi, aynı nedenlerle kamu görevlilerinin grevlerine de karşı çıkacaklardır. Ancak, onlar açısından bu muhalefet kamu görevlilerinin devlete karşı yaptıkları bir greve değil de, aslında bütün grevlerin kamu çıkarlarını zedelediği görüşünü hareket noktası alan bir varlığa dayanmaktadır diyebiliriz.

Çeviren : Asis. Dr. Bengü DERELİ

(Her üç yazının orijinali şu kaynakta neşredilmiştir: **Industrial and Labor Relations Report**, New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University, Spring 1974, ss. 13-14, 17, 26 - 28).

(*) Bununla beraber, birinci yazıdan da anlaşılacağı gibi, memur sendikacılığı ve toplu pazarlığı, hattâ memurların grev hakkı son 10 yıl içinde A.B.D.'de çok hızlı bir gelişme kaydetmiştir. (Çevirenin notu).