TÜRK AĞIR SANAYİİ VE HİZMET SEKTÖRÜ KAMU İŞVERENLERİ SENDİKASI YAYINIDIR. ÜCRETSİZDİR. YAYIN NO: 38

Ali Suavi Sokak No: 1/11 06570 Tandoğan/ANKARA
Tel: (0.312) 232 05 65 – 3 Hat / Fax:: 232 05 70

PROF.DR.NUSRET EKİN'E ARMAĞAN ▪ ANKARA 2000

PROF.DR.NUSRET EKİN'E ARMAĞAN

PROF. DR. NUSRET EKİN'E

ARMAĞAN

Ankara, 2000

TÜRK AĞIR SANAYİİ VE HİZMET SEKTÖRÜ
KAMU İŞVERENLERİ SENDİKASI YAYINIDIR
ÜCRETSİZDİR
YAYIN NO: 38

Ali Süavi Sokak No: 1/11 06570 Tandoğan/ANKARA
Tel: (0.312) 232 05 65 – 3 Hat & Fax: 232 05 70

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖNSÖZ..... 1-3

Prof. Dr. Nusret Ekin'in Özgeçmişi ve Yayınları 7-39

I. SOSYAL SİYASET

Prof. Dr. Toker Dereli 43-48
XXI. Yüzyılda Özgürlükler Üstüne

Prof. Dr. Nevzat Yalçıntaş 49-54
Orta Asya Cumhuriyetleri'nin Sosyo-Ekonomik Kalkınmalarında Yeni İstikametler

Prof. Dr. Metin Kutal..... 55-70
Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Sosyal Boyutu

Prof. Dr. Gülten Kutal 71-90
Çokuluslu Şirketlerin Ulusal Devletler ve Uluslararası Kuruluşlar Tarafından Sosyal Politika Alanında Denetimi Sorunu

Prof. Dr. Werner Gumpel (Çev. Araş. Gör. Alpay Hekimler) 91-96
Doğu ve Güney Avrupa'daki Makro Ekonomik İstikrarın Sosyal Problemleri

Prof. Dr. Werner Gumpel 97-102
Soziale Probleme der Makroökonomischen Stabilisierung in Osteuropa

Prof. Dr. Kamil Turan 103-128
Başlangıcından Cumhuriyet'e Kadar Türk Çalışma Hayatında İnsani Değerler Açısından Uygulamalar

Prof. Dr. Yusuf Alper 129-158
4447 Sayılı Kanun ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yapısına Etkileri

Dr. İmren Aykut 159-164
Çevre ve Çevre Sorunları

Mehmet Şuhubi..... 165-168
Değişim ve Bilgi Çağı

Doç. Dr. Berrak Kurtuluş 169-176
Batı Avrupa'da İçe-Göçü Önleyici Politikalar

Doç. Dr. Berrak Kurtuluş 177-186
Dünya Biliminin Merkezi: A.B.D.

Doç. Dr. Veysel Bozkurt 187-202
Küreselleşmenin Toplumsal Sonuçları

Yard. Doç. Dr. Ahmet Uzun 203-218
Sanayi Devrimi Esnasında Çalışma Şartları

Dr. Tuncay Güloğlu 219-228
Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunları

Dr. Pir Ali Kaya 229-244
Sosyal Adaletin Teorik Çerçevesi Üzerine Bir Değerlendirme

II. ÇALIŞMA EKONOMİSİ

Prof. Dr. Cahit Talas 247-248
Enaz Ücretler Saptandı

Prof. Dr. Sabahaddin Zaim 249-256
İktisadi ve Sosyal Kalkınmada Özel Finans Kurumlarının Yeri

Prof. Dr. İsmet Ergün 257-284
Devlet ve Ekonomi

Prof. Dr. Erdoğan Alkin 285-290
Hızlı Nüfus Artışı, İşsizlik ve Gelir Dağılımı

Prof. Dr. Tahir Baştaymaz 291-302
Çocuk Emeğinin Kullanımı Engellenebilir mi? IPEC Projesine Eleştirisel Bir Bakış

Doç. Dr. Sedat Murat 303-352
Avrupa Birliği Ülkelerinde ve Türkiye'de İşgücünün Yapısı

Doç. Dr. Zeki Erdut 353-374
Avrupa Birliği'nde Çalışan Kadınların Hakları

Serpil Özdamar 375-386
Anadolu Sanayiinde Verimlilik Atılımları

Üzeyir Ataman 387-396
Kuramsal ve Uygulama Boyutlarıyla Asgari Ücret

Dr. Zerrin Fırat 397-414
Avrupa Birliği'nde Özürlülerin İstihdamına Yönelik Yeni Stratejiler ve Türkiye

Dr. Özlem Işığıçok 415-426
Mesleki Eğitim Modelleri ve Türkiye İçin Genel Bir Bakış

Dr. Hasan Pekdemir 427-436
Gemiadamının (Deniz İşçisi) İstihdam Sorunları ve Çözüm Önerileri

III. ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ

Prof. Dr. Toker Dereli 439-450
The Impact of Privatization on Industrial Relations in Turkey

Prof. Dr. Tankut Centel 451-464
İşçi ve İşveren Sendikaları Konfederasyonlarının Türk Çalışma Yaşamındaki Yeri

Prof. Dr. Mesut Gülmez 465-500
İnsan Hakları Sözleşmelerini Onay Politikasında Bir Sapma: Sendikal Haklar Sözleşmelerinin Onaylanması

Prof. Dr. Kuvvet Lordoğlu 501-510
Yeni Yüzyılda Sendikasız Bir Sendikacılık Olasılığı Üzerine Tartışma

Prof. Dr. Günter Endruweit
(Çev. Araş. Gör. Süleyman Özdemir) 511-524
İşyeri Çalışma İlişkileri Ve Personel Yönetimi Açısından Esnekleşmenin Sonuçları: Teorik Bir Yaklaşım

Prof. Dr. Aysen Tokol 525-536
Çeşitli Boyutları ile Sosyal Diyalog

Refik Baydur 537-542
Sendikalar ve Uzlaşma

Erdoğan Karakoyunlu 543-552
2000'li Yıllarda Çalışma Yaşamında Beklentiler

Doç. Dr. Mustafa Aykaç 553-596
Sendikaların Geleceği: Küreselleşme ve Yapısal Değişiklikler Açısından Bir Analiz

Doç. Dr. Ahmet Selamoğlu 597-616
Yalın Üretim Sürecinin Organizasyonunda Anahtar Uygulamalar

Yard. Doç. Dr. Arif Yavuz 617-624
Çalışma Hayatında Esneklik ve Türkiye İçin Öneriler

Yard. Doç. Dr. Tekin Akgeyik 625-634
Toplam Kalite Yönetimi, Katılmalı Yönetim ve Transformasyonel Liderlik

Yard. Doç. Dr. Sayım Yorgun 635-644
Avrupa Birliği Sürecinde Endüstriyel Demokrasi

Dr. Erdal Egemen 645-660
Rekabet Gücü, Ekonomik Etkinlik ve İş Güvencesi

Dr. Zeki Parlak 661-688
Yeni Uluslararası İşbölümü Yaklaşımının Eleştirel Bir Değerlendirmesi

Dr. Adnan Mahiroğlulları 689-728
Türkiye'de Toplu Pazarlık Düzeninin Gelişme Aşamaları ve Temel Özellikleri

Araş. Gör. Halil Zaim 729-750
Takım Çalışması Kavramı ve Bir Firma Uygulaması

Araş. Gör. Banu Uçkan 751-766
Sendikalararası Rekabet Politikalarında Yeni Arayışlar

Araş. Gör. Alpay Hekimler 767-780
Esnek İstihdamda Yeni Bir Model:
"Çalışma Süreleri Hesabı"

IV. İŞ HUKUKU

Prof. Dr. Nuri Çelik 783-788
Asıl İşverenle Yapılan Toplu İş Sözleşmesinden Alt İşveren İşçilerinin Yararlanıp Yararlanamayacaklarına İlişkin Yargıtay Kararlarının Gelişimi

Prof. Dr. Fevzi Şahlanan 789-792
Sendika Üyeliği ve Üyelikten İstifa ile İlgili Noter İşlemleri

Prof. Dr. Fevzi Demir 793-816
Atatürk Dönemi Çalışma Hayatımız

Prof. Dr. Ali Güzel 817-844
4447 Sayılı Kanuna Göre İşsizlik Sigortası

Prof. Dr. Faruk Andaç 845-850
Sosyal Sigortalar Kurumu ve Sendika İlişkisi Üzerine Bir Öneri

Yard. Doç. Dr. İlknur Kılkış 851-890
Çalışma Mevzuatındaki Son Düzenlemeler Işığında İşverenlerin Çalıştırma Zorunluluğu ve Yaptırımları

V. YÖNETİM VE İNSAN KAYNAKLARI

Prof. Dr. Mustafa Yaşar Tınar 893-904
Sosyal Siyaset'ten Endüstri İlişkileri'ne / Endüstri İlişkileri'nden İnsan Kaynakları'na?
"Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Öğretiminde Yeniden Yapılanma" Üzerine Düşünceler

Doç. Dr. Serpil Aytaç 905-914
Çalışma Yaşamında Kadının Kariyer Sorunu

Doç. Dr. Engin Yıldırım 915-934
Disiplinsel Güç ve Organizasyonlar

Yard. Doç. Dr. Esen Dereli 935-940
Siyasal Liderlik: Özellikle Siyasal Liderliğin Yapısı ve Siyasal Liderlikte Kişisel Karakteristiklerin Etkisi Yönünden Bir Değerlendirme

Yard. Doç. Dr. M. G. Serap Ekin - S. Hande Tezölmez 941-968
Türk İş Dünyasındaki Yöneticilerin İş Ahlakı Konusundaki Düşünce ve Kararları

Yard. Doç. Dr. Selim Zaim..... 969-1002
Kıyaslama (Benchmarking) Yolu ile Daha İyiye Ulaşmanın Öğrenilmesi

Yard. Doç. Dr. Ufuk Aydın 1003-1024
İnsan Kaynakları Yönetimi, İş Hukuku ve İşçi Sendikaları

Dr. Mehveş Tarım 1025-1040
Hizmet Organizasyonlarında (Hastanelerde) Kalite

ÖNSÖZ

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi'nin seçkin öğretim üyelerinden Prof. Dr. Nusret EKİN'in emekliliği dolayısiyle adına hazırlanan bu Armağan Kitabına önsöz yazmak bana nasip olduğu için mutluyum. Kendisi ile aynı Fakülte'de ve Bölümde 40 yılı bulan çalışma arkadaşlığım boyunca sayısız anıya sahip oldum. Bu anıların hepsi onun renkli kişiliğinin, nükte ve hicivlerinin zengin içeriği ile bezenmiştir. Onların küçük bir bölümünden bile burada bahsetmek bir Önsöz'ün sınırlarını aşacaktır. Bu nedenle sözlerimi, kendisinin akademik çalışmaları ve Fakültemize ve ülkemize yaptığı katkılarla sınırlandırmaya karar verdim.

1932 yılında İzmit'te doğan Prof. Dr. Nusret EKİN, 1955 yılında İ.Ü. İktisat Fakültesi'nden mezun olmuş, aynı yıl bu Fakülte'nin Sosyal Siyaset Kürsüsü'ne (şimdiki adıyla Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü'ne) Asistan olarak girmiştir. Prof. Dr. Ekin, bu tarihten itibaren yaklaşık 45 yıl İktisat Fakültesi'ne kesintisiz hizmet vermiştir.

Dr. Ekin 1959'da Doktorasını almış, 1960-61 akademik yılında A.B.D. Cornell Üniversitesi Çalışma ve Endüstri İlişkileri Fakültesi'nde doçentlik tezi çalışmaları yapmış, 1964 yılında Doçent ve 1971 yılında Profesör olmuştur. Prof. Dr. Ekin ayrıca, çeşitli yıllarda İngiltere'de London School of Economics'de, Almanya'da Bonn, Stutgart, Münih ve Kiel Üniversitelerinde konuk öğretim üyesi olarak bilimsel çalışmalarda bulunmuştur. Dr. Ekin, akademik yaşantısı boyunca Sosyal Siyaset, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri alanlarında birçok araştırma yapmış, çok sayıda kitap ve makale yayınlamıştır.

Prof. Dr. Nusret EKİN'in tüm bu çalışmalarında dikkati çeken önemli bir özelliği, daima ileriye dönük ve yenilikçi olmasıdır. Bununla beraber geleceği planlamak ve hazırlamak için geçmişi bilmenin önemini de her zaman vurgulamış, bu amaçla sendikacılık ve sosyal siyaset tarihi gibi konuların bölümümüz programlarında okutulmasını

üstlenmiştir. Bunu yaparken de hicvi elden bırakmamış, sendikacılığın dünyada güç kaybetmesi karşısında endişelendiğini, ilerde en azından bu konuları okutarak kendi iş güvencesini korumak istediğini, kendi deyimiyle “ileriyi görebilmek gerektiğini” söylemiştir.

Prof. Dr. Nusret EKİN’in üniversitemizde lisans ve lisansüstü düzeydeki eğitim faaliyetleri dışında, işçi ve işveren sendikalarınca düzenlenen seminer ve sempozyumlarda verdiği sayısız ders ve konferanslar, bilim alanımızın geniş kitlelerce tanınıp benimsenmesinde etkili olmuştur. Kendisi ayrıca, iş uyuşmazlıklarında uzun yıllar resmi arabulucu olarak görev yapmış, uzlaşmacı karakteri ve tükenmeyen sabrı ile ülkemizde çalışma barışına değerli katkılarda bulunmuştur. Öte yandan, Türk Endüstri İlişkileri Derneği de kuruluşunu Prof. Dr. Nusret EKİN’e borçludur. O, bu derneğin kurucu başkanı olarak birçok bilimsel kongrenin gerçekleştirilmesini sağlamıştır; halen de aynı derneğin yönetim kurulu üyesi olarak değerli katkılarını sürdürmektedir.

Prof. Dr. Nusret EKİN, İ.Ü. İktisat Fakültesi’nden başka çeşitli üniversitelerimizin fakülte ve enstitülerinde öğretim faaliyetlerinde bulunmuş, çok sayıda öğrencinin yetişmesinde sürekli çaba sarfetmiştir. Bunlar arasında İ.Ü. İşletme Fakültesi, İletişim Fakültesi ve kuruluş çalışmalarında da aktif görevler üstendiği Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi önemli bir yer tutar. Kuşkusuz onun Yüksek Öğretim Sistemimize katkıları arasında büyük bir başarı ve özveri ile yürüttüğü idari faaliyetleri de özellikle vurgulanmalıdır. Nitekim, İktisat Fakültesi’nde 6 yıl Dekan Yardımcılığı ve 5 yıl Dekanlık, İstanbul Üniversitesi Senatosu Üyeliği, İktisat Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölüm Başkanlığı ve İnsan Kaynakları Araştırma Merkezi Müdürlüğü, Dr. Ekin’in İstanbul Üniversitesi’ne bilimsel kişiliği yanısıra uzlaşmacı ve barışçı yetenekleri ile çok değerli yönetsel katkılarına tanık olduğumuz idari görevleridir. Kendisinin bunlar dışında çok sayıda vakıf, dernek, yayın kurulu üyeliği çeşidinden faaliyeti olmuştur. Dr. Ekin bu faaliyetlerinin önemli bir kısmını ve 17 Temmuz 1999 tarihinde emekli oluşundan bu yana çok sevdiği Bölümünde lisansüstü düzeydeki öğretim etkinliğini ve yayın faaliyetini sürdürmektedir.

Prof. Dr. Ekin birçok yıl öncesinden yaklaşan 2000'li yıllara, hayata ve çalışmaya bağlılığının göstergesi olarak sık sık atıfta bulunur, dostlarına 2020 yılı için randevular verirdi. Kendisinden nice 2020'li yılları sağlık ve esenlikle kutlamasını ve çalışmalarını yeni başarılarla sürdürmesini dilerim.

Kendisinin anısına düzenlenen bu Armağan Kitabının yayınlanmasını üstlenen Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası'nın (TÜHİS) Yönetim Kurulu Başkanı Sayın Turgay Doludeniz'e, Sayın Yönetim Kurulu Üyelerine, Genel Sekreteri, sevgili öğrencimiz Sayın Ahmet Ateş'e ve çalışma arkadaşlarına gerçekten teşekkür borçluyum.

Ayrıca, bu Armağan'ın düzenlenmesinde özveri ile çalışan ve bu Armağan'ın yayınlanmasını gerçekleştiren bölümümüz öğretim üyesi Sayın Doç. Dr. Ahmet Selamoğlu ve Araştırma Görevlisi Sayın Süleyman Özdemir'e de en içten teşekkürlerimi sunarım.

Geçmişle geleceği birbirine bağladığı için kişilik ve eğilimlerine uygun düştüğünü sandığım "21. Yüzyılda Özgürlükler Üstüne" başlıklı yazımı Prof. Dr. Nusret Ekin'e ithaf ediyor, Fakültemize ve bilime yaptığı katkılar kadar, hoşgörülü ve sıcak dostluğu için de kendisine teşekkür ediyorum.

Prof. Dr. Toker DERELİ

İ.Ü. İktisat Fakültesi Dekanı

BOŞ SAYFA

PROF. DR. NUSRET EKİN'İN ÖZGEÇMİŞİ VE YAYINLARI

PROF. DR. NUSRET EKİN'İN ÖZGEÇMİŞİ VE YAYINLARI [*]

Hazırlayan

Araş. Gör. Süleyman ÖZDEMİR [**]

I. ÖZGEÇMİŞ

Prof. Dr. Nusret Ekin 1932 yılında İzmit'de doğmuştur. Haydarpaşa Lisesi'ni bitirdikten sonra, 1955 yılında İ.Ü. İktisat Fakültesi'nden mezun olmuştur. 1956 yılında İ.Ü.'ne bağlı Gazetecilik Enstitüsü'nü bitirmiştir. 1955 yılında İktisat Fakültesi Sosyal Siyaset Kürsüsü'ne Asistan olarak giren Prof. Ekin, 1959 yılında Doktor, 1964 yılında Doçent ve 1971 yılında Profesör olmuştur.

1960 yılında 2 yıla yakın bir süre ABD Cornell Üniversitesi'nde doktora sonrası çalışmalar yapmıştır. Prof. Ekin, Türkiye dışında pekçok ülkede misafir öğretim üyesi olarak bulunmuştur. Bunlar arasında "London School of Economics" (İngiltere), Bonn, Stuttgart, Münih ve Kiel Üniversiteleri (Almanya) sayılabilir.

1965'de İstanbul Üniversitesi ile Saarbrücken Üniversitesi'nin birlikte yürüttükleri "Göçmen İşçiler" araştırmasında "Araştırma Şefliği" yapan Prof. Ekin, 1966 yılında Washington (ABD)'da International Manpower Institute'in düzenlediği "Gelişmede İnsangücü" seminerine Türkiye'yi temsilen 6 ay süre ile katılmıştır. Prof. Ekin ayrıca, DPT Sosyal Planlama Dairesi çalışmalarında aralıklı olarak bulunmuş, "İkinci Beş Yıllık Plan, İnsangücü ve İstihdam Özel İhtisas Komisyonu" Başkanlığı da yapmıştır.

Prof. Ekin, Endüstri İlişkileri alanında ilk çalışmaları gerçekleştirmiş, ayrıca bu konuda çok sayıda araştırma, yayın ve

---

[*] **Bu bibliyografya, Dr. N. Ekin'in 1955 yılından başlayan ve Nisan 2000 tarihine kadar uzanan yayınlanmış eserlerini kapsamaktadır.**

[**] **İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi.**

bilimsel kongre hazırlamıştır. Bu çerçevede, Endüstri İlişkileri alanında 5 ulusal, 2 uluslararası Bilim Kongresi düzenlemiş ve kongre sonrası bildiri kitapları yayınlamıştır. Sosyal Siyaset, Çalışma Ekonomisi, Endüstri İlişkileri, Çalışma Hukuku alanında değişik taraflarca ulusal ve uluslararası alanda düzenlenen bilimsel konferans, seminer, kollogyum, panel vb. toplantılara katılmış ve tebliğler vermiş ve çok sayıda kuruluşa araştırma hazırlamış ve raporlar sunmuştur.

Prof. Ekin, İ.Ü. İktisat Fakültesi'ndeki öğretim üyeliği yanında, İ.Ü. İletişim Fakültesi'nde, İ.Ü. İşletme Fakültesi'nde, Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nde, Milli Güvenlik ve Harp Akademilerinde, Yedek Subaylığı döneminde Deniz Harp Okulu'nda, Türk-İş Sendikacılık Koleji'nde, Yakın ve Ortadoğu Çalışma Enstitüsü'nde öğretim üyeliği yapmış ve konusu ile ilgili dersler vermiştir. Prof. Ekin, aynı zamanda İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde Yüksek Lisans ve Doktora derslerini sürdürmüş, çok sayıda öğrencinin tez danışmanlığını yürütmüştür.

Bugüne kadar yayınlanmış 20'yi aşkın kitabı, 10 araştırması, 300'e yakın etüd, rapor ve makalesi mevcuttur.

"Türkiye'deki Humboldt Bursiyerleri Derneği"ni kuran ve uzun bir süre başkanlığını yapan Prof. Ekin, "Türk Endüstri İlişkileri Derneği"ni de kurmuş ve uzun yıllar başkanı olmuştur. Halen aynı derneğin Yönetim Kurulu Üyesi bulunmaktadır. Ayrıca, 1996 yılında hazırlanan "Sendikacılık Ansiklopedisi" Yayın Kurulu Üyeliği, MPM Danışma Kurulu Üyeliği, İktisat Fakültesi Mezunları ve Mensupları Vakfı Kurucu Üyeliği ve II. Başkanlığı, Çalışma Bakanlığı "Yüksek Danışma Kurulu Üyeliği" de yapmıştır. 1986'da bir süre Ekonomik Forum Gazetesinde "Bakış" başlığı altında mesleği ile ilgili düzenli köşe yazıları yazmıştır.

Halen TESEV, İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti, Türkiye-AB Derneği ve Dr. N. Eczacıbaşı Vakfı Yönetim Kurulu üyesidir. Ayrıca, "International Association of Personnel in Employment Security" ve "International Industrial Relations Association" gibi uluslararası bilimsel kuruluş üyeliklerini de sürdürmektedir. Prof. Ekin birçok defa Uluslararası Çalışma Örgütü'nün "Uluslararası Çalışma Konferansı"na Hükümet Delegesi olarak da katılmıştır. 1963 yılından bu yana toplulukla iş uyuşmazlıklarında Resmi Arabulucu'luk yapmaktadır.

Prof. Ekin, İstanbul Üniversitesi'nde çeşitli idari görevlerde de bulunmuştur. 1974-1980 döneminde 6 yıl Dekan Yardımcılığı, 1980-1985 döneminde 5 yıl dekanlık yapmıştır. 1988 yılında "İnsan Kaynakları Araştırma Merkezi Müdürlüğü"ne getirilmiş ve bu görevini 1993 yılına kadar devam ettirmiştir. 1993 yılında "Çalışma Ekonomisi ve

Endüstri İlişkileri Bölüm Başkanlığı"na seçilmiştir. Ayrıca, uzun yıllar "Anabilim Dalı Başkanlığı" da yapmış ve "İstanbul Üniversitesi Senato Üyeliği" devam ederken, 17 Temmuz 1999 tarihinde 44 yıllık çalışma hayatından sonra Fakültesinden emekli olmuştur.

Prof. Dr. Nusret Ekin evli ve iki çocuk babasıdır. İngilizce ve Almanca dillerini bilmektedir.

II. YAYINLAR

A. KİTAPLAR

(1) ***Türkiye'den F. Almanya'ya İşgücü Akımı ve Meseleleri; I. Rapor: F. Almanya ve Türkiye'nin Emek Arz ve Talebi Bakımından Tetkiki***; (O. Tuna - T. Yazgan ile birlikte); Sermet Matbaası; İstanbul; 1966; 117 s.

(2) ***Türkiye'den F. Almanya'ya İşgücü Akımı ve Meseleleri; II. Rapor: F. Almanya'ya İşgücü Akımı İle İlgili Organlar ve Meseleleri***; (O. Tuna - T. Yazgan ile birlikte); Sermet Matbaası; İstanbul; 1966; 184 s.

(3) ***İşgücü ve Ekonomik Gelişme***; Fakülteler Matbaası; İstanbul; 1968; 204 s.

(4) ***Günümüzün Ekonomik ve Siyasi Meseleleri***; (O. Tuna ile birlikte); İstanbul; 1969; 118 s.; (Çoğaltma).

(5) ***Otomasyon ve Sosyal Meseleleri***; (O. Tuna ile birlikte); Sermet Matbaası; İstanbul; 1970; 331 s.

(6) ***Gelişen Ülkelerde ve Türkiye'de İşsizlik***; Sermet Matbaası; İstanbul; 1971; 432 s.

(7) ***Milli Seviyede İşçi - İşveren İşbirliği***; Ayyıldız Matbaası; Ankara; 1973; 276 s.

(8) ***Endüstri İlişkileri***; 1. Baskı; İstanbul; 1976; 256 s.

(9) ***Endüstri İlişkileri***; 2. Baskı; Elektronik Ofset; İstanbul; 1979; 304 s.

(10) ***Endüstri İlişkileri***; 3. Baskı; Venüs Ofset; İstanbul; 1984; 248 s.

(11) ***Endüstri İlişkileri***; 4. Baskı; Venüs Ofset; İstanbul; 1985; 248 s.

(12) ***Endüstri İlişkileri***; 5. Baskı; Venüs Ofset; İstanbul; 1987; 248 s.

(13) ***Endüstri İlişkileri***; 6. Baskı; Yön Ajans; İstanbul; 1989; 248 s.

(14) ***Küçük İşyerlerinde Endüstri İlişkileri***; Ankara; 1993; 70 s.

(15) ***Gelişen Ülkelerde ve Türkiye'de Bir İstihdam Politikası Olarak Küçük Ölçekli İşyerlerinin Teşviki***; İstanbul; 1994; 94 s.

(16) ***İşsizlik Sigortası, Teorik Boyutları ve Dünya Uygulamaları;*** Ankara; 1994; 72 s.

(17) ***Endüstri İlişkileri***; 7. Baskı; Beta A.Ş.; İstanbul; 1994; 232 s.

(18) ***Büyüme - İhracat - İstihdam Boyutlarıyla Küçük İşyerleri ve Sosyal Koruma***; Renk Ajans Matbaası; İstanbul; 1994; 132 s.

(19) ***Kayıtdışı Ekonomi ve Enformel İstihdam***; İstanbul; 1995; 112 s.

(20) ***Küreselleşme ve Gümrük Birliği***; İstanbul; 1996; 245 s.

(21) TEİD; ***Avrupa ve Türkiye'de Endüstri İlişkilerinde Son Gelişmeler***; I. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresi; 9 Kasım 1990; İstanbul, s. 1-18 & ***Türk Endüstri İlişkilerinde Yeni Arayışlar***; II.Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresi; 21 – 22 Kasım 1991; İstanbul; s. 19-27(ed. N. Ekin – M. Delican); Ankara; 1994; 275 s.

(22) TEİD; ***Çağdaş Gelişmeler Işığında Türkiye'de Toplu Pazarlığın Otuz Yılı***; III. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresi; 11 – 12 Kasım 1993; İstanbul; (ed. N. Ekin – M. Delican); Ankara; 1994; 129 s.

(23) TEİD; ***75. Yıldönümünde UÇÖ, Küreselleşme ve Türk Endüstri İlişkileri***; IV. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresi; 24 – 25 Kasım 1994; İstanbul; (ed. N. Ekin – M. Delican); Ankara; 1995; 223 s.

(24) TIRA; ***New Dimensions in Industrial Relations in A Changing World***; First International Industrial Relations Congress; 12 – 13 Nov.; 1992; İstanbul; (ed. Dr. N. Ekin – M. Delican); Ankara; 1994; 136 pp.

(25) TIRA; ***Industrial Relations Towards The New Century : Democracy, Development and Contemporary Labour Standards***; Second International Industrial Relations Congress; 30 Nov. – 1 Dec. 1995; (ed. N. Ekin – S. Özdemir); Ankara; 1996; 243 pp.

(26) TEİD; ***Küreselleşme, Rekabet Gücü ve Endüstri İlişkilerinde Dönüşüm***; V. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresi; 14 – 15 Kasım 1996; İstanbul; (ed. N. Ekin – A. Selamoğlu); Ankara; 1998; 197 s.

(27) ***Küresel Bilgi Çağında Eğitim – Verimlilik – İstihdam***; İstanbul; 1997; 263 s.

(28) ***Bilgi Ekonomisinde Elektronik Ticaret***; İstanbul; 1998; 171 s.

(29) ***Küreselleşme ve Gümrük Birliği, Çalışma Yaşamında Dönüşüm*** : Çelişkiler ve Fırsatlar; Yenilenmiş II. Baskı; İstanbul; 1999; 432 s.

(30) ***Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Arayışlar : Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma***; (Y. Alper – T. Akgeyik ile birlikte); İstanbul; 1999; 246 s.

(31) ***Türkiye'de İşsizlik : Yoksulluğa Dönüşen Yapay İstihdam***; İstanbul; 2000; (basılıyor).

B. ARAŞTIRMALAR

(1) ***Türkiye Sanayiinde İşçi Devri***; İstanbul; 1959; 450 s.; (Çoğaltma).

(2) ***İstanbul Büyük Sanayiinde Ücretler ve Verimlilik***; (O. Tuna - M. Kutal - T. Dereli - T. Yazgan ile birlikte); İstanbul Sanayi Odası Yayını; İstanbul; 1972; 77 s.; (Çoğaltma).

(3) ***The Development of Industrial Relations in Turkey***; (T. Dereli ile birlikte); Fatih Yayınevi Matbaası; İstanbul; 1980; 35 pp.

(4) ***National Legislative and Administrative Regulations Regarding the Welfare of Turkish Migrant Workers and Their Families***; İstanbul; 1981; 45 pp.; (Çoğaltma).

(5) ***The Welfare of Turkish Migrant Workers***; Fakülteler Matbaası; İstanbul; 1983; 76 pp.

(6) ***Turkey's Full Membership to the EC and Its Impact on German - Turkish Social Relations***; İstanbul; 1988; 42 pp.; (Çoğaltma).

(7) ***Türkiye'nin AT'na Tam Üyeliği ve Sosyal Sorunları***; İstanbul; 1988; 81 s.; (Çoğaltma)

(8) ***UÇÖ ve AT Boyutlarıyla Türk Endüstri İlişkileri***; İstanbul; 1989; 156 s.; (Çoğaltma)

(9) ***Amendments Required in the Turkish Labor Law and Industrial Relations Systems in the Light of European Integration and Capital Investments in Turkey***; İstanbul; 1989; 100 pp.; (Çoğaltma)

(10) ***Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulaması, Genel Bir Değerlendirme***; (M. Kutal ile birlikte); İstanbul; 1993; 185 s., (çoğaltma).

C. MAKALELER

(1) "Adapazarı'nın İktisadi Hayatına Bir Bakış"; Müstakbel "Sakarya Vilayeti" Yolunda Biz ve Arzularımız; **Sakarya Yüksek Tahsil ve Yardımlaşma Derneği**; İstanbul 1953; s. 9-10.

(2) "İşçi Devrinin Nazari Esasları"; **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1957-1958; C: XIX; No: 1-4; s. 49-112.

(3) "Sanayimizde Yüksek İşçi Devrinin Tesirleri ve Bu Hususta Alınabilecek Tedbirler"; **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1958-1959; C: XX; No: 1-4; s. 243-322.

(4) "İktisadi Kalkınma ve İşçi Devri"; **Türk Yurdu**, Aralık 1959; C: I; S: 9; s. 29.

(5) "Sanayimizdeki İşçi Devri Nisbetlerine Tesiri Bakımından Umumi Olarak Köylü - İşçi Meselesi"; **İş ve Düşünce**; Ocak-Şubat 1960; C: XXVI; S: 221-222; s. 3-4.

(6) “Memleketimizde İşçi Devri Mevzuunda Yapılan Araştırmalar ve Ortaya Koydukları Neticeler”; **Sosyal Siyaset Konferansları**; İstanbul 1960; IX-X-XI. Kitap; s. 123-192.

(7) “İşçi Seyyaliyeti ve İktisadi Kalkınma”; **Türk Yurdu**; Nisan 1960; C: II; S: 1; s. 47-48.

(8) “Ekonomik Hayatta Emeğin Önemi”; **Yurtta Ekonomi ve Siyaset**; Mart 1964; S: 1; s. 7-8.

(9) “Gelişmiş ve Az Gelişmiş Ekonomilerde Emek Arzının Hususiyetleri”; **Sosyal Siyaset Konferansları**; İstanbul 1964; XV. Kitap; s. 147-164.

(10) “Sendikalar ve Produktivite”; **Sosyal Siyaset Konferansları**; İstanbul 1965; XVI. Kitap; s. 69-94.

(11) “Ekonomik Gelişme ve İşgücünün Sektörler İtibariyle Dağılışındaki Değişmeler”; **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1965; C: XXIV; No: 3-4; s. 109-133.

(12) “İstihsalin Beşeri Cephesi”; **İktisat Dergisi**; Ocak 1965; S: 7; s. 3-5.

(13) “Sendikaların Produktivite Üzerine Tesirleri”; **İktisat Dergisi**; Mart 1965; S: 9; s. 22-25.

(14) “Türkiye'de İşgücü ve İstihdam Meseleleri”; **İktisat Dergisi**; Temmuz 1965; S: 13; s. 8-10.

(15) “Türkiye'de Kadın İşgücünün Bünyesi”; **İktisat Dergisi**; Ocak 1966; S: 19; s. 27-29.

(16) “Ortak Pazar'da Çalışma Meseleleri ve Türkiye”; **Sosyal Siyaset Konferansları**; İstanbul 1966; XVIII. Kitap; s. 279-314.

(17) “İşgücü ve Ekonomik Gelişme”; **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1965-1966; C: XXV; No: 1-2; s. 80-92.

(18) “Türkiye'de Ekonomik Gelişme ve İstihdam Meseleleri”; **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1966; C: XXV; No: 3; s. 90-104.

(19) “Türkiye'de İş Uyuşmazlıkları, Grev ve Lokavtlar”; **Türkiye'de Sermaye - Emek Münasebetleri**; İktisadi Araştırmalar Tesisi; İstanbul 1967; s. 1-23; (Çoğaltma)

(20) “Strikes and Lockouts in Turkey”; **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1967; C: XXVI; No: 1-4; s. 131-154.

(21) “AET Karşısında Türkiye'nin İşgücü Sorunları”; **Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Türkiye - Seminer Tebliğleri**; İktisadi Kalkınma Tesisi; İstanbul 1967; s. 233-263.

(22) “Work Conflicts in Turkey: Strikes and Lockouts”; **International Seminar on Labor - Management Relations in Turkey**; Grand Tarabya Hotel; Istanbul, 20-27 October 1967; p. 1-29.

(23) “Sendikaların Prodüktivite Üzerine Tesirleri”; **Prodüktivite Dergisi**; C: I; S: 3-4; Temmuz-Ağustos 1967; s. 7-9.

(24) “Ortak Pazar'da Türk İşçilerinin Durumu”; **Sanayi Dünyası**; Nisan 1967; S: 44; s. 4-5.

(25) “Prodüktivite Şuuru ve Prodüktiviteyi Artırma İmkanları”; **Prodüktivite Dergisi**; C: II; S: 6; Ekim 1968; s. 325-326.

(26) “Türkiye'nin Sanayileşmesinde ‘Köylü - Şehirli İşçi’ler; **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1968; C: XXVII; No: 3-4; s. 225-264.

(27) “Az Gelişmiş Ülkelerde İşsizlik Araştırmaları ve Sonuçları”; **Sosyal Siyaset Konferansları**; İstanbul 1968; XIX. Kitap; s. 201-218.

(28) “Türkiye'de İş Mücadeleleri”; **Sosyal Siyaset Konferansları**; İstanbul 1969; XX. Kitap; s. 203-220.

(29) “Sendikalar ve Emek Prodüktivitesi”; **Prodüktivite Dergisi**; C: II; S: 11; Mart 1969; s. 643-647.

(30) “Otomasyonun Geleceği”; **İktisat Dergisi**; Kasım 1969; S: 65; s. 3-10.

(31) “İkinci Sanayi Devrimi: Otomasyon”; **İktisat Dergisi**; Aralık 1969; S: 66; s. 12-15.

(32) “İşsizlik Konusunda Yeni Görüşler”; **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1969-1970; C: XXIX; No: 1-4; s. 75-97.

(33) “Türkiye'de Sanayileşmenin Bazı Sosyal Problemleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları**; İstanbul 1970; XXI. Kitap; s. 135-154.

(34) “Endüstriyel Demokrasi Kavramı”; **Endüstriyel Demokrasi Semineri**; MPM Yayınları; Ankara 1970; s. 6-26.

(35) “Otomasyon ve İşletme Yönetimi”; **Sevk ve İdare Dergisi**; No: 23; Ocak-Şubat 1970; s. 25-31.

(36) "Toplu Sözleşme Düzeninin Getirdikleri"; **Sevk ve İdare Dergisi**; No: 25; Mayıs-Haziran 1970; s. 17-25.

(37) "Az Gelişmiş Ülkelerde İstihdam ve İşsizlik Meseleleri"; **Hava-İş Mecmuası**; Ocak 1970; S: 6; s. 10-12.

(38) "Az Gelişmiş Ülkelerde İstihdam"; **Hava-İş Mecmuası**; Şubat 1970; s. 17-18.

(39) "İş ve Düşüncenin Düşündürttükleri"; **İş ve Düşünce**; C: XXIV; S: 200; s. 1.

(40) "Yurtdışı İşgücü İstihdamının Ekonomik ve Sosyal Analizi"; **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1970-1971; C: XXX; No: 1-4; s. 73-96.

(41) "İşçi - İşveren İşbirliği Kavramının Teorik Esasları"; **Sosyal Siyaset Konferansları**; İstanbul 1971; XXII-XXIII. Kitap; s. 1-20.

(42) "Az Gelişmiş Ülkelerde İşsizliğin Özellikleri"; **Prof. Dr. Refii Şükrü Suvla Armağanı**"; Sermet Matbaası; İstanbul 1971; s. 199-221.

(43) "Gelişen Ülkelerde Şehirleşme"; **İktisat Dergisi**; Kasım 1971; S: 89; s. 10-13.

(44) "Türkiye'de İşgücü İçinde Tarım İşgücünün Bünyesi ve Özellikleri"; **Tarımsal İşgücü Sorunları Semineri**; MPM Yayınları; Ankara 1971; s. 233-250.

(45) "Türkiye'de İstihdam Meseleleri Açısından İşgücünün Özellikleri"; **Türkiye'nin İktisadi Gelişme Meseleleri**; C: 1; İstanbul 1971; s. 515-532.

(46) "Labor Force and Employment Problems in Turkey"; **Problems of Turkey's Economic Development**; Vol: I; Istanbul 1972; p. 463-481.

(47) "İşçi", "İşveren", "İşsizlik" Maddeleri; **Türk Ansiklopedisi**; C: XX; Fasikül: 159; Milli Eğitim Basımevi; Ankara 1972; s. 421-422, 433-434.

(48) "Endüstri Münasebetlerinde Yeni Gelişmeler ve F. Almanya Modeli"; **Sosyal Siyaset Konferansları**; İstanbul 1972; XXIV. Kitap; s. 1-18.

(49) "Gelişen Ülkelerde Planlama"; **İktisat Dergisi**; Aralık 1972; S: 102; s. 3-10.

(50) “Structure of the Labour Force”; Intereconomics; **Monthly Review of International Trade and Development**; No: 10; October 1973; p. 316-318.

(51) “Milli Seviyede İşçi – İşveren İşbirliği”; **İşveren Dergisi**; C: XII; S: 1; Ekim 1973; s. 3-24.

(52) “Batı Ülkelerinde Çalışan Türk İşçilerinin Tasarruflarının Değerlendirilmesi ve ‘İşçi Şirketleri’”; **Cumhuriyetin 50. Yılında Türkiye’nin Sosyal ve Ekonomik Sorunları Semineri**; Erzurum; 22-25 Ekim 1973; Atatürk Üniversitesi Yayınları; s. 61-79.

(53) “Milli Seviyede İşçi - İşveren İşbirliği”; **Ankara Ticaret Odası Dergisi**; Ekim-Kasım 1973; s. 77-82.

(54) “Enflasyonist Eğilimin Sosyal Problemleri”; **Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği**; 10.01.1974; s. 1-14.

(55) “Sendikaların Ücret Politikası ve İşletme Yönetimine Etkileri”; **Sevk ve İdare Dergisi**; S: 67; Mart 1974; s. 9-13.

(56) “Hayat Pahalılığı ve Sosyal Sorunları”; **Prof. Dr. Haydar Furgaç Armağanı**; Sermet Matbaası; İstanbul 1974; s. 199-216.

(57) “Milli Seviyede İşçi – İşveren İşbirliği ve Milli Ücret Siyaseti İle İlgili Çalışmalar”; **MESS Konferansları**; 1973-1974; İstanbul 1974; s. 10-25.

(58) “Sınai Yatırımların Finansmanında Yurtdışında Çalışan İşçilerin Tasarruflarından Yararlanma Olanakları”; **Sanayi Kongresi**; Makine Mühendisleri Odası; 17-21 Kasım 1974; Ankara; s. 1-30.

(59) “Türkiye’de Faal Nüfus–İstihdam, İşsizlik”; **Hacettepe Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi**; C: 6; S: 1-2; Mart-Ekim 1974; s. 81-100.

(60) “Gelişen Ülkelerde Sendikacılık”; **İktisat Dergisi**; Ocak 1975; S: 127; s. 3-8.

(61) “The Development of Industrial Relations in the Mixed Economic System of Turkey”; **International Seminar on the Turkish and Other Countries’ Experience With a Mixed Economy**; Hacettepe University; October 13-17, 1975; Antalya; p. 1-76.

(62) “Türkiye’de Karma Ekonomi Düzeninde Endüstri İlişkilerinin Gelişimi”; **Türkiye ve Diğer Ülkelerin Karma Ekonomi Tecrübeleri Konusunda Uluslararası Seminer**; Hacettepe Üniversitesi; 13-17 Ekim 1975; Antalya; s. 1-77.

(63) “Sosyal Güvenlik Sistemi ve Yazarların Güvencesi”; **Milliyet Sanat Dergisi**; 21 Mart 1975; S: 124; s. 8-9.

(64) “Değişen Teknoloji ve Sosyal Sorunları”; **18. Dönem İşletme İktisadı Enstitüsü Yıllığı**; s. 1-3.

(65) “İşsizlik Sorunu”; **1976 Yılının İkinci Yarısına Girerken**; TÜSİAD; İstanbul 1976; s. 61-66.

(66) “Türkiye’de Ücret, Prodüktivite ve İstihdam İlişkileri”; **Sanayimizde Ücret – Maliyet ve Prodüktivite İlişkileri**; İşletme Fakültesi Muhasebe Enstitüsü; İstanbul 1976; s. 11-30.

(67) “Die Wirtschaftliche Entwicklungspolitik und die Aussenhandelsbeziehungen der Türkei”; **Südosteuropa Mittelungen**; No: 3; 1976; p. 30-31.

(68) “Uluslararası Deneylerin Işığında Türk Endüstri İlişkileri”; **Banka ve Ekonomik Yorumlar**; C: 13; S: 11; Kasım 1976; s. 13-20.

(69) “Türkiye'de Endüstri İlişkilerindeki Gelişmeler”; **Banka ve Ekonomik Yorumlar**; C: 13; S: 12; Aralık 1976; s. 2-8.

(70) “Economic and Social Factors Affecting Industrial Relations in Turkey”; **Industrial Relations in Turkey in the Light of International Experiences**; Economic and Social Studies Conference Board; 19-22 October 1976; Grand Tarabya Hotel; Istanbul; p. 1-30.

(71) “Türkiye'de Toplu Pazarlık Düzeninde Ücretler”; **Ferdi ve Kollektif İş İlişkilerinde Güncel Sorunlar Semineri**; M.O. Prodüktivite Kurumu; Kıbrıs; 12-20 Haziran 1976; s. 1-8.

(72) “Türkiye'de Endüstri İlişkilerini Etkileyen Ekonomik ve Sosyal Faktörler”; **Uluslararası Deneylerin Işığında Türkiye'deki Endüstri İlişkileri**; Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti; İstanbul 1977; s. 270-304.

(73) “İşsizlik ve İçgöç Sorunu”; **Denge Dergisi**; S: 4; Ocak 1977; s. 16-17.

(74) “AET Ülkelerinde Çalışan Türk İşçilerinin Sorunları”; **Türkiye - AET İlişkileri**; İktisadi Araştırmalar Vakfı; İstanbul 1977; s. 149-188.

(75) “Economic and Social Factors Affecting Industrial Relations in Turkey”; **İşletme Fakültesi Dergisi**; C: 6; S: 1; Nisan 1977; s. 33-67.

(76) “Ücret Yönetimi ve Endüstri İlişkileri”; **Sevk ve İdare Dergisi**; No: 109; Eylül 1977; s. 9-13.

(77) “Ücret Yönetimi ve Endüstri İlişkileri”; **Tekstil İşveren Dergisi**; S: 21; Aralık 1977; s. 20-24.

(78) “Türkiye'de ‘İstihdam Güvenliği’”; **İktisat Fakültesi Mecmuası: Fındıkoğlu Armağanı**; Fakülteler Matbaası; İstanbul 1977; s. 173-182.

(79) “İşsizlik Sorunu”; **İş ve İşçi Bulma Kurumu Dergisi**, S: 6; Nisan 1977; s. 12-16.

(80) “Türkiye'de İstihdam Güvenliği ve Uygulamadan Doğan Sorunlar”; **İş ve İşçi Bulma Kurumu Dergisi**; S: 8; Ekim 1977; s. 3-5.

(81) “Türkiye'de Endüstriyel İlişkileri Etkileyen Ekonomik Faktörler”; **Denge**; S: 21; Haziran 1978; s. 16-18.

(82) “Az Gelişmiş Ülkelerde İşsizlik Yönünden İş ve İşçi Bulma Kurumlarının Önemi”; **Yakın ve Orta-Doğu Çalışma Enstitüsü**; 1978; s. 1-9.

(83) “Die Wirtschaftliche Entwicklung und die Aussenhandelsbeziehungen der Türkei”; **Die Dritte Welt**; Jahrang 6, Nr. 3-4; 1978; p. 503-527.

(84) “Türkiye'de Endüstri İlişkilerini Etkileyen Faktörler”; **Endüstriyel İlişkiler**; MESS Yayını; No: 72; İstanbul 1979; s. 123-163.

(85) “The Development of Industrial Relations in Turkey, with Special Reference to Collective Bargaining and Workers Participation Trends in State Economic Enterprises”; **Fifth World Congres**; International Industrial Relations Association; Paris; 3-7 Sept. 1979; p. 1-16.

(86) “Türkiye - AET İlişkilerinde İşçi Sorunları”, **Türkiye'nin Dış Ekonomik ve Politik İlişkilerinde Seçenekler**; Tarabya Oteli; 28-30 Haziran 1979; s. 1-13.

(87) “Migration and Reintegration Problems of Turkish Workers”; **European-American Workshop on "The Security of Turkey and Its Allies: Self Development and Interdependence"**; Istanbul; 10-12 Sept. 1979; p. 1-28.

(88) “AET ve Türk İşçileri”; **Bulgu, Ekonomik Araştırmalar Dergisi;** Ağustos 1979; s. 7-12.

(89) “Türk İşçileri Avrupa'da mı, Ortak Pazar'da mı (AET) Çalışıyor?”; **İktisat Dergisi**; Eylül 1979; S: 183; s. 5-16.

(90) **“Turkish Labor in the EEC; Die Türkei auf dem Weg in the EG”; Möglichkeiten und Probleme einer Vollmitgliedschaft der Türkei in der Europaischen Gemeinschaft; R. Oldenbourg Verlag; München-Wien; 1979; p. 77-98.**

(91) “The Development of Industrial Relations in the Mixed Economic System of Turkey”; **Turkey's and Other Countries' Experience With the Mixed Economy** (Ed. M. Hiç); Y. Güryay Matbaası; Istanbul 1979; p. 559-619.

(92) “Some Aspects of the Turkish Economic and Social Development”; **Problems of Turkey's Economic Development**; Vol: II; ELO Matbaası; Istanbul 1979; p. 21-42.

(93) “Türkiye'den Dış Göçün Sosyo - Ekonomik Analizi”; **Türkiye Gazeteciler Sendikası İstanbul Şubesi Çalışma Raporu, 1978-80**; İstanbul 1980; s. 125-136.

(94) “Gençlerin İşsizlik Sorunu”; **Sosyoloji Konferansları: Prof. Dr. Cavit Orhan Tütengil'e Armağan**; İstanbul 1980; XVIII. Kitap; s. 39-50.

(95) “Nüfus Planlaması Paneli”; **İstanbul Ticaret Odası**; İstanbul 1980; s. 15-19.

(96) “Türkiye'den Dış Göç ve Ekonomik Gelişme”; **İşletme Fakültesi Dergisi**; İstanbul 1980; C: 9; S: 2; s. 1-15.

(97) “Türkiye'de ‘Sosyal Meseleler’; Türkiye'de ‘Endüstri İlişkileri’”; **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi, 1923-78**; İstanbul 1980; s. 655-699, 700-732.

(98) “Türkiye'de İstihdam”; **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**; 1980; C: 5; No: 37; s. 1154-1169.

(99) “Atatürk as a Labor Reformer”; **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1980-1981; C: 39; No: 1-4; s. 51-62.

(100) “Konut ve Gecekondu Sorunu”; **Soytaş Dergisi**; S: 10; Ocak-Şubat 1980; s. 3.

(101) “Yılın Ortalarında Türk Ekonomisi”; **Para Dergisi**; Eylül 1981; No: 4; s. 51.

(102) “Türkiye - AET İlişkilerinde İşçi Sorunları”; **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1980-1981; C: 39; No: 1-4; s. 121-135.

(103) “Türk Endüstri İlişkilerinin Yasal Çerçevesi ve Günümüzdeki Sorunları”; **Bursa 1977 Semineri**; Bursa 1981; s. 77-85.

(104) “The Impact of Mixed Economy on Industrial Relations System in Turkey”; **Review of Istanbul Chamber of Industry**; Vol: 2; No: 1981/1; p. 3-4.

(105) “İşçi Dövizleri, İşçi Şirketleri ve Ekonomik Gelişme”; **Para-Kredi Dergisi**; S: 7-8; Temmuz-Ağustos 1981; s. 40-42.

(106) “İstihdam Sorunu ve İşsizliğin Azaltılması”; **II. Türkiye İktisat Kongresi**; III. "Sosyal Gelişme ve İstihdam" Komisyonu Tebliğleri; 2-7 Kasım 1981; İzmir; s. 7-22.

(107) “Türkiye'de 1970-1980 Dönemi Sanayi Kesimi Saat Ücreti ve Maliyetine İlişkin Çalışma Raporu” (K. Lordoğlu ile birlikte); **İktisat ve Sosyal Bilimler Dergisi**; 1981; C: II; S: 1; s. 95-99.

(108) “The Wages and Cost of Labor in the Industrial Sector of Turkey Between the Years 1970-1980” (K. Lordoğlu ile birlikte); **İktisat ve Sosyal Bilimler Dergisi**; 1981; C: II; S: 1; s. 101-106.

(109) “Çalışma ve Sözleşme Özgürlüğü İle Grev-Lokavt Haklarına İlişkin Yaklaşımlar, (Yorum)”; **Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler**; İstanbul 1982; s. 163-166.

(110) “Ülkemizde Ücret Politikasının Ekonomik Gelişmemize Etkileri”; **Yeni İş Dünyası**; No: 30; Nisan 1982; s. 5-9.

(111) “Türkiye'de 1980 Öncesi Endüstri İlişkilerinin Genel Görünümü”; **Sosyal Siyaset Konferansları: Prof. Dr. Orhan Tuna'ya Armağan**; İstanbul 1982; XXXI. Kitap; s. 125-138.

(112) “Ülkemizdeki Ücret Politikasının Ekonomik Gelişmemize Etkileri”; **Türk Ekonomik Hukuk Araştırmaları Vakfı**; İstanbul 1982; s. 7-16.

(113) “AET'nin Sosyal Politikası ve Türkiye”; **F. Almanya'da Çalışan Türk İşçilerinin Toplu Dönüşleri ve Türkiye İle F. Almanya'da Uyum Sağlamaları Semineri**; Uludağ Üniversitesi Basımevi; Bursa 1982; s. 75-79.

(114) “Turkey's Migrant Workers: An Analysis of Problems and Prospects”; **The Middle East Business an Banking**; Nov. 1982; p. 13-16.

(115) “The Development of Industrial Relations in Turkey (with T. Dereli)”; **Prof. Dr. Ümit Doğanay'ın Anısına Armağan**; İ.Ü. Fakülteler Matbaası; İstanbul 1982; s. 11-43.

(116) “The Problem on the Agenda: Turkish Migrant Workers”; **Economic and Touristic Bazaar International**; 1982; Vol: 1; No: 2; p. 3-4.

(117) “Problem of Turkish Workers With Respect to Turkey - EEC Relations”; **İktisat Fakültesi Mecmuası: Prof. Dr. Cavit Orhan Tütengil'in Anısına Armağan**; İstanbul 1982; C: 38; No: 1-2; s. 385-400.

(118) “Turkish Migrant Workers”; **Economic and Touristic Bazaar International**; Nov.-Dec. 1982; p. 3-4.

(119) “Enwartungen und Tatsachen im 25. Jahr der Einwanderung Türkischer Gastarbeiter”, **Sosyal Siyaset Konferansları: Prof. Dr. Orhan Tuna'ya Armağan**; 31. Kitap; İstanbul 1982; s. 53-63.

(120) “1982 Sonbaharında Türkiye Ekonomisi”; **Para Dergisi**; Ekim 1982; s. 34-41.

(121) “İşsizlik Sorununun Kısa Dönemde Çözümü Ümitsiz Görünüyor”; **Ekonomiden Mesaj**; S: 10; 16-21 Ekim 1983; s. 13.

(122) “Türkiye'nin Geleceğinde İşçi - İşveren İlişkileri”; **İstihdam, İşçi - İşveren İlişkileri ve Sosyal Güvenlik**; Türkiye Kimya Sanayii İşverenleri Sendikası; Özal Matbaası; İstanbul 1983; s. 189-195.

(123) “24 Ocak Kararlarının İşletmelerde Personel Sorunları Üzerindeki Etkileri”; **24 Ocak Kararları Sonrasında İşletmelerin Sorunları ve Çözüm Yolları Semineri**; 1-2 Şubat 1983; Sheraton Oteli; s. 1-8.

(124) “Yeni Anayasa'nın ve Uluslararası Antlaşmaların Işığında İş Yasaları Paneli”; **Türkiye Gazeteciler Sendikası**; 10-11 Ocak 1983; İstanbul; s. 77-81; (Çoğaltma).

(125) “Göç Olayında Yeni Boyutlar: Orta-Doğu Ülkelerine İşçi Göçü”; **İktisat Dergisi**, Mayıs-Haziran 1983; s. 4-5.

(126) “Sosyal Konularda Çeşitli Makaleler”; **Ekonomi Ansiklopedisi**; Paymaş Yayınları; İstanbul 1983.

(127) “Orta-Doğu Ülkelerine İşçi Göçü Gelişmesi ve Sorunları”; **Soytaş Dergisi**; Mart-Nisan 1983; No: 24; s. 12-13.

(128) “The Welfare of Turkish Migrant Workers”; **Sosyal Siyaset Konferansları**; İstanbul 1983; XXXII-XXXIII. Kitap; s. 45-111.

(129) “The Unemployment Puzzle in Turkey: How It Turns Out to Be an Employment Problem”; **The Turkish Journal of Population Studies**; 1983; Vol: 5; p. 5-36.

(130) “Dış Göç Olayında Yeni Yaklaşımlar”; **Ekonomi;** Ercan Holding; 1983; S: 1; s. 20-21.

(131) “Dış Göçün 20. Yılında: Beklentiler ve Gerçekler”; **Banka ve Ekonomik Yorumlar**; Ocak 1984; S: 1; s. 37-44.

(132) “AET'de Türk İşgücü ve Serbest Dolaşım”; **İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi**; No: 39; Mayıs 1984; s. 11-13.

(133) “Worker's Remittances, Worker Companies and Economic Development”; **Middle East Business and Banking**; Aug. 1984; p. 24-26.

(134) “Dünya'da ve Türkiye'de Çalışan Kadınların Sorunları”; **İktisat Fakültesi Mecmuası: Ord. Prof. Şükrü Baban'a Armağan**; İstanbul 1984; C: 40; S: 1-4; s. 81-90.

(135) “Kıdem Tazminatı”; **Rota**; No: 1; 1985; s. 6-7.

(136) “Türkiye'nin En Önemli Sorunu Nüfus Artışı”; **Kadınca**; S: 84; Kasım 1985; s. 72-73.

(137) “Kıdem Tazminatı Sempozyumunu Açarken”; **TDS Kıdem Tazminatı Sempozyumu**; İstanbul 1985; s. 11-17.

(138) “The Labor Aspects of Turkish - EEC Relations”; **Economic Dialogue**; Jan. 1986; No: 10; p. 94-98.

(139) “Turkey: Unemployment Most Pressing Problem, Search Continues for Varied Solutious”; **The IAPES News**; Jan. 1986; Vol: 46; No: 1; p. 9-11.

(140) “Hızlı Şehirleşmenin Sosyo - Ekonomik Etkileri, Hızlı Şehirleşmenin Yarattığı Ekonomik ve Sosyal Sorunlar”; **Siyasi ve Sosyal Araştırmalar Vakfı**; İstanbul 1986; s. 76-85.

(141) “Türkiye'nin 1930'lardan Buyana Sosyo - Ekonomik Yapısındaki Gelişmeler”; **İş Kanunu'nun 50. Yılı Sempozyumu**; 11-12 Kasım 1986; s. 1-23.

(142) “Endüstri İlişkilerinde Yeni Yaklaşımlar”; **Kiplas İşveren Dergisi**; S: 7; Ekim 1986; s. 4-7.

(143) “Türkiye'nin 1930'lardan Buyana Sosyo - Ekonomik Yapısındaki Gelişmeler”; **İşveren Dergisi**; C: XXV; S: 2; Kasım 1986; s. 6-9.

(144) “Türkiye'de Endüstri İlişkilerinin Gelişimi ve 1936 İş Kanunu”; **Sosyal Siyaset Konferansları**; İstanbul 1986; C: 35-36; s. 33-51.

(145) “Kıdem Tazminatı'nda Yeni Yaklaşımlar”; **Sosyal Siyaset Konferansları**; İstanbul 1986; C: 35-36; s. 283-288.

(146) “Gelişen Ülkelerde Sendikacılık”; **Ord. Prof. Dr. Ömer Celal Sarc'a Armağan**; İşletme İktisadı Enstitüsü Yayını; İstanbul 1986; s. 141-148.

(147) “İşçi Dövizleri ve Sanayileşme”; **İktisat Fakültesi Mecmuası: Ord. Prof. Dr. Ömer Celal Sarc'a Armağan**; İstanbul 1986; C: 42; No: 1-4; s. 43-50.

(148) “The Employment Office's Activities in Turkey”; **The IAPES News**; Jan. 1987; Vol: 47; No: 1; p. 16.

(149) “Türkiye - AT İlişkileri”; **Göçmen İşçiler ve Serbest Dolaşım**; TOBB; Ankara 1987; s. 15-32.

(150) “Jahr der Türkish-Deutschen Beziehungen”; **Middle East Business and Banking**; Mai. 1987; p. 18-20.

(151) “AT'a Tam Üyelik Başvurusu Perspektifinde İşçi Sorunları”; **İstanbul Sanayi Odası Dergisi**; S: 256; 15 Haziran 1987; s. 3-7.

(152) “Türkiye'den Dış Göçün 25. Yılında Beklentiler ve Gerçekler”; **İktisat Fakültesi Mecmuası: Prof. Dr. Sabri F. Ülgener'e Armağan**; İstanbul 1987; C: 43; S. 1-4; s. 283-293.

(153) “Serbest Dolaşım Çıkmazı ve Tam Üyelik”; **Kiplas İşveren Dergisi**; S: 10; Temmuz 1987; s. 4-7.

(154) “Türk Endüstri İlişkileri Sisteminin Gelişimi: Genel Bir Değerlendirme”; **Ekonomi 87**; Eylül 1987; s. 14-23.

(155) “Türkiye'de İşsizliğin Geleceği”; **Para ve Sermaye Piyasası Dergisi**; Ekim 1987; s. 10-12.

(156) “Endüstri İlişkileri ve Sendikacılık”; **Belediye-İş Dergisi**; S: 25; 1 Kasım 1987; s. 9-12.

(157) “Endüstri İlişkilerinde Bütünleşme”; **Kamu-İş Dergisi**; C: I; S: 2; Ekim 1987; s. 3-7.

(158) “İşçilerin Yönetime Katılması”; **Belediye-İş Dergisi**; S: 26; 7 Aralık 1987; s. 12-16.

(159) “Kentleşme - Ekonomi İlişkileri Üzerine Yorum”; **Şehirleşme ve Çevre Konferansı**; Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını; Ankara 1987; s. 36-43.

(160) “Comment on the Relationship Between Urbanization and the Economy”; **Urbanization and Environment Conference**; Environmental Problems Foundation of Turkey; Ankara 1987; p. 24-27.

(161) “Programs Focus on Improving Labor Market (with Dr. T. Baştaymaz)”; **The IAPES News**; Vol: 48; No: 1; Jan. 1988; p. 17.

(162) “AT Tam Üyeliği, UÇÖ ve Türk Endüstri İlişkileri”**; Milletlerarası Normların Işığında Endüstriyel İlişkiler Sistemimizin Değerlendirilmesi;** Abant, 13-16 Mart 1988; s. 1-6.

(163) “1987'nin Çalışanlar Açısından Ekonomik Boyutlarıyla Değerlendirilmesi”; **Basisen Dergisi**, Şubat 1988; S: 28; s. 17-20.

(164) “Yeni Hükümet Programında İşçi - İşveren İlişkileri ve 1980 Yılı Sonrası Kamu Sektöründeki Endüstriyel İlişkiler”; **Yeni Hükümet Programının Ekonomik, Sosyal ve Kamu Yönetimi Yönünden Değerlendirilmesi Semineri**; Yalova, Termal Otel; 20-23 Mart 1988; s. 1-12.

(165) “İşsizlik ve İstihdam Politikaları”; **Dayanışma Dergisi**; S: 6-7; Şubat-Mart 1988; s. 87-89.

(166) “İstihdam Çağdaş Dünya'nın En Can Alıcı Problemidir”; **İstihdam Dergisi**; S: 2; 1988; s. 21.

(167) “Türkiye'de Toplu Pazarlık Düzeninde Ücretler” (Ayrı Basım); Bükreş, Romanya; 18-21 Mayıs 1988; s. 1-12.

(168) “Enflasyonist Politikalar İşbirliği Arayışını Olumsuz Etkiliyor”; **İşveren Dergisi**, C: XXVI; S: 8; Mayıs 1988; s. 10-12.

(169) “Labor Aspects of EC - Turkish Relations”; **Turkey and EC: Problems and Initiatives of Solutions**; Sept. 3-8, 1988; Bonn, W. Germany; p. 1-19.

(170) “Yılın Ardından: ‘Serbest Dolaşım’ Çıkmazı”; **İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi**; S: 59; Eylül 1988; s. 49-52.

(171) “Çağdaş Boyutlarıyla Endüstri İlişkileri ve Türkiye”; **İstanbul Sanayi Odası Dergisi**; S: 271; 15 Eylül 1988; s. 28-32.

(172) “Sosyo - Ekonomik Boyutlarıyla Türk - F. Alman İlişkileri”; **İktisat Fakültesi Mecmuası: Prof. Dr. Süleyman Barda'ya Armağan**; İstanbul 1988; C: 45; No: 1-4; s. 290-294.

(173) “Barda Hocamıza”; **İktisat Fakültesi Mecmuası: Prof. Dr. Süleyman Barda'ya Armağan**; İstanbul 1988; C: 45; No: 1-4; s. 3-5.

(174) “Employment Problems in Turkey”; **50. Yıl Armağanı**; **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1988; C: 44; No: 1-4; s. 39-49.

(175) “Tek Pazar'a Giderken Türk Göçmen İşçileri”; **1992'de Tek Pazar'a Geçecek Olan Avrupa Topluluğu'nda Türk İşçilerinin Durumu**; 25 Mayıs 1989; Etap Marmara Oteli, İstanbul; s. 1-24.

(176) “The Labor Force and Employment Problems of Women in OECD Countries”; Paper Presented to the International Conference on the Subject of **"Improving Employment Prospects for Woman in a Changing Society: The Years Ahead"**; 7-8 Nov. 1989; Istanbul; p. 1-16.

(177) “Les Problemes des Femmes dans la Population Active et dans L' emploı dans les Pays de L' OECD”; **Ameliorer les Perspectives d' emploı des Femmes dans une Socıete en**

Mutation: Les Annees A Venir; 7-8 Nov. 1989; Istanbul; p. 1-18.

(178) "AT ve ILO İlişkilerinde Sosyal Siyaset ve Endüstri İlişkileri Sorunları"; **Kutyay Semineri : 1989 Tecrübesi Işığında Endüstri İlişkileri ve Sağlık Sistemimizin Değerlendirilmesi ve Geleceği**; 22-24 Aralık 1989; Klassis Otel, Silivri; s. 1-8.

(179) "OECD Ülkelerinde Kadın İşgücü ve İstihdam Sorunları"; **İstihdam Dergisi**; S: 12; 1989; s. 21-22.

(180) "Batı Avrupa'da ve Türkiye'de Endüstriyel İlişkiler"; **TİSK Müşterek Heyet Toplantısı**; 2 Ekim 1989; İstanbul; s. 12-26.

(181) "Endüstri Toplumlarında Kadın İstihdamındaki Gelişmeler"; **Kiplas İşveren Dergisi**; S: 20; Ocak 1990; s. 16-17.

(182) "Endüstri İlişkileri ve Ücret Politikalarında Son Tartışmalar"; **Cahit Talas'a Armağan**; Ankara 1990; s. 209-223.

(183) "Dünya'da ve Türkiye'de Sosyo - Ekonomik ve Siyasal Gelişmeler"; **Adapazarı Sanayi ve Ticaret Odası**; Adapazarı 1990; s. 12-19.

(184) "Serbest Dolaşım ve Türkler"; **Panorama**; S: 17; 10 Haziran 1990; s. 33.

(185) "Endüstri İlişkilerinde 'Yabancılaşma'"; **Panorama**; S: 26; 12 Ağustos 1990; s. 33.

(186) "Turkish Employment Prospects for Women in a Changing Society"; **The Labour Force and Employment Woman Problem in OECD Countries**; Ankara 1990; p. 53-69.

(187) "Değişen Bir Toplumda Kadınların İstihdam İmkanlarının Geliştirilmesi"; **OECD Ülkelerinde Kadın İşgücü ve İstihdamı Sorunları Konferansı**; İş ve İşçi Bulma Kurumu; Ankara 1990; s. 6-9.

(188) "Taraflar Zıtlaşmalara Girmeden Diyaloglarla Sorunlara Çözüm Aramalı"; **İşveren Dergisi**; C: XXVIII; S: 10; Temmuz 1990; s. 6-9.

(189) "Türkiye'de İşsizliğin Geleceği"; K**iplas İşveren Dergisi**; S: 23; Ekim 1990; s. 8-9.

(190) "Les Problemes des Femmes dans la Population Active et dans L' emploı dans Les Pays de L' OECD"; **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları: Prof. M. Orhan**

Dikmen'e Armağan; Otuzüçüncü Seri; İstanbul 1990; s. 11-27.

(191) "Kalabalıklaşan ve Kirlenen Dünya; **Panorama**; S: 5; 3 Şubat 1991; s. 44.

(192) "Çalışma Hayatında Yoğunlaşan Sorunlar"; **İktisat Dergisi**; Ocak 1991; S: 311; s. 19-20.

(193) "1991 Yılında Türk Endüstri İlişkilerine Genel Bakış: Sorunlar, Tartışmalar, Öneriler"; T. Tekstil Sanayii İşverenleri Sendikası, **Endüstri İlişkileri Sistemimizde Son Gelişmeler Semineri**; 18-22 Mayıs 1991; Martı Tatil Köyü, Marmaris; s. 25-36.

(194) "Batı Toplumlarında Kadın İşgücü İstihdamı ve 'Kısmi Süreli Çalışma'daki Gelişmeler"; **Hukuki Esasları ve Sosyo-Ekonomik Yönleriyle Kısmi Çalışma**; Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu; Ankara 1991; s. 19-36.

(195) "Sosyal Uzlaşma"; **MESS İş ve Yuva Dergisi**, S: 9; Aralık 1991; s. 2.

(196) "1991 Yılında Türk Endüstri İlişkilerine Genel Bakış"; **Tekstil İşveren Dergisi**; S: 163; Kasım 1991; s. 6-11.

(197) "Kentleşme ve Çevre Sorunları"; **Kiplas İşveren Dergisi**; S: 26; Aralık 1991; s. 13-14.

(198) "Genç İşçilerin Sosyal Politika Sorunları"; **Genç İşçiler** (Ed. Aslıyüce); İstanbul 1991; s. 73-91.

(199) "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliğinde Son Gelişmeler"; **Sosyal Siyaset Dergisi**; No: 1; Ocak 1992; s. 24-30.

(200) "Son Dönem Toplu İş Sözleşmelerinin Değerlendirilmesi ve Gelecek Toplu Sözleşmelere Bakış"; **MESS Paneli**; İstanbul 1992; s. 39-49.

(201) "1992 Başında Dünya'da Endüstri İlişkilerinin Görünümü"; **30. Yılında KİPLAS**; İstanbul 1992; s. 43-53.

(202) "Çalışma Hayatında Yoğunlaşan Sorunlar"; **Basisen Dergisi**; S: 45; Mayıs 1992; s. 5-6.

(203) "İş Güvencesinin Çalışma Hayatındaki Önemi ve Mevcut Düzenlemenin Yarattığı Sorunlar"; **Aktin Feshinde Yargı Denetimi Sempozyumu**; Türk-İş Yayınları; No: 180; Ankara 1992; s. 31-37, 55-57.

(204) “Türk Endüstri İlişkilerinin Günümüzdeki Sorunları”; **İstanbul Sanayi Odası Dergisi**; S: 315; Mayıs 1992; s. 45-49.

(205) “Endüstri İlişkileri Sistemi”; **Toprak İşveren Dergisi**; Haziran 1992; S: 14; s. 10-12.

(206) “Demokrasi, Örgütlenme Hakkı ve Sendikalar”; **BASİSEN IV. Genel Kurulu Çalışma Raporu**; İstanbul 1992; s. 81-84.

(207) “Endüstri İlişkilerinde Yeni Boyutlar”; **LASPETKİM-İŞ Sendikası 4. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu**, 1989-1992; İstanbul 1992; s. 153-162.

(208) “Atatürk, Çalışma Reformları ve İş Barışı”; **MESS İşveren Gazetesi;** Kasım 1992; No: 635; s. 4.

(209) “İşletmelerde Çalışma İlişkileri ve Temel Sorunlar”; **Tekstil Sektörünün Sorunları ve Çalışma Hayatımızdaki Gelişmeler**; T. Tekstil Sanayii İşverenleri Sendikası; İstanbul 1992; s. 61-72.

(210) “Türk Toplu Pazarlık Düzenimizde Teşmil ve Uygulamadan Doğan Sorunlar”; **M. Ekonomi 60. Yaşgünü Armağanı**; Ankara 1993; s. 299-308.

(211) “The Employment Office's Activities and Vacotional Guidance in Turkey”; **İşletme Fakültesi Dergisi**; C: 15; S: 2; Mart 1993; s. 27-29.

(212) “OECD Ülkelerinde Kadın İşgücü ve İstihdam Sorunları”; **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları; Prof. Dr. Memduh Yaşa'ya Armağan**; İstanbul 1993; s. 26-42.

(213) “Türkiye'de Sendikacılığın Yasal Düzeni ve Sorunları”; **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**; Prof. Dr. Bedi N. Feyzioğlu'na Armağan; İstanbul 1993; s. 70-82.

(214) “Türkiye'de İşsizliğin Geleceği”; **Toleyis Dergisi**; S: 32; Ekim-Aralık 1993; s. 11-12.

(215) “Atatürk As A labor Reformer”; **İ.Ü. Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü Yıllığı**; C: VI-VII; 1991-92; İstanbul 1993; s. 175-182.

(216) “Economic Policies Reshape Turkey's Employment Structures, Jobless Concept”; **News**; International Association of Personnel in Employment Security; Vol: 54; No: 1; Feb. 1994; p. 35-36.

(217) “Yoğunlaşanan Çalışma Sorunları”; **Basisen Dergisi**; S: 52; Nisan 1994; s. 40-42.

(218) “İstihdam ve Ücret Boyutlarıyla ‘Çifte Kriz’”; **İstanbul Sanayi Odası Dergisi**; S: 340; Temmuz 1994; s. 25-27.

(219) “Ekonomik Yapıda Meydana Gelen Bozulmalar Çalışma Hayatında Krizlere Dönüşmektedir”; **Toprak İşveren Dergisi**; S: 22; Haziran 1994; s. 11-13.

(220) “2000'li Yıllarda Endüstri İlişkilerine Bakış”; **MESS Yayını**; İstanbul 1994; s. 61-66, 279-285.

(221) “1995'in Başlarında Türk Endüstri İlişkileri”; **Basisen Dergisi**; Mart 1995; No: 54; s. 25-26.

(222) “Turkish Professors Recommend Ending Nation's Employment Service Monopoly”; **News**; International Association Personnel in Employment Security; Vol: 55; No: 1; Feb. 1995; p. 27-30.

(223) “Verimlilik Artışı”; **Kalkınmada Anahtar Verimlilik**; S: 36; Nisan 1995; s. 9.

(224) “2000'li Yıllara Doğru Çalışma Hayatı”; **TÜHİS Dergisi**; C: 13; S: 5; Mayıs 1995; s. 1-11.

(225) “Tam Üyelik Beklentisinin Ardından”; **İTÜ Vakıf Dergisi**; 1995/1; s. 14-15.

(226) “İşsizlik Sigortasında Yeni Boyutlar”; **Sosyal Siyaset Konferansları**; 40. Kitap; İstanbul 1995; s. 1-10.

(227) "2000'e 5 Kala Türkiye'nin Hedefleri ve Yeniden Yapılanma: Çalışma Hayatı"; **Anavatan Partisi**; Ankara 1995; s. 123-153.

(228) “21. Yüzyıla Doğru Çalışma Hayatında Yaşanan Sorunlar ve Öneriler”; **Toleyis Dergisi**; Ekim-Kasım-Aralık 1995, No: 37; s. 17-20.

(229) “21. Yüzyıla Doğru Çalışma Hayatında Yaşanan Sorunlar ve Öneriler”; **Toleyis Dergisi**; Nisan-Mayıs-Haziran 1995; No: 36; s. 8-12.

(230) “Gelişen Dünya ve Türkiye'de Temel Sorunlar”; **Lastik-İş 22. Olağan Genel Kurulu Çalışma Raporu**; İstanbul 1995; s. 207-217.

(231) “Küreselleşme ve Endüstri İlişkilerinde Yeni Boyutlar”; **Mercek**; Ocak 1996; s. 12-15.

(232) “Değişim ve Sendikaların Geleceği”; **Mercek**; Nisan 1996; s. 18-35.

(233) “1995'de Çalışma Yaşamı, İşçi - İşveren - Hükümet İlişkileri ve 1996 Beklentileri”; **Basisen Dergisi**; S: 56; Nisan 1996; s. 51-53.

(234) “Türk Endüstri İlişkileri Sistemi: Özellikleri ve Sorunları”; **İktisat Fakültesi Mecmuası: Sabahaddin Zaim'e Armağan**; 1994/B-3; C: 1-4; İstanbul 1996; s. 195-201.

(235) “Değişim ve Toplu Pazarlık”; **İşveren Dergisi**; C: XXXIV; S: 12; Eylül 1996; s. 26-29.

(236) “Değişim ve Sendikaların Geleceği I-II-III”; **Selüloz-İş Dergisi**; S: 46-47-48; Temmuz-Ekim-Kasım 1996; s. 13-15, 14-17, 10-13.

(237) “Çalışma Hayatında Fonlar ve Zorunlu Tasarruf”; **Basisen Dergisi**; Aralık 1996; S: 57; s. 22-25.

(238) “Child Labor in Small Establishments in Turkey With Reference to Some Resultant Industrial Relations Problems”; TIRA; **Second International Industrial Relations Congress**; Ankara 1996; p. 119-140.

(239) “Türkiye’de Küçük İşyerlerinde Endüstri İlişkileri Açısından Çalışan Çocuklar”; TEİD; **II. Uluslararası Endüstri İlişkileri Kongresi**; Ankara 1996; s. 141-159.

(240) “Küreselleşme, Gümrük Birliği: Türk Endüstri İlişkileri Üzerine Olası Etkileri”; **Friedrich Ebert Vakfı**; İstanbul 1997; s. 1-20.

(241) “Küreselleşme ve Çalışma Yaşamında Dönüşüm”; **Friedrich Ebert Vakfı**; İstanbul 1997; s. 1-25.

(242) “Dönüşüm, Küreselleşme ve Çalışma Hayatında Yeni Boyutlar”; **Kamu-İş Dergisi**; C: 4; S: 2; Haziran 1997; s. 55-67.

(243) “Dönüşüm, Küreselleşme ve Çalışma Hayatında Yeni Boyutlar”; **Prof. Dr. Kemal Oğuzman’a Armağan**; Ankara 1997, s. 55-67.

(244) “Dönüşüm ve Endüstri İlişkilerinin Geleceği”; **MESS İşveren Gazetesi**; S: 693; Ağustos 1997; s. 8.

(245) “Çağı ve Yıldızları Yakalamak”; **Egevizyon**; S: 18; Temmuz 1997; s. 16-17.

(246) “Küreselleşen Dünya ve Türkiye’nin Geleceği”; **MESS – Birleşik Metal-İş “Diyalog ve İşbirliği Toplantısı”**; Haziran 1997; İstanbul; s. 7-24.

(247) “Diyalog Çağı”; **Mercek**; S: 8; Ekim 1997; s. 14-25.

(248) “Çalışma Yaşamında Dönüşüm”; **Mercek**; Ocak 1998; S: 9; s. 11-15.

(249) “Küreselleşme, Gümrük Birliği: Türk Endüstri İlişkileri Üzerine Olası Etkiler”; **Prof. Dr. Metin Kutal’a Armağan**; Kamu-İş Yayınları; Ankara 1998; s. 307-326.

(250) “Küreselleşme, Rekabetgücü ve Sendikacılıkta Yeni Eğilimler”; **Sosyal Siyaset Konferansları**; 41-42. Kitap; İstanbul 1998; s. 1-24.

(251) “Asya Krizi ve Genişleyen İşsizlik”; **Toprak İşveren Dergisi**; S: 41; Mart 1999; s. 10-11.

(252) “Yeni Yüzyıla Doğru Çalışma Yaşamında Dönüşüm”; **Lastik-İş 23. Olağan Genel Kurulu Çalışma Raporu**, **1998-1999**; İstanbul 1999; s. 49-70.

(253) “Çağı Yakalama Kurulu Kurmalıyız”; **Egevizyon**; S: 27; Temmuz 1999; s. 27-28.

(254) “Esneklik Çağı”; **Mercek**; S: 15; Temmuz 1999; s. 6-14.

(255) “Yeni Yıla, Yüz Yıla, Bin Yıla Doğru Dönüşüm ve Türkiye’nin Vizyonu”; **İşveren Dergisi**; C: XXXVIII; Sayı: 3; Aralık 1999; s. 8-11.

(256) “Dönüşen Çağ, ‘Değişen Endüstri İlişkileri’”; **Mercek**; S: 17; Ocak 2000; s. 10-28.

D. ÇEVİRİLER

(1) J.C. Ramaer; “1920-1940 Türkiye'sinin Ekonomik Durgunluğu ve Muhtemel Sebepleri”; **İş ve Düşünce**; 1 Ocak 1958; C: XXIV; S: 197; s. 2-6.

(2) C.M. Hulten; “Gazetecilerin Eğitiminde Üniversitelerin Rolü”; **Çığır Fikir ve Sanat Dergisi**, 25 Nisan 1963; S: 1; s. 8-9.

(3) B.C. Roberts; “İngiltere'de İşçi - İşveren Münasebetleri” (A. Baransel ile birlikte); **Sosyal Siyaset Konferansları**; İstanbul 1963; XIV. Kitap; s. 99-115.

(4) R. Tagiuri; “Türkiye'de Sevk ve İdarenin Seyri” (N. Yalçıntaş ile birlikte); **Sosyal Siyaset Konferansları**; İstanbul 1964; XV. Kitap; s. 67-72.

(5) C.M. Hulten; “ABD'de Basın Sanayiinde Fikir İşçileri ve Bunların Sendikacılık Meseleleri”; **Sosyal Siyaset Konferansları**; İstanbul 1964; XV. Kitap; s. 137-146.

(6) F. Paukert; “Ekonomik Gelişmeden Sağlanan Kazançların Dağılımı” (A. Baransel ile birlikte); **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1966; C: XXV; No: 3; s. 216-242.

(7) M. Debeauvaris; “Gelişmekte Olan Ülkelerde İnsangücü Planlaması” (A. Baransel ile birlikte); **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1966; C: XXV; No: 4; s. 207-231.

(8) C. Kerr - J.T. Dunlop - P.H. Harbison - C.A. Myers; “Sanayileşme ve Kültür” (A. Baransel ile birlikte); **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1967; C: XXVI; No: 1-4; s. 99-115.

(9) R. Dumont; “Gelişme ve Artan Kıtlık: Kadınların Rolü Ne Olmalı?”; **Sosyal Siyaset Konferansları**; İstanbul 1983; XXXII-XXXIII. Kitap; s. 329-336.

E. BİBLİYOGRAFYALAR

(1) “İş ve Düşünce Mecmuası C: I-XV - S: 1-100 Bibliyografyası”; **İş ve Düşünce**; Temmuz-Ağustos 1957; C: XXIII; S: 191-192; s. 3-31.

(2) “İş ve Düşünce Mecmuası C: XVI-XXIV - S: 101-200 Bibliyografyası”; **İş ve Düşünce**; Nisan 1958; C: XXIV; S: 200; s. 2-16.

(3) “İş Mecmuası Hakkında Bilgi”; **İş ve Düşünce**; Mayıs 1958; C: XXIV; S: 201; s. 7-8.

(4) “Ortak Pazar'ın Sosyal Meseleleri İle İlgili Bir Kısım İngilizce Neşriyat”; **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1966; C: XXV; No: 4; s. 300-302.

(5) “Otomasyonun Sosyal ve Ekonomik Yönleri İle İlgili Bibliyografya”; **Sosyal Siyaset Konferansları**; İstanbul 1970; XXI. Kitap; s. 245-273.

F. KİTAP TANITIMLARI

(1) “Manpower and Education (F. Harbison - C.A. Myers)”; **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1965-1966; C: XXV; No: 1-2; s. 329-333.

(2) “Sosyal Siyasete Giriş (O. Tuna)”; **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1965-1966; C: XXV; No: 1-2; s. 323-328.

(3) “Şehirleşme Açısından Türkiye'de İşgücünün Demografik ve Sosyo - Ekonomik Bünyesi (T. Yazgan)”; **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1967; C: XXVI; No: 1-4; s. 234-236.

(4) “The Development of Turkish Trade Unionism, A Study of Legislative and Socio - Political Dimensions (T. Dereli)”; **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1967; C: XXVI; No: 1-4; s. 226-233.

(5) “Teorik Esasları ve Tatbikatı Bakımından Asgari Ücret (M. Kutal)”; **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1968; C: XXVII; No: 3-4; s. 387-392.

(6) “Employment and Unemployment Problems of the Near East and South Asia (R.G. Ridker - H. Lubell)”; **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1968-1969; C: XXVIII; No: 1-4; s. 237-239.

(7) “The World Employment Programme, (ILO)”; **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1968-1969; C: XXVIII; No: 1-4; s. 239-241.

(8) “Quantitative Analyses of Modernization and Development (F.H. Harbison - J. Maruhnic - J. Resnick)”; **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1968-1969; C: XXVIII; No: 1-4; s. 242-244.

(9) “Employers' and Workers' Participation in Planning, (ILO); **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1969-1970; C: XXIX; No: 1-4; s. 227-237.

(10) “Trade Unions and Industrial Relations: An International Comparison (E.M. Kassalow)”; **İktisat Fakültesi Mecmuası**; İstanbul 1969-1970; C: XXIX; No: 1-4; s. 239-247.

G. GAZETE YAZILARI

(1) “Köylü - İşçi Meselesi”; **Hür Söz**; 20 Haziran 1961.

(2) “İşçi Seyyaliyeti ve İktisadi Kalkınma”; **Hür Söz**; 20 Kasım 1962.

(3) “Ekonomik Kalkınma ve İşgücü”; **Cumhuriyet**; 18 Aralık 1963.

(4) “Ücret ve Prodüktivite”; **Milliyet**; 17 Mart 1966.

(5) “Türkiye'de İşsizlik”; **Milliyet**; 28 Mayıs 1966.

(6) “Ortak Pazar ve Türk İşçileri”; **Cumhuriyet**; 4 Nisan 1967.

(7) “Yeni Plan ve İşsizlik”; **Milliyet**; 10 Haziran 1967.

(8) “Türkiye'de Grev ve Lokavtlar: Grevlerin Bünyesi ve Özellileri”; **Cumhuriyet**; 26 Ağustos 1967.

(9) “Türkiye'de Grev ve Lokavtlar: Grevlerin Sebep ve Etkileri”; **Cumhuriyet**; 27 Ağustos 1967.

(10) “Türkiye'de Grev ve Lokavtlar: Grevlerin Uzaması ve Sonuç Alamayış”; **Cumhuriyet**; 28 Ağustos 1967.

(11) “Az Gelişmiş Ülkelerde İşsizlik: Esas Sorun Eksik İstihdam”; **Cumhuriyet**; 19 Eylül 1967.

(12) “Az Gelişmiş Ülkelerde İşsizlik: Ekonomik Gelişme ve Milli Savunma”; **Cumhuriyet**; 20 Eylül 1967.

(13) “Az Gelişmiş Ülkelerde İşsizlik: "Ziraate Geri Dönmeli mi?”; **Cumhuriyet**; 21 Eylül 1967.

(14) “Az Gelişmiş Ülkelerde İşsizlik: İşsizliğin Özellikleri”; **Cumhuriyet**; 22 Eylül 1967.

(15) “Türkiye'de İşsizlik”; **Teksif**; 15 Şubat 1967.

(16) “Grevlerin Sebepleri ve Etkileri”; **Teksif**; 15 Kasım 1968; s. 9.

(17) “Grevlerin Uzaması ve Sonuç Alamayış”; **Teksif**; 1 Aralık 1968; s. 9.

(18) “Teknolojik Devrim”; **Milliyet**; 3 Mart 1970.

(19) “İşsizlik Sigortası Gelirken”; **Milliyet**; 2 Mayıs 1970.

(20) “Sendikalar Kanunu: Açık Oturum”; **Milliyet**; 21 Haziran 1970.

(21) “Almanya, İşçiler ve Türkiye: Açık Oturum”; **Milliyet**; 2 Aralık 1973.

(22) “Almanya’daki Bunalım ve Türk İşçiler: Açık Oturum”; **Milliyet;** 13 Ekim 1974.

(23) “Kıdem Tazminatı ve Vergiler: Açık Oturum”; **Milliyet;** Mart 1975.

(24) “Memur ve Parlamenter Ödemeleri: Açık Oturum”; **Milliyet;** 16 Ocak 1977.

(25) “AET, Avrupa'daki Türk İşçilerine Ne Getiriyor?”; **Milliyet**; 16 Haziran 1977.

(26) “İstikrar Tedbirleri ve Türkiye Ekonomisi: Açık Oturum”; **İktisat Dergisi**; S: 159; Eylül 1977; s. 13-30.

(27) “Türkiye ve AET'de Erken Tam Üyelik: Açık Oturum”; **Milliyet**; 17 Şubat 1980.

(28) “Batı'daki Türk Emeği”; **Milliyet**; 5 Temmuz 1980.

(29) “Erken Emeklilik”; **Hürriyet**: **8. Gün İlavesi**; 2 Kasım 1980.

(30) “Hızlı Nüfus Artışının Doğurduğu Sosyal ve Ekonomik Sorunlar”; **Milliyet**: **Düşünenlerin Forumu**; 1 Kasım 1981.

(31) “Aramızda Kuracağımız Bağlılık Ağı Güçlenmemize Yardım Edecektir”; **Mezunlar Cemiyeti Haber Bülteni**; Ekim 1981; S: 6; s. 1.

(32) “Cumhuriyet Döneminde İşçi - İşveren İlişkilerinin Gelişimi”; **Dünya Gazetesi**; 12-16 Ekim 1981; s. 2.

(33) “Çalışma ve Sözleşme Özgürlüğü İle Grev ve Lokavt Haklarına İlişkin Yaklaşımlar”; **Dünya Gazetesi**; 19 Şubat 1982; s. 2.

(34) “Anayasa'da Sosyal Haklar: Açık Oturum”; **Tercüman**; 27 Mart 1982.

(35) “Almanya'daki İşçilerimiz ve Meseleleri: Açık Oturum”; **Tercüman**; 3 Nisan 1982.

(36) “Kaybedilen Hazine: İşçi Dövizleri: Açık Oturum”; **Tercüman**; 29 Mayıs 1982.

(37) “Dünya'da ve Türkiye'de Çalışan Kadınların Sorunları”; **Milliyet**; 21 Mayıs 1982.

(38) “Anayasa Tasarısı ve Çalışma Barışı”; **Milliyet**; 12 Ağustos 1982.

(39) “İktisat Eğitimi: Açık Oturum”; **İktisat Dergisi**; S: 213-214; s. 13-25.

(40) “Ayın Ekonomik Takvimi: Ekim Ayında Neler Olacak?”; **Günaydın Ekonomik Bülteni**; Eylül 1982.

(41) “Yurt Dışındaki İşçilerimiz Yol Ağzında mı?”; **Milliyet**; 7 Kasım 1982.

(42) “Yurt Dışındaki İşçilerimizin Dünü, Bugünü ve Yarını”; **Milliyet** (Almanya Baskısı); 13 Kasım 1982.

(43) “1983'e Geçerken Çalışma Hayatındaki Gelişmeler”; **Dünya Gazetesi**; **Türkiye Ekonomisi 1982 Eki**; 27 Aralık 1982; s. 4.

(44) “Seçim Sonrası F. Almanya”; **Milliyet** : **Forum** (Almanya Baskısı); 14 Mart 1983.

(45) “Twenty Years of Turkey - EEC Relations”; **Anka Review**; Nov. 29, 1983.

(46) “Turkey's and the World's Most Pressing Problem: Unemployment”; **Anka Review**; Dec. 20, 1983.

(47) “Modern Trends in Industrial Relations”; **Anka Review**; June 5, 1984.

(48) “Productivity, Wages and Inflation”; **Anka Review**; July 10, 1984.

(49) “The New World of Computers”; **Anka Review**; Nov. 6, 1984.

(50) “Premature Pensioners”; **Anka Review**; Jan. 31, 1984.

(51) “Worker's Remittances and Industrialization”; **Anka Review**; April 3, 1984.

(52) “Social and Economic Balances in Development”; **Anka Review**; Dec. 11, 1984.

(53) “Dış Göçün 20. Yılında Beklenenler ve Gerçekler”; **Tercüman**, 21-22 Mart 1984.

(54) “AET'de Türk İşgücü ve Serbest Dolaşım”; **Tercüman**; 9 Nisan 1984.

(55) “Dünya'da ve Türkiye’de Çalışan Kadınların Sorunları”; **Türk-İş Kadın İşçiler Bülteni**; S: 4; Nisan 1984.

(56) “Dünya'da ve Türkiye’de Çalışan Kadınların Sorunları”; **Türk-İş Kadın İşçiler Bülteni**; S: 5; Temmuz 1984.

(57) “Dünya'da ve Türkiye’de Çalışan Kadınların Sorunları”; **Türk-İş Kadın İşçiler Bülteni**; S: 6; Kasım 1984.

(58) “The Unemployment Problem of Youth”; **Anka Review**; March 12, 1985.

(59) “Development and the Question of Educational Change”; **Anka Review**; April 12, 1985.

(60) “Worker - Employer Cooperation at the National Level”; **Anka Review**; May 28, 1985.

(61) “Technological Change and Development”; **Anka Review**; Jan. 15, 1985.

(62) **“**Working Women”; **Anka Review**; Aug. 20, 1985**.**

(63) “The Minumum Wage and the Questions It Brings Up”; **Anka Review**; Nov. 26, 1985.

(64) “Population Growth Shock”; **Anka Review**; Dec. 24, 1985.

(65) “İşsizlik Sorunu”; **Güneş**; 16 Eylül 1985.

(66) “Asgari Ücret ve Getirdiği Tartışmalar”; **Yeni Asır**; 16 Ekim 1985.

(67) “Türkiye - AET İlişkilerinin 22. Yılı”; **Güneş**; 24 Ekim 1985.

(68) “Nüfus Patlamasından Kurtulamadık”; **Milliyet**; 4 Kasım 1985.

(69) “Altın Üçgen Özlemi...”; **Milliyet**; 6 Ocak 1986.

(70) “The Socio - Economic Effects of Rapid Urbanization”; **Anka Review**; Feb. 11, 1986.

(71) “Hızlı Kentleşme ve Biriken Sorunlar”; **Rapor Gazetesi**; 30 Ocak 1986.

(72) “1986'ya Girerken İşçi - İşveren İlişkileri”; **Rapor Gazetesi**; 6 Şubat 1986.

(73) “Nüfus Artışında ‘Nereye’”; **Rapor Gazetesi**; 13 Şubat 1986.

(74) “Milli Seviyede İşçi - İşveren İşbirliği”; **Rapor Gazetesi**; 18 Şubat 1986.

(75) “İşçi Dövizleri ve Sanayileşme”; **Rapor Gazetesi**; 27 Şubat 1986.

(76) “Bilgisayarların Yeni Dünyası”; **Rapor Gazetesi**; 6 Mart 1986.

(77) “Gelişme ve Değişen Eğitim”; **Rapor Gazetesi**; 13 Mart 1986.

(78) “Çalışan Kadınların Sorunları”; **Rapor Gazetesi**; 21 Mart 1986.

(79) “Teknolojik Gelişme ve Sendikalar”; **Rapor Gazetesi**; 27 Mart 1986.

(80) “Gençlerde İşsizlik Sorunu”; **Rapor Gazetesi**, 3 Nisan 1986.

(81) “Ekonomik ve Sosyal Gelişmedeki Beklentiler”; **Rapor Gazetesi**; 10 Nisan 1986.

(82) “Gelişme ve Değişen Eğitim”; **MESS İşveren Gazetesi**; 1 Nisan 1986; s. 4.

(83) “Ücretler ve Verimlilik”; **Rapor Gazetesi**; 24 Nisan 1986.

(84) “Endüstri İlişkilerinde Çağdaş Eğilimler”; **Rapor Gazetesi**; 1 Mayıs 1986.

(85) “Bilgisayarların Geleceği”; **Rapor Gazetesi**; 8 Mayıs 1986.

(86) “Dış Göçün 25. Yılında Sorunlar”; **Ekonomik Bülten**; 8 Aralık 1986.

(87) “Kalkınma ve İşsizlik Oranları Başbaşa Gidiyor”; **Dünya Gazetesi**; 1987'ye Girerken Türkiye Ekonomisi Eki; s. 11.

(88) “Kirlenen ve Kentleşen Dünya”; **Milliyet**; 8 Eylül 1987.

(89) “Endüstri İlişkilerinde Yeni Düzenlemeler Gerekiyor”; **Milliyet**; 7 Ocak 1988.

(90) “Gelir Dağılımı Hızla Bozuldu”; **Sabah**; 24 Ocak Eki; 29 Ocak 1988.

(91) “Yeni Yıl Sosyal Sorunlara Gebe”; **Milliyet**; 5 Ocak 1989.

(92) “Olumsuzluklar Artıyor”; **Milliyet**; 6 Ocak 1990.

(93) “Yeni Bir Ücret Zammı Modeline İhtiyaç Var”; **Milliyet**; 7 Ocak 1991.

(94) “Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları”; **Sabah**; 9 Haziran 1996.

(95) “Direnen Kaybedecek”; **Milliyet**; 14 Temmuz 1997.

(96) “Dönüşüm ve Endüstri İlişkilerinin Geleceği”; **Milliyet**; 26 Temmuz 1997.

(97) “Verimlilik ve Kalite Çağında Rekabet Gücü”; **Milliyet**; 27 Temmuz 1997.

(98) “Yoksa İstihdamda Altın Çağ Sona mı Erdi?”; **Milliyet**; 30 Temmuz 1997.

(99) “Çalışma Yaşamında Sancılı Dönüşüm”; **Milliyet**; 1 Ağustos 1997.

(100) “Toplumun Yıldızını Parlatacak Vizyoner Lider”; **Milliyet**; 3 Ağustos 1997.

(101) “Bilgi Çağına Bilgisiz Girenler Yandı”; **Milliyet**; 4 Ağustos 1997.

(102) “Geleceğini Düşünmeyenin Geleceği de Olamaz”; **Milliyet**; 5 Ağustos 1997.

(103) “Sanayi Sektörü Kutsal Bir Sektördür”; **MESS İşveren Gazetesi**; S: 713; Mayıs 1999; s. 3.

(104) “’2000 Manifestosu’, ‘Çağı Yakalama Kurulu’ ve Kalite”; **MESS İşveren Gazetesi**; S: 718; Ekim 1999; s.4.

I. SOSYAL SİYASET:

XXI. YÜZYILDA ÖZGÜRLÜKLER ÜSTÜNE

Prof. Dr. Toker DERELİ [*]

> *"Güvenli olmasını istediğimiz gelecek günlerde dört temel özgürlüğe dayalı bir dünya özlüyoruz. Bunlardan birincisi - dünyanın her yerinde - söz ve ifade özgürlüğü; ikincisi - dünyanın her yerinde - her bireyin Tanrı'ya dilediği şekilde ibadet etme özgürlüğü; üçüncüsü - yoksulluktan kurtulma özgürlüğü; dördüncüsü ise korkulardan arınma özgürlüğüdür."*
>
> *Franklin Delano Roosevelt*
>
> *Nutuk, 06 Ocak 1941*

20. yüzyılda insan yaşamını en çok etkileyen değişimlerden birinin özgürlükler alanında gerçekleştiği kuşkusuzdur. 19. ve 20. yüzyılın sayısız teknolojik yeniliklerinin insan ve toplum üzerindeki büyük etkileri muhakkakki gözardı edilemez. Ne var ki, 20. yüzyılın ilk yarısını kapsayan iki emperyalist dünya savaşının ardından, ikinci yarısı boyunca özgürlük ve insan haklarını geliştirmeye yönelik çabalar yüzyılın sonunda yeni bir ivme kazanmış, toplama kampları, işkence, sürgünler ve gizli polis terörü vb. yerine, özgürlük hareketleri dünyanın gündeminde ön sırayı almaya başlamıştır. Öte yandan, özgürlük kavramının güçlenmesi yanısıra, içeriği ve uygulamaları da değişime uğramaktadır. Ancak bu değişim de kendi içinde belirsizlikler taşımakta, yüksek hızından ötürü 21. yüzyılda yeni düzensizliklere ve hayal kırıklıklarına gebe görünmektedir.

[*] **İstanbul Üniversitesi, Öğretim Üyesi**

20. yüzyılın ilk yarısının önemli bir bölümünde günümüzdeki anlamı ile demokrasi ve özgürlükler ancak sınırlı sayıda ülkede geçerliydi. İngiliz İmparatorluğu Avusturalya'dan Hindistan'a, Mısır ve Kanada'ya kadar uzanmakta, Avusturya-Macaristan, Osmanlı Türk ve Alman İmparatorlukları dünyanın önemli bir bölümünü kapsamaktaydı. Oysa Washington'da kurulu Özgürlük Örgütü'ne göre 1999 itibariyle 191 ülkenin 88'i, ya da dünya nüfusunun yüzde 40'ı "özgür" olarak tanımlanmaktadır. Bu ülkelerde serbest seçimler ve geleneksel siyasal haklar geçerlidir. 53 kadar ülke (1,5 milyar insan) ise sınırlı özgürlükler kategorisinde yeralmaktadır. Bunlarda seçim sistemleri sınırlıdır ya da kişisel özgürlükler kısıtlıdır. Örneğin Rusya kısmen özgürdür. Çin ise özgür değildir.

Ancak günümüzde dünyanın özgürlüğe bakışı da değişmiştir. Özgürlüklerin kötüye kullanıldığı toplumlarda bile önemli olan, bunun artık sorgulanan bir konu haline gelmiş olmasıdır. Öte yandan özgürlük yalnızca alan olarak yayılmakla kalmamıştır; kavramın kendisi de bir evrim geçirmiştir. Örneğin Amerikalıların 21. yüzyıla girerken özgürlükten anladıkları, 20. yüzyılın başında bu kavrama yükledikleri anlamdan farklı bulunmaktadır. Nasıl klasik parlamenter demokrasiden, siyasal ve ekonomik gücün grup ve örgütler arasında paylaşılması anlamındaki çoğulcu demokrasi kavramına ulaşılmışsa, baskıdan kurtulma anlamındaki geleneksel özgürlük kavramı da zaman içinde çok-boyutlu bir niteliğe erişmiştir. Günümüzde özgürlüğe bireylerin kendi kendilerini tamamlamaları, özgür kişiler olarak gelişme potansiyellerini önleyen tüm engellerden kurtulmaları anlamı da yüklenmektedir. Maslow'un motivasyon kuramında vurguladığı bu özgürlük boyutu bireyin devletten beklentilerini de artırmakta, böylece bireysel haklar alanı genişlemektedir. Örneğin kadınlara, azınlıklara, sakatlara ilişkin hakların geliştirilmesi, yurttaşlara sosyal güvenlik, eğitim ve gelir desteği sağlanması gibi istekler, kişinin kendi kendini tamamlaması için gerekli sayılan temel ögeler sayılmaktadır.

Günümüzde bu anlamda özgürlükler sadece ileri ülkelerde değil azgelişmiş ülkelerde de gelişmenin hem başlıca amacı, hem de aracı olarak görülmektedir. Özgürlük kavramı klasik siyasi ve ekonomik özgürlükleri ve örneğin eğitim ve sağlık hizmetlerinin genişletilmesi gibi "sosyal fırsatları", yolsuzluklarla savaş için "saydamlık" ilkesini ve temel ihtiyaçların karşılanıp sefalet ve yoksulluğun yokedilmesini içermektedir. Gerçekte günümüzün özgürlük anlayışı insan refahını arttırmaya yönelik hemen her çeşit istek ve beklentiyi kapsar duruma gelmiştir.

20. yüzyıl, kitlesel tahrip ve yaratıcılık gibi iki çelişik olguya birarada tanık olduğu için aşırı tezatlar çağıdır. Özgürlük kavramının evrimi de bir bakıma yüzyılın iki büyük değişkeni olan savaş ve

ekonomik gelişmenin fonksiyonu olarak seyretmiştir. Savaşların trajik sonuçları olmuş, 1. Dünya harbinde 10 milyon, ikincisinde ise 60 milyon insan hayatını kaybetmiştir. Ancak, bu büyük tradejiler bazı olumlu sonuçlar da doğurmuş, bu sayede sömürge imparatorluklarının ortadan kalkması mümkün olmuştur. Ayrıca, bu savaşlar özgürlük idealini ön plana çıkarmıştır. Gerçekten, her iki savaş da o kadar tahripkar olmuştur ki onları yalnızca devletler arasında siyasi ve ekonomik güç mücadelesinden ibaret görmek olanağı yoktur. Diğer bir deyişle, idealler arasındaki çatışma her iki savaşta da önemli bir rol oynamış, aynı durum daha sonra yine ideolojik nitelikte bir çatışma olan soğuk savaşta da devam etmiştir. Bu nedenlerle savaşlar özgürlüklerin gelişmesinde dolaylı olarak rol oynamış, onları izleyen dönemdeki ekonomik refah ise özgürlüğün boyutlarını daha da zenginleştirmiştir. 1900 yılından bu yana dünya nüfusu dört misli artarken, küresel mal ve hizmet üretimi (sağlık,turizm,vb) yaklaşık onbeş misli artmıştır. Ülkeler zenginleştikçe, geleneksel özgürlükler de insanlara yetmemeye başlamıştır. Diğer bir deyişle, insanlar Maslow'un ihtiyaçlar hiyerarşisinde temel beslenme ve barınma düzeyinden adalet ve güzellik gibi, kendine saygı, kendi kendini tamamlama çeşidinden daha üst kademedeki manevi ihtiyaçların tatminini arar duruma gelmişlerdir. İnsanların, bu daha geniş özlemleri gerçekleştiremedikçe, tam anlamı ile özgür olamayacakları söylenmeye başlamıştır.

Ancak bulunduğumuz zaman noktasında özgürlüğün tanımı belirsizlikler taşımaktadır; bu nedenle de 21. yüzyılda özgürlük duyarlı bir konumdadır. Klasik anlamdaki özgürlük, içinde birey için başarı fırsatları kadar başarısızlık tehlikesini de birlikte taşımaktadır. Bu nedenle kişisel kendi kendini tamamlamanın gerçekleştirilmesi ya da sosyal düzenin korunması risklerle karşı karşıyadır. Geleneksel inanç ve yaşam özgürlükleri aynı zamanda "müsamaha"yı ve bireyin kendi kendini sınırlamasını gerektirir; bunların yokluğu ise anarşiyi teşvik eder. Oysa en demokratik sayılan toplumlarda bile bu niteliklerin bazen yeterince varolmadığı görülmektedir. Özgürlüğe alışkın olmayan toplumlarda ise hoşgörü ve kendi kendini sınırlama niteliklerinin fevkalade sınırlı olduğunu bilmekteyiz. Bu nedenlerle, çağdaş özgürlük kavramı yeni çatışmalara gebe görünmektedir. "Geleneksel özgürlük" ise en azından evrensel bir nitelik taşımaktaydı. Buna göre bireyler hiç olmazsa teorik olarak ifade, din, toplantı ve mülkiyet hakkına sahiptirler. Bu özgürlük çeşidinde doğal olarak grup baskısı mevcut değildir. Bireysel hakları ve sosyal kazanımları ön plana çıkaran çağdaş özgürlüklerde ise, bir grubun hak ve kazanımları diğer grupların kaybı anlamına gelebilmektedir. İşçilerin sendikal haklarını güçlendirmek, işverenlerin ve hatta tüketicilerin aleyhine olabilir. Kadın haklarının, eşcinsellerin ya da sakatların haklarının genişletilmesinden, erkekler, eşcinsel ya da sakat

olmayanlar yararlanmayacaklardır. Özellikle grup çıkarlarının grupların güçlerine göre dengesiz dağılımı toplumsal dayanışmayı olumsuz yönde etkileyebilecektir. Belli kesimler için sosyal güvenliğin vergilerle finanse edilmesi de vergi mükellefince bir çeşit kolektif baskı olarak görülebilecektir.

Özellikle televizyon ve internet'in egemen olduğu bir dünyada, fikirler kültürel ve politik sınırları hiçbir engel tanımadan hızla aştığı için, zaten daima alevli bir konu olmuş bulunan özgürlük gelecekte daha da büyük belirsizliklere gebe görünmektedir. Birbirinden çok farklı çıkar gruplarının 20. yüzyıl sona ererken Seattle'da Dünya Ticaret Örgütü'nün (WTO) ekonomik politikalarına karşı sergilediği protestolar, ifade özgürlüğünün -yine teknoloji sayesinde küreselleşerek-küreselleşmeye karşı etkin sonuçlar alabildiğini göstermiştir. Gerçekten 30 Kasım-03 Aralık 1999'da WTO'nun Seattle'daki ekonomik küreselleşmeye ilişkin toplantılarına karşı yaklaşık 70.000 kişinin katıldığı protestolar, 1989'daki Tiananmen Meydanı gösterileri, Demir Perde'nin ve Berlin Duvarı'nın çöküşü gibi 20. yüzyılın son çeyreğini belirleyen en önemli gelişmelerden biri olarak tarihe geçecektir. Seattle'da WTO'nun ekonomik küreselleşme politika ve kurallarını protesto edenler dünya medyasının dikkatini bu örgütün gündemine karşı harekete geçirmeyi başarmışlardır. Böylece sivil toplum örgütleri milyonlarca kişiyi küresel gelişmenin yarattığı sosyal sorunlar ve çevre bakımından doğurduğu sonuçlar hakkında duyarlı hale getirmişler, aynı zamanda iktidar sahiplerine bundan böyle kapalı kapılar ardında kararlar almalarının kolay olmayacağını göstermişlerdir. Kısaca Sivil Toplum adı verilen bu gruplar, çevre, emek ve insan hakları gruplarından oluşan enformel bir federasyondur. Sivil Toplumu dikkate almamak bundan böyle başarısızlığa davet çıkarmak anlamına gelecektir. Dünya Bankası bu gerçeği bir ölçüde öğrenmiştir; Sivil Toplum gruplarının 1990'ların ortalarında "50 Yıl Artık Yeter" sloganı ile Dünya Bankası faaliyetlerini sekteye uğratması örgüt gündemini değiştirmiş ve Dünya Bankası Sivil Toplum'un temsilcilerinin dileklerini dinlemeye başlamıştır.

Seattle'da yükselen protestoların bir özelliği de, çelişik çıkarların temsilcilerinin birbiriyle çatışan beklentilerini yansıtmasıdır. Şöyle ki bir yandan küreselleşen ekonominin çalışanlar için yarattığı sosyal sorunların çözümünü isteyen emekçi grupların çalışma standartlarının yükseltilmesine yönelik istekleri, yatırımlar ve istihdam üzerinde olumsuz etkiler yaratır gerekçesiyle gelişmekte olan ülkelerin işveren ve işçi örgütleri temsilcilerinin tepkileriyle karşılaşmış, çevre örgütlerinin istekleri gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin yatırım beklentilerine ve sendika politikalarına ters düşmüştür. Bu çelişkiler özgürlüklerin 21. yüzyılda ne denli çatışmalara neden olacağının göstergesidir.

Seattle'ın olası bir sonucu, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO'nun) temel çalışma standartlarının evrensel kabulünde daha ileri bir yaptırım gücüne sahip olacağı izlenimi vermektedir. Bunun nasıl gerçekleşeceği henüz belirgin değildir. Ancak medya haberleri -hatta bunlar arasında tutucu görüşleriyle bilinen medya organlarının yayınları bile- çalışma standartlarını WTO gündemine almak yerine doğrudan ILO'nun desteklenmesini savunmaktadır. Kısaca ILO'nun standartlarına uyumu güçlendirmek isteği etkin bir WTO yaratmanın fiyatı olarak görülmeye başlanmakta, ekonomik ve siyasi güce sahip çevreler de WTO'nun bu doğrultuda çalışmaya devamını istemektedir.

Türkiye ILO'nun insan kaynaklarına ilişkin 7 temel sözleşmesini esasen onaylamış bulunmaktadır. Bunlar; örgütlenme özgürlüğü ve toplu sözleşme hakkına ilişkin 87 ve 98 sayılı sözleşmeler, zorunlu çalışmanın kaldırılmasına ilişkin 29 ve 105 sayılı sözleşmeler, eşit değerdeki işler için kadın ve erkek işçilere eşit ücret ödenmesine ilişkin 100 sayılı sözleşme, ayırımcılığa karşı 111 sayılı sözleşme ve istihdama katılmada asgari yaş hadlerine ilişkin 138 sayılı sözleşmedir. Bu temel sözleşmeler dışında ülkemizin onayladığı ILO sözleşmeleri arasında istihdam güvencesi (158 sayılı) ve kamu görevlilerinin örgütlenme hakkına ilişkin (151 sayılı) sözleşmeler de konumuz bakımından önemlidir. Ne var ki Türkiye mevzuat ve uygulamalarının 87, 98 ve 111, 151 ve 158 sayılı sözleşmelere uyumunu henüz yeterince sağlayamadığı için eleştirilmektedir. 1998'de ILO İşyerinde Çalışmaya İlişkin Temel Haklar Bildirgesi'ni çıkarmıştır. Bu belgenin temel ILO sözleşmeleri arasında yeralma olasılığı kuvvetlidir.

Uyum sorununa 1999 itibariyle Türkiye'nin aday ülke sıfatını kazanması sonucu bir de Avrupa Birliği boyutu eklenmiştir. AB boyutunda insan hakları, istihdam güvencesi, toplu çıkarmalar, yönetime katılma (işçi temsilcilerinin rolü, işyeri konseyleri) kamu görevlilerinin sendikalaşma hakları, vb. gibi Avrupa standartları gündeme gelecektir. Küreselleşme gerek temel insan hakları, gerek egemenlik ve çıkar politikaları ile çatışacak başka birçok önemli değişimlere gebe görünmektedir. Bu konuda uluslararası örgütlerin ve AB gibi bölgesel entegrasyonların evrensel ve bazen birbiriyle çelişen etkilerinin nasıl bağdaştırılacağı ise henüz belirgin değildir. Batı'nın değer ve ideallerini başka ülkelere ihraç etme isteği bu ülkelerin kendi ideal ve değerlerinden vazgeçmek ya da bunları değiştirmek istek ve gücü ile giderek çatışmaya girebilecektir. Batı'nın değer verdiği şeyler bu ülkelerin korkulu rüyası ya da en azından benimsemek istemediği değişmeler olabilir. Özgürlük kuşkusuz büyük bir kazanımdır, ancak ona ulaşmak geçmişte hiç de kolay olmamıştır; ileride de kolay olacağa benzememektedir.

Belki bazen biraz abartılmakla birlikte, küreselleşme olgusunun ülkeleri kendi iradeleri dışında hızlı bir benzeşim sürecine soktuğu doğrudur. AB gibi bölgesel entegrasyonlara girme halinde ise ülke kendi iradesi ile ulusal egemenlik güçlerinin bazılarından vazgeçmek durumunda kalmaktadır. Bu ikinci durumda birey, grup ve ulus çıkarları arasında doğacak tezatlar daha da hızlı ve çarpıcı olabilir. AB üyeliği yolundaki Türkiye ise, 21. yüzyılda bu tezatların olumsuz etkilerini hafifletecek denge ve uzlaşmalar için gerekli planlamaları yapmak zorundadır.

ORTA ASYA CUMHURİYETLERİ'NİN SOSYO – EKONOMİK KALKINMALARINDA YENİ İSTİKAMETLER

Prof. Dr. Nevzat YALÇINTAŞ [*]

GİRİŞ

Eski Sovyetler Birliği'nin dağılıp yeni 15 müstakil cumhuriyetin kurulması ile insanlık tarihi çok önemli ve yepyeni bir tecrübe yaşamaya başlamıştır. Bu durum her alanda olduğu gibi sosyo-ekonomik **geçiş ve kalkınma** sahalarında da ortaya çıkmaktadır. Geçiş ve kalkınma meselelerinin asıl zorluğu, daha önce bu genişlikte bir değişimin yani merkezleştirilmiş sosyalist ekonomiden, çok odaklı serbest Pazar ekonomisine geçişin vukuu bulmamış olmasıdır. Dolayısıyla bu yeni durumu karşılayacak **nazari** ve **uygulamaya** ait ciddi bir bilgi ve tecrübe birikimi söz konusu değildir.

Bu durum ise geçişi ve kalkınmayı gerçekleştirecek yeni cumhuriyetlerin ve bu arada Orta Asya Türk Cumhuriyetleri'nin lider ve idarecilerinin sorumluluğunu çok büyük ölçüde artırmaktadır. İktisatçılar ve uygulayıcıların da mesuliyeti fazladır. Üniversitelerde de iktisat öğretiminin bu yeni ihtiyaca göre şekillendirilmesi gerekli olmaktadır.

GAYE

İşte Orta Asya'daki Cumhuriyetlerde mevcut şartlar karşısında geçişin en dengeli ve verimli şekilde yapılması ve sosyo-ekonomik kalkınmanın, refahın artıp yaygınlaşmasının en sağlam temeller üzerinde ve mümkün olabilecek en kısa vadede gerçekleştirilmesi zarureti asıl hedef olmaktadır. Bu ise hem teori ve hem de uygulamada yeni istikametleri, politikaları ortaya çıkarmış ve halen de çıkarmaktadır.

Biz bu yazıda, bütün Orta Asya Cumhuriyetleri için söz konusu olan bu yeni istikametlerin sistematik takdimini ve kısa bir

[*] **İstanbul Üniversitesi, Emekli Öğretim Üyesi**

değerlendirmesini yapacağız. Bu bir çerçeve çizme gayreti olacaktır. Tabiatıyla burada asıl gözönüne alınan ülkeler Azerbaycan da dahil olmak üzere tümüyle "Türk Cumhuriyetleri" dir.

BAĞIMLI SOSYO – EKONOMİK YAPI

Azerbaycan ve Orta Asya Cumhuriyetleri – Özbekistan, Türkmenistan, Tacikistan, Kırgızistan ve Kazakistan - müstakil devletler haline dönüşmeden önce, 1991 yılından evvel, **merkeze bağımlı** sosyo-ekonomik yapı ve sistem içinde bulunuyorlardı. Bu durum **kararlarda, yapıda** ve **ekonomik sistemin işlemesinde** ortaya çıkıyordu. Moskova'da bulunan "gosplan" idaresi bütün Sovyetler Birliğinin sosyo-ekonomik planlaması içinde "Türk Cumhuriyetleri"nin planlamalarını da yürütüyordu. Sovyetlerinki alabildiğince katı ve merkezileştirilmiş bir sosyalist planlama örneğiydi. Bu sistem aynı zamanda 19. asrın ilk dönemlerinden, Çarlık Rusya'sından başlayıp bu asrın sonlarına kadar uzanan bir zaman süresinde bu bölge ekonomilerinin kaynaklarının bölge dışına aktarılması istikametinde kurulup işletilmiştir. Neticede, Orta Asya bütün zenginliklerine rağmen bugünkü gelişmeye muhtaç seviyede kalmıştır. Kaynakların aktarılması özellikle aşağıdaki sahalarda belirgin bir hal almıştır.

1. Hammadde kaynaklarının aktarılması
2. İnsangücünden yararlanma
3. Enerji kaynaklarından istifade (petrol, gaz, kömür, su)
4. Dışa kapalı pazar olarak kullanma

Bu özellikleri çok uzun süre taşımış olan "Türk Cumhuriyetleri" neticede tipik birer **"müstemleke ekonomileri"**ne dönüşmüş ve sosyal yapıları o istikamette şekillenmiştir.

YENİ İSTİKAMETLER

Eski dönem sadece bağımlı bir sosyo-ekonomik yapı ve düşük bir hayat düzeyi getirmemiş, aynı zamanda **"bağımlı insan"** tipini de ortaya çıkarmıştır. O zamanki cari sistemin sonucu olarak vatandaşlar sosyo-ekonomik alanda kararlar almak serbestiyetine sahip olmadıklarından **"serbest hareket etme", "teşebbüslere girişme"** imkanlarından mahrum olmuş bulunuyorlardı. Bu ise **müteşebbislerin, özel kesimin** mevcudiyetini önlüyordu. Halbuki **"Serbest Pazar Ekonomisi"** hür teşebbüsün, özel sektörün varlığına dayanmaktadır. Bu vazgeçilmez şarttır. Sovyetler Birliği döneminin, **"Sovyet insanı"**

şekillendirme politikaları bireysel ve hür karar alıp uygulama serbestiyetini ortadan kaldırıyordu. Hür müteşebbislerin çoğalıp yaygınlaşması ve özel kesimin doğup güçlenmesi için aşağıdaki istikametlerde gelişmelerin sürat kazanması zaruri görülmektedir. Bu sonuçlara, Türk Cumhuriyetlerinin müstakilliklerini ilan etmelerinden sonra yapılan incelemeler neticesinde varılmıştır.

1- Hukuki Yapıda Değişiklikler

Bunlar, mevcut hukuki yapıdaki hür teşebbüsün doğup gelişmesinde **engel** mevzuatın kaldırılmasıyla yeni sistemin güçlenmesini sağlayacak **teşvik** tedbirlerinin çıkarılmasıdır. Bu konuda ilk olarak ele alınacak hukuki düzenlemeler şu alanlarda olabilir:

- Özel Mülkiyet Hakkı,
- Miras Hukuku,
- Ticaret ve Şirketler Kanunu,
- İcra-İflas Kanunu,
- Yabancı Sermaye Kanunu ve diğerleri.

Bu alandaki çabalar başlamış fakat tümüyle sonuçlandırılamamıştır.

2- Devlet İdaresinin Düzenlenmesi

Özellikle ekonominin idaresinden sorumlu devlet idaresinin tesirli, zaman kaybettirmeden işleri sonuçlandırıcı ve müspet davranış içinde bulunucu şekilde yeniden düzenlenmesi gerekecektir. Bunlar bilhassa Ticaret ve Sanayi Bakanlıkları, Maliye ve Gümrük Teşkilatları, Merkez Bankası ve Dış Ticaretten sorumlu dairelerle yabancı sermayeden sorumlu kuruluşlardır. Bu arada kamu personeli yeni bir eğitimden geçmelidir. Bunun için **"Kamu Personeli Eğitim Enstitüsü"** kurulabilir. Bu sahadaki çalışmalar oldukça yavaştır ve "sosyalist" dönemdeki alışkanlıklar gelişmede ciddi engeller doğurmaktadır.

3- Sermayenin Teşekkülü

Sosyo-ekonomik kalkınmanın gerçekleşmesi sermaye birikimine bağlıdır, çünkü yatırımlar ancak böyle gerçekleşebilir. Serbest Pazar Ekonomisinde ise bu özel müteşebbislerin sahip olabilecekleri nitelikte olmalıdır.

Sermaye birikimi iç ve dış kaynakların **a- iç tasarrufları arttırırken b- yabancı sermaye ve dış yardım** akışını çoğaltmak zaruri olmaktadır. Bazı Türk Cumhuriyetlerinde küçük ve orta çaplı yabancı sermaye cesaret kırıcı güçlüklerle karşı karşıyadır.

4- İnsan Gücünün Yetiştirilmesi

Bir ülkenin kalkınmasında en önemli servet onun **beşeri kaynaklarıdır.** Bu kaynakların kalkınmayı süratlendirecek insan gücünü sağlamada kullanılması öncelik taşımaktadır. Bu alanda zihniyet, davranış değişiklikleri ile eğitim vasıtalarına başvurulacaktır. Orta Asya Cumhuriyetleri'ndeki insan gücüne, etkinliği artırmak için şu vasıfları kazandırmak önem kazanmaktadır.

1. Müteşebbis ruhunun uyandırılması,

2. Sorumluluk duygusunun geliştirilmesi; kendisi, çevresi ve toplum için,

3. Yeni mesleki ve teknik vasıfların kazandırılması; yeni teknolojiler ve meslekler için, ticaret, turizm, bankacılık ve diğer sektörlerde,

4. İktisadi teşebbüslerde orta ve uzun vadeli düşünme alışkanlığı gerekmektedir.

5- Sosyo-Ekonomik İşbirliği ve Bütünleşmeler

Orta Asya'da yeni cumhuriyetler ve özellikle bazıları, bölünme ve sınırlandırılmaların sonucu olarak, 21. Asır Dünyasının zorunlu kıldığı kaynak ve pazar hacimlerine yeterli ölçüde sahip değillerdir. Esasen zamanımız, müstakil devletlerin işbirliği ve bütünleşme çağıdır. Kaynaklar biraraya gelmekte, pazarlar genişletilmekte ve sosyo-ekonomik politikalar uyumlu hale sokulmaktadır. Avrupa Birliği **(AB)** ve Kuzey Amerika Serbest Bölgesi **(NAFTA)** bunun başarılı örnekleridir.

Orta Asya Türk Cumhuriyetleri de elbette kalkınmalarını gerçekleştirirken kapalı ekonomiler olmamalı ve dış ekonomilerle sıkı bir işbirliği ve bütünleşmeler gerçekleştirmelidirler. Bir taraftan ''Bağımsız Devletler Topluluğu'' **(BDT)** içinde ekonomik imkanlarını kullanırken, diğer taraftan da yeni ''Ekonomik İşbirliği Teşkilatı'' **(ECO)** çervesinde iktisadi ilişkilerini güçlendirmelidirler. Bu teşkilatta, Türkiye'nin de bulunması, bu Cumhuriyetler ve Azerbaycan için önemli bir avantajdır. Fakat, bu Cumhuriyetler için sosyo-ekonomik alanda asıl güç getirecek hedef kendi aralarında bir bütünleşmeyi gerçekleştirebilmeleridir. Bu ise

bir ''**Orta Asya Ortak Pazarı''** olabilir. Bu istikamette istiklal ilanından sonra Taşkent'te atılan adımlar hızlandırılabilir. Bu Ortak Pazar çerçevesinde gerçekleştirilecek asıl hedefler yanında müşterek gayretlerle yeni bir nüfus, tarım ve sanayii sayımı yapılabilir, bunun tarihi 2000 yılı olabilir. Türkiye bu konuda yardımcı olabilir. Aynı teknikler ve soru formları kullanılarak yapılacak bir nüfus ve diğer sayımlar çok faydalı sonuçlar verecektir.

POLİTİKALAR

Orta Asya Cumhuriyetlerinde sosyo-ekonomik değişim ve kalkınma için yukarıda işaret edilen istikametler takip edilirken bazı politika uygulamaları da kendiliğinden kaçınılmaz hale gelmektedir. Bunların önde gelenleri, Serbest Pazar Ekonomisinin vazgeçilmez şartlarıdır. Bu ekonomik ve sosyal politikaların başlıcaları şunlardır:

1. Serbest Fiyat Makenizmasının Tesisi, Devlet Müdahale ve Desteğinin Azaltılması,

2. Serbest Rekabetin Gerçekleştirilmesi,

3. Devlet İktisadi Kuruluşlarının Özelleştirilmesi,

4. Yeni Bir Para-Banka Sisteminin Kurulması, Milli Para Birimi Meselesinin Çözümü,

5. İşsizliği Önleyici Tedbirler;

Gizli işsizlik açık hale gelecektir. Önleyici tedbirler ticaretin, turizmin, tekstil ve tarım sanayiinin teşviki ve yeniden eğitimin yaygınlaştırılmasıdır.

6. Enflasyonun Önlenmesi, Bütçe, Para-Banka ve Üretim Politikaları,

7. Tüketicinin Korunması Tedbirleri.

Bütün bu yeni istikamet ve politikaların başarısı Serbest Pazar Ekonomisinin Orta Asya Türk Cumhuriyetleri'nde yürüyeceğini gösterecektir. Bu ise demokrasinin gerçekleşmesinin en sağlam teminatıdır.

Şüphesiz ki bütün bu zikredilen alanlarda Türkiye birikmiş bir zengin bilgi ve tecrübeye sahiptir. Kardeş Türk Cumhuriyetleri bundan yaralanma imkanına sahip olmakla beraber durumun tam arzu edildiği gibi olduğu söylenemez. İşbirliği ve bütünleşme çalışmalarının sistematik ve süratli bir şekilde yürütülmesi önemli bir ihtiyaçtır ve etkili yeni adımlara ihtiyaç vardır. Türkiye'nin Avrupa Birliğine (AB) üye adayı

olması böyle bir sıkı işbirliği ve başta enerji ve insan kaynaklarının geliştirilmesi olmak üzere müşterek projelerin gerçekleştirilmesine engel olarak düşünülmemelidir. AB ile olacak ilişkilerimiz, bu işbirliği ve müşterek teşebbüslere engel olmayacak bir yapıda şekillendirilmelidir.

TÜRKİYE – AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİNİN SOSYAL BOYUTU [*]

Prof. Dr. Metin KUTAL [**]

Avrupa Birliği idealinde önemli bir aşama olan Roma Antlaşması, ekonomik bütünleşmeyi ön planda tutmuştur. İlk 15 yıllık dönemde sosyal boyut, ekonomik amaçlara yardımcı olduğu ölçüde düşünülmüş ve düzenlenmiştir. Nitekim 25 Mart 1957 tarihinde imzalanan bu Antlaşmanın 2. maddesinde, "Topluluğun görevi bir ortak pazarın kurulması, ekonomik çabaların dengeli ve sürekli olarak genişlemesini ve sağlamlığının artırılmasını gerçekleştirmektir" denilmektedir. Sosyal alanda ise, Antlaşma'da, Topluluk'ta yaşam düzeyinin yükseltilmesi; sermaye ve hizmetler yanında işçilerin de serbest dolaşımdan yararlandırılması öngörülmüştür.

Avrupa Topluluğu'nun ekonomik yönünün ağır bastığı, günümüz için de söylenebilir. Ancak, ekonomik alandaki kazanımlar ister istemez sosyal boyutun da gündeme girmesini gerektirmiştir. Bu yeni anlayışın ilk kez resmi olarak ortaya atıldığı tarih 1972 yılına rastlamaktadır. Devlet ve hükümet başkanlarının katılımı ile toplanan Konsey'in Paris'te yaptığı toplantısında "ekonomik bütünleşmenin sosyal ilerleme hedefine yönelik olması" ilkesi benimsenmiştir. Daha sonraki yıllarda bu görüş hem daha açık ve somut biçimde ifade edilmiş, hem de bu alanda yeni düzenlemelere ve kurumlara yer verilmiştir. Topluluğun sosyal niteliğinin yavaş yavaş biçimlenmesinde 01.07.1992'de imzalanan Maastricht Antlaşması'nın özel bir yeri vardır. Gerçekten Avrupa Tek Senedi ile Roma Antlaşması'nın 130. maddesine eklenen yeni hükümlere göre "Topluluğun bir bütün halinde uyumlu bir gelişme göstermesi için ekonomik ve sosyal önlemlere gereksinimi vardır. Ayrıca, Avrupa Tek Senedi'nde, Topluluk düzeyinde taraflar arasında sosyal diyaloğun geliştirilmesinin önemi vurgulanmıştır. Maastricht Antlaşması'nda ise, sosyal içerikli bazı konularda Konsey'in karar alabilmesi için, nitelikli

[*] Meslek hayatı boyunca T.C.'nin Avrupa Birliği idealine sürekli katkıda bulunan aziz kardeşim Nusret Ekin'e.

[**] Galatasaray Üniversitesi, Öğretim Üyesi

çoğunluğun (2 / 3) yeterli olabileceği kabul edilmiştir. Örneğin, işçi sağlığı ve iş güvenliği, işçilere danışma, cinsiyete dayalı ayırım yapılmaması konularında oybirliği aranmayacaktır. Buna karşılık, sosyal güvenlik ve işçinin feshe karşı korunması, işçilerin yönetime katılmaları gibi konularda oybirliği gerekmektedir.

Maastricht Antlaşması ile, ayrıca Komisyon'un sosyal taraflara danışma mekanizması düzenlenmiş, Topluluk düzeyinde işçi ve işverenlerin sendikal örgütlenmesi sağlanmıştır (ETUC, UNICE).

Avrupa Topluluğu'nda sosyal boyutun son 25 yıl içinde giderek önem kazanmasının nedenleri nelerdir?

I. Sosyal Avrupa'nın Biçimlenmeye Başlamasının Nedenleri

1. Avrupa Kültürünün ve Çoğulcu Demokrasinin Sosyal İçeriği

Avrupa Topluluğu'na üye ülkelerin birçoğunda, yüzyıllık bir birikimin sonunda anayasalara ya da yasalara girmiş, toplumun değer yargıları arasında yer almış, siyasal rejimlerin vazgeçilmez bir parçası haline gelmiş sosyal haklar bulunmaktadır. Kısaca "sosyal devlet" olarak nitelenen bu ülkelerdeki siyasal rejimlerde emeğin korunması esastır. Bunun için sosyal yasalar yanında, örgütlenme ve toplu pazarlık hakları tam bir serbestlik içinde kullanılmaktadır.

Avrupa kültürünün bir parçası haline gelen sosyal hakların ayrıntılı yasalarla düzenlenmesine de bu durumda fazla ihtiyaç kalmamaktadır. Örneğin Almanya'da özel bir Sendikalar Kanunu yoktur; Fransa'da 1994 tarihli yasa, bugünkü ihtiyaçlara cevap vermeye devam etmektedir.

Öte yandan Topluluğa üye ülkelerin, sosyal hukuk alanındaki ileri konumlarından yararlanarak çok sayıda ILO sözleşmesini ve Avrupa Konseyi Sosyal Şartı'nın hükümlerini kolayca onayladıkları görülmektedir. Bu belgelerin zamanında onaylanmasının da sosyal hukuk alanındaki gelişmeleri teşvik ettiği kuşkusuzdur.

Çoğulcu demokratik düzenin, sivil toplum örgütlerinin sürekli denetimine tabi olduğu, bunlar arasında özgür sendikaların özel bir öneme sahip bulunduğu görüşü, bu toplumlarda tartışma dışı konular haline gelmiştir.

Böylesine bir birikime sahip olan üyelerin katılımı ile oluşan bir toplulukta, sosyal içeriğin ekonomik hedeflerden soyutlanması mümkün değildir.

2. Ekonomik Bütünleşmenin Sosyal Bütünleşmeden Soyutlanamayacağı

Ekonomik bütünleşmenin tek başına bir amaç olamayacağı, ekonomik gelişmenin amacının insanların yaşam düzeylerinin yükseltilmesi olduğu daha 1974 yılında Bakanlar Konseyi'nin Sosyal Faaliyet Raporu'nda kabul edilmiştir. Aynı Rapor'da, Topluluğun uluslararası rekabet karşısındaki birlik ve bütünlüğünün de ancak sosyal politika alanındaki gelişmelerle sağlanabileceği öngörülmüştür.

Ekonomik boyutla sosyal boyutun çatışmadığı, aksine birbirini tamamladığı görüşüne özelllikle "Çalışanların Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı"nın hazırlık çalışmalarında ve bu Şart'ın başlangıcında yer verilmiştir. Gerçerten, danışma organı statüsündeki Ekonomik ve Sosyal Komite'nin, 22 Şubat 1988 tarihli Raporu'nda "Topluluğa üye ülkeler, vatandaşlarının refahını yükseltmek, ekonomik ve sosyal uyumu gerçekleştirmekle sağlanabilir" denilmektedir. Avrupa Parlamentosu da Şubat 1988'de Sosyal Şart Tasarısı hakkında olumlu yönde karar almış, Roma Antlaşması'nın 118 / A maddesini geniş biçimde yorumlamış, Topluluk düzeyinde de ILO ve Avrupa Konseyi normlarının referans oluşturmasını talep etmiştir.

Topluluğun yasama organı olan Konsey'in 8-9 Aralık 1989 tarihinde, İngiltere'nin olumsuz oyuna karşılık 11 oyla kabul ettiği Şart'ın başlangıç metninde de, Topluluğun bölgesel dengesizlikleri dikkate alarak, ekonomik rekabet alanında gerekli çabayı gösterirken sosyal uzlaşmayı sağlamanın hem işletmelere, hem de tüm ekonomiye katkıda bulunacağı ifade edilmiştir.

3. Üye Devletler Arasında Haksız Rekabeti Önlemek

Benzer sosyal standartlara sahip olsalar bile, AT'ye üye ülkeler arasında işçilik maliyetini etkileyen faktörler ve yasal düzenlemeler arasında farklar bulunduğu kuşkusuzdur. Bu durum, yeni üyelerin Topluluk bünyesine katılması ile daha önemli bir hal almıştır.

Özellikle Avrupa'da işçi sendikaları, Tek Pazar'a geçilmesi ile birlikte yatırımların Almanya gibi ücret ve sosyal yardımların yüksek olduğu ülkelerden İspanya, Portekiz gibi işgücü maliyetlerinin düşük olduğu ülkelere kayacağını ileri sürmektedirler. Bunun gelişmiş Topluluk üyelerinde işsizliğe neden olacağı kaygısı, işçi sendikaları tarafından açıkca dile getirilmektedir. Ayrıca, mevcut çalışma koşullarının geliştirilmesi bir yana, korunmasının dahi güçleşeceği endişesini

taşımaktadırlar. Sosyal damping'i önleyebilmek için, ETUC'a göre, tüm çalışanların sosyal açıdan korunmaları sağlanmalı, bölgesel dengesizlikler ve eşitsizlikler sosyal haklarda bir gerilemeye yol açmamalıdır. Kuşkusuz iç pazarın sosyal bir boyutunun olması tüm Topluluk ülkelerindeki yasaların aynı hükümleri taşıması anlamına gelmemektedir. Sosyal farklılıkları ortadan kaldırabilmek için nisbeten geri kalmış ülkeler için yetiştirme politikaları izlenmeli, sosyal uzlaşmaya dayalı önlemler alınmalıdır.

Topluluğun işveren örgütü olan UNICE de iç pazarın tamamlanmasında sosyal politikanın önemini kabul etmekte, ancak Topluluk içinde çalışma koşullarını standartlaştırmanın gerçekçi ve arzu edilir bir çözüm yolu olmadığını ileri sürmektedir.

İşveren örgütü sosyal dampingi fazla önemsememesine karşın, istihdam, çalışma koşulları, mesleki eğitim, sosyal güvenlik, örgütlenme ve toplu pazarlık konularının Topluluk ülkelerinin ortak değerleri olduğunu kabul etmektedir. Böylece Sosyal Avrupa'nın oluşması düşüncesine UNICE de karşı çıkmamaktadır.

Avrupa Topluluğu'nun Sosyal Boyutu ve Türkiye

AT'nin sosyal boyutunu işgücünün serbest dolaşımı, kadın - erkek eşitliği, sosyal güvenlik ve işçilerin korunması başlıkları altında toplamak mümkündür. Kuşkusuz, daha geniş açıdan sosyal boyut içine istihdam, eğitim, çevre ve tüketiciyi koruma alanlarındaki politikalar da girmektedir. Biz sadece ilk dört konu üzerinde durmakla yetineceğiz ve bu alanlarda Türkeyi'nin konumuna işaret edeceğiz.

1. İşgücünün Serbest Dolaşımı

A. İşgücünün Serbest Dolaşımının Esasları

Roma Antlaşması'nda, işgücünün de serbest dolaşımı öngörülmüştür. Amaç, diğer üretim faktörleri gibi, işgücünün de bölge içinde rasyonel kullanımını sağlamak, Topluluk düzeyinde uzun vadede Avrupa vatandaşlığına geçişi kolaylaştırmaktır.

Serbest dolaşımın içeriğinde çeşitli haklar yer almaktadır. Topluluk üyesi ülkelerin egemenlik alanında, bir işte çalışmak amacıyla

serbestçe dolaşma hakkı, açık işlerlerine başvurma ve çalışma hakkı, çalışma, ücret ve diğer iş koşulları bakımından ayrımcılığın kesinlikle önlenmesi, sosyal sigorta haklarının güvence altına alınması, diplomaların ve diğer eğitim belgelerinin karşılıklı tanınması da serbest dolaşım içinde değerlendirilmektedir.

AT organları, serbest dolaşım konusunda çok sayıda resmi belgeyi kabul etmiştir. Bunlar arasında, 15 Ekim 1968 (1612 / 68) tarihli Konsey Tüzüğü, somut düzenlemeler içermektedir.

Öte yandan, Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 48. maddesi'nde, serbest dolaşımın hangi hallerde sınırlandırılabileceği gösterilmiştir. Bu hususta, 1964 tarihli bir de yönerge çıkarılmıştır. (25.02.1964, 64 / 221). Bu yasal düzenlemeye göre, serbest dolaşım hakkı, kamu düzeni, güvenliği ve sağlığı nedenleri ile sınırlandırılabilir. Bu kavramları yorumlayan Avrupa Birliği Adalet Divanı, bu sınırlamaların ancak demokratik bir toplum için gerçekten gerekli olması ve devletin hayati çıkarlarının tehlikeye düşmesi hallerinde geçerli olabileceğine kara vermiştir. Serbest dolaşımın istisnalarından biri de, kamu yönetimi alanıdır. Ancak, bu kavram ulusal yasalara göre değil, Topluluk Hukuku'na göre yorumlanmalıdır. Adalet Divanı, bunu devletin egemenlik yetkisini kullanmak, devletin ve diğer kamu kurumlarının genel çıkarlarını korumak biçiminde yorumlamıştır.

B. Türk İşgücünün Serbest Dolaşımı

Avrupa Topluluğu'nda Türk işçilerinin serbest dolaşımı, Ankara Antlaşması'nın 12. maddesinde (12.09.1963; yürürlük tarihi 01.12.1964) açıkça öngörülmüştür. Buna göre, Roma Antlaşması'nın 48, 49 ve 50. maddelerine uygun olarak, serbest dolaşım belirli bir süreç içinde kademeli olarak gerçekleştirilecektir.

23.11.1970'de imzalanan Katma Protokol'ün (yürürlük tarihi 01.01.1973) 36. maddesine göre, geçiş dönemi 01.12.1964'ten sonraki 12. yılın sonu ile 22. yılın sonu arasında kademeli olarak gerçekleştirilecektir. Bu dönemin 01.12.1976 – 01.12.1986 olduğu kuşkusuzdur.

Geçiş dönemine kısa bir süre kala AET, Ortaklık Konseyi'nde serbest dolaşım yerine, halen Avrupa'da çalışan Türk işçilerinin haklarının genişletilmesini önermiştir. Bu toplantı ertelenmiştir. Topluluk, kabul ettiği 20.12.1976 tarihli Yönetmelik'le, Türk işçilerine iş bulmada ikinci öncelik hakkını tanımıştır. Gerçekte ise, bu düzenleme Türk işgücüne ciddi bir yarar sağlamamıştır. Bunun nedeni, Petrol Krizi nedeniyle Avrupa'da başlayan ekonomik durgunluğun yol açtığı

işsizliğin, ikinci öncelikli olanlara iş bulma şansını vermemesidir. Daha sonraki tarihlerde yapılan toplantılar ve Topluluğun yaptığı düzenlemeler de serbest dolaşımın yürürlüğe konulmasında somut adımlar getirmemiştir.

Topluluğun bu tutumunun Uluslararası Hukuk'a uyup uymadığı çok tartışılmış bir konudur. AT Adalet Divanı, 1987 yılında bu hakkın doğmadığına karar vermiş, gerekçe olarak da bunun bir hedef olduğunu, yürürlük konusunun yeterince belirgin olmadığını göstermiştir. Divanın bu kararı, birçok hukukçu tarafından eleştirilmiştir.

Sorunun asıl nedeni, Avrupa ülkelerindeki iş piyasasının durumudur. Gerçekten, bir yandan Petrol Krizi ile başlayan ekonomik durgunluk, küreselleşme hareketleri, teknolojik yenilikler; öte yandan nisbeten az gelişmiş yeni ülkelerin Topluluğa üye olmaları, AT'nu ciddi bir istihdam sorunu ile başbaşa bırakmıştır. Elimizdeki son resmi rakamlara göre, erkek işgücündeki işsizlik oranı 1991'de % 7 iken, 1996'da % 9.9'a yükselmiş, 1998'de % 8.6'ya inmiştir. Topluluk ülkelerinden İspanya'da işsizlik oranı 1998'de % 18'i bulmaktadır. Kadın işgücü bakımından durum daha da endişe vericidir. Gerçekten, Topluluk düzeyinde 1991'de % 10.3 olan bu oran, 1996'da alınan tüm önlemlere karşın % 12.5'e yükselmiş, 1998'de % 11.8'e inmiştir. İşsizlik sorununu en ciddi bir biçimde yaşayan İspanya'da ise bu oran, % 24.4'ten % 29.7'ye yükselmiş, 1998'de % 26.6'ya inmiştir. Daha yeni bir kaynak, Avrupa'da işsizlik oranının ABD'dekinin iki katından, Japonya'dakinin ise üç kadından daha fazla olduğunu göstermektedir.

Avrupa Topluluğu'nun Doğu Avrupa'ya doğru açılan hedefleri dikkate alındığında, diğer olumsuz faktörlerle birlikte, orta vadede bile Avrupa'nın 60'lı yıllardaki tam istihdam hedefini yakalamasının çok güç olduğunu göstermektedir.

Serbest dolaşımı olumsuz etkileyen tek faktör kuşkusuz AT'dan kaynaklanmamaktadır. Nüfus artış hızının hala Avrupa ortalamasının 5 katına ulaştığı Türkiye'de, ancak 2040 – 2050 döneminde nüfus artış hızının bugünkü Avrupa ortalaması düzeyine inebileceği OECD yayınlarında açıklanmaktadır. Hızlı nüfus artışı, genç nüfus yapısı ve işsizliğin her türünü yaşayan bir ülkenin işgücünün serbest dolaşımdan yararlandırılması pek gerçekçi gibi görünmemektedir.

2. Cinsiyet Ayrımı Yapılmaması

Cinsiyetler arasında eşit davranma yükümlülüğü de denilen bu kavram, AT bakımından üzerinde önemle durulan bir konudur. AT'de kadın nüfusun, giderek daha çok çalışma hayatına katılması, kadın

haklarının bilinçli olarak yürütülmesi, sorunun çözümünü zorunlu hale getirmiştir.

Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 119. maddesi, eşit işe eşit ücret ilkesini benimsemiştir. Bu maddenin Antlaşmaya girmesi, Fransa'nın konuya özel bir ilgi göstermesi sonucu olmuştur. Gerçekten, Anayasasına bu ilkeyi ilk kez geçiren Fransa, AET'nin kuruluş yıllarında diğer üye ülkelerin haksız rekabetine maruz kalmamak için bu hususta ısrarlı olmuştur.

1975'den sonra cinsiyete dayalı bir ayrım yapılmaması için AT organları çeşitli düzenlemeler yapmışlardır. Örneğin, 10.02.1975 tarihli (75 / 117) "Eşit Ücret Yönergesi", 09.02.1976 tarihli (76 / 207) "Eşit Davranma Yönergesi", 19.12.1978 tarihli (79 / 7) "Sosyal Sigortalar Alanında Eşitlik Yönergesi", 12.07.1982 tarihli "Şans Eşitliğinin Teşviki Konusunda Konsey Kararı" bunlardan sadece bir kısmıdır.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 100 sayılı Sözleşmesi'nden esinlenerek AT organlarının yaptığı düzenlemelere göre, aynı işi yapan ve eşit verimle çalışan kadın işçiye, sırf cinsiyet farkından dolayı daha düşük ücret verilemeyecektir. Uluslararası Çalışma Sözleşmesi'ndeki eşit değerdeki iş kavramı, her ne kadar AT mevzuatında açıkça ifade edilmemiş ise de, Avrupa Topluluğu Adalet Divanı'nın verdiği kararlarda bu ilkeyi de dikkate aldığı anlaşılmaktadır.

Cinsiyete dayalı ayrımın yapılmaması, sadece ücret ile sınırlı değildir. Yukarıda da işaret edildiği gibi, çalışma koşulları, işe giriş, işte yükselme, mesleki eğitim alma gibi konular da eşit işlem yükümlülüğü kapsamına girmektedir. Nitekim, bu konuları düzenleyen yönergeler kabul edilmiştir.

Ancak, bu kuralın istisnaları da vardır. Şayet cinsiyet farkı işin niteliğinden kaynaklanıyor ise, eşit davranma ilkesi uygulanmayabilecektir. Örneğin, erkek ve kadın sanatçılar, mankenler gibi. Ayrıca, hamilelik ve analığı koruyucu hükümler de, kadın yararına düzenlemeleri gerektirmektedir.

Yasal düzenlemeler açısından, T.C.'nin farklı cinsiyetler arasında eşit davranma bakımından oldukça ileri bir konumda olduğu söylenebilir. Gerçekten, Anayasa'nın 10. maddesinde, "...cinsiyetine dayalı ayırım yapılamayacağı" ve kanun önünde herkesin eşit olduğu öngörülmüş; ILO'nun "Eşit Değerdeki İş İçin Erkek ve Kadın İşçiler Arasında Ücret Eşitliği Hakkında" ki 100 sayılı Sözleşmesi 13.12.1966 tarihinde onaylanmış; bu gelişmelerin doğal sonucu olarak, İş Yasası'nın 26. maddesinde de "...sadece cinsiyet ayrılığı sebebiyle farklı ücret" verilemeyeceği açıkça ifade edilmiştir. Asgari Ücret Yönetmeliği'nde de

cinsiyet farkı gözetmenin yasal olmadığı belirtilmiştir (m. 2). Sosyal güvenlik mevzuatımızda da cinsiyet ayrımına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Yasal açıdan bu olumlu gelişmeler ve T.C.'nin bu konuda yakaladığı düzey, uygulamada cinsiyet ayrımının ülkemizde ortadan kalktığını göstermemektedir. Birçok Avrupa ülkesinde halen ciddi bir sorun olan bu ayrımcılığın ülkemizde mevcut olmadığını ileri sürmek gerçeklerle bağdaşmamaktadır. Önemli olan, yasaların uygulanmasını sağlamaktır.

3. İşyerinde Yapısal Değişiklikler Sırasında İşçilerin Korunması

Teknolojik gelişmeler ve küreselleşme, işletmelerde yapısal değişmeleri daha fazla gündeme getirmektedir. Üstelik Tek Pazar, işletmelerin birleşme, yeni bir şekil alma, kapanma sürecini hızlandırmaktadır.

Bu yapısal değişikliklerin işçileri yakından ilgilendirdiği kuşkusuzdur. En azından, ortada gerçek ya da tüzel, yeni bir işveren vardır. Öte yandan, Topluluk bünyesinde çokuluslu şirketlere karşı işçileri koruyabilmek için üye devletlerin ulusal normlarını ahenkleştirmek gerekmektedir.

AT'nin bu alandaki girişimlerini üç başlık altında özetlemek mümkündür. İşyerinin devri, işverenin ödeme aczi içine düşmesi ve toplu işten çıkarmalar. Bu üç konuda AT 1970'li yıllardan itibaren yoğun önlemler almıştır.

A. İşyerinin Devri

14.12.1977 tarihli yönerge, işyerinin devrinden işçilerin etkilenmemesini sağlama amacını gütmektedir. Yönerge, işçinin işverenin hizmet sözleşmesinden doğan bütün haklarının yeni işverene intikal edeceğini öngörmektedir. Yönergenin 4. maddesine göre, işyerinin devri hem işçi, hem de işveren için haklı bir fesih nedeni sayılamaz. İşyerinde toplu sözleşme uygulanmakta ise, işçiler bu sözleşmeden yeni işveren döneminde de yararlanmaya devam edecektir.

Devir işlemine rağmen, işyeri bağımsızlığını devam ettiriyorsa, işçi temsilcilerinin hukuki statüsü ve görevleri de devam edecektir (m.5/I). Ayrıca, devir işlemi ile ilgili bilgilerin zamanında (en geç devir işlemi tamamlanmadan) işçilerin temsilcilerine verilmesi zorunluluğu vardır (m.6/ I).

Adı geçen yönergenin AB Adalet Divanı tarafından geniş yorumlanması, bu yönergede bazı değişiklikler yapılması görüşlerini kuvvetlendirmiştir. Bu hususta bir taslağın hazırlandığı bilinmektedir. Ancak, bu taslak, bu alandaki bazı eksiklikleri de gidermeyi amaçlamaktadır. Örneğin Taslak, kısmi çalışma, ödünç iş ilişkisi gibi standart - dışı çalışanları da kapsamaktadır.

Türk hukukunda da işyerinin devrinden işçi haklarının etkilenmemesi temel kuraldır. Kıdem tazminatı (İş K., m. 14), yıllık ücretli izin (m. 53) gibi konularda Türk Yasa Koyucu işçiyi koruyucu açık hükümler getirmiştir. Bunun gibi 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu da işyerinin devri halinde yeni işverenin mevcut toplu sözleşme ile bağlı olduğunu (m. 8) açıkça öngörmüştür. Bu olumlu hükümlere karşın, Türk mevzuatında işçilerin yönetime katılması düzenlenmediğinden, işyerinin devri ile ilgili bilgilerin işçilerin temsilcilerine bildirilmesi sözkonusu değildir. İşyeri sendika temsilcilerinin yetki alanını düzenleyen 35. maddede de bu hususa yer verilmemiştir.

B. İşverenin Ödeme Aczi İçine Düşmesi

20.10.1980 tarihli yönerge (80 / 987), bu alanda işçi haklarını koruyan hükümler içermektedir. Rekabetin yoğunlaşması, teknolojik değişiklikler nedeniyle iflas eden işverenlerin işçilerinin bu durumdan daha az etkilenmeleri amacıyla bu yönerge çıkarılmıştır. Yönerge'nin hukuki dayanağı Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 100. maddesidir.

Türk hukukunda olduğu gibi, genellikle Avrupa ülkelerinin ulusal mevzuatında da işçilerin ücret alacaklarını, diğer alacaklılara göre öncelikle tahsil edebilmelerine olanak veren hükümler vardır. Yönergede öngörülen sistem farklıdır. (Belirli sınırlamalar içinde, işçi alacaklarının bağımsız bir güvence kurumu tarafından ödenmesi). Yönerge, böyle bir kurumu kurma yükümlülüğünü üye ülkelere yüklemektedir. Bu kurum, işveren yerine ödemeyi yapmaktadır. (m. 3). Yönergede güvence altına alınan işçi haklarının sınırları ayrıntılı biçimde gösterilmiş ve üye ülkelere çeşitli alternatifler sunulmuştur. Aynı yönergede, üye ülkelerin bu

kurumların yapısını serbestçe düzenleyebilecekleri, ancak bunların mal varlıklarının işverenlerin mal varlığından bağımsız olacağı ve finansmanının kural olarak işveren ve kamu tarafından yapılacağı hükme bağlanmıştır (m. 5).

Türk hukukunda İcra – İflas Yasası (m. 206) ile İş Kanunu'nda (m. 29), işçi alacaklarını koruyan hükümler vardır. Ancak, bunlar işverenin mal varlığı ile sınırlı güvencelerdir. Yönerge paralelinde bir uyum sağlanması düşünüldüğünde, yeni düzenleme ihtiyaçları ortaya çıkmaktadır.

C. Toplu İşçi Çıkarmalar

17.02.1975 tarihli bir yönerge (75 / 129), toplu işçi çıkarmalarda üye ülkelerin mevzuatlarının denkleştirilmesini amaçlamaktadır.

Üye ülkelerin yasaları arasındaki farklılıklardan yararlanan çokuluslu şirketlerin, korumanın en zayıf olduğu ülkede toplu işçi çıkarma yoluna gitmeleri, bu yönergenin çıkarılmasına neden olmuştur.

Yönergede, önce toplu işçi çıkarma kavramı tanımlanmaktadır (b. 1 / I). Yönerge, belirli süreli hizmet sözleşmesi ile çalışanlarla, gemi adamlarını ve kamuda çalışanları kapsam dışı bırakmıştır.

Toplu işçi çıkarmalarda önce işçi temsilcileri ile görüşmelerin yapılması (m. 2), böylece toplu işçi çıkarmayı mümkün ise önlemek, ya da olumsuz sonuçlarını hafifletmek amaçlanmaktadır.

Toplu işçi çıkarmalarda izin almaya ihtiyaç olmamakla beraber, belirli bir süre önce (en az 30 gün) yetkili mercie yazılı bildirimde bulunma zorunluluğu vardır.

Yönergede daha sonra yapılan bir değişiklikle (92 / 56), toplu işçi çıkarma kararı holding merkezi tarafından alınmış olsa bile, ulusal mevzuatın işçileri koruyan hükümleri uygulanmaya devam edecektir.

Türk hukukundaki duruma gelince, İş Yasası'nın 24. maddesinde 1975 yılında yapılan değişiklikten sonra "İşveren, işlerine son verilen işçilerin sayısı 10 veya daha fazla" ise bunların, yeni işlere yerleştirilebilmeleri için, isimlerinin en az bir ay önce, ilgili İş ve İşçi Bulma Kurumu Şubesi'ne bildirmekle yükümlü tutulmuştur. Bu hükmün, işçilere AT normları düzeyinde bir güvence sağlamaktan çok uzak olduğu şüphesizdir. İş Kanunu'nda, işverenin işçi temsilcileri ile istişare etmesi öngörülmediği gibi, Batı ülkelerindeki iş güvencesi de henüz bu yasaya yansımamıştır. Hatta, yasa değişikliğinden önceki toplu işçi çıkarma tanımına, yürürlükteki iş yasasında rastlanmamaktadır.

4. İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği

İş kazalarını ve meslek hastalıklarını azaltabilmek için çeşitli önlemlerin alınması, bütün ülkelerde az veya çok yasalarla sağlanmıştır. Böylece, hem işletme, hem ülke düzeyinde işgücünün korunması, verimimin artırılması sağlanmakta; hem de işverenlerin ve ülkenin uğradığı zararların yükünün hafifletilmesi amaçlanmaktadır.

Avrupa Birliği'nde, bu gerekçelere ek olarak, üye ülkeler arasındaki haksız rekabeti önleme amacı da vardır. Zira, gerekli güvenlik önlemlerini alan bir üye devlet, rekabet şansını tehlikeye sokabileceği gibi, yatırımcıların bu önlemleri almayan bir başka üye devleti tercih etmeleri durumu ile de karşı karşıya gelebilirler.

Bu nedenlerle, AB İş Hukuku'nda çok sayıda yasal düzenlemelerle hem teknik açıdan, hem de sosyal açıdan soruna çözüm getirilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması'nın 118. maddesi, üye ülkelere "iş kazalarını ve meslek hastalıklarını önleme ve mesleki hijyen konularında daha fazla işbirliği yapmaları" görevini vermiştir.

Bu Antlaşma'ya Avrupa Tek Senedi (29.07.1987) ile daha somut ilkeler eklenmiştir. Örneğin, 118. maddeye eklenen fıkraya göre, üye ülkeler özellikle işçilerin sağlık ve iş güvenliği açısından çalışma ortamının iyileştirilmesine, bu alandaki koşulların uyumlaştırılmasına özel bir önem atfedecektir.

Nitekim Konsey tarafından çok sayıda yönerge kabul edilmiştir. Bunlardan bir kısmı teknik önlemleri içerirken, bir kısmı da doğrudan işçileri koruyucu hükümleri kapsamaktadır. Bu yönergelerin sayısındaki artışın bir nedeni de, Avrupa Tek Senedi ile (1987) iş kazalarını önleme konusundaki düzenlemelerde oybirliğinin aranmaması, 2 / 3 çoğunluğun yeterli görülmesidir. Sayıları 15'i bulan bu yönergelerde, makinelerden bilgisayar ekranlarına kadar, işçilerin sağlığını ve güvenliğini ilgilendiren düzenlemelere yer verilmiştir. Ayrıca, analığın korunması (92 / 85), genç işçilerin korunması (94 / 33), karayollarında taşımacılık (3820 / 85, Tüzük) gibi alanlara özel bir önem verilmiştir

Unutulmaması gereken bir husus da, bu düzenlemelerin asgari koşullar olduğudur. Şayet, üye bir ülkede daha ileri düzeyde koruyucu hükümler varsa bunlar uygulanacaktır.

İşçi sağlığı ve iş güvenliği konusunda Türk mevzuatının durumuna gelince; Türk Yasa Koyucu, öteden beri işçi sağlığı ve iş güvenliği konusuna önem vermiştir. Türk İş Hukukuna ilişkin Osmanlı

İmparatorluğu döneminden kalan ilk belgelerde bile buna rastlanmaktadır. Günümüzde ise, 1982 T.C. Anayasası'nın 49 ve 50. maddelerinde genel düzenlemeler yanında, İş Yasası'nın V. Bölümü bu alana ayrılmıştır. Bu bölümde yer alan hükümlerin, alınması gereken önlemlerin somut koşulları ise çok sayıda tüzükte gösterilmiştir. Çok ayrıntılı İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü (04.12.1973) yanında, yapı işlerinde, parlayıcı, tehlikeli ve zararlı maddelerle çalışan işyerlerinde, maden ve taşocakları işletmelerinde, ağır ve tehlikeli işlerde işçi sağlığı ve iş güvenliğini sağlamayı amaçlayan tüzükler çıkarılmıştır.

Bu tüzüklerin hazırlanması sırasında Uluslararası Çalışma Sözleşme ve Tavsiyeleri'nden yararlanıldığı gibi, adı geçen Örgüt'ün iş güvenliğine ilişkin sözleşmeleri de Türkiye Cumhuriyeti tarafından onaylanmıştır. Bunların sayısı 9'u bulmaktadır. T.C.'nin onayladığı toplam uluslararası sözleşmelerin 1 / 4'ünün bu alanda bulunması, Türk Yasa Koyucusunun konuya verdiği önemi göstermektedir.

Türk mevzuatı ile AB mevzuatını ve işçi sağlığı ve iş güvenliği konusunda genellikle uyum içinde olduğu söylenebilir. Kuşkusuz bazı farklar bulunmaktadır. Örneğin, 92 / 84 sayılı Yönerge'de analık halinde, doğum öncesi ve sonrası verilmesi gereken izinler en az 14 hafta olarak öngörülmüş iken, İş Kanunu'nda bu 12 haftadır. Bunun gibi gece saatlerinde çocukları çalıştırma yasağı, Türk hukukunda sadece sanayi kesiminde geçerli iken, AB yönergesinde tüm işkollarında geçerlidir.

Türk hukukunda işçi sağlığına ve güvenliğine ilişkin tüzüklerin genellikle 1973 tarihini taşıdığı bilinmektedir. İş Yasası'nın kabulünden (1971) sonra, bu tüzüklerin yenilendiği bilinmektedir. Ancak, günümüzde bunlar yeni teknolojik gelişmelere yeterince cevap verememektedir. Bu tüzükler gözden geçirilirse AB normlarının dikkate alınarak ufak bazı değişiklikler yapılması uyum için yeterli olacaktır. Kanımızca asıl sorun ulusal mevzuatın uygulanmasındaki yetersizlikten kaynaklanmaktadır. Oldukça çağdaş bir mevzuata karşın ülkemizde meydana gelen iş kazalarının Batılı ülkelerdekinin 3 – 4 kat fazla olması bu hususu açıkça kanıtlamaktadır.

5. Sosyal Güvenlik ve Sosyal Dışlama

Avrupa Birliği'nde sosyal güvenlik, uzun süre, işçilerin serbest dolaşımında üye devletlerin sıkı işbirliği yönüyle ele alınmıştır (m. 51. 118, 121).

Öte yandan, üye devletlerin yıllardan beri benimseyip geliştirdikleri sosyal güvenlik sistemleri ve kurumları arasında önemli farklılıklar vardır. Bunları yeknesak hale getirmek mümkün değildir.

Yapılması düşünülen, bunlar arasında eşgüdümü sağlamaktır. Bu amaçla kabul edilen en önemli belge 1408 / 71 sayılı Tüzük'tür.

Gerçi Topluluk ülkelerinin hepsi Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 102 sayılı Sözleşmesi'nde öngörülen tüm risklere karşı güvenceler sağlamıştır. Ancak, sağlanan yardımlar arasında ciddi farklar olduğu gibi, sosyal güvenlik sistemleri de farklı ilke ve esaslara dayanmaktadır. Örneğin İngiltere ve İskandinav ülkelerinde vergilerle finanse edilen, ulusal dayanışmayı esas alan Beveridge Modeli benimsenmiş iken, Kara Avrupası'nda prim sistemine dayanan Sosyal Sigorta Modeli geçerlidir. Dolayısı ile, Tüm Topluluk ülkelerinde benzer bir sosyal güvenlik modelini hakim kılmaya çalışmak yerine, Topluluk içinde yer değiştiren işçilerin bu durumdan olumsuz yönde etkilenmemeleri için önlemler alınmasının daha önemli olduğu kabul edilmiştir.

1408 / 71 tarihli Tüzüğe göre, işçiler kural olarak çalıştıkları ülkenin mevzuatına tabi olacaklardır (m. 13). Ayrıca, sosyal güvenlik hakları açısından yer değiştiren işçilerle yerli işçiler arasında kesinlikle eşitlik sağlanacaktır (m. 3). Aynı Tüzüğün 18. maddesinde de değişik ülkelerdeki hizmet sürelerinin birleştirilmesi ilkesi benimsenmiştir.

Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, bilindiği gibi, prim esasına dayalı sosyal sigortalardan oluşmaktadır. Bu niteliği ile Avrupa ülkelerinde daha çok uygulanan sistemle benzerlik taşımaktadır. Ancak, Türk sistemi ILO'nun 102 sayılı sözleşmesinde öngörülen dokuz riskten sekizini güvence altına almıştır. İşsizlik Sigortası 01.06.2000 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiş olacağından, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi sadece aile yardımlarını şimdilik kapsamamaktadır.

Öte yandan, Türkiye'de toplam nüfusun ancak % 78.2'sinin sosyal sigortaların kapsamına girdiği VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda belirtilmektedir. Sağlanan yardımların çok yetersiz kaldığı da bir gerçektir. Türkiye, ILO'nun 120 sayılı sözleşmesini onayladığından dolayı, vatandaşlarla yabancılar arasında eşitlik ilkesine uyacağını göstermiştir. Bu yön kuşkusuz uyum açısından önemli bir noktadır. Ancak, AB'de tüzük hükümlerinin üye devletleri kendiliğinden bağlayacağı dikkate alındığında, aile yardımları konusunda Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde önemli yenilik ve değişikliklere gidilmesinin zorunlu olduğu anlaşılmaktadır.

Aynı değerlendirmeyi sosyal dışlanma konusunda da yapmak mümkündür. Ekonomik ve sosyal güvencesi olmadığından dolayı yaşamını devam ettirmesi güç olanların toplumla bütünleşmelerini sağlamak, onlara asgari bir gelir güvencesi sağlamak, Avrupa Topluluğu'nu yakından ilgilendiren bir sorundur. Vergilerle finanse edilen fonlardan ihtiyaç sahiplerine yardım yapılmaktadır.

Türkiye'de sosyal dışlamanın çok daha vahim boyutlarda olduğu bilinmektedir. 2022 sayılı yasa ile 65 yaşın üzerinde olup bakıma muhtaç bulunan yaşlılara maaş bağlanması, 3294 sayılı yasa ile kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, bu alanda atılmış adımlardır. Ancak, bu yardımların kapsamı ve sağladığı yardımlar, yoksul olan bu kişilerin toplumla bütünleşmelerini sağlamadan çok uzaktır.

6. Sosyal Diyalog ve İşçilerin Yönetime Katılmaları

Avrupa düzeyinde bir sosyal politikanın oluşturulmasında emek – sermaye ilişkilerinin diyalog yoluyla geliştirilmesinin önemi tartışma dışındadır. Bu diyalog, makro ve mikro düzeylerde ele alınabilir. Mikro açıdan bu diyalog, işçilerin işletme yönetimine katılmalarını ifade ederken, makro açıdan diyalog genel sosyal sorunların çözümüne yönelik yöntemler anlamına gelmektedir.

A. Sosyal Diyalog

Roma Antlaşması'nın 118 / B maddesine göre, Komisyon, çalışanlarla işverenler arasında Avrupa düzeyinde sosyal diyaloğun geliştirilmesinden sorumludur. Sosyal diyalogun en etkin aracı ise, işçi ve işveren örgütleridir. Bunlar arasındaki görüşmeler ve sağlanacak görüş birliği, sosyal Avrupa'nın oluşmasına büyük ölçüde katkıda bulunacaktır. Avrupa düzeyindeki bir sosyal diyaloğun, sosyal damping'le mücadele açısından da yararlı olacağı kuşkusuzdur.

Avrupa Birliği'nde sosyal tarafların katıldığı çok sayıda komite vardır. İstihdam İçin Komite, Mesleki Eğitimle İlgili Danışma Komiteleri, İşçilerin Serbest Dolaşımı İle İlgili Danışma Komitesi, Ekonomik ve Sosyal Komite, Tüketicilerin Danışma Komitesi, bunlardan bazılarıdır.

Bunlardan biri olan Ekonomik ve Sosyal Komite, çok sayıda üyeden oluşmaktadır. Amaç, ekonomik faaliyete katılanların tümünün temsil edilmesidir. Üreticiler, çiftçiler, işçiler, işverenler, zanaatkarlar, serbest meslek sahipleri, tüketiciler gibi. Komisyon, bu Komite'ye hemen her konuda başvurmaktadır. Ekonomik ve Sosyal Komite'nin danışma niteliğindeki kararları, Avrupa Topluluğu Resmi Gazetesi'nde yayımlanmakta ve Komisyon'un olduğu kadar Konsey'in kararı üzerinde de etkili olmaktadır. Nitekim Avrupa Topluluğu Temel Sosyal Şart'ının hazırlanmasında bu etki açıkça görülmüştür.

Çeşitli ekonomik sektörlere göre kurulmuş, işçi ve işverenlerin katıldığı Komiteler de vardır. Örneğin balıkçılık, taşımacılık, tarım işçiliği gibi.

Sosyal diyaloğu ülkemiz açısından incelediğimizde, son yıllarda kararnamelerle düzenlenen Ekonomik ve Sosyal Konsey'in kurulmasını olumlu bir gelişme olarak görmekteyiz. Ancak, bu Konsey'in oluşumu haklı eleştirilere uğramaktadır. Ayrıca, yasal bir çerçeveye oturtulmadığı gibi, Alt Komite çalışmaları da henüz işlevlik kazanamamıştır. Genellikle, siyasal iktidarlar izledikleri ekonomi politikalarına işçi ve işverenlerin desteğini sağlama ihtiyacı duyduklarında bu Konsey'i toplamaktadırlar. Halbuki, asıl olması gereken, politikaların oluşturulmasında bu organa başvurmaktır.

B. İşçilerin Yönetime Katılmaları

"Çalışanların Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı"nda (1989), işçilere bilgi verme, danışma ve yönetime katılmaya da yer verilmiştir.

Bilindiği gibi, Avrupa ülkelerinde işçilerin yönetime katılmasına olanak veren çok farklı modeller uygulanmaktadır. Bunlar arasında en etkin ve kapsamlı olanı Alman modelidir. Almanya, bu modelin diğer ülkelerde de benimsenmesini, haksız rekabetin önlenmesi gerekçesi ile talep etmektedir. Ancak, bu alanda 1970'li yıllardan beri yapılan çalışmalar çeşitli görüş ayrılıklarına neden olmuştur.

Topluluk Antlaşması'nın 100. maddesine dayanılarak hazırlanan "İşçilere Bilgi Verme ve Danışmaya İlişkin Yönerge Taslağı" (1983), hem işçilerin, hem de işverenlerin eleştirilerine uğramıştır.

Avrupa tipi anonim şirket statüsü Tüzük taslağında, gözetim kurulunda 1 / 3 oranında işçilerin temsil edilmesi öngörülmüş, daha sonra bu oran eşit temsil esasına göre yeniden düzenlenmiştir. Ancak, bu çalışmalar somut bir sonuca henüz bağlanmamıştır.

Bu alandaki girişimler 22.09.1994 tarihli Yönergi ile (94 / 95) sonuçlanmış ve Topluluk çapında faaliyet gösteren şirket ya da şirket gruplarında çalışanlara bilgi verme ve danışma benimsenmiştir. Bu yönergeye göre, en az 1000 kişi ve en az iki üye devletin her birinde en az 150 kişiyi istihdam eden şirketlerde Avrupa İşçi Kurulları kurulacaktır. Kurul üyelerinin belirlenme usulü üye devletlerin yasalarına bırakılmıştır. Yönerge, danışma ve bilgi verme konularında oldukça esnek hükümler öngörmektedir.

Türkiye'de işçilerin yönetime katılmasını düzenleyen herhangi bir yasa yoktur. 1980 öncesi sadece bazı kamu teşebbüslerinin yönetim kurulunda bir işçi üye bulunmasına 440 sayılı yasa olanak vermekte idi. Günümüzde KİT'leri düzenleyen mevzuatta bu hükme de rastlanmamaktadır. İşyerinde bazı koşullar altında sendika temsilciliğine yasa koyucu yer vermiştir (2821 sayılı yasa, m. 34, 35). Ancak, sendika işyeri temsilcileri tüm işyerlerinde mevcut olmadığı gibi, yetki alanları da çok sınırlıdır. Herhalde, işverenlerin bu kişilere işletme ile ilgili bilgileri verme, bunlara danışma yükümlülükleri yoktur. Toplu pazarlık sisteminde de bu alanda önemli bir gelişme kaydedilememiştir.

SONUÇ

Başlangıçta ekonomik amaçlı bir kuruluş olan AET, 1970'lerden itibaren isim değişikliği ile birlikte, nitelik de değiştirmiş; ekonomik kimliğine sosyal yönünü de ekleme ihtiyacı duymuştur. Bu gelişmede üye ülkelerin sosyal alanda ulaştıkları refah düzeyinin etkisi kadar, üyeler arasında haksız rekabeti önleme amacı da rol oynamıştır. Ayrıca, küreselleşen dünyanın yeni teknolojilerinin yarattığı yeni ekonomik sorunların aşılmasında sosyal içerikli politikaların yarar sağlayacağı anlaşılmıştır. Nitekim, son yirmi yılda dünya rekabetinde sorunlarla karşılaşan, büyüme hızı ABD'nin gerisinde kalan, özellikle ciddi bir işsizlik sorunu ile karşı karşıya olan Avrupa Birliği'nin, yeni politikalarını ilgili tarafların gönüllü katılımı ile uygulamaya çalıştığı görülmektedir. Bu da ister istemez, ulaştığı refah düzeyinden fedakarlık yapmak istemeyen çalışanların işbirliğini gerektirmektedir. Bu nedenle, değişik ulasal mevzuat, zaman içinde, birbirine yaklaştırılırken, AB içinde sosyal diyaloğa özel bir önem verilmesine neden olmaktadır.

Gümrük Birliği'ne giren, AB üyeliğini ulusal bir ideal olarak benimseyen ve 1999'un sonlarında aday ülkeler arasına katılan Türkiye'nin, ekonomik alanda olduğu kadar, sosyal alanda da Avrupa normlarına uyma zorunda olduğu bir gerçektir. Bunun için, iş hukuku ve sosyal hukuk alanlarında yeni yasal düzenlemelere başvurma ve yeni bazı kurumları oluşturma zorunluluğu vardır. Önemli olan, bu yasaları hayata geçirmek, bunlara işlerlik kazandırmaktır. Belki bundan da önemlisi, ciddi bir istihdam sorunu ile başbaşa bulunan Avrupa'nın hızlı nüfus artışı ve yetersiz kalkınma hızı nedeniyle işsizliğin her türünü barındıran, her yıl bir milyondan fazla kişinin iş piyasasına dahil olduğu bir ülkeyi bünyesine alıp almayacağıdır. Sosyal güçlüklerin temelinde de bu gerçeğin bulunduğu unutulmamalıdır.

ÇOKULUSLU ŞİRKETLERİN ULUSAL DEVLETLER VE ULUSLARARASI KURULUŞLAR TARAFINDAN SOSYAL POLİTİKA ALANINDA DENETİMİ SORUNU

Prof. Dr. Gülten KUTAL [*]

GİRİŞ

Çokuluslu şirketlerin itici gücü ile gerçekleşen küreselleşme olgusunun dünya ekonomisi üzerindeki olası etkilerini küreselleşmenin uygulanmaya başladığı yıllarda tahmin etmek fevkalede güçtü. Ancak bazı yazarlar, ÇUŞ lerin yeni üretim ve yönetim tekniklerini geliştirme yönündeki yeteneklerini dikkate alarak bunları "tekniğin en ileri etkinliğini sınırları aşarak bütün dünyaya ulaştıran en "etkili kurum" ve "dünyanın üretim kaynaklarının optimal bir kullanıma tabi tutulduğu, uluslararası rasyonel bir iş bölümüne erişmek için bir araç" olarak kabul etmekteydi[1]. Bazılarc ise ÇUŞ leri "topyekün ve dengeli gelişmenin, eğitimde fırsat eşitliğinin, geniş kapsamlı bir güvenlik sistemi içinde silahsızlanmanın" daha açık bir deyimle dünya barışının bir aracı olarak değerlendirmekteydi[2].

Diğer bir grup yazar ise, ÇUŞ ler ve dünya ekonomisine etkileri konusunda fevkalede karanlık bir tablo çizmekteydi. Örneğin S. Hymer'e göre "ÇUŞ ler gelişmiş ülkelerin birbirlerine ve gelişmekte olan ülkelere karşı sürdürdükleri iktisadi emperyalizmin modern kurumsal" şeklinden başka bir şey değildir[3]. Ayrıca dünya ekonomisinin bu şirketler çerçevesinde bütünleşmesinin gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler

[*] **İstanbul Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

[1] G. Ball, "The Multinationals Ride a Raugher Road", ***Business Week***, 19. 2. 1970.

[2] H. Perlmutter, "Das Multinationele Unternehmen und die Zukunft", D. Kebschull / O. G. Mayer, ***Multinationale Unternehmen Anfang oder Ende der Walwirtschaft?***, Frankfurt, 1974, s. 182-203.

[3] S. Hymer, "Efficiency of Multinational Corporations", ***American Ecomomic Review,*** 1970.

arasında esasen var olan farkları büyüteceği, ve iktisadi bağımlılığı az gelişmiş ülkeler aleyhine güçlendireceği iddia ediliyordu[4].

Küreselleşme olgusu sadece sermayenin küreselleşmesini değil, aynı zamanda emek faktörünün de küreselleşmesini, hiçbir engelle karşılaşmadan sınırları aşarak emek talebinin ve çalışma koşullarının en uygun olduğu ortamda emeğini arz etmesini de içermektedir. Ancak o zaman "küreselleşmenin dünyanın her ülkesine daha yüksek gelir sağladığı bir ortam" yaratılabilir[5].

Küreselleşme ilerledikçe, sermayenin uluslararası akıcılığını olumlu yönde etkilediği, gerek gelişmiş, gerek gelişmekte olan ülkelerde sermaye piyasasının kurulup geliştirilmesi sayesinde sermayenin olağanüstü bir hareketlilik kazandığı görülmüştür. ÇUŞ ler bir yandan doğrudan yatırımlar yaparak, öte yandan da portföy yatırımları yoluyla sermaye piyasalarına hiçbir engelle karşılaşmadan akmaya başlamıştır.

Buna karşılık, emeğin küreselleşmesi aynı ölçüde gerçekleşmemiştir. 1970 öncesinde gelişme halindeki ülkelerden başta AB ülkeleri olmak üzere, gelişmiş sanayi ülkelerine işçi ithali gerçekleşmiş ve emek bir süre küreselleşme fırsatı bulmuştur. Ancak 1970 li yılların başlarından itibaren, ekonomik krizle birlikte, "sermaye-yoğun teknolojilerin hızla işgücünü ikame etmesi, vasıfsız kolgücü ihtiyacını azaltırken, artan işsizlik merkez haklarında ırkçı-etnik merkezli milliyetçilik hareketlerini gün ışığına çıkardı. Yabancı işçiler toplumda istenmeyen, horlanan hatta yok edilmesi gereken kişilere dönüştü[6]." Küreselleşme olgusu sonucunda daha önce tam istihdam düzeyine yakın, yüksek bir istihdam düzeyine ulaşmış olan AB ülkelerinde dahi ciddi istihdam sorunlarının yaşanması, yukarıda belirtilen tepkilerin ortaya çıkmasına ve yabancı işçi talebinin işsizlikle birlikte ortadan kalkmasına neden olmuştur. AB ülkelerinde hükümetlerin izlediği aktif istihdam politikalarına karşın işsizlik oranları % 11-12 lere yükselmiştir. Bu yüksek işsizlik oranları nedeniyle AB ülkeleri arasında dahi emeğin serbest dolaşımı tam anlamıyla gerçekleşmemiştir. Gelişmekte olan ülkelerde ise işsizlik sorunu vahametini ve güncelliğini korumuştur.

Küreselleşme ilerledikçe dünya kaynaklarının optimum kullanımının da gerçekleşmediği, küreselleşmenin getirdiği yatırım olanaklarının da adil bir biçimde dağılmadığı, bazı bölgelere pek sınırlı yatırımlar yapılırken, özellikle sosyal politika önlemlerini almayarak

[4] G. Breidenstein, "Führt İnternational Arbeitsteilung: Zur structureller Arbeitslosigkeit Zur Problematik von Produktionsverlagerungen aus Industrieländer", İn ***Gewerkschefliche Monatshefte***, 12/1975, s. 760-768.
[5] G. Kazgan, ***Küreselleşme ve Yeni Ekonomik Düzen***, Altın Kitapları, Ekim 1997, s. 173.
[6] G. Kazgan, a. g. e. s. 172.

yatırımları ülkelerine çekmek isteyen ülkelerin 20 yılda yatırımlardan daha fazla pay aldığı görülmüştür.

Ayrıca Dünya kaynaklarının optimum kullanımı ÇUŞ ler ve bunların avavatanı olan (köken) ülkeler lehine gerçekleştiği halde, bunları kabul eden ülkelerin gerçekleşen küreselleşmeden yetirince pay almadığı, bol olan emek faktörünün beklenildiği ölçüde kullanılmadığı, dolayısıyla bunların işsizlik sorununun çözümlenmediği, doğal sermayelerinin tüketildiği fakir ülkeleri daha da fakirleştiği ortaya çıkmıştır. Nitekim Uluslararası çalışma Örgütü Genel Müdürünün 1994 te 75. Uluslararası Çalışma Konferansına sunduğu raporda belirtildiğine göre "Dünya nüfusunun en zengin % 20 sini oluşturan ülkelerin gelirleri 1960 yılında en fakir % 10 unun gelirinin 30 katı iken, 1989 yılında 69 katına çıkmıştır[7]. " Böylece fakir ülkeler bir kat daha fakirleşirken, zengin ülkelerin küreselleşmeden aldığı pay gelirlerini katlamıştır.

Çokuluslu şirketlerin lokomotif rolünü üstlendiği küreselleşme ve dünyayı tek bir pazar haline getirme çabası sonunda gerek emek piyasalarında, gerek sendikaların gücünde bütün dünyada olumsuz gelişmeler yaşanmıştır. Bu olumsuz sosyal gelişmelerden bazı gelişmiş sanayi ülkeleri de payını almıştır. İşsizliğin yaygınlaşması, bazı gelişmiş ülkelerde sendikalaşma oranlarının düşmesi, sosyal güvenlik sistemlerinin ve refah devleti uygulamalarının ve bütünüyle sosyal devlet uygulamalarının maliyetleri yükseltici etkilerinin sorgulanmaya başlaması, toplu pazarlık müzakerelerinin ÇUŞ lerin de baskısıyla işkolu düzeyinden işyeri düzeyine inmesi bunlar arasında sayılabilir.

Küreselleşmenin emek piyasalarına olan olumsuz etkileri bir taraftan yeni istihdam biçimleri yaratırken, öte yandan örgütlenebilir işçi sayısını azaltıcı etkiler yapmakta ve sendikaların üye sayısının azalmasına neden olmaktadır. Ancak küreselleşmenin ve ÇUŞ lerin mesleki ilişkiler açısından en olumsuz etkileri toplu pazarlıkta güç dengesi üzerinde kendini göstermektedir

Çokuluslu şirketlerin yatırım yaptıkları ülkelerde mesleki ilişkiler sistemine etkide bulundukları, özellikle bazılarının sendika düşmanı politikalarını yabancı ülkelerdeki yavru şirketlerinde de sürdürdükleri eskiden beri bilinmekteydi. Bunların üretim faaliyetinde bulundukları bazı gelişme halindeki ülkelerde sendikaları eşit haklara sahip sözleşme tarafı olarak tanımadıkları, veya sendikaların güçlü olduğu ülkelerde, toplu pazarlıkta, yatırımlarını başka ülkelere kaydırma gibi tehditlerde bulundukları sendikalar tarafından ileri sürülmekteydi. Bazı ülkelerin

[7] Bkz. M. Kutal, "Küreselleşme Karşısında Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)", ***İşveren Dergisi***, Cilt XXXVII, Sayı 10, s. 24-25.

hükümetlerinin yabancı yatırımları ülkelerine çekebilmek için mesleki ilişkileri düzenleyen yasaları bilinçli bir biçimde çıkarmamak, veya yasal düzenlemeleri yapsalar dahi bunların uygulanmasında taviz vermek gibi davranışlar içine girdikleri ve bunların az sayıda olmadığı gözlenmekteydi. Bu durum öncelikle kendi üyelerinin işyerlerini tehlikede gören bazı gelişmiş ülke sendikalarının dikkatlerinin ve taleplerinin ÇUŞ'lerin gösterdiği gelişmelerin istatistiksel olarak belirlenmesi, ÇUŞ'lerin denetimi konusu üzerinde yoğunlaşmasına neden olmuştur. Sendikalar, ÇUŞ'lerin çeşitli ülkelerin işçilerini birbirine karşı kullanmak ve çeşitli ülkelerdeki ücret farklarından yararlanmak suretiyle pazarlık güçlerini artırdıklarına kesinlikle inandıkları için ÇUŞ'lerin "meydan okumasına" karşı koyabilmek ve bunlar karşısında kendi güç dengesini sağlayabilmek açısından, bunların öncelikle mesleki ilişkiler alanında denetimini zorunlu görmekteydiler.

Sendikalara göre ÇUŞ'ler gerek ulusal devletlerin ülkelerinde dengeli bir ekonomik büyümeyi, tam istikrarı, tam rekabeti ve sosyal barışı sağlamak üzere izledikleri politikaları, gerek uluslararası resmi kuruluşların bütün dünyada yaşam düzeyinin yükseltilmesi ve sosyal gelişmenin yaygınlaştırılması konusunda izledikleri politikaları işlemez hale getirmektedir.

Sendikaların 1970 li yılların ortalarından itibaren bir taraftan ÇUŞ'lerle güç dengesine ulaşabilmek için kendi örgütleri içinde alacakları önlemleri belirlemeye ve özellikle toplu pazarlık stratejleri geliştirmeye çalışırken, diğer yandan da bunların daha etkin bir biçimde denetlenmesini sağlamak üzere gerek ulusal devletlere, gerek uluslararası düzeyde BM, ILO, OECD, GATT gibi önemli resmi kuruluşlara başvurarak, ÇUŞ lerin endüstri ilişkileri alanında ve diğer alanlarda denetimini talep etmişlerdir[8].

Sendikaların ulusal devletlerden bekledikleri önlemler arasında; bütün ülkelerde sosyal politik asgari normların güvence altına alınması, sendikalaşma, toplu pazarlık ve grev konusundaki mevzuatın birbiri ile uyumunun sağlanması, dayanışma grevleri ile ilgili sınırlamaların ve yasakların kaldırılması, işletmelerde yönetime ve denetime katılma haklarının kanunla düzenlenmesi, ÇUŞ'lerin dünya çapındaki faaliyetinin tümü ile ilgili ayrıntılı bilgi verme yükümlülüğünün yasalarla düzenlenmesi ve işçilere istihdam ve gelir güvencesinin sağlanması gibi önlemler bulunuyordu.

[8] G. Kutal, ***Endüstri İlişkileri Açısından Çokuluslu Şirketler***, İ. Ü. İktisat Fakültesi Yayın No: 459, İstanbul-1982, s. 294-311.

İşveren çevreleri ise ÇUŞ'lerin faaliyet gösterdikleri ülkenin hukukuna ve yöresel uygulamalara genellikle uyduklarını, bunların mesleki ilişkiler alanında özel bir denetime tabi tutulması taleplerinin "eşitlik ilkesine ters düşeceğini" belirterek, ÇUŞ'lerin kendi örgütleri tarafından hazırlanacak ilkelere gönüllü olarak uymalarını teklif etmekte ve bunu ILO gibi uluslararası resmi kuruluşların denetimine tercih etmekteydiler.

Yukarıda belirtildiği gibi sendikaların ÇUŞ lerin denetimi konusunda başvurdukları uluslararası resmi kuruluşlar içinde BM'e bağlı ILO ve ECOSOC gibi kuruluşlar yanında AT, OECD VE GATT gibi kuruluşlar da bulunmaktaydı. Bunun nedeni gerek AT'nun, gerek OECD gibi örgütlerin sanayi ülkelerini biraraya getiren örgütler olmaları, bu ülkelerde güçlü sendikaların bulunması ve "OECD düzeyindeki düzenlemelerin bazı önemli CUŞ gruplarının ana merkezlerine yönelebileceği", böylece OECD ülkeleri tarafından dışarıdan yönetilen ülkelerin de (yavru şirketlerin bulunduğu) birlikte kapsanacağının düşünülmesidir.

Sendikaların sözkonusu kuruluşlardan talepleri aşağıdaki noktalarda toplanmaktaydı:

-ÇUŞ lerin gösterdiği gelişmelerin istatistiksel olarak belirlenmesi,

-ÇUŞ lerin ILO nun kabul ettiği uluslararası normlara uymasını sağlayan bağlayıcı hukuk normlarının düzenlenmesi,

-Gereken gözlemlerin ve denetimin yapılması ve kurallara uymayanların cezalandırılması.

Sendikaların ÇUŞ lerin uluslararası normlarla denetimi konusundaki taleplerine ilk olumlu yanıt Uluslararası Çalışma Örgütünden (ILO) gelmiştir. Daha sonra OECD ve Dünya Ticaret Örgütü gibi örgütlerin de çokuluslu şirketler ile ilgili bazı çalışmalar sergiledikleri görülmüştür. Ancak bunların çalışmaları doğal olarak daha farklı yönlerde olmuştur. Bu nedenle biz makalemizde ILO nun ÇUŞ lerin denetimi ile ilgili çalışmalarını incelemek istiyoruz.

Uluslararası Çalışma Örgütü, Anayasasında "Evrensel ve kalıcı bir barışın ancak sosyal adalet temeline dayalı" olduğunu kabul etmiş, örgütün hedef ve amaçlarını 10 Mayıs 1944 te Philadelphia'da toplanan 26. Konferansında kabul ettiği Bildirge ile dünyaya ilan etmiştir. Bu Bildirgede kabul ettiği ilkeler arasında emeğin bir mal olmadığı, düşünce ve örgütlenme özgürlüğünün "sürekli bir ilerlemenin temel koşulları" olduğu, "toplu pazarlık hakkının etkin bir biçimde tanınması" gereği de

bulunmaktadır[9]. ILO bu amaçlarını gerçekleştirmek amacıyla örgütlenme ve toplu pazarlık özgürlüğü ile ilgili 87 ve 98 sayılı sözleşmeleri 50 yıl kadar önce kabul ederek üyelerinin onayına sunmuştur.

ILO, küreselleşme olgusu karşısında da tutumunu ve izleyeceği politikaları belirlemekte gecikmemiş ve "bu hususta sürekli bir arayış içinde olmuştur". ILO nun "bu yeni olgu konusunda tutumunu ve izleyeceği politikaları belirlerken 80 yıllık geçmişindeki temel ilke ve doğrultulardan ödün" vermediği görülmektedir. ILO "küreselleşme sonucunda elde edilen refahtan, çalışanların da adil bir pay almasının, . . küreselleşmeye sosyal bir içerik kazandırarak toplumsal çekişme ve çatışmaların önlenmesinin güncellik kazandığı" görüşündedir[10] ILO nun ÇUŞ lerin sosyal politika ve mesleki ilişkiler alanında denetimi konusundaki arayışları 1970 li yılların ilk yarısında başlamıştır.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) Çokuluslu Şirketlerin Sosyal Politika Alanında Denetimi ile ilgili Çalışmaları

A- **Çalışmaların Tarihi Gelişimi:**

Çokuluslu şirketlerin giderek artan bir ekonomik güç kazanmaları, bunların faaliyetinin ortaya çıkardığı çok yönlü sorunlar arasında çalışma yaşamına ve özellikle işçilerin örgütlenmesi ve toplu pazarlık sisteminin işlemesine ilişkin sorunların gözlenmesi, işçi sendikalarının bu konudaki ısrarlı talepleri ve Örgütün çeşitli sanayi komitelerinden, Bölgesel Konferanslardan ve bizzat Uluslararası Çalışma Konferansından gelen istekler, Uluslararası Çalışma Örgütünü harekete geçirmiş ve çokuluslu şirketler ve sosyal politika konusunda yol gösterici uluslararası ilkeler geliştirme arayışı içine girmesine neden olmuştur.

Yönetim Kurulu 1972 yılında Çokuluslu şirketler ile Sosyal Politika İlişkisi konusunda bir üçlü uzmanlar toplantısı düzenlemiş, bu toplantıda bir araştırma programı geliştirilmesi tavsiye edilmiştir. 1976 yılında sözkonusu ILO araştırma programını gözden geçirmek üzere çokuluslu şirketler ile sosyal politika ilişkileri konusunda bir üçlü danışma toplantısı düzenlenmiştir. Bu toplantıda alınan tavsiye kararları ve "İlkeler Bildirgesi Taslağı" nı incelemek üzere yeni bir üçlü danışma toplantısı düzenlemiştir. Sözü edilen Üçlü Danışma Toplantısı

[9] S. Taşkent, ***İnsan Haklarının Uluslararası Dayanakları***, Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları, İstanbul, 1995 s. 249.
[10] M. Kutal, a. g. m.

sonucunda Yönetim Kuruluna sunulan Rapor ve İlkeler Bildirgesi Taslağını inceleyen Uluslararası Çalışma Örgütü Yönetim Kurulu, 16 Kasım 1977 de gerçekleştirdiği 204. Dönem toplantısında üye ülke hükümetlerine ve ÇUŞ'lere tavsiye niteliğinde olmak üzere "Çokuluslu Şirketler ve Sosyal Politika ile ilgili İlkeler Üçlü Bildirgesi" başlıklı bir bildirgeyi kabul etmiş ve "ILO üyesi ülkelerin hükümetlerini, ilgili işveren ve işçi kuruluşlarını ve bu ülkelerde faaliyet gösteren ÇUŞ leri sözkonusu bildirgede yer alan ilkelere uymaya" çağırmıştır.

Bildirgenin amacı, giriş bölümünde "Birleşmiş milletlerin. . . yeni Uluslararası Ekonomik Düzen kurulmasını amaçlayan kararlarını da dikkate alarak, ÇUŞ lerin ekonomik ve toplumsal ilerlemeye olumlu katkıda bulunmalarını teşvik etmek ve çeşitli faaliyetlerin yol açabileceği güçlükleri en alt düzeye indirmek ve çözümlemek", olarak belirlenmiştir. Yine bu ilkelerden güdülen amacın, "hükümetler, işveren ve işçi kuruluşları ile çokuluslu şirketlere, ILO kuruluş yasası ile ilgili Sözleşme ve Tavsiye Kararlarında yer alan ilkelere dayalı olanlar dahil, toplumsal ilerlemeye katkıda bulunacak önlem ve girişimlerinde yol göstermek" olduğu belirtilmiştir.

Ayrıca sözkonusu Bildirgenin "istihdam, eğitim, çalışma ve yaşam koşulları ve iş ilişkileri (endüstri ilişkileri) alanlarında hükümetler, işveren ve işçi kuruluşları ile çokuluslu şirketlerin gönüllü olarak gözetecekleri ilkeleri" belirlediği ve Bildirge hükümlerinin "herhangi bir ILO sözleşmesinin onaylanmasından kaynaklanan yükümlülükleri" sınırlandırmayacağı, ya da "herhangi bir başka biçimde" etkilemeyeceği vurgulanmıştır. Nitekim sözkonusu Bildirgenin girişinde, belgede yer alan hükümlerin "toplumsal tarafların gözönünde tutmaları ve mümkün olduğunca geniş ölçüde uygulamaya geçirmeleri beklenen belirli uluslararası çalışma sözleşmeleri ve tavsiye kararlarının da desteği ile güç kazanacağı" görüşüne yer verilmiştir. Esasen Bildirgede atıf yapılan uluslararası çalışma sözleşme ve tavsiye karalarına hem metin içinde atıf yapılmış, hem de Bildirgeye ek olarak bunların listesi verilmiştir.

Bildirgenin kabulünü takip eden yıllarda bildirgenin yorumu konusunda taraflar arasında bir anlaşmazlık doğması halinde, tarafların 198l yılında uygulamaya giren bir yöntemi kullanabileceği ve ilgili hükümlerin yorumlanması istemiyle Uluslararası Çalışma Örgütü'ne ne başvurabileceği kabul edilmiştir.

Uluslararası Çalışma Örgütü Yönetim Kurulu, sözkonusu bildirgenin kabulünden 10 yıl sonra 1987 de toplanan 238. Dönem toplantısında adı geçen Bildirgeye bir Ek kabul ederek, "Çokuluslu Şirketler ve Sosyal Politika ile İlgili İlkeler Üçlü Bildirgesinde Değinilen Sözleşmeler ve Tavsiye Kararları" başlığını taşıyan bu ekte; Bildirge

hükümlerinin yorumlanması yoluyla incelenmesine sözkonusu ILO sözleşme ve tavsiye kararlarının katkılarının ne olacağı, konusunu ve yorumlama yöntemini açıklığa kavuşturmuştur.

Ek bildirgede belirtildiğine göre, "Bildirge ile ilgili hükümler içeren çeşitli uluslararası çalışma sözleşmeleri ve tavsiye kararları, Bildirgenin dipnotları ile ekinde belirtilmiştir. Sözkonusu dipnotlar Bildirgenin ilgili oldukları hükümlerini etkilemezler. Bunlar Uluslararası Çalışma Örgütünün ilgili alanlarda kabul ettiği ve Bildirge hükümlerinin biçimlendirilmesine katkıda bulunan araçlara" gönderme olarak değerlendirilmelidir.

Ek Bildirgede, ayrıca, 16 kasım 1977 de Yönetim Kurulu tarafından 204. toplantıda kabul edilen Bildirgeden daha sonraya rastlayan tarihlerde Uluslararası Çalışma Konferansının kabul ettiği ve Bildirgeye ilişkin hükümler içeren sözleşme ve tavsiye kararlarının (Haziran 1977 den itibaren) yeni bir listesinin de Bildirgeye eklenmesi gereğinin doğduğu ve bunların Ek Bildirgeye bir liste halinde eklendiği belirtilmiştir.

Gerek eski ek listedeki, gerek yeni ek listede yer alan ILO sözleşme ve tavsiye kararlarının, bunlara atıf yapan "Bildirge" türündeki "belgenin gönüllü niteliğine uygun olarak" bu bildirge açısından tavsiye niteliğinde olduğu ayrıca vurgulanmıştır.

B- **Çokuluslu Şirketler ve Sosyal Politika İle İlgili İlkeler Üçlü Bildirgesi**

1- Genel Politikalar

16 Kasım 1977 tarihinde kabul edilen Bildirgenin amacı ilgilendirdiği tüm tarafları, yani hükümetleri, işçi ve işveren kuruluşları ile ÇUŞ leri devletlerin egemenlik haklarına, ulusal mevzuata, yerel uygulamalara ve ilgili uluslararası kurallara saygı göstermeye çağırmaktır. Bildirgenin "genel politikalar" başlığı altındaki 8. maddesinde tarafların hangi uluslararası belgelere saygı göstermesi gerektiğini de sıralamıştır. "İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Birleşmiş

Milletler Genel Kurulu tarafından kabul edilen ilgili uluslararası sözleşmeler, Uluslararası Çalışma Örgütü Kuruluş Yasası ve bunun ifade ve örgütlenme özgürlüklerini sürekli ilerleme için vazgeçilmez unsurlar sayan ilkelerine saygı gösterilmelidir. Tarafların "ayrıca ulusal

yasalar ve kabul edilmiş uluslararası yükümlülüklere uygun olarak üstlendikleri yükümlülükleri" yerine getirmelerini öngörmektedir.

Bildirgenin 9. maddesinde hükümetler 87, 98, 111 ve 112 sayılı sözleşmeleri henüz onaylamamışlarsa, onaylamaya ve "sözkonusu sözleşmeler ile 119 ve 122 sayılı Tavsiye kararlarında yer alan ilkeleri ulusal politikaları kanalıyla en geniş biçimde uygulamaya davet edilmektedir[11]."

Bildirgenin 10. maddesinde kabul edilen genel politikalardan biri de "Bu şirketlerin etkinlikleri(nin) bulundukları ülkelerin kalkınma öncelikleri ve toplumsal hedefleri ve yapısı ile uyum içinde" olmasıdır. Bu politika aslında ulusal devletler açısından fevkalade önem taşımaktadır. ÇUŞ lerin Devletlerin egemenlik haklarına ve ülkelerinde uyguladıkları ekonomik ve sosyal politikalara uyum sağlamaları ve saygı göstermeleri gereği açıkça öngörülmektedir.

Bildirgenin 12. maddesinde Bildirgede yer alan ilkelerin "çokuluslu şirketler ile ulusal kuruluşlar arasında muamele farklılığı yaratmayı ya da varsa böyle bir farklılığı korumayı" amaçlamadığı vurgulanmaktadır. Burada vurgulanmak istenen husus, ÇUŞ lerin ulusal şirketlerden farklı bir muamele görmesi, daha çok sınırlanması veya daha fazla denetlenmesi gibi bir amacın bulunmadığını, amacın eşit muamele ilkesinin hayata geçirilmesi olduğunu ortaya koymaktadır.

2- İstihdam Politikaları

Bildirgenin 13. - 20. maddeleri istihdam politikalarına ayrılmıştır. 13. madde 122 sayılı uluslararası çalışma sözleşmesine atıf yapılarak, hükümetlere yaşam koşullarının iyileştirilmesi, ekonomik gelişmenin hızlandırılması, insangücü ihtiyaçlarının karşılanması, işsizlik ve eksik istihdamın ortadan kaldırılması amacıyla tam ve prodüktif istihdamın geliştirilmesine yönelik etkin bir politika ilan etmek ve herkesin özgürce seçeceği bir işte çalışmasını sağlayacak biçimde uygulamak görevini yüklemiştir.

Bildirgede ayrıca 4-17 Haziran 1976 da Cenevre'de toplanan "İstihdam, Gelir Dağılımı ve Toplumsal İlerleme İle Uluslararası İşbölümü

[11] Bilindiği gibi sözü edilen sözleşmeler "Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Haklarının Korunması Sözleşmesi" (No: 87), "Örgütleme ve Toplu Sözleşme Hakkı Sözleşmesi" (No: 98), "İstihdam ve İş İle İlgili Ayırımcılığın Sona Erdirilmesiyle İlgili Sözleşme" (No: 111), "İstihdam Politikası Sözleşmesi" (No: 122), "İşverenin Girişimi ile İstihdamın Sona Ermesi Hakkında Tavsiye Kararı" (No: 119) (o tarihte henüz 158 sayılı sözleşme kabul edilmemişti. Daha sonraki yıllarda Bildirgeye bir Ek kabul edilerek, 158 sayılı Sözleşme de bu kapsam içine alınmıştır.)

Üçlü Dünya Konferansında Kabul Edilen Genel Sonuçlar" ın gözden uzak tutulmaması gereği hatırlatılmaktadır. Özellikle istihdam politikaları hakkındaki ILO sözleşmesinin "işsizlik ve eksik istihdam sorunlarının ciddi boyutlara ulaştığı gelişmekte olan evsahibi (kabul eden) ülkelerin hükümetleri için özel bir anlam" taşıdığına işaret edilmektedir (mad. 14). Bildirgede çokuluslu şirketlerin istihdam üzerindeki etkisine, kabul eden ülkelerde olduğu kadar sermayenin anavatını olan (köken) ülkelerde de önem verilmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

Bildirge çokuluslu şirketlerin de özellikle gelişmekte olan ülkelerde "hükümetlerin istihdam politika ve hedeflerini, istihdam güvenliğini. . . gözönüne alarak istihdam olanakları (nı) ve standartlarını geliştirmek için çaba harcamasını" öngörmektedir (mad. 16). Ayrıca çokuluslu şirketlerin yatırım yaptıkları ülkelerde "faaliyetlerine başlamadan önce, işletmelerinin işgücü planlarının, mümkün olduğu ölçüde, ulusal toplumsal kalkınma politikaları ile uyum içinde olmasını sağlamak üzere", "ilgili makamlar ve ulusal işveren ve işçi kuruluşlarına danışma(sı) gerekli görülmektedir." Bu danışma ilgili taraflar arasında kuruluştan sonra da sürdürülmelidir (mad. 17).

Bildirge ÇUŞ lere, istihdam ettikleri işçilerin temsilcileri ya da örgütleri ve hükümet ile işbirliği yaparak her düzeydeki kabul eden ülke yurttaşlarının "mesleki gelişme, terfi ve ilerlemesine öncelik" verilmesini öngörmektedir (madde. 18). Uygulamada ÇUŞ lerin doğrudan yatırım yaptıkları ülkelerde, kabul eden ülke vatandaşlarının istihdamına çeşitli nedenlerle önem verdiği bilinmektedir. Bu nedenler arasında, kabul eden ülkelerdeki ücret düzeyleri kadar, kabul eden ülkenin yasal düzenlerini ve ülkede iş takibi yöntemlerini bilme, personelle daha kolay ilişki kurma ve köken ülke vatandaşlarının yabancı bir ülkede istihdamından kaynaklanan sorunların çözümünün firmaya olan maliyetlerinin yüksekliği ilk sırada akla gelmektedir. Buna rağmen işletmenin ilk kuruluş yılarında "işletme rayına oturuncaya kadar" köken ülke vatandaşlarının yönetim kadrolarında yer aldığı ve kabul eden ülke vatandaşlarına bunlara yardımcı kadrolarda görev verildiği, yerli yöneticiler eğitildikten ve işletme tam anlamıyla işler hale geldikten sonra yönetimin genellikle yerli kadrolara devredildiği gözlenmektedir[12].

Bildirgenin çokuluslu şirketlere yönelik hükümleri arasında "gelişme halindeki ülkelere yatırım yaparken doğrudan ve dolaylı olarak istihdam yaratan teknoloji kullanımının önemini gözardı" etmemeleri, "sözkonusu işlemin niteliği ve ilgili sektördeki koşullar elverdiği ölçüde, "teknolojilerini evsahibi ülkelerin ihtiyaç ve özelliklerine uyarlamaları" ve mümkün olduğu ölçüde kabul eden ülkede "uygun teknolojilerin

[12] Daha geniş bilgi için bkz. G. Kutal a.g.e., s. 121.

geliştirilmesi çabalarına" katılmaları istenmektedir (madde 18). Bu konuda çokuluslu şirketlerin sözleşme hükümlerini yerine getirme olanaklarının pek fazla olmadığı açıktır. Bu hükümlerin ÇUŞ lerin genel amaçları ile de bağdaştığını söylemek zordur. Çokuluslu şirketlerin yabancı ülkelere ve bu arada özellikle gelişme halindeki ülkelere yatırım yapma nedenlerinin başında emek maliyetlerini düşürmek, pazarın genişliği, himayeci önlemleri aşmak gibi nedenler vardır. Buna karşılık yatırım yaptığı ülkede istihdamı artırmak, insan gücünü geliştirme çabalarına katkıda bulunmak veya o ülkenin ekonomik gelişmesine katkıda bulunmak gibi nedenler doğal olarak yoktur. Şu halde az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin faktör bileşimlerini dikkate alarak, buna uygun üretim teknolojileri üretmek gibi bir çaba içine girmeleri de ARGE faaliyeti fevkalade pahalı olduğu için, ancak kendilerinin karını birkaç kat katlayıcı bir sonuca ulaşabilecekse katlanılacak masraflardır. Dolayısıyla Bildirgenin bu konudaki hükümleri bugüne dek bir iyi niyet dileği olmaktan ileriye geçmemiştir.

Bildirgede çokuluslu şirketlerin "gelişmekte olan ülkelerde istihdamı geliştirmek" amacıyla, mümkün olduğu ölçüde, "parça" ve donanım üretimi için ulusal kuruluşlarla anlaşma yapması, yerel hammadde kullanımına ve bu maddelerin evsahibi (kabul eden) ülkede işlenmesine. . . özen" göstermesi tavsiye edilmektedir (Madde 20).

Sözleşmenin bu hükmünün çokuluslu şirketler tarafından esasen benimsendiği konusunda pekçok örnek göstermek mümkündür. Ancak sözleşmede aynı maddenin sonuna eklenen paragrafın fazla işlerlik kazandığını söylemek güçtür. Bu paragrafta "bu tür düzenlemeler çokuluslu şirketler tarafından bu bildirgede yer alan sorumluluklardan kaçınmak amacıyla kullanılmamalıdır" hükmü yer almaktadır. Ancak uygulama, çokuluslu şirketlerin parça ve donanım üretiminde maliyetleri düşürmek amacıyla taşaronlaşma yolunu tercih ettiklerini, bunun da ILO normlarının uygulanmasını olumsuz etkilediğini göstermektedir.

Bildirgenin 21-23. Maddeleri hükümetleri ve çokuluslu şirketleri "istihdamda fırsat ve muamele eşitliğini geliştirmeye yönelik politikalar" uygulamaya davet etmektedir. Buna göre tüm hükümetler "ırk, renk, cinsiyet, din, siyasal görüş, ulusal kimlik ya da toplumsal kökene dayalı her tür ayırımcılığı ortadan kaldırmak amacıyla istihdamda fırsat ve muamele eşitliği geliştirmeye yönelik politikalar" uygulayacaklardır (Madde 21.) Bu hükmün Uluslararası Çalışma Örgütünün daha önce kabul etmiş olduğu 111 numaralı İstihdam ve İşle İlgili Ayırım. . . Sözleşmesi, 100 numaralı Eşdeğerli İş Karşılığında Erkek ve Kadın İşçilere Eşit Ücret Sözleşmesi ve bu sözleşmelerle ilgili 11 ve 90 nolu tavsiye kararlarına gönderme yaparak, bu sözleşmeleri henüz

imzalamamış olan ülkelerin, ulusal uygulamalarında bu sözleşmelere uymalarını tavsiye etmektedir.

Çokuluslu Şirketler için de sözkonusu ilkelerin yol gösterici olması tavsiye edilmektedir. Bildirgenin 18. maddesinde öngörülen önlemlere veya hükümetlerin istihdamda fırsat ve muamele eşitliğini geliştirmeye yönelik politikalarına ters düşmeksizin, ÇUŞ lerin "her düzeydeki personellerinin işe alınması, görevlendirilmesi eğitilmesi ve mesleklerinde ilerlemesi (sırasında) nitelik, beceri ve deneyimi temel kıstas olarak" kabul etmeleri istenmektedir (Madde 22).

Bildirge ayrıca tüm hükümetlerin ülkelerinde yatırım yapan ÇUŞ leri ırk, renk, cinsiyet, din, siyasal görüş, ulusal kimlik ya da toplumsal kökene dayalı ayrımcılık yapmaya zorlamamaya, ya da teşvik etmemeye dolayısıyla istihdamda ayırımcılığı önlemeye davet etmektedir. Bu madde hükümetlerin çokuluslu şirketlere yatırım izni verirken, yatırım yapılan ülke vatandaşlarına istihdamda öncelik verilmesi konusunda baskı yapamayacağını açıkça belirtmektedir. Buna göre çokuluslu şirketlerin yatırımlarını kabul eden ülkelerde istihdama katkıda bulunmalarında sözleşmenin 18. maddesi ve kendi istihdam politikaları tayin edici rol oynayacaktır.

Bildirgenin 24-28. maddeleri çokuluslu şirketlerin istihdam ettiği personelin iş güvencesi ile bu şirketlerin faaliyetinin "istihdam ve işgücü piyasası" na etkilerine ilişkin olarak "uygun önlemler" almaları öngörülmüştür (Madde 24). Buna göre ulusal şirketler ve çokuluslu şirketler" etken işgücü planlaması yoluyla personellerine istikrarlı bir istihdam yaratmaya çalışmalı ve istihdamın istikrarı ve sosyal güvenlikle ilgili özgürce görüşülmüş yükümlülüklerine uymalıdır." Bildirge, çokuluslu şirketlerin üretimlerini bir ülkeden diğerine kaydırmada sahip olduğu esnekliği dikkate alarak, "faaliyetlere son verilmesinin uzun dönemli işsizliği artırması olasılığının yüksek olduğu ülkelerde istihdam güvenliğinin geliştirilmesinde önemli bir rol oynamaya" çalışmaları istenmektedir (Madde 25).

Çokuluslu şirketler birleşmeleri, yeni şirket katılımları ya da üretimin başka ülkelere transferi gibi faaliyetlerinde istihdam açısından önemli sonuçlar getirebilecek değişiklikleri yaparken, "olumsuz

sonuçların mümkün olan en alt düzeye indirilmesi amacıyla, değişikliklerin birlikte incelenmesi için" ilgili resmi makamları ve işyerinde çalışan işçilerle, bunların sendikalarını "makul bir süre önce haberdar etmelidir (Madde 26). Özellikle, bir kuruluşun toplu işten çıkarmaya yol açacak biçimde kapatılması durumda ilgili taraflara makul bir süre önce bu planlar hakkında bilgi vermek, bu toplu işçi çıkarma karşında önlem

alma açısından önem taşımaktadır. Bu bakımdan çokuluslu şirketlerin "tek yanlı işten çıkarma yöntemlerinden kaçınma"sı tavsiye edilmektedir.

Hükümetlerin "çokuluslu şirketler ve ulusal kuruluşlarla işbirliği içinde, işlerine son verilen işçilere bir tür gelir güvencesi" sağlaması tavsiye edilmektedir. Burada uluslararası Çalışma Örgütünün 119 sayılı tavsiye kararına, sözleşmenin ekinde de 158 sayılı sözleşmeye gönderme yapılmaktadır.

3- Eğitim Politikaları

Bildirge Uluslararası Çalışma Örgütünün, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesinde Mesleki Rehberlik ve Mesleki Eğitim Sözleşmesi (No142) ne ve aynı konudaki 150 numaralı Tavsiye Kararına gönderme yaparak, hükümetlere "ilgili tüm taraflarla işbirliği içinde, istihdamla yakından ilişkili olan mesleki eğitim ve rehberlik alanlarında ulusal politikalar geliştirme" görevini vermiştir. Çokuluslu şirketlerin de kendi eğitim politikalarını bu çerçeve içinde ele almaları, şirketin personel ihtiyaçları karşılanırken kabul eden ülkelerin "kalkınma politikalarına uyum sağlamak üzere. . . personelin her düzeyine uygun görülen eğitimin verilmesi. . .", söz konusu eğitim(in)". . . yararlı becerileri ve mesleki olanakları geliştirme (si)", eğitimin ülke yetkilileri, işçi ve işveren kuruluşları ve uluslararası kurumlarla işbirliği içinde yerine getirilmesi tavsiye edilmektedir (Madde 30).

Ayrıca, çokuluslu şirketler gelişmekte olan ülkelerde hükümet, işçi, işveren kuruluşlarınca ve özel fonlar tarafından desteklenen beceri kazandırmaya ve mesleki rehberlik sağlamaya yönelik mesleki eğitim programlarına katılmaya ve kendi nitelikli personellerinin hizmetini bu tür faaliyete sunmaya ve "yerel yönetici kadroların endüstri ilişkileri alanında deneyimini arttırmak üzere "şirket bünyesinde olanak sağlamaya" çağrılmaktadır (Madde 31). Mesleki eğitim faaliyetinin her düzeydeki yerli personel kadar çokuluslu şirketlerin de yararına olduğunu düşünürsek, çokuluslu şirketlerin bu kurallara uygun hareket etmesi beklenebilir.

Esasen uygulamada, çokuluslu şirketlerin kabul eden ülkelerde çalıştırdığı personelin yüzde 98 i gibi yüksek bir oranını kabul eden ülke vatandaşlarından seçtiğini, bunların mesleki eğitimini firmanın bu konumdaki politikalarına uygun olarak kabul eden ülke içinde veya köken ülkesinde gerçekleştirdiğini ve yerli yönetici kadroların yetiştirilmesine kendi çıkarları açısından da önem verdiğini görmekteyiz.

4- Çalışma ve Yaşam Koşulları İle İlgili Politikalar

Bildirgenin 33-35. maddeleri, çokuluslu şirketlerin yatırım yaptıkları ülkelerde istihdam ettikleri personele uygulayacakları çalışma koşulları hakkında yol göstermektedir. Buna göre çokuluslu şirketlerin işçilerine ödeyecekleri ücretler, sağlayacakları haklar ve diğer çalışma koşulları, ilgili ülkedeki benzer işverenlerin sağladığından daha az elverişli olmamalıdır (Madde 33). Benzer işverenlerin bulunmadığı ülkelerde faaliyet gösteren çokuluslu şirketler "hükümet politikaları çerçevesinde mümkün olan en iyi ücret, hak ve çalışma koşullarını sağlamalıdır." "İşçilere lojman, sağlık ya da gıda yardımı gibi temel ayni yardımı sağlayan şirketler, bu tür yardımın iyi standartta olmasını sağlamalıdır" (Madde 34).

5- İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Politikaları

Bildirgenin 36-39. maddelerinde, çalışanlara sağlanacak sağlık ve güvenlik standartları belirlenmiştir: Bildirgede işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili önlemlerin alınmasından öncelikli olarak hükümetler sorumlu tutulmuş, Uluslararası Çalışma Örgütünün (ILO) Makinaların Korunması (No:119) İyonlaşan Radyasyon (No:115), Benzen (No:136) ve Mesleki Kanser (No:139) sözleşmelerini henüz onaylamamış hükümetler, "söz konusu sözleşmelerde ve ilgili tavsiye kararlarında yer alan ilkeleri mümkün olan en geniş biçimde" uygulamaya çağrılmıştır. Ayrıca ILO'nun rehberlik kurallarının da dikkate alınması önerilmektedir (Madde 36).

Çokuluslu şirketler, faaliyet gösterdikleri ülkedeki "ulusal kurallara uygun olarak, özel tehlikelere ilişkin bilgileri dahil, . . . şirket içindeki deneyimlerini de gözönünde bulundurarak en yüksek güvenlik ve sağlık standartları"nı sağlamakla yükümlü tutulmuştur. Ayrıca "yerel etkinlikleri sırasında diğer ülkelerde uydukları güvenlik ve sağlık

standartları konusunda şirkette çalışan işçilere ve istek üzerine faaliyette bulundukları tüm ülkelerdeki yetkili makamlar ile işçi ve işveren kuruluşlarına bilgi" vermeleri, "özellikle yeni ürün ve işlemlerle ilgili özel tehlike ve buna ilişkin koruyucu önlemler konusunda ilgili taraflara bilgi" vermeleri istenmektedir. ÇUŞ lerden işçi sağlığı ve iş güvenliği önlemlerinde öncü rol oynamaları beklenmektedir (Madde 37). Çokuluslu şirketlerden uluslararası iş güvenliği ve işçi sağlığı standartlarının

"hazırlanması ve kabulü ile ilgili uluslararası kuruluşların çalışmalarında da işbirliği" yapmaları tavsiye edilmektedir (Madde 38). Ayrıca çokuluslu şirketlerin işçi ve işçi kuruluşlarının temsilcileriyle yaptıkları sözleşmelere, gerekli görüldüğünde işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili hususların dahil edilmesi de tavsiye edilmektedir (Madde 39).

6- Endüstri İlişkileri Alanındaki Politikalar

Bildirgenin 40-47. maddeleri arasında ILO nun 87 ve 98 sayılı sözleşmelerine gönderme yapılarak örgütlenme özgürlüğü açısından ÇUŞ lerin uyması gereken kurallar ile ilgili politikalar saptanmaktadır. ÇUŞ ler endüstriel ilişkilerde "benzer işverenlerin uyduğu standartlardan daha az elverişli olmayan standartlar uygulamalıdır (Madde 40). Gerek çokuluslu şirketler, gerek, ulusal şirketler tarafından istihdam edilen işçiler" aralarında hiçbir ayırım olmaksızın, önceden izin almadan ve kendi tercihleri doğrultusunda örgüt kurmaya ve yalnızca söz konusu örgütün kurallarına bağlı kalarak, kurulu bir örgüte (sendikaya) katılma hakkına sahiptir" (Madde 41). Bu işçiler ayrıca istihdamlarına ilişkin olarak "sendika karşıtı ayırımcılığa karşı gerekli koruma önlemlerinden yararlanmalıdır."

Bildirge çokuluslu şirketlerin, ya da istihdam ettikleri işçilerin örgütlerinin kuruluş ve işleyişinin özgürce gerçekleşmesini güvence altına alan 98 sayılı sözleşmesinin "maddesine gönderme yaparak "sendikada saflık" ilkesini güvence altına almaktadır (Madde 42).

Çokuluslu şirketlerin, "temsil niteliği olan işveren örgütlerini" desteklemesi tavsiye edilmiştir.

Hükümetler çokuluslu şirketleri ve işçilerini temsil eden sendikaların uluslararası örgütlere katılma özgürlüklerini güvence altına almalı ve 87 sayılı sözleşmenin 5. maddesini uygulamalıdır (Madde 44).

Çokululuslu şirketleri kabul eden ülkelerin bunların yatırımlarını ülkelerine çekmek için sundukları teşvik önlemleri "işçilerin örgütlenme ve toplu pazarlık haklarının sınırlanmasını içermemelidir (Madde 45).

7- Toplu İş Sözleşmeleri İle İlgili Politikalar

Bildirgenin 48-55. maddeleri, çokuluslu şirketlerde istihdam edilen işçilerin toplu pazarlık ve toplu sözleşme haklarını 135, 129 sayılı sözleşmelere gönderme yaparak güvence altına almaktadır.

Çokuluslu şirketlerin işçileri "kendi seçtikleri örgütlerin toplu sözleşme görüşmelerinde, kendilerini temsil edecek kuruluşlar" olarak kabul edilmesi hakkına sahip olmalıdır (Madde 48).

"Çokuluslu şirketler işçi temsilcilerine etkin toplu sözleşmelerin geliştirilmesine yardımcı olmak için gerekli her türlü kolaylığı sağlamalıdır" (Madde 50). Çokuluslu şirketler, faaliyette bulundukları her ülkede çalıştırdıkları işçilerin yetkili temsilcilerine, görüşme (pazarlık) konusu hususlarda karar almaya yetkili yönetim temsilcileri ile görüşme olanağı sağlamalıdır" (Madde 51).

Çokuluslu şirketler toplu pazarlık sırasında, toplu pazarlığı "haksız biçimde etkilemek, ya da örgütlenme hakların kullanılmasını engellemek amacıyla belirli bir işletme biriminin tamamı(nı) ya da bir bölümünü ilgili ülkeden başka bir ülkeye taşıma tehdidinde bulunmamalı" dır. Bildirge ayrıca "işçi temsilcileri ile sürdürülen görüşmeleri ya da işçilerin örgütlenme haklarını engellemek amacıyla öteki ülkelerdeki bağlı kuruluşlardan işçi transferi" yapılmasını yasaklamaktadır (Madde 54). Bu madde diğer ILO normlarına gönderme yapılması yoluyla örgütlenme ve toplu pazarlık özgürlüğünün güvence altına alınmasını değil, doğudan doğruya çokuluslu işletmelerle ilgili kural koyan bir hükümdür. Ancak bildirgenin diğer hükümleri gibi tavsiye niteliğindedir.

Bildirge birden çok ülkede faaliyet gösteren çokuluslu şirketlerin dünya çapındaki faaliyeti (bir bütün olarak şirketini işleyişi) hakkında işçi temsilcilerine "gerekli bilgiyi" vermelerini, böylece toplu pazarlık yapılırken şirket hakkında "doğru ve makul bir görüşe sahip" olmalarının sağlanmasını amaçlanmaktadır (madde 54-55). Bu hüküm de doğrudan doğruya çokuluslu şirketlerle toplu pazarlıkta sendikaların pazarlık gücünü olumsuz etkileyen ve sendikaların şikayetçi olduğu bir soruna çözüm getirmeyi amaçlamaktadır. Sendikalar çokuluslu şirketlerin ne

ulusal düzeydeki faaliyeti ne de dünya çapındaki faaliyeti konusunda yeterince bilgi sahibi olmadan toplu pazarlık faaliyetine girmenin hem taleplerin belirlenmesinde, hem toplu iş mücadelelerine karar verilmesinde güçlükle karşılaşmalarına neden olduğundan yakınmaktaydı. Bildirge ÇUŞ lerin ilgili sendikalara olduğu gibi, hükümetlere de faaliyeti hakkında bilgi vermelerini öngörmektedir.

8- İşçilere ve Temsilcilerine Danışma İle İlgili Politikalar

Bildirgede işçi-işveren ilişkilerinde işbirliğini sağlamak, "her iki tarafı da ilgilendiren konularda" doğru kararlara ulaşabilmek amacıyla "düzenli danışma" sürecini öngörmüştür. "Gerek çokuluslu, gerek ulusal şirketlerde işverenle işçi ve işçi temsilcileri (sendikalar) arasında ulusal mevzuat ve uygulamalara uygun olarak karşılıklı anlaşma yoluyla geliştirilecek sistemler" tavsiye edilmiştir (Madde 56).

9- Yakınma (Şikayet) Hakkının Kullanılmasına İlişkin Politikalar

Bildirge, özellikle örgütlenme özgürlüğü, toplu pazarlık hakkı, ve zorla çalışmaya ilişkin ILO sözleşmelerinin ilkelerine uymayan ülkelerde faaliyet gösteren çokuluslu şirketler ve ulusal şirketler ile ilgili olarak "belirli bir yakınmada bulunması için yeterli neden olduğuna inan ve kişisel olarak ya da başka işçilerle birlikte topluca davranan herhangi bir işçi(nin), sonuçta herhangi bir ceza ile karşılaşmaksızın bu yakınmayı dile getirme ve yakınmanın uygun bir yönteme göre incelenmesi hakkına sahip " olmasını güvence altına almak istemiştir (Madde 57).

10- Uyuşmazlıkların Barışçı Yollarla Çözümü Hakkındaki Politikalar

Bildirge, "Uluslararası Çalışma Örgütünün 92 numaralı Tavsiye Kararı"na gönderme yaparak "işçi-işveren arasında doğabilecek uyuşmazlıkların çözümlenmesine yardımcı olacak", "ulusal koşullara uygun", "gönüllü tahkime de olanak sağlayacak", işçi ve işverenlerin eşit temsiline dayalı barışçı bir çözüm yoluyla korumaya ulusal şirketler gibi çokuluslu şirketlerin de yardımcı olmasını tavsiye etmektedir (Madde 58).

Böylece uyuşmazlıklar, taraflar mücadeleci yollara başvurmadan gönüllü tahkim mekanizması sayesinde, hatta bazen sorunlar uyuşmazlık niteliğini kazanmadan çözümlenebilecektir.

Yukarıdaki açıklamalarımızdan da anlaşılacağı gibi ILO çokuluslu şirketlerin gerek ulusal devletler, gerek ILO normları tarafından denetimi ile ilgili olarak bağlayıcı özel normlar kabul etmek yoluna gitmektense,

mevcut ILO normları ile çokuluslu şirketler arasında gönüllülük esasına dayalı bir bağlantı kurmayı tercih etmiştir. Esasen çokuluslu şirketler hakkında ulusal şirketlerden farklı normlar kabul edilmesi, çokuluslular aleyhine ayırımcılık yapmak olarak eleştirilebilirdi. Uluslararası Çalışma Örgütünün Bildirgede sözü edilen ve gönderme yapılan sözleşmelerini onaylayan üye ülkeler açısından bu normların hem ulusal şirketler, hem de çokuluslu şirketler için bağlayıcı normlar olduğunda kuşku yoktur.

Ancak, Bildirge ile ilgili olarak dikkatimizi çeken önemli bir özelliğe de değinmekte yarar vardır: ILO, ÇUŞ lerin ulusal şirketlerden farklı özelliklerini ve farklı olanaklarını gözönünde bulundurarak, ILO üyesi olan ulusal devletler yanında ÇUŞ lere de zaman zaman doğrudan çağrıda bulunmakta ve Bildirgeye ve Bildirgenin göndermede bulunduğu ILO normlarına uymalarını beklemektedir. Bilindiği gibi ILO normlarını onaylayıp, ülkelerinde uygulamaya koyma yükümlülüğünü üstlenecek olanlar da üye devletlerdir. Buna rağmen ILO, ÇUŞ lerin kendilerini ülkelerinde yatırım yapmak üzere kabul eden ülkelerde, yatırım kararlarından başlayarak ulusal devletlerin yatırım ve istihdam politikaları ile uyum içinde faaliyet göstermesini güvence altına almaya çalışmaktadır.

SONUÇ

Küreselleşme tartışmalarının üzerinden 30 yıla yakın bir süre geçmiştir. Gerçekleşen küreselleşmenin dünya barışına ve adil gelir dağılımına hizmet ettiğini söylemek güçtür. Gerçekleşen küreselleşme sermayenin uluslararası akıcılığını olumlu yönde etkilerken, özellikle 1970 li yıllardan sonra emeğin küreselleşmesini olumsuz etkilemiştir. Özellikle başta AB olmak üzere bazı gelişmiş sanayi ülkelerinde ÇUŞ lerin uyguladığı yeni teknolojilerin emek talebini daraltması ve talebi yüksek vasıflı işgücüne yöneltmesi, niteliklerini yeni teknolojilere uyarlayamayan emek sahiplerinin işsiz kalmasını, hem emeğin

küreselleşmesini, hem vasıfsız-yarı vasıflı işçi ücretlerini olumsuz etkilemiştir. Bunun yanında ÇUŞ lerin ucuz emek ülkelerinde taşeron atölyecilik sistemini teşvik etmesi, hizmet sektöründe yeni teknolojiler yaratılarak işlerin yine taşeron firmalar aracılığıyla yürütülmesi, emeğin küreselleşmesini ve daha iyi çalışma koşulları ile daha yüksek ücretlerle çalışma olanağına kavuşmasını olumsuz yönde etkilemektedir. Bu gibi gelişmeler aynı zamanda emeğin küreselleşmeden doğan gelirden yeterli pay almasına da engel olmaktadır.

Emek tarafında yukarıda sözü edilen olumsuz gelişmeler yaşanırken, sermaye tarafı da kendini mevcut koşullara göre daha üst düzeyde güvence altına alma gereğini duymaktadır. Bu amaçla önce OECD ülkelerinde uygulanmak, daha sonra diğer ülkelere de kabul ettirmek üzere "Çok Taraflı Yatırım Anlaşması (MAI) adını taşıyan bir önerinin 1997 yılında 29 OECD ülkesi arasında görüşülmesi sağlanmıştır. Bu öneri ÇUŞ leri kabul eden ülke hükümetlerini yabancı yatırımları ülke yararına yönlendirme, bazı sınırlar koyma, yatırım yapılmadan önce istihdam yaratma açısından bazı ön koşullar getirme gibi olanaklardan yoksun bırakmaktadır. Ayrıca ÇUŞ lere politik haklar tanıyan, öncelikleri ÇUŞ lerin belirlediği, kabul eden ülkeleri yatırımcılara rahat bir üretim ortamı hazırlamaya yönelten bir düzeni amaçlamaktadır. Bu öneri OECD ülkeleri tarafından kabul edilmemiştir. Ancak ÇUŞ lerin MAI ile gerçekleştirmek istedikleri koşulları başka uluslararası kuruluşlar yoluyla gerçekleştirme çabası içinde oldukları görülmektedir.

ILO, küreselleşme ve serbest ticaret yoluyla sağlanan ekonomik gelişmelerden işçilerin de adil bir pay almasından yanadır. Bunu hem örgütün sosyal adaletin gerçekleşmesi amacına ulaşmak, hem ekonomik gelişmenin sürekliliğini sağlama açısından gerekli görmektedir. ILO küreselleşme karşısında kendisine düşen görevleri, temel ilke ve inançlarından ödün vermeden yerine getirme çabasındadır. Küreselleşme olgusunun başlarından itibaren üye ülkelerin dikkatini küreselleşmenin sosyal boyutuna çekebilmek ve sorunları ILO normlarına uygun olarak çözmelerine yardımcı olabilmek için "Çokuluslu Şirketler ve Sosyal Politika ile ilgili İlkeler Üçlü Bildirgesi" ni kabul ederek üye devletlerin ve ÇUŞ lerin bu bildirgeye uymasını tavsiye etmiştir.

Ancak bu Bildirgede mevcut ilkelere ÇUŞ lerin uyması, üye ülkelerin de ciddi çabalarını gerektirmektedir. Yakın tarihlerde gerçekleşen uluslararası toplantılar birçok ülkenin henüz bu gerçeği kavrayamadığını göstermiştir. Kaldı ki ILO'nun 87 ve 98 sayılı sözleşmelerini onaylayan bazı ülkelerin dahi ÇUŞ lerde istihdam edilen

işçilerin örgütlenme ve toplu pazarlık haklarını güvence altına almakta sıkıntı çektikleri gözlenmektedir. Bazı çokuluslu şirketler uyguladıkları insan kaynakları yönetimi sistemleri ile işçilerin bu sosyal haklarını kullanmalarını gereksiz hale getirme başarısını göstermektedir.

Küreselleşme sonucunda ortaya çıkan işsizlik sorunlarının çözümüne yardımcı olabilmek amacıyla, değişime uyum sağlayarak standartları koruma çabasında olan ILO, çalışma hayatında esneklik sağlayıcı uygulamaları da denetim altında tutabilmek için yeni normlar kabul etmenin hazırlığı içindedir.

DOĞU VE GÜNEY AVRUPA'DAKİ MAKRO EKONOMİK İSTİKRARIN SOSYAL PROBLEMLERİ

Prof. Dr. Dr. H.C. Werner GUMPEL [*]

Çev: Araş. Gör. Alpay HEKİMLER [**]

"Büyük değişimlerin olduğu zamanda yaşayasın"

Çin Bedduası

Sosyalist ekonomik sistemden pazar ekonomisine geçen Doğu ve Güney Avrupa ülkelerinin tümünde istisnasız olarak ekonomiler ilk yıllarda inişe geçmiştir. Gayri safi yurt içi hasıla yüzde 40 ve üzerinde düşmüştür. Bugün dahi 1989 daki değerlerin altındadır. Bulgaristan'daki önceki değerinin yüzde 66'sı, Romanya'da yüzde 78'i ve Makadonya'da yüzde 52'si düzeyindedir. Sadece Polonya, Slovenya ve Slovakya dönüşümden önceki konumlarına yine ulaşabilmişlerdir. Gizlenen enflasyonun açıklanması ile birlikte ulusal paralar değerlerini yitirmiş, devlet bütçesi açık vermiş ve işsizlik o güne kadar görülmemiş boyutlara varmıştır. Bugün bu olumsuz gelişmelerin durduğunu ve önceleri sosyalist olan bu ülkelerin ulusal ekonomilerinin istikrar evresinde bulundukları söylenebilir. 1999 yılında ekonomileri küçülen Çek Cumhuriyeti, Romanya ve Letonya dışında kalanlar ise kısmen çok hafif olsa da büyüme göstermiş ve enflasyon oranı katlanabilir düzeye indirmişlerdir. AB üyeliğine aday Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde 1997 yılında enflasyon ortalama yüzde 61 iken, bugün yüzde 10,7 düzeyindedir (1999). Dış ticaret dengesi, 1999 yılında ihracatın azalıp buna bağlı olarak ithalatın da azalması ile birlikte önemsiz derecede bozulmuştur. Bunun ile birlikte işsizlik halen eskisi gibi yüksek bir seviyededir. Neredeyse tüm Doğu Avrupa ülkelerinde işsizlik artmaya

[*] **Münich Üniversitesi, Emekli Öğretim Üyesi.**
[**] **İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi.**

devam etmekte, eskiden olduğu gibi gizli işsizliğin oldukça yüksek olması nedeniyle açıklanan resmi rakamlar ile gerçekler birbiri ile uyum göstermemektedir. Yüksek orandaki genç işsizler özellikle cesaret kırıcıdır. Örneğin Bulgaristan'daki işsizlerinin yüzde 30'unu gençler oluşturmaktadır. Ayrıca kadın işsizlerin sayısı da yüksektir. Bunun ile birlikte, aile birliği bozulmakta, gençlerin suç işleme eğilimleri artmakta ve buna benzer sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

Genel olarak konut eksikliğinden kaynaklanmasa da gözlemlenen *iş faktörü mobilitesinin* düşük olması sonucunda, tüm dönüşüm geçiren ülkelerde bölgesel işgücü dengesinin sağlanması güçleşmektedir. Ancak bunun ile işsizliği azaltmak mümkündür. İşsizlik dönüşüm geçiren ülkelerde özellikle de işsizlerin sosyal güvencelerin minimum düzeyde olduğundan ötürü en büyük sosyal problemi yaratmaktadır.

Bu sosyal sıkıntının sonucunda, dönüşüm geçiren tüm ülkelerde doğum oranı düşüp ölüm oranı yükselmiştir. Bugünkü oranlar Avrupa ortalamasının üzerindedir. Örneğin Bulgaristan'da yüzde 50'den fazladır. Çocuk ölümleri özellikle Güney Avrupa'da artış göstererek neredeyse Afrika'daki düzeye ulaşmıştır. Bulgaristan'da 1000 doğumdan sonra 14,4 ölüm olayı meydana gelmektedir. Bu oran AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında ise 5,3 (1998 yılı için) düzeyindedir.

Böylece ekonomik dönüşümden sonra uygulanan istikrar politikaları *sosyal tedbirler* alınmadan gerçekleştirilememiştir. Bilinmelidir ki makro ekonomik istikrar sosyal tedbirlerinin alınmasını zorunlu kılmaktadır. Ancak bireylerin buna dayanabilecekleri güçleri ve iradeleri sınırlı olmaktadır. Bu nedenle makro ekonomik istikrar tedbirlerini sosyal sonuçları dikkate almadan gerçekleştirmek mümkün değildir. Bu durum özellikle dönüşüme bağlı olarak ulusal ekonomik yapının değişip, yüksek oranda sermayeye ihtiyaç duyulduğunda ve bunun ise zorunlu tasarruf süreci veya yabancı sermeye ithalatı ile mümkün olduğunda geçerli olmaktadır. Problemli dönüşüm geçiren Arnavutluk, Romanya ve Bulgaristan gibi ülkelerde ise yabancı sermaye akışı sınırlı kalmaktadır.

Politik değişiklikten sonra dönüşüm geçiren ülkelerde sosyal durumun kötüleşmesi, bugün halen devam eden bir hayal kırıklığına neden olmuştur. İnsanlar sistem değişikliği ile birlikte sosyalizmin kötü durumundan neredeyse bir gecede kurtulup Batı Avrupa ülkelerindeki hayat standartlarına ulaşacaklarına dair irrasyonel beklentilere girmişlerdir. Bunlardan çok azı bunun bir hayal olduğunu kavramıştı. Sistem değişikliği ile olumlu sonuçlar bekliyorlardı. İnsanlar gittikçe sabırsızlanmaya başlıyor ve büyük bir çoğunluğu bunun üzerine bağımız seçimlerde komminist partileri seçiyorlardı.

Gerçekte ise, halkın büyük çoğunluğu için hayat standardı ve yaşam koşulları dönüşüm süreci ile birlikte kötüleşmiştir. Reel gelir büyük bir düşüş sergilemiştir, kısmen yüzde 40 ve üzerinde. Örneğin Bulgaristan'da on yıllık geçiş sürecinde bu yüzde 65'e varmıştır. Giddikçe daha fazla insan asgari geçim sınırında veya altında yaşamaktadır. Bu sonucun ekonomik konsolidasyon sürecinde engellenmesinin mümkün olmadığını izah etmek güçtür. Buna benzer bir politika ancak çok daha yüksek bir seviyede Margret Thetcher tarafından İngiltere'de uygulanmıştır. Oldukça kısa bir sürede iyi sonuçlar elde edilmiştir. Bu durum karşısında insanların sıkıntılarına çare olabilecek bir tek *gölge ekonomisi* geriye kalmaktadır.

Önceleri sosyalist olan ülkelerde gölge ekonomisi büyük boyutlara vararak, geniş halk kitlelerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için tek dayanak noktası haline gelmiştir. Bugün bu oranın gayri safi milli hasılanın yüzde 40 ila 60'ına ulaştığı tahmin edilmektedir. Bundan dolayı devlet vergi ve çalışanlardan sosyal pirim kaybına uğramaktadır. Ancak legal hale geldikten sonra sistemi bütünleştirici ve destekleyici yeni pazar ekonomik yapıları ortaya çıkabilmektedir. Bu aynı zamanda ekonominin kayıtlı sektörlerinde kapasitenin ve işgücü verimin düşmesine neden olmaktadır. Tüm bunlar ise ekonomiyi, toplumu ve politikayı da etkileyen iktisadi moralin düşmesine neden olmaktadır. Gölge ekonomiler yok edilmek isteniyorsa, bu durumda hayat standartlarını yükseltecek ekonomik atılımların gerçekleştirilmesi, gerekmektedir. Ancak bu gerçekleşene kadar en azından Güney Avrupa da, onları izleyen Sovyetler Birliği gibi diğer ülkeler için uzun yıllar geçecektir. Gölge ekonomisi ise uzun sürede insanların davranışlarını yönlendirecektir.

Birçok insanın bu bağlamda politik ve ekonomik değişimlerden ötürü *sosyal kimliklerini* kaybettikleri yönü ise fevkalade önem taşımaktadır. Önceki yönetici sınıfı genelde bir kenara itilmeyerek tam tersine ekonomide yönetici posisyonlarda görevlendirildi.

Komünistlerden zarar gören veya yükselme olanağı bulamayan insanlar aynı şekilde tezlil edilmiştir. Birçok insana da kendilerine uygun yeni bir mevki bulunmadığından toplumdaki eski yerlerini yitirmişlerdir. Tüm toplumsal sistem değişmiştir: Kömür madencileri gibi bazı meslek grupları önemini yitirirken, girişimciler gibi yeni meslek grupları ortaya çıkmıştır. Bu ise bazı insanlar için sosyal bir inişi ifade ederken belirli bir azınlık için ise sosyal yükselişi getirmiştir. İnsanların bu durumlarına alışabilmeleri ve sosyalize olmaları uzun bir süre alacaktır. Aynı zamanda bugün geçmişteki kapsamlı yardımların eksikliği duyulmaktadır: Kira, ulaşım, tiyatro ve belediye hizmetlerinden çocuk kreşlerine kadar her şeyin fiyatı artmıştır. Buna karşın endüstriyel

tüketim malları dönüşüm geçiren ülkelerde eskiye oranla oldukça ucuzlamıştır. Bu ise aile bütçesinde masrafların düzenlenmesi ile ilgili olarak radikal bir değişikliği ve yeniden yapılanmayı gerekli kılmıştır.

Fakat dönüşüm süreci ile birlikte *sosyal kıskançlık* artış göstermektedir. Sosyal dönüşüm ("Sosyal tabakanın değişimi"), önceleri görülmeyen ve şimdilerde giderek artış gösteren gelir farklılıkları yeni duruma uyum gösteremeyenlerin kıskançlığına ve memnuniyetsizliklerine neden olmaktadır.

Dönüşüm geçiren ülkelerdeki ekonomik büyüme ve verimlilik halkın sosyal durumundan dolayı ortaya çıkan suç işleme eğilimlerinden de etkilenmektedir. Dünya çapında etkileri olan organize kriminal olayların yanında, bu daha çok *fakirlikten kaynaklanan kriminal olaylardır.* Bu birço4k insan için hayatta kalmanın tek yoludur. *Dönüşüm kriminal olayları* özel bir durum sergilemektedir. Bunun ile ifade edilmek istenen, özelleştirmenin ve ekonomik reorganizasyonun finanse edilip bütçe yükünün azaltılabilmesi mümkün iken milyarlar tutarında kayba uğranmasıdır.

Dönüşümden dolayı ortaya çıkan sosyal maliyetler ile birlikte, ulusal ekonomilerin tüm alanlarında etkisini gösterecek transfer maliyetleri ortaya çıkmaktadır. Bundan sonra ekonomik istikrarın sağlanıp, sosyal problemlerin çözümlenmesi koşulu maliyetlerin nasıl ve hangi ölçüde karşılanacağına bağlıdır. Bunlar hangi maliyetlerdir ?

1. Dönüşümün *sosyal tedbir* maliyetleri. Yukarıda izah edilen problemlerden dolayı ortaya çıkmaktadırlar. Ancak şimdiye kadar tam olarak hesaplanamamıştır. Doğu Almanya'da kazanılan tecrübelerden dolayı bu maliyetlerin önemli olduklarını göstermektedir. Geçen yıllarda batı Almanya'nın finans kaynaklarından yüzde 40'ı yani 180 milyar DM sosyal alana akıtılmıştır.

2 Özelleştirme maliyetleri. Hukuk sistemin yeniden düzenlenmesi, mülkiyet hakkının değişmesi ve özelleştirme ile birlikte işletmelerin modernleştirilmesi için gerekli maliyetleri kapsamaktadır. Devlete ve belediyelere ait olan işletmelerin satışından ele geçecek tutarın maliyetlerden düşürülmesi gerekmektedir.

2. *Ulaşım ve enerji sanayisi altyapısının* ve de verimli bir *telekomünikasyon sisteminin o*luşturulmasının yüklediği maliyetler. Ekonominin bu alanı sosyalizm döneminde çok ihmal edilmiştir.

4. Pazar ekonomisine geçiş sürecinde vazgeçilmesi mümkün olmayan insan kaynaklarının yetiştirilmesinin yüklediği maliyetler (Yönetici, tekniker, mühendis, bilim adamı, uzman işgücü ...)

5. Ademi merkezileşmenin, monopollerin kaldırılmasının ve merkezi olarak belirlenen ulusal ekonomilerin, iktisadi ve idari yapının parçalanmasının getirdiği maliyetler.

6. Ulusal ekonomide *sektörlerin yeniden düzenlenmesi ve modernleştirmenin* ve de tarımın reorganizasyonunun yüklediği maliyetler.

7. Mono banka sisteminden iki aşamalı *banka sisteminin* meydana getirilmesi ve *istikrarlı bir para sistemin* oluşturmanın yüklediği maliyetler.

8. Sosyalizm döneminde meydana gelen çevre sorunlarının giderilip AB normlarına uygun yeni çevre standartların getirilmesinin yüklediği maliyetler.

9. Dönüşüm ile birlikte ortaya çıkan sosyal problemlerin çözülmesi koşulu ile ancak dönüşüm sürecinin ve ekonomik sürecin işlerlik kazanacağının farkında olan bir *devlet ve belediye* idaresinin yeniden yapılanmasının yüklediği maliyetler.

Dönüşüm geçiren ülkelerde sermaye henüz yeterince oluşmadığından bu maliyetleri kendi güçleri ile karşılamaları neredeyse imkansızdır. Yüksek enflasyon nedeniyle halkın elindeki birikimler yok olmuştur. Sosyal bir patlamaya neden olmadan düşük olan reel gelirlerin vergileri artırarak veya ücretleri düşürerek daha da azaltmak ise mümkün değildir. Bu nedenle Batı sanayi ülkelerinin yoğun sermaye yardımında bulunmaları arzu edilen bir durumdur. Problemlerin çözümüne yönelik yabancı yatırımlar da katkıda bulunabilir. Ancak Polonya ve Macaristan dışında dönüşüm geçiren ülkelerdeki ekonomik durum sermayeyi teşvik edici olmaktan uzaktır. Özellikle Güney Doğu Avrupa ülkelerinde resmi ve özel sermaye transferi yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle dönüşüm geçiren ülkeler Münchhausen'in yaptığı gibi saçlarını kendileri bataklıktan çekmek zorundadırlar. Bunun anlamı ise, makro ekonomik istikrarının sağlanmasının daha uzun yıllar alacağı ve makro ekonomik global verilerin aynı şekilde daha uzun bir süre AB ülkelerinden farklılık göstereceğidir. Böylece bu ülkelerin sosyal politikalarında da sınırlar çizilmiştir. AB ülkeleri ile aralarındaki mevcut fark daha uzun bir süre mevcudiyetini koruyacaktır.

SOZİALE PROBLEME DER MAKROÖKONOMİSCHEN STABİLİSİERUNG İN OSTEUROPA

Prof. Dr. H. C. Werner GUMPEL [*]

Mögest Du in der Zeit der großen Umwandlungen leben

Chinesischer Fluch

Die ersten jahre der Transformation des sozialistischen Wirtschaftssystems in eine Marktwirtschaft haben in allen Staaten Ost- und Südosteuropas einen beispiellosen Niedergang der Wirtschaft gebracht. Dbruttoinlandsprodukt sank um viersig und mehr Prozent. Auch heute noch liegt es erheblich unter dem wert von 1989. In Bulgarien beläuft es sich auf 66 Prozent des damaligen Wertes, in Rumänien auf 78 Prozent und in Makadonien auf 52 Prozent. Allein Polen, Slowenien und die Slowakei haben den Stand von vor der Wende wiedererreicht. Die Landeswährungen verloren auf Grund der Offenlegung der verdeckten Inflation ihren Wert, der Staatshaushalt explodierte und Arbeitslosigkeit erreichte bis dahin unbekannte Ausmaße. Heute kann man sagen, daß diese Abwärtsentwicklung gestoppt ist und die Volkswirtschaften der ehemals sozialistischen Länder sich einer Phase der Stabilisierung befinden. Sie verzeichnen, mit ausnahme der Tschechichen Republik, Rumäniens und Lettlands, deren Wirtschaft auch im Jahr 1999 weiter geschrumpft ist, wieder Wachstumsraten, wenn dieses auch teilweise nur sehr gering sind und sie haben die Inflationsrate auf ein erträgliches Maß senken können. Sie beläuft sich bei den mittel- und osteuropäischen bewerbern um eine EU-Mitgliedschaft im Durchschnitt auf 10,7 Prozent (1999), nachdem sie im Jahr 1997 noch bei 61 Prozent gelegen hatte. Die Leistungsbilanz hat sich troz der Abschwähung der Ausfuhrergebnisse im Jahr 1999 nur

[*] **Universität München.**

unwesentlich verschlechtert, da mit den Exporten auch Einfuhr gesunken ist. Nach wie vor hoch ist dagegen die Arbeitslosigkeit. Sie nimmt in fast allen Ländern des europäischen Ostens weiter zu, wobei sich die offiziellen Arbeitslosenziffern erheblch von der Realität unterscheiden, denn nach wie vor ist die verdeckte Arbeitslosigkeit außerordentlich hoch. Besonders deprimierend sit dei hoche Jugendarbeitslosigkeit. So sind z.B. in Bulgarien 30 Prozent der Arbeitslosen junge Leute. Auch die Frauenarbeitslosigkeit ist hoch. Die Folgen sind eine Zerrüttung der Familien, Jugendkriminalität usw. Die in allen Transformationsstaaten zu beobachtende niedrige *Mobilität des Arbeitsfaktors,* die nicht zulezt eine Folge des allgemein herschenden Wohnungsmangels ist, erschwert einen interregionalen Arbeitskräfteausgleich. Durch ihn aber könnte die Arbeitslosigkeit vermindert werden . Die Arbeitslosigkeit stellt das Größte soziale Problem der Transformationsstaaten dar, zumal es für die arbeitslosen nur eine minimale soziale Absicherung gibt.

Als Folge der sozialen Not ist in allen Transformationsstaaten die Geburtsrateeee gesunken, die Sterblichkeitsrate gestigen. Sie liegt heute zumeist über dem europäischen Durchschnitt, in Bulgarien um mehr als 50 Prozent. Die Kindersterblichkeit hat vor allem in Südosteuropa zugenommen und fast afrikanisches Niveau erreicht. In Bulagrien kommen auf 1000 Lebendgeburten 14,4 Todesfälle. Die Vorgleichsziffer für die Länder der EU beläuft sich auf 5,3 (Zahlen für 1998).

Die nach der Transformation des Wirtschaftssystems angewendete Stabilisierungspolitik verlief also nicht ohne *soziale Härten.* Es gilt jedoch zu erkennen, daß eine makroökoomische Stabilisierung soziale Härten geradezu voraussetzt. Die Fähigkeit und der Wille der Menschen, diese zu ertragen, sind jedoch beschränkt. Makroökonomische Stabilisirungsmaßnahmen können daher nicht ohne Berücksichtigung ihrer sozialen Wirkungen durchgeführt werden. Dies gilt umso mehr, als der für die mit der Transformation verbundene Umstrukturierung der Volkswirtschaft einen hohen kapitaleinsatz erfordert, der nur durch Zwangssparprozesse oder durch den Import ausländischen Kapitals durchgeführt werden kann. Ausländisches Kapital fließt aber gerade in den meisten mit Problemen belasteten transformationsstaaten, wie Albanien, Rumänien und Bulgarien nur in geringem Maße.

Nac der politischen wende hat sich auf Grund der Verschlechtung der sozialen lage in den Transformationsstaaten bald Enttäuchung verbreitet, die bis heute fortbestehen: Die Menschen hatten die irrationale Erwartung, daß sich ihre im Sozialismus schlechte Lage

nach einem Systemwechsel sozusagen über nacht ändert und sie einen Lebensstandart erreichen, der dem der westeuropäischen Staaten entspricht. Nur wenige erkannten, daß dies eine Illusion war. Die positiven Ergebnisse der systemaren Änderung ließen sich warten. Die Menschen wurden immer ungeduldiger und sie wähltem zu einem großen teil bei den nunmehr freien Wahlen die kommunistische Parteien.

In der Tat haben sich Lebensstandart und Lebnesbedingungen für größten teil der Bevölkerung durch den Troansformationsprozeß verschlechtert. Die Realeinkommen sind stark zurückgegangen, teilweise um mehr als 40 Prozent, in Bulgarien in den zehn Jahren des Übergangs sogar 65 Prozent. Immermehr Menschen leben unter dem Existenzminimum oder an dieser Grenze. Den menschen ist nur schwer vermittelbar, daß dies in einer Konsolidierungsphase der Wirtschaft unvermeidbar ist. Eine änliche Politik wurde, allerdings auf einem sehr viel höherem Niveau, von Margret Thatcher in England praktiziert.

Dort wurden damit in relativ kurzer Zeit gute Erfolge erzielt. Unter den gegebenen Umständen bleibt den menschen nur *die Schattenwirtschaft* als Ausweg aus der wirtschaftlichen Not. Sie hat in allen früher sozialistischen Staaten große Ausmße erreicht und ist der einzige Garant fürdas überleben breiter Bevölkerungsschichten. Teilweise entspricht ihr geschätztes Ergebnis 40 bis 60 Prozent des offiziellen Bruttosozialprodukts. Durch sie entgehen dem Staat zwar Steuereinnahmen und Sozialabgaben der Beschäfigten, es entstehenjedoch neue marktwirtschaftliche Strukturen, die nach ihrer legalisirung das neue System vervollkommen und stützen können. Sie führt aber auch zur Zurückhaltung von Arbeitsleistung im offiziellen Sektor der Wirtschaft und damit zu abnehmender Arbeitsproduktivität. Dies alles führt zu einem Niedergang der Wirtschaftlichen Maral mit entsprechenden Wirkungen auf Wirtschaft, gesellschaft und Politik. Soll die Schattenwirtschaft beseitigt werden, so bedarf es herzu eines wirtschaftlichen Aufschwungs, der den Lebensstandarterhöht. Bis dahin werden jedoch zumindest in Südeuropa, aber auch in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion noch viele Jahre vergehen. Die Schattenwirtschaft wird die Verhaltensweisen der Menschen auf lange Zeit prägen.

Außerodentlich wichtig ist in diesem Zusammenhang, daß viele Menschen durch den politischen und wirtschaftlichen wandel ihre *soziale Identität* verloren haben. Die frühere Führungsschicht wurde im allgemeinen nicht ins Abseits gestellt, sondern übernahm Führungspositionen in der wirtschaft. Jene Menschen, die unter den Kommunisten gelitten haben oder keinerlei Aufstigsmöglichkeiten

hatten, blieben weiterhin diskriminiert. Viele menschen haben aber auch ihre frührere gesellscahftliche Position verloren, ohne eine adäquate neue Stellung zu erhalten. Das gesamte gesellschaftliche gefüge hat sich verschoben: Die Bedeutung mancher Berufszweige, wie z.B. des Kohlebergbaus, ist gesunken, neue Berufszweige, z.B. Unternehmer, sind entstanden. Für die einen Menschen gab es einen sozialen abstig, für eine Minderheit einen sozialen Aufstieg. Es wird lange dauern, bis sich die menschen an ihre neue Situation gewöhnt haben und erneut sozial intergriert sind. Auch fehlen heute die umfangreichen Subventionen der Vergangenheit:

Wohnungsmitten, Verkehrsmittel, Theater und kommunale Dienstleistungen bis hin zu den Kindergärten sind sehr viel teuer geworden. Industrielle Konsumgüter dagegen sind heute in den meisten Transformationsstaaten vergleichsweise billiger zu haben als in der vergangenheit. Auch hier bedarf es einer radikalen Umstellung und einer Neustrukturierung der Ausgabeseite des Famileienbudgets. Ein umdenken ist erforderlich.

Zunehmend macht sich im rahmen des Transformationsprozesses aber auch *sozialer Neid* breit. Die soziale Transformation (“Wechsel der sozialen Schicht”) und die zuvor unbekannte, nunmehr zunehmende Einkommensdifferenzierung führen zu Neid und Unzufriedenheit bei jenen, die sich der neuen Situation nicht anpassen können und dementsprechend zu den Verlierern der Transformation gehören.

Wirtschaftliche Entwicklung und Arbeitsproduktivität der Transformationsstaaten werden auch durch eine zunehmende *Kriminalität* beeinflußt, die Ausdruck der sozialen lage der Bevölkerung ist. Neben der organisirten Kriminalität, die weltweite Wirkungen hat, ist dies vor allem die *Armutskriminalität.* Sie ist für viele menschen der einzige Weg um zu Überleben. Ein Spezialfall ist die *Transformationskriminalität.* Es handelt sich hier um Kriminelle Handlungen im Rahmen der Privatisirung oder bei Währungumstellung.

Durch sie werden dem staat Miliardenbeträge entzogen, mit denen die Privatisirung und die wirtscahftliche Umstrukturierung finanziert und damit der Staatshaushalt werden könnte.

Abgesehen von den hohen sozialen Kosten der Transformation entsehen Trasitionskosten praktisch in allen Brereichen der Volkswirtschaft. Die weitere wirtscahftliche Stabilisierung, die Voraussetzung für Lösung der sozialen Probleme ist, hängt davon ab, wie und in welchem maße sie gedeckt werden können. Um welche Kosten handelt es sich ?

1. Die kosten einer *sozialen Absicherung* der Transformation. Sie erheben sich aus der oben dargestelten Problematik und sind bisher nicht quantifiziert worden. Die Erfahrungen in Ostdeutschland zeigen jedoch, daß sie erheblich sind. Immerhin fließen 40 Prozent der Riesigen westdeutschen Finanztransfer, die über Jahre hinweg eine Höhe bis zu 180 Mrd Deutsche Mark erreicht haben, in den sozialen Berreich.

2. Die Kosten der *Privatisirung.* Diese setzen sich zusammen aus den Kosten für die Transormation des Rechtsystems, den Kosten Änderung der Eigentumsrechte und den Kosten der sanierung der zur Privatisirung anstehenden Unternehmen. Davon abzuziehen sind die Erlöse aus dem Verkauf der staatlichen und kommunalen unternehmen.

3. Die Kosten der errichtung einer effzienten *verkehrs-und energiewirtschaftlichen Infastruktur* sowie eines leistungsfähigen *Telekomminikationssystems.* Dieser Bereich Der Wirtschaft ist im Sozialismus stark vernachlässigt worden.

4. Die Kosten für die haranbildung des für den Übergang zur marktwirtschaft unverzichtbaren *Humankapital* (Manger, techniker, Ingeneure, Wissenschaftler, Facharbeiter usw.)

5. Die Kosten einer Dezentralisirung, Entmonopolisirung und ökonomische sowie administrativen Entflechtungder bisher zentral geleiteten Volkswirtschaft.

6. Die Kosten einer *Neugestalltung der Sektoralstruktur und Modernisirung* der Volkswirtschaft, einschließlich der Umgestaltung der Landwirtschaft.

7. Die Kosten für die Umgestaltung des *Bankensystems* vom Monobankensystem zu einem effzienten zweistufigen Bankensystem und der *Stabilisirung des Währensystem*

8. Die Kosten der Behebung der im Sozialismus entstandenen *ökologischen Schäden* und die Einführung neuer Umweltstandards, die denen der EU entsprechen.

9. Die Kosten der neugestaltung der *staatlichen und Kommunalen Administration*, deren Funktionsfähigkeit Voraussetzung für die Durchführung des Transformationsprosesses und des Wirtscahftsprosseses unter den neuen bedingungen und damit auch für die Lösung der mit der transformation verbundenen sozialen Probleme ist.

Aus eigener Kraft können die Transformationsstaaten dies Kosten kaum decken, ist doch die Kapitalbildung noch gering. Die Ersparnisse der Bevölkerung sind durch die hoche Inflation vernichtet worden, die niedrigen Realeinkommen können nicht durch höhere Steuersetze oder Lohnkürzung weiter vermindert werden, ohne daß soziale Unruhe entsteht. Aus diesem Grund wäre eine intensive Kapitalhilfe der westlichen Industriestaaten wünschenswert Ausländische Investionen könnten zur Problemlösung beitragen. Die Wirtschaftslage ermunder jedoch nicht, kapital in den Transformationsstaaten anzulegen, wenn von Ausnahmen wie Polen und Ungaren abgesehn wird. Sowohl die öffentliche als auch die privaten kapitaltransfers sind besonders bei den südosteuropäischen Staaten bisher dürftig. Die taransformationsstaaten sind daher gezwungen, sich, wie seinerzeit Münchhausen, an den einigen Haaren aus dem Sumpf zu ziehen. Das bedeutet, daß die makroökonomische Stabilisirung noch mehrere jahre beansprucht und daß die makroökonomischeb Globaldaten sich ebenfalls noch lange von denen der mitgliedstaaten der EU unterscheiden werden. Damit sind aber auch der Sozialpolitik dieser Länder Grenzen gesetzt. Vergleich zu den EU-Staaten bestehende Rückstand wird noch für längere Zeit vorhanden bleiben.

BAŞLANGICINDAN CUMHURİYET'E KADAR TÜRK ÇALIŞMA HAYATINDA İNSANİ DEĞERLER AÇISINDAN UYGULAMALAR [*]

Prof. Dr. Kamil TURAN [**]

I- GİRİŞ

Toplumların medenilik vasıflarının derecesi, belirli bir siyasi, hukuki, iktisadi ve kültür çerçevesi içinde ortak bir kaderi paylaşanların insan kavramına atfettikleri değerlerle ölçülmektedir. Bu toplumların benimsedikleri insani değerler toplum içinde meydana gelen bütün ilişkilerin esasını teşkil etmektedir. Hürriyet, eşitlik, adalet ve sosyal dayanışma gibi toplumları yücelten ilkeler kadar imtiyaz, kölelik ve sömürü gibi toplumları alçaltan ve mukadder bir çöküşe götüren müesseselerin vücut bulmasında en önemli amil yine insani değerlerdir.

Sosyal bir organizasyon olan devletle fertler veya yalnızca fertler arasında meydana gelen bütün hukuki ilişkilerin tanziminde, bütün iktisadi ve sosyal ilişkilerin yürütülmesinde, bu ilişkilerin sürdürülmesi amacı ile ortaya çıkarılan müesseselerin teşekkülünde, toplumun benimsediği insani değerler, statüleri tayin ve tespit edici bir niteliğe sahip bulunmaktadır.

Toplumların insan kavramı konusunda oluşturdukları ve yaşattıkları bu değerler, hayatın bütün cephelerinde olduğu gibi çalışma ilişkilerini düzenleyen kural ve müesseselerin meydana getirilmesinde de hayati bir öneme sahip bulunmaktadır. İnsanın bir mal veya eşya veyahut sadece bir üretim unsuru olarak kabul edildikleri medeniyetlerde imtiyaz, kölelik ve sömürü insanlararası ilişkileri düzenleyen ve bu toplumlarca tabii karşılanan müesseseler haline gelirken, insanları hür, mümeyyiz ve eşit kabul eden toplumlarda ise demokrasi, iktisadi fırsat

[*] Bu makale daha önce Türk Kültürüne Hizmet Vakfı yayınlarından ***Türklerde İnsani Değerler ve İnsan Hakları*** üç ciltlik yayının 3. Kitabında yayınlanmıştır (K.T.).

[**] **Gazi Üniversitesi, Öğretim Üyesi**

eşitliği ve sosyal dayanışma ruhu yaygınlaşarak yaşadığımız son yarım yüzyılı içinde "insan hakları çağı" diyebileceğimiz bir yeni çağın açılmasını mümkün kılmıştır.

İnsani değerlerin benimsenmesi bakımından Mezopotamya Mısır, Eski Yunan, İran, İbrani, Hint Çin ve Roma hukuk düzenleri ile mukayese edildiği zaman, Türk Örfi Hukuku ile İslam Hukukunun insani değerlerinin müstesna bir yer işgal ettikleri hemen dikkati çekmektedir. Türklerin İslamiyetle temas kurduktan hemen sonra, daha önce kabul etmiş oldukları dinlere sırtlarını dönerek, dalgalar halinde İslamiyeti kabul etmelerinin en önemli sebeplerinden birisi de Türk Örfi Hukuku ile İslam Hukukunda benimsenmiş olan insan kavramının benzerliğidir. Örfi hukukumuzun siyasi ve sosyal muhtevalı insan anlayışı, İslamiyetle beraber manevi bir derinlik ve iktisadi bir bütünlük kazanmıştır.

Bu kültür kaynaşmasının eseri olan Müslüman-Türk medeniyeti insan haklarını yücelterek sosyal devlet, sınıfsız cemiyet, orta halli millet, adalet ve sosyal dayanışma ilkeleri üzerine kurulmuş bir çalışma düzenini müesseseleştirmeyi başarmış ve yüzyıllar boyu uygulanmasına imkan dahiline sokmuştur.

Yukarıda belirtilen sebeplerden ötürü, modern çalışma hayatımızın Cumhuriyet döneminde yeniden düzenlenmesi değerlendirilirken, Müslüman-Türk toplumunun temel unsur olarak kabul edilen ana ilkelerinden hareket etmek gerekmektedir. Bu ana ilkeler istikametinde İslamiyet öncesi ve İslamiyet sonrası Türk toplumlarında teşekkül ettirilen kuralların sistemleştirilmesinde hareket noktası her zaman bu insani değerler olmalıdır.

Tarihimizin bütün dönemlerinde hiçbir zaman taviz verilmeden muhafaza edilen bu insan imajı sayesinde, her dönemde mevcut üretim teknolojisinin şartlarına uygun, fakat emeğin mal değil, mal ve eşyayı tasarruf eden, ondan faydalanan bir kıymet olarak telakki edilmesi sağlanmıştır. Müslüman-Türk Medeniyetinin çerçevesinde meydana getirilen çalışma düzeninde emeğin ulaştığı bu yüksek mertebenin kaynağı, hiç şüphe yok ki, bu medeniyetin şekillendirerek benimsediği insani değerlerdir.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRK TOPLUMUNUN İNSANİ DEĞERLER AÇISINDAN TEMEL İLKELERİ

Günümüzün Türk toplumu dünya görüşünü, insanlık anlayışını, hukuki ve sosyal felsefesini, hakim olan değerlerini, kısaca töre (veya törü) olarak adlandırılan Türk örfi hukuku ile İslam dininin temel ilkelerinin sentezinden teşekkül ettirmiştir.

Töre eski Türklerde kanun anlamında kullanılmakta, toplum hayatını düzenleyen bu kurallar bütünün hükümlerine sosyal meşei ne olursa olsun herkes uymak zorunda bulunmakta idi. Töreler üzerine kurulmuş ve bu kurallarla yönetilen eski Türk toplumu, İslamiyeti tanımaya başladıktan sonra, bu dinin inaç ve telakkileri ile töreler arasında birçok benzer tarafların bulunduğunu anlamış ve Türklerin IX uncu yüzyıldan sonra kitleler halinde İslamiyeti kabul etmeleri böylelikle mümkün olmuştur. Bu benzerliklerin en önemlilerinden bazıları Tek Tanrı inancı, ahirete inaç, ruhun ölmezliği, Tanrıya kurban kesmek gibi konularda tezahür etmekteydi. Ayrıca İslamiyetin Cihat anlayışı Türklerin fütühat anlayışına, Türklerin alplik telakkileri İslam ahlakına benzer niteliklere uygun düşmekte idi [1] .

Türk töresinin yusunları (örf ve adet) ve İslam dininin akidelerinin birleşmesi ile Türk'ün kainata bakış tarzı zenginleşerek değişmiş, dünya ve ahiret, madde ve mana, fert ve toplum gibi kavramlar "Allah'ın Birliği" inancı içinde bütünleşmiştir.

Müslüman-Türk toplumunun insani değerlerini temsil eden, Allah'la fert, fertle toplum arasındaki ilişkileri tanzim eden temel ilkeler bu anlayış içinde yeniden tanzim edilerek birçok hukuki, siyasi ve sosyal müessesenin toplum hayatında vücuda getirilmesini mümkün kılmıştır.

Türk toplumun kainat görüşüne şekil veren bu temel ilkelerin en önemlilerini Sosyal Devlet, Sınıfsız Cemiyet, Orta Halli Millet ve Sosyal Dayanışma kavramları ile ifade etmek mükündür.

---

[1] KAFESOĞLU İbrahim, ***Türk Dünyası El Kitabı***, "Türklerin İslamiyete Girişi", Yayın No: 45, Seri I, Sayı: 45, Ankara, 1976, s. 791.

I- **SOSYAL DEVLET İLKESİ**

Eski Türk kamu hukuku düzeninin yapısı konusunda Yesisey Kitabeleri, Orhon Abideleri, günümüze kadar gelen yazma eserler ve vesikaların tetkiki sonucunda elde edilen bilgilerden Türk devlet felsefesinin "sosyal devlet" anlayışına dayandığını göstermektedir. Eski Türk dilinde kullanılan kavramların, mevcudiyeti ve özellikle Türk Devlet töresini derleyen bir eser olması itibarıyla Yusuf Has Hacib'in Kudatgu Bilig isimli kitabının muhtevası, Türk kamu hukukunun bu niteliğini açıkça ortaya koymaktadır.

Diğer yabancı hukuk sistemlerinde devlet genellikte iktidarda bulunan şahıs ve ailelerin mülkü olarak kabul edilmiştir. İktidarı elinde tutan aile veya hükümdarlar gönüllerince tasarrufta bulundukları bu yönetim hakkı karşılığında, yönettikleri insanların yabancı güçler karşısında himayesini yüklenmişlerdir. Bu sistemlerde yer alan devlet anlayışında devletin hukuki mükellefi, ordular tanzim ederek halkı dış düşmanlara karşı himaye etmek, idari teşkilatlanmayı yaparak iç düzen ve asayişi sağlamak, vergi toplıyarak devlet yönetimini mali yönden mümkün kılmaktır. Klasik devlet anlayışı olarak nitelendirilen bu anlayış Doğu ve Batı ülkelerinin hukuki yapılarında mevcudiyetini XIX uncu yüzyılın sonlarına kadar muhafaza etmiştir. İngiltere'de 1215 yılında imzalanan Magna Carta (Büyük Şart), 1776 tarihli Amerikan İhtilali ve 1789 tarihli Fransız İhtilali gibi önemli olaylarda siyasi haklar alanında büyük adımlar atılmasına rağmen, hemen hemen bütün diğer Dünya ülkelerinde klasik devlet anlayışı varlığını muhafaza etmiştir.

Klasik devlet anlayışında vatandaşlarla devlet arasındaki ilişkiler, hemen hemen her zaman siyasi ve idari niteliktedir. Buna karşılık devlet vatandaşları ile arasında iktisadi ve sosyal bağlar kurmadığından, onların geçimi ve refahı gibi konulara karşı ilgisiz kalmaktadır. Devlet iktisadi ve sosyal meseleleri kendi sorumluluk alanının dışında tuttuğundan, bu alanlarda ortaya çıkan olaylara müdahale etmeyi ana ilke olarak kabul etmemektedir. Toplumun birer uzvu olan yaşlılar, çocuklar, sakatlar, acizler ve fakirlerin bu toplumlarda yaygın olan sınıflı yapı içinde iktisadi ve sosyal mevcudiyetlerini devam ettirmeleri tamamiyle tesadüflere bırakılmıştır. Daha sonra Batı ülkelerinde yaygınlaşmaya başlayan liberal felsefe, klasik devlet anlayışını muhafaza etmekle kalmamış getirdiği yeni kurallarla devletin iktisadi ve sosyal hayata müdahalesini menederek klasik devlet anlayışını daha fazla güçlendirmiştir.

M.Ö. III üncü yüzyıldan beri kısmen de olsa tetkik edilebilen Türk tarihinin bilgi ve belgeleri, eski Türklerde kamu hukukunda sosyal devlet

anlayışının hakim olduğunu göstermektedir. Yöneten yönetilen, Hakan halk ilişkisi yalnız siyasi, idari ve mali planda değil, aynı zamanda iktisadi ve sosyal planlarda da düzenlenmiştir. Ordu düzenleyerek halkı dış düşmanlara karşı himaye etmek, idari düzenlemeler yaparak düzen ve asayişi sağlamak, vergi toplayarak devletin ayakta durmasını temin etmek mükellefiyetleri yanında, devlet o günün şartları içinde halkın ihtiyacı olan asgari iktisadi ve sosyal geçim şartlarını da yaratmak mükellefiyeti altında bulunmaktadır. Bu sosyal ve iktisadi mükellefiyetler, halk için takibi gereken bir hak, devlet için kaçınılması veya ihtimali mümkün olmayan bir görevdir. Bir diğer ifade ile devlet olmanın, iktidar olmanın bir şartı, bir icabıdır.

Türk hakanları bu sebeplerden ötürü "İlterez" ünvanını taşımaktadırlar. Kelime "milleti dirilten, yedirip içirten, yaratan" anlamını taşımaktadır.[2] Bu unvan, devletin sosyal vasfının hakanın şahsında tecessüm ettirildiğini göstermektedir.

Orhun kitabelerinde, sosyal devlet anlayışının devletle halk arasında bulunması gereken ne kadar ciddi bir bağ olduğunu gösteren ilkelere açık ve kapsamlı bir şekilde yer verilmiştir. Bilge Kağan, milletine seslenirken ve çabalarını anlatırken siyasi, askeri ve idari çalışmalarını anlatırken, sosyal devlet anlayışının icabı olan iktisadi ve sosyal sorumluluklarını ihmal etmediğini özellikle zikretmek mecburiyetini duymaktadır. "Türk milleti açtı, doyurdum. Çıplaktı; giydirdim" diyerek devletin ve hakan olarak kendisinin Türk töresinin en önemli kamu kurallarından birisi olan sosyal devlet ilkesini sağlamaya çalıştığını herkese duyurmak istemektedir[3].

Çünkü sosyal devlet olma vasfı Türk devlet felsefesinde devlet olma, iktidar olmanın vazgeçilmez özelliğidir. Sosyal devlet vecibelerinin yerine getirilmemesi halinde devlet ve onu temsil eden hakan halkın üzerindeki kamu velayeti (Velayet-i amme) hakkını kaybetmektedir[4] . Dolayısıyla sosyal devlet ilkesi, devlet veya hakanın halk üzerinde velayet kurma hakkının en önemli kaynaklarından birisi olmaktadır. Halkının iktisadi ve sosyal ihtiyaçlarını tatmin edemeyen devlet, onu yönetme güç ve iradesinden de mahrum kalmaktadır.

Kaynağını törenden alan Türk devlet felsefesinde, toplumun her seviyesinde siyasi otorite ilkesi ile halkına iktisadi ve sosyo-iktisadi ve sosyal hizmetlerin verilmesi halinde ancak onun üzerinde siyasi orariteyi kurmak mümkün olabilmektedir. Türk töresinin bu anlayışı

---

[2] GÖKALP Ziya, ***Türk Medeniyeti Tarihi***, Kültür Bakanlığı Ziya GÖKALP Yayınları: 8, 1. Seri, No: 8, İstanbul, 1976, s. 379.

[3] Göktürk Abideleri.

[4] GÖKALP Ziya, (a.g.e), s. 379.

toplumumuzda bir takım önemli müesseselerin doğmasına zemin teşkil etmektedir. Çeşitli Türk topluluklarının tesis ettikleri sosyal dayanışma müesseseleri ve özellikle yağma şölenleri, siyasi otoritenin Türk toplumlarında iktisadi ve sosyal kurumlarla olan ilişkilerini açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

Yağma şöleni, toplumumuzda siyasi otoriteyi temsil etmek iddiasında bulunanların bütün halkı davet ederek düzenledikleri bir şölendir. Bu şölene toy da denilmektedir. Yağma şöleninde amaç, siyasi otorite iddiasında bulunan kimsenin bütün maddi varlığını bu otorite altında bulunan kimselerle paylaşmasıdır. Siyasi bakımdan halkın üzerinde kurulan siyasi otoritenin maddi bedeli olan yağma şöleni, iktisadi bakımdan zenginliklerin belirli ellerde yığılmasına engel olan ve bunların toplum içinde dağılımını sağlayan bir vasıta, sosyal bakımdan bir sosyal adalet politikasıdır.

Yağma şölenini tertip eden siyasi otorite sahibi hakan veya bey olsun, kurdurduğu otağına belirli bir günde halkı davet etmektedir. Davete gelenler önce yedirilip, içirilip, donatıldıktan sonra müşküller halledilmekte, borçlular borçlarından kurtarılmaktadır. Daha sonra eşini ve çocuklarını yanına alıp çadırından çıkan bey veya hakan davetlilere otağını, sürülerini, malını ve mülkünü yağma ettirmektedir. Davete ve yağmaya iştirak edenler bu suretle davet sahibinin siyasi otoritesini kabul etmiş sayılmaktadırlar. Davet edilmeyenler ve dolayısı ile yağmaya iştirak etmeyenler, davet sahibinin siyasi otoritesine tabi olma mülkellefiyeti ile bağımlı olmadıklarını kabul etmektedirler[5].

Türk devlet töresini Kutadgu Bilig isimli eserinde yeniden düzenleyen Balasogun'lu Yusuf Has Hacib, Öğdülmüş isimli kitap kahramanın ağzı ile hükümdara verdiği öğütlerde, hazinenin ve devletin zenginliğinden fazla halkın zenginliğinin önemli olduğuna işaret etmektedir. "Hazine neye gerek çok asker lazım; beyin zenginliğine lüzum yok, halk tok olmalıdır", "hasislik ile beylik birbirine düşmandır", "memleketi cömertlikle muhafaza etmelidir, ey hükümdar, bey cömertlikle büyür", "altın vere vere eli nasır tutan beyler memleketi kılıç kullanmadan, söz ile idare ederler" tarzında ifade edilen bütün bu ilkeler, hangi seviyede olursa olsun toplum içindeki bütün siyasi otoritelerin halkın iktisadi ve sosyo durumuna eğilmek zorunda bulunduklarını ve bu anlayışla devleti yönetmek zorunda olduklarını açık bir şekilde belirtmektedir. Kutadgu Bilig'de yer alan bu ilkeler, eser Türklerin İslamiyeti kabulünden sonra yazıldığı için, Türk Örfi hukukunun sosyal devlet ilkeleri ile İslami devlet anlayışının sosyal devlet ilkeleri beraberce

[5] DEDE KORKUT Hikayeleri.

uyum içinde tesbit edilmiştir. Bu yüzden eser önemli bir hüviyet kazanmaktadır.

II- **SINIFSIZ TOPLUM**

Sınıfları kast esası üzerine kurulmuş Dünya toplumlarının aksine eski Türk toplumu, millet esası üzerine kurulmuş sınıfsız bir toplum yapısına sahip bulunmaktadır. Türklerde bu yapının ortaya çıkmasının sebeplerinden birisi bozkır kültürünün benimsenmesi, diğeri ise törelerin toplum içinde her çeşit imtiyazı reddederek köleliğin yerleşmesine engel olmasıdır.

Geniş bir coğrafya içinde hareketli bir yaşama tarzını esas alan bozkır kültüründe, yüksek bir iktisadi ve sosyal dinamizme ihtiyaç duyulduğu için, o günlerin üretim teknolojisinin şartları içinde en güçlü enerji kaynağı olan otın enerjisinden faydalanılmıştır. Bu sebepten ötürü, birçok yerleşik kültürde olduğu gibi, imtiyazlar yaratarak toplumun fakir ve güçsüz kesimlerini köleleştirmek yoluna gidip köle sınıfı yaratarak, bir düşkün sınıfın emeğini sömürü yolu ile iktisadi üretim faaliyetlerinde kullanmaya lüzum kalmamıştır.

İkinci sebebi ise, eski Türk töresinin imtiyazları reddetmesidir. İmtiyazlı zümrelerin olmaması ise, kölelik anlayışınının olmamasının başlıca sebeplerinden birisidir.

Bütün tarih boyunca imtiyazlar iktisadi, askeri veya dini planda ortaya çıkarak köleliğin doğuşuna imkan hazırlamıştır. Oysa eski Türk toplumunda ziraat ikinci planda tutulduğu için, geniş arazi üzerinde mülkiyet hakkı toplum veya onu temsilen devlete verilmiş, geniş otlak ve yaylalar devletin mülkiyetinde kalmış ve halk bunlardan ortaklaşa faydalanmıştır. Bu durum Batı toplumların olduğu gibi bir toprak aristokrasisinin ve onun sömürü vasıtası olan toprak kölelerinin ortaya çıkmasına önemli bir engel teşkil etmiştir.

Diğer taraftan, bu toplum düzeninde askerlik belirli bir sınıfın imtiyazı değil bütün milletin ortak mesleği olarak telakki edilmiştir. Ordu-Millet anlayışına göre herkes asker telakki edilmiş ve askerlik mesleki bir imtiyaz olmamıştır. Dolayısı ile kılıç hakkı olmadığından bir köleler sınıfı da meydana gelmemiştir.

Köleliğin doğuşunu engelleyen üçüncü bir sebep ise, eski Türk toplumunun dini düzeninin özelliklerinden ileri gelmektedir. Eski Türk dinlerinde ruhban sınıfı teşekkül etmemiştir. Büyük bir dini töleransa sahip bulunan bu toplumlarda, kamlar ve şamanlara gösterilen belirli bir

saygının ötesinde, herhangi bir imtiyaz tanınmamıştır. Bu durum, kaynağını dini imtiyazlardan alan bir kölelik anlayışının ortaya çıkmasını mümkün kılmamıştır [6].

İnsan gücünün iktisadi üretim faaliyetlerinde bir mal gibi telakki edilmediği ve toplum yapısında sosyal eşitliği kabul eden eski Türk toplum düzeni, sınıfsız bir toplum anlayışını, bir diğer ifade ile millet anlayışını benimsemiştir.

Buna karşılık sosyal ve siyasi hayatın kaçınılmaz zaruretlerinden ötürü, Türk toplumlarında farklı zümreler teşekkül etmiştir. Bu zümreleri beyler, halk ve esirler olarak saymak mümkündür Hakan ve sülalesine mensup olanlar bu zümrelerin üstünde ve dışında yer almaktadırlar.

Beyler zümresi, ırsiyet esasına göre değil hizmet, cesaret, saciye, fıtri kabileyet ve istidatları ile temayüz eden kişilerin meydana getirdiği bir zümredir. Dolayısı ile bey olmanın yolu ve kapıları bütün halka açıktır. Beylik bir imtiyaz olmadığı için, bu üstün özelliklerini kaybedenler halkın nazarında beylik ünvanın da kaybetmektedirler.

Halk (kün) ferdi haklarla donatılmış iktisadi planda hak ve hürriyetlere sahip insanlardan teşekkül eden en büyük zümreyi temsil etmektedir. Bu zümreye mensup olanlar, taşınır ve taşınmaz mallar üzerinde özel mülkiyet hakkına sahip bulunmaktadır. Boylarda otlak, yaylak ve kışlaklar devlet mülkiyeti statüsüne sahip olup, belirli bir vergi mukabilinde bu mülkten herkes yararlanma hakkına sahip bulunmaktadır [7]. Fertlerarası hukuk, adalet, eşitlik ve insana saygı ilkesi üzerine kurulmuş olduğundan, bu toplumlarda aşağıdan yukarıya doğru yükselmenin yolları herkese açık tutulmuştur. Toplumsal hareketlilik (Social mobility) ilkesinden gücünü alan eski Türk toplumu, bu dinamizm sayesinde insani değerlerin her zaman ön planda telakki edilmesini mümkün kılmıştır.[8]

Üçüncü zümre ise esirler zümresidir. Eski Türk dilinde kullanılan "kul" tabiri birçok yazarlar tarafından köle olarak yorumlanmıştır. Bu yorum yanlıştır. Çünkü eski Türk toplumlarından köle, birtakım siyasi ve medeni haklardan mahrum kalmış yabancılar veya rehnedilmiş insanlar anlamında kullanılmaktadır. Günümüz anlayışında bu kimseleri "esir" olarak kabul etmek daha isabetli olacaktır. Çünkü köle siyasi ve medeni haklardan tamamiyle mahrum edilmiş kimsedir.

---

[6] KAFESOĞLU İbrahim, ***Türk Milli Kültürü***, T.K.A.E. Yayınları: 46, Seri 1, Sayı: A4, Ankara, 1977, s. 213-214.

[7] KAFESOĞLU İbrahim, Türk Milli Kültürü, (a.g.e), s. 210-211.

[8] KÖYMEN Mehmet Altay, "Türk İctimai Nizami", ***Tercüman Gazetesi***, 8 Ekim 1974, s. 2.

Ayrıca Uygur Türklerinde "Tutuğluk," "İnsan rehni" müessesesi mevcuttur. Tutuğ hür bir insandır. Bir kimsenin geçici olarak bir diğer insanın nezaretine verilerek bu süre içinde bir takım haklarının kısıtlanmasını ifade etmektedir. Savaşta teslim alınmış bir kimsenin bazı hakları esareti devam ettiği süre boyunca geçici olarak kısıtlandığından "esir" ve "tutuğ" anlamına gelen "kul" deyimini kölelikle karıştırmamak gerekmektedir.[9] Esirlik müessesesi bütün Dünyanın eski ve günümüz toplumlarında olduğu gibi Hunlarda, Göktürklerde ve Uygurlarda da bulunmaktadır.[10]

Bütün insanları soy, sop, ırk, renk ve dil ayırımı yapmadan Allah'ın birer kulu olarak kabul eden İslamiyet, aynı zamanda Allah'ı yalnız belirli bir milletin, ırkın veya sınıfın değil bütün insanların yaratıcısı olarak ilan etmektedir. İslam, yaradılışta insanların arasında her çeşit eşitsizliği reddetmekte, Allah'ın "insanı bir kan pıhtısından"[11] yarattığını, dolayısıyla insanların biribirlerine yaradılışta üstünlük iddiasında bulunamıyacaklarını açıkça belirtmektedir. Ayrıca Allah nezdinde insanlararası üstünlüğün onların imanlarının üstünlüğü ile mümkün olduğunu ve bunun ancak Allah tarafından bilinebileceğine birçok ayette işaret edilmektedir. El-Tekasür Suresinde de "Soy sopunuzla öğünmek, sizi (Allah'a ibadet etmekten) öyle meşgul etti ki..."[12] ayetiyle, soy sop taassubu kınanmaktadır.

İnsanlararası eşitlik ve sınıfsızlığın ölçülerine birçok hadislerde de rastlanmaktadır. Hazreti Muhammed'in "İnsanlar tarağın dişleri gibi eşittir. Ancak ibadetle üstünlük sağlarlar"[13] hatisi cahiliye dönemi Araplarının köleci ve aristokratik yapısının İslam tarafından açıkça reddedildiğini ortaya koymaktadır.

İslam dini cahiliye döneminde Arap topluluklarında yaygın o olan sınıflı yapıyı ortadan kaldırmak ve insanları "Allah'a kulluk ilkesi etrafında birleştirmek için büyük gayretler sarfetmiştir. Köleliğin tedricen lağvedilmek istenmesi bu çabaların en önemlilerinden biridir. Ana ilke olarak önce kölelik ilişkisi yerine baba-evlat ilişkisi ikame edilmek istenmiş, daha sonra kölelik müessesesini yaratan yollar daraltılmış, kölelikten kurtulup hür insan olma yolları alabildiğine genişletilmiştir.

Müslüman-Türk kültürünün Türk töresine göre düzenlenen devlet anlayışının ilk ürünlerinden olan Kutadgu Bilig'de, Balasagunlu Yusuf

---

[9] TURAN Kamil, ***İş Hukukunun Genel Esasları***, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1990, s. 106-109.

[10] ERSAL Sadri Maksudi, (a.g.e.), s. 117.

[11] El - Alak Süresi, Süre 26, Ayet: 1, 2, 3.

[12] El - Tekasur Süresi, Süre 102, Ayet: 1.

[13] Ramüzul Ahadis (Hadis Irmakları), 5. satır, s. 238.

Has Hacip Hakana "Ey devletli hükümdar, eğer kuldan (esir veya tutuğ) fakir adını kaldırmazsa, o nasıl bir bey olur?"[14] diye seslenmektedir. Bu ifade sınıfsız bir toplum oluşturmak için, her ne suretle olursa olsun siyasi, hukuki, iktisadi hakları kısıtlanan kimselerin sosyal hareketlilik (social mobility) dinamizmiyle insanlar için eşit ve sınıfsız bir toplum yaratmanın ana hedef olduğunu göstermektedir.

Nitekim XVI. Yüzyılda içinde yaşadığı Osmanlı Toplumunu mektupları ile anlatan Avusturya İmparatorluğu'nun elçisi Busbecq saraydaki toplantılarla ilgili izlenimlerini "Bu koca mecliste hiçbir adam yoktur ki haiz olduğu mevkii ve rutbeyi kendi şahsi liyakat ve cesaretine borçlu bulunmasın. Hiç kimse sırf filanın neslinden gelmiş olmak dolayısı ile diğerlerinden mümtaz bir mevkie çıkmaz. Liyakata bakılır, seciye aranır, fıtri kabiliyet ve istidad düşünülür [15] şeklinde özetliyerek ifade etmektedir. Bu görüş bir taraftan Türk toplumunun sınıfsız toplum esasına göre düzenlendiğini belirtirken " Bu geniş topraklarda Meritokrasi esasları tatbik ediliyor, adalet hüküm sürüyordu" [16] diyerek, mevki ve ünvanların Batıda olduğu gibi sınıf imtiyazlarına göre değil, insanların ahlak, seciye, cesaret ve fitri kabiliyetlerine göre dağıtıldığını ve sınıfsız bir toplum yapısının hakim olduğunu belirtmektedir.

III- **ORTA HALLİ MİLLET**

Türk toplumunun sosyal devlet ve sınıfsız toplum anlayışı, fertlerin ve toplumun bütününün zenginliklerle olan ilişkisini düzenleyen bir dünya görüşü ortaya çıkarmıştır. Mülkiyet anlayışı, eski Türk toplumlarında hiçbir zaman mutlak ve bencil bir nitelikte olmamıştır. Zenginliklerin kazanılması, kullanılması ve dağılımına ne liberalizmde olduğu gibi sonuçta ferdin ferdi sömüren bir araç haline getirilmiş, ne de kollektivist toplumlarda olduğu gibi ferdi hürriyetleri ortadan kaldıran despotik bir özellik kazanmıştır.

Tam tersine, zenginlikler, fertlerin tasarruflarında biriktirildikleri takdirde anlamsızlaşan, fakat toplumun üyeleri arasında dağıtıldıkları zaman siyasi otoritenin düzene girmesini toplum içi engellerin ve uyumun sağlanmasını mümkün kılan nitemler olarak telakki edilmiştir.

Eski Türk toplumunda otlak, yaylak ve kışlaklar üzerinde devlet mülkiyeti kabul edilmekte, fakat sürü sahipleri bu imkanlardan makul bir

[14] HASHACİB Yusuf, (a.g.e), s. 220.
[15] BUSBECQ, ***Türk Mektupları***, çev. Yalçın Hüseyin Cahit, İstanbul, 1939, s. 81-93.
[16] BUSBECQ, (a.g.e.), s. 84.

vergi karşılığında ortalaşa yararlanmaktadırlar. Fertler ise her çeşit taşınır ve taşınmaz mallar üzerinde mülkiyet hakkına sahip bulunmuşlardır. Bu hukuki yapı içinde birikmiş zenginliklerin ihtiyaç halinde toplumu oluşturan fertler arasında dağıtılması, Türk töresinin önemli kurallarından biri olarak kabul edilmiştir. Bu sebepten ötürü, ferdi zenginlik yalnız ferdi ihtiyaçların karşılanması şeklinde değil, bu zenginliklerin topluma dağıtılarak asli kaynağına iade edilmesi bakımından daha büyük bir önem kazanmıştır. Aile reislerinin, beylerin ve hakanların toy, şölen ve yağma şöleni gibi muhtelif isimler altında düzenledikleri merasimlerin bir diğer amacı, ferdi zenginliklerin toplumu oluşturan kimseler arasında herkesin ihtiyaç durumuna göre yeniden dağıtılması amacını taşımaktadır. Bu merasimlerde herkesin doyurulması, giydirilmesi, ihtiyaçlarının giderilmesi, borçluların borçlarının ödenmesi, fakir düşkün ve miskinlere sahip çıkılması töre hükmündedir. [17] Daha sonraki yüzyıllarda kabul edilen İslam'ın ana ilkelerine benzer bir şekilde Türk töresi servetin dağıtılması yolu ile aşırı zenginliğin ve aşırı fakirliğin kötülüklerinden kaçınarak, orta halli bir millet ideali doğrultusunda bir iktisadi ve sosyal düzeni kurmaya çalışmıştır. Ayrıca Türk töresinin bu amaçlarından hareket edilerek, İslamiyet öncesi bütün Türk topluluklarında çeşitli isimler altında dayanışma (tesanüt) müesseseleri meydana getirilerek, varlıklılardan fakirlere ve muhtaçlara doğru zenginlikler kanalize edilmiştir.

Zenginliklerin toplumun fertleri arasında orta halli millet oluşturma yolunda paylaşılması, hiç şüphe yok ki İslam dininin kabulünden sonra Türk toplumunda sağlam müeseselerin yerleşmesini kolaylaştırmıştır. İslam'ın beş şartından birisi olan zekat, kazanç üzerinden değil, servet üzerinden hesaplandığından, zenginlerle fakirler arasındaki maddi farklılıkların düzeltilmesinde ve orta halli millet ilkesinin gerçekleştirilmesinde çok önemli bir rol oynamıştır. Zekat müesesesi ferdin kazancının her kuruşunda toplumun belirli bir oranda hakkının bulunduğu ana ilkesinden hareket ederek, servetin ferdin ihtiyaçlarını tatmine yönelik bir kavram olduğunu benimseyerek ferdin bu varlığını toplumla paylaşmasının gerektiğini kabul etmiştir. Zira Kur'an'da defalarca ifade edildiği gibi, "Bütün mülk ve saltanat Allah'ındır"[18]. Fert olarak zenginleşen insan, bu zenginlikleri bir parçası olduğu toplumla paylaşarak Allah karşısında görevlerini yerine getirmek zorundadır. İslam'da sadaka ve fıtr müesseseleri de zekat gibi orta halli millet idealine hizmet etmek ve bu suretle Allah'ın rızasını kazanmak amacı ile teşekkül ettirilmiştir.

---

[17] GÖKALP Ziya, (a.g.e.), s. 369.

[18]) El Mülk Süresi, Süre 67, Ayet 1.

Ganimetlerin dağıtılmasında Kur'an'da tesbit edilen ilkeler bu bakımdan dikkat çekicidir. Bu kurallara göre "Allah'ın peygamberlerine (kafir) memleketler ahalisisinden verdiği ganimet; Allah için, Peygamber içgn, ona yakın olan akaraba için, yetimler, yoksullar ve yolda kalmış kimseler içindir. Ta ki o mal sizden yalnız zenginler arasında dolaşan bir servet olmasın (Bundan muhtaçlar da faydalansın)."[19]

Türk örfi hukuku ve İslam'ın zenginliklerin dağılımı konusundaki tutumları biribirleriyle çok büyük bir benzerlik taşımaktadır. Ne var ki İslam Türk örfi hukukunun orta halli melilte anlayışına ilahi bir derinlik kazandırmış ve mevcut örfi kuralları düzenli müesselere kavuşturmuştur.

IV- **SOSYAL DAYANIŞMA**

Türk sosyal dayanışma müesseseleri eski Türk töresinin etkisi altında doğmuş, mahalli planda çeşitli amaçlar istikametinde teşkilatlandırılarak günümüze kadar varlıklarını sürdürmüşlerdir. Halen mevcut olan Türk topluluklarında aynı gaye için teşekkül ettirilmekle beraber, bu dayanışma müesseler bazan da farklı isimler altında anılmaktadırlar. Fakat, temelde bir toplum hareketi olan, varlıklı olanların maddi ihtiyaç içerisinde bulunanları maddi bakımdan desteklenmesini ana ilke olarak benimseyen bu sosyal dayanışma müesseseleri fonksiyonları açısından da büyük farklılık göstermektedir.

XIX uncu yüzyılın ilk yarısından beri sosyal dayanışma müesseseleri bütün Dünya toplumlarında göçebe hayatının bir özelliği olarak kabul edilmiş ve yerleşik hayatı kabul eden toplumlarda bu teammüllerin ortadan kalkacağı iddia edilmiştir. Oysa örfi hukukun sağlam kurallarına göre inşa edilmiş Türk sosyal dayanışma müesseseleri, Türk toplulukalarının yerleşik düzene geçişlerinden sonra bir bütün canlılıkları ile yaşamaktadır. İslam dininin, bu dinin temel kurallarına aykırı olmayan örfi hukuk kurallarının islamiyeti kabul eden toplumlar tarafından yaşatılmasına herhangi bir engel getirmiyerek, teleronslı bir tutum izlemesi, bütün Türk topluluklarında Türk sosyal dayanışma müesseselerinin yerleşmesi ve yaşamasını temin etmiştir.

Yaşayan bu sosyal dayanışma müesseselerinden en önemlileri Misafirperverlik, Damazlık, Gedayecilik, Sabaş, İmece, Uca ve Vakıf kuruluşlarıdır. Toplumun hayatı şartlarının iyide ve kötüde paylaşılması doğrultusunda düzenlemeyi amaçlayan ve varlıklılarla ihtiyaç sahiplerini

[19] El Haşr süresi, Süre 59, Ayet 1-7.

bütünleştiren sosyal dayanışma müesseleri, toplumu bütün fertleri ile ortak bir kader içerisinde birleştirmektedir.

1- **Misafirperverlik**

Misafirperverlik bugün mevcut bulunan Türk topluluklarında sosyal dayanışmanın en yaygın şekillerinden birisi olarak bilinmektedir. Örfi hukukda göre, ev sahibi ile misafir arasında her iki tarafın riayet etmesi gereken bir hukuki ilişki doğmaktadır.

Misafir, evsahibinin himayesi altına giren, o ailinin veya topluluğun mesuplarının yararlandığı bütün nimetlerden olanlar kadar istifade etmek hakkını elde etmektedir. Buna karşılık misafir kabul eden aile veya topluluğun bütün fertleri misafir ağırlama kurallarına uymak zorundadırlar. Bu kurallara uymayanlar genellikle mensubu bulundukları soydan ihraç edilme gibi ağır cezalara çarptırılmaktadırlar. Misafir ise evsahibi ailenin veya topluluğun sosyal düzenine uyum göstermek mecburiyetindedir. Yakut Türkleri, Kırgızlar ve bütün Orta Asya'daki Türk topluluklarında misafirperverliğin örfi kuralları halen canlı bir şekilde yaşatılmaktadır.

1- **Demazlık (Damızlık)**

Türk toplulularının bir çoğunda bulunan bu sosyal dayanışma müessesesi, çok defa farklı isimler altında anıldığı gibi amacı bakımından da farklılaşmaktadır. Amacı, imkansızlıklarla karşı karşıya bulunan kimselerin, mensubu bulundukları toplumun yardımı ile kalkındırılmasıdır.

Yahut Türklerinde bir felakete uğrayan kimse, bu sıkıntısını akraba ve komşularına duyurmakta, daha sonra bir ziyafet düzenleyerek hepsini davet etmektedir. Yemekte, içinde bulunduğu durumu meclise anlattıktan sonra tartışmayı açmaktadır. Mecliste bulunanlar olayı müzakere ettikten sonra herkes gücü nisbetinde para veya hayvan vermek suretiyle felekate uğrayan veya sıkıntı içinde olan o kimsenin meselesini dayanışma içinde çözmesine bu suretle yardımcı olmaktadır.

Damızlık müessesesi, Azeri Türklerinde sürü kurmak veya ziraî bir teşebbüse atılmak amacında bulunanların başvurdukları bir müessesidir. Böyle bir niyeti olan kimse, bunu yine tertip ettiği bir

ziyafette misafirlerine duyurmakta, daha sonra gönderilen hayvanları değerlendirerek teşebbüsünü gerçekleştirmektedir[20] .

Damızlık müessesesi Kırgız Türklerinde cila, Yurtçilik ve Gedaycilik isimleri altında yürütülmektedir. Dayanışma talep etmenin gerekçesi Yakutlar ve Azerilerden biraz farklıdır. Bu gerekçeler, borcu ödemekten aciz kalmak, haksız olarak iflas ettirilmiş olmak, kan bahası ödemek, yangına maruz kalmak, düşman istilası veya yağmaya uğramak gibi olaylara dayanmaktadır.

Cila sisteminde, dayanışma mükellefiyeti muhtaç durumda olan akraba, soy ve yakın dostlarına düşmektedir. Yurtçilik sisteminde muhtaç duruma düşen kimseye bütün toplum mensupları yardımcı olmak mükellefiyeti altında bulunmaktadır. Bu iki sistemden farklı olan Gedaycilik'ta, kan davası ile karşı karşıya bulunan kimsenin, kan pahası için gerekli olan parayı toplamak için serbetçe herkesten para toplamasıdır.

Hangi isim altında ve hangi Türk toplumunda olursa olsun aciz duruma düşenler toplumlarından dayanmışma göreceklerine güvendikleri gibi, iktidarı olduğu halde bu dayanışma mükellefiyetinden kaçanlar örfi hukuk kurallarına göre toplumlarından tecrit edilmektedirler[21] .

3- **Sabaş**

Anadolu'nun bazı bölgelerinde ve Azerbaycan'da sabaş müessesesi, düğün sahibi olan kimselere dayanışma amacı ile yapılan yardımlardır. Düğüne katılan kimseler düğün sahibine maddi destekte bulunmak için para, eşya veya hayvan hediye etmekte, herkesin hediyesi çalgıcılar tarafından düğünde hazır bulunanlara ilan edilmektedir. Bazen düğün sahibi hediyeleri veya parayı doğrudan doğruya düğünü şenlendiren çalgıcılara hediye etmektedir.

Yakutlar da bu düğün yardımları öncelikle fakir kız ve gençlere yapılmaktadır.

4- **İmece**

Anadolu, Yakut, Kırgız, Kazan ve diğer Türk topluluklarında yerine göre Ömece, Öme, Emece ve Meç ve Haşar gibi isimler altında

[20] CAFEROĞLU A., "Türk Taamül Hukukuna Göre İçtimai Muavenet Müessesesi", ***Vakıflar Dergisi***, Sayı: II, İstanbul, 1974, s. 186-187.
[21] CAFEROĞLU A., (a.g.m.), s. 188.

yaşatılan imece sisteminin amacı, kollektif ve bedeni bir iş dayanışmasını gerçekleştirmektir. İmece "Bitirilmesi gereken, fakat sahibi tarafından becerilemeyen tarla vayahut ev işlerine komşunun, akrabanın ve bazan da bütün köy ahalisinin kollektif bir şekilde bilabedel muavenette bulunmasıdır."[22]

İşin bitirilmesinden sonra, hizmeti görülen veya işi yapılan kimse bedenen çalışanlara ücret ödemeyip sadece bir ziyafet vermekle yetinmektedir. Evinin erkeği bulunmayan dul kadınlar, kocası askerde olanlar, yetimler, yaşlılar ve işini yapmakta aciz kalanlar bu dayanışma müessesinden yararlanmaktadırlar.

Anadolunun bazı bölgelerinde imece müessesesi Keşik, Fesh isimleri altında yaşatılmaktadır.

5- **Uca**

"Avın hiçbir zahmetine katlanmadan ve avla hiçbir alakası olmadan ganimete asıl sahibi ile beraber, müsavi hisse ile iştirak ettirilmeye uca adı"[23] verilmektedir. Geçimini avcılıkla sağlayan Türk topluluklarında yaygın bir şekilde yaşanan bu müesseseye Yuca da denilmektedir. Daha çok Soyat, Yakut ve Altay Türklerinde yaşatılan bu müessesenin amacı toplumun yegane gelir kaynağı av ganimetinin toplumda ortak paylaşımını sağlamaktır.

Bu dayanışma müessesesi çok basit örfi kurallara dayanmaktadır. Bu kurallara göre, birisi avlanmakta olan diğer bir kimseyi gördüğünde "Uca" dediği takdirde, onunla beraber avlanma hakkını kazanmaktadır. Veya avı ile beraber evine dönen bir avcıya birisi "Uca" dediği takdirde, avcı avını onunla paylaşmak zorunda kalmaktadır.

Yaradılışları itibariyle zayıf olan insanların hayatın risklerine karşı mensubu bulundukları toplumun desteği ile teminat altına alınmalarını, bunlardan birisinin uğradığı bir felaket ve sıkıntının bütün toplum üyelerince paylaşılmasını amaçlayan dayanışma müesseselerinin Türk kültüründeki kapsam ve zenginliğini hiçbir yabancı kültürde görrmek mümkün değildir. Tabiat güçleri ve düşman kavimlere karşı geniş bir coğrafya içinde mücadele veren Türk toplumu, bu sebeplerden ötürü töresini insani değerler bakımından göstermiş, hayatın risklerine karşı toplumu ayakta tutacak risklerin, insanların işgücünde ve gelirinde husula getirecekleri azalmayı sosyal dayanışma müesseseleri ile asgariye indirmeye çalışmıştır.

---

[22] CAFEROĞLU A., (a.g.m.), s. 190-191.

[23] CAFEROĞLU A., (a.g.m.), s. 191-193.

Bu dayanışma müesseseleri İslamiyetin kabulünden sonra, günümüze kadar muhafaza edilmekle kalmamış, İslam dininin etkisi altında, "Hakiki veya hükmi şahisların kendi memleketine dahil menkul veya gayrimenkulü yahut bunların intifaını (faydalanma hakkını) ammeye devamlı veya aşağı yukarı uzunca bir müddet tahsis etmesi"[24] amacı ile kurulan vakf kuruluşları Selçuklular ve Osmanlılar zamanında yaygınlaştırılmıştır.

Türk toplumunun insani değerleri soyut düşünce sistemlerinin ürünü olmayıp, hayata doğrudan doğruya uygulanan törelerin eseri olduğundan, tarih boyunca bütün yönleri ile canlılıklarını muhafaza ederek insanın Türk toplumunda temel haklarla mücehhez şerefli bir varlık olarak değerini muhafaza etmesini mümkün kılmıştır. İnsanı yeni teknolojiik yapılara intibak ettirmek, günümüzün insan hakları anlayışı ile telif etmek bakımından hiçbir zorlukla karşılaşmamasının sebeplerini bu insani değerlerin ilk çağlardan itibaren insan gerçeği üzerinde inşa edilmesi ile izah etmek gerekmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

ESKİ TÜRK TOPLUMUNDA İNSANİ DEĞERLERİN ÇALIŞMA HAYATINDA MÜESSESELEŞTİRİLMESİ

Türk toplumunun insani değerlerinin çalışma hayatında müesseleşmesi Cumhuriyet'ten önce önemli bir tarihi gelişme geçirmidir. İslam dininin kabulünden önce çalışma hayatı törelere göre düzenlenmiştir. Bu dönemde her yönü ile örfi hukuk kuralları hakimdir. İslamiyetin kabulünden sonra çalışma hayatı örfi hukukumuzun İslam hukukuna aykırı olmayan hükümleri ile İslam hukukunun hükümlerinin birlikte ele alındıkları bir hukuk sistemine geçilmiş, çalışma hayatı bu yeni sisteme göre düzenlenmiştir. Tanzimatla başlayan üçütncü dönemde ise bir taraftan Türk örfi hukuk kuralları ve İslam hukukunun oluşan sistemi muhafaza edilirken, Batı ülkelerinin etkileri altında Türk hukuku pozitif hukuk sistemine yönelmeye başlamıştır. Bu eğilim Cumhuriyetin kuruluşuna kadar devam etmiştir.

I- ESKİ TÜRK HUKUKUNDA BEŞERİ İŞGÜCÜ VE AKİTLER

[24] BERKİ Şakir, "Vakıflar", ***A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi***, Cilt: XXXVIII, Sayı: 1, 1981.

Hayvancılık yanında zirai, sanayi ve ticari faaliyetlerin de bulunduğu eski Türk toplumunda, çalışma hürriyeti herkese tanınan bir hak olarak kabul edilmiştir. Hiç bir sosyal zümre bu haktan mahrum edilmediği gibi, hiçbir iktisadi faaliyet imtiyaz haline getirilmemiştir.

Eski Türk hukukunda akit ve mukavele kavramlarını ifade eden bir çok kelime bulunmaktadır. Bacığ kelimesi mahede, misak karşılığı ifade etmektedir. Ayrıca erkliğ (hür), tabi (rıza, muvafakat), tablamak (birinin rızasını almak), asığı (kar, kazanç), ed (mülk,servet), yanut (ivaz, bedel, karşılık) gibi çalışma ilişkilerini ilgilendiren kelime ve deyimlerin eski Türk hukukunda yaygın bir şekilde kullanıldığı bilinmektedir.

Göktürkler ve Uygurlar iş ilişkilerinde yazılı akitler yapmışlardır. Bu akitlerde akdin tarafları, aktin tarihi ve konusu, tarafların karşılıklı borçları, varsa aktin özel şartları ve şahitlerin isimlerine yer verilmiştir.

Türk devletlerinin uygulanmakta olan törelerini ve devlet geleneğini konu alan Kutadgu Bilig'de birçok yerde çalışan, emek-ücret ilişkilerine yer verilmiştir. "Ben işleri doğrulukla hallederim, İnsanları bey veya kul (esir) olarak ayırmam" denilirken, insanlar arasında adaletle davranılmasına işaret edilmektedir. Hakana, hizmet edenlerin işverenler üzerindeki hakları izah edilirken, "Ona (işçiye hizmetine göre bol ihsanlarda bulunmalı, çıplak ise giydirilmeli, aç ise doyurulmalıdır." Böylelikle arz edilen hizmetin karşılığının fazlası ile ödenmesi gereğini dikkat çekilmektedir. "insan emeğini takdir etmeyen kimseye insan denmemelidir. O hayvana benzer" şeklinde kullanılan bir ifade ise, eski Türk töresinde emeğin kutsal olduğu fikrinin ne kadar yerleşmiş olduğunu göstermektedir.[25]

Eski Türklerde topluma hayatiyet veren töre (kanun ilke) ve yusunların (örf ve adetler) hürriyet, eşitlik ve adalet ilkeleri ile techiz edilmesi, ferdi mülkiyetin kabul edilmesi, ferdi hakların gelişmesi sağlıklı bir özel hukuk düzeninin gelişmesini temin etmiştir. Bu düzen içinde kişinin bir başkasının iradesi altında çalışması, sınıf esasına göre kurulmuş diğer toplumlarda olduğu gibi, emeğin eşya hukuku içinde mütalaa edilmesi sonucunu doğrurmamış, tam tersine kişilik sahibi olan hür insanların bedeni ve zihni muhasallarının iktisadi hayata normal bir katkısı olarak değerlendirilmiştir. Bu sınıfsız toplumlarda, iktisadi hayata emekleri ile katkıda bulunan işçiler, haklar bakımından toplumun diğer mensuplarından ayrı tutulmamışlardır. Emeğin beşeri değeri takdir edildiği için, tam karşılığın verilmesi törelerle güven altına alınmıştır. İşçinin istihdamı, tarafların hür iradelerinden hareket edilerek yazılı ve

[25] HASHACİB Yusuf, (a.g.e.), s. 809.

sözlü akitlerle düzenlenmiştir. Üretim tesbiti ve ödeme şartları işçinin mağdur edilmemesini temin edecek uygun esaslara bağlanmıştır[26].

II- İSLAM HUKUKUNDA ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ

İslam hukukuna göre insan sosyal, yani benzerleri ile uyum içinde yaşan medeni bir varlıktır. Akıl ve fikirle mücehhez olan bu varlığın irade ve ihtiyar (serbest irade ile kabul) kudreti vardır. Toplumları teşekkül ettiren, ferdi ve sosyal planda hak ve ödev sahibi bulunan mükelleftir (aklı yerinde, olgun), insandır. Onun teklif (fikir ortaya atma) kudreti akıllı bir varlık olmasından ileri gelmektedir. O kabili hitap bir varlıktır. Çünkü yaratıldığından beri ilahi emanetleri ve teklifleri yüklenmiştir. Hakkını kullanmasını bilmektedir. Tasarrufa ehil olduğu için, mükellefiyet altına girme, hak ve borç yüklenme ehliyetine sahip bulunmaktadır[27].

İslam hukukunda ferdi haklar ve kamu yararı ilkeleri biribirleri ile denge halinde tutulmaktadır. Kur'an eşitlik, hürriyet, sosyal adelet ve dayanışma ilkelerine ilişkin hak ve vecibeleri, toplumun ayrı ayrı her ferdi için mükellefiyetler düzeni içinde tanzim etmiştir. İslam hukunun tarihi ve felsefi temelleri, beşeri varlığın özerkliği toplumum içinde insan olanaklarının kabulü anlayışı üzerine kurulmuştur. Sistem olak toplumun menfaatlerini ferdi menfaatlerin üstünde tutarken, ferdin temel haklarını teminat altına almaktadır.[28]

1- İslam Hukukunda Emek, İşçi ve Ücret

Çalışma hayatının temel kavramlarından olan emek, işçi ve ücret İslam hukukunda diğer hukuk sistemlerinden daha farklı şekillerde değerlendirilmektedir. Bu kavramların yorumu sadece iktisadi cihetleri ile değil, sosyal nitelikleri ile de ifade edilmektedir.

A- Emek

İslam fıkhı üretimin unsurlarını emek ve mal olarak ikiye ayırmaktadır. Sermaye ve tabii kaynakları mal unsuru içinde, işgücü ve

[26] TURAN Kamil, (a.g.e.), s. 111.

[27] KESKİNOĞLU Osman, ***Fıkıh Tarihi ve İslam Hukuku***, Diyanet İşleri Başkanığı Yayınları No. 179, Ankara, t.y., s. 185.

[28] BOISARD Marcel, L. Humenisme de 1. İslam Present du Monde Arnabe, albin michel, Paris, 1979, s. 95-98.

teşebbüsü emek unsuru içinde mütalaa eden İslam, klasik Batı iktisatçılarının sermaye, emek, tabiat şeklindeki ayırımını kabul etmemektedir. Bu tarife göre üretim ve gelir, emek ve mal unsurlarının birleşmesinden meydana gelmektedir.

İslam fıkhında emek kavramı iki ayrı deyimle ifade edilmektedir. Amel (eylem) fiil olarak kabul edilirken; ecir daha çok maddi üretime dönük çalışma anlamında kullanılmaktadır. Emek islam doktrininde o kadar yüceltilmiştir ki, imanın bir derecesini tayin eden bir kıstas olarak değerlendirilmiştir. Bu sebepten, emek kazancın en kutsal kaynağı olarak tanımlanmaktadır.

Beşeri bir karakterde olan teşebbüs emek unsuru içinde yer alan bir alt unsur olarak kabul edildiğinden, bir başkasına bağımlı olmıyana kendi nam ve hebasına çalışan, esnaf, küçük zanaatkar, muhasebeci, çiftçi vb islam doktrinde emekçi olarak kabul edilmektedir[29]

Fert açısından kişinin ve bakmakla mükellef olduğu kimselerin ihtiyaçlarını gidermeye yönelik bir çaba olan emek, sosyal yönden toplumun ihtiyaç duyduğu mal ve hizmet üretimini sağlayan, toplumun refahını gerçekleştiren bir unsur olarak kabul edilmektedir. Emeğini toplum hizmetinden esirgeyerek çalışmaktan kaçınan kimse, kendisine, geçiminden sorumlu olduğu kişilere ve topluma zarar veren nefsini ve toplumu zenginlik yaratıcı bir kaynaktan mahrum eden bir kişidir. "Çalışmak ve bunun geliri ile muhtaçları geçindirmek, Allah yolunda cihat etmek veya gündüzü oruç, geceyi namazla geçirmekle bir" tutulmuştur[30] .

B) **İşçi**

İslam hukukunda işçi ecir kavramı ile ifade edilmektedir. Ecir, nefsini veya emeğini bir başaksına kiraya veren kimsedir. Emeği kazalayan kimseye müstecir denilmektedir. İşçi ile işveren veya ecir ile müstecir arasında karşılıklı borç doğuran ve tarafların iradesi ile yapılan bir akit meydana gelmekte, buna icare akti denilmektedir.

Ecir kavramı iki farklı şekilde ifade edilmektedir. Bunlardan birisi "Ecir-i müşterek" tir. Kendisine verilen bir işi yapan, bu iş karşılığında ücreti hakkeden kimsedir. Demirci, marangoz, terzi, ayakkabıcı gibi kimseler, herkesin getirdiği işi yapan kimseler olarak birer ecir-imüşterektir. Bunların aldıkları ücret yaptıkları işe göre tayin edilmektedir. İkincisi ise "ecir-i has" tır. Ecir-i has, emeğini üretimin emrine koyarken ücretinin tesbitinde çalıştığı zaman biriminin esas

[29] TURAN Kamil, (a.g.e.), s. 120-121.
[30] Buhari, Mefakat, b. 1.

alnıdığı ve çalıştığı o zaman içinde bir kişiye hizmet arz eden kimsedir. Aylık, haftalık, günlük gibi zaman birimlerine göre hizmet eden bu kimselere ecir-i has denilmektedir.

Mudaraba (emek-sermaye ortaklığı), mazaraa (emek-toprak ortaklık ve musakat (emek-ağaç ortaklığı) gibi ortaklıklarda, emekleri ile üretime katılanlarda işçi telakki edilmektedir.

İslam hukukunda işçi ve işveren, biribirlerim ile çatışma içinde olmayan fakat üretimin amaçlarında biribirlerini tamalayan üretim güçleri olarak tanımlanmaktadır.

C) **Ücret**

Ücret, emekten yararlanan kimsenin emeğe karşılık ödediği bedel olarak tanımlanmaktadır. Ücret, İslam fıkhında bir kira bedeli olarak kabul edilmekle beraber, Roma hukukunda olduğu gibi eşyanın kirası anlayışından farklıdır. Çünkü İslam hukukunda emek, Roma hukunda olduğu gibi bir mal olarak kabul edilmemektedir. Ayrıca İslam hukunda emeğin bedeli olan ücretin sömürülmesini önleyen bir takım önemli tedbirler getirilmiştir. Farklı emeğe farklı ücret ödenmesi; ücretin işçiye "teri kurumadan verilmesi"[31], ücreti ödenmeyen ecir-i müşterekin, mukavelede aksine hüküm yoksa, elindeki malı ücreti ödeninceye kadar tutabilme hakkının olması gibi koruyucu ilkelerle ücret korunmaktadır.

Nihayet, İslam'da'da asgari ücretin, çalışanların fizyolojik ihtiyaçları gözönüne alınarak değil, işçi ile işveren arasındaki hayat standardı farkının fazla olmaması kıstasına göre tesbit edilmesi gerekmektedir.

Angaryayı kesinlikle yasaklayan İslam, ücretin önceden tesbitini şart koşmakta, takatından çok iş yüklenen işçiye yardım edilmesini emretmektedir. Ücret ödeyen işverenin emek ücretindeki faydalanma hakkı sınırlandırılmıştır.

2- **İslam Hukukunda Özel Akitler ve İcare**

İslam hukukçularına göre akitler hukuken düzenlenmiş sun-i sebeplerdir. Kanun koyucu akitleri onların neticelerini ortaya çıkaran sebepler olarak görmektedir. Dolayısı ile asıl olan akitlerin sebepleridir.

Akitler ve diğer sözlü tasarruflar, tarafların iradesi ile meydana gelmekte ve akit tamamlandıktan sonra birtakım sonuçlar doğmaktadır.

---

[31] Hadis: İbn Mae, Miskat II, s. 131.

Ücret, İcar, kira anlamlarında kullanılan icare "bir ivaz mukabilinde menfaat üzere icra kılınan akitten ibarettir" ifadeleri ile tanımlanmaktadır. İcare'de ivaz (karşılık), mal ve ücret şekillerinde ortaya çıkmaktadır. İcare, çalışma hayatında bir ücretin söze konu olduğu durumlarda ancak mümkün olmaktadır. Buna karşılık ecir veya işçi, bir başkasının malını muhafaza etmeye ve korumaya memur edilmiş kimsedir. Bu anlamda Devlet memurları devletin birer eciri sayılmaktadır. Emeğin üretimde istihdamı, İslam fıkhında ve Mecelle'de "icare-i Ademi" kavramı ile ifade etmektedir. İcare-i Ademi, "Herhangi bir hizmet veya herhangi bir sanat için müddet, ücret ve iş belirtilerek bir insanı kiralama anlamına gelmektedir.

İcare için yapılan akitler, konuları itibariyle iki gruba ayrılmaktadırlar. Bunlardan birincisi halkın menfaati için yapılan icardın bunlar eybise ve diğer eşyalar gibi yapılan menkul malların icarıdır. Veya akar, bina ve arazi gibi gayrımenkul malların icarı ve hayvan icarıdır. İkinci grupta ise amelin (emeğin) icarını konu alan akitler tasnif edilmektedir. Emeğin icarı icab ve kabul ile akte bağlanmakta ve bu akte hizmet akdi denilmektedir. Emekten faydalanma başladığı anda ecir ücrete hak kazanmaktadır.

III- **AHİLİK VE ÇALIŞMA HAYATI**

XIII üncü yüzyıldan XIX üncu yüzyılın ikinci yarısına kadar Türk toplumunun iş ilişkilerini ileri bir ahlak düzeyinde tanzim eden ahilik, Türkleşen ve müslümanlaşan Anadolu'da dini, kültürel, felsefi, ahlaki, askeri ve hepsinden önemli olan bir iktisadi ve sosyal anlayışı temsilcisi olmuştur.

Osmanlı Devletinin kurulup güçlenmesinden sonra iktisadi ve sosyal görüşleri daha fazla ağırlık kazanan Ahi kuruluşları, Türk örfi hukuku ile İslam hukukunun çalışma hayatına ilişkin ilkelerini kaynak alarak, çalışma ilişkilerini hayatın iktisadi ve sosyal gerçeklerine uygun bir şekilde yeniden düzenlemiştir.

Horasan erenlerinden olan Ahi Evren (1187-1280), Anadolu şehir ekonomisinde nüvelenen çalışma ilişkilerini ahi kuruluşları çerçevesinde yeniden düzenlerken, Orta Asya Türk topluluklarının alplik gibi insan faziletini savunup yüceltmeye çalışan kuruluşlarla daha sonra ayyar (kanun tanımayan kanundışı şartır (kurnaz), evbaş (haydut), rint ve fütüvvet kuruluşları gibi islami kuruluşların ilke ve tecrübelerinden yararlanmıştır.

Çalışma hayatında ahilik "zenginle fakir, üretici ile tüketici, emek ile sermaye, halk ile devlet arasında iyi ilişkiler kurarak, sosyal adaleti gerçekleştirmek için ahlaki tohumculuğu uygulama"[32] hadisesi ahiliğin bir temel ilkesi olmuştur.

Duru, siyasi, askeri, ahlaki, kültürel ticari, iktisadi ve sosyal alanlarda faaliyet gösteren ahi kuruluşları, en büyük başarılarından birini iktisadi ve sosyal faaliyetlerde göstererek, çalışma ilişkilerini en yüksek insani değerler seviyesinde tanzim etmişlerdir.

Ahiler şehir ekonomisi içinde faaliyet gösteren küçük esnaf ve sanatkarların kendi meslek dalları içinde ayrı ayrı teşkilatlanmalarını, çırak-kalfa-usta kademelerine göre hiyerarşi içinde düzenlemelerini temin etmişlerdir. Bu teşkilatlanma içinde herkeste mutlak bir sanatı olması şartı aranmış, bütün çalışma hayatı, her çeşit imtiyaz bir tarafa itilerek, sıkı kurallara bağlanmıştır. İş bölümü yapmak, ihtisaslaşmaya değer vermek, mesleki gelişmenin asli şartı olarak kabul edilmiştir.

Fırsatlarda eşitlik, iktisadi faaliyetlerde doğruluk, tedarik, üretim ve pazarlama faaliyelerine hakim kılınmıştır.

Ustalık payesini kazanıp, dükkan açma hakkını elde edenlere, ihtiyaçları olan sabit ve değişken sermayenin temini ve hammaddenin tedariki, ahi kuruluşları tarafından eşitlik esasına göre yürütülmüştür. Planlı üretimden hareket edilerek, evsafsız ve hileli malın üretimi şiddetli cezalarla önlenmiştir.

Üretilen mallar standardize edilerek fiyatları tesbit edilmiş, bu fiyatların altında ve üstünde, mal satmak kesin kurallarla belirlenerek, spekülasyonun her çeşidi yasaklanmıştır.

Esnaf ve Sanatkara tanınan kar haddi maliyet fiyatının biraz üzerinde tutulmuş, maliyet fiyatı ile satış fiyatı arasındaki fark, piyasada gerçek fiyata yakın bir fiyatın cari olmasına sebebiyet vermiştir. Esnaf ve sanatkar elde ettiği kazancın bir kısmı ile geçimini sağlamak, bundan arta kalınını[33] hayır işlerine harcamak zorunda kalmıştır. Kazancın fazlası, sosyal güvenlik fonu fonksiyonu gören orta sandıklarına devredilmiş, bu fonlardan yararlanılarak alet, edevat, ham madde satın alınarak ihtiyacı olanlara verilmiş veya hayır işlerine harcanmıştır.

Ahi kuruluşlarına üye olan esnaf ve sanatkar elde ettiği kazancın üzerinde toplumun bir hakkı olduğunu idrak etmiş, aşırı ve haksız kazanç yollarına sapma eğilimi göstermemiştir.

---

[32] SOYKUT Refik, ***Orta Yaş Ahilik***, Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu, Eğitim Yayınları, Ankara, 1971, s. 87.

[33] 18 dirhem gümüşün piyasa değeri ile elde tutulacak kazancın sınırı belirlenmiştir.

Çalışma hayatının iktisadi ilkelerini bu şekilde tanzim eden ahi kuruluşları, sosyal yönden işçi/işveren ilişkilerini yüksek insani değerler seviyesindetanzim etmişlerdir.

Çırak-Kalfa-Usta düzeni içinde çalışan bu mesleki kuruluşlar, mesleğin adını taşıyan kurullar tarafından yönetilmiştir. Kuruluşun orta sandığında toplanan aidatlar, bağışlar, kiralar ve vakıf gelirleri yaşlı, hasta, sakat üyelerle bunların dul ve yetimlerine, ölüm ve tabii afet hallerinde kazanç imkanları ortadan kalkanlara, sosyal güvenlik fonları şeklinde kullanılmıştır.

Asgari ücret hadleri tesbit edilerek ücretlilerin sömürülmesi önlenmiş, çıraklık kademesi ile ustalık kademesi arasında, bilgi doğruluk, adalet ve maharete dayanan kurallarla yükselmenin yolu açık tutulmuş, bu suretle sermayenin toplum hayatında bir üstünlük kıstası olması engellenerek sınıflaşma temayüllerinin ortaya çıkmasına fırsat verilmemiştir.

Ahilik çalışma düzeni, doğruluğa dayanan iktisadi unsurları ile dayanışma ve adalete dayanan sosyal unsurlarını, müstesna bir uyum teşekküllerinin kurulması (sendikalaşma), toplu iş sözleşmeleri, sosyal güvenlik, kooperatifleşme, asgari ücret, kalite kontrolü, standartlaşma gibi bir çok müesseseleri şehir ekonomisinin şartları içinde bu kuruluşlar tarafından uygulanmıştır [34] .

IV- **TANZİMATTAN SONRAKİ DÖNEMDE ÇALIŞMA HAYATI**

Tanzimata kadar hukuk düzenini Türk örfi hukuku ve İslam hukuku anlayışı içinde sürdüren Türk toplumu, Tanzimat Fermanı'nın (1839) ilanından sonra temel bir tercihi kabul etmek zorunda kalmıştır. Müesseselerde olduğu gibi, hukuk sisteminde de köklü değişikliklere gidilmiştir. Bir çok hukukçu'nun görüşüne göre, bu değişiklikler Türk toplumunun örfi hukuk düzeninden pozitif hukuka geçişi olarak kabul edilmektedir. Aslında bu görüş birtakım doğru unsurlar taşımakla beraber eksiktir. Tanzimat döneminden sonra Türk örfi hukuku ve İslam hukukundan oluşan hukuk sistemimiz terk edilmeye başlanmış, yerine Avrupa ülkelerinin hukuk sistemleri taklit ve tercüme yolu ile kabul edilmeye başlanmıştır.

Çalışma hayatına ilişkin bu dönemin getirdiği tek istisna 1868-1876 yıllarında Ahmet edet Paşanın başkanlığında çalışan bir komisyonun hazırladığı ilk medeni kanunumuz, Mecelle-i Ahkam-ı

[34] TURAN Kamil, (a.g.e.), s. 132-140.

Adliyye'dir. Ali, Fuat ve kabili paşalar gibi tercümeci hukuk sisteminin temsilcisi olanların muhalefetine rağmen hazırlanan Mecelle, aslında örfi hukukumuz ve İslam hukukunun uygulanmaktaolan kurallarını tedvin etmiştir. Bu arada gerektiğinde diğer mezheplerin hükümlerinden de yararlanılabilineceği hususu belirtilmekle beraber, Mecelle'de daha çok Ebu Hanife Mezhebi'nin ictihatlarına özellikle itibar edildği gözlenmektedir. Türk toplumunun hatta İslam ülkelerinin ilk medeni kanunu olan mecelle, çalışma hayatımızın Tanzimattan önceki kural ve ilkelerini kadifiye ederek, işçi, hizmet akdi, ücret ,çalışma şartları, akdin yapılanması ve feshi gibi konularda tanzim edilen kuralları bir arada düzenlemiştir.

Medeni Kanunun 17 Şubat 1926 tarihinde ve Borçlar Kanununun 22 Nisan 1926 yılında bazı tadillerle kabulü ile Mecelle'i Ahkam-ı Adliyye'nin yürürlükten kaldırılmasından önce ve sonra, Türkiye'de tercüme yolu ile Avrupa hukuk sistemine geçiş süreci devam etmiştir.

Türk iş hukuku'nun da takip ettiği bu köklü değişiklikler yapılırken, eski Türk hukuk düzeninin insani değerlerinin ve çalışma hayatına ilişkin birçok ilkelerinin tamamı ile gözardı edilmesi, toplumumuzun eskiden sahip olduğu birçok değer ve müesseselerin, sanki ilk defa Batı'dan alındığı izleniminin verilmesi gibi önemli hataların işlenmesine sebiyet vermiştir. Bizim olan birçok insani değerler bir taraftan unutulurken, ne yazıkki aynı değerler Batı kültürünün kalıpları içinde verenleştirildikten sonra toplumumuza ithal edilmiştir.

SONUÇ

Sanayi ihtilalinden sonra tarihin en gaddar ve gayri insani ilişkilerini çalışma hayatında tesis eden Batı kültürü, siyasi anlamdaki insan haklarını ancak XVIII inci yüzyılın ikinci yarısında, iktisadi ve sosyal anlamdaki insan haklarını ise XX inci yüzyılın ilk yarısı içinde benimsemeye başlamıştır. Bu sebepten ötürü Batı kültürü çalışma hayatı ile ilgili insani değerleri keşfedene kadar, yüzyıllar boyunca köleliğe, toprak köleliğine ve işçinin emeğinin sömürülmesine dayanan bir toplum düzenini savunmuştur. İnsan emeğinin sömürülerek maddi zenginliğe dönüştürülmesi, köle ticareti, sınıf mücadelesi Batı toplumlarının çalışma hayatının tabii düzeni haline geldiğinden, bu toplumların çalışma hayatında gerçek insani değerleri anlamaları ve uygulayabilmeleri için ihtillallerin ve büyük çapta sosyal hareketlerin yapılması kaçınılmaz olmuştur.

Buna karşılık Türk toplumu, başlangıçta ilk teşekkülünden itibaren bütün cepheleri ile insani değerleri ön planda tutan töreler

üzerine kurulmuş, daha sonra kabul edilen İslamiyetle beraber bu ilkeleri siyasi, iktisadi ve sosyal müesseselere dönüştürmüştür. Tanzimattan sonra Batı hukuk sistemi taklit ve tercüme yolu ile ithal edildiğinde, en büyük hata, bu yeni sistem içinde Avrupa ülkelerinin bu tarihten aşağı yukarı yarım yüzyıl sonra kabul etmek zorunda kalacakları çalışma hayatına ilişkin milli ve dini değerlerimizin ihya edilmemesidir. Ne yazık ki, Türk toplumu yüzyıllar boyunca benimseyip uyguladığı çalışma hayatının insani değerlerini terkettikten bir yüzyıl sonra, Batı kültürünün etiketi altında yeniden kabul etmeye başlamıştır.

Gelişen teknoloji çalışma hayatının ilişkilerini hergün etkilemektedir. İnsani değerler siyasi ve iktisadi demokrasinin, iktisadi refahın, adil çalışma ilişkilerinin tesis edilmesinde sosyal yapıları bir

baskı altında tutmaktadır. Türk toplumu da bu akımların etki alanı içinde bulunmaktadır. Türkiye'nin ve bütün dünya toplumlarının mutluluk ve refahı için, çalışan insanın insana ve makineye sömürtülmesini imkansız kılacak hak, adalet ve refahı ilkeleri üzerine kurulmuş toplum düzenlerine ihtiyaç duyulmaktadır. Türk toplumunun çalışma hayatına ilişkin insani değerlerinin araştırılması, incelenmesi ve sistemleştirilerek insanlığın bu büyük davasının hizmetine konulması görevini toplumumuz yüklenmelidir.

4447 SAYILI KANUN VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMAN YAPISINA ETKİLERİ *

Prof. Dr. Yusuf ALPER **

"Endüstri İlişkileri Ailesinin Öndelerinden ve Nüktedan'ı Hocam Prof. Dr. Nusret Ekin'e..."

Türkiye, 1990'lı yıllar ve özellikle de yeni tamamlanan 1999 yılında yoğun olarak sosyal güvenlik sistemini tartıştı. Bu tartışmalarda ağırlıklı olarak, bütün sosyal tarafların şikayet ettiği, hiç kimseyi memnun etmeyen Türk sosyal güvenlik sisteminin, finansman bakımından da "sürdürülemez" bir noktaya geldiği ve kriz içine düştüğü ileri sürülüyordu.

Sistemi kriz içine düşüren sebeplerin neler olduğu konusunda sosyal taraflar arasında büyük bir uzlaşmanın olduğu; nitekim, sigortasız çalışmanın yaygınlığı, primlerin ödenmemesi, sosyal güvenlik kurumlarının fonlarının politik amaçlarla kullanılması ve etkin şekilde değerlendirilememesi, prim afları, borçlanma uygulamaları, erken yaşta emeklilik uygulamaları ve devletin finansmana katılmaması sosyal tarafların hepsinin paylaştığı ortak problem alanları olarak kabul edildiği dikkati çekiyordu. Ancak problemi "teşhiste" sağlanan görüş birliği, "tedavide" görüş ayrılığına dönüşüyor ve yollar ayrılıyordu. Çözüm için kapsamlı bir sosyal güvenlik reformu yapılması gerektiği bütün sosyal taraflarca ileri sürülmesine rağmen "nasıl bir reform" olacağı konusunda uzlaşma sağlanamıyordu. 4447 sayılı Kanun böyle bir ortamda kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir.

Türk sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı kriz, özellikle siyasi iktidarlar tarafından, ağırlıklı olarak finansman boyutuyla ele alınmış ve

---

* Bu makale, esas olarak Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası tarafından 24-27 Eylül 1999 tarihleri arasında düzenlenen "Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma" seminerinde sunulan tebliğ esas alınarak hazırlanmıştır.

** **Uludağ Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

sosyal sigorta kurumlarının bütçe üzerine yük oluşturmayacak bir "gelir-gider dengesine" kavuşturulmalarına yönelik olarak alınacak tedbirler ve yapılacak düzenlemeler, öngörülen sosyal güvenlik reformunun önemli unsurları olarak kabul edilmiştir. 4447 sayılı Kanun da, bu görüşün bir yansıması olan değişiklikleri ihtiva eden bir içerikle hazırlanmıştır.

Sosyal güvenlik sistemimizdeki krizi tek boyutlu değerlendirmek isabetli bir yaklaşım değildir. Gelir-gider dengesi sağlanmış, açık vermeyen ancak sigortalılara yeterli sosyal güvenlik garantisi sağlamayan bir sosyal güvenlik sisteminin problemsiz olduğunu söylemek mümkün değildir. Sosyal güvenlik krizinin kapsamı ve sosyal güvenlik garantisi sağlama boyutu Türkiye'deki tartışmalarda, en azından bu dönemde ikinci planda kalmış, tartışmalar ağırlıklı olarak, mevcut sistemin devamını sağlama veya değiştirme noktasında yoğunlaşmıştır.

Öte yandan, sosyal güvenlik sisteminin finansman problemi de tek boyutlu olarak değerlendirilmiştir. Finansman problemi, sosyal sigorta kurumlarının açıkları ve bu açıklar dolayısıyla bütçe üzerinde ortaya çıkan mali yük olarak tanımlanmış, bu tesbite bağlı olarak da sosyal güvenlik kurumlarının finansman probleminin çözümü sosyal sigorta kurumlarının gelirlerini artıran ve giderlerini azaltan tedbirlerle finansman açıklarının kapatılmasına yönelik değişikliklerle sağlanmak istenmiştir.

Bu çalışmada, öncelikle sosyal güvenlik sistemlerinin ve sosyal sigorta kurumlarının finansman yapısı ile ilgili tartışma alanlarının neler olduğu kısaca tanımlanmaya çalışılacak ve daha sonra bu tartışma alanları bakımından gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan temel eğilimler belirtilecektir. Bu çerçevede de, 4447 sayılı Kanunla getirilen değişikliklerin Türk sosyal güvenlik sisteminin ve sosyal sigorta kurumlarının finansman yapısına yönelik etkileri ortaya konulmaya çalışılacaktır.

I. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN FİNANSMANI

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanı çok boyutlu olarak ele alınması gerekir. Nitekim, sistemin finansmanı söz konusu olduğu zaman ele alınması gereken konular ve bu konularla ilgili temel problem alanlarını kısaca aşağıdaki başlıklar altında toplamak mümkündür:

- **Kaynak tahsisi bakımından**: Sosyal güvenlik sistemi için tahsis edilen kaynakların hacmi ne olacaktır? Fertler ve toplumlar,

toplam gelirlerinden ne kadarını sosyal güvenlik garantisi sağlamak üzere tahsis edeceklerdir? Sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakları artırma imkanı var mıdır?

- **Finansman metodu bakımından:** Sosyal sigorta kurumlarının işleyişinde hangi finansman metodu benimsenecektir? Nesiller arası gelir dağılımını esas alan dağıtım (yılı yılına finansman) metodu mu, yoksa her neslin kendi sosyal güvenlik garantisini kendisinin karşılaması esasına göre işleyen fon metodu mu benimsenecektir? Fon esasına göre işleyen kurumların fonları, nasıl ve hangi alanlarda değerlendirilecektir?

- **Finansman kaynakları bakımından:** Sosyal güvenlik kurumlarının finansman kaynaklarını primler mi yoksa vergi gelirleri mi oluşturacaktır? Kim, ne için, ne oranda prim ödeyecektir? Veya hangi oranda, ne tür vergilerle finanse edilecek ve kimler ödeyecektir? Finansman kaynaklarının gelir dağılımına yönelik etkileri nelerdir?

- **Devletin finansmana katılımı bakımından:** Devlet sosyal güvenliğin finansmanına katılacak mıdır? Hangi toplum kesimleri için ve ne şekilde finansmana katılmalıdır?

- **Makro ekonomik etkileri bakımından:** Sosyal güvenlik kurumlarının finansmanında tercih edilen finansman metodunun ve gelir kaynaklarının temel ekonomik değişkenler üzerindeki etkileri ne olacaktır? İstihdam ve işsizlik seviyesi, tasarruf eğilimi ve sermaye birikimi, enflasyon oranı ve nihayet iktisadi büyüme üzerinde olumsuz etki yaratmayan bir finansman yapısına ve işleyiş mekanizmasına sahip sistemler nasıl oluşturulacaktır?

- **Rekabet gücü açısından:** Küreselleşme uluslararası rekabetin boyutlarını genişletmiş, önemini artırmıştır. Primlerin veya vergilerin, üretim maliyetleri üzerindeki etkisi dolayısıyla ülke ekonomisinin ve işletmelerin özellikle uluslararası rekabet gücünü azaltmayacak bir finansman sistemi nasıl oluşturulacaktır?

- **Gelir dağılımı açısından:** Sosyal güvenlik sistemi, hangi sosyal gruplar arasında ve nasıl bir gelir dağılımı sağlayacaktır? Sistemin gelir dağılımı fonksiyonu ile finansman kaynakları arasındaki ilişki nasıl kurulacaktır?

- **Finansman açıkları bakımından:** Özellikle primle finanse edilen ve aktüeryal hesap dengesine dayanan bir işleyiş mekanizmasına sahip sosyal sigorta kurumlarının gelir gider dengesi nasıl sağlanacaktır? Sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıklarının olumsuz ekonomik tesirleri ortadan kaldırılabilir mi?

Görüldüğü gibi, sosyal güvenlik kurumlarının finansman problemi, yalnızca sosyal sigorta kurumlarının gelir-gider dengelerinin sağlanarak açık verilmesinin önlenmesi ile sınırlı değildir. Zaten, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, bir yılda yaratılan toplam hasılanın % 20-35'inin tahsis edildiği bir alanın, finansman yapısının yalnızca açıklar ve bütçe üzerindeki mali etkileri açısından ele alınarak incelenmesi, konuya sahip olduğu önemin verilmemesi anlamına gelecektir.

II. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI İLE İLGİLİ GENEL EĞİLİMLER

Kapsamlı bir sosyal güvenlik reformunun yoğun olarak tartışıldığı bir dönemde, sosyal güvenliğin finansmanı ile ilgili olarak, özellikle gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan genel eğilimlere kısaca değinmek faydalı olacaktır. Bu ülkelerde, sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanı ile ilgili olarak ortaya çıkan genel eğilimler ve gelişmeler ana hatları ile şu noktalarda yoğunlaşmıştır.

A. Kaynak Tahsisi Bakımından:

Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynaklar GSYİH'nın % 20-35'ine ulaşmıştır. Ancak, 1960-75 arasında görülen ve milli gelirin artış hızından daha yüksek bir artış oranı ile gerçekleşen yükselme 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren durmuştur. Bu yıllardan sonra, gelinen noktanın korunmaya çalışıldığı dikkati çekmektedir. Bu arada sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların sınırlandırılması ve düşürülmesi çabaları da başarısız kalmıştır. Son 20 yıldır ortaya çıkan gelişmeler, sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların bu seviyelerde kalacağı ve % 30'luk sınırın bir üst sınır olacağını ve daha fazla artmayacağını ortaya koymaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde ise sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların seviyesi % 3 ile % 15 arasında değişmektedir. Bu oran zaman içinde artmakla birlikte, bu artışın gelişmiş ülkelerde olduğu kadar hızlı olamayacağı ve en azından öngörülebilen bir sürede, gelişmiş ülkelerdeki % 30'lar seviyesine yükselmesinin mümkün olamayacağı görülmektedir.

B. Finansman Metodu Bakımından:

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansman metodu ile sistemin felsefesi arasında yakın bir ilişki vardır. Dağıtım metodunda, bir yılın sigorta gelirleri ile bir yılın giderlerinin karşılanması esastır ve sistem nesiller arası gelir dağılımını gerçekleştirir. Fon metodunda ise, uzun dönemde elde edilen gelirlerle gelecek dönemlerdeki ihtiyaçlar karşılanır ve her nesil kendi sosyal güvenlik garantisini sağlayacak tasarruf birikimini kendisi gerçekleştirir. Fon metodunda aynı neslin tehlikesiz geçen dönemlerinden tehlikeye maruz kaldığı döneme bir gelir transferi söz konusu olur.

Sigorta kolları ile finansman metodları arasında da yakın bir ilişki vardır. Genel olarak hastalık, analık, iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortası gibi kısa vadeli sigorta kolları dağıtım, yaşlılık, malullük ve ölüm sigorta kolları gibi uzun vadeli sigorta kolları ile işsizlik sigortası fon metoduna göre işletilmeye daha uygundur.

Gelişmiş ülkelerde, uzun vadeli sigorta kollarının başlangıçta finansman metodu olarak fon metoduna göre kuruldukları, zaman içinde, çok zaman da fiili durumun sonucu olarak, dağıtım metoduna geçtikleri dikkat çekmektedir. Hızlı iktisadi büyüme dönemlerindeki cömert sosyal güvenlik uygulamaları, yüksek oranlı enflasyon dönemlerinde fonların erimesi ve devletin sosyal güvenlik sisteminin işleyişine yönelik müdahalelerinin artması bu geçişin sebeplerini oluşturmaktadır. Ancak, 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizle birlikte, hem ekonomik krizden hem de sosyal güvenlik sistemlerinin yaşadığı krizden çıkış yollarından birinin sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden fon metoduna göre işletilmeleri olduğu görüşü özellikle liberal iktisatçılar tarafından yoğun olarak savunulmuştur. Bu noktada karşılaşılan güçlük, dağıtım esasına göre çalışan sistemlerin yeniden fon metoduna dönüştürülmesindeki zorluklardan kaynaklanmıştır.

Mevcut sistemin fon metoduna dönüştürülmesindeki güçlük, radikal reformların yapılmasının çok zor olduğu gelişmiş ülkelerde fon esasına göre çalışan ikinci ayak veya tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumlarının geliştirilmesini gündeme getirmiştir. Nitekim, sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılmasına yönelik reform çalışmalarında fon esasına göre çalışan kurumların oluşturulmasına ağırlık verilmektedir. ILO uzmanları tarafından Türkiye için hazırlanan sosyal güvenlik raporunda önerilen modellerde de bunu görmek mümkündür.

Fon esasına göre çalışan sosyal güvenlik kurumlarının oluşturulmasında gelişmekte olan ülkeler daha şanslı görülmektedir. Zaten yetersiz kalmış bir sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik kapsamlı bir sosyal güvenlik reformu içinde fon esasına göre çalışan sistemlerin oluşturulması daha kolay görülmektedir. Şili modeli böyle bir gelişme sonucunda ortaya çıkmıştır.

Fon esasına göre oluşturulmuş sosyal güvenlik sistemlerinin önemli problem alanlarından birini de fonların değerlendirilmesi oluşturmuştur. Sosyal güvenlik kurumlarının sahip olduğu fonlar hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler için önemli bir tasarruf kaynağı olmuş, özellikle gelişmekte olan ülkelerde sermaye birikimi yetersizliğinden kaynaklanan darboğazların aşılmasına katkıda bulunmuştur. Bir çok ülkede ulaştırma ve enerji sektörü gibi temel alt yapının oluşturulmasına yönelik alanlarda kullanılırken, bir çok ülkede de konut yapımı ve turizm sektörünün geliştirilmesine yönelik alanlarda kullanılmıştır. Ancak, bir yandan yüksek oranlı enflasyon dönemlerinde fonların etkin şekilde değerlendirilememesi ve erimesi, diğer yandan da suistimal edilmesi fon metoduna yönelik eleştirilerin kaynağını oluşturmuştur.

C. Finansman Kaynakları Bakımından

Sosyal güvenlik kurumları finansman kaynaklarına göre, primli rejimler ve primsiz rejimler olarak ikiye ayrılırlar. Primli rejimler, yani en önemli gelir kaynağını primlerin oluşturduğu sosyal sigorta kurumları bu grup içinde yer almaktadır ve sistemle doğrudan ilgili tarafların, sigortalılar, işverenler ve devletin ödediği primler ile finanse edilirler. Primsiz rejimler ise sosyal sigortaların dışında kalan ve vergi gelirleri ile finanse edilen sosyal hizmetler ve sosyal yardımlardan oluşmaktadır.

Gelişmiş ülkeler sosyal güvenlik sistemlerini, ilk yıllarda ağırlıklı olarak primli rejimler üzerine kurmuşlardır. Ancak, özellikle 1950'li yıllardan sonra sağlanan hızlı iktisadi büyümenin siyasi iktidarlara sağladığı geniş imkanlarla, vergi gelirleri ile finanse edilen sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerin geliştirilmesi sağlanmış ve sosyal sigortalarla sağlanan koruma garantisinin üzerine çıkılmış veya onun boşluklarını doldurmuşlardır. 1950-74 arasındaki bu dönem sosyal güvenliğin "altın çağını" oluşturmuştur. Sosyal güvenlik harcamalarının kısılması söz konusu olduğu 1980'li yıllarda da öncelikle kamu sosyal güvenlik harcamalarında bir kısıntı yoluna gidilmiştir.

Sosyal sigorta kurumlarının da sigorta kollarına ve bir ülkeden diğerine bazı değişiklikler göstermekle birlikte, ikili ve üçlü prim ödeyerek

finansman söz konusu olmuş, sigortalılar, işverenler ve devlet prim ödeyen taraflar olarak sistem içinde yer almıştır. Bazı sigorta kollarının primleri ise tamamen işveren tarafından ödenmiştir. Zaman içinde prim yükünün sigortalılar üzerinden işverenlere doğru aktarıldığı dikkat çekmiştir. Ancak, 1980'lı yıllardan sonra işletmelerin ve ülkenin rekabet gücünü koruma endişesiyle prim yükünün işverenler üzerinden devlet üzerine aktarılması gerektiği konusunda yaygın bir kanaat oluşmuştur. Bu görüş özellikle ABD ve Japonya karşısında rekabet gücünü korumak isteyen AB ülkeleri arasında rağbet görmüştür.

Kimlerden ne oranda prim alınacağı, prime esas kazançların tanımlanması ile alt ve üst sınırlarının belirlenmesi ile primlerin sabit, artan veya azalan oranlı olarak alınması, sistemin işleyiş mekanizmasını etkileyen diğer değişkenler olmaktadır.

Vergi ile finansmanda, gelir dağılımının iyileştirilmesi amacına yönelik olarak gelir vergisi ağırlıklı genel bütçe gelirleri kullanılmıştır. Ancak, bazı ülkelerde özellikle belirli sigorta kollarının finansmanı için tütün ve alkol ürünleri ile akaryakıt gibi maddelerin fiyatları üzerinden dolaylı vergi alınarak kaynak yaratıldığı da görülmüştür. Son yıllarda, sosyal güvenlik sistemlerinin finansman krizine girdiği Fransa gibi ülkelerde, düşük oranlı ve belirli süreli sosyal güvenlik vergileri de ihdas edilmiştir.

D. Devletin Finansmana Katılımı Bakımından

Sosyal güvenliğin, temel insan haklarından biri ve devlet görevi olarak tarif edilmesi, devletin zorunlu olarak sosyal güvenliğin finansmana katılmasını da beraberinde getirmiştir. Devlet sosyal güvenliğin finansmanına; ilk kuruluş masraflarını karşılayarak, sosyal güvenlik kurumlarının personel ve yönetim giderlerini üstlenerek, sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatarak, sosyal güvenlik kurumlarının giderlerinin belirli bir yüzdesini karşılayarak veya üçüncü taraf olarak prim ödeyerek katılabilir.

Devletin sosyal güvenliğin finansmanına nasıl katılacağından çok kimler için katılacağı daha önemlidir. Devletin öncelikle, hiç bir sosyal güvenlik garantisi olmayan veya yetersiz koruma garantisine sahip olan toplum kesimleri için finansmana katılması gerektiği ileri sürülürken, uygulamada baskı gruplarının etkisiyle zaten sosyal güvenlik kapsamında olan örgütlü kesimlerin sosyal güvenlik garantisini yükseltmek için katıldığı dikkat çekmekte ve sosyal adalet açısından eleştirilmektedir. Bu bakımdan nüfusun tamamını kapsamına alan bir genel sağlık sigortasının finansmanına, özellikle düşük gelirli nüfus

grupları için katılması sosyal adalet ilkesine uygun olarak değerlendirilmektedir.

Gelişmiş ülkelerde devlet, başlangıçta sosyal sigorta kurumlarının finansmanına sigortalılığı teşvik etmek üzere üçüncü taraf olarak prim ödeyerek katılma yolunu tercih etmiştir. Ancak gelişmiş ülkelerde sosyal güvenliğin finansmana katılımı daha çok refah devleti anlayışının yaygınlaştığı II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden oluşan kamu sosyal güvenlik harcamaları ile artmıştır. Bu da geniş nüfus kesimlerinin sosyal güvenlik garantisine kavuşturulması ve fakirliğin önlenmesi politikalarının bir parçası olarak uygulanmıştır.

Sosyal güvenlik primlerinin üretim maliyetleri üzerindeki baskısının azaltılarak işletmelerin rekabet gücünün korunması, 1990'lı yıllarda devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılma gerekçelerinden birini oluşturmaya başlamıştır. En azından sosyal güvenlik sisteminin kapsam genişlemesi dolayısıyla getireceği ilave maliyetin devlet tarafından üstlenmesi ve işverenler üzerine yeni yükler getirilmemesi gerektiği görüşü benimsenmiştir. Sosyal güvenlik primlerinin bir istihdam vergisi haline dönüşmesi önlenmek istenmiştir.

E. Makro Ekonomik Etkileri Bakımından

Sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların GSYİH'nın üçte birine ulaşması, 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren ekonomik krizden çıkış yollarını arayan iktisatçıların ilgisini sosyal güvenlik üzerinde yoğunlaştırmalarına yol açmıştır. Bu yoğunlaşma çok yönlü tartışmaları da beraberinde getirmiş, sosyal güvenlik sistemlerinin ters yönlü, olumsuz ekonomik etkileri olduğu iddiaları ortaya atılmıştır.

Bir tür istihdam vergisi taşıyan sosyal güvenlik primlerinin üretim maliyetlerini artırarak istihdamı olumsuz etkilediği ve işsizlik seviyesini artırdığı, fertlerin tasarruf eğilimini azaltarak sermaye birikimini olumsuz etkilediği ve yatırımları azaltarak iktisadi büyüme hızının düşmesine yol açtığı, kamu maliyesinin borçlanma ihtiyacını artırarak faiz hadlerinin ve enflasyon oranının yükselmesine sebep olduğu ve nihayet yapılan geniş kaynak tahsisine rağmen fakirlik problemini çözmede yetersiz kaldığı iddiaları ile eleştirilen sosyal güvenlik, bu eleştirilerle adeta bir yol ayırımına gelmiştir.

Sosyal güvenlik sistemine yönelik eleştiriler, gelişmiş ülkelerde radikal sistem değişikliklerini beraberinde getirmemiş, ancak ekonomik sistemin işleyişine olumsuz etkileri olan bir sosyal güvenlik sisteminin kabul edilemeyeceği görüşü benimsenmiştir. Olumsuz ekonomik

tesirlerin varlığı bir yana, özellikle gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin iktisadi büyüme için kaynak yaratılmasında bir araç fonksiyonu da görebileceği belirtilmiştir.

Sosyal politikalarla iktisadi politikaların çatışan değil uzlaşan hedeflere sahip olması gerektiği, sosyal güvenlik sistemlerinin kaynakları israf eden, işsizliği hızlandıran ve tüketimi artıran değil, aksine üretkenlik ve verimliliği artıran, iktisadi büyümeyi hızlandıracak kaynakları yaratan bir işleyişe sahip olması gerektiği belirtilmiştir. Piyasa ekonomisinin işleyişi ile sosyal güvenlik sisteminin işleyişinin uzlaştırılmasının önemi vurgulanmıştır.

F. Rekabet Gücü Açısından

Sosyal güvenlik sistemlerinin ekonominin rekabet gücü üzerindeki etkisi, özellikle Avrupa Birliği ülkelerince gündeme getirilmiştir. Yaygın ve kapsamlı bir sosyal korumanın olduğu AB ülkelerinde, sistemin getirdiği yüksek maliyetin bu ülkelerin sosyal korumanın daha az olduğu ABD, Japonya ve Uzakdoğu ülkeleri karşısındaki rekabet gücünü olumsuz etkilediği ileri sürülmüştür. Bu noktada sosyal güvenlik sistemlerinin finansman kaynaklarının ve işleyiş mekanizmasının işletmelerin ve ekonominin rekabet gücünü olumsuz olarak etkilemeyecek bir yapıya kavuşturulmasına yönelik uygulamaların hayata geçirilmesi gerektiği görüşleri ağırlık kazanmıştır. Devletin teşvik edici şekilde finansmana katılımı bu anlayışın sonucunda gündeme gelmiştir.

G. Gelir Dağılımı Açısından

Sosyal güvenlik esas itibarıyla gelirin yeniden dağılımı mekanizmasıdır. Bu dağılım sosyal sigorta kurumlarının finansman kaynakları, finansman metodu ve işleyiş mekanizmasına bağlı olarak nesiliçi, nesiller arası veya tehlikesiz zamanlardan tehlikeye maruz kalınan zamanlara doğru gerçekleşebilir. Ancak, bir sosyal güvenlik sisteminin belirgin amaçlarından birini de, gelir dağılımında adaleti sağlayacak şekilde yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere doğru bir gelir transferini gerçekleştirerek fakirlik problemini ortadan kaldırmaktır.

Mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin, gelir dağılımında adaleti sağlamak bir yana, düşük gelirlilerden yüksek gelirlilere doğru bir gelir transferine yol açtığı veya yüksek gelir grupları arasında bir gelir dağılımını sağladığı ortaya çıkmıştır. GSYİH'nın % 30'unu aşan kaynak tahsislerine rağmen, gelişmiş ülkelerde bile fakirlik probleminin

çözülemediği, kriz dönemlerinde fakirliğin yeniden ortaya çıktığı belirtilmiş, sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılımı fonksiyonunun güçlendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

III. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMAN YAPISI ve PROBLEMLERİ

Türk sosyal güvenlik sisteminin temel kurumları, primli rejimler olarak adlandırılan sosyal sigortalardır. Sosyal sigorta kurumları çalışanların statüleri esas alınarak oluşturulmuş, kamu kesiminde çalışan sivil ve askeri personel için T.C. Emekli Sandığı; sanayi ve hizmetler kesiminde bağımlı olarak çalışanlar için SSK ve kendi adına bağımsız olarak çalışanlar için de BAĞ-KUR oluşturulmuştur. Tarım sektörü için ayrı bir sosyal sigorta kurumu oluşturulmamış bu kesimin sosyal güvenlik kapsamına alınması ile ilgili olarak çıkarılan 2925 ve 2926 sayılı Kanunların uygulaması SSK ve Bağ-Kur'a verilmiştir. Banka ve sigorta şirketlerinin vakıf statüsündeki sandıkları da bu yapıya eklendiği zaman primli sosyal güvenlik kurumları tamamlanmış olmaktadır.

Primsiz rejimler ise daha çok genel bütçeden yapılan transferlerle gerçekleştirilen sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden oluşmaktadır. Daha sınırlı bir kesime ve yetersiz sosyal güvenlik garantisi sağlayan kamu sosyal güvenlik harcamaları içinde 65 yaş aylığı, yeşil kart uygulaması, SHÇEK vasıtasıyla kimsesiz ve muhtaç çocuklar, yaşlılar ve özürlülere sağlanan sosyal güvenlik garantisi ve tazminat niteliğindeki ödemeler bu grupta yer almaktadır.

A. Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yapısı

Türk sosyal güvenlik sisteminin temel kurumlarını oluşturan sosyal sigorta kurumlarının finansman yapısı ile ilgili genel özellikleri şunlardır:

- *Her üç sosyal sigorta kurumunda da uzun vadeli yaşlılık, malullük ve ölüm sigorta kollarının finansmanı fon esasına göre oluşturulmuştur. Buna göre, her nesil kendi ödediği primlerle kendi sosyal güvenlik garantisini sağlayacaktır. Bu esas 2925 ve 2926 sayılı Kanun kapsamındaki tarım çalışanları için de geçerlidir. Dağıtım metodu yalnızca kısa vadeli hastalık, analık, ve İKMH sigorta kolları için benimsenmiştir.*

- *SSK ve Emekli Sandığında ikili finansman söz konusudur. Sigortalı ve işveren prim öder. Bağ-Kur mensupları ile 2925 ve 2926 sayılı kanun kapsamındakiler primlerinin tamamını kendileri öderler. Devlet prim ödeyerek sistemin finansmanına katılmamıştır.*

- *Sosyal sigorta kurumlarının sigorta kollarının farklı yıllarda kurulması, her sigorta kolu için ayrı prim uygulamasını da beraberinde getirmiştir. Bu özellikle SSK'da çok belirgindir. Sağlık sigortasının sonradan oluşturulması Bağ-Kur ve 2926 sayılı kanun kapsamındakiler için de ayrı prim uygulamasını getirmiştir. Bu konudaki istisna 2925 sayılı kanun kapsamındakiler ve isteğe bağlı olarak sigortalı olanlardır. SSK kapsamındakiler oluşturulan işsizlik sigortası için de ayrı prim alınması uygulaması bu geleneğin bir devamı olarak dikkati çekmektedir.*

- *İkili prim ödemenin söz konusu olduğu SSK ve Emekli Sandığı'nda prim ödeme yükümlülüğü ağırlıklı olarak işveren üzerindedir. Toplam prim içinde işveren primlerinin oranı daha yüksektir.*

- *Devlet prim ödeyerek sosyal güvenliğin finansmanına katılmamakla beraber, ödenen primlerin vergiden, sosyal sigorta kurumlarının işlemlerinin de vergi ve harçlardan muaf tutulması ve sosyal sigorta kurumlarının yönetim ve personel giderleri de büyük ölçüde devlet tarafından karşılanması dolayısıyla önemli bir maliyete katlanmaktadır. Devletin sosyal sigortaların finansmana doğrudan iştiraki ise, 1992 yılından sonra sosyal sigorta kurumlarının açıklarının artması ve bu açıkların Hazineden yapılan transferlerle karşılanması ile önemli bir seviyeye ulaşmıştır.*

- *Türkiye'de, sosyal güvenliğin ve özellikle de sosyal sigorta kurumlarının finansmanı için tahsisi bir sosyal güvenlik vergisi getirilmemiştir.*

B. Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Sorunları

4447 Sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce, sosyal sigorta kurumlarının ve bir bütün olarak Türk sosyal güvenlik sisteminin bir kriz içine girdiği ve bu krizin de finansman krizi olduğu belirtilmiştir. 1999 yılı itibarıyla sosyal güvenlik sistemimiz ve sosyal sigorta kurumlarının finansman yapıları ile ilgili problemleri şu başlıklar altında toplamak mümkündür:

- *Sosyal sigorta kurumlarının aktueryal hesap dengesi bozulmuş, gelirleri giderlerini karşılayamaz hale gelmiştir. 1998 yılında 3 sosyal sigorta kurumu için bütçeden yapılan transfer 1.4 katrilyon TL olarak gerçekleşmiş, 1999 yılında ise bu miktarın 2.7 katrilyon TL'yi*

bulması beklenmektedir. Bu transferin bütçe içindeki payı % 9'u, toplam bütçe açıkları içindeki payı da % 30'u aşmıştır. Sosyal sigorta kurumlarının açıkları, 1998 yılı itibarıyla GSYİH'nın % 2.8'ine, ulaşmış olup, aynı durumun devam etmesi halinde bu oranın 2005 yılında % 4.6'ya, 2050 yılında ise % 16.8' e ulaşacağı hesaplanmaktadır. Yalnızca sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının karşılanması için gerekli olan kamu kesimi borçlanma gereği, AB ülkelerinin Maastricht'te bütün kamu kesimi borçlanma gereği için çizdiği % 3'lük üst sınırı ulaşmış görünmektedir.

- *Herhangi bir müdahale yapılmaması ve mevcut durumun devamı halinde sosyal sigorta kurumlarının açıklarının kapatmak için çalışanların ücretlerinden kesilmesi gereken prim oranı 1995 de % 50 iken, 2005 yılında % 69; 2010 yılında ise % 77 olacaktır. 2050 yılında ise ücretlerin tamamı prim olarak ödense bile (% 111), açıklar karşılanmayacak bir seviyeye ulaşacaktır.*

- *Sosyal sigorta kurumlarının yaşadığı finansman krizinin boyutlarının açıklanmasında yalnızca açıkların dile getirilmesi krizin boyutlarını küçültmek anlamına gelir. Daha önce de belirtildiği gibi bütün sosyal sigorta kurumlarının uzun vadeli sigorta kolları başlangıçta fon esasına göre kurulmuştur. Bu sebeple bugün sosyal sigorta kurumlarının sahip olmaları gereken fon, halen aylık alanlar için gelecek dönemlerde yapılacak ödemelerle, halen sigortalı olanların da sigortalılık süreleri boyunca ödedikleri primleri karşılayacak seviyede olması gerekirdi. Ancak, bugün gelinen noktada değil bu fonların varlığından bahsetmek, fiilen dağıtım esasına dönmüş olan sigorta kurumlarının bir yıllık gelirlerinin bir yıllık giderlerini karşılaması bile söz konusu değildir. Türkiye, diğer birçok alanda olduğu gibi, sosyal güvenlik alanında da bütün kesimlerin sorumluluk sahibi olduğu bir* ***"sosyal güvenlik mirasını"*** *yemiş, bitirmiştir.*

Sosyal sigorta kurumları çok yönlü sebeplere bağlı olarak finansman krizine girmiştir. Bu sebepler, sosyal sigorta kurumlarının gelirlerini azaltan, giderlerini artıran ve sahip olduğu kaynakları eriten uygulamalar başlıkları altında toplanabilir.

- *Sigortalıların üçte birine ulaşan yaygın kayıt dışı çalışma, prime esas kazançların gerçekçi olarak belirlenemeyişi, prim tahsil oranının düşüklüğü, sıklıkla çıkarılan prim ve gecikme cezaları afları ile borçlanma uygulamaları sosyal sigorta kurumlarının gelirlerini azaltan faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır.*

- *Yaş şartına bağlı olmaksızın, genç yaşta yaşlılık aylığı bağlanması, sigortacılık ilkelerine aykırı olarak prim karşılığı olmaksızın*

yapılan ödemeler, isteğe bağlı sigortalılık uygulamasının yaygınlaşması, bağımlı nüfus oranının yüksekliği, aylıkların hesabında ödenen prim-alınan aylık ilişkisinin zayıflatılması, cömert sosyal yardımlar ve ekonomik politikaların faturasının sosyal sigorta kurumlarına çıkarılması, sosyal sigortaların giderlerini artıran faktörler olmuştur.

- *Sosyal sigorta kurumlarının gelirlerini azaltan ve giderlerini artıran uygulamalar yanında bu kurumların sahip olduğu fonlar da etkin şekilde değerlendirilememiştir. Nitekim, özellikle 1970'li yıllardan sonra yaşanan yüksek oranlı enflasyon dönemlerinde fonlar "negatif getiri" ile değerlendirilmiş ve eritilmiştir.*

- *Sosyal sigorta kurumlarının finansman problemi yalnızca açıklarla sınırlı değildir. Prim oranları yüksektir ve ağırlıklı olarak işveren üzerindedir. Devletin, sosyal politika uygulamalarını, çalıştırılan kişi sayısını esas alarak, işletmeler üzerine yönelik politikalarla gerçekleştirme eğiliminde olması, primleri bir istihdam vergisine dönüştürmüştür. Gümrük Birliği'ne giriş ve artan uluslararası rekabet ortamında prim maliyetleri Türk üreticilerinin rekabet güçlerini belirleyen unsurlardan biri haline gelmiştir. Bu noktada, prime esas kazançların seviyesinin düşük olması, yüksek prim oranlarına rağmen prim yükünün belirli bir seviyede kalmasına yol açmıştır.*

- *Yalnızca sosyal sigorta kurumlarını değil, bir bütün olarak sosyal güvenlik sistemini esas alınca, fert ve toplum olarak sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynaklar yetersiz kalmıştır. Türkiye'de sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynaklar, sosyal sigortalar esas alındığı zaman GSYİH'nın % 5'i civarında iken bu oran geniş anlamda sosyal güvenlik esas alındığı zaman ise ancak % 9'a yükselebilmektedir. Halbuki Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, 1995 yılında sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların % 15 seviyesine yükselmesi öngörülmüştü.*

- *Fert başına yapılan harcama olarak bu durumu açıklamak gerekirse, AB ülkelerinde fert başına düşen sosyal güvenlik harcaması 2500-7500 ABD doları arasında değişirken, Türkiye'de bu oran 250-300 ABD doları seviyesindedir. Bir başka ifade ile toplam fert başına gelir, bu ülkelerde yalnızca sosyal güvenlik için yapılan harcamalardan daha düşüktür.*

IV. 4447 SAYILI KANUNLA SOSYAL SİGORTALARIN FİNANSMAN YAPISINA YÖNELİK OLARAK GETİRİLEN DEĞİŞİKLİKLER

"İşsizlik Sigortası Kanunu" olarak yürürlüğe giren 4447 sayılı Kanun, sosyal güvenlik krizinin bir finansman krizi olarak tanımlanmasına bağlı olarak sosyal sigorta kurumlarının finansman yapısını, kurumların açıklarını kapatma amacına yönelik değişikliklere ağırlık verilerek hazırlanmıştır. Bu değişiklikleri, doğuracağı sonuçlara bağlı olarak aşağıdaki başlıklar altında toplamak mümkündür:

A. Sosyal Sigorta Kurumlarının Gelirlerini Artıran Değişiklikler

1. Prime Esas Kazançların Sınırlarının Tespit Esasları Değiştirilmiştir: 4447 sayılı Kanunla öncelikle, sosyal sigorta kurumlarının prime esas kazançlarının belirlenmesi ve artırılmasına yönelik esaslar değiştirilmiştir (4447, md.9). Buna göre, SSK'da daha önce gösterge tablosu, gösterge rakamları ve Memur Maaş Katsayısının çarpımı ile alt sınır ve üst sınır hesaplanması terkedilmiştir. 1 Ocak 2000 tarihinden itibaren prime esas kazançların alt sınırı 4 milyon TL, üst sınırı ise bunun 3 katı, yanı 12 milyon TL olarak belirlenmiştir. Üst sınırı alt sınırın 5 katına kadar yükseltilmesi yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmiştir.

Prime esas kazanç sınırlarının yükseltilmesi ile, 1987 yılında asgari ücretin 6 katı olan ancak daha sonra hızla düşerek 1999 yılında 2 katına düşen üst sınır, yeni düzenleme ile tekrar asgari ücretin 4 katına yükselmiştir. Bu noktada 4447 sayılı Kanunun dikkat çeken boşluklarından birini asgari ücretle prime esas kazançların alt sınırı arasındaki ilişkiden kaynaklanan probleme bir çözüm getirmemiş olmasıdır.

Prime esas kazanç sınırlarının yılda bir defa artırılması esası getirilmiştir. Buna göre, prime esas kazançların alt sınırı, DİE tarafından açıklanan bir önceki yıla ait kentsel yerler tüketici fiyatları indeksindeki artış kadar, daha sonra da aynı döneme ait GSYİH'nın sabit fiyatlarla gelişme hızı kadar artırılarak belirlenecektir. Bulunan rakamın 1000 lira kesirleri tama iblağ edilerek 3 katı alınacak ve üst sınır belirlenecektir.

506 Sayılı Kanun kapsamında isteğe bağlı sigortalı olanlar da, diğer sigortalılar için geçerli olan alt ve üst sınır arasında olmak şartıyla kendileri belirleyeceklerdir (4447, Md.12).

2925 sayılı Kanun kapsamında sigortalı olan Tarım işçilerinin prime esas kazançları, 506 sayılı Kanun kapsamındakiler için belirlenen prime esas kazançların alt sınırı olarak belirlenmiştir (4447, md.20).

Bağ-Kur mensuplarının primlerinin hesaplanmasında, yine 24 basamaklı gelir tablosunun esas alınacağı, gelir basamaklarının, ilk olarak bir önceki yılın DİE tarafından açıklanan kentsel yerler tüketici fiyatları indeksindeki değişim oranı kadar, daha sonra da GSYİH sabit fiyatlarla gelişme hızı kadar artırılacağı belirtilmiştir (4447, md.31). Bu yöntem ile SSK ile Bağ-Kur'da prime esas kazançların artırılması aynı esaslara bağlanmıştır.

2. Prim Oranları Yükseltilmiştir: Kanun, bazı sigortalılar tarafından ödenen prim oranlarını yükseltmiştir:

a. *Kurumdan gelir ve aylık almakta iken yaşlılık aylığı kesilmeden tekrar 506 sayılı Kanuna tabi bir işte çalışmaya başlayanlar için ödenen SGDP oranı % 24'den % 30'a yükseltilmiştir. Bunun % 7.5'i sigortalı, % 22.5'i ise işveren payı olarak ödenecektir (4447, md. 56/A-2).*

b. *2925 sayılı Kanun kapsamında sigortalı olan tarım işçilerinin ödediği prim oranı % 20'den % 30'a yükseltilmiştir (4447, md.56/b-3).*

c. *Tarım Bağ-Kur'u kapsamında sigortalı olanların ödediği prim oranı % 15'den % 20'ye yükseltilmiştir (4447, md.41).*

d. *Bağ-Kur sigortalılarının ve 1999 yılında sağlık sigortası kapsamına alınan 2926 sayılı Kanun kapsamındaki sigortalıların ödediği sağlık sigortası prim oranı % 12'den % 15'e yükseltilmiştir (4447, md.37).*

3. Yeni Primler Getirilmiştir: 4447 sayılı kanunla bazı çalışan grupları ve sigorta kolları için yeni prim oranları belirlenmiştir.

a. *Kurumdan yaşlılık aylığı almakta iken serbest avukat ve noter olarak çalışmalarını sürdürenlerin, SYZ dahil olmak üzere aldıkları aylıklardan % 15 oranında SGDP kesilmeye başlanacaktır (4447, md.8).*

b. *Bağ-Kur'dan yaşlılık aylığı almakta iken 1479 sayılı Kanuna tabi bir işte çalışmalarına devam edenlerin SYZ dahil olmak üzere aylıklarından % 10 oranında SGDP kesilecektir (4447, md.20).*

c. *İlk defa oluşturulan işsizlik sigortası için üçlü prim esası benimsenmiş, sigortalı ve devletin % 2, işverenin ise % 3 oranında işsizlik sigortası primi ödemesi kabul edilmiştir (4447, md.49).*

4 Bazı Sigorta Kollarının Yardımlarından Faydalanmak İçin Sigortalının Katkıda Bulunması Esası Getirilmiştir:

a. *506 sayılı Kanun kapsamındaki sigortalıların kendilerine, çocuklarına ve geçindirmekle yükümlü oldukları eşlerine verilecek olan protez araç ve gereçlerinin bedellerinin % 20'si kendilerince ödenir. Ancak bu şekilde ödenecek tutar, sigortalının kendisi ve çocukları için 16 yaşından büyükler için belirlenen asgari ücretin 1.5 katından, eşleri için se 1 katından fazla olamaz (4447, md. 3 ve 15).*

b. *Kurumdan gelir ve aylık almakta olanların kendileri, çocukları ve geçindirmekle yükümlü oldukları eşlerine verilecek protez araç ve gereç bedellerinin % 10'u kendilerince ödenir. Ancak bu tutar 16 yaşından büyükler için belirlenmiş asgari ücret tutarından fazla olamaz (4447, md.4 ve 15).*

c. *Emekli Sandığından aylık alan hak sahiplerinin kullandıkları protez araç ve gereçlerinin % 10'u hak sahipleri tarafından ödenir. Ancak bu miktar Ek 19. madde hükümlerince hesaplanan aylıklardan fazla olamaz (4447, md.25).*

d. *Bağ-Kur sigortalılarının ayakta yapılan tedavilerinde poliklinik muayene ücretinin ve verilen ilaç bedellerinin % 20'si sigortalı ve hak sahipleri, % 10'u ise aylık alanlar ve hak sahipleri tarafından karşılanır. Ancak bu katkı payı sigortalılarda birinci gelir basamağının 1.5 katını, aylık alanlarda ise birinci gelir basamağının % 65'ini geçemez (4447, md.36).*

e. *İKMH dışındaki haller için verilecek protez araç ve gereçlerinin % 20'si sigortalı ve hak sahipleri, % 10'u aylık alanlar ve hak sahiplerince karşılanır. Bu amaçla yapılan katkı payı ayakta tedavi halinde yapılacak katkılarla aynı üst sınıra tabidir (4447, md.36).*

B. Sosyal Sigorta Kurumlarının Giderlerini Azaltan Değişiklikler

4447 sayılı Kanun, sosyal sigorta kurumlarının gelirlerini artıran değişiklikler yanında, açıkların kapanmasını sağlamak üzere giderlerini azaltan düzenlemeler de getirmiştir. Bu düzenlemeler içinde özellikle emeklilik yaşının yükseltilmesine yönelik değişiklikler, daha önce de olduğu gibi, sosyal taraflar arasında en çok tartışılan alanı oluşturmuş ve adeta ilişkileri kilitlemiştir. Hemen belirtmek gerekir ki, özellikle emeklilik yaşına yönelik düzenlemelerin mali etkileri uzun dönemde ortaya çıkacaktır.

1. Emekli Olma Yaşı, Kademeli Bir Geçişle Yükseltilmiştir

4447 sayılı Kanunun en önemli değişikliklerden birini de emeklilik yaşının belirlenmesi olmuştur. Kanunun yasalaşma sürecinde sosyal taraflar arasında gerginliğe yol açan en önemli değişiklik alanı olarak görülen emeklilik yaşının belirlenmesi, ÇSGB'nın başta belirttiği 62 yaşın altında ve yine başlangıçta önerilenden daha yumuşak bir geçiş dönemi ile sonuçlandırıldı. Yaşa bağlı olmayan bir yaşlılık aylığı bağlama sisteminin aktif-pasif sigortalı dengesini bozarak sosyal sigorta kurumlarını finansman krizine götürdüğü eleştirilerini ortadan kaldıracak bir düzenleme yapılmıştır. Kadınlar için 58, Erkekler için 60 yaş belirlenmiş ve mevcut düzenlemelere göre aylık almaya hak kazanmasına iki yıl kalanları etkilemeyen 10 yıllık kademeli bir geçiş getirilmiştir.

2. Prim Ödeme Gün Sayıları Artırılmıştır

Bu düzenleme özellikle SSK kapsamındaki sigortalılar için gündeme gelmiş, prim ödeme gün sayıları artırılmıştır. 5000 gün olan prim ödeme gün sayısı geçiş dönemi içinde kademeli olarak 6000 güne, ilk defa sigortalı olanlar içinse 7000 güne çıkarılmıştır. Aynı şekilde, kısmi emeklilik aylığı alacaklar için de prim ödeme gün sayısı kademeli olarak 4500 güne yükseltilmiştir.

3. Aylık Bağlama Oranları Düşürülmüştür

4447 sayılı Kanun uzun vadeli sigorta kollarından bağlanan aylıkların oranını değiştirmiş ve bu değişiklik azaltma yönünde olmuştur. Sigortalının aynı aylık bağlama oranına ulaşması için daha uzun süre sigortalı olması ve daha fazla prim ödemesi gerekmektedir. Daha önce 9000 gün prim ödeyen sigortalı % 77 aylık bağlama oranına ulaşırken, yeni sisteme göre % 65 oranında kalmaktadır. Aylıkların alt sınırlarının hesaplanmasında da aylık bağlama oranları düşürülmüştür. Aynı şekilde, aylıkların alt sınırı belirlenirken % 70 olan alt sınır aylık bağlama oranı % 35'e düşürülmüştür. Nitekim, aylıkların alt sınırı bakımından yapılan basit bir hesaplama, yeni sistemle hesaplanacak aylıkların alt sınırının bugün hesaplanan miktarın yarısına kadar düşeceğini ortaya koymaktadır.

4. Aylıkların Hesabında Esas Alınan Kazanç Dönemi Değişmiştir

Daha önce sigortalının son 5 veya 10 yıllık kazancı dikkate alınırken, yeni düzenleme ile bütün sigortalılık süresindeki kazançları dikkate alınacaktır. Bu şekilde, sigortalının son yıllarda yüksek prim ödeyerek yüksek aylık alma imkanı ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır**.**

C. Diğer Değişiklikler

4447 sayılı Kanunla, uzun dönemde sosyal sigorta kurumlarının mali yapısını etkileyecek düzenlemeler de getirilmiştir. Bunlar:

1. Sigortalı Çalışmayı Yaygınlaştırmaya Yönelik Tedbirler

Kayıt dışı sigortasız çalışma veya eksik gün veya kazanç bildirme sosyal sigorta kurumlarını gelir kaybına uğratan sebeplerin başında sayılmıştır. 4447 sayılı Kanunla, kayıt dışı çalışmayı önlemek üzere getirilen tedbirler:

a. *İşyerlerinin sigortalı çalıştırmaya başlamadan önce Kuruma bildirilmesi (4447, md. 1),*

b. *Sigortalıların işe başlamadan önce Kuruma bildirilmesi (4447, md.2),*

c. *Sigortalıların ay içinde çalışmadıkları bildirilen, eksik günlerinin İşverence belgelenmesi (4447, md.11),*

d. *Sigortalıların çalışmaya başladıktan sonra 30 gün içinde sigortalı çalışmaya başladıklarını Kuruma bildirmeleri (4447, Ek md.40)* olarak belirtilmiştir.

2. Denetim ve Kontrol Yetkisi Genişletilmiştir

506 sayılı Kanunun uygulanması bakımından sigorta müfettişleri yanında Kurum, Yönetim Kurulu kararı ile görevlendirilen memurların sigortalıların işlemleri ile ilgili yoklama ve tesbit yapabilecekleri belirtilmiştir. Aynı şekilde, Genel ve Katma bütçeli Kamu Kurumlarının denetim elemanları işyerlerinde kendi mevzuatları çerçevesinde yapacakları denetim sırasında çalışanların sigortalı çalışıp çalışmadıklarını da denetleyebileceklerdir. Bu tedbir de sigortasız çalışmayı ve çalıştırmayı önlemeye yönelik düzenlemelerden biri olarak, 6 ay içinde çıkarılacak bir yönetmelikle esasları belirlenecektir (4447, md.14).

3. Gecikme Cezaları Artırılmıştır

Bu düzenleme ile prim ödeme eğilimi son derecede düşük olan Bağ-Kur ve 2926 sayılı Kanun kapsamındaki sigortalıların, prim ödeme eğilimlerinin güçlendirilmesi amaçlanmış ve sigortalıların primlerini zamanında ödememeleri halinde alınacak gecikme cezasının, SSK'da olduğu gibi, Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre belirlenmesi esası getirilmiştir (4447, md.33 ve 42).

4. Basamak Yükseltme Esasları Değiştirilmiştir

Bağ-Kur sigortalıları düşük prim ödeme eğilimlerinin yanı sıra basamak yükseltmek konusunda da isteksiz davranmışlar bu sebeple toplam sigortalıların % 60'ından fazlası zorunlu basamak yükseltilmesinin söz konusu olduğu 6. basamakta toplanmıştı. Yeni düzenleme ile sigortalılarının basamak yükseltme esasları değiştirilmiş, sigortalıların 12. basamağa kadar zorunlu olarak yükseltilmesi esası getirilmiştir (4447, md. 52).

V. 4447 SAYILI KANUNLA GETİRİLEN DEĞİŞİKLİKLERİN SOSYAL SİGORTALARIN FİNANSMAN YAPISINA ETKİLERİ

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 4447 sayılı Kanunla ilgili çalışmaları başlatırken, esas amaçlarının köklü bir sosyal güvenlik reformu gerçekleştirmek olduğunu, ancak bu reform gerçekleştirilinceye kadar, eğer müdahale edilmezse 5 yıl sonra aylıklarını ödeyemeyecek duruma düşecek olan sosyal sigorta kurumlarının mali yapılarını iyileştirici acil tedbirlerin alınması gerektiğini ileri sürmüştür. Dolayısıyla 4447 sayılı Kanunla getirilen düzenlemelerin temel amacı, sosyal sigorta kurumlarının mali yapılarını güçlendirmek ve ekonomideki kara deliklerden biri olarak tanımlanan ve bütçe üzerinde önemli bir yük oluşturan açıkları kapatmak olarak değerlendirilebilir. Yeni düzenlemelerin sosyal güvenlik sistemi ve sosyal sigortaların finansman yapısına yönelik muhtemel etkileri aşağıdaki başlıklar altında toplanabilir:

A. Sosyal Sigorta Kurumlarının Açıklarının Kapatılması Bakımından

4447 Sayılı Kanun, daha önce de belirtildiği gibi, öncelikle olarak sosyal sigorta kurumlarının açıklarını kapatmayı ve kurumları kendi gelirleri ile giderlerini karşılayabileceği bir noktaya getirmeyi amaçlamaktadır. Bu amacı gerçekleştirmek üzere gelirlerini artıran, harcamalarını azaltan düzenlemeler getirilmiştir.

Kurumların gelirlerini artıracak ilk değişiklik, prime esas kazanç sınırları yükseltilerek sağlanmıştır. 1987 yılında asgari ücretin 6 katı olan prime esas kazançların üst sınırı 1999 yılında 2 katına düşmüşken, 4447 sayılı kanunla bu sınır tekrar asgari ücretin 4 katına yükseltilmiştir. Başta isteğe bağlı sigortalılar olmak üzere, bazı sigortalıların ödeyeceği primlerin de artırıldığı dikkate alınırsa prim gelirlerinde önemli bir artma beklenebilir. Üst sınırın alt sınırın 5 katına kadar yükseltilme yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilmiş olması, zaman içinde bu sınırın yeniden yükseltilmesine imkan verecektir.

Kanun, kayıt dışı çalışmayı azaltmaya yönelik düzenlemeler de getirmiştir. Sigortalının önceden bildirilmesi ve denetim yetkisinin artırılması ile ilgili değişiklikler, kayıt dışı çalışmayı azalttığı ölçüde sosyal sigorta kurumlarının gelirlerinin artmasını sağlayacaktır. Öte yandan, sigortalılık süresini uzatan ve prim ödeme gün sayısını artıran değişiklikler de orta ve uzun dönemde sosyal sigorta kurumlarının gelirlerini artıran bir etki yapabilecektir.

4447 sayılı Kanun, sosyal sigorta kurumlarının harcamalarını azaltan önemli değişiklikleri de getirmiştir. Bunlardan en önemlisi emeklilik yaşının yeniden belirlenmesi ile ilgilidir. Kademeli bir geçişle yükseltilen emeklilik yaşı, orta ve uzun dönemde sosyal sigorta kurumlarının giderlerini azaltan önemli bir faktör olacaktır. Ancak, kademeli geçişle ilgili olarak getirilen muafiyetler, emeklilik yaşının yükseltilmesinin Kurumların giderlerini azaltıcı etkisinin kısa dönemde ortaya çıkmasını önleyecektir.

4447 sayılı Kanun aylıkların hesaplanması usulünü değiştirmiştir. Bu değişiklik öncelikle aylık bağlama oranlarının düşürülmesi şeklinde gerçekleştirilmiştir. Sigortalıların aynı aylık bağlama oranına ulaşmaları için daha uzun süre sigortalı olmaları ve prim ödemeleri gerekmektedir. Nitekim, aylıkların alt sınırları bakımından yapılan bir basit bir hesaplama, yeni sisteme göre bağlanacak olan aylıkların alt sınırının mevcut sisteme göre bağlanan alt sınırın yarısına düştüğünü ortaya koymaktadır.

Prime esas kazanç sınırları ile aylıkların artışının farklı esaslara bağlanması sosyal sigorta kurumları lehine önemli bir avantaj yaratacak gibi görünmektedir. Prime esas kazanç sınırlarının belirlenmesi, yıllık olarak ve TÜFE ve GSYİH oranlarındaki artış oranları ile ayrı ayrı artırılarak bulunurken, sigortalılara bağlanan aylıklar yalnızca TÜFE dikkate alınarak ve aylık olarak artırılmaktadır. Bu, zaman içinde prime esas kazanç sınırlarının daha da yükselmesine yol açacak ve Kurumların prim gelirlerini artıracaktır. Aylıkların ise yalnızca TÜFE dikkate alınarak ve aylık olarak artırılması, sosyal sigorta kurumlarının harcamalarını azaltıcı bir etkiye sahip olabilecektir.

Ancak bütün bu değişikliklerin sosyal sigorta kurumlarının açıklarının kapatılmasındaki etkisi, gerek ILO uzmanları tarafından hazırlanan raporda, gerekse ÇSGB'nın sosyal güvenlik reformunu takdim raporunda yer alan projeksiyonlara göre, en iyimser tahminle orta dönemde yani 10 yıllık bir sürede etkisini hissettirmeye başlayacaktır. Zaten aksi bir gelişmeyi de beklemek mümkün değildir.

B. Sosyal Güvenlik İçin Tahsis Edilen Kaynakların Hacmine Etkisi:

4447 sayılı Kanunla getirilen bazı değişiklikler, sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların hacmini artıracak etkileri de sahiptir. Ancak bu artış, zaten bir çok mali hükmü 2000 yılı başında yürürlüğe gireceği için, önümüzdeki yıllar için söz konusu olabilecektir.

İşsizlik sigortasının oluşturulması ve bu amaçla toplam % 7 oranında yeni bir prim ihdas edilmesi, toplam prim gelirlerini ve dolayısıyla sosyal güvenlik için ayrılan kaynakların hacmini artıracak ilk değişikliktir.

İkinci önemli değişiklik, prime esas kazançların sınırlarının yükseltilmesi ile gelmiştir. Prim oranları aynı kaldığı için bu yolla da sosyal güvenlik için ayrılan kaynakların hacmi artacaktır.

Son olarak, bazı sigortalıların ödedikleri prim oranlarının yükseltilmiş olması, bazı çalışan grupları için SGDP adı altında yeni primler getirilmesi ve sağlık hizmetlerinden faydalanmada değişik

grupların katkı payı ödemek zorunda olması sosyal güvenlik harcamalarını artıracaktır.

C. Finansman Metodu Bakımından:

4447 sayılı Kanun, sosyal sigorta kurumlarının, finansman metodlarının dağıtım yöntemi olduğunun tescili anlamına gelecek değişiklikler ihtiva etmektedir. Kanun çıkarılırken temel amaç sosyal sigorta kurumlarının açıklarının kapatılması, yani bir yılın gelirleri ile bir yılın giderlerinin karşılanması olarak hedeflendiği için bu bütün sosyal sigorta kurumlarının dağıtım esasına göre finansman dengelerinin sağlanması anlamına gelmektedir. Bu kurumların finansman yöntemlerinin yeniden fon metoduna göre oluşturulması, en azından öngörülebilen bir sürede mümkün görülmemektedir.

Bu durumda, diğer ülkelerde ortaya çıkan genel gelişme eğilimleri de dikkate alındığı zaman, fon metodu, sosyal güvenlik reformunun ikinci safhasında gerçekleştirilmesi düşünülen bireysel emeklilik fonları veya ikinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının finansman yöntemi olarak benimsenecektir. Bu durumda, sosyal güvenlik sisteminin kaynak yaratma fonksiyonunu da bu fonlar üstlenmiş olacaktır.

Türkiye ikinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının oluşturulması için önemli bir fırsata ve avantaja sahiptir. Bu da 1988 yılından beri uygulanmakta olan zorunlu tasarruf uygulamasıdır. Ancak, zorunlu tasarruf için yapılan kesintilerin, işsizlik sigortası primleri dolayısıyla gelecek prim yükünü hafifletmek için kaldırılmasının düşünülmesi, 4447 sayılı Kanunun stratejik hatalarından birini oluşturacaktır. Zorunlu tasarruf uygulaması kesinlikle işsizlik sigortasının alternatifi değildir. Yapılması gereken, zorunlu tasarruf kesintilerinin bireysel emeklilik fonlarına transferinin sağlanması ve fon esasına göre çalışacak bu kurumlar için hem süre hem de kaynak bakımından önemli bir başlangıç sağlanmasıdır.

İşsizlik sigortasının fon metoduna göre çalışması, bu sigorta kolunun doğasında vardır. İşsizlik sigortası fonunda oluşan kaynakların kullanımında, geçmiş dönemlerde yapılan hataların tekrarına fırsat verilmemelidir. 4447 sayılı Kanun, Fon'un yönetimi ve denetimi ile ilgili düzenlemeler getirmiş ancak değerlendirme alanları eksik bırakılmıştır.

D. Finansman Kaynakları Bakımından

4447 sayılı Kanun, sosyal sigorta kurumlarının finansman kaynakları bakımından yenilik getirmemiş, bu kurumların esas olarak

sigortalı ve işveren tarafından ödenen primlerle kaynak ihtiyacının karşılanması öngörülmüştür. Bunun tek istisnası işsizlik sigortası olmuş, devlet ilk defa sürekli olarak bir sigorta kolunun finansmanına üçüncü taraf olarak katılmıştır. Ancak, Kanun, sosyal sigortaların primle finansmanı konusundaki temel tercihi değiştirmemiştir.

Devlet, gerek sosyal sigorta kurumlarının açıklarını kapatmak, gerekse kamu sosyal güvenlik harcamalarını artırmak için ihtiyaç duyduğu mali kaynak için tahsisi bir sosyal güvenlik vergisi düşünmemiştir. Geçiş dönemi boyunca ihtiyaç duyulan kaynağın daha önce sağlanan yöntemle temini benimsenmiş görünmektedir.

Finansman kaynakları bakımından bir önemli yenilik de, Geçici 5. madde ile 17.8.1999 tarihinde meydana gelen deprem dolayısıyla malul kalan ve ölenlerin hak sahiplerine bir yıllık sigortalılık şartını yerine getirmeleri halinde aylık bağlanması halinde, bu şekilde bağlanan aylıklarla ilgili söz konusu kanunlarda öngörülen prim veya keseneklerin eksik kısmının Hazine tarafından karşılanmasının öngörülmesidir. Ancak bu uygulama, son yıllarda sık sık tabii felaketlerle karşılaşan Türkiye için ciddi sıkıntılar getirebilecektir. Nitekim, Marmara depreminde mağdur olanlar için sağlanan bu imkan, Düzce depreminde mağdur olanlara sağlanmamıştır.

E. Devletin Finansmana Katılımı Bakımından

4447 sayılı Kanun, işsizlik sigortası bir yana bırakılırsa, sosyal sigorta kurumlarının açıklarını kapatarak sosyal güvenliğin finansmanına katılmak zorunda kalan devletin bu yükümlülükten kurtulmasının bir belgesi olarak değerlendirilebilir. Gerek 4447 sayılı Kanunun kamuoyuna takdim gerekçesinde, gerekse getirilen değişikliklerde bu eğilimi açık olarak görmek mümkündür.

4447 sayılı Kanun, sosyal sigorta kurumlarının açıklarını, sigortalı ve işveren tarafından ödenen primleri artırarak ve kurumların harcamalarını azaltarak sağlamayı ve zaman içinde de Devletin bu kurumların açıklarını kapatarak finansmana katılımını sona erdirmeyi amaçlamıştır. Bir başka ifade ile Kanun, devletin sırtında yük olarak görülen "sosyal güvenlik kamburunun" atılmasını amaçlamıştır.

Devletin, üçüncü taraf olarak ve prim ödeyerek işsizlik sigortasının finansmanına katılması ise, zaten sosyal koruma kapsamında olan kesimin sosyal güvenlik garantisini yükseltmek için bir katılımdır ve hiç sosyal güvenlik kapsamında olmayan % 15'lik nüfus kesimi ile % 10 civarındaki işsizlerin varlığı düşünüldüğü zaman sosyal adalet ilkesi bakımından kolay savunulabilecek bir gelişme değildir.

Öte yandan, sosyal sigorta kurumlarının açıklarının daha uzun süre devam edeceği göz önünde tutulursa, devlet bu kurumların finansman dengesi sağlanıncaya kadar, açıkları karşılayarak sistemin finansmanına katılmaya devam edecektir.

F. Makro Ekonomik Etkileri Bakımından

Fon metoduna göre işleyen sosyal sigorta kurumlarının özellikle gelişmekte olan ülkelerde iktisadi büyüme için hayati öneme sahip olan sermaye birikimi sağlama bakımından önemli fonksiyonlar gerçekleştirdikleri bir gerçektir. Türk sosyal sigorta kurumları da özellikle 1960 ve 1970'li yıllarda önemli bir tasarruf ve sermaye birikimi sağlamışlardır. Ancak, daha önce belirtilen sebeplerle bu fonksiyonlarını kaybetmişler ve fiilen dağıtım metoduna göre çalışan kurumlar haline dönüşmüşlerdir. 4447 sayılı Kanun, sosyal sigorta kurumlarının finansman metodunun dağıtım metodu olduğunun tescili anlamına geldiği için bu kurumların sermaye birikimi sağlama fonksiyonlarının gerçekleşmeyeceği anlamına gelmektedir.

İşsizlik sigortası fonunun ne oranda bir tasarruf yaratacağı zaman içinde ve sistemin işletilmesine bağlı olarak ortaya çıkacaktır. Ancak, hiç bir zaman toplam sosyal güvenlik harcamalarının % 60'ını oluşturan uzun vadeli sigorta kollarının yaratacağı tasarruf birikimini sağlaması söz konusu olmayacaktır.

Prime esas kazançların sınırlarının artırılarak prim yükünün sigortalı ve işveren üzerine aktarılması, primlerin bir istihdam vergisi olma yönünü güçlendirdiği için orta ve uzun dönemde istihdam seviyesinde bir daralmaya yol açması beklenmelidir. En azından, getirilen yeni denetim ve kontrolle ilgili tedbirlere rağmen kayıt dışı çalışmanın devamına yol açabilecektir.

Prim gelirlerinin artışı ve giderlerin azalması ile Türk Ekonomisinin kara deliklerinden biri olarak değerlendirilen sosyal sigorta kurumlarının açıklarının kapanması, bu amaçla bütçeden yapılan transferleri ve kamu kesimi borçlanma gereğini azalttığı ölçüde enflasyon oranının ve faiz hadlerinin düşmesini sağlaması beklenebilir. Bu düşüşün yatırımları teşvik ederek iktisadi büyümeyi hızlandırması da söz konusu olabilir. Ancak bu kısa zamanda gerçekleşecek bir sonuç gibi görülmemektedir.

Sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının azalması dolayısıyla, devletin yatırımlar için kullanabileceği kaynaklar artacağından, Türk ekonomisinin alt yapı yatırımlarını üstlenen devletin bu alandaki

yatırımlarını hızlandırabilecektir. Sonuçta, artan kamu yatırımları ile iktisadi büyüme hızının artması ve istihdamın genişlemesi beklenebilir.

G. Rekabet Gücü Açısından

4447 sayılı Kanun, prime esas kazanç sınırlarını genişleterek, özellikle işverenlerin prim yükünü artırmıştır. Daha önce prim oranları yüksek olmasına rağmen, prime esas kazançlar düşük olduğu için prim yükü düşük kalıyordu. Prim yükündeki bu artış, üretim maliyetlerini artırdığı ölçüde işletmelerin rekabet gücünü azaltan bir etkiye sahip olacaktır. Nitekim, 1 ocak 2000 tarihinde aylık alt sınırı 120, üst sınırı ise 360 milyon olan prime esas kazanç sınırlarının, nisan 2000 tarihinde 1999 yılında gerçekleşen % 68'lik enflasyon oranı dikkate alınarak yeniden artırılacağı dikkate alınırsa, nisan 2000 tarihinde prime esas kazanç alt sınırının 200 milyon TL, üst sınırının ise 600 milyon TL olacağı beklenmektedir. Buna göre, 109 milyon TL brüt asgari ücretle işçi çalıştırabilen işveren bu işçinin primini 200 milyon TL den ödemek zorunda kalacaktır. Üst sınır 1999 yılına göre önce Ocak ta 2, Nisan'da ise 3 kat artacaktır.

Türkiye'nin ihracat yapan firmalarının emek yoğun teknoloji ile çalışan tekstil sektörü gibi sektörlerde yoğunlaştığı dikkate alınırsa, prim artışlarından kaynaklanan maliyet artışının getireceği olumsuz etkinin boyutlarını tahmin etmek mümkün olacaktır. Bu sektörler, teknolojik yeniliklerle emek maliyetinin rekabet dezavantajı yaratacak bir unsur olmaktan çıkarılmasına imkan vermediği için, prim artışından gelen maliyet artışının olumsuz etkisini ortadan kaldırmada güçlükle karşılaşacaklardır. Türkiye'de yaşanmakta olan enflasyonun son yıllarda karekter değiştirerek maliyet enflasyonuna dönüşmesi, prim artışlarından kaynaklanan maliyet artışı, enflasyonun bu sebepten kaynaklanan özelliğini artıracak, bu gelişme Hükümetin enflasyonu düşürmeye yönelik politikaları ile de çelişecektir.

H. Gelir Dağılımı Açısından

Türk sosyal güvenlik sisteminin, gelir dağılımı üzerindeki etkilerini belirlemek kolay görünmemektedir. Esas olarak her neslin kendi sosyal güvenliğini sağlayacak tasarrufu kendisinin yaratması esasına dayanan fon metodunun fiilen dağıtım metoduna dönüşmesi, sigortanın dayandığı "külfet-nimet" dengesini bozmuş ve belirli grupların (prim aflarından faydalanan, borçlanma uygulamasından faydalanan, genç yaşta emekli olan, düşük prim ödeyip yüksek aylık alma imkanına sahip olan vb) ödediklerinden daha fazlasını almalarına yol açmıştır. Zaten, sosyal

sigortalara yapılacak her müdahalenin, belirli sosyal gruplar için geriye ve ileriye yönelik avantajlar veya dezavantajlar yaratması kaçınılmazdır. 4447 sayılı Kanunda benzer sonuçları doğurmuş, daha önce aylık almaya hak kazananları veya yeni hükümlerden etkilenmeyenleri avantajlı duruma getirmiştir. Öte yandan, bir veya bir kaç günlük gecikme dolayısıyla hem süre hem de prim gün sayısı bakımından önemli bir külfet altına giren kesimler de olmuştur. Bu işleyiş mekanizması ile Türk sosyal güvenlik sisteminin, olması gerektiği gibi, yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere doğru bir gelir transferini sağladığını söylemek mümkün değildir.

Yeni düzenlemenin gelir dağılımına yönelik en belirgin etkisi aylıkların hesaplanması ve artırılmasındaki yöntem değişikliği dolayısıyla ortaya çıkacaktır. Özellikle aylıkların endeksleme yoluyla ve yalnızca enflasyon oranındaki artışlara bağlı olarak artırılması ve yalnızca pasif sigortalıların bir önceki aya göre satın alma güçlerinin korunmasının amaçlanması, GSYİH artış oranının emekli aylıklarına yansıtılmaması dolayısıyla, orta ve uzun dönemde gelir dağılımının pasif sigortalılar aleyhine değişmesine yol açabilecektir. Kaldı ki, aylıkların endeksleme yoluyla artırılması, gelecek dönemlerde çok boyutlu ekonomik ve sosyal problemleri de beraberinde getirecektir.

İşsizlik sigortası, devletin de üçüncü taraf olarak katılması dolayısıyla gelir dağılımının sigortalı ve örgütlü çalışan gruplar lehine değiştirilmesi anlamına gelmektedir. Zaten sosyal koruma kapsamında olan bu kesimin sosyal güvenlik garantisi dikey olarak genişlemiş olacaktır.

VI. MARMARA DEPREMİ VE SOSYAL SİGORTALARIN FİNANSMANINA ETKİSİ

17 Ağustos 1999 tarihinde yaşanan Marmara depreminin en olumsuz etkilerinden biri de sosyal sigorta kurumlarına getireceği yük dolayısıyla ortaya çıkacaktır. Depremin kayıtlı ve örgütlü sanayi işgücünün yoğun olarak bulunduğu bir bölgede meydana gelmiş olması, sosyal sigortalar üzerindeki olumsuz etkilerini daha da artıracaktır. Marmara depreminin özellikle SSK ve Bağ-Kur başta olmak üzere sosyal sigorta kurumlarının finansman yapısı üzerinde, bir yandan gelirlerini azaltan diğer yandan da giderlerini artıran, çok yönlü olumsuz etkilere sahip olacaktır. Nitekim:

- *Gerek deprem sonucu ölen, gerekse çalışma gücünü kısmen veya tamamen kaybeden sigortalılar dolayısıyla sosyal sigorta kurumlarının prim gelirleri azalacaktır.*

- *Deprem sebebiyle prim ve gecikme cezalarının ertelenmesi sosyal sigorta kurumlarının gelirlerini geciktirecek ve azaltacaktır.*

- *Deprem sebebiyle kapanan veya faaliyetlerini büyük ölçüde azaltan işyerleri dolayısıyla sigortalı sayısındaki daralma prim gelirlerini azaltacaktır.*

- *Malul kalan sigortalıların kendilerine, ölen sigortalıların ise hak sahiplerine bağlanacak aylıklar dolayısıyla sosyal sigorta kurumlarının giderleri artacaktır. 4447 sayılı Kanunun geçici 5. maddesi ile malullük ve ölüm aylığının bağlanma şartlarının kolaylaştırılması dolayısıyla aylık bağlananların sayısındaki artış da sosyal sigortaların maliyetlerini uzun dönemli olarak artıracaktır.*

- *Malul ve sakat sayısının artması sosyal sigorta kurumlarının tedavi giderlerini ve sağlık sigortası harcamalarını artıracaktır.*

Deprem, sosyal güvenlik reformu ile ilgili çalışmalar başlatıldığı zaman hesaplanamayan bir faktör olarak devreye girmiştir. Depremin, yukarıda sayılan etkileri uzun dönemli etkilerdir ve sosyal sigortalar kurumları üzerine henüz hesaplanamayan mali yükler getirecektir. Bu da 4447 sayılı Kanunla getirilen değişikliklerin sosyal sigorta kurumlarının finansman yapılarına yönelik olumlu etkilerini geciktirecektir.

Marmara Depremi, güçlü bir sosyal güvenlik sisteminin varlığının, özellikle olağanüstü durumlarda ne kadar önemli olduğunu bir kez daha ortaya koymuştur. Depremde mağdur olan insanların kısa dönemli sağlık, beslenme ve orta dönemli barınma ihtiyaçları karşılandıktan sonra, uzun dönemli gelir kaybı ihtiyaçlarının karşılanması gerekmektedir ki, bu da modern sosyal güvenlik kurumları vasıtasıyla sağlanacaktır.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türk sosyal güvenlik sisteminin, sosyal taraflarca bilinen sebepler dolayısıyla kriz içine düştüğü ve bu krizin de daha çok sosyal sigorta kurumlarının finansman açıkları şeklinde kendini gösterdiği bir gerçektir. Sistemi krizden çıkarmak için, sosyal taraflarca da kabul edilen köklü tedbirler alınması gerektiği de bir başka gerçektir. 4447 sayılı

Kanun böyle bir ortamda gündeme gelmiş ve hayata geçirilmiştir. Bu noktada şu değerlendirmeleri yapmak mümkün olacaktır:

57. T.C. Hükümeti, 1994 yılından beri gündemde olan ancak bir türlü hayata geçirilemeyen emekli olma yaşı ile ilgili düzenlemeleri de ihtiva eden 4447 sayılı Kanunun çıkarılması aşamasında büyük bir kararlılık örneği göstermiş ve kamuoyundan gelen çok yönlü ve yoğun baskılara direnebilmiştir. Özellikle Marmara depremi sonrasında ara verilen Meclis görüşmelerini devam ettirerek Kanunun çıkarılmasını sağlaması, Hükümetin, daha önce belirtilen sosyal güvenlik reformunun diğer aşamalarını da gerçekleştirmede kararlı olduğunun bir delili olarak değerlendirilebilir. Ancak bu kararlılığın, çalışma hayatının tarafları arasında uzun dönemde ilişkileri bozacak bir gerginliğe yol açtığı da gerçeğin diğer yüzünü oluşturmaktadır.

Kanunla ilgili tartışmalar ve kamuoyunun tepkisi, sosyal güvenlik sistemi ile ilgili düzenlemelerin, çalışma hayatının diğer alanlarından farklı olarak çok daha geniş bir toplum kesiminin menfaatlerinin çok uzun dönemli olarak etkilediğini bir kez daha ortaya koymuştur. Bu durum, sosyal güvenlik sistemi ile ilgili düzenlemelerin, özellikle reform niteliği taşıyan kapsamlı değişikliklerin, sosyal tarafların da desteği alınarak uzun dönemli bir çalışma ile gerçekleştirilen BİR SOSYAL PROJE şeklinde gündeme getirilmesi ve hayata geçirilmesi gerektiğini göstermiştir. Bu tavrın özellikle reform çalışmalarının bundan sonraki kısmında dikkate alınması faydalı olacaktır.

4447 sayılı Kanun, prime esas kazanç sınırlarının belirlenmesi ve ayarlanması, prim oranlarının yükseltilmesi ve yeni primlerin ihdas edilmesi, emekli olma yaşının kademeli olarak yükseltilmesi, aylıkların hesaplanma usullerinin değiştirilmesi ve işsizlik sigortasının oluşturulması gibi sosyal sigorta kurumlarının işleyişini ve finansman yapısını ilgilendiren önemli değişiklikler getirmiştir. Ancak, ÇSG Bakanlığı, bu kanun tasarısını kamuoyuna takdim ederken getirilen değişikliklerin bir reform değil, kapsamlı bir reform öncesi acilen alınması gereken tedbirleri içiren bir düzenleme olduğunu belirtmiştir. Değişikliklerin bir reform olmadığı kesin olmakla birlikte, bu düzenlemelerden bir kısmının daha sonra yapılması düşünülen reform çalışmalarını zorlaştıracağı da bir başka gerçektir. Bu sıkıntı özellikle ikinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının oluşturulması sırasında ortaya çıkacaktır. 4447 sayılı Kanunla, aylıkların hesaplanma usulünün değiştirilmesi gibi, kapsamlı bir reform gerçekleştirilinceye kadar acilen alınması gereken tedbirlerin ötesinde değişiklikler getirilmiştir.

Türk sosyal güvenlik sistemi içinde Emekli Sandığının ayrı bir konuma sahip olduğu, SSK ve Bağ-Kur'la ilgili olarak getirilen

değişikliklerin, Emekli Sandığına da uygulanması halinde bu Kurum mensupları üzerinde farklı etkiler yaratacağı açık olarak ortaya çıkmıştır. Nitekim, Emekli Sandığına yönelik düzenlemeler yalnızca emeklilik yaşı ile sınırlı kalmış, aylıkların hesaplanması ve ayarlanması ile ilgili hususlar, personel kanunlarında ne zaman yapılacağı belli olmayan değişiklikler sonrasına bırakılmıştır. Bu gelişme, sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi, bütünleştirilmesi veya tek çatı altında toplanması veyahut aralarında norm ve standart birliği sağlanmasına yönelik çalışmaların önündeki en büyük engelin Emekli Sandığı'ndan kaynaklandığını göstermiştir. Bu durum, Emekli Sandığının bir sosyal sigorta kurumu olmadığı yönündeki iddiaların da haklılık payı artırmıştır.

4447 sayılı Kanun sigortalı ve işveren bakımından gelebilecek azami yükü getirmiştir. Değişikliklerin sigortalı ve işveren açısından getirdiği külfet çok belirgindir. Nimet hanesinde ise, aylıkların ödenme garantisinin verilmesi dışında somut bir iyileşme yok gibidir. Bu gerçeğin ışığı altında, sosyal güvenlik reformunu tamamlayacak diğer düzenlemelerin yapılması, sosyal güvenlik kurumlarının özerkleştirilmesi ve ikinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının oluşturulması gibi değişiklikler, özellikle sigortalılar açısından arzu edilmesi gereken bir durum olarak değerlendirilmelidir.

4447 sayılı Kanun, devletin sosyal sigorta kurumlarının açıklarını kapatma yoluyla katlanmak zorunda olduğu yükten kurtulmayı ve bu yükü sigortalılar ve işveren üzerine aktarmayı amaçlayan değişiklikleri öne çıkarmıştır. Bu değişiklikler, orta ve uzun dönemde, 4447 sayılı kanundan beklenen prim gelirlerini artırma hedefi ile ters düşen sonuçlara yol açabilir. Artan prim yükünün sermaye-yoğun üretim tekniklerini tercihin ile sonuçlanması, artan prim yükü dolayısıyla kayıt dışı çalışmanın azalmak bir yana daha da yaygınlaşması, işletmelerin rekabet gücünün azalması dolayısıyla üretim ve istihdam hacimlerinde meydana gelecek daralmalar, bu olumsuz sonuçlardan bir kaçı olabilir.

Sosyal sigorta kurumlarının finansman problemi, yalnızca açıkların kapanması problemi olarak değerlendirildiği için getirilen düzenlemeler de ağırlıklı olarak bu problemi çözmeye yönelik olmuştur. Sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların artması, sermaye birikimi yetersizliğini ortadan kaldıracak fon metoduna geçilmesi, devletin işverenlerin prim yükünü azaltarak işletmelerin uluslararası rekabet gücünü artıracak şekilde finansmana iştirak etmesi, istihdamı teşvik edecek şekilde prim yükünün azaltılması gibi hedefler bu değişiklikler dışında kalmıştır.

Sosyal sigorta kurumlarının açıkları kısa dönemde ortaya çıkmamıştır. Dolayısıyla, bu açıkların kapanmasına yönelik tedbirlerin

sonuçları da ancak 5-10 yıllık bir dönemde ortaya çıkacaktır. Etkileri şimdiden hesaplanamamakla birlikte, Marmara depremi bu olumlu sonuçların ortaya çıkmasını daha da geciktirici bir etkiye sahip olacaktır. Bu sebeple, sosyal sigorta kurumlarının mali yapısında bugünden yarına bir iyileşme beklemek çok fazla iyimserlik olacaktır.

Prime esas kazançların belirlenmesinde ve aylıkların hesaplanmasında benimsenen yöntemler siyasi iktidarların, sosyal sigorta kurumlarına yönelik müdahale alanlarını büyük ölçüde ortadan kaldırmıştır. Bu zaman içinde hem siyasi iktidarlar üzerindeki baskıyı azaltacak, hem de sosyal sigorta kurumlarının aktüeryal hesap dengesine göre çalışmalarını güçlendirecektir.

4447 sayılı Kanun, sanayi toplumunun çalışma şartlarını ve ortamını esas alarak, mevcut sistemin devamını sağlamaya yönelik tedbirlere ağırlık vermiştir. Prime esas kazançların belirlenmesi, prim ödeme gün sayısı ve eksik çalışılan günlerin bildirilmesine yönelik düzenlemeler, kadın işgücünün arttığı hizmet toplumu çalışma şartlarının ve esnek çalışma şekillerinin gözardı edildiğini göstermektedir. Bu gözardı etme, kapsamlı sosyal güvenlik reformu çalışmalarında, önemli bir problem olarak ortaya çıkabilecektir.

Bu arada 4447 sayılı Kanunun uygulaması ciddi bir endişeyi de beraberinde getirmektedir. Bu Kanunun, aylıkların hesaplanması bakımından, sigortalılar tarafından kolay anlaşılamayacak karmaşık bir sistem getirmesinden kaynaklanmaktadır. Özellikle geçiş döneminde aylık almaya hak kazananlar için bu durum daha belirgindir. Bu noktada, prim ödeme gün sayılarının sağlıklı olarak kaydedilmesinde bile güçlükle karşılaşılan SSK'nın bu karmaşık hesaplama sisteminin altından nasıl kalkacağı konusunda şüpheler ortaya çıkmaktadır. Eksik günle Kuruma bildirilen sigortalılar için ilave belgeler verilmesi gerektiği de dikkate alınırsa, SSK ve Bağ-Kur'un çok güçlü bir kayıt sistemine kavuşturulması ve hızlı çalışan bir bilgisayar alt yapısının oluşturulması gerektiği görülmektedir.

Son söz olarak, yeni dönemin iktisat politikaları ile uyumlu, iktisadi büyüme için engel değil kaynak oluşturan, istihdamı daraltan değil genişleten, kaynakları israf eden ve tüketimi artıran değil üretimi teşvik eden ve büyüme için kaynak yaratan, verimliliği artıran, kısaca iktisadi hedeflerle sosyal hedefler arasında çatışmayı değil uzlaşmayı sağlayan, iktisadi sistemle ortak hedeflere sahip modern bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması kaçınılmazdır. Sosyal güvenlik reformu ile ilgili çalışmalar, 4447 sayılı kanunla sınırlı kalmamalı, bu hedeflerin de gerçekleştirilmesine imkan veren bir **SOSYAL PROJE** olarak sürdürülmelidir.

ÇEVRE VE ÇEVRE SORUNLARI

Dr. İmren AYKUT [*]

Henüz geride bıraktığımız yüzyıl birçok teknolojik imkanları insanlığın hizmetine sunarken, bir yandan da insanlığın ortak malı olan Çevre'den geri getirilmesi zor, hatta mümkün olmayan varlıkları da alıp götürmektedir.

İnsanın tarih sahnesine çıkmasıyla birlikte dünya sürekli bir değişim sürecine girmiştir. Doğa içerisinde varlığını korumak, temel ve sosyal ihtiyaçlarını karşılamak amacına yönelik insan aktiviteleri, 18. yüzyılda endüstri devrimi ile boyut değiştirmiştir.

İnsan ve Çevre arasındaki etkileşimin önlenemez nitelikte oluşu, çevre kavramının günümüzde kazandığı boyutlar, çevrenin ulusal düzeyde olduğu kadar uluslararası düzeyde de yeni yaklaşımlarla ele alınması ihtiyacını doğurmuştur.

Çevre ile ilgili uluslararası politikaların dönüm noktası olarak kabul ettiğimiz **5 Haziran 1972 Stockholm Konferansı**, 113 ülkenin çevre konusunda yaygın bir platform oluşturması kadar, sorunlara evrensel düzeyde sahip çıkılması zorunluluğunu göstermesi açısından da son derece önemlidir.

Bu konferans sonucunda yayınlanan deklarasyonla **5 Haziran Dünya Çevre Günü** olarak ilan edilmiştir. 28 yıl önce ilan edilen Dünya Çevre Günü, ülkemizde ve dünyada çevre korumacılığının yaygınlaştırılması, çevresel kalitenin iyileştirilmesi ve bilinçli bir katılımın sağlanması amacıyla, evrensel bilinçlendirme günü olarak değerlendirilmektedir.

İnsanın tek yaşam kaynağı olan dünyada, kirlilik insan yaşamını tehdit eden boyutlara ulaşmaktadır. İnsan nüfusu hızla artmakta, ulaşılan uygarlık düzeyinde bile pekçok insan bugün açlıktan ölmektedir. İnsanlığın geleceğini güvence altında görmesine yarayacak doğal

[*] **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eski Bakanı.**

kaynaklar gün geçtikçe tükenmektedir. Böylece gelecek kaygısı tüm toplumlar da ortak sorun haline gelmiştir. Başlangıçta daha çok teknik bir yaklaşımla ele alınan çevre sorunları, zamanla sosyal içerik kazanmış, ekonomik, sosyal ve hukuki yönleriyle bir bütün olduğu kavranmıştır.

20. yüzyılın sonuna doğru yaşanan şoklar, çevre kirliliğinin sınır tanımaması, iletişim araçlarının çok hızlı gelişmesi sonucu, dünyanın bir ucundaki bir olayın bir diğer ucunda çok kısa sürede duyulması bütün dünyada önemli bir çevre bilincinin oluşmasına neden olmuştur.

İnsanlar artık bir yandan kendi çevresinin kirlenmemesi ve bozulmaması için mücadele verirken, öte yandan da dünya ölçeğinde sonuçlar doğuran çevreyi bozucu faaliyetlere karşı çıkmaktadırlar. Çünkü artık ormanların tahribatından, çölleşmeden, kirlenmeden, bitki ve hayvan türlerinin kaybından, asit yağmurlarından, ozon tabakasının delinmesinden, yağış düzeninin değişmesinden bütün ülkelerin zarar gördüğü bilinmektedir.

Çevre bozulmasına etken olan önemli nedenlerden biri de hızlı nüfus artışı ve bunun sonucu olarak özellikle gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerde patlama biçiminde ortaya çıkan sağlıksız kentleşmedir. Sanayileşmiş ülkeler kendi gelişmeleri için dünyanın çevre kaynaklarının çoğunu tüketmişlerdir.

Bugün gelinen nokta ise, hepimizin tek bir dünya da yaşadığı, sorunların ortak ve birbirleriyle bağlantılı olduğu, yerel olarak mücadelede halkın katılımının mutlak şart olduğudur.

Artık, çevre bilinci insanlar için ortak anlayış ve ortak sorumluluk haline gelmiştir.

Ülkemizde yaşanan çevre sorunlarından çarpıcı örnekler aşağıda ana başlıklar halinde şöyle gösterilebilir:

Endüstriyel Kirlilik

3215 Belediyenin bulunduğu ülkemizde sadece 145 yerde kanalizasyon sistemi vardır ve bunun da sadece 43'ünde arıtma tesisi bulunmaktadır. Yani kanalizasyon sularının % 99.85'i hiç arıtılmadan ırmaklara, göllere ve denizlere bırakılmaktadır.

Endüstrinin ürettiği zehirli ve ağır metaller ihtiva eden atık sulara gelince, yılda 930 milyon m3 endüstriyel atık suyun % 22'si arıtılmakta, % 78'i ise arıtılmaksızın doğrudan doğruya göl, ırmak ve denizlere bırakılmaktadır. Turizme umut bağlamış bir ülkede bu durumun sektöre vereceği zarar kaçınılmazdır.

Diğer taraftan, nehir ve göllere bırakılan bu sularla yapılan tarımsal sulamalar, halen Trakya, Ege ve Çukurova gibi Türkiye'yi besleyen hayati önemdeki havzalarda ciddi boyutlarda tarımsal üretim azalmasına yol açmıştır. Türkiye'de ilk defa çiftçiler bu nedenle eylemler düzenlemiş ve onbinlerce imza toplayarak yetkili makamlara başvuruda bulunmuştur.

Hava Kirliliği

Hava kirliliği ise; ısınmada düşük kaliteli ve yüksek kirletici vasfına sahip yakıtların kullanılması ve sanayi tesislerinin atık gazların arıtıma tabi tutulmadan doğrudan atmosfere verilmesi sonucunda meydana gelmektedir.

Ülkemizde; Özellikle ısınma enerjisi temini için sosyo-ekonomik şartlardan dolayı ucuz fakat düşük kaloride kükürt oranı yüksek kömürlerin kullanılması, motorlu taşıt sayısının hızla artması, endüstrinin gelişmesi, zaman zaman oluşan kötü meterolojik şartların da etkisiyle, hava kirliliği önlem alınması gereken boyutlara ulaşmıştır.

Hava kirliliğinin esas kaynağı da yanma olaylarıdır. Dünyadaki enerji büyük bir oranda kömür, petrol, gaz veya bunların sentetik türevlerinin yakılması ile elde edilmektedir.

Ülkemizde çevre konusuna uzun süre kayıtsız kalınması, yeterince önemsenmeyişi, hava kirliliğinin giderek artan boyutlara ulaşmasına neden olmuştur.

Konutlar ve endüstri gibi sabit emisyon kaynaklarından ileri gelen hava kirliliğinin yanısıra, motorlu taşıtlardan kaynaklanan eksoz kirliliği de aynı derecede önemli bir sorundur. Özellikle de İstanbul, Ankara, İzmir, gibi büyük kentlerin merkezlerinde eksoz kirliliğinin çevreye ve insan sağlığına verdiği ve vereceği zararlar oldukça fazladır.

Su Kirliliği

Karadeniz, Ege ve Akdeniz'de yoğun kirlenme mevcut olup, Karadeniz sahillerimiz çöp, evsel ve endüstriyel atıklarla kirletilirken, Ege ve Akdeniz sahillerimiz evsel ve endüstriyel atık suların yanısıra turistik tesisler ve yatlardan kaynaklanan çöp ve atık sular vasıtasıyla da kirlenmektedir.

Ülkemizdeki bütün akarsularda kirlenme mevcuttur. Ege Bölgesi'nin en önemli akarsuları Gediz, Büyük Menderes ve Küçük

Menderes, sanayileşme, çarpık kentleşme ve bilinçsiz tarımsal uygulamalar sonucu kirlenmiştir.

Uşak ilinde bulunan 400 adet deri fabrikasının krom gibi çok tehlikeli ağır metaller içeren atıkları arıtılmadan Gediz Nehrine verilmektedir. Ayrıca yine Gediz Nehri'ne, Kemalpaşa, Salihli, Turgutlu, Menemen'deki yerleşim alanlarına ait evsel ve endüstriyel atıklar da deşarj edilmektedir.

Toprak Kirliliği

Doğal kaynaklarımızın önemli bir kısmını oluşturan ve nüfusumuzun önemli bir üretim aracı olarak hizmet gören topraklarımız, nüfus artışı ve teknolojik gelişmeden gelen baskılar sonucu çeşitli problemler ile karşı karşıya bulunmaktadır.

Yağış ve canlıların etkisiyle ana kara yüzyıllar içinde ayrışır ve ana madde oluşur. İklim ve canlılar, topografik özelliklere bağlı olarak zaman içinde ana maddeden toprağı oluşturur. Bir santimetre kalınlıkta toprak birkaç yüzyılda oluşabileceği gibi binlerce yılda da oluşabilir.

Son yıllarda yanlış arazi kullanım kararları ya da doğru arazi kullanım kararlarına uyulmaması tarım arazilerinin hızla elden çıkmasına neden olmuştur.

Ülkemizin tarıma dayalı olması, doğal kaynaklarımızdan olan topraktan en üst düzeyde verim alınmasını ve dolayısıyla toprağın etkin bir biçimde korunmasını zorunlu kılmaktadır. Ülkemizin %13.86'sında hafif düzeyde, % 20.04'ünde orta derecede ve % 63.17'sinde ise şiddetli ve çok şiddetli erozyon olayı etkinliğini sürdürmektedir.

Organize Sanayi Bölgeleri

Organize Sanayi Bölgeleri (OSB) 1962 yılından itibaren kurulmaya başlanmıştır. Toplam 237 adet organize sanayi bölgesinin sadece 6 tanesinde atıksu arıtma tesisi işletmeye açılmış, 21 tanesinde ise atıksu arıtma tesisi inşaat halindedir.

Arıtma tesisi olmayan organize sanayi bölgelerinin atıksuları doğrudan doğruya doğaya bırakılmaktadır. 1989 yılında yapılan bir çalışmaya göre mevcut organize sanayi bölgelerinin % 62'si verimli tarım toprakları üzerinde kurulmuştur.

Sulak Alanlar

Türkiye, sulak alanlar bakımından Rusya Federasyonundan sonra Avrupa ve Orta Doğunun en zengin ülkesidir. Ülkemizde 250'nin üzerinde sulak alan bulunmaktadır. Bunlardan 56'sı uluslararası öneme sahiptir.

Ancak sulak alanlarımızın büyük bir kısmı tarım alanı kazanmak amacıyla kurulmuştur. Yine tamamına yakınında kirlenme veya su rejimine yapılan müdahaleler sonucu ekolojik dengeleri bozulmuştur. Örneğin, ülkemizin önemli sulak alanlarından Manyas Gölü, Eber ve Akşehir Gölleri, Uluabat Gölü ve Sapanca Gölü aşırı ölçüde kirlenmiştir.

Yine Manyas, Beyşehir, Eğirdir ve Kovada Göllerinin su rejimine yapılan müdahaleler sonucu ekolojik yapıları bozulmuş; balık varlığı % 70 oranında azalmıştır.

Erozyon

Ormansızlaşma, başta erozyon ve çölleşme olma üzere birçok tehlikeyi beraberinde getirmiştir. Erozyon doğal dengenin en önemli unsuru olan, toprağı yerinde tutan ve koruyan bitki örtüsünün insan tarafından değişikliğe uğratılması sonucu su ve rüzgarın etkisi ile toprağın aşınıp ve taşınması olayıdır. Erozyonla her yıl 500.000.000 ton verimli topraklar denizlere taşınarak kayıp olmaktadır.

Atalarımızdan miras olarak almış olduğumuz güzel vatanımızı, gelecek kuşaklara aynı şekilde devredebilmek için yakacak, aksesuar, kağıttan, kereste ve mobilyaya kadar günlük yaşantımıza girmiş, milli servetimiz bütün canlıların akciğeri olan ormanlarımızı korumak, erozyon ve çölleşmeyi önlemek hepimizin görevidir.

Çevre, 21. yüzyılın yükselen değeridir. Bu yüzyılda ülkeler yatırımlarında önceliği çevreye verecekler, ülkelerinin uluslararası saygınlığında çevreyi korumadaki etkinlikleri en önemli kriter olacaktır.

DEĞİŞİM VE BİLGİ ÇAĞI

Mehmet ŞUHUBİ *

Sade bir vatandaş, sanayici olarak son on yıldır dünyadaki değişimi izleyerek, irdeliyerek etkilerinin ülkemin yakın geleceğinde yaratacağı ürkütücü bekleyişlerin huzursuzluğu içindeyim.

Bu huzursuzluk, ümitsizlikten değil gelen üçüncü bin yılın daha önceki iki bin yıla hiç benzemeyeceğinin belli olmasından kaynaklanıyor.

Alınması gerekli önlemler ve bu önlemleri alacak kesimlerde ise belirli bir hareket görülmüyor. Dünya 1500 yılını tarıma dayalı zenginlikte yaşadı.

Sanayi devrimi başlangıçta bu dönemin zenginlerine gülünç geldi. Halbuki, sanayi devrimi çalışan insana bilgi, imkan ve yeni ufuklar açıyordu. Buna rağmen insanlar bu dönemde de uzun yıllar sömürüldü. Bugün sanayi devrimi, yerini önce teknolojik değişim, şimdi de bilgi asrına bırakıyor.

Yeni bin yılın başından itibaren ülkelerin dünyadaki yeri, servetleri, sanayi büyüklükleri ile değil, bireysel başarıların toplamı ile belirlenecek. Bu değişim, gelişen ülkeler için bir ümit kapısı açıyor. Değişim şimdiden kendisini belli etmiştir.

Dünyadaki en zenginlerin başına bir bilgi insanı girebilmiş ise bu dikkati çeken bir işarettir. Tüm dünyada gereksinmeler için yapılan üretimler, bilgi kontrolüne giriyorsa, çalışma hayatında, koşul ve kurallarında da önemli değişimler gerekecektir. Ülkemizde insan eğitimine asırlardır önem verilmemesi, iş arayan az eğitimli düz işçi tanımına girenlerin geleceğini tehdit ediyor. ERHART AVRUPA EKONOMİK TOPLULUĞU kurulurken, istihdam yaratan katma değeri kısıtlı sanayilerin tasfiye edileceğini, çalışanlara yeniden başka işlere girebilmeleri için gerekli eğitim verileceğini dile getirmişti.

* **Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı Yönetim Kurulu Üyesi.**

Biz ne yapıyoruz; sendikalar iki yılda bir ücret ve yan olanakların kavgasını yapıyor. Sonuç; işletmelerde sorunlar oluşuyor ve işçilerin işine son verilmeye başlanıyor ve kaoslar oluşuyor.

Arka arkaya son beş toplu sözleşmede yapılan görüşmeler ve sonuçlarını izlersek üzülmemek olanaksızdır. Çalışma hayatını düzenleyen kanunlar, işlerini kaybetmiş insanlara iş bulabiliyor mu?

Parlamento üyelerinin bileni-bilmeyeni ülke insanını deney kobayı gibi kullanarak karar veriyorlar. Böyle bir süreç ne kadar devam edebilir? Üniversitelerimizde de üzülerek dile getirmeliyiz ki, pek azı müstesna, profosörlerimiz olayları yalnızca seyrediyor.

Artık tavır koyma zamanı geldiğini, hatta geçtiğini görmek istemiyorlar. Birikimleri, kariyerleri durumun vehametini görmelerini gerektirdiği halde, yürürlükteki kanunlardan umutsuz ve bu parlamentodan ciddi değişim kanunları çıkamaz, düşüncesindeler. Kanaatım odur ki olaylar için girişimde bulunamamak, öğrencilerine de yaratıcı, değişime açık bir dünya eğitimi vermelerini engelliyor. Ülkemizin üstüne çığ gibi gelen sorunlara çözüm cesaretini gösteremez isek sonun başlangıcına gireriz.

Bu ciddi sorumluluk, cesaret isteyen engebeli bir yoldur. Bu yola baş konulursa, zor oyunu bozacaktır. Eğer doğal yollarla gelmesi gereken değişim engellenirse ülkede daha ciddi sorunların oluşacağını bilmeliyiz.

Yürürlükteki çalışma hukuku ile işyerleri giderek en az insan ile çalışma olanaklarını arayacaklardır. Başaramayanlar iş piyasasından silinecek, yok olacaklardır. Peki bu işyerinde çalışanların durumu ne olacaktır?

Bela kapıyı çalmıştır, değerli bilim adamları bulundukları ortamı aşmak zorundadır. Dört yıl önce bir çalışma yapılmış ve çalışma hukukunda ne gibi değişimler gerektiği araştırılmıştır. Bu çalışma oldukça ileri değişim tasarısı idi. Maalesef konuyu engelliyen bir kuruluşa diğer bir sivil toplum örgütünün çekingenliği eklenince çalışma yayınlanmamıştır.

Geçen süre konuyu daha da önemli hale getirmiştir. Üzerine eğilmek için zaman geçiyor. Bilim kesiminin uğraşılarını izliyorum. Farklı düşüncelerin doğruyu bulmadaki yararı tartışmasızdır.

Ancak bugün ön yargılı ve aşırı farklı düşüncelerin çoğunlukta olduğunu da görüyoruz. Herşeye rağmen ümitli olmalıyız. Sevgili Nusret Ekin'in öncü düşüncelerini cesaretle ve bıkmadan açıklamaya devam

etmesi ışığımız olacaktır. Yayınladığı kitaplar nerede eyleme geçilmesi gerektiğini ortaya koyuyor.

Onun gibi düşünen değerli bilim adamlarının var olduğunu biliyorum. Bugün başlaması gereken eylem, ilerici değişimi benimseyen düşünür, bilim adamlarının enerjilerinin çoğalarak bir sinerji yaratması olayıdır. Toplumun bilinçlendirilerek ve yönlendirerek, XXI. yüzyıla girerken karar organlarına yapılacak baskı ile ülkemizin sıradışı ülkeler arasına itilmesinin kabul edilemez olduğuna inandırmak gerekmektedir.

Değerli Dostumun armağan kitabında bana da yer verilmesine içten teşekkürlerimi sunarken, emekliye ayrılan Ekin Kardeşime şimdi daha çok çalışması gerekeceğini hatırlatarak, kendisinden çok şeyleri beklediğimizi dile getiriyor, yeni çalışma döneminde sıhhat ve başarılar diliyorum. Saygılarımla.

BATI AVRUPA'DA İÇE-GÖÇÜ ÖNLEYİCİ POLİTİKALAR

Doç. Dr. Berrak KURTULUŞ [*]

GİRİŞ

Bugün dünyada göç alan ülkelerin başında gelen Amerika Birleşik Devletleri'nde göçe karşıt olan kamuoyu tepkisi yükselmiştir. Hatta bu konuda Amerikan İçe-göç Reform Federasyonu, Kongre'ye "morotoryum" ilân edilmesi yönünde görüş bildirmiştir. Akan borunun tamir edilebilmesi için bir süre ana vananın kapatılması gerektiğinden hareketle sürekli içe-göçün tahribatı ve durdurulması vurgulanmaktadır[1]. Rice Üniversitesi, Ekonomi Bölümü'nden Dr. Donald Huddle'a göre, ABD'nin bugünkü içe-göç politikası değiştirilmezse 2006 yılına kadar göçün yıllık net maliyeti 108 milyar dolar olacaktır ki bu, 1996 yılı maliyetinden % 66 daha fazladır. Bütün 1969 sonrası göçmenler bakımından 1997-2006 on yılında net kümülâtif maliyet ise 866 milyar dolar kadardır; bunun yıllık ortalaması 87 milyar dolar eder[2].

Halen ekonomik büyüme hızı, istihdam imkânları ve buna paralel olarak geliri artan Amerika'daki içe-göçe karşı gösterilen bu tepkilere kıyasla, işsizlik oranlarının yüksek olduğu Batı Avrupa'daki tepkilerin daha da şiddetli olması kaçınılmazdır. Fransa'da, Bakan seviyesinde "sıfır içe-göç (zero-immigration)" politikası telâffuz edilmesine rağmen, bu ve diğer Avrupa ülkelerinde göç ve özellikle yasa-dışı göç (illegal migration) devam etmektedir. Bunun sonucunda bugün istenmeyen yabancılara karşı ***gestapo*** benzeri bir yaklaşımı gündeme getirmeye çalışanlar bile vardır. Ancak, diğer taraftan ayırımcılığa karşı politikaların üçüncü ülke[**] tabiiyetinden olanlara vatandaşlık haklarının verilmesini de içerdiği yönündeki görüşler de gündemdedir.

---

[*] **İstanbul Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

[1] FAIR, **Issue Brief,** "Why America Needs a Moratorium on Immigration", 1/99, http://www.fairus.org/04103604.htm (28.05.1999), s. 1.

[2] "The Net Costs of Immigration: The Facts, The Trends, and The Critics," October 22 1996, FAIR, http://www.fairus.org/041056.11.htm s. 1.

[**] Henüz ikâmet ettikleri ülkenin tam vatandaşlığını alamamış göçmenlere Avrupa terminolojisinde "üçüncü dünya vatandaşları" denilmektedir.

İşte bu makalede son yıllarda Batı Avrupa'daki göç politikaları ele alınarak tahlil edilmektedir. Bunun için öncelikle içe-göç ile mücadelenin zorluğu, alınacak önlemlerde Avrupalılaşma (Europeanisation) süreci ve ulusal seviyede mücadele yöntemleri üzerinde durulmaktadır.

I. Göç ile Mücadelenin Zorluğu

Uluslararası göç ile mücadelenin kolay olmamasının çeşitli sebepleri vardır. Öncelikle kendi ülkelerinden ayrılanları göçe sevkeden fakirlik, düşük gelir düzeyi ve işsizlik gibi sebepler ile bunların boyutunun son bir-iki on yıl içinde yığışımlı bir hal alması sebebiyle içe-göç durdurulamamaktadır. Eski Doğu Bloku'nun çökmesi; Asya mali krizi; Rusya'daki ekonomik kriz; Avrupa ve Orta Doğu'daki savaşlar; rejim değişiklikleri; terörizm gibi gelişmeler neticesinde mülteci adaylarının sayısında patlama olmuştur. Ülkelerinden ayrılanların kaybedecekleri hiçbir şey yoktur ama belki kazanacakları birşeyler olabilir. Böylece göç alan ülkelerin ulusal güvenliğinin de tehlikeye girdiği bir süreç başlamaktadır[3].

Göç alan ülkeler bakımından ise göçten menfaat sağlayanların mevcudiyeti inkâr edilemez. ***İşverenler için yabancı işgücü düşük ücretli işgücü*** demektir. Bundan da önemlisi özellikle Doğu Bloku'nun çöküşüyle birlikte ***Batı işverenlerinin en vasıflı elemanları en ucuza çalıştırabilmesidir.*** Dolayısıyla yabancı işgücüne talep olduğu müddetçe içe-göçü önleyici politikaların uygulanması zorlaşmaktadır. Bu ana kapı kapanmış olmasına rağmen arka kapının açık kalmasına benzer.

Diğer taraftan vaktiyle gelmiş olanların ülkelerinde bıraktıkları aile fertleriyle bağları devam etmekte ve bu da göç dalgasının kesilmesini önlemektedir.

Burada üzerinde duracağımız bir diğer husus ise genişleyen sınır şeritleridir ki bu, yasadışı göçmenlerin kontrolünü güçleştirmektedir. Bugün eski Doğu Bloku ülkeleriyle sınırlar boyunca münasebet kolaylaşmıştır. Yine Avrupa Topluluğu genişlerken sınırları da genişlemiştir. Özellikle 8000km. uzunluğa sahip kıyılarıyla İtalya, sığınmacıların gizlice içeri girmesi için tabii imkân arz etmektedir[4].

Devlet adamlarının, politikacıların ve çeşitli kurumların konuya yaklaşımı da önemlidir. İtalya kıyılarına çıkan mülteciler için İtalya

[3] Güvenlik konusunda bkz.: K. Hamilton (der.), ***Migration and New Europe*****,** Washington D.C., Center for Strategic and International Studies, 1994.
[4] Bu konuda bkz.: "Dünyada Ekonomik Gelişmeler", ***Garanti Dergisi*****,** Sayı: 122, (Nisan 1998).

Başbakanı Massimo D'Alema'nın "İtalyan ekonomisinin onları besleyecek güce sahip olduğunu" ifade etmiş olduğu inkâr edilebilir mi?

II. İçe-Göç Politikalarının Avrupalılaşması

Yukarıda izah edilen bütün gelişmeler neticesinde Favell'in de işaret ettiği gibi "Avrupalı hükümetler 1980'lerde hükümetler arası anlaşmalar ve mevcut AB kurumları çerçevesinde bu sorunlara yönelik işbirliğine gerçekten ihtiyaç olduğunu kabul etmeye başlamışlardır. Bu, yavaş yavaş herbir ulusal devletin kendisinde gelişmekte olanlardan daha öte, Avrupa Birliği'nin göçmenlik ve azınlıklara ilişkin olarak, bir dizi köklü politikanın belirlenmesine imkân vermiştir[5]." Yani bu artık çözüm yönünde alınacak tedbirlerin münferit değil müştereken tespit edilmesi demektir.

Bu konuda ortaya çıkan temel sorunların başında serbest dolaşım ile göçmenliğin kontrolünün nasıl birarada çözümleneceği gelmektedir. Bunun için İngiltere ve İrlanda dışında kalan ülkeler Schengen Anlaşması'nı imzalamışlardır. Schengen Anlaşması, Avrupalı olmayan ülkelerin vatandaşları bakımından sıkı bir kontrol mekanizması getirmekle beraber, Avrupalı vatandaşların gidiş-gelişlerini mümkün kılan, gümrük ve polis işbirliğine dayanan açık sınırlar olgusunu öngörmektedir. Dublin Konvensiyonu ile de suç ve uyuşturucu trafiğine sıkı denetim getirilirken, iltica başvurusunun bir üye devletçe reddedilmesi halinde, diğer tüm üye ülkelerce de reddedilmiş sayılması ve mültecinin geldiği ülkeye geri gönderilmesi esası kabul edilmiştir[6].

Keza Avrupa ülkelerinin kurduğu EURES (European Employment Services) aracılığı ile vatandaş olmayan işçilerin işe yerleştirilmesi ve bölgesel işe yerleştirme politikalarının koordinasyonu hedeflenmiştir[7].

Son dönemlerde başta Avrupa'da olmak üzere patlak veren kriz ve savaşların ortaya çıkardığı nüfus hareketlerinin uluslararası

---

[5] Adrian Favell, "The Europeanisation of Immigration Politics," ***European Integration online Papers*** (EIOP), Vol. 2, No. 10, (5.12.1998), http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-010a.htm s. 3.
[6] Schengen Anlaşması ve Dublin Konvensiyonu konusunda bkz.: Ibid., s. 3.
[7] ILO, ***Migrant Workers*****,** International Labour Conference, 87th Session, Report III, Geneva, 1999, s. 63, Box 3.1.

önlemlerle durdurulması yönünde de büyük gayret gösterilmektedir. Böylece aciliyet durumlarında tek tek hükümetleri, Avrupa sınırlarını ve organizasyonlarını aşan uluslararası uygulamalar gündeme gelmektedir. Bu çalışmalar bir yandan insanî mülâhazalarla yapılırken, diğer yandan sınırdaki ve diğer komşu ülkelere ilticanın önlenmesine çalışılmaktadır. Örneğin UNHCR (United Nations High Commission for Refugees), Sri Lanka'daki çatışmadan etkilenenlere, şartlar iyileşene kadar güvenli bir ortamda gerekli yardımı alabilmeleri için ORCs (Open Relief Centers) açmıştır[8]. Aynı şekilde Kosova Krizi (1999) sırasında da Avrupa ülkelerinin mülteci kabul etmelerinden çok, onların kamplara yerleştirilmesi ve kriz bitiminde gönderilmeleri politikası izlenmiştir. Diğer taraftan ancak deniz yoluyla mümkün olabilecek iltica vakıalarında kaçakların yakalanması da uluslararası işbirliğini gerekli kılmaktadır.

III. Yasa-dışı Yabancı İstihdam Yerine Yasa-dışı İşlerin Takibi

Batı Avrupa'da, çerçevesi Schengen Anlaşması ve Dublin Konvensiyonu ile çizilen göçe karşı müşterek mücadele politikası yanında ulusal devletlerce izlenen politikalar da bulunmaktadır. Bu politikaların yönünü herbir ülkedeki yabancı nüfus, yasal ve yasa-dışı göçmenlerin hacmi ve kompozisyonu, iltica taleplerinin yoğunluğu, yabancıların suç oranları gibi veriler tayin etmektedir. Bunun neticesinde yasa-dışı yabancıların yasallaştırılması; siyasi mülteci taleplerinin değerlendirilmesi; konu ile ilgili yasal düzenlemelerin yapılması; kayıt-dışı istihdamın takibi; sınır kontrolleri gibi farklı uygulamaların derecesi ülkeden ülkeye değişmektedir.

İzlenen politikaların ilk sırasında ise göçmenlerin "yasallaştırılması (legalization)" süreci gelmektedir. Avrupa'da yasa-dışı yaşayanlar 1990'lı yılların başlarında 2.6 milyon kadardı. Bu miktarın günümüzde en az iki katına çıktığı tahmin edilmektedir. Aşağıdaki tabloda farklı Batı Avrupa ülkelerinde yasallaştırma süreci ile ilgili uygulamalar özetlenmiştir:

[8] Bu konuda bkz.: Kathryn C. Lawler, ***Averting Immigration Emergencies*****,** U.S. Commission on Immigration Reform, Research Paper, Refugee Policy Group, February 1994, s. 8.

TABLO 1. Batı Avrupa Ülkelerinde Yasallaştırma Uygulamaları

Avusturya :	1980'lerde genelleştirilmeyen dar-kapsamlı idari yasallaştırma.
Belçika :	1974'de son bulmuştur. Hükümet o günden beri karşıdır.
Fransa :	1946-1968 döneminde usulen yasallaştırma, istisnaî yasallaştırma olmuştur, 1948-1981 döneminde 1.4 milyon yasallaştırma.
Almanya :	1973'e kadar öznel yerleştirme politikasına benzeyen yasallaştırma, resmi yasallaştırma politikası harici, insani mülâhazalarla, kişisel bazda, dar-kapsamlı, genelleştirilmemiş yasallaştırmalar.
İtalya :	Yasallaştırma politikası dahilinde ve dışında, 1987 ve 1988 (105,000 müracaatçı), 1983 yasallaştırma politikası çerçevesinde 204,000 yabancı yasallaştırıldı.
Hollanda :	1975'de 15,000, 1980'de 850 yabancı yasallaştırıldı.
İspanya :	1985-1986'da 44,000 yabancı yasallaştırıldı. Yasallaştırmaya destek veren politik hareket ve İspanyollar ile Faslıların görüşmeleri neticesinde 1991'e kadar kısıtlı sayıdaki Farslıya yasallaşma imkânı yeniden tanınmıştır.
İsveç :	1976'da yüzlerce yabancı yasallaştırılmıştır. Hükümet o tarihten sonra yasallaştırmadan sakınmaktadır.
İsviçre :	Yasallaştırmadan kaçınılmıştır. Çoğu siyasi mülteci olmak üzere, 10,000'den fazla yabancıya, 1982'den beri resmi statü verilmiştir.

Kaynak: Mark J. Miller, **Western European Strategies to Deter Unwanted Migration: Neither New Barbarian Invasions Nor Fortress Europa,** U.S. Commission on Immigration Reform, Research Paper, June 1994, s. 31, T. 16.

Görüldüğü gibi Fransa haricindeki pekçok ülke yasallaştırmaya karşıdır. Fransa'da ise bu uygulama ile mülteci probleminin bir ölçüde çözümleneceği düşünülmüş olmasına rağmen, tam aksine 1981 ve 1983 yasallaştırma süreçleri yeni yasa-dışı göçmenleri harekete geçirmiştir[9].

Bu konuda uygulanan bir diğer politika ise yasa-dışı istihdamın takibi idi ki bu, yerine son yıllarda yasa-dışı iş takibine bırakmıştır. Bu çerçevede kaçak yabancıları çalıştıran işverenler yakalanarak cezalandırılmaktadır. Başlıca Avrupa ülkelerinde bu suçu işleyen işverenlere verilen para ve hapis cezaları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

[9] Mark J. Miller, ***Western European Strategies to Deter Unwanted Migrations: Neither New Barbarian Invasions Nor Fortress Europa*,** U.S. Commission on Migration Reform, Research Paper, June 1994, s. 32.

* Yasa-dışı istihdam (illegal employment), Avrupa'da kayıt-dışı istihdam (clandestine employment) olarak geçmektedir.

TABLO II. Batı Avrupa Ülkelerinde Yasa-dışı Yabancı Çalıştıran İşverenlere Verilen Cezalar

Ülke	Hukuki Dayanak	Ceza	Hapis	İşyerinin Kapatılması	Yol Masrafları	Sosyal Hukukun ihlâlinden doğan cezalar (sağlık, kaza, emeklilik, sigorta)	Kiralama ve geçici işlerde yasadışı istihdama verilen cezalar	Diğer
Avusturya	Yabancılar Polisi Hukuku, Sosyal Güvenlik Anlaşması	Evet				Evet		
Belçika	22 Temmuz 1976 Kanunu	İşçi başına 1,000 ila 2,000 Bel.Fr. Maksimum 150,000 Bel.Fr.	8 günden 1 aya kadar mümkün	Evet	Evet (işçi ailesinin masrafları dahil)	Evet		
Danimarka					Evet			Yetkilileri yanlış bilgilendirme neticesinde para ve hapis cezası
Fransa	10/17/1981 İş Kanunu	2,000-20,000 Fr. Mahkeme Cezası, tekrarı halinde 40,000 Fr. Tekrarı halinde 16,870 Fr. İdari ceza işçi başına iki katına çıkarılabilir veya düşürülebilir	2 ay-1 yıl tekrarı halinde 3 yıl	Emtia ve mallara el konabilir.5 yıla kadar işyeri kapatılabilir.		Evet	4,000 - 20,000 Fr. Para cezası. Tekrarı halinde 8,000 den 40,000'e kadar yükseltilir. Yasa-dışı geçici işçi çalıştıran veya kiralayanlara 2-6 ay hapis	2 aydan-1 yıla kadar hapis ve 2,000-20,000 Fr. ceza. Tekel durumunda tekrarı halinde 3 yıla kadar hapis 40,000 Fr. Tekrarı halinde tazminat masrafı olarak 8,000-40,000 Fr. ve 6 aya kadar hapis.

Almanya	İstihdam Sözleşmesi, Geçici İstihdam Sözleşmesi, 1981 İllegal İstihdamla Mücadele Sözleşmesi	İşçi başına 100,000 Mark Ceza işverenleri önlemek için arttırılabilir.	3-5 yıl ve ilâve olarak para cezası			Evet	3 yıla kadar hapis ve 100,000 Mark ceza. Ciddi durumlarda hapis cezası 5 yıla çıkartılabilir ve maksimum para cezası daha da arttırılabilir.	
Lüksemburg	5/12/1972 Düzenlemesi	2,501-50.000 Fl.	8 gün-1 ay					
Hollanda	1984 Yabancı İşçi İstihdamı Kanunu ve Ekonomik Suçlar Kanunu	Her bir yabancı için 2,000 FL.	6 aya kadar	Evet				
İtalya	1986 tarih 243 sayılı ve 1990 tarih 39 sayılı Yasalar	732-3,000 US$	3 ay-1 yıl				3,000-15,000 US$, 5 yıla kadar hapis	İstihdam Ofisi'ne 100,000-1,000,000 liret ve 15 gün – 1 yıl hapis
Norveç	İçe-göç Kanunu 47. Bölüm	500 US$'a kadar	2 Yıla kadar					
İspanya		7,000-18,000 US$		Evet				
İsveç	Yabancılar Kanunu	20,000 SEK'e kadar	Evet					

Kaynak: Mark J. Miller, **Employer Sanctions in France: From The Campaign Against Illegal Alien Employment to** the Campaign Against Illegal Work, **U.S. Commission on Immigration Reform, Research Paper, 1995, s. 26- 28.**

Kaçak yabancı çalıştıran işverenlere verilen cezalar zaman içinde daha da ağırlaştırılmaktadır. Örneğin Fransa'da 31 Ağustos 1983 tarihli yasal düzenleme ile işverenlere kaçak çalıştırdıkları yabancılara ödedikleri minumum saat ücretinin 500 ilâ 2000 katı ceza getirilmiştir. 1 Ocak 1985'de ise 26,340 Franka, yaklaşık 3000 $'a yükseltilmiştir[10]. Bu

[10] Fransız kanununda yapılan cezaî düzenlemeler, kronolojik olarak şu kaynakta incelenebilir: Mark J. Miller, ***Employer Sanctions in France: From The Campaign Against Illegal Alien Employment to the Campaign Against Illegal Work*****,** U.S. Commission on Immigration Reform, Research Paper, 1995, s. 6 vd.

konuda işverenlere, işe başlamadan önce çalıştıracakları işçilerin kimliklerini yetkililere bildirme mükellefiyeti getirilerek şeffaflık politikası uygulanmasına da çalışılmaktadır.

Göçmen işçiler konusunda bir diğer gelişme eski Doğu Bloku'nun çökmesi neticesinde ortaya çıkan yeni oluşum bakımından sözkonusu olmuştur: Alman *Ostpolitik,* ABD-Sovyet Detandı ve Helsinki Anlaşması ile kapılar bu blok ülkelerine açılmıştır. Ancak Balkanlar'daki bir dizi gelişmeler, siyasi sığınma isteyenler bakımından bir patlamaya yol açmış ve Avrupa devletleri istenmeyen girişleri önlemek için ***askeri*** önlemler almak zorunda bile kalmıştır. Ancak Batı'daki mevcut işsizlik rakamları veriyken bile, başta Almanya olmak üzere Batı ülkeleri geçici ve vasıf seviyesi yüksek Polonyalı işçileri istihdam etmektedir. Bunun ötesinde Doğu Avrupa'dan kitleler halinde gelmek isteyenlerin istihdamı mümkün görülmemektedir.

Diğer taraftan çifte vatandaşlık reformu konusunda Almanya'da Hristiyan Demokrat Parti'nin (CDU) karşı kampanyası neticesinde, 2000 yılı başında yürürlüğe girecek olan bu hak ancak 23 yaşın altındaki Almanya doğumlu yabancılarla sınırlı kalmıştır.

SONUÇ

Göç, iltica hareketleri ve vatandaşlık 1980'li yıllardan beri AB gündeminin ön sıralarına yerleşmiştir. Hacim itibariyle ve yarattığı problemlerle giderek büyüyen bu olgu karşısında herbir Avrupa ülkesi yukarıda özetlenen çeşitli önlemleri alarak mücadele etmektedir. Ancak giderek Avrupa ülkeleri, kendi vatandaşı olmayan ikamet sahiplerinin kitlesel daimi varlığının yarattığı sorunların çözümünde uluslararası işbirliğini tek çözüm olarak görmektedirler. Esasen Avrupa entegrasyonu, Avrupa siyasi ve iktisadi ortamında serbest dolaşım ve yine ortak bir Avrupa kimliğinin oluşması yönünde ulusal kültür farklılıklarının azaltılması ve sınırların kaldırılması fikirleri üzerine kurulmamış mıdır? Göç, mülteci ve vatandaşlık sorunları bu potansiyel oluşumda gözardı edilemeyeceğine göre bu konularda uluslararası işbirliğine ihtiyaç vardır. Alman Başbakanı Gerhard Schröder'in bir söyleşide belirttiği gibi "Avrupa'da yoğun kitlesel göçleri önleyebilmek için, tüm ülkelerde ortalama sosyal normların ortaya konulması gereklidir. 'Her yerde aynı norm' demek istemiyorum, ama en azından 'ortalama normlar' olmalı"dır[11].

[11] "Zaferden Sonra", ***İdea Politika*****,** Sayı: 1, (Aralık-Şubat 1998-99), s. 40.

DÜNYA BİLİMİNİN MERKEZİ: A.B.D.

Doç. Dr. Berrak KURTULUŞ [*]

Beyin göçü (brain drain), ülkelerin yüksek seviyede eğitim görmüş özellikle de bilim ve teknoloji sahasında yetişmiş insan kaynaklarını göç yoluyla kaybetmesidir. Ancak bazı görüşlere göre edebiyat, sanat, tıp, hukuk sahalarında yüksek eğitim görmüş herkes bu kapsam çerçevesinde düşünülmeli hatta kedisini yetiştirerek, sosyal ve kurumsal basamakları tırmanıp, sanayide lider ve idareci mevkilerine yükselmiş kişiler de buna ilâve edilmelidir[1].

Beyin göçü İngiltere'nin, Kuzey Amerika'ya göç eden bilim adamı ve diğer yüksek vasıflı insan-gücü kaybı karşısında konuya dikkat çekmesi üzerine literatüre geçmiştir[2]. Ancak İngiltere ve diğer gelişmiş ülkeler, yetişmiş beyinlerini bir yandan kaybederken diğer yandan ülkelerine çektikleri yetişmiş elemanlarla beyin kazancı da (brain gain) elde etmektedirler. Oysa asıl gelişen ülkelerde bu konu büyük bir sorun teşkil etmekte; sınırlı imkânlarıyla yetiştirdikleri elemanlarını kaybeden bu ülkelerin kazanç hanesine yazabilecekleri fazla birşey bulunmamaktadır.

Dünyada net beyin kazancı elde eden ülkelerin başında ise A.B.D. gelmektedir. Bugün dünyanın başlıca bilim, araştırma ve eğitim kurumları A.B.D'de toplanmıştır. Sadece New York'da 25.000'i aşkın uluslararası öğrenci eğitim görmektedir. Tüm A.B.D. genelinde bu sayı 1995/96 öğretim yılı itibariyle 453,787'dir. Bunun dışında aynı öğretim yılında, A.B.D.'de 59,403 yabancı araştırmacı da bulunmaktaydı[3]. Son yedi yıl içinde ülkesinden ayrılan 15 bin Rus bilim adamının asıl büyük

[*] **İstanbul Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

[1] D.N. Chorafas, ***The Knowledge Revolution: An Analysis of the International Brain Market*****,** New York, McGraw Hill Book Company, 1970, s. 21.

[2] İngiltere'nin 1958-1963 dönemi itibariyle net kaybı 4000 kişi idi. Bkz.: Brinley Thomas, " 'Modern' Migration", ***The Brain Drain*****,** der. Walter Adams, New York, The Macmillan Company, 1968, dipnot 4, s. 35'den ***Parliamentary Debates*****,** House of Commons, Official Report, Vol. 741, No 142, February 1967, s. 138.

[3] Institute of International Education, ***Open Doors 1995/96: Report on International Educational Exchange*****,** der. Todd M. Davis, New York, 1996, s. VII-IX.

çoğunluğu da A.B.D.'ye göç etmiştir[4]. İşte bu makalede Amerika'nın beyin göçü hadisesinde bir cazibe merkezi olma sebepleri ve buna karşı yetişmiş eleman kaybına uğrayan ülkelerin geliştirmesi gereken politikalar tahlil edilmektedir.

I. Dünya Bilim Merkezlerinin Tarihsel Değişimi ve A.B.D.

Amerika'nın keşfine kadar geçen sürede Dünya bilim merkezleri sürekli değişmiştir. Bunlardan ilki Atina idi. Plato'nun M.Ö. 388'de kurduğu Akademi ile M.Ö. 335'de Aristoteles'in kurduğu Lykeion (lise) bilinen ilk öğretim ve araştırma kurumları olarak tarihe geçmiştir[5]. Daha sonra M.Ö. 300 yıllarından itibaren İskenderiye hızla dünya bilim ve kültür merkezi hüviyeti kazanmıştır. Dünyanın başlıca bilim merkezleri M.S. 500 tarihinden sonra İran'ın doğusundaki Cindişapur; Emeviler ve Abbasiler zamanında Şam ve Bağdad; Endülüs Emevileri hanedanlığı döneminde ise Tuleytule olmuştur. Tuleytule bu hüviyetini 1085'de Hristiyanların eline geçtikten sonra da sürdürmüştür[6]. Bu tarihlerde Avrupa'nın başlıca büyük şehirlerinde üniversitelerin kurulmaya başlandığı da görülmektedir. Bunlar İtalya'da Salerno, Bolonya; Fransa'da Montpellier ve Paris üniversiteleridir. Avrupa'nın bu ilk üniversitelerinin sayısı 1250 yılına kadar 20 civarında iken 15. yy. sonunda 80'e kadar çıkmıştır[7].

Bizans'ın fethinden sonra Avrupa'ya geçen bilim adamları ise Padura, Oxford, Prag, Heidelberg gibi yeni bilim merkezlerinin kurulmasında rol oynamışlardır.

Böylece Amerika keşfedildiği sırada Avrupa'da bilim, araştırma ve eğitim atmosferi oluşmuş bulunmaktaydı ve bu ayrıcalığın daha sonra Amerika'ya taşınması konusunda sistemli bir politika izlenmiştir. Öncelikle Amerikan ilk ve orta dereceli okullar sistemi ile yüksek öğretim sisteminin geliştirilmesinde Avrupa, özellikle de Almanya model teşkil etmiştir. Diğer taraftan birçok Amerikan bilim adamı eğitimlerini Almanya başta olmak üzere çeşitli Avrupa ülkelerinde görmüştür. Üçüncü olarak ise Avrupalı bilim adamları Amerika'ya çekilmeye başlanmıştır. Örneğin Rusya'daki 1848 ayaklanmasından kaçan Almanlara Amerika kapıları açılmıştır. Bunlar arasında gelen Carl Schurz Amerikan ilk ve orta dereceli devlet okulları sistemine katkılarıyla ün yapmıştı. Ancak

[4] ***Sabah Gazetesi*****,** 13 Kasım 1998, s. 36.
[5] Stevan Dedijer, "Early Migration", der. Adams, op.cit., dipnot 13, s. 13'den ***En Studie Av Migrationen Av Vetenskapman Under Antiken*****,** Research Policy Program, Lund (mimeo).
[6] Bernard Lewis, ***Tarihte Araplar*****,** çev. Hakkı Dursun Yıldız, İstanbul, İ.Ü. Edebiyat Fakültesi Basımevi, 1979, s. 158.
[7] Dedijer, op.cit., s. 18.

Amerika, Avrupalı bilim adamlarını asıl I. ve II. Dünya Savaşları arasında çekmiştir. Özellikle Nazilerin iktidara gelmesinden sonra Almanya ve Avusturya'dan kaçan Yahudi bilim adamlarının ekserisi Amerika'ya göç etmiştir. Bu dönemde gelenler arasında A.B.D.'ye 1919 yılında gitmiş olan Rus asıllı mühendis Wladimir Kosma Zwyorykin; 1952 Nobel Tıp Ödülü sahibi Rus mikrobiyoloji bilgini Selman Abraham Waksman; atom bombası çalışmalarına katılmış Macar asıllı fizikçi Edward Teller; Hollanda asıllı Astronom Geiard Pieter Kuiper; yine Hollanda asıllı, 1936 Nobel Kimya Ödülü'nü paylaşan Josephus Wilhelmus Debye; UNESCO'nun Kolingo Ödülü sahibi Rus fizikçisi George Anthony Gamow; Fransız asıllı 1956 Nobel Ödülü'nü kazanmış olan Andre Cournand; Alman müzik bilim adamı Alfred Einstain; 1936 Nobel Tıp ve Fizyoloji Ödülü'nü paylaşan Alman biyokimyacı Otto Leovi; yine biyokimyacı Alman asıllı 1953 Nobel Fizyoloji ve Tıp Ödülü'nü paylaşan Fritz Albert Lipmann; Avusturyalı fizikçi, 1936 Nobel Fizik Ödülü'nü paylaşan Victor Franz Hessue ve Nobel Fizik Ödülü sahipleri olan İtalyan Enrico Fermi ve Alman Albert Einstein bulunmaktaydı[8].

Ancak beyin göçü konusundaki en hızlı gelişme II. Dünya Savaşı sonrasındaki dönemde gerçekleşmiştir. Sadece 1949-1961 yılları arasında 43 bin kadar bilim adamı ve mühendis Birleşik Devletler'e gitmiştir[9]. 1962-1966 döneminde ise A.B.D.'ye başta mühendis, doktor ve cerrahlar göç etmiş ve bunların toplamı 39 bini bulmuştu[10]. 1970 ve 1980'li yıllarda ise A.B.D.'ye Avrupa'dan vaki göçler yanında Avrupalı mühendis, yönetici ve bilim adamlarının vatanından ayrılmayıp kendi ülkelerinde faaliyet gösteren Amerikan araştırma merkezlerinde istihdam edilmeleri neticesinde gizli beyin göçü hadisesi de vuku bulmuştur[11].

Son yıllarda ise A.B.D., soğuk savaşın sona ermesiyle birlikte Rusya ve diğer Doğu Avrupa ülkelerinden ve Türk Cumhuriyetlerinden, sahalarında temeyüz etmiş bilim adamlarını da çekmektedir. Daha önce de ifade edildiği gibi son yedi yıl içinde sadece Rusya'dan ayrılan 15 bin kadar bilim adamının çoğunluğunun gittiği ülke A.B.D.'dir.

---

[8] Tyler Wasson, ***Nobel Prize Winners*****,** New York, The H.W. Wilson Company, 1987.

[9] Adams (der.), op.cit., s. 1.

[10] G. Beijer, "Modern Patterns of International Migratory Movements", ***Migration***, der. J.A .Jackson, Sociological Studies: 2, Cambridge, Cambridge University Press, 1969, s. 42-43'den ***The Brain Drain into the United States of Scientists, Engineers and Physicians*****,** A Staff Study for the Research and Technical Programs Subcommittee of the Committee of Governmental Operations, Washington, D.C., 1967.

[11] Gizli beyin göçü (hidden brain drain) açık olanından iki buçuk kat fazla tahmin edilmiştir. Bkz.: Chorafas, op.cit., s. 43.

II. A.B.D.'nin Dünya Biliminin Merkezi Olmasının Sebepleri

A.B.D'nin Dünya biliminde odak olmasının çeşitli sebepleri bulunmaktadır. Öncelikle Amerikan üniversite sistemi; araştırma hedefi ve kâr etme motivi üzerine sürmektedir.

Amerikan üniversite sistemi başlangıçta dini amaçla kurulan kolejlerin üzerine inşaa edilmiştir. 1880'lerden itibaren bu eski kolejlerin üniversite haline dönüşmeye başladığı ve kapitalistlerin kontrolüne geçtiği görülmektedir. Chicago Üniversitesi'nin John D.Rockefeller tarafından satın alınması gibi. Bu yeni veya yeniden organize edilen üniversitelerin başkanlığına ünlü hoca ve organizatörler getirilmiştir. Örneğin bunlar arasında Andrew D.White (Cornell), James B.Angell (Michigan), Charles W.Eliot (Harvard) ve Daniel C.Gilman (Johns Hopkins)gibi isimler yer almaktaydı[12].

Diğer taraftan A.B.D'nin bilim adamı ihtiyacı teknolojinin gelişmesi ve bilimin büyümesi karşısında devamlı artmıştır. Teknolojik ilerlemeyi desteklemek amacıyla araştırma-geliştirme fonu daima yüksek tutulmuştur. Örneğin 1985-1990 döneminde araştırma-geliştirme fonu sabit fiyatlarla (1982) 645.8 milyar dolardı[13]. Bu fonlarla Amerikan ekonomisinde devamlı köklü bir dönüşüm ve ilerleme sağlanmıştır. Ancak bu araştırma-geliştirme sürecini yürütecek bilim adamına içerde sahip olamayan A.B.D., dışardan daima bilim adamı desteğine ihtiyaç duymuştur. 1984-2000 dönemi esas alınarak yapılan bir tahmine göre sadece bilgisayar sahasında Amerika'nın ihtiyaç duyduğu bilim adamı sayısında % 68 artış beklenmektedir[14].

Amerikan üniversitelerine yurtdışından eğitim ve araştırma maksadıyla gelenler kendi ülkelerine döndüklerinde önemli mevkilere gelmekte ve bu olgu kapitalizmin ve Amerikan hakimiyetinin dünya çapında yayılması sonucuna yol açmaktadır. Soğuk savaşın sona ermesinden sonra Rusya ve diğer Doğu Avrupa ülkelerinden A.B.D.'ne gelen öğrencilerin sayılarında da kayda değer artışlar gözlenmiştir. Örneğin bu ülkeye 1994-95 akademik yılında Doğu Avrupa'dan gelen öğrencilerin sayısı 15,906 iken bir yıl içinde % 13.4'lük bir artışla 18,032'e yükselmiştir[15]. Bu gelişmede, A.B.D. hükümetinin Doğu Avrupa Demokrasisini Destekleme ve Özgürlüğü Destekleme Anlaşmaları

---

[12] Willis Mason West, ***The American People: A New History for High Schools*****,** Boston, Allyn and Bacon, 1933, s. 497.
[13] U.S. Bureau of the Census, ***Statistical Abstract of the United States: 1992*****,** 112. B., Washington, D.C., Tablo 956, s. 585.
[14] Hudson Institute, ***Workforce 2000: Work and Workers for the 21st Century*** (Executive Summary), Indianapolis, I.N., U.S. Department of Labor, June 1987, Tablo 3-7, s. 97.
[15] Institute of International Education, op.cit., Tablo 3.0, s. 26-27.

çerçevesinde kurduğu destekleme fonlarının da rolü büyüktür. Ayrıca özel vakıflar, üniversiteler ve kolejlerce de destek verilmektedir[16].

III. A.B.D.'nin Beyin Göçü Konusunda İzlediği Politika

A.B.D. yabancı bilim adamlarının göçünü kolaylaştırmak ve teşvik etmek amacıyla öncelikle içe - göç kanununda ihtiyaca göre değişikliklere gitmektedir. Ayrıca kotalar arttırılmaktadır. Örneğin Kennedy-Johnson Kanunu olarak bilinen 1965 İçe-göç Kanunu ile o tarihten itibaren gelecek göçmenlerin, doğum yeri ve milliyetinin önemli olmadığı ancak vasıf seviyelerine bakılarak değerlendirilecekleri kararlaştırılmıştır. Bir başka deyişle bu kanunda "ten rengi yerine vasıf" prensibi ile A.B.D.'ye gelenler arasında hem vasıflı hem de yerleşik göçlerin tercih edildiği ifade edilmekteydi. Yine 1990'lı yılların başında, A.B.D. İçe-göç Kanunu'nda yapılan yeni düzenlemelerle, gelecek yüksek vasıflı elemanlara önemli ayrıcalıklar sağlanmıştır. Bu bakımdan ihdas edilen beş yeni kategori ile getirilen ayrıcalıklar arasında özellikle ilk tercih edilenlerden çalışma izni aranmamaktadır. Bu gruba girenler şunlardır: i. Bilim, sanat, eğitim, iş idaresi veya atletizmde olağanüstü kabiliyet göstermiş kişiler; ii. Mümtaz profesör ve araştırmacılar; iii. Çok uluslu şirket üst düzey yöneticileri ve idarecileridir[17].

A.B.D.'de yapılan projeksiyonlarla, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerden eğitim konusunda gelecek potansiyel uluslararası talep belirlenmektedir. Bu konuda bir örnek verildiğinde; 1995 ilâ 2010 yılları arasında sadece Asya nüfusunun 800 bin ilâve uluslararası üniversite yerine ihtiyaç yaratacağı tahmin edilmektedir[18]. İşte bu yeni potansiyelin en büyük hacimde A.B.D. tarafından kullanılması gerekeceğinden mevcut rekabet ortamında yoğun reklâm faaliyetinin sürdürülmesi gerekmektedir. Bunun için yabancı ülkelerden eğitimciler davet edilmekte, bizzat o ülkelere gidilerek tanıtım faaliyetleri sürdürülmekte, uluslararası görsel ve yazılı medya imkânları kullanılmaktadır. Uluslararası Eğitim Mübadelesi İndeksine (International Education Exchange Index) göre 1994-1995'de yabancı öğrencilerin Amerikan ekonomisine finansal katkısı 7 milyar dolar civarındaydı ve bu karlı

[16] Bu konuda bkz.: Yale Richmond, "The Russians Are Coming, and East Europeans, Too", ibid., s. 16-17.
[17] Bu gruptakilere 40,000 vizelik kota tanınmıştır. Emily M. Cohen, ***The Immigration Act of 1990: Major Changes in Immigration Law*****,** Center for International Services and Programs (Temple University için hazırlanan doküman), Philadelphia, February 27, 1991, s. 1-5 (mimeo).
[18] Denis Blight, "International Education: Australia's Potential Demand & Supply," Institute of International Education, op.cit., s. 12.

sahadaki payın izlenecek etkin promosyon politikası ile arttırılması hedeflenmektedir[19].

IV. Beyin İhraç Eden Ülkelerin Geliştirdikleri Politikalar

Beyin göçü konusunda sosyal bilimcilerin yaptıkları değerlendirmelerden bir kısmı; bu tip göçlerin - herhangi bir kâr gayesi güden üretim faktörünün uluslararası hareketindeki gibi – dünya üretimini arttıracağı ve bundan bir bütün olarak dünyanın ekonomik fayda göreceği yönündedir[20]. Aynı zamanda bilimin herkesin malı olduğunu savunmaktadırlar. Nitekim eğer bir Hintli bilim adamı kanser için Berkeley'de bir ilaç keşfetmiş ise, onun memleketlisi bu keşfin Bombay'da yapılmış olması halindeki kadar fayda sağlayacaktır[21]. Yani önemli olan bir keşfin yapılmasıdır, orada veya burada yapılması önemini azaltmaz. Kaldı ki, bilim adamlarının başarısından milli prestij duyulması konusunda, bilim adamlarının kendi ülkelerinin geri planda kaldığı iddiası da doğru değildir. Einstein'dan nasıl Birleşik Devletler, oraya göç ettiği için öğünç duyuyorsa, Einstein'in bir Alman olması sebebiyle Almanların da, O'na kendi evlâtları olarak sahip çıkması normaldir[22]. Özetle insaniyetçi (internationalist) görüşü savunan bazı bilim adamları bu konuda müdahale değil serbesti politikasından yanadır.

Ancak milliyetçi (nationalist) görüşü savunanlar gelişen ülkelerin yetişmiş işgücünü dışarı göndermekle, gelişmiş ekonomilerin bu hazır insan gücünü kolayca istihdam edebildiklerini, bundan kendileri kârlı çıkarken gönderen ülkelerin fayda hanesine yazabileceklerinin çok sınırlı olduğunu iddia etmektedirler. Bu sebeple yetişmiş elemanların onları yetiştiren ülkelerini terk etmeleri kesinlikle önlenmelidir.

Kanaatimizce bu konuda izlenmesi gereken politika; kendi ülkelerine fevkalâde yararlı olabilecek bu insanları, kişisel özgürlüklerini zedelemeden dış göçten caydırmak olmalıdır.

Bugüne kadar dışarıya yetişmiş elemanlarını gönderen ülkelerin izledikleri politikalar incelendiğinde; esas itibariyle yurtdışına gitmiş bilim adamlarının geri dönüşünü veya bilgilerinden belirli sürelerle yararlanılmasını sağlayıcı yönde uygulamalara yer verdikleri görülmektedir. Örneğin Arjantin'de Bilimsel ve Teknik Ulusal Araştırma

[19] Indeks verileri için bkz.: Joann Geddes and Rhona Genzel, "Intensive English Programs in the United States: Challenges Ahead", ibid., s. 39.
[20] "An 'Internationalist' Model," (der.) Adams, op.cit., s. 70.
[21] Herbert G. Grubel and Anthony Scott, ***The Brain Drain: Determinants, Measurement and Welfare Effects,*** Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1977, s. 40.
[22] Ibid., s. 41.

Kurulu'nun (National Council for Scientific and Technical Research (CNICT) desteğiyle, hükümetçe yurtdışında bulunan Arjantinli bilim adamlarının geriye dönüşünü teşvik edici kararlar alınmıştır. Bu kararlar onlara; yurda dönüş sırasında bilimsel ve kişisel eşyalarına vergi muafiyeti, yurda dönüşlerinde uygun kürsülere yerleştirilmeleri gibi imkânların tanınması olmuştur. Bu proğram çerçevesinde 474 bilim adamından 288'i geri dönmüştür[23].

Hindistan uygulamasında da, Bilimsel ve Endüstriyel Araştırma Konseyi (Indian Council for Scientific and Industrial Research) yurtdışındaki Hintli bilim adamlarına çağrıda bulunarak kendi alanlarında iş buluncaya kadar uygun ücretle istihdamlarını garanti etmiştir. Bu uygulama neticesinde yurtdışındaki 2000'i aşkın bilim adamı Hindistan'a dönmüş ve bunlardan sadece % 7'si yabancı ülkelere tekrar geri gitmiştir[24].

İngiltere'de ise İngiliz Atom Enerjisi Kurumu (UK Atomic Energy Authority ve Sivil Hizmetler Komisyonu'nun (Civil Service Commission) müştereken yürüttüğü program dışında, özel sektörce de sürdürülen kampanyalarla konuya çözüm bulunmasına çalışılmıştır. Nitekim ICI, Shell ve Unilever gibi şirketlerin bu konuda yoğun faaliyet gösterdikleri bilinmektedir. ICI, Birleşik Devletler'e bir heyet göndererek, 1960'lı yıllarda 120 kişiyi işe yerleştirmiş; yine Unilever 1964 yılından itibaren 40 kadar İngiliz'i geri getirmiştir[25]. Kanada ve Meksika gibi diğer bazı ülkelerin uygulamaları da bütün bu örneklere benzer şekilde sürdürülmüştür.

Türkiye'nin uyguladığı Yurtdışındaki Yerleşik Uzmanlar Yolu ile Bilgi Transferi (Transfer of Knowledge Through Expatriate Nationals, TOKTEN) projesi ile ise proje kapsamındaki uzmanlardan iki ilâ on iki hafta arasında değişen ve gerektiğinde tekrarlanabilen danışmanlık hizmeti istenmiştir. 1993 yılı başına kadar 450'e yakın uzmandan bu yolla yararlanılmıştır[26]. Diğer taraftan "Tersine Beyin Göçü Projesi" olarak ifade edilen bir yaklaşımla sahasında otorite olan dışarıdaki bilim adamlarımızın yurda döndürülmesi çalışmaları sürdürülmüştür. Bu konuda neticelendirilememiş örneklerden biri Prof. Dr. Gazi Yaşargil adına kurulmak istenen vakıf projesidir.

---

[23] E. Carlos Contes (der.), ***The Latin American Brain Drain to the United States*****,** New York, Arno Press, 1980, s. 44-45.
[24] Kamal Nayan Kabra, ***Political Economy of Brain Drain: Reverse Transfer of Technology*****,** New Delhi, Arnold-Heinemann Publishers, 1976, s. 145.
[25] Chorafas, op.cit., s. 122-124.
[26] Bkz.: TÜBİTAK, TOKTEN Sekreteryası Broşürü, Ankara, 1994 ve ***Ekonomik Trend*****,** Sayı 10, (6-12 Mart 1994), s. 38, 43.

Tabiatıyla yukarda ana hatları ile özetlenen faaliyetler beyin göçünü önleyici değil ancak dışarıda yerleşmiş olanların geri dönüşünü sağlamaya veya onları belirli süre ile yurtdışından çağırarak bilgi ve tecrübelerinden yararlanmaya yönelik uygulamalardır. Ancak yetişmiş elemanların gidişini veya dışarıda eğitim görenlerin mezuniyet sonrasında kendi ülkelerine dönmesini sağlayıcı politikalar değildir. Kanaatimizce bu konuda öncelikle yurtdışına yerleşmede önemli bir potansiyeli ifade eden yurtdışı öğrencilerle ilgili politikalara öncelik verilmesi gerekir.

Uzun yıllardan beri A.B.D.'ne en fazla öğrenci gönderen ülkeler Asya'dadır. Gerçekten de 1995/96'da A.B.D.'deki uluslar arası öğrenci nüfusunun yarısını aşkın kısmı (%57.3) Asya'dan gitmiştir[27]. Ancak, bu gidişte artış hızı gerilemektedir. Özellikle lisansüstü eğitimde bu gerileme daha da barizdir. Bu eğilimin sebeplerinden biri ise birçok Asya ülkesinde yüksek standartlı öğretim müesseselerinin alternatif imkânlar sağlamasıdır. Örneğin Tayland'daki Asya Teknoloji Enstitüsü ve Tayvan'daki Tsinghua Üniversitesi gibi[28].

Diğer taraftan A.B.D.'de lisans sonrası eğitimin tamamlanmasının ardından orada kalma eğilimi yüksek olmakta; bu oran neredeyse % 50'e kadar yaklaşmaktadır. Özellikle fizik bilimleri ve mühendislikte doktora yapanlar bu bakımdan ön sıradadır: 1992 yılında mühendislik ve fizik bilimlerinde doktora yapmış Hintlilerin sırasıyla % 77, % 71'i; İranlıların % 72, % 64'ü ve Çinlilerin % 66, % 67'si A.B.D.'de çalışmaktaydı. Doktora seviyesinde bu iki sahada en düşük kalma oranı ise Japonlara aittir (% 12 ve % 18)[29] Ancak A.B.D'ye Asya'daki uluslararası öğrenci gönderen ülkelerin başında gelen Japonya, doktora seviyesinde en kaliteli Amerikan araştırma üniversitelerine ama daha çok Japon firmalarının araştırma personelini mecburi hizmet yükümlülüğü ile yollamaktadır. 1992 yılında Japon firmaları, araştırma-geliştirme personelinden 329'unu A.B.D.'ne göndermiştir. Toshiba'dan Dr. Takiyaniga'nın ifade ettiği gibi Japonya'nın ileri teknoloji firmaları ile A.B.D. araştırma üniversiteleri arasındaki ilişki önemlidir. Geçen 30 yıl içinde Toshiba'nın araştırmacıları kariyer geliştirme proğramı çerçevesinde A.B.D.'nin Stanford, Berkeley ve MIT gibi ilk ona giren üniversitelerine bir-iki yıl süreyle misafir araştırmacı veya doktora öğrencisi olarak gönderilmiştir. UC Irvine, biyoteknoloji, makina ve elektronik sahalarında öğrenim görenler için popüler hale gelmiştir. Keza farmakoloji alanında, Japon Toray Endüstrisi araştırmacılarını A.B.D.

[27] Institute of International Education, op.cit., s. 5.
[28] Wendy Frieman, "Asian Winds, American Chills", İbid., s. 110.
[29] Michael G. Finn, "The Stay Rate of Foreign Doctoral Students in Science and Engineering", İbid., s. 108-109.

üniversitelerine (MIT, Harvard, Stanford ve UC Berkeley) göndermektedir[30].

Bu son örneklerden A.B.D.'ne gönderilecek uluslararası öğrenciler için nasıl bir politika izlenebileceği hakkında neticeler çıkarılabilir. Önemli olan, daha en başta, gönderen ülkelerin üniversitelerinin kaliteli hale getirilmesidir. Tabiatıyla ihtiyaç duyulan tahsisi sahalarda yurtdışına öğrenci gönderilmesi de zaruridir; ülkeler arasında bilgi alışverişi bu yolla mümkün olur. Ancak gönderilecek öğrencilerin seçimi konusunda titiz davranılmalı, A.B.D.'deki en kaliteli öğretim kurumlarının seçilmesine özen gösterilmelidir. Mecburi hizmet mükellefiyetinden uzaklaşmanın maliyeti yükseltilmelidir. Türkiye açısından ise YÖK tarafından bu konularla ilgili olarak alınan son kararların isabetli olduğu görüşündeyiz. Nitekim üniversitelerce gönderilecek elemanlara yönelik yeni uygulamaya göre artık A.B.D. için National Research Council'in yayınladığı Doctorate Programs in United States tarafından yapılan değerlendirme esas alınmaktadır. A.B.D'ye öğrenci gönderen ülkelerin, bu öğrencilerle irtibatı daima canlı tutması da bu konuda izlenmesi gereken politikalardan bir diğeridir.

[30] Özetleme için bkz.: Jean M. Johnson, "U.S.-Japanese Scientific Exchange", İbid., s. 37.

KÜRESELLEŞMENİN TOPLUMSAL SONUÇLARI

Doç. Dr. Veysel BOZKURT [*]

GİRİŞ

İçinde yaşadığımız çağda, "*risk*", "*belirsizlik*", "*güvensizlik*", "*eşitsizlik*", "*kaygı*" ve "*toplumsal çözülme*", küreselleşme sürecinin toplumsal sonuçlarını açıklamada en çok başvurulan kavramlar haline gelmiştir. Aslında bütün bu kavramlar, modern zamanlarda hemen hemen her dönem mevcut olmuş ve endüstri uygarlığı, büyük ölçüde bu kavramlar üzerinde gelişmiştir.

Modern/endüstriyel toplumlarda özgürleşen bireyler, özgürlüğün bedeli olarak, daha çok risk ve belirsizlikle karşı karşıya olmuşlardır. Her ne kadar, geride bıraktığımız yüzyıl içinde, kapitalizmin getirdiği olumuz koşulları telafi etmeye yönelik teşebbüsler olmuşsa da, bunlar yüzyılın son on yılında, büyük ölçüde "yıkılan duvarlar"ın altında kalmıştır.

Son dönemde bloklar arasında yıkılan duvarların da etkisiyle ivme kazanan küreselleşme süreci, yukarıdaki kavramlarla ifade edilen toplumsal sonuçları, tarihte görülmedik bir şekilde küresel düzeye taşımıştır. Ulusal ekonomilerin birbirleriyle *bütünleşme* sürecine paralel bir biçimde, toplumsal sorunlar da küreselleşmiş ya da büyük ölçüde küreselleşme sürecinin sonuçlarından etkilenmeye başlamıştır.

Küreselleşme sürecinin toplumsal sonuçlarını değerlendiren akademisyenler arasında bir uzlaşmadan bahsetmek mümkün değil. Bu sürece şüpheyle bakanlar, tümüyle olumsuz sonuçlar üzerinde odaklanırken, daha ziyade neo-liberal gelenek içinde yer alanlar, serbest ticaretin olumlu sonuçlarının, zamanla, toplumsal sorunların da çözümüne yardımcı olacağını ileri sürmektedirler.

Aslında endüstri devrimi gibi, küreselleşme de öncelikle bir olgudur. İnsanlığın bilimsel, teknolojik ve ekonomik gelişim düzeyinin

[*] **Uludağ Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

bugün geldiği yeri ifade etmektedir. Ancak nasıl modern/endüstriyel toplumların gelişim sürecinde, yeni kurumlar ve anlayışlar gelişmişse, günümüzde de küreselleşme sürecine paralel olarak, bu çağa özgü kurumların ve anlayışların ortaya çıkmasına tanık olmaktayız. Ekonomik ve teknolojik faktörler yanında, ideolojik faktörler, hem küreselleşme sürecini etkilemekte hem de bu süreçten etkilenmektedir.

Küreselleşme sürecindeki ideolojik kaygıları, belli bir düzeyde de olsa bir tarafa bırakarak ifade edersek, bu gelişmeden hem kazanlar hem de kaybedenler vardır. Süreç yeni olduğu için küreselleşmenin toplumsal sonuçları henüz ampirik delillerle tümüyle ortaya konulamamıştır; ancak, yaşanan yaklaşık 20 yıllık deneyim, bize bu yolda oldukça önemli ipuçları vermektedir.

Yukarıda da belirttiğimiz şekilde, küreselleşme bir olgu olmanın yanında, siyasal ve ekonomik elitlerin tercihleriyle yakından ilişkilidir. Zaman zaman vurgulandığı şekliyle küreselleşmeden eğer kazananlar olmasıydı, bütün ekonomik ve teknolojik gelişmelere rağmen, böyle bir olgu da olmazdı. Bugün dünyadaki gidişatı etkileyen oldukça geniş bir kitle küreselleşmeden kazanç elde etmektedir. Ancak küreselleşme sürecini etkileyen ve kazananların yanında, bu süreçten etkilenen, fakat, süreci etkileyemeyen ve çoğunluğunu da kaybedenlerin oluşturduğu kalabalık bir kitle vardır. Bu makalede, küreselleşmenin olumlu sonuçlarını veri kabul ederek, daha ziyade olumsuz toplumsal sonuçları üzerinde yoğunlaşılacaktır.

1. Toplumsal adaletsizlik ya da eşitsizlik

Toplumsal adaletsizlik ya da eşitsizlik küreselleşmenin en çok eleştirilen toplumsal sonucunu oluşturmaktadır. Aslında eşitsizlik kapitalizmin doğasında var olan bir özellik ve küreselleşme ile ortaya çıkmış yeni bir olgu da değil. Ayrıca bu kavram kapitalist sistemi de aşan bir özelliğe de sahiptir. Ancak eşitsizlik, küreselleşme sürecinin getirdiği serbest rekabet anlayışının sonucunda, rekabet gücü olanlarla olmayanlar arasındaki mesafenin çok daha açılmasına yol açmıştır.

Eşitsizliğin hem ulusların kendi içinde ve gruplar arasında, hem de ülkeler arasında arttığı sıkça dile getirilmektedir (Rao, s. 22; Lee; Manning, s. 133-148; Wilkin; Mittelman; Anderson; Cavanagh: Lee; Amin, s. 13; Chossudovsky, s. 15). Birleşmiş Milletler'in (UN) 1999 yılı İnsani Kalkınma Raporu'na (HDR) göre, bugün dünya gelir dağılımı piramidinde ilk yüzde 20'ye giren yüksek gelir grubu, dünya gelirinin yüzde 86'sını almaktadır. Bu en zengin yüzde 20, aynı zamanda, dünyadaki toplam ihracatın yüzde 82'sini, doğrudan yabancı yatımların

yüzde 68'ini, dünya telefon hatlarının yüzde 74'ünü almaktadırlar. Yoksul ülkelerde yaşayan, en düşük gelir grubunu oluşturan yüzde yirmi ise, her bir sektörde yaklaşık yüzde birini almaktadır.

Gelir dağılımında en zengin yüzde yirmiye giren dilim ile, en yoksul yüzde yirmilik dilime giren grup arasındaki mesafe, 1960'da 30'da bir iken, 1997'de 70'de bire çıkmıştır. Yine aynı rapora göre, 1980-1996 yılları arasında, sadece 33 ülke gayri safi milli hasılalarında yıllık yüzde üçlük bir büyüme gerçekleştirebilmiştir. Buna karşılık çoğunluğunu Afrika ülkeleri ile eski doğu bloku ülkelerinin oluşturduğu, 59 ülkede gayri safi milli hasıla gerilemiştir. Tanzanya gibi bir takım ülkelerde, borç ödemeleri, eğitim ve sağlık harcamalarından defalarca fazladır. Bir taraftan zenginlik yaratan küreselleşme süreci, diğer taraftan da bazı gelişmekte olan ülkeleri marjinalleştirme tehdidi ile karşı karşıya bırakmaktadır (Short, s.6).

Dünya Bankası'nın küreselleşme sürecine paralel olarak, gelişmekte olan ülkelerin, sanayileşmiş ülkelerden daha hızlı büyümeleri dolayısıyla, zenginle yoksul arasındaki mesafenin azalacağı (Anderson, Cavanagh, Lee) şeklindeki iddiasına karşılık, HDR'nin rakamları tersini ortaya koymaktadır. 1980 ve 90'larda zenginlerle yoksullar arasındaki fark derinleşmiştir. 1960 yılı ile 1993 yılı arasında, gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasındaki mesafe üç katına çıkmıştır. Bugün dünyanın, 200 zengin kişisi, insanlığın yoksul yüzde 41'inin toplamından daha fazla gelir elde etmektedir.

Ayrıca teknolojik düzey bakımından da, gelişmişlerle gelişmekte olan ülkeler arasındaki mesafe açılmaktadır. Şöyle ki, bugün teknolojik gelişmenin en önemli unsurlarından olan patenlerin yüzde 97'sini sanayileşmiş ülkeler ellerinde tutmaktadır. UN'in ortaya koyduğu rakamlar, zengin Kuzey ile yoksul Güney arsındaki farkın azalmak yerine, artmakta olduğunu göstermektedir.

Küreselleşme süreci, sadece gelişmişlerle azgelişmişler arasında değil, sanayileşmiş ülkeler arasında da bir dengesizlik yaratmaktadır. Bu denge büyük ölçüde Amerika lehinedir. Biraz da bu sebeple, bazı yazarlar küreselleşme sürecine *dünyanın Amerikanlaşması* da demektedirler (Gerbier, s. 107).

Bugün küreselleşme sürecini hızlandıran önemli teknolojilerden birisi olan İnternet'in üzerindeki kaynakların yüzde 80'inin dilinin İngilizce olduğu iddia edilmektedir. Tek süper güç olan Amerika'nın uluslararası kuruluşlardaki ağırlığı diğer gelişmiş ülkelerden çok daha fazladır. Nitekim bu konu, Dünya Ticaret Örgütü'nün Çok Taraflı Yatırım Antlaşmalarıyla (MAI) ilgili müzakereleri esnasında da ortaya çıkmıştır. Başta Fransa ve Kanada olmak üzere bazı OECD ülkeleri MAI'yi

imzalamak konusunda ayak diremişler; Avrupa ve ABD arasında bir serbest değişim bölgesi yaratma projesini sürekli engellemeye çalışmışlardır (Yüzak).

Öte yandan sınırların giderek daha çok kalktığı ve ortaya küresel bir köyün ortaya çıktığı iddia edilse bile, herkesin bu küresel köyün vatandaşı olabileceği konusunda kuşkular vardır. Bir taraftan küreselleşen profesyonel elitler önündeki engeller sürekli kalkarken, vasıf düzeyi düşük, milyarlarca insanın önündeki engeller sürekli yükselmektedir (UN, Human Development Report/ HDR, s. 31).Günümüzde Hewlett Packard, Motorola ve IBM gibi şirketler, Hindistan'dan uzmanlar getirerek istihdam etmektedirler. Hintli vasıflı işgücü, ABD ya da Batı Avrupa ülkelerindeki benzer vasıflı meslektaşlarından daha düşük ücretlerle çalışmakta ve şirketlerin maliyetlerinde düşüşe yol açtığı iddia edilmektedir. Yerel bilgisayar uzmanları buna karşı çıksalar bile, hükümetler bu olayı desteklemektedirler. Vasıfsız işçilerin karşısında sürekli duvarları yükselten hükümet bunlara, sadece istisnai durumlarda uygulanan vizeler vermektedir (Martin, Schumann, s. 106).

Benzer bir durum kısa bir süre önce bizim için de söz konusu olmuştur. Bazı gazetelerin manşetten verdiği habere göre, Türkiye'de, bir danışmanlık firmasının öncülüğünde, bilişim sektöründe yatırımlara giren Doğuş, Sabancı, Çukurova ve Koç gibi holdinglerin bünyelerinde istihdam edilmek üzere, Hindistan'dan bilgisayar mühendisi getirmişler ve bu mühendisler, çalışmaya başlamışlardır. Bağlantıyı kuran aracı firma, Hindistan'dan beyin gücü ithaline önümüzdeki dönemde de devam edeceklerini belirtmektedirler. Milliyetin konuya ilişkin haberine göre, bu organizasyonu yürüten firmanın yetkilisi, elektronik, telekom ya da bilişim alanında 3 yıllık tecrübeli bir Türk mühendisin aylık ücretinin 2500-3000 dolar olduğunu, Hintlilerin ise 1000 dolar talep ettiğini ifade etmiştir.

Türkiye'de yeni olan bu gelişme, hem bizim açımızdan, hem de küreselleşme açısından, geleceğe ilişkin oldukça önemli imalar taşımaktadır. Her ne kadar Türkiye'de farklı ülkelerden gelen vasıfsız çok sayıda kaçak işçi olsa bile, bu tarz bir olay yenidir ve vasıflı işgünün küreselleşmesi sürecini anlamak açısından da önemlidir. Bu durumun devam etmesi halinde, uzun vadede belli bir düzeyde, Türkiye'deki bilgisayar mühendislerinin gelirlerinin kısmen aşağıya çekilmesi söz konusu olabilir. Ancak ülke ekonomisinin geneli açsından şüphesiz bir kazanç olacaktır.

Bunun yanında eşitsizlik sadece gelişmişlerle azgelişmişler ya da Avrupa ile Amerika arasında değil, gelişmiş ülkelerin ve ABD'nin kendi içinde de artmaktadır. Örneğin CNN'in haberine göre bugün dünyanın en

zengin ülkesi olan Amerika'da, 30 milyon açlık sorunu yaşayan insan vardır. Martin ve Schuman'a göre (s. 123) yine bu ülkede, 1973 ve 1994 yılları arasında, Amerikan halkının kişi başına düşen gayri safi milli hasılası reel olarak üçte bir oranında artmış olmasına karşılık, işçi kesiminin neredeyse, dörtte üçünün ortalama maaşı yüzde 19 oranında gerilemiştir. Piramidin en altında yer alan, düşük gelirli milyonlarca nüfus bu ülkede 20 yıl öncesine göre yüzde 25 oranında daha az ücret almaktadır.

Yeryüzünün bu en zengin ülkesinin toplam üretimi sürekli arttığı halde, istatistiklere göre, artış, piramidin üstünde yer alan en zengin yirmi milyon aileye yaramaktadır. Bu grup içinde de bir adalet söz konusu değildir. Çünkü burada da tahminen yarım milyon kişi ABD'deki özel mülkiyetin üçte birine sahiptir. Bunun yanında Thurow gibi bazı ünlü ekonomistler, Amerika'nın yaptığı bazı işsizlik istatistiklerini yanıltıcı bulduklarını beyan etmektedirler.

Küresel rekabetin yarattığı baskı, Avrupa'da çalışma standartlarını şimdiden aşağıya çekmeye başlamıştır. Özelikle sosyal piyasa ekonomisinin uygulandığı ifade edilen Almanya'da yüksek ücretler, rekabette bir dezavantaj haline gelmiştir. Birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi, küresel rekabetin de etkisiyle işsizlik oranları, yaklaşık yüzde onlara ulaşmıştır.

Bir diğer ifade ile küreselleşme sürecinin, kaynakların daha iyi kullanılmasını, ekonomik etkinliği ve yüksek büyümeyi teşvik ettiği şeklindeki iddiaların yanında, işsizliği artırdığı (Somavia) ve sendikaların rekabet gücünü kırdığı şeklindeki iddialar da mevcuttur (Armbruster-Sandoval). Yaratılan yeni işlerin niteliğine baktığımız zaman da, bunların geçmişin endüstri işlerinden farklı ve süreklilikten uzak olduğu dikkat çekmektedir.

Yeni uluslararası işbölümünün bir sonucu olarak, işler artık çok farklı coğrafi bölgelere bölünmüş durumdadır. Küresel üretim düzeni içerisinde, bir malın farklı parçaları birden farklı ülkede üretilmektedir. Dolayısıyla, bir yerden gelebilecek herhangi bir tepki karşısında, firma, üretimi başka bir ülkedeki fabrikalarına kaydırabilmektedir. Cornell Üniversitesinin yaptığı bir alan araştırmasına göre, incelenen firmaların yüzde 62'sinde yönetim, sendikaları, üretimi daha düşük ücretli bölgelere kaydırmakla tehdit etmektedir (Anderson, Cavanagh, Lee).

Ancak, Jefry Sach'ın da (s. 82) belirttiği şekilde, küreselleşme sürecinin gelişmiş ve gelişmekte olan pazarlardaki gelir dağılımına etkisi konusunda bir fikir birliği sözkonusu değildir. Hızlı küreselleşmenin yaşandığı 1980'li ve 90'lı yıllar, Amerika'da artan gelir eşitsizliği ve özellikle de düşük gelirli işçilerin aynı zamanda gelir kaybı dönemi

olmuştur. Bununla birlikte Sach, *gelir eşitsizliğinin nedenlerinin, çok sebepli* olduğunu belirtmektedir. Bu konuda özellikle yüksek vasıf gerektiren, enformasyon teknolojileri alanındaki gelişmelerin, vasıfsız işçilerin konumunu olumsuz etkilemiş olabileceğini iddia etmektedir. Krugman ve Lawrence'ın da görüşlerinden destek alarak, teknolojinin etkisinin ticaretten daha büyük olduğunu savunmaktadır.

Küreselleşme sürecinde giderek ivme kazanan eşitsizlik ve belirsizlik, yeryüzü ölçeğinde yayılmış bir şekilde güvensizliği de teşvik etmektedir.

2. Küreselleşme ve güvensizlik

Modern dünyanın temellerini oluşturan Aydınlanma düşüncesi, aklın, bilimin ve teknolojinin gelişimine paralel olarak, insanoğlunun dünya üzerindeki kontrolünün çok daha artacağını iddia etmektedir. Aynı zamanda çağdaş uygarlığın özünü oluşturan Aydınlanma düşünürlerinin iddia ettiği şekilde, bilim, teknoloji şimdiye kadar görülmedik düzeyde arttığı halde, insan oğlunun kontrolü gerçekleşmemiştir. Tam aksine, dünya giderek daha çok kontrolden çıkmaktadır. Ya da Giddens'ın ifadesiyle "elimizden kaçıp giden bir dünya" ile karşı karşıya kalmaktayız. Günümüzde, insanoğlunun karşı karşıya kaldığı risk her zamankinden daha fazla artmıştır. Artık bir düzenden değil, bir düzensizlikten bahsediyoruz.

Bauman'ın da vurguladığı şekilde (s. 69), küreselleşme fikrinden çıkan derin anlam, dünya meselelerinin belirsiz, kuralsız ve kendi başına buyruk doğasıdır; bir merkezin, bir kontrol masasının, bir yönetim kurulunun, bir idari büronun yokluğudur. Yani bir tür "yeni dünya düzensizliği"dir.

Küreselleşme sürecinin en çok tartışılan sonuçlarından birisi de gittikçe artan belirsizlik ve güvensizliktir. Bu sadece gelir düzeyi düşük gruplar arasında değil, orta sınıflar arasında da giderek yaygınlaşıyor. Birçok kişi, geleceğin bugünden daha kötü yaşam koşullarını getireceğini düşünüyor. Geleneksel endüstrilerde, birçok işletme gelecekte varlığını sürdürüp sürdüremeyeceği konusunda kuşkuludur (Somavia).

Üstelik artan güvensizlik sadece rekabet gücü baskısı altında kalan gelişmekte olan ülkelerde değil, gelişmiş ülkelerde de yaşanmakta. Örneğin yapılan bir çalışmaya göre (Rieley, s. 86), "küreselleşmenin, ABD için, genelde daha iyi mi, yoksa daha kötü mü, olduğunu düşünüyorsunuz" şeklindeki soruya Amerikalı liderler, yüzde 87 oranında çoğunlukla iyi derken, Amerikan kamuoyu sadece yüzde 54 düzeyinde çoğunlukla iyi cevabını vermiştir.

Vaktiyle yeni sağın önde gelen isimlerinden olan John Gray'e (s. 145) göre, genelde küreselleşmeden en çok kazançlı çıkması beklenen ve ekonomisi sürekli büyüyen Amerika'da, güvensizlik zemini hiç bu düzeyde olmamıştı; kaygının bugün çoğunluğu ele geçirdiği bir toplum ortaya çıkmıştır. Çünkü diyor Gray, gelirleri yükselmiş olanlar için bile, kişisel ekonomik risk gözle görülür bir biçimde artmıştır. Orta yaş civarındaki çoğu Amerikalı, bir daha asla düzeltememekten kuşkulandıkları bir alt üst oluşla karşı karşıya kalmaktan korkmaktadırlar. Ömür boyu sürebilecek tek bir işi (ya da mesleği), artık pek az kişi düşünmektedir; bir çokları haklı olarak gelirlerinin düşebileceğini beklemektedirler.

Buna karşılık İngiliz işçilerinin yüzde 40'ının işlerinden dolayı korku içinde olduğu ve işçilerin yüzde 60'ının güvensizliğin arttığı düşüncesinde olduğu belirtilmektedir. 1991-96 yılları arasında, diğer birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi, İngiltere'de de işsizlik oranının arttığı görülmektedir; en riskli meslek grupları arasında ise, esnaf ve makine operatörleri yer almaktadır (Grint, s.380). Yine Amerika'daki şirketlerin önemli bir kısmı iş güvenliğinden uzaktır.

Geçmişin genellikle bir kez öğrendikten sonra yaşam boyu sürdürülen iş anlayışı, günümüzde, giderek artan bir biçimde, gerilemektedir. Artan küresel rekabet baskısı karşısında, yeni çalışma şekillerinin (esnek/part time) artışına tanık olunmaktadır. Özellikle bu yeni süreksiz çalışma şekilleri, işçinin işinin geleceğine güvenle bakmasını engellemektedir. Örneğin 1996 yılında İngiltere'de işgücünün sadece yüzde 57'sinin full time kalıcı işlerde çalıştığı ifade edilmektedir (Grint, s. 385). Günümüzde de bu trend artarak devam etmektedir.

Benzer baskılarla, Alman ve Japon endüstrisi de karşı karşıyadır. 1990'lı yıllara kadar, Batı'dan farklı bir gelişme seyri izleyen ve işgücünün önemli bir bölümü için yaşam boyu istihdam politikası uygulayan Japonya'da, günümüzde işten çıkartmaların ayıp sayıldığı yerlerde, çalışanların işi kendiliğinden bırakmaları için, personelin daha düşük ücretli mevkilere sürüldüğü iddia edilmektedir. Samuray dilinde "kafa kesme" anlamına gelen işten atmada artık bir toplumsal tabu olmaktan çıkmıştır. Eskiden zorlukların dayanışmayla paylaşıldığı ve hükümete güvenildiği belirtilen Japonya'da günümüzde, artık piyasa kurallarının geçerliliğinden bahsedilmektedir (Martin, Schumann, s. 131).

Öte yandan Fransa'da sosyalist Başbakan Lionel Jospin, sağcı Cumhurbaşkanı Jacques Chirac'a gönderdiği 2000 yılı mesajında "dizginsiz küreselleşmenin tehlikelerine" dikkat çekmekte ve Fransızların güvenliğini garanti altına almak için mücadele etmenin gerekliliğini vurgulamaktadır.

Öte yandan teknolojik bakımdan geri olan gelişmekte olan ülkelerde, küreselleşme sürecinin, halihazırda mevcut güvensizlik sorununu çok daha artırdığı sıkça dile getirilmektedir. Her ne kadar iyi donanımlı küçük ve orta boy işletmeler için küresel düzeyde iş yapma imkanları ortaya çıksa bile, çok sayıda KOBİ'nin bu sürece ayak uydurmakta zorlandığı sıkça dile getirilmektedir. ILO Genel Direktörü, Juan Somavia'nın da belirttiği şekilde, gelişmekte olan ülkelerde, aralarında çoğunlukla KOBİ'lerin bulunduğu yerel işletmelerin, serbest bırakılan doğrudan yabancı yatırımlarla, rekabet baskısı altında kaldığını belirtmektedir. Uzun dönemdeki olumlu beklentilerine rağmen, bu durum yerel üreticiler arasında pazar; işletmelerin yeniden yapılanma sürecinde de iş kayıplarını beraberinde getirmektedir. Yabancı yatırımların bu ülkelerde yeni işler yaratmasına rağmen, bunun düzeyi, yeni teknolojilerin adaptasyonu dolayısıyla umulandan az olmaktadır.

Bunun yanında, gerileyen kârlar, örgütlerin yalın ya da esnek tarzda yeniden yapılanması, ileri teknoloji kullanımı, artan işsizlik ve süreksiz yeni istihdam şekilleri gibi küreselleşme sürecine eşlik eden, zaman zaman küreselleşmeyi etkileyen, zaman zaman da onun sonuçlarından etkilenen gelişmeler, bugün emeğin pazarlık gücünü büyük ölçü kırmaktadır.

Öte yandan küreselleşmenin yarattığı güvensizliği artıran en çarpıcı gelişmelerden birisi de Asya Krizi olmuştur. Küreselleşmenin en uç düzeyde yaşandığı mali piyasalardaki çöküş, beraberinde ağır sosyal maliyetleri de getirmiştir. İnsani Kalkınma Raporu'na göre, bu krizin, 1998-2000 yılları arasında küresel üretimde 2 trilyon dolarlık gerilemeye yol açtığı tahmin edilmektedir. Dolayısıyla birçok ülkede sosyal harcamalarda kısıtlamalara gidilmiştir. ILO'nun tahminlerine göre, 1998'de dünyadaki işsizlerin safına 10 milyon kişi daha eklenmiştir; bunun büyük bölümü de Asya krizinin etkisiyle işsiz kalmıştır.

Gardels'in (s. 6) de belirttiği gibi, küreselleşmiş kapitalizmin ilk ciddi krizi olarak Asya'daki çöküş sonrasında, krizlerden sakınılmak isteniyorsa, yeni dünya düzenine yön verilmesi yolunda bir uzlaşma olmuştur.

Türkiye, genelde küreselleşmeden, daha özelde ise Asya Krizinden nasibini almıştır. Kriz ilk ortaya çıktığında, hatta Rusya'ya kadar yayıldığında, "bize bir şey olamaz" diyen ekonomiden sorumlu yöneticilerin söylediklerinin aksine, kısa bir süre sonra Türkiye'de krizden çok derin bir biçimde etkilenmiş ve çok sayıda işletme kapısına kilit vurmak durumunda kalmış ve işsizler ordusuna yenileri katılmıştır.

Kısaca belirtmek gerekirse, kaygı, belirsizlik ve güvensizlik hemen hemen her ülkeye ve her alana yayılmıştır (Occhionero).

Küreselleşme sürecinin daralttığı mekanlar ve yok olan sınırlar, insanların günlük yaşamını etkileyen, çok geniş bir alanda, yeni tehditler getirmiştir.

3. Toplumsal bütünleşme

Küreselleşme sürecine paralel olarak ortaya çıkan eşitsizlik ve güvensizlik gibi unsurların ön plana geçtiği, orta sınıfların zayıflamaya yüz tuttuğu, zenginle yoksul arasındaki mesafenin şimdiye kadar görülmedik düzeyde arttığı, bir çok ülkede toplumsal bütünleşmeyi tehdit eder hale geldiği sıkça iddia edilmektedir.

Günümüzde sosyologların üzerinde ittifak ettiği konulardan birisi, giderek artan fundementalist hareketleri, küreselleşme sürecinin hızlandırdığı şeklindedir. Küreselleşmenin de etkisiyle, geleneksel bağlarından kopan insanlar, uyum sağlayamadıkları takdirde, tam tersine bir tutum benimseyerek, altın çağ arayışı umuduyla köklere (fundementals) dönüşe yönelebilmektedirler.

İnsanlar bir yazarın deyimiyle küreselleşme sürecinde McDonalds ve cihat seçeneği arasında kalmaktadır. İyi eğitilimler, yüksek vasıflılar, uyum sağlayanlar birinci grupta yer alırken, eğitimsiz ve vasıfsızların önemli bir kısmı ikinci grupta yer almaktadırlar. Ya da Avusturya örneğinde olduğu gibi, küreselleşme sürecine eşlik eden istihdamdaki daralma, neonazi hareketlerin canlanmasına yol açabilmektedir. Gelişmişinden az gelişmişine, bu hızlı küresel dönüşüm, toplumsal parçalanma riskini de beraberinde getirmektedir.

Bunun yanında Huntington gibi bazı yazarlar da, küreselleşme sürecinin uygarlık bilincini güçlendirerek, dünyada bir bütünleşme değil, çatışmayı beraberinde getireceğini iddia ediyor.

Drucker (s. 12), Asyadaki krizin ana kaynağının iktisadi değil toplumsal olduğunu vurgulayarak, bölgenin tümünde toplumsal gerilimler o kadar yüksek ki, bana iki dünya savaşının çöküntüsüne yuvarlanmış gençliğimi hatırlatıyor diyor. Asya'da gördüklerimiz, birçok bakımdan büyük bozulmanın, geniş kitlelere dönük sanayi devriminin ve ona eşlik eden hızlı kentleşmenin, sonuç olarak, vaktiyle Avrupa'da ortaya çıkmış olanlarla aynı türde gerilimler olduğunu belirtiyor.

Küreselleşme sürecinin kamçıladığı sorunlar, birçok yazara göre, toplumsal çözülmeyi teşvik edebilecektir. Rodrik'in de belirttiği şekilde, küreselleşme toplumsal bütünlüğe ikili bir darbe indirmektedir. Bir taraftan toplumsal örgütlerin temel ilkeleriyle çelişkileri derinleştirerek, diğer taraftan da çelişkilerin toplum tarafından düşünülüp tartışılarak

çözülmesini sağlayan güçleri zayıflatarak. Bu gelişmeler, küreselleşmeye maruz kalan bütün toplumları, özellikle de gelişmekte olan ülkeleri etkilemektedir.

Bir taraftan "çalışma"nın sürekliliğini (dolayısıyla bütünleştirici işlevini) yitirmiş olması, diğer taraftan küresel sorunların ulus devletlerin çapını aşmış olması, çözülme riskini büyütmektedir. Ancak bu potansiyellerin mevcudiyetine rağmen, küreselleşme sürecinde, geriye dönüş konusunda yeterli işaret mevcut değildir; tam aksine gelişmeler bütünleşme yönündedir.

Küreselleşmeden geri dönüşün olabilmesi için Krugman'ın da belirttiği şekilde, her şeyden önce şu anda dünyanın tek süper gücü olan Amerika'nın büyük bir krize düşmesi gerekir. Oysa mevcut göstergeler, bütün bu eşitsizliğe, artan güvensizliğe rağmen, Amerikan ekonomisinin son yıllarda en iyi yıllarını yaşadığını ortaya koymaktadır; Avrupa'nın aksine, süreksiz ve güvensiz de olsa son yıllarda en çok iş yaratan ülkedir. Enformasyon devrimine öncülük etmekte ve işsizlik oranları da sürekli gerilemektedir.

Ancak Amerika için geçerli olan bu durumun, diğer ülkeler için aynı düzeyde geçerli olup olmadığı tartışmalıdır. Yine Krugman'ın iddiasına göre Amerika ile Avrupa arasındaki ticaret herkes için yararlıdır; ancak HDR'un iddialarına göre ise, küreselleşme sürecinde, gelişmekte olan ülkelerin kazançlarıyla kayıpları arasında, bir dengesizlik vardır. Ancak bu durum eski korumacı politikaların, bir alternatif oluşturduğu anlamına gelmez.

Öte yandan küreselleşme sürecinin ulusal hükümetlerin otoritelerini büyük ölçüde zayıflattığı iddia edilmektedir. Artık uluslararası şirketler ya da Dünya Ticaret Örgütü, Dünya Bankası, OECD ve IMF gibi kuruluşların aldığı kararlar, büyük ölçüde ulusal otoriteleri daha bağlayıcı hale gelmektedir.

Uzun bir süre hem sanayileşmiş, hem de sanayileşmekte olan ülkelerde, uluslararası kuruluşların kararlarına karşı bir ayak direme olsa bile, ülkeler bir süre sonra bu kararlara uymak mecburiyeti ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Örneğin "*küresel ekonominin anayasası"* olduğu (Ekin, s. 77) iddia edilen MAI ve tahkim konusunda, Türkiye'de, belki muhalefette olsalar, en sert tepkiyi göstermesi gereken, sağda ve solda ulusal egemenlik konusunda seçim öncesinde hassasiyetlerini ifade etmiş iki partinin temsil ettiği koalisyon, gerekli onayı vermiş ve bu yolda zor bir süreç olan anayasa değişikliğini gerçekleştirmişlerdir. Bir diğer ifade ile, mevcut söylemleriyle ters düşse bile, artık ulusal otorite, küreselleşme karşısında, uzun süre ayak direyememektedirler. Çünkü

böyle bir direnç, o ülkeyi marjinalleşme gibi başka tehlikelerle karşı karşıya bırakmaktadır.

Ancak ideolojik olduğu kadar ekonomik rasyonalite ve teknolojik gelişmeyle yakından ilişkili olan küreselleşmenin kaçınılmazlığı, onun yarattığı sosyal maliyetleri ortadan kaldırmamaktadır. Hatta mevcut haliyle küreselleşme, toplumsal boyutta çok daha olumsuz sonuçlar yaratmaktadır. Özellikle rekabet gücü zayıf olan ülkeler ve gruplar için, çoğu kere kayıplar kazançların önündedir. Her şeyi ekonomik rasyonaliteye indirgemenin yarattığı insani maliyet, yeni sosyal yıkımlara yol açabilecektir. Bunun için de, bazılarının küreselleşmeye insani bir yüz kazandırmak dedikleri, sosyal sorumlu küreselleşme kavramı üzerinde de düşünmeyi bir zorunluluk haline getirmiştir.

Eğer küreselleşme, insani bir yüz kazanmazsa, Seattle'da olduğu gibi yeni küresel tepkiler ve bazı toplumsal patlamaları da beraberinde getirebilir. Nitekim Seattle'daki göstericilerin basına yansıyan sloganlarına baktığımız zaman, önemli bir kısmının küreselleşmenin olumsuz toplumsal sonuçlarına tepki niteliğinde olduğunu görüyoruz. Bazı yazarlar (Hayden), Seattle'daki gösterilerin, 68 olaylarından daha büyük etkiler yapabileceği şeklinde yorumlar getirmektedirler.

4. Sosyal sorumlu küreselleşme

Küreselleşme süreci mevcut haliyle, endüstri devriminin hemen sonrasındaki, kapitalizmin vahşi işleyen koşullarını hatırlatmaktadır. O dönemde de geleneksel kurumlar çözülmüş, ancak endüstriyel toplumun kuralları da hemen oluşturulamadığı için, süreç toplumsal handikaplılar aleyhine işlemiştir. Ancak kısa bir süre sonra, toplumsal tepkiler ortaya çıkmış ve kapitalizm kendisine toplumsal adaleti sağlamak yolunda çeki düzen vermiştir.

Bu çalışmada kastedildiği anlamıyla, küreselleşme sürecinin de tarihine baktığımızda, benzer koşulların varlığı dikkat çekiyor. Ortaya modern/endüstriyel toplumların getirdiği kurumları aşan yeni küresel sorunlar çıkıyor. Ancak bu sorunlarla başa çıkacak mevcut yapılar oluşmuş değil. Hali hazırda küreselleşme sürecinin yönlendiricisi olan Dünya Ticaret Örgütü, Dünya Bankası ve IMF gibi kurumların da meşruiyeti tartışmalıdır.

Öte yandan küreselleşme sürecinde bu kurumları da yönlendirenler, genellikle çokuluslu firmalar olmaktadır. Ya da finans çevrelerinin taleplerine göre, küreselleşme süreci biçimlenmektedir. Bu da bir yanıyla doğaldır; çünkü en hızlı küreselleşen gruplar bunlardır. Emeğin küreselleşmesi ise son derece sınırlı bir düzeydedir. Öyle ki,

aralarında serbest dolaşım uygulayan Avrupa Birliği ülkelerinde bile, kendi ülkesi dışında çalışan topluluk üyesi işgücünün oranı yüzde iki civarındadır (Newland, s. 23).

Öte yandan mevcut haliyle küreselleşme sürecinin sosyal sorumluluktan uzak olduğu ve çoğunlukla da çalışanlar için daha riskli bir düzeni beraberinde getirdiği sıkça dile getirilmektedir. Ancak çalışanlar, sonuçlarından etkilendiği küreselleşmenin karar alma sürecinde henüz yerini alamamıştır.

Ayrıca küreselleşme sürecinde yeni kargaşaların ortaya çıkması istenmiyorsa ya da mevcut sorunlarla baş edilmesi isteniyorsa, küresel yönetişimin (global governance) güçlendirilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde ticaret savaşları, küresel çatışmalar için uygun bir ortam doğacaktır.

Bunun yanında mevcut prosedür içerisinde, küresel mafya ile de başa çıkılması son derece güçtür. 1995 yılında, uyuşturucu ticaretinin 400 milyar dolar düzeyine ulaştığı tahmin edilmektedir. Bu da dünya ticaretinin yaklaşık yüzde 8'ini oluşturmaktadır; yani demir-çelik ve motorlu araçların payından yüksek bir rakamdır.

Küreselleşme sürecinde, mevcut kurumların meşruiyet tartışmalarını ortadan kaldırmak ve toplumsal sorunları hafifletmek için, en önemli teşebbüslerden birisi, hem mevcut gruplar arasında hem de içinde adaletli bir düzenin kurulmasıdır. Yani bir taraftan DTÖ gibi örgütlere, sosyal konularda da sorumluk yüklemek, diğer taraftan da emeğin temsilcisi olan ILO gibi örgütlerin karar sürecine katılımını sağlamaktır.

Ancak bu da çok kolay değildir (Newland, s. 26). Örneğin DTÖ'de tüzüğün sosyal konulara ilişkin maddeleri de kapsayacak şekilde değiştirilmesine ilişkin teklif sanayileşmiş ülkeler ile, gelişmekte olan ülkeler arasında derin bir uçurum yaratmıştır.• Öte yandan, emeğin

• ABD ve Fransa, 1996 yılının sonunda, DTÖ'de, çalışma standartlarıyla, ticarette serbestleşme arasında bağlantı kurulmasını öngören bir ortak amaçta buluşmuşlardır. İki ülke de bununla, uluslararası ticari rekabetin, ücretle ve iş koşullarının dibe vurduğu bir yarış olmasını engellemeye ve üzerinde anlaşılmış çalışma standartlarının ihlalinin, ticari yaptırımlar uygulamak için yeterli sayılması için çalışmışlardır. Çünkü hem Fransa hem de ABD kendi ülkelerinde küreselleşme karşıtı tepkilerden kaygılıydılar. Fakat dişli bir uluslararası çalışma standartları oluşturma fikri, Asya'nın yükselen ekonomilerine ya da birçok diğer ihracatçı ülkeye cazip gelmemiştir. ABD ve Fransa'nın bu çalışmalarına karşın, Güney Doğu Asya Ülkeleri Örgütü ASEAN, Aralık 1996'da Singapur'daki DTÖ Bakanlar Konferansında, üyelerin sosyal maddeye ve "ticaretle ilgili olmayan" diğer meselelere karşı çıkacaklarını belirtmişlerdir. Yeni sanayileşmekte olan ülkeler, bu maddeyi, serbest ticarete getirilen bir gümrük dışı engel olarak görmüşler ve bunun ucuz işgücünden kaynaklanan göreceli avantajlarını önlemeye yönelik bir girişim olarak değerlendirmişlerdir. Bu muhalefeti yansıtan, Singapur toplantısının nihai deklarasyonunda, "uluslararası alanda tanınmış temel emek standartlarının uygulanması taahhüdünü" yenilemiş, fakat, "bu standartların oluşturulması ve uygulanması konularında, yetkili örgütün DTÖ değil, ILO olduğu" üzerinde ısrarla durmuşlardır.

temsilcisi kurum olan ILO'nun mevcut haliyle, küresel standartların oluşturulmasında çok fazla ağırlığının olmadığına dikkat çekilmektedir. Adaletli ve meşruiyeti tartışılmayan bir küreselleşme için, sadece sermaye çevrelerine dayanan değil, küreselleşmeden en çok etkilen geniş kitlelerin temsilcilerinin de karar sürecinde yer aldığı yeni bir kurumsal yapıya acilen ihtiyaç vardır.

Toplumsal adaletsizliği, eşitsizliği, güvensizliği ve toplumsal çözülmeyi azaltan bir sosyal sorumlu küreselleşme için yeni adımların atılmasına ihtiyaç olduğu açıktır. Bu alanda ses getiren çalışmalar yapan, BM (UN / HDR) gibi kuruluşların önerilerinden de yararlanarak, bu alanda yapılması gerekenleri ana başlıklarıyla şu şekilde sıralayabiliriz:

- Küreselleşme sürecinin, sadece, sermayenin ya da çok nitelikli profesyonellerin serbest dolaşımı ve sonuçlarından yararlanması şeklinde değil, diğer grupları da kapsayacak şekilde gelişiminin temin edilmesi;

- Küreselleşme konusunda politikaların koordine edilmesi için, bütün gelişmekte olan ülkelerde üst düzey mekanizmaların kurulması;

- İnsani gelişme öncelikleri ve yoksul ülkelerin koşulları düşünülerek, yardımların yeniden düzenlenmesi;

- Dünya Ticaret Örgütü'nün kurumsal yapısının gözden geçirilmesi ve DTÖ'de uluslararası müzakerelerde, yoksul ülkelere yardımcı olacak bir ombudsman ile bağımsız yasal bir yardım merkezinin kurulması;

- Bankacılık alanındaki sır sayılan hükümlerin gevşetilerek, global suçla mücadelede, uluslararası işbirliğinin güçlendirilmesi;

- Yoksul ülkelerin ihtiyaçlarını da dikkate alacak şekilde, küresel teknolojik devrimin finansmanında yeni kaynakların araştırılması; yoksullar için de yeni teknolojilere ulaşmanın sağlanması;

- Ülkelerin yanında, çok uluslu işletmeler, sendikalar ve diğer hükümet dışı örgütleri de kapsayacak şekilde, farklı grupların temsilcilerin yer aldığı bir küresel forumun ve zenginlerle yoksulların karar sürecinde bir arada temsil edildiği bir küresel yönetişimin tesisi;

- İnsan hakları ihlalleri, kirlilik ve AIDS gibi insanların güvenliklerini küresel düzeyde tehdit eden sorunlarla başa çıkabilmek için, daha kapsamlı yaklaşımların geliştirilmesi;

Emek kesiminin çıkarlarının korunmasını, güçlü olması beklenen bir örgütten, zayıf olduğu bilinen bir diğerine kaydırarak, emeği marjinalize eden bir adım atmışlardır (Newland, s. 27).

- Yoksulların temel teknolojik ihtiyaçlarını karşılamak için, biyoteknoloji, enformasyon ve iletişim teknolojileri alanındaki gelişmeleri finanse edecek, uluslararası bir kamu programının oluşturulması (eğer her şey piyasaya bırakılırsa yoksul ülkelerin ihtiyaçları ihmal edilecektir);
- Her ülkenin ihtiyaçlarına ve değişen koşullarına saygı gösterilmesi;
- Serbest piyasa ve ekonomik büyümenin insanlığın refahını ve huzurunu sağlayacak bir araç olması sağlanmalıdır.

Bunların dışında ILO Genel Direktörü Somavia'nın da belirttiği şekilde, çalışma hayatında evrensel ilkelerin kabul edilmesi, kadın ve erkekler için istihdam ve gelir fırsatlarının yaratılması, sosyal korumanın genişletilmesi ve sosyal diyaloğun teşviki gibi uygulamalarla, küreselleşme sürecine insani bir yüz kazandırılması gerekmektedir.

SONUÇ

Küreselleşme süreci olumlu sonuçları yanında, mevcut haliyle güvensizliği, eşitsizliği, toplumsal adaletsizliği artırmakta ve toplumsal dayanışmayı zayıflatmaktadır.

Günümüzde küreselleşme, endüstri devriminden hemen sonraki kurulları oluşmamış kapitalizm dönemini hatırlatan bir görünüm arz etmektedir. Aksine iddialara rağmen, yirmi yıllık bir geçmişi olan küreselleşme sürecinin de henüz kuralları oluşmamıştır. Mevcut kuralsızlık içerisinde, süreç toplumsal handikaplı grupların aleyhine işlemektedir.

Ancak sürecin bu haliyle devam etmesi de mümkün değildir; nitekim Seattle örneğinde olduğu gibi daha şimdiden adaletsiz küreselleşmeye karşı küresel tepkiler yükselmeye başlamıştır.

Muhtemelen önümüzdeki dönemde, artan tepkilerin de etkisiyle küreselleşmeye insani yüz kazandırma (ya da sosyal sorumlu küreselleşme) çabaları da hız kazanacaktır.

Sosyal sorumlu küreselleşme sürecinde hala ulusal kurumlara önemli bir işlev düşmekle birlikte, küresel düzeydeki etkin düzenlemeler, ancak, güçlendirilmiş meşru bir küresel yönetişim (governance) ile gerçekleştirilebilecektir.

KAYNAKLAR

Amin, Samir; (1999), ***Küreselleşme Çağında Kapitalizm***, Sarmal Yay., İstanbul.

Anderson, Sarah; Cavanagh, John; Lee, Thea; (1999), "Ten Myths About Globalization", ***Nation***, Vol. 269, Issue 19.

Armbruster-Sandoval, Ralp; (1999), "Globalization and Cross-Border Labor Organizing", ***Latin American Perspectives***, March, Vol. 105, Issue 2.

Chossudovsky, Michael; (1999), ***Yoksulluğun Küreselleşmesi***, Çivi Yazıları, İstanbul.

Drucker, Peter; (1998), "Kapitalizmin Ötesi"; ***NPQ/Türkiye***, İlkbahar, C. 1, s. 1.

Ekin, Nusret; (1999), ***Küreselleşme ve Gümrük Birliği,*** İTO Yay., İstanbul.

Gardels, Nathan; (1998), "Yeni Uzlaşma", ***NPQ/Türkiye***, İlkbahar, C. 1, s. 1.

Gerbier, Bernard; (1999), "Kapitalizmin Bugünkü Aşaması Olarak Geo-Eknomik Emperyalizm", ***Küreselleşme mi? Emperyalizm mi?*** (der. F. Başkaya), Ütopya Yay., Ankara.

Giddens, Anthony; (2000), ***Elimizden Kaçıp Giden Dünya***, Çev. O. Akınhay, Alfa Yay., İstanbul.

Gray, John; (1999), ***Sahte Şafak: Küresel Kapitalizmin Aldatmacaları***, çev. G. Güven, OM Yay., İstanbul.

Grint, Keith; (1999), ***Çalışma Sosyolojisi;*** çev. ed. V. Bozkurt, Alfa Yayınları, İstanbul.

Lee, Eddy; (1996), "Globalization and Employment: Is Anxiety Justified?", ***International Labor Review*****,** Vol. 135, (1996), No. 5, November 26.

Hayden, Tom; (1999), "The Battle in Seattle What Was That All About?", ***Washington Post,*** December 5 , 1999.

Manning; Chris; (1998), "Does globalisation undermine labour standards? Lessons from East Asia", ***Australian Journal of International Affairs***, Vol. 52, Issue 2.

Martin, H. P.; Schuman, H.; (1997), ***Globalleşme Tuzağı***, çev. Karadana, Kahraman, Ümit Yay., Ankara.

Mittelman, James H.; (1995), "Rethinking the international division of labour in the context of globalisation", ***Third World Quarterly***, Vol. 16, Issue 2.

Newland, Kathleen; (1999), "Dünya İşçileri Ne Yapmalı", ***Foreign Policy***, Y. 2, s. 5.

Occhionero, Maria Ferrari; (1997), "The globalization of uncertainties", ***International Review of Sociology***, Vol. 7; Issue 3.

Rao, J. Mohan; (1997), "Globalization: A View from the South", Employment Papers, ***Employment and Training Department,*** International Labour Office, Geneva.

Rielly, John, E.; (1999), "Amerikan Halkı ve Dünya: Yüzyılın Sonunda Bir Anket", ***Foreign Policy***, Y. 2, s. 5.

Rodrik, Dani; ***Küreselleşme Sınırı Aştı mı?*** çev. Akyol-Ünsal, Kızılelma Yay., İstanbul.

Sach, Jeffrey; (1998), "Uluslararası Ekonomi: Küreselleşmenin Sırlarının Çözülmesi", ***Foreign Policy,*** Y. 1; s. 1.

Shorth, Clare; (1999), "The Meaning of Globalization for Development Policy", ***Transnational Social Policy***, edit. C. J. Finer, Blackwell Publisher, UK.

Somavia, Juan; (1999), ***Decent Work For All In A Global Economy: An ILO Perspective***, To the Third WTO Ministerial Conference in Seattle, (30th November to 3rd December).

UN; (1999), ***Human Development Report***.

Yüzak, Özlem; "Küreselleşmenin Sınırsızlığı Sorgulanıyor"; ***Cumhuriyet***, İnternet: http://garildi.cumhuriyet.com.tr.

Wilkin, Peter; (1996), "New myths for the south: Globalisation and the conflict between private power and freedom"; ***Third World Quarterly***, Vol. 17; Issue 2.

SANAYİ DEVRİMİ ESNASINDA ÇALIŞMA ŞARTLARI

Yard. Doç. Dr. Ahmet UZUN [*]

Onsekizinci yüzyılın ikinci yarısından itibaren ilk defa İngiltere'de başlayan sanayileşme hareketi üretim miktarının sürekli artırılmasını, diğer bir tabirle ekonomik büyümenin başarılmasını sağlaması nedeniyle iktisat tarihçilerinin ilgi odağı haline gelmiştir. Ekonomik anlamda zamanla bir çok önemli gelişmenin yolunu açan ve sanayi devrimi olarak adlandırılan bu hareket, İngiliz toplumunu bir bütün olarak etkileyen diğer yönleriyle de incelenmiş ve tartışılmıştır. Bu anlamda İngiliz sanayileşmesinin en çok tartışılan ve zaman zaman çok ağır tenkitlere konu olan yönü, onun çalışanlar açısından ortaya çıkardığı ağır yüktü. Özellikle sanayileşmenin ilk yıllarında daha belirgin bir şekilde gözlenen bu olgu, üretimde ve özellikle tekstil sanayiinde makineleşmenin hızlanmasıyla birlikte işçilerin çok ağır şartlarda, diğer bir ifadeyle uzun çalışma saatleri, düşük ücretler ve katı bir fabrika disiplini içerisinde çalıştırılması şeklinde ifade edilmişti. Bu ağır çalışma koşulları ondokuzuncu yüzyılın özellikle ilk yarısında işçiler, sermaye sahipleri ve hükümet arasında bir çok problemin doğmasına yol açmış ve söz konusu taraflar arasında büyük mücadeleler yaşanmıştır. İşte bu makalede İngiliz sanayi devrimi esnasındaki çalışma koşullarıyla bu koşulların düzeltilmesi için yapılan mücadeleler hakkında genel bir inceleme yapılacaktır.

Sanayide Çalışma Şartları

Sanayi devrimi esnasında çalışma şartlarını açıklamaya yönelik olarak literatürde dört yaklaşım gelişmiştir. İlk yaklaşım, söz konusu dönem boyunca çalışma tarihini daha çok ekonomik saiklerle açıklamıştır. Buna göre sanayi devrimi ile beraber meydana gelen işçi hareketlerinin temel sebebi, ücret ve refah koşullarına yönelik oluşan telaş ve endişe idi. Aralarında Webbs, Hammond'lar, G.D.H.Cole,

[*] **Cumhuriyet Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

Hutckins ve Harrison'ın da bulunduğu İngiliz sosyalistlerinin yaklaşımına göre sosyal ve endüstriyel açıdan ondokuzuncu yüzyılın ilk yirmi veya otuz yılı oldukça karanlık bir dönemdi. Aynı şekilde Napolyon savaşları ve ekonomik krizler tüm İngiliz işçi sınıfı tarihinin en kötü veya karanlık dönemini oluşturuyordu. Onlara göre söz konusu dönem boyunca mevcut kötü çalışma şartlarının düzeltilmesine yönelik faaliyetler pek yapılmamıştı. Pamuklu sanayiinde dokuz yaşındaki çocukların haftalık çalışma süresini altmışdokuz saatle sınırlandıran kanun bile yirmibeş yılda çıkarılabilmişti[1]. Marksistlerin yaklaşımına göre ise onsekizinci yüzyılın son dönemleri ile ondokuzuncu yüzyılın ilk yıllarında çalışan sınıfın davranış ve tutumları, çalışma saatlerinin uzun tutulması gibi kapitalist sömürge taktiklerine karşı gösterilen reaksiyonlar açısından incelenmeli ve açıklanmalıdır. Son olarak konuyla ilgili olarak *laissez-faire* anlayışına sahip tarihçilerin yaklaşımı bulunmaktadır. Onlara göre sanayi devrimi esnasındaki çalışma tarihinin *karanlık bir dönem* olarak yorumlanması doğru değildir. Bu bağlamda F.Hayek'in edite ettiği *Capitalism and the Historians* adlı eser karanlık yorumlara karşı sert bir tepki niteliğini taşımaktadır. Bu kitapta makalesi bulunan yazarlar fabrika sistemi içinde yürütülen faaliyetlerin çalışanların maddi durumunu iyileştirdiğini ortaya koymaya çalışmışlardır[2].

Bu yaklaşımlar çerçevesinde sanayi devrimi esnasında çalışma şartlarıyla ilgili olarak muhtelif izlenimler ortaya konmuştur. Genel kabul görme eğilimi kazanan görüş veya yaklaşım, onsekizinci yüzyılın ikinci yarısında meydana gelen endüstriyel değişme hareketinden önce çalışma saatlerinin uzun, şartlarının ise sert olduğu; ancak çalışma şartlarının ve disiplinin daha sonraki dönemlerde daha da şiddetlendiği şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu yaklaşımın ortaya koyduğu gerçeği hem tekstil fabrikalarında hem de sanayi kapitalizminin emek gücü üzerindeki etkisini artırdığını öteki işyerlerinde görmek mümkündü. Mesela J.D.Chambers, sanayi devrimi esnasında iş gücünün hem uzun zaman dilimlerinde hem de zor şartlarda çalıştırıldığını anlatmıştır. Aynı gerçeği Sidney Pollard mecazi bir biçimde şöyle belirtir: *"Modern sanayi işçisinin güneşli bir bahçede yetişmesine izin verilmiyordu. O bir ateş üstünde güçlü çekiç darbeleriyle dövülüyordu"*[3]. Demek ki, hakim görüşe göre ister tekstil fabrikalarında, isterse küçük bir atölyede çalışıyor olsun, hızlı sanayileşme süreci ile çalışanların işyerindeki durumu olumsuz yönde değişme göstermişti.

---

[1] N. J. Smelser; ***Social Change in the Industrial Revolution***, London, 1959, s. 394-95.
[2] Ibid, s. 391-95.
[3] (Aktaran) Eric Hopkins; "Working Hours and Conditions During the Industrial Revolution: A Re-Apprisal", ***The Economic History Review***, February, 1982, s. 52.

İngiltere'deki sanayi devrimi özellikle kadın ve çocuk işçiler olmak üzere tüm çalışanları büyük acılara ve sıkıntılara maruz bırakmıştı. Bay ve Bayan Hammond'un *çalışma saatleri ve şartları açısından fabrikalardaki çocukların durumu, farklı bir renkteki köleninkinden gerçekte daha kötüydü* şeklindeki ifadeleri bu gerçeğe delalet etmektedir. Çalışma süre ve şartlarındaki bu kötü ortamı anlatan bir çok gözlemi nakletmek mümkündür:

"Büyüme çağındaki çocuklara empoze edilen aşırı çalışma, uykusuzluk, hatta yalnız verilen işlerin mahiyeti onların sağlıklarını yıkmaya, vücutlarını sağlıksız ve deforme bir hale getirmeye kafi gelirdi... Litton Mill'de çocuklar fabrikanın avlusunda beslenen domuzların kovalarındaki yiyecekleri ele geçirmek için domuzlarla mücadele ediyorlardı"[4].

"Çocukların ve gençlerin normal çalışma müddetleri nadir olarak onbir oniki saatin altındadır. Bazı yerlerde bu müddet onüç saat ve bir yerde de ondört saat ve daha fazladır"[5].

"Wynd...nüfusu onbeşbin ile otuzbin arasında değişen insanların yaşadıkları yerler...Bu bölgeler bir çok sokak ve avludan müteşekkildi. Her bir avlunun ortasında bir tuvalet bulunuyordu....Gece yarısı ziyaret ettiğimiz bazı yatak odalarında insanların toplu halde yerde yattıklarını gördük. Odalarda donanım yoktu. Onbeş ile yirmi erkek ve kadın bir arada yatıyorlardı. Bunlardan kimisi elbiseli kimisi de çıplaktı. Fahişelik ve hırsızlık bu insanların ana gelir kaynağı idi"[6].

Andre Maurois, 'İngiltere Tarihi' adlı eserinde Engels'in gözlemlerine dayanarak sanayi devrimi esnasında çalışma ve hayat şartları hakkında şunları yazar: *"350000 işçi rutubetli, pis ve harap evlerde sıkışık bir halde yaşamakta, su ve kömürden müteşekkilmiş gibi bir hava teneffüs etmekte idi. Kömür madenlerinde yarı çıplak kadınlar en aşağı cer hayvanları rolünde idiler. Çocuklar bütün günlerini karanlık maden kuyularında geçirmekte ve vantilasyon kapaklarını açıp kapamakla görevlendirilmiş bulunmakta idiler. Çocuklara daha başka güç işler de yaptırılıyordu. Zirve sanayide ise insan istismarı o dereceyi bulmuştu ki, dört yaşındaki çocuklar bile hemen hemen ücretsiz çalıştırılıyordu*"[7].

Fabrika içi çalışma disiplini de işçiler için aynı derecede katıydı. Engels, bu konudaki gözlemlerini şöyle anlatmaktadır:

---

[4] Paul Montoux; La Revolution İndustrielle an xvııı eme Siecle, Paris, 1905'den aktaran, Cahit Talas, ***Sosyal Politika***, Ankara, 1967, s. 21.
[5] Andre de Moday; Legislation Sociale Comparée, Paris, 1917'den aktaran Talas, **a.g.e.**, s. 17.
[6] (Aktaran) R. L. Heilbroner; ***The Making of Economic Society***, New Jersey, 1985, s. 80.
[7] (Aktaran) Djilas Milovan; ***Yeni Sınıf*** (çev. H. T. Sonkur), Ankara, 1959, s. 235.

"Burada (fabrikada) tüm özgürlükler fiilen ve hukuken sona ermekte idi. İş, sabahleyin saat beşbuçukta başlamalıydı; şayet işçi iki dakika geç gelirse cezalandırılırdı; on dakika geç gelirse günlük ücretinin dörtte biri kesilirdi... Yeme, içme ve uyuma emirle oluyordu... Fabrika içinde patron mutlak kural koyucu idi". Kurallardan bazıları şöylece özetlenebilir:

-Kapılar iş başladıktan on dakika sonra kapatılır; bundan sonra kimseye kahvaltı vaktine kadar dışarı çıkma izni verilmezdi.

-Gözleyicinin izni olmaksızın çalışma saatleri esnasında işyerinden ayrılan kişiler para cezasına çarptırılıyordu.

-Tüm kırılan cam, fırça, mekik, yağ kutusu ve tekerlek gibi araçların bedeli çalışanlara ödettiriliyordu.

-Patron, istediği işçiyi, çalışmasına veya davranışına bakmaksızın işten çıkarabilirdi.

-Başkaları ile konuşma, şarkı söyleme ve ıslık çalma halinde para cezası veriliyordu[8].

Bu gözlemlerinden sonra Engels, şöyle bir değerlendirme yapmıştır: "Bu kuralların, büyük ve karmaşık fabrika düzeninde farklı kısımlardaki ahenkli çalışmayı temin etmek için gerekli olduğu söylenebilir. Ancak bu faaliyetler çalışanları dokuz yaşından ölümüne kadar fiziksel ve zihinsel olarak baskı altında yaşamaya mahkum etmesi bakımından kınanmaktadır. Buradaki işçiler Amerika'daki zencilerden daha kötü durumdaydılar. Çünkü daha sıkı gözetleniyorlardı"[9].

Tüm bu tesbitler, biraz abartılı oldukları düşünülse bile dönemin çalışma şartları ve disipliniyle ilgili önemli ayrıntılar içermektedir. Nitekim, her iki cinsten çocukların ve yetişkinlerin fabrikalarda, genellikle olumsuz koşullarda istihdam edilmesi oldukça yaygın bir durumdu. Bazı çocuklar üç veya dört yaşında işe başlarken kabul edilen genel çalışma yaşı altı veya yedi idi. Aile reisleri ekonomik baskıdan dolayı çocuklarını fabrikaya göndermek zorunda kalıyorlardı. Bazı durumlarda yetişkinler, çocuklarını getirmedikçe işe kabul edilmiyordu. Çalışma saatleri günde oniki ile ondokuz saat arasında değişiyordu. İşyeri disiplini oldukça katıydı. Çocukları ayık tutmak için kamçılama ve dövme gibi çeşitli cezalar uygulanıyordu. Aksi takdirde çocuklar yorgunluktan kendilerini hareket eden makineye kaptırıyor, bu da onların ölmesini veya sakatlanmasına yol açıyordu. Çocuklar genellikle yemek yerken makineleri temizlemek zorundaydılar. Bu da ciğerlerinin toz ve dumanla

[8] F. Engels, G. R. Porter; "A Contemporary Pessimist and Optimist", C. S. Doty, ***The Industrial Revolution***, 1969, içinde, s. 58-59.
[9] Ibid, s. 59.

kaplanmasına ve hastalanmalarına neden oluyordu. Hem yetişkinlere hem de çocuklara aynı katı disiplin uygulanmaktaydı. İşe geç gelmenin cezası dövülme veya ücret kesintisiydi. Isı 80-84 °F iken pencereyi açanlara para cezası veriliyordu[10].

Söz konusu dönem boyunca çalışanların içinde bulunduğu bu zor durum hükümet komisyonlarınca da tesbit edilmiştir. Aşağıda özet şekliyle aktardığımız karşılıklı konuşma, 1832 yılında iki kızı fabrikada çalışan bir baba tarafından hükümet komiteleri arasında geçmiştir:

-Çocuklar sabahleyin kaçta fabrikaya giderlerdi?

-Yaklaşık altı haftalık meşguliyet (iş) süresi boyunca, sabahleyin üçte giderler, saat onda veya gece yarısına doğru işten dönerlerdi.

-Bu ondokuz saatlik çalışma süresince ne kadarlık dinlenmelerine izin veriliyordu?

-Onbeş dakika kahvaltı, yarım saat öğle yemeği ve onbeş dakika da dinlenme için.

-Makineleri temizleme herhangi bir zaman kaybına yol açıyor muydu?

-Temizleme işi bazen onların tüm kahvaltı veya içme zamanını alıyordu.

-Bu aşırı çalışmadan dolayı çocuklarınızı uyandırmada büyük zorluk çekiyor muydunuz?

-Evet. Onları erkenden kaldırmak için ıslatıp uyandırmak ve işe göndermeden önce yere yatırıp elbiselerini giydirmek zorundaydım.

-Ne kadar uyuyorlardı?

-Hafif bir yemekten sonra yatağa gittiklerinde saat onbire yakın oluyordu. Karım onları zamanında hazır edememe korkusuyla tüm gece uyumadan bekliyordu.

-Sabahleyin kaçta kalkıyordunuz?

-Genellikle ben ve karım çocukları giydirmek için saat ikide kalkardık.

-Öyleyse onlar dört saatten fazla uyumuyorlardı?

-Evet, uyumuyorlardı.

-Genel çalışma saatleri sabah saat altıdan gece sekizbuçuğa kadar mıydı?

---

[10] Pauline Gregg, ***A Social and Economic History of England, 1760-1965***, s. 120-21.

-Evet.

-Bu çalışmadan dolayı çocuklar aşırı derecede yoruluyor muydu?

-Evet. Çoğu zaman ağızlarındaki yiyecekle beraber uykuya düşerlerdi.

-Bu çalışma neticesinde her hangi bir kazaya maruz kaldılar mı?

-Evet. Büyük kızım işe ilk gittiğinde çark, işaret parmağını ekleme doğru ezmiş ve bu nedenle Leeds revirinde beş hafta yatmıştı.

-Bu dönemde ücreti ödendi mi?

-Kaza olur olmaz ücret tamamen durduruldu.

-Bu aşırı çalışma yanında onlara acımasız da davranılıyor muydu?

-Evet, bu aşırı yorgunlukla beraber, kayışla dövme de çok sık kullanılıyordu.

-Sizin çocuklarınızdan kayışla dövülen oldu mu?

-Evet, hepsi.

-Çocuklar ücretlerini istedikleri gibi harcayabiliyorlar mıydı?

-Hayır. Çocuklar "Şayet ücret karşılığında dükkândan bazı şeyler almaz isek işi kaybetmekten korkuyoruz" diyorlardı.

-Yani onlardan ücretlerinin bir kısmını 'truck' sistemine göre harcaması mı bekleniyordu?

-Evet.

-Çocuklar bu uzun çalışma diliminde herhangi bir oturma fırsatı bulabiliyorlar mıydı?

-Hayır"[11].

Aşağıdaki konuşma ise Elizabeth Bently adında elbise temizleyicisi bir kız ile yapılmıştır. Bu konuşmanın özet biçimini şu şekildeydi:

-Kaç yaşındasınız?

-Yirmiüç.

-Kaç yaşında fabrikada çalışmaya başladınız?

-Altı yaşında.

[11] Ibid, s. 121-22.

-Çalıştığınız fabrikanın türü ne idi?

-Keten fabrikası.

-Fabrikadaki çalışma saatleriniz ne kadardı?

-Sabah beşten akşam dokuza kadar (onaltı saat).

-Bu çalışmanız neticesinde vücudunuzda önemli bir biçimsizleşme oldu mu?

-Evet.

-Bu biçimsizleşme ne zaman ortaya çıktı?

-Yaklaşık onüç yaşında iken ortaya çıkmaya başladı ve o zamandan beri giderek kötüleşti.

-Fabrikada çalışmaya başlamadan önce tamamıyla sağlıklı mıydınız?

-Evet. Derli toplu küçük bir kızdım..."[12].

Fabrikalarda çalışanların veya onların temsilcilerinin hükümet komitelerine belli ölçüde "hissi" açıklamalar yaptıklarını düşünmek mümkün olsa bile, tüm bu gözlem ve ifadelerden sanayi devrimi esnasında fabrikalarda çalışma şartlarının çok kötü olduğu ve özellikle kadın ve çocukları olumsuz yönde etkilediği şeklinde genel bir yargının çıkarılması yanlış olmayacaktır. Nitekim, 1833 tarihinde yayınlanan fabrika komisyonu raporu da çocukların tüm ülkede bütün önemli imalat dallarında yetişkinlerle aynı sürede olmak üzere çalıştırıldığını ortaya koymuştu[13]. 1835 yılında pamuklu dokuma fabrikalarındaki işçilerin dörtte birinden daha azı, yaşı onsekizden yukarı erkeklerdi; % 48'i kadınlar ve kızlar ve %13'ü de ondört yaşının altında çocuklardı[14]. Aynı kötü ortamı 1843 tarihli çocukların istihdamı komisyonu raporunun basma bez, dantel çorap, metal, cam, kağıt ve tütün gibi çeşitli imalat sahalarında mevcut çalışma şartlarını ortaya koyan tespitlerinden de izlemek mümkündür. Buna göre çocuklar kendi evlerinde 3-4, imalathanelerde 5 yaşında işe başlıyorlardı. Genel kabul edilen işe başlama yaşı ise 7 veya 8 idi. Çalışma süreleri bir çok yerde 12 saatti, ancak bu süre 15, 16 ve 18 saate de çıkabiliyordu. Çocuklar genelde yetişkinler kadar çalıştırılıyordu. Komisyon üyeleri örneklerin çoğunda, işyerlerinin ısı ayarı, havalandırma ve drenaj açısından oldukça yetersiz vaziyette olduğunu belirtmişlerdi. Temizliğe çok az dikkat ediliyor veya hiç dikkat edilmiyordu. Elbiselerin değiştirilebileceği veya yıkanabileceği

[12] Ibid, s. 123-24.
[13] Smelser, **a.g.e.**, s. 271.
[14] Phyllis Deane, ***İlk Sanayi İnkılâbı***, (çev. Tevfik Güran), Ankara, 1988, s. 85.

bir tertibat yoktu. Tuvaletler oldukça pisti ve genelde hem erkekler hem de kadınlar tarafından müşterek olarak kullanılıyordu[15]. Dahası, çalışanların kitleler halinde fabrikaların bulunduğu kasabalara akın etmesiyle yeni problemler ortaya çıkmıştı. Konut ve temizlik koşulları çok kötüydü. Herhangi bir inşa koşulu veya sınırlaması yoktu. Ardarda dizilmiş konutlarda aşırı birikimi engelleyecek herhangi bir düzenleme olmadığı gibi bir kanalizasyon ve temizlik sistemi de bulunmuyordu. Yeterince temiz suyun sağlanması bile 1850 yılına kadar gerçekleştirilememişti. Bu yüzden çalışanlara arsında hastalıklar oldukça yaygındı[16].

Tüm bu tespitlerden hareketle, İngiliz sanayileşme sürecinin işçilerin büyük sıkıntılara maruz kalması, sanayi kazançlarının dengesiz bölüşülmesi, kısaca katlanılması gereken fedakarlığın büyük kısmının çalışanlara yüklenmesi pahasına başarıldığını söylemek mümkündür. Bu yönüyle İngiliz sanayileşme örneğinin bir tür istismarın neticesinde geliştiği söylenebilir. Daha açık bir deyimle o, çalışan kitlelerin yoğun biçimde acı ve ızdırap çekmesi pahasına başarıya ulaşmıştı. Engels'in şu gözlemini bu gerçeği anlatması bakımından aktarmayı uygun görüyoruz: *"Bir gün orta sınıftan bir beyle, Manchester'da dolaştım. Kendisine, sağlıklı yaşama utanılacak derecede aykırı slamlardan (gecekondu) söz ettim ve dikkatini kentin fabrikalarda çalışan işçilerin yaşadığı bölgesinin iğrenç durumuna çektim. Yaşamımda bundan daha berbat bir biçimde kurulmuş bir semt daha görmediğimi söyledim. Sabırla dinledi ve ayrılacağımız köşeye geldiğimizde, şunları söyledi: Bununla birlikte buradan sağlanmış büyük paraların varlığını da unutmayın. Hoşçakalın beyefendi*"[17]. İngiltere'nin sanayileşme sürecinde çalışan kesimin bu derece sıkıntılara maruz bırakılması, dönemin iktisat felsefesiyle, diğer bir deyimle kapitalist sistemin gerçekleriyle yakından ilişkiliydi. *"Köleliğe izin verilmeyen hür bir toplumda en emin servet çalışkan yoksul yığınlardır"* (Mandeville); *"Aşağı sınıfların yoksul kalmaları gerektiğini, yoksa onların asla çalışkan olmayacaklarını aptal olmayan herkes bilir"* (A.Young)[18] gibi ifadelerle çalışanları bir metadan farksız gören; *"sanayideki üstünlüğümüz Lancashire'de çalışan 30000 küçük çocuktan kaynaklanıyor"* şeklindeki tesbiti 'keşif' olarak nitelendirip fabrika reformu hareketine karşı çıkan bir anlayışın ancak bu derece sömürüye izin vermesi mümkün olabilirdi. Nitekim ünlü İngiliz iktisatçısı Joan Robinson da kapitalist sistemi eleştirerek, sanayi devriminin adeta *işçilerin suyunun çıkarılması pahasına* başarıldığını ve bugünün kalkınmaya ve sanayileşmeye çalışan ülkelerinin aynı sömürü

[15] Gregg, **a.g.e.,** s. 135-36.
[16] M. Briggs, P. Jordan; ***Economic History of England***, London, 1954, s. 358.
[17] (Aktaran) E. J. Hobsbawm, ***Devrim Çağı***, (çev. S. Ergüder, A. Şenel), Ankara, 1989, s. 355.
[18] (Aktaran) Deane, **a.g.e.**, s. 130.

yöntemlerini kullanamayacağını belirtmiştir[19]. Eric Hobsbawm da *1815-1848 yılları arasında yoksul işçilerin durumunun dehşet verici olduğunu yadsıyan aklı başında hiçbir gözlemcinin çıkmadığını* belirtmektedir[20]. Aslında burada İngiltere için anlatılan olumsuz çalışma koşullarının ondokuzuncu yüzyılda sanayileşen diğer Avrupa ülkelerinde de yaygın bir durum olduğu bilinmektedir. Gerçekten de Almanya, Fransa ve Rusya gibi İngiltere'nin ardından sanayileşen ülkelerde işçiler uzun çalışma saatleri, düşük ücretler ve sıkı fabrika disiplinine maruz kalmışlardır[21]. Engels, Almanya'da Rhenanie'nin sanayileşmiş bölümünde, Wupper vadisinde, babasının fabrikalarının işçilerinin üstüste yaşadığı barakaların ortasında çoçuk ve kadınlar dahil dokumacıların günde 16 saat çalıştığını ve veremden veya sefaletten öldüklerini ifade etmektedir[22]. Yine 1844 yılında Moskova'daki fabrikalarda çalışma şartlarını tesbit için hükümetçe yapılan bir incelemede, iki binden fazla çocuğun pamuklu fabrikalarda, üstelik gece vakitlerinde çalıştırıldığı belirlenmiştir[23]. Her üç ülkede de oldukça yaygın olan bu olumsuz koşulların düzeltilmesi için İngiltere'de olduğu gibi yoğun mücadeleler yaşanmıştı.

Madencilikte Çalışma Şartları

Madencilikte makine kullanımı öteki sanayilere göre daha uzun bir zaman diliminde yaygınlaşmıştı. Ancak diğer sanayilerin özellikle kömür ve demir gibi madenlere olan talebinin artması sonucu bu madenlerin üretimini daha büyük miktarlara çıkarmaya yönelik teşebbüsler hızlanmıştı. Bu bağlamda hem mevcut madenleri daha derinden işlemek hem de yeni veya terk edilmiş madenleri yeniden kullanıma açmak suretiyle üretim artırılmaya çalışıldı. Böyle bir uygulama daha fazla emek ve sermayenin kullanımını gerektirmişti.

İngiltere'nin Kuzeyi ile İskoçya'nın bir çok yerinde madenciler bir madencilik şirketine ya da maden sahibine doğrudan bağlı olarak ve yıllık anlaşma ile çalışıyorlardı. Onlar çalıştıkları bu yıllık dönemde devamlı ve grevsiz çalışmaya yönelik olarak anlaşma yapıyorlardı.

---

[19] (Aktaran) Orhan Tuna, "Sanayi Kapitalizminin İlk Dönemlerinde Sanayi İşçilerinin Durumu", İstanbul Üniversitesi, ***İktisat Fakültesi Mecmuası***, Ellinci Yıl Armağanı, İstanbul, 1988, s. 3. Benzer şekilde, Japonya'da Birinci Dünya Savaşı öncesinde ve Çin'de Mao döneminde (1949-78) gerçekleştirilen sanayileşme hareketinin de büyük acı ve sıkıntılarla geçtiği, dolayısıyla bunların bir kalkınma modeli olarak hizmet etmesinin zor olduğu belirtilmiştir (C. Bramall, Living Standards in Pre-war Japan and Maoist China, ***Journal of Economic History***, 97 (21), s. 551-70).

[20] Eric J. Hobsbawm; **a.g.e.**, s. 379.

[21] W. O. Henderson; ***Industrial Revolution on the Continent 1815-1914***, Chicago, 1961, s. 38-43, 134-67, 233-240.

[22] (Aktaran) Roger Garaudy; ***Marks için Anahtar***, (çev. A. Taner Kışlalı), Ankara, 1975, s. 16.

[23] Henderson, **a.g.e**., s. 233.

Ücretler genelde parçaya göre ödeniyordu, dolayısıyla ücret düzeyi iyi bir maden damarına rastlama şansına bağlıydı. Genellikle ücret ödemeleri *butty* sistemine göre gerçekleştiriliyordu. Bu sistemde çalışanlar kömürü kırıp madenin alt kısmına getiriyorlardı. Mülk sahibi de onu yüzeye çıkarmaktan sorumluydu. Mülk sahibi ücreti butty'e, o da sırasıyla kesicilere ve öteki maden işçilerine öderdi. 'Butty' bazen küçük bir kapitalist veya varlıklı bir kişi konumundaydı[24].

Madenlerde çalışanlara ücretleri her zaman para ile ödenmiyordu. Ücretlerin malla ödenmesi esasına dayanan *truck* sistemi özellikle madencilik faaliyetlerinin olduğu bölgelerde yaygındı. Ücretler genellikle kısmen *tommy-shop*lardan -bu mağazalardaki malların fiyatları genelde ötekilere göre % 25 daha pahalıydı- mal alma zorunluluğu getiren bir belge ile ödeniyordu. Şayet maden işçisine tamamen para ile ödenmişse bu durumda işçi, ücretin bir kısmını tommy-shopda harcamak zorunda bırakılıyordu.

Madencilik sektöründe ücretler ve çalışma saatleri oldukça değişikti. Genel olarak madencilere öteki çalışanlara göre daha iyi ödeme yapılıyordu, dolayısıyla onlar daha iyi giyinip daha iyi evlerde oturabiliyorlardı. Yorkshire'de yetişkin maden işçilerinin haftalık kazançları ortalama rakamların üstündeydi. Madenciler bazen 14 saat, bazen de daha fazla çalışıyorlardı. Bazı bölgelerde dokuz saatlik çalışma yaygındı.

1842 yılında yayınlanan resmi raporlara göre kadın ve çocuklar yer altındaki işlerde yoğun biçimde çalıştırılıyorlardı. Çocuklar dört yaşında işe başlarlarken; genel işe başlama yaşı sekiz veya dokuzdu. Onlar yeraltında 12, 13, ve 14 saat, bazen de daha fazla süreyle kalıyorlardı. En genç olanlar -dört ve daha büyük yaşlardaki çocuklar- genellikle madenin havalandırma kapaklarında görev almaktaydılar. Onlar ellerine bağlı bir iple oturarak kömür yüklü bir araba geldiğinde kapakları açıyorlar, geçtiğinde de kapatıyorlardı. Bu iş zor olmamasına rağmen çok önemliydi. Çünkü madenin havalandırılması buna bağlıydı. Bu bakımdan onlar madenin açılışından kapanışına kadar görevde kalmak zorundaydılar. Çoğu durumda da tamamen karanlıkta ve yalnız kalıyorlardı. Dolayısıyla çalışan çocukların çoğu gün ışığı göremiyordu. Çünkü çukura indiklerinde aşağısı karanlıktı, yukarı çıktıklarında da gece karanlığı vardı[25].

Altı yaşından sonra çocuklar kadınlarla beraber kömürün taşınması işleminde görev alıyorlardı. Kömürün yüklenmesinde ve taşınmasında değişik usuller kullanılmaktaydı. Kuzey ve Güney Wales

[24] Gregg, **a.g.e.**, s. 139.
[25] Ibid, s. 140-41.

ile İskoçya'da zincir ve kayışla taşıma yaygındı. Buna göre kadınların veya çocukların beline bağlanan şerit, bir zincire ve bu zincir de arabaya takılıyordu. Böylece el arabasının çekilmesiyle taşıma işlemi gerçekleştiriliyordu. Bazı durumlarda sırtta taşıma usulü kullanılıyordu. Taşıyıcıların bu şekilde 2,5-3 cwt (1 cwt= 45,36 kg) ağırlığındaki kömürü taşıdıkları bilinmektedir. Geçitlerin çok alçak olduğu yerlerde taşıyıcılar hayvanlar gibi dört ayak üzerine sürünerek işlerini yapıyorlardı. Bu ve benzeri örnekler komisyon raporlarında ayrıntılı olarak anlatılmıştır. Bir çok madende kadınlar, tüm işlerde erkekler ile eşit olarak çalıştırılıyordu.

Madenlerdeki güvenlik tedbirleri de oldukça yetersizdi. Bir çok madende en basit tedbirlerin bile alınmamış olması nedeniyle sık sık kazalar meydana geliyordu. Havalandırma kapakları gibi çok önemli güvenlik noktalarının bazıları küçük çocukların elindeydi. Derbyshire ve Lancashire'da çalışanların vagon veya sepetler vasıtasıyla madenin havalandırma kapaklarından geçerek kömür taşıması şekli oldukça yaygındı. Bu iş yapılırken, kapakların açılıp kapanmasıyla görevli olan çocuğun dikkatini bir fare dağıttığı zaman taşıma işini yapan üç veya dört çocuk ölüyordu. Bazı durumlarda da çalışanlar kömür yüklü sepetlerle birlikte madene düşüyorlardı.

Kazalar çok çeşitli şekillerde meydana geliyordu. Havalandırma kapaklarından aşağıya düşmenin yanı sıra, düşen kömürün altında kalma, kömür arabası tarafından ezilme ve boğulma tehlikesi de vardı. Kazaların çok sık meydana gelmesi onların, çok azı kayıtlara geçen günlük hadiseler olarak görülmesine yol açmıştı[26]. Kazaların dışında madendeki geçitlerin küçük olması ve uzun süreli çalışma da vücudun bazı organlarında anormal gelişmelere yol açarak işçi sağlığını olumsuz olarak etkilemişti. Bu kötü çalışma şartları onların bedensel gelişimine mani olmuş, bazen de sakatlanmalarına yol açmıştı. Hamile haldeyken bile uzun süre çalıştırılan kadınlarda çalışma ortamının olumsuz tesiri daha da ileri boyutlara ulaşıyordu. Madenlerdeki havalandırmanın kötü olması nedeniyle akciğer hastalıklarına sık sık rastlanmaktaydı.

1842 yılında meclis araştırma komisyonunca yayınlanan bir raporda madenlerdeki çalışma şartlarıyla ilgili olarak şu bilgiler yer almaktadır: *"5 ila 10 yaş arasındaki çocuklar sabahın alaca karanlığında maden ocaklarına çalışmaya sokuluyorlar ve ancak güneş battıktan sonra madenlerden çıkabiliyorlardı. Dolayısıyla bu çocuklar haftalarca gün yüzü göremiyorlardı"*. Söz konusu raporda ayrıca genç erkek ve kız işçilerin elleri ve ayaklarıyla sürünerek kömür yüklü vagonları son derece dar dehlizlerde sürüklemeye çalıştıkları, kadınların yarı çıplak bir vaziyette erkeklerin yanında iş gördükleri belirtiliyor ve genellikle iş

[26] Ibid, s. 143.

kazalarından, toz ve patlamalardan korunmaya yönelik hiç bir tedbirin alınmadığı kaydediliyordu[27].

Buraya kadar aktardığımız bilgilerden, gerek madencilikte gerekse sanayide çalışma şartlarının sanayileşme hareketiyle beraber bozulduğu ortaya çıkmaktadır. Ancak son dönemlerde buna muhalif görüşler ortaya koyan araştırmalar yapılmıştır. Mesela Eric Hopkins, 1851 yılında İngiltere'nin en geniş iki sanayi merkezini oluşturan Birmingham ve Black Country'deki çalışma şartlarını incelediği bir yazıda, konuyla ilgili aktarılan karanlık yorumların doğruluğunu şüpheye düşüren bazı tesbitler aktarmaktadır. Ona göre bir iki istisna dışında 1850'li yıllarda Birmingham'da bulunan sanayi dallarında çocuklar yoğun biçimde çalıştırılmıyordu. Keza ondokuzuncu yüzyılın ilk yarısında Black Country'deki bir çok işçinin çalışma şartları çok hızlı biçimde değişme göstermemişti[28]. Dahası gerek Black Country'de gerekse Birmingham'da söz konusu dönem boyunca çalışma disiplini ve saatleri de pek değişmemişti. Hopkins'e göre, kural dışı ve uzun süreli çalışma daha çok ev tipi işyerlerinde (domestic workshop) oluyordu. Bunun dışında, ondokuzuncu yüzyılın ortalarına gelindiğinde hakim üretim sistemini küçük işyerleri (workshop) oluşturmaktaydı. Buralarda sayısı 3, 4, 50, 60 ve 100'e kadar varan miktarlarda çocuk ve genç çalıştırılmasına rağmen, buhar ve su gücünün kullanıldığı ağır işlerde istihdam edilmiyorlardı. 1833 yılında hükümet temsilcilerinin söz konusu bölgede ziyaret ettikleri fabrikalardan sadece birinde çocukların sağlıksız koşullarda istihdam edildiğini belirten Hopkins, 1850'li yıllara kadar fabrika üretim sisteminin yaygınlık kazanmadığını; bir çok imalat faaliyetinin atölyelerde icra edildiğini; ve çalışma şartlarının önemli ölçüde değişmediğini öne sürmektedir[29]. Hatta o, 1850'li yıllarda ülkede en geniş iki faaliyet alanını tarım ve yurt içi hizmetlerin oluşturduğuna ve buraların henüz mekanize olmadığına işaret ederek, Birmingham ve Black Country'deki durumun ülkenin genelinden pek farklı olmayacağını anlatmıştır.

Bu noktada çalışma şartlarıyla ilgili tartışmaların daha da devam edeceği neticesine ulaşmak mümkündür. Konu üzerinde bugüne kadar yapılan çalışmalarda, Hopkins gibi *sanayi devrimi esnasında işçilerin genelinin çalışma koşullarında belirgin bir bozulmanın olmadığını* öne süren yazarların fikirlerinin yeterince destek bulduğunu söylemek güçtür. Çünkü sanayi devriminin çalışanların hayat standartlarını ve çalışma şartlarını büyük ölçüde olumsuz etkilediği; F.Engels ve K.Marks gibi bizzat o dönemde yaşayanlarca da tesbit edilmiştir. Ayrıca sanayi ve madenlerde olumsuz çalışma koşullarının resmi raporlarca ortaya

[27] Talas, **a.g.e.**, s. 18 vd.
[28] Hopkins, a.g.m., s. 54-61.
[29] Ibid, s. 54-65.

konduğu hususu ve ondokuzuncu yüzyılda işçilerin verdiği yoğun mücadelelerin esas olarak iyice kötüleşen hayat standartlarına ve çalışma şartlarına tepki olarak geliştiği unutulmamalıdır.

Fabrika Reformu Hareketi

İngiltere'de ondokuzuncu yüzyılın başlarından itibaren işçilerin içinde bulunduğu bu kötü şartları düzeltmek ve çalışma saatlerini kısaltmak amacıyla toplumun çeşitli kesimlerinden destek alan bir hareket ortaya çıktı. Fabrika Reformu olarak adlandırılan bu hareket yavaş ve büyük zahmetlere katlanılarak gelişti. Pamuklu dokuma fabrikalarında başlayan söz konusu hareket elli yıl içinde 10 saatlik çalışma kanununun yürürlüğe girmesini başarmıştı. Bu hareketi işçilerin kötü durumunu düzeltmede *siyasi bir önlem* gerektiği konusunda uzlaşan bir çok kişi veya topluluk destekledi. Bunlar arasında reformları kendi fabrikalarında uygulayan ve uygulamaya aday olan imalatçıların bulunduğu merhametli fabrika sahipleri, dini ve insani duygularla hareketi destekleyen çeşitli Hristiyan mezheplerinin kilise üyeleri ve kısa dönemli komiteler şeklinde örgütlenmek suretiyle hali hazırdaki fabrika kanunlarına güç kazandırmaya çalışan yetişkin işçiler bulunmaktaydı.

Bu hareketi tek bir kişi olarak destekleyenlerin sayısı da bir hayli fazlaydı. Hareketli bir ticaret birliği örgütleyicisi olan John Doherty; yaptığı uygulama ve fikirleriyle fabrika reformu hareketinin ilk dönemlerinde anahtar bir rol oynayan Robert Owen; kendi fabrikasında ilk olarak günde 10 saatlik çalışma esasını getiren John Fielden; fabrika reformu kampanyası için 40000 paund veren Protestan John Wood ve Leeds parlementosu üyesi Micheal Sadler bunlardan bazılarıdır[30].

Fabrika reform tasarısına karşı çıkanlar; söz konusu yasanın hem maliyetleri artıracağını hem de özel mülkiyete haksız biçimde müdahalede bulunacağını öne sürmüşlerdir. Onlara göre çocukların çalıştırılmaması veya çalışma saatlerinin azaltılması halinde ülke ticaret ve sanayideki üstünlüğünü kaptırabilirdi. Mesela, Sir James Graham 10 saatlik kanunun ülke ticaretini ve pamuklu sanayiini tahrip edeceğini düşünüyordu. Bu bakımdan bir kötülükten kaçmak için diğerini kabul etmek gerekiyordu[31]. William Cobbet'e ait olan şu ifadeler, kanuna muhalif olanların genel düşüncesini gayet güzel ortaya koymaktadır:

"Şimdiye kadar deniz gücümüzün ülkenin şanı, deniz ticaretimiz ve geniş imalat sanayilerimizin de krallığın temel dayanağı olduğunu anlatmıştık. Aynı zamanda toprağımızın da büyüklüğümüzde payı

[30] Gregg, **a.g.e.**, s. 125.
[31] J. L. Hammond, T. Ashton; "Pessimism and Optimism Reworked", Doty, **a.g.e**., içinde, s. 69.

olduğunu ve onun İngiltere'nin gururu ve şerefi olarak değerlendirilmesi gerektiğini de belirtmiştik.... Fakat şu anda oldukça şaşırtıcı bir keşif yapmış bulunuyoruz: Tüm büyüklüğümüz, servetimiz ve öteki uluslar üzerindeki üstünlüğümüz Lancashire'da (çalışan) *30000 küçük çocuktan kaynaklanmaktadır. Aynı şekilde kayda değer bir keşif daha yaptık: Şayet bu küçük kızlar şu anda bir günde çalıştıkları süreden 2 saat daha az çalışırlarsa bu ülkenin mahvolmasına sebep olacak; öteki ülkelere bizimle rekabet etme imkânı verecek; böylece övündüğümüz servetimizin yok olmasına ve bize sefalet getirmesine yol açacaktır"*[32].

Böyle bir ortam içinde çalışanların mevcut kötü durumlarını düzeltmeye yönelik ilk teşebbüs 1802 yılında yapıldı. Çeşitli kesimlerin desteğiyle çırakların günlük çalışma süresini 12 saatle sınırlayan, gece çalıştırılmalarını da yasaklayan ve fabrikaları, rahiplerin ve hakimlerin denetimine açan bir tasarı hazırlandı. Ancak tasarı yürürlüğe geçemeyerek ölü bir metin olarak kaldı. Ardından 1819 yılında bir başka fabrika kanunu çıkarıldı. Buna göre tüm pamuk fabrikalarında çalışan çocuklar için geçerli olmak üzere, dokuz yaş altındaki çocukların çalıştırılması yasaklandı; onaltı yaş altındaki çalışanların da günlük çalışma süresi 12 saatle sınırlandırıldı. Ancak denetimlerin yetersizliği gibi nedenlerle bu kanun da geniş ölçüde uygulama alanı bulamamıştı[33].

1831'de çıkarılan ve diğerleri gibi etkisiz kalan bir başka kanunla onsekiz yaş altındaki tüm kişilerin günlük çalışma süresi 12 saatle sınırlandırıldı. 1833 yılında çıkarılan fabrika yasası ise mevcut mevzuata iki yönden ilerleme getirdi. Bunlardan birincisi, kanun hükümlerinin pamuklu sanayiinden öteki bütün tekstil sanayilerine uygulanması, ikincisi de fabrikalarda devlet denetimi esası getirilmesiydi. Denetleyicilerin sayısı tüm ülke için yeterli olmamasına rağmen bu hüküm önemliydi; çünkü deneticilerden bazıları fabrika reformunun başarısı için büyük hizmetler vermişti. 1833 yılında çıkarılan bu kanunla tüm tekstil fabrikalarında onsekiz yaş altındakilerin gece çalıştırılması yasaklandı; dokuz yaş altındaki çocukların ipek fabrikaları hariç herhangi bir fabrikada çalıştırılamayacağı tekrarlandı. Onüç yaş altındaki (dokuz ila oniki yaş arasındakiler) çocukların günlük çalışma süresi 9 (ipek fabrikalarında 10), haftada ise 48 saatle sınırlandırıldı; onüç yaş altındaki gençlerin günlük çalışma süresi 12, haftalık da 48 saat olarak belirlendi[34]. Bu kanun kayda değer bir ilerlemeyi temsil etmesine rağmen, o da ötekiler gibi kolaylıkla ihlâl edilmişti.

---

[32] Gregg, **a.g.e.**, s. 126.

[33] Hammond ve Ashton, a.g.m., s. 68; Gregg, **a.g.e.**, s. 127. Çocukların toplam istihdam gücü içindeki payının büyük olması ve yaptıkları işin yetişkinlerin yaptığı işlerle sıkı sıkıya birbirine bağlı bulunması, ayrı bir hükümle çocukların çalıştırılmasının yasaklanmasını pratikte engelliyordu. Çünkü, böyle bir durumda tüm fabrika faaliyetlerinin aksaması muhtemeldi.

[34] Hammond ve Ashton, a.g.m., s. 68; Gregg, **a.g.e.,** s. 129.

1844 yılında çıkarılan bir kanunla fabrikalardaki denetimi daha etkin hale getirmeye yönelik düzenlemeler yapıldı; kadın ve gençlerin günlük çalışmaları da oniki saatle sınırlandırıldı. Bu kanun ayrıca bir çok kazaya sebep olan bir faaliyeti; tüm kadın, çocuk ve gençlerin hareket halinde olan bir makineyi temizlemelerini yasakladı. Aynı kanun çocuklar için *half time* çalışma sistemini getirdi. Buna göre çocuklar günün bir kısmında -sabah veya öğle- çalışacaklar; öteki kısmında da okula gideceklerdi.

1845 tarihli basım işleriyle ilgili kanun onüç yaş altındaki kadın ve erkeklerin gece çalıştırılmasını; sekiz yaş altındaki çocukların istihdam edilmesini yasakladı ve onüç yaşından küçük çocukların her bir yarım yıl boyunca otuz gün okula devam etme mecburiyetini getirdi[35]. 1847 yılında dokuz ila onsekiz yaş arasındaki çalışanların günlük çalışma süresi yemek zamanları haricinde on saatle sınırlandırıldı.

Madencilik sektöründe ise çalışanların durumunu düzeltmeye yönelik çabalar çok daha yavaş ve azdı. Bu sektörde on yaş ve altındaki çocukların çalıştırılmasının yasaklanması ancak 1842 yılında gerçekleştirilebilmişti. Günlük çalışma saatleri de genel olarak fabrikalarda çalışanlarınkinden daha fazlaydı.

Kısaca sanayi devrimi esnasında *devletin çalışanlardan kısmen sorumlu olduğu düşüncesi altında* işçilerin, çalışma şartlarının kötü, disiplinin sert ve saatlerinin de uzun olması nedeniyle büyük ızdıraplar çektiğini; aynı şekilde fabrikalarda, atölyelerde ve madenlerde yapılmaya çalışılan reformların ilgili grupların direnmesine ve ilgisiz olanların da kayıtsızlıklarına karşı yürütülen uzun ve meşakkatli bir çabadan sonra başarıya ulaştığını söylemek mümkündür. Bu bakımdan "işçi haklarına yönelik hiç bir kazanım, işçilerin çalışma ve yaşama şartlarını geliştiren hiç bir düzenleme, kolayca ve kendiliğinden gerçekleşmemiştir. Kazanılan her hak, alınan her mesafe işçilerin ve sendikaların bitmez ve tükenmez gayretleri, fedakârlıkları, çile ve ızdırapları pahasına elde edilmiştir"[36].

Sonuç ve Değerlendirme

İngiliz sanayi devrimi modern anlamda, kendi kendini besleyen ilk başarılı ekonomik büyüme olayını temsil etmesine rağmen, özellikle çalışanlar kesimler açısından getirdiği ağır koşullar nedeniyle zaman zaman olumsuz değerlendirmelere konu olmuştur. Gerçekten de sanayi

[35] Gregg, **a.g.e**., s. 136.
[36] İ. Erol Kozak; "İşçi Sendikalarının Tarihi Gelişimi (İngiltere Örneği)", ***Sosyal Siyaset Konferansları***, 37-38. Kitaplar, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, İstanbul, 1992, s. 80.

devrimi belirli kesimler için fiziksel ve ruhsal yıkımlar getirmiş bir olaydı. Ancak unutulmaması gereken önemli bir nokta sanayileşmenin, bir aşamadan sonra hem çalışanlar hem de toplumun diğer kesimleri için yeni imkânlar sağlamasıydı. Aslında İngiltere'de olan şey, bir açıdan ekonomik gelişmeyi sağlamak için yapılması gereken fedakarlıkla ilgiliydi. Çünkü hangi toplumda olursa olsun, hızlı sanayileşme ve dolayısıyla ekonomik gelişmenin özellikle ilk safhalarında bina, makine, teçhizat, iletişim, kamu hizmetleri ve daha bir çok alanda geniş yatırımlar yapılması gerekir. Bu yatırımlar da kaçınılmaz olarak cari tüketimden vazgeçilerek gerçekleştirilecek tasarruflara bağlıdır. İngiltere'de 1780'li yıllardan sonra başta tekstil olmak üzere çok çeşitli sanayiler tesis edilmiş ve büyük altyapı yatırımları gerçekleştirilmişti. Ondokuzuncu yüzyılın ortalarından itibaren Almanya, Fransa ve Rusya'nın yaptığı gibi İngiltere de gelecekte zenginlik ve mutluluk elde etmek için o dönemdeki rahatlığını feda etmişti. 1850'li yıllardan sonra da bu fedakarlığın meyveleri alınmaya başlanmıştı. Demir yolları, buharlı gemiler, çelik fabrikaları ve elektrik santrallerinin yapımı gibi yatırımlar artık yükselen yaşam standartlarıyla uyumsuzluk göstermiyordu. İngiltere'de bu olayın farklı yönü, fedakarlığın büyük ölçüde toplumun bir kesimine, yani çalışanlara, ölçüsüz bir biçimde yüklenmesi nedeniyle bir nevi istismara yol açılmasıydı.

Özetle ister istismar isterse fedakarlık olarak nitelendirilsin, İngiliz sanayi devriminin halkına ve özellikle çalışanlara karşılıksız bir şey vermediğini söylemek mümkündür. İşçi sınıfının 1850'li yıllarda sanayi öncesi çağların yoksul çalışanlarından daha fazla kazandırdığı doğruydu. Ancak işçiler bunun karşılığını fazlasıyla (ağırlaşan iş yüküyle) ödemişlerdi. Diğer bir deyimle sanayi devrimi onlara daha zor koşullarda ve daha uzun süre çalışma karşılığında daha çok kazanma imkânını vermişti. Böyle bir süreçten sonra 1870'li yıllara gelindiğinde çalışma saatleri kısalmış, bazı yerlerde bu süre haftada 54 saate kadar inmişti. Uzun süreli çalışmanın oldukça yaygın olduğu tekstil fabrikalarında bile haftalık çalışma süresi 57 saatti. Robert Heilbroner'in deyimiyle artık *"köşe dönülmüştü".* Bu bakımdan İngiliz sanayileşmesinde olduğu gibi, ekonomik gelişme olayının mutlaka toplumsal bir fedakarlık gerektirdiğini yinelemek lazımdır. Dolayısıyla bu noktada, ülkelerin ekonomik kalkınmasında toplumun katlandığı fedakarlıktan çok, fedakarlığın toplum kesimleri arasında dengeli dağıtılması hususunun daha fazla önem kazandığı ortaya çıkmaktadır.

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN TEMEL SORUNLARI

Dr. Tuncay GÜLOĞLU [*]

Her kişi ve toplum için karşılanması gereken bir ihtiyaç olan sosyal güvenlik, bir ülke halkının bugününü ve yarınını güven altına almayı amaçlayan ve arasında birlik ve uyum olan kurumlar bütünüdür. Diğer bir tanımla, sosyal güvenlik bir mesleki, fizyolojik veya sosyo-ekonomik riskten dolayı sürekli ya da geçici olarak geliri kesilmiş kimselerin geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılayan bir sistemdir.[1] Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO) ise sosyal güvenliği, fertlere ve ailelere iktisadi ve sosyal riskler dolayısıyla hayat seviyeleri veya hayat standartlarında belirli bir çizginin altına düşülmeyeceği garantisini vermek olarak tanımlamıştır.[2]

Türkiye'de ise sosyal güvenlik ihtiyacı günümüzde sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmet kuruluşlarınca karşılanmaktadır. Cumhuriyet dönemine bakıldığında sosyal güvenlik sistemimizin önemli gelişmeler kaydettiği görülmektedir. Kurulan üç sosyal güvenlik kuruluşu (SSK, Bağ-Kur ve T.C. Emekli Sandığı) kapsam bakımından önemli nüfus kitlelerine ulaşmıştır. Ayrıca risk kapsamı genişletilmiş ve son değişikliklerle de aile ödenekleri dışındaki bütün sosyal riskler kapsama alınmıştır.

Ülkemizde özellikle 1980'lerden sonra yaşanan süreçte Türk sosyal güvenlik sistemi önemli sorunlarla karşılaşmış ve giderek bir kriz içine girmiştir. Bu kriz son yıllarda ağırlığını daha fazla hissettirmeye başlamıştır. İşte bu çalışmada da sosyal güvenlik sisteminde krize neden olan faktörler incelenmeye çalışılacaktır.

---

[*] **Sakarya Üniversitesi, Araştırma Görevlisi.**

[1] Cahit Talas, ***Toplumsal Ekonomi***, İmge Kitabevi, Ankara-1997, 7. b., s. 398.

[2] International Labour Office, ***Into the Twenty First Century: The Development of Social Security***, Geneva-1984, First Published, s. 19.

1. Kayıt Dışı İstihdamın Yaygınlaşması

Formel bir sektörde çalışmakla birlikte, kayıtlara yansımayan ve yasal olmayan çalışma biçimleri enformel istihdam olarak değerlendirilmektedir.[3]

Türkiye'de 1980'li yılların sonunda tarım dışı istihdam artış hızında bir yavaşlama görülmüştür. 1990-1996 yılları arasında tarım dışı sivil istihdamdaki artış % 4 düzeyinde olmuştur. Diğer yandan, 1992-1995 döneminde 12+yaş nüfusu ortalama % 9 artarken, dokuma giyim ve deri sektörü dışında imalat sanayiinin alt sektörlerinde istihdam artışı göze çarpmamıştır. Bu çerçevede formel istihdam olanaklarının sınırlılığı ve 1980'li yıllardan itibaren ihracata yönelik sanayileşme politikası, formel sektör işletmelerinin içindeki enformel istihdamı artırmıştır.[4]

Günümüz Türkiye'sinde denetim yetersizliği yüzünden orta ve küçük ölçekli işletmelerde çalışanların önemli bir kısmı kayıtdışı istihdam kapsamı içindedir. Hizmetler sektöründe % 60, sanayi sektöründe % 40 dolayında kaçak işçi çalıştırıldığı, sigortalı olması gerektiği halde Kuruma bildirilmemiş 4 milyon 250 bin civarında "kaçak çalışan" bulunduğu tahmin edilmektedir.[5] SSK'nın 1994-1995 yıllarında yaptığı işyeri denetimlerinde toplam çalışanların yaklaşık % 30'unun sigortasız çalıştığı saptanmıştır.[6]

Emekli Sandığı kamu kesiminde memur olarak çalışanları üye olarak kabul ettiğinden ve kamuda kaçak çalışma olmadığından sandığın bu konuda herhangi bir sorunu yoktur. Ancak özellikle SSK açısından soruna bakıldığında önemli bir üye kaybı sözkonusudur.

Ayrıca günümüzde ortaya çıkan teknolojik gelişmeler ve hizmet sektörünün yaygınlaşması tele çalışma (tele working), evde çalışma (home working) gibi yeni çalışma biçimleri de kayıt dışı çalışmayı kolaylaştırmaktadır.

Ülkemizde kayıt dışı sigortasız çalışmanın önlenmesi ve bu kişilerin sosyal güvenlik kapsamına alınması, gelecekte kayıt dışı çalışanların gelirsizlik ve sağlık imkanlarından yararlanamama gibi durumlardan kurtulmaları gibi önemli bir anlam taşımaktadır.

Kayıt dışı istihdam ile ilgili bir diğer konu ise SSK'ya kayıtlı olup, bildirge verilmemesi veya eksik olarak aylık bildirgede bulunulması şeklindedir. Sadece bu iki kalemden ödenmeyen prim miktarı yılda 400

---

[3] Nusret Ekin, ***Kayıt Dışı Ekonomi Enformel İstihdam***, İTO Yayını, İstanbul-1995, s. 88.
[4] Kuvvet Lordoğlu - Şemsa Özer, ***Enformel Sektör ve Sosyal Güvenlik : Sorunlar ve Perspektifler***, Friedrich Ebert Vakfı Yayını, İstanbul-1998, s. 24.
[5] Basisen, ***6. Olağan Genel Kurulu Çalışma Raporu***, İstanbul-1999, ss. 181-182.
[6] Lordoğlu-Özer, A.g.e., s. 18.

trilyon olarak tahmin edilmektedir. Bu rakam üç sosyal güvenlik kuruluşuna 1998 yılında Hazineden yapılan 1.4 katrilyon yardımı 1 katrilyon liraya, SSK'nın 1998 açığını da 70 trilyona indirebilirdi.[7]

8 Eylül 1999 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan ve sosyal güvenlik sistemimize önemli değişiklikler getiren 4447 sayılı yasa ise bildirgenin çalışan işe girerken verilmesi zorunluluğunu getirerek kayıtdışılığın önlenmesi konusunda önemli bir adım atmıştır. Ayrıca kanun bazı işgünlerinde çalışmadığı ve ücret ödenmediği beyan edilen sigortalıların otuz günden az çalıştıkları günler için bilgi ve belgelerin işverence prim bildirgelerine eklenmesi şartını getirmiştir. Yine Kanunda kayıtdışı istihdamın önlenmesi açısında önemli bir yenilikte sigorta müfettişleri dışında genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin denetim elemanlarının kendi mevzuatlarıyla ilgili yaptıkları denetimler sırasında çalışanların sigortalı olup olmadığını da tespit ederek sigortalı olmayanları kuruma bildirme zorunluluğu getirmesidir.[8]

Yasa kayıt dışılığın önlenmesiyle ilgili önemli hükümler getirmekle birlikte sosyal ve ekonomik konjonktür de gözönüne alındığında düzenlemelerin yetersiz kalacağı açıktır. Ayrıca SSK'nın kendi denetim yetkisini diğer kurumlara da vermesinin ne ölçüde yararlı olacağı bir tartışma konusudur.

Özet olarak ülkemizde enformel sektör istihdamının yaygınlığı bir realitedir. Bu sektör de çalışmanın yoğun olması sosyal güvenlik kuruluşlarının prim kaybına neden olmakta ise de en önemli sorun enformel sektörde çalışanların maluliyet, hastalık ve yaşlılık durumlarında hiçbir sosyal güvenceye sahip olmamasıdır.

2. Erken Emeklilik

Türkiye'de işçileri yaşlılık sigortası kapsamına alan SSK'nın 1.4.1950 tarihinde yürürlüğe giren 5417 sayılı "İhtiyarlık Sigortası Kanunu" ile emeklilik yaşı, 25 yıl sigortalı olma koşulu ile kadın ve erkekler için 60 yaş olarak tespit edilmiştir. 1.6.1957 tarihinde yürürlüğe giren 6900 sayılı "Malüllük, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu" ile de bu yaş sınırı aynen korunmuştur. 1965 yılında yürürlüğe giren 506 sayılı "Sosyal Sigortalar Kanunu" ise emeklilik yaşını kadınlar için 55 erkekler için ise 60 yaş olarak belirlemiştir. Bu kanunun yürürlüğe girişinden 4 yıl bile geçmeden 1969 tarihinde 1186 sayı ile çıkarılan bir Kanun ile emekli

[7] Mahir Fisunoğlu, ***Emeklilik Ekonomisi : Dünya'da ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemleri***; Özel Hayat Sigortacılığının Sistem İçerisindeki Konumu, Sigortacılık Sektörü Bilimsel Yarışması 1998, Milli Reasürans Türk Anonim Şirketi Yayını, İst.-1998, s. 134.
[8] R.G., 8.9.1999/23810.

olmak için ulaşılması gereken yaş haddi kaldırılmış, kadınlar için 20 yıl, erkekler için 25 yıl sigortalı olma koşulu ve 5000 gün prim ödeme şartıyla emekli olma imkanı sağlanmıştır.

Yasa ile gerekli şartları yerine getiren sigortalı bir erkeğin 43, sigortalı bir kadının ise 38 yaşında emekli olmasına imkan tanınmıştır. Bu süreç 1985 yılına kadar 16 yıl devam etmiştir.

1969 yılında başlatılan yaş şartsız emeklilik uygulaması 24.12.1985 tarihinde çıkarılan 3246 sayılı Kanunla terk edilmiştir. Kanun 1.1.1990 tarihinden itibaren çalışmaya başlayacaklar için erkeklerde 60 kadınlarda 55 yaşı emeklilik yaşı olarak kabul etmiştir.[9] Bu kanunun yürürlük tarihinden çok kısa bir süre sonra 20.2.1992 tarihinde çıkarılan 3774 sayılı Kanunla 1969 yılında başlatılan 5000 gün (13 yıl 10 ay 20 gün) prim ödeme ve erkeklerde 25, kadınlarda 20 yıl sigortalılık esasına dayanan ve yaş şartına yer vermeyen eski sisteme yeniden dönülmüştür.

Son olarak 4447 sayılı Kanunla yeniden emeklilik yaşı getirilmiştir. Kanuna göre ilk defa sigortalı olarak çalışmaya başlayanların yaşlılık aylığından yararlanabilmesi için kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olması ve en az 7000 gün prim ödeme veya kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olması 25 yıldan beri sigortalı bulunması ve en az 4500 gün prim ödemesi şarttır.[10] Ayrıca kanun emekliliğine 2 yıl ve daha az süre kalanlar dışında tüm çalışanlara kademeli olarak yaş haddi getirmiştir.

Ülkemizde emekli olma yaşı konusunda bir istikrar sağlanamaması oldukça dikkat çekicidir. 1950 yılında başlayan emeklilik yaşı uygulaması 1969 yılında kaldırılmış, 1985 yılında çıkarılan bir kanunla yeniden getirilmiş, 1992 yılında yeniden kaldırılmış ve son olarakta 1999 yılında kabul edilen 4447 sayılı Yasayla yeniden yaş haddi getirilmiştir.

Emeklilik yaşı konusundaki istikrarsızlık sisteme olan güveni azaltmıştır. Çünkü yaşın tespiti çok hassas bir konudur. Yaş bir kez tespit edildiğinde bunun değiştirilmesi ve yeni düzenleme yapılması gelişmiş ülkelerde çok zor olmaktadır. Nitekim ABD'de 65 olan emeklilik yaşının 67 yaşa çıkarılması için 2000-2020 döneminde tedrici bir geçiş öngörülmüştür.[11]

---

[9] SSK, ***50. Yılında Sosyal Sigortalar Kurumu***, SSK Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara-1996, s. 31.
[10] SSK, A.g.e., s. 31.
[11] Peter A. Diamond, "The Future of Social Security", ***Social Security What Role for the Future***, National Academy of Social Insurance, Washington DC.-1996, s. 228.

Ülkemizde emekli olma yaşına bakıldığında oldukça düşük bir emeklilik yaşı ile karşılaşılmaktadır. Nitekim SSK'ya emeklilik için başvuranların yaklaşık % 75'i 55 yaşın altındaki kişilerdir. Özellikle 41-50 yaş grubu yaşlılık aylığı almaya başlayanların oranı toplam aylık almaya başlayanlar arasında önemli oranlara ulaşmıştır. OECD ülkelerinde ise ortalama emeklilik yaşı, kadınlarda 62.9 yaş, erkeklerde 64.4 yaş olup bu ülkelerde "doğuştan hayat ümidi" kadınlarda 79.3 yıl, erkeklerde 73.7 yıldır.[12]

Ülkemizde DPT'nin yaptığı hesaplamalara göre 55 yaşında bir kadının geri kalan ömrünün ortalama olarak 22 yıl, 60 yaşındaki bir erkeğin ise 16 yıl olduğu görülmektedir.

Bütün bu gerçekler gözönüne alınırsa emeklilik konusunda yaş haddi getiren son değişikliğin uygun olduğu görülmektedir. Ancak bu yaş haddine prim gün sayısı ile çalışma süresi gibi şartlarında ilave edilmesi emekliliği oldukça zorlaştırmıştır.

3. Karşılıksız Sosyal Yardım Zammı Ödemeleri

Ülkemizde 1977 yılında ilk kez yakacak yardımı adı altında devlet memuru emeklilerine verilen yardım 06.03.1981 tarih ve 2422 sayılı yasa ile sosyal yardım zammı olarak sisteme dahil edilmiştir. Bugün ise sosyal yardım zammı Bakanlar Kurulunca temmuz ve ocak aylarında saptanarak Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur emeklilerine her ay ödenmektedir.

Seyyanen ödenen sosyal yardım zammı toplam emekli aylıkları içinde önemli oranlara ulaşmıştır. 1995 yılı itibariyle SSK'nın toplam emekli ödemeleri içinde sosyal yardım zammı ödemeleri % 62'dir. Bu da oldukça yüksek bir orandır.[13]

Türkiye'de yoksulluk sınırının altında milyonlarca insanımız yaşarken trilyonlarca TL'nin zengin fakir ayrılmaksızın tüm emeklilere dağıtılması sosyal adalet anlayışına da aykırıdır. Prim almadığı halde bu ödemeleri yapmak zorunda bırakılan sosyal sigorta kuruluşları da sürekli finansman açığı vermektedirler. Bütün bu nedenlerden dolayı seyyanen sosyal yardım zammı uygulamasına süratle son verilmelidir.

---

[12] Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, ***Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi***, Ekim-Aralık 1998, s. 278-282.
[13] SSK, 50. Yılında Sosyal Sigortalar Kurumu, A.g.e., s .33.

4. Bozulan Aktif-Pasif Sigortalı Dengesi

Bugün ülkemizde faaliyet gösteren sosyal güvenlik kuruluşlarına baktığımızda her üç kurumun da aktif-pasif dengesinin giderek daha da bozulduğu görülmektedir. 1970 yılında Emekli Sandığında 4.55 aktif sigortalı 1 emekliyi finanse ederken 1995 yılında 1.97 çalışan 1 emekliyi finanse eder hale gelmiştir.

SSK'nın aktif-pasif dengesi 1985 yılında 2.44 iken 10 yıl içinde düşme eğilimine girerek 1.88'e düşmüştür. Bağ-Kur'un aktif-pasif dengesi ise 10 yıl içinde 5.7'den 3'e düşmüştür.[14]

Aktif-pasif dengesinin bozulmasına Türkiye koşullarında üç temel faktör neden olmuştur. Bu faktörler sürekli çıkarılan borçlanma kanunları, uzun yıllardır süren yaş sınırsız emeklilik uygulaması ve kayıt dışı çalışmadır.

Ülkemizde aktif-pasif dengesinin bozulmasına neden olan faktörler süratle ortadan kaldırılmaz ise aktif-pasif sigortalı dengesinin sağlanması mümkün görülmemektedir.

5. Devletin Sosyal Güvenliğe Doğrudan Katkıda Bulunmaması

Türkiye'de gerek yaşlılık sigortası gerekse diğer sigorta kollarına yönelik devletin prim katkısı yoktur. Yani devlet doğrudan sistemin finansmanına katılmamaktadır. Ancak sistemin açıklarının kapatılması için üç sosyal güvenlik kuruluşuna da devlet yardımı yapılmaktadır. Nitekim 1995 yılı bütçesinden emekli maaşları ödenmesi için SSK'ya 20 trilyon ödenek konmuştur.[15]

Günümüzde gelişmiş ülkelerde devlet, yaşlılık sigortasına doğrudan prim katkısında bulunmaktadır. Oysa ülkemizde bu katkı sadece emekli maaşlarının ödenmesi için bütçeye ödenek konulması şeklindedir. Özellikle OECD ülkelerinde sosyal güvenliğe devletin katkısı önemli oranlara ulaşmıştır. Bu oran Almanya'da % 25.66, İsviçre'de % 26.30, ABD'de % 29.48'dir.[16]

Sosyal güvenlik kuruluşlarının son yıllarda girdiği finansman darboğazı doğrudan devlet yardımlarının gerekliliğini bir kez daha göstermektedir. Devlet sosyal devlet anlayışının gereği olarak yaşlılık sigortası primlerine katkıda bulunmalı veya her yıl bu sigorta koluna

[14] SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı, ***İstatistik Yıllıkları***.
[15] SSK, ***35 Soruda SSK Gerçeği***, SSK Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara-1995, ss. 1-6.
[16] A.g.e., ss. 1-6.

belirli bir oranda yardım yaparak masraflarına katılmalıdır. Böylece sosyal güvenlik kuruluşları daha yüksek aylık ödeme imkanı bulabilir ve darboğazı aşabilirler. Böyle bir uygulama aynı zamanda sigortalı çalışmayı da cazip hale getirecektir.

6. Fonların Verimli İşletilememesi

Türkiye'de sosyal güvenlik kuruluşlarının oluşturdukları fonlar, uzun yıllardır verimli bir şekilde işletilememektedir. Hükümetler, sosyal güvenlik kuruluşlarına katkıda bulunmadıkları gibi, fonları da ucuz kredi biçiminde kullanmaktadırlar.

Yüksek enflasyon ortamında, kurumların fonlarının buna direnecek biçimde nemalandırılamaması fonların erimesine yol açmaktadır. Nitekim devlet tahvillerine yapılan yatırımların getiri oranı milli banka yatırımlarının getiri oranlarının üzerinde olmasına rağmen enflasyonun altında kalmış ve SSK'nın yatırımlarının büyük bir kısmını teşkil eden menkul kıymet yatırımları sürekli zarar ettirilmiştir. Kurumun fon fazlasının olduğu dönemlerde bile bu fonlar verimli değerlendirilememiş, devlete ucuz kaynak olarak gitmiştir.

Tablo 1

SSK'NIN MENKUL DEĞER YATIRIMLARININ ORTALAMA REEL GETİRİ ORANI (1986-1996)

Yıllar	Milli Bankaların Getiri Oranı (%)	Tahvil Getiri Oranı (%)	Toplam Getiri Oranı (%)
1986	-11.6	3.5	-25.5
1987	-23.1	4.8	-25.8
1988	-38.0	-34.8	-67.5
1989	-29.1	-8.2	-61.5
1990	-27.2	38.4	-49.5
1991	-42.1	-1.0	-50.3
1992	-55.7	70.7	-49.5
1993	-45.6	32.7	-50.9
1994	-110.8	-57.7	-117.2
1995	-75.9	16.7	-82.7
1996	-61.0	12.5	-72.0

Kaynak: SSK Faaliyet Raporları.

Hükümetlerin bu fonlara müdahale etmesi ve bunların profesyonel fon yönetimi anlayışından uzak yönetilmesi, ileride kendilerine emeklilik ödemesi yapılacak kişilerin gelirinin azalması anlamına gelmektedir.

Türkiye'de prim esasına dayanan sosyal güvenlik sistemine devletin bir katkısı olmamakta ancak sistemde belirleyici olmaktadır. Sosyal güvenlik kuruluşları süratle finansman dairesi kurmalı ve fon idaresini bağımsız olarak sürdürmelidir. Fonların rasyonel değerlendirilmesi için şimdiye kadarki politikalar terk edilmelidir.

7. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Alanları Dışında Faaliyet Göstermeleri

Ülkemizde sosyal güvenlik kuruluşlarının sigortacılık hizmetleri dışında pekçok alanda faaliyet göstermesi oldukça dikkat çekicidir. Sosyal güvenlik kuruluşları, hastane işletmeciliği, gayri menkullerin inşası, turistik tesislerin inşası ve işletilmesi vb. birçok yan alanda faaliyet göstermektedirler.[17]

Sosyal güvenlik kuruluşlarının bu faaliyetleri bazen asıl faaliyetlerinin önüne geçmekte, kurumlar asli görevlerini yerine getirememektedir. Bunun tabii sonucu olarak da üyelerin memnuniyetsizliği görülmektedir. Ülkemiz şartlarında sosyal güvenlik kuruluşlarının kendi uzmanlık alanlarına dönmeleri artık mecburiyet haline gelmiştir.

SONUÇ

Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi günümüzde derin bir kriz içindedir. Bu krizde kurumsal faktörlerin yanında sosyal, iktisadi ve kültürel faktörlerinde etkisi büyüktür.

Sosyal güvenlik sistemi ile ilgili temel sorunların bütün kesimlerin katılımı ile sağlanacak bir konsensüs ile ortadan kaldırılması gerekmektedir.

Bu amaçla çeşitli reform çalışmaları da başlamıştır. Ancak önemli olan sorunların bütün yönleriyle tespit edilip gerçekçi çözümlerin bulunmasıdır. Son olarak yürürlüğe giren 4447 sayılı Kanun bu konuda bir adım sayılmakla birlikte yeterli değildir.

[17] Fisunoğlu, A.g.ç., s. 135.

Sosyal güvenlik alanında yapılan çalışmaların yarar ve zararları uzun vadede görülmektedir. Bu nedenle bu alanda alınan yanlış bir kararın etkisi 20-30 yıl sonra görülecektir. Bugün rasyonel çizgide alınacak kararlar 2000'li yıllarda kişileri gerçek anlamda tehlikelerin zararlarından koruyan bir sistemin temelini oluşturacaktır. Şurası da unutulmamalıdır ki Türkiye'de sosyal güvenlik alanında hükümetlerin artık çok fazla popülist uygulama yapma şansı kalmamıştır.

KAYNAKLAR

BASİSEN, ***6. Olağan Genel Kurulu Çalışma Raporu***, İstanbul-1999.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, ***Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi***, Ekim-Aralık 1998.

DİAMOND, Peter A., "The Future of Social Security", S***ocial Security What Role for the Future***, National Academy of Social Insurance, Washington DC.-1996.

EKİN, Nusret, ***Kayıt Dışı Ekonomi Enformel İstihdam***, İTO Yayını, İstanbul-1995.

FİSUNOĞLU, Mahir, ***Emeklilik Ekonomisi: Dünya'da ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemleri***; Özel Hayat Sigortacılığının Sistem İçerisindeki Konumu, Sigortacılık Sektörü Bilimsel Yarışması, 1998, Milli Reasürans Türk Anonim Şirketi Yayını, İst.-1998.

International Labour Office, ***Into the Twenty First Century: The Development of Social Security***, Geneva-1984, First Published.

LORDOĞLU, Kuvvet - ÖZER, Şemsa, ***Enformel Sektör ve Sosyal Güvenlik: Sorunlar ve Perspektifler***, Friedrich Ebert Vakfı Yayını, İstanbul-1998.

Resmi Gazete. 8.9.1999/23810

SSK, ***50. Yılında Sosyal Sigortalar Kurumu***. SSK Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara-1996.

SSK, ***35 Soruda SSK Gerçeği***, SSK Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara-1995.

TALAS, Cahit, ***Toplumsal Ekonomi***, İmge Kitabevi, Ankara-1997, 7. b.

SOSYAL ADALETİN TEORİK ÇERÇEVESİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Dr. Pir Ali KAYA [*]

GİRİŞ

Sosyal adalet, toplumsal gerçekçilik, eşit haklar ve eşit bölünüş temelinde ifadesini bulan bir kuramdır. Toplumun yeniden düzenlenmesinde somut gerçeklerden hareket eder, yükümleyici bir değer olarak adaletin negatif anlayışına pozitif talepler ilave eder. Hedefi birey değil, bizatihi toplumun kendisidir. Dolayısıyla, özgürlük idealiyle eşitlik ideali arasında bir denge öngörür. Sosyal sınıflar arasındaki eşitsizliklerin nedenini sorgularken, adil olmayan bir toplum düzeninin dezavantajlı toplum kesimlerinin lehine nasıl dönüştürülebileceğinin yollarını ortaya koymaktadır.

Bu çalışmada, sosyal adaletin düşünsel temellerine vurgu yapılmak istenmektedir. Öncelikle, sosyal adalet kavramı üzerinde durulmakta ve sosyal adaletin genel adalet anlayışından farklı olan yönleri belirtilmeye çalışılmaktadır.

1. **Sosyal Adalet Kavramı**

Sosyal adalet kavramı, bir toplumdaki bölüşüm modelinin adalet ilkelerine uygun hale getirilmesini ve bu girişimin gerçekçi koşullarının oluşturulmasını içerir[1]. Dolayısıyla, sosyal adalet kavramı, sosyal sınıflar[2] arasındaki çelişkileri en aza indirmeyi amaçlar[3]. Sosyal adalet iki

[*] **Uludağ Üniversitesi, Araştırma Görevlisi.**

[1] Barry Markovsky, "Prospects for a Cagnitive-Structural Justive Theory", ***Social Justice in Human Relations***, Vol. 1, Edited by Riel Vermunt and Herman Steensman, Plenum Press, New York, 1991, s. 50.

[2] Sosyal sınıf kavramı, toplum kesimlerini tanımlayan bir kavramdır. Dolayısıyla toplumsal yaşamın üç alanını tanımlar. Birincisi, mal ve hizmet üretimi ile değer tokuşu alanında oluşan ilişkiler ağını kapsayan, ekonomik alanı; ikincisi, toplumsal bilinci özneler arası anlamsal düzeyi, bireylerin

temel öğe üzerine kuruludur. Birincisi, "hak etme ve değerdir", yani toplum bireyleri arasında hiçbir ayrım gözetmeksizin toplumsal olanaklara ulaşmada "fırsat eşitliğidir". İkincisi ise, "gereksinim ve eşitlik" kavramıdır. Burada toplumsal olanakların dağıtımında, bütün toplum bireylerini yararlandıracak şekilde eşit muamele yapma söz konusudur. Bu anlamda sosyal adalet, eşit fırsat dağıtıcı ve iyi bir düzenleyici devlet anlayışını öngörür[4]. Çünkü, sosyal adalet siyasal anlamda iki kavram arasında bir dengeyi öngörür. Bunlar; "eşitlik ve özgürlüktür". Daha açık bir ifade ile sosyal adalet, eşitlikten bağımsız bir özgürlüğün, özgürlükten bağımsız bir eşitliğin, toplum yaşamında düzenleyici bir fonksiyonunun olamayacağını savunur[5].

Sosyal adaletin hedefi, birey değil bizatihi toplumun kendisidir. Dolayısıyla, toplumun tüm bireyleri arasındaki ilişkileri gerçekçilik temeli üzerinde düzenlemeyi amaçlar. Bu anlamda toplumsal ilişkileri ortak yarar çerçevesinde değerlendirir. Sosyal adalette toplumun genel yararı ön planda olduğu için düzenlemelerde ve işlemlerde bireyler sürekli olarak toplumun üyesi anlamında ele alınırlar. Toplum üyesi olan kişilerin davranış özgürlükleri birbirlerininki ile sınırlıdır. İnsanlardan herbiri kendi amaçları doğrultusunda eylemlerini sürdürebilmeleri için, karşılıklı anlayış ve yardımlaşmaya zorunludur. İnsanların amaçlarını gerçek-leştirebilmelerinde, bunun araçlarını içinden alabilecekleri bir ortak koşullar topluluğu gerekmektedir. İçinden herkesin birşeyler aldığı bu topluluğa, gene herkesin birşeyler vermesi sağlanmalıdır. Toplum düzeninin, haklar yanında görevlerle dengelenmesi ve korunması zorunludur. Sosyal adalet bu dengeyi gerçekleştiren mekanizmadır. Dengeyi bozabilecek tüm gelişmelere karşı önlemlerin geliştirilmesi bu anlayışın kapsamındadır[6].

Sosyal adalet, eşit haklar ve eşit bölüşüm üzerinde dururken, genel adaletin soyut anlayışından farklı olarak "toplumsal gerçekçilik" faktörünü ön plana çıkarmaktadır. Sosyal adalet anlayışında somut gerçeklerden hareket edildiği zaman, adalet kavramının anlamı daha fazla netlik kazanmaktadır. Toplumun içinde bulunduğu koşullar ve

---

kendilerini ve başkalarını görme biçiminden oluşan yaşanılan deneyimlerin içeriden görüldüğü biçimiyle dünyası; üçüncüsü, bireylerin özel kişi, tüketici, emekçi, yurttaş olarak davranışlarını, endüstriyel ve siyasal örgütlenme biçimlerini kucaklayan yaşamın farklı alanlarında bireysel ve toplu eylem düzeyidir. Ayrıntılı bilgi için bkz; David Miller, Janet Coleman, William Connolly, Alan Ryon, ***Blackwell'in Siyasal Düşünce Ansiklopedisi II (K-Z),*** (çev. Bülent Peker, Nezahat Kıraç), Ankara, 1995, s. 279.

[3] Ashraf W. Tabani, "Social Justice and Economic Growth", ***World of Work, The Magazine of ILO***, No: 1, December 1992, Geneva, s. 10.

[4] David Miller, Janet Coleman, William Connolly, Alan Ryon, ***Blackwell'in Siyasal Düşünce Ansiklopedisi I (A-J),*** (çev. Bülent Peker, Nezahat Kıraç), Ankara, 1995, s. 16-17.

[5] David Miller, Janet ve diğerleri, ... I (A-J), 1995, a.g.e., s. 14-15.

[6] Anıl Çeçen, ***Adalet Kavramı***, Gündoğan Yayınları, 94: 87, 2. Basım, Ankara, 1993, s. 26. Ayrıca bkz. Savaş Taşkent, "İş Güvencesi", ***Çalışma Hayatının Güncel Sorunları***, İstanbul, 1987, s. 68.

bunların zaman içinde değerini, adalet kavramının sosyal boyutları ortaya çıkarmaktadır. Kuramsal olarak, doğru ve adil biçimde hazırlanan hukuk, somut koşullar karşısında yetersiz kalabilir. Hukuk, toplumsal gerçekliği görmezden geldiğinden ortaya sosyal adalet bakımından adaletsiz bir durum çıkabilir. Toplumsal gerçekçilik, adaletin sosyal boyutunu uygulamaya getirmesi açısından zorunludur. Hukukun tam anlamıyla gerçekleşebilmesi ve adaletin somutlaşabilmesi için, toplumsal durumun gözlenmesi ve sosyal yapının iç dinamiklerine göre hareket edilmesi gerekmektedir[7].

Sosyal adaletin üzerinde durduğu bir diğer konu ise, adil bir toplumda yaşama koşullarının nasıl oluşturulacağıdır. Bu anlamda, sosyal adalet, adil bir toplumda bireye saygının temelini, sadece gelirden aldığı paya bağlamamaktadır. Aynı zamanda, kamusal alanda herkesin eşit yurttaşlık statüsünde muamele görmesinde de aramaktadır[8].

Kısaca; sosyal adalet genel adaletin geçmişe yönelik anlayışından (insanlara nasıl muamele edildiği, zenginliğin nasıl kazanıldığı, hangi eylemlerin hangi davranışlar yarattığı vb.) farklı olarak geleceğe dönük niteliktedir. Ahlaki bakımdan daha iyi olan durumların üretilmesine imkan verecek şekilde, toplumun yeniden düzenlenmesini talep eder. Adalet bakımından ayırt edici olan yanı, yükümleyici niteliğidir; iyilikseverlik veya iyi anlayış gibi erdemler çoğu zaman arzuya şayan olmakla beraber, bağlayıcı olmadıkları düşünülür. Buna karşılık, adaletin zorla uygulanmasına cevaz verir. Bu çerçevede, yükümleyici bir değer olarak adaletin negatif anlayışına pozitif talepler ilave eder[9].

Dolayısıyla, sosyal adalet ancak sosyal demokrasilerde bir anlam ifade eder. Sosyal demokrasilerde özgürlük, ancak özgürlüğün gerçekleşebilmesi için gerekli maddi olanakların kişilere sağlanması halinde bir anlam kazanır. Burada toplumu oluşturan bireylerin, toplumsal, ekonomik ve siyasal haklarının sağlanması ve yaratılan ulusal gelirin adilane dağıtılması devletin temel görevi olarak görülmektedir[10]. Toplumun dezavantajlı kesimlerini güçlü sosyal yapılar karşısında koruyabilmeleri, ancak sosyal hukuk uygulamalarıyla mümkün olabilmektedir. Sosyal hukuk uygulaması ise, sosyal adaleti amaçlayan güvenli bir devlet politikasına bağlıdır. Daha açık bir ifade ile, ancak

[7] Anıl Çeçen, (1993), a.g.e., s. 26-27.
[8] Solmaz Zelyüthüner, ***John Rawls, ta ve Alasdair Macinyr'da Bir Erdem Olarak Adalet***, İzmir, 1994, s. 68.
[9] Norman Barry, ***Komünizm Sonrası Dönemde Klasik Liberalizm***, çev. Mustafa Erdoğan, Ankara, 1997, s. 84-85.
[10] Andrew Gamble, ***An Introduction to Modern Social and Political Thought***, The Macmillan Press, 1981, s. 181-182.

pozitif bir yaklaşımla özgürlük ve haklar arasında somut gerçekliliğe dayalı bir denge imkanı kurma sözkonusu olmaktadır[11].

2. **Sosyal Adaletin Adalet Boyutu**

Adalet kavramı[12], hakka riayetkarlık, hak tanırlık, haklılık, doğruluk anlamına gelmekte ve öncelikle dinsel nitelikli bir içeriği bulunmaktadır. Kavramın kökünü oluşturan "adl" sözcüğü batı dillerindeki "justice"in karşılığını oluşturmaktadır. Justice sözcüğünün kökünü oluşturan "just", bir sistemin veya düzenin iyi işlemesi için gerekenin yapılmasını nitelemektedir. Ancak sistemin işletilmesi, toplumsal sorunların kavrayış biçimi uzunca bir süre ilahi bir güçle temellendirildiğinden, justice sözcüğü, "ilahi yasayı" gözetmek anlamıyla yüklü olagelmiştir. Bu anlamda adalet, insanların insanlara "toplumsal düzen" içindeki yerlerine uygun olarak davranmalarını belirtir bir kavram olarak anlaşılmış, insani, özgürlük ve eşitlik gibi kavramlarla ilişkisi oldukça sınırlı olmuştur[13].

Ancak zaman içinde, rönesans hareketinin etkisiyle, hak kavramı, dolayısıyla "adil" olmanın ilahi bir kaynaktan değil, insanın sadece insan olmasından kaynaklandığı ve insanın herhangi bir toplumsal guruba aidiyetinden bağımsız bir nitelik taşığı anlayışı çerçevesinde değerlendirilmeye başlanmıştır. Dolayısıyla, her bireyin insan olma özelliği içinde bir diğer insanla eşit olduğu fikrine ek olarak bireylerin kendi maddi ihtiyaçlarının karşılanmasını isteme hakkına sahip oldukları düşüncesi hakim olmaya başlamıştır. Özellikle, ondokuzuncu yüzyılın ortalarından itibaren ortaya çıkan işçilerin siyasal ve toplumsal hak istekleri, seçme ve seçilme hakkının genel ve eşit olmasına yönelik hareketler bu düşüncenin oluşmasında etkili olmuştur. İnsanların birey olarak kendi maddi ihtiyaçlarının karşılanmasını isteme hakkı; anayasacılık hareketleri sonucunda yerleşmiş bulunan "temel hak ve özgürlükler" düzeni açısından önemli bazı yeni sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Teorik düzeyde, insanların sadece insan olmalarından

---

[11] Anıl Çeçen, (1993), a.g.e., s. 27.

[12] Adalet, toplum içinde barış, uyum, eşitlik, haklılık, düzen yaratma işleviyle, hukukun özünü oluşturmaktadır. Bunun anlamı, teker teker bireyler olarak halkın, kendisi için en uygun ya da en çok hak ettiği davranış biçimiyle karşılaşmasıdır. Dolayısıyla, adalet ile yasa arasında çok sıkı bir bağ kurma eğilimi vardır. Gerek kişi, gerek kamu otoriteleri için adil olmak, yasaya dayanmak demektir. Yasa, insanların birbirlerine nasıl davranacaklarını belirleyen genel kuralları biçimlendirir ve bazı özel durumlarda mülkiyet, hizmetler vb. yoluyla nelere hak kazandıklarını belirler; adalet, bu haklara saygı göstermek anlamına gelir. Ancak, yasanın da adil olması gerekir. Ayrıntılı bilgi için bkz. David Miller, Janet ve diğerleri, ... I (A-J), (1995), a.g.e., s. 14-15; ayrıca bkz. Anıl Çeçen, (1993), a.g.e., s. 17-18.

[13] Levent Köker, "Demokrasi ve Sosyal Adalet", ***Demokrasi Üzerine Yazılar***, Ankara, 1992, s. 100-101.

kaynaklanan, vazgeçilmez, dokunulmaz ve devredilmez bir takım temel hak ve özgürlüklere sahip oldukları düşüncesi (negatif özgürlük anlayışı) yerini geniş toplumsal kitleleri oluşturan insanların kendi kişisel potansiyellerini gerçekleştirebilecekleri maddi ve manevi araçlara sahip kılınmaları gerektiği, bunun da "devlet"e düşen bir görev olduğu düşüncesine (pozitif özgürlük anlayışı) bırakmaya başlamıştır[14].

Düşünsel anlamda sosyal adalet ile adalet arasındaki ilişki, 18. yüzyılın sonlarıyla 19. yüzyılın başlarında İngiltere'de Jeremy Bentham ve John Stuart Mill tarafından geliştirilen, çıkarı mutluluk ve ahlakın kaynağı olarak gören "faydacılık[15]" kuramıyla kurulmuştur[16]. Ancak, gerçek anlamda Amerikalı felsefeci John Rawls tarafından oluşturulan adalet kuramıyla anlamlı olmaya başlamıştır. Ne var ki, Rawls'ın adalet kuramı Amerika bağlamında liberal, Avrupa bağlamında ise sosyal demokrasi bakışı çerçevesinde değerlendirilmiştir[17]. Rawls, devletin yeniden bölüşümcü politikalarını, adalet sorununun çözümü açısından gerekli ve meşru olarak görmektedir[18]. Rawls için, adaletin birincil işlem alanı, metanın bölüşümüdür. Burada meta, kişinin akla uygun olarak sahip olmak isteyeceği zenginlik, toplumsal konum, fırsat, beceri, serbestlik, hatta kendine saygı gibi şeylerin çoğunu kapsayacak anlamdadır. Bu tür metaların toplumda nasıl bölüştürüldüğü, o toplumu siyasal bir varlık olarak belirleyen haklar, yasalar, süreçler ve konumlar dizgesinde yansımasını bulan adalet ilkelerinin neler olduğuna bağlıdır[19]. Dolayısıyla J. Rawls, insanların doğal durumunda üzerinde anlaşabileceklerini düşündüğü ve daha sonraki toplumsal ilişkilerde de, sosyal sistem ve kurumlar açısından geçerli olması gerektiğini söylediği

[14] Levent Köker, (1992), a.g.e., s. 101-102.
[15] Faydacılık (Utilitarianism) Kuramı, herhangi bir eylemin yalnızca o eylemde bulunan kişiye değil, herkese yarar sağlamasını doğruluk ölçüsü olarak almaktadır. İnsanın en iyi sonuçlara yol açacak biçimde davranması gerektiğini savunur. Bentham ve Mill'e göre, mutlak iyi haz duygusunun acıya ağır basması ya da insanın mutluluğudur. Bütün öbür değerlerin ahlaki doğruluğu da bu amaca hizmet edip etmediklerine bağlıdır. Faydacılık iki eylem seçeneğinin karşılaştırılarak hangisinin daha iyi sonuç vereceğini tahmin edilebileceğini varsayar. Bentham'a göre, gerekli "doğru" ve "yanlış" gibi sözcükler yalnızca faydacılık ilkesi ışığında yorumlandıklarında anlamlı olur. İnsan davranışının tem amacı haz duygusunu artırmak olduğundan, herhangi bir davranışın ahlaki doğruluğunun ya da geçerliliğinin belirlenmesinde alınacak ölçüt de bu mutluluk hedefi açısından faydalıdır. Mill'e göre ise, amaçların ya da istek konularının, mutlak ve göreli iyilik ya da kötülüğünü belirleyecek şöyle ya da böyle bir ölçüt olmalıdır. Bu ölçüt, her ne ise birden çok olamaz. Bütün uygulama kurallarının uyması gereken genel ilke ve bunların uyarınca sınanacakları deney, insanların mutluluğuna yaramadır. Bir hak olması demek, toplumun bu hakkın sahipliğinin koruyuculuğunu yapması demektir. Ayrıntılı bilgi için bkz. ***Ana Britannica***, Cilt: 32, 1994, s. 108-109. Ayrıca bkz. Samuel Gorowitz, "John Rawls: bir Adalet Kuramı", ***Çağdaş Siyaset Felsefecileri*** (der. Anthoney de Crespigny, Kennether R. Mnogue), 2. Basım, İstanbul, 1994, s. 268-269.
[16] Ayrıntılı bilgi için bkz. ***Büyük Larousse***, Cilt: 24, 1986, s. 12419.
[17] David Miller, Janet ve diğerleri, ... II (K-Z), (1995), a.g.e., s. 219.
[18] Levent Köker, (1992), a.g.e., s. 108.
[19] Samuel Gorowitz, (1994), a.g.e., s. 271.

"adaletin iki ilkesini" sözkonusu etmektedir[20]. Rawls'a göre, en kötü durumda olanın edineceği faydayı maksimizeye yönelik bu ilkeler şunlardır:

Birincisi eşit özgürlükler ilkesi; her birey aynı temel özgürlüklerin başkaları açısından mümkün olan en geniş sistemi üzerinde aynı haklara sahiptir. Bu ilke ile tüm bireylerin siyasal özgürlükleri, mülkiyet özgürlüğü, vicdan özgürlüğü kabul edilebilir ve herkes açısından hukuken egemenliği varsayılır.

İkinci ise, fırsat eşitliği ilkesi; sosyal ve ekonomik eşitsizliklerin, adil tasarruf ilkesinin sınırlamaları çerçevesinde en kötü durumda olana ve en büyük yarar sağlamaları ve adilane şans eşitliği ilkesine göre herkese açık olması gereken memnuniyetler ve makamlarla ilişkilendirilmesi gerekir.

Birinci ilke; herkes için aynı şekilde geçerli olacak temel özgürlükleri garanti eder. Bunlar seçme-seçilme, kamusal görevler üstlenme hakkı (politik özgürlük), ifade ve toplanma özgürlüğü, vicdan ve inanç özgürlüğü, bedensel bütünlük hakkı (psikolojik ve fiziki işkence yasağı), kişisel mülk hakkı vb. haklardır. İkinci ilke ise, farklılık ilkesi olarak da adlandırılır. Gelir ve servetin dağıtımı, değişik olanak (iktidar) ve sorumluluklarla donatılmış olan kurumların özellikleriyle ilgilidir. Rawls'a göre, gelir ve servetin dağılımının eşit olması değil, herkesin yararına olması ve uygulanacak politikaların en kötü durumda olanın çıkarlarını maksimize etmeye yönelik olması esastır. İkinci ilkenin ikinci bölümü (şans eşitliği) ise, iktidar ve sorumluluk pozisyonlarının herkese açık olmasının önemini vurgular[21].

Rawls, adalet kuramının iki temel ilkesini ortaya koyarken, "doğal hukuk[22]" ve "toplumsal sözleşme[23]" geleneğine uygun olarak, ilk durum olarak adlandırdığı bir varsayımdan hareket etmektedir. Bu varsayıma göre, toplumsal konumları zenginlik veya yoksulluk durumları hakkında

---

[20] Allen Buchana, "E. Critical Introduction to Rawls' Theory of Justice", ***John Rawls' Theory of Social Justicen*** (edited by H. Gene Blacker, Elizabeth H. Smith), Ohio Univ. Press, 1982, s. 8-9.
[21] John Rawls, "Sivil İtaatsizliğin Tanımı ve Haklılığı", ***Kamu Vicdanına Çağrı: Sivil İtaatsizlik***, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1997, s. 58. Ayrıca bkz. Allen, Buchanan, (1982), a.g.e., s. 9-10.
[22] Doğal hukuk; hukuki nitelikteki ilkelerin doğada var olan düzenliklere göre belirlendiği, bu kuralların evrensel olduğu ve yalnızca akıl tarafından keşfedildiğine inanılan hukuk sistemidir. Bakınız; Ahmet Cevizci, Fe***lsefe Sözlüğü***, Ankara, 1997, s. 157.
[23] J.J. Rousseau'ya göre kuvvet, bir hak yaratmadığı için hiç kimsenin diğeri üzerinde doğal bir otoritesi olamaz. Meşru otoritenin kaynağı ancak anlaşma olabilir. Bu anlaşma ile her birey, tüm doğal haklarından topluluk yararına vazgeçer; karşılığında birey ve bireyin malları güvence altına alınmaktadır. Böylece, koşullar herkes için eşitlendiğinden dolayı, gerçek eşitlik sağlanır. "Herkes kendini herkese verdiği için herhangi bir kimseye vermemiş olduğundan, herkes aynı ölçüde özgürdür". İnsan, toplum sözleşmesiyle doğal durumdan yurttaş durumuna geçer. Ayrıntılı bilgi için bkz. J.J. Rousseau, ***Toplum Sözleşmesi*** (çev. Alpagut Erenulu), Ankara, 1996, s. 15, 45-46.

hiçbir bilgileri bulunmayan bu anlamda bir "bilişsizlik peçesi[24]" ile örtülü bireyler birarada yaşamak için bazı temel ilkeler üzerinde anlaşmaktadırlar. Bunlar temel hak ve özgürlüklerin herkese eşit ve uyumlu bir biçimde dağılımı, toplumsal iktisadi eşitsizliklerin en az ayrıcalıklı olana en fazla fayda sağlayacak ve fırsat eşitliği konumlarına uygun olarak kamusal görev ve konumların herkese açık olacak şekilde ayarlanabilmesidir[25].

Sonuç olarak John Rawls, adalet kuramıyla faydacılık ve doğal hukuk geleneklerinin bir sentezini yapmaktadır[26]. Dolayısıyla adalet kuramını tarihte başı sonu belli olmayan bir doğruluk olarak değil, çağdaş demokratik bir devletin geleneklerini yansıtan bir kuram olarak görmektedir. Rawls'a göre, her birey en geniş özgürlüğe yönelik eşit haklara sahip olmalı, bu özgürlük başkalarının benzer özgürlükleriyle uyuşmalıdır. Buna ilaveten, toplumsal, ekonomik eşitsizlikler öyle düzenlenmelidir ki, hem en az avantajlı durumdakiler için en büyük yarar sağlamalı, hem de fırsat eşitliği koşullarında herkese açık konum ve makamlara bağlanmalıdır[27]. Böylece ekonomik düzenin işleyişinden kaynaklanan eşitsizliklerin yarattığı ayrıcalıklar yeniden bölüşüm mekanizmalarıyla düzeltilebilir. Bu düzenlemenin temeli de toplum içindeki malların belli ilkeler doğrultusunda paylaşımıyla mümkündür. Rawls, toplum içindeki malları "birincil" ve "ikincil" mallar olmak üzere iki kategoriye ayırmaktadır. Birincil mallar arasında özgürlük, mülkiyet hakkı ve öze saygı yer alır. Bu birincil malların herkese eşit olarak dağıtılması, adaletin gereğidir. İkincil mallar, toplumsal ekonomik mübadele ilişkilerinde yer alan mallardır. İkincil malların, birincil mallardaki eşit dağılımı engellememesi gerekmekte, bu engellemelerin ortadan kalkmasını sağlayıcı düzenlemeler adalet açısından zorunlu görülmektedir[28].

Kısaca, John Rawls, adalet anlayışının, sosyal adaletin sağlanmasında, özgürlük ve eşitlik açısından bir denge aracı olması gerektiğini savunmuştur.

---

[24] John Rawls'a göre, bireylerin üstünde "bilişsizlik peçesi" denilebilecek bir sınırlama vardır. Bireyler, kendileri ve başkaları hakkındaki belli olgularda tamamıyla habersizdirler. Daha açık bir ifade ile, bireyler toplumun genel doğruları konusunda geniş bir bilgiye sahip olmalarına karşın, aslında kim olduklarına, kişisel özelliklerinin neler olduğuna veya ne tür bir toplumsal bağlamdan geldiklerine dair tek kelime bilmezler. Elde etmek istedikleri amaçlar olduğunu bilirler, fakat bu amaçların ne olduğu konusunda oldukça bilgisizdirler. Bunun anlamı, ne tür ölçüt veya özellik kullanılırsa kullanılsın, kendilerini başkalarından ayırt etme yetkisinden tümüyle yoksun olmalarıdır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Samuel Gorowitz, (1994), a.g.e., s. 270.

[25] Levent Köker, (1992), a.g.e., s. 109. Ayrıca bkz. Ross Poole, ***Ahlak ve Modernlik*** (çev. Mehmet Küçük), İstanbul, 1993, s. 108.

[26] Levent Köker, (1992), a.g.e., s. 109.

[27] David Miller, Janet ve diğerleri, ... II (K-Z), (1995), a.g.e., s. 220-221.

[28] Levent Köker, (1992), a.g.e., s. 109-110.

3. **Sosyal Adaletin Fırsat Eşitliği Boyutu**

Fırsat eşitliği, toplumun bireyleri arasında kapasite ve toplumsal fırsatların kullanılmasında, bireylerin toplum içindeki pozisyonları itibariyle eşit avantajlara sahip olması gerekir düşüncesine dayanır[29]. Dolayısıyla toplumsal malların, nasıl eşit ya da adaletsiz dağıtıldığından çok, kimlere verildiğiyle ilgilenir[30]. Bu anlamda "Fırsat eşitliği teorisi[31]" iki olguyu ima eder. Birincisi, "eşit şans" ilkesidir; yani toplum bireyleri arasında imkanların kullanılmasında hür iradelerini kullanma fırsatı vermektir, ikincisi ise "optimal imkanlar" ilkesidir; toplumda dezavantajlı olanlar desteklenerek, bütün toplum bireylerinin hür iradelerinin (self-determinasyon hakkı) kullanımını sağlayacak imkanların optimize edilmesidir[32].

Eşit şansın iki anlamı vardır. Birincisi çok temel olan; hayatta ne istediğimizi elde etme şansıdır. İkincisi ise, birincisinden tamamıyla bağımsız değildir. Kendimizi, başkaları ile karşılaştırırken bizim başarı şansımız nedir? İşte, ne zaman ki, kendimizi karşılaştırdığımız insanlar, hayata istediklerini elde etmede daha iyi şansa sahip iseler ve bu karşılaştırmada eşit muamele görmediğimiz hissini yaşıyor isek, şansımızı düşünürüz[33]. Dolayısıyla, eşit şansın olabilmesi için fırsatların herkese açık olmasının yanında aynı zamanda bu fırsatları kullanmada eşit muamele görmek de gerekmektedir.

Optimal imkanlar ilkesinde ise, bireylerin hayatta ne istedikleri ile imkanlarını geliştirerek istediklerini nasıl elde ettikleri arasındaki ilişki üzerine kuruludur[34]. Dolayısıyla, toplumsal düzenin oluşumunu düzenleyen ilkelerin, bireyin yaşadığı toplumda, en az ayrıcalıklı bir birey olabileceğini gözönünde tutarak yaşamayı kabul ettiği ilkeler olması gerekir[35]. Bunun anlamı da, optimal imkanlar ilkesinin işleyebilmesi için, bütün toplum bireylerinin üstünde uzlaştığı ve eşit muamele

---

[29] Dennis E. Mithaug, ***Equal Opportunity Theory***, Sage Publications, London, 1996, s. 160.
[30] David Miller, Janet ve diğerleri, ... I (A-J); (1995), a.g.e., s. 239.
[31] Fırsat eşitliği teorisine göre; 1-Bütün bireyler kendi kaderini (self determination) belirleme hakkına sahiptir, 2-Bütün toplumlar self-determinasyon kapasitelerini gerçekleştirme hakkına sahip bireylerden oluşur, 3-Bütün toplumlar, fırsat eşitsizliklerini kendi kendilerine oluşturur, 4-Bu nedenle bazı bireyler kendi kaderlerini belirleme deneyimine sahip değildir. Çünkü bu toplumlar kapasite ve imkanlarını geliştirme ihtiyacı içindedir, 5-Bunun için bütün toplumlar en az avantajlı olan üyeler arasında kapasitelerini artırarak ve kendi kaderlerini belirleme fırsatları geliştirilerek self-determinasyon imkanlarını optimize etmelidir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Dennis E. Mithaug, (1996), a.g.e., s. 13.
[32] Dennis E. Mithaug, (1996), a.g.e., s. 38.
[33] Dennis E. Mithaug, (1996), a.g.e., s. 40.
[34] Dennis E. Mithaug, (1996), a.g.e., s. 13.
[35] Samuel Gorowitz, (1994), a.g.e., s. 273.

göreceklerine inandıkları bir yasal zemin olması şarttır[36]. Çünkü, insanların adalet ve adaletsizlik konusunda keskin bir bilinçleri vardır. Dolayısıyla toplumsal eşitsizliklerin otorite kaynaklarını meşru görmezler[37]. Bu anlamda fırsat eşitliğinin sağlanmasında yasal koşulların oluşturulması, başlangıç noktasını oluşturmaktadır.

Öte yandan, sosyal adaletin sağlanmasında fırsat eşitliğinin iki unsuru oldukça önemli olmaktadır. Bunlar, eşit ele geçirme ve eşit başlangıçtır. Eşit ele geçirme, işe girmede veya yükselmede ayrım yapılmaması ve meslek konusundaki diğer fırsatlar üzerine yoğunlaşmaktır. Eşit ele geçirmede eşit yetenekler eşit hale getirilmektedir. Bu nedenle, eşit ele geçirmede kabul edilen gerçek ölçüm başarım olmaktadır. Bu yolla liyakat, yetenek ve kabiliyette eşitliğe neden olmaktadır. Eşit başlangıç ise, maddi anlamdaki fırsat eşitliği üzerinde durmaktadır. Daha açık bir ifade ile, bireysel potansiyelleri eşit olarak nasıl gerçekleştirebiliriz sorunuyla ilgilenmektedir. Kişisel potansiyellerini tam anlamıyla ortaya koyabilecekleri, adil başlama şansı verildikten sonra bireyler kendi yetenek ve liyakatlarıyla yükselmeleri yolunda yalnız başlarına bırakılabilirler. Dolayısıyla, toplumsal fırsatlara ulaşmada önemli olan ilk önce eşit başlama koşullarının sağlanması ve daha sonra eşit ele geçirmenin izlenmesi gerekmektedir[38].

4. **Sosyal Adaletin Eşit Muamele Boyutu**

Sosyal adaletin en önemli unsurlarından biri de toplumsal menfaatlerin dağıtımında herkese eşit pay verilmesini sağlayacak[39], eşit muameleyi gerçekleştirmektir. Bu anlamda toplumsal fayda ve sorumlulukların eşit dağıtımı önem kazanmaktadır. Özellikle, sosyal sınıflar arasındaki adil olmayan gelir paylaşımı ve adil olmayan vergi yükümlülüğü, adil ekonomik dağıtımı önplana çıkarmakta, vergilerin ödenmesinde ve kamu hizmetlerinin sağlanmasında hukuksal eşit işlem sorumluluğunu öngörmektedir[40]. Dolayısıyla bu anlamda elde edilen faydalarda eşitlikten sapma ancak kabul edilebilir bir ortak çıkarla mümkün olması gerekmektedir[41].

---

[36] Dennis E. Mithaug, (1996), a.g.e., s. 160.
[37] Bryan Turner, ***Eşitlik***, (çev. Bahadır Sina, Sener), Ankara, 1997, s. 53.
[38] Giocanni Sartori, ***Demokrasi Teorisine Geri Dönüş***, (çev. Tuncer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan), Ankara, 1996, s. 375-376.
[39] Friedric A. Hayek, ***Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük: Sosyal Adalet Serabı***, (çev. Mustafa Erdoğan), Türkiye İş Bankası Yayını, Ankara, 1995, s. 97.
[40] Tom L. Beauchamp, "Distributive Justice and the Difference Principle", ***Jonn Rawls' Theory of Social Justice,*** Ohio Univ. Press, 1982, s. 133.
[41] Friedric A. Hayek, (1995), a.g.e., s. 115.

Toplumsal imkan ve sorumluluklar herkese eşit sunulduğu zaman toplumsal faydalara ulaşmada bütün toplum bireyleri eşit avantajlar elde etmektedir[42]. Bu da sınırlanmamış serbest girişimci bir ekonominin keskin bireyciliğine ters düşmektedir[43]. Ancak, toplumsal düzlemde bireylerin toplumsal fırsatları değerlendirmede eşit muamele görmeleri "toplumsal dayanışma[44]"yı kuvvetlendirmektedir. Bu nedenle sosyal adalet, toplum ve bireye sorumluluk yükler. Buradaki sorumluluk, kuralları olan ahlaki bir sorumluluktur. Bu sorumluluktan kastedilen, muhtaç durumda olan insanların ihtiyaçlarının karşılanmasında, toplumun diğer bireylerinin bir sorumluluğu var mı? yok mu?, bu sorumluluk karşılıklı olarak ihtiyacı karşılananlara da geçer mi? sorularına verilen cevaptır[45]. Dolayısıyla, bu yönüyle sosyal adalet bireyler arasındaki ilişkilerde, genel adalet anlayışından bir farklılık göstermektedir. Sosyal adalet, genel adalet anlayışının üzerinde durduğu ve yüceldiği negatif haklara pozitif haklar ilave etmektedir. Negatif hakların kullanılma şansını pozitif hakların geliştirilmesine bağlamaktadır[46]. Sosyal adalet anlayışında özgürlüğün her birey açısından değeri, bireyin sahip olduğu maddi kaynaklara bağlıdır. Bu anlamda toplumsal malların, kişilerin çeşitli gereksinmelerine göre dağıtılması gerektiğini savunur. Bu bakış çerçevesinde özgürlük ideali ile eşitlik ideali birbirine karşıt idealler olarak algılanmaz, tam tersine bu iki ideal arasında sıkı bir bağ öngörür[47].

Burada, sosyal adaletin üzerinde durduğu eşitlik, ayniliğe dayanan bir eşitlik değil, eşit haklara ve olanaklara dayanan ahlaksal bir arayıştır. Sosyal adaletin eşitlik için ahlaksal arayışı, genel adalet anlayışında olduğu gibi, ne de facto ayniliği gerektirir, ne de üstü örtülü biçimde onu ifade eder. Eşitliğin ahlaksal boyutu, eşitliği istemenin nedeninin haklı bir amaç olarak görülmesidir. Daha açık bir ifade ile, insanlar birbirine benzedikleri için değil, fakat sanki eşitlermiş gibi davranılması gerektiği düşünülerek eşitlik istemi sözkonusudur. Nitekim, tarihsel süreç içinde en temel eşitlikçi talepler (örneğin, özgürlükler bakımından eşit olma istemi, eşit yasalar, yasa önünde eşitlik) insanların

---

[42] John H. Sehoar, "Equality of Opportunity and the Just Society", John Rawls' Theory of Social Justice, Ohio Uni. Press, 1982, s. 162.
[43] Samuel Gorowitz, (1994), a.g.e. s. 279.
[44] Toplumsal dayanışma (social solidarity), Fransız Cumhuriyet düşüncesinin üzerinde yoğunlaştığı bir kavramdır. Temelde egemen kültür içinde toplumun bütün bireyi, grup, sınıf ve diğer unsurların birbirlerine entegre etmek için başvurulan bir kavramdır. Dolayısıyla, toplumsal yatay ve dikey farklıaşmada, bireylerin konum ve statüleri ne olursa olsun, kollektif bir dayanışma ve toplumsal uzlaşmayı öngörür, Ayrıntılı bilgi için bkz. Hilary Silver, "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms", ***International Labour Review***, Vol. 133, No: 5-6, Geneva, 1994, s. 541-542.
[45] Ayrıntılı bilgi için bkz. Joao Carlos Espada, ***Social Citizenship Rights: A Critique of F.A. Hayek and Raymond Blant***, Macmillan Press, London, 1996, s. 106-107.
[46] David Miller, Janet ve diğerleri, ….. II (K-Z), (1995), a.g.e., s. 220.
[47] David Miller, Janet ve diğerleri, ….. I (A-J), (1995), a.g.e., s. 17.

özdeş olduğu anlayışına dayanmaktadır. Daha çok, insanların sahip oldukları potansiyellerini kullanmada bazı eşitliklerin sağlanmasının haklı ve doğru olacağı düşüncesine dayanmaktadır[48].

5. Sosyal Adaletin Sosyal Devlet Boyutu

Sosyal devlet, liberal devletin kendi yapısı içinde XX. yüzyılın ikinci yarısında gerçekleştirdiği bir aşamadır[49]. Dolayısıyla kapitalist sistemin iradesini zorlayan, koşulların ürünü olarak ortaya çıkmış, yirminci yüzyılın yeni bir sosyo-politik örgütlenme sistemidir[50].

Liberal devlet anlayışında toplum, devlet ve iktidar anlayışı, bireye ve birey iradesine dayanır. Bu devlet anlayışında toplumun, devletin ve siyasal iktidarın kökü bireyden ve birey iradesinden hareket edilerek açıklanır. Liberal devlet anlayışının özgürlük ve eşitlik anlayışı doğal hakların korunması ve iktidara karşı güvence altına alınması üzerine kuruludur. Doğal olarak, liberal devlet bireyleri yasa önünde eşit ve özgür kabul ettiği için, sosyal ve ekonomik koşulların yarattığı eşitsizliklerle ilgilenmemektedir. Sosyal devlet anlayışı ise, liberal devlet anlayışının siyasal, ekonomik, hak ve özgürlükle ilgili temel yapısını ve kurumlarını korumaktadır. Ancak değişen, gelişen sosyal ve ekonomik koşulların liberal devletin kurallarında ve kurumlarında yapılmasını zorunlu kıldığı değişiklikleri yapmaktadır. Sosyal devlet, liberal devletin siyasal iktidarın yapısında bir değişiklik yapmaz. Siyasal temsil sistemini, bütün öğeleri ile korur. Fakat liberal devletin hak ve özgürlük sistemini sosyal ekonomik haklar ve ödevlerle tamamlar. Dolayısıyla bu hakların kullanılabilmesi için devlete sorumluluklar yükler[51]. Bu anlamda sosyal devlet, herkesin insan onuruna yaraşır bir yaşam sürebilmesi için devletin gerekli önlemleri almasını öngörür.

Sosyal devletin en temel özelliği, kurumsal anlayışının sosyal sınıfların varlığı üzerine kurulu olmasıdır. Daha açık bir ifade ile, sosyal devlet anlayışında, toplumun içinde bireyler, gruplar ve sınıflar eşitsiz ve hiyerarşik bir düzen içinde bulunmaktadır. Bu eşitsiz düzenin dezavantajlı bireylerin, grupların ve sınıfların lehine dönüştürülmesinin yolu, daha fazla sosyal adalet, daha iyi bir yaşam, daha fazla özgürlük ve barıştan geçer. Dolayısıyla devlete ödevler yükler. Bu çerçevede sosyal devlet, anayasa yoluyla sosyal sınıflar arasında dengeyi sağlayacak olan sosyal adaletle ilgili hukuk ilkeleri koyarak, siyasal iktidara yol gösterir. Sosyal devlette artık liberal devlette olduğu gibi

[48] Giovanni Sartori, (1996), a.g.e., s. 367-368.
[49] Ayferi Göze, ***Siyasal Düşünceler ve Yönetimler***, 6. Baskı, İstanbul, 1993, s. 353.
[50] Murat Sarıca, ***100 Soruda Siyasi Düşünce Tarihi***, İstanbul, 1993, s. 206.
[51] Ayferi Göze, (1993), a.g.e., s. 353 ve 356-357.

özgürlük yalnız sınırlamaların olmaması demek değil, özgürlük ancak, özgürlüğün gerçekleşebilmesi için gerekli maddi olanakların kişilere sağlanması halinde bir anlam kazanır[52].

SONUÇ

Özgürlük ve eşitlik, modern siyasal düşüncede yüceltilen değerler olmuştur. Ancak zaman zaman kimi toplumsal düzenlemelerde, biri diğerine tercih edilmiştir. Özellikle liberal düşüncelerde özgürlüğün kaynağı doğrudan bireye dayandırılmıştır. Birey başkalarına zarar vermediği sürece baskı ya da zor olmaksızın bağımsız olarak istediği gibi davranabilir ya da yaşayabilir. Dolayısıyla, liberal düşüncenin özgürlük anlayışı bireysel ve negatiftir. Eşitlik anlayışı ise insanların doğal olarak eşit olduğu inancına ve doğal haklar açısından yasa önünde eşitlik ilkesine dayanmaktadır. Bu düşüncenin doğal sonucu olarak, ekonomik koşulların yarattığı eşitsizliklerle ilgilenmez[53].

Oysa, gerçek anlamda özgürlük, toplumsal zorlamanın olmamasını değil, aynı zamanda bireyin başkalarıyla akılcı ve uyumlu ilişkiler içinde, kendini gerçekleştirmesini sağlayan bir yaşamın olmasını da gerektirir. Bu anlamda özgürlüğü değerlendirdiğimizde, özgürlük kavramını, sadece negatif boyutuyla açıklamak yetersiz kalmaktadır. Çünkü, özgürlüğün pozitif, kolektif ve toplumsal boyutu da sözkonusu olmaktadır. Bireyin özgürlüğünü kullanma hakkı, ancak bu çerçevede algılandığı zaman, başkalarıyla ilişkilerde bireyin öznesneleştirimini (self-objektification) sağlayan arzu, yetenek ve becerilerinin kullanımı gerçekleşebilmektedir[54].

Dolayısıyla, özgürlük ve eşitlik kavramlarını birini diğerine tercih etmeden, bireyin özgürlük alanını belirleyen toplumsal düzenlemeleri, sosyal adalet temelinde eşit haklar ve eşit bölüşüm ideali doğrultusunda düzenlemek gerekir. Çünkü toplum içinde yaşayan her birey için özgürlüğün değeri sahip olunan maddi olanaklara bağlıdır. Eğer bir birey, potansiyelini ortaya koyma şansına sahip değilse, self determinasyon hakkına sahip olması, kendi geleceğiyle ilgili birşeyi değiştirme şansı vermeyecektir.

Bu noktada adalet ile bölüşüm arasındaki derin ilişki oldukça önemlidir. Bireyin yaşadığı toplumda sahip olmak isteyeceği zenginlik, toplumsal konum, fırsat, beceri, serbestlik ve öze saygı gibi değerlerin

[52] Murat Sarıca, (1993), a.g.e., s. 208.
[53] Friedrich A. Hayek, (1995), a.g.e., s. 123-124. Ayrıca bkz. Norman Barry, (1997), a.g.e., s. 60/61.
[54] George G. Brenkest, ***Marx'ın Özgürlük Etiği***, İstanbul, 1998, s. 123-124 ve 125.

toplumda nasıl bölüştürüldüğü, toplumu siyasal bir varlık olarak belirleyen haklar, yasalar, süreçler ve konumlar dizgesinde nasıl anlamlandığı oldukça önemli rol oynamaktadır.

Sonuç olarak, sosyal adalet kavramı, modern siyasal düşüncenin üzerinde yoğun tartıştığı, özgürlük ve eşitlik kavramlarını birini diğerine tercih etmeden bu iki kavram arasında bir denge kurmaya çalışmaktadır. Bunun için de fırsat eşitliği ve eşit muamele argümanlarını kullanmaktadır. Bu argümanların toplum yaşamında anlamlılık şansını, yükümleyici bir devlet anlayışına bağlamaktadır. Ne var ki, devlete ödevler yüklerken, devlet kavramını özgürlüklere müdahale edici, otoriter, merkezci bir anlayışla ele almamaktadır. Devleti daha çok, düzenleyici yönü ağırlıklı, denetlenebilir, bölüşümü adaletli yapabilen, toplumdaki dezavantajlı bireyleri koruyan ve haklarının gelişimini sağlayan sosyal demokrasi çizgisinde görmektedir.

KAYNAKÇA

ANA BRİTANNİCA, Cilt: 32, 1994, s. 108-109.

BARRY Norman, ***Komünizm Sonrası Dönemde Klasik Liberalizm***, çev. Mustafa Erdoğan, Ankara, 1997.

BEAUCHAMP Tom L., "Distributive Justice and the Difference Principle", ***Jonn Rawls' Theory of Social Justice,*** Ohio Univ. Press, 1982.

BRENKEST George G., ***Marx'ın Özgürlük Etiği***, İstanbul, 1998.

BUCHANAN Allen, "E. Critical Introduction to Rawls' Theory of Justice", ***John Rawls' Theory of Social Justice*** (edited by H. Gene Blacker, Elizabeth H. Smith), Ohio Univ. Press, 1982.

BÜYÜK LAROUSSE, Cilt: 24, 1986.

CEVİZCİ Ahmet, ***Felsefe Sözlüğü***, Ankara, 1997.

ÇEÇEN Anıl, ***Adalet Kavramı***, Gündoğan Yayınları, 94: 87, 2. Basım, Ankara, 1993, s. 26. Ayrıca bkz. Savaş Taşkent, "İş Güvencesi", ***Çalışma Hayatının Güncel Sorunları***, İstanbul, 1987.

ESPADA Joao Carlos, ***Social Citizenship Rights: A Critique of F. A. Hayek and Raymond Blant***, Macmillan Press, London, 1996.

GAMBLE Andrew, ***An Introduction to Modern Social and Political Thought***, The Macmillan Press, 1981.

GOROWITZ Samuel, "John Rawls: bir Adalet Kuramı", ***Çağdaş Siyaset Felsefecileri*** (der. Anthoney de Crespigny, Kennether R. Mnogue), 2. Basım, İstanbul, 1994.

GÖZE Ayferi, ***Siyasal Düşünceler ve Yönetimler***, 6. Baskı, İstanbul, 1993.

HAYEK Friedric A., ***Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük: Sosyal Adalet Serabı***, (çev. Mustafa Erdoğan), Türkiye İş Bankası Yayını, Ankara, 1995.

KÖKER Levent, "Demokrasi ve Sosyal Adalet", ***Demokrasi Üzerine Yazılar***, Ankara, 1992, s. 100-101.

MARKOVSKY Barry, "Prospects for a Cagnitive-Structural Justive Theory", ***Social Justice in Human Relations***, Vol. 1, Edited by Riel Vermunt and Herman Steensman, Plenum Press, New York, 1991.

MILLER David, Janet COLEMAN, William CONNOLLY, Alan RYOM, ***Blackwell'in Siyasal Düşünce Ansiklopedisi I*** (A-J), (çev. Bülent Peker, Nezahat Kıraç), Ankara, 1995.

MILLER David, Janet COLEMAN, William CONNOLLY, Alan RYON, ***Blackwell'in Siyasal Düşünce Ansiklopedisi II (K-Z),*** (çev. Bülent Peker, Nezahat Kıraç), Ankara, 1995.

MITHAUG Dennis E., ***Equal Opportunity Theory***, Sage Publications, London, 1996.

POOLE Ross, ***Ahlak ve Modernlik*** (çev. Mehmet Küçük), İstanbul, 1993.

RAWLS John, "Sivil İtaatsizliğin Tanımı ve Haklılığı", ***Kamu Vicdanına Çağrı: Sivil İtaatsizlik***, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1997.

ROUSSEAU J. J., ***Toplum Sözleşmesi*** (çev. Alpagut Erenulu), Ankara, 1996.

SARICA Murat, ***100 Soruda Siyasi Düşünce Tarihi***, İstanbul, 1993.

SARTORI Giocanni, ***Demokrasi Teorisine Geri Dönüş***, (çev. Tuncer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan), Ankara, 1996.

SEHOAR John H., "Equality of Opportunity and the Just Society", ***John Rawls' Theory of Social Justice***, Ohio Uni. Press, 1982.

SILVER Hilary, "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms", ***International Labour Review***, Vol. 133, No: 5-6, Geneva, 1994.

TABANİ Ashraf W., “Social Justice and Economic Growth”, ***World of Work, The Magazine of ILO***, No: 1, December 1992, Geneva.

TURNER Bryan, ***Eşitlik***, (çev. Bahadır Sina, Sener), Ankara, 1997.

ZELYÜTHÜNER Solmaz, ***John Rawls, ta ve Alasdair Macinyr’da Bir Erdem Olarak Adalet***, İzmir, 1994.

II. ÇALIŞMA EKONOMİSİ:

ENAZ ÜCRETLER SAPTANDI

Prof. Dr. Cahit TALAS [*]

1- Ücret işçinin geliridir. Bu durumun çok az istisnası olabilir. Eşdeyimle işçinin başka türlü gelirlere ulaşması da nadirdir. Böyle olunca ücret işçi için yaşamsal bir nitelik taşır. Bu nedenle işçinin yaşam hakkı ile de bağlantısı vardır. Çağımızın oluşturduğu ve uygar dünyanın benimsediği bütün insan hakları belgeleri içinde ücret konusuna önde gelen bir önem tanınmış ve insanlık onuru ile bağdaşabilecek bir yaşam düzeyi sağlaması temel bir ilke olarak benimsenmiştir.

2- Türkiye'de enaz ücretlerin devletçe saptanması ilkesi 1936 tarihli İş Yasası içinde yer almıştır. Fakat uygulama ancak 1951 yılından itibaren başlayabilmiştir. Önce bölge ve iş kolu düzeyinde yürütülen saptamalar 1969 yılından bu yana ulusal düzeyde yürütülmektedir. Başka bir deyimle tarım kesiminde çalışan işçiler için de ayrı düzeyde enaz saptanma yolu yeğlenmektedir.

3- Enaz ücretlerin devlet tarafından saptanmasının ülkemiz açısından ayrı bir önemi vardır. Çünkü, Türkiye'de ücret gelirlilerinin sayısı günümüzde 9 milyon dolayına ulaşmıştır. Bunlardan yalnız 750 bin kadarı toplu iş sözleşmesi düzeninden yararlanmaktadır. 2 milyon dolayındaki kamu hizmeti görevlileri de (memurlar) çıkarılırsa, geriye kalan 6 milyon ücret gelirlinin ücretleri, genellikle enaz ücret düzeyinde ve bireysel bağıtlar yoluyla oluşmaktadır. İstihdam hacminin yetersizliği ve hızlı nüfus artışının baskısı ile bu işçilerin önemli bir bölümü uygulamada enaz ücretlerden de daha az ücret almaktadırlar. Bu nedenle enaz ücretlerin yeterli düzeyde saptanması kadar uygulanmasından sapmaların önlenmesi de önem kazanmaktadır.

4- Yaşam hakkı ile yakından ilişkisinden ötürü enaz ücrete kutsal ücret olarak da bakılmaktadır. Bundan ötürü enaz ücretin yeterli olması gereklidir. Burada, ülkelerin karşısına bu yeterliliğin ölçüsünün ne olacağı sorunu çıkmaktadır. Bu yeterlilik bir kişinin durumu ile ailenin durumu açısından kuşkusuz, değişiklik göstermektedir. Ayrıca, kişinin ya da ailenin enaz düzeydeki gereksinimleri mi yoksa olağan-normal

[*] **Ankara Üniversitesi, Emekli Öğretim Üyesi.**

gereksinimleri mi enaz ücrete konu olacaktır? Burada bir yeğleme durumu beliriyor. Çeşitli durumları benimseyen ülkeler var. Fakat, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün benimsediği ve gittikçe yaygınlaşan eğilim, soruna toplumsal ağırlık tanımak ve ailenin olağan gereksinimlerini karşılamayı amaçlayan en az ücret düzeyine ulaşmaktadır.

5- İş Kanunu'nun 33. Maddesine göre, "hizmet akdi ile çalışan her türlü işçi, gemi adamı ve gazetecilerin ekonomik ve sosyal durumlarının düzenlenmesi için Çalışma Bakanlığı'nca Asgari Ücret Tespit Komisyonu aracılığı ile ücretlerin enaz düzeyleri en geç iki senede bir yeniden saptanır". Yasanın bu hükmü gereğince, 2000 yılında altışar aylık dönemler için Aralık ayında saptanmış olan enaz ücretler, 1 Ocak'tan başlayarak yürürlüğe girmiştir. Enaz Ücret Yönetmeliği, enaz ücretlerin saptanmasında gözönünde bulundurulacak ilkeleri belirlemiştir. Buna göre, " asgari ücret, işçilere normal bir çalışma günü karşılığı olarak ödenen ve işçilere gıda, konut, giyim, sağlık, ulaşım ve kültür gibi zorunlu ihtiyaçlarını günlük fiyatları üzerinden asgari düzeyde karşılamaya yetecek ücrettir". Bu belirleyişin eleştiriyi çağıran ve enaz ücretin çağdaş anlamı ile bağdaşması güç iki yanı vardır. Bunlardan biri yalnız tek işçinin gereksinimlerini karşılamayı kabul etmesi, öteki de bu gereksinimlerin asgari düzeyde karşılanmasını öngörmekte olmasıdır.

6- Aralık ayında, yılın ilk yarısı için, 16 yaşından büyük işçilerin enaz ücretleri 3 660 000.-TL, 16 yaşını doldurmamış olanlarınki ise 3 120 000.-TL olarak saptanmış bulunmaktadır. Yılın ikinci yarısı için bu ücretler, 3 960 000.-TL ve 3 375 000.-TL 'dır. Bir yıl öncekilere oranla yüzde yirmibeşi biraz aşan bir artış görülmektedir. Ancak, bir yıl önceki enaz ücretlerin satın alma gücünü koruyabilmek için bu artış oranının yeterli olmayacağı çok açıktır. Hemen söyleyelim ki saptanan enaz ücretler bürüttür.

Enaz ücretleri saptarken, Komisyon, uyulması gereken kimi ilkeyi de açıklamıştır. Örneğin, "Asgari ücret, pazarlık konusu değildir" deniliyor. Oysa uzun ve çetin pazarlıklardan sonra bir sonuca ulaşıldığı kamuoyuna biliniyor Bilimsel ölçülere göre saptandığı söylenmekle birlikte böyle olduğunu kanıtlamak olanak dışıdır. "Asgari ücret, uzun dönemde ekonomik ve sosyal koşulların iyileşmesine yardımcı ve hakça gelir dağılımı sağlayıcı olmalıdır" deniliyor ama, bu ilkeye yeterince uyulduğunu söylemek de son derece güçtür. Enflasyoncu ekonomik politika gibi enflasyonla savaşım politikasının yükü de ücret gelirlilere yüklenmiştir. Ülkenin ekonomik darboğazlardan, bunalımlardan da kurtulması kuşkusuz gereklidir. Fakat, herkesten gücü oranında özveri istenmelidir. Yeni enaz ücretler, bu gerçeği bize bir kez daha anımsattı.

İKTİSADİ VE SOSYAL KALKINMADA ÖZEL FİNANS KURUMLARININ YERİ

Prof. Dr. Sabahaddin ZAİM [*]

Bankacılık sistemi bir yandan tasarrufları yatırımlara kanalize ederek, diğer yandan iktisadi ve ticari muamelelere aracılık yaparak, bir yandan da para politikasının bir aracı olarak iktisadi kalkınmada önemli bir rol oynar. Bankacılık milli ve milletlerarası iktisadi münasebetlerin temelini teşkil ettiği için bu fonksiyonlarını tam ve doğru yaparsa iktisadi kalkınmada önemli bir fonksiyon ifa etmiş olur.

Fakat gelişen ülkelerin bir çoğunda görüldüğü üzere bankalar bu fonksiyonlarını bihakkın yerine getirmezlerse, kalkınmayı engelledikleri gibi, gelir dağılımının bozulmasına da sebep olabilirler.

Bankaların kalkınmadaki fonksiyonlarını incelemek için özel ve kamu bankalarını birbirinden ayırmak gerekir. Bunların başında da Merkez Bankasına özel bir yer ayırmak icap eder. Çünkü Merkez bankaları bütün bankların bankası olarak, hem bir ülkedeki banka politikasını, hem de para politikasını düzenleyici bir rol oynar.

Son çeyrek asra gelinceye kadar, bütün dünyadaki bankalar faiz mihveri etrafında dönen müesseseler olarak fonksiyon ifa ederlerdi.

İslâm ülkeleri 2. dünya harbinden sonra siyasi istiklaline kavuşunca iktisadi kalkınma için önünde iki ideolojik yol buldu. İslâm devletlerini bir kısmı kapitalizmi, bir kısmı da sosyalizmi benimseyerek veya ikisinden karma terkipler yaparak, iktisadi kalkınmalarını gerçekleştirmek istediler, fakat fazla muvaffak olamadılar. Bu arada bazı İslâm Ülkeleri petrolün bulunmasıyla zenginleşti.

1969'da İslâm Konferansının kurulması sonucunda, evvelce Pakistan'ın kurulması ile başlayan islâma dönüş hareketi, siyasi ve iktisadi bir ivme kazandı. 1976'da Cidde'de İslâm Kalkınma Bankası'nın kuruluşu ile on tekaddüm eden çeyrek asırda başlamış olan islâmi finans

[*] **İstanbul Üniversitesi, Emekli Öğretim Üyesi.**

müesseseleri kurma hamlesi milletlerarası bir mahiyet kazanarak, islâm toplumları tarafından benimsenmiş oldu.

İslâm konferansına üye olan devletin katılmalarıyla kurulan İslâm Kalkınma bankası islâmi esaslara göre ve faizsiz olarak çalışmak üzere kurulunca üye ülkelerde aynı model esas alınarak özel finans kurumları kurulmaya başlandı. Muhtelif islâm ülkelerinde müferit islâm Bankaları kurulurken bu arada İran ve Pakistan'da devlet eliyle bütün bankaların ve bankacılık fonksiyonlarının islâmileştirilmesi hareketi başladı. Bu arada İslâm Bankaları Birliği kuruldu.

Böylece faizsiz bankacılıkta iki türlü hareket gelişti:

1. İslâmi esaslara dayalı bir toplum modeline geçmeğe çalışırken, islâma uygun ekonomik model içinde finans ve bankacılık sektörünün yeniden yapılanması; İran, Pakistan ve kısmen Sudan'da bu yolda bir uygulamaya geçildi.

2. Dünyaya hakim olan serbest piyasa ekonomisi içinde faizsiz finans müesseselerinin kurulup rekabete açılması, birinci modelin uygulayıcısı olarak belirtilen İran, Pakistan, Sudan dışındaki diğer üye ülkelerde bu model uygulandı.

Her iki yaklaşım tarzı içinde de faizsiz bankacılığın istenildiği ve olması gerektiği gibi başarıyla uygulandığı söylenemez.

Birinci modelde karşılaşılan ana problem şudur. Faizsiz bankacılık ielfinans sistemi, ekonomik modelin bir unsurudur. İnsanların ve topumun davranış tarzı, devletin yapısal fonksiyonu, iktisadi hayatın bütünü, belirli esaslara göre düzenlenecek ve bankacılık bu çerçeve içinde fonksiyonunun ifade edecektir. Birinci modeldeki ülkelerde, faizsiz bankalar kuruldu, fakat fonksiyon ifa edeceği çevre ve çerçevenin bütünü (siyasi düzen ve toplum yapısı, hukuki ve iktisadi düzen, halkın davranış yapısı vs.) tam olarak kurulamadı. Zamanlama ve muhteva itibariyle, bütün ile parça arasında tam uyum sağlanamadı.

İkinci modelde, özel finans kurumları fonksiyonlarını ancak asgari düzeylerde gerçekleştirmek için didindi, varlığını muhafaza etmeğe çalıştı. Her iki yaklaşım tarzında görülen müşterek eksiklikler şöyle ifade edilebilir:

1- Toplum modelinin teorik yapısı üzerindeki çalışmalar henüz eksikti. İslâm ülkelerinde iktisadi modelin gerek ideal yapısı, gerek intikal dönemi yapısı itibariyle tam bir mutabakat sağlanamadı.

2- Teorik modellerde tam bir mutabakat olmayınca, uygulama modelleri de tam gelişemedi.

3- En önemlisi bu modelleri uygulayacak güzel insan modeli, hem keyfiyet hem de kemiyet itibariyle yeterli değildi.

4- Bu sebeple uygulamalarda, aksaklıklar, eksiklikler olmakta, bu noksanlar hem yöneticilerde, hem de muhatap olan müşterilerde görülmektedir.

5- Devletlerin siyasi irade zaafı bu oluşumların hızını kesmektedir.

6- Bu sebeplerle, Özel Finans kurumları teori ve tatbikatta milli ve milletlerarası çapta bir hamle yaptıktan sonra, yukarıda belirtilen sebeplerle genel bir durgunluk ve kendini toparlama dönemine girmiştir. Bu sonuçta, islâm ülkelerinin son yıllarda içine düştüğü siyasi çözülme ve iktisadi durgunluğun da tesiri görülmektedir.

Ayrıca Sovyetler Birliği'nın çözülmesi ve yıkılışı ile ortaya çıkan yeni dünya düzeninin Amerika mihverli tek eksene oturtulması v ezaman zaman islâmın bir hedef olarak ortaya konması, muhtelif islâm ülkeleri üzerinde uygulanan doğrudan veya dolaylı baskılar; uyanışın fundamentalizm olarak vasıflandırılıp, dünya kamu efkarında negatif bir görüntüye büründürülme teşebbüsleri de olumsuz faktörler arasında sayılabilir.

Fakat bütün bu hendikaplara rağmen (ki, bunların bir kısmını tabii karşılamak gerekir) islâm ülkelerinde bazen hükümetlere rağmen toplumlarda bu kabil kurumlara yönelme temayülü gelişmektedir. Gelişmiş batı ülkelerinde de bu kurumlara duyulan ilgi artmaktadır.

1- Özel fİnans kuruluşlarının esas özelliği mudarabe fonksiyonudur. Bu fonksiyonu yerine getiren bir (kurum) teşebbüsün riskine ortak olduğu için, müteşebbisin finansal riskini faizli bankacılığa nazaran azalmaktadır. Bu tutum, faizlerin yükseldiği, finansal riskin arttığı ortamlarda, müteşebbisin yatırım meylini arttırma açısından kalkınmaya pozitif etki yapar.

2- Özel Finans Kurumları teşebbüsün riskine katıldığı için, tercihini yaparken, iktisaden güçlü ve mali karşılığı olan müesseseyi değil, projesi verimli, rantabl ve feasibl olan işletmeyi tercih eder. Bir finanscıdan ziyade bir yatırımcı gibi davranır. Bu da yatırımlarda verimi arttırıcı tesir yapar.

3- Bu hususlaki tartışmalarda, mudarabede kâr haddinin belli olmayışının, yatırımcıya menfi tesir yapacağı ve proje değerlendirme masraflarının karı azaltacağı gibi itirazlar ileri sürülmüşse de tatbikatta bunu doğrulayan sonuçlar tesbit edilememiştir. Teorik olarak ta gelişmekte olan ekonomilerde, bugünkü intikal döneminde devamlı bir

enflasyon hüküm sürdüğünden, enflâsyonist ortamda, yukarda belirtildiği gibi riskin paylaşılması müteşebbisin riskini azaltmaktadır. İşletme seviyesinde proje masrafları, olsa bile makro seviyede verimi arttırıcı faydası itibariyle, mahzurunu giderir. Özel Finans Kurumları'nda hem kurumun, hem mudinin iktisadi konulara bakış tarzı farklıdır. Amaç, sadece maksimum kâr değil, iktisadi büyümeyi hızlandırmak ve gelir dağılım dengesini muhafaza etmektedir.

4- Özel Finans Kurumları'nda hedef, mahdut zenginlerin bankayla münasebetlerini geliştirmek yerine tabandaki büyük kütlenin küçük tasarruflarını kuruma çekerek, kalkınmanın tabandan başlamasını ve tabana yayılmasını sağlamaktadır. Bunun için halkın psikolojisini değiştirerek moralini yükseltmek, iktisadi imkan ve kaynakları arttırmak, bu kaynakları kalkınmaya yöneltecek müesseseleri kurmak, bütün bu işlemleri "toplum kalkınması" modeli çerçevesinde küçük mahalli yerleşim birimlerinde gönüllü kuruluşlarca teşvik etmenin yollarını aramak lâzımdır. Hedef, tüketim toplumu yerine üretim toplumu zihniyetini yerleştirmektir. Bunlar sağlandığı ölçüde Özel Finans Kurumları modeli iktisadi kalkınmada önemli pozitif rol oynar.

5- Metot olarak, Özel Finans kurumları tarafından meselenin daha makro plânda ele alınması için proje değerlendirmelerinde klâsik ve geleneksel "yatırım-proje planlaması" yerine belirli sektörlerde ve belirli bölgelerde başarılı "program plânlaması" na yönelinmesi uygun olur. Bu takdirde sadece belli bir yatırım için araştırmalarla yetinilmeyip, bir programın gerçekleştirilmesi için, çevrenin disiplinler arası bir metodla incelenmesi tavsiye olunur.

6- Özel Finans Kurumlarının kalkınmadaki tesirini arttırmak için bu kurumlar arasında işbirliğini, milletlerarası olarak muhtelif bazlarda gerçekleştirmek icap eder. İslâm Kalkınma Bankası ve İslâm Bankalar Birliğinin bu hususlaki işlevlerini arttırmak gerekir.

7- Bu cümleden olarak IDB (İslâm Kalkınma Bankası), üye ülkelerdeki bazı resmi ve özel sermaye kaynaklarını IDB'de toplayarak bir aracı kurum sıfatıyla gelişen ülkelerdeki yatırımlara kanalize etme fonksiyonunu üstlenebilir.

8- Muhtelif mahalli Özel Finans Kurumları kaynakları, IDB vasıtasıyla birleştirilip büyük yatırım projelerinde değerlendirilebilir ve böylece iktisadi kalkınma hızlandırılabilir.

9- Sermaye Piyasasına katılmak özel finans kurumları vasıtasıyla buradaki kaynakları üretken yatırımlara yöneltmek de özel finans kurumlarının kalkınmadaki tesirini arttırır.

TÜRKİYE UYGULAMASI

Faizsiz bankacılığın ikinci modeli için bir örnek olarak Türkiye'yi ele alırsak, bu modelde Özel Finans Kurumlarının kalkınmaya olan tesiri şimdilik çok fazla değildir. Durumu şöyle açıklayabiliriz:

1- Türkiye'de Özel Finans Kurumları ikinci modele göre gelişmektedir. 1983''e çıkarılan K.H.K ile (16.12.1983 gün ve 83/7506 K.H.K) "Özel Finans Kurumları" kurulmasına imkân verilmiştir. 1984'te yapılan değişiklik ve 25.02.1985'te 18328 sayılı Resmi gazetede yayınlanan tebliğ ile hukuki çerçeve tamamlanmıştır. Bu müesseseler Türkiye'deki Bankalar Kanununa tabi değildir. Çünkü Türkiye'deki bütün bankalar faizli sistemde çalışır. Bu yeni kurumlar ise özel finans kurumu sıfatıyla halktan kâr ve zarara katılma yoluyla ve faizsiz olarak fon toplama yetkisine sahiptir.

Bu kurumlar sermayelerine ilâve olarak yurt dışından ve içinden özel câri hesaplar ve kâr ve zarara katılma hakkı veren hesaplar yoluyla fon toplayıp ekonomiye fon tahsis etmek amacıyla faaliyet gösterir ve toplanan fonları, tebliğlerde belirtilecek usullerle, her türlü zirai, ticari faaliyetlerin ve hizmetlerin finansmanında, ortak yatırımlarda, yurt dışı teminat mektupları verilmesinde, ithalat ve ihracatın finansmanında, yatırımlara ilişkin ekipmanların temin edilip, firmalara taksitle satılması veya kiraya verilmesi gibi hususlarda kullandırabilir.

Bu kararnameye veya özel kanunlarına göre yetkili kuruluşlardan başka hiçbir gerçek veya tüzel kişi, aslen veya fer'i meslek edinerek, fon kabul edemez veya kullandıramaz.

Şimdiye kadar bu şekilde (6) özel finans kurumu kurulmuştur. Bunlardan 4'ü milletlerarası (Faysal, Al Baraka, Kuveyt, İhlas) ikisi de sadece yerli ortaklıdır. (Anadolu, Asya).

Özel Finans Kurumları, diğer ülkelerdeki İslâm Bankalarının yaptığı fonksiyonları yapma yetkisine sahiptir. Genel olarak toplanan fonlar cari hesaplar ve katılma hesapları şeklinde iki hesapta toplanır. Katılma hesaplarında toplanan fonlar:

a) Üretim ve tüketim desteği sağlanması (Murabaha),

b) Kâr-zarara katılma,

c) Kiralama,

d) Mal karşılığı vesaik üzerine fon kullandırma şeklinde değerlendirilmektedir. Kurumlar ayrıca diğer bankacılık hizmetlerini de sunarlar.

Özel Finans Kurumları'nın iktisadi kalkınma açısından en önemli katkısı, faizden sakınma sebebiyle âtıl duran ve ekonomi dışı kalan kaynakları toplayıp, iktisadi hayatın içine dahil etmiş olmasıdır. Bilâhare daha yüksek gelir sağlaması itibariyle, sırf iktisadi amaçla da fonlar toplanmıştır. Fakat, artış oranı yüksek görülmesine rağmen Özel Finans Kurumları tarafından toplanan fonlar, Türkiye'deki toplam mevduatın ancak %3'üne ulaşabilmiştir. Toplanan fonların cüz'i bir bölümü cari hesaplardadır. Çoğunlukla K/Z katılma hesaplarındadır.

Fonların kullandırılma şeklinde hemen hemen %90'ı murabaha esası üzerine ticari veya sınai sektörde kullandırılmıştır. (daha ziyade tekstil). Son iki yılda sanayi sektörüne kiralama (leasing) yoluyla bir fon aktarılması söz konusu olmuştur. Dolayısıyla Özel Finans kurumları Türkiye'de henüz geniş ölçüde mudaraba sistemini uygulayamamıştır. Bunun başlıca sebepleri şunlardır:

1- Kronik olarak 20 yıldan beri yüksek bir enflâsyon hüküm sürmektedir. Özel Finans Kurumları yokken halk reel varlığını korumak için faize alışmıştır. Çünkü mal varlığını korumak için önünde 3 imkân vardı;

a) Gayrimenkule yatırmak

b) Faizli bankaya yatırmak,

c) Döviz alıp dövizi bankaya yatırmak (Özal zamanında Türkiye'de yabancı döviz alımı, satımı, yabancı dövizle içerde ve dışarda bankada cari ve vadeli hesap açmak serbest bırakıldı. Faiz hadleri de serbest bırakıldı),

d) Menkul kıymetler borsasından yararlanmak.

Hükümet buna ilave olarak 2 alternatif imkân daha açtı.

a) Özel Finans Kurumları'nda faizsiz vadeli K+Z ortaklığı (katılım) hesabı açmak,

b) Hazinenin (Özal zamında sattığı (K+Z) vadeli hisselerini (Köprü ve barajların belli süreli gelir ortaklığı senetleri gibi) almak.

Faiz oranları serbest olunca, faiz hadleri enflâsyon ve kâr hadlerine göre teşekkül etmektedir. Döviz kurları da serbest piyasada teşekkül ediyor. Böylece gayrimenkul, döviz, faiz ve menkul kıymetler borsası tasarrufları çekmek için yarışmaktadır. Faizsiz aletler (Özel Finans Kurumları ve gelir ortaklığı senetleri) devreye girince tasarrufları kendine çekebilmek için (faizden kaçan tasarruf erbabı hariç) bu üç alternatifle rekabete girişmek zorunda kaldı. Yani Özel Finans Kurumları'nın faizle yarışacak yüksek kârlar vermesi lazımdı. Bunun için

mudilerden topladığı katılım fonlarını uzun vadede kâr getirecek yatırımlar yerine, kısa vadede yüksek kâr getiren, likiditesi yüksek ticari muamelâta (murabaha) yönelttiler. Özel Finans Kurumları, kuruluş safhasında oldukları için ayakta kalabilme mücadelesi vermektedir. Bu sebeple mudarabe şeklindeki sınai yatırımlara yönelemediler. Aksi halde kısa vadede yüksek kâr veremeyen Özel Finans Kurumları'ndan tasarruflar çekilir ve fonksiyonlarını yitirirlerdi.

Bir diğer sebep olarak katılma fonlarında döviz tevdiat hesaplarının oranı (yüksek enflâsyon neticesinde tasarrufların dövize kayması neticesinde) çok yükselmiştir. Özel Finans Kurumları katılımcıya, yatırdığı döviz cinsinden kâr vermek durumundadır. Bu sebeple, bu fonları dış ticaretle ithâlât ve ihracata değerlendirme durumunda kalmışlardır.

Bugün Türkiye'deki Özel Finans Kurumları topladığı fonların hemen hemen yüzde 90'dan fazlasını murabaha yani, ticarette, peşin alıp, vadeli satışta değerlendirmektedir. Bunu da kaidelere ve mevzuata uygun şekilde yapmağa çalışmaktadır. İkinci derecede leasing, yani kiralama işine girmeğe başlamışlardır.

Netice olarak Özel Finans kurumları âtıl duran tasarrufları toplamak suretiyle ve bunları büyük ölçüde dış ticarette olmak üzere ticaret sektöründe değerlendirerek ekonomiye bir fayda bağlamaktadır. Fakat topladığı fonlar, henüz çok cüz'i durumda olup (toplam mevduatın %3'ü) ekonominin genel gidişini yönlendirecek güçte değildir. Üstelik, Özel Finans Kurumları yatırımlara yönelememiştir.

Bu itibarla, hem hacim, hem de muhteva itibariyle iktisadi kalkınmadaki rolleri açısından Türkiye'deki Özel Finans Kurumları ileriye doğru ümit vadetmekle beraber henüz başlangıç safhasında olan müesseseler olarak ifade edilebilir. Faizsiz bankacılığın uygulandığı diğer islâm ülkelerinde de durum aşağı yukarı benzer bir manzara arzetmektedir. Türkiye'deki Özel Finans kurumları birçok handikaplara rağmen, diğer ülkelerdeki emsalleri içinde başarılı örnekler olarak gösterilebilir.

DEVLET VE EKONOMİ

Prof. Dr. İsmet ERGÜN [*]

Merhum Hocamız Prof. Dr. İsmet Ergün'ün vefatından önce hazırladığı son makalesidir. Bu vesile ile kendisini saygıyla ve rahmetle anıyoruz.

GİRİŞ

Devletin ekonomik faaliyetlerdeki rolünün ne olması gerektiği tartışmaları "bilim öncesi dönem"e kadar geriye gitmektedir. Ekonomik analiz tarihi bu tür tartışmalarla doludur. Dolayısıyla sorun sadece bu günün konusu değildir. Ancak tüm bu uzun tartışmalara rağmen mesele hâlâ önemli ve günceldir. Bunu, Dünya Bankası'nın son yıllarda "devletin ekonomik fonksiyonlarının yeniden tanımlanması" ile ilgili yayınlamış olduğu çok değerli araştırmalardan izlediğimiz gibi, ülkemizdeki tartışmalardan da anlayabiliyoruz. Özellikle ülkemizde, dünyadaki ve Türkiye'deki değişimin iyi izlenmediği ve dolayısıyla iyi algılanmadığını görüyoruz. Bu son derece önemli bir saptamadır. Değişen Dünya ve Türkiye koşullarını iyi okuyamayanların çağı yakalamaları mümkün değildir. İşte bu makale söz konusu tartışmalara mütevazi de olsa bir katkı yapmak amacı ile kaleme alınmıştır. Şüphesiz konunun bütün yönlerini bir makale çerçevesinde ele almak mümkün değildir. Bu nedenle devlet ve ekonomi arasındaki ilişki sadece Türkiye örneğinde sorgulanacaktır. Önce çeşitli düşünce akımlarında devletin ekonomik rolü kısaca ele alınacak, daha sonra Türkiye'de bu ilişkilerin nasıl bir seyir izlediği ve bunların hangi sosyo/ekonomik sonuçlar doğurduğu tartışılacaktır. Çalışma, değerlendirmeler ve önerilerle son bulmaktadır.

[*] **Hacettepe Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

I- ÇEŞİTLİ DÜŞÜNCE AKIMLARINDA DEVLETİN EKONOMİK ROLÜ

Konu ile ilgili olarak "bilim öncesi dönemi"nde, yani klasik iktisattan önce, ilk geniş kapsamlı görüş, merkantilistler tarafından ortaya konmuştur. 16. yüzyıldan 18. yüzyıla kadar uygulanan bu iktisadi görüşle, Avrupa'da sanayileşmenin ve hızlı kalkınmanın temeli atılmıştır. Merkantilistlerin temel amacı, o devrin hakim toplum biçimi olan prensliklerin hazinelerini zenginleştirmekti. Zenginlik unsuru olarak da altın ve gümüşü kabul etmişlerdi. Merkantilistlere göre, bir ülkede refah artışı ancak öteki ülkelerde refahın azalışı ile mümkün olabilir. Böylece merkantilistler diğer ülkelerin de misilleme yapabileceğini görememişler ve uluslararası ticaretin her iki tarafa sağlayabileceği yararları anlayamamışlardır. Merkantilistlerde dış ticaret stratejik bir değişkendir. Çünkü dış ticaret zenginlik yaratır, zenginlik ise prensliğin gücünü artırır, bu güç ise tekrar ticareti korur. Bu nedenle ihracatın ithalattan daha büyük olması ve dolayısıyla dış ticaret dengesinin aktif bakiye vermesi esastı. Gerektiğinde bir ticaret savaşından çekinmiyorlardı. İhracat fazlalığı altın ve gümüş olarak tahsil edilmeliydi. Merkantilistler ülkede altın ve gümüş madeni varsa bunların işletilmesini öneriyorlar; yoksa bunlara sahip ülkelerin fethini öngörecek kadar da ileri gidiyorlardı.

Tüm bu anlayışın doğal sonucu olarak merkantilistler yoğun bir devlet müdahalesini -özellikle dış ticarette- öngörüyorlardı. Devlet müdahalesi, gelişmenin motoru olarak kabul ediliyordu. Bu müdahele olmadan hedeflere varmak mümkün değildi. Bu amaçla ihracatın teşvik edilmesi, ithalatın yüksek gümrük duvarları ve diğer kısıtlayıcı araçlarla korunması, hammadde ithal edilip, mamul mal ihraç edilmesinin esas alınması, ticaret filosunun geliştirilmesi, dış ticarette rekabet gücünün sağlanabilmesi için ücretlerin düşük tutulması v.s. gibi politikalar öngörülüyor ve bunlar uygulanıyordu. Şurası ilginçtir ki, merkantilizmle birlikte ekonomik kalkınmada take-off aşamasına gelindikten sonra, devlet müdahalesinin getirdiği sıkıcı ortam nedeni ile Avrupa'da ekonomiler bir durgunluk dönemine giriyorlardı. Bu durum liberalizmin doğmasında önemli bir etkendi.

Klasik düşünce sistemi bir yandan İngiltere'de sanayi devriminden etkilenirken, öte yandan merkantilist görüşlere bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Tüm klasik iktisatçıların ortak görüşü, piyasa ve fiyat mekanizmasının ekonomide tam istihdamda dengeyi sağlamasıdır. Tüm piyasaların işleyişi bu mekanizmaya dayanır. Temel felsefesi

liberalizm ile bireysel özgürlüktür. Bunun ekonomik anlamı şudur: Her ekonomik karar birimi kendi çıkarını korur. Bu egoizmin karşısında rekabet prensibi vardır. Bireyler arasındaki rekabet, çıkarların korunmasında, bunun başkalarının sırtından olmasını önler. Bireylerin refahı artınca toplumun refahı da artar.

Klasik sistemin işleyişi son derece basittir: emek piyasasında emek arzı ve talebi ücret seviyesini belirler. Bu denge ücret seviyesinde çalışmak isteyenler iş bulur. Bu durumda tam istihdam sağlanmış olur. Tam istihdam seviyesinde elde edilen üretim (milli hasıla = toplam arz) cari fiyatlarda alıcı bulur (Say Kanunu: Her arz kendi talebini yaratır). Kredi piyasasında denge faiz oranı oluşur. Bu faizde öngörülen tasarruflar öngörülen yatırımlara eşit olur ve böylece mal piyasasında denge sağlanmış olur.

Klasik iktisatçılar uluslararası ekonomik ilişkilerde de otomatik dengeye inanıyorlardı. Örneğin bir ülkenin dış ticaretinin açık verdiğini varsayalım. Bu durumda döviz talebinin döviz arzından büyük olacağından, normal durumda dövizin fiyatı yükselir. Ancak sabit kur sistemi geçerli olduğundan Merkez Bankası kuru desteklemek zorundadır. Merkez Bankası bu amaçla piyasaya altın sürer, böylece altın rezervleri azalır. Para arzı altın rezervlerine bağlı olduğundan, para arzı da azalır, böylece klasik düşüncenin etkileri harekete geçer: Para arzının azalması fiyatları da düşürür (Miktar Teorisi), bu durumda ülkenin uluslararası ticarette rekabet gücü artar, buna bağlı olarak ithalat azalır, ihracat artar. Bu süreç dış denge sağlanıncaya kadar devam eder.

Netice itibariyle klasik düşünce sisteminden iktisat politikası açısından şu önemli sonuç çıkmaktadır: Ekonomide piyasa ve fiyat mekanizması, kısa dönem bunalımlar hariç, tam istihdamda dengeyi sağlar. Tam rekabet ortamında ve faktör ile mal fiyatlarının esnek alınması koşulu altında herkes cari ücretlerde iş bulur. İşsizliği gidermek amacı ile devletin müdahalesine gerek yoktur. Devlet, ekonomiyi kendi işleyişine bırakmalı ve piyasa ile fiyat mekanizmasının düzgün işlemesini sağlamalıdır. Bu amaçla rekabet ortamı sağlamak ve tekelleşmeyi önlemek devletin en önemli görevlerinden biri olmalıdır. Bu durumda fiyatların idari olarak tespit edilmesine, taban ve tavan ücretlerin belirlenmesine gerek yoktur. İstikrar sağlayıcı değişkenler, serbest hareket edebilen fiyatlar, nominal ücretler ve faiz oranlarıdır. Diğer taraftan kamu harcamalarındaki bir artış özel kesimin ekonomik faaliyetlerini dışlar (Crowding-Out-Etkisi). Bu durumda toplam istih-damda bir değişme olmaz. Ne var ki devletin faaliyetleri söz konusu olmayan bir ekonominin, sadece bir ütopyadan ibaret olduğunu klasik iktisatçılar da kabul etmektedirler.

Bilindiği gibi Klasik Teori, 1929 Dünya Ekonomi Bunalımı karşısında çaresizdi. Teorinin sunduğu istikrar reçeteleri bunalımı gidermekten çok uzaktı. Gerçi klasik sistem kendi içinde tutarlı ve çelişkisizdi. Teoride bir eksiklik veya mantık hatası yoktu. Sadece modelin varsayımları gerçeklere uymuyordu. Sonunda Keynes 1936 yılında yayınlamış olduğu ünlü yapıtı "Genel Teori" ile bunalıma çözüm getiriyordu. Keynes klasik iktisatçıların otomatik denge fikrine karşı çıkıyordu. Ona göre, kapitalist piyasa ekonomisinde zorunlu olarak tam istihdamda denge eğilimi yoktur. Aksine burada noksan istihdam durumu kalıcı olabilir. Nedenleri şunlardır:

- Say Kanununun geçersizliği,
- Klasik para teorisinin (miktar teorisinin) geçersiz olması ve
- Emek piyasasının bugün, klasiklerin düşündükleri konumdan çok farklı olması (günümüzde emek piyasasında ücretler serbest olarak arz ve talebe göre değil, işverenler ve sendikaların karşı karşıya geldiği "iki taraflı tekel" piyasasında oluşmaktadır).

Keynesyen görüşün özü şudur: Bir ülkenin kaynakları kısa dönemde sabittir[1]. O halde ülkenin kaynakları, yani elinde bulundurduğu üretim faktörlerinin miktar ve kalitesi veri iken, bu kapasitenin ne kadarının kullanılacağını belirleyen ana unsur toplam taleptir. Dolayısıyla gelir ve istihdamı artırmak isteyen bir politikanın hedefi, talebi artırmak olmalıdır. Talep artışı ise otomatik değildir. Burada devletin müdahalesi zorunludur. Ancak Keynes devlet müdahalesi ile devletin bizzat işletmecilik yapmasını kastetmiyor; toplam talebin para ve maliye politikasının yardımı ile dolaylı olarak veya kamu harcamalarını ayarlamak suretiyle dolaysız olarak yönlendirilmesini kastediyor.

Keynes'in reçeteleri, ekonomide 1960'ların ortalarına kadar çok başarılı olmuştur. Özellikle OECD ülkelerinde bu dönemde yüksek büyüme hızlarına ulaşıldığını ve gelir ve istihdamda büyük artışlar sağlandığını görüyoruz. Ne var ki bu tarihten sonra, özellikle 1970'lerden sonra Keynesyen önermeler de, değişen dünya koşulları karşısında, sorunların çözümünde yeterli olamamıştır. Devletin ekonomik faaliyetlerinde meydana gelen artışlar nedeni ile, özellikle batılı ülkelerde kamu açıkları ve borçları çok büyük boyutlara ulaşmıştır[2].

---

[1] Keynes'in analizi zaten bir kısa dönem analizidir. Keynes uzun dönemde hepimizin öleceğini söyler.

[2] Bir örnek vermek gerekirse, 1997 yılı itibarıyle toplam kamu borçlarının GSYİH'ya oranı İtalya'da % 122.0, Belçika'da % 127.0, Yunanistan'da % 114, Hollanda'da % 76.2, Avusturya'da % 73.9, Portekiz'de % 68.5'dir. Bu konuda Maastricht kriterlerini karşılayan (buna göre bu oranın % 60'ı geçmemesi lazım) Lüksemburg dışında hiçbir Avrupa Birliği ülkesi yoktur (Bkz. T.C. Merkez Bankası, ***Avrupa Para Birliği ve EURO***, Ankara, 1997, s. 3).

Bu gelişmelerden sonra, başlangıçta kimsenin ciddiye almadığı monetarist görüş, ekonomik istikrarın sağlanmasında bir araç olarak gündeme gelmeye başlamıştır.

Bugün devletin istikrar politikasında rolünün ne olması gerektiği konusundaki görüşleri kabaca iki grupta toplamak mümkündür:

- Keynesyen görüşün etkilediği Post-keynesyen ve Yeni Keynesyen Makro Ekonomi.
- Klasik ve Monetarist görüşe dayalı Yeni Klasik Makro-ekonomi.

Keynesyen – Post-keynesyen Politikalarının temel hipotezleri şunlardır:

- Piyasa Ekonomisi, karar alma mekanizmalarının farklı ellerde oluşu, eksik rekabetin yaygın olması ve fiyat ve ücretlerin - özellikle aşağıya doğru - esnek olmayışı nedeni ile istikrarsızdır. Piyasa güçleri, ekonomiyi kendi dinamizmi ile ve makul bir süre içinde noksan istihdam durumundan ve enflasyondan kurtarmak için yeterli değildir.
- İstikrar politikasının teorik temeli toplam taleptir. Para teorisinde, spekülatif amaçlı para talebi ve likidite tuzağı ile yatırımların, faiz değişmelerine karşı fazla duyarlı olmadığı vurgulanmaktadır.
- Maliye politikası ve bu politikaya dayanan önlemler (özelde kamu harcamaları) para politikasından daha etkilidir.

Politika önermelerini ise şöyle özetleyebiliriz:

- Devlet ekonomik istikrarın sağlanmasında (özellikle tam istihdam için) sorumluluğu üstlenir. Burada devletin ekonomiye müdahalesi söz konusudur. Ekonomik faaliyetlerde istikrarın sağlanması ise toplam talebin (tüketim, yatırım, kamu harcamaları ve ihracat) devresel dalgalanmalara meydan vermeyecek şekilde yönlendirilmesi ile yapılmalıdır.
- Temel sorumluluğu maliye politikası üstlenir.
- Para politikası daha tali fonksiyonları üstlenir. Para politikasından beklenen, ekonomide konjonktüre uygun bir faiz oranının belirlenmesini sağlamaktır.

Bu görüşlere karşı klasik-monetarist istikrar politikalarının temel hipotezleri şunlardır:

- Piyasa ekonomileri - etkili bir rekabetin mevcut olması kaydı ile - istikrarlıdır. Sistemin kendi iç dinamiği, devresel dalgalanmalar yaratacak nitelikte değildir, aksine bu dinamik dışsal şokları frenlemektedir. Gerçek hayatta gözlenen hatalı gelişmelerin nedeni bizzat devletin müdahalesidir (devlet müdahalesi istikrar bozucu bir unsur olarak görülmektedir). Piyasa sisteminde, nedeni devlet müdahalesi olmayan bir dengesizlik, ekonomiyi kendiliğinden tam istihdamda denge eğilimine sokar ve - monetaristlerin para arzı ile ilgili görüşleri uygulamak kaydı ile - fiyat istikrarını sağlar.
- İstikrar politikasının teorik temeli, monetaristlerin miktar teorisi (nispi fiyatlar teorisi) ile Say Kanunudur.
- Para politikası maliye politikasından daha etkilidir.

Politika önermeleri ise şunlardır:

- Klasik-monetarist görüşte de şüphesiz farklı görüşler vardır. Ancak hepsinin ortak görüşü şudur: Devlet (istisna: Merkez Bankası) ekonomik istikrarın sağlanmasında sorumluluk üstlenmemelidir, devresel dalgalanmalara karşı müdahale etmemelidir. Devletin görevi istikrarlı (sık sık değişmeyen) bir iktisat politikasının izlenmesi, piyasa ve fiyat mekanizmasına tam işlerlik kazandırılmasının sağlanması ve genelde piyasa güçlerinin canlı ve etkin tutulması olmalıdır.
- Para politikası, para arzının, ekonominin potansiyeline göre sürekli artışını sağlamak suretiyle fiyat istikrarını sağlama görevini üstlenir.
- Maliye Politikası (Bütçe Politikası) istikrarı sağlama - özellikle istihdamı artırma görevini - üstlenmez. Maliye Politikasından beklenen, gerektiği kadar kamu mal ve hizmetlerinin arzının sağlanmasıdır.
- Kanun koyucu, sistemin işleyeceği çerçeveyi ve koşulları saptama görevini üstlenir. Burada devletten özellikle istenen, rekabet yasalarının çıkartılması ve geliştirilmesi, bu yasaların tavizsiz uygulanmasının sağlanması, mümkün olduğu kadar fazla özelleştirmenin yapılması, bürokratik engellerin kaldırılması ve özel yatırımlar için uygun bir ortam yaratacak vergi politikasının izlenmesidir.

Bu özet açıklamalardan devletin ekonomideki rolünün ne olması gerektiği konusunda iktisat literatüründe bir fikir birliği olmadığı sonucu çıkmaktadır. Bununla beraber bugün "devletin ekonomik fonksiyonları" ve "sosyal devlet" kavramlarının yeniden tanımlanması ve devletin yeniden yapılanması zorunluluğu, başta uluslararası kuruluşlar olmak üzere hemen tüm kesimler tarafından kabul edilmektedir.

II- TÜRKİYE ÖRNEĞİNDE DEVLET - EKONOMİ İLİŞKİLERİ

1- 1923-1980 DÖNEMİ

Ülkemizde, devletin ekonomideki rolünün ne olması gerektiği tartışmaları Tanzimat'a kadar geriye gitmektedir. Bu tartışmalar iki grup arasında olmuştur: Birinci gruptakiler "sanayi ve ticarette devletçilik" prensibini savunuyorlardı. Bunlara göre, devlet bürokratları ülke ekonomisini merkeziyetçi bir anlayışla yönetmelidir. Şüphesiz bu görüş bireyin yaratıcılığını köreltmiş ve bireyi toplumun kulu-kölesi haline sokmuştur. İkinci gruptakiler ise bireyi ön plana çıkaran, ademi merkeziyetçi, özel girişimciliğin ilkelerini benimseyen, özgürlüklerin yaygınlaştırılmasını isteyen görüşü savunmuşlardır[3]. Bu iki zıt görüş bugüne kadar gelmiş ve Cumhuriyet Tarihinde çeşitli parti isimleri altında tüm siyasi çekişmelerin odak noktası olmuştur. Bugün de bu iki akımı, devletçilik ve liberalizm olmak üzere iki grupta toplamak mümkündür[4].

Kurtuluş Savaşı zaferle sonuçlandıktan sonra, genç Türkiye Devletinin iktisadi kalkınma rotasının nasıl olması gerektiğini tespit etmek üzere, Atatürk'ün direktifi ile, daha cumhuriyet ilan edilmeden sekiz ay önce 1923 yılı Şubat ve Mart aylarında İzmir'de "Türkiye İktisat Kongresi" toplanmıştır. Atatürk, kazanılan zaferin kalıcı olabilmesi için ekonomiye büyük önem veriyordu. Bunu kongrenin açış nutkunda şu veciz kelimelerle ifade ediyordu: "Kılıç kullanan kol bir gün yorulur, fakat saban kullanan kol her gün daha çok kuvvetlenir[5]."

Kongreye ülkenin herbir tarafından, toplumun her kesiminin temsilcileri, başta Atatürk olmak üzere devletin yöneticileri, çiftçiler, işçiler, memurlar, sanayici, tüccar ve serbest meslek mensupları katılıyordu. Kongrede tartışılan konular, onaylanan kararlar dikkatle

[3] T. Şayakçı, "Türkiye Devletçi Yapının Bağlarını Koparabilir mi?", ESIAD - ***Egevizyon***, Sayı 4, s. 11.
[4] Bugün ekonomide devletçiliği savunanların önemli bir bölümü, bunun 1930'ların devletçiliği olmadığını, sadece devletin ekonomiden tümden çekilmesine karşı olduklarını ifade etmektedirler.
[5] A. Gündüz Okçün, ***Türkiye İktisat Kongresi 1923***, SBF Yayını, Ankara, 1968, s. 247.

incelendiği zaman, son derece isabetli, gerçekçi ve pratik bazı sonuçların ortaya çıktığı görülür. Kongreye sunulan öneriler özetle şunlardır:

- Ekonomik kalkınmayı finanse edecek mali altyapının oluşturulması,
- Sanayileşme temel hedef olduğuna göre, devletin özel girişimcilere kredi ve diğer teknik yardımları sağlaması; bu amaçla koruyucu gümrük politikası izleyerek sanayileşmeyi hızlandırması,
- İç piyasanın oluşması için demiryolu ve karayolu yapımına hız verilmesi,
- Yabancı sermayenin ilke olarak benimsenmesi ve teşvik edilmesi,
- Banknot çıkarmakla yükümlü bir bankanın kurulması,
- Dış ticarette hükümetin tüccarlara piyasa araştırması konusunda yardımcı olması,
- İşçilere grev ve sendika kurma hakkı verilmesi, asgari ücret, kaza ve yaşlılık sigortası, daha iyi çalışma koşullarının sağlanması.

Kongre sonrasında alınan kararların uygulanmasına geçilmiştir. Ticari kredilerin sağlanması için İş Bankası'nın kurulması (1924), Aşar'ın kaldırılması (1925), sanayi kredileri için Sanayi Bankası'nın kurulması (1925), İsviçre Medeni Kanunu'nun kabulü (1926), Teşviki Sanayi Kanunu'nun çıkartılması (1927) gibi önlemler İktisat Kongresinde alınan kararların uygulamaya konulması ile ilgili örneklerdir. Özellikle İsviçre Medeni Kanunu'nun kabulü özel mülkiyetin yasal güvenceye bağlanması açısından çok önemlidir.

Sonuç olarak Kongreden, "piyasa ekonomisine dayalı bir kalkınma stratejisi" uygulanması mesajı çıkmıştır. Ne var ki 1929 Dünya Ekonomi Bunalımı, tüm dünyada olduğu gibi bizde de bu stratejinin uygulanmasına izin vermemiştir. Bu tarihten itibaren kamu maliyesi iktisat politikasının en önemli aracı olmuştur. 1930'dan itibaren de ekonomide devletçilik prensibi benimsenmiştir. Aynı yılda çıkarılan Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu, Merkez Bankası Kanunu, İhracat ve İthalatı Murakebe Kanunu, 1932'de çıkartılan Çay, Şeker, Kahvenin Bir Elden İthal Edilmesi Kanunu ve Sümerbank Kanunu gibi düzenlemeler devletçiliğin yasal altyapısını oluşturmuştur.

Türkiye'nin 1930'larda devletçilik politikasına yönelmesini, sadece 1920'lerdeki liberal politikaların başarısızlığına veya Dünya

Ekonomik Bunalımına bağlamak doğru değildir. Cumhuriyetin yönetici kadrosu da, kökü Osmanlı'ya kadar inen bir devletçi geleneğine sahiptir. Diğer taraftan tek parti yönetiminin doğal bir sonucu olan siyasal ve ekonomik gücün tek elde toplanması isteği de devletçiliğin tercih edilmesine yol açmıştır. Ayrıca Türkiye'de hızlı kalkınmanın planlama ve KİT'ler aracılığı ile sağlanabileceğini, reformların, küçük, seçkin ve eğitilmiş bir ekiple yürütülebileceğini savunan ve Kadro adlı bir dergi etrafında toplanan yazarlar, ekonomide devletçiliğin kabul edilmesinde etkili olmuştur[6]. Akalın'a göre Kadro Dergisi mensuplarının savundukları "devletçiliğin neticede üçüncü bir yol mu, yoksa sosyalizme köprü mü olduğu pek açık değildir. Ancak dergide devleti yönetenler açısından bu ikinci niyetin daha ağır bastığı kabul edildiğinden, Kadro Dergisi kapatılmış ve yazarları da gözden düşmüşlerdir[7]."

Devletçiliği savunanlar, bizdeki devletçiliğin mutedil (ılımlı) bir devletçilik olduğunu, sermaye birikimi amacına yönelik olduğunu, piyasadaki aksaklıkları gidermeyi amaçladığını ve ülkenin altyapı yatırımlarını bir an önce bitirmeyi hedeflediğini ifade etmişlerdir. Ne var ki uygulamada bunun tam tersi olmuş, devletin el atmadığı ekonomik alan hemen hemen kalmamıştır. Bu durum ekonomide sıkıcı bir ortam yaratmış ve sonunda Atatürk ortamı yumuşatmak amacıyla, ekonomide nispeten liberal bir dünya görüşüne sahip Celal Bayar'ı Başbakan yapmıştır. Devletçilik ilkesi, daha sonra C.H.P.'nin 6 oku Anayasa hükmü haline getirilmek suretiyle nerede ise bir ideolojiye dönüşmüştür. Buna karşılık liberalizmin vatan hainliği olduğu, Meclis kürsüsünden ilan edilmiştir. Böylece farklı fikirler susturulmuş ve meselelere değişik açılardan bakma ve çözüm önerileri getirme çabaları engellenmiştir. Atatürk bunu sezmiş, ancak değiştirmeye ömrü vefa etmemiştir[8].

Ocak 1940 yılında çıkartılan Milli Korunma Kanunu ile iktisadi hayat tamamen kontrol altına alınmıştır. Bu kanuna dayanarak, tarım ürünlerine düşük fiyatla el konmuş, katı fiyat denetimlerine gidilmiş ve ücretler sınırlandırılmıştır. Ayrıca kanun özel işletmelere geçici olarak el koyma ve temel tüketim mallarının vesikaya bağlanması konusunda hükümete geniş yetkiler tanımıştır.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra devletçiliğin kısmen gevşetildiğini görüyoruz. 1950 yılında siyasi iktidar değişmiş, yeni bir iktisat politikası anlayışı hakim olmuştur: Ekonomide devletçilik reddedilip yerine liberal görüşler benimsenmiştir. Bu yeni stratejinin

---

[6] G. Akalın, "Türkiye'de Devletçilik Hareketi ve Sosyo-Ekonomik Maliyeti", ***Liberal Düşünce***, Cilt I, Sayı I, Kış 1996, s. 88; Ayrıca bkz. O. Okyar - M. Seyitdanlıoğlu, ***Fethi Okyar'ın Anıları***, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1997.

[7] G. Akalın a.g.m., s. 88.

[8] T. Akyol, "Cumhuriyet ve Liberalizm", ***Milliyet,*** 30 Ekim 1999, s. 13.

hayata geçirilmesi için, dış ticaret libere edilerek serbest dış ticaret politikasına geçilmiş, kambiyo rejimi önemli ölçüde serbestleştirilerek dışa açılma politikası benimsenmiş, yabancı sermaye teşvik edilmiş, ekonomide kaynak dağılımı piyasa ve fiyat mekanizmasına dayandırılmış ve KİT'lerin özelleştirilmesi öngörülmüştür. Ayrıca yatırım politikası değiştirilerek, devlet yatırımlarında öncelik tarım kesimine ve altyapıya verilmiştir. Dönemin en önemli özelliği yatırımlardaki büyük artışlardır. Bu artışlara paralel olarak kredilerde de (özellikle tarımsal kredilerde) çok büyük bir genişleme olmuştur. Bu genişletici politikaların yanı sıra, aşırı değerlenmiş döviz kuru ve yatırımların yurtiçi tasarruflardan büyük oluşunun olumsuz etkileri 1954'den sonra görülmeye başlanmıştır: enflasyon yükselişe geçmiş, liberal dış ticaret politikası döviz rezervlerini eritmiş, bunun sonucunda döviz darboğazı ortaya çıkmış, üretim düşmüş, çifte döviz kuru, mal kıtlığı, kaçakçılık, karaborsa ve biriken dış borçlar Hükümeti IMF'ye başvurmaya zorlamıştır. 1954 yılından itibaren liberal sisteme son verilip iktisadi hayat kontrol altına alınmıştır. Başlangıçta müdahale yok diyen Hükümet, 1956 yılında, savaş yıllarından kalan Milli Korunma Kanunu'nu tekrar yürürlüğe koymak zorunda kalmıştır. Ayrıca IMF ile yapılan görüşmeler, Ağustos 1958'de bir istikrar programının yürürlüğe konması ile noktalanmıştır[9]. Bunun sonucu olarak fiyat artışları durakladı, ekonomide nispi olarak istikrar sağlandı, ancak uygulanan daraltıcı politikalarla ekonomi bir durgunluk dönemine girdi.

1960 İhtilali'nden sonra iktisat politikasında tekrar bir yön değişikliği oldu. 1950'lerin ikinci yarısında yaşanan ekonomik bunalımın, o dönemdeki keyfi iktisadi kararlardan kaynaklandığı kabul edildi ve bu amaçla iktisadi ve sosyal kalkınma plana bağlandı ve bu durum 1961'de Anayasa hükmü haline getirildi. Buna göre DPT kuruldu ve İlk Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963'de yürürlüğe girdi. Türkiye Ekonomisinin kamu ve özel sektörün yanyana faaliyette bulunduğu bir "karma ekonomi" olduğu vurgulandı. Bir yerde 1961 Anayasası ile devletçilik modeline geri dönüldü. Nasıl ki 1930'lardaki devletçilik Kadro Dergisi tarafından destekleniyor idi ise, 1960'larda da ekonomide KİT + Planlama Modeli Yön ve Devrim Dergileri tarafından savunuluyordu. Her ne kadar Türkiye'de planın, merkezi planlamadan farklı olarak, kamu kesimi için bağlayıcı, özel sektör için yol gösterici olduğu ifade edildi ise de, uygulamada DPT'ye özellikle yatırım kararlarında geniş yetkiler verildi. Plan adeta sihirli bir değnek gibi görüldü, ekonomik sorunlara bürokratça çözümler arandı, bir ülkede kaynakların etkin kullanımı ve optimal

[9] Cumhuriyet Tarihinin ekonomik olaylarının tüm yönlerini bu makaleye sığdırmak elbetteki mümkün değildir, makalenin amacı da bu değildir. Ayrıntılı bilgi için bkz. E. Tokgöz, ***Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi 1914-1999***, 5. bası, İmaj Yayınları, Ankara, 1999.

dağılımı, hızlı kalkınma v.s. gibi hedeflere ulaşmanın ekonomiyi planlamak suretiyle bir istek işi olduğu zannedildi. Hızlı sanayileşmenin Ankara'dan memur eliyle yürütülebilecek kadar kolay bir süreç olduğu kabul edildi. Ancak bu işlerin böyle kolay olmadığı ancak 20 yıl sonra anlaşılabildi.

Şüphesiz planlı dönemde büyük atılımlar yapılmıştır, temel ham madde sanayileri kurulmuştur, çeşitli yan sanayiler gelişmiş ve gelir ve istihdamda önemli artışlar sağlanmıştır. Cumhuriyet Döneminde ilk kez hiçbir komplekse kapılmadan Türkiye Ekonomisi masaya yatırılmış, ayrıntılı incelenmiş ve ele alınmayan konu kalmamıştır. Bugün de DPT, Türkiye Ekonomisi açısından adeta bir bilgi hazinesidir. Ne var ki DPT bazı dönemlerde "bürokrasi yaratmaktan, işi yokuşa sürmekten, çok önemli şeyler yapıyoruz, vatanı kurtarıyoruz diye ülke için yararlı olacak birçok şeyi geciktirmekten öteye hiçbir hizmet verememiştir[10]." Öte yandan ekonomide bu kadar hızlı değişikliğin yer aldığı bir ortamda 5 yıllık, 10 yıllık dönemleri kapsayan planlar yapmanın bir anlamı yoktur ve sadece yasal bir zorunluluğu yerine getirmekten öteye geçmemektedir.

1960-1980 arası, hatta 1955'den başlayarak, Türkiye ithal ikamesi ve karma ekonomi stratejileri arkasında dünyanın en kapalı ekonomilerinden birini yaratmış ve bunun bedelini de çok ağır ödemiştir. Böylece Türkiye Ekonomisi, 2. Dünya Savaşı sonrası dönemde dünya ekonomisindeki olağanüstü gelişmenin dışında kalmıştır. Oysa dünyada küreselleşme eğilimlerini sezen ve ekonomiyi dışa açan ülkeler bizden çok daha geriden başlamalarına rağmen, bizi geçmişlerdir. Tecrübeler gösteriyor ki planlı ve kapalı ekonomilerin değişen şartlara uyum sağlamaları çok zordur. Bir ekonominin değişen şartlara uyum sağlamasının ise yaşamsal bir önemi vardır. Ünlü Alman filozofu Friedrich Nietzsche'nin söylediği gibi "derisini değiştiremeyen yılan ölür". Bunun ekonomik anlamı şudur: Değişen şartlara uyum sağlayamayan ekonomiler ayakta duramaz. Bu konuda tereddütü olanlar dünyanın en geniş verimli topraklarına ve doğal kaynaklarına sahip olan Sovyetler Birliği'nin başına gelenleri hatırlamalıdırlar.

Şüphesiz genç sanayilerin korunması gerekir. Ancak bu korumanın dozajı ve süresi çok önemlidir. Türkiye ve dünyadaki deneyimler göstermektedir ki çok uzun süreli ve katı bir biçimde uygulanan ithal ikamesi stratejisinin sonu başarısızlıktır. Nitekim Türkiye Ekonomisi, uygulanan bu strateji ile, 1970'li yılların sonunda kelimenin tam anlamıyla dibe vurmuştur. Oysa birinci plan stratejisinde, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı sonunda, yıllık % 7'lik büyüme hızı ile istihdam

[10] Y. Karakoyunlu: "Türkiye'de Ekonomik Planlama", ***Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi***, Ekim 1985, Sayı 10, s. 10.

sorununun çözüleceği, dış dengenin sağlanacağı ve bu hedeflere sosyal adalet prensiplerine uygun olarak ulaşılacağı öngörülüyordu. Biraz dikkatlice incelendiğinde her üç hedefin de birbiri ile çeliştiği görülecektir.

Türkiye'de uygulanan şekli ile ithal ikamesi stratejisinin ekonomiye çok olumsuz etkileri olmuştur: Ülkemizde, özellikle o yıllarda, pazarların küçük olması, sanayinin düşük kapasite ile çalışması nedeni ile hemen her türlü mal ve hizmetin içeride üretilmeye gidilmesi parça başına maliyeti artırmış, bu durum Türkiye'nin rekabet gücünü azaltmıştır. Aşırı koruma ile desteklenen firmalar teknolojik geriliğe itilmiş ve tüketicilerin hakkı korunamamıştır. Sadece sanayide belli alt sektörler korunduğu için ülkede iç ticaret hadleri tarımın aleyhine dönmüş ve buna bağlı olarak gelir dağılımı bozulmuştur. İthal ikamesi döviz tasarrufu sağlaması bir yana, dövize olan ihtiyacı daha da artırmıştır. Tarımdan elde edilen döviz gelirleri sanayinin döviz ihtiyacını karşılamaktan uzak olduğu için, ülke büyük bir döviz darboğazına girmiştir. Devletin ekonomiye aşırı müdahalesi nispi fiyatları bozmuş, devlet eliyle rant yaratılmış ve enflasyonu hızlandırmıştır.

İthal ikamesi döneminde en katı ve yoğun devlet müdahalesi dış ticaret sektöründe ve döviz mevduatında olmuştur. Döviz darboğazını gidermek için öncelikle ithalatı kısma yoluna gidilmiş, döviz artırıcı önlemler yeterince dikkate alınmamış, bu nedenle ihracat artışı çok düşük oranlarda kalmıştır[11]. Bu yargıyı şuradan çıkarıyoruz. 1979 yılında Türkiye'nin toplam ihracatının GSMH içindeki payı % 3.5'tu, diğer bir deyişle anılan yılda Türkiye milli gelirinin sadece % 3.5'u ihracattan sağlanıyordu. 1973 yılında sadece üç kalem malın, tütün, pamuk ve kuru meyvelerin toplam ihracatımızdaki payı %75'ti. 1980 yılında Türkiye'nin toplam ihracatı 2.9 milyar dolardı. Oysa aynı yılda yurtdışında çalışan 900 bin Türk işçisinin resmi yoldan Türkiye'ye transfer ettiği döviz 2.5 milyar dolardı. Resmi olmayan yoldan gelen dövizler de buna katılırsa bu rakam 3 milyar doları geçmektedir. Şu halde 45 milyon Türkün (o yılda Türkiye'nin nüfusu) döviz geliri elde etme konusunda sergilediği performans, dışarda çalışan 900 bin Türkün performansından daha düşüktür. Bu çok düşündürücüdür.

Netice itibariyle sıkı döviz denetimi ekonomiyi konvertibilitenin nimetlerinden uzaklaştırmıştır. Karşılaştırmalı üstünlükler prensibinden yararlanmamızı önlemiş, diğer bir deyişle ithalat, o malı en ucuz ve kaliteli üreten ülkeden değil, hangi ülkelerden mal satın almak için lisans alınmış ise o ülkeden yapılmıştır. Bir malın ithalatı için lisans alanlar ise büyük rant sağlamışlardır. Ayrıca bu dönemde kanunsuz işlemlerde

[11] Bir maliye üst bürokratı bu satırların yazarına şunları söylemiştir: "Biz 1980 öncesinde, ihracatçılar kazandıkları dövizleri yurtdışında bırakıyor ve bu da kaçakçılığı teşvik ediyor gerekçesi ile ihracatı zorlaştırırdık."

önemli artışlar olmuş, karaborsa, çifte fiyatlar ve döviz kaçakçılığı büyük boyutlara ulaşmıştır.

Diğer taraftan aşırı değerlenmiş kur politikası, miktar kısıtlamaları ve yüksek tarifelerle birlikte korumacılığın önemli bir aracı olarak kullanılmıştır. Örneğin 1968/1980 döneminde iç fiyatlar dış fiyatlara kıyasla yaklaşık % 600 daha fazla yükseldiği halde, bu fiyat farkını giderecek kur ayarlamaları yapılmamış ve böylece TL aşırı değerlenmiştir. Bu durum ithalatı olağanüstü bir şekilde cazip kılarken, ihracatı adeta cezalandırmış ve böylece iç piyasaya dönük bir üretim yapısı oluşmuş ve ekonominin dışa açılmasını engellemiştir.

Netice itibariyle şuraya geliyoruz: Türkiye'de 1960'dan sonra uygulanan, ekonomide "KİT + Planlama" modeli, devletçiliğin eskiye kıyasla daha güçlü ve etkili bir biçimde geri gelmesine neden olmuştur. Ataman Aksoy bu durumu şöyle ifade etmektedir[12]:

"Maalesef Türkiye'de hâlâ 1950'lerden beri süregelen, devletin eninde sonunda müdahalesi ile herkesi daha iyi hale getirebileceğini sanan, devletin çok tarafsız ve akılcı bir şekilde müdahale edebileceğine inanan yaklaşımlar var. Bu planlamadan geldi; 1960'larda aldığımız eğitimimizden geldi [...] Biz eğitimimiz sonucunda devletin daha akılcı müdahale ile işleri çok daha iyi yapabileceğine inandık. Bu varsayım üzerine yetiştirildik ve bunun üzerine önerilerimizi sunduk. Bence 1960'lı ve 1970'li kuşakların bu büyük tutarsızlığıdır. Bir tarafta devletin ne kadar taraflı ve yapısının bozuk olduğu hakkında araştırmalar yapılması, [...] öbür yanda iktisadi önerilerini yaptığı zaman sanki aynı devlet değilmiş gibi devlete öncelik veren öneriler paketi üretilmesi [...] Bu tutarsızlığı ben kendim de yaşadım."

Bu durum günümüzde, dünyada ve Türkiye'de yaşanan tecrübeler ışığı altında büyük ölçüde değişmiş olmakla birlikte, akademisyen iktisatçıların önemli bir bölümü, işin demokrasi boyutunu da ihmal ederek, planlı, müdahaleci iktisat politikalarını savunmaya devam etmektedirler.

Şüphesiz Türkiye Ekonomisinde bu katı devletçilik uygulamasının bugüne kadar süregelen önemli, ekonomik sosyal ve siyasal maliyeti olmuştur[13].

Devletçilik, özel girişimci ve girişimciliğin gelişmesini engellemiştir. Girişimcinin görevini memurlar üstlenmiştir. Oysa modern üretim sürecinde girişimci olmak özel nitelikler ve yetenekler ister. Girişimci, yatırım ve üretimi gerçekleştiren, bu amaçla üretimin tüm

[12] E. Uygur, ***İktisat Söyleşileri, Görüşler-Sorunlar-Çözümler***, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1991, s. 193.
[13] Daha geniş bilgi için bkz. G. Akalın a.g.m., s. 89 v.d.

riskini üzerine alan, kazanma hırsı, kaybetme korkusu bulunan, halkın eğilimlerini ve tercihlerini tahmine çalışan çok önemli bir unsurdur. Oysa KİT yöneticisi devlet memurunun böyle bir kaygısı yoktur. Girişimci faktörünü dikkate almayan işletmelerin akıbeti için, Türkiye'de 1960'lar ve 1970'lerde büyük umutlarla kurulan işçi şirketleri ibret verici bir örnektir: Hatalı yönetim nedeni ile bugün bu şirketlerin tümüne yakın bir bölümü ya iflas etmiş veya çürümeye terkedilmiştir.

Türkiye'de devletçilik, demokrasimizin gelişmesini engelleyen en önemli unsurdur. Ülkemizde, devletin birey için var olduğu veya olması lazım geldiği hep söylenmektedir. Oysa bizim gibi devletçilik geleneğine sahip ülkelerde birey önemsenmez, demokratik terbiye gelişemez. Günlük hayatta bunun sayısız örnekleri vardır[14].

Ülkemizde devletçiliğin en önemli iki unsuru olan KİT'ler ve kamu bankaları her türlü yolsuzluğun kaynağıdır. Bu tespit sadece bizim için değil, Avrupa'da nispeten KİT'lerin ağırlıklı olduğu Fransa ve İtalya gibi ülkelerde de aynen geçerlidir. Türkiye'de bir türlü bitmek tükenmek bilmeyen rüşvet, yolsuzluk ve fesat karıştırma iddiaları sistemli bir çürümeye yol açmakta, değerler sistemi alt-üst olmakta, demokratik-siyasal sistem sarsılmakta ve bütün bunlar toplumda bir güvensizlik yaratmaktadır. Bu ortamda serbest piyasa ekonomisi sorgulanmakta, hatta bu sorgulamaya bazı işadamları bile katılmaktadır. Oysa bütün bunların nedeni serbest piyasa ekonomisi değil, tam tersine, bunun nedeni komuta ekonomisi uygulamasının aynen devam etmesi ve devletin bir menfaat kapısı olmaktan kurtarılamamış olmasıdır.

Bugün, genel ve katma bütçesi, fonları, sosyal güvenlik kurumları, KİT'leri ve ekonomi idaresi ile devlet ve kamu maliyesi bir çözülme içinde bulunmaktadır. İçinde bulunduğumuz bunalımın ardındaki temel yapısal etken budur. 2000 yılı bütçesi daha şimdiden kağıt üstünde 17 katrilyon TL açık vermektedir. Sosyal güvenlik açığı 6 milyar, iki kamu bankasının (Ziraat, Halkbank) görev zararı 15 (onbeş) milyar dolardır. Tarımda uygulanan popülist destekleme politikalarının Türkiye'ye faturası çok ağır olmaktadır. Yüksek taban fiyatları ve rekor alımlar nedeni ile buğday, pancar, fındık, çay ve tütünde yaklaşık 3 milyar dolarlık stok oluşmuştur[15]. Çoğu kez bu ürünlere dünya fiyatları üstünde fiyatlar verilmekte, ihtiyaç fazlası olup depolarda saklama olanağı bulunmayan ürünler -çayda ve tütünde olduğu gibi- ya denize dökülmekte veya yakılmaktadır. Artık bu tür uygulamaların sürdürülmesi mümkün değildir. Bu uygulamaların sağ veya sol politikalarla bir ilgilisi yoktur. Bu bir hesap işidir.

---

[14] Daha geniş bilgi için bkz. E. Türkkan: ***Ekonomi ve Demokrasi***, Turhan Kitabevi, Ankara, 1996.
[15] Milliyet 21.05.1999.

Ülkemizde devletçilik uygulamalarının en olumsuz sonuçlarından biri de çok hantal ve vatandaşı canından bezdiren bir bürokrasinin yaratılmış olmasıdır. Türkiye'de kalkınmanın en büyük ayak bağı bürokrasidir. Bürokrasimiz vazgeçirici gücü yüksek, büyük bir ordudur. Büyümeye devam etmektedir. Tüm Türkiye sathına yayıldığı gibi beş kıtaya da taşmıştır. Ayrıca bu bürokrasi, lüks tüketime, lüks yatırıma ve dolayısıyla israfa en çok imkan veren bir yapıya sahiptir[16]. Devletin kaynaklarının önemli bir kısmı lojman, makam arabası, dinlenme tesisleri şeklinde idare edenlere tahsis edilmiştir. Temel altyapı hizmetlerini sunmak için kaynak bulunamazken, yabancı ülkelerde hizmet gereği olmayan yüzlerce kadro ihdas edilmiş, devletin üst kademelerindeki israf, bürokrasinin tümüne yayılmış, ülke gerçeklerine uymayan ve Abdülaziz Dönemi ile kıyaslanabilecek bir saltanat havasına dönüşmüştür. Türkiye'nin en güzel kıyıları eğitim tesisleri adı altında kamu dinlenme tesisleri tarafından işgal edilmiştir. Makam arabaları en alt kademelere kadar tahsis edilmektedir. Gazetelerde Maliye Bakanlığı kaynaklarına atfen çıkan haberlere göre Türkiye'de 82 bin makam arabası vardır. Bu rakam Almanya'da 12 bindir. Türkiye adeta makam araçlarından yönetilen bir ülke görünümündedir. Avrupa kaynaklı tarih kitapları, Büyük Roma İmparatorluğu'nun bürokrasi yüzünden yokolduğunu yazarlar. İmparatorluğun sınırları genişledikçe, ülkeyi yönetmek için devamlı kanun ve kararnameler çıkartılmış ve sonra öyle bir noktaya gelinmiş ki, bu noktadan sonra sorunlara bürokratça çözümler aranmış, bunun sonucu olarak da fertlerin inisiyatifi kalmamış ve böylece koca İmparatorluk önce zayıflamış ve daha sonra da yıkılmıştır[17].

Bürokrasi Türkiye'de rasyonel olmayan bir mantık çerçevesinde faaliyet göstermektedir. İşlemlerin artması bürokrasi içinde yetki ihtilaflarına neden olmuş ve sonunda bürokrasinin verimli ve etkili çalışması frenlenmiştir. Oysa gerek özel ve gerekse kamu sektöründe yatırımların artırılması etkin bir kamu yönetiminin varlığı ile mümkündür[18].

Türkiye'de kamu açıkları cari işlemler açığını da belirlemektedir. Bunu Milli Muhasebe Hesaplarından bildiğimiz eşitliklerle kanıtlamamız mümkündür:

---

[16] Bu konularda daha geniş bilgi için bkz.
K. İnan: ***Devlet İdaresi***, Ötüken, İstanbul, 1993.
Dış Politika, Ötüken, İstanbul, 1993.
Siyasetin İçinden, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1995.
Hayır Diyebilen Türkiye, Timaş, İstanbul, 1995.
[17] İsmet Ergün, "Halk Düşmanı Bürokrasi", ***Yeni Forum***, 15 Ocak 1983, s. 15.
[18] TÜSİAD, ***Kamu Bürokrasisi***, İstanbul 1983, s. 30.

Açık bir ekonomide GSMH'yı

$Y \equiv C + I + G + (X - M)$ ..... (1)

şeklinde yazabiliriz. Bu üretim değeri kadar da bir gelir (Y) yaratılmaktadır.

$Y \equiv C + S + T$ ..... (2)

Diğer bir deyişle yaratılan toplam gelir, tüketim harcamaları, gelirin tüketilmeyen kısmı olan gönüllü tasarruflar ve zorunlu tasarruflar olan vergiler toplamına eşittir.

(1) = (2) olduğundan,

$C + I + G + (X - M) \equiv C + S + T$

şeklinde yazabiliriz. Buradan

$(X - M) = (S - I) + (T - G)$

↓ ↓ ↓

cari özel kamu

işlemler tasarruf açığı

açığı açığı

eşitliğini elde ederiz.

Şu halde bir ekonomide cari işlemler açığının kaynağı ya özel tasarruf açığı, ya kamu açığı veya her ikisidir. Türkiye'de (S - I) pozitiftir, yani özel kesim, yatırımlardan daha fazla tasarruf yapmaktadır. Bu özel tasarruf - yatırım farkı 1998 yılı için (1994 fiyatları ile) yaklaşık 322 trilyon TL'dır[19].

Şu halde Türkiye'de cari işlemler açığının kaynağı kamu açıklarıdır.

Devletin kötü bir işletmeci ve yatırımcı olduğu, çok küçük bir azınlık dışında, hemen tüm dünyada kabul edilmektedir. Türkiye'deki kamu yatırımları buna en iyi örnektir. DPT her yıl, kamunun geçmiş yıllarda başlatıp bugüne kadar bitirilemeyen yatırım projeleri ve yatırım uygulamaları hakkında tablolar yayınlamaktadır. Buna göre 1978 ve öncesinde temeli atılıp 1998 yılı sonuna kadar tamamlanmamış 5556

[19] DPT, ***1999 Yılı Programı***, Ankara, 1999, s. 175.

adet kamu yatırımı var[20]. Bu projelerin toplam maliyeti 1998 fiyatları ile 34 katrilyon TL'dır. Bunu 1998 ortalama döviz kuru ile değerlendirirsek, toplam proje tutarını 130 milyar dolar elde etmiş oluruz ki, bu da Türkiye'nin yaklaşık tüm iç ve dış borçlarının toplamına eşittir. Bu yatırımlar için harcanan paralar hiçbir katma değer yaratmadan öylesine durmaktadır. Sadece 1978 öncesinde temeli atılıp, fakat bitirilemeyen 141 proje vardır ve bunların bitirilebilmesi için en az 20 milyar dolara ihtiyaç vardır. Bu kaynak temin edilse bile, yirmi yıl önceki teknoloji ve ihtiyaçlara göre tasarlanan bu projelerin günümüz ihtiyaçlarını karşılayıp karşılayamayacağı da şüphelidir. G. Uras, bu projelerin hepsinin tamamlanabilmesi için daha en az 200 milyar dolara ihtiyaç olduğunu hesaplamaktadır[21].

2- 1980 SONRASI DÖNEM

Daha önce de belirttiğimiz gibi Türkiye Ekonomisi 1980 yılında yolun sonuna gelmişti. 1970'li yıllarda dünya ekonomisi, başta petrol bunalımı olmak üzere önemli olaylara ve değişikliklere sahne olmuştu. Ufukta bir büyük döviz bunalımı gözüküyordu. Ne var ki uygulanan iktisat politikası bu tehlike işaretlerini dikkate almıyordu, değişen şartlara uyum sağlamak için bir gayret gösterilmiyordu. Böylece 70'li yılların ikinci yarısında Türkiye Ekonomisi gittikçe hızlanan bir bunalıma giriyordu: KİT açıkları büyük boyutlara ulaşmış, bütçe açıkları genişlemiş ve buna bağlı olarak emisyon artışında rekorlar kırılmış, ithal ikamesi stratejisi tamamen tıkanmış, döviz darboğazı ekonomiyi felce uğratmış ve nihayet siyasi istikrarsızlık ülkenin geleceğini tehdit eder duruma gelmişti. Tüm bu gelişmelerin sonunda enflasyon üç haneli rakamlara ulaşırken, büyüme tamamiyle durmuştu.

İşte bu durumdan kurtulmak için ekonomide radikal tedbirlerin alınması gerekiyordu. Bu amaçla 1980 yılında Türk iktisat literatürüne 24 Ocak Kararları diye geçen çok önemli kararlar alınmıştır.

Amaç ve araçları ve dolayısıyla getirdiği yenilikler açısından, bu kararlar Cumhuriyet Tarihimizde son derece önemli bir kilometre taşıdır. 24 Ocak Kararlarını sadece para operasyonlarına dayalı basit bir istikrar paketi olarak değil, bir yapısal uyum programı olarak görmek lazımdır. Esasen bu önlemler daha önce, yani 1973 yılında (birinci petrol bunalımı sırasında) alınmış olsaydı, Türkiye Ekonomisi değişen şartlara daha hızlı

[20] DPT, a.g.e., s. 183, Tablo: 12.
[21] G. Uras, "Kamunun Yatırım Mezarlığı", ***Milliyet***, 27.04.1999, s. 9.

uyum sağlar ve böylece dünya ekonomik bunalımını çok daha az bir hasarla atlatırdı.

24 Ocak Kararları ile, o zamana kadar Türkiye Ekonomisinde pek bilinmeyen birçok yenilikler ve politikalar öngörülmüş veya uygulamaya konmuştur. Bunların başlıcaları şunlardır[22]:

- Ekonomide kaynak dağılımının piyasa ve fiyat mekanizmasına dayandırılması ve böylece devletin ekonomik faaliyetlerde payının azaltılması.
- Dış ticaretin liberalleştirilmesi ve buna bağlı olarak, ekonominin dışa açılması, ihracatın teşviki, sabit kur politikasının terkedilip gerçekçi (esnek) döviz kuru politikasının uygulanması.
- İthal ikamesine dayalı sanayileşme stratejisinin terkedilip ihracata dayalı sanayileşme stratejisinin kabul edilmesi.
- KİT ürünlerinin fiyatlarının gerçekçi belirlenmesi ve sübvansiyonların azaltılması.
- Sıkı para ve yüksek faiz (reel faiz) politikalarının benimsenmesi.

Hiç şüphesiz Türkiye bu uygulamalarla ve yapılan reformlarla liberal bir ekonomiye doğru önemli ilerlemeler kaydetti. Ekonomi dışa açıldı, dış dünya ile rekabetin getirdiği zorunluluklar piyasaları geliştirdi. Türkiye'nin girişim ve insan gücü potansiyelini dünya piyasalarına çıkardı. Sonuçta ekonomide verimlilik ve üretimde kalite yükseldi, ihracat ve döviz gelirleri arttı, Türkiye küreselleşen dünya ile bütünleşti, 1989 yılında TL'nın konvertibilite kazanması ile de, bu süreci bir anlamda noktaladı. Ayrıca iç talep karşılandıktan sonra, ihracatın devamlı artışına imkan verecek bir üretim kapasitesi yaratıldı. Sanayide yapısal değişim teşvik edildi ve bunun sonucu olarak artan ihracatta sanayi ürünlerinin payı % 20'lerden % 80'lere yükseltildi, ülkenin temel altyapısı (özellikle haberleşme, ulaştırma, baraj ve santraller gibi) çağdaş düzeye çıkarıldı, piyasa ekonomisinin tam ve mükemmel çalışmasının gereği olan mali piyasalarda çağdaşlaşma sağlandı, özellikle para, döviz ve sermaye piyasalarında, hem kurumsal ve hem de teknolojik açıdan önemli gelişmeler kaydedildi. Bütün bunlar Türkiye'de istihdamın, rekabet gücünün, katma değerin ve büyüme hızının yükselmesinde etkili olmuştur. Zaten dışa açık bir piyasa ekonomisinin gücü ve cazibesi burada yatmaktadır.

Burada bir hususu tekrar vurgulamakta yarar vardır. Türkiye Ekonomisini dışa açma kararı, Cumhuriyet Tarihimizde Atatürk

[22] Daha geniş bilgi için bkz. T. Güngör Uras, ***Ekonomide Özal'lı Yıllar 1980-1990***, Afa Yayınları, İstanbul, 1993.

Devrimleri kadar önemlidir. Dışa açılma, ekonomide olduğu kadar her alanda evrenselliğe giden tek yoldur. Bu devlet için olduğu kadar kurumlar ve bireyler için de geçerlidir. Ekonomide devrimlerin en büyüğü, kapalı ekonomiden açık ekonomiye geçiştir. Ünlü İngiliz iktisatçısı John Stuart Mill bu durumu şu veciz kelimelerle ifade etmektedir: "Kaynakları az gelişmiş bir ülkede dış ticarete açılma, bir çeşit sanayi devrimi gibi etki yaratır[23]."

Tüm bu olumlu gelişmelere karşın kamu maliyesine gerekli disiplin getirilememiştir. Kamunun ekonomideki payını azaltacağını taahhüt eden siyasi partiler bile, iktidara geldiklerinde, adeta kendilerini yalanlarcasına kamuyu büyütmüşlerdir, KİT'lerden vazgeçememişlerdir. Bunun nedeni KİT'lere ve merkezi hükümete yığınla personel alıp, seçmenin sadakatını gelir dağılımını denetleyerek garanti altına almak istemeleridir. Akalın, Türkiye'de devletin ekonomideki ağırlığının, Konsolide Bütçe Harcamaları, KİT Üretimi, Fonlar, Sosyal Güvenlik Kurumları Harcamaları, Mahalli İdareler Harcamaları ve Döner Sermaye Harcamaları toplamının GSMH'ya oranı olarak, 1994 rakamları ile %56.3 olduğunu ifade etmektedir[24]. Buna göre 24 OECD ülkesinin hiçbirinde devletin ekonomik faaliyetlerindeki rolü ve ağırlığı bizdeki kadar yaygın ve yoğun değildir. Devletin para piyasasındaki payı ise çok daha fazladır. Burada çok çarpıcı bir durum söz konusudur: Devlet para piyasasındaki kaynakların % 90'ını kullanırken, son yıllarda devletin toplam yatırımlar içindeki payı % 5'lere kadar düşmüştür. Bu son derece düşündürücü bir gelişmedir.

Diğer taraftan etkin bir rekabet ortamı yaratılamamış olması ve bazı sektörlere aşırı teşvikler verilmesi nedeni ile gelir dağılımı iyice bozulmuştur. Rekabet Kanunu Tasarısı ancak yaklaşık yirmi yıl sonra meclisten geçebilmiştir. Ayrıca ülkemizde büyük kamu açıkları, devleti iç ve dış mali piyasalara büyük bir alıcı olarak girmek zorunda bırakıyor. Böylece kamu otoritesi ekonomiye firma düzeyinde yapamadığı müdahalenin çok daha büyüğünü mali piyasalar aracılığı ile yapıyor. Kamu açıkları borçlanma ile karşılandığından, faizler aşırı derecede yükseliyor ve yatırımlar cezalandırılıyor, bunun sonucu olarak da enflasyon bir türlü kontrol altına alınamıyor.

Netice itibariyle şu noktaya geliyoruz: Ülkemizin ekonomik sistemi bir piyasa ekonomisinin müesseselerine dayandırılmış olmasına rağmen, piyasa ve fiyat mekanizmasına tam işlerlik kazandırılamamıştır. Temel mesele buradadır. Sistemin başarısı için oyunun kurallarına göre oynanması lazımdır. Bu nedenle sistemi kabul eden ve savunan özel

[23] R. Karluk, ***Uluslararası Ekonomi***, Beta Yayınları, İstanbul, 1996, s. IV.
[24] G. Akalın a.g.m., s. 85.

sektör, oyunun kurallarını da içine sindirmek zorundadır. Herşeyden önce rekabetsiz bir piyasa ekonomisi düşünülemez. Dolayısıyla rekabet ortamı mutlaka yaratılmalı ve özellikle resmi-özel, tekel ve oligopol girişimlerine karşı yasal mücadele verilmelidir.

SONUÇ, DEĞERLENDİRMELER ve ÖNERİLER

Tüm bu açıklamalardan ortaya çıkan sonuçları, değerlendirmelerimizi ve önerilerimizi aşağıdaki gibi özetlememiz mümkündür.

1. Ekonomide kıt kaynakların nasıl tahsis edilmesi gerektiğine piyasa ve fiyat mekanizmasından daha iyi ve etkin cevap veren bir sistem henüz keşfedilmemiştir. Bu nedenle ister gelişmiş ülke, isterse gelişmekte olan bir ülke olsun, her ekonomi piyasanın verdiği sinyalleri dikkate almak zorundadır. Konu ile ilgili olarak yapılan tüm ampirik araştırmalar ve dünya ülkeleri üzerinde yapılan gözlemler bu tespitimizi doğrulamaktadır. G. W. Scully tarafından yapılan ve tüm dünyada büyük ilgi uyandıran geniş kapsamlı bir ampirik araştırmaya göre, sağlam bir hukuk sistemine sahip, özel mülkiyeti koruyan ve kaynak dağılımını piyasa mekanizmasına dayandıran toplumlar, bu özgürlüklere sahip olmayan toplumlara kıyasla ortalama üç kat daha hızlı büyümüşler, iki buçuk kat daha yüksek bir verimlilik artışını gerçekleştirmişlerdir[25]. Devlet denetimi, ekonomik planlama, bireysel inisiyatiflerin reddedilmesi gibi kavramlar moda fikirler olabilir, ancak orta ve uzun dönemde bunlar büyüme hızını düşürür. Ekonomik ve siyasi özgürlük bir bütündür, birbirinden ayrılamaz. Şayet ekonomik özgürlükler kısılırsa, arkadan siyasi özgürlük de yok olur. Dünyadaki tüm örnekler gösteriyor ki, bir ülkede ekonomiye ne kadar çok kısıtlama getirilirse, ülke o kadar yoksullaşıyor ve yolsuzluklar, usulsüzlükler o kadar kolay yürütülüyor.

2. Piyasanın verdiği sinyalleri dikkate almayan politikaların nasıl başarısızlığa uğradığını, 1960'lı yılların sonunda İngiltere'de Wilson Hükümeti'nin, 1980'li yılların başında Fransa'da Mitterrand Hükümeti'nin uygulamaları göstermektedir. Özellikle Mitterrand'ın politikaları, Avrupa'da bazı Makro İktisat kitaplarına konu olmuştur[26]. Mitterrand Mayıs 1981'de Fransa Cumhurbaşkanı seçildiğinde klasik bir sosyalist ekonomik programı uygulayacağı sözünü veriyordu. Programa uygun olarak Mitterrand Hükümeti asgari ücretleri büyük ölçüde yükseltti, yeni bir servet vergisini yürürlüğe koydu, çok sayıda kilit sanayileri

[25] G. W. Scully, ***The Institutional Framework and Economic Development***, JPE 96:3 (Juni 1988), s. 652-662.
[26] M. Burda - C. Wyplosz, ***Makroökonomik***, München, 1994, s. 447.

devletleştirdi, ücrette azalma olmaksızın haftalık çalışma saatlerini düşürdü. Tüm Avrupa'nın petrol şokunun altında ezildiği bir dönemde, Hükümet genişletici bir para ve maliye politikası yardımı ile ülkeyi ekonomik durgunluktan kurtarmaya çalışıyordu. Kamu harcamalarındaki artışın yaklaşık üçte biri Merkez Bankası kaynakları ile finanse ediliyordu. Hükümet ise bu açığı göze aldığını, enflasyona gitmekte mahzur görmediğini, işsizliği önlemenin ve istihdam yaratmanın en önemli sorun olduğunu açıklıyordu. Ne var ki bu önlemler arz yönünden çok olumsuz ağır sonuçlar doğurmuştur. Emeğin maliyeti çok arttığından, kısa sürede enflasyon hızlanmaya başlamış ve işsizlik eskisine kıyasla daha da artmıştı. Bu politikaların yarattığı arz şoku ülkenin rekabet gücüne büyük zarar vermiş ve buna bağlı olarak cari işlemler dengesi iyice kötüleşmişti. Bu nedenle Fransa parasını Ekim 1981 - Mart 1983 arasında üç kez devalüe etmek zorunda kalmıştı. Sonunda 25 Mart 1983 tarihinde Fransız Hükümetinin almış olduğu "ekonomik istikrar tedbirleri", bizim 24 Ocak kararlarını mumla aratacak kadar acı olmuştur. Bu tedbirler tamamen tekrar serbest piyasa ekonomisine dönüş şeklinde olmuş ve uygulanmıştır.

3. Türkiye'de serbest piyasa ekonomisine tam işlerlik kazandırılamamış olsa bile, ismi, felsefesi halkın içine sinmiştir, maya tutmuştur. 1980 yılından sonra Türkiye'de bu yönde önemli bir zihniyet değişikliği olmuştur. Bu son derece önemli bir gelişmedir. Bilinmektedir ki gelişmekte olan ülkelerde en zor değişen zihniyettir. 70 yıldan beri süregelen ekonomiyi Ankara'dan memur eliyle yönlendirme anlayışını terk etmek kolay olmamış ve hâlâ da kolay olmamaktadır. Bürokratik zihniyet bütün gücüyle direnmektedir. Ne var ki, Türkiye'de artık halkın istekleriyle çelişen bir iktisat politikasını uygulamak mümkün değildir. Ülkemizde bundan böyle serbest piyasa ekonomisini hedef alan bir iktisat politikası uygulamak zorundayız. Türk insanının önünü ancak bu şekilde açabilir ve girişimcilik ruhu ve gücünü bu yolla ortaya çıkartabiliriz. İnsanımıza fırsat verildiği takdirde neler yapabileceği ortadadır. Ekonomik yapıda sağlanan olumlu gelişmelere paralel olarak Türk özel sektörü de kendini yenilemiş ve değişen şartlara uyum sağlamıştır. Henüz 40 yıl önce yurtdışına sadece işçi olarak giden Türkler, şimdi dünyanın dört bir yanına girişimci olarak gitmektedir. Sayıları her gün artan bu girişimcilerimiz, ürettikleri kaliteli ürünlerle kendilerini uluslararası pazarlarda kabul ettirmişlerdir. Türkiye Ekonomisi, 4 yıldan beri uygulanmakta olan Gümrük Birliği ile Avrupa Birliği ülkeleri karşısında bir rekabet gücüne sahip olduğunu kanıtlamıştır. Diğer taraftan işçilerimiz Almanya'da, bir piyasa ekonomisi içerisinde son derece başarılı işler yapmakta ve hatta girişimci olmaktadır. Oysa bu insanlarımız kendi ülkelerinde aynı performansı sergileyememektedirler. Bunun nedeni insanlarımızın yetenek ve

yetersizliğinden değil, hâlâ devletin ekonomideki ağırlığı % 50 dolayında olan bir iktisadi düzenin kusurlarından kaynaklanmaktadır.

4. Türkiye'de devleti asli görevine çekmek, bir başka deyişle etkinleştirmek için ekonomideki payını küçültmek hem siyasi ve hem de ekonomik bir zorunluluktur. Ayrıca gerçek bir demokrasinin yerleşebilmesi için de, devletin üretici, bankacı ve tüccar olarak ekonomiden çıkması şarttır. Politikacılar tarafından yönlendirilen kamu bankaları ve KİT'ler toplumsal yozlaşmanın altyapısıdır. Bir piyasa ekonomisinde politikacıların ekonomiye müdahalelerine yer yoktur. Pazar ekonomisinde devletin en önemli görevi denetim, gözetim ve düzenlemedir. Devleti, her yere koşan ve sonuçta hiçbir yere varamayan konumdan kurtarmak gerekmektedir. Bu anlamda devleti küçültmek, devleti küçük düşürmemek için gereklidir[27]. Tüm beyanlara rağmen bu konuda fazla bir ilerleme sağlanamamıştır. Devlet, altyapı hizmetlerinde, sağlıkta, eğitimde, adalet dağıtmada, iç ve dış güvenlik sağlamada büyük devlet olmalıdır. Adam Smith bile bu hizmetlerin yerine getirilmesi için güçlü bir devleti savunmaktadır. Kaldı ki, devletin, ekonomik faaliyetleri düzenleme çerçevesinde yapacağı çok işler vardır. Bunları şöyle sıralayabiliriz:

- Ulusal paranın iç ve dış değerinin korunması.
- Özel mülkiyetin garanti altına alınması.
- Uygulanan iktisat politikasında istikrarın ve tutarlılığın sağlanması.
- Piyasalara giriş ve çıkışların serbest olmasının sağlanması, tekel ve oligopol girişimlerine karşı yasal önlemlerin alınması
- Mukavele serbestisinin kötüye kullanılmasının önlenmesi.
- Gelir bölüşümünün tümünün piyasaya bırakılmaması ve devletin burada ayarlamalar yapması.
- Üretimin, çevreyi ve sağlığı bozmaması için önlemlerin alınması ... gibi.

5. Türkiye'de bugün kamu kesiminde ciddi bir "yeniden yapılanma - reform" programı uygulanması kesin bir zorunluluktur. Mevcut siyasal yapı başta olmak üzere, ekonomi, kamu yönetimi, devlet yapısı yeniden dizayn edilip, tam ve kesintisiz rekabet ortamı sağlanmadıkça, ekonomik sorunlarımızın çözülmesi mümkün değildir. Ne var ki Türkiye hâlâ 1960'lı yılların dünyasına göre dizayn edilmiş bir

[27] S. Cingi, "Devleti Küçültmek ya da Küçük Düşürmek", ***ATO Dergisi***, Sayı 52, Ankara, Eylül-Ekim 1993, s. 3-4.

ekonomi, siyaset ve devlet yapısını oluşturan kurumlarla ayakta durmaya çalışıyor. Bu yapı artık tıkanmıştır. Belirtmek gerekir ki, bir Afrika ülkesi olan Uganda bile bir yeniden yapılanma programını yürürlüğe koymuştur. Bu çerçevede Bakanlık sayısı 38'den 21'e indirilmiş, kamu kesiminde çalışan sivillerin sayısı 320 binden 148 bine düşürülmüş ve bunların sonunda kamu hizmetlerinde küçümsenmeyecek bir etkinlik sağlanmış ve reel ücretlerde önemli artışlar olmuştur[28]. Şüphesiz, bu tür reformları yürürlüğe koymak, özellikle Türkiye gibi bir ülkede, kolay değildir. Siyasi riski çok yüksektir. Ne var ki, küreselleşen dünyada rekabet gittikçe acımasız olmakta, sermaye ve emeğin mobilitesi gittikçe artmakta ve dolayısıyla kamu yönetimi ve maliyesinde etkinliği sağlayamayan ülkeler büyüme ve refah artışı açısından büyük riske girmektedirler. Siyasiler bu reformların yapılmasının kesin gerekli olduğunu halka anlatmalıdırlar. Seçmenler bu reformların uzun vadede yararlarına ikna olduklarında, bunları destekleyecek ve fedakârlığa razı olacaklardır. Diğer taraftan daha önce de ifade edildiği gibi, Türk kamu kesiminde büyük israf vardır. Kamu açıkları büyük boyuttadır ve kronik bir özellik taşımaktadır, bu açıklar esas olarak, özünde üretken olmayan kamu tüketim harcamalarından kaynaklanmaktadır. Gelmiş geçmiş tüm Başbakanlar tarafından tasarruf genelgeleri yayınlanır. Ne var ki bu genelgeler daha çok kağıt, kırtasiye, küçük onarım ve malzeme alımları v.s. gibi kalemler için geçerli olur. Oysa büyük kalemlerde harcamalar devam etmektedir. Örneğin bir yandan lojman satışlarından bahsedilirken, öte yandan Devlet hâlâ lüks lojman yapmaktadır. Özelleştirme kapsamında bulunan bazı kurumlar bile Ankara'da lüks hizmet binaları yaptırmaktadırlar. O halde devletten başlayarak bir milli tasarrufu teşvik politikası oluşturulmalıdır. Kamuda ciddi bir harcama reformunun yürürlüğe konması bunun ilk adımı olmalıdır.

6. Türkiye 1983 yılından beri KİT'lerin özelleştirmesini konuşuyor, fakat ne yazık ki bir türlü konuşma, tartışma düzeyinin üstüne çıkamıyor. Sonuçta özelleştirme istenilen ölçüde ve yönde yürümüyor. Bunun en önemli nedeni kanunlarımızın tümüne sinmiş olan devletçilik anlayışıdır. Şurası unutulmamalıdır ki, devletçilik sadece ekonomi ile sınırlı kalmaz, siyasi ve ekonomik devletçilik daima bir bütündür ve yasal sistemimizin tümüne damgasını vurmuştur. Son yıllarda, Latin Amerika'da, Güneydoğu Asya'da ve hatta özelleştirmeden söz etme hakkını 1990'dan sonra elde eden eski sosyalist ülkelerde bile birbiri ardında geniş kapsamlı ve başarılı özelleştirme örnekleri yaşanmıştır. Bu ülkeler daha şimdiden Türkiye'nin önüne geçmişlerdir. Özelleştirmeyi sadece bir ekonomik

[28] ***Finanzierung & Entwicklung***, Vierteljahresheft des IMF und der Weltbank, Hamburg, September 1996, s. 11.

unsur olarak değil, kamu kesimindeki ahlaki çürümenin durdurulmasının, popülist politikaların Türkiye siyasetinden kovulmasının ve demokratikleşmenin bir altyapısı olarak görmek lazımdır. Hiçbir iktisadi neden, hiçbir kısa dönemli iktisadi maliyet bu gerçeği değiştiremez.

Okuyucu burada şöyle bir itirazda bulunabilir: Türkiye'de büyük bir bölgesel dengesizlik vardır. Doğu ve Güneydoğu Bölgelerimizde özel sektör tarafından yatırım yapılmamaktadır. Bölge halkı gittikçe fakirleşmektedir, doğudan batıdaki kentlerimize büyük bir göç yaşanmaktadır. Dolayısıyla Devlet, KİT'ler aracılığı ile orada yatırım yaparak hem bölgesel dengesizlikleri azaltır ve hem de göçü durdurur. Böylece KİT'ler bölgesel dengesizlikleri gidermede bir araç olarak kullanılmış olur. İlk bakışta mantıki olarak gözüken bu yöntemle, bir problemi çözerken veya çözer gibi görünürken, bundan daha büyük bir problem yaratılmış olur. O nedenle doğudaki ekonomik sorunlara, oralara yeni KİT'ler kurarak değil, yerel sermayeyi harekete geçirmek suretiyle çözüm aranmalıdır. Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından 1987 - 1994 yılları arasında iller itibariyle Gayri Safi Yurtiçi Hasıla sonuçları yayınlanmıştır. Sonuçlar çok ilginçtir. Buna göre Şanlı Urfa, Artvin, Muş, Ordu, Tokat, Çorum, Adıyaman, Malatya, Diyarbakır ve Van illerimizde Türkiye ortalamasının üstünde bir gelişme gerçekleşmiştir. Çünkü bu illerimizde büyük yatırım hamleleri başlatılmıştır. İşin ilginç yanı, bu işlerin devlet tarafından değil, müteşebbis insanlar tarafından yapılmış olmasıdır. Böylece Anadolu insanı, asırlardır üstlerine serpilen "Türkler girişimci olamaz" toprağını silkip atmaktadır. Bu insanlar kendilerine güveniyor, güvendikçe de başarısı artıyor. Bu itibarla Hükümet il ve bölge bazındaki bu yatırımları desteklemelidir. Şüphesiz böyle bir destekleme parasal teşvik şeklinde değil bu insanların önünü açma, bürokratik formaliteleri azaltma, pazar araştırmalarında yardımcı olma, girdi bazında kolaylıklar sağlama ve özellikle enerji kullanımında düşük tarifeler uygulama şeklinde olmalıdır.

7. Geçmiş uygarlıklarla ilgilenen tarihçiler ülkelerin kalkınmalarını engelleyen faktörleri ele alıp araştırmışlardır. Şüphesiz her ülkenin kendine özgü özellikleri vardır. Ancak tüm ülkeler için ortak olan kalkınmanın önündeki engelleri aşağıdaki gibi saptamışlardır[29]:

- Ticaret ve imalatın küçümsenmesi.
- Girişimciliğe ve sermayeye güvenmemek.
- Batıda uygulanan şekli ile piyasa ekonomisine ideolojik veya dinsel muhalefet.

[29] P. Kennedy, ***In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert***, S. Fischer Verlag, Frankfurt, Main 1993, s. 31.

- Askeri ve sivil bürokrasiyi koruyan, teşvik eden bir güç yapısı.
- Girişimciliği engelleyen ve bürokrasiyi teşvik eden hukuk ve vergi sistemi.

Bu satırlar incelendiğinde, tarihçilerin sanki münhasıran Türkiye'yi tanımlamış oldukları izlenimi oluşmaktadır. Gerçekten ülkemizde yakın zamana kadar ticaret küçümsenmiş ve hatta ayıp sayılmış, girişimcilik aşağılanmıştır. 1960'lı ve 70'li yıllarda, piyasa ekonomisine, dışa açılmaya, Avrupa ile bütünleşmeye, yabancı sermayeye nasıl muhalefet edildiği çok iyi hatırlardadır. Hatta bir ara (1970'li yılların ikinci yarısında) "üçüncü dünyaya" yönelme eğilimleri ciddi olarak ortaya çıkmıştır. Diğer taraftan Türkiye'de bürokrasi hâlâ önemli bir güç kaynağıdır. 1913'te yürürlüğe giren (yani Osmanlı Döneminden kalma) ve memura aşırı koruma getiren "Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-ı Muvakkat", ancak 86 yıl sonra değiştirilebilmiştir. Öte yandan ülkemizde bir iş kurmak hâlâ bürokratik bir işkencedir. İş kurmak isteyen herkes yüzlerce belge tanzim, belge ibraz etme ve yüzlerce imza toplamak zorundadır. Kağıt denizi içinde yüzer. Türkiye bir Memur Devleti haline gelmiş, asıl işin içinde olması gereken millet ise devre dışı tutulmuştur. "Bu, bürokrasi ağırlıklı, devletçi ekonomi ruhlu yapı ile 21. yüzyılda yer alabilmemiz, yarışa katılabilmemiz zor olur. Ancak bunun yapılması, ciddi bir zihniyet reformunun gerçekleştirilmesi, bunları görebilen, lüzumuna inanan, vizyon sahibi siyasi kadrolar, idareciler gerektirir. Bu alanda zengin olduğumuz söylenemez. Meselenin, tabir caizse, "püf" noktası buradadır[30]." Diğer taraftan devletin üst bürokratları toplumdan kopmuş ve gettolaşmıştır. Halka daha yaklaşması gerekirken ondan uzaklaşmıştır. Lüks hizmet binaları, makam arabaları, lojmanları ve yazlık dinlenme tesisleriyle tam bir "sosyalist model" ortaya çıkmıştır. Bu halkaya, maalesef ayrı özel bir sitede oturan parlamentomuz da katılmıştır. "Devlet lojmanları sayısı halen bir milyon yüz bine varmıştır; her yıl artmaktadır. Yalnız lojmanların bugünkü yaklaşık değeri beşyüz trilyon lira tutmaktadır. Bu müthiş rakama yazlık dinlenme tesisleri değeri de eklendiği zaman ortaya yediyüzelli trilyon gibi, değil hesap makinelerine, hafızaya dahi sığması zor bir yekün çıkmaktadır[31]. Bu rakamla neler yapılabileceğinin takdirini okuyucuya bırakıyorum[32]. Bu tür gelişmeler aslında bizim gibi koyu bir devletçilik geleneğine sahip ülkelerin ortak yazgısıdır.

---

[30] K. İnan, ***Hayır Diyebilen Türkiye***, Timaş Yayınları, İstanbul, 1995, s. 80.
[31] Yazarın notu: Bu rakamlar 1993 yılına aittir. Bunu o yılın ortalama döviz kuru ile değerlendirirsek, yaklaşık 71 milyar dolar gibi büyük bir rakam elde etmiş oluruz.
[32] K. İnan, ***Devlet İdaresi***, Ötüken, İstanbul, 1993, s. 60-61.

8. Son olarak, şimdiye kadarki açıklamaların ışığı altında mevcut ekonomik sistem içinde Devlet Planlama Teşkilatı'nın yerini kısaca tartışmada yarar vardır[33].

Bugün artık iyice anlaşılmıştır ki, modern ekonomik hayatın artan karmaşıklığı karşısında ekonomik faaliyetleri planlamak, ayrıntılı planlar yapmak, hele hele 5 yıllık 10 yıllık denemeleri kapsayan düzenlemeler yapmak mümkün değildir. Ayrıca bu tür uygulamalar son derece ters sonuçlar da doğurabilmektedir. Herşeyden önce ekonomiye böyle müdahaleler, bürokrasiyi artırmaktadır. Bürokratik çarkların ağır dönmesi nedeni ile de, kağıt üstünde çok mükemmel görünen planlar, kaynak israfını ve ekonomik yapıda çarpıklıklara neden olmaktadır. Bundan dolayıdır ki ünlü iktisatçı Schumpeter, planlamayı "planlama, plansızlık ve kaynak savurganlığı demektir[34]" diye nitelendirmektedir.

Diğer taraftan DPT hâlâ ekonomide birtakım dengeleri kurmakla görevli olduğunu iddia etmektedir: Örneğin toplam arz - toplam talep arasındaki denge, kaynaklar - harcamalar dengesi, tasarruf - yatırım dengesi, ödemeler dengesi, ekonomide kaynak dağılımı v.s. Ne var ki DPT burada yanılmaktadır. Bu dengeleri, özellikle arz - talep dengesini, kaynaklar - harcamalar dengesini bürokrat değil piyasa kurar, kaynak dağılımı sorununu piyasa ve fiyat mekanizması çözer. Ayrıca plancılar zaman zaman kendilerini merkezi otorite olarak görmekte ve siyasi gücün dışında kararlar almaktadırlar. Böylece DPT bir yerde yürütme ile uğraşan bir kuruluş haline gelmiştir. Bundan dolayıdır ki, DPT'nın niteliği değiştirilmelidir. Zira bugünkü yapısı ile DPT, ekonomik kalkınmayı teşvik edici değil, engelleyici bir fonksiyon üstlenmiş olmaktadır. Bu amaçla Araştıma Bölümü Teşkilattan ayrılıp, hükümete bilgi ve proje üreten, alternatif politikalar ortaya koyan, dünyadaki ve Türkiye'deki gelişmeleri yakından izleyen bir "Araştırma Enstitüsü"ne dönüştürülmelidir. Bu enstitü en iyi uzman ve araştırmacıları almalı, kesinlikle çok ayrıntılı işlerle uğraşmamalı ve ayrıntılar içinde kaybolmamalıdır. Bunun dışında kalan birimler ise "İktisat Bakanlığı" olarak örgütlenmelidir.

Genel sonuç olarak şunları söyleyebiliriz. Türkiye, özgürlükçü, çoğulcu demokrasiyi ve piyasa ekonomisini seçmekle kalkınma yolunda genel stratejiyi doğru koymuş ve seçimini doğru yapmıştır. Ayrıca Türkiye başından beri Batı Grubu içinde yer almış ve sonunda Avrupa Birliği'ne aday ülke olarak kabul edilmiştir. Ancak bazı dönemlerde Türkiye - NATO üyeliğine rağmen - Bağlantısızlar Grubu'na veya Doğu

[33] Daha geniş bilgi için bkz. DPT, ***Türkiye'de Planlama ve Serbest Piyasa Ekonomisi***, Ankara, Eylül 1991.
[34] R. Swedberg, ***Joseph A. Schumpeter - Eine Biographie***, Verlag Klett-Cotta, Stuttgart, 1994, s. 283.

Bloku'na çekilmek istenmiştir. Türk toplumunun büyük çoğunluğu bunları benimsememiştir. Olaylar ve tarih bu sakat görüşlere karşı çıkanlara hak vermiştir. Diğer taraftan Türkiye'de 1980'den beri izlenen iktisat politikasının genel hatları, rotası ve teorik çatısı doğrudur. Ancak izlenen politikalarda genel iktisadi felsefeye ters düşen davranışlar sergilenmektedir. Bunların mutlaka düzeltilmesi lazımdır. Netice itibariyle Türkiye doğru yoldadır. Ancak Türkiye bu doğru yolda maalesef, Türkiye uzmanı İngiliz gazeteci Andrew Mango'nun deyimi ile, yavaş ilerlemektedir.

HIZLI NÜFUS ARTIŞI, İŞSİZLİK VE GELİR DAĞILIMI

Prof. Dr. Erdoğan ALKİN [*]

Türkiye ve benzer ülkelerde gelir dağılımının neden bir türlü düzelmediğini anlamak kolay. Sürekli ve yüksek enflasyon, hızlı kentleşmenin yarattığı olağanüstü rantlar, hızlı nüfus artışının yol açtığı işsizlik ve diğer birçok ekonomik – toplumsal neden, gelir dağılımının düzelmesini engelliyor.

Zengin ülkelerdeki gelir dağılımı bozukluğunu anlamak ise o kadar kolay değil. Çünkü bu ülkelerde kişi başına gelir o kadar yüksek ki evsiz – barksız ve işsiz – güçsüz yoksulların sayısının giderek artması ilk bakışta imkansız gibi görünüyor. Ama gerçek durum öyle olduğuna göre demek ki oralarda da nimet pek hakça dağılmıyor.

Gelişmiş ve zengin ülkelerde son yirmi yıl içinde gelir dağılımını bozan nedenleri yakından izlemek gerek. Çünkü bir süre sonra aynı sorunların gelişmekte olan ülkelere yansıması kaçınılmazdır. Hatta belki yansımaya başladı bile.

Bir kere Batı ülkelerinde gelir dağılımının düzelmesini engelleyen en önemli sorun, işsizlik. Ancak bütçe açıkları öyle boyutlara varmış ki, hükümetlerin elinde işsizlikle mücadele için imkan kalmamış. Hatta aynı imkansızlıklar nedeniyle, yoksulluk çizgisinin altında yaşayanlara da el uzatılamıyor.

Ayrıca zaten şimdiye kadar işsizlik ve yoksullukla mücadele için uygulanan politikaların devleti sonunda iflas ettirerek bugünkü kısır döngüyü yarattığına da inanılıyor.

Onun için ilerde aynı hataları tekrarlamaya kimsenin niyeti yok. Yani bundan böyle üretim, yatırım ve dolayısıyla emek kullanımından

[*] **İstanbul Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

caydırıcı yüksek vergilerle para toplayıp, sonra bu paranın istihdam yaratacağız diye hükümetler eliyle israf edilmesine kimse razı değil.

Peki ama işsizlik ve yoksullukla nasıl mücadele edilecek? Gelir dağılımı nasıl düzeltilecek?

Öncelikle düşünülen, haftalık çalışma saatlerini kısarak, işsizlere yer açmak. Ama bazı ülkelerde sendikalar, "daha az çalışmaya daha düşük ücret" formülüne razı değil. O zaman da bu önerinin hiçbir pratik yararı yok.

Ayrıca yine bazı ülkelerde işsizlere devlet yardımı o kadar cazip ki, boşta gezenlerin zaten çalışmaya niyetleri yok.

Böylece, görünüşte vatandaştan istenen fedakarlığı devlet yapıyor ama sonuç olarak sosyal güvenlik sistemi battığından para yine vatandaşın cebinden çıkmış oluyor.

Batı ülkelerinde (ABD dışında) işsizliği devam ettiren ve gelir dağılımını bozan başka nedenler de var. Meselâ sanayileşmiş ülkelerde verimlilik artışının yavaşlaması milli gelir içinde ücret payının neredeyse olduğu yerde saymasına yol açıyor. Ancak bunun da ötesinde, toplam ücret payının çalışanlar arasında dağılımı da bozulmakta.

Bozulmanın başlıca nedeni, emek talebindeki (zaten mütevazi sayılabilecek) artışın çoğunlukla nitelikli emeğe yönelmesi. Yani toplam istihdam içinde vasıfsız işçilerin oranı düşerken, profesyonellerin (teknik eğitim ve beceriye sahip olanlarla, yöneticilerin) oranı sürekli yükseliyor. Başka bir deyişle toplam ücret gelirleri içinde büyük çoğunluğu oluşturan vasıfsız işçilerin payı giderek düşüyor.

Ayrıca teknolojik gelişme bu hızla ilerledikçe, nitelikli emek arzının, giderek büyüyen talebe ayak uydurması mümkün değil. Bu durumun, nitelikli emeğe ödenen ücret ve maaşlara bir ivme daha vererek, emekçi kesim içindeki ücret farklılaşmasını daha da derinleştirmesi kaçınılmazdır.

Diğer kaçınılmaz sonuç, toplam istihdam içinde vasıfsız işçilerin ve profesyonel olmayanların nisbi öneminin azalmasıyla sendikaların, toplu pazarlık sisteminde güç kaybetmesidir. Bu durum muhtemelen emek piyasasına belli bir elastiklik getirerek işsizliğin yaygınlaşmasını önleyecektir ama ilerde verimlilik artışının ücretlere yansımasını da sınırlayacaktır.

Hemen bütün zengin ülkeler bu sorunların çözümünü, eğitim reformunda görüyorlar. Profesyonellerin sayısını hızla arttırmaya, vasıfsız ve yarı vasıflıların aynı hızla profesyonelleşmesine yönelik bir

eğitim reformu, hem milli gelir içinde ücret payının artmasını, hem de ücretler arasındaki dengesizliğin giderilmesini sağlayabilir.

Tabii en önemli konu, böyle bir eğitim reformu için devletin mali ve politik gücünün olup olmadığı. Hemen bütün Batı ülkelerinde başı sıkışan hükümetlerin öncelikle toplumsal harcamaları kısma eğiliminde olmaları, devletin geniş çaplı bir eğitim reformunu kamu fonlarıyla desteklemesini engelliyor.

Onun için şu aşamada işletmelere ve ailelere eğitim harcamaları için acilen vergi muafiyet ve istisnaları tanınmasından başka çare yok. Pek yakında aynı sorunlarla karşılaşacak bizim gibi ülkeler, acaba ne yapmalı?

Zengin ülkeler işsizlik ve gelir dağılımı konusunda bu kadar aciz iken, gelişmekte olan ülkeler ne yapacak? Kabahati yine sisteme, rejime, emperyalistlere filan yükleyip oyalanıp gidecekler mi?

Meselâ Türkiye'de ekonomik sorunların basit bir piyasa dengesizliğinden kaynaklanmadığı açık. Gerçi devlet, gelirinden fazla harcayarak enflasyona davetiye çıkardı ama, sorunun arkasında daha köklü nedenler var. Dilerseniz bunlara, moda olan deyimiyle "yapısal sorunlar" diyelim.

Bunlardan birincisi, nüfusun neredeyse yarısının hala son derece verimsiz olan tarımda geçimini sağlamaya çalışması. Zaten bu kadar kalabalığın olduğu yerde, verim de olmaz.

İkinci yapısal sorun ise, bütün çabalara rağmen sanayileşmenin, tarımdaki nüfus fazlalığını massedebilecek bir düzeye erişememiş olması. Onun için köyden şehre gelip istatistiklerde kentli gözükenler de son derece verimsiz işlerle uğraşıyorlar.

Böylece ülkede ortalama verimlilik, yani kişi başına üretim ve gelir, dolayısıyla da toplam tasarruflar çok düşük kalıyor.

Toplam tasarruflar, yatırımların gerçek kaynağını oluşturduğundan sonuç olarak ya düşük yatırımla düşük gelir, ya da yüksek kalkınma (gelir) için yüksek yatırım hevesiyle borç, enflasyon ve döviz kıskacına giriliyor.

Tabii bu konuda çoğunluk kabahati, halktan tatsız gerçekleri gizleyip bol keseden umut dağıtan politikacılarda buluyor ama sorun o kadar da basit değil. Nihayet politikacılar da bu ülkenin insanları. Onlar da halk gibi tatsız gerçekleri kabullenmeye gönülsüzler.

Yapısal sorunları çözmek kolay değil. Bir kere milletin kır – kent arasındaki garip dağılımının, hatta kentlerde merkez – çevre arasında yine garip bölüşünün arkasında hızlı nüfus artışı yatıyor.

Bu nüfus artışıyla ne tarımda verimliliği yükseltmenin, ne tarımdaki nüfus fazlalığını massedebilecek bir sanayi kapasitesi yaratmanın, ne de kentlerdeki kalabalığı verimli işlerde istihdam etmenin imkanı var.

Tabii hızlı nüfus artışının arkasında da yine bazı yapısal nedenler var ve bunlar kırılması güç kısır döngüler yaratıyorlar. Mesela verimsiz topraklardaki küçük çiftçilerin boğaz tokluğuna emek kullanmaktan başka çareleri yok. Bu da kalabalık aileleri gerektiriyor. Kalabalık aile ise hızlı nüfus artışı demek. İşte kırılması güç bir kısır döngü.

Ayrıca kırsal kesimin geleneklerinden, inançlarından, hatta bir takım etnik öğelerden kaynaklanan kısır döngüler de var.

Ama sonuç olarak bütün bu sorunlar ve kısır döngüler Türkiye'de işsizliğin yaygın, gelir dağılımın bozuk olmasına yol açmakta.

Rakamları henüz pek güvenilir olmadığı halde Türkiye'de işsizlik ve gelir dağılımı üzerine çok yazılıp konuşuluyor. Bu da son derece doğal. Kişi başına gelirin düşük ama enflasyonun yüksek olduğu her ülkede işsizlik ve gelir dağılımına ilgi fazladır.

Büyümenin hızlı olduğu dönemlerde bu ilgi biraz azalır. Çünkü hızlı büyüme çoğunluğun gelirini mutlak anlamda yükselttiğinden nisbi bozulma pek hissedilmez. Büyüme yavaşladığında ise nispi bozulma ile mutlak fakirleşme çakıştığından şikayetler yoğunlaşır.

Türkiye gibi çalışabilir nüfusa göre emekçi sınıfın nispeten küçük kaldığı ve kır - kent ayırımının belirsiz olduğu ülkelerde gelirin emek-sermaye veya tarım - sanayi arasında bölünüşü fazla anlam ifade etmez. Önemli olan ve asıl adaletsizliği yansıtan, gelirin aileler arasında bölünüşüdür.

Tabii bütün bu konularda eldeki rakamların son derece yetersiz olduğu bilinmelidir. Ancak rakamsız da gelir dağılımı analizi yapmak mümkündür. Meselâ işsizliğin, en kötü gelir dağılımına yol açtığını söylemek için rakama, istatistiğe pek ihtiyaç yoktur:

İşsizlik sigortasının olmadığı her ülkede çalışanların yüzde 15'inin işsiz kalması emekçilerin ortalama yaşam düzeyini, reel ücretlerin yüzde 10 düşmesinden daha kötü etkiler.

Ayrıca işsizlik, bütünüyle gelirsiz kalmayla eşanlamlı olduğundan, bu ailelerin zaten çok kısıtlı olan eğitim, sağlık gibi hizmetlerden

yararlanma imkanları da büsbütün daralır. Bu da gelir dağılımı bozukluğuna, bir bozukluk daha katar.

Bunun da üstüne, işsizlik önemli toplumsal sorunlara da yol açar. İşsizliğin artmasıyla birlikte suçluluk oranı yükselir, köktencilik, ırkçılık vs. gibi siyasal kutuplaşmalar yoğunlaşır.

Olağanüstü dönemlerde emek piyasası ile ilgili tartışmalar işsizlik üzerinde değil de başka konularda yoğunlaştırılırsa, bu dönem atlatıldıktan sonra işsizliğin kronikleşmesi ihtimali artar. Bu ise, yol açtığı karamsarlık ve umutsuzluk yüzünden toplumda, reel ücret hoşnutsuzluğunun kat kat üstünde tahribat yapar.

Çünkü kronik işsizlik, bazı emekçiler için işsizliğin geçici değil yaşam boyu sürmesi ihtimalini arttırır. Bugün Batı Avrupa'da birçok genç işsiz, ilerde iş bulma umudunu bütünüyle yitirmişlerdir. İşin en kötü yanı da, böyle bir şansı gerçekten yitirmiş olmalarıdır.

Türkiye'yi böyle bir akıbetten elbirliği ile kurtarmak lazım. Çünkü Batı ülkelerinde hiç olmazsa kronik işsizliğin en kötü etkilerini daha belli bir süre törpülemeye yetecek imkanlar var. Türkiye ise böyle bir lükse sahip değil.

Onun için emek piyasasında etkili olan bütün ilgili kuruluşların biraraya gelerek, şu durgunluk döneminde işsizliğin kronikleşmemesi için önce, yapılması değil yapılmaması gerekenleri serinkanlılıkla tartışmaları lazım. Bunların başında da emek piyasasını esneklikten katılığa sürükleyecek önlemler geliyor.

Birara "siyasi çözüm" sözü çeşitli (ve çoğu kez haklı) nedenlerden bazı kişilere sevimsiz geliyordu. Ancak hızlı nüfus artışının yarattığı işsizlik ve gelir dağılımı bozukluğuna yol açan sorunlar, darboğazlar ve kısır döngüler yıllar boyu tepeden müdahalelerle ortadan kaldırılmadığına göre, halkı tam devreye sokacak bir silkelenmeden başka çare görünmüyor.

Tabii halk siyasi çözümü, "vermeden almak" ve "yoktan varetmek" olarak algılamaya devam ettikçe, politikacıların da gerçek çözüm peşinde koşmaları mümkün değil.

Yani kısacası Türkiye'nin sorunlarını çözmesi ve darboğazları aşması, ancak milletin topyekün altından kalkabileceği bir uğraş.

Onun için de halkın önce tatsız gerçekleri kabullenmesi ve kendi içinden çıkan politikacılara gerekli sinyalleri vermesi şart oluyor.

ÇOCUK EMEĞİNİN KULLANIMI ENGELLENEBİLİR Mİ? IPEC PROJESİNE ELEŞTİRİSEL BİR BAKIŞ

Prof. Dr. Tahir BAŞTAYMAZ [*]

Tarihin her devrinde ve her toplumun ekonomik hayatı içinde yaş ve cinsiyete göre bir iş bölümünün olduğu bilinmektedir. Ancak son zamanlarda bu iş bölümünde çocuklara düşen görev giderek ağırlaşmış ve yarattığı sorunlar itibariyle göz ardı edilemez bir konuma gelmiştir.

Geleneksel toplumlarda çocuğun çalışmasına olumlu yaklaşılırdı. Çocuk gelecekte yükleneceği görevlere bir hazırlık olarak çalıştırılır ve hayata dair deneyiminin artması istenirdi. Bu uygulamayı teşvik eden bir olgu da toplumlardaki eğitim süreçleri idi. Eğitim, formel eğitim kurumları aracılığı ile yaygın ve yeterli olarak sağlanamadığından çalışma hayatı eğitim fonksiyonunu üstlenerek çocuğu geleceğe hazırlamaktaydı. Bu nedenle eğitim kurumlarının yaygınlaşması, zorunlu eğitim süresinin uzatılması ve eğitiminde fırsat eşitliğinin sağlanmasına yönelik her türlü gelişim çocuğun çalışma hayıtının dışına çekilmesine yardımcı olacaktır.

Günümüzde az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde çocuk çalışmasının giderek yaygınlaşması dolayısıyla, çocuğun çalışma biçimi ve ailenin çocuğu çalıştırma nedeni artık eğitim fonksiyonuyla açıklanamayacak bir hale gelmiştir. Üstelik çalışan çocuk sorununun günümüzde çalışma hayatındaki yetişkinlerin konumunu etkilediği, daha doğrusu belirlediğinin anlaşılması ile **"çalışan çocuk sorununa"** verilen önem artmıştır. Sosyal adaletin önemli bir göstergesi olarak çocukların korunması, Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO) Ana Sözleşmesinde giriş bölümünde yer almaktadır. Bu nedenle ILO Çocuk İşçiliğinin Sona Erdirilmesi Uluslararası Programını (IPEC) Eylül 1990'da başlatmıştır.

[*] **Uludağ Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

Aslında çocuk işçiliği 19.uncu yüzyıla kadar geri gitmektedir. Geleneksel tarım sektöründe, atölye tipi küçük imalat ve küçük ticaret sektöründe çocuklar çırak adı altında çalışma hayatına başlamaktadır. Sanayileşmeyle birlikte fabrika ve atölyelerde bağımlı statüde çalışan cocukların sayılarında artışlar görülmüş, hatta 20'nci yüzyılın başında önlem alınması gereken acil toplumsal bir sorun olarak algılanmaya başlanmıştır.Nitekim, 1919 yılında Uluslararası Çalışma Konferansının birinci toplantısında **Asgari Çalışma Yaşı Sözleşmesi** kabul edilmiştir. ILO'nun 1973 yılındaki Konferansında konu daha kapsamlı olarak ele alınmış ve "**İşe Kabul Edilme İçin Asgari Yaş Sözleşmesi"** (no 138, 1973) , 1976 da yürürlüğe girmiştir[1].

Günümüzde çocuk çalışanlar konusunda iki önemli gelişme vardır: Bunlardan birincisi gelişmişlik farklarının giderek kapatılamaz bir biçimde açılması ve küreselleşmeyle birlikte rekabetin kızışması, gelişmekte olan ülkelerin ucuz işgücünü ve çalışma normlarındaki eksiklikleri avantaj olarak kullanmak istemeleri. Gelişmiş ülkelerin ki, bugün bu ülkeler sanayi ötesi topluma doğru hızla ilerlemektedir, bu kirli rekabetten kurtulmak için çalışma normlarının ülkeler arasında eşitlenmesini talep etmekte ve gelişmekte olan ülkelere bu yönde baskı yapmaktadırlar. İkinci olarak ise, özellikle gelişmekte olan ülkelerde geleneksel tarımın bozulması ile görülen hızlı bir sosyo-ekonomik değişim ve yaşanan düzensiz kentleşme ve sanayileşmeyle birlikte çocukların yeni ve daha büyük risklerle karşıkarşıya kalmasıdır.

GELİŞMİŞLİK FARKLARI VE ÇALIŞAN ÇOCUKLAR

Bugün giderek gelişmiş ülkeler ile geri kalmış ülkeler arasındaki fark ekonomik ve sosyal olarak açılmaktadır. Dünya nüfusunun çok küçük bir yüzdesi gelişmiş ülkelerde yaşarken , bu ülkelerin dünya refahının % 80'ine sahip olmaları bu farkın ne kadar büyük olduğunu göstermektedir. Bu gün 20 ülke, ki bunlar Batılı Ülkeler, Japonya, Avusturalya ve Yeni Zelanda, diğer ülkelere göre çok daha zengindirler. Bu kümenin başında ise A.B.D., Kanada, İsveç ve İsviçre bulunmaktadır. Günümüzde en zengin 40 ülke ile en fakir 40 ülkeyi karşılaştığımızda en fakir 40 ülke zenginlerin ürettigi Gayri Safi Milli Hasılanın sadece % 5'ini

[1] ILO, ***IPEC Program Belgesi***, s. 5

üretebilmektedirler. Diğer bir ifadeyle, zengin 40 ülkenin insanlarına düşen pasta aynı sayıda gerikalmış ülke insanının pastasından 20 kat daha büyüktür. Dünya ekonomisindeki ülkelerin mevcut büyüme hızları böyle devam ederse 2020 yılına kadar geçen sürede, mevcut fark yılda % 300 oranında açılacaktır.

Ekonomik olarak bazı büyük şirketler geri kalmış ülkelerden daha büyük bir zenginliğe de ulaştığı görülmektedir. Örneğin düya otomotiv devi General Motors'un yıllık satış kazancı Tanzanya, Etiyopya, Nepal, Bengaldeş, Zaire, Uganda, Nijer, Kenya ve Pakistan'ın gayrisafi milli hasılalarının toplamından daha fazladır.Aynı şekilde Shell ve Exxon petrol şirketlerinin dünya cirosunu geçebilen ülke sayısı, sadece 27 dir. Üstelik Shell'in elindeki 400 bin dönümlük arazi 146 ülkenin yüz ölçümünden büyüktür[2].

Ekonomik gelişme farkının bu kadar büyük olmasının yarattığı korkuyla beraber sosyal yaşam farkının giderek açılacağı ve sosyal göstergelerde de daha büyük kötüleşmelerin olacağını söylemek bir kehanet olmayacaktır. Dahası, dünya ekonomisine sosyal sorumlulukları olmayan çokuluslu işletmelerin hakim olmasıyla bu farkların kapatılması konusunda herhangi bir baskı da ortaya çıkmayacaktır. Hatta bu kuruluşlar kendileri için uygun ortamlar arayarak ya da yaratarak mevcut dengesizliği daha da büyümesine neden olacaklardır. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler bir taraftan küresel rekabetin yaşandığı bir dünyada gelişmişler ile aralarındaki farkı kapatacak yollar arayacaklar, diğer taraftan da ülke içindeki sorunları çözmeye çabalayacak, olumsuz sosyo ekonomik göstegeleri olumlu hale getireceklerdir. Bu olumsuz göstergelerin başında işgücü içinde çalışan çocuklar gelmektedir. Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu'nun araştırmalarına göre dünyada 14 yaşın altında 250 milyon çocuk çalışmaktadır. Kendi evinde yapılan ekonomik faaliyetlere katılan çocuklar da çalışan çocuk olarak kabul edilirse bu rakam 400 milyona ulaşmaktadır.[3] Çalışan çocukların büyük çoğunluğu gelişmekte olan ülkelerde görülmektedir. Ancak, gelişmiş, sanayileşmiş ülkelerde de çalışan çocuklara az da olsa rastlanmaktadır. Sanayileşmiş ülkelerde çalışan çocukların büyük çoğunluğu bu ülkelere az gelişmiş ülkelerden gelen göçmen ailelerin çocuklarıdır. Özellikle ABD de giderek artan çalışan çocuk sorunu

[2] John Vidal, "Devletler mi, Şirketler mi : Güç kimin elinde?", ***Yeni Yüzyıl***, 9 Mayıs 1997.
[3] ILO, ***Child Labour Today : Facts and Figures***, 1996, Press Kits.

Meksikalı göçmen ailelerin tarım sektöründe giderek yoğunlaşması ile kendisini hissettirmektedir.

GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE BOZULAN GELENEKSEL YAPI VE ÇALIŞAN ÇOCUKLAR

Gerikalmış toplumlarda Ikinci Dünya Savaşı'ndan sonra büyük bir değişim yaşanmıştır. Bu değişimin altında bir taraftan dış etkiler ve teknolojinin üretime uygulanmasıyla bozulan geleneksel üretim yapısı, diğer taraftan geleneksel tarım yaşamı içinde var olan yüksek doğurganlık ile tıbbi yeniliklerin ölüm oranlarını düşürmesiyle yaşanan nüfus patlaması vardır.

Geleneksel usullerle tarım yapan toplumlarda geniş aile yapısı daha fazla üretim anlamına geldiği için nüfus artış oranları yüksek bulunmaktadır. Doğurganlığın yüksek bulunmasına karşılık başlangıçta ölüm oranları da yüksek seyretmesinden dolayı nüfus göreceli olarak dengedeydi. Bu dönemde geleneksel tarım, fazla olan nüfusu barındıracak "işgücü rezervi" foksiyonunu yerine getiriyordu. Ancak bu yapı bir taraftan teknolojik yeniliklerin tıp alanında hızla yayılması ve bunun ölüm oranlarını çok hızlı düşürmesiyle ortaya çıkan nüfus fazlalığı, diğer taraftan tarımsal üretimde meydana gelen gelişmeler ile geleneksel tarımda işgücü kullanımını azaltmış, böylece geleneksel tarımın işgücü rezervi fonksiyonu bozulmuştur.

İkinci Dünya Savaşından sonra sanayi sektöründe görülen gelişmeler ve hızla artan istihdam kentsel faaliyetleri kırsal faaliyetlere göre çok daha yüksek gelirler sağlayan faaliyetler haline getirmiştir. Bu dönemden sonra özellikle gelişmekte olan ülkelerde çok büyük bir kentleşme yaşanmaya başlanmıştır. Böyle büyük bir sosyal değişime sanayi sektöründeki gelişmeler cevap verememiş ve kentsel fakirlik giderek yayılmış ve ailelerin kentlerdeki durumu eski yaşantılarına göre çok daha zorlaşmıştır. Bu dönemde kentlerde iki çarpıcı gelişme gözlenmektedir. Birinci olarak barınma sorunu ve bu soruna karşı bireylerin kendi geliştirdiği bir çözüm gecekondu türü yerleşim. İkinci olarak kentsel istihdam dışında kalanların kendi istihdam ve gelir olanaklarını yaratmasıyla oluşmuş "enformel sektör".

"Yapısallaşmamış sektör" olarak da tanımlanan "enformel sektör", atölye tipi küçük işletmelerden küçük aile işletmelerine ve sokakta satıcılığına kadar çeşitli faaliyetleri kapsamaktadır. Bu işlerde de giderek daha fazla çocuğun çalıştırıldığı sadece polis kayıtlarında değil, ama herkes tarafından günlük olarak izlenebilmektedir. Kayıtlı , formel

sektörde çocuk emeğine duyulan ihtiyacın giderek azalmasının yanında, çalışma mevzuatları ve düzenlemelerin kolayca uygulanmasıyla ve etkin iş denetimleriyle çocuklar formel sektörün dışına itilmiş ve gidebilecekleri yer olarak ortaya çıkan ancak onları çok daha fazla sömüren enformel sektör hızlı bir gelişme göstermiştir. Günümüzün calışan çocuklarının geçmişteki çalışan çocuklara göre çok daha büyük bir risk altında bulunduğu, çocuğun hem aile dışında başkasına bağlı olarak çalışmasından hem de bir çeşit köle emeği gibi çalıştırılmalarından görülmektedir. Hatta günümüzde aileleri tarafından çalıştırılmak üzere satılan çocukların varlığından bile bahsedilmektedir.

Çocuk çalıştırılmasının başlıca sebebi fakirliktir. Pek çok ülkede fakir aileler çocuğun sağlıyacağı gelire dahi ihtiyaç göstermektedir. Yapılan araştırmalarda çocukların sağladığı gelirlerin aile gelirleri içindeki payının % 20 ila % 25 arasında olduğu tespit edilmiştir[4]. Dokuz Latin Amerika ülkesini kapsayan bir diğer araştırma ise, 13 – 17 yaşlarındaki çocukların sağladıkları gelirin ortadan kalkması durumunda, yoksulluğun % 10 ile 20 arasında artacağını göstermiştir[5].

Çocuğun ailesi tarafından zorla çalıştırılması yanında ekonominin bazı alanlarında çocuk işgücüne de büyük bir talep bulunmaktadır. Bu talep içinde çocuk işgücünün ucuz olması yanında bazı üretim alanlarında çocuk işgücünün daha kullanışlı olması çocuğun sahip olduğu özelliklerin üretim sürecinde daha büyük avantajlar sağlaması gelmektedir. Bunların yanında çocuğun idaresinin kolay olması, haklarının farkında olmaması, daha yumuşak başlı olması, daha az sorun yaratması ve işe devamsızlık yapmaması diğer tercih nedenlerini oluşturmaktadı[6].

ÇOCUK EMEĞİNİN EKONOMİDE KULLANILMASININ YARATTIĞI SORUNLAR

1. Çocukların ekonomik anlamda çalışması, genel kanaatin aksine çocukların çalıştırılmasını gerekli kılan ortamın yani fakirliğin yayılmasına yol açacaktır. Çocukların çalıştırılmasının ana nedeni, ekonomideki üretken faaliyetlerde yetersizlik ve buna bağlı aile reisinin gelirindeki düşüklüktür. Bu durumu daha da kötüleştiren faktör nüfusun

[4] ILO, ***IPEC Fact Sheets***, Jan 1997, s. 1.
[5] Unicef, ***Dünya Çocuklarının Durumu,*** 1997, s. 27.
[6] ILO, IPEC Fact Sheets, Jan 1997, s. 2.

hızla artması, eğitim olanaklarının yetersiz veya pahalı hale gelmesidir[7]. Oysa çocuğun çalışması ve gelir getirmesi ile aileler çok çocuklu olmanın bir sıkıntısını ve sakıncasını görmemektedirler. Böylece hızlı nüfus artışı devam etmektedir.

2. Çalışma çocuğun bedeni, ruhi ve kültürel gelişimini engellenmektedir.

3. Çalışan çocuklarda beslenme yetersizliği giderek artmaktadır. Çalışan çocuk çalışırken kaybettiği enerjiyi dahi yerine koyamamakta ve hastalıklara yakalanma riski yükselmektedir. Tüm dünyadaki çocuk ölümlerinin yarısından çoğunda yetersiz beslenmenin payı bulunduğu UNICEF'in raporlarında ortaya konmaktadır[8]. Sorunun vahameti sadece ölen çocukların sayısında değil sürekli hastalığa yakalanacak kadar zayıf düşen ve zihinsel özürlü milyonlarca insanın varlığından kaynaklanmaktadır. Yetersiz beslenme birçok kişinin sandığının tersine yalnızca çocuğun karnının doyurulması gibi basit bir konudan ibaret değildir. Karnını doyuracak kadar yemek yiyen bir çocuk da kötü besleniyor olabilir.

4. Yetersiz beslenme bedeni gelişim yanında zihni gelişimini de engellendiği için gelecekte yaratıcı bir eğitim ve buna bağlı istihdam olanağı da daralmaktadır..

5. Çalışma, eğitim önceliği yerine geçmektedir. Aile çocuğu eğitim yerine gelir getirici faaliyetlere zorlayarak çocuğun gelecekteki istihdam ve gelir imkanlarını ortadan kaldırmakta ve o çocuğu da, düşük gelirli yoksul çok çocuklu eğitimsiz bir sosyal ortama itmektedir. Bu düzen yoksulluğun yayılması anlamına gelmektedir.

6. Çocuğun yaptığı işler ve çalışma ortamı onun ruhi gelişimini çok olumsuz etkilemektedir. UNICEF'in raporlarına göre her yıl 1 milyonu aşkın kız çocuğu fuhuşa zorlanmaktadır[9]. Bu kızların büyük çoğunluğu Asyada'dır. AIDS salgınının yaygınlaşmasıyla birlikte, enfeksiyon taşıma olasılığının daha az olduğuna inanılan daha küçük yaşlardaki çocuklar aranılır olmuştur.

7. Yapılan araştırmalar pek çok durumda çalışan çocukların ortalama çalışma süreleri 12-16 saat arasında olduğunu göstermektedir. Bu kadar uzun çalışma süreleri ancak sanayi devrimi sonrasındaki vahşi sanayi kapitalizminin uygulandığı dönemlerde görülmektedir.

---

[7] Jean-Maurice DERRIEN, (çev. H. Başcıl, B. Piyal) ***Çocuk Çalıştırılması İle İlgili Politika Hazırlanması ve İş Denetimi***, ILO, Ankara, 1994, s. 91-92.
[8] Unicef, ***Dünya Çocuklarının Durumu*****, 1998**, s. 10-11.
[9] Unicef, a.g.e., s. 36.

8. Enformel sektörde çocuk çalışanların giderek yoğunlaşması ve özellikle enformel hizmetler sektörüngelişmesine bağlı olarak çocukların açık mekanda çalıştığı gözlenmektedir. Bu durumun çocuğu çok daha olumsuz etkiliyeceği fiziksel şartlar anlamına geleceği açıktır.

9. Uzun çalışma sürelerine karşılık ortalama gelir de çok düşüktür. Haftada 60 saat karşılığı ortalama gelir 3 ABD doları civarındadır.

10. Sıkıcı, tekrara dayalı işler çocuğun fiziksel ve psikolojik gelişimini engellemektedir.

11. Çocuğun çalışma zorunluluğu ve ailesinin çocuktan beklediği gelirin yüksekliği çocuğun karşılayamayacağı bir stres yaratmaktadır. Bu yönden çocuk çalışanlar, zorla çalıştırımanın günümüzdeki en geniş örneğini oluşturmaktadır.

12. Çalışan çocuk önce ailesi daha sonra da işvereni tarafından pek çok bakımdan sömürülmektedir. Aile çocuğu kendi sorumluluklarını gerçekleştirecek bir birey olarak görmekte, işveren ise çocuğu ucuz emek kullanımı olarak görmekte ve kendi durumunun farkında olmamasından dolayı her türlü kötü, ve tehlikeli işte kullanmaktadır.

13. Fiziki, ruhi ve kültürel bakımdan gelişmemiş, düşük gelire mahkum bir kitlenin toplumsal yapı içinde giderek büyümesi ve demokrasi yoluyla ülke kaderine hakim olması da Dünya uluslarının küresel rekabetinin arttığı günümüzde sosyal ve siyasi bakımdan büyük bir handikapı ifade etmektedir.

ÇOCUKLARIN ÇALIŞTIRILMASI ENGELLENEBİLİR Mİ?

Yukarıda değinilen çocuk emeğinin kullanımının yarattığı olumsuzluklara rağmen çocuk emeğinin kullanımının özellikle gelişmekte olan ülkelerde ve ülkemizde giderek yayılmakta olduğu iddia edilmektedir. Çocuk emeğinin kullanımının engellenmesi düşüncesine toplumun önemli bir kesimi katılmasına rağmen uygulamada olumlu sonuçlara ulaşılamamaktadır. Olumlu sonuçlara ulaşılamamasının başlıca nedenleri bize göre şu şeklide sıralanabilir.

- Kurumsal koordinasyon eksikliği nedeniyle konuyla ilgili kurumların ayrı ayrı ve farklı amaçlar için çalışması;
- Politika belirlemede karşılaşılan açmazlar. Bunlardan en sık karşılaşılanı Çocuk işçiliğini sona mı erdirelim ve radikal önlemler

mi alalım, yok sa çalışma ortamlarını iyileştirerek halihazırda maruz kaldıkları bazı riskleri mi önleyelim ikilemi;

- Aileye özellikle aile reislerine yönelik bir yaptırım uygulanamaması ve Aile reisinin yaptığı hataların çocukları aracılığıyla ödemeleri. Batılı gelişmiş toplumlarda ailenin çocukları yetiştirme yeterliliği devlet tarafından denetlenmekte yeterliliği kaybeden ailenin elinden çocuk alınarak devletin himayesi altına alınmaktadır[10]. Gelişmiş toplumlarda bireyler kendi sorumluluklarını topluma yükleme lüksüne sahip değildirler.
- Çocuk emeğine ihtiyaç gösteren çalışma alanlarının yaygınlığı ve teknolojik gelişmeler karşısında hayatta kalabilme yolu olarak ucuz emek kullanımının zorunluluğu;

Çalışan çocuklar konusunda son zamanlarda pek çok ulusal ve uluslararası etkinlik düzenlenmiştir. Bu çalışmalarda genellikle sorunun boyutlarının belirlenmesi dışında, ne yapılabilir konusunda fazla bir şey ortaya konamamıştır. Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO)' nun başlattığı Çocuk İşçiliğinin Sona Erdirilmesi Uluslararası Programı (IPEC) çerçevesinde ülkemizde çeşitli kurumlar tarafından pek çok çalışma gerçekleştirilmiş, ancak bu projeler beklenen sonuçları ortaya koyamamıştır. Bu durumun nedenleri arasında şunlar sayılabilir:

- Çeşitli kurumlar ILO dan proje alma yarışına girmişlerdir. Böyle ciddi çok yönlü bir konunun bilimsel araştırma kaygısının dışında başka motiflerle ele alınması daha başlangıçta para ve zamanın boşa harcanmasına yol açmıştır. Projenin dizaynı, uygulanması ve sonuçlarının irdelenerek yorumlanması apayrı uzmanlıklar gerektirirken bu anlayıştan yoksun çalışmalar ortaya çıkmıştır.
- Kurumlar kendi yetki ve yetenekleri ötesine geçmişlerdir. Sosyal bilimler gibi son derece karmaşık ve çok disiplinli bir alanda bilgi ve becerileri sınırlı olan kurumlar son derece sınırlı ve birbirini tekrar eden bilgiler ve düzensiz istatistikler ile ortaya çıkmışlardır.
- Kurumların farklı yetenekleri birleştirilememiş, Kurumlar arasında koordinasyon sağlanamamıştır. Bu ortamda herkes farklı amaçları gerçekleştirmeye yönelmiştir.
- Soruna getirilen çözümler bazen çözüm olmaktan çok, çocuk çalışmasını özendirici olmuştur.

Gelişmekte olan ülkelerin şartları, çocuk çalışmasını mazur gösterecek hatta zorunlu hale getirecek durumdadır Pekçok zaman

[10] 20 Kasım 1989 tarihli Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşmenin 3. maddesi 2.nci bendi.

bunları aşmak ve çocuk emeğinin kullunılmasını önlemek imkansız denecek kadar zorlaşmaktadır. Çalışan çocuğun getirdiği gelir kaybı karşılanmadan aileden çocuğunu çalıştırmaması istenememektedir. Bu durumda çalışan çocuğun ortadan kaldırılması yerine, çocuklar için zararlı olan işlerde çocuk çalıştırılmasının önlenmesi ve çalışma şartlarının iyileştirilmesi politikaları benimsenmektedir. Ancak bu cümle beraberinde çok büyük bir tehlikeyi de getirmektedir. O da daha önce değindiğimiz çocuk çalışanların durumunu düzelterek çalışma ortamlarını iyileştirerek daha fazla çocuğun çalışmasını özendirmek. Biz burada halihazırda çalışan çocukların maruz kaldığı yüklerin ve tehlikelerin görmezden gelinmesini, ya da çalışma ortamlarının daha da kötüleştirerek çocukların alan dışına itilmesini de savunmuyoruz.

Çocuklar, erişkinlerin yaptıkları işlerde erişkinlerin karşı karşıya bulunduğu tüm tehlikelere maruz bulunmaktadır. Ancak erişkinleri etkileyen işyeri tehlikeleri, çocukları çok daha etkilemektedir. Örneğin fiziksel güçleriyle orantılı olmayan yükleri taşımak, vücutlarına uygun olmayan pozisyonlarda çalışmak, gelişmekte olan bedene kalıcı zararlar verebilir. Çocuklar kimyasal ve radyolojik tehlikeler karşısında çok daha fazla ve çabuk etkilenebilirler. Daha önemlisi çalışma hayatındaki psikolojik yükler çocuğun ruh sağlığını bozabilir. Bu risklerin öncelikle engellenmesi çocuk işçiliğinde öncelikler başlığı altında değerlendirilmektedir[11]. Ancak risklerin ortadan kaldırılması da çocuk işçiliğinin ortadan kaldırılması hedefini ortadan kaldırabilir mi? Bu paradoksun da iyi anlaşılması gerekmektedir.

Çocuk işçiliğinin önlenmesinde aşılması gereken ilk güçlük çocuklarını çalıştıran ailelerden gelmektedir. Çocukların yarattığı gelir olanaklarından yoksun kalan ailelerin tepkisi nasıl önlenecektir? Daha önceleri belirtildiği gibi çocukların elde ettiği gelirlerin aile geçimine yaptığı katkının yüksekliği karşısında ailenin gelir eksikliği nasıl telafi edilecektir?. Ailelere yapılacak maddi yardımların bu arada çözüm olamayacağı ve bu yardımlardan yararlanmak için diğer aileleri de harekete geçireceği açıktır. O zaman çocuk çalıştırılmasına, bu nedenle ya da ek gelir yaratamama nedeniyle göz yumulması kaçınılmaz olmaktadır. O zaman çocuğun çalışmasından kaynaklanan diğer sorunlar katlanarak devam ederken sadece önlenen çocğun kötü koşullarda çalıştırılması ve bundan doğan olumsuz sonuçlardır. O halde yukarda bahsettiğimiz paradoks daha büyümekte ve şekil değiştirmektedir. **“Önleyemiyorsan daha zararlı olanları engelle, zararlı olanları engellersen diğer çalışma alanları kendiliğinden meşruluk kazanır, çalışan çocuk kavramı meşruluk kazanır ise**

[11] Assefa BEQUELE, William E. MYERS, (çev. Rasim BAYKALDI), ***Çocuk İşçiliğinde Öncelikler***, ILO, 1998.

sosyo-ekonomik nedenlerden dolayı çalışan çocuk sorununu göz ardı et".

Çocukların çalışmasını zorunlu kılan ortamın yaratılmasında bireyler çok zaman suçu üzerlerinden atabilecekleri bir neden olarak devlet ve onun sosyo-ekonomik organizasyonunu göstermektedirler. Bu durumu özetleyen güncel pek çok haber görsel medyada yer almaktadır. Kendine ve çevresine zarar verdiği için ailesi tarafından zincire vurulan çocuk haberinde, bir de bakıyorsunuz ki, o ailenin sekiz tane daha çocuğu bulunmakta. Oysa aile reisi yoksul oldukları için çocuklarını tedavi ettiremediğini ve başka çare bulamadığını söylemektedir. Hazine veya özel kişilere ait araziler üzerine kurulan gecekonduların yıkımlarında yaşanan dramlarda bir göz oda içinde yaşayan altı çocuklu aile reisi acıklı durumdan yakınarak devletin kendilerine sahip çıkmasını, yardım etmesini dilemektedir. Bu ve benzeri haberlere o kadar sık raslanır ki, biz insanların yaşadığı bu hayat karşısında derin bir üzüntüye kapılırız. Ancak burada bir olgu gözden kaçmaktadır. **Aileler neden çok çocukludur?** Ya da daha doğrusu **bu duruma gelmelerinde çok çocuklu olmanın etkisi hiç yokmudur?** Belki de anlaşılması ve çözülmesi gereken soru; **Çok çocuklu oldukları için mi bu hale gelmişlerdir? Ya da bu halde oldukları için mi çok çocukludurlar ?** Bize göre aileye çalışarak gelir sağlayan çocuk, ailenin çok çoçuklu olmasının başlıca nedenidir[12]. Ailelerin eğitim düzeylerinin de çok düşük olması nedeniyle, çocuğun eğitimine öncelik tanınması gibi bir fikir oluşmamaktadır. Aile çocuğun çalışmasını, gelecekteki geçimini sağlayacak meslek edinmenin de yolu olarak görmektedir. Böylece aile, çocukları ekonomik amaçları için kullanırken, kendileri için olayı rasyonelleştirecek nedenleri de ortaya koymaktadıdr.

Uygulanan "palyatif politikalar" ile sadece çalışan çocukların çalışma ortamları iyileştirilmekte. Bu durum, her geçen gün çalışan çocuk sayısının artmasına, daha çok ailenin geçim sağlayabilmek için çocuklarını kullanmasına yani sömürmesine neden olmaktadır. Radikal politikalar oluşturulamamasının, yani çocuğun çalışma hayatı dışına çekilememesinin en önemli nedeni böyle politikaların çocukları hedef almasıdır ve kısa vadeli düşünülmesidir. Oysa çocuk yerine aile reisi ve çocuk çalıştıran işveren ve uzun vadeli politikalar düşünülmelidir.

Uluslararası Çalışme Teşkilatının (ILO) başlangıçta çocuk işçiliğinin ortadan kaldırılması hedefi giderek çocuk işçiliğini kabul eden fakat çocukların çalışma hayatında özel olarak korunmasını hedefleyen programlara dönüşmüştür. Bu programlar giderek çocuk yerine aileyi

[12] Tahir BAŞTAYMAZ, ***6-15 Yaş Grubu Bursa'da Çalışan Çocuklar Üzerine Bir Araştırma***, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul, 1990.

özellikle de aile reisini hedeflemektedir. Bu programların biride ülkemizde de uygulanan "aile gelirini desteklemek açısından ailenin girişimciliğini arttırma" programı gelir yetersizliği nedeniyle çocuklarını çalıştırmak durumunda kalan ailelere kendi işlerini kurmalarını öneren programdır. Bu program düşük gelirli ailelere girişimcilik öğretecek ve böylece aile gelirlerini yükseltmelerini sağlayacaktır. Ancak bu projenin uygulamadaki sonucu kayıtdışı örgütsüz sektör olan enformel sektörün genişlemesi olacağı söylenebilir . Unutulmamalıdır ki, enformel sektörde çocuk çalışanlar önemli bir büyüklüktedir ve sektörün kalbini oluşturmaktadır[13].

Üretim yapımız içinde küçük ve kayıtdışı işletmelerin yoğunluğu çocuk işçiliğini yaygınlaştırmaktadır. Düşük verimli olan bu kesim yaşayabilmek için maliyetleri de düşük tutmak zorundudır. Bunun ucuz işçi kullanarak sağlamaktadır. Hayatta kalmaya çalışan işveren çocuk çalıştırarak onların eğitim ve çocukluğunu yaşama hakkını engelleyerek bunu başarmaktadır. Oysa o işveren çocuk çalıştırmasını zorda olan ailelere iş ve gelir vererek iyilik yaptığı düşüncesiyle açıklayabilmektedir. Küçük işletmelerin teknolojik bakımdan yenilenmesi desteklenmedikçe, onları kayıt ve denetim altına almadıkça, maliyetleri düşürmede ve rekabette ucuz işçiliğin kullanımının yanlışlığı ortaya konmadıkça çocuk işçilerin varlığını önlemek mümkün değildir. Diğer bir ifadeyle çalışan ve çalıştırannın bugünkü değerleri korundukça çocuk çalışanların varlığı devam edecektir.

Merkezi ve yerel resmi otoritelerin çalışan çocuklar konusundaki yaklaşımları da şimdiye kadar konuyu boyutlarıyla önemsememe şeklinde olmuştur. Hatta gelir dağılımındaki adaletsizliklerin, iç göçlerin yarattığı düzensiz kentleşmenin, yetersiz iktisadi gelişme ve hızlı sosyal değişimin yarattığı bütün problemlerin kendiliğinden çözümlenmesinde bu gibi tampon mekanizmaların önemli bir paya sahip olması nedeniyle resmi otoriteler bu konuda sessiz kalmayı tercih etmişlerdir. Çalışma hayatı, eğitimimkanlarındaki yetersizlik ve eğitimin geleceğin yaratılmasındaki rolu ve önemi toplum tarafından algılanmadığında çocuğun çalışmasının engellenmesi zorlaşacaktır. Bu bakımdan eğitim hizmetleri için yeteri kadar kaynak ayırmayan, zorunlu eğitimi süre ve kalite olarak arttıramayan iktidarlar çocukların ekonomide çalıştırılmasını dolaylı olarak desteklemektedirler. Çalışma hayatına dair yasal korumaların genişletilmemesi, çocuk haklarına dair sözleşmelerin hayata geçirilememesi ve etkin bir denetimin sağlanamaması da bu dolaylı desteği arttırmaktadır.

[13] Alain MORICE, "The Exploitation of Children in the "Informal Sector", ***Child Work, Poverty and Underdevelopment***, ILO, Geneva, 1981, s. 141.

AB ÜLKELERİNDE VE TÜRKİYE'DE İŞGÜCÜNÜN YAPISI

Doç. Dr. Sedat Murat*

Yirmibirinci yüzyıla girerken, gerek gelişmiş ve gerekse gelişmekte olan ülkelerin çoğunluğunun karşılaştığı en önemli iktisadi ve sosyal problemlerden bir tanesi artan işgüçlerine yeterli istihdam imkanının oluşturulamaması sonucu ortaya çıkan işsizliktir.

İşsizlikten, AB ülkeleri gibi, Türkiye'de önemle ölçüde etkilenmektedir. AB ülkeleriyle Türkiye'nin işgücü yapısı arasında bazı benzerlikler bulunmakla beraber, yapısal açıdan önemli farklılıklar bulunmaktadır.

Birliğin Türkiye'nin tam üyeliğine engel olarak ileri sürdüğü argümanlar arasında hızlı nüfus artışı ve işgücü fazlası önemli bir yer tutmaktadır.

Bu bölümde, AB ülkeleriyle Türkiye'nin işgücü yapısı karşılaştırılıp, istihdam ve işsizlik problemlerine yaklaşımlar ve bakış açıları ele alınıp incelenecektir.

A. İşgücünün Genel Özellikleri

Bir ülkede emek arzını ifade eden kavram işgücüdür. Çalışma çağındaki insanların bir kısmı işgücüne dahil olmadığı halde, çalışma çağı dışındaki bir kısım insanlar da işgücüne katılmaktadır. Çalışma çağında olup da işgücüne dahil olmayanların büyük bir kısmını çalışma çağındaki ev hanımları ile öğrenciler oluşturmaktadır. Bu sebeple, nüfusun cinsiyete göre dağılımı ve kadınların çalışma konusundaki eğilim ve tutumları işgücüne katılma oranını önemli ölçüde etkilemektedir.

Bir ülkede insan sayısı olarak potansiyel emek arzını, yani potansiyel emek gücünü sırasıyla nüfus miktarı, çalışma çağındaki nüfus

* **İstanbul Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

ve işgücüne katılma oranı belirler. İnsan sayısı olarak fiili emek arzını ise istihdam seviyesi ve istihdam oranı tayin eder. Bir ülkenin iktisadi gelişmesinde üretim unsurlarından biri olan emek gücünü tümüyle üretime katabilmek için istihdam seviyesini işgücü seviyesine yaklaştırmak gayesi güdülür. İşte bu hedefe tam istihdam denmektedir[1].

1. Çalışma Çağındaki Nüfus Miktarı

Emek arzının kaynağı genel nüfus miktarı olmakla beraber, bu kaynak bütünüyle emek arzını belirleyemez.

Her ülkenin yaş itibariyle nüfus yapısı aynı olmadığından çalışma çağındaki nüfus oranı da değişmektedir. Nüfusu aynı olan iki ülkeden, yetişkin nüfus oranı, genç ve yaşlı nüfusa nazaran fazla alanda emek arzı kapasitesi daha yüksek olur. Buna karşılık çocuk ve yaşlı nüfus oranı fazla olan ülkede emek arzı kapasitesi azalır.

Tablo 1

Çalışma Çağındaki Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı (%)

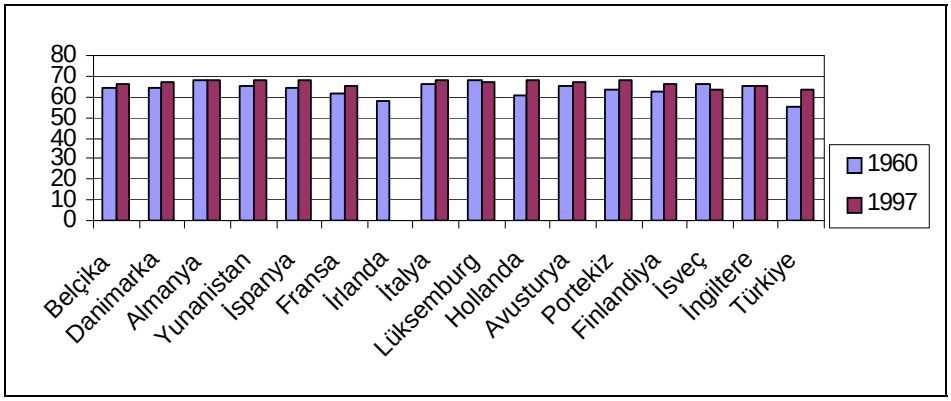
Ülkeler	*1960*	*1965*	*1985*	*1991*	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*
Belçika	64	63	68	67	67	66	66	66	66	66
Danimarka	64	65	66	67	67	68	68	67	67	67
Almanya	68	65	70	68	69	68	68	68	68	68
Yunanistan	65	65	65	67	67	67	67	68	68	68
İspanya	64	64	65	67	67	68	68	69	68	68
Fransa	62	62	66	65	66	65	65	66	66	65
İrlanda	58	57	60	61	62	62	63	64	65	-
İtalya	66	66	67	69	68	69	69	68	69	68
Lüksemburg	68	62	64	69	69	68	68	67	68	67
Hollanda	61	62	69	69	69	68	69	68	68	68
Avusturya	66	-	-	68	67	67	67	67	67	67
Portekiz	63	62	64	66	68	68	67	67	67	68
Finlandiya	63	-	-	68	68	68	67	67	66	67
İsveç	66	-	-	64	64	64	64	63	64	64
İngiltere	65	65	65	65	65	65	64	66	66	65
AB Ortalaması	-	-	-	67	67	66	66	67	67	-
Türkiye	55	53	57	61	62	62	62	62	63	64
TOPLAM	-	-	-	-	67	67	67	67	67	67

Kaynak: ILO; Yearbook of Labour Statistics 1992, a.g.e., s.39-49, DİE; 1990 Genel Nüfus Sayımı...a.g.e., s.70-72 ve Tablo 15, 23, 24 ve 25'deki verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

[1] Zaim, Sabahaddin; ***Çalışma Ekonomisi***, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1992

Grafik 1

AB Ülkeleri ve Türkiye'de Çalışma Çağındaki Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı (%)



Kaynak: Tablo 1.

Çalışma çağındaki nüfusun toplam nüfusa oranları Tablo 48 ve Grafik 20'de verilmektedir. Tablo, Türkiye'nin genç bir nüfus yapısına sahip olduğunu da açıkça ortaya koymaktadır. Türkiye'deki çalışma çağındaki nüfusun toplam nüfusa oranı, AB ülkelerinin oldukça altında kalmaktadır. Lüksemburg ve İsveç hariç, AB ülkelerinin tümünde çalışma çağındaki nüfusun toplam nüfusa oranı Türkiye de dahil tüm ülkelerde artmıştır. 1997 yılı itibariyle, Türkiye ve İsveç'in dışındaki AB ülkelerinde bu oran genellikle 64'in üzerindedir. 2000'li yıllarda bu oranların AB ülkelerinde yine %65'lerin üzerinde seyredeceği, Türkiye'de ise %63 civarında bulunacağı tahmin edilmektedir.

2. İşgücünün Yaş Dağılımı

Genellikle yaşlı bir nüfus yapısına sahip ülkelerin yaşlı, genç nüfus yapısına sahip ülkelerin de genç bir işgücüne sahip oldukları görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında, AB ülkeleriyle Türkiye'nin genel nüfus yapılarının işgüçlerinin yapısına benzer şekilde yansıdığını görmek mümkündür.

Tablo 2

AB Ülkeleri ve Türkiye'de Toplam İşgücünün Yaş Grupları ve Cinsiyet İtibariyle Dağılımı (%) (1997)

Ülkeler		*Toplam*	*-15*	*15-19*	*20-24*	*25-64*	*65+*	*15-24*
Belçika	Erkek	100,00	-	1,01	8,08	90,39	0,53	9,08
	Kadın	100,00	-	0,88	9,42	89,33	0,37	10,31
	Toplam	100,00	-	0,96	8,64	89,94	0,46	9,60
Danimarka	Erkek	100,00	-	8,32	9,90	80,88	0,90	18,22
	Kadın	100,00	-	7,67	10,37	81,43	0,52	18,05
	Toplam	100,00	-	8,02	10,12	81,13	0,72	18,14
Almanya	Erkek	100,00	-	3,58	7,75	87,65	1,02	11,33
	Kadın	100,00	-	3,55	8,35	87,28	0,83	11,89
	Toplam	100,00	-	3,57	8,00	87,49	0,94	11,57
Yunanistan	Erkek	100,00	0,13	2,18	7,76	86,35	3,59	9,94
	Kadın	100,00	0,06	3,61	11,57	82,22	2,54	15,18
	Toplam	100,00	0,10	2,73	9,24	84,74	3,18	11,98
İspanya	Erkek	100,00	-	3,12	10,96	83,96	1,95	14,08
	Kadın	100,00	-	2,83	8,10	86,68	2,39	10,93
	Toplam	100,00	-	2,98	9,59	85,26	2,16	12,57
Fransa	Erkek	100,00	-	1,30	8,24	90,02	0,44	9,54
	Kadın	100,00	-	0,84	8,09	90,53	0,54	8,93
	Toplam	100,00	-	1,09	8,17	90,25	0,49	9,26
Irlanda	Erkek	100,00	-	4,88	12,27	79,99	2,87	17,14
	Kadın	100,00	-	5,42	16,48	76,84	1,26	21,90
	Toplam	100,00	-	5,09	13,91	78,76	2,24	19,00
Italya	Erkek	100,00	-	3,06	9,10	86,30	1,54	12,16
	Kadın	100,00	-	3,82	12,18	82,94	1,07	16,00
	Toplam	100,00	-	3,35	10,26	85,03	1,36	13,61
Lüksemburg	Erkek	100,00	-	1,29	7,82	90,16	0,74	9,11
	Kadın	100,00	-	1,21	11,53	86,80	0,46	12,75
	Toplam	100,00	-	1,26	9,22	88,89	0,63	10,48
Hollanda	Erkek	100,00	-	5,87	9,36	84,77	-	15,23
	Kadın	100,00	-	7,35	11,94	80,71	-	19,29
	Toplam	100,00	-	6,50	10,45	83,05	0,00	16,95
Avusturya	Erkek	100,00	-	5,36	8,67	85,05	0,92	14,02
	Kadın	100,00	-	4,92	10,71	83,38	0,99	15,63
	Toplam	100,00	-	5,17	9,54	84,33	0,95	14,71
Portekiz	Erkek	100,00	0,05	4,02	11,00	78,56	6,37	15,03
	Kadın	100,00	0,05	3,73	10,40	80,95	4,86	14,14
	Toplam	100,00	0,05	3,89	10,73	79,64	5,69	14,62
Finlandiya	Erkek	100,00	-	4,29	8,73	86,17	0,81	13,02
	Kadın	100,00	-	3,97	7,53	88,16	0,33	11,51
	Toplam	100,00	-	4,14	8,16	87,11	0,59	12,30
İsveç	Erkek	100,00	-	2,15	8,43	89,41	-	10,59
	Kadın	100,00	-	2,51	7,96	89,53	-	10,47
	Toplam	100,00	-	2,32	8,21	89,47	-	10,53
İngiltere	Erkek	100,00	-	5,75	9,53	62,07	22,64	15,28
	Kadın	100,00	-	6,60	9,66	62,77	20,96	16,27
	Toplam	100,00	-	6,13	9,59	62,38	21,90	15,72
AB Ortalaması	Erkek	100,00	0,01	3,65	8,71	82,54	5,10	12,36
	Kadın	100,00	0,00	3,90	9,55	81,79	4,75	13,45
	Toplam	100,00	0,00	3,76	9,07	82,22	4,95	12,83
Türkiye	Erkek	100,00	2,02	10,22	9,79	74,04	3,94	20,01
	Kadın	100,00	3,50	15,61	14,68	63,01	3,20	30,29
	Toplam	100,00	2,42	11,67	11,10	71,08	3,74	22,77
TOPLAM	Erkek	100,00	0,32	4,67	8,88	81,21	4,92	13,55
	Kadın	100,00	0,29	4,87	9,97	80,24	4,62	14,85
	Toplam	100,00	0,31	4,76	9,33	80,81	4,80	14,08

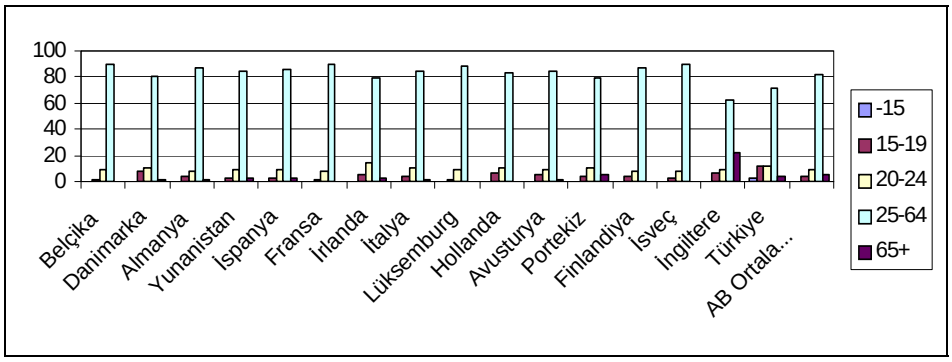
Kaynak: ILO; Yearbook of Labour Statistics 1998, s. 34-47'deki verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Not: *İngiltere için 25-64 yaş grubu 25-50 yaş arasını, 65+ yaş grubu ise 50+ yaş arasını içermektedir.*
15 yaşın altındaki yaş grubundaki çocuklar Yunanistan ve Portekiz için 10-14, Türkiye için ise 12-14 yaş arasındakileri kapsamaktadır.
Yunanistan ve İtalya verileri 1996 yılına aittir.

Yunanistan ve Portekiz hariç, diğer AB ülkelerinde 15 yaşın altında çocuk istihdamı bulunmazken, ülkemizde işgücünün yaklaşık %2,5'ini çocuklar oluşturmaktadır. Bu oran önemli olmakla birlikte, ülkemizde çalışan çocukların büyük kısmı tarımda yoğunlaşmakta ve burada geleneksel ilişkiler söz konusu olduğu için çocuklar ailelerin ve çevrenin koruması altında olup, istismar ortamı ciddi boyutlarda değildir. Şehirleşmenin sonucu oluşan kozmopolit ortamda ailenin korunması ve örgün eğitimin yetersiz olması nedeniyle çocukların istismarının arttığı gözlenmektedir. Genç nesillerin yetişmesinde asıl olan örgün eğitimdir. Ailelerin ekonomik imkansızlıklar içinde olması ve eğitim yeterli koşulların sağlanamaması durumunda çocuğun çalışma hayatına erken yaşta girmesi ile karşılaşılmaktadır[2] .

Grafik 2

AB Ülkeleri ve Türkiye'de İşgücünün Yaş Grupları İtibariyle Dağılımı (%), 1997



Kaynak: Tablo 2.

15-24 yaş grubundaki gençlerin işgücü içindeki oranları AB ülkelerinde genellikle%10-20'ler civarında iken, bu oran ülkemizde kadınlarda %30, erkeklerde ise %20 'ler seviyesindedir. Bu durum, genç, dinamik ve enerjik bir yapı arzetmeleri sebebiyle işgücü için olumlu bir yapı arzetmesine karşılık, bu yaş grubunun eğitimden mahrum kalması sebebiyle, ilerde muhtemel bir işsizlik problemiyle karşılaşmaları gibi olumsuz yönü de bulunmaktadır[3] . Ayrıca, işgücünün genç bir yapı arzetmesi iktisadi kalkınmamız açısından olumlu bir durum gösterse bile,

[2] Öz-Gıda iş Sendikası; ***Çalışma Raporu***, 13-14-15 Kasım 1992, Ankara, s. 274
[3] Murat, Sedat; ***Sosyo-Ekonomik Boyutlarıyla Genel Olarak ve Türkiye'de Gençlerin İşsizliği*** (Yayınlanmamış Doktora Tezi, İ.Ü.S.B.E.), İstanbul1991, s. 117

bu husus iktisadi verimlilik için yeterli değildir. Çünkü, verimlilikte işgücünün dinamik ve enerjik yapısı önemli olmakla beraber, burada asıl önemli olan işgücünün vasıf itibariyle yapısıdır. Hatta genç işgücünün fazla oluşu, Türkiye'nin şu andaki ve gelecekteki kültürel seviyesi açısından olumsuz bir faktör olarak değerlendirilebilir. Çünkü, bu yaş grubunda eğitime katılanlar fazla olsaydı, belki iktisaden faal nüfus oranı düşebilirdi fakat, işgücünün gelecekteki vasıf seviyesi daha iyi olacaktı.

Gerek kalitatif ve gerekse kantitatif yönden işgücünün esasını teşkil eden 25-64 yaş gruplarındaki işgücünün oranı Türkiye'de AB ülkelerinin oldukça altındadır. Bu oran AB genelinde %82,22 iken, Türkiye'de %71,08'dür. Bu yaş grubundaki işçiler, ekonomik gelişme seviyesi ne olursa olsun, işgücünün en önemli kısmını oluşturmaktadırlar. Ayrıca, bu yaş gurubunun en büyük özelliği, bu grupta çalışanların işgücüne en sıkı şekilde bağlı ve istikrarlı bir grup oluşlarıdır[4] .

Yaşlı nüfus açısından işgücünün yapısına baktığımızda, 65 yaşın üstündeki işgücü oranı Türkiye'de (%3,74) Portekiz (%5,69) diğer ülkelerin oldukça üzerindedir.

Toplam nüfusun ve potansiyel emek arzının gittikçe yaşlanması, AB ülkelerini birçok açıdan olumsuz şekilde etkileyecektir. Bu durum sonucunda, Birlikte genel dinamizm, teşebbüs ruhu ve risk alma faktörü kaybolabilir. Halihazırda, AB ülkelerinde oldukça düşük olan emek mobilitesinin daha da düşmesi iş piyasalarının etkinliğini azaltabilir. Kıdeme dayalı terfi sistemi, emek maliyetini artırabilir ve terfi imkanlarının sınırlanması nedeniyle genç işçiler arasında ciddi sıkıntılara sebep olabilir.

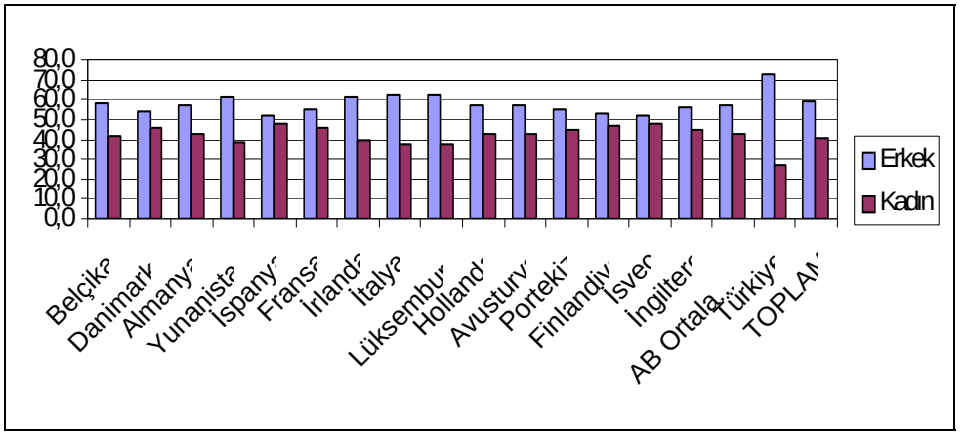
3. İşgücünün Cinsiyet Yapısı

İşgücüne dahil kadınlar, uluslararası mukayeseleri güçleştiren, hatta çoğu zaman imkansızlaştıran önemli bir faktördür. Birçok ülkede kadınların büyük bir kısmı ücretsiz aile yardımcısı durumunda iken, yine önemli bir kısmı, ücret karşılığı yapılmadığı için ekonomik faaliyet olarak kabul edilmeyen ev hizmetleriyle uğraşan ev hanımlarıdır.

[4] Ekin, Nusret; ***İşgücü ve Ekonomik Gelişme***, İstanbul: İ.Ü. Yayınlarından No.1397, 1968, s. 93

Grafik 3

AB Ülkeleri ve Türkiye'de İşgücünün Cinsiyet İtibariyle Dağılımı (%), 1997



Kaynak: Tablo 3.

Erkek işgücünü tayin eden faktörler genel olarak demografik bir kaynaktan doğarken, kadın oranlarına tesir eden faktörler daha ziyade kültürel, sosyal, ekonomik ve etnik bir karakter göstermekte ve demografik hususları gölgelemektedir[5] .

[5] a.g.e. , s. 94

Tablo 3

AB Ülkeleri ve Türkiye'de İşgücünün Yaş Grupları ve Cinsiyet İtibariyle Dağılımı (%) (1997)

Ülkeler		*Toplam*	*-15*	*15-19*	*20-24*	*25-64*	*65+*
Belçika	Erkek	58,1	-	61,2	54,4	58,4	66,8
	Kadın	41,9	-	38,8	45,6	41,6	33,2
	Toplam	100,0	-	100,0	100,0	100,0	100,0
Danimarka	Erkek	53,9	-	55,9	52,7	53,7	66,9
	Kadın	46,1	-	44,1	47,3	46,3	33,1
	Toplam	100,0	-	100,0	100,0	100,0	100,0
Almanya	Erkek	57,0	-	57,3	55,2	57,1	61,9
	Kadın	43,0	-	42,7	44,8	42,9	38,1
	Toplam	100,0	-	100,0	100,0	100,0	100,0
Yunanistan	Erkek	61,1	78,5	48,6	51,3	62,2	68,9
	Kadın	38,9	21,5	51,4	48,7	37,8	31,1
	Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ispanya	Erkek	52,1	-	54,5	59,5	51,3	47,1
	Kadın	47,9	-	45,5	40,5	48,7	52,9
	Toplam	100,0	-	100,0	100,0	100,0	100,0
Fransa	Erkek	54,6	-	65,0	55,1	54,5	49,6
	Kadın	45,4	-	35,0	44,9	45,5	50,4
	Toplam	100,0	-	100,0	100,0	100,0	100,0
Irlanda	Erkek	60,9	-	58,4	53,7	61,9	78,0
	Kadın	39,1	-	41,6	46,3	38,1	22,0
	Toplam	100,0	-	100,0	100,0	100,0	100,0
Italya	Erkek	62,3	-	57,0	55,2	63,2	70,4
	Kadın	37,7	-	43,0	44,8	36,8	29,6
	Toplam	100,0	-	100,0	100,0	100,0	100,0
Lüksemburg	Erkek	62,3	-	63,6	52,8	63,1	72,7
	Kadın	37,7	-	36,4	47,2	36,9	27,3
	Toplam	100,0	-	100,0	100,0	100,0	100,0
Hollanda	Erkek	57,7	-	52,1	51,6	58,9	-
	Kadın	42,3	-	47,9	48,4	41,1	-
	Toplam	100,0	-	100,0	100,0	100,0	-
Avusturya	Erkek	57,1	-	59,1	51,8	57,5	55,4
	Kadın	42,9	-	40,9	48,2	42,5	44,6
	Toplam	100,0	-	100,0	100,0	100,0	100,0
Portekiz	Erkek	54,8	52,4	56,7	56,2	54,1	61,4
	Kadın	45,2	47,6	43,3	43,8	45,9	38,6
	Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Finlandiya	Erkek	52,8	-	54,7	56,5	52,2	73,3
	Kadın	47,2	-	45,3	43,5	47,8	26,7
	Toplam	100,0	-	100,0	100,0	100,0	100,0
Isveç	Erkek	52,3	-	48,5	53,7	52,3	-
	Kadın	47,7	-	51,5	46,3	47,7	-
	Toplam	100,0	-	100,0	100,0	100,0	-
Ingiltere	Erkek	55,8	-	52,4	55,5	55,5	57,7
	Kadın	44,2	-	47,6	44,5	44,5	42,3
	Toplam	100,0	-	100,0	100,0	100,0	100,0
AB Ortalaması	Erkek	57,0	69,4	55,3	54,8	57,3	58,8
	Kadın	43,0	30,6	44,7	45,2	42,7	41,2
	Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Türkiye	Erkek	73,2	61,1	64,1	64,5	76,2	77,0
	Kadın	26,8	38,9	35,9	35,5	23,8	23,0
	Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TOPLAM	Erkek	59,1	61,2	58,1	56,2	59,4	60,6
	Kadın	40,9	38,8	41,9	43,8	40,6	39,4
	Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: ILO; Yearbook of Labour Statistics 1998, s. 34-47'deki verilerden hazırlanmıştır.

Not: *İngiltere için 25-64 yaş grubu 25-50 yaş arasını, 65+ yaş grubu ise 50+ yaş arasını içermektedir. 15 yaşın altındaki yaş grubundaki çocuklar Yunanistan ve Portekiz için 10-14, Türkiye için ise 12-14 yaş arasındakileri kapsamaktadır.*

Yukarıdaki tablodan görüldüğü gibi, tüm ülkelerde işgücünün büyük bir çoğunluğu erkekler oluşturmaktadır. İşgücü içinde erkek oranının çok fazla olduğu ülkelerin başında Türkiye (%73,2), Lüksemburg (%62,3), Yunanistan (%61,1) ve İrlanda (%60,9) gelmektedir.

İşgücü içinde kadın oranının nisbeten yüksek olduğu ülkelerin başında İspanya (%47,9), İsveç (%47,7) ve Danimarka (%46,1) gelmektedir.

AB ortalaması olarak işgücünün %42'ünü kadınlar oluştururken Türkiye'de bu oran %26,8'dir. Görüldüğü gibi, Türkiye'de işgücü içinde oranı AB ortalamasının çok altında bir seviyededir ve daha sonra görüleceği gibi, Türkiye'deki kadın işgücünün büyük bir kısmı ücretsiz aile yardımcısı durumundadır.

4. İşgücüne Katılma Oranları

Bir ülke nüfusu ve nüfusunun yapısı, o ülke işgücünün hacmini belirleme açısından önemli olmakla beraber, yeterli değildir. Nüfus için asıl potansiyel işgücü kaynağı 15-64 yaş grubu olmasına rağmen, bunların da tümünün iktisaden faal durumda olduklarını iddia etmek mümkün değildir. Çalışma çağı grubundaki nüfusun işgücüne dahil olacak kısmını ekonomik, kültürel, sosyolojik ve sosyal politika gibi faktörler önemli ölçüde etkilemekte ve işgücüne katılım oranlarını önemli ölçüde etkilemektedir[6] .

Tablo 51 ve Grafik 23'e bakıldığında, toplam işgücüne katılma oranlarının ülkeden ülkeye farklı bir yapıya sahip olduğu görülecektir. Türkiye'de işgücüne katılma oranı (%47,4) AB ortalamasının (%54,1) altında iken, Yunanistan'ın (%42,1) üzerinde ve İtalya (%47,6) ile hemen hemen aynı düzeydedir.

Tüm AB ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'de de erkeklerin İKO'ları oldukça yüksektir. Erkeklerin işgücüne katılma oranları AB ortalaması %63,6 iken, Türkiye'de %69,9 olarak AB ortalamasının üzerindedir.

Ancak, Türkiye'de erkeklerin İKO'ları AB ortalamasının üzerinde iken, kadınlar açısından durum oldukça farklıdır. Kadınların işgücüne katılma oranları AB'de ortalama %45,2 iken, bu oran Türkiye'de %25,2'dir. Birlik içinde kadınların işgücüne katılmaları açısından oldukça yüksek oranlara İsveç (%74,5), Danimarka (%73,4) ve Hollanda (%61,9) sahiptir.

---

[6] Directorate- General for Economic and Financial Affairs; ***European Economy***, Brussels, 1992, s. 134, Zaim, s. 97-101, Ekin, İşgücü...., s. 67

Tablo 4

AB Ülkeleri ve Türkiye'de Yaş Grupları ve Cinsiyet İtibariyle İşgücüne Katılma Oranları ((%) (1997)

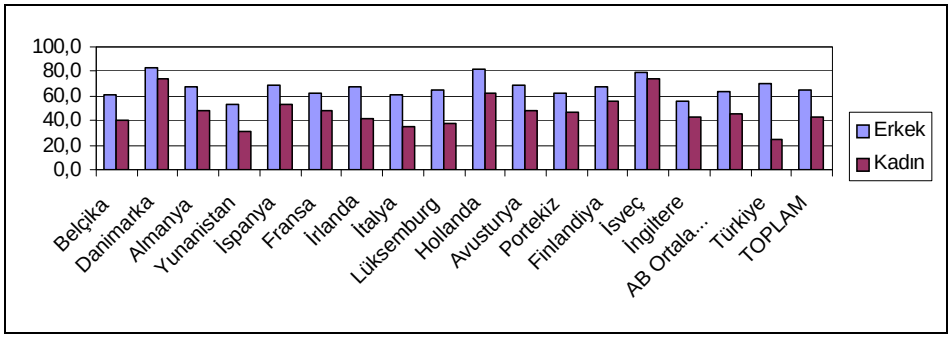
Ülkeler		*Toplam*	*-15*	*15-19*	*20-24*	*25-64*	*65+*	*15-24*
Belçika	Erkek	60,6	-	7,8	60,4	81,1	1,9	34,5
	Kadın	40,9	-	5,1	52,2	58,3	0,7	29,1
	Toplam	50,4	-	6,5	56,3	69,7	1,2	31,8
Danimarka	Erkek	83,6	-	76,3	83,6	86,9	24,0	80,1
	Kadın	73,4	-	70,2	77,8	75,6	12,1	74,3
	Toplam	78,6	-	73,5	80,7	81,3	18,1	77,3
Almanya	Erkek	67,8	-	34,3	76,6	84,0	4,5	55,1
	Kadın	47,7	-	27,0	66,9	64,7	1,7	46,4
	Toplam	57,4	-	30,8	71,9	74,5	2,8	50,9
Yunanistan	Erkek	53,5	0,4	16,2	69,5	86,9	11,5	40,3
	Kadın	31,6	0,1	16,2	55,2	49,4	4,2	35,1
	Toplam	42,1	0,3	16,2	61,7	67,5	7,5	37,6
Ispanya	Erkek	69,1	-	21,6	77,1	85,3	11,1	49,1
	Kadın	53,0	-	18,7	53,8	73,3	5,9	36,2
	Toplam	60,3	-	20,2	65,6	79,0	7,6	42,8
Fransa	Erkek	62,3	-	9,3	60,0	85,2	1,6	34,4
	Kadın	48,1	-	5,2	50,2	70,6	1,1	27,7
	Toplam	55,0	-	7,3	55,2	77,9	1,3	31,1
Irlanda	Erkek	67,8	-	25,9	75,7	85,6	15,0	48,9
	Kadın	42,0	-	19,5	67,6	52,5	3,2	41,9
	Toplam	54,7	-	22,8	71,7	69,0	8,3	45,5
Italya	Erkek	61,6	-	22,0	57,3	80,8	6,0	40,8
	Kadın	34,6	-	17,5	47,9	46,0	1,7	33,8
	Toplam	47,6	-	19,8	52,7	63,2	3,5	37,4
Lüksemburg	Erkek	64,9	-	12,7	62,5	83,4	3,1	40,2
	Kadın	38,2	-	7,2	58,5	49,6	0,9	34,9
	Toplam	51,4	-	10,0	60,5	66,7	1,9	37,6
Hollanda	Erkek	82,0	-	55,4	81,5	84,9	-	69,0
	Kadın	61,9	-	52,7	78,1	61,0	-	66,0
	Toplam	72,1	-	54,0	79,8	73,1	-	67,5
Avusturya	Erkek	69,2	-	49,0	75,2	83,9	4,5	62,5
	Kadın	48,0	-	35,8	70,8	62,8	2,1	54,1
	Toplam	58,2	-	42,6	73,0	73,4	3,0	58,4
Portekiz	Erkek	62,4	0,4	28,1	69,6	85,7	23,6	49,9
	Kadın	46,4	0,4	21,9	58,5	66,3	10,7	40,5
	Toplam	54,0	0,4	25,0	64,3	75,6	16,1	45,3
Finlandiya	Erkek	67,2	-	34,9	73,3	82,9	3,9	53,8
	Kadın	55,9	-	30,2	59,5	77,1	0,9	44,6
	Toplam	61,3	-	32,6	66,6	80,0	2,0	49,3
Isveç	Erkek	79,1	-	23,3	66,2	85,6	-	48,2
	Kadın	74,5	-	25,9	59,6	80,5	-	45,4
	Toplam	76,8	-	24,6	62,9	83,1	-	46,8
Ingiltere	Erkek	56,0	-	63,7	83,2	58,5	43,6	74,6
	Kadın	43,0	-	60,9	70,1	48,3	26,9	66,1
	Toplam	49,4	-	62,4	76,8	53,5	34,6	70,5
AB Ortalaması	Erkek	63,6	0,4	31,0	69,8	79,1	18,5	51,0
	Kadın	45,2	0,2	26,2	59,8	59,4	9,3	43,6
	Toplam	54,1	0,3	28,7	64,9	69,3	13,2	47,4
Türkiye	Erkek	69,9	16,7	48,9	79,9	86,5	31,9	60,4
	Kadın	25,2	11,4	27,1	33,9	27,0	10,2	30,1
	Toplam	47,4	14,1	38,0	54,0	56,7	21,4	44,4
TOPLAM	Erkek	64,5	10,7	35,5	71,3	80,1	19,6	52,9
	Kadın	42,4	7,3	26,4	54,7	55,1	9,4	40,5
	Toplam	53,2	9,0	31,0	63,0	67,6	13,7	46,7

Kaynak: ILO; Yearbook of Labour Statistics 1998, s. 34-47'deki verilerden hazırlanmıştır.

Not: *İngiltere için 25-64 yaş grubu 25-50 yaş arasını, 65+ yaş grubu ise 50+ yaş arasını içermektedir.*
15 yaşın altındaki yaş grubundaki çocuklar Yunanistan ve Portekiz için 10-14, Türkiye için ise 12-14 yaş arasındakileri kapsamaktadır.
Yunanistan ve İtalya verileri 1996 yılına aittir.

Grafik 4

AB Ülkeleri ve Türkiye'de İşgücüne Katılma Oranları (%), 1997



Kaynak: Tablo 4.

Ekonomik gelişme ile işgücüne katılma oranları arasında hem direkt, hem de tersine bir ilişki bulunmaktadır ve şehirleşme seviyesinin çok düşük olduğu ve ekonomik gelişme hızının da şehirleşmeyi geriden takip ettiği ülkelerde İKO düşüktür. Böyle ülkelerde ihtiyaçlar çeşitlenmemiştir ve sınırlıdır. Ekonomi tarımsal karakterlidir ve kapalı bir bünye arzeder. Bu özelliklerinden dolayı nüfusa oranla çalışanların ve çalışmak isteyenlerin sayısı azdır. [7]

Ekonomik gelişme ve sanayileşme şehirleşmeyi de hızlandırdığından İKO da artış gösterir. Şehirleşme yeni iş imkanları meydana getirir. Tarımsal kesimde iktisaden faal olanlarla olmayanların bir kısmı yeni istihdam alanlarında iş bulur. Tarımın dışa açılmasıyla, ulaşım ve haberleşme araçlarının kullanımındaki artışlarla istihdam alanları çeşitlenir. İhtiyaçlardaki ve isteklerdeki artış çalışma arzusunu kamçılar. Bu da İKO'nın yükselmesine sebep olur.

Ekonomik gelişme ve şehirleşme istikrara kavuşup belli bir optimal seviyeye ulaşınca, kırsal kesimden şehirlere yönelik göç de önemini kaybetmeye başlar. Nüfusun şehirleşmesiyle birlikte eğitim süreleri ve eğitime katılanların oranı artıp, emeklilik yaşı kısalıp, izin süreleri uzamış olabileceğinden İKO'nın da düşmeye başlaması muhtemeldir. Bu faktörlerin etkisiyle çalışma arzu ve gücünde olanların sayısı azalabilecektir.

Kişilerin kendilerinin veya aile üyelerinin sosyal statülerini geliştirme gayretleri, kadınların evlenebilmek, yaşlıların ise dost bulabilmek için çalışma hayatına atılmaları gibi nedenler de İKO'nı artırmaktadır.

[7] Serter, Nur; ***Genel Olarak ve Türkiye Açısından İstihdam ve Gelişme***, İstanbul, 1992,

Ekonomik gelişme belli bir düzeye ulaşıp ailelerin sosyal refahlarının artmasıyla kadınlar çalışma hayatından ev hanımlığına, çocuklar da eğitime yönelmeye başlarlar ki bu husus hem toplam İKO'nın hem de kadınların İKO'larının düşmesine neden olar.

Kadınların medeni durumları da İKO'nı etkilemektedir. Kadınlarda bekar ve dulların İKO'ları yüksek, evli ve çocuklu olanların ise düşüktür.

B. İşgücünün Yapısı

İstihdam yapıları ve uyguladıkları politikalar farklı olmakla birlikte tüm ülkelerin, tam istihdam hedefini gerçekleştirememeleri durumunda, karşılaştıkları ortak sorun işsizliktir.

Ülkeler arasında nüfus, insangücü, kullanılan teknoloji, sahip olunan yeraltı ve yerüstü kaynakları ve iktisadi gelişmişlik seviyesi gibi demografik, sosyal ve iktisadi yapıdaki farklılıklar, bu ülkelerin istihdam konusuna yaklaşımlarını da büyük ölçüde etkilemekte ve değişik istihdam politikalarına yönelmelerine sebep olmaktadır.

AB ülkeleriyle Türkiye ve hatta Birliğin kendi üyeleri arasında da iktisadi, sosyal ve demografik farklar bulunduğundan doğal olarak bunların istihdam yapıları da farklı olacaktır.

1. İşgücü Yapısında Gelişmeler

a. AB Ülkelerinde İşgücü Yapısında Meydana Gelen Gelişmeler

II. Dünya Savaşı sonrasında Batılı ülkelerde uzun süre Keynesci politikalarla desteklenen başarılı bir büyüme ve tam istihdam dönemi yaşanmıştır. Bu dönemde ortalama büyüme hızı yaklaşık %4 olmuştur. Bu dönem işsizlik oranının da çok düşük olduğu bir dönemdir. Mesela, 1962-1973 arasında işsizlik oranı F. Almanya, Fransa ve Hollanda'da %1,3 ile %1,8 gibi çok düşük bir seviyede kalmıştır. En yüksek işsizlik oranı sanayileşme açısından AB'nin kuzey ülkelerine göre daha geri durumda olan İtalya'da görülmektedir. (%3,6) [8] .

İşsizlik oranlarının bu denli düşük oluşu ve arızi bir durum arzetmesi, bu dönemde Batılı ülkelerin tam istihdam seviyesinde olduğunu göstermektedir.

[8] Koray, Meryem; ***"Avrupa Topluluğu Ülkelerde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları"***, İKV Dergisi, Sayı.84, Ekim 1990, s. 30

1960'lı yıllarda emek taleplerine kendi emek arzlarıyla cevap veremeyen AB ve diğer Batılı ülkeler bu açığı kapatabilmek için yabancı işçi talebinde bulunmaya başlamışlardır. 1970'lerin başlarında Batı Avrupa'daki yabancı işçi sayısı altı milyon'a çıkmıştır ve bunların içinde Türk işçileri de önemli bir miktarı oluşturmaktaydı.

İşgücü arzına yeterli iş imkanının oluşturulmasının yanısıra, büyüme döneminde AB ülkeleri sosyal refah harcamalarında da artışlara gitmişler ve sosyal devlet kimliğini kazanmışlardır. Sosyal refah harcamaları içinde eğitim, işgücünün çalışma hayatına hazırlanması, sosyal güvenlik ve bunun içinde de işsizlik ödenekleri önemli bir yer tutmaktadır.

OECD ortalaması olarak GSMH içinde sosyal refah harcamaları 1960 ortalarında %13,2 iken, 1970 ortalarında bu oran %18,8'e çıkmıştır. Topluluğu oluşturan "Altılar" açısından bu oran, İtalya hariç, %20'nin üstünde gerçekleşmiştir. Sosyal refah harcamalarına en yüksek payı %29,1 ile Hollanda ayırmıştır. İşsizlik ödeneği ve aile yardımları açısından da özellikle F. Almanya ve Hollanda gibi gelişmiş kuzey ülkelerinin oldukça iyi koşullar gösterdikleri ortaya çıkmaktadır [9] .

Birlikte, tam istihdamı da gerçekleştiren ekonomik büyüme 1970'li yıllara kadar sürmüştür. Bu yıllardan itibaren daralma dönemi başlamış, işsizlik artmış ve iktisadi ve sosyal politikaların yeniden gözden geçirilmesi gereği gündeme gelmiştir.

Özellikle 1973-74 yıllarında yaşanan petrol şoku Birlik ülkelerini derinden sarsmış ve iş piyasaları üzerinde adeta 1930'lu yılların etkisini göstermiştir. Kitleler halinde işsizler ortaya çıkmış, bir çok işyeri kapanmış, birçok sektör çok güç durumda kalmışlardır. Bu durumdan en fazla etkilenen sektörler otomobil, tekstil, dokuma ve inşaat, en fazla etkilenen işçilerse genç, yaşlı, kadın, göçmen ve vasıfsızlar olmuşlardır.

Birlikte 1973 petrol krizinden sonra başlayan işsizlik problemi, aynı şekilde 1979-1982 arasında yaşanan ikinci petrol krizi ve durgunlukta da kendini göstermiştir. Birlik çapında işsizlik oranı 1979'da %5 civarında iken, 1982'de %13'lere yükselmiştir. 1981 yılında Yunanistan'ın da Topluluğa katılması, işsizlik oranlarını olumsuz şekilde etkilemiş olmasına rağmen, artışın tek sebebi olmayıp başka faktörler de bulunmaktadır. Bunlar; iktisadi durgunluğun etkisi, yeni sanayileşen ve ucuz emek kullanan ülkelerin geleneksel sanayilerde ortaya çıkardıkları

[9] a.g.e. , s. 31

rekabet ve ileri teknolojiye geçen sanayilerin ortaya çıkardıkları orta vadeli işsizliktir [10] .

Tüm bu gelişmelere karşın, 1983-1990 yılları arasında Birliğin toplam istihdamında önemli artışlar olmuş ve kuruluşundan beri en büyük gelişme seviyesine ulaşmıştır. Buna rağmen, işsizlik hala önemini korumakta ve yüksek seviyelerde bulunmaktadır. İstihdamdaki bu gelişme hem emek arzı hem de emek talebindeki değişmelerden kaynaklanmaktadır. İşgücünün yaşlanması sonucunda 25 yaşın altındaki işçilerin sayısında azalmalar olmuştur. Diğer taraftan, ekonomik büyüme büyük ölçüde yeni istihdam imkanları ortaya çıkarmıştır. Milli gelirin reel olarak artması sonucunda işgücünün büyük bir kısmına istihdam imkanı sağlanmış ve büyük miktarlara ulaşan işsizlik kısmen de olsa düşürülmüş, fakat buna rağmen işsizlik önemini korumaya devam etmektedir.

1985-90 yılları arasında istihdamda görülen büyüme tüm üye ülkelerde hissedilirken, büyüme oranları bazı farklılıklar göstermiştir. Özellikle bu büyümeden faydalanan erkek ve kadın işçilere bakıldığında bu durum daha iyi farkedilebilir. Toplam istihdamda görülen büyüme özellikle dört üye ülkede çok fazla etkili olmuştur. Bu ülkelerde istihdam oranı %10 ve daha fazla olmuştur. Bu ülkeler İngiltere, Portekiz, İspanya ve Hollanda'dır. Tüm Birlikte görülen istihdamdaki genişlemenin %70'inden fazlası bu ülkelerde olmuştur.

İstihdam artışı kadınlarda erkeklere göre daha fazla olmuştur. (Kadınlarda %9, erkeklerde %4 artış). Sadece Almanya'da bu oranlar arasındaki fark çok az olmuştur. İtalya'da ise oranlar çok farklıdır. Belçika ve İrlanda'da erkeklerin istihdamı düşerken, kadınların istihdamı %7.9 arasında artmıştır. Kadınların istihdamındaki en az artış %4'le Fransa'da, en yüksek artış ise %25'ten fazla bir oranla İspanya ve Hollanda'da gerçekleşmiştir.

1983'lerden sonra Birlikte görülen istihdam büyümesinin yanısıra bazı yapısal değişimler de ortaya çıkmıştır. Bunları kısaca aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür;

- İstihdam düzeyi ile üretim artışı arasındaki ilişki,

- Sektörler arası istihdam oranlarında görülen değişme. Özellikle hizmet sektörünün sanayi ve tarım sektörüne göre giderek daha fazla büyümesi,

[10] Bıçakçı, F. Güniz; ***Avrupa Topluluğu'nda İşsizlik ve İstihdam Politikaları***, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İ.Ü.S.B.E.), İstanbul, 1991, s. 13

- Bazı sektörlerde görülen yeni istihdam problemlerinin ortaya çıkması,

- Serbest çalışanların oranlarında görülen düşme [11] .

b. Türkiye'de İşgücü Yapısında Meydana Gelen Değişmeler

Türkiye'de en önemli sosyo-ekonomik sorunların başında gelmeye devam eden istihdam sorununun sebeplerini iki başlık altında toplamak mümkündür. Ülkemizde istihdam sorunu bir yandan sosyal ve ekonomik nitelikli mevcut yapısal dinamiklerden kaynaklanmaktadır. Öte yandan, istihdam sorununun tek nedeni yapısal dinamikler değildir. Geçmişte uygulanan iktisat politikası tedbirleri, yapısal dinamikleri istihdam sorununun çözümlenmesi yönünde yumuşatacak yerde sorunun boyutlarını genişletecek yönde işlemiştir [12] .

Gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi, ülkemizde de nüfus artış hızı çok yüksektir. Ekonomide aynı düzeyde istihdam imkanı oluşturulamayınca işsizliğin artması da kaçınılmaz olmaktadır.

Ülkemizde şehirleşme henüz istikrarlı bir yapıya ulaşamamıştır. 1927 yılında toplam nüfusun %24'ü şehirlerde yaşarken, bu oran 1990 yılında %60'a ulaşmış ve halihazırda %65'leri aşmıştır. 1950'li yıllardan itibaren giderek hızlanan kırsal kesimden şehirlere göç hala devam etmekte ve bu hızlı şehirleşme istihdam sorununun niteliğinin değişmesine paralel olarak, bir çok yeni sosyo-ekonomik problemler meydana getirmiştir. Kırsal kesimde barınan ve gizli işsiz durumunda olan işgücü fazlası şehirlere kayarak açık işsiz haline dönüşmüş, hizmetler kesiminin şişmesine sebep olmuş veya marjinal işlere yerleşerek yeni bir gizli işsizlik oluşturmuştur.

Ülkemizin çalışabilir durumdaki nüfusunun yaklaşık %40'ının tarımsal alanda istihdam edilmesi, ilk başta istihdam sorununu çözümlüyor gibi görünse de, istihdamın yapısını bozmakta ve gizli işsiz miktarını artırmaktadır. Tarımsal kesimde istihdam edilmekte olan 7,5-8 milyon civarında kişinin 600-650 bin kadarının gizli işsiz olduğu tahmin edilmektedir.

Diğer taraftan, ülkemizde istihdam sorununun gittikçe ciddi bir durum almasında benimsenen sanayileşme modelinin ve uygulanan iktisat politikası tedbirlerinin de önemli rolü bulunmaktadır.

---

[11] Commission of the European Communities; ***Employment in Europe 1991***, Directorate-General Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Brussels, s. 19, 26

[12] Şahin, Hüseyin; ***"Türkiye'de İstihdam Sorununun Nedenleri ve Çözüm Yolları"***, İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası Prof. Dr. Sabri F. Ülgener'e Armağan, Cilt 43, Sayı 14, 1984-1985, İstanbul, 1987, s. 338

Ülkemizde, işgücü piyasasının sürekli olarak izlenebilmesini sağlayan bir sistem bulunmamaktadır. Sağlıklı bilgilere sahip olunamaması, her konuda olduğu gibi istihdam konusunda da önemli bir darboğazdır. Gerçekte, ülkemizde işgücü piyasasıyla dolaylı ve dolaysız şekilde ilgili çok sayıda veri kaynağı bulunmaktadır. Ancak, bu veri kaynakları ve elde edilen bilgiler, kaynak, kapsam, elde edilme biçimi, zaman ve diğer özellikler bakımından farklılık göstermektedir.

İşgücü piyasasına ilişkin doğru ve etkili politikaların oluşturulmasında sağlıklı ve sürekli bilgi temininin önemi büyüktür. Ülkemizde işgücü piyasası verileriyle ilgili olarak çeşitli bilgi kaynakları bulunmaktadır. Bunlar; Genel Nüfus Sayımları, Genel Sanayi ve İşyerleri Sayımları, İmalat Sanayii Anketleri, Genel Tarım Sayımları, Madencilik İstatistikleri, Hanehalkı İşgücü Anketleri, İş ve İşçi Bulma Kurumu İstatistikleri, Devlet Personel Başkanlığı İstatistikleri ve Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının İstatistikleridir.

Ülkemizde acilen çözüm bekleyen önemli bir sosyo-ekonomik sorun olan işsizlik yapısal bir nitelik taşımakta ve hızlı nüfus artışı, istihdam imkanlarını geliştirecek yatırımların artırılamaması, çalışma mevzuatının ekonominin dinamizmi ile bağdaşmaması ve düşük eğitim düzeyinden kaynaklanmaktadır.

Ülkemizde işgücümüzün, 1997 yılı itibariyle, genel özelliklerini aşağıdaki şekilde özetlememiz mümkündür [13] .

Ülkemizdeki toplam işsizlik oranı %5,9, eksik istihdam oranı da %5,1'dir. Dolayısıyla, işsizlik ve eksik istihdam nedeniyle atıl durumda bulunan işgücümüzün oranı %11'i bulmaktadır.

DİE, HHİA 1997 Nisan ayı sonuçlarına göre istihdamda tarım sektörünün payı %45,3, sanayinin %21,6, hizmetler kesiminin ise %33,'dir. Türkiye'de istihdam edilenlerin önemli bir kısmını tarım sektöründe olması, ülkemizin sanayileşmiş ülkelerin istihdam yapısının oldukça gerisinde bulunduğunu ortaya koymaktadır.

Ülkemizde işsizliğin yapısal özelliklerinden birisi de, gençler arasında yaygınlaşmış olmasıdır. DİE verilerine göre, 1997 yılında işsizlerin %2,9'u 15-19, %26,8'i 20-24 ve %25,5'i 25-34 yaş grubunda bulunmaktadır.

Ayrıca, işsizliğin en fazla vasıfsızlar arasında yaygın olduğu gözlenmektedir. 1997 yılında işsizlerin eğitim durumu itibariyle dağılımına bakıldığında, işsizliğin en fazla %41,2'lik oranla ilkokul mezunları arasında yaygın olduğu anlaşılmaktadır. Bu oranı %24,7 ile

[13] DİE; ***Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları Nisan 1997***, Ankara, 1998, s. 59, 64, 91 ve 92

lise mezunları, %14,5 ile de ortaokul mezunları izlemektedir. Orta dengi meslek okulları ve lise dengi meslek okulları için bu oranlar sırasıyla %0,7 ve %7,9'dur.

2. İşgücünün Sektörler İtibariyle Dağılımı

Bir ülkenin iktisadi gelişme yönünden seviyesini belirleyen göstergelerden biri de işgücünün sektörler itibariyle dağılımıdır. İlkel ekonomilerde işgücü %80 oranında tarımda ve %10'ar oranında da diğer sektörlere dağılmıştır. İktisadi gelişmeyle birlikte sanayi kesimi tarımın önüne geçmeye başlar. İktisadi gelişmenin ileri merhalelerinde ise hizmetler kesimi ön plana geçer.

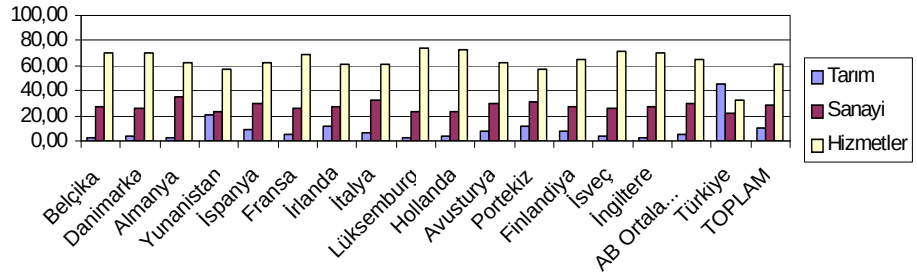
Aşağıdaki tabloda da "Üç Sektör Kanunu" olarak nitelendirilen bu gelişmeyi AB ülkeleri ve Türkiye açısından görmek mümkündür. Tarım ve sanayinin payı tüm ülkelerde sürekli olarak düşerken, hizmet sektöründeki işgücünün payı ise tüm ülkeler itibariyle artış göstermektedir.

İstihdam oranındaki sürekli düşmeye rağmen, tarımsal sektör özellikle Birliğin güneyindeki bir çok kırsal alanda hala önemini korumaya devam etmekte ve Birliğin istihdamı ve gelir açısından önemli bir kaynağı durumundadır.

"Birliğin tarımsal istihdamı 1960'lı yıllardan beri yıllık yaklaşık %2,8 civarında azalmıştır. 1960'larda toplam istihdamın dörtte birini oluşturan tarım kesiminin payı 1989'da %9'lara düşmüştür. Aynı dönemde hizmetlerin payı ise %38'den %60'lara yükselmiştir.

Grafik 5

AB Ülkeleri ve Türkiye'de İşgücünün Sektörlere Göre Dağılımı (%), 1996



Kaynak: Tablo 5.

Tablo 5

AB Ülkeleri ve Türkiye'de İşgücünün Sektörlere Göre Dağılımı (%)

Ulkeler		*1975*	*1985*	*1990*	*1991*	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*
Belçika	Tarım	3,80	3,60	3,30	2,72	2,89	2,64	2,88	2,69	2,74
	Sanayi	39,70	31,90	30,70	30,52	30,87	29,46	28,87	28,26	27,63
	Hizmetler	56,50	64,50	66,00	66,77	66,24	67,90	68,25	69,06	69,63
Danimarka	Tarım	9,80	6,70	5,60	5,69	5,17	5,16	5,03	4,39	3,89
	Sanayi	31,50	27,90	27,40	27,62	27,18	26,10	26,53	27,08	26,38
	Hizmetler	58,70	65,40	67,00	66,69	67,65	68,74	68,44	68,53	69,72
Almanya	Tarım	6,80	5,20	3,70	4,20	3,75	3,52	3,27	3,17	2,94
	Sanayi	45,40	41,00	40,10	40,30	39,07	37,94	37,00	36,00	35,27
	Hizmetler	47,80	53,80	56,20	55,50	57,18	58,53	59,73	60,83	61,79
Yunanistan	Tarım	33,20	28,90	23,90	22,22	21,85	21,29	20,81	20,41	20,27
	Sanayi	29,30	25,70	25,90	25,69	25,36	24,19	23,61	23,21	22,88
	Hizmetler	37,50	45,40	50,20	52,09	52,79	54,52	55,57	56,37	56,85
Ispanya	Tarım	22,10	16,20	12,00	10,90	10,09	10,21	9,92	9,30	8,63
	Sanayi	38,30	31,80	33,50	33,04	32,71	30,82	30,10	30,18	29,40
	Hizmetler	39,60	52,00	54,50	56,06	57,20	58,97	59,97	60,52	61,97
Fransa	Tarım	10,30	8,20	6,40	6,05	5,92	5,46	5,20	4,90	4,83
	Sanayi	38,60	32,40	30,40	30,04	29,55	27,53	26,86	26,97	26,55
	Hizmetler	51,10	59,40	63,20	63,91	64,52	67,00	67,95	68,13	68,62
Irlanda	Tarım	22,40	16,50	15,30	13,98	13,70	13,11	12,56	-	11,20
	Sanayi	31,80	29,90	28,80	29,03	28,10	27,17	27,87	-	27,32
	Hizmetler	45,80	53,60	55,90	56,99	58,20	59,72	59,57	-	61,47
Italya	Tarım	15,80	11,00	9,00	8,48	7,88	7,97	7,74	7,47	6,66
	Sanayi	38,50	33,50	32,40	32,22	33,15	32,48	32,11	32,12	32,20
	Hizmetler	45,70	55,50	58,60	59,30	58,96	59,55	60,15	60,41	61,14
Lüksemburg	Tarım	6,80	4,60	3,70	3,68	6,10	3,07	3,07	3,73	2,42
	Sanayi	43,60	32,00	29,40	28,83	28,66	26,38	26,99	25,47	23,03
	Hizmetler	49,60	63,50	66,90	67,48	65,24	70,55	69,94	70,81	74,55
Hollanda	Tarım	5,70	5,30	4,60	4,37	3,91	4,08	3,99	3,69	3,78
	Sanayi	34,90	28,20	26,30	25,58	24,87	24,14	23,34	22,78	23,16
	Hizmetler	59,40	66,50	69,10	70,05	71,23	71,78	72,66	73,54	73,06
Avusturya	Tarım	12,50	9,60	7,90	7,43	7,08	6,92	-	-	7,44
	Sanayi	40,90	38,00	36,80	37,03	35,69	35,43	-	-	30,29
	Hizmetler	46,60	52,40	55,30	55,54	57,22	57,65	-	-	62,27
Portekiz	Tarım	33,90	21,60	18,10	17,43	11,47	11,56	11,76	11,48	12,21
	Sanayi	33,80	33,90	34,10	34,00	32,56	32,86	32,48	32,18	31,27
	Hizmetler	32,30	44,50	47,80	48,57	55,97	55,58	55,77	56,34	56,52
Finlandiya	Tarım	14,90	11,30	8,20	8,47	8,62	8,55	8,28	7,67	7,89
	Sanayi	36,10	31,80	30,90	29,14	27,74	26,96	26,77	27,85	27,09
	Hizmetler	49,00	56,90	60,90	62,39	63,64	64,49	64,95	64,48	65,02
Isveç	Tarım	6,40	-	3,70	3,30	3,33	3,46	3,46	3,11	3,26
	Sanayi	36,50	-	28,90	28,32	26,60	25,57	25,12	25,90	25,85
	Hizmetler	57,10	-	67,30	68,37	70,07	70,97	71,41	70,99	70,88
Ingiltere	Tarım	2,80	2,40	2,20	2,28	2,23	2,05	2,09	2,06	1,96
	Sanayi	40,40	34,70	32,30	31,22	30,23	29,39	27,78	27,42	27,44
	Hizmetler	56,80	63,00	65,50	66,49	67,54	68,56	70,13	70,51	70,60
AB Ortalaması	Tarım	11,10	8,40	6,70	6,34	5,82	5,66	5,46	5,17	5,06
	Sanayi	39,50	34,20	33,10	33,19	32,57	31,43	30,49	30,18	29,80
	Hizmetler	49,40	57,40	60,20	60,47	61,61	62,92	64,05	64,65	65,14
Türkiye	Tarım	59,34	50,36	48,44	48,42	44,37	45,44	45,72	47,64	45,76
	Sanayi	13,76	15,52	15,30	20,23	21,89	21,74	21,95	20,79	21,72
	Hizmetler	26,90	34,12	36,26	31,35	33,74	32,82	32,33	31,57	32,52
TOPLAM	Tarım				11,18	10,32	10,37	10,47	10,63	10,21
	Sanayi				31,70	31,32	30,28	29,43	28,98	28,78
	Hizmetler				57,12	58,36	59,35	60,10	60,40	61,01

Kaynak: DİE; Sayılarla Türkiye ve Avrupa Birliği 1991-1996, Ankara: DİE Yayın No. 2249, Mayıs 1999, s. 41,44,45 ve 46 ile DİE; Çalışma İstatistikleri 1993, Ankara: DİE Yayın No. 1684, Mayıs 1994, s. 13 ve European Comission; Employment in Europe 1999, Belgium, 1999, s. 127-142'deki verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

1960 yılında, altı kurucu ülkeden biri olan Belçika'da toplam istihdamda tarımın payı %8,7, İtalya'da ise %32,6 idi. 1973 yılında Topluluğa giren üç ülkenin 1960 yılında toplam istihdamdaki oranları İngiltere'de %4,7, Danimarka'da %18,2 ve İrlanda'da %37,3 idi. Daha sonra 1981 yılında Topluluğa katılan Yunanistan'da, 1986 yılında katılan İspanya ve Portekiz'in 1960 yılı itibariyle tarımsal istihdamdaki payları sırasıyla %57,1, %38,7 ve %43,9 iken, 1989 yılında aynı ülkelerin tarımsal istihdamdaki payları sırasıyla %25,3, %13 ve %19 olmuştur. Görüldüğü gibi yaşı itibariyle Türkiye'ye benzerlik gösteren bu ülkelerin tarımsal istihdamdaki payları %50'den daha fazla bir azalma göstermişken, ülkemizde bu oranlar 1960 yılında %75'den 1989 yılında ancak %46,1'e düşürülebilmiştir.

İngiltere'de toplam istihdam içinde tarımsal istihdamın payının çok düşük olmasının bazı özel tarihi sebepleri bulunmaktadır. Bilindiği gibi, sanayi devrimi İngiltere'de başlamış ve sanayileşme sürecine çok hızlı olarak giren ilk ülke İngiltere olmuştur. İngiltere'de tarımsal istihdamın payı daha 19'ncu yüzyılda %20'nin, 1900'lü yıllarda da %10'un altında idi.

1988 yılı itibariyle Birlikte tarımsal kesimde istihdam edilen 9.700.000 kişinin %65'i erkek, %35'i de kadındır. Kadınların tarımdaki istihdam payı sanayi kesimine göre daha fazla, hizmetler kesimine göre ise daha azdır. Tarım sektöründe istihdam edilen kadınların çoğunluğu yardımcı aile üyesidir. Birlikteki yardımcı aile üyelerinin yarısı tarımda istihdam edilmekte ve bunların da %74'ü kadındır [14] .

Birlik işgücünün en önemli özelliklerinden biri de yaş yapısıdır. Sanayi ve hizmetler sektörü ile mukayese edildiğinde, 55 yaşın üzerinde en büyük paya tarım sektörü sahiptir. 55 yaşın üzerindekilerin oranı tarımsal istihdamda %30 iken, aynı yaş grubu için bu oranlar sanayi ve hizmetler sektöründe %10'lar civarındadır. Tarımsal işgücünde 40 yaşın altındakilerin oranı %40'tan daha azken, sanayi ve hizmetler sektöründe %60 civarındadır.

Birliğin kuzey ve güney bölgeleri arasındaki tarımsal işgücünün yaş yapısı da farklılık arzetmektedir. 35 yaşın üzerindeki işgücünün oranı kuzey ülkelerinde Birlik ortalamasının altında, Güney ülkelerinde ise Birlik ortalamasının üzerindedir [15] .

Birliğin birçok sanayi kesiminde uzun zamandan beri önem verilen ve ticari performans dışında son yıllarda belirli sektörlerde

[14] Commission of the European Communities, a.e.g. , s. 93-96
[15] a.g.e. , s. 94

görülen, yapısal ve piyasa değişmelerinin istihdam üzerinde doğuracağı sonuçlarda, üzerinde durulan bir konu olmuştur.

Sanayi kesiminde değişme arzeden özellikte üç endüstri dalı bulunmaktadır. Bunlar; savunma sanayii, otomobil sanayii, tekstil, hazır giyim ve deri sektörüdür.

Savunma sanayii, birçok Birlik ülkesinde önemli istihdam kapasitesine sahiptir. Fakat, son yıllarda görülen pazar daralması bu sektörü önemli ölçüde etkilemiştir. Pazar daralması iki sebebe bağlanabilir. Bunlardan birincisi, Sovyetler Birliğindeki değişmeler ve bölgesel gerginliklerin azalması sonucunda birçok ülkenin savunma harcamalarında kısıntıya gitmeleridir. Böylece birçok askeri teçhizat alımı durdurulmuş ve gelişmiş silah teknolojilerine yapılacak yatırımlar rafa kaldırılmıştır. İkinci olarak, Körfez Savaşıyla birlikte silah ticareti önemli eleştirilere uğramış, ayrıca 3. Dünya ülkelerine satılan toplu imha silahlarının çok değişik problemlere yol açacağı ortaya çıkmıştır. Bu da belirli ülkelerin silah satışlarını durdurmasına sebep olmuştur.

Silah üretiminde bulunan birçok firma diğer üretim alanlarına da girmiştir. Gerçekten de, günümüzde birçok büyük silah firmasının ürettiği ürünlerin çoğu silah dışı mamullerdir. Silah ise ancak, satışların çok az bir kısmını oluşturmaktadır. Bununla beraber, diğer üretim faaliyetlerine geçişte bazı problemler de ortaya çıkmaktadır.

Silah endüstrisi, bir kaç büyük firmanın tekelinde gibi görünmesine rağmen, üreticilerin çoğu küçük çaplı ve konusunda uzmanlaşmış firmalardan oluşmaktadır. 1989 yılında İngiltere'de bu sektörde yaklaşık 10 bin, Fransa'da ise 8 bin civarında müteşebbisin bulunduğu tespit edilmiştir. Bunlar genellikle belli bir sipariş ile çalışma eğilimindedirler. Ayrıca, üretilen teçhizat genellikle alternatif bir üretimin yapılmasına imkan tanımayacak kadar farklı özelliklere sahiptir [16] .

Gizlilik ve savunma sanayiindeki istatistiklerin yorumlanması konusunda karşılaşılan bazı problemlerden dolayı bu sektörle ilgili doğru istihdam rakamları elde etmek oldukça zordur. Bununla beraber Birlik ülkelerinde savunma ve savunma ile ilgili endüstrilerde 1,5 milyon kişinin istihdam edildiği tahmin edilmektedir.

Üye ülkelerde savunma sanayii farklı önem derecelerine sahiptir. İngiltere ve Fransa'da bu sanayi çok büyük önem taşır. İngiltere'de bu sektördeki dolaylı ve dolaysız istihdam 600.000'i (imalat sanayi

[16] a.g.e. , s. 33

istihdamının %11'i) geçmektedir. Fransa'da ise bu rakam 400.000'e (imalat sanayiindeki istihdamın %9'u) ulaşmıştır [17] .

Otomobil endüstrisinde ise yaklaşık 3 milyon kişi çalışmaktadır. Bu da Birliğin endüstriyel işgücünün yaklaşık %6'sını oluşturmaktadır. Buna ilave olarak da yaklaşık 2 milyon insan otomobil dağıtım piyasasında istihdam edilmektedir. Otomobil endüstrisi istihdamı genel olarak tüm Birlik ülkelerinde görülmesine rağmen, ağırlıklı olarak 6 üye ülkede yoğunlaşmıştır. Bunlar; Batı Almanya, Belçika, Fransa, İtalya, İspanya ve İngiltere'dir [18] .

Tekstil, deri, ayakkabı ve hazır giyim endüstrileri (dağıtım hariç) Birlik istihdamının %2'sini kapsamaktadır. Danimarka ve Hollanda dışındaki tüm üye ülkelerde bu endüstrilerde istihdam edilenler, tüm istihdamın en az %15'ini oluşturmaktadır. Portekiz'de ise bu sektörler daha önemli olup işgücünün %5'inden fazlasını barındırmaktadır.

Birçok üye ülkede bu endüstrilerde geniş çaplı yeniden yapılanmalar görülmüş ve son on yılda istihdamda düşüş olmuştur. Tüm üye ülkeleri kapsayan bilgiler elde edilememekle beraber, çeşitli veriler değerlendirildiğinde 1970'li yılların sonlarında bu sektörlerdeki istihdam yıllık %3-4 oranında düşmüş ve bu düşme 1980'lerde de devam etmiştir. Portekiz ve İtalya bu konuda istisna oluşturmuştur. Portekiz'de bu sektörlerin hiç birinde istihdam düşmemiş, İtalya'da ise sadece tekstilde sınırlı bir azalma kaydedilmiştir [19] .

Tekstil, önemli ölçüde sermaye yoğun ve kalifiye elemanın kullanıldığı bir sektör olmasına karşılık, hazır giyim ise daha çok küçük işletmelerin yoğun olduğu ve zayıf çalışma şartları altında önemli ölçüde kadın işçilerin istihdam edildiği bir sektördür.

İktisadi gelişme ve reel gelirin artmasıyla Birlik ülkelerinde hizmet sektörünün önemi artmıştır. Bunun bir sonucu olarak, işgücünün büyük bir bölümü hizmet sektöründe istihdam edilmektedir. Birlikte hizmet sektörünün istihdamdaki payı 1960 yılında %38,3'den, 1988 yılında %60'a yükselmiştir.

Birlikte hizmet sektöründe istihdam edilenlerin oranı ülkeden ülkeye farklılık göstermesine rağmen, Yunanistan ve Portekiz hariç, tüm üye ülkelerin işgücünün yarıdan fazlası hizmet sektöründe çalışmaktadır. Bu oran Yunanistan'da %47,1, Hollanda, Belçika ve İngiltere gibi ülkelerde ise %68'ler civarındadır. Portekiz'de de işgücünün %45,7'si hizmet sektöründe istihdam edilmektedir. Üye ülkeler arasında en zengin

[17] a.g.e. , s. 34
[18] a.g.e. , s. 35
[19] a.g.e. , s. 37

ve gelişmişlerden biri olarak Almanya'da, hizmet sektöründe toplam istihdamın payı (%56,5) düşüktür. Almanya'nın hizmet sektöründeki payının İtalya'nın oranından (%58,2) bile düşük olduğu görülmektedir.

Türkiye'de işgücünün sektörler itibariyle dağılımı, her ne kadar tarımdan sanayiye ve hizmetlere doğru bir gelişme gösterse de, hala gelişme halindeki bir ülkenin istihdam özelliklerini yansıtmaktadır. Türkiye'de son yıllardaki yapısal değişmelere, sanayileşme ve şehirleşme politikalarına rağmen, tarım kesimi istihdamdaki önemini ve işgücünün yaklaşık yarıya yakın bir kısmını korumaktadır. Ülke çapında tarımda istihdam edilenlerin %95'e yakın bir kısmı kırsal kesimdedir ve bunların da %59'u yardımcı aile üyesidir. Kırsal kesimde, yardımcı aile üyesi olarak tarımda çalışanların %71'si kadındır [20] .

AB ülkelerine göre Türkiye'de işgücünün sanayi ve hizmetler kesimindeki payı oldukça düşük olmakla beraber, belli bir gelişme trendi de göstermektedir.

Türkiye'de iktisadi gelişme ve sanayileşme ile birlikte, verimli istihdamı gerçekleştirmek için hem işgücüne yeni katılanların, hem de tarımsal kesimden sanayi ve hizmetler sektörüne kayacak yarı vasıflı veya vasıfsız işgücünün eğitimi önem kazanacaktır.

3. İşgücünün Meslekteki Mevkii İtibariyle Dağılımı

Sanayileşme ile birlikte meydana gelen göç hareketleri, nüfusun sadece yer değiştirmesinden ibaret kalmayıp, aynı zamanda meslek değiştirmesine de sebep olmuştur. Bu sanayileşme sonucunda tarımda çalışan köylü ile şehirdeki esnaf "sanayi işçisi" durumuna geçmiştir. Sanayileşme ilerledikçe işgücü içinde ücretlilerin payı artarken, yardımcı aile üyelerinin payı azalmaktadır. İktisadi gelişme ile istihdam edenler grubunun oranı arasında da tersine bir ilişki bulunmaktadır. Gelişmiş ülkelerde işverenler ve kendi hesabına çalışanların oranı düşük olduğu halde, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde özellikle kendi hesabına çalışanlar yüksek bir orana sahiptir [21] .

Sosyal, ekonomik veya siyasi yönden herhangi bir ülkenin en dikkate değer özelliklerinden birisi de, şüphesiz ücretliler grubunun göreli önemidir. Genel olarak gelişmiş ekonomilerde bu grup, işgücünün %70-80 arasındaki oranını oluşturmaktadır. AB genelinde işgücünün ortalama %74'ünü ücretliler oluşturmaktadır. Ücretlilerin oranı Almanya'da %90,

[20] DİE; ***Aralık 1993' de Türkiye Ekonomi İstatistik ve Yorumlar***, Ankara, 1993, s. İşgücü-6 ve DİE; Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları Nisan 1997, Ankara, 1998, s. 64, 122, 184 ve 185

[21] Yazgan, Turan; ***Şehirleşme Açısından Türkiye'de İşgücünün Demografik ve Sosyo-Ekonomik Yapısı***, İstanbul: Yayın No. 1310, 1968, s. 123-125

Danimarka'da %89, Lüksemburg'da %88, Hollanda'da %83, İngiltere'de %81, Fransa ve İrlanda'da %77 iken, Belçika'da %73.9, İspanya'da %71.6, İtalya'da %63 ve Yunanistan'da %50 olarak Birlik ortalamasının altında bulunmaktadır (Tablo 6).

Diğer taraftan, Türkiye'de işgücü içinde ücretlilerin oranı Birlik ülkelerinin çok altında bulunmaktadır. Türkiye'de işgücü içinde ücretlilerin oranının %37 civarında olması, henüz gelişmekte olan bir ülke özelliğini yansıtmaktadır.

Tablo 6

AB Ülkeleri ve Türkiye'de İşgücünün Statülerine Göre Dağılımı (%), 1991

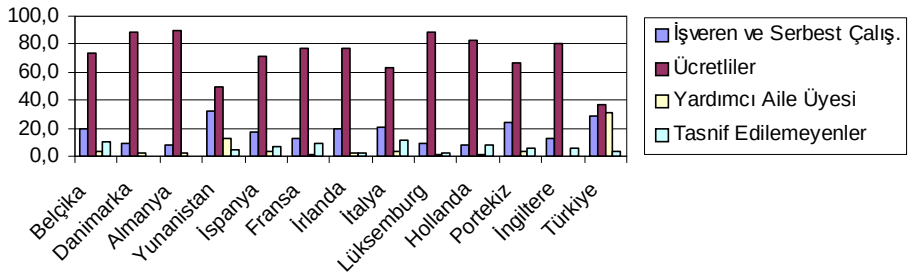
	İşver. ve Serb. Çalış.			Ücretliler			Yard. Aile Üyesi			Tasnif Edilem.		
Ülkeler	***T***	***E***	***K***	***T***	***E***	***K***	***T***	***E***	***K***	***T***	***E***	***K***
Belçika	19	73	27	74	60	40	3	15	85	10	41	59
Danimarka	9	84	16	89	52	48	2	3	97	0	61	39
Almanya	8	75	25	90	59	41	2	15	75			
Yunanistan	32	79	21	50	64	36	13	24	76	5	32	68
İspanya	17	75	25	71	66	34	4	38	62	7	36	64
Fransa	13	66	34	77	57	43	1	100		9	44	56
İrlanda	19	89	11	77	64	36	2	63	37	2	62	38
İtalya	21	76	24	63	63	37	4	37	63	12	42	58
Lüksemburg	9	73	27	88	64	36	1	10	90	2	49	51
Hollanda	8	67	33	83	61	39	1	11	89	8	46	54
Avusturya												
Portekiz	24	57	43	67	58	42	3	40	60	6	40	60
Finlandiya												
İsveç												
İngiltere	13	74	26	81	53	47				6	74	26
AB Ortalaması	16	74	26	74	60	40	3	30	61	6	44	48
Türkiye	29	90	10	37	83	7	31	32	68	3	56	44

Kaynak: İLO, Yearbook....a.g.e., s.106-124 arasındaki tablolardan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Toplam işgücünde ücretlilerin oranının yüksek olduğu ülkelerde işveren ve serbest çalışanlarla yardımcı aile üyelerinin oranları düşük bulunmaktadır. Nitekim ücretlilerin oranı Türkiye'de %37 iken, işveren ve serbest çalışanların oranı (%29), Yunanistan (%32) hariç, tüm Birlik ülkelerinden yüksektir. Yardımcı aile üyelerinin işgücü içindeki oranı Türkiye'de %31'dir ve tüm AB ülkelerinden fazladır. Birlik genelinde işveren ve serbest çalışanların oranı %16, yardımcı aile üyelerinin oranı da %3'dür.

Grafik 6

AB Ülkeleri ve Türkiye'de İşgücünün Statülerine Dağılımı (%), 1991



Kaynak: Tablo 6.

Tarımda işverenler ve bağımsız çalışanlar gittikçe önem kazanırken, sanayi kesiminde bu grubun oranlarında bir düşme eğilimi görülmektedir. Az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde, küçük sanatlar yaygın bulunmakta ve sanayi tesisleri küçük, parçalanmış ve dağınık bir bünye göstermektedir [22] . Bu bakımdan gelişmemiş ekonomilerde, sanayi sektöründe işverenlerin ve serbest çalışanların oranları nisbeten yüksek bulunmaktadır.

İşgücünün meslek grupları itibariyle dağılımına cinsiyet açısından bakıldığında, ücretliler, işveren ve serbest çalışanların çoğunluğunu erkekler oluştururken, yardımcı aile üyelerinin büyük bir ekseriyetini kadınlar meydana getirmektedir. AB genelinde işveren ve serbest çalışanların %26'sını kadınlar, %74'ünü erkekler; Türkiye'de ise %10'unu kadınlar, %90'ını erkekler teşkil etmektedir. Birlik ülkelerinden sadece İrlanda'da yardımcı aile üyelerinin çoğunluğunu (%63) erkekler oluşturmaktadır. Türkiye'de yardımcı aile üyelerinin %68'ini kadınlar teşkil ederken, bazı AB ülkelerinde yardımcı aile üyelerinin yaklaşık %90'ını kadınlar meydana getirmektedir. Mesela, bu meslek grubunda kadınların oranı Danimarka'da %97, yirmi birinci %90, Hollanda'da %89 ve Belçika'da %85'dir.

Diğer yandan, bir ülke ekonomisinin verimli kapasitesinin ve gelir seviyesinin artması ile, beyaz yakalılar tarafından yapılabilecek işler daha büyük bir oranda artmaktadır. Mesela, toptan ve perakende ticaret, sağlık, eğitim ve diğer profesyonel hizmetler, kamu idaresi hizmetleri, günlük hayatla ilgili özel hizmetler, çamaşırhaneler, kuru temizleme ve güzellik salonları, seyahat, eğlence, vs. faaliyetler süratle

[22] Ekin, ***İşgücü ve Ekonomik***....., a.g.e. , s. 156

genişlemektedir. Şüphesiz bu faaliyetlerin artışı, şehir ve endüstri hayatının, ekonomik ve sosyal bünyesini aksettirmektedir. Maddi mallar tüketimine nazaran gelişen endüstri ekonomisinde, hizmet endüstrilerine karşı artan talep, bu endüstrilerin geniş ölçüde profesyonel, teknik, idari ve diğer beyaz yakalı insanlar istihdam etmesine yol açmaktadır. Böylece, gelişmiş ekonomilerde toplam işgücü içinde beyaz yakalıların oranı, diğer gruplara nazaran süratle yükselmektedir [23] .

4. İşgücünün İktisadi Faaliyet Dalları İtibariyle Dağılımı

Herhangi bir meslek sahibinin çalıştığı kurumun bağlı olduğu iktisadi faaliyet dalı, o meslek sahibinin de iktisadi faaliyet şubesidir. Buna göre mesela bir doktorun iktisadi faaliyet dalı bağlı olduğu kuruma göre değişir. Şayet bir çiftlikte çalışıyorsa iktisadi dalı tarım veya bir hastanede hizmet görüyorsa iktisadi dalı hizmetler sektörü olur. Görüldüğü gibi burada ferdi meslek değil, çalışılan kurumun bağlı olduğu iktisadi sektör gözönünde bulundurulmaktadır [24] .

İşgücünün sektörler itibariyle bölünüşü ile işgücünün iktisadi faaliyet dalları itibariyle dağılışı arasında büyük bir benzerlik bulunmaktadır. Esasında ekonomik gelişme ile birlikte, işgücü bünyesinde büyük değişmeler meydana gelmekte ve işgücü, üretimin belirli branşlarından diğerlerine transfer olmaktadır. Tarım, ormancılık ve balıkçılık gibi temel iktisadi faaliyetlerin insangücü ihtiyaçları, teknolojik gelişmenin bir sonucu olarak azalmaktadır. Tarımla ilgili iktisadi faaliyet dalları önemini kaybederken, sanayi ve genel hizmetlerle ilgili iktisadi faaliyet dalları ön plana çıkmaktadır.

Tablo 7'de AB ülkelerinde ve Türkiye'de işgücünün iktisadi faaliyet dalları itibariyle dağılımı verilmektedir. Türkiye, Yunanistan, Portekiz ve İrlanda gibi tarım sektörünün hala önemli bir yeri bulunduğu ülkelerde tarım, ormancılık ve balıkçılıkla ilgili iktisadi faaliyet dallarının işgücünde önemli payları bulunmaktadır. Tarımsal faaliyetlerle ilgili iktisadi dalların işgücü içindeki oranları Türkiye'de %45.9, Yunanistan'da %26.6, Portekiz'de %17.1 ve İrlanda'da %12.7'dir. Görüldüğü gibi Türkiye'deki işgücünün en yoğun bulunduğu iktisadi faaliyet dalı tarım, ormancılık ve balıkçılık alanıdır. Türkiye'nin bu alandaki payı tüm AB ülkelerinden çok fazladır.

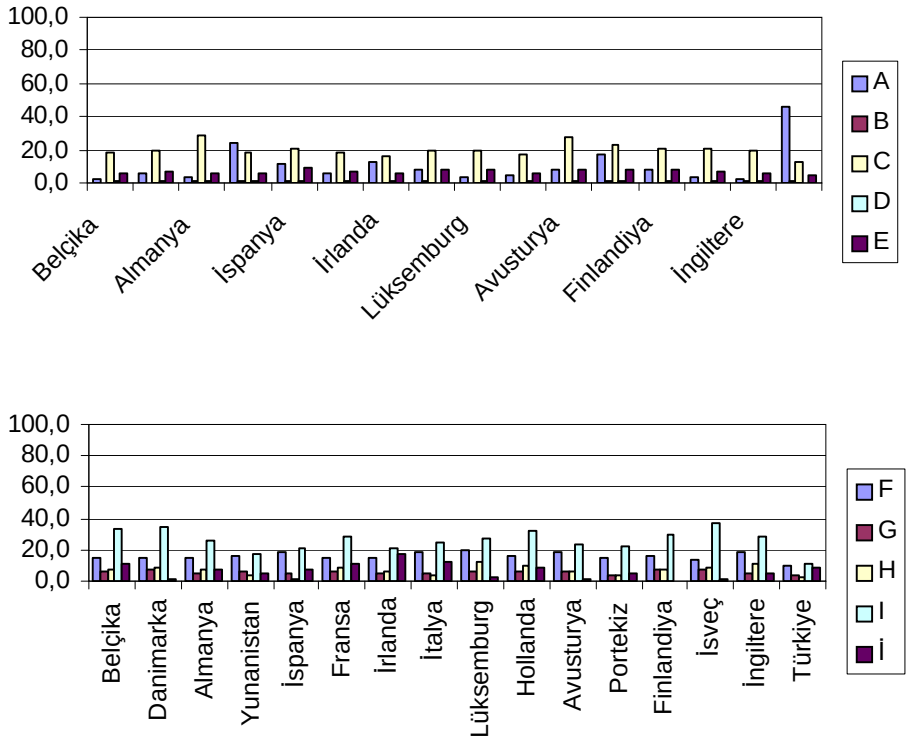
---

[23] a.ğ.e. , s. 165

[24] Gürtan, Kenan; ***Türkiye'nin Ekonomik Yapı Problemleri (Cilt I)***, İstanbul: İ.Ü. İşletme Fakültesi Yayın No.154, 1984, s. 57

Grafik 7

AB Ülkeleri ve Türkiye'de İşgücünün İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Dağılımı (%)



Kaynak: Tablo 7.

A: Tarım, ormancılık ve balıkçılık
B: Madencilik ve taş ocakçılığı
C: İmalat
D: Elektrik, gaz ve su
E: İnşaat
F: Toptan ve perakende ticaret, lokanta ve oteller
G: Ulaştırma, depolama ve haberleşme
H: Mali kurumlar, sigorta, taşınmaz mallara ait işler ve kurumları
I: Toplum, sosyal ve kişisel hizmetler
J: Tanımlanamayanlar (işsizler bu gruba dahil)

Madencilik ve taş ocakçılığı ile ilgili iktisadi faaliyet dallarında işgücü oranları Türkiye ve tüm AB ülkelerinde %1'in altında bulunmaktadır. İşgücünün %1'in altında bulunduğu bir diğer iktisadi faaliyet alanı da elektrik, gaz ve su işleridir.

Tablo 7

AB Ülkeleri ve Türkiye'de İşgücünün İktisadi Faaliyet Dalları İtibariyle Dağılımı (%)

	A	*B*	*C*	*D*	*E*	*F*	*G*	*H*	*I*	*İ*
Belçika	2,4	0,3	18,8	0,7	5,4	15,1	6,1	7,6	33,0	10,5
Danimarka	5,4	0,1	19,9	0,7	6,9	14,7	6,8	8,8	35,0	1,8
Almanya	3,4	0,7	28,8	0,8	6,0	14,8	5,4	7,2	26,0	6,8
Yunanistan	24,6	0,6	18,8	0,9	6,2	15,6	6,4	4,1	17,6	5,1
İspanya	11,2	0,6	20,5	0,7	9,5	18,9	5,1	1,8	21,4	7,2
Fransa	5,7	0,4	18,9	0,8	6,5	15,2	5,7	8,5	27,8	10,5
İrlanda	12,7	0,5	15,8	1,1	5,5	14,7	4,9	6,4	21,5	17,1
İtalya	7,9	1,0	19,8		7,7	18,8	4,8	3,7	24,9	12,5
Lüksemburg	3,7		19,1	0,9	8,5	19,8	6,5	12,2	27,2	2,0
Hollanda	4,2	0,2	17,2	0,6	6,0	16,1	5,6	9,4	32,4	8,3
Avusturya	7,8	0,4	27,1	1,2	8,4	18,3	6,3	6,1	23,5	1,0
Portekiz	17,1	0,7	23,5	0,9	7,8	14,7	4,3	4,2	22,2	4,6
Finlandiya	8,3	0,2	20,9	1,1	8,6	15,6	7,1	8,0	29,7	0,6
İsveç	3,3	0,3	20,8	0,8	6,8	14,1	7,0	8,4	36,9	1,6
İngiltere	2,0	0,8	19,0	1,0	6,3	19,1	5,4	11,1	28,7	5,5
Türkiye	45,9	0,7	13,0	0,1	4,7	9,8	3,8	2,0	11,5	8,5

Kaynak : EUROMONITOR, a.g.e., s. 215.

A: Tarım, Ormancılık ve balıkçılık

B: Madencilik ve Taş ocakçılığı

C: İmalat

D: Elektrik gaz ve su

E: İnşaat

F: Toptan ve perakende ticaret, lokanta ve oteller

G: Ulaştırma, depolama ve haberleşme

H: Mali kurumlar, sigorta, taşınmaz mallara ait işler ve kurumları

I: Toplum, sosyal ve kişisel hizmetler

J: Tanımlanamayanlar (işsizler bu gruba dahil)

Birlik ülkelerinden Almanya, Yunanistan ve Portekiz'de işgücünün en fazla bulunduğu alan imalat sanayiidir. Adı geçen bu ülkelerde imalat sanayilerindeki işgüçlerinin oranı sırasıyla; %28.8,

%18.8 ve %23.5'dir. Türkiye'de ise işgücünün yoğunluğu açısından imalat sanayi tarımsal faaliyetlerden sonra ikinci sırada bulunmakta ve %13'lük bir orana sahiptir.

Yukarıda zikredilen üç ülke hariç, Birlik ülkelerinde işgücü en fazla hizmetlerle ilgili iktisadi alanlarda istihdam edilmektedir.

İktisadi gelişme ile birlikte, iktisadi faaliyet kolundaki oranlar arasındaki farklar azalmakta ve oranlar birbirine yaklaşma eğilimine girmektedirler. Fakat buna rağmen, tarım, imalat ve hizmetler en fazla sayıda işgücü istihdam eden iktisadi faaliyet dallarıdır.

5. İşgücünün Meslek Grupları İtibariyle Dağılımı

İşgücü bünyesinin bir diğer bölünüşü de, "meslek" grupları itibariyle işgücünün dağılımıdır. Meslek, belirli bir kişinin statüsüne yahut, iktisadi faaliyet dalına bakılmaksızın, bu kişi tarafından yapılan işe denilmektedir. Şüphesiz, bir kişinin statüsü ve iktisadi faaliyet dalı, o kişinin mesleğini belirleyen en önemli faktördür. Fakat, her üç kavram da birbirinden farklı anlamlar taşımaktadır [25] .

İşgücünün meslek ana grupları ve her gruba giren meslek dalları itibariyle birleşmesinin planlama, eğitim ve sosyal siyaset açısından gerekli olduğu açıktır. Bir ekonomide mal ve hizmetlerin üretimi kişilerin değişik meslekleri yapmasına bağlıdır. Kişiler üretime teknik eleman, idareci, sekreter, satıcı, çiftçi, nakliyatçı veya işçi olarak katılırlar. Her iktisadi sektörün ve hatta her iktisadi faaliyet kolunun bu mesleklerden bir kaçına veya pek çoğuna ihtiyacı vardır. Sektörlerde beklenen gelişme, sosyal işgücünün sadece miktar olarak artışına bağlı değildir. Sektör işgücünün meslekler itibariyle birleşiminin değişmesi de sektör gelişmesinin şartlarından bir diğerini oluşturur [26] .

İşgücünün meslek ana grupları itibariyle bünyesi, ülkenin iktisadi ve sosyal durumunu gayet açık bir şekilde aksettirir. İktisaden gelişmiş ülkelerde kazanılması orta ve uzun süreli eğitim sonunda mümkün olan meslek sahiplerinin toplam işgücü içindeki oranı yüksek olduğu halde az gelişmiş ekonomilerde bu oran düşüktür. Bir ülkenin sosyal kalkınmasının sosyal hizmetlerde yeter sayıda personelinin mevcut olması ile mümkün olduğu söylenebilir. Az gelişmiş ülkelerde bu hizmetleri yürütecek mesleki ve teknik elemanların gelişmiş ülkelere nazaran, nüfuslarına kıyasla çok az olduğu bilinen bir gerçektir.

[25] Ekin, İşgücü....., a.g.e. , s. 172
[26] Yazgan, ***Şehirlişme Açısından***....., s. 154

İşgücünün meslek ana grupları itibariyle bünyesinde meydana gelen değişmeler, bütün memleketin sosyal bünyesinde değişmelere sebep olur. Sosyal sınıfların da mesleki bünye değişmeleri ile ilgili olarak değiştiğine şüphe yoktur [27] .

Tablo 8

AB Ülkeleri ve Türkiye'de İşgücünün Meslek Grupları İtibariyle Dağılımı (%)

Ülkeler	*Yıllar*	*A*	*B*	*C*	*D*	*E*	*F*	*G*	*H*
Belçika	1981	17,7	2,1	19,9	8,8	9,3	3,3	37,8	1,0
Danimarka	1990	22,9	3,8	17,9	7,6	10,6	4,5	30,0	2,6
Almanya	1989	15,0	3,5	18,8	8,5	10,3	3,6	30,3	10,1
Yunanistan	1988	11,7	1,8	9,6	9,8	8,9	24,7	27,7	5,8
İspanya	1990	9,6	1,6	11,7	10,0	13,2	11,1	35,0	7,7
Fransa	1982	15,8	0,3	19,2	8,8	12,0	8,5	34,6	0,8
İrlanda	1988	14,3	2,6	12,7	9,1	9,0	12,8	21,6	17,9
İtalya	1981	12,8	17,8	10,7	12,4	12,9	10,4	23,0	
Lüksemburg	1990	12,6	1,0	25,4	8,1	13,8	4,4	32,9	1,9
Hollanda	1990	22,0	4,0	16,3	10,1	11,3	4,6	22,3	9,4
Avusturya	1989	14,2	6,1	15,7	9,0	10,9	7,8	34,9	1,3
Portekiz	1990	8,5	2,0	12,8	9,0	11,4	17,0	31,8	7,6
Finlandiya	1990	23,8	4,3	14,1	9,6	10,6	8,5	27,3	1,9
İsveç	1990	31,8	16,1		9,2	9,3	3,3	28,6	1,8
İngiltere	1981	17,7	9,9	16,8	6,0	13,1	1,5	34,1	0,9
Türkiye	1989	4,8	1,4	3,8	6,6	6,5	45,8	22,1	8,9

Kaynak: EUROMONITOR, a.g.e., s. 221.

A: İlmi ve teknik elemanlar

B: Müteşebbis ve yöneticiler

C: Büro işlerinde çalışanlar

D: Ticaret ve satış personeli

E: Hizmet işlerinde çalışanlar

F: Tarımcı, hayvancı, ormancı ve balıkçılar

G: Üretim işlerinde çalışanlar ve ulaştırma makinaları kullananlar

H: Meslekleri belirlenemeyenler, silahlı kuvvetler ve işsizler.

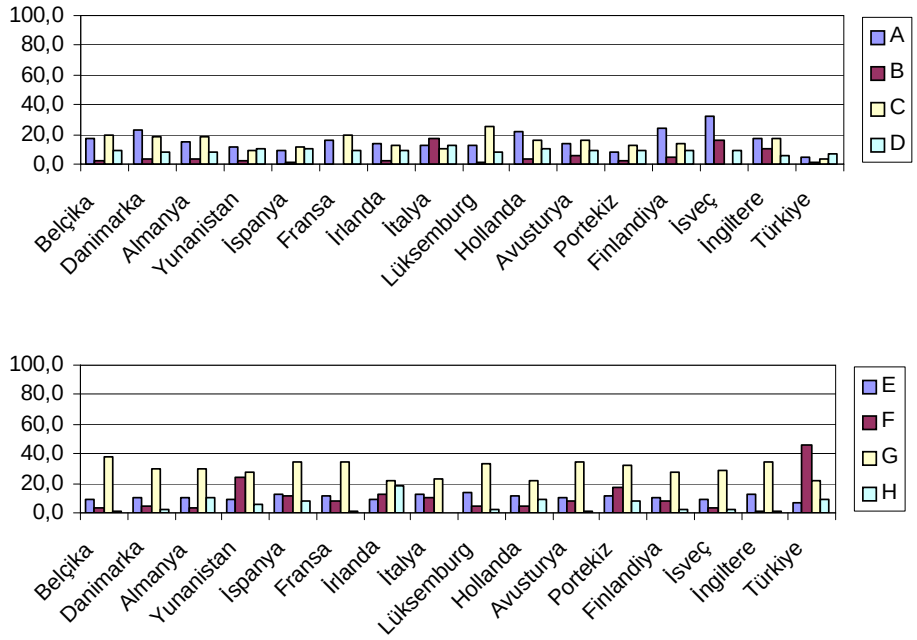
[27] Yazgan, Turan; ***"Türkiye'de İstihdam Politikaları-Uygulamalar-Hatalar ve Çıkış Yolları"***, İstihdam İşçi-İşveren İlişkileri ve Sosyal Güvenlik, KİPLAS 20.Yıl Semineri, İstanbul, 1983, s. 46

Tablo 9 ve Grafik 8'den da görüleceği üzere tarımcı, hayvancı, ormancı ve balıkçılar meslek grubunun göreli önemi, ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Yukarıda görüldüğü gibi, istihdam açısından tarımın hala önemli bir yer tuttuğu Türkiye, Yunanistan, Portekiz ve İrlanda'da tarımsal faaliyetlerle ilgili meslekler işgücünün büyük bir kısmını oluşturmaktadır. Türkiye'de işgücünün %45.8'i bu meslek grubunda çalışmaktadır. Yunanistan, Portekiz ve İrlanda'da işgücünün önemli bir kısmı bu meslek grubunda bulunurken, bu ülkelerin işgüçlerinin çoğunluğu, diğer tüm AB ülkelerinde olduğu gibi, üretim işlerinde ve ulaştırma makinalarında çalışmaktadırlar.

İlmi ve teknik elemanların en az bulunduğu ülkeler Türkiye (%4.8), Portekiz (%8.5) ve İspanya (%9.6)'dır. Bu meslek grubunun en fazla bulunduğu ülkeler ise Danimarka (%22.9), Hollanda (%22), İngiltere (%17.7) ve Belçika (%17.7)'dır.

Grafik 8

AB Ülkeleri ve Türkiye'de İşgücünün Meslek Gruplarına Göre Dağılımı (%)



Kaynak: Tablo 8.

Müteşebbis ve yöneticiler, İtalya ve İngiltere hariç tüm ülkelerde işgücü içinde en az grubu oluşturmaktadır. İşgücü içinde bu meslek grubundakilerin oranı İtalya'da %17.8 ve İngiltere'de %9.9'dur. Türkiye'de ise bu meslek grubunun oranı (%1.4) çok düşüktür.

C. İşsizlik ve İstihdam Politikaları

1. Genel Durum

Yukarıda da ifade edildiği gibi, Avrupa Birliğinin ve Türkiye'nin bugün karşı karşıya kaldığı önemli problemlerden biri de işsizliktir.

Birlik üyesi ülkelerde kayıtlı işsiz sayısı, 1970 yılında 2.4 milyondan 1975'de 5.5 milyona, 1980'de 8.7 milyondan 1985 yılı sonunda 16 milyona (%12) yükselmiş, 1988 yılında da 14.6 milyon (%10.2) olmuştur. 1990 yılında 12 milyona düşmüş, 1994 yılında 18.5 milyona yükselmiş ve 1998 yılında ise tekrar 17 milyonlara kadar düşmüştür [28] .

1980'li yıllarda karşılaşılan ve kendini yapısal ve teknolojik açık işsizlik şeklinde gösteren bu sorunun temel nedeni, Birlik ülkelerinin içinde bulunduğu iktisadi durgunluk ve geleneksel sanayilerde yeni sanayileşen ve ucuz emek kullanan ülkelerle, ileri teknolojiye geçen sanayilerin oluşturduğu rekabettir.

İşsizlik meselesi, AB'de sosyal ve iktisadi politikaların yeniden gözden geçirilmesini gerektirirken Avrupa Komisyonu da, sosyal taraflarla işbirliği dahilinde işsizlikle mücadele konusunda ortak bir strateji geliştirme yolunda çalışmalarını sürdürmektedir. Konu esas olarak, üye devletlerin sorumluluğuna ait olmakla beraber, dikkatler milli istihdam politikalarının uyumlaştırılması üzerine çevrilmiştir. Özellikle, emeklilik yaşının esnekliği, uzun süreli işsizlikle mücadele, mahalli istihdam imkanlarının geliştirilmesi, yeni teşebbüslerin kurulması ve istihdamın artmasına ilişkin bir eylem programının oluşturulması konusunda üye ülkeler dahilinde bilgi alışverişinde bulunmakta ve kararlar alınmaktadır.

Söz konusu strateji dahilinde, işletmelerin içinde bulunduğu ekonomik güçlükler giderilirken işgücüne zarar verilmemesi ve Birliğin demir, çelik, kömür madenciliği gibi sektörlerdeki istihdam azalmalarını mali önlemler yoluyla belki bir zaman parçasına yayması ve eğitimin, iş değiştirme fırsatlarını teşvik etmesi öngörülmektedir.

Sosyal önlemlere ek olarak istihdama ilişkin bu stratejinin ileriye dönük olarak ele alınması gerekmektedir. 1980 yılında Bakanlar Konseyi

[28] The OECD Observer, No. 186, Feb./March 1994, s. 3 ve European Commission; Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs; ***Employment in Europe 1999***, Belgium, 1999, s. 127

bir Avrupa işgücü piyasası politikasının oluşturulmasından yana olduklarını ifade etmiştir. Böyle bir politika, istihdama ilişkin problemlerin daha iyi anlaşılmasını ve işgücü arz ve talebi arasında iyi bir dengenin kurulabilmesi için üye ülke iş ve işçi kurumları arasında işbirliğinin geliştirilmesini gerekli kılmaktadır. Tek tek işletmelerin yanısıra, bölgesel ve yerel düzeyde istihdamı düzenlemek üzere ortak olarak kararlaştırılmış ve ileriye dönük olarak düzenlenmiş politikaların uygulanması konusundaki çabalar da devam etmektedir. Bu politika aynı zamanda, iktisadi etkinlik ve sosyal yönden koruma hedeflerinin daha iyi bir şekilde biraraya getirilmesini sağlayacaktır. Komisyon, işgücü piyasasına uygulanmak üzere yeni yasal düzenlemelerin getirilmesi düşüncesindedir [29] .

Tüm bunların yanısıra, mümkün olduğu ölçüde daha verimli bir istihdamın sağlanması için reel kazançlardaki artışı ılımlı kılacak ve talebi canlı tutacak bir ekonomik büyümeye ihtiyaç bulunmaktadır. Bu taleplerin gerçekleştirilmesi, Birlik dahilinde hükümet, işçi ve işveren tarafları arasında bir işbirliği stratejini gerektirmektedir. Diğer taraftan, özellikle en fazla istihdam oluşturma potansiyeline sahip olan ulaştırma, telekomünikasyon, yeni teknolojiler, çevre ve enerji gibi sektörlerde yatırımların arttırılmasına ihtiyaç vardır. İstihdam artışının sağlanabileceği diğer alanlar ise hizmetler sektöründe yer almaktadır.

Birlikte işsizlikten en çok etkilenen gençler, kadınlar ve uzun süreden beri işsiz olanlara yönelik çalışmalar da bulunmaktadır. Özellikle uzun süredir işsiz olanların oranı oldukça fazladır. 1984 yılında Bakanlar Konseyi, problemin üstesinden gelmek amacıyla Birlik, bölge ve ülke düzeyinde uygulanmak üzere bazı önlemler almıştır. Komisyon özellikle, işsizlerin mesleki vasıflarını ve sosyal yeteneklerini kaybetmemeleri ve böylece başka bir işe girebilme fırsatlarının sağlanabilmesi için yardımcı olunmasının gerektiği üzerinde ısrarla durmaktadır. Ancak 1984'de Avrupa Toplulukları Komisyonu, Toplulukta uzun dönemli işsizlikle mücadele konusunda bir teklif üzerinde anlaşmaya varmıştır. Bu teklif dahilinde Komisyon, probleme ilişkin daha ayrıntılı incelemelerde bulunulmasını ve uzun süreden beri işsiz olan kimselerin yeniden istihdam piyasasına katılımlarının sağlanmasını amaçlamıştır [30] .

Birlik ülkelerinde işsizliğin giderek ciddi boyutlara ulaşması, üye ülkeler arasında işbirliğinin geliştirilerek bilgi ve tecrübe alışverişinin sağlanması ve istihdamın geliştirilmesine ilişkin mali kaynakların payının arttırılması konusunda ortak çalışmalar devam etmektedir.

Bugün Türkiye'de yaşanan işsizlik ise hızlı nüfus artışına paralel bir şekilde işgücümüze yeterli istihdam imkanının sağlanamamasından kaynaklanan "yapısal yaygın bir işsizlik" niteliği taşımaktadır. Bu açıdan,

[29] TİSK, ***Sosyal Yönleriyle***....., a.g.e. , s. 89
[30] a.g.e. , s. 90

Birlikte yaşanan işsizlikle ülkemizde yaşanan işsizlik birbirinden farklı bir yapı arzetmektedir. Birlikte daha çok ileri teknolojiye geçişten kaynaklanan bir işsizlik söz konusudur.

İstihdamın sektörel dağılımı bakımından Birlik ülkeleri ile ülkemiz arasında önemli farkların bulunduğu yukarıdaki bölümlerde ele alınıp incelenmişti. AB bir sanayi toplumu görünümü sergilerken Türkiye'de faal nüfusun büyük bir kısmı hala tarım kesiminde istihdam edilmektedir. Ancak, hızlanan sanayileşmeye paralel olarak, sanayide istihdam edilenlerin payı artarken, tarım kesiminin payı azalma eğilimi içindedir. Sanayileşme ile birlikte karşımıza hızlı bir göç olgusu çıkmaktadır. Kırsal kesimden şehirlere göç hareketi istihdam açısından yeni sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Göçle birlikte açık işsizlerin miktarı artarken eğitim problemi de gündeme gelmektedir. Kentlere göç edenler vasıfsız veya yarı vasıflı durumuna düşmektedir. Bu durum işsizlik problemini gittikçe içinden çıkılmaz bir hale getirmektedir. Avrupa Birliği'ne tam üyelik başvurusunda bulunan ülkemizin, hem sanayileşme hem de eğitim politikalarında önemli atılımlar yapması zorunludur. Bu açıdan ülkemiz ihtiyaçları ve AB ile bütünleşmenin gerektirdiği zorunluluklar dikkate alınarak vasıfsız işgücünün mesleki ve teknik eğitim yoluyla vasıflı hale getirilmesi gereklidir.

2. İşsizliğin Genel Özellikleri

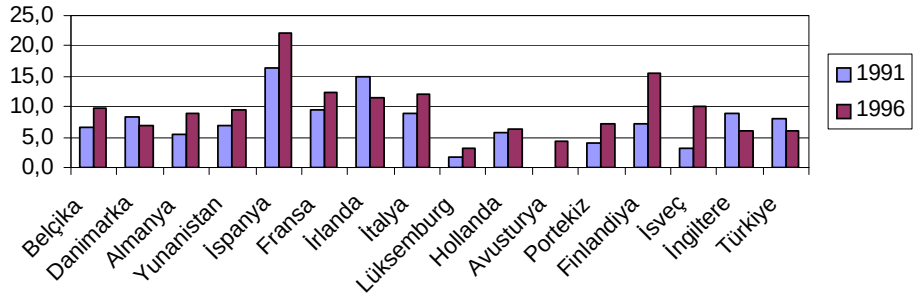
Gerçekten Avrupa Topluluğu ve Türkiye'nin bugün karşı karşıya kaldığı önemli sorunlardan birisi işsizliktir. Türkiye'deki işsizlik oranlarının(%6'lar) AB ortalamasının (%10'lar civarındaki%10'lar civarında) altında olduğu görülmektedir. 1998 yılı itibariyle, Birlik ülkelerinden Hollanda (%4.0), Avusturya (%4.7), Lüksemburg (%4.9), Danimarka ve Portekiz'de (%5.1) işsizlik oranları oldukça düşükken, İspanya (%18.8), İtalya (%12.2), Fransa (%11.7), Yunanistan (%11.6) ve Finlandiya'da (%11.4) ise çok yüksektir [31] . Türkiye'deki işsizlik oranları çoğu Birlik ülkelerinin altındadır. Ancak, Türkiye'deki işsizlik verilerinin sıhhati konusundaki tereddütlerin yanısıra Türkiye'deki eksik istihdam ile işsizlik oranlarına tarım içi ve tarım dışı verilerin de dahil edildiğini burada dikkate almak zorundayız. Çünkü ülkemizde DİE, DPT ve İİBK gibi kuruluşların işsizlik konusunda farklı sonuçlar ortaya koydukları görülmektedir.

Diğer taraftan, gerek Birlikte ve gerek Türkiye'de işsizlik oranının artış göstermesi yanında işsizliğin önemli benzer özellikleri de görülmektedir. Uzun süreli işsizlik önemini korumaktadır. Ayrıca işsizlikten en fazla etkilenenler genellikle gençler ve kadınlar olmaktadır. Aynı zamanda bölgeler itibariyle de işsizlik oranları farklılık arzetmektedir.

[31] European Commission; ***Directorate***...., a.g.e. , s. 127-142

Grafik 9

AB Ülkeleri ve Türkiye'de Toplam İşsizlik Oranları (%)



Kaynak: Tablo 9.

a. Yaş Grupları İtibariyle İşsizlik

AB ülkelerinde ve Türkiye'de, işsizlerin ve işsizlik oranlarının özellikle 25 yaşın altındaki gençler arasında yaygınlaştığı görülmektedir. 1985 yılında AB ülkelerindeki işsizlerin %41.12' sini gençler oluşturmaktaydı. 1973 yılından itibaren Birlik içinde işsizlikten en fazla etkilenen grup yabancılardan sonra gençler olmuştur. Hatta 25 yaşın altındaki gençler arasındaki işsizlik 1973 yılından önce de Topluluğa dahil ülkelerden İtalya, Fransa ve Belçika gibi ülkelerde şiddetle hissedilmekteydi. Ancak 1973 Petrol Krizinden sonra Birlikte gençler arasındaki işsizlik önemli ölçüde artmış ve yaygınlaşmıştır. Nitekim Birlikteki genç işsiz sayısının 1973 sonundaki durumuna göre 1974 sonunda %210 oranında artması, ilgililerin dikkatini daha o yıllardan itibaren genç işsizliği sorununa çekmiş bulunuyordu. Birlikte 1979 yılında 2.5 milyon civarında olan genç işsiz sayısının 1985 yılında 6.4 milyona yaklaşması sorunun önemini vurgulamaktadır. Aynı yıl Topluluğa dahil ülkelerde genç işsizlerin tüm işsizler içindeki oranları Batı Almanya'da %26.20, Belçika'da %34.85, Danimarka'da %22.78, Fransa'da %38.18, Hollanda'da %34.82, İngiltere'de %37.92, İrlanda'da %30.31, İspanya'da %47.54, İtalya'da %59.65, Lüksemburg'ta %99.39, Portekiz'de %54.08 ve Yunanistan'da %42.15 olarak hesaplanmıştır [32] .

[32] Kutal, Gülten; ***"Avrupa Ülkelerinde Genç İşsizliği Sorunu ve Uygulanan Başlıca İstihdam Politikaları"***, İş ve İşçi Bulma Kurumu Hizmet Etkinleştirme Semineri, Ankara. 1992, s. 65-66

Tablo 9

AB Ülkeleri ve Türkiye'de İşsizlik Oranları (%)

Ülkeler		*1991*	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*
Belçika	Toplam	6,6	7,3	8,9	10,0	9,9	9,8
	Erkek	4,3	5,3	6,9	7,9	7,8	7,6
	Kadın	10,0	10,2	11,8	12,9	12,9	12,8
Danimarka	Toplam	8,4	9,2	10,1	8,2	7,2	6,9
	Erkek	7,5	8,3	9,6	7,3	5,9	5,5
	Kadın	9,5	10,2	10,8	9,3	8,9	8,5
Almanya	Toplam	5,6	6,6	7,9	8,4	8,2	8,8
	Erkek	4,6	5,2	6,6	7,2	7,1	8,2
	Kadın	7,0	8,5	9,6	10,1	9,6	9,7
Yunanistan	Toplam	7,0	7,9	8,6	8,9	9,2	9,6
	Erkek	4,4	5,0	5,7	6,0	6,2	6,0
	Kadın	11,8	13,0	13,6	13,7	14,1	15,3
İspanya	Toplam	16,4	18,5	22,8	24,1	22,9	22,1
	Erkek	12,3	14,5	19,1	19,7	18,2	17,5
	Kadın	23,9	25,6	29,3	31,4	30,5	29,5
Fransa	Toplam	9,5	10,4	11,7	12,3	11,7	12,4
	Erkek	7,4	8,3	10,0	10,4	9,8	10,6
	Kadın	12,2	13,0	13,8	14,5	14,0	14,6
İrlanda	Toplam	14,8	15,4	15,6	14,3	12,3	11,6
	Erkek	14,2	15,1	15,4	14,1	12,1	11,5
	Kadın	15,9	16	16	14,6	12,5	11,9
İtalya	Toplam	8,8	9,0	10,3	11,4	11,9	12,0
	Erkek	6,2	6,5	7,8	8,9	9,2	9,4
	Kadın	13,2	13,2	14,8	15,7	16,4	16,4
Lüksemburg	Toplam	1,7	2,1	2,7	3,2	2,9	3,3
	Erkek	1,3	1,7	2,2	2,7	2,1	2,5
	Kadın	2,3	2,8	3,4	4,1	4,4	4,7
Hollanda	Toplam	5,8	5,6	6,6	7,1	6,9	6,3
	Erkek	4,1	4,3	5,6	6,3	5,7	5,0
	Kadın	8,4	7,6	7,9	8,3	8,6	8,2
Avusturya	Toplam			4,0	3,8	3,9	4,4
	Erkek			3,1	3,0	3,1	3,7
	Kadın			5,0	4,9	5,0	5,3
Portekiz	Toplam	4,0	4,2	5,7	7,0	7,3	7,3
	Erkek	2,8	3,6	4,8	6,1	6,5	6,5
	Kadın	5,4	5,0	6,8	8,0	8,2	8,3
Finlandiya	Toplam	7,2	12,4	16,9	17,4	16,3	15,4
	Erkek	8,6	14,3	18,5	1,9	16,4	15,0
	Kadın	5,6	10,3	15,3	16,1	16,2	15,8
İsveç	Toplam	3,3	5,8	9,5	9,8	9,2	10,0
	Erkek	3,6	6,9	11,1	11,2	10,1	10,5
	Kadın	2,9	4,7	7,7	8,2	8,2	9,4
İngiltere	Toplam	8,8	8,1	7,8	8,2	6,9	6,0
	Erkek	9,9	11,9	12,3	11,3	10,1	9,5
	Kadın	7,4	7,8	8,1	7,5	7,0	6,5
Türkiye	Toplam	8,0	8,1	7,8	8,2	6,9	6,0
	Erkek	8,4	8,3	8,1	8,4	7,2	6,4
	Kadın	6,9	7,6	7,1	7,6	6,4	5,2

Kaynak: Kaynak: DİE; Sayılarla Türkiye ve Avrupa Birliği 1991-1996, Ankara: DİE Yayın No. 2249, s. 50-52'deki verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 10
AB Ülkeleri ve Türkiye'de Cinsiyete Göre 25 Yaş Altı Gençlerde İşsizlik Oranları (%)

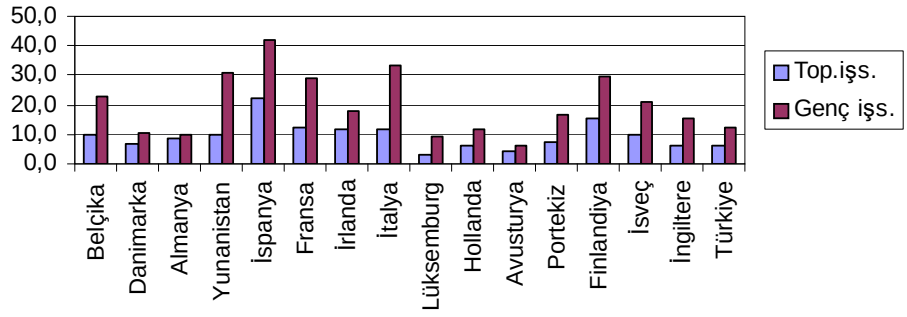
Ülkeler		1991	1992	1993	1994	1995	1996
Belçika	Toplam	14,9	16,2	21,8	24,2	23,9	22,9
	Erkek	11,9	14,3	20,7	22,6	21,5	19,4
	Kadın	18,0	18,2	23,0	26,0	26,6	27,2
Danimarka	Toplam	11,6	12,7	13,8	11,0	10,6	10,6
	Erkek	11,1	12,2	13,4	10,6	8,5	8,8
	Kadın	12,2	13,3	14,1	11,6	12,9	12,6
Almanya	Toplam	5,9	6,4	7,9	8,7	8,8	9,9
	Erkek	5,4	5,8	7,8	8,8	8,9	10,5
	Kadın	6,3	7,0	8,1	8,6	8,7	9,2
Yunanistan	Toplam	22,9	25,1	26,8	27,7	28,5	31,0
	Erkek	16,0	17,4	18,9	19,7	19,8	21,4
	Kadın	31,3	34,3	36,1	37,0	38,3	41,1
İspanya	Toplam	31,1	34,6	43,4	45,0	42,5	41,9
	Erkek	25,7	29,9	40,0	40,9	36,9	36,2
	Kadın	37,9	40,6	47,6	50,1	49,0	48,7
Fransa	Toplam	21,5	2,3	27,3	29,0	27,5	28,9
	Erkek	18,1	20,1	25,1	26,2	23,9	26,0
	Kadın	25,0	26,8	29,7	32,0	31,2	32,1
İrlanda	Toplam	22,4	24,4	25,2	22,8	19,4	18,2
	Erkek	23,7	25,8	27,0	24,7	20,7	19,0
	Kadın	20,9	22,8	23	20,6	17,9	17,3
İtalya	Toplam	26,0	27,1	30,4	32,3	33,3	33,5
	Erkek	22,6	23,4	2,7	29,0	29,1	29,2
	Kadın	30,3	31,7	35,1	36,4	38,6	38,9
Lüksemburg	Toplam	3,2	4,0	5,4	7,3	7,4	9,1
	Erkek	3,3	4,2	5,2	7,5	7,1	9,9
	Kadın	3,1	3,7	5,6	7,2	7,8	8,2
Hollanda	Toplam	8,3	8,5	11,1	11,4	12,0	11,5
	Erkek	7,4	8,5	12,0	12,2	11,3	10,8
	Kadın	9,1	8,6	10,1	10,7	12,7	12,2
Avusturya	Toplam			6,3	5,7	5,5	6,0
	Erkek			5,2	4,5	4,4	5,0
	Kadın			7,6	7,0	6,7	7,1
Portekiz	Toplam	8,8	10,1	12,9	15,1	16,6	16,7
	Erkek	6,8	9,1	10,8	13,5	15,1	14,2
	Kadın	11,1	11,2	15,3	17,0	18,5	19,9
Finlandiya	Toplam	15,2	26,4	34,9	35,3	32,0	29,4
	Erkek	17,2	28,4	36,0	36,2	30,9	28,9
	Kadın	13,1	24,2	33,6	34,3	33,4	29,9
İsveç	Toplam	7,8	13,6	22,6	22,6	19,6	21,1
	Erkek	8,5	15,9	26,0	25,3	20,8	21,7
	Kadın	7,1	11,1	19,0	19,8	18,4	20,4
İngiltere	Toplam	14,3	16,7	17,9	17,0	15,9	15,5
	Erkek	16,6	19,7	21,0	19,7	18,1	18,0
	Kadın	11,6	13,0	14,2	13,7	13,3	12,5
Türkiye	Toplam	14,5	15,2	14,9	15,3	13,7	12,2
	Erkek	17,1	16,9	17,5	17	15,5	12,1
	Kadın	10,7	12,7	11,0	12,5	11,5	9,5

Kaynak: DİE; Sayılarla Türkiye ve Avrupa Birliği 1991-1996, Ankara: DİE Yayın No. 2249, s. 53-55'deki verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 9 ve 10'da Almanya (kadınlar açısından) hariç, Birlik ülkelerinin tümünde ve Türkiye'de 25 yaşın altındaki gençlerin işsizlik oranlarının 25 yaşın üstündeki yetişkinlerin işsizlik oranlarından çok fazla olduğu görülmektedir. Genç işsizliğin en yüksek olduğu ülkelerin başında İspanya (%41.9), İtalya (%33.5), Yunanistan (%31.0) Finlandiya (%29.4) ve Fransa (%28.9) gelmektedir. Türkiye'deki gençlerin işsizlik oranı (%12.2) Birlik ülkelerinin ortalama oranından daha düşüktür.

Grafik 10

AB Ülkeleri ve Türkiye'de Toplam ve Gençlerdeki İşsizlik Oranları (%)



Kaynak: Tablo 9, 10.

Yukarıdaki veriler işsizliğin özellikle gençler arasında yaygın olduğunu açıkça ortaya koymakta ve bu problemin çözümlenmesinde, genel politikaların yanısıra özellikle bu grubun niteliğine göre politikaların oluşturulması ihtiyacını da gözönüne sermektedir. Nitekim, bu ihtiyaç kendini bariz bir şekilde hissettirdiğinden Birlik ülkelerinde ve Türkiye'de gençlerin işsizlik probleminin çözümüne yönelik politikalar geliştirilmektedir.

AB İstihdam Sorunları Komisyonu'nun işsizlikle mücadele amacıyla önerdiği önlemler arasında; Birlikte çalışma sürelerinin kısaltılması, isteğe bağlı kısmi çalışmanın (part-time) yaygınlaştırılması, emeklilikte oynak yaş sınırı uygulaması, fazla çalışma uygulamasından kaçınma, kamu yatırımlarının arttırılması ve özel yatırımların teşviki, küçük ve orta ölçekli işletmelerin ve yöresel teşebbüslerin teşviki ve bunların kooperatiflerle işbirliği imkanlarının araştırılması ve benzeri

önlemler bulunmaktadır. Üye ülkelerin özellikle genç işsizliğini azaltmak için büyük bir çaba harcadığı görülmektedir. Genç işsizlere yönelik önlemler çok çeşitli olmakla beraber, bazı ortak özelliklerinin de bulunduğu gözlenmektedir. Bunlar arasında gençleri kendi işlerini kurmaya teşvik edici, böylece ekonomik hayata ücretli statüsünde değil, kendi hesabına bağımsız çalışan statüsünde, hatta zamanla işveren statüsünde katılmayı destekleyici önlemlere yer ve önem verildiğini görmekteyiz. Bunun yanında üye devletler işsizlikten etkilenen grupları uzun süreli iş akitleri ile istihdam edecek işverenlere, işlerini genişletmelerine yardım etmek amacıyla bağış ve hibelerde bulunmaktadır. Daha köklü bir çözüm olarak gençlerin mesleki eğitimlerini örgün ve yaygın eğitim yöntemleriyle geliştirmelerine fırsat hazırlanmakta, gençlere eğitimlerini tamamladıktan sonra iş deneyimi verecek, okulla iş hayatı arasında bir köprü görevi üstlenecek "workshop" lar açılmaktadır. Ayrıca fleksible iş sözleşmeleri ile işsizlikten en fazla etkilenen gruplara sürekli bir iş bulana kadar geçici işler bulunması, mevcut işlerin işsizler arasında bölüştürülmesi, sakat, uzun süreli işsiz, genç ve kadın işsizler gibi bazı işsiz gruplarını istihdam eden işverenlerin sosyal güvenlik primlerinden belirli bir süre için muaf tutulması gibi önlemler bunlar arasında sayılabilir [33] .

Türkiye'de gençlerin istihdamına yönelik olarak başta İş ve İşçi Bulma Kurumu olmak üzere Milli Eğitim Bakanlılğı'nın, sendikaların, özel sektör ve kamu kuruluşlarının çeşitli düzeylerde çalışmaları bulunmaktadır.

Batı ülkelerindeki istihdam kuruluşları örnek alınarak iş piyasasında daha etkin bir rol üstlenmek için geniş çaplı bir reorganizasyon ve modernizasyon programı uygulamakta olan İş ve İşçi Bulma Kurumu, iş arzı ve talebi arasındaki aracılık hizmetleri yanında toplumun geniş kesimlerine yönelik istihdam oluşturma tedbirleri, sanayide eğitim ve mesleki eğitim programları yürütmektedir. Bu programların belli başlıcaları; İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun modernizasyonu projesi, Kurumda bilgisayar ağının oluşturulması projesi, istihdam ve eğitim projesi, genç kız ve kadınların mesleki eğitimi ve istihdamı projesi, işgücü yetiştirme kurslarının yoğunlaştırılması, göçmen soydaşlarımızın mesleki eğitimi ve istihdamına ilişkin proje, sakatlar için mesleki rehabilitasyon projesi, işgücü yetiştirme merkezlerinin kurulması, istihdam danışmanlığı çalışmaları ve istihdam garantili işgücü yetiştirme kurslarıdır [34] .

---

[33] a.g.e. , s. 67

[34] İş ve İşçi Bulma Kurumu; ***1992 Faaliyet Raporu***, Ankara, 1993, s. 36, 73

Kurum tarafından organize edilen işgücü yetiştirme programlarına katılacak adaylarda, işverenlerin istediği özel şartlar yanında, açık işsiz durumunda olmak, 15-35 yaşları arasında bulunmak, yetiştirileceği mesleğe yatkın olmak, kursiyerin tespit edilen meslekte eğitilmeyi kabul etmesi gibi şartlar aranmaktadır [35] . Ancak, Kurumun faaliyetlerine iştirak edenlerin çoğunluğunun 25 yaşın altındaki gençlerden oluştuğunu Kurum yetkilileri belirtmektedir.

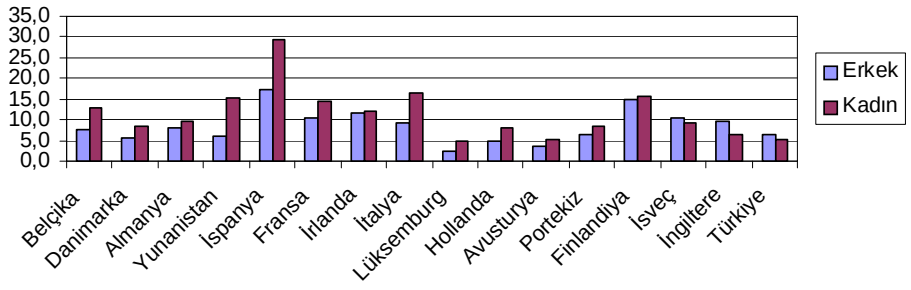
b. Cinsiyet İtibariyle İşsizlik

Tablo 9 incelendiğinde, Türkiye, Finlandiya ve İngiltere hariç, tüm AB ülkelerinde kadınların işsizlik oranlarının erkeklerinkinden yüksek olduğu görülecektir. Bu husus her yaş grubunda da kendini göstermektedir. Ancak, 25 yaşın altındaki genç kadınlar arasındaki işsizlik oranı oldukça yüksektir.

1996 yılı itibariyle, kadın işsizlik oranlarının oldukça yüksek olduğu ülkelerin başında İspanya (%29.5), İtalya (%16.4), Finlandiya (%15.8), Fransa (%14.6) ve Belçika (%12.8) gelmektedir. Türkiye'de ise kadın işsizlerin oranı %5.2'dir. Bunun sebebi, muhtemelen, Topluluğa nazaran Türkiye'de kadınların çalışma hayatına ailevi sebeplerle aktif bir şekilde tam olarak katılamamalarından kaynaklanmaktadır. Tablo 50'de görüldüğü gibi, Birlikte işgücü içinde kadınların oranı %43 iken bu oran Türkiye'de %26.8'dir.

Grafik 11

AB Ülkeleri ve Türkiye'de Cinsiyete Göre İşsizlik Oranları (%), 1996



Kaynak: Tablo 8.

[35] Yücel, Asuman (der.); ***Türkiye'de İşgücü Eğitimi***, Ankara: DPT Yayını, 1990, s. 13-14

25 yaşın altındaki genç kadınların işsizlik oranları aynı yaş grubundaki erkeklerin oranlarından çok daha ileri düzeydedir. Bu yaş grubundaki kadınların ortalama işsizlik oranları Lüksemburg (%8.2) ve Avusturya (%7.1) hariç, tüm birlik ülkelerinde Türkiye'den (%9.5) daha yüksektir. Türkiye'de çocuk bakımı, ev işleri vb. ailevi sorumluluklar işgücü piyasasındaki mevcut işçilerin belli sayıdaki kadınların istek ve beklentilerine cevap verememesi, eğitim yetersizliği gibi nedenlerle kadınların çalışma hayatına daha az girdikleri bilinen bir gerçektir.

Ekonomik yapıdaki hızlı gelişmeler, uluslararası ticaret, TV ve basın organlarının geniş kitlelere etkisi, insan hakları kavramının yaygınlaşması, evrensel yaşam tarzlarının ortaya çıkması, özelleştirme gibi temel değişkenler, istihdam ve özellikle kadınların istihdamına olumlu yönde etkiler yapmaktadır. İşgücü piyasasında meslek değişmeleri ile birlikte, işgücünün nitelik, nicelik, cinsiyet ve yaş yapısında da değişmeler olmaktadır. Günümüzde artık kadın işgücü daha çok eğitim görmüş olarak iş hayatına atılmakta ve girişimcilikten, iş liderliğine kadar değişik alanlarda eskiye göre daha fazla kadın işgücü çalışmaktadır [36] .

Türkiye'de kadınların en yoğun olarak çalıştığı alan tarım sektörüdür. Gelecek yıllarda, sanayileşme sonucunda istihdamın tarım sektöründeki payının azalmasıyla, kadınların işsizliğinin artması beklenebilir. Bunun için kadınlara yönelik bazı tedbirlerin alınmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bunların başında; kadınların eğitim seviyelerinin yükseltilmesi ve mesleki eğitim imkanlarından daha fazla yararlanmaları suretiyle özellikle tarım dışı sektörlerde istihdamın yaygınlaşması için gerekli ortamın oluşturulması, çalışan kadınların çalışma hayatı, sosyal güvenlik, sağlık, mesleki eğitim, yeniden işe alınma gibi konularda karşılaştıkları uygulamadan kaynaklanan güçlüklerin giderilmesi, çocukların bakım imkanlarının giderilmesi gibi tedbirler gelmektedir.

c. Süresi İtibariyle İşsizlik

Birlik ülkelerinde ve Türkiye'de işsizliğin bir diğer özelliği, uzun dönemli bir yapıya sahip olmasıdır. Öyleki, işsizlerin yaklaşık yarısının 1 yıl ve daha uzun bir zamandan beri iş aradıkları görülmektedir. Bunların belli bir kısmı bir müddet sonra ümitlerini kaybetmekte ve "cesareti kırılmış işsizler" konumuna düşmektedir. Sayıları gittikçe artmakta olan uzun süreli işsizler, kendilerini giderek daha kararsız bir ortamda

[36] Bircan, İsmail; ***"Kadınların İşsizliği ve İstihdamı"***, İş ve İşçi Bulma Kurumu İstihdam Seminerleri 1, Ankara, 1992, s. 7

bulmakta ve iş piyasalarına tekrar adım atmakta oldukça büyük güçlük çekmektedirler.

Tablo 11

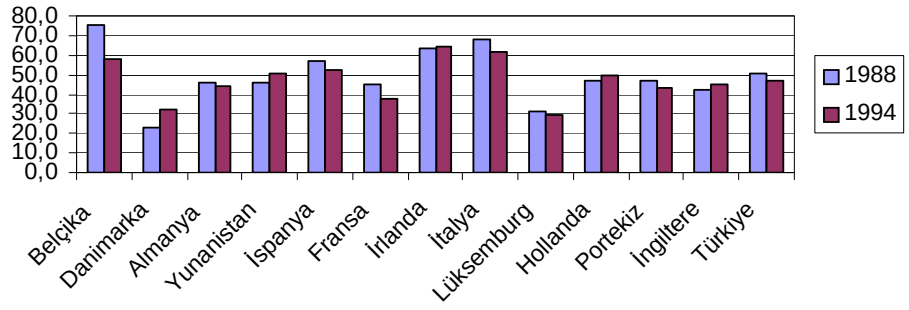
***AB Ülkeleri ve Türkiye'de Uzun Süreli İşsizlerin (12 ay ve daha fazlası)* Toplam İşsizler İçindeki Oranları (%)**

Ülkeler	*1985*	*1986*	*1987*	*1988*	*1989*	*1990*	*1991*	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*
Belçika	68,2	69,2	73,0	75,6	75,0	66,8	61,6	59,0	53,0	58,3	62,4
Danimarka	32,0	26,5	23,0	22,9	20,9	28,8	31,2	27,0	25,2	32,1	28,1
Almanya	46,9	47,6	47,2	45,6	48,4	45,9	30,8	33,5	40,3	44,3	
Yunanistan	43,4	41,8	43,9	45,9	50,1	49,5	47,0	49,7	50,2	50,5	51,2
İspanya		58,5	60,6	57,4	56,1	51,1	49,1	44,0	46,2	52,7	54,6
Fransa	43,8	44,1	44,6	44,6	43,7	39,7	38,7	34,6	33,3	37,5	40,2
İrlanda	62,1	62,9	63,8	63,3	64,9	64,7	60,3	58,9	59,1	64,3	
İtalya	65,0	65,6	65,0	67,6	68,4	68,9	67,1	57,0	58,2	61,5	63,6
Lüksemburg	36,8	29,0	33,5	31,1	34,1	34,2	28,1	17,4	30,4	29,6	23,3
Hollanda	56,4		43,6	46,8	45,4	46,2	43,0	44,0	52,4	49,4	46,6
Avusturya											
Portekiz		53,4	53,4	47,2	44,8	44,1	38,4	31,1	37,8	43,4	50,9
Finlandiya											
İsveç											
İngiltere	48,7	46,3	46,0	42,2	38,1	33,5	28,1	35,7	43,0	45,4	43,6
Türkiye				50,3	41,0	48,4	43,4	45,5	45,1	46,7	33,4

Kaynak: Eurostat; Eurostat Yearbook 1996, s. 127 ve DİE; Çalışma İstatistikleri 1996, Ankara: DİE Yayın No. 2074, s. 191'deki verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Birlik ülkelerindeki işsizlerin yaklaşık yarısı 1 yıldan fazla bir süredir işsiz durumdadır. Türkiye'de uzun süredir işsiz olanların oranı ise %33.4'dür. Birlik ülkelerinden en fazla uzun süreli işsizliğe İtalya (%63.6), Belçika (%62.4), İspanya (%54.6), Yunanistan (%51.2) ve Portekiz'in (%50.9) sahip olduğu görülmektedir. Uzun süreli işsizliğin en az olduğu ülkeler ise Lüksemburg (%23.3), Danimarka (%28.1) ve Türkiye'dir (%33.4) (Bak. Tablo 11).

Grafik 12
AB Ülkeleri ve Türkiye'de Uzun Süreli İşsizlerin Toplam İşsizler İçindeki Oranları (%)



Kaynak: Tablo 11.

d. Hanehalkı Reisi Durumuna Göre İşsizlik

İşsizlik, toplumdaki tüm fertleri dolaylı ve dolaysız olarak olumsuz şekilde etkilemekte, bunun sosyal ve ekonomik tahribatı kişiden kişiye farklılık arzetmekle beraber, bekarlara göre evli ve aile reisi durumundaki kişiler üzerindeki etkisi doğal olarak daha fazla olmaktadır.

Tablo 12
AB Ülkeleri ve Türkiye'de Hanehalkı Reisi Durumuna Göre İşsizlik Oranları (%) (1988)

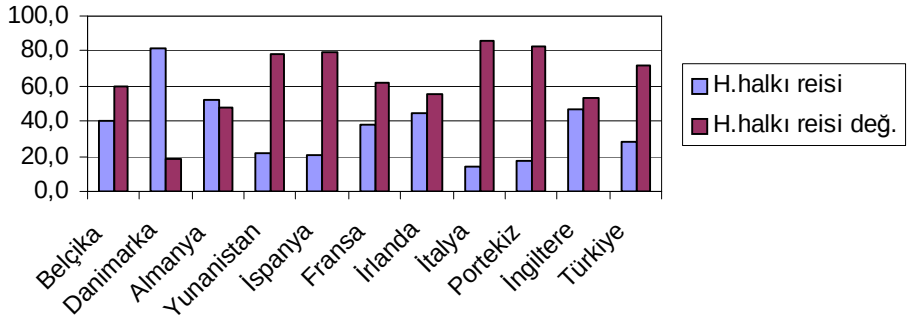
Ülkeler	Hanehalkı Reisi Olan	Hanehalkı Reisi Olmayan
Belçika	39,7	60,3
Danimarka	81,9	18,1
Almanya	51,8	48,2
Yunanistan	22,0	78,0
İspanya	20,9	79,1
Fransa	37,7	62,3
İrlanda	44,1	55,9
İtalya	13,8	86,2
Lüksemburg		
Hollanda	45,8	54,2
Avusturya		
Portekiz	16,9	83,1
Finlandiya		
İsveç		
İngiltere	46,5	53,5
Türkiye	28,8	71,2

Kaynak: A Social...a.g.e., s.55 ve DİE; HHİA Sonuçları, Nisan 1992, Ankara, 1992, s.45'deki verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 12'de görüldüğü gibi, Danimarka, Almanya, İngiltere, Hollanda ve İrlanda gibi ülkelerde hanehalkı reisi durumundaki işsizlerin oranı oldukça yüksektir. İtalya, Portekiz, İspanya ve Yunanistan'da ise hanehalkı reisi durumundaki işsizlerin oranı düşüktür. Birlik genelinde hanehalkı reisi durumundaki işsizlerin oranı %33.7 iken, Türkiye'de bu grubun oranı (%28.8), Birlik ortalamasının altındadır.

Grafik 13

AB Ülkeleri ve Türkiye'de Hanehalkı Reisi Durumuna Göre İşsizlik Oranları (%)



Kaynak: Tablo 12.

Hanehalkı reisi durumundaki işsizlerin en yüksek olduğu ülke Danimarka (%81.9), en az olduğu ülke ise İtalya'dır (%13.8).

3. İstihdam Politikaları ve Uygulamaları

a. Birlik Ülkelerinde

İşgücü piyasasında işsizlik sorununa ilişkin önlemler birkaç şekilde sınıflandırılmaktadır İlk olarak istihdam oluşturmaya yönelik 'aktif politika ve önlemler' ile işsizlere bir ekonomik güvence sağlamaya yönelik 'pasif politika ve önlemler', ikinci olarak da, işgücü talebini artırmaya yönelik ve işsizliği önleyici önlemler, yeniden eğitim, erken emeklilik, işgücü hareketliliğinin sağlanması gibi işsizliği sınırlayıcı önlemler ve işsizliği tazmin edici önlemler olarak sınıflandırılmaktadır. Bu sınıflamaya göre tüm AB ülkelerinde işgücü piyasasında daha büyük pay pasif istihdam politikası için ayrılmaktadır. AB ülkelerinde işgücü piyasası içinde işsizlik ödeneklerine büyük paylar ayrılmakta ve bu

paylar GSMH'nın payı olarak Danimarka'da %3,89,İrlanda'da %3,66, Belçika'da %3,25 ve Hollanda'da %2,9'dur [37] .

1970 'li yıllarda yaşanan durgunluğa kadar izlenen emek piyasası politikaları daha çok pasif ve sosyal nitelikteydi. 1990'lı yılların başında işsizliğin halen üye ülkelerde ve genel olarak Birlikte önemli bir boyutta yaşanıyor olması üye ülkelerin konuyu daha aktif politikalarla ele almaları gereğini ortaya koymuştur. Ayrıca emek piyasası politikaları tespit edilirken, üye ülkelerin karşı karşıya kaldığı diğer bir sorun ise emek talebi ile emek arzı arasındaki uyumsuzluktur. Uyumsuzluk nicelikten çok nitelik açısından mevcuttur. Bir taraftan, dünya piyasalarında artan rekabet, büyük ölçekli ve gelişmiş teknoloji içeren mallar ve dolayısıyla vasıflı işgücü gerektirirken, diğer taraftan, emek piyasasına ilk defa girmekte olan gençler, genel ve mesleki eğitimdeki eksiklikler istenilen vasıfların oluşmasını engellemektedir. İşgücünün kalitesinin düşük olması emek piyasasının en önemli problemidir [38] .

Dünya rekabetindeki artış, hızlı teknolojik değişikliklerle birlikte işgücü talebinde önemli değişikliklere yol açmaktadır. Ayrıca, çevre korumanın kazandığı önem, Birlik ekonomisinde yapısal değişiklikler oluşturacak, dolayısıyla bu durum işgücü talebini önemli ölçüde etkileyecektir. Örneğin işgücünün mesleki ve bölgesel dağılımında büyük değişiklikler ortaya çıkacaktır. Bu sorunların çözümü için Birlik istihdam politikası çerçevesinde alınacak tedbirler birkaç grupta sıralanmaktadır [39] .

Rekabet ve çevrenin istihdam üzerindeki olumsuz etkileri, işgücünün yetenek ve becerilerini geliştirecek tedbirler alınmak suretiyle giderilmeye çalışılacaktır. Uygulamada işgücünün yetenek ve becerilerinin geliştirilmesi daha çok işverenlerin sorumluluğunda görülmektedir. Çünkü üretim sürecinde ve imal edilen ürün çeşidindeki hızlı değişmeye karşılık, Birlikte genç işgücü arzındaki düşüş, yeniden eğitimin önemini artırmıştır. Bu bakımdan firmalar hem yeni işe aldıkları hem de halen çalışmakta olan işçilerine yeterli eğitim ve yeniden eğitim imkanları sağlamak durumundadırlar.

Üye devletler ise, çok geniş uzmanlık alanlarına ilişkin becerileri hızla öğrenip, geliştirmelerini mümkün kılacak şekilde gençleri genel öğretim ve temel mesleki eğitimle techiz edecek sistemleri geliştirmek durumundadırlar. Bu gereklilik, bir çok ülkede öğretim ve mesleki eğitim sistemlerinin yeniden yönlendirilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır.

---

[37] Koray, Meryem; ***"Avrupa Topluluğu Ülkelerinde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları-II"***, İKV Dergisi, Sayı 87, Ocak 1991, s. 9-10

[38] Bıçakçı, a.g.e. , s. 31

[39] Bersu, Şengül; ***"Avrupa Topluluğu'nda İstihdam ve İkincil Mevzuat"***, İş ve İşçi Bulma Kurumu İstihdam Seminerleri 1, Ankara, 1992, s. 30

Birlik düzeyinde daha çok ve daha kalifiye işgücüne duyulan genel ihtiyaç belirli niteliklere duyulan ihtiyacın, bölgeden bölgeye büyük farklılıklar arzettiği ifade edilmekte, iş piyasalarında bölgeler itibariyle halen mevcut dengesizlikler ortadan kaldırılabildiği taktirde Birlik ekonomilerinin verimliliğinin artacağı ifade edilmektedir.

Birlikte kadınların istihdama katılımı hala düşük bir düzeydedir ve potansiyel kaynak olma özelliğini korumaktadır. Diğer taraftan kadınların istihdamını kolaylaştıracak tedbirler alınması suretiyle iş piyasasında daha sağlıklı dengeler kurulacağı ifade edilmektedir. Mevcut engellerin ortadan kaldırılması halinde çok daha fazla sayıda kadın çalışma hayatına girecektir. Kadınların çalışmalarını engelleyen nedenler, çocuk bakımı kolaylıkları ile kabul edilebilir nitelikteki işlerin yeterince mevcut olmayışından kaynaklanmaktadır. Kadınların çoğu hala kısmi süreli ve geçici işlerde, düşük çalışma şartlarına tabi olarak çalışmaktadır.

Yaşlıların üretim ve eğitime muhtemel potansiyel katkılarını sağlayacak tedbirler alınması gereği üzerinde durulmakta, bunun örneğini, daha esnek emeklilik rejimleri ihdası suretiyle gerçekleştirilebileceği ifade edilmektedir.

Son yıllarda Birlikte çok sayıda iş yaratılmış olmasına rağmen, işsizliğin azaltılması üzerindeki etkisi az olmuştur. Bunun nedeni yaratılan işlerin işsizler tarafından değil, iş piyasasına ilk kez giren gençler ve daha önce işsizlik rakamlarına dahil edilmeyen kadınlar tarafından doldurulmuş olmasıdır.

Birlikta uzun süreli işsizlik başlıca sorundur. Son yıllarda Birlikte işsizlikte meydana gelen önemli azalmalara rağmen, uzun süreli giderek uzamaktadır. Bu sorunun yalnızca genel makro ekonomik politikalarla çözülmesinin mümkün olmadığı, özel bazı tedbirlerin alınmasını gerekli kıldığı giderek daha iyi anlaşılmaktadır.

AB Komisyonu tarafından yüksek işsizlik oranının düşürülmesi için politikalar geliştirmek üzere hazırlanan planda da işsizlik sigortası, işsizlik yardımı gibi politikalar yerine mesleki eğitim, yeniden eğitim, istihdam danışmanlığı hizmetlerinin geliştirilmesi şeklinde aktif işgücü piyasası politikalarının izlenmesi gereği belirtilmektedir. İşsizlik sigortası, aile yardımları gibi sosyal yardımlar bireyleri işsiz kalmaya teşvik ettiğinden bu tür düzenlemelerin gözden geçirilmesi öngörülmektedir. Bu husus, sadece sosyal güvenlik harcamalarının kontrol altına alınması bakımından değil, aynı zamanda insangücü potansiyelindeki kayıpların önlenmesi açısından da önem taşımaktadır. Bu tür yardımların azaltılarak daha fazla çaba ve kaynağın bireylerin işgücü piyasasında

aktif olmalarının ya da gelir getiren faaliyetlerde bulunmalarının teşvikine yönlendirilmesi gerektiği fikri benimsenmektedir [40] .

İstihdamın artırılması ve işsizliğin önlenmesi konusunda yukarıdaki bu yaklaşımların bazı ülke uygulamalarına yansıdığı görülmektedir.

Almanya'da hükümet işsizlik yardımı dahil, analık, çocuk yardımı gibi sosyal güvenlik harcamalarının azaltılmasını öngören bir teklifi parlamentoya sunmuştur. Fransa hükümeti de, işverenler üzerindeki sosyal yüklerin hafifletilmesi üzerinde çalışmaktadır. Bu kapsamda hükümet, asgari ücretin 1,5 katına kadar kazanç elde eden çalışanlar için işverenler tarafından ödenen sosyal güvenlik katkılarını aşamalı olarak üstlenmeyi planlamaktadır. Ayrıca hükümet, geçici bir süre için de olsa işverenlerin yeni istihdam ettikleri personelin sosyal güvenlik primlerinden muaf tutulmalarını öngörmektedir. Şüphesiz, bu kaynaklar işletmeler tarafından yeni yatırımlara ve işçi alımına yönlendirilecektir. Ayrıca hükümet, mevcut istihdam düzeyinin korunması için çalışanların reel ücret indirimini kabul ettikleri işletmelere destek vermektedir [41] .

İngiltere'nin endüstri politikaları üretim ve istihdamda devamlı bir büyüme sağlayacak şartları oluşturmaya yöneliktir. Firmalar ancak yurt içinde ve dışında tüketicilerin rekabete dayalı fiyatlarla satın alabilecekleri mal ve hizmetleri üretebildikleri oranda istihdam yaratabileceklerdir. Bu nedenle, devletin başlıca görevi sanayiin etkin ve başarılı olabileceği bir ortam oluşturmaktır.

İngiltere, Gönüllü Projeler Programı (VPP) ile, işsizlere mevcut vasıflarını geliştirmelerini ya da yeni vasıflar öğrenmelerini ve bu yolla iş bulmalarını kendi işlerini kurmalarını ya da formel eğitim ve öğrenim programlarına katılmalarını sağlamak amacıyla bir dizi enformal eğitim faaliyeti düzenlemiştir.

İngiltere'de ayrıca, işsiz kişilerin kendi işlerini kurup başlatmalarına yardımcı olacak Teşebbüs Yardımı Planı bulunmaktadır [42] .

Üye ülkelerden bir çoğunda uygulanan ve işsiz kişilerin kendi işlerini kurarak bağımsız faaliyet göstermelerini içeren finansal yardımlara yönelik programların en fazla uygulandığı ülkeler İngiltere, Fransa, Yunanistan ve İrlanda'dır. Çoğunlukla işsizlik tazminatı sisteminin bir uzantısı görünümünde olan bu yardımlar bazı ülkelerde (Belçika, İspanya, Lüksemburg, Portekiz gibi) toplam işsizlik tazminatı ya

---

[40] TİSK; ***OECD Ülkelerinde İşsizliğin Önlenmesi Konusundaki Yeni Yaklaşımlar ve Türkiye***, Ankara: TİSK Yayın No. 134 (Tarih Yok), s. 17

[41] a.g.e. , s. 22

[42] Dereli, Toker; ***"Karşılaştırmalı Açıdan Emek Piyasalarında Modern İstihdam Kurumlarının Rol ve İşlevleri"*** İş ve İşçi Bulma Kurumu Hizmet Etkinleştirme Semineri, Ankara, 1992, s. 41-44

da belli bir süre için sübvansiyon ya da kredi ödenmesi şeklinde uygulanmaktadır. Bunun yanısıra İspanya'da sözkonusu finansal yardımlar, kurulan şirketin iflas etmesi halinde bir işsizlik tazminatı olarak ödenmektedir. Danimarka'da ise, kendi işini kurmak isteyen işsizlere, kuracakları işle ilgili özel eğitim imkanı sağlanmaktadır. Bu konuda yapılan uygulamalar sonucu, Fransa'da ve İngiltere'de finansal yardımdan yararlanan kişilerin %50ş60'ı faaliyetlerini sürdürebilmişlerdir. Yapılan istatistiklere göre İngiltere'de bu yöntemle kurulan firma sahiplerinin %15'nin, söz konusu yardım yapılmaksızın bir iş kuramayacakları tespit edilmiştir. İşsiz kesime uygulanan bu tür destekleme politikalarının, işgücü piyasasında oluşturduğu olumlu etkilerin yanısıra, genel anlamda ticaret ve küçük sanayii de geliştirdiği belirlenmiştir [43] .

Portekiz'de 1987-89 döneminde hükümetin genel faaliyet alanları tespit edilmiştir. Önlemler ekonominin yapısal dengelerinin sağlanması, bunların finansmanı, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve sosyal dayanışma arasındaki ilişkileri vurgulamayı amaçlamıştır. İstihdam ve mesleki eğitim politikalarının uygulanması ile hükümetin genel, sektörel ve bölgesel gelişme stratejisi arasında ilişki kurulmuştur. Bu gelişme stratejisi ekonomide temel dengeleri belirleyecek makro ekonomi politikaları kadar, temel eğitim ve emek piyasası fleksibiletisine yönelik politikalara da dayanmaktadır [44] .

Son yıllarda aktif politika tedbirlerinin uygulanmasında bir takım değişiklikler olmuştur. Genç işsizliğine ait önlemler ve istihdam yardımları önemini giderek yitirirken, özellikle bir süre için işini kaybetmiş yetişkin işçilerin yeniden eğitimi önem kazanmıştır. Bazı üye ülkeler var olan istihdam programlarını yeniden düzenlemiş ve bunlara daha fazla kaynak ayırma yoluna gitmişlerdir (Örneğin Danimarka, İngiltere, Fransa ve İspanya). Yine İngiltere ve Hollanda direkt iş oluşturma programlarını, işsizlere yapay işler yerine eğitimle daha iyi bir şekilde hizmet götürüleceği düşüncesiyle safdışı bırakmışlardır [45] .

Üye ülkelerin istihdamı arttırma yolunda önem verdikleri diğer bir konu, çalışma sürelerinin kısaltılması politikasıdır. Bu politikaya özellikle 1980'li yılların başında oldukça ciddi olarak yaklaşılırken, günümüzde bu denli önemli bulunmamaktadır. Ancak, halen bazı ülkelerde uygulanmaktadır. Örneğin Belçika'da hükümet, ücretleri arttıran firmalara değil de, iş saatlerini azaltan firmalara teşvikler sağlamaktadır. Yine Hollanda'da iş süresini azaltma, istihdamı arttırmada önem verilen bir

[43] Karauçak, ***Avrupa Topluluğu'nda Sosyal Politika***....., a.g.e. , s. 70
[44] Dereli, a.g.e. , s. 54
[45] Bıçakçı, a.g.e. , s. 34

yöntem olarak görülmekte, Almanya ve Danimarka'da halen toplu pazarlığa konu olmaktadır.

Yarı-zamanlı çalışma da üye ülkelerde giderek artmakta, hatta son yıllarda oluşturulan işlerin büyük bir kısmı yarı zamanlı olmaktadır. Ancak bu, özellikle üye hükümetlerin amaçladığı bir gelişme değildir. Yine aynı şekilde, geçici süreli çalışma, özürlülerin çalışma hayatına entegrasyonunda uygulanmaktadır [46] .

Birlikta işsizliği azaltıp istihdamı artırmaya yönelik politikaların başarısı, bu politikalar arasında ciddi bir koordinasyona ve bilgi alış verişine bağlı görülmektedir. Birlikte bu amaçla MISEP (Mutual Information System on Employment Policies) olarak adlandırılan bir sistem geliştirilmiştir. Bu sistemin amacı; üye ülkelerde istihdamdan sorumlu bakanlıkların uygulanmakta olan istihdamı arttırma tedbirlerini bilgi alış verişi yoluyla toplamak, incelemek ve mukayese etmektir [47] .

b. Türkiye'de İstihdam Politikaları

Türkiye'de uygulamaya konulan kalkınma planlarında istihdam konusu birbirinden farklı yaklaşımlarla ele alınmıştır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda istihdam, ana hedef olan gelir artışı hedefinin yanında bağımlı bir yan hedef olarak yer almıştır. Bu plandaki istihdam hedefi başlıca dört noktada odaklaşmıştır. Bunlar; işsizlik sorununu çözmek, çalışanların mesleki düzeylerini yükseltmek, her seviyede yeterliliğe dayanan bir çalıştırma politikasıyla yetişenleri yerinde kullanmak ve sağlam bir sosyal hareketlilik oluşturmak, çalışan nüfusun çeşitli meslek grupları itibariyle bölünüşündeki dengesizlikleri ortadan kaldırmak ve daha dengeli bir dağılım sağlamak şeklinde belirlenmiştir. Kentlere aşırı işgücü akımını önlemek için kırsal kesimde işgücünün değerlendirilmesine ağırlık verilmesi, istihdam oluşturma kapasitesi yüksek sektörlerin ve projelerin öncelikle ele alınması, emek yoğun teknoloji kullanımı imkanlarına önem verilmesi ve yurt dışına işgücü ihracı, yukarıda belirtilen hedeflere ulaşmak için öngörülen ana politikalar olmuştur [48] .

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da istihdam bağımlı bir yan hedef olarak ele alınmış ve bağımsız bir hedef olmayacağı açıkça vurgulanmıştır. Bu plandaki istihdam politikasının temel ilkeleri, istihdam oluşturma kapasitesi yüksek olan sektörlere ve işgücü yoğunluğu yüksek

[46] a.g.e. , s. 35
[47] Commission of the European Communities; ***Employment in Europe 1989***, Directorate-General Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Brussels, s. 163
[48] DPT; ***Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl(1963-1967)***, Ankara, 1963, s. 35-36

projelere öncelik verilmesi, tarım sektöründe kullanılmayan işgücünden yararlanmak amacıyla tarım teknolojisinde ve ürün türlerinde değişiklik yapılması ve teşvik tedbirleri vasıtasıyla yeni iş imkanları oluşturulmasıdır [49] .

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda istihdam meselesinin çözümü hızlı bir sanayileşmenin gerçekleştirilmesine bağlı kabul edilmiş ve 1990'lı yıllara kadar uzanan uzun dönemli bir çözüm yolu benimsenmiştir [50] .

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, istihdam sorununa gerçekçi çözümler getirilmesi temel ilke olarak kabul edilmiş, sanayi ve teknoloji politikalarıyla uyumlu ve tutarlı bir istihdam politikası geliştirileceği belirtilmiştir. İşgücünün yerinde ve verimli biçimde istihdam edilmesi, üretim sürecine girmeden ve üretim süreci içerisinde sürekli eğitim, işgücünün sektörler ve bölgeler arasında dağılımındaki dengesizliklerin giderilmesi, istihdam politikasında önem verilen konulardır. Tarımdaki gizli işsizlik sorununun çözümlenmesinin dördüncü plan dönemini aşacağı belirlenmiştir [51] .

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın temel amaçlarından birisi, istihdamı artırmak ve öncelikle genç işsizliğini azaltmaktır. Kalkınma hızının yükselmesi ile birlikte işgücüne katılanların istihdamının mümkün kılınması, işsizliğin azaltılması için mevcut imkanların daha rasyonel şekilde kullanılması yollarının geliştirilmesi, işgücü arz ve talep piyasalarında istihdam artırıcı düzenlemelere gidilmesi, genç işsizliği sorununun çözümünde önceliğin açık işsizler grubuna verilmesi, istihdamı geliştirmenin teknoloji ve teşvik politikaları ile uyumlu olması ve gençlere yaygın eğitimle beceri ve meslek kazandırılması, istihdam politikasının başlıca esaslarıdır [52] .

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da istihdamın gelişmesini sağlayacak ortamın oluşturması ve devam ettirilmesi esas alınmıştır. Bu çerçevede, genel hedefler doğrultusunda yatırımların teşvik edilmesi, müteşebbislik ruhunun ve teşebbüs ruhunun geliştirilmesi, küçük ve orta ölçekli işletmelerin desteklenmesi, vasıflı işgücü yetiştirilmesi ve mevcut işgücünün niteliğinin yükseltilmesi, işgücü piyasasında karşılaşılan ve istihdamın gelişmesini olumsuz şekilde etkileyen unsurların ve aksaklıkların ortadan kaldırılması istihdam politikasının temel ilkeleridir [53] .

---

[49] DPT; ***Kalkınma Planı ikinci Beş Yıl(1968-1972)***, Ankara, 1968, s. 631
[50] DPT; ***Kalkınma Planı üçüncü Beş Yıl(1973-1977)***, Ankara, 1973, s. 146
[51] DPT; ***Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı(1979-1983)***, Ankara, 1979, s. 275
[52] DPT; ***Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı(1985-1989)***, Ankara, 1985, s. 131
[53] DPT; ***Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı(1990-1994)***, Ankara, 1989, s. 302-303

İşgücünün ana kaynağını oluşturan nüfusun artış hızını yavaşlatarak emek arzı ile talebini dengeye getirmek amacıyla planlı dönemde nüfus planlaması, doğum kontrolü ve aile planlaması gibi isimler altında nüfus artışını yavaşlatıcı politikalar benimsenmiştir.

Ülkemizdeki işgücü fazlası 1961 yılında Batı Avrupa ülkelerine gönderilmeye başlanmış ve 1973 yılına kadar hızlı bir şekilde devam etmiştir. 1973 yılından sonra işgücümüz bu defa Orta Doğu ülkelerine yönelmeye başlamıştır.

1984'den itibaren istihdamı geliştirme ve işsizlikle mücadele faaliyetlerinin koordinasyonu için bir Devlet Bakanlığı görevlendirilmiştir. Vasıflı işgücü yetiştirme ve mevcut işgücünün niteliğinin yükseltilmesi çalışmalarına ağırlık verilmiş, genç işsizlerin işgücü piyasasına girişlerini kolaylaştırmak amacıyla Beceri Kazandırma Eğitimi Programları başlatılmıştır. Bu programlarda eğitilenlerin tamamına yakını istihdam imkanına kavuşturulmuştur. Ayrıca, Teşebbüs Destekleme Ajansları kurulmuş ve teşebbüs gücünün geliştirilmesi için kendi işini kuracaklara, küçük ve orta ölçekli işletmelere çok yönlü destek hizmetleri başlatılmıştır. İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından işgücü yetiştirme hizmetlerine ağırlık verilmiş, iş ve işçi bulma hizmetleri etkinleştirilmiştir. Sakatların ve eski hükümlülerin istihdamına ilişkin mevzuattaki eksiklikleri giderici düzenlemeler yapılmıştır.

Avrupa Birliğine tam üyelik başvurusunda bulunan ülkemizin, hem sanayileşme hem de eğitim politikalarında önemli atılımlar yapması zorunludur. Bu açıdan ülkemiz ihtiyaçları ve AB ile bütünleşmenin gerektirdiği zorunluluklar dikkate alınarak vasıfsız işgücünün mesleki ve teknik eğitim yoluyla vasıflı hale getirilmesi gereklidir.

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ÇALIŞAN KADINLARIN HAKLARI

Doç. Dr. Zeki ERDUT [*]

GİRİŞ

Avrupa Birliği (A.B.)'nde çalışan kadınların, erkeklerin sahip olduklarından ayırt edilemeyecek, haklarla donatılmış olduğu düşünülebilir. Ancak bu düşünce görünürde ve belki de kuramsaldır. Uygulamada ve giderek güncel tartışmada olduğu kadar, mevzuatta da çalışan kadınların haklarını "teslim etmeye" ve kendine özgü kurum, kural ve usullerle "güvence altına almaya" çaba harcanmaktadır.

Bu bağlamda, A.B.'nde çalışan kadınların haklarının, esasen kökleri tarihsel, sosyal ve kültürel bağlamlara yaslanmış, bir "kadın erkek eşitliği" sorunu ile özdeşleştiğini belirtmek yanlış olmaz. Çalışmada bu yargıdan yola çıkarak "cinsiyet ayrımcılığı" çerçevesinde işgücü piyasasına giriş, kariyer görünümleri ve gelir konusunda kendine özgü sorunlar çerçevesinde bir inceleme yapılacaktır. Ayrıca, kadınlara özgü "koruma"ya da değinilecektir.

1. İstihdam

a. İşgücü Piyasasının Yapısı

1998 yılı ilkbaharında A.B. işgücü piyasasında 152 milyon kişi çalışmaktadır ve istihdam oranı yüzde 61'dir. İstihdam oranının en yüksek olduğu ülke Danimarka (% 75,3), en düşük olduğu ülke ise İspanya (% 49,7)'dır.

[*] **Dokuz Eylül Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

A.B.'nde çalışan kişilerin sadece yüzde 4,8'i tarım sektöründedir. Bu oran üye ülkelerde yüzde 1,7 (İngiltere) ile yüzde 17,8 (Yunanistan) arasında değişmektedir.

Sanayide çalışanların ortalama oranı ise, yüzde 29,5 iken, üye ülkelerde en yüksek oran Portekiz (% 36)'de kaydedilmektedir.

A.B.'nde toplam istihdamın yüzde 65,7'si hizmetler sektöründe gerçekleşmektedir. Hizmetlerde en düşük istihdamın gerçekleştiği üye ülkeler Portekiz (% 50,2) ve Yunanistan (% 58,9)'dır. Belçika, İngiltere, İsveç, Hollanda ve Lüksemburg'da bu oran yüzde 70'i geçmektedir.

Tam gün çalışan 125,5 milyon kişiden 103,8 milyonu ücretli, 19,7 milyonu işletme sahibi ve bağımsız çalışan, 1,9 milyonu da ücretsiz aile çalışanıdır[1]. Bir başka deyişle, A.B.'nde toplam istihdamın % 82,5'i ücretli çalışanlardan oluşmaktadır. Bu oran bir ülkeden diğerine değişmektedir. Danimarka ve İsveç'te (% 92) ortalamanın üzerinde Portekiz (% 69), İtalya (% 67) ve Yunanistan'da (% 54) ortalamanın altındadır[2].

b. Kadınların Durumu

A.B.'nde tam gün bir işte çalışan 125,5 milyon kişinin sadece üçte biri kadındır. İşletme sahibi ve bağımsız çalışanların beşte birinden daha azı kadındır. Buna karşılık, ücretsiz aile çalışanlarının yaklaşık üçte ikisi kadındır.

A.B.'nde çalışan kadınların toplam istihdam içindeki payı % 42'ye ulaşmaktadır. Bu oran üye ülkelerin tamamında son yirmi yıldan beri artış göstermektedir[3]. Bununla birlikte, Topluluk genelinde toplam istihdam içinde erkeklerin sayısının kadınlardan 25 milyon fazla olduğu bilinmektedir[4]. Kadınların istihdamı hizmetler sektöründe yoğunlaşmaktadır: A.B.'nde çalışan kadınların % 80,2'si hizmetlerde yer almaktadır. Bu oran Yunanistan'da % 56 iken, Danimarka'da % 94'e çıkmaktadır [5].

Bir işe sahip olan 152 milyon kişiden 26,4 milyon (% 17)'dan fazlası kısmi süreli çalışmakta ve bunların 10'da sekizi kadındır. Kısmi

---

[1]) Eurostat, ***Enquête Communautaire sur les Forces de Travail 1998,*** Communiques de Presse d'Eurostat, No. 7999, 15 Août 1999.
[2]) Véronique Letourneux, ***Précarité et Conditions de Kravail dans l'Union Européenne***, Fondation Européenne Pour l'amélioration des Conditions de vie et de Travail, Dublin, 1998, s. 10.
[3]) A. k., s. 17.
[4]) CCE, ***Rapport Annuel de la Commission: L'égalité des Chances Pour les Femmes et les Hommes dans l'Union Européenne***, 1998, COM (1999), 106 Final, Commission des Communautés Européennes, 5.3.1999, Bruxelles, s. 3.
[5]) CCE, A. k., s. 16.

süreli çalışan 19 milyondan fazla kişi tam gün çalışabilecek durumda olmadıkları kanısında olup, bunların da 10'da sekizi kadındır.

A.B.'nde bir işe sahip kadınların yüzde 33'ü kısmi süreli çalışmaktadır, bu oranın en yüksek olduğu ülke Hollanda (% 67,9)'dır ve bu ülkeyi İngiltere (% 44,8) izlemektedir. İşsiz kadınların yaklaşık 1,9 milyonu tam süreli bir iş aramaktadır.

Ücretli çalışanların yüzde 13'ü belirli süreli hizmet sözleşmesine dayanarak çalışmaktadır. Bu oran ülkeden ülkeye önemli ölçüde değişmektedir. Lüksemburg'da yüzde 2,9, İspanya'da ise yüzde 32,9'dur. 25 yaşından küçükler içinde belirli süreli hizmet sözleşmesine göre çalışanların Topluluk ortalaması yüzde 37,6 dır. (İspanya'da ise yüzde 73,1'dir). 1997 yılında çalışan kadınların % 13'ü belirli süreli hizmet sözleşmesine dayanarak çalışırken, bu oran erkeklerde % 11'dir. Kadınlar belirli süreli çalışanların % 80'ini oluşturmaktadır.

A.B.'nde yaklaşık altı milyon kadın çalışmak istediğini, ancak iş aramadığını belirtmiştir. Bunlardan 500 bini ise çalışabilir durumda olmadığı kanısındadır. 75 milyondan fazla kadın da çalışmak istememektedir[6].

Avrupa işgücü piyasasında çalışan kadınların statüsünün temel özelliği kısmi süreli oluşudur. Gerçekten, belirsiz süreli hizmet sözleşmelerine dayalı olarak çalışanların % 77'si, belirsiz süreli hizmet sözleşmesine dayalı olarak kısmi süreli çalışanların % 67'si ve geçici hizmet sözleşmesiyle kısmi süreli çalışanların % 62'si kadındır[7]. Buna göre, işgücü piyasasında ister gönüllü, isterse zorunlu biçimde olsun, hizmet ilişkisi bakımından kadınlarla erkekler arasında bir ayrımın varlığı ortaya çıkmaktadır.

Kadın-erkek eşitsizliğinin en önemli görünümlerinden biri istihdam alanıdır. Bu alandaki ayrımcılık, işgücü piyasasındaki katılıkların ve ekonomik faaliyette etkisizliğin de kaynaklarından biridir. Çalışanların belirli bir çoğunluğu günümüzde çoğunluk mesleklerin icrasından dışlanmıştır: bu durum insan kaynaklarının kötü kullanılması, istihdamın kısıtlanması ve ekonominin uyum sağlama olanaklarının azaltılması anlamına gelmektedir.

Gerçekten, istihdam alanındaki cinsiyet ayrımcılığı kadınlara ağır biçimde zarar vermektedir. Bu ayrımcılık kadınların ekonomik durumu ile sosyal konumuna yansımakta ve doğurganlık, ölüm, gelir eşitsizliği ve yoksulluk gibi çeşitli alanlarda kendini göstermektedir. Erkeğe ve kadına özgü davranış kalıplarının sürekliliği, erkek ve kadınlar arasındaki

[6]) Eurostat, Enquête, No. 7999, 15 Août 1999.
[7]) Letourneux, s. 17.

eşitsizlik kendi yeni kuşaklarına aktarılarak temel ve mesleki eğitimi etkilemektedir[8].

Cinsiyet boyutu ve iş süresi politikaları işgücü piyasasında kadın ve erkekler arasındaki bölünmelerin özüdür[9].

A.B.'nde işgücü piyasası aşırı denebilecek ölçüde bölünmüş bulunmaktadır. Kadınlar, erkeklere göre, kamu sektöründe daha fazla yer almakta ve hasta bakıcılık, sekreterlik, öğretmenlik ve çocuk bakıcılığı gibi belirli mesleklerde yoğunlaşmaktadır. Bu dengesizlik kadınların istihdam oranının erkeklerinkine yakın olduğu (İsveç ve Finlandiya gibi) üye ülkelerde de gözlenmektedir. Bu bölünme belirli mesleklerde potansiyel işgücü arzını sınırlandırarak, istihdam artışı üzerinde de etkili olabilmektedir[10].

İşsizlik oranı yüzde 10,2 olup, çalışabilir ve iş arayan kişilerin sayısı 17,3 milyondur. Bu işsizlerin dörtte biri 25 yaşın altındadır. Bu anlamda en düşük işsizlik oranı Lüksemburg (% 2,8)'da, en yüksek oran ise İspanya (% 18,9)'da bulunmakta, ardından Finlandiya (%13,2) gelmektedir. İşsizlerin yarıya yakını bir yıldan beri iş aramaktadır. İşsizlerin yüzde 21,2'si (İtalya'da % 50'den fazlası) ilk kez iş arayanlardan oluşmaktadır[11]. İşsizlik oranlarına bakıldığında hem A.B. ortalaması, hem de üye ülkelerde kadınların işsizlik oranı erkeklerden fazladır[12].

Demografik kestirimlere göre, A.B. nüfusu içinde çocuk sayısı azalacak, ancak yaşlı sayısı giderek artacaktır. Bu gelişme salt kadın ve erkeklerin işgücü piyasasına katılımında değil, aynı zamanda, ücretli ya da ücretsiz, bakım hizmetleri üzerinde de anlamlı sonuçlar doğuracak olan bağımlılığın niteliğinde de bir değişim anlamına gelmektedir. Çoğu zaman enformel ve ücretsiz ya da düşük ücretli biçimde bakım işlerini gören esasen kadınlardır. Çalışma ve bakım sorumluluklarını birbirine daha kolay uyarlamak için yeterince çeşitli bir dizi önlem belirlenmiştir. Bunlar çocuk bakım yardım ve hizmetleri olduğu gibi, izin sistemleri ve iş süresinin kısaltılması gibi serbest zamana ilişkin önlemleri kapsamaktadır.

Sosyal güvenliğin geleceğine ilişkin Komisyon Bildirisinde, Komisyon Danışma Komitesi, sosyal güvenlik sistemlerinin topluma

---

[8]) Richard Anker, "Ségrégation professionnelles hommes-femmes: les théories en présence," ***Revue Internationale du Travail,*** Vol. 136, No. 3, Autome 1997, s. 1.
[9]) CCE, L'égalité, s. 19.
[10]) CE, ***Politiques de l'emploi dans l'UE et dans les Etats Membres: Rapport Conjoint 1998,*** Commission Européene, Bruxelles, Décembre 1998, s. 39.
[11]) Eurostat, Enquête, No. 7999, 15 Août 1999.
[12]) CCE, L'égalité, s. 17.

gerçek bir destek olarak, gereksinme duyan çocuk ya da yaşlılara, "bakımı" tanıma gereğini vurgulamıştır [13].

Kadınların işgücü piyasasına girişinde karşılaştığı başlıca engellerden biri çocuk bakımı için karşılanabilir bir bedelle çocuk bakımının gerektirdiği nitelikli kurumların yokluğudur. Bakmakla yükümlü olunan diğer kişilere bakım da çoğu zaman kadınlar tarafından üstlenilmektedir, bu da ya işgücü piyasasını terk etmeyi ya da kısmi süreli çalışmayı zorlamaktadır.

Üye ülkelerin çoğu, bakım hizmetlerinde, özellikle çocuklar için, varolan eksiklikleri kabul etmekte ve bu hizmetleri geliştirmeyi, özellikle istihdamı artırma planları çerçevesinde bakım hizmetlerinin sunumunu artırmaya yönelik önlemlerle desteklemeyi öngörmektedir. İspanya, İngiltere, İtalya, Hollanda ve Portekiz gelir vergisi üzerinden ya da çocuk bakım maliyetine katılmak için yardım sistemleri aracılığıyla sübvansiyon vermekte, ancak bakım hizmetleri arzını artırmak için en yaygın yöntem kreş ve bakım evlerinin doğrudan devlet eliyle kurulmasıdır. Bununla birlikte, Avusturya, Hollanda, İngiltere ve Lüksemburg'da kurumsal anlamda amaçlar saptanmıştır. İsveç'te çocuk bakım hizmetleri konusunda ebeveyn izni sistemine bağlanan bir politika yürütülmektedir[14].

İstihdam ve işsizlik konusunda farkları azaltmak ile işgücü piyasasının bölünmemesi kadın ve erkekler arasında fırsat eşitliği politikalarını güçlendirmek için izlenen başlıca amaçları oluşturmaktadır[15].

c. Yasal ve Kurumsal Düzenlemeler

Amsterdam Antlaşması (A.A.)'nda kadın ve erkekler arasında eşitsizliklerin ortadan kaldırılması ve başlıca amaçları arasında A.B.'nin tüm faaliyetlerinde eşitliğin geliştirilmesi açıkça belirtilmiştir. Böylece tüm siyasal alanlarda fırsat eşitliğini bütünleştirme kavramı biçimlendirilmiştir. Avrupa düzeyinde fırsat eşitliği politikalarının güçlendirilmesi ve bütünleştirilmesi ortak kararı, 1998 yılında, kadınların eşitlik hakkının siyasal boyutunun temel unsuru haline gelmiştir.

İstihdam için avrupa stratejisi eşitliği siyasal kararlarla bütünleştirmenin somut anlatımı olan şeylerin en iyi örneğidir. A.A. istihdamı Avrupa'da bir ortak çıkar sorunu olarak göstermektedir (m. 3).

---

[13]) A. k., s. 17.
[14]) CE, Politiques de l'emploi, s. 40.
[15]) A. k., s. 51.

Fırsat eşitliği ve istihdam, içinden çıkılamaz biçimde, birbirine bağlıdır, fırsat eşitliği hem bir sosyal adalet, hem de sağlıklı bir ekonomi sorunudur. Gelecek on yılda, A.B.'nde çalışma çağındaki nüfus azalmaya başlayacaktır. Uzun dönemli ekonomik başarının temeli olan istihdam artışı, kadınların işgücü piyasasına giderek daha çok katılmasına bağlı olacaktır. Üye devletlerin mikro, makro ve uluslarüstü düzeyde kadınların yaratıcılığından, yeteneklerinden ve becerilerinden tam olarak yararlanmaya olanak tanıyan, kadın ve erkeklerin mesleki yaşamları ile aile yaşamları arasında en iyi dengeyi kurabilmelerine fırsat tanıyan koşulları yaratmaları gerekir[16].

A.B.'nde eşitliği tüm politikalarla birleştirmenin çerçevesi A.A.'nda hukuksal ve kurumsal biçimde ortaya konulmuştur. 3. maddeye göre; "Topluluk tüm faaliyetlerinde eşitsizlikleri dışlamaya ve kadın ve erkekler arasında eşitliği geliştirmeye çaba harcayacaktır." Böylece A.B. eşitlik konusunda resmi ve tutarlı bir çerçevenin ilk örneğini sunmaktadır.

Bu bağlamda, Konsey tarafından 9 Şubat 1976 tarihinde kabul edilen Kadın ve Erkekler Arasında Eşit İşlem İlkesinin Uygulanmasına İlişkin 76/207 sayılı Yönergeye göre; eşit işlem ilkesinin uygulaması işkolu ne olursa olsun, mesleki hiyerarşinin her düzeyinde mesleki seçim ölçütleri dahil, işe giriş, istihdam ya da iş postalarının koşulları konusunda cinsiyete dayalı ayrımcılığı kaldırmayı içerir (m. 3/1). Üye devletlerde eşit işlem ilkesine aykırı yasa, tüzük ve yönetmelik hükümlerinin yürürlükten kaldırılması; toplu iş sözleşmeleri, hizmet sözleşmeleri ve işyeri iç tüzüklerinde yer alan eşit işlem ilkesine aykırı kuralların geçersiz sayılması ya da değiştirilmesinin yanı sıra, uygulamanın da bu ilkeye göre sürdürülmesi öngörülmektedir (m. 3/2). Bu ilkeye aykırı uygulamanın, cinsiyetin belirleyici olduğu meslek ya da işlerde kabul edilebileceği hükmü de Yönergede yer almıştır (m.2/2).

Öte yandan, A.B.'nde kadın erkek eşitliğinin sağlanabilmesi için bir takım kuramsal düzenlemelere gidildiği de belirtilmelidir. Nitekim "istihdam ve şans eşitliği için yeni stratejiler" bu kurumsal düzenlemelerin başında gelmektedir.

Temmuz 1998'de Avusturya'nın Innsburck kentinde toplanan "Çalışma ve Sosyal İşler" ve "Fırsat Eşitliği" ortak gayri resmi Konseyi fırsat eşitliğinin ekonomik bir gereklilik haline gelmiş olduğunu ve avrupa sosyal modelini sürdürmenin kadınların işgücü piyasasına katılmasına bağlı bulunduğunu ilan etmiştir.

1999 yılı istihdam için ana hatların dört temel dayanağı içinde kadın ve erkeklerin fırsat eşitliği:

[16]) CCE, L'égalité, s. 3.

i. Kadın ve erkekler arasında fırsat eşitliğini bütünleştirmeyi amaçlayan yaklaşım

Kadınlar mesleki yaşamla aile yaşamını bağdaştırmada olduğu gibi, işgücü piyasasına girişleri, kariyer görünümleri ve gelir konusunda kendine özgü sorunlarla karşı karşıya kalmayı sürdürmektedir. Öyleyse, kadınların aktif işgücü piyasası politikalarından yararlanmasını güvence altına almak; kadın işgücü arzı üzerindeki olumsuz etkileri nedeniyle, düzeyi ne olursa olsun, caydırıcı mali avantajları azaltmak; yeni işletme kurmak veya bağımsız bir faaliyet yürütmek isteyen kadınların karşılaştığı engellere özel bir önem vermek; kadınların iş organizasyonunun esnek formüllerinden yararlanabilmesine özen göstermek gerekmektedir.

Bu görünüm içinde üye devletler: dört temel dayanağın ana hatlarını uygulamaya koymada kadın ve erkekler arasında fırsat eşitliğini bütünleştirmeyi amaçlayan bir yaklaşımı kabul edeceklerdir.

ii. Kadın ve erkekler arasında ayrımcılıkla mücadele etmek

Üye devletler ve sosyal taraflar kadınların istihdam oranını artırarak fırsat eşitliğini geliştirme isteğini dile getireceklerdir. Kadınların kariyer görünümlerini iyileştirmede olduğu gibi, bazı işkolları ve mesleklerde kadın ve erkeklerin temsilinde dengesizliklere dikkat etmeleri gerekecektir.

Üye devletler: kadınların istihdamında artışı aktif olarak destekleyerek kadın ve erkeklerin işsizlik oranları arasındaki farkı azaltmaya çaba harcayacaklar ve tüm işkolları ile mesleklerde kadın ve erkeklerin dengeli bir temsilini sağlamak için önlemler alacaklardır. Aynı iş ya da benzer işler için ücret eşitliğini geliştirmek ve kadınlarla erkekler arasında gelir farklılıklarını azaltmak için de pozitif önlemler alınacaktır. Kadın ve erkekler arasında eşitsizlikleri azaltmak için üye devletler kadınların koşullarını iyileştirmeyi amaçlayan önlemlere daha sık başvurmayı da tasarlayacaktır.

iii. Mesleki yaşamla aile yaşamını bağdaştırmak

Kariyerin kesintiye uğraması, ebeveyn izni, kısmi süreli çalışma ve esnek çalışma saatleri konusunda işçilerin olduğu kadar, işverenlerin de yararı anlamına gelen politikalar kadınlar ve erkekler için kendine özgü bir önem kazanmıştır. Bu konuda çeşitli yönergeler ve sosyal tarafların yaptığı sözleşmelerin uygulamaya konulması hızlandırılmalı ve düzenli bir işlemeye konu oluşturmalıdır. Kadın ve erkeklerin işgücü

piyasasına girişini ve işgücü piyasasında kalmasını kolaylaştırmak için çocuk ve bağımlı kişilerin bakımı konusunda nitelikli hizmetlere yeterince sahip olmak gerekir. Bu bakımdan, aile sorumluluklarının eşit dağılımı esastır. Fırsat eşitliğini güçlendirmek için üye devletler ve sosyal taraflar karşılanabilir, erişilebilir ebeveyn izin sistemleri ve diğer izin tiplerinde olduğu gibi, çocuklar ve bakma yükümlülüğü olan diğer kişiler için daha nitelikli karşılama hizmetlerinin uygulamaya konulması dahil, aile yararına politikaları hazırlayacaklar, uygulayacaklar ve özendireceklerdir.

iv. Aktif yaşamda yeniden bütünleşmeyi kolaylaştırmak

Üye devletler: işsizlik sonrasında yeniden ücretli bir işe dönmeyi tasarlayan kadın ve erkeklerin durumuna özellikle özen gösterecekler ve bu amaçla, bu yeniden bütünleşmeyi önleyen engelleri aşamalı olarak ortadan kaldırmanın yollarını inceleyeceklerdir[17].

Öte yandan, bilgi toplumu, yeni teknolojiler sayesinde, çok sayıda yeni istihdam sunmaktadır. Bazı hallerde mesleki yaşamla aile yaşamını en iyi biçimde bağdaştırma olanağı tanıyan, uzaktan çalışma gibi, yeni istihdam biçimleri de sunmaktadır. Komisyon 27 Mayıs 1998 tarihinde üye devletleri UÇÖ.'nün evde çalışmaya ilişkin 177 sayılı Sözleşmesini onaylamaya çağırmıştır[18].

Kullanılabilir verilere göre, A.B.'nde 7 milyona yakın kişi geleneksel biçimde evde çalışmaktadır. Topluluk düzeyinde bu oran aktif nüfusun % 4,9'unu temsil etmektedir. UÇÖ. Sözleşmesi, özellikle onaylamış olan ülkelerin, sosyal taraflarla işbirliği yaparak, evde çalışan işçilerin durumunu iyileştirmek için evde çalışmaya ilişkin ulusal politikaları kabul etmeyi, uygulamayı ve gözden geçirmeyi öngörmektedir[19].

Yeni teknolojiler alanında kadınlar eksik temsil edilmektedir. Öyleyse, gelecekte ayrımcılıktan kaçınmak ve "yüksek teknolojili" yeni sektörlerde kadınları bütünleştirmek kaçınılmaz olacaktır[20].

2. Ücret

Avrupa Toplulukları İstatistik Bürosu (Eurostat) tarafından A.B. çapında yapılan bir ankete göre, A.B.'nde kadınlar erkeklere oranla dörtte bir daha az gelir elde etmektedir. Hesaplamalar; tarım, eğitim,

[17]) A. k., s. 15-16.
[18]) A. k., s. 19.
[19]) A. k., s. 28.
[20]) A. k., s. 19.

sağlık, kişisel hizmetler ve yönetim dışında ekonominin diğer işkollarında tam gün çalışan ücretliler göz önünde tutularak yapılmıştır.

Hesaplamada yer alan gelir farklılıkları kadın ve erkeklerin faaliyetleri arasında varolan, esasen yaş, eğitim ve meslekten ileri gelen, yapısal farklılıkları yansıtmaktadır. Kadınlar en yüksek ücretlerin ödendiği yönetici kadrolarda sayıca daha az yer almaktadır. Bazı işkolları ya da mesleklerde erkeklerin ve kadınların temsilindeki dengesizlik cinsiyete göre ücret farklılıklarını açıklayan belirleyici unsurlardan biridir. Erkeklerin gördüğü işlerde kadınlara ödenen ücretler ödenecek olursa, ücret farkı azalmaktadır, ancak yaklaşık yüzde 15'lik bir fark kalmaktadır.

Ücret farklılıklarının gerekçelerini üçe ayırarak incelemek mümkündür. Bu arada, ücretlere dayanan toplam gelirler, A.B. işgücü piyasasında kadın ve erkeklerin farklı durumu, özellikle kadınlar belirli mesleklerde yoğunlaştığından, ihtiyatla değerlendirilmelidir.

Her şeyden önce, kadın ve erkekler aynı işlerde çalışmamaktadır. Ankete katılan kümede tam gün çalışan kadınların üçte biri, buna karşılık erkeklerin sadece yüzde 10'u, büro işlerinde çalışmaktadır. Diğer yandan, erkeklerin yüzde 47'si işçi olarak çalışırken, kadınların yüzde 18'i işçi statüsündedir. El işçiliği yapanlar, ortalama olarak, beyaz yakalı çalışanlardan daha fazla ücret almaktadır.

İkinci olarak, çalışan kadınlar, yaş ortalaması itibariyle, erkeklerden daha gençtir: çalışan kadınların yüzde 40'ı, buna karşılık erkeklerin yüzde 32'si 30 yaşın altındadır. Bunun nedeni, ileri yaşta çalışmakta olan kadınların sayısının erkeklerden daha az olması ve çok sayıda kadının çocuklarını büyütmek için çalışmayı bırakmasıdır. Dolayısıyla, kadınların kıdem süresinde kısalma ve yönetici konumunda çalışma fırsatlarında azalma eğilimi ağır basmaktadır, bu da kadınların ücretleri üzerinde rol oynamaktadır.

Üçüncü olarak, eğitim düzeyinde bir farklılığı da değinilmelidir: çalışan kadınların yüzde 51'i ilk ya da orta öğretim düzeyinde eğitim görmüşken, bu oran erkeklerde yüzde 43'dür. Bu arada, teknik orta öğretim görmüş erkeklerin oranı yüzde 36 iken, kadınlarınki yüzde 29'dur.

Aynı özellikteki sayısal verilere sahip kişi kümelerinin ücret farkları incelendiğinde, kadınlara sistematik olarak daha az ücret ödenmektedir. Örneğin, "üst düzey yönetici" olarak nitelendirilen kümede, "ücretlerin son derece yüksek olduğu, hiyerarşik düzeyin en üst basamağında kadınlar son derece az sayıda yer aldığından", eşitsizliğin 15 üye ülkeden 10'unda yüksek olduğunu görülmektedir.

Ankete sonuçlarına göre; -erkeklerin çoğunlukta olduğu- el işçilerine ödenen fazla çalışma ücretleriyle ilgili diğer farklar üzerinde de durulmalıdır. Oysa, ücretlerin düşük olduğu perakende ticaret satış personelinin çoğu kadındır.

25-29 yaş kümesindeki kadınların ücretleri erkeklere ödenenin sadece yüzde 86'sıdır. Eurostat'ya göre, ilke olarak, bu kadınlar eğitim ve işe girişte erkeklerle eşit koşullardan yararlanmıştır.

Erkeklerin brüt saat ücretlerine göre, kadınların ücretlerine bakıldığında A.B. ortalaması yüzde 76,3 düzeyinde kalmaktadır. Üye ülkelerdeki duruma gelince, Berlin'in Doğusu dahil, yeni Alman Bölgeleri (Länder) (% 89,9), Danimarka (% 88,1), İsveç (% 87), Lüksemburg (% 83,9) ve Belçika'da (% 83,2) kadınlara ödenen ücretler A.B. ortalamasının üzerindedir. Buna karşılık, Yunanistan (% 68), Hollanda (% 70,6) ve Portekiz'de kadınlar erkeklere oranla A.B. ortalamasının altında gelir elde etmektedir[21].

Oysa, A.A.'nın 141. maddesine göre; "Her üye devlet aynı iş ya da eşit değerde bir iş için erkek ve kadın çalışanlar arasında ücret eşitliği ilkesinin uygulanmasını sağlar.

Cinsiyete dayalı ayrımcılık yapmaksızın, ücret eşitliği:

a) parça başına ödenen ücretin aynı ölçü birimi üzerinden hesaplanmasını;

b) zaman esasına göre ödenen ücretin, aynı işler için eşit olmasını kapsar".

Öte yandan, ücret eşitliği ilkesinin uygulanmasına ilişkin olarak üye devletlerde mevzuatların yaklaştırılması ile ilgili 75/117 sayılı Yönergede; aynı iş ya da eşdeğer bir iş için ücretin unsurları ve koşullarının tamamında cinsiyete dayalı her tür ayrımcılığın kaldırılması öngörülmüştür. Özellikle ücretlerin belirlenmesinde bir mesleki sınıflama sisteminden yararlanıldığında, bu sistem cinsiyete dayalı ayrımcılığı ortadan kaldıracak biçimde hazırlanmalı ve kadın ile erkek çalışanlar için ortak ölçütlere dayanmalıdır[22].

Görüldüğü gibi, ücret eşitliği hukuki zorunluluğuna karşın, kadınlar uygulamada ücret konusunda ayrımcılıkla karşı karşıya kalmaktadır[23].

---

[21]) Eurostat, ***En Moyenne dans l'UE, les Femmes Gagnent un Quart de Moins que les Hommes,*** Communiques de Presse d'Eurostat, No. 4899, 8 Juin 1999.
[22]) Christian Philip, ***Droit Social Européen***, Masson, Paris, 1985, s. 169.
[23]) CCE, L'égalité, s. 29.

3. Özel Koruma

Yukarıda da belirtildiği gibi, doğum oranının giderek azaldığı A.B. üyesi ülkelerde hamile, loğusa ya da emzikli kadın çalışanların sağlığını korumak ve güvenliklerini sağlamak için A.B. düzeyinde özel önlemler getirildiği bilinmektedir. 24 Haziran 1992 tarihinde kabul edilen 92/85 sayılı Yönerge bu amaçla kabul edilmiştir. Bu anlamda, Yönerge hükümlerine ve üye ülkelerde kadın çalışanların sahip oldukları haklara değinmek gerekecektir.

a. Kişisel Uygulama Alanı

Yönergenin 2. maddesinde kişisel uygulama alanına ilişkin tanımlara yer verilmiştir. Buna göre, hamile, loğusa veya emzikli çalışanlar, ulusal mevzuat ve uygulamada öngörülen yöntemlere göre durumunu işverene bildirenler olarak tanımlanmıştır.

Üye ülkelerden çoğunda, hamile çalışan tanımlanmamış, ancak loğusa ya da emzikliler için bir tanımlama getirilmiştir. Bu anlamda, üye ülkeler arasında hamile çalışanı, taahhütlü mektupla gönderilen bir rapor aracılığıyla durumunu işverene bildirmiş ve sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı bir kadın olarak açıkça tanımlanmış tek istisna Lüksemburg'dur. Yunanistan'da loğusa çalışanlar son iki ay içinde doğum yapmış ve emzikli çalışanlar da bir yaşına kadar çocuğunu emzirenler biçiminde tanımlanmıştır. Benzer biçimde, İrlanda'da loğusalık süresi doğumu izleyen 14 haftayı, emziklilik süresi de altı ayı kapsamaktadır. Çalışanlar için loğusalık süresi Portekiz'de 98 gün, İsveç'te 14 hafta ve İngiltere'de altı aydır. İspanya'da emzirme süresi dokuz ay olarak öngörülmüştür.

Üye ülkelerden çoğunda, çalışanların hamilelik, loğusalık ya da emziklilik durumunu işverene bildirmeleri gerekir. Bu hallerde öngörülen koruma bildirim anından başlar. İngiltere'de işverene bildirim genellikle gerekli olmamakla birlikte, kendisine bilgi verilmemiş işverenin bir risk değerlendirmesine girişmesinden sorumlu tutulması beklenemez. Finlandiya, Belçika ve Fransa'da mevzuatta benzer bir gerekliliğin bulunmamasına karşın, öngörülen korumada olduğu gibi, analığa bağlı haklardan yararlanmaya başlama işverene bildirime bağlı tutulmuştur. İspanya'da işverene resmen bildirilmemiş olsa bile, hamile çalışan, analığa ilişkin mevzuatın uygulama alanına giren işveren bakımından yükümlülük doğurur. İrlanda ve Portekiz'de işverene yazıyla bildirimde bulunulması gerekir ve çalışanın durumunu gösteren bir sağlık raporu istenebilir. Lüksemburg'da çalışanın hamile ya da emzikli olduğunu gösteren bir sağlık raporunu işverene taahhütlü mektupla göndermesi

gerekir. Avusturya'da bir sağlık raporunu da gerektirebilen hamilelik durumu, iş teftiş kurumuna ve işverene bildirilmelidir.

92/85 sayılı Yönerge, işkolu veya mesleği ne olursa olsun, hamile, loğusa ya da emzikli tüm çalışanlara istisnasız uygulanır. Yönergenin uygulama alanından bazı kadın kümelerinin dışlanması, Topluluk hukukuna aykırıdır. Bu durumda üye ülkeler hakkında aykırılığın giderilmesine ilişkin hukuksal işlemler başlatılır [24].

b. Gece Çalışması

Yönergenin 7. maddesine göre; kendilerinin ya da bebeklerinin sağlığını korumak gerektiğinde, kadınlar gece çalıştırılamaz, bu durumda işverenin bir sağlık raporu isteme olanağı bulunmaktadır. Gece çalışma sağlığı ya da güvenliği için bir tehlike oluşturuyorsa, kadın gündüz çalışmaya geçirilebilir: bu tür bir aktarım olanaksızsa ya da işin gereklerine uygun değilse, çalışan bir izinden ya da analık izninin uzatılmasından yararlanabilir. Gece çalışan kadının karşılaşabileceği belirli tehlikeleri önlemek için bir diğer işe aktarılması gerektiği de kanıtlanmalıdır[25].

Belçika'da sağlık raporu bulunan kadınlar ne doğumdan önceki sekiz hafta boyunca, ne de analık izninin sona ermesini izleyen dört hafta boyunca gece çalıştırılabilir. İsveç'te hamile ya da emzikli çalışanlar gece çalışmanın sağlığına zarar verebileceğini gösteren bir sağlık raporunu işverene iletmek zorundadır. Finlandiya, İrlanda, Portekiz, İspanya, Hollanda, İngiltere ve Fransa'da sağlık raporu gerekir. Danimarka ve Yunanistan'da bu tür bir rapor gerekli değildir, ancak kadınlar hamilelikleri sırasında sağlıkları için bir tehlike oluşturursa gece çalıştırılamaz.

Almanya'da hamile ya da emzikli kadınların gece çalıştırılmaması genel kuraldır. Otel, lokanta, eğlence sektörü ya da süt sanayii gibi bazı alanlarda istisnalar öngörülmüştür, bu anlamda kadınlar hamileliklerinin ilk dört ayı ya da emziklilik süresi boyunca çalışabilir. Bölgesel (Länder) denetim yetkilileri diğer istisnaları tanıyabilir. Genel bir yasaklamayı ve kadınların sağlık ve güvenliği için belirli bir işte maruz kaldıkları bir tehlikeden çok, belirli mesleklere ilişkin istisnaları öngören bu sistem Yönergenin 7. maddesine uygun değildir.

---

[24]) CCE, Rapport de la Commission sur la transposition de la directive 92/85/CEE du Conseil 19 octobre 1992 concernant la mise en oeuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs enceintes, accouchées ou allaitantes au travail, Commission des Communautés Européennes, COM (1999) 100 final, Bruxelles, 15. 03. 1999, s. 6-7.

[25]) A. k., s. 9.

Avusturya'da hamile ya da emzikli kadınların gece çalışması bazı koşullarla yasaklanmasına karşın, iş teftiş kurumu saat 23.00'e kadar bir mesleki faaliyette bulunmaya izin veren bireysel kaldırmayı (ilgayı) öngörebilir. İtalyan imalat sanayiinde kadınların gece çalıştırılması genel bir yasaklamaya konu olmuştur, ancak diğer sektörlerde kadınların gece çalıştırılmaması için bir sağlık raporu almaları gerekir. Lüksemburg'da emzikli kadınlar gibi, hamile kadınların da gece çalıştırılması 12 hafta boyunca tümüyle yasaklanmıştır[26].

c. Analık İzni

Yönergenin 8. maddesinde, Yönergenin kapsadığı kadın çalışanların ulusal uygulamalara uygun olarak, doğum öncesi ve sonrasında eşit olarak dağıtılan 14 haftalık kesintisiz bir analık iznine sahip olduğu öngörülmüştür. Bu süre, üye ülkede yürürlükteki uygulamaya göre, doğum öncesi ve sonrasında en az iki haftalık zorunlu analık iznini de içermektedir.

Avusturya'da, doğum öncesi ve sonrasında sekizer hafta (toplam 16 hafta) boyunca çalışmanın tümüyle yasaklanması öngörülmüştür. Belçika'da, analık izni en fazla 15 hafta sürer ve doğum öncesi bir, sonrası da sekiz haftalık zorunlu bir süreyi kapsar. Son altı hafta doğum öncesi 49. günden başlayarak, doğumu izleyen sekiz hafta arasında olabilir; kadın aksi öngörülmemesine karşın, izinden vazgeçebilir. Danimarka'da, analık izni 28 haftadır, bu sürenin dört haftası doğum öncesi, iki haftası da doğum sonrası zorunlu izindir. Finlandiya mevzuatında, analık izin süresinden çok, analık tazminatı ödeme süresi belirlenmiştir. Tazminat doğum öncesinde en geç 30 gün, sonrasında da 75 gün boyunca ödenmelidir. Zorunlu izin söz konusu değildir, doğumu izleyen iki hafta olmasa bile, kadın, sağlığı için tehlike bulunmadığını bir sağlık raporu ile belgeleyerek hafif işleri görebilir. Fransa'da analık izni doğumdan önceki altınca hafta başlar ve doğumdan sonra 10 hafta boyunca sürer. Kadın en az altı haftası doğumdan sonra olmak üzere, sekiz hafta boyunca hukuken çalışma gücünden yoksun kabul edilmiştir.

Almanya'da, bir hukuksal kaldırma (ilga) isteyebilme olanağına karşın, kadınların doğum öncesi altı hafta boyunca çalıştırılması yasaklanmıştır. Doğum sonrasında sekiz hafta boyunca da çalıştırılamazlar. Yunanistan'da bütünlüğü zorunlu olan, doğum öncesi sekiz, doğum sonrası sekiz olmak üzere, analık izni 16 hafta sürer. İrlanda'da doğum öncesi dört, doğum sonrası dört olmak üzere sekiz haftası zorunlu, 14 haftaya kadar analık izni kullanılabilir. Kadınlar bu 14

[26]) A. k., s. 10.

haftanın ardından dört haftalık ek izin hakkına da sahiptir. İtalya'da, doğum öncesi iki ay, doğum sonrası da üç ay boyunca kadınların çalıştırılması yasaklanmıştır. Kadın sağlığına zarar verebilecek bir işte çalışıyorsa, doğum öncesi üç ay boyunca çalıştırılamaz. Lüksemburg'da hamile çalışan doğumdan önceki sekiz haftada mesleki faaliyetine ara vermelidir ve doğum sonrasında sekiz hafta boyunca çalışmasına izin verilmemiştir. Doğum sonrası zorunlu izin süresi, çalışan emzikli ise, 12 hafta sürer. Hollanda'da doğum öncesi dördü, doğum sonrası sekizi zorunlu olan 16 haftalık analık izni verilmektedir. Portekiz'de 14'ü zorunlu 98 günlük analık izni öngörülmüştür. İznin geri kalan 60 günü doğumdan sonra kullanılabilir, artan kısmı ise, doğum öncesi ya da sonrasına bırakılabilir.

İspanyol mevzuatında, doğum öncesi veya sonrası kullanım olanağı çalışana bırakılan, 16 haftalık analık izni öngörülmüştür, ancak bu iznin en az altı haftası doğum sonrasında alınmalıdır ve bu sürede kadının çalışma hakkı yoktur. İsveç'te kadınlar yedisi doğum öncesi, yedisi de sonrası olmak üzere 14 haftalık analık izin hakkına sahiptir. Ayrıca emzikli olmaları halinde de izin hakkına sahiptir. Zorunlu izin süresi öngörülmemiştir. İngiltere'de analık izni, ikisi doğum sonrası zorunlu olmak üzere, 14 hafta sürer. Fabrikada çalışan kadınlar doğum sonrası dört hafta izin kullanmak zorundadır. 14 haftalık bu analık izni bakımından aynı işyerinde iki yıllık kıdeme sahip çalışanların doğum sonrası 28. hafta sonuna kadar ek izin alma hakları bulunmaktadır[27].

d. Doğum Öncesi Sağlık Muayenesi

92/85 Sayılı Yönergenin 9. maddesine göre; hamile kadınlar, ulusal mevzuat ve/veya uygulamaya uygun olarak, iş saatleri dışında gerçekleşemiyorsa, doğum öncesi sağlık muayenelerini yaptırmak için, ücretli izin hakkından yararlanır.

Bu yükümlülük üye devletler tarafından Yönergeye uygun olarak ulusal mevzuata aktarılmıştır. Üye ülkelerden çoğunda, kadın çalışanın bu muayeneleri iş saatleri dışında yaptıramayacağını bir sağlık raporu ile belgelemesi gerekmektedir, ancak bu yükümlülük 9. maddeyle uyumludur. İsveç'te bu ücretli izin hakkı mevzuattan çok toplu iş sözleşmelerinde yer almaktadır.

[27]) A. k., s. 11.

e. İşten Çıkarmanın Yasaklanması

Yönergenin 10. maddesinde, hükümlerinin kapsadığı kadınların, hamileliğin başlangıcından analık izninin sonuna kadar işten çıkarmaya karşı korunmuş oldukları öngörülmüştür. Bu kuralın tek istisnası hamilelikten bağımsız, ulusal mevzuatta kabul edilmiş ve yetkili makamın olur verdiği gerekçelerle gerçekleşen işten çıkarmalardır. Yönergede korunmuş olan kadın koruma süresi içinde işten çıkarılmışsa, işten çıkarma gerekçesinin yazılı olarak kendisine bildirilmesi gerekir.

Hamile kadınların işyeri değişikliğini reddetme ve işten çıkarılmalarıyla ilgili davalarda Avrupa Adalet Divanı tarafından verilen kararlar Yönergede göz önünde tutulmuştur ve aşağıda kısaca anımsatılmıştır. 1990 yılından başlayarak, Divan çalışanın hamilelik nedeniyle bir iş postasına atanmasını reddetmenin cinsiyete dayalı doğrudan bir ayrımcılık oluşturduğuna ve 76/207 Sayılı Yönergeye aykırı olduğuna karar vermiştir. Webb Davasında Divan, Bayan Webb'in işten çıkarılmasını, hamileliği anlaşıldığında, analık izni sırasında yerini alacak bir kadını işe almayı 76/207 Sayılı Yönergeye aykırı bulmuştur. Larrson Davasında, Divan hamileliğe bağlı sağlık sorunları nedeniyle analık izninin uzun sürdüğünü gerekçe göstererek işten çıkarmayı karşılaştırmıştır. Divan, analık izni sırasında gerçekleşen işten çıkarmaya 76/207 sayılı Yönergenin uygulanamayacağına karar vermiştir. 1998 yılında İngiliz "Lordlar Kamarası" AET. antlaşmasının 177. maddesi anlamında, çok benzer bir davayı (Brown- Rentokil Ltd.) Divana götürmüştür. Hamileliği sırasında, Bayan Brown durumundan ileri gelen sağlık sorunları nedeniyle altı ay boyunca işe devam etmemiştir. Rentokil Şirketindeki, kadın ya da erkek, her ücretlinin hizmet sözleşmesi, hastalık nedeniyle altı aylık bir işe devamsızlığın haklı nedenle işten çıkarma gerekçesi oluşturduğunu belirten bir hüküm içermektedir. Dolayısıyla Bayan Brown işten çıkarılmıştır. Divan, Larsson davasındaki görüşünden açıkça dönerek, durumundan ileri gelen sağlık sorunları nedeniyle hamileliği sırasında bir kadının işten çıkarılmasının 76/207 sayılı Yönergeye aykırı olduğu kararına varmıştır. Bu iki dava (Larsson ve Brown) 92/85 sayılı Yönergenin yürürlüğe girişinden önce görülmüştür[28].

Avusturya ve Almanya'da çalışanlar hamileliğin dördüncü ayına kadar bu durumu işverene bildirdikleri andan başlayarak işten çıkarmaya karşı korunmuştur. Belçika'da koruma işverenin hamileliği öğrendiği anda başlar ve analık izninin bitimini izleyen birinci ayda da sürer. Fransa'da koruma hamileliğin başlangıcından, analık izninin bitimini izleyen birinci ayın sonuna kadar sürer, ancak bu koruma hamileliğin

[28]) A. k., s. 14.

işverene bildirimine bağlı tutulmuştur. Danimarka ve İsveç'te hamilelik, loğusalık, analık izninin istenmesi ya da kabulüne ilişkin gerekçelerle işten çıkarma yasaktır.

Benzer biçimde, Finlandiya'da hamilelik nedeniyle, analık izni ya da ebeveyn izni sırasında işten çıkarmalar yok hükmündedir. Yunanistan ve İtalya'da hamilelik sırasında ve doğumdan sonraki bir yıl içinde işten çıkarma yasadışıdır. İrlanda mevzuatında, hamilelik, sağlık ve güvenlik gerekçesiyle verilen izinler, analık veya doğum öncesi sağlık muayeneleri için verilen izinler sırasında işten çıkarmaların geçersiz olduğu belirtilmiştir. Lüksemburg'da hamilelik sırasında veya doğumu izleyen 12 hafta içinde çalışanın işten çıkarılması yasaklanmıştır. Hollanda'da kadınlar hamilelik sırasında ve analık izninin bitimini izleyen altı hafta içinde işten çıkarılmaya karşı korunmuştur. Portekiz'de işten çıkarmaya karşı koruma hamilelik, analık izni ve emziklilik süresi boyunca sürer. İspanya'da hamilelik gerekçesiyle işten çıkarma Anayasa bakımından ayrımcılık olarak düşünülmektedir ve dolayısıyla yok hükmünde kabul edilmektedir.

Bir kadın hamileliği ya da analık izni sırasında işten çıkarıldığında, üye ülkelerden çoğunda, işverenden işten çıkarmanın hamilelikle ilişkisi olmayan nesnel bir nedenle gerçekleştiğini kanıtlaması istenmektedir. Almanya'da Bölgesel (Länder) denetim yetkilisi, Portekiz'de İşte Eşitlik Komisyonu'nda olduğu gibi, işten çıkarmanın yasallığına ilişkin bir karara varmalıdır. Yunanistan'da il iş teftiş kurumuna hamilelik ya da hamileliği izleyen yılda gerçekleşen tüm işten çıkarmaları bildirmek gerekir. Lüksemburg'da işten çıkarılan kadına ivedi durumlarda incelenmesini İş Mahkemesi Başkanından isteme olanağı tanıyan özel bir usül öngörülmüş olsa bile, işveren işten çıkarmanın hamileliğe bağlı olmayan bir nedenle gerçekleştiğini kanıtlamada özel bir yükümlülüğe tabi tutulmuş gibi görünmemektedir. Diğer üye ülkelerde, bu koşullarda ortaya çıkan işten çıkarmalara izin vermekle görevli hiç bir resmi makam bulunmamakta; kadın haksız işten çıkarıldığını düşünüyorsa, iş mahkemesine yakınmada bulunmalıdır. Cinsiyete dayalı ayrımcılık halinde kanıtlama yükümlülüğüne ilişkin 97/80 sayılı yönerge (14 üye ülkede 1 Ocak 2001 ve İngiltere'de 22 Temmuz 2001 tarihinden başlayarak) yürürlüğe girdiğinde kadın ve erkekler arasında ayrım yapmama ilkesinin uygulandığı 92/85 sayılı Yönerge hükümlerini de kapsayacağını belirtmek uygun olur[29].

[29]) A. k., s. 15.

f. Hizmet Sözleşmesine Bağlı Haklar

i. Sağlık ve Güvenliğe İlişkin Bir İzin Sırasında

Yönergenin 11. maddesinin 1. paragrafında kadının kendi ya da bebeğinin sağlığını tehlikeye düşüren veya gece çalışmasını kesintiye uğratan nedenlerle bir izinden yararlandığında, hizmet sözleşmesine bağlı hakları ve ayrıca gelirin sürekliliği öngörülmüştür. Bu tür hallerde, hizmet sözleşmesine bağlı haklar ulusal mevzuat ve/veya uygulamaya uygun olarak korunmuştur ve kadın ücretini koruma ya da uygun bir yardım alma hakkına sahiptir. Komisyon ve Konseyin gözlemlerinde olduğu gibi, Yönergenin girişinde de, hastalık yardımlarına yollama yapılmasına karşın, hamilelik ve hastalık arasında bir benzerlik bulunmamaktadır. Yönergenin 11. maddesinin 4. paragrafı üye devletlere ücrete ya da uygun bir yardıma hak kazanma konusunda, ilgili çalışanın ulusal mevzuatta öngörülen yardımları hak etme koşullarını yerine getirmeye bağlama olanağı tanımaktadır. Ücretliden istenebilen önceki en fazla çalışma süresi doğumun varsayıldığı tarihten önceki 12 aydır.

Avusturya'da, bu tür izinden yararlanan bir kadın son 13 haftanın ortalama ücretini alma hakkına sahiptir. Hizmet sözleşmesinde öngörülen haklar korunacaktır ve primler gibi olası ödemeleri de alabilecektir. İşyeri hekiminin, sağlığın gerektirdiğini belirten bir sağlık raporu vermiş olmasına dayanılarak izin verilmişse, çalışan bir sosyal güvenlik yardımı olan analık tazminatından yararlanır. Bu tazminat önceki ücretleri yüksek olan kadınlara ödenmez, yüksek ücret alan kadınlar ücretlerini kendi işvereninden almaya devam eder. Avusturya İşçi Sendikaları Konfederasyonu, bu durumun ücretlilerinin bir sağlık raporu alması için işverenleri baskı yapmaya özendirdiğini doğrulamaktadır.

Belçika'da, sağlık ya da güvenlik gerekçesiyle izin almış olan bir kadın ücretinin yüzde 60'ına hak kazanır. Danimarka'da, bu tür bir izinden yararlanan kadının hizmet sözleşmesi askıda kalır ve "günlük tazminat"dan yararlanır ya da yüksekse ücretinin yarısını almaya hak kazanır. Bu günlük tazminattan yararlanmak için geçmiş 13 hafta boyunca çalışmış olmak ya da işsizlik yardımına hak kazanmış olmak gerekir. Finlandiya'da sağlık için bir riskin neden olduğu izin dönemleri yıllık ücretli izin hesabı içine girer, ancak kadının ücretini etkilemez. Bunun yerine, kadın çalışma gücü yetersizliğine denk ve ücretinin yaklaşık yüzde 60'ına eşit bir özel analık tazminatı alabilir. Bu tazminata hak kazanmak için kadınların sigortalı olması gerekir. Fransa'da olağan faaliyeti kesintiye uğrayan kadının ilk 30 gün boyunca ücretinin yüzde 90'ını ve izleyen 30 günde ise, üçte ikisini alma hakkı vardır.

Almanya'da, bir kadının hizmet sözleşmesi analık izni süresince olduğu gibi, sağlık nedeniyle izin süresince de korunmuştur. İzin süresince son 13 haftalık ücretinin ortalaması olan ücreti alma hakkı vardır. Yunanistan'da, sağlık ve güvenlik nedeniyle izin almış olan bir kadın işe devamsızlığın ilk 25 gününde ücretinin yarısını işvereninden alır, sonra analık izni süresince aynı ücret haklarından yararlanır. İrlanda sistemine göre, sağlık ve güvenlik nedeniyle izin almış olan bir kadının hizmet sözleşmesinde öngörülen hakları korunur ve ilk 21 gün boyunca ücretini tam olarak almalıdır. Ardından, doğumun öngörüldüğü tarihten önceki 12 ay boyunca en az 39 hafta prim ödemiş ve önceki mali yıl boyunca ortalama haftalık ücreti 70 İrlanda lirasını aşmış olmak koşuluyla sağlık ve güvenlik yardımının olağan oranına hak kazanır. Kazançları bu toplamın altında olanlar daha düşük bir yardımdan yararlanır.

İtalya'da, sağlık ve güvenlik nedeniyle izinden yararlanan bir kadın ücretinin yüzde 80'ine eşit bir tazminat alır, kamu sektöründe çalışıyorsa, ücretinin tamamına denk bir tazminat hakkı vardır. Lüksemburg'da, kadınların, sigortalı olmaları kaydıyla, hastalık yardımına eşit bir analık tazminatı hakları bulunmaktadır. Hollanda'da, izin hakkına sahip olan bir sigortalı kadın ücretinin tamamına denk bir tazminat hakkına sahiptir, hastalık halinde bu oran (ücretin sadece yüzde 70'i) daha düşüktür. Portekiz'de, izinden yararlanan kadınlar referans ücretin (R/180 formülüne göre hesaplanan, R önceki altı aylık toplam brüt ücrete denktir) yüzde 65'ine eşit bir analık yardımı alır. Kamu sektöründeki ücretliler izin süreleri boyunca ücretlerinin tamamını alma hakkına sahiptir.

İspanya'da, sağlık ya da güvenlik nedeniyle izin olanağı öngörülmemiştir. Dolayısıyla, İspanyol mevzuatında bu tür devamsızlık hallerinde tazminata ilişkin hiç bir düzenleme yoktur. İsveç'te, sağlık ya da güvenlik nedeniyle bir izinden yararlanan (olağan olarak İsveç'te oturan) bir sigortalı kadın ücretinin yüzde 75'ine denk bir analık tazminatı hakkına sahiptir. İngiltere'de bir diğer iş önerisini gerekçe göstermeden reddetmediği andaki ücretinin tamamına hak kazanır.

ii. Analık İzni Sırasında

Analık izni süresince hizmet sözleşmesine ilişkin haklar için Yönergenin 11. maddesinin 2. paragrafında sağlık ve güvenlik nedeniyle izinlere uygulanabilir olanlara benzer hükümler öngörülmektedir. (Bu anlamda uygun yardım hastalık izni halinde kadından tahsil edilen toplama en azından eşit olan miktar olarak tanımlanmıştır.)

Avusturya'da, analık izni halinde sigortalı çalışanlar önceki üç aylık ortalama net ücretlerine eşit bir tazminat hakkına sahiptir. Analık tazminatı ödeme süresi sigortalılık süresi ve yardım haklarının hesaplanması için göz önünde tutulmaktadır. Bu durumda ücretleri sigorta primlerini ödemek için saptanmış eşiğin altında olanların tazminat hakkı yoktur ve işverenleri 16 haftalık analık izni süresince ücret ödemeyi sürdürür. Kamu görevlilerinin analık izni süresince ücretlerinin tamamını alma hakkı bulunmaktadır.

Belçika'da, analık izni alan kadının ilk 30 günde net ücretinin yüzde 82'sine, sonra analık izninin geri kalan 15 haftasında yüzde 75'ine eşit bir tazminat hakkı vardır. Tazminat ilk 30 günde hastalık halinde ödenenden fazladır, ancak ardından aynı düzeye iner. Tazminat verme koşulları sağlık ve güvenlik nedeniyle izin süresince yardım vermek için saptanmış olanlarla benzerlik taşır. Analık izin ücretinin alındığı sürede hizmet sözleşmesi askıda kalır ve analık tazminatı verme süresi yardım haklarının hesabında göz önünde tutulur.

Danimarka'da, sağlık ve güvenlik nedeniyle izin süresince verilen günlük tazminat, kadının önceki 13 hafta çalışması koşuluyla, analık izin süresince de ödenir. Toplam hastalık izni halinde hak edilen saatlik gelire bağlı olarak değişir, ancak saat başına 70 kronu aşamaz. Ücretli çalışmaya ilişkin yasanın uygulama alanına giren kadınlar, yüksek oluşuna göre, ya ücretlerinin yarısını ya da tazminatı almayı tercih edebilir.

Finlandiya'da, analık izni alan kadınların çalışma gücü yetersizliği ile aynı oranda ödenen bir tazminat hakları vardır. Bu analık tazminatından yararlanabilmek için doğumdan önceki en az 180 gün boyunca Finlandiya'da oturmuş olmaları gerekir. Yardım haklarını kazanmada olduğu gibi, hizmet sözleşmesi analık izni ve ebeveyn izni süresince korunmuştur. Kamu görevlileri analık izinleri süresince ücretlerini alır.

Fransa'da, analık izni kıdem ve yardım hakları hesabında göz önünde tutulur. Bu sürede kadın ücretinin yüzde 84'üne hak kazanır. Buna hak kazanmak için, doğumdan önceki üç aylık sürede en az 200 saat çalışılmış ve doğumdan önceki en az 10 aydan beri sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olunması gerekir. Kamu görevlileri analık izni süresince ücretlerinin tamamını almayı sürdürür.

Almanya'da, kadın analık izninin başlangıcında yasal hastalık sigortası sistemine üye ise, doğum öncesi 10. ay başından başlayarak ve doğum öncesi 4. ay tamamlanarak en az 12 hafta kayıtlı kalmışsa, hastalık sigortası sisteminden ödenen bir analık tazminatına hak kazanır; tazminat ve net ücret arasındaki fazladan fark varsa, günlük

miktar en fazla 25 Alman markına yükseltilir. İşçi bu dönemde çalışmayı sürdürürse, aynı tazminat yine ödenir. Yasal hastalık sigortası sistemine üye olmayan, ancak doğum öncesi 10. ayın başından 4. ayın sonuna kadar ücretli bir işte çalışan kadınlar Federal devlet tarafından ödenen bir analık tazminatına hak kazanır; tazminat ile günlük net ortalama ücret arasında fazladan fark varsa, tazminat miktarı analık izni boyunca 400 Alman markı ile sınırlanmıştır. Hizmet sözleşmesi analık izni süresince korunmuştur.

Yunan mevzuatı analık izninin ilk 25 gününde ücretin yarısının ödenmesini öngörmektedir. Ardından, kamu çalışanları ücretlerinin tamamını almaktadır; özel sektördekiler kısmen işveren, kısmen de sosyal güvenlik kurumu tarafından ödenen aynı miktarda ödemeye hak kazanmaktadır[30].

İrlanda'da, analık yardımı brüt ücretin yüzde 70'i tutarındadır, bu tutarın taban miktarı 83.70, tavanı da 162.80 İrlanda lirasıdır. Ödenen miktar hastalık yardımından yüksektir. Hizmet sözleşmesine bağlı tüm haklar, ücret dışında, analık izni süresince korunmuştur.

İtalya'da, analık izni süresince ücret sağlık ve güvenlik izni sırasında ödenenle aynıdır. Analık izni kıdem, izin hakları ve emeklilik hesabında göz önünde tutulur.

Hollanda'da, kadınlar ücretlerinin tamamını alır, bunun da hastalık izinleri sırasında ödenen yüzde 70'lik miktardan fazla olduğu açıktır. Kadınlar çalışmaya başladıkları ilk günden itibaren sigortalı olduklarından, analıkla ilgili ödemelerde hiç bir bekleme süresi öngörülmemiştir. Lüksemburg'da, analık izni süresince, sigortalı kadınlar, oranı hastalık tazminatı ile denk, bir tazminata hak kazanır.

Portekiz'de, analık izni alan kadının çalıştığı düşünülür. En az altı ay boyunca çalışmış olanlar için belirlenen referans ücretin yüzde 65'i tazminat ödenir. Hizmet sözleşmesine bağlı haklar konusunda, izin süresi çalışma süresi olarak hesaba katılır. İspanya'da, analık tazminatı geçici iş göremezlik tazminatı ile aynı oranda ödenir. Kadının çalışmış ve doğum öncesindeki beş yılda en az altı ay ulusal sigortaya prim ödemiş olması gerekir. Hizmet sözleşmesi analık izni süresince askıda kalır.

İsveç'te, analık izni süresince, günlük 60 İsveç kronu tutarında, hastalık tazminatına denk oranda bir tazminat öngörülmüştür. Kadının ödemenin başlangıcından önceki 180 günde sosyal güvenlik bürosuna kayıtlı olması gerekir. 240 gün kayıtlı olan kadınlar daha yüksek bir orandan yararlanır. Üç yaşından küçük çocuğun eğitimine ayrılan süreler baba ya da annenin ek yardım haklarının hesabında göz önünde tutulur.

[30]) A. k., s. 16-18.

İngiltere'de, kadınlar doğum öncesi 15. haftaya kadar en az altı ay bağımlı çalışmış ve doğum öncesi 15. haftaya kadar sekiz hafta ulusal sigortaya prim ödemek için yeterli bir gelir elde etmişse, yasal analık yardımına hak kazanır. Analık izninin ilk altı haftasında ücretin yüzde 90'ını, sonra haftalık 54,44 pound alma hakları vardır. Bu yardımı hak edemeyen kadınlar, çalışmış ve doğumun tahmin edildiği haftadan önceki 66 haftada en az 26 hafta boyunca ulusal sigortaya prim ödemişse, analık tazminatı alabilir. İlk altı haftadan sonra, hastalık tazminatında olduğu gibi, yasal analık yardımları hastalık tazminatı ile aynı oranda ödenir. Hizmet sözleşmesine bağlı haklar analık yardımlarının verildiği 14 haftada korunmuştur ve işveren kadının normal ücreti üzerinden emeklilik sistemi primlerini ödemeye devam etmelidir. Kadın ise, analık izni sırasında fiilen aldığı miktar üzerinden prim öder.

Avrupa Adalet Divanı 92/85 sayılı Yönerge ile ilgili ilk kararını 27 Ekim 1998 tarihinde vermiştir. Boyle davası; hamilelik ve analık izni sürecince (yasadan çok) hizmet sözleşmesiyle öngörülmüş kadın hakları ile ilgilidir. Divan üye devletlerin analık izninin başlangıç tarihini belirlemekte serbest olduklarına, ancak analık iznini bitirip, çalışmaya dönmedikçe, iznin asgari 14 haftası boyunca kadının analık izni almasını yasaklayan sözleşme hükmünü Yönergeye aykırı bulmuştur. Divan Yönerge hükümlerinden ileri haklar sağlayan sözleşme hükümlerinin yasal olduğunu, bunlara uyulması gerektiğini ve sözleşmede öngörülen ek hakların ek koşullara bağlanabileceğini düşünmektedir. Divan yasada öngörülen 14 haftalık analık izni ile yıllık ücretli izin hakkını kazanmanın sınırlandırılmasına izin verilmiş olduğu kararına varmıştır. Bununla birlikte, Divan emeklilik hakkının kazanımında, devlet ya da işveren tarafından ücret ödenmeyen, analık izninin 14 haftalık asgari süresi boyunca, sürelerin hesaba katılacağını ilan etmiştir. Adalet Divanı 19 Kasım 1998 tarihinde Pedersen davasında hamilelikten ileri gelen iş göremezlik sürelerinde ücret konusunda Danimarka mevzuatı ile ilgili Yönergeye ilişkin ikinci kararını vermiştir. Olayda, hamilelik nedeniyle işe gelemeyen kadınlara iş göremezliğin diğer biçimleri nedeniyle işe gelemeyen çalışanlardan daha az ücret ödenmesini ayrımcılık olarak karara bağlamıştır. Divan, işverenin çalışma gücüne sahip bir kadını, iş göremeyeceğini düşünerek, kendisine ücret ödemeksizin, evine yollamasını Yönergenin 4 ve 5. maddelerine aykırı bulmuştur. Divan, bu tür bir sistemin hamile kadının biyolojik durumunu değil, işverenin çıkarlarını korumayı amaçladığını vurgulamıştır[31].

[31]) A. k, s. 20.

ANADOLU SANAYİİNDE VERİMLİLİK ATILIMLARI

Serpil ÖZDAMAR [*]

Rekabet gücünden anlaşılan ve onu etkileyen çok sayıda faktör olmasına rağmen, bu gücü tayin eden faktörlerin başında verimliliğin geldiğine hiç kuşku yoktur. Gerçekten, değişimin çekirdeğini de bir ölçüde adeta "eğitim" ve "verimlilik" oluşturmakta, bu iki faktör elele vererek daha yüksek bir büyüme hızı ve daha çağdaş bir istihdam olanağı hazırlamaktadır.

Prof. Dr. Nusret EKİN [**]

1. GİRİŞ

Sona eren yüzyılın insanlığın gündemine değişmez bir biçimde yerleştirdiği birtakım konular olmuştur. Verimlilik, bu konular arasında, hatta onların başında yer almaktadır. Bu yargının, yıllardır bu alanda çalışan ve halen de ülkemizin tek ulusal verimlilik kuruluşunun yöneticisi konumunda bulunan bir kişinin doğal karşılanabilecek "yanlı" tutumundan kaynaklanmadığı çok açıktır. Gerçekten de, bütün bir yirminci yüzyıl, hem hangi sektörde olursa olsun, tek tek işletmeler hem de ulusal ekonomiler açısından, verimliliğin en güvenilir başarım göstergelerinden biri olmanın da ötesinde ayakta kalmanın ve gelişmenin olmazsa olmaz koşulları arasında yer aldığına tanıklık etmiştir. Hızlı ve düzenli verimlilik artışları gerçekleştirebilen işletmeler ve ulusal ekonomiler, böyle bir başarıya ulaşamayanlar karşısında belirgin bir üstünlük sağlamışlardır.

---

[*] **Milli Prodüktivite Merkezi, Genel Sekreteri.**

[**] ***Küresel Bilgi Çağında Eğitim-Verimlilik-İstihdam***, İstanbul Ticaret Odası Yayın No. l997-43, İstanbul, l997, s. l0.

Bunun kanıtları, sadece konunun uzmanlarının değil, yaşadığı dünyayı izleme ve anlama çabası gösteren bütün okur-yazar insanların görebileceği bir çokluk ve erişilebilirlik kazanmış durumdadır.

Yirminci yüzyılın ortaya koyduğu gerçeklerden biri de şudur: Verimlilik, ya da daha doğru bir deyişle verimliliğin artırılması, hangi alanda faaliyet gösterirse göstersin her işletme ve kuruluşun gündeminde bulunan, sürekli çözüm üretilmesi gereken öncelikli bir sorundur. Başka bir anlatımla, verimlilik, öncelikle işletme ve kuruluş düzeyinde ele alınmayı gerektirir. Şu basit nedenle ki, verimliliğini artıramayan bir işletme ya da kuruluşun gelişip güçlenmek bir yana, varlığını sürdürmesi bile çok güç, hatta imkânsızdır. Bir işletmenin varlığını sürdürüp sürdüremeyeceği ise, kuşkusuz, herkesten önce kendi sorunudur. Ancak, burada bırakıldığında, böyle bir yaklaşım yetersiz kalmakta, kaynak savurganlığına yol açabilmektedir. Bir yandan, ülkeler arasındaki iktisadi, toplumsal ve kültürel gelişmişlik farkları, öte yandan, değişik yörelerde kurulu farklı büyüklüklerdeki işletmelerin bilgi ve deneyim birikimlerindeki farklılıklar, verimlilik sorununun makro düzeyde de ele alınması gereğini ortaya çıkarmaktadır. Gelişmenin eşitsiz ya da dengesiz gerçekleştiği bir dünyada, verimlilik artışının tümüyle mikro düzeydeki birimlerin çaba ve girişimlerine bırakılması, bir bütün olarak ve görece kısa sürelerde kayda değer başarılara ulaşılmasını son derece güçleştirmektedir. İkinci Dünya Savaşı sonunda yaygınlaşan ulusal verimlilik merkezleri, bu güçlüğe karşı geliştirilen bir çözüm olarak ortaya çıkmıştır, denilebilir.

Burada sözü edilen "eşitsiz gelişme" açısından bakıldığında, verimlilik sorunlarının ulusal düzeyde ele alınmasının ve bu yaklaşımın bir ürünü olan ulusal verimlilik merkezlerinin, gelişmekte olan, azgelişmiş, geri kalmış gibi nitelemelerle adlandırılan ülkeler bakımından daha önemli ya da öncelikli olduğu söylenebilir. Benzer bir önem ya da öncelik sıralamasını, küçük ve orta ölçekli işletmeler açısından yapmak da mümkündür.

2. KÜÇÜK VE ORTA BOY İŞLETMELERİN YERİ VE ÖNEMİ

Küçük ve orta ölçekli (dilimizde son yıllarda yaygınlık kazanan kısaltmaya uygun söylenirse, "küçük ve orta boy") işletmelerin hemen hemen bütün ulusal ekonomilerde birçok bakımdan önemli yer tuttukları, bilinen bir gerçektir. Ülkemizde ise KOBİ'lerin pekçok başka ülkeye oranla daha da önem taşıdığını söylemek yanlış olmayacaktır. KOBİ'lerin

gerek işletme sayısı, gerekse istihdam, üretim, katma değer gibi göstergeler açısından ulusal ekonomimizde büyük bir pay sahibi oldukları bilinmektedir. Türkiye'deki işletmelerin % 98'ine yakın bir bölümü küçük ve orta boy işletmelerden oluşmaktadır. Toplam işgücünün yarısından biraz daha azını istihdam eden KOBİ'ler, imalat sanayii üretiminin yaklaşık yarısını, toplam katma değerin ise üçte birini yaratmaktadır. Toplam yatırımlarda dörtte bir kadar bir paya sahip olan bu işletmelerin, söz konusu paylarının gelişmiş ülkelerde üçte birden daha fazla olduğu belirtilmektedir. Anılan işletmelerin ülkemiz ihracatı içindeki payları % 8 dolaylarında kalırken, toplam kredilerden aldıkları pay % 5' i geçmemektedir. Aynı oranlar, Avrupa Topluluğu ülkelerinde, sırasıyla, % 30 ve % 40-45'tir[1].

Ülkemizde KOBİ'lerin üretim, kalite, pazarlama, finansman gibi işletme yönetimi konularında ciddi güçlüklerle karşı karşıya bulundukları; işgücü kalitesinin de yetersiz düzeyde kaldığı, bütün bunların sonucu olarak göreli verimlilik düzeylerinin düşük olduğu ve verimlilik artışlarının "geriden gelenler" açısından gerekli olan hızlara erişemediği söylenebilmektedir.

Öte yandan, KOBİ'ler, ithalatın gitgide daha kolay yapılabildiği bir dönemde ithal edilebilir ürünlerle yarışabilecek kalite ve maliyetlerle üretim yapmakta güçlük çekerken, sağlayabildikleri maliyet avantajlarından yararlanarak ihracat imkânlarını da yeterince zorlayamamaktadırlar. Ayrıca, bu işletmelerimiz ana sanayi konumundaki işletmelerle sağlam bağlar kurabilme konusunda da güçlüklerle karşı karşıya bulunmaktadırlar.

Türkiye'de doğrudan doğruya ya da tümüyle KOBİ'lere yönelik olarak değişik alanlarda hizmet ve yardım götürmek üzere oluşturulmuş kuruluşlar vardır. Bazı kuruluşlar ise kuruluş amaçları ve tek ya da birincil hedefleri KOBİ'ler olmamakla birlikte, bu işletmelere hizmet götürülecek kesimler arasında ağırlıklı bir yer vermektedirler. Halk Bankası ile Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) birinci, Milli Prodüktivite Merkezi (MPM) ise ikinci tür kuruluşlara örnek olarak gösterilebilir.

[1] ***MPM XXXVIII. Genel Kurul Raporu***, Ankara, l999, s. l42.

3. MPM'NİN KOBİ AĞIRLIKLI VE İL DÜZEYİNDEKİ VERİMLİLİĞİ ARTIRMA PROJELERİ

3.I. Amaç, Kapsam ve Hazırlık

MPM, yukarıda özetlediğim düşünceler doğrultusunda, l997 yılının ikinci yarısında bazı yeni projeleri tasarımlaştırmaya başlamıştır. Bu çalışmalar sonunda ortaya çıkan ise, seçilmiş iller düzeyinde gerçekleştirilmek ve ağırlıklı olarak KOBİ niteliğindeki işletmelerde yürütülmek üzere formüle edilen "verimliliği artırma projeleri" olmuştur. Bu projelerin amacı, "seçilecek illerde, ilgili tüm kesim ve kuruluşların katılım ve desteklerinin sağlanarak, imalatçı küçük ve orta boy işletmelerden gönüllü olanlarda verimliliği artırmaya yönelik ölçme ve değerlendirme, araştırma, danışmanlık, eğitim, tanıtım ve yayın çalışmaları yapmak" biçiminde belirlenmiştir.

Görüldüğü gibi kapsamla ilgili ilk sınırlama coğrafidir. Bazı iller seçilecek ve çalışmalar o yörelerde yürütülecektir. İkinci sınırlama ise çalışmaların yürütüleceği işletmelerle ilgilidir ve üç ölçüte uygunluk aranacaktır:

a) İşletmeler KOBİ niteliğinde olmalıdır; çünkü, bu işletmeler verimliliğin artırılmasına yönelik desteğe daha çok ihtiyaç duymaktadırlar.

b) İşletmeler "imalatçı" kuruluşlar olmalıdır; çünkü, kısa sürede, verimliliği artırıcı tekniklerin uygulanması ve sağlanan somut iyileşmelerin ölçülerek gösterilebilmesi bu tür işletmelerde daha kolaydır.

c) İşletmeler "gönüllü" olmalıdır; çünkü, ancak gerçekten istekli işletmelerde, verimlilik artırma çalışmalarına başta yönetim olmak üzere her düzeyde etkin katılım ve yardımlaşmayı sağlamak mümkündür.

Projelerle, bu işletmelerin iç ve dış pazarlarda rekabet edebilmelerinin altyapısını hazırlamak üzere kaynakların etken kullanımını, maliyetleri düşürecek iş sistemlerinin yeniden tasarlanmasını, bu iş sistemlerinin başarı ölçütlerinin tanımlanarak başarının ölçümüne yönelik alt sistemlerin kurulmasını ve işletmeler arası rekabetin olumlu yönde kanalize edilmesini kolaylaştıracak çalışmalar yapılması öngörülmüştür.

Ayrıca, bu teknik çalışmaların yanı sıra, seçilen yörelerdeki değişik toplum kesimlerine yönelik olarak verimlilik bilincinin oluşturulmasını ve geliştirilmesini amaçlayan çalışmalar yapılması

planlanmıştır. Her kademedeki eğitim kurumları, basın ve yayın kuruluşları, meslek örgütleri, kamusal ve özel kurum ve kuruluşlarda yapılacak toplantıların, söyleşilerin, yayınların ve yarışmaların bir kampanya çerçevesinde gerçekleştirilmesi de tasarlananlar arasındadır. Böylece, bir yandan, KOBİ niteliğindeki "gönüllü" işletmelerde verimlilik sorunlarının belirlenmesine ve çözümüne yönelik danışmanlık hizmetleri sunulur, verimliliği artırıcı yaklaşım ve teknikleri konu alan eğitim çalışmaları yapılır ve önemli sorunlara ilişkin il düzeyinde araştırmalar yürütülürken, bir yandan da, yörenin olabildiğince geniş kesimlerini hedef alan ve verimlilik düşüncesini değişik boyutlarıyla benimsetme yönünde hiç değilse ilk adımların atılmasını amaçlayan bütünleşik bir program oluşturulması düşünülmüştür.

Projelerin uygulanacağı iller seçilirken göz önünde tutulan ölçütler ise şunlardır: Bir kez, KOBİ'lerin ağırlık taşıdığı illerin öncelikle dikkate alınması, buradaki yaklaşımın doğal uzantısıdır. İkincisi, son dönemlerde Anadolu'da, deyiş yerindeyse, "kabuğunu kırma" çabası içinde olan ve dikkate değer gelişmeler gösteren iller arasından seçim yapılmalıdır. Bunun hem bu yörelerde alınan mesafe sonunda ortaya çıkmış sorunların çözümüne katkıda bulunmak, hem de anılan gelişmelerin yapılacak teknik çalışmalar bakımından büyük önem taşıyan bir "ortak dil"in oluşturulmasını kolaylaştırmak açısından anlamlı olacağı düşünülmüştür. Sonuç olarak, Güneydoğuda Gaziantep, Ege'de Denizli ve Orta-Kuzey Anadolu'da Çorum illeri seçilerek l998 yılının çalışma programına alınmıştır. Daha sonra, l999'da, Kayseri ilinde de aynı proje gerçekleştirilmiştir. Sayılan illerin her birine üçer aylık süreler ayrılmıştır. MPM, uygulamalar boyunca hemen hemen bütün yönetici ve uzman kadrosunu bu projelere tahsis etmiş; ayrıca, eğitim çalışmaları sırasında, gerektiğinde, kendi kadrosu dışındaki uzmanlardan da yararlanmıştır.

3.2. Çalışmalara İlişkin Sayısal Bilgiler

Bu projeler sırasında, dört ildeki seçilmiş 92 KOBİ'de verimliliğin ölçülmesine ve artırılmasına yönelik çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Sözünü ettiğim işletmelerin % 32'si Gaziantep'te, % 26'sı Kayseri'de, % 25'i Denizli'de % l7'si ise Çorum'da kurulu bulunmaktadır.

Dört ildeki toplam 39 işletmede yürütülen verimliliği ölçme ve değerlendirme çalışmalarında değişik ölçüm modelleri uygulanarak işletmelerin çeşitli verimlilik göstergeleri açısından durumları ortaya konulmuş; ayrıca, kayıt sistemlerinin sağlıklı ve güvenilir ölçme-izleme çalışmalarına uyumlu hale getirilmesi için yapılması gerekenlere ilişkin öneriler geliştirilmiştir.

Gerçekleştirilen danışmanlık çalışmalarının sayısı 26l'dir. Bunların l06'sı yönetim danışmanlığı, 99'u üretim yönetimi danışmanlığı, 45'i bilgi işlem danışmanlığı, ll'i ise hizmetiçi eğitim ihtiyaçlarının saptanması danışmanlığı olarak sınıflandırılabilmektedir. Bütün bu danışmanlık çalışmalarının % 32'si Denizli'de, % 26'sı Kayseri'de, % 25'i Gaziantep'te, % l7'si de Çorum'da yürütülmüştür.

Danışmanlık çalışmalarının somut çözüm önerilerini de içeren ayrıntılı nihai raporları çalışmaların yürütüldüğü işletmelere gönderilmiş; ayrıca, bu raporlara bilgilerin gizliliği bakımından firma adı belirtilmeksizin her il için ayrı ayrı basılan kitaplarda da yer verilmiştir.

Sunulan danışmanlık hizmetlerinin uygulama açısından sağladığı yararların değerlendirilmesi, özellikle bu hizmetleri esas olarak bir "kamusal işlev" kaygısıyla üreten kuruluşlar açısından, büyük önem taşır. MPM'nin l999 yılının ortalarından bu yana yürüttüğü ve bir süre daha devam edecek olan izleme çalışmalarından elde edilen ilk izlenimler, proje kapsamındaki işletmelerin genellikle danışmanlık hizmetleri ile geliştirilmiş çözüm önerilerini uygulama konusunda istekli ve kararlı olduklarını, hatta bunlardan bazılarını önemli ölçüde uygulamaya geçirebildiklerini göstermektedir.

Projeler sırasında toplam olarak l29 eğitim çalışması gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmaların ll2'si seminer, ll'i konferans, 4'ü tartışmalı toplantı, 2'si de tanıtım toplantısı niteliğindedir. Eğitim çalışmalarının % 29'u Denizli'de, % 29'u Kayseri'de, % 23'ü Gaziantep'te, % l9'u ise Çorum'da düzenlenmiştir. Dört ilde düzenlenen ll2 seminerin konularına göre oransal dağılımı şöyledir:

“İşletmecilik Teknikleri"	% 33
"Örgüt Geliştirme"	% 2l
"İnsan Kaynakları Yönetimi”	% l5
"Bilgi Sistemleri Yönetimi"	% l5
"Muhasebe ve Finansman"	% 8
"Çalışma Hayatının Kalitesinin Geliştirilmesi"	% 4
"İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği"	% 4

Bütün eğitim programlarına toplam 43l işletme ve kuruluştan 3l04 kişi katılmış ve programların süresi 857 ders saatini bulmuştur.

Programlara katılanların eğitim durumlarına göre oransal dağılımları ise şöyle bir tablo ortaya çıkarmaktadır:

İlkokul	% 2
Ortaokul	% 2
Lise	% 23
Üniversite	% 73
Lisans	% 66
Lisans üstü	% 7

Bu katılımcıların % ll'inin üst düzey, % 32'sinin orta düzey yönetici konumlarında oldukları; % 57'sinin ise mühendis, uzman, tekniker, memur vb. unvanlarla çalışan "diğer personel" kategorisinde bulundukları da edinilen bilgiler arasındadır.

Eğitim çalışmaları ile ilgili ilginç bulgulardan biri, katılımcıların daha önce yararlanmış oldukları hizmetiçi eğitim programları söz konusu olduğunda ortaya çıkmaktadır. Buna göre, dört ildeki eğitim çalışmalarına katılanların % 52'si bugüne kadar ilk kez bir hizmetiçi eğitim programına katıldıklarını dile getirmişlerdir. (Bu oran Gaziantep ve Çorum'da % 6l'e kadar çıkmaktadır.)

Genellikle yarım gün ile iki gün arasındaki süreleri kaplayan eğitim çalışmalarının herbirinin bitiminde katılanlardan programı değerlendirmeleri istenmiştir. Elde edilen sonuçlardan bazıları şöyledir:

Dört ildeki katılımcıların % 70'i eğitimlerin gerçekten ihtiyaç duydukları konuları ele aldığını ve eğitimin içeriğinin ihtiyaçlarını karşıladığı görüşündedir. Sunulan eğitimlerin "kişisel görüş ufkunu genişlettiği" kanısında olanların oranı % 80'dir. Katılımcıların % 78'i ise eğitimlerde aktarılan bilgilerin verimlilik ve üretim artışı ile çalışma hayatının kalitesinin geliştirilmesinde yararlı olacağına inandıklarını belirtmişlerdir. Öte yandan, katıldığı eğitim programında verilen bilgilerin işyerinde uygulama imkânı olabileceğini söyleyenlerin oranı % 63, eğitimlerin genellikle beklentilerini karşıladığını düşünenlerin oranı ise % 70 olarak gerçekleşmiştir.

Projeler sırasında dört ilde toplam 38 araştırma çalışması yapılmıştır. Bu çalışmalar için gerekli verilerin elde edilmesi amacıyla toplam 854 işletmede yerinde inceleme yapılmış, l855 işletmeye de anket gönderilmiştir. Yürütülen araştırmaların konuları şunlardır: Ürünler bazında pazarlama sorunları, pazarlama olanaklarının geliştirilmesi, KOBİ'ler ve dünya ticaretindeki yeni korumacılık uygulamalarına uyum

koşulları, teknoloji seviyesi, çevre sorunları, rekabet gücü, kapasite kullanım sorunları, girişimci özellikleri, insan kaynakları planlaması, hammadde tedarik düzeninin iyileştirilmesi, ana sanayi-yan sanayi ilişkileri, kalite alt yapısı ve kalite yönetimi uygulamaları. Bu konulardan son ikisi sadece Kayseri'de ele alınmış, ötekiler dört ilde de araştırma konusu yapılmıştır. Araştırma sonuçları hem projelerin bitiminde yayımlanan kitaplarda ayrıntılı bir biçimde yer almış, hem de her projenin sonunda yapılan değerlendirme toplantılarında çarpıcı yönleriyle özetlenerek ilgililerin bilgisine sunulmuştur.

Projelerin amaçlarından birinin, bu yörelerde verimlilik kavramının ve düşüncesinin tanıtılması ve olabildiğince geniş kesimlere belli ölçülerde de olsa benimsetilebilmesi olduğuna daha önce değinmiştim. Bu amaca yönelik olarak da pekçok çalışma yapılmıştır. Sözgelimi, bir yandan verimlilik kavramını ve toplumsal hayatın çeşitli yönleri ile verimlilik arasındaki ilişkileri, bir yandan da MPM'yi ve çalışmalarını anlatmak amacıyla düzenlenen "verimlilik sohbet toplantıları"na değişik toplum kesimlerinden kişiler katılmıştır. Dört ilde 63 kez yapılan bu toplantılara katılanların sayısı 3320’ yi bulmaktadır. Bu topluluğun kesimlere göre oransal dağılımı şöyledir:

İlköğretim müdür ve öğretmenleri	% 55
Sivil toplum örgütlerinin üyeleri	% 12
Üniversite öğretim üyesi ve öğrencileri	% 11
Vilayet yönetici ve çalışanları	% 8
Belediye yönetici ve çalışanları	% 7
Basın-yayın çalışanları	% 7

Yukarıdaki tabloda ilköğretim okullarında görevli yönetici ve öğretmenlerin belirgin bir ağırlık taşıdıkları görülmektedir. Bunun nedeni şöyle açıklanabilir: Verimlilik kavramı ile daha çocuk yaşlarda tanışmanın, bu düşünceyi içselleştirmek ve toplumsal üretime doğrudan katılan yetişkinler olarak yaşarken verimliliğe uygun tutum ve davranışlar geliştirmek bakımından önem taşıdığı yaklaşımından hareketle, ilköğretim çağındaki öğrencilere ulaşabilmenin gerekliliği üzerinde durulmuştur. Üçer aylık sürelerle sınırlanmış ve böylesine geniş kapsamlı bir projede bunun "yapılabilirlik" açısından en iyi yolunun onların öğretmenlerinden yardım istemek olduğu düşüncesiyle de bu toplantılar uygun bir araç olarak görülmüştür. Toplantıların başında bu

düşünce öğretmenlere anlatılmış ve kendilerinden toplantı sırasında sunulacak bilgilerden ve yapılacak tartışmalardan esinlenerek verimlilikle ilgili temel kavramları öğrencilerine aktarmaları istenmiştir. Ayrıca, bu çerçevede, ilköğretim öğrencileri arasında verimlilik konulu resim yarışmaları düzenlenmiştir. Öğrencilerin verimlilik konusunda düşünmelerini, araştırmalarını ve bu çabaların sonuçlarını çizgi ve renk ile anlatmalarını sağlamayı amaçlayan ödüllü resim yarışmalarına dört ildeki 46 okuldan l96 resim gönderilmiştir. Her ilden l-4'üncü sınıflar ile 5-8'inci sınıflardan iki kategori halinde yarışmaya katılan 3'er öğrenciye çeşitli ödüller verilmiş, ayrıca yine her ilden 2'şer öğrenci özel ödüle layık bulunmuş ve ödül kazanan resimler sergilenmiştir.

Öte yandan, projeler sırasında yerel basın-yayın kuruluşlarıyla çok canlı ilişkiler kurulmuştur. Böylece, dört ildeki yerel televizyonlarda toplam 35 özel programın, gazetelerde de 360 yorum ve haberin yayımlanması sağlanmıştır. Proje çalışmalarının sürdürüldüğü aylarda dağıtımı yapılan afiş, stiker ve broşür türü tanıtıcı yayınların sayısı ise

l2.000 'i bulmaktadır.

Dört ilde gerçekleştirilen çalışmalara ilişkin ayrıntılı bilgiler dört ayrı kitapta bir araya getirilmiş ve toplam 3000 sayfayı aşan bu kitapların her biri her projenin bitimini izleyen birkaç hafta içinde yayımlanarak ilgili işletmelere, ticaret ve sanayi odalarına ve yerel yönetim birimlerine gönderilmiştir.

3.3. Genel Bir Değerlendirme

MPM'nin bir yılı aşkın bir sürede çok yoğun çalışmalarla gerçekleştirdiği iller düzeyindeki verimliliği artırma projeleri genel olarak değerlendirildiğinde şunları söylemek mümkündür.

a) Bir kez, çalışmaların yürütüldüğü bütün illerde verimliliğin hem üretimde hem de toplumsal hayatın öteki alanlarında taşıdığı büyük öneme ilişkin oldukça geniş bir kamuoyu oluşturulabilmiştir. Sadece konunun doğrudan "muhatabı" durumundaki işletmelerde değil, yerel yönetim organlarında, meslek örgütlerinde, basın-yayın kuruluşlarında, eğitim kurumlarında da verimlilik düşüncesine yönelik ciddi bir ilginin doğması sağlanabilmiştir.

b) Yüze yakın sanayi işletmesinde, organizasyon geliştirme ve performans artırma planlaması, "güçlü ve güçsüz yanlar, fırsat ve tehditler" çözümlemesi, organizasyon ve yönetim sistemlerinin geliştirilmesi, kalite yönetimi, iş etüdü ve üretim organizasyonu, bilgi işlem tanı ve değerlendirme gibi konularda danışmanlık çalışmaları

gerçekleştirilmiştir. Bunların çoğu o işletmelerde ilk kez yapılan çalışmalardır. Başka bir anlatımla, projelerin kapsamında yer alan işletmelerin büyük bir çoğunluğu, verimliliği artırma tekniklerinin sistematik uygulamalarıyla ilk kez MPM'nin bu çalışmaları sırasında tanışmışlardır. Çalışmaların işletmelerin değişik düzeylerdeki yönetici ve personelinin katılımıyla yürütüldüğü de düşünülürse, bunun kısa ve orta dönemde yaratabileceği somut sonuçlar bir yana, anılan işletmelerin ufkunu genişletici, bilgi ve deneyim birikimlerini geliştirici etkilere yol açtığını söylemek yanlış olmaz.

c) Benzer bir durum, eğitim çalışmaları için de söz konusudur. Daha önce de değindiğim gibi, MPM'nin bu projeler çerçevesinde gerçekleştirdiği eğitim programlarına katılanların yarıdan fazlası (iki ilde yaklaşık üçte ikisi) iş hayatları boyunca ilk kez bir hizmetiçi eğitim çalışmasından yararlandıklarını söylemişlerdir. Bütün bunlar, MPM'nin iller düzeyindeki verimliliği artırma projelerinin, bu yöreler için birçok bakımdan bir "ilk" olma özelliği taşıdığını göstermektedir.

d) Her projenin sonunda yapılan değerlendirme toplantılarında dile getirdiğim bir noktaya burada da değinmekte yarar görüyorum: Fazla abartılı bulunmayacağını umduğum bir benzetme ile söylenirse, MPM'nin bu projelerle yaptığı, o yörelerde bir ateş yakmaktır. Ancak, birçok göstergenin yanmaya başladığını ortaya koyduğu bu ateşin sönmemesi, öncelikle, işletmelerin ve öteki ilgililerin bundan sonra yapacaklarına bağlı olacaktır. Bu aşamada MPM'nin katkılarının daha dolaylı ve daha sınırlı olması doğaldır. Bütün çalışmalarını bir kamusal işlevi yerine getirmek amacıyla yürüten bizlerin beklentisi birkaç yönlüdür. Birincisi, projelere katılan işletmelerin işin peşini bırakmamaları, verimliliğin süreklilik gerektiren bir uğraş olduğunun bilinci içinde ve kendi imkânlarıyla çabalarını sürdürmeleridir. Bu arada, elbette, zaman zaman dışarıdan teknik desteğe de ihtiyaç duyacaklardır. Böyle durumlarda, hem MPM'nin hem de başka kuruluşların, bu kez daha farklı koşullar altında, devreye girmeleri söz konusu olabilecektir. İkincisi, bütün bu atılımların ve elde edilecek olumlu sonuçların, henüz ilgisiz ve duyarsız görünen, ya da daha iyimser bir değerlendirmeyle söylenirse, kararsızlık gösteren öteki işletmeler için kışkırtıcı ve özendirici bir etkiye yol açması beklenebilir. Bu beklentinin gerçekleşmesi durumunda, verimlilik atılımının belirli işletmelerle sınırlı kalmayarak dalga dalga yayılması mümkün olabilecektir kanısındayım.

4. SONUÇ

Dünyanın hemen hemen her yanında verimlilik merkezlerinin, "eşgüdümleyici, destekleyici, özendirici" gibi sözcüklerle anlatılabilecek bir işlevleri vardır. Buna karşılık, böyle bir işlevin eksiksiz olarak gerçekleştirilebilmesi, bazı önkoşulların sağlanmasına bağlıdır. Bu önkoşulları, belki de basit bir mantık gereği sayılabilecek, şöyle bir önermeye indirgemek mümkündür. Bu merkezler de gelişmeye, gelişmeyi harekete getirici dinamiklere ve kolaylaştırıcı desteklere ihtiyaç duyarlar. Bunun nedeni, ayrıca belirtmeyi gerektirmeyecek kadar açıktır; gerçekten baş döndürücü bir hızla gelişen şu bilgi çağında, verimlilik merkezlerinin ürettiği araştırma, danışmanlık, eğitim ve yayın hizmetleri, çok iyi yetişmiş bir uzman kadrosunu, bu kadronun çağdaş teknolojilerle donatılmasını ve katlanarak büyüyen evrensel bilgi birikimini yakından izlemesini zorunlu kılmaktadır. Böyle bir zorunluluğun, üretilecek hizmetlerin maliyetini yükseltmesi çok doğaldır. O halde, tutulabilecek sadece üç yol vardır: Bu maliyet ya kamu fonlarıyla karşılanacak, ya üretilen hizmetlerden yararlanacak olanların ödemek durumunda oldukları fiyatlara yansıtılacak, ya da bu kaynakların yalnız biri değil ikisi birden devreye sokulacaktır. Gelişmekte olan bir ülke ve kamusal ağırlıklı hizmetler sunmak üzere kurulmuş bir merkez söz konusu olduğuna göre, bu yollardan üçüncüsü, daha akılcı görünmektedir. Bir başka anlatımla, verimlilik hizmetlerinin üretilip sunulmasının getirdiği maliyetler, bir ölçüde kamu kaynaklarıyla bir ölçüde de yararlananların yapacakları ödemelerle karşılanmak durumundadır.

Bugün ülkemizde her iki açıdan da birtakım sorunlar yaşanmaktadır. Verimlilik hizmetlerinin üretilmesi için oluşturulmuş tek yasal kuruluş durumundaki MPM'nin kullanımına ayrılan kamu kaynakları, yıllardan beri, hem ülkenin bu alandaki ihtiyaçları hem de birçok başka ülkedeki bezerleri ile karşılaştırıldığında, son derece sınırlı ve yetersiz kalmıştır. Verimlilik hizmetlerinden bedeli karşılığında yararlanma bilinci ya da alışkanlığı ise, özellikle küçük ve orta ölçekli işletmeler söz konusu olduğunda, çok az gelişmiş, hatta hiç gelişmemiş durumdadır. Burada, Almanya Prodüktivite Merkezi'nin yıllar önce yaygın biçimde kullandığı, bizim de yararlandığımız bir afişi hatırlıyorum. Afişte, işletmesinin parlak olmayan durumunu gösteren bir grafiğe bakan işadamı -ya da yönetici- figürü vardı ve altında şu cümle yazılıydı: "İyi akıl pahalı değildir." Bunun bir öğüt ya da tavsiye olmanın ötesinde, pek açık bir gerçeğin ifadesi olduğu, işletmelerimizin çoğunda hâlâ yeterince anlaşılabilmiş değildir. Ancak, aşağı yukarı son l0-l5 yıldır, bu konuda

hissedilebilir bir gelişme olduğunu da eklemek gerekir. Bununla birlikte, başka bazı alanlarda olduğu gibi, bu konuda da işleri kendi "ağır aksak" seyrine bırakma lüksüne sahip olmadığımızı düşünüyorum. Gelişmenin "doğal" akışına, bu doğallığa aykırı düşmeyecek biçimlerde, müdahale etme zorunluluğu vardır.

Böyle bir müdahale nasıl olmalıdır? Bitirirken ortaya attığım bu soru, kuşkusuz, yeni yazılara ve tartışmalara açıktır. O yüzden, sadece, başlangıçtan beri ileri sürdüklerimin doğal uzantısı sayılabilecek bir yaklaşıma ve onun gerçekleştirilme biçimlerinden birine değinmekle yetineceğim.

Ülkemizde ulusal verimlilik kuruluşu ve verimlilik hizmetlerinin üretilip kullanılması, otuz beş yıldır yapılmakta olduğu gibi değil, gerçek anlamda desteklenmelidir. "Gerçek anlamda destek" iki ölçüte bakılarak belirlenebilir: Birincisi, ülkemizin bu konudaki karşılanması gecikmiş ihtiyaçları; ikincisi, son 30-40 yılda verimlilik alanda çarpıcı başarılara ulaşmış ülkelerin yaptıkları. Önermek istediğim yol ya da yaklaşım, kısaca, budur.

Bu yaklaşımı gerçekleştirebilmenin somut bir biçimi olarak da şunu öneriyorum: MPM'nin l998 ve l999 yıllarında tamamladığı il düzeyindeki projelerle belki yetersiz, belki "minyatür" ölçekte, ama ilgiye değer örneklerini verdiği verimlilik kampanyaları, ülke ölçeğine taşınmalıdır. Hükümetin önderliğinde ve ilgili tüm kesimlerin etkin katılımıyla, önümüzdeki bir iki yıl içinde uygulamaya geçirilecek bir "ulusal verimlilik -ya da verimliliği artırma- kampanyası", ülkemizde somut sonuçları kısa dönemde görülebilecek bir verimlilik atılımını başlatabilir. Böyle bir kampanyanın finansman ihtiyacı ise hem kamusal nitelikli kaynaklar hem de "yararlananların katkıları" ile karşılanmalıdır. MPM'nin bu yazıda ele aldığım projeleri, bu tür bir finansman biçiminin gerçekçilikten uzak olmadığının ipuçlarını vermiştir.

KURAMSAL VE UYGULAMA BOYUTLARIYLA ASGARİ ÜCRET

Üzeyir ATAMAN [*]

1. Asgari ücret gerek oluşum biçimi ve uygulanması, gerekse amaçları yönünden tüm dünyada önemli tartışma konularından birisini oluşturmuştur. Ülkemizde de asgari ücrete ilişkin tartışmalar sürekli olarak gündemde kalmıştır.

2. Asgari ücretin yoğun biçimde tartışılan bir konu olmasının temel nedeni, bireysel olduğu ölçüde toplumsal yönden de büyük önem taşımasından dolayıdır. Gerçekten de asgari ücret uygulaması bir ülkede ücretlerin en alt sınırını oluşturması boyutuyla, çalışanların bireysel olarak gelir düzeylerini önemli ölçüde etkilemektedir. Öte yandan ulusal ekonominin gelişme düzeyi üzerinde çeşitli etkilerinin bulunması, asgari ücretin önemini yaratan ikinci bir etkendir. Ayrıca işgücünün örgütlenme düzeyi ile ilgili olarak da, asgari ücretin değişik etkilerinden söz edilebilir. Toplu sözleşme düzeni göz önüne alındığında ise, asgari ücret uygulamasının toplumsal işlevi iyice belirginleşmektedir.

Bu incelemede ekonomik sosyal ve siyasal boyutları ile asgari ücretin Dünyada ve Türkiye'de nasıl bir gelişim gösterdiği, temel sorunların neler olduğu ve toplumsal açıdan tutarlı bir asgari ücret belirlemesinin nasıl yapılabileceği gözden geçirilerek Türkiye'de asgari ücretin nominal ve reel düzeyde gösterdiği gelişme değerlendirilecektir.

Asgari ücretin tanımının nasıl yapılacağı önemli bir sorundur. Çünkü gerek belirlenecek ücret düzeyi, gerekse ekonomik politikalar ve toplu sözleşme düzenine nasıl bağlanacağı, yapılacak tanıma göre değişecektir.

Öncelikle asgari ücretin, ekonomik, toplumsal, kültürel etkenler dolayısı ile her ülkede farklı biçimde tanımlanabileceğini belirtmek

[*] **Endüstri İlişkileri Uzmanı**

gerekir. Ayrıca asgari ücret kavramının içeriği, aynı ülkede de değişik zaman dilimlerinde değişebilmektedir.

Asgari ücret tanımlayabilmek için bazı özellikleri ortaya koyabilmek gerekir. İlk olarak asgari ücretin bireysel açıdan gelirini düzenlediği kişinin, ücret karşılığı emeğini sunan ve elde ettiği ücretle geçimini sağlayan bir "işçi" olduğunu belirtmek gerekir. Bu demektir ki, işçi niteliği taşımaksızın asgari ücret uygulamasının içinde yer almak olası değildir. Örneğin serbest meslek sahipleri için bir asgari ücretten söz edilemeyeceği gibi, karşılıksız olarak aile bağları gibi çeşitli nedenlerle bir hizmet sunanlarında asgari ücretinden söz edilemez.

İkinci bir özellik asgari ücretin diğer ücretlerle ilişkisinde yatmaktadır. Asgari ücret dışındaki diğer ücret düzeyleri başlıca iki yoldan belirlenir. Ya işçi ile işveren arasında bireysel olarak sürdürülen bir ilişkisinin sonucudur, ya da toplu sözleşme kurumu aracılığıyla düzenlenerek saptanmıştır. Bu ücreti genellikle ekonomik ve toplumsal açıdan ücreti belirleyen verimlilik, işsizlik, örgütlülük düzeyi, enflasyon, iş değerlendirmesi gibi etkenler ortaya çıkarmaktadır. Oysa bu etkenlerin büyük bölümü asgari ücretin belirlenmesinde söz konusu değildir.

Elbette işsizlik, enflasyon gibi ekonomik gelişmelerin asgari ücretin düzeyi üzerinde etkileri olacaktır. Ancak teknik anlamda bir asgari ücret belirlemesinden söz edilirken, öncelikle göz önüne alınması gereken işçinin kişiliği olmalıdır. Toplu pazarlıkla ya da karşılıklı irade ile belirlenen ücretlerde ise, işçinin kişiliğinden çok işçinin sunduğu emeğin türü ve niteliği önem taşımaktadır (1). Bu özelliği ile asgari ücret, genel anlamda bir ücret türü niteliği taşımamaktadır. Ancak ücret düzeylerinin en alt sınırını belirleyen bir değer olmaktadır.

Asgari ücretin bir başka özelliği, uyulması zorunlu bir ücret niteliği taşımasıdır. İşçi ve işverenlerin uymak zorunda olduğu bu ücret düzeyi, çeşitli biçimlerde ama genellikle kamunun müdahalesi ile biçimlenmektedir. Tek yanlı olarak devlet tarafından belirlenen asgari ücret örneklerine ülkelerin gelişmişlik düzeyi yükseldikçe daha az rastlanmakta, gelişmişlik düzeyi gerilediği ölçüde kamu karışımının arttığı gözlenmektedir. Ancak nasıl belirlenirse belirlensin, asgari ücret iş ilişkisinin tarafları olan işçi ile işverenin sözleşme özgürlüklerine çizilmiş bir alt sınır niteliğindedir. Burada önemli olan işverenin belirlenmiş asgari ücreti uygulamak zorunda oluşu değildir. Asıl önemlisi, işçi açısından da bağlayıcı bir özellik taşımasıdır. Daha düşük ücretle çalışmayı kabul etme eğiliminde bile olsa, işçinin bu eğilimi hukuksal açıdan bir anlam taşımamaktadır.

3. Asgari ücrete ilişkin belki de en önemli sorun, asgari ücret belirlenirken göz önüne alınacak olan işçiye ilişkin özelliklerin nasıl belirleneceğidir. Bu anlamda iki temel yaklaşım söz konusu olabilir. İlk olarak asgari ücretin bir işçinin ücreti biçiminde mi; yoksa işçi ailesinin geliri olarak mı ele alınacağı sorusu gündeme gelmelidir. Burada günümüz Türkiyesinde de önem taşıyan tartışma alanlarının birisi söz konusudur. Özellikle işveren kesiminin yaklaşımı, asgari ücretin bir işçinin ücreti olarak düşünülmesidir. Sendikaların düşüncesi ise, asgari ücretin bir alt ücret sınırı olduğu göz önüne alındığında, işçinin ailesi ile birlikte geçimini sağlayacak bir ücret olarak değerlendirilmesinin doğru olacağı yönündedir. Gerçekten de değişik toplumsal ve kültürel nedenler dolayısıyla, bir aile içinde bir kişinin çalışması durumunda asgari ücretin tek kişilik ücret olarak belirlenmesi, belirlenen bu ücreti işçi ailesi için açlık ve yoksulluk ücreti durumuna düşürecektir. Asgari ücretin işçinin ailesi ile birlikte düşünülerek değerlendirilmesi, bu anlamda büyük önem taşımaktadır.

Asgari ücretin düzeyinin saptanması ile ilgili bir başka sorun, hangi gereksinimlerin ölçü alınarak değerlendirmenin yapılacağı sorunudur. İster tek işçi olarak, isterse ailesi ile birlikte düşünülsün, asgari ücretle karşılanacak gereksinimlerin içeriğinin belirlenmesi önemlidir. Yine özellikle işverenler tarafından savunulan yaklaşıma göre, burada söz konusu olan gereksinimler, zorunlu fizyolojik gereksinimler olarak görülmek durumundadır. Böylece asgari ücret bir işçinin fiziksel varlığını sürdürmek için gereksinim duyduğu tüketim düzeyini karşılayabilecek bir ücret olarak öngörülmüş olmaktadır. Oysa salt fiziksel gereksinimleri karşılayan bir ücretin düşünülmesi söz konusu olamaz. Çünkü insan yaşamı fiziksel, kültürel, manevi ve toplumsal boyutlarıyla bir bütündür. Bu anlamda maddi gereksinimler dışındaki başka insancıl özellikleri de kapsayan bir nitelikte asgari ücret belirlenmesine yönelmek zorunlu görülmektedir. Bu durum sosyal bakımdan uygun bir asgari yaşam düzeyi sağlayacak nitelikte bir asgari ücret belirlenmesi sonucunu doğurmaktadır.

Bütün boyutlarıyla yaklaşıldığında asgari ücreti kısaca “bir yandan işçiye toplumsal bakımdan uygun asgari bir yaşama düzeyi sağlayan; öte yandan ise, işverenlerin düşük ücret ödemesini yasaklayan zorunlu niteliğe sahip bir ücret” (2) olarak tanımlamak yerinde olacaktır.

4. Asgari ücretin ulusal ücret düzeyleri üzerinde başlıca dört temel işlevinden söz edilebilir (3). İlk olarak asgari ücret uygulaması, düşük ücretli işkollarında çalışan ve işgücü piyasasında zayıf bir

konumda bulunan işçileri koruma aracı olarak görülmelidir. Bir başka deyişle asgari ücret uygulaması ile düşük gelirli kesimlerin korunmasında önemli bir araç yaratılmaktadır.

İkinci bir işlev belli işkolları ya da işçi grupları için adil ücretler sağlamaktır. Ücretlerinin yeterli düzeyde olması ya da eşit işe eşit ücret ilkesinden yararlanması zorunlu görülen bütün işçiler bu gruba girebilirler. Bu tartışma, başlangıçta kadın ve erkek işçilerin asgari ücretlerinin değişik belirlenmesinden başlayarak bölgelere göre asgari ücret farklılıklarına dek uzanan geniş bir tartışma alanı içinde biçimlenmiştir. Ancak asgari ücretin gerek kadınlar ve erkekler için ayrı ayrı gerekse çeşitli bölgelerde farklı düzenlemesi uygulamaları, günümüzde artık geçerliliğini yitirmiştir. Asgari ücretin toplumsal açıdan düzenleyici bir işlevinin bulunması dolayısıyla, ulusal düzeyde tek bir ücret uygulamasına geçiş günümüzde ağırlık taşıyan yaklaşım biçimidir. Ayrıca kadın ve erkekler arasında ücret ayrımını öngören yaklaşımlar da eşit işe eşit ücret ilkesi çerçevesinde aşılmış ve bu farklılıkta ortadan kaldırılmıştır.

Asgari ücretin bir başka işlevi, ücret yapısı için bir alt taban oluşturmasıdır. Böylece asgari ücret, bütün işçileri, işkolları arasında mevcut ücret yapısını yukarı doğru iterek, düşük ücretlere karşı bir koruma ağı içine alan ve yoksulluğun giderilmesine katkıda bulunan bir araç niteliğindedir.

Asgari ücretin bir başka işlevi ise, ücretler genel düzeyi üzerindeki etkileri ile incelenebilir. Bu boyutuyla asgari ücret, ekonomik dengelerin sağlanması ve gelir dağılımında adaletli bir yapının oluşturulması amacıyla uygulanacak ulusal politikaların gerçekleştirilmesinde önemli bir araç olarak görülür.

5. Daha öncede belirtildiği gibi, asgari ücretin “sosyal bakımdan uygun bir asgari yaşam düzeyi sağlayacak bir ücret” olması zorunludur. Öte yandan asgari ücret belirleme yoluyla, düşük ücretlilerin korunması, bir ölçüde de olsa ücret adaletinin sağlanması, ücretler için bir alt taban yaratarak işkolları arasında ücret maliyetlerinin dengelenmesi ve ücretler genel düzeyini etkileyerek gelir dağılımına yön verilmesi gibi çok yönlü amaçlar gerçekleştirilmeye çalışılır. Elbette bu amaçların tümüne aynı etkinlik düzeyinde ulaşılması olanaksızdır. Ancak, sayılan faktörlerin şu ya da bu ölçüde göz önüne alınmadığı bir asgari ücret belirleme yöntemi yararlarından çok sakıncalarıyla ortaya çıkacaktır.

6. Bu bölümde Türkiye'de asgari ücretin parasal ve gerçek (reel) gelişimi incelenecek, ayrıca, olması gereken asgari ücret düzeyi konusunda da bir yaklaşım geliştirilecektir.

Ancak daha önce, asgari ücretin Türkiye'deki düzeyi açısından yapılacak değerlendirmeleri yorumlanmakta, yardımcı olması düşüncesiyle Dünyada uygulanan asgari ücretlerden bazı örnekler sunulmuştur. (Tablo 1).

(Tablo –1)

Ülkeler	**Tarih**	**Dolar**	**TL olarak karşılığı**
Fransa	1997 sonu	1140	626.300.000.-
Hollanda	"	1113	606.500.000.-
İspanya	"	439	239.250.000.-
Lüksemburg	"	1253	682.885.000.-
Belçika	"	1174	639.830.000.-
Portekiz	"	309	168.400.000.-
Yunanistan	"	475	358.875.000.-
Japonya	1997 sonu	846	461.000.000.-

- Dolar: 1 dolar 545.000.- TL kabul edilmiştir.
- Rakamlar brüt ücrettir.
- OECD verilerinden derlenmiştir.

Tablo 1'de görülebileceği gibi, asgari ücretin, ülkelerin ulusal gelir düzeyi ile yakından ilişkisi söz konusudur. Ulusal gelir düzeyinin yüksek oluşu, asgari ücretinde yüksek olması sonucunu doğurmaktadır. Ancak, bu ilişkilerin her yerde geçerli olduğu da söylenemez. Portekiz ve Yunanistan karşılaştırması bu açıdan ilginç iki örnektir. Genel olarak, ulusal gelir düzeyinin, asgari ücret için önemli bir gösterge olduğu, ancak, ülkelerinin ekonomik politika tercihlerinin de asgari ücret belirlemesi üzerinde önemli ölçüde etkili olduğu söylenebilir.

7. Türkiye'de asgari ücretin düzeyi, ülke genelinde belirlenmeye başladığı tarihten günümüze dek Tablo 2'de sunulmuştur.

Tablo 2'de ayrıca, dönem boyunca, yıllara göre asgari ücret artış yüzdeleri ile fiyat artış yüzdeleri birlikte sunulmuştur.

(Tablo –2)

Yıllar	Aylık	% Artış	Fiyat artışı
1963	267.3	-	-
1964	280.2	0.5	-
1965	291.0	0.4	4.1
1966	321.6	11.0	8.6
1967	372.3	15.0	14.1
1968	372.3	-	6.2
1969	512.0	37.6	5.1
1970	512.0	-	7.6
1971	512.0	-	19.3
1972	702.0	37.0	15.1
1973	702.0	-	14.1
1974	1200.0	70.0	24.2
1975	1200.0	-	20.8
1976	1800.0	50.0	17.9
1977	1800.0	-	26.1
1978	3300.0	83.0	61.9
1979	5400.0	63.0	63.4
1980	5400.0	-	94.4
1981	10000.0	85.0	37.6
1982	10000.0	-	32.6
1983	16200.0	62.0	31.4
1984	24500.0	52.0	48.3
1985	41400.0	68.8	44.9
1986	41400.0	-	35.1
1987	74250.0	79.0	55.1
1988	126000.0	69.0	75.2
1989	225000.0	78.5	68.8
1990	414000.0	84.0	63.3
1991	801000.0	93.4	66.0
1992	1449000.0	80.9	70.0
1993	2497500.0	72.3	71.1
1994	4173750.0	67.0	106.2
1995	8460000.0	102.6	78.9
1996	17010000.0	101.0	80.0
1997	35437500.0	108.3	99.1
1998	47839500.0	34.9	69.7
1999	78075000.0	63.2	68.8
1999	93600000.0	19.2	
2000	109800000.0	17.3	45.0 (5)
2000	117800000.0	7.0	

Kaynak: 1) ÇSGB Bültenleri
2) Petrol-İş Yıllığı 1993-94
3) Laspetkim-İş Çalışma Raporu 1992
4) Ücret Gerçeği Nasıl Gizleniyor? Üzeyir Ataman
5) 2000 yılı enflasyon tahmini tarafımızdan yapılmıştır.

Günümüzde ortalama ücret düzeyinin satın alma gücü, ancak 1980'deki asgari ücret düzeyindedir. Bu anlamda yoksullaşma salt asgari ücretliler için değil, ücretli çalışanların tümü için olanca açıklığıyla ortadadır. Sonuç olarak, 1978'e göre hiç bir re el iyileşme yaratmadan insanların yaşam düzeyini aynı satın alma gücünde tutmak için bugün tüm ücretlerin 2.5 kat artması gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Tablo 2, ülkemizde asgari ücretin, 1970'li yılların başı ile 1980'li yılların ilk diliminde fiyat artışlarının çok gerisinde kaldığını açıkça ortaya koymaktadır. Örneğin 1970-1971 yıllarını kapsayan iki yılda asgari ücret hiç arttırılmamış, buna karşılık 1970'de %8, 1971'de ise %19 olmak üzere fiyatlar %28 dolayında artmıştır. Benzer biçimde 1980, 1981 ve 1982'yi kapsayan üç yıl boyunca da asgari ücretteki artış oranı %85 olurken, fiyat artışları %250 dolayında gerçekleşmiştir. Bu yılların, ülkemizde demokratik mekanizmaların askıya alındığı, sendikaların faaliyetlerinin durduğu ya da yasaklandığı, toplu sözleşmelerin sendikalar tarafından bağıtlanamadığı yıllar olduğu göz önüne alınmalıdır. Böylece, demokratik olmayan sistem ve yöntemlerin, baskıcı politikalarla asıl olarak emek gelirlerini reel anlamda eritmesi sonuçlar doğurduğu ortaya çıkmaktadır.

8. Söz konusu eğilimlerin ve politikaların Türkiye'de asgari ücretin satın alma gücünü nasıl etkilediği ise Tablo 3'de gösterilmiştir. Tablo 3'de endeks başlangıç yılı 1978 olarak alınmıştır. Çünkü, 1960'lı yıllar ile 1970'lerin başları, Türkiye'de sanayileşmenin gerçekleşmesinin tamamlanmadığı, kapitalist işletmelerin önemli ölçüde yaygınlık göstermediği, ücretlilerin toplam istihdam içindeki payının %10'nun altında olduğu yıllardır. Oysa 1970'li yılların ikinci yarısından başlayarak bu oran %10'ları aşarak, günümüzde %15'lere yaklaşmıştır. Bu anlamda, asgari ücretin gerek bireysel ücret olarak, gerekse ekonomik politikaların etkin bir aracı olarak bu dönemde önem kazandığı söylenebilir.

(Tablo –3)

Yıllar	Belirlenen Asgari ücret	Yıl Ort. Asgari ücret	Fiyatlar	Gerçek Ücret	Gerçek Ücret End.
1978	3300	3300	100	3300	100.0
1979	5400	4700	163.5	2874	87.0
1980	5400	5400	317.5	1699	52.0
1981	10000	8467	437.1	1937	59.0
1982	10000	10000	580.1	1723	52.0
1983	16200	16200	795.3	2037	61.0
1984	24500	22444	1190.5	1885	57.1
1985	41400	28474	1716.7	1674	51.0
1986	41400	41400	2243.8	1845	55.9
1987	74250	57825	3480.1	1662	50.3
1988	126000	100125	6097.1	1642	49.0
1989	225000	167250	10292.0	1705	51.6
1990	414000	303750	16806.8	1901	57.6
1991	801000	575250	30034.0	1915	58.0
1992	1449000	1071000	49856.0	2148	65.0
1993	2497500	1885666	85304.0	2210	67.0
1994	4173750	3055666	192360.0	1588	48.1
1995	8460000	5602000	344132.0	1628	49.3
1996	17010000	12022750	619438.0	1941	58.8
1997	35437500	24688125	1233301.0	2001	60.7
1998	47839500	40605000	2092912.0	1941	59.0
1999	78075000	85837000	3532835.0	2429	73.7
1999	93600000				
2000	109800000	113800000	5122611.0	2221	67.4
2000	117800000				

1978’den bu yana gelişim gözden geçirildiğinde, geride kalan 22 yılda, asgari ücret 1978’deki reel değerin hep altında olmuştur. 1978 100 olarak alınırsa, 1999 değeri %73 dolayındadır. Bunun anlamı, 1978’de asgari ücretli bir işçi bu ücretle örneğin 100 ekmek alıyorsa, bugün ancak 73 ekmek alabilecek demektir. Bu durumun bir tek anlamı vardır: Ücretliler, göreli olarak geçen 20 yıl için olağanüstü yoksullaşmış, toplumsal gelişmeden ve ekonomik büyümeden ücretliler dışındaki kesimler daha çok yararlanmışlardır.

Dönem içinde asgari ücretin en düşük değerini 49’la 1988’de bulduğu görülmektedir. Bu değer anlamlıdır; çünkü diğer ücretlerin gelişimiyle karşılaştırıldığında büyük benzerlikler göstermektedir. Gerek kamu, gerekse özel kesim ücretliler endeksi incelendiğinde 1978-1996 döneminde, yoksullaşmanın en üst düzeyde yaşandığı yıl olarak 1988

ortaya çıkmaktadır. Gerçi 1994-2000 arasının da, 1990'lı yılların başında oluşan iyileşmenin tümüyle ortadan kalktığı ve satın alma gücünün 1988 düzeyine gerilediği yıllar olduğu tablodan hemen görülmektedir.

9. Öte yandan Tablo 4, 1978'deki değerini aynen korumak ve hiçbir iyileşme yaratmamak koşuluyla günümüzde asgari ücretin ne olması gerektiğini açıkça ortaya koymaktadır. Bugün asgari ücret olması gerekenden %54 daha düşüktür. 1978'den günümüze dek sürekli olarak reel anlamda başlangıç değerinden daha düşük kalmış olan bir asgari ücretin, asgari ücret düzenlemesinden beklenen işlevleri hiçbir biçimde yerine getiremediği ancak, ucuz işgücü istihdamı politikasının bir aracı olarak kullanıldığı açıktır. Çünkü dönem içinde Türkiye'nin kişi başına ulusal geliri 1500 dolar düzeyinden 3000 dolar düzeyine yükselmiştir. Bunun anlamı asgari ücretin fiyat artışlarını karşıladıktan sonra gerçek anlamda ulusal gelir artışını da içinde taşıyacak bir gelişme göstermesi zorunluluğudur. Oysa bırakalım ulusal gelir artışını asgari ücret artışları fiyat artışlarının bile ancak yarısı oranında gerçekleşmiştir.

(Tablo –4)

Yıllar	Mevcut (TL/AY)	Olması Gereken (TL/AY)	Fark
1.1.1978	3.300	3.300	-
1.1.2000	109.800.000	169.045.000	%54

(1) Kutal Metin, ***Asgari Ücret***, İstanbul, 1969.
(2) Kutal Metin, (a.g.y.), s. 6.
(3) Ataman Üzeyir, ***Ücret Politikaları ve Zam Sistemleri***, İstanbul 1995, s. 32.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

"Gerçek Ücretleri Artırabilmek İçin Ücret Zammı Nasıl Yapılmalıdır?", ***Laspetkim-İş Gazetesi***, 1991.

Cahit TALAS, ***Sosyal Ekonomi***, Sosyal Yayınları, 1976.

Ergun İNCE, ***Her Yönüyle Ücret***, Milliyet Yayınları, Mayıs 1990.

Laspetkim-İş, ***4. Olağan Çalışma Raporu***, 1989-1992.

Lastik-İş, ***4. Olağan Çalışma Raporu***, 1992-1995.

Nuri ÇELİK, ***İş Hukuku***, 1985.

Nusret EKİN, ***Endüstri İlişkileri***, İ.Ü. Yayınları, 1979.

Petrol-İş Yıllığı, 1988-1989.

Üzeyir ATAMAN, ***Ücret Gerçeği Nasıl Gizleniyor***, Kavram Yayınları, Eylül 1991.

Üzeyir ATAMAN, ***Ücret Zammı Sistemleri ve Zam Politikaları***, Lastik-İş Yayınları, 1994.

Yılmaz AKYÜZ, ***Sermaye, Bölüşüm, Büyüme***, A.Ü. SBF Yayını.

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ÖZÜRLÜLERİN İSTİHDAMINA YÖNELİK YENİ STRATEJİLER ve TÜRKİYE

Dr. Zerrin FIRAT [*]

Dünya nüfusunun yaklaşık % 10'unun özürlü olduğu tahmin edilmektedir[1]. Nüfusun bu kadar büyük bir oranını kapsayan özürlülerin görmezlikten gelinerek toplum dışına bırakılması mümkün değildir. İnsanların yetenek ve becerileri ne olursa olsun, onları değerlendirmek gerekir. Üretken ve katılımcı olmak, bu amaçla çalışma hayatı içinde yer almak her insanın temel haklarından biridir. Özürlüler de öncelikle bir insandır ve onlara yardımcı olmanın en uygar yolu onların çalışma hayatı içinde yer almasından geçer[2]. Gelişmiş ülkelerde son 20 yıl içinde özürlülerin çalışmasına yönelik yeni imkanlar yaratılması, özürlülere fırsat eşitliği sağlanması temel sosyal amaçlar içinde yer almaya başlamıştır.

Bu çalışmanın amacı, özürlülerin istihdamını arttırmak için neler yapılabileceğinin irdelenmesidir. Bu amaçla Türkiye'de özürlülerin istihdamını arttırmak için neler yapılabileceği, AB'nin konuya yaklaşımı, çalışmaları ve programları da örnek alınarak incelenecek ve bir sonuca ulaşılmaya çalışılacaktır.

I. AB'nde Özürlülerin İstihdamına Yönelik Çalışmalar

Özürlülerin istihdamının arttırılması gerek kamuoyunun gerekse ilgili makamların uzun süredir gündemini meşgul eden konulardan biridir. 9 Aralık 1975 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun ''İnsan Hakları Evrensel Bildirisi''ne ek olarak kabul ettiği 3447 no'lu ''Sakat

[*] **Uludağ Üniversitesi, Araştırma Görevlisi.**

[1] Bilgin, Ufuk Kamil; "Özürlülerin İstihdamında Yöntem Arayışları", Gör***me Özürlülerin Sosyal Güvenlik Sorunları ve İstihdamı Sempozyumu,*** (Yayına Haz. Karataş, Kasım), Altı Nokta Körler Vakfı Yayın No: 3, Ankara, Nisan 1999, s. 19.

[2] Sayın, Ali Kemal; "Yasal Açıdan Sakat İşçi Kavramı ve Bu İşçilerin Mesleki Rehabilitasyonu", ***Sabahaddin Zaim'e Armağan, İktisat Fakültesi Mecmuası***, 1994/B.3, C. 1-4, İstanbul, 1996, s. 373.

Kişilerin Hakları Bildirisi'' özürlülerle ilgili uluslararası düzeyde önemli belgelerin başında yer alır.13 maddeden oluşan bu Bildiri, özürlülerin toplumda gereken yerleri alarak yaşamaları, topluma yük olarak değil üretken kişiler olarak katılmaları konusunda olduğu kadar, toplumun özürlülere karşı sorumluluklarını da tespit eder. Yine Birleşmiş Milletler (BM) tarafından alınan bir kararla 1981 yılının ''Dünya Sakatlar Yılı'' ilan edilmesinin hemen ardından, 1983-1992 yılları arasında on yıllık bir ''Sakatlar Programı'' ilan edilmiştir. Bu dönemde Dünya Faaliyet Programı'nın hazırlanması, koordinesi ve kontrolü için BM bir odak noktası olarak tasarlanmıştır. Önerilen faaliyetlerin temel şartı ise; özürlülüğün önlenmesi, rehabilitasyonu ve fırsat eşitliğinin sağlanmasıdır. 20 Aralık 1993'te BM tarafından kabul edilen ''Özürlü Kişilere Standart Kurallar'' ile yeni bir dönem başlamıştır. 6-12 Mart 1995 tarihinde yapılan Dünya Sosyal Kalkınma Zirvesinde ise yoksulluk, işsizlik ve toplumsal çözülmeye karşı mücadelede diğer gruplarla birlikte özürlülerin de ekonomik, politik ve sosyal açıdan güçlendirilmelerinin önemine dikkat çekilmiştir[3]. Öte yandan başta Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO-International Labor Organization), Dünya Sağlık Örgütü (WHO) olmak üzere Birleşmiş Milletler'e bağlı çeşitli kuruluşlarda kendi faaliyet alanlarında özürlülere yönelik özel çalışmalar yapmaktadırlar.

Avrupa Birliği'ne (AB) üye devletler özürlülere geleneksel yollardan hizmet vermek yerine onlara fırsat eşitliği vererek toplum içinde yerlerini almalarına imkan sağlamak amacıyla çeşitli çalışmalar yapmaktadır. AB'nde özürlülere yönelik çalışmaların özellikle 1980'li yılların sonlarında yoğunlaştığı gözlenmektedir.1988 yılında onaylanan HELIOS(1988-1991) programı AB'nde yaşayan 30 milyonu aşkın özürlünün ihtiyaçlarına cevap verebilmek, toplumla bütünleşmesini sağlamak amacıyla hazırlanmıştır. Ayrıca HANDYNET adlı iletişim sistemi ile AB içindeki özürlülere ilişkin bilgi akışı sağlanmıştır. 1989 yılında Strasbourg'da onaylanan Avrupa Sosyal Şartının içinde ise özürlülerin korunması ile ilgili sosyal hedefler bulunmaktadır. Avrupa Sosyal Şartının 15/2. Maddesi Avrupa Topluluğu üyesi ülkeleri; özürlülerin korunması, işe yerleştirilmesi, mesleki ve sosyal uyumlarının sağlanması için teşvik edici tedbirler almayı, işyerlerinde korunmak için yeterli önlemler almayı, ulaşım imkanlarını iyileştirmeyi öngörmektedir. AB 1993-1996 yılları arasında da HELIOS II programını uygulamıştır. Avrupa Komisyonunun özürlülerle ilgili Temmuz 1996'da aldığı kararlar (COM (96) 406 30.7.96) ise fırsat eşitliği sağlanması konusunda önemli bir adımdır. Yalnız özürlülerin ihtiyaçlarını dikkate almayı hedefleyen geleneksel refah devleti yaklaşımı yerine, onların işgücü piyasasına ve aktif hayata girmelerinde önlerindeki engelleri kaldırmayı amaçlayan bu

[3] UN; ***World Summit for Social Development***, The Copenhagen Declaration and Programme of Action, 6-12 March 1995, United Nations, New York, 1995.

karar, özürlülük konusunda düşüncelerin evrimi niteliğini taşımaktadır. Komisyon eğitim, istihdam, ulaştırma, konut ve sosyal yardım alanlarında fırsat eşitliğinin önündeki engelleri anlatarak, bu alandaki esas sorumluluğu üye devletlere vermiştir. Ancak bu alanda üye devletler arası işbirliği, işçi ve işverenler arası diyalog ve sivil toplum örgütleri ile diyalog kurmanın gerekliliğini vurgulayarak, özürlüler politikasının formulasyonunu, istihdam stratejisinin oluşturulmasını, bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanmayı ve özürlü insanların durumlarının iyileştirilmesine yönelik yapısal fonlar oluşturulmasını özürlülere yönelik yeni fırsat eşitliği sağlanması stratejisi olarak benimsemiştir[4]. Üye devletler bu esaslar doğrultusunda özürlülerin çalışma hayatına girmesine katkıda bulunacak çalışmalara hız vermişlerdir. Bu amaçla öncelikle özürlülerin işgücü piyasası içindeki yerleri belirlenerek, onlara fırsat eşitliği sağlanması ve istihdam şanslarının arttırılması yönündeki çalışmalara ağırlık verilmektedir.

1. İşgücü Piyasasında Özürlülerin Durumu

Dünya nüfusunun yaklaşık % 10'unun özürlü olduğu, gelişmiş ülkelerde bu oranın Dünya ortalamasının altına düştüğü, gelişmekte olan ülkelerde ise üstüne çıktığı tahmin edilmektedir. Tahminlere göre; Avrupa'da yaklaşık 37 milyon, ABD'nde ise 54 milyonun üzerinde özürlü bulunmaktadır[5]. Genel olarak, özürlülüğün önlenmesinde çok büyük gelişmeler olmadıkça, gelecekteki 20-30 yıl içinde özürlülerin aynı oranda kalacağı tahmin edilmektedir[6].

AB'ne üye ülkelerde de veri problemi olduğu belirtilse de, AB'inde çalışma çağındaki nüfusun yaklaşık % 60'ının istihdam edildiği ancak özürlü istihdamının daha düşük oranlarda olduğu belirtilmektedir[7]. AB'inde çalışma çağındaki nüfusun yaklaşık % 17'si çalışmalarını sınırlandıracak özüre sahiptir. Bunların ise ancak % 40'ı istihdam edilmektedir[8]. ABD'inde ise, çalışma çağındaki özürlülerin yaklaşık üçte

---

[4] EU; ***Communication of the Commission on Equality of Opportunity for People with Disabilities***, A new European Comminity Disability Strategy, 20 December 1996: (http:/europa.eu.int/comm/dg05/socprot/disable).

[5] US/EU CONFERENCE; "Scope and employment prospects for people with disabilities within the framework of the United States and the European Union", ***Harnessing the Information Society to Raise Employment Levels for People with Disabilities***, An NTA Sponsored US/EU Conference, Madrid, Spain, 26-27 October 1998, (http://www.conf-us-ue-disability.org).

[6] Kutal, Gülten; "Sakatların Ekonomik Hayata Katılması", ***İş Hukukunun Ulusal ve Uluslararası Temel ve Güncel Konuları***, Kamu-İş, Ankara, 1993, s. 384.

[7] EU; ***Raising Employment Levels of People with Disabilities***: ***The Common Challange***, Commission Staff Working Paper, SEC (1998) 1550, s. 5, (http://europa.en.int/comm/dg05/soc-prot/disable).

[8] US/EU CONFERENCE; a.g.e., s. 6.

ikisi çalışmamaktadır ve bu oran zaman içinde daha da artmaktadır[9]. İngiltere'de çalışma çağındaki nüfusun yaklaşık % 10'u bir diğer anlatımla 4.5 milyonu özürlüdür. Bunlardan 1.8 milyonu istihdam edilirken, 250.000 özürlü işsizdir. İngiltere'de işsizlik oranı % 6.6, özürlülerde ise % 13.3'tür. İspanya'da özürlülerin % 50'si gelir getirici bir işte çalışmaktadır[10]. Ayrıca AB'nde özürlü erkeklerin özürlü kadınlara, özürlü gençlerin özürlü yaşlılara göre istihdam şansının daha fazla olduğu gözlenmektedir[11]. Çalışan özürlülerin tahminlerin üzerinde büyük bir bölümü tarım ve inşaat işlerinde, daha düşük bir bölümü ise sağlık ve diğer hizmetlerde çalışmaktadır. Çok küçük bir bölümü ise imalat sektörü ile finans ve eğitim sektöründe çalışmaktadır. Ancak AB'inde son 20 yılda sakatlık yardımlarından yararlanan özürlülerin sayısında büyük oranda artış olması, özürlü insanların işgücü piyasasının dışında tutulmasının önemli göstergelerinden biridir[12]. 1993 verilerine göre; AB'inde sosyal koruma harcamaları içinde malüllük, özürlülük ile iş kazası ve meslek hastalıklarına ayrılan pay % 10'ların üzerindedir ve ayrıca, yaşlılık ve hastalıktan sonra üçüncü sırada işsizliğin önünde yer almaktadır[13]. Öte yandan OECD ülkeleri arasında yapılan çalışmalarda ise, işgücü piyasası programları içinde özürlülere yönelik önlemlere en az diğer önlemler kadar yer verildiği gözlenmektedir[14].

2. Özürlülerin İstihdam Şansının Arttırılması

a. Özürlülerin Vasıf Düzeyini Yükseltmek

AB'ne üye ülkelerde dahil, pek çok ülkede özürlülerin istihdamını arttırmak amacıyla mesleki eğitim ve rehabilitasyona önem verilmektedir. Belçika'da kamu harcamalarında işgücü piyasasında özürlülerin mesleki eğitimi ve rehabilitasyonu için ayrılan pay GSMH'nın % 0.07'si kadardır, özürlülerin istihdamına yönelik harcamalar ise % 0.11'dir. Özürlülerin mesleki rehabilitasyonu için yapılan kamu harcamaları ABD'de GSMH'nın % 0.04'ü, Almanya'da % 0.13'ü, Avusturya'da % 0.03'ü, İngiltere'de % 0.01'i, İsviçre'de % 0.05'i, İrlanda'da % 0.14'ü, Portekiz'de

[9] US National Council on Disabilities; ***Achieving Independence: The Challenge for the 21st Century***, July 26, 1996, s. 25, (gopher://gopher.un.org/00/sec/dpcsd/dspd).
[10] EU; Raising...a.g.e., s. 5.
[11] EU; Raising...a.g.e., s. 5.
[12] EU; Raising...a.g.e., s. 6.
[13] EU; Raising...a.g.e., s. 6.
[14] Fırat, Zerrin; "İstihdam Politikalarının Oluşturulmasında İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Etkinliği: Küreselleşme Sürecinde İstihdam Kurumlar", Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Basılmamış Doktora Tezi), Bursa, 1997, s. 59-61.

% 0.06'sı, Yunanistan'da % 0.01'i, Danimarka'da % 0.19'u, İsveç'te % 0.09'u oranındadır[15].

Ancak özürlülerin mesleki eğitim ve rehabilitasyondan önce temel eğitim ve tıbbi hizmetlere ilişkin ihtiyaçlarının giderilmesi zorunludur. Diğer insanlardan farklı olarak özürlülerin temel eğitimde bazı ayrıcalıklara ihtiyaçları vardı[16]. İsveç özürlülere verdiği temel eğitimin yetersiz olduğunu vurgularken, Fransa ise işsiz olan özürlülerinin % 52'sinin temel eğitim almamışlardan oluştuğunu belirtmiştir[17]. Bu nedenle üye devletlerin önceliği okuldan iş hayatına geçişin kolaylaştırılması, okul sisteminin kalitesinin iyileştirilerek diğer gruplarla birlikte özürlülerin de teknolojik ve ekonomik değişikliklere uyum gösterebilecekleri ve işgücü piyasasının gereklerine uyum sağlayabilecekleri bir eğitim sisteminin getirilmesidir. Ayrıca hayat boyu eğitim ve yeteneklerin geliştirilmesine önem verilmesi üye devletlerin 20-21 Kasım 1997'de Lüksemburg'da yapılan Olağanüstü İstihdam Zirvesi ve 15-16 Haziran 1998'de yapılan Cardiff Zirvesi'nin temel ilkeleri arasındadır[18].

b. Aktif İşgücü Piyasası Önlemlerine Geçmek

Gelişmiş batı ülkelerinin pek çoğunda pasif işgücü piyasası önlemleri içinde yer alan işsizlik sigortası, işsizlik yardımı,uzun süreli hastalık yardımı ve erken emeklilik gibi uygulamalar işgücü piyasasındaki hareketliliği yavaşlattığı, işgücünün çok kolay işgücü piyasasının dışına çıkmasına neden olduğu, sorunları çözmede yetersiz kaldığı ve asgari bir hayat standardı sağladığı için işsizlik süre ve miktarının artmasına neden olduğundan işsizliğin nedenlerini giderici aktif işgücü piyasası önlemlerine geçilmesi yönünde tercihler artmıştır. Ülkeler mesleki eğitim ve rehabilitasyon, iş ve meslek danışmanlığı, istihdam yardımları,kendi işini kurmak için yardımlar, gençlere yönelik özel programlar ve özürlülere yönelik rehabilitasyon ve iş yaratma programlarına ağırlık vermeye başlamışlardır. OECD tarafından 1990 yılında yapılan bir araştırmada ülkelerin işgücü piyasasına ayrılan bütçelerinin % 70-80'ini pasif işgücü piyasası politikalarına yönelik programlara, % 20-30'unu ise aktif işgücü piyasası politikalarına yönelik

[15] OECD; ***Employment Outlook 1991***, 1992.
[16] Ayrıntılı bilgi için bkz. Altan, Ömer Zühtü; "Sakat Çocukların Eğitimi", ***Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi***, C. 13, S. 2, Haziran 1977, s. 426-432.
[17] EU; Raising, a.g.e., s. 10.
[18] İKV; "Olağanüstü İSTİHDAM Zirvesi Lüksemburg'da Gerçekleştirildi", ***İktisadi Kalkınma Vakfı Bülteni***, 16-30 Kasım 1997, s. 2; İKV; "Cardiff Zirvesi", ***İktisadi Kalkınma Vakfı Bülteni***, 16-30 Haziran 1998, İKV, s. 2.

programlara kullandıkları belirlenmiştir[19]. Oysa son dönemde bu eğilim hızla yön değiştirmiştir. Başta İsveç, İtalya, Portekiz ve İsviçre olmak üzere gelişmiş ülkelerin çoğu aktif işgücü piyasası politikalarına yönelik programlara ağırlık vermeye başlamışlardır. Nitekim İsveç işgücü piyasası önlemlerine ayrılan bütçesinin % 70'ini büyük bölümü mesleki eğitim olmak üzere aktif işgücü piyasası politikalarına yönelik programlara ayırmaya başlamıştır. Aktif önlemlerin önemli bir avantajı ise uzun dönemde pasif önlemlere göre çok daha ucuza mal olmasıdır.

3. Özürlülere Uygun İşler Yaratmak

Sosyal politikalarda özürlülere uygun işler yaratmak amacıyla çeşitli yöntemler öngörülmektedir. Özürlülerin istihdam edilebilmesi için, özür gruplarına ve özürlülük derecelerine göre ne tür işleri, nerelerde ve nasıl yapabileceklerinin belirlenerek uygun işlere yerleştirilmeleri gerekmektedir. Çeşitli ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında çok farklı yöntemlerin bir arada kullanılarak özürlülerin istihdam edilebilirliklerinin mümkün olduğunca arttırıldığı görülmektedir. İşe girebilme önceliği (kota tekniği), evde çalıştırma, korumalı istihdam, ülke genelinde seçilecek bazı işlerin özürlülere ayrılması, kooperatif şeklinde çalışma bu yöntemlerden bazılarıdır[20].

AB'ne üye ülkelerde özürlülerin rahatça çalışabilecekleri işler yaratılmasına özel önem verilmektedir. Bazı ülkeler vergi mevzuatlarında değişiklikler yaparak kendi işini kurmak isteyen özürlülere yeni imkanlar sağlamaktadır. Almanya yalnız çalışan değil, kendi işini kuran ya da kurmak isteyen özürlülere teknik yardımdan yer bulmaya kadar ihtiyaç duydukları çok farklı alanlarda yardım yapmaktadır[21]. Pek çok ülkede korumalı istihdam uygulaması da bulunmaktadır. AB'nde yaklaşık 380.000 özürlü korumalı istihdam altında çalışmaktadır[22]. Ayrıca üçüncü sektör olarak adlandırılan çoğunlukla yerel düzeyde ve hizmet sektöründe faaliyet gösteren gönüllü kuruluşlar da özürlülerin aktif olarak iş hayatına girmesi için önemli bir şans olmaktadır[23].

---

[19] Larsson, Allan; "Towards Full Employment", ***The Role of Active Manpower Policies Report of an International Trade Union Seminar*** Held of the OECD; 29-31 Jan 1990, Paris, 1990, s. 51.

[20] Konu ile ilgili ayrıntılı bilgi içi bkz., Altan, Ömer Zühtü; "Kota Tekniğinin ve Kota Oranının Yükseltilmesi, Ülkemizde Daha Çok Sakatın İstihdam Edilebilmesine Yardımcı Olabilir mi?", ***Mercek***, MESS; Yıl: 3, Sayı: 10, Nisan 1998, s. 30, 34; Bilgin, Kamil Ufuk; "Çalışan ve Çalışmak İsteyen Özürlülerin Verimliliklerinde Mesleki İyileştirme", ***3. Verimlilik Kongresi,*** 14-16 Mayıs 1997, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No: 559, Ankara, 1997, s. 150. Korumalı istihdam ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Kutal; a.g.e., s. 392-397.

[21] EU; Raisig, a.g.e., s. 12.

[22] EU; Raisig, a.g.e., s. 12.

[23] Üçüncü sektör için bkz. Drucker, Peter F.; (Çev. Fikret Üçcan), ***Gelecek İçin Yönetim: 1990'lar ve Sonrası***, 5. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Genel Yayın No. 327, İstanbul, 1998, s. 208-244.

AB'ne üye ülkelerde GSMH'da özürlüler için iş yaratma programlarına pay ayrılmaktadır. Almanya'da kamu harcamalarından işgücü piyasasında özürlülere iş yaratmak amacıyla ayrılan pay GSMH'nın % 0.10'u kadardır, Özürlülere iş yaratmak için yapılan kamu harcamaları GSMH'nın Avusturya'da % 0.02'si, Belçika'da % 0.10'u, Fransa'da % 0.05'i, Hollanda'da % 0.62'si, İngiltere'de % 0.02'si, İsviçre'de % 0.04'ü, Lüksemburg'da % 0.12'si, Portekiz'de % 0.01'i, Finlandiya'da % 0.08'i, Danimarka'da % 0.13'ü, İsveç'te % 0.63'ü oranındadır[24].

4. İş Ortamının Uygun Hale Getirilmesi

Özürlülük doğuştan meydana gelebileceği gibi büyük bir bölümü de doğduktan sonra karşılaşılan riskler nedeniyle meydana gelmektedir. Doğduktan sonra karşılaşılan tehlikeler içinde hastalıklar, savaş, deprem, kazalar yanında iş kazası ve meslek hastalıkları da önemli bir yer tutmaktadır. Çalışanlar her hangi bir tehlike sonucu çalışma gücünü kısmen veya tamamen, geçici veya sürekli olarak kaybederler.

AB'nde yaklaşık 10 milyon insan iş kazası veya meslek hastalığı ile karşılaşmıştır. Çalışma gücünün bir kısmını kaybeden kişilerden rehabilitasyon hizmetlerinden yararlanabilecek olanları yeniden üretim sürecine katmak son derece önemlidir. Ancak iş ve işyeri koşullarının yeniden düzenlenerek iş kazası ve meslek hastalığı riskinin azaltılması çok daha önemlidir. Zira üretici konumda olan insanların iş kazası veya meslek hastalığı nedeniyle tüketici konuma geçmeleri ya da düşük verimle çalışmaları, ülke ekonomisi kadar kendi sosyo-ekonomik durumları açısından da istenmeyen bir durumdur. Özürlüler veya iş kazası ve meslek hastalığı sonucu işgücü kaybına uğrayanların, fiziksel ve ruhsal rahatsızlıkları nedeniyle, çalışmaları ya da yeniden çalışma hayatına dönmeleri çoğunlukla daha düşük vasıfla veya vasıflarını kaybetmiş olarak ve ancak uzun dönemde gerçekleştiği için[25] son derece maliyetli olmaktadır.

5. Özürlülere Fırsat Eşitliği Sağlanması

Toplum içinde özürlülerinde diğer insanlar gibi yaşaması özlenen ve gerçekleşmesi gereken bir durumdur. BM tarafından hazırlanan

[24] OECD; ***Employment Outlook 1991***, 1992.
[25] ISSA; ***Developments and Trends in Social Security Throughout the World, 1993-1995***, ISSA Report, 25th General Assembly, (Nusa Dua, 13-19 November 1995), Geneva, 1996, s. 105.

raporda özürlülere fırsat eşitliği sağlayacak prensipler 4 ana başlık altında toplanmıştır[26]. Bu rapora göre özürlüler;

- toplumdan soyutlanmamalı, gerekli yardımlarla doğal yaşam biçimini paylaşmalıdır,
- toplum içinde hem kendileri, hem de toplum ile ilgili kararların alınmasında söz sahibi olmalıdır,
- eğitim, sağlık, sosyal hizmetler v.b. hizmetlerden gerektiği şekilde yararlanmalıdır,
- toplumun genel, ekonomik ve sosyal gelişmesinde aktif rol alabilmelidir.

Özürlülere toplum içinde fırsat eşitliği yaratılması temelde iki yönden gerçekleştirilmektedir. Bunlardan ilki; özürlülerin zorunlu olarak toplum dışına çıkmasına neden olan engellerin ortadan kaldırılmasıdır. Çoğunlukla günlük yaşam içinde farkedilmeyen ancak özürlülerin toplum içine katılmasını zorlaştıran mimari engeller (merdiven, kapı eşikleri, normalden küçük asansörler, yüksek kaldırımlar v.b.), toplu taşımacılık ve ulaşım sistemindeki engeller (toplu taşıma sisteminin özellikleri, sesli uyarı sistemi bulunmayan trafik lambaları v.b.) ile işyerlerinin fiziki yapısından kaynaklanan engeller özürlülerin gerek günlük hayata gerekse çalışma hayatına katılmasını engellemektedir. Avrupa ülkelerinin çoğunda hem yasal düzeyde hem de uygulamada bu engellerin kaldırılmasına özen gösterilmektedir.

Özürlülere fırsat eşitliği sağlamanın ikinci yöntemi ise, yasalarla özürlülere yönelik çeşitli koruyucu önlemlerin alınmasıdır. Özürlülere ilişkin önlemler[27]:

- iş kazası durumunda işi kaybını önleme,
- işyerlerinde belli oranda özürlülerin çalıştırılması,
- belirli meslek gruplarının özürlülere ayrılması,
- özürlülerin ürünlerini ya da hizmetlerini almak için devlet desteği,
- özürlülerin istihdamı ve işverenlerin eğitimi için devlet desteği,
- ulaşım olanaklarının sağlaması, teknik yardım ve iş uyum yardımı,

[26] --------; ***Sakatlar İçin Fırsat Eşitliği Konulu Kılavuz***, Birleşmiş Milletler On Yıllık Sakatlar Programı (1983-1992), Türkiye Sakatları Koruma Vakfı Yayını, t.y., s. 15-
[27] --------; Sakatlar, a.g.e., s. 29-30.

- özürlülerin işe yerleştirilmesinde katkıda bulunacak yardım kurumlarının oluşturulması

şeklinde sıralanabilir.

AB'ne üye ülkelerde bu önlemlerin çoğunlukla alındığı gözlenmektedir. İş kazalarına karşı gerekli önlemler alınırken, kota tekniği ağırlıklı olarak uygulanmaktadır. İtalya'da 15'den fazla işçi çalıştıran yerler % 7 oranında, Almanya'da tüm işyerleri % 6 oranında, Yunanistan'da 50'den fazla işçi çalıştıran özel kesim işyerleri % 4, kamu kesimi % 5 oranında, Lüksemburg'da 50'den fazla işçi çalıştıran yerler % 2 oranında, Hollanda'da koşullara göre tüm işyerleri % 3-7 oranında, Fransa'da 20'den fazla işçi çalıştıran yerler % 6 oranında, İngiltere'de tüm işyerleri % 3 oranında özürlü istihdam etmek zorundadır[28].

Belçika'da korumalı istihdam özürlüler için önemli bir alandır. Belçika'da korumalı istihdamda çalıştırılan özürlüler en az asgari ücret almaktadır. Ayrıca bazı ülkelerde özürlülerin emeğini değerlendirmesine yardımcı olan ya da onların işe girmesini sağlayan gönüllü-yarı gönüllü kuruluşlar bulunmaktadır.

II. Türkiye'de Özürlülerin İstihdamına Yönelik Çalışmalar

Ülkemizde özürlülerin maddi ve manevi bakımdan güvence altına alınması, haklarının belirlenerek, gelecek garantilerinin sağlanması ve fırsat eşitliği tanınarak toplumda üretici konuma geçmeleri için gerek Anayasa gerekse sosyal, ekonomik ve mali içerikli kanun, tüzük, yönetmelik, genelge ve tebliğlerle özürlülerle ilgili çeşitli kurumsal ve hukuki düzenlemeler yapılmıştır.

Özürlülerin hakları Anayasa'nın eğitim ve öğretim, çalışma, kamu hizmetlerine girme, sosyal güvenlik, topluma uyum ve koruma hakkı başlıkları altında düzenlenmiştir. Özürlülerle ilgili hedef ve ilkeler Kalkınma Planları, Hükümet Programları, Yıllık Programlar ve İcra Programlarında belirtilmektedir. 1475 sayılı ''İş Kanunu'' ile özürlü istihdamına ilişkin zorunluluk getirilmiş, özürlülerin çalıştırılacakları işler ve çalışma şartlarına ilişkin olarak ''Sakatların İstihdamı Hakkında Tüzük'' çıkartılarak konu ile ilgili olarak İş ve İşçi Bulma Kurumu görevli ve yetkili kılınmıştır. 657 sayılı ''Devlet Memurları Kanunu'' ise özürlülerin ayrı sınav yapılarak memur olarak alınmasını öngörmüş ancak

[28] Aytaç, Serpil; "Sakatların Mesleki Rehabilitasyonu ve İstihdam", ***Verimlilik Dergisi***, C. 22, S. 2, MPM, 1993, s. 42-53; OECD; ***Labour Market Policies for the 1990s,*** Paris, 1990, s. 48-50.

özürlülerin hangi işlerde ve şartlarda çalıştırılabileceği bir yönetmelikle belirlenmesine karşın hiçbir kurum veya kuruluş görevli ve yetkili kılınmamıştır[29].

3146 sayılı ''Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Kuruluş ve Teşkilatı Hakkındaki Kanun'' ile Birleşmiş Milletler tavsiye kararları uyarınca ''Sakatları Koruma Milli Koordinasyon Kurulu'' oluşturularak özürlülerin sosyal, tıbbi ve mesleki rehabilitasyonu, eğitimi ile ülkenin kaynaklarında yeterince yararlanmaları ve istihdam imkanlarına kavuşturulmaları için gerekli çalışmaları ulusal ve uluslararası düzeyde yapmaları için görevlendirilmiştir. 30 Mayıs 1997 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan 571 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname ile Başbakanlığa bağlı ''Özürlüler İdaresi Başkanlığı''nın kurulması ile ''Sakatları Koruma Milli Koordinasyon Kurulu'' kaldırılmıştır. ''Özürlüler İdaresi Başkanlığı''nın amacı özürlülere yönelik hizmetlerin düzenli, etkin ve verimli bir şekilde yürümesini sağlamak için ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, özürlülerle ilgili politikanın oluşmasına yardımcı olmak, özürlülerin problemlerini tesbit etmek ve bunların çözümüne yardımcı olmaktır.

1. İşgücü Piyasasında Özürlülerin Durumu

Türkiye'de eldeki mevcut verilerle özürlülerin işgücü piyasası içindeki profili hakkında bilgi vermek son derece güçtür. Var olan az sayıdaki veri ise, farkı kaynaklardan farklı amaçlara yönelik olarak toplandığından birbirini destekler nitelikte olmadığı için sonuç elde etmek son derece güçtür. Özürlülerle ilgili sayı vermek veri yetersizliği nedeniyle mümkün olmasa da, Dünya ortalamasından hareketle nüfusun yaklaşık % 10'unun özürlü olduğu varsayılırsa ülkemizde yaklaşık 6.5 milyon özürlü olduğu ileri sürülebilir. Bunların yaklaşık % 55'inin çalışma çağında, % 40'ının ise 0-14 yaş grubunda olduğu tahmin edilmektedir[30]. Bir başka kaynağa göre; ''ülkemizde her 7-8 aileden birinde yaşayan çocuk ya da yetişkin bir özürlü bulunmaktadır[31].

Ülkemizde işgücü profilinin henüz çıkartılmamış olması, diğer gruplar gibi özürlülerin de çalışma hayatı içindeki yerlerinin saptanmasını güçleştirmektedir. Ayrıca verilen özürlü tanımlarında standart bulunmaması kimlerin özürlü kapsamına gireceği konusunda tereddütler yaratabilmektedir. Ekim 1997 Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre

[29] Aksu, Serap; "Sakatların İstihdamı", s. 36-38.
[30] Diri, H; "Ortopedik Özürlülerin Problemleri ve Çözüm Yolları", Fatih ve Üsküdar Rotary Külupleri Paneline sundukları Tebliğ, Maçka, 1988'den aktaran Kutal, a.g.e., s. 384.
[31] Sosyal Hizmetler Derneği; ***4. Ulusal Sosyal Hizmetler Konferansı***, Sosyal Hizmetler Derneği Yayını, t.y., s. 140.

özürlü, yaşlı veya hasta olduğu için çalışma çağında olmasına karşın işgücü piyasasına girmeyenlerin sayısı 2.346.000'dir. Bunlarda 190.000 (% 8.098)'ı 25 yaşın altındadır[32]. TİSK'in 1997 Çalışma Hayatı İstatistiklerine göre; TİSK'e bağlı 13 İşveren Sendikasına üye işletmelerde 1997 Aralık sonu itibariyle çalışan toplam 179.589 işçinin 3.185'i özürlüdür. Üye işyerlerinde özürlü istihdam oranı % 1.77'dir. En yüksek oranda özürlü istihdam eden işkolları Çimento (% 2.81 -% 2.20), Kağıt (% 2.69 -% 2.11), Kimya (% 2.33 -% 2.03)'dır[33].

Devlet memuru olarak özürlü istihdamının ise % 2 oranında özürlü çalıştırma orunluluğuna karşın umulan düzeyde gerçekleşmediği gözlenmektedir. 1992 verilerine göre; genel bütçeli kurumlarda % 0.2, katma bütçeli kurumlarda % 1.6, özel bütçeli kurumlarda % 1.5, K.İ.T'lerinde % 1.1 ve mahalli idarelerde % 0.3 olmak üzere toplam 11.926 özürlü memur istihdam edilmektedir[34].

Türkiye'de özürlülerin çalışma hayatının girmesinde en önemli paya sahip olan kurum İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK)'dur. Özürlülerin işe yerleştirilmesi ile ilgili işlemler 1971 tarih ve 1475 sayılı İş Kanunu'nun 25. Maddesi uyarınca İİBK'u tarafından yapılmaktadır. Ancak ilgili kanunun hükümleri doğrultusunda yapılan işe yerleştirme hizmetleri, Kuruma kayıtlı özürlü işsizleri işe yerleştirme konusunda bile yetersiz kalmaktadır. 1994 yılı itibariyle 58.221 özürlü kendilerine uygun bir işe girmek için sıra beklemektedir. Her yıl Kuruma kayıtlı olan özürlü işsizlerin yaklaşık yarısına işe yerleştirme hizmeti verilebilmektedir. 1988 yılında başvuran 8.724 özürlüden % 53'ü, 1989 yılında 10.882 özürlüde % 70'i, 1990 yılında 12.576 özürlüden % 51'i, 1991 yılında 12.044 özürlüden % 43'ü, 1992 yılında 13.969 özürlüden % 37'si, 1993 yılında 11.678 özürlüden % 44'ü, 1994 yılında 8.964 özürlüden % 45'i bir işe yerleştirilmişlerdir[35]. 1989 yılında işe yerleştirmenin yüksek olmasının temel nedeni 1475 sayılı İş Kanunun ilgili maddesinde öngörülen para cezalarının yıl içinde artışından kaynaklanmaktadır. Öte yandan kurumda işe girmek için sıra bekleyenlerin yanında özürlü istihdam etmek istediği halde bu talepleri gerçekleştirilemeyen işverenlerin açık kontenjanları da bulunmaktadır. Bunun temel nedeni ise, yine Kurum istatistiklerinden anlaşılmaktadır. Kuruma kayıtlı olan özürlülerin 1989 yılında % 81.29'u, 1990 yılında % 80.23'ü, 1991 yılında % 78.35'i, 1992 yılında % 77.48'i,1993 yılında % 75.09'u, 1994 yılında % 73.74'ü ilkokul

[32] DİE; ***Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları, Ekim 1997***, DİE, Ankara, Temmuz 1998, s. 20-21.
[33] TİSK; ***1997 Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyetleri***, TİSK Yayın No: 180, Ankara, 1998, s. 24.
[34] Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, ***Kamu Personeli Anket Sonuçları 8***, 1992'den aktaran Aksu; a.g.e., s. 43.
[35] İİBK Faaliyet Raporlarındaki ilgili yıllara ait veriler esas alınarak hesaplanmıştır.

veya daha alt düzeyde bir eğitimden geçmiştir[36]. Büyük bir bölümü her hangi vasfa sahip olmadıkları için özürlülerin iş bulma şansı diğer iş arayanlara göre daha da zorlaşmaktadır.

Türkiye'de çalışma çağındaki özürlülerin, bunlardan çalışanların ve İİBK'na başvurmadan diğer kanallarla iş arayanların sayısı ve nitelikleri bilinmediği için işsizlik oranları ile ilgili hüküm vermek de son derece güç olmaktadır.

2. Özürlülerin İstihdam Şansının Arttırılması

a. Özürlülerin Vasıf Düzeyini Yükseltmek

Özürlülerin istihdam edilebilmeleri için ''işe yerleştirilmelerinden önce başlayan, işe yerleştirilme aşamasında süren ve işe yerleştirildikten sonra da devam ederek tamamlanan bir alan çerçevesinde korunulmaları gerekir[37]''. Vasıf düzeyinin yükseltilmesi için öncelikle özürlülerin sosyal hayata uyum ve temel eğitim sürecinden geçirilmesi gereklidir. Ülkemizde özürlülerin yeterince temel eğitim alamadığı gözlenmektedir.1995 verilerine göre 93 Rehberlik ve Araştırma merkezi, 9 Görme engelli Okulu, 44 İşitme engelli Okulu, 4 Ortopedik Engelli Okulu, 38 Öğretilebilir Engelliler Okulu(Eğitim Uygulama Okulu), 31 Eğitilebilir Çocuklar Okulu (Meslek Okulu), 3 Zihinsel Engelliler İş Eğitim Merkezi (Mesleki Eğitim Okulu), 23 Hastane Okulu, İlköğretim Okullarında 810 özel eğitim sınıfı, ve 2000 adet kaynaştırma yolu ile eğitim sınıfı olmak üzere 2963 kurum vardır. Burada eğitim gören öğrenci sayısı 27.760'dır[38]. Bu veriler doğrultusunda özürlülerin temel eğitimlerinde yeterli olanağa sahip olmadıkları belirtilebilir. 1990 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumuna müracaat eden özürlüler arasında Kurum tarafından yapılan bir araştırmada yıl içinde kuruma müracaat eden 12.576 özürlüden 9.171'inin(% 72.9) bir mesleği olmadığı gözlenmiştir. İş için sırada bekleyen 55.467 özürlüden 42.349 (% 76.34)'unun ise her hangi bir mesleği bulunmamaktadır[39]. Bir mesleği bulunanların büyük çoğunluğu da özürlülük derecelerinin düşük olduğundan kendi olanakları ile normal eğitim sürecini sürdürme şansı olanlardır. Zira başta da belirtildiği gibi İİBK tarafından verilen eğitimde ülke ihtiyaçlarını karşılamaktan çok uzaktır. Özürlülerin vasıf düzeyini yükseltmek için bir başka deyimle istihdam şanslarını arttırmak için başta temel eğitim

[36] İİBK Faaliyet Raporlarındaki ilgili yıllara ait veriler esas alınarak hesaplanmıştır.
[37] Altan; Kota, a.g.e., s. 29.
[38] ÇSGB; ***Sakatlar İçin Ülke Raporu***, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sakatları Koruma Milli Koordinasyon Kurulu Sekretaryası, Ankara, 1995, s. 56-58.
[39] İİBK; Sakatlar, a.g.e., s. 14.

olmak üzere günün koşullarına uygun bilgi ve beceri kazandıracak mesleki eğitime öncelikle başlanması gerekmektedir.

İİBK kayıtlı özürlülere özür türlerini de dikkat alarak bir meslekte bilgi ve beceri kazandırma eğitimi vermektedir. 1989–1994 yılları arasında, çoğunlukla kamu ve özel kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapılarak açılan 127 kursta 1.151'i erkek toplam 1.614 özürlü kursiyere mesleki eğitim verilmiştir[40]. Özürlülere açılan kursların az olmasının temel nedeni gerek kurslarda verilen eğitimin gerekse kursiyerleri kurs yerine taşımanın çok maliyetli olmasıdır. Açılan kurslarda genelde özürlülerin el becerisinin geliştirilmesi ve kendi işini kurması hedeflenmektedir[41].

İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Birleşmiş Milletlerin mali katkıları ile yürütülen Kalkınma Programı çerçevesinde 1991 yılından itibaren ''Bedensel Özürlüler için Mesleki Eğitim Merkezi Kurulması'' projesini sürdürmektedir. Bu proje ile Ankara Mesleki Rehabilitasyon Merkezinde 1995 yılına kadar 222 kursta 3.344 özürlüye hizmet verilmiştir[42].

b. Aktif İşgücü Piyasası Önlemlerine Geçmek

OECD'nin 1991 verilerine göre Türkiye'de GSMH'dan işgücü piyasası programlarına ayrılan pay % 0.16'dır. Bunun % 0.01'i İİBK'na, % 0.04'ü işgücü piyasası eğitimine, % 0.05'i gençlere yönelik çıraklık ve mesleki eğitim harcamalarına, % 0.04'ü kendi işini kurmak isteyenler ayrılmaktadır. Yine aynı araştırmaya göre, OECD üyesi ülkeler içinde işgücü piyasasına GSMH'dan en az pay ayıran ülke Türkiye'dir[43]. Bu verilerle işgücü piyasasında yeterli çalışmanın yapılmadığını özellikle özürlülere yönelik hiçbir özel çalışmanın yapılmadığını söylemek mümkündür. İİBK'nun verdiği eğitim faaliyetleri yanında Milli Eğitim Bakanlığı ve az sayıdaki özel kuruluş özürlülere yönelik sınırlı düzeyde mesleki eğitim vermektedir. Bunun dışında bu grubun eğitim faaliyetlerine yönelik kapsamlı bir düzenleme bulunmamaktadır. Ülkemizde işsizlik sigortası bulunmadığı için diğer gruplar gibi özürlülerin de pasif işgücü piyasası önlemlerinden yararlanmaları imkansızdır.

3. Özürlülere Uygun İşler Yaratmak

AB'ne üye ülkelerde bulunan kapsamlı çalışmalara karşın ülkemizde özürlülere yönelik uygun iş yaratma çalışmalara yeterince

[40] İİBK Faaliyet Raporlarındaki ilgili yıllara ait veriler esas alınarak hesaplanmıştır.
[41] İİBK; ***Sakatların İstihdam Sorunu***, İİBK Yayın No: 259, Ankara, 1991, s. 11.
[42] Bilgin; a.g.e., s. 156.
[43] OECD; a.g.e.

gelişmemiştir. Koruyucu istihdamla ilgili sınırlı sayıda ve yerel düzeydeki çalışmalarında çoğunlukla başarısız kaldığı gözlenmektedir.

Türkiye'de özürlülerin istihdamı için yalnız kota yönteminden (işe girebilme önceliği) yararlanılmaktadır.1475 sayılı İş Kanunun 25. maddesi yer alan hüküm uyarınca 50 veya daha fazla işçi çalıştırılan yerlerde 1 Ocak 1999 tarihinden sonra % 3 oranında sakat işçi çalıştırmak zorundadır. 854 sayılı Deniz İş Kanununun 13. maddesi ise, ''bu kanunun kapsamına giren ...işyerlerinde İş Kanunun ve bununla ilgili tüzüğün bu konuda koyduğu hükümler, esaslar, ölçüler, ve şartlara göre sakat...gemi adamı çalıştırmak zorundadır'' hükmü uyarınca 1 Ocak 1999 tarihinden önce % 2 sonra % 3 oranında sakat işçi çalıştırmakla yükümlüdür. İşçi çalıştıran kamu kuruluşları da aynı hüküm kapsamındadır. 657 sayılı kanunun 53. Maddesi uyarınca ise 1 Ocak 2001 tarihinden önce % 2, bu tarihten sonra % 3 oranında sakat devlet memuru çalıştırılması öngörülmektedir. Kota tekniği olarak adlandırılan bu yöntem özürlü istihdamı konusunda tek yöntem olmamasına karşın ülkemizde başka belirgin bir önleme rastlanamamaktadır[44].

4. İş Ortamının Uygun Hale Getirilmesi

Ülkemizde özürlülüğün temel nedenlerinden biri yakın akraba evliliklerine dayanan doğuştan meydana gelen olaylardır. Bir diğer önemli neden ise çalışma hayatı içinde iş kazaları ve meslek hastalıkları nedeniyle meydana gelen sakatlıklardır. Türkiye'de 1996 verilerine göre 44.825 kişi iş kazası ve meslek hastalıkları sigorta kolundan, 55.629 kişi malûl oldukları için yaşlılık, malûllük ve ölüm sigortasından aylık almaktadır, aynı yıl içinde sigorta hastanelerinde 182.487 kişi iş kazası ve meslek hastalıkları nedeniyle muayene olmuş, 7.802 kişi 61.382 gün hastanede yatmıştır[45]. Petrol işkolunda 1997 yılında yapılan bir araştırmaya göre; araştırma kapsamına giren çalışanlar arasında iş kazası geçirme oranı % 17'dir. İş kazası geçirme oranı açısından toplamda kamu ile özel kesim arasında bir fark olmamasına karşın petrol, kimya ve lastik sektöründe farklılıklar bulunmaktadır. Kamunun petrol sektöründe % 12.3, kimya ve lastik sektörlerinde % 20'nin üzerinde iş kazası olmaktadır. Özel kesimde ise, petrolde % 7, kimya ve lastikte % 17 oranında iş kazası geçirilmektedir. Bu sonuçlardan da gözlenebileceği gibi aynı işkolunda bile iş kazası yönünden çok farklı oranlar bulunmaktadır, bunun en önemli nedeni ise, işletme düzeyinde işçi sağlığı ve iş güvenliği tedbirlerine verilen önemdir. Nitekim yine aynı araştırma kapsamındaki işyerlerinden % 65.4'ünde İşçi Sağlığı İş

[44] Altan; Kota, a.g.e., s. 25-34.
[45] DİE; ***Türkiye İstatistik Yıllığı-1997***, DİE Yayın No: 2110, Ankara, Nisan 1998, s. 231-234.

Güvenliği Kurulu, % 35.5'inde eksiksiz ilk yardım ve acil yardım gereçleri, % 43.9'unda ilk yardım ve acil yardım sorumlusu bulunmaktadır[46].

5. Özürlülere Fırsat Eşitliği Sağlanması

Tüm ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de özürlülere fırsat eşitliğinin sağlanması onların önündeki engellerin kaldırılması açısından birincil derecede önemlidir. Ülkemizde gerek günlük hayatta gerekse çalışma hayatında özürlülerin sayısız engelle karşılaştıkları gözlenmektedir. Kamu binaları da dahil olmak üzere pek çok binada özürlülerin rahat hareket etmesini engelleyici mimari engeller bulunmaktadır. Toplu taşımacılık konusunda özellikle büyük şehirlerde yeni yeni özel önlemler alınmaya başlanmıştır. İşyerlerinde ise engellerin kaldırılması çoğunlukla işverenlerin konuya duyarlılığı ile doğru orantılıdır.

Özürlülere fırsat eşitliği verilmesinin önemli aşamalarından biri de çalışma hayatında korunmalarını sağlayacak önlemlerin alınmasıdır. Konu ile ilgili pek çok önlem mevcut olmasına karşılık ülkemizde yalnız kota uygulamasından yararlanılmaktadır. Oysa yalnız kota uygulamasından yararlanarak özürlülerin istihdam sorunlarının çözümlenmesi beklenemez. Diğer tekniklerden de yararlanılması hem kota uygulamasının daha başarılı olmasına hem de özürlülerin çalışma hayatına daha çok katılmasına imkan verecektir. Ancak bu konuda gerekli hukuksal altyapının bulunmaması diğer tekniklerin uygulanması açısından önemli bir sorundur. Nitekim yerel bazda başlatılan bu yöndeki çalışmalar da çoğunlukla bu nedenlerle başarısız olmuştur.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Her insan için istihdam toplumda kendine güvenin ve toplum içinde saygının anahtar belirleyicisidir. İşsizlik ise, insanı toplum içinde pek çok alanda olumsuz yönde etkiler. Her insan gibi özürlülerde yalnız özürlü olmaları nedeniyle işsiz kalıyorsa son derece olumsuz etkilenirler. Kendi hayatını hiç kimseye muhtaç kalmadan sürdürebilmek, toplum içinde üretken ve katılımcı olmak özürlü insanlarında en önemli beklentileridir. Bu beklentinin gerçeğe dönüşmesi için[47];

[46] PETROL-İŞ; ***İşyerleri Çalışma Ortam ve Koşulları,*** Petrol-İş Yayın No: 48, İstanbul, Temmuz 1998, s. 16, 27.
[47] EU; Raising, a.g.e., s. 8.

- Ülke gerçeklerine uygun geleceğe yönelik bir vasıf haritası çıkartılarak, genel ve mesleki eğitimin geleceğe yönelik olarak yeniden belirlenmesi,
- İşveren ve girişimcilerin özürlülere istihdam yaratacak alanlarda destek olunması,
- Değişen piyasa koşullarına uyum sağlayabilmesi için işçi ve işveren örgütleri ile işbirliği içinde çalışma koşullarının belirlenmesi,
- İşgücünün istihdamında sürekliliğin sağlanması için ekonomik hayattaki gelişmelere uygun olarak hayat boyu eğitim imkanının, başta kadınlar ve özürlüler olmak üzere, herkese sağlanması gerekmektedir.

Ancak özürlüler yönelik çalışma ve önlemler ne kadar arttırılsa da mevcut verilerden de anlaşılacağı gibi gerek gelişmiş ülkelerde, gerekse ülkemizde özürlülerin işgücü piyasası içinde pek çok sorunları bulunmaktadır. Ekonomik gelişmelerini tamamlamış, işsizlik sorunlarını büyük ölçüde çözmüş olan ülkelerde bile dönemsel ve yapısal işsizlikten en çok etkilen grupların başında özürlüler gelmektedir. Çoğunlukla işgücü piyasasına son giren ve ilk çıkan özürlülerdir. Son dönemlere kadar vasıf gerektirmeyen veya çok az bilgi ve beceri ile yapılabilecek işlerde istihdam edilen özürlüler hızlı gelişen rekabet ve teknolojik yenilikler karşısında artık mevcut bilgi ve becerileri ile yer bulma şansını tamamen yitirmeye başlamışlardır. Çünkü Dünya'da yaşanan hızlı gelişmeler sonucu vasıflı işgücü profili hızla değişmekte, işgücü piyasasında işgücünün mevcut vasıf düzeyi ile bir istihdam imkanı bulması kadar işini koruması da önemli bir problem haline gelmektedir. İşgücü piyasasının değişen koşullarına uyum sağlayabilmek için mesleki eğitim ve rehabilitasyon gittikçe daha fazla önem kazanmaktadır. Özürlü kişiler için temel sorun ise, onlara verilecek her düzeydeki eğitimin diğer gruplara verilecek eğitimden çok daha kapsamlı ve maliyetli olmasıdır.

Özürlülerin istihdamını arttırmak için yapılması gereken çalışmaların yalnız eğitimle sınırlı kalması mümkün değildir, bir yandan ileriye yönelik insangücü planlamasına ihtiyaç duyulurken diğer yandan da başta özürlülerin işe geliş gidişi olmak üzere bazı çevresel koşullar ve işyeri koşullarının da sağlanması gereklidir Bu noktada temel sorun ise her özür grubuna giren kişilerin başta çalışma hayata olmak üzere günlük hayatın her evresinde farklı ihtiyaçlarının bulunması ve standart ihtiyaçlarını gidermek için bile farklı donanımların gerekmesidir.

Ayrıca özürlülerin işgücü piyasası içinde aktif olarak yerlerini almalarını engelleyen sayısız problem ve engel vardır. Bunların ortadan kaldırılması özürlülerin toplumla bütünleşmesinin önkoşullarıdır. Nitekim;

- Öncelikle günlük hayatta ve iş hayatında özürlülerin aktif olarak katılımını engelleyen problem ve engellerin belirlenerek konu ile ilgili düzenlemelerin yapılması gerekmektedir,
- Belirlenen engel ve problemle doğrultusunda sağlıklı hedef ve amaçların belirlenmesi,
- Özürlüler konusunda yalın, günün değişen koşullarına uygun bir özürlüler politikasının belirlenmesi,
- Özürlülerin eğitim ve öğretimlerini tamamlayabilmeleri için bir eğitim sisteminin oluşturulması, temel eğitim kadar mesleki eğitim, mesleki rehabilitasyon ve hayat boyu eğitim imkanının geliştirilmesi,
- Aktif işgücü piyasası politika ve programlarının özürlüleri de kapsayacak şekilde geliştirilmesi,
- Zorunlu hallerde pasif işgücü piyasası politika ve programlarının ülke içinde suistimallere imkan vermeyecek düzeyde uygulanması,
- Özürlülere uygun işler yaratılması,
- Toplum içinde özürlülerin hayatlarını sürdürebilecekleri fiziki koşulların sağlanması,
- Çalışma hayatına ilişkin yasalarda ve işyerlerinde özürlülerin çalışma imkanlarını genişletecek düzenlemelerin yapılması,
- Uluslararası ve ulusal düzeyde özürlülerin dernek ve vakıfları ile özürlülere yönelik çalışmalar yapan kurum ve kuruluşlar ile dernek ve vakıflar ile işbirliği yapılması özürlülerin istihdam şansını arttıracak var olan engel ve problemlerin kaldırılmasına yardımcı olacaktır.

Dünya ekonomisindeki hızlı gelişme işgücü piyasasındaki geleneksel yapıda çöküşe neden olmuştur. Sorunun kaynağına ulaşabilmek için bireysel ve kurumsal davranışlar kadar üretim sürecinde meydana gelen geniş kapsamlı değişikliklerinde günümüz koşullarının oluşmasında önemli rolü vardır. Özellikle 1980'lerden itibaren esneklik kavramı çalışma hayatının her aşamasında yer almaya başlamıştır. Bu gelişme bir yandan üretim sürecinde yeni istihdam şekilleri oluştururken

diğer yandan da özürlüler için yeni iş imkanları yaratmaktadır. Kısa süreli çalışma, part-time ve esnek çalışma ile evde çalışma gibi normal çalışma sürelerinden önemli ölçüde kısa, düzenli ve isteğe bağlı esnek çalışma şekilleri özellikle kadın işsizliğine bir çare olarak düşünülse de erkekler kadar özürlülerin istihdamında da yeni imkanlar yaratabilecektir.

MESLEKİ EĞİTİM MODELLERİ VE TÜRKİYE İÇİN GENEL BİR BAKIŞ

Dr. Özlem IŞIĞIÇOK [*]

GİRİŞ

Çeşitli şekillerde tanımlanabilen mesleki eğitim; genel olarak bireylere emek piyasasında geçerliliği olan bir işi yapabilmeleri için gerekli mesleki bilgi ve davranışların kazandırılarak, çok yönlü geliştirildikleri bir eğitim süreci olarak tanımlanmaktadır. Mesleki eğitimin temel amacı, nitelikli işgücü gereksiniminin sağlanmasıdır. Bir başka deyişle, mesleki eğitim, emek piyasasında emek arz ve talebi arasındaki niteliksel dengesizlikleri emek haline ortadan kaldırarak, niceliksel denge sağlamaktadır.

Bu bakımdan mesleki eğitim geçmişte olduğu gibi, günümüzde de emek arz ve talebi arasındaki dengesizliklerin ortadan kaldırılması amacıyla başvurulan yegane araçlardan birini oluşturmaktadır. Bu nedenle, bu aracın etkin ve verimli bir şekilde kullanılabilmesi, yani işlevsel ve sağlıklı bir mesleki eğitim sisteminin oluşturularak sürekliliğinin sağlanması son derece önemlidir. Nitekim, bu amaçla dünya genelinde bir çok farklı mesleki eğitim modelinin ortaya çıkarak uygulandığı görülmektedir. Bununla birlikte; mesleki eğitim günümüz küresel rekabet koşullarında giderek daha farklı bir anlam ve önem kazanmaktadır. Gerçekten bir taraftan teknoloji alanında yaşanan baş döndürücü gelişmeler ile bunların hızla üretim sürecinde kullanılması, diğer taraftan artan uluslararası ekonomik ilişkiler sonucu giderek yoğunlaşan uluslararası rekabet koşullarında mesleki eğitimin önemi ve gerekliliği yanı sıra, kalitesi ve etkinliği de tartışılmaya başlanmıştır. Bir başka deyişle, küresel rekabet koşulları, eğitim-verimlilik ilişkisi

[*] **Uludağ Üniversitesi, Araştırma Görevlisi.**

çerçevesinde mesleki eğitim modellerinin de sorgulanmasına yol açmıştır.

Bu çalışmanın temel amacı, günümüzde uygulanan mesleki eğitim modelleri dikkate alınarak bu alandaki gelişmeler ışığında, küresel rekabet koşullarında ülkemizde uygulanan mesleki eğitim modellerinin değerlendirilmesidir. Bu amaçla, öncelikle dünya genelinde uygulanan mesleki eğitim modelleri incelenecek, ardından da Türkiye'de uygulanan mesleki eğitim modeli irdelenecektir.

A- MESLEKİ EĞİTİM MODELLERİ

Günümüzde dünya genelinde bürokratik, piyasa ve ikili model olmak üzere temelde üç mesleki eğitim modeli uygulanmaktadır[1]. Bununla birlikte; kimi ülkelerde piyasa modeli ile ilgili model ya da okul modeli ile ikili modelin birlikte uygulanması suretiyle bir dördüncü model olarak da karma model ortaya çıkmıştır. Bu bakımdan mesleki eğitim modellerini dört farklı başlık altında toplamak mümkündür[2]. Bu modeller şunlardır :

1- Bürokratik Mesleki Eğitim Modeli

2- Piyasa Mesleki Eğitim Modeli

3- İkili (Dual) Mesleki Eğitim Modeli

4- Karma Model (Piyasa Modeli + İkili Model veya Bürokratik Model + İkili Model)

Bu dört modelin ortaya çıkmasında, ülke devletlerinin mesleki eğitime olan yaklaşımı anahtar faktör olmuştur. Bir başka deyişle; devletlerin mesleki eğitimi üstlenmede oynadıkları roller dört farklı mesleki eğitim modeli yaratmıştır.

1- Bürokratik Mesleki Eğitim Modeli

Bu modele okul modeli adı da verilmektedir. Tamamen devlet tarafından belirlenen ve üstlenilen meslek eğitim modelidir. Devlet mesleki eğitimi planlar, düzenler, finanse eder ve denetler. Bir başka deyişle; mesleki eğitim ile ilgili tüm fonksiyonları üstlenir. Bu modelin uygulandığı ülkelerde mesleki eğitim sistemi ile genel eğitim sistemi birbiri ile sıkı bir ilişki içindedir[3]. Bu nedenle, mesleki eğitim tam zamanlı

[1] Wolfgang Kappler, "Mesleki Eğitim ve Verimlilik", MESS, ***Mercek Dergisi***, Ekim 1996, s. 72.
[2] Nergis Shulze, "Türkiye'de Meslek Eğitimi ve İşgücü Piyasası", ***İktisat Dergisi***, Sayı: 369, Temmuz1997, s. 71.
[3] Schulze, a.g.m., s. 72.

devlet meslek okulları tarafından yürütülür. Özel sektör işletmelerinin bu modelde aktif ya da pasif hiç bir rolü bulunmamaktadır.

Model; Fransa, İtalya, İsveç ve özellikle eski sosyalist ülkeler ile bazı üçüncü dünya ülkelerinde uygulanmaktadır[4]. Örneğin, İtalya'da sekiz yıllık zorunlu eğitimini tamamlayan öğrencilerden meslek öğrenmek isteyenler teknik, mesleki ya da çıraklık eğitimi programlarına katılmaktadır[5]. Teknik programlar 5 yıl, mesleki programlar 3 yıl ve çıraklık eğitimi de 3 yıldır. Bu okullarda uygulanan öğretim programlarının %60'ı genel kültür, %40'ı ise meslek derslerinden oluşmaktadır. Özellikle elektronik ve bilgisayar gibi yeni alanların ortaya çıkması, teknik programlara olan ilgiyi de giderek arttırmaktadır.

Ancak bu modelin devlet için son derece maliyetli olması ve teknolojik gelişmelerin eğitim-öğretim programlarına çok geç yansıtılabilmesi nedeniyle, bu model günümüzde yavaş yavaş terkedilmeye başlamıştır.

2- Piyasa Mesleki Eğitim Modeli

Bu model, bürokratik mesleki eğitim modelinin tam aksidir. Bir başka deyişle, bu modelin de devletin mesleki eğitimin örgütlenişinde ve yürütülmesinde aktif bir rolü bulunmamaktadır. Yani, devletin meslek eğitiminin planlanmasına, yürütülmesine ve denetlenmesine herhangi bir müdahalesi söz konusu değildir. Bu nedenle, bu modele, liberal model adı da verilmektedir[6]. Ancak modelin uygulandığı ülkelerde devlet, yalnızca tıp eğitimi ile kimi bazı kazanç amacı gütmeyen alanlarda zorunluluk gereği olarak, mesleki eğitimi üstlenmiş, bunun dışında tüm mesleki eğitimi özel sektörde faaliyet gösteren işletmeler tarafından yürütülmekte ve finanse edilmektedir[7]. Nitekim, bu modelin uygulandığı ülkelerde zorunlu temel eğitimini tamamlayanlar, işletmelerin organize ettiği meslek kurslarına devam etmektedir.

ABD ve Japonya bu mesleki eğitim modelinin en tipik iki örneğini oluşturmaktadır. Örneğin, ABD'de mesleki eğitim, çoğunlukla iki yıllık ön lisans okullarında verilmektedir[8]. 12 yıllık zorunlu eğitimini tamamlayanlar söz konusu iki yıllık ön lisans okullarına devam edebilmektedir. Ayrıca, meslek edinmek isteyenler ise; meslek okulları

---

[4] Kappler, a.g.m., s. 72-73 ve Schulze, a.g.m., s. 72.
[5] ***Türkiye'de Mesleki ve Teknik Eğitimin Yeniden Yapılandırılması***, TÜSİAD, Yayın No. T/99-2/252, Şubat 1999, s. 50-51.
[6] Schulze, a.g.m., s. 71.
[7] Kappler, a.g.m., s. 73.
[8] Avni Akyol, ***Amerikan Eğitim Sistemi Üzerine Bir İnceleme***, T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, Ankara,1991, s. 114.

ya da sanayideki çıraklık uygulamasına katılabilirler. Bu olanaktan yararlanmak isteyenlerin en az 16 yaşında olmaları koşulu aranmaktadır. Çıraklık eğitiminde okul-sanayi işbirliği yaygındır. ABD'deki meslek eğitim sisteminin en önemli özelliği esnekli ve her düzeydeki programlar arasında geçiş olanağı sunulmasıdır[9].

Japonya'da ise, batılı ülkelere göre nispeten daha farklı bir sistem uygulanmaktadır[10]. Dokuz yıllık zorunlu temel eğitimini tamamlayan öğrenciler, orta öğretim aşamasına geldiklerinde genel liselere ya da teknik liselere devam ederler. Lise eğitimi tamamlandıktan sonra ise, iki yıllık yüksek okul ya da meslek kurslarına giderek daha ileri düzeyde mesleki eğitim alırlar.

Ancak bu model yalnızca işletmenin koşulları, gereksinimleri, ilgi ve faaliyet alanı ile sınırlı kalması nedeniyle eleştirilmektedir[11]. Bu eleştirilerin odak noktasını ise; personelin iş değiştirme durumu ile karşı karşıya kalması aşamasında çıkan problemler oluşturmaktadır. Çünkü belli bir işletmenin mesleki eğitimini alan elemanların esnek bir şekilde iş değiştirmeleri kolay olmamakta, yeniden farklı bir mesleki eğitime tabi tutulmaları gerekmektedir.

3- İkili (Dual) Mesleki Eğitim Modeli

Bu modelde mesleki eğitim, özel sektörde faaliyet gösteren işletmeler ile devlet tarafından ortaklaşa planlanmakta, yürütülmekte, finanse edilmekte ve denetlenmektedir. Bu nedenle, modele ikili ya da dual meslek eğitim modeli adı verilmektedir. Model halen Almanya'da başarıyla yürütülmektedir. Bu bakımdan modele, ikili veya dual modelin yanısıra Alman Mesleki Eğitim Modeli adı da verilmektedir.

Bu model, bürokratik mesleki eğitim modeli ile piyasa mesleki eğitim modelinin bileşiminden oluşmaktadır. Modelde devlet, bir taraftan mesleki eğitimin temel esaslarını belirleyen yasal çerçeveyi oluşturmakta, diğer taraftan da mesleki eğitimin okullarca yürütülen teorik eğitim görevini üstlenmektedir. Pratik eğitim ise; özel sektör işletmelerince verilmektedir. Nitekim, genelde üç yıl süren mesleki eğitim haftanın bir veya iki günü devlet meslek okullarında, diğer günler ise, işletmelerde pratik eğitim verilmek suretiyle yürütülmektedir. Bu bakımdan ikili meslek eğitim modelinin, piyasa mesleki eğitim modeline daha yakın olduğu iddia edilmektedir[12].

[9] TÜSİAD, a.g.e., s. 52.
[10] TÜSİAD, a.g.e., s. 52.
[11] Kappler, a.g.m., s. 73.
[12] Schulze, a.g.m., s. 74.

Model, bazı standardizasyon ve esneklikten yoksun olması nedeniyle eleştirilmekle birlikte; günümüzde en başarılı mesleki eğitim modeli olarak kabul edilmektedir[13]. Gerçekten, model piyasa mesleki eğitim modeline yakın olması ve öğrencilerin zamanlarının büyük bölümünü işletmelerde pratik eğitim alarak geçirmeleri nedeniyle, işletmelerin gereksinim duyduğu nitelikli işgücü gereksinimine rahatla yanıt verebilmektedir. Nitekim bu olumlu özellikleri modelin uygulandığı Almanya'da ve Almanya'yı örnek alan diğer ülkelerde başarılı sonuçlar doğurmuştur. Bu nedenle de günümüzde ikili mesleki eğitim modeli, bugüne dek uygulanan en başarılı mesleki eğitim modeli olarak kabul edilmekte ve bu modele olan ilgi gün geçtikçe artmaktadır.

4- Karma Mesleki Eğitim Modeli

Mesleki eğitim alanında uygulanan dördüncü ve son model, karma mesleki eğitim modelidir. Model birinci, ikinci ve üçüncü tür mesleki eğitim modellerinin karışımından oluşmaktadır. Nitekim model, ikili (dual) mesleki eğitim modelinin bürokratik mesleki eğitim modeli veya piyasa mesleki eğitim modeliyle birlikte uygulanması esasına dayanmaktadır[14]. Bir başka deyişle, karma mesleki eğitim modeli;

a- Bürokratik Mesleki Eğitim Modeli + İkili Mesleki Eğitim Modeli veya

b- Piyasa Mesleki Eğitim Modeli + İkili Mesleki Eğitim Modeli

olmak üzere, iki farklı şekilde ortaya çıkmaktadır. Nitekim, günümüzde Yunanistan ve İngiltere karma mesleki eğitim modelini uygulayan iki örnek ülkedir. Yunanistan bürokratik mesleki eğitim modeli ile ikili mesleki eğitim modelinden oluşan karma modeli uygularken; İngiltere ise, piyasa mesleki eğitim modeli ile ikili mesleki eğitim modelinden oluşan ikinci tip karma modeli uygulamaktadır. Örneğin, İngiltere'de ortaöğretim kurumlarının dörtte üçünü çok amaçlı okullar oluşturmakta ve ülkede mesleki eğitim büyük ölçüde iş yaşamı içinde işletmeler aracılığı ile yürütülmektedir[15].

B- TÜRKİYE'DE MESLEKİ EĞİTİM

[13] Thomas Bals, "Fastering Talents in Vocational Training : Current Strategies in Germany", ***High Ability Studies***, June 1999, Vol. 10, Issue 1, p. 98.
[14] Schulze, a.g.m., s. 72.
[15] TÜSİAD, a.g.e., s. 48.

Ülkemizde bir mesleğin gerektirdiği mesleki bilgi ve becerinin aktarılmasına dayalı eğitim, oldukça uzun bir tarihsel geçmişe sahiptir. Nitekim, mesleki eğitimin tarihsel kökenleri 12. yüzyılda Selçuklular Devri'nde kurulan Ahilik Teşkilatı'na dek uzanmaktadır[16]. Bu bağlamda; ülkemizin köklü bir mesleki eğitim geleneğine sahip olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bununla birlikte; konu günümüzde uygulanan mesleki eğitim modelleri açısından değerlendirildiğinde; çok daha kısa bir tarihsel geçmişe sahip olunduğu görülmektedir. Bir başka deyişle; ülkemiz köklü bir mesleki eğitim geçmişine sahip olmasına rağmen, mesleki eğitimin bir model çerçevesinde yürütülmesi nispeten daha yakın bir tarihsel gelişme olarak değerlendirilebilir. Nitekim, gerçek anlamda bir mesleki eğitim modeli ilk kez Cumhuriyet Dönemi'nden itibaren uygulanmaya başlamıştır.

Cumhuriyet'in ilanından sonra mesleki eğitim sistemi de yeniden düzenlenmiş ve mesleki eğitimin de genel eğitim gibi okul temeline dayalı olarak yürütülmesi esası kabul edilmiştir[17]. Böylece ilk kez ülkemizde de bir mesleki eğitim modeli uygulanmaya başlamıştır. Bu bakımdan, bürokratik (veya okul) mesleki eğitim modeli ülkemizde uygulanan ilk mesleki eğitim modeli olma özelliği taşımaktadır. Nitekim, bu dönemde başlangıçta Milli Eğitim Bakanlığı'na bu konuda görev verilmiş ve mesleki eğitim, 1935 yılına dek Milli Eğitim Bakanlığı'nın sorumluluğunda yürütülmüştür. 1935 yılında 2765 sayılı Kanun yürürlüğe girmiş ve bu Kanun uyarınca, tüm mesleki eğitim veren okulların giderleri tamamen devlet tarafından karşılanmaya başlamıştır[18]. Bu dönemde; mesleki eğitim okullarının gerek programları gerekse atölye, eğitim araç ve donanımları bakımından oldukça iyi koşullara sahip oldukları görülmektedir. Bu nedenle; 1935 yılından itibaren mesleki eğitim okulları aracılığıyla; etkin, çağdaş ve başarılı bir mesleki eğitimin sürdürüldüğü görülmektedir[19]. Bu bakımdan, Cumhuriyet Dönemi ile birlikte uygulanmaya başlayan bürokratik (okul) mesleki eğitim modeli başlangıçta, gereksinim duyulan nitelikli işgücünün karşılanmasında son derece olumlu sonuçlar vermiştir.

Ancak, ne yazık ki, mesleki eğitim alanında sağlanan bu olumlu gelişmeler kısa bir süre sonra artan sorunlar ile gölgelenmiştir. Nitekim, mesleki eğitim okullarının programlarının giderek, genel eğitim veren okul programlarına yakınlaştırılması, atölye uygulamalarının sınırlandırılması ve gelişen sanayinin gereksinimlerine uygun yapısal değişimlerin gerçekleştirilememesi, karşılaşılan em önemli sorunların

[16] ***Türkiye'de ve Dünyada Mesleki Eğitim***, TİSK İnceleme Yayınları 20, Yayın No: 168, Ankara, 1997, s. 8.
[17] ***Türkiye'de Mesleki Eğitim ve Sorunları***, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul, 1990, s. 7.
[18] TİSK, a.g.e., s. 9.
[19] Friedrich Ebert Vakfı, a.g.e., s. 7.

başında gelmektedir[20]. Sorunların gün geçtikçe artması ve mesleki eğitim okullarının teknolojik gelişmelerle daha da şiddetlenen nitelikli işgücü gereksinimini karşılamada giderek yetersiz kalması ilgilileri yeni çözüm arayışlarına sevk etmiştir.

Nitekim, o tarihten günümüze mesleki eğitim alanında yaşanan sorunları gidermek amacıyla, iki farklı yasal düzenlemenin yürürlüğe konduğu görülmektedir. Bunlardan ilki 20.6.1977 tarihinde kabul edilerek, 5.7.1977 tarihinde yürürlüğe giren 2089 sayılı Çırak, Kalfa ve Ustalık Kanunu'dur[21]. Bu Kanun ile devletin mesleki eğitime düzenleyici olarak katılması esası kabul edilerek çıraklık eğitim hizmetleri Milli Eğitim Bakanlığı'nın sorumluluğuna verilmiştir[22]. Ancak, 2089 sayılı Kanun yürürlükte bulunduğu süre içerisinde; Kanunca öngörülen düzenlemelere ilişkin arzulanan gelişmelere ulaşılamamıştır. İkincisi ise; 2089 sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran 3308 sayılı Çıraklık ve Mesleki Eğitimi Kanunu'dur. Kanun 19.6.1986 tarihinde yürürlüğe girmiştir[23]. 3308 sayılı Kanun içerdiği düzenlemeler ile mesleki eğitim alanında bir reform niteliği taşımaktadır.

Nitekim, Kanun; mevcut mesleki eğitim modelini düzenlemekle kalmamış; bunun yanında ilk kez ülkemizde de ikili (dual) mesleki eğitim modeli uygulamasını başlatmıştır. Böylece Cumhuriyet Dönemi'nden beri uygulanan bürokratik (okul) mesleki eğitim modeline, ikili (dual) mesleki eğitim modeli de eklenmiştir. Bir başka deyişle, 3308 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte, Cumhuriyet Dönemi'nden itibaren uygulanan bürokratik (okul) mesleki eğitim modelinden karma bir mesleki eğitim modeline geçilmiştir. Bu bakımdan, mesleki eğitime yeni bir biçim ve içerik kazandıran 3308 sayılı Kanun, bu alanda bir dönüm noktası olarak değerlendirilmektedir.

Kanunun temel amacı, mesleki ve teknik eğitimin daha geniş kütlelere hitap etmesini sağlamak, günün gereksinimlerine yanıt verir hale getirmektir. Bir başka deyişle Kanun, ülkemizde mesleki eğitimi günün koşullarına uygun etkinliğe kavuşturma amacı taşımaktadır. Bu amaçla mesleki eğitim; mesleki ve teknik eğitim, çıraklık eğitimi ve yaygın mesleki ve teknik eğitim olmak üzere üç boyutlu olarak ele alınarak düzenlenmiştir[24]. Kanun mesleki ve teknik lise öğrencilerine sanayi ve hizmetler sektörlerinde uygulamalı eğitim yapma imkanı getirirken çıraklık eğitimini de yeniden düzenlemekte, çıraklık eğitimine

[20] Friedrich Ebert Vakfı, a.g.e., s. 7.
[21] TİSK, a.g.e., s. 10.
[22] Metin Kutal, "Çıraklık ve Meslek Eğitimi Alanında Kabul Edilen Yeni Bir Yasa ve Öngörülen Modelin Başlıca Özellikleri", ***İktisat ve Maliye***, Cilt: XXXIII, Sayı: 8, Kasım 1986, s. 283.
[23] TİSK, a.g.e., s. 10.
[24] Mustafa Demirezen, "21. Yüzyıla Girerken Mesleki ve Teknik Eğitim Sistemimiz, Sorunlar ve Öneriler", ***İşveren Dergisi***, Cilt: XXXVII, Sayı: 6, Mart 1999, s. 24.

devam edenlere haftanın bir günü çıraklık eğitim merkezlerinde teorik eğitim olanağı sunmaktadır.

Ülkemizde halen bürokratik (okul) mesleki eğitim modeli ile ikili (dual) mesleki eğitim modeli birlikte uygulanmaktadır. Bir başka deyişle, 3308 sayılı Kanun ile birlikte karma bir mesleki eğitim modeli benimsenmiştir[25]. Ancak, her alanda olduğu gibi mesleki ve teknik eğitim alanında da sorunlar yaşanmaktadır. Nitekim, bu sorunların aşılması ve günün gereksinimlerine uygun çağdaş bir mesleki eğitim modeli oluşturmak amacıyla çalışmalar devam etmektedir. Konu öncelikle Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında gündeme gelerek, çağın gereksinimlerine uygun yeni bir meslek eğitimi yapılanmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir[26]. Ardından Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan 1999 Yılı Programı'nda ele alınarak bu alanda yaşanan sorunlara yer verilmiştir. Program'da "mesleki ve teknik liselerde sağlanan sayısal gelişmelere rağmen, bu okullara öğrenci talebinin yoğun olması, kaynak yetersizliği, mevcut kaynakların etkin kullanılamaması ve özel kesim ile işbirliğinin yeterince kurulamaması gibi nedenlerle eğitimin bu kademesinde plan hedeflerinin gerisinde kalındığı belirtilerek, iş piyasasının ihtiyaç duyduğu nitelik ve türde mesleki eğitim programlarının geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi ihtiyacının devam etmekte"[27] olduğu vurgulanmıştır. Bu alanda yaşanan son gelişme ise; 22-26 Şubat 1999 tarihlerinde Ankara'da toplanan, 16. Milli Eğitim Şurası'dır. Şura'da; Mesleki ve Teknik Eğitimin, Ortaöğretim Sistemi Bütünlüğü İçinde Ağırlıklı Olarak Yeniden Yapılandırılması, Okul ve İşletmelerde Meslek Eğitimi ve İstihdam, Mesleki ve Teknik Eğitim Alanına Öğretmen ve Yönetici Yetiştirme ve Mesleki ve Teknik Eğitimde finansman olmak üzere 4 temel konu ayrı ayrı incelenerek önemli kararlar alınmıştır[28]. 3308 sayılı Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu ve ilgili diğer mevzuatta işletmelerde mesleki eğitimi ve istihdam konularının değişen ve gelişen koşullara göre yeniden düzenlenmesi Şura'da alınan en önemli kararlardan biridir.

Diğer taraftan dünya genelinde uygulanan mesleki eğitim modelleri içerisinde ikili (dual) mesleki eğitim modeline olan ilgi ve talep gün geçtikçe artmaktadır. Nitekim, işsizlikle ve özellikle genç işsizliği ile mücadelede katkısı kanıtlanmış bir model olan ikili mesleki eğitim modeli, gençler tarafından işlenen suçların göreceli olarak düşmesinde ve teknolojik gelişmeler ile ekonomideki yapısal değişimlere kolaylıkla

[25] Schulze, a.g.m., s. 72.
[26] ***Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı***, DPT, (1996-2000), s. 11.
[27] Kubilay Atasayar, "Gelecek Yıllarda Mesleki ve Teknik Eğitim", ***İşveren Dergisi***, Cilt: XXXVII, Sayı: 6, Mart 1999, s. 14.
[28] Metin Bostancıoğlu, "Mesleki Eğitim ve 16. Milli Eğitim Şurası", ***İşveren Dergisi***, Cilt: XXXVII, Sayı: 6, Mart 1999, s. 2.

uyum sağlayabilme özelliğine sahip olması nedeniyle de tercih edilmektedir[29].

Ayrıca günümüz koşullarında devlet tarafından belirlenen ve üstlenilen bürokratik mesleki eğitim modellerinin gelişmekte olan ülkelerde yoğun bir şekilde kullanılmasına rağmen artık hızla terkedilmeye başlandığı da gözlemlenmektedir[30]. Dünyadaki gelişmelere paralel olarak ülkemizde de mesleki eğitimin ikili model esas alınarak yeniden yapılandırılması yönünde genel bir görüş birliği ve eğilim vardır.

SONUÇ

Nitelikli işgücü gereksiniminin karşılanması düşüncesinin doğal bir sonucu olarak ortaya çıkan mesleki eğitim, uzun yıllardan beri önemini koruyagelmiştir. Nitekim, bu nedenle geçmişten günümüze dünya genelinde bir çok mesleki eğitim modelinin geliştirilerek uygulandığı bilinmektedir. Bu alandaki çalışmalar sürmekte, her ülke kendine özgü karakteristik özelliklerine uygun ideal modeli uygulamaya aktarma çabası içindedir. Bununla birlikte, son yıllara damgasını vuran küreselleşme süreci ve beraberinde getirdiği değişim ile birlikte artan uluslararası rekabet koşulları, her alanda olduğu gibi, mesleki eğitim alanındaki tartışmalara da yeni bir boyut getirmektedir. Bu bakımdan bugüne dek uygulanan mesleki eğitim modelleri sorgulanmakta, mesleki eğitimin önemi ve gerekliliği yanısıra etkinliği ve verimliliği de tartışılmaktadır. Nitekim, bu alanda yaşanan son gelişmeler ışığında, dünya genelinde olan ilgi giderek azalırken, ikili (dual) mesleki eğitim modeline olan ilgi gittikçe artmaktadır. Bir başka deyişle, günümüzde daha çok gelişmekte olan veya azgelişmiş ülkelerce uygulananbürokratik mesleki eğitim modeli giderek terkedilmekte, buna karşılık; ikili mesleki eğitim modelinin benimsenmesi yönünde eğilim görülmektedir.

Konuya ülkemiz açısından yaklaşıldığında ise; ülkemizde mesleki eğitimin Cumhuriyet Dönemi ile birlikte ilk kez bir model çerçevesinde yürütülmeye başlandığı görülmektedir. Söz konusu dönemde, mesleki eğitimin tamamen devlet tarafından üstlenilmesi nedeniyle de ülkemizde ilk benimsenen mesleki eğitim modeli bürokratik mesleki eğitim modeli olmuştur.

Ancak, zaman içerisinde bürokratik mesleki eğitim modelinde yaşanan sorunlar yetkilileri farklı model arayışlarına sevketmiştir. Nitekim

[29] Schulze, a.g.m., s. 73.
[30] Nusret Ekin, ***Küresel Bilgi Çağında Eğitim-Verimlilik İstihdam***, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 1997-43, s. 244.

1977 yılında yürürlüğe giren 3308 sayılı Kanun ile birlikte, bugüne dek uygulanan bürokratik mesleki eğitim modeline ikili mesleki eğitim modeli de eklenmiştir. Halen, ülkemizde bürokratik mesleki eğitim modeli ile ikili mesleki eğitim modelinin birlikte ele alındığı karma bir mesleki eğitim modeli uygulanmaktadır. Ancak, her alanda olduğu gibi mesleki eğitim alanında da sorunlar yaşanmaktadır.

Ülkemizde nitelikli işgücüne olan gereksinim devam etmekte, buna karşılık yoğun küresel rekabet koşullarında gereksinimin şiddeti çeşitlenerek artmaktadır. Bununla birlikte; ülkemizde mesleki eğitimin yeniden yapılandırılması tartışmaları gündemdedir. Nitekim, bu amaçla yakın bir geçmişte gerçekleştirilen 16. Milli Eğitim Şura'sında bu konu detaylı olarak ele alınarak incelenmiş ve mesleki eğitimin değişen ve gelişen koşullara göre yeniden düzenlenmesi kararı alınmıştır. Bu son gelişmeler ülkemiz açısından gerçekten önemlidir ancak yeterli değildir. Bu tartışmaların ve alınan kararların acilen yürürlüğe konacak çağdaş düzenlemelerle somut adımlara dönüştürülmesi gerekmektedir. Bu aşamada ise kanımca öncelikli nitelikli işgücü gereksinimi gelecek yıllarda dikkate alınarak tahlil edilmeli, başta nüfus olmak üzere mevcut kaynaklarımız incelenerek planlanmalıdır. Bir başka deyişle, bu alanda ülkemizin sahip olduğu karakteristik özellikleri tesbit edilerek en uygun yeniden yapılanma girişimi başlatılmalıdır. Aksi takdirde, başarılı ülke mesleki eğitim modellerinin, ülkemizin karakteristik özellikleri incelenmeden monte edilmeye çalışılması başarı değil başarısızlık getirecektir.

KAYNAKÇA

AKYOL Avni, ***Amerikan Eğitim Sistemi Üzerine Bir İnceleme***, T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, Ankara, 1991.

ATASAYAR Kubilay, "Gelecek Yıllarda Mesleki ve Teknik Eğitim", ***İşveren Dergisi***, Cilt: XXXVII, Sayı: 6, Mart 1999.

BALS Thomas, "Fastering Talents in Vocational Training : Current Strategies in Germany", ***High Ability Studies***, June 1999, Vol. 10, Issue 1.

BOSTANCIOĞLU Metin, "Mesleki Eğitim ve 16. Milli Eğitim Şurası", ***İşveren Dergisi,*** Cilt: XXXVII, Sayı: 6, Mart 1999.

DEMİREZEN Mustafa, "21. Yüzyıla Girerken Mesleki ve Teknik Eğitim Sistemimiz, Sorunlar ve Öneriler", ***İşveren Dergisi***, Cilt: XXXVII, Sayı: 6, Mart 1999.

DPT, ***Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı***, (1996-2000).

EKİN Nusret, ***Küresel Bilgi Çağında Eğitim-Verimlilik-İstihdam***, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 1997-43.

Friedrich Ebert Vakfı, ***Türkiye'de Mesleki Eğitim ve Sorunları***, İstanbul, 1990.

KAPPLER Wolfgang, "Mesleki Eğitim ve Verimlilik", MESS, ***Mercek Dergisi***, Ekim 1996.

KUTAL Metin, "Çıraklık ve Meslek Eğitimi Alanında Kabul Edilen Yeni Bir Yasa ve Öngörülen Modelin Başlıca Özellikleri", ***İktisat ve Maliye***, Cilt: XXXIII, Sayı: 8, Kasım 1986.

SCHULZE Nergis, "Türkiye'de Meslek Eğitimi ve İşgücü Piyasası", ***İktisat Dergisi***, Sayı: 369, Temmuz 1997.

TİSK, ***Türkiye'de ve Dünyada Mesleki Eğitim***, TİSK İnceleme Yayınları 20, Yayın No: 168, Ankara 1997.

TÜSİAD, ***Türkiye'de Mesleki ve Teknik Eğitimin Yeniden Yapılandırılması***, Yayın No. T/99-2/252, Şubat 1999.

GEMİADAMININ (DENİZ İŞÇİSİ) İSTİHDAM SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Dr. Hasan PEKDEMİR [*]

I. CUMHURİYET DÖNEMİ DENİZCİLİĞİMİZİN GELİŞİMİ

Deniz ticaret filomuz Cumhuriyet dönemine 82.948 groston tutarında 456 parça gemi ile girmiştir. Yine aynı dönemde gemilerin ortalama büyüklükleri 182 groston dolayındaydı.

I. Dünya Savaşı öncesi, filomuz gerek Almanların yardımı, gerekse kendi çabalarımız sonucu 130.000 grostona kadar yükselmişti. Ancak savaş döneminde 63 geminin batırılmış olması tonaj kaybına neden olmuş; Cumhuriyet Türkiye'sine ancak 82.948 grostonluk bir filo kalmıştır[1].

Cumhuriyet yılları, Türk denizciliğinin dış denizlere açılma dönemidir. Cumhuriyetin ilk yıllarında, hem deniz ticaret filomuz silkinme göstermiş hem de Lozan'da kabotaj hakkı alınarak Türk vatandaşlarının bu kesimin sahibi olmaları sağlanmıştır. Kabotaş hakkı alınıncaya kadar Osmanlı döneminde deniz ticaretine Rum ahali egemendi[2].

Cumhuriyetin ilk yılları denizciliğimizin değişik biçimlerde özendirildiği dönem olmuştur. Türk armatörlerine Teşvik-i Sanayi Kanunu içinde yer alan teşvik edici hükümlerle, hazineden avans ve kredi kolaylıkları ile vergi ve gümrük kolaylıkları sağlanmıştır. Ayrıca, özel sektörün devlet sektörü ile eşit rekabet koşullarına sahip olması bu dönemde gerçekleşmiştir. Yine aynı yıllarda deniz ticaret filomuz atılım göstermiş, filo tonaj itibari ile 1930'lu yıllarında 102.000 grostona ulaşmıştır. Kamu-özel kesim payları hemen hemen aynı durumdadır.

---

[*] **Endüstri İlişkileri Uzmanı.**

[1] AKTEN N., "Cumhuriyetin 50. Yılında Denizciliğimiz", ***İTO Dergisi***, İstanbul, 1973, Sayı: 5-6, s. 42.

[2] KIZILDEMİR O., "Türk Deniz Ticaret Tarihi", ***Denizatı Dergisi***, İstanbul, 1972 vd. değişik sayıları s. 45.

1930'lu yıllardan itibaren 1950 yılına kadar kamu kesiminin daha hızlı bir çıkış yaptığı görülmektedir. 1933 yılında sanayi planları döneminde yapılan mevzuat değişiklikleri özel kesim faaliyetlerini sınırlandırmış; bir başka ifade ile hizmet ve yatırımlarda kamu kesimini öne çıkarıcı tedbirler alınmıştır.

27.10.1937 tarihinde 3295 sayılı yasa ile Denizbank kurulmuştur. Bu yasayla devletin bazı hatlarda yolcu taşımacılığı konusundaki tekel hakkından özel kesimin de yararlanma hakkı kaldırıldığından Türk Vapurculuk Şirketi tasfiye edilerek gemileri Denizbank'a devredilmiştir.

1950 sonrası Türk deniz ticaret filosunda, bazı yıllar dışında, sürekli artma olmuştur. Örneğin: 1963 yılında kamu kesiminin 196.042 grostonluk 40 yük gemisine karşın özel kesim 369.006 grostonluk 77 yük gemisinin sahibi idi[3].

1960'lı yıllarda kamu kesimi ile özel kesim payları birbirine yakın bir oranda seyretmiştir. Ancak 1970'li yılların başında bu yakınlık kamu lehine değişmiştir. Nitekim Cumhuriyetin 50. yılında, kamunun filo içindeki toplam payı % 63 olurken, özel kesim % 37'de kalmıştır.

1970'li yılların ikinci yarısı ile 80'li yılların başı, özel sektörün oransal olarak büyüme gösterdiği dönemdir. Nitekim özel sektörün deniz ticaret içindeki payı günümüz itibarı ile % 47'ye yükselmiştir.

II. DENİZLERDE DEĞİŞEN KOŞULLAR

A- Taşımacılıkta

Uluslararası ticaret, ulusları birbirine yakınlaştırdığı gibi, aşırı kazanç hırsı rekabeti de arttırmıştır. Bunun sonucu olarak ta daha büyük çapta daha ucuz taşımaya yönelinmiştir. Uluslararası ticarette deniz taşımacılığının önemi yadsınamaz. Gemilerin büyük çapta taşıma yapabilmesi, deniz taşımacılığının birim olarak en ucuz taşıma şekli olması, bu sektörün öneminin artmasının ana nedenlerini oluşturmaktadır.

Deniz taşımacılığı uluslararası rekabete açık bir sektördür. Bu çeşit rekabetin varlığı gemilere şekil değiştirtmiş, onları çeşitlendirmiş, limanları gemilere ayak uydurtmuştur[4].

[3] İbid, s. 46.
[4] AKTEN N., "Türkiye'nin Önündeki Fırsat: Gemiadamı İhracatı", ***UTA Dergisi***, İstanbul, Kasım 1998 s. 52.

Taşımacılıkta özellikle de gemilerde birtakım değişiklikler, gelişmeler olmuştur. Bunlar taşımada verimliliği artırmaya yöneliktir. Sonuçta da rasyonel taşıma, bu sektörün vazgeçilmez arayışını oluşturmuştur. Rasyonel taşıma arayışında olan işletmeler ve ekonomiler pazar mücadelesinden daima üstün çıkmışlardır. Özellikle 60'lı yılların ikinci yarısından bu yana bilimsel ve teknolojik gelişmeler, gemilerle bunlara özdeş işleyen işletmelerde (limanlarda, deniz işletmelerinde, tersanelerde) önemli atılımlara yol açmıştır. Gemiler, tersaneler, liman ve deniz işletmeleri çok sayıda alt yapıdan oluşan tümleşik (entegre) sistemler durumuna gelmiştir[5].

Teknoloji günümüze gemileri baş döndürücü şekilde değişime zorlamaktadır. Bu zorlamanın temelinde de rasyonel taşıma yatmaktadır. "Ekonomik taşıma" anlamına da gelen rasyonel taşıma, gemilerin hizmetindeki tecimevleri durumunda bulunan limanları da değişikliğe itmektedir[6].

Uluslararası rekabette avantajlı duruma geçme mücadelesi sektörleri yeni arayışa itmiş, bir takım değişikliklere neden olmuştur. Bunlardan bazıları; taşıma kapasitesi büyümüş, gemilerde ve limanlarda işgücü tasarrufuna yönelinmiş, çok amaçlı işgücü arayışları hızlanmış bir başka ifade ile uluslararası piyasalarda seyir eden gemilerde uluslararası (memleket ayrımı yapılmadan) çalışabilecek belli standartları yakalamış prodüktiv gemiadamları gereksinmesi doğmuştur. Gemilerin ekonomik taşıma yapabilmeleri limanda durmakla değil, pervane döndürmekle sağlanmaktadır. Bu nedenle gemi yılda ne kadar yük veya yolcu taşıyabilirse, ne kadar çok sefer çevirebilirse o kadar çok kazançta olmaktadır.

Liman, gemiye ayak uydurmak durumunda bulunan bir hizmet ünitesidir. Deniz taşımacılığının başlangıç ya da bitiş yeri olan liman, önceleri yörenin her türlü yüküne hizmet vermekteyken gemilerdeki değişmelere uyumlu olarak yükün bir çeşidini (grubunu) elleçleyen liman terminaline yönelmeye itilmiştir. (Yolcu terminali, Konteyner terminali, Petrol terminali gibi)[7].

Akılcı işletmecilik anlayışı, işletmeleri verimli işgücü düşüncesini de uygulama anlayışına yöneltmiştir. Önceleri sosyal faydanın ön planda tutulduğu gemi adamı istihdamının buna göre yapılageldiği ülkeler doğal olarak aşırı kazanç hırsı nedeniyle uluslararası rekabetin etkisiyle ekonomik faydaya yönelmişlerdir. Bu nedenle denizde çalışmanın

[5] İbid s. 52.
[6] AKTEN N., "Denizlerdeki Elçimiz: Gemiadamı", ***Rota Dergisi***, Mayıs-Haziran 1998, TDS, İstanbul, s. 58.
[7] AKTEN N., "Türkiye'nin Önündeki Fırsat: Gemiadamı İhracatı", a.g.m., s. 53.

koşulları belirlenmiş, gemilerde çalışacak gemi adamlarında, tecrübeye dayalı yetenek ve becerinin yanında belli kalite de aranmıştır.

B- İstihdamda

Uluslararası rekabette konumunu güçlendirmek isteyen sektörler ilk önceleri ucuz ama kaliteli emek yoluna gitmişler. Bu nedenle denizcilik sektörlerinin ekonomik işletmecilik anlayışına uygun olarak gemileri daha az ve fakat çok amaçlı gemi adamıyla donatmaya yöneltmiştir. Daha önceleri 45-50 işçi ile çalıştırılan ticaret gemiler,i günümüzde bu sayının yarısı dolayında gemi adamıyla seferlerini sürdürmektedir.

Gemi çalıştırmanın rasyonellik arayışı gemiyi limanda az, seyirde çok tutma yönündedir. Bu olgu ise gemi adamlarının meslek yönünü kısaltmıştır. İngiliz Tavistock Enstitüsüne göre, 50'li yılların sefer içinde limanda kalmaya ağırlık veren anlayışında gemi adamının işi bırakma süresi 20 yılın üzerinde iken, günümüzde bu süre 12 yılın altına inmiştir. Bir anlamda bu geminin ekonomik ömrü içinde bir kat fazla işgücü üretme demektir[8].

Dünya ticaret denizciliğinin kimi kurumların kendi işgücünden (gemiadamı) doğan boşluğu kısmen çeşitli ülkelerden gemiadamı transferi ile gidermeye çalışmaktadır. Denizcilik sektörleri uluslararası piyasalara yöneldiklerinden, hareketli olan işyerleri (gemi) için değişik ülkelerden işçi bulmak pek zor olmamaktadır.

BIMCO' nun bir araştırmasına göre dünya genelinde 52.000 eğitimli gemi adamı (kaptan, baş müh/mak, güverte zab., mak. zab...) açığı vardır. Dünya deniz ticaret filosunun 76.000 gemiden oluştuğu düşünülecek olursa, neredeyse hemen her gemide en az bir eğitimli gemi adamı açığı olduğu görülmektedir. Aslında çok yüksek olan bu oran emek yoğun ülkeler için iyi bir pazar oluşturmaktadır.

Batı'da gemi adamı maliyeti (işçilik giderleri) yüksektir. İstatistikler gemi adamı giderinin gemi çalıştırma maliyeti içinde yakıt ve ana para (kapital) giderleri dikkate alınmadığında % 62, dikkate alındığında % 20.4 oranında paya sahip olduğunu göstermektedir. Bu durum batılı gemi sahiplerini diğer ülkelerden ucuz gemi adamı sağlamaya yöneltmiştir[9]. Nitekim Avrupa topluluğu ülkelerinde 21-30 gemi adamıyla donatılmış bir geminin günlük işçilik giderleri 3048 $'dır. İngiltere için yapılmış bir çalışmaya göre, ulusal gemi adamı yerine Hintli

[8] BARLA M. C,. AKTEN N., ALKAN G.B., "Mare Liberum'dan Standart Denizciye", ***Alesta Dergisi***, Sayı: 4, İstanbul, 1998, s. 12.
[9] İbid, s. 13.

gemi adamına yönelindiğinde maliyetin % 270 oranında azaldığı görülmüştür[10].

Batı gemiadamı maliyetlerini azaltma girişimleri sonucu ucuz gemiadamına yönelirken, teknolojinin etkin kullanımı için gemiadamına kalite kazandırılması yollarını da zorlamıştır. Gemilerde kullanılan teknolojinin önemli bir etken olduğu bu etkenin çözümü, belli standartlarda eğitimli gemi adamı istihdamı ile giderilecektir. Batının gemiadamı ithaline yönelmesi, ekonomik olgunun yanında batılı gemiadamlarının artık denizde çalışma eğiliminde olmayışlarının da sonucudur.

Batılı gemi adamlarının denizden ayrılma olgusunu destekleyen saptamalar şöyle belirtilebilir[11]:

a) Karadaki kazanç denizdekinden düşük değildir. Bu nedenle denizciler için gemi cazip bir iş alanı olmaktan giderek uzaklaşmaktadır.

b) Gemiler limanlarda daha az kalan, denizlerde daha çok dolaşan taşıtlar durumuna gelmişlerdir. Aile özlemi ile uzun süre yaşamak durumunda bırakılmaları, bu durum denizden kaçışın bir başka nedenidir.

c) Teknolojik yatırım durumuna gelen gemilerde büyüyen taşıma alanına karşın daha az sayıda işgücü istihdam edilir olmuştur.

d) Deniz taşımacılığında uluslararası rekabet batı lehine genişlemiştir.

Sonuç olarak, batılı deniz endüstrisi, gittikçe azalan ancak ikame yoluyla gidermeye çalıştıkları çekirdek gemiadamı ihtiyaçlarını belli standartlarda (eğitimli, tecrübeli) gemiadamları yetiştirmek/giderme içerisindedirler. Bu nedenle uluslararası STCW 78/95 adıyla bilinen bir sözleşme oluşturulmuş ve bu sözleşme kısa sürede dünya denizlerinde uygulama alanı bulmuştur. Buna göre; denizlerden çekilen batılı gemiadamları yerine aradıkları uygunlukta gemi adamı yetiştirilmesini teşvik etmektedir. STCW sözleşmesinin (konvansiyon) asıl amacı budur.

Yapılan araştırma sonuçlarına göre, dünya genelinde 409.000 zabitan (kaptan, baş makinist, güverte ve makine zabitleri) 825.000 tayfa (zabitan dışındaki diğer gemi adamları) potansiyeli mevcuttur. Dünya deniz ticaret filosunun gemi adamı talebi ise 427.000 zabitan, 666.000 tayfa olarak toplam 1.033.000 kişidir[12]. Özellikle son yıllarda bu filonun groston olarak % 52,5'ini elinde tutan serbest bayrak (kolay bayrak)

[10] İbid, s. 14.
[11] AKTEN N., "Denizlerdeki Elçimiz: Gemiadamı", a.g.m., s. 60.
[12] ITF, ***FOCK Campaing Report***, Londra, 1998, s. 26.

ülkelerinin çoğunda gemiadamı piyasasının bulunmaması dolayısıyla gemilerin yürütücü gücünü oluşturan gemiadamının yabancı kaynaklardan sağlanma zorunluluğu, bazı ülkelere özellikle işgücü fazlası olan ülkeler gemiadamı ihracatçısı olmaya yöneltmiştir. Buna göre en fazla gemiadamı talebi olan ülke Panama, en çok gemi adamı ihraç eden ülke ise Filipinler Cumhuriyeti'dir.

Gemiadamı talebi daha çok serbest bayrak ülkeleri için sözkonusudur. Bu ülkeler dünya talebinin % 27'sini, arzının ise % 4.6'sını ellerinde tutmaktadırlar[13].

C- Deniz Endüstrisinde Gemiadamı Eğitim Kültürünün Yaygınlaştırılması

Denizlerimiz insanlığın ortak hazinesidir. Buralar değişik sebeplerle elden çıkartılmaktadır. Dünya denizlerini kullanılmayacak olaylar (deniz kazaları sonucu kirlenmeler) yüzünden denizleri koruma çalışmaları gittikçe yoğunluk kazanmıştır.

Gemide çalışan gemiadamları ile gemileri karadan yöneten ve çalıştıran işletme elemanlarına yönelik olarak emniyet kültürü oluşturulması ve bu kültürün yaygınlaştırılması son yılların dolayısıyla da yeni yüzyılın ilk yıllarının yoğun aktivitesi olmaya adaydır.

Denizciliğin, Birleşmiş Milletleri durumundaki IMO (Uluslararası Denizcilik Teşkilatı), STCW sözleşmesi ile dünya denizcilerini eğitimde, belgelendirmede ve vardiya tutmada standart davranışa yönlendirirken onlara aynı zamanda emniyet bilgisi de öğretmeyi ihmal etmemektedir. Bu kültürün anayasası ISM kodudur.

Dünyadaki denizcilik işletmeleri, milli iradelerinin anlayışına ve toplum bilincine bağlı olarak farklı emniyetli yönetim modeli uygulamışlardır. Bazı ülkelerde bu mevzuat sadece satırlar olarak kalmış, uygulamaya dönüştürülememiş iken, bazılarında ise katı uygulamalar ile denizcilik sektörü ürkütülmüştür. Dolayısı ile hem uygulamayı evrenselleştirecek bir örneklik sağlamak hem de denizcilik sektörü üzerinde gereksiz yıkım oluşturacak ağır empozelerin önüne geçmek için ISM (Uluslararası Eğitim Yönetimi) kodu hayata geçirilmiştir.

ISM kodunun amacı, gemilerin emniyetle yönetilmesi ve çalıştırılmasıdır, bu sayede de denizlerin kirlenmesinin önlenmesi bağlamında uluslararası nitelikli standartlar tesis etmektir. Denizde Can Emniyeti Sözleşmesi'nin (SOLAS) IX. Bölümünde yer alan ISM kodu, 500 grostandan büyük yük gemileri ve tankerler için 1 Temmuz 1998

[13] BARLA M.C. AKTEN N., ALKAN G.B., İbid, s. 14.

tarihinden itibaren yürürlüktedir[14]. Hatalı insan davranışlarını minimize ederek gemilerin işletilmesi sırasında maruz kalınabilecek riskleri azaltmayı amaçlayan bu emniyetli uygulamayı yaygınlaştırmayı amaçlayan ISM kodu 1 Temmuz 2002 tarihinde her bakımdan uygulamada olacaktır. ISM'nin gözden uzak tutmadığı önemli bir kesim ise gemiadamlarıdır. Denizde çevreyi tehdit eden kazaların büyük çoğunluğu, insan unsurunun ön planda olduğunu ortaya koymaktadır. Bu yüzden 21. yüzyılın gemiadamaları teorik ve pratik yapılanmada standardı yakalamış kimseler olmak zorundadır.

III- GEMİADAMLARINA ULUSLARARASI İSTİHDAM OLANAKLARININ SAĞLANMASI

Türkiye coğrafi konum itibariyle üç tarafı denizlerle çevrili bir ülkedir. Ancak denizlerden gereği gibi yararlanamamaktadır. Bununla birlikte gemiadamı potansiyeli (arzı) yönünden dünyanın ilk üç ülkesinden biridir. Türkiye'nin gemiadamı potansiyeli 15.000 zabitan, 65.000 tayfa olmak üzere toplam 80.000 kişidir[15]. Fiili gemiadamı potansiyelinin 29.425-32.956 kişi olduğu hesaplanmıştır[16].

Gemiadamının ağırlık hizmet sözleşmesi dönemini 7 ay olduğu dikkate alınırsa, filonun hizmetinin yürütülmesinde % 30 gemiadamı ihtiyat (yedek) payının kabul edilmesi doğru olacaktır. Dolayısı ile filoyu çekip çevirecek gemiadamı gücü en az toplam 42.900 kişidir denilebilir. Sonuç olarak gemiadamı potansiyelimizin ancak yarısı gemilerde istihdam olanakları bulabilmekte, diğer yarısı ise istihdam olanaklarından yararlanmayı beklemektedir[17].

Bu bakımdan Türkiye'nin önündeki istihdam hususunda öncelikli konularından birisi, Türk gemiadamlarının dünya deniz ticaret filosu için pazarlanmasıdır. Bu konu, ancak siyasal iktidarların oluşturacakları politikalarla yönlendirilebilir. Filipinler Cumhuriyetinde olduğu gibi gemiadamları sicilleri oluşturulup, tutulmak ve izlenmek sureti ile Türkiye, deniz ticaret gelirlerinin önemli bir döviz girdisini gemiadamlarını yabancı gemilerde istihdam ederek sağlayabilir. Uluslararası gemi piyasası ülkemiz için işsizliğin çözümlenmesi yolunda ayrıca iyi bir fırsattır. Kaldı ki Türk gemiadamı bu işi yapmakta olan pekçok ülkenin insanından mesleki bilgi ve beceri yönünden daha üstündür. Ancak

[14] ***Milletlerarası Denizde Can Emniyeti Sözleşmesi (SOLAS),*** (1974/1980), Deniz Kuvvetleri Hidrografi Neşriyatı, D.S.50-S/EE, İstanbul.
[15] AKTEN N., "Türkiye'nin Önündeki Fırsat: Gemiadamı İhracatı", a.g.m., s. 54.
[16] İbid, s. 53.
[17] İbid, s. 54.

sistemin iyi organize edilmiş olması, hem de gemi adamlarının oluşturulacak iş piyasalarına uyumlaştırılmasını kolaylaştırmak için gerekli eğitime tabi tutulmaları gerekmektedir[18]. Ayrıca üretimin miktar itibarı ile çoğalabilmesi ve kalite itibarı ile geliştirilebilmesi için ülkelerin insangücü kaynaklarını azami derecede değerlendirmesi gerekmektedir[19].

SONUÇ

Dünyada eğitimli, prodüktiv gemiadamı açığı mevcuttur. Gelişmiş ülkelerde gemiadamı potansiyeli gün geçtikçe azalmaktadır. Denizcinin meslekte fiili hizmet süresi normal hizmet süresinin neredeyse üçte birine düşmüştür. Karaya kaçışın hızlanması anlamına gelen bu husus, denizde çalışma ile karada çalışma arasında ücret düzeyi bakımından önemli fark olmayışı, denizde çalışmanın mahrumiyetlik, aile özlemi gibi zorlukları dolayısıyla denizin cazip (çekici) olmaktan çıkması gibi nedenler sayılabilir.

Batılı deniz endüstrileri, gemiadamı ihtiyacını uluslararası piyasalardan ikama yoluyla sağlamaktadır. Esasen gemi adamı veriminin yüksek tutulmasında da bu temel etmen ön sırayı almaktadır. Batılı ülkelerde gemi adamı sağlayan piyasalar vardır. Bu piyasalar bu amaca yönelik sistemi de oluşturmuşlardır. Filipinler, Güney Kore bu ihtiyacı iyi saptayarak işgücü ihraç eden ülkelerin başını çekmektedirler. Hatta Filipinler dünya deniz ticaret filosunun yaklaşık % 20 istihdamını oluşturmaktadır. Ayrıca 245.000 gemi adamı sayesinde sağladığı döviz geliri 3.500.000.000 $'dır.

İşgücü ile istihdam seviyesi arasındaki fark işsizlik miktarını vermektedir[20]. Dolayısıyla istihdam düzeyine bakıldığında ülkemizde işgücü fazlalığı olduğu görülmektedir. Eksik olan, fazla işgücü potansiyelinin değerlendirilmesi ve yönlendirilmesi konusundaki organizasyondur. Bu organizasyon ancak siyasal iktidarın oluşturacağı etkin politikalarla yapılması gerekmektedir.

Türkiye, uluslararası gemiadamı piyasasında yaşanan bu gelişme ve değişmeleri sadece izlemiş ancak değerlendirememiştir. Denizde işgücü ihraç eden ülkeler kendilerine ticari, ticari olduğu kadar da siyasi katkı sağlarken, nedense ülkemiz bunu başaramamıştır. Ne ITF (Uluslararası Taşımacılık Federasyonu) ile ilişkiler sağlıklı

[18] BİNGÖL D., ***İnsan Kaynakları Yönetimi***, Beta Yayınları, İstanbul, 1998, s. 451.
[19] ZAİM S., ***Çalışma Ekonomisi***, İstanbul, 1997, s. 106.
[20] İbid, s. 135.

yürütülebilmiş ve halen yabancı ülke gemilerinde az da olsa çalışabilen (kendi çabaları sonucu iş bulabilen) Türk gemiadamlarının diğer uyruklardaki gemi adamlarına standart (yeterlilik, belgeler, eğitim) denkliği sağlanabilmiş, ne de yurt dışına gemiadamı gönderme konusunda iş ve işçi bulma kurumunun tekeli kırılabilmiştir. Ne de gereken politikalar oluşturulabilmiştir.

Sonuç olarak; Türkiye 1996 yılı DİE Hanehalkı işgücü anketlerine göre işsiz sayısı 1.382.000 kişidir. (Oranı % 6.1) Esasen bu oranın çok daha yüksek olduğu tahmin edilmektedir. Zira DİE anketlerinde işgücüne dahil edilmeyen çalışma çağında olup da iş aramayanlar, mevsimlik çalışanlar, ev kadınları vd. gibi grupların oranının yüksek olması işsizlik oranını düşürmektedir. Oysa bu oranın % 30'larda olduğu belirtilmektedir[21]. Buna göre anlaşılan odur ki, işsizliği azaltma yönünde alınacak önlemlerden biri de hiç kuşkusuz batı ülkelerinin gittikçe azalan gemiadamı piyasasına yönelmektir. İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun bu konudaki tutumlarını yumuşatıcı önlemler alınmalıdır. Eğitim ve öğretim kurumlarının STCW sözleşmesinin aradığı standartları yerine getirmek ve bu konuda sorumluluk üstlenmeleri koşulu ile yabancı ülkelere gemiadamı gönderebilmelerine olanak tanınmalıdır.

Bu yolla işsizlik sorununa bir nebze de olsa çözüm bulunabilecek, hem de ulusal ekonomiye döviz kazandırıcı bir iş alanına yönelinmiş olacaktır.

Ayrıca devlet, ikili anlaşmalarla yabancı gemilerde çalışacak gemiadamlarının sosyal, kültürel ve ekonomik haklarını güvence altına almalıdır. Bu bağlamda ITF ile olan ilişkilerini geliştirmelidir. Türk gemiadamlarının da yabancı gemilerde ITF ücret düzeyinde çalışmaları konusunda girişimler yapılmalıdır. Yabancı gemilerde çalışma ortamına uyum sağlayacak gerekli eğitim programını geliştirmeli ve uygulanmalıdır.

[21] Ayrıca bilgi için bkz. İspanya, Yunanistan, Japonya için, OECD, ***Labour Force Statistics 1972-1992***; Türkiye için, DİE, ***Hanehalkı İşgücü Anketleri Sonuçları***, Nisan Ekim 1994; ILO, ***Yearbook of Labour Statistics***, 1995.

III. ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ:

THE IMPACT OF PRIVATIZATION ON INDUSTRIAL RELATIONS IN TURKEY [*]

Prof. Dr. Toker DERELİ [**]

By the mid-1970s Turkey's state economic enterprises (SEEs) were becoming increasingly unprofitable in spite - or partly because - of the various subsidies they received. Their inefficiency was also attributed to politically motivated employment policies, poor management, arbitrary government meddling, and restrictions on the pricing of their products. It had become customary to give SEE jobs to party supporters after elections. In addition to overstaffing, this practice was responsible for a high turnover among qualified managers who were frustrated by political appointees with little or no knowledge of management. Besides, because of social considerations, SEEs were not free to raise their prices in line with costs in the inflationary environment of the 1970s and 1980s. Their losses were therefore routinely met through government finance. This, in turn, was a major cause of the increase in budget deficits, accelerating the rate of inflation.

Privatization has been a perennial item on the economic agenda of successive Turkish governments since the early 1980s. Preparations for the sale of state assets have already led to far-reaching changes in industrial relations and employment practices in the SEEs, such as the introduction of the "contract worker" status, tougher bargaining policies with unions and the contraction of employment. Yet the scale of actual privatization and, consequently, its direct impact on industrial relations have so far been limited on account of governments' cautious approach to this controversial issue. Whenever shares in state enterprises were put up for sale, there were rumblings of discontent from the labour unions and, in some cases, considerable controversy. As a result, with the exception of privatization of a few enterprises in block, the process

[*] Paper presented at the XXI. International Dowling College Mediterrenean Conference, Naples, Italy, 15 July 1999.

[**] **University of Istanbul, Professor of Industrial Relations.**

has been confined largely to the sale of minority shares of the state, with relatively long intervals between offerings. But under more stable governments in the future this gentle approach is believed to run its course. In fact, the present coalition, predisposed to make the needed Constitutional and legislative changes, seems determined to push privatization with more vigor than in the past. Yet, due to legal disputes and public controversy, the privatization of big state conglomerates like Tüpraş, Sümerbank, Turkish Airlines, Türk Telekom, etc. -some of which have been slated for privatization- has not materialized so far.

This paper deals specifically with the effects of privatization (plus quasi-privatization efforts like downsizing, closing and liquidation) on industrial relations and employment in Turkey. Attention is drawn first to the newly-created "contract worker" status, as a move to pave the way for more effective personnel practices in SEEs. Then labor unions' reactions against privatization are reviewed, and finally some industrial relations effects of privatization are dealt with. Other legal and economic phases of privatization are not treated at any length.

"Contract Workers": The Notion and Controversy

Until 1984 there were two categories of persons employed in state economic enterprises (SEEs): Public servants and employees (workers). Public servants did not have the right to organize and bargain collectively (until at least the ratification of ILO Conventions nos. 87 and 151 in 1993 and the Constitutional change in 1995), but they enjoyed job security. Workers, by contrast, did have the right to join unions, and collective agreements provided them with better wages and benefits, but they enjoyed less job security than public servants. With a view to the eventual privatization of the SEEs, Legislative Decree no. 233 created a third category of SEE employees called "contract workers" In an attempt to rationalize the personnel regime in the public sector and to facilitate the process of privatization of the SEEs, Decree no. 233 of 1984 allegedly aimed to curb union power in the SEEs and make them more attractive targets for private entrepreneurs to buy. Contract workers were excluded from union membership and collective bargaining rights. Decree no. 233 of June 8,1984 dealt essentially with the personnel regime of the SEEs and related issues. Later amended by legislative Decree no. 308 in 1989, it raised a great deal of controversy, and following appeals made, was reviewed by the Constitutional Court which struck down several of its Articles on 25 July 1989. The government moved on and issued a new decree, no. 399, on 29 January 1990 which,

upon appeals made, was partially repealed again by the Constitutional Court on 3 April 1991. Finally the Parliament formed after the October 1991 general elections passed Act no 3771 on 5 February 1991 which, taking the verdicts of the Constitutional Court into consideration, gave the subject its present form.

The Decrees caused a great deal of controversy by creating a new category of SEE employees called "contract employees," thus further obfuscating the complications already existing in the public servant-worker distinctions which had beset public sector labour relations in Turkey for several decades. According to the Decrees, there would be three categories employed by the SEEs, namely "employees", "public servants" and "contract employees". Decree no. 233 defined, in Art. 42, the contract worker as a person employed under an employment contract but who was not to be considered a "worker". The ambiguity involved in this definition entailed legal objections, and following a number of disputes, culminated in the eventual intervention of the Constitutional Court. Decree no. 308 which amended Decree no 233 reiterated the clause which provided that contract employees, like public servants, should not be covered by collective agreements (Art. 41/II). They were to be hired under fixed-term contracts and terminated by the management board of the SEE concerned according to the criteria established by the High Planning Board. To equip them with attractive employment conditions, the Decree brought alluring salary levels and special privileges, i.e. premium wages to reward contribution to productivity or profitability. It established the severance pay of contract worker as one-fourth of his last monthly earnings for each year of service, meaning a rate lower then that of workers covered by the Labour Act. Detailed disciplinary and appeal procedures were laid down to protect contract workers against arbitrary actions of management. It debarred contract workers from engaging in political activities, a restriction also impopsed on public servants. At any rate, although the remuneration of contract workers was initially more attractive than that of their "worker" colleagues, the pay differential in their favour was gradually eroded.

The concept "contract employee" was not new. Art. 41/B of the Public Servants Act (no. 657) has defined them as "employees not considered workers who may be employed on temporary works requiring specialized knowledge and only in crucially needed and exceptional circumstances. "But obviously the new, broader concept brought by the cited Decrees departed from the "contract employee" mentioned in the Public servants Act no. 567.

In the mid - 1980s the government placed, sometimes gradually but at times in bulk numbers and abruptly, workers and public servants in the SEEs into the "contract employee" status. While at least initially their remuneration was attractive, contract workers had neither the job security enjoyed by public servants, nor union freedoms nor collective bargaining rights granted to workers. Despite admitting to the existence of an employment contract, which is instrumental in the definition of "employee" in general, the decree's refusal to recognize union rights to the contract worker was viewed as a contradiction. There was an attempt to predicate this new employment relationship on the notion the "administrative contract", a concept borrowed from the French legal system, but this was also contested because of he Decree's clear emphasis on the labour law concept of "employment contract" as well as its reference to labour courts as the competent judicial organs in the event of disputes involving contract workers. Therefore if these employees were workers in the meaning of labour legislation, their exclusion from union and collective bargaining rights could not be justified under the Constitution and labor laws.

The Decree no. 233 (as amended by Decree no. 308) was first contested in labour courts and in the Court of Cassation. In one of its verdicts the Court of Cassation, referring to the narrower concept of "contract employee" found in the Public Servants Act, ruled that a worker engaged in loading and unloading tasks at the airport could not be transferred to the "contract worker" status unless a significant change had occurred in the nature of his job. In the view of the Court, the person in question should be considered a worker and therefore allowed to exercise his union and collective bargaining rights. There were other court rulings as well which challenged the legality of the Decree from different vantage points.

Following appeals made to it, the Constitutional Court overturned, on 22 December 1988, various articles of Decree no. 233 (as amended by Decree no. 308), declaring them unconstitutional. The Constitutional Court said that the Decree, by placing persons with the same duties and responsibilities into different status and remuneration categories, violated the principle of equality enshrined in Art. 10 of the Constitution. Art 128 of the Constitution holds that in addition to workers, "public servants and other public functionaries may be employed in the SEEs; public servants and other public functionaries are those persons engaged in the essential and continued tasks necessitated by public service-type activities in the SEEs as well as in other public bodies and agencies in accordance with the general rules of public administration. The Court stressed that contract workers and "other public functionaries"

envisaged in Art. 128 of the Constitution were not identical concepts. It nevertheless held that employment based on special administrative contracts was possible in those positions of the SEEs which were not subject to the general rules of public administration, and the legislature could exclude them from union and collective bargaining rights, provided the State equipped them with special legislation, safeguards and job rights similar to those granted to workers; but it was, in the opinion of the Constitutional Court, clearly unconstitutional to thrust workers into such positions while there was no change in the nature of their jobs.

Following the Constitutional Court's verdict, the government issued Decree no. 399 on January 1990. In an effort to take the court's views into consideration, the new Decree tried to bring clarity to certain issues. It listed the positions essentially of an administrative nature for each enterprise and its associated partnerships in which public servants would be employed. They were to be subject to Act no. 657, naturally. Contract workers, to be employed under "administrative contracts", would be hired for positions to be determined by the government. And any worker whose employment relationship was not based on an administrative contract should be deemed a "worker". Decree no 399 tried to strengthen the contract worker's job security by bringing certain objective safeguards, somewhat similar to those of workers and public servants (i.e. on working hours, financial and social benefits, vacations, termination terms.). However, it still reiterated, in Art. 14, that contract employees should neither join unions, nor were they to be allowed to strike and support any strike or union activity. In Art 3/D it maintained the restriction, which forbade contract employees to benefit from any collective agreement simply on the grounds that they were not considered "workers". And, for the same reason, the competent courts to settle their disputes were to be administrative tribunals.

Decree no. 399 was also contested and the Constitutional Court which, upon appeal, revoked a number of its articles, which were deemed unconstitutional on 4 April 1991. The Parliament formed after the October 1991 elections, finally passing an Act (no.3771) on 5 February 1992, brought new formulations in order to supplant the repealed articles. However, though some objectivity and clarity was provided with respect to disciplinary and financial dimensions, the ban on contract employees' union and collective bargaining rights was left untouched in the legislation. Therefore union reactions to the Act continued in the ensuing years.

It is generally held that, in the face of existing legislation governing public servants (Act no. 657 and the forthcoming Act on their union rights) and workers (Acts nos. 1475, 2821,2822), there seems to

be no need to indulge in artificially creating a third category whose legality is dubious. Past experience has shown that such attempts cause added complications tempting the authorities, under the pretext of ambiguous rules, to exercise them in an abusive fashion. The Decrees had worthwhile intentions such as the recruitment and utilization of qualified managers for the ailing SEEs. The law may even deny certain employee categories the right to bargain and strike (police, firefighters, etc.), but creating a fuzzy concept, in fact, a void into which thousands could be thrust arbitrarily would not be welcomed in a social democratic.-state Since the passage of Act no 3771 the government has issued a few regulations and courts have passed judgments to clarify the limits of these categories, but the controversies seem to persist.

Changes which my lessen the significance of such superficial distinctions are likely to occur in the legislative area. Now the Constitutionally guaranteed commitment to grant public servants the right to organize would be one factor to alleviate the existing tensions. Public servants' unions will probably enjoy only the right to negotiate, or will be allowed to function within the constraints of "compulsory conciliation- advisory arbitration" schemes at the most. Therefore many public servants and contract workers will still aspire to having "worker status", for the latter's well-entrenched right to bargain and to strike will continue to be more alluring. Therefore, in order to head off the reemergence of the old, deep-rooted problems which have plagued the Turkish public sector labour relations in the past, clear-cut distinctions should be made between legal definitions of "public servants" and "workers", and the number of "public servant" and "contract employee" positions (in the meaning of contract employees with contracts of fixed duration under Act no. (657) should be kept at a minimum. Certainly, avoiding abusive or arbitrary applications is no less important than making careful legal definitions of such categorizations.

Thus, even before privatization gained momentum in Turkey the "contract worker" status became a major factor accounting for reduced union power in the public sector. Due to the ongoing privatization process, though slow and cautious, the number of "contract workers" is expected to fall. Yet, of approximately 1 million workers employed in the SEEs and similar public bodies, around 250 thousand are still subject to "contract worker" status. It is hoped that the forthcoming legislation on public servants' union rights (whose number is around 1,5 millions) will grant contract workers as well the right to organize and negotiate collectively, if not the right to strike.

Union Response to Privatization

Labour unions in Turkey generally view privatization as a move to weaken and ultimately to destroy the labour movement. They have already witnessed a decline in their membership as a result of preparations for privatization. Labour union statements therefore reflect strong rejection of the privatization programme. Frequent criticisms focus on ı the creation of the contract worker's category in the SEEs; (2) erosion of worker's job and income security, and (3) the creation of a non-union environment. Unions are also concerned that many workers will be made redundant both before and after privatization. In cases of redundancies, they ask who would pay their accumulated benefits, such as severance pay. In addition, they believe that privatization will lead to tougher bargaining since they will have to negotiate with private sector employers.

Union reactions also centre on the policy choices the government is making. A recurrent criticism is that the government, rather than selling off or rehabilitating inefficient SEEs, is in the process of handing over profitable enterprises to the private sector, particularly to foreign multinational corporations that are alien to national interests. Unions claim that monopoly SEEs that might be bought by foreign corporations will not strive to sell their products to domestic consumers at reasonable price levels. They will seek high profits, raising prices and fuelling inflationary pressures.

Unions also see the SEEs as a symbol of Turkey's economic and political independence. To counter allegations of economic inefficiency of the SEEs, some unions emphasize their social contributions, while blaming their inefficiency on political interference, high turnover among managerial staff, mismanagement and overstaffing. They argue that, with their price-regulating and stabilizing functions, the SEEs help to correct imbalances in the distribution of national income. Furthermore, the SEEs have always made significant contributions to workers' and managers' education, thus helping the private sector as well by providing it with trained human resources. Employment created by the SEEs makes an invaluable contribution to social stability. The SEEs have also pioneered many social welfare programmes since the 1930s. The unions also deplore the abolition of the workers' participation scheme in SEE management boards since the enactment of privatization legislation in 1984.

Labour unions also argue that it is unrealistic to expect workers to purchase shares in the companies that employ them. Their income is

barely sufficient for their families' survival, and they cannot afford to put money aside from their earnings to buy shares. If they can, they will have to sell them before long. However, when the government decided to close down the allegedly unprofitable steel mill in Karabük, claiming that its technology was too old to be renovated, union reactions led to the buying out of the enterprise by the workers. The enterprise was sold to workers at a symbolic price; a joint stock company was set up, giving workers and other stockholders shares. The new company, Kardemir, has been operating with reasonable efficiency under the workers' control so far. On the other and, attempted buying of Et ve Balık Kurumu, the big state conglomerate processing meat and fish products, by the Hak-İş Confederation, elicited strong reactions from many diverse groups in 1995 which were instrumental in thwarting the union's bidding.

Lastly some unions criticize privatization as a politically motivated phenomenon rather than an economic one. These unions consider privatization to be in contradiction with citizens' Constitutional right to live in a "social, just and legal" state. At present, labour unions seem to favour restructuring of the SEEs through delegation of increased autonomy to professional managers.

Effects on Collective Bargaining and Labor Relations

If and when large-scale privatization goes ahead as planned, bargaining units ("establishment" and "enterprise", using the Turkish labour law terms) will remain essentially unchanged in cases where the whole enterprise is sold. The union will simply move with its members from a public sector unit to a private sector unit, since the same unions function and organize workers in both sectors. If an enterprise collective agreement is in force, it will continue to apply until its date of expiry, in accordance with Art. 8 of Act no. 2822 which stipulates that a change of employer does not cause the collective agreement to expire.

If the enterprise is broken up and sold piecemeal on a plant-by-plant (establishment) basis, however, the bargaining structure and union-management relationship may be disrupted. Where separate plants are sold in this way, the privatized plants will form separate bargaining entities with independent legal status over which different unions may claim bargaining rights. In such cases, the disruption of the bargaining relationship is likely to cause uncertainty and increased inter-union rivalry. The process of union bargaining certification at separate

plants is likely to be delayed until the expiration of existing "enterprise-level" collective agreements.

Attempts to privatize large SEEs in which the state owns the majority or all of the shares have provoked strong criticisms from unions and the public. Yet, in the face of chronic financial difficulties and pressures from international institutions, privatization seems to be inevitable. Some SEEs will be sold to private sector owners, while a few others are destined for permanent closure. The government is determined to accelerate privatization, making it the linchpin of its plans for restructuring the economy and reducing the budget deficit and inflation-which also means keeping public sector wages down- The real challenge will come when the government tackles the big public corporations such as the state telephone monopoly. When the SEEs are fully privatized, there will be substantial changes in their labour relations.

Statements by government representatives suggest that seats on the management boards of SEEs earmarked for privatization might be allocated to union representatives. This could help to ease internal conflicts that are bound to arise because of privatization. It may also help union leaders to understand the inherent problems plaguing the SEEs and employers to understand the views and concerns of their workforce. Ultimately this may pave the way for a smoother transition to new labour relations in privatized SEEs. However, the role of "political contingency", that is, unions' tendency to effect the final negotiated settlements with pertinent ministers who also were trying to extract political benefits for themselves, will cease to be a factor in collective negotiations in Turkey.

Coupled with anti-union practices characterizing the neo-liberal polices of the last two decades, the absence of job security-despite the ratification of ILO convention no. 158 by Turkey,- the widespread practice of subcontracting, the widening scope of "non-covered employees" categories in collective bargains as well as the introduction of "contract workers" regime into the public sector were the main factors accounting for declining union power in the 1990s. As privatization proceeds, union density and coverage of collective bargaining are likely to drop even further in the decades ahead.

Policies to Mitigate the Negative Effects of Privatization on Employment

In order to alleviate the adverse effects of privatization on employment, the following measures have been adopted by policy-makers: (a) taking measures to compensate for the losses caused by the elimination of state enterprises or their plants, (b) providing workers laid off as a result of privatization with income and social security protection for a specified length of time, (c) establishing labor readjustment programs, and (d) encouraging the further development of the private sector and implementing active labor market policies to create employment.

These measures were incorporated into Act no. 4046 on the implementation of privatization programs. The project on Technical Aid and Social Security Network put into effect jointly with the World Bank has also foreseen similar measures. The sale, downsizing, suspension, closing or liquidation of the SEEs and similar public entities entail the transfer of public servants and contract workers to other public bodies. As such these categories enjoy job security. Workers employed under labor contracts are the vulnerable groups, and if they are displaced as a result of privatization, they must be paid certain "loss of job" compensation in accordance with the privatization Act. The Public Employment Service (PES, the İİBK) is in charge of channeling these payments to laid-off workers. Number of workers thus compensated had reached around 7 thousand by the year 1998. Labor readjustment programs, coupled with certain social security measures, also aim to mitigate the adverse impact of privatization on displaced workers and their families. The Labor Readjustment Project-which is part of the above-mentioned World Bank project-includes individual, organizational and local support systems. Two criteria must be met in order to take advantage of program funds, namely (1) the presence of a privatized or restructured SEE in the locality, and (2) the requirement that the number of displaced workers must constitute at least 1 percent of the total local workforce and must not be less than 150 persons. Presently Sümer Holding Inc. and Petlas Holding Inc. are the two major conglomerates served by this program. Along with the PES (İİBK), KOSGEB (Agency for the Development of Small and Medium Size Enterprises) and TOBB (Union of Chambers and Stock Exchanges) are also in charge of administering labor readjustment programs. The PES labor readjustment programs target the workers actually laid off due to privatization as well as those likely to be affected by privatization, and offers them outplacement services, counseling and community work activities. While

these are all positive endeavors, their practical impact has yet to be measured and evaluated.

Prospects and Conclusion

Despite the fact that "expropriation" has been addressed in Art. 46 and "nationalization" in Art. 47 of the Constitution of Turkey, no special arrangement has been made for privatization. This of course does not mean that it is constitutionally prohibited. The legislature is free to make arrangements on the matter. This fact notwithstanding, the Constitutional Court, while striking out several privatization attempts, thus somewhat favoring labor's views, brought several criteria to consider in privatization. In order to bring clarity to privatization attempts and pave the way for sustained implementation, the parliament amended the Constitution. Art. 47 have now been worded in a manner to include "privatization" as a right to be designated by special legislation. Art. 125 is amended, on the other hand, so as to foresee recourse to international arbitration for the settlement of privatization- related disputes.

While the said amendments have elicited a great deal of controversy, it is clear that the future will witness more vigorous privatization efforts. Certainly this will mean more uncertainty and turmoil in the industrial relations environment. To cope with the forthcoming problems, there is need to take relevant legislative and institutional measures if labor unions are to survive as viable elements of Turkish democracy.

BIBLIOGRAPHY

Dereli, T., ***Labour Law and Industrial Relations in Turkey***, The Hague, London, Boston: Kluwer Law International, 1997.

Dereli, T. and I.U. Zeytinoğlu, "Public Sector Industrial Relations on the Eve of Mass Privatization in Turkey", ***International Labour Review***, Vol. 132, 1993, No. 5-6.

Dereli, T., "Problems of the Turkish Industrial Relations System", ***Proceedings of the First International Industrial Relations Congress***, Istanbul, 12-13 November 1992.

Kutal, M. "Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Sözleşmeli Personel Statüsü, Hukuki Sorunları ve Yargı kararları", ***Cahit Talas'a Armağan***, Ankara, 1990.

Kutal, M., "KİT Personel Rejiminin Hukuki Esasları ve Sorunları", Paper presented at the ***Seminar on Actual Problems of Turkish Labor Relations*** organized by TÜHİS in Antalya in June 1999.

Reisoğlu, Z., "Anayasa Mahkemesi Kararı ve 399 Sayılı KHK Açısından Sözleşmeli Personelin Hukuki Durumu", ***TÜHİS Dergisi***, Vol. 11, No. 12, 1990.

T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, ***Türkiye'de Özelleştirme***, Kasım 1999.

Turkish Privatization Administration and Friedrich Naumann Foundation, "Aspects of Privatization in Turkey", Ankara, 1998 (processed).

Türk - İş (Confederation of labor Unions of Turkey), ***Özelleştirmeye Karşı Sosyal Devleti Koruma Raporu***, Ankara, 1998.

İŞÇİ VE İŞVEREN SENDİKALARI KONFEDERASYONLARININ TÜRK ÇALIŞMA YAŞAMINDAKİ YERİ [*]

Prof. Dr. Tankut CENTEL [**]

GİRİŞ

80'li yıllardan itibaren, konfederasyonların çalışma yaşamı içindeki yeri konusunda, yeni bir aşamaya gelindiği görülür. Gerçekten, özgür toplu pazarlık sisteminin Türkiye'de 60'lı yıllarda kabulünden itibaren, mesleki kuruluşlar içinde salt işçi kesimininkiler önplana çıkmış ve işçi sendikacılığı, gerek 60'lı ve gerekse 70'li yıllarda, demokratik yaşamın tek baskı grubu olarak algılanmıştır. 80'li yılların sonuna doğru ve onu izleyen 90'lı yıllarda ise; her iki kesime ait üst örgütlenmelerin birlikte, çalışma yaşamını ilgilendirdikleri ölçüde ülke sorunlarına el attıkları gözlenmiştir. Bunda, 1989 yılında "duvarların çökmesi"nin ve globalleşmenin büyük ölçüde etkili olduğu, herkesce bilinen bir gerçektir.

Gerçekten, günümüzde işçi sendikacılığı, artık sanayi devriminin yarattığı olumsuz çalışma koşullarını insanileştiren bir hak alma mekanizması olmaktan öteye geçmiş durumdadır. Nitekim, sanayi devrimi; yarattığı endüstriyel değişimin başında, işçi ve işveren kesimleri olmak üzere iki değişik kesimin ortaya çıkması sonucunu doğurmuştur. Bunlar içinde her iki kesim de, dayanışma içinde olma gereksinimini duymuştur. Bu anlamda, işçi kesimi, olumsuz çalışma koşullarının sonuçlarını silmek ve işveren kesimi de, işçilerin birleşmesinden doğan ve kendilerini silebilecek olan baskıya karşı biraraya gelmek üzere, dayanışma içinde hareket etmiştir. Bunun nedeni ise, sendikacılığın esas olarak bir işçi hareketi olarak algılanmasında yatmaktadır.

Günümüzde işçi ve işveren konfederasyonları, Türk çalışma yaşamı içinde, ağırlıklarını daha çok duyurmaya başlamış durumdadır.

---

[*] KONTEM tarafından 8 Mayıs 1998 tarihinde Prag'da yapılan seminere sunulan tebliğin güncelleştirilmiş metnidir.

[**] **İstanbul Üniversitesi, Hukuk Fakültesi**

Bunun da, gerek tarihi ve gerekse hukuki nedenleri vardır. Bu bağlamda, ülkemizdeki sendikal üst örgütlenmelerin tarihi gelişimlerine ve halen mevzuattan kaynaklanan görev ve işlevlerine bakmakta yarar bulunmaktadır.

I. Başlıca Üst Örgütlenmeler

1. İşçi kesimi

a) Türk-İş

Merkezi Ankara'da bulunan Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, kısa adıyla Türk-İş, Türkiye'nin ilk üst düzey sendikal örgütüdür.

Türk-İş'in kuruluş çalışmalarına, 17 Şubat 1952 tarihinde Türkiye Tekstil ve Örme Sanayii İşçileri Sendikaları Federasyonu'nun kuruluş kongresinde başlanmıştır. Sözkonusu kongrede, bir işçi sendikaları konfederasyonunun kurulması kararı alınmış; buna ilişkin çalışmaları yürütmek üzere, İstanbul Tekstil ve Örme Sanayii İşçileri Sendikası görevlendirilmiştir. 6 Nisan 1952 tarihinde Bursa'da toplanan kurucu örgüt temsilcileri, beş kişilik bir geçici yürütme kurulunu seçmiştir. Anılan kurulun çalışmalarıyla Türk-İş, 31 Temmuz 1952 tarihinde Ankara'da resmen kurulmuştur.

İlk olağan genel kurulda genel başkanlığa İsmail İnan getirilmiştir. Bundan sonraki dönemde Türk-İş'in çalışmaları, Demokrat Parti iktidarınca önemli ölçüde engellenmiştir. 1957 yılındaki 4. Genel Kurul'da genel başkanlığa Demokrat Parti yanlısı olarak bilinen Nuri Beşer seçilmiştir. 27 Mayıs 1960 tarihindeki askeri müdahaleden sonraki 5. Genel Kurul'da ise, onur kuruluna seçilen Nuri Beşer'in yerine Seyfi Demirsoy gelmiştir. 1961 Anayasası'nın hazırlık çalışmalarına Türk-İş, bu dönemde etkin bir biçimde katılmıştır.

Çalışma yaşamına ilişkin önemli yasaların 1963 yılında çıkarılmasından sonra Türk-İş, ilk önemli bölünmeyi Paşabahçe grevi sırasında yaşamıştır. Türk-İş'den ayrılanların DİSK'i kurmalarından sonra yapılan 1968 yılındaki 7. Genel Kurul'da, Konfederasyonun temel ilkeleri ile sosyo-ekonomik sorunlara bakış açısını içeren ve daha sonra "Türk-İş'in 24 İlkesi" olarak adlandırılan bir metin kabul edilmiştir.

Genel başkan Demirsoy'un ölümünden sonra seçilen Halil Tunç'un döneminde de Türk-İş, "partilerüstü politika"yı sürdürmeye

devam etmiş ve 12 Mart 1971 tarihinde yapılan askeri müdahaleye karşı çıkmamıştır. Daha sonra, Türk-İş; üyesi iki büyük sendikanın (Genel-İş ile Olayis'in), 1976 yılında ayrılıp bir başka konfederasyona geçmelerine rağmen, özellikle kamu kesimi işyerlerinde örgütlülüğünü sürdüren ve işçi sayısı en fazla işçi kuruluşu olma sıfatını devam ettirmiştir.

Halil Tunç'un 1979 yılında yapılan 11. Genel Kurul'da adaylığını koymayıp çekilmesi üzerine, genel başkanlığa getirilen İbrahim Denizcier, görevini 1982 yılına kadar sürdürmüş ve bu tarihte sağlık nedeniyle görevden ayrılmıştır. Bunun üzerine, 12. Genel Kurul'da genel başkanlığa Şevket Yılmaz getirilmiştir. Şevket Yılmaz'ın yerini, Aralık 1992 tarihinde toplanan 16. Genel Kurul'dan günümüze kadar genel başkanlığı sürdüren Bayram Meral almıştır.

Ocak 1999 tarihi itibariyle, Türk-İş'e üye sendika sayısı 33 olup; bunlara ait toplam üye işçi sayısı, 2.178.886'dır. Sözkonusu üye işçi sayısı itibariyle Türk-İş, halen ülkemizde en çok işçiyi bünyesinde bulunduran işçi sendikaları konfederasyonu olma sıfatına sahiptir.

b) DİSK

Tam adı "Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu" olan DİSK, Türk-İş'den sonra kurulan ikinci büyük işçi sendikaları konfederasyonudur.

DİSK, daha etkili bir sendikal mücadele anlayışını geliştirmeyi ve sendikaların siyasi mücadeleden ayrı tutulamayacağını savunarak ortaya çıkmıştır. Gerçekten, Paşabahçe grevini genel merkezden ayrı olarak destekledikleri gerekçesiyle Türk-İş'den geçici olarak ihraç edilen Türkiye Maden-İş, Türkiye Lastik-İş ve Türkiye Basın-İş sendikaları ile Türk-İş üyesi bulunmayan Türkiye Gıda-İş ve Türk Maden-İş sendikaları, biraraya gelip 13 Şubat 1967 tarihinde İstanbul'da DİSK'i resmen kurmuşlardır.

İşçi hareketlerinin yoğun olduğu bir dönemde kurulan DİSK, ağırlıklı olarak özel sektöre ait işyerlerindeki işçi sendikaları aracılığıyla, üye sayısını artırıp önemli bir güç kazanmıştır. DİSK, 1968 yılındaki 2. Genel Kurul'dan sonra aldığı kararlarla Türkiye İşçi Partisi'ni desteklemiştir. 1970 yılında Adalet Partisi hükümetinin sendikal özgürlüklere ilişkin olarak TBMM'ne sunduğu bir yasa değişikliğine DİSK, büyük tepki göstermiştir. 15-16 Haziran olayları olarak anılan olaylarda, bazı DİSK yöneticileri tutuklanmıştır.

1976 yılında 1 Mayıs'ı işçi bayramı olarak ilk kez bir mitingle kutlayan DİSK'in 1977 yılındaki mitinginde ise, topluluğun üzerine ateş

açılması sonucu 36 kişi yaşamını yitirmiştir. Diğer yandan, DİSK merkez yürütme kurulu üyeleri arasındaki "ulusal demokratik cephe" tartışmaları da, örgüt içindeki anlaşmazlığı büyütmüştür.

12 Eylül 1980 tarihindeki askeri müdahale, DİSK'in faaliyetlerini durdurmuş; tüm malvarlığını, kayyım yönetimine bırakmış ve yöneticileri hakkında, sıkıyönetim mahkemelerinde dava açılmıştır. Ancak, 1991 yılının Nisan ayında Türk Ceza Kanunu'nun 141 inci maddesinin yürürlükten kaldırılması üzerine Askeri Yargıtay, DİSK yöneticilerini beraat ettirmiş ve daha sonra da, malvarlığının iadesine karar vermiştir. Böylece, yeniden faaliyete başlayan DİSK, 11.5 yıl aradan sonra, ilk genel kurulunu 7 Aralık 1991 tarihinde toplayabilmiştir. Abdullah Baştürk'ün ani vefatı üzerine genel başkanlığa Kemal Nebioğlu ve sonra da Rıdvan Budak seçilmişlerdir. Son dönemde Rıdvan Budak'ın DSP'den milletvekili seçilmesi üzerine, DİSK Genel Başkanlığı'na Vahdettin Karabay gelmiştir.

Ocak 1999 tarihi itibariyle DİSK'e üye sendika sayısı 25 olup; bunlara ait toplam üye işçi sayısı da, 368.743'dir.

c) Hak-İş

Tam adı "Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu" olan Hak-İş, 22 Temmuz 1976 tarihinde yedi işçi sendikasının biraraya gelmesiyle kurulmuştur. Hak-İş, görüldüğü kadariyle, manevi değerlere saygıyı esas alan bir sendikal arayışı benimsemiş durumdadır.

12 Eylül 1980 tarihindeki askeri müdahale, bazı işçi konfederasyonları gibi, Hak-İş'in de faaliyetlerini durdurmuştur. Ancak, altı aylık bir denetlemeden sonra, Hak-İş'in yeniden faaliyette bulunmasına olanak tanınmıştır. Ara dönemde hazırlanan sendikal yasalara ise, Hak-İş'in karşı çıktığı görülmüştür. Buna karşın, Hak-İş'e bağlı birçok sendika, 1983 yılında getirilen % 10'luk temsil barajını aşarak, birçok işyerinde toplu iş sözleşmesi yetkisini kazanmıştır. Arıca, üye sayısını da bu dönemde artırdığı görülen Hak-İş'e bağlı sendikalar, önemli bazı grev hareketlerine de önderlik etmiştir.

Ocak 1999 tarihi itibariyle Hak-İş'e bağlı üye sendika sayısı 7 olup; bunlara üye işçi sayısı da, toplam olarak 361.415'dir.

2. İşveren kesimi

İşveren kesimi, değişik bazı üst örgütlenmelere sahip bulunmakla birlikte, sendikal alanda tek bir konfederasyona sahiptir: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK).

İşverenlerin ortak ekonomik ve toplumsal çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla TİSK, 1962 yılında kurulmuştur. Gerçekten, 1958 yılında Koç Topluluğu'nun önderliğinde Madeni Eşya Sanayicileri Sendikası'nın (MESS'in) kurulmasının ardından, değişik sektörlerden gelen işverenler, 1961 yılında sendikal örgütlenmeyi yaygınlaştırmaya çalışmıştır. Bu bağlamda, aynı yıl tekstil, cam, gıda, toprak, ağaç ve matbaacılık işkollarında işveren sendikaları kurulmuş ve sözkonusu sendikalar, 15 Ekim 1961 tarihinde MESS'le birlikte İstanbul İşveren Sendikaları Birliği'ni oluşturmuşlardır. 1962 yılında kimya ve maden işkollarında kurulan işveren sendikaları da, bu birliğe üye olmuştur. Aynı yıl Aralık ayında yapılan 2. Olağan Genel Kurul'da yeni bir anatüzük kabul edilmiş; örgütlenmenin ülke düzeyine yayılıp, birliğin adının da "Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu" olarak değiştirilmesi benimsenmiştir. Daha sonra, TİSK'in merkezi, 1965 yılının Ağustos ayında İstanbul'dan Ankara'ya taşınmıştır.

TİSK'e üye bulunan işveren sendikası sayısı, Kasım 1999 tarihi itibariyle, 19'dur.

II. Konfederasyonların Hukuki Dayanakları

1. Konfederasyon kavramı

"Konfederasyon" sözcüğü, esas olarak, ortak ve genel bir çıkar etrafında birleşmek anlamını taşır.

Sendikal mevzuatta "konfederasyon" sözcüğünün kullanılması, 19. yüzyılda ekonomik ve sosyal devrimlerin gelişmesinden ve işçi sorunlarının toplumun dikkatini çekmesinden ardından gerçekleşmiştir. Nitekim, birçok Batı Avrupa ülkesi; sendika özgürlüğünü tanıdığı mevzuatında, sendikalar ile birleşmelerin türlerini ve derecelerini belirtmek için, "konfederasyon" sözcüğüne yervermiştir.

Konfederasyonlar, bir ülke sınırları içinde ve o ülkenin ulusal çerçevesi kapsamında, en üst mesleki örgütlenmelerdir. İşlev ve nitelikleri itibariyle en üstte yeralmaları yüzünden konfederasyonlar, daha çok ekonomik ve sosyal alanda genel politikanın belirlenmesi ve ait oldukları kesimi temsil etme gibi işlerle uğraşırlar ve esas olarak günlük

toplu pazarlık süreci içinde yeralmazlar. Ancak, ülkelerin işçi ve işveren kesimlerine ilişkin farklı yapıları ve çalışma koşulları ile siyasi tercihlerindeki değişiklilik, konfederasyonların zaman zaman birbirinden tamamen ayrı işlevleri üstlenmelerine yolaçmakta ve bu da, konfederasyonun genel ve değişmez nitelikte bir tanımını vermeyi engellemektedir.

2. Uluslar arası hukuk temeli

a) İnsan Hakları Evrensel Bildirisi

İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nde, sendika hakkına ilişkin genel çerçeve, *"herkesin, çıkarlarının korunması için sendikalar kurmaya ve bunlara katılmaya hakkı vardır"* (m. 20) biçiminde çizilmiştir. Bu serbestiyi zedeleyici veya yokedici nitelikteki düzenlemeler, belirtilen sendika hakkının özüne ters düşecektir.

Sözkonusu düzenleme içinde, sendikal üst kuruluşların içerik ve biçimi için ne bir açıklık getirilmiş ve ne de herhangi bir sınırlamaya gidilmiştir. Bu bağlamda, sendika özgürlüğünün bir gereği ve bu özgürlüğün bir devamı niteliğinde olmak üzere, konfederasyon kurma ve bunlara üye olmanın da, İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nce belirlenmiş anılan güvence kapsamında görülmesi gerekmektedir.

b) Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 Sayılı Sözleşme

87 sayılı Sözleşme, *"Çalışanların ve işverenlerin örgütleri, federasyon ve konfederasyon kurma ve bunlara üye olma ve her örgüt, federasyon veya konfederasyon, uluslararası çalışanlar ve işverenler örgütlerine katılma haklarına sahiptirler"* (m. 5) hükmüyle, konfederasyon kurma ve bunlara üye olma hakkını uluslararası düzeyde güvence altına almaktadır. Aynı sözleşme, sendika özgürlüğüne ilişkin bazı esasların, konfederasyonlar hakkında da uygulanmasını öngörerek (m. 6); konfederasyon kurma ve bunlara üye olma serbestisinin, sendika özgürlüğü çerçevesinde ele alınması gereğini benimsemektedir.

3. Ulusal hukuk boyutu

a) 1982 Anayasası

Sendika kurma hakkını tanıyan Anayasa'nın 51. maddesi, metninde açıkça "konfederasyon" sözcüğüne yer vermemiş; ancak, bunun yerine, "üst kuruluşlar"dan sözetmiştir. Nitekim, sözkonusu düzenleme:

*"İşçiler ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve **üst kuruluşlar** kurma hakkına sahiptirler"* (f. 1);

*"Sendikalar veya **üst kuruluşlarını** kurabilmek için kanunun gösterdiği bilgi ve belgelerin, kanunla belirtilen yetkili mercie verilmesi yeterlidir. Bu bilgi ve belgelerin kanuna aykırılığının tespiti halinde yetkili merci, sendika veya **üst kuruluşun** faaliyetinin durdurulması veya kapatılması için mahkemeye başvurur"* (f. 2);

*"İşçi sendika ve **üst kuruluşlarında** yönetici olabilmek için, en az on yıl bilfiil işçi olarak çalışmış olma şartı aranır"* (f. 7) ve

*"Sendika ve **üst kuruluşlarının** tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, Anayasada belirlenen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamaz"* (f. 8)

biçimindeki değişik hükümleriyle, üst kuruluş olarak konfederasyonlara olanak tanımış, ama üst kuruluş türlerini sınırlama yoluna gitmemiştir. Böylece, yasakoyucu, üst kuruluş tür ve sayısını belirleme serbestisine kavuşturulmuştur.

b) 2821 sayılı Sendikalar Kanunu

1982 Anayasası çerçevesinde oluşturulan 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, tek üst kuruluş olarak konfederasyonların kurulmasına izin vermiştir. Nitekim, sözkonusu yasanın amacı, *"çalışma ilişkilerinde ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerin korunması ve geliştirilmesi için işçiler ve işverenler tarafından meydana getirilen sendikalar ile **konfederasyonların** kuruluşu, teşkilatı, faaliyeti ve denetlenmesi esaslarını düzenlemek"* biçiminde belirlenmiştir.

Diğer yandan, Sendikalar Kanunu, konfederasyon dışında, sözgelimi federasyon tipi başka bir üst örgütlenmeye yer vermemiştir. Bunun temel nedeni olarak; Türkiye çapında faaliyet gösteren işkolu sendikalarının yeni dönemde endüstriyel düzenimize girmesiyle birlikte federasyonların varlık nedeninin ortadan kalkması gösterilebilir.

III. Konfederasyonların Faaliyetleri

1. Genel nitelikteki faaliyetler

Sendikal örgütlenmenin günümüzdeki boyutları karşısında, sendikaların ve giderek, konfederasyonların faaliyet ve işlevleri oldukça artmıştır. Nitekim, Sendikalar Kanunu da, sendika ve konfederasyonların faaliyetlerinin özelliklerini dikkate alarak, ayrı ve özel olarak düzenlemiştir. Genel olarak bunlar; üyelerine adli yardımda bulunmak, toplanan kurullara temsilci göndermek, kurs ve konferanslar düzenlemek, sağlık ve spor tesisleri ile kütüphane kurmak, sandıklar ile kooperatiflerin kurulmasına yardımcı olmak ve bunlara kredi vermek, üyelerinin mesleki eğitimine çalışmak ve sınai ve iktisadi teşebbüslere yatırım yapmak gibi faaliyetlerdir (m. 33).

Konfederasyonlar, görüldüğü üzere, toplu pazarlık süreci içinde yer almamaktadır. Gerçekten, toplu iş uyuşmazlıklarının gerek barışçı ve gerekse grev ve lokavt gibi barışçı olmayan yollardan çözülmesi sürecinde, konfederasyonların herhangi bir müdahale yetkisi hukuken yoktur. Bunun yerinde olup olmadığı, tartışmalıdır. Nitekim, öğretide bir görüş, konfederasyonların, üst düzeyde örgütlenmiş olmaları nedeniyle, günlük toplu pazarlık sürecinden uzak tutulmalarını savunurken; diğer bir görüş, toplu pazarlık sürecinin makro düzeyde ülkenin sosyal ve ekonomik politikasını etkilediğini ileri sürerek, konfederasyonların toplu pazarlık sistemi içinde etkin olmalarını savunmaktadır. Değişik işkollarına ilişkin sosyal ve ekonomik verilerin tek bir merkezde toplanıp ulusal ücret politikasının belirlenmesi bakımından, konfederasyonların salt koordinasyon görevini yürütmeleri ise, daha sağlıklı ve mevcut ülke koşullarında daha gerçekçi görünmektedir.

2. Çalışma yaşamında temsil faaliyetleri

Sendikalar Kanunu, “kanun ve uluslararasıandlaşma hükümlerine göre toplanan kurullara .. konfederasyonların temsilci göndermesi”ni hükme bağlamıştır (m. 33/I bent 2). Bunların içine, “kanun” uyarınca olmasa da, zaman zaman Başbakanlık genelgesi çerçevesinde katılınan Ekonomik ve Sosyal Konsey çalışmalarını dahil etmek mümkündür. Böylece, konfederasyonların, mevzuat uyarınca katılmaları gereken bazı kurullar, doğrudan doğruya temsil görevi çerçevesinde değerlendirilmektedir.

a) Katılınan ulusal kurullar

aa) Çalışma Meclisi

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın kuruluş yasası niteliğindeki 3146 sayılı Yasa, oluşturulacak Çalışma Meclisi'ne en fazla işçiyi ve işvereni temsil eden konfederasyonlarca her işkolu için seçilecek işçi ve işveren temsilcilerinin katılmasını öngörmüştür (m. 26/I).

bb) İş ve İşçi Bulma Kurumu Mahalli Danışma Komisyonları

İş ve İşçi Bulma Kurumu Mahalli Danışma Komisyonları Hakkında Tüzük; gerekli görülecek yerlerde kurulacak olan mahalli danışma komisyonlarına, komisyonun kurulduğu il sınırları içinde bulunan beş önemli işkolundaki sendikalardan en fazla üyesi bulunan işçi konfederasyonu tarafından seçilecek beş işçi sendikası temsilcisi ile aynı işkolunda kurulu işveren sendikalarından en fazla üyesi bulunan işveren konfederasyonu tarafından seçilecek beş işveren temsilcisinin katılmalarını öngörmektedir (m. 1/bent 11).

cc) Asgari Ücret Tespit Komisyonu

Asgari Ücret Tespit Komisyonu'na, bünyelerinde en çok işçi ile işvereni bulunduran en üst işçi ve işveren teşekküllerinin değişik işkolları için seçecekleri beşer temsilci katılmaktadır (İş K. m. 33/II cümle 1).

dd) Yüksek Hakem Kurulu

Yüksek Hakem Kurulu; diğer üyelerin yanısıra, işçi konfederasyonlarından kendisine mensup işçi sayısı en yüksek olan konfederasyon ile işverenler adına en çok işveren mensubu bulunan işveren konfederasyonu tarafından seçilecek ikişer üyeden oluşmaktadır (TİSGLK. M. 53/I bent 4-5).

ee) Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Kurulu

Konfederasyonların, Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Kurulu'nda temsil edildikleri görülmektedir. Nitekim, SSK Genel Kurulu'na en fazla işçiyi ve işvereni temsil eden işçi ve işveren konfederasyonu tarafından

işkollarına göre eşit sayıda seçilecek en az ellişer işçi ve işveren temsilcisi katılma hakkına sahiptir (SSK Kanunu m. 12/I).

ff) Milli Prodüktivite Merkezi Genel Kurulu

Milli Prodüktivite Merkezi Genel Kurulu, üye sayısı bakımından en çok temsil yeteneğini haiz ve en üst işçi ve işveren kuruluşlarından istenecek temsilcilerden oluşmaktadır (MPM Kuruluş Kanunu m. 4/bent A f. d ve e).

gg) Özürlüler Yüksek Kurulu

Özürlüler İdaresi Başkanlığı'nın kuruluşuna ilişkin 571 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Özürlüler Yüksek Kurulu'na en fazla üyesi bulunan işçi ve işveren konfederasyonlarının başkanlarının katılmasını öngörmektedir (m. 18/I h).

hh) Ekonomik ve Sosyal Konsey

Ekonomik ve Sosyal Konsey içinde, işçi ve işveren kesimleri, konfederasyon düzeyinde temsil edilme olanağını bulmaktadır. Bu konuda, sayılarının birden fazla olması nedeniyle işçi sendikaları konfederasyonlarının TİSK karşısında daha ağırlıklı olarak temsil edilmeleri, Konsey içinde dengesizliğe yol açmamaktadır. Çünkü, sermaye kesimini temsilen Konseye, sendikal olmasa da, diğer işveren meslek kuruluşları katılmaktadır.

b) Uluslararası Çalışma Konferansı'na katılma

Uluslararası Çalışma Konferansı'na katılacak işçi ve işveren delegeleri, ülkede en çok üyeye sahip bulunan işçi ve işveren konfederasyonları tarafından seçilmektedir. Bu bağlamda, işçi kesimi delegelerinin seçimi nedeniyle çıkan anlaşmazlık; geçtiğimiz yıllarda eski Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanları Necati Çelik ile Nami Çağan'ın, Türk-İş dışındaki konfederasyon başkanlarını yanında danışman olarak götürmesiyle, hafifletilmeye çalışılmış ve bunda da başarılı olunmuştur. Sözkonusu uygulama, Bakan Yaşar Okuyan tarafından da aynen sürdürülmüştür.

c) Katılımın içeriği

Konfederasyonların çalışma yaşamına olan katılımları, genel olarak, danışma ve kararlara katılma biçiminde gerçekleşmektedir. Gerçekten, sözkonusu katılım, katılınan kurulun danışma işlevini gördüğü durumlarda, danışma niteliğini taşımakta; anılan kurullarda herhangi bir icrai kararın alınmasından sözedildiğinde de, bu katılım, kararlara katılma (oy verme) biçiminde ortaya çıkmaktadır.

IV. Konfederasyonl Ararası Ortak Çalışmalar

1. Ortak çalışmaları doğuran nedenler

Konfederasyonların kendi aralarında yaptıkları ortak çalışmaları, birbirinden ayırdetmekte yarar vardır. Nitekim, bunlardan bir bölümü, aynı kesime ve diğeri ise, değişik kesimlere ait konfederasyonların, kendi aralarında yaptıkları ortak çalışmalardır.

Aynı kesime ait konfederasyonların yerine getirdikleri ortak faaliyetler içinde, salt işçi sendikaları konfederasyonlarının kendi içlerinde yaptıkları etkinlikler yeralır. Çünkü, günümüzde çok sayıda olma, sadece işçi sendikaları konfederasyonlarına ait bir özelliktir.

Değişik kesimlere ait konfederasyonların, yani işçi ve işveren sendikaları konfederasyonlarının biraraya gelmelerinin temelinde ise, esas olarak iç ve dış nedenler yatmaktadır. Bunlardan en önemli dış neden, dünyada esen globalleşme rüzgârlarının Türk işçi sendikaları konfederasyonlarını da etkilemiş olmasıdır. Gerçekten, biryandan, 1989 yılında Berlin Duvarı'nın çökmesiyle birlikte gelişen siyasi alandaki küreselleşme ve diğer yandan da, ekonomik küreselleşmenin yolaçtığı uluslararası rekabet ortamı, ister istemez, işçi sendikaları konfederasyonlarını daha uzlaşmacı olmaya ve karşı yanla işbirliği içine girmeye sürüklemektedir. Nitekim, işçi sendikaları konfederasyonlarının stratejik temel hedefi, işsizlik tehlikesine karşı mücadeledir.

En önemli iç neden olarak ise, son dönemde ülke içinde artan Cumhuriyet aleyhtarı faaliyetleri göstermek mümkündür. Nitekim, sözkonusu faaliyetlerdeki artış, "sivil ittifak" altında birleşilmesi sonucunu beraberinde getirmiştir.

2. Ortak çalışmaların içeriği

Aynı kesime ait konfederasyonların kendi aralarındaki ortak faaliyetleri içinde, geçmişte zaman zaman mevcut siyasi iktidarlara karşı ve TİSK katılmaksızın yapılan ortak açıklamalar ile 1 Mayıs'ı ortak kutlama kararları görülmektedir.

Değişik kesimlere ait konfederasyonların, yani işçi ve işveren sendikaları konfederasyonlarının ortak çalışmaları, daha çok bir sosyal diyaloğun habercisi olma görünümündedir. Bu bağlamda, sözgelimi, Türk-İş ve TİSK temsilcileri, 26 Şubat 1994 günü Anıtkabiri ziyaret ederek, demokrasi ile laiklik düşmanlarına karşı kaleme alınmış ortak açıklamada bulunmuşlardır. Sonra, 5 Nisan kararlarının ertesinde, TİSK Genel Başkanı Refik Baydur'un daveti üzerine Türk-İş, DİSK, Hak-İş ve TİSK yöneticileri, 1 Temmuz 1994 tarihinde İstanbul'da biraraya gelmişlerdir. Konfederasyon düzeyinde "işçi-işveren zirvesi" niteliğindeki bu biraraya gelmeler, daha sonra İstanbul ve Ankara'da sürdürülmüştür. Nihayet, Türk-İş, TESK, DİSK, TOBB ve TİSK olmak üzere beş kuruluşun oluşturdukları "sivil ittifak"ın 6 Haziran 1997 günlü ortak basın bildirisi ile bunun akabinde üye işyerlerinde sürdürülen etkinliklerin de, aynı çerçevede değerlendirilmesi gerekmektedir.

SONSÖZ

İşçi ve işveren sendikaları konfederasyonları, ülkemizde çalışma yaşamının vazgeçilmez öğeleri olarak varlıklarını sürdürmektedir.

Yakın tarihteki olaylardan kaynaklanan nedenlerle, işçi kesimi içinde üç ayrı konfederasyonun varlığı, ilk bakışta güçlü sendikacılık ilkesine ters gibi görünüyorsa da; gerçekte bunların, zaman zaman ortak hareket etmeleri ve birbirlerinin varlığını tehlikeye düşürecek faaliyetler içinde bulunmamaları nedeniyle, bu durumun çok da tehlikeli durumlara yolaçmadığı ortadadır. Nitekim, önemli olan nokta; mevcut işçi sendikaları konfederasyonları arasında, gerekli iletişim ve işbirliği anlayışının bulunmasıdır.

Konfederasyonların, çalışma yaşamı içindeki resmi kuruluşların işleyişine daha etkin bir biçimde katılmalarına olanak tanınması, sosyal özerklik ilkesinin bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır. Gerek danışma ve

gerekse icrai karar alma konularında, pariter yönetim esasına yerverilmesi, sözkonusu kurumların demokratik işleyişine katkıda bulunacaktır.

Üçüncü binyıla çok az bir zaman kala, değişik kesimlere ait konfederasyonların, ülkemizde diyalog ve işbirliği içine girmeleri son derece sevindiricidir. Sözkonusu diyalog ve işbirliği ortamında, siyasi iktidarların da artık mikro ölçekli politikalardan vazgeçmeleri gerekir. Nitekim, bu tür ülke genelini kucaklamayan ve sadece siyasi oy beklentilerini karşılayan politikalar, sosyal diyalog ve işbirliği ortamında devletin sosyal taraflardan (konfederasyonlardan) soyutlanması sonucunu yaratabilmektedir.

YAZIN

Esin, P. : ***Türkiye'de İşveren Sendikacılığı***, Ankara, 1974.

Kutal, G. : ***Türkiye'de İşçi Sendikacılığı***, İstanbul, 1977.

Öz, Y. : ***Türkiye'de İşçi Sendikalarının Üst Örgütlenmesi***, Ankara, 1994.

Tokol, A. : ***Türkiye'de Sendikal Hareket***, Bursa, 1994.

İNSAN HAKLARI SÖZLEŞMELERİNİ ONAY POLİTİKASINDA BİR SAPMA: SENDİKAL HAKLAR SÖZLEŞMELERİNİN ONAYLANMASI

Prof. Dr. Mesut GÜLMEZ [*]

1990'lı yılların başlarına değin, Türkiye'nin uluslararası ya da bölgesel kuruluşlarca kabul edilen tüm insan hakları sözleşmelerinin onaylanmasında izlediği geleneksel politikayı, sayısal yönden de yetersiz olan durumla bağlantılı olarak inceleyip değerlendirerek, özetle şu sonuçlara ulaşmıştım: Sözleşmeler, kabul edildikleri tarihten çok sonra, gecikmeli biçimde onaylanarak iç hukukla bütünleştirilmiştir. Örneğin 1991 öncesinde onaylanan 29 Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) sözleşmesi,[1] ortalama olarak kabul edildiği tarihten 15 yıl sonra onaylanmıştı.[2] Bu ortalama süre, aynı dönemde onaylanan 7 Birleşmiş Milletler (BM) sözleşmesi için 6 yılı geçerken, 4 Avrupa Konseyi (AK) sözleşmesinde 9 yıla yaklaşmaktaydı. Böylece, sosyal ve sendikal haklara ilişkin insan hakları sözleşmeleri, kişisel ve siyasal haklara ilişkin sözleşmelerden daha gecikmeli olarak onaylanmıştır.[3] 1937-1999 arasındaki 62 yılık dönemde onaylanan toplam 39 sözleşme gözönüne alındığında, 15 yıllık ortalama onay süresi daha yükselerek 18,5 yıl olmuştur. Feshedilen 4 sözleşme gözönüne alınmadığı zaman da, gecikmenin 17 yıl olduğu görülmektedir (Bkz. Çizelge 1).

Sayısal yönden düşük düzeyli ve süre yönünden de gecikmeli onay politikası, temelde "geleneksel" olarak nitelenebilecek, belli özellikler taşıyan ve resmi belgelerde yinelenen nedenlerin ürünüdür. BM, UÇÖ ve AK sözleşmelerinin onaylanmasının uygun bulunmasına ilişkin yasa tasarılarının resmi gerekçeleri, değişen siyasal koşullara,

[*] **Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.**

[1] Onaylanan sözleşmelerden 1933 tarihli ve 34 sayılı Ücretli İş Bulma Büroları Sözleşmesi, 6 yıl sonra 23 Ocak 1952 tarihinde feshedildiğinden, bu dönemde, onayla hukuksal yükümlülük altına girilen sözleşme sayısı 28'dir.

[2] Kimi sözleşmeler, kabul edildikleri tarihlerden 1 ya da 2 yıl sonra onaylanırken, kimileri de 45 yıl gecikmeli olarak onaylanmıştır.

[3] Mesut Gülmez, "Türkiye'nin İnsan Hakları Belgelerini Onaylama Politikası", ***İnsan Hakları Yıllığı***, Cilt 13, 1991, s. 103 vd.

iktidarlara ve hükümetlere karşın yıllardır değişmeyen bir onay politikasının titizlikle izlendiğini ortaya koymaktadır. Gerçekten, hükümet ve ilgili komisyonların raporlarında yer alan ve ilk UÇÖ sözleşmesinin onaylandığı 1937'den 1991 yılına değin süren, incelediğim 54 yıllık dönemde değişmeyen resmi gerekçeleri şu iki ana başlık altında toplamıştım: Sözleşmelerin ulusal düzenlemelerle "ahenktar" ve "mutabakat" içinde olması ve uluslararası işbirliğine değer verilmesi. 1991'e değin onayladığımız 29 UÇÖ sözleşmesinden hükümet gerekçelerini ve Komisyon raporlarını incelediğim 27'sinde rastlanan bu iki gerekçe, BM ve AK sözleşmelerinde de yinelenmiştir. Her üç kuruluş çerçevesinde kabul edilen sözleşmelerden, yürürlükteki ulusal mevzuatla uyum içinde bulunan, ilgili yasalara aykırı düşen kurallar içermeyen, yeni düzenleme ve değişiklikler yapma konusunda ek yükümlülük getirmeyenler, daha doğrusu getirmediği düşünülenler seçilerek onaylanmıştır. Sözleşmelerin iç hukuka aykırı kurallarına, eğer olanaklıysa çekince konulmuş; buna karşılık UÇÖ sözleşmeleri gibi çekince konulmasına kapalıysa, onaylanması düşünülmemiş; değişik esneklik formülleri içerenler de, bu olanaktan geniş biçimde yararlanılarak onaylanmıştır.

İnsan haklarına saygılı devlet ilkesiyle bağdaşmayan ve kısaca "onaylamış olmak için onaylama" biçiminde tanımlanabilecek bu geleneksel onay politikasında köklü bir değişiklik, 1991 genel seçimleri sonrasında kurulan DYP-SHP ortak hükümeti döneminde onaylanan sendikal haklar ve iş güvencesi ile ilgili kimi UÇÖ sözleşmeleriyle gerçekleştirilmiştir.[4] Bu sözleşmelerin onaylanmasının uygun bulunmasına ilişkin yasa tasarılarının gerekçelerinde ve komisyon raporlarında, 1991 öncesi onaylanan sözleşmelerde olduğu gibi "mevzuatla ahenktar" olma ya da "bize herhangi bir vecibe veya külfet yüklememe" gibi resmi gerekçelere rastlanmamaktadır. Dolayısıyla, "önce iç hukukla uyum sonra onay" yerine, "önce onay sonra iç hukukla uyum" politikası benimsenmiştir. Özellikle 87, 151, 158 sayılı sözleşmelerin, gerek Anayasa gerekse 2821 ve 2822 sayılı sendikal yasalarda ve İş Yasası'nda yapılmasını gerektirdiği değişikliklerin kapsamının genişliği anımsandığında, buna karşın geleneksel onay politikasında böylesi bir değişiklik gerçekleştirmenin, bir "dönemeç" sayılması olanaklıdır.

Ne var ki bu onaylar, izleyen yıllarda onaylanan sözleşmelerde yeniden geleneksel onay politikasının gerekçelerine yer verilmesi nedeniyle bir “dönemeç” oluşturamamış, salt bir “istisna” ya da “sapma” olmaktan öteye geçememiştir. Gerçekten, örneğin 1998 ve 1999 yıllarında onaylanan 138, 29 ve 159 sayılı sözleşmelere ilişkin uygun bulma yasa tasarılarının gerekçelerinde, dili ve anlatımı yönlerinden daha

[4] Mesut Gülmez, “Sözleşmeler Onaylandı Ama...", ***DİSK Dergisi***, Aralık 1992, s. 14-16.

öncekilerden farklı olsa da, onaylanmalarının "ulusal mevzuatımız açısından bir olumsuzluk yaratmayacağı" yinelenmiştir. Bu, geleneksel onay politikasına dönüş demektir; daha doğru bir anlatımla, o yıllarda "dönemeç" olarak nitelediğim 1993 onayları, dönemin siyasal ve sosyal koşullarının ürünü olan bir "sapma" ya da "istisna"dır. Nitekim, 1993'te onaylanan 7 sözleşmeden bir önceki yasama döneminden devredilenlerin[5] gerekçelerinde herhangi bir değişiklik yapılmamış, buna karşılık 3 sözleşmeye eklenen 4 yeni sözleşmeye ilişkin gerekçelerde geleneksel yaklaşıma yer verilmemiştir.

Onay işlemleri 1993 ve 1994 yıllarında tamamlanan sendikal haklara ve iş güvencesine ilişkin sözleşmeler, onayı uygun bulma yasa tasarılarına ilişkin hükümet gerekçelerinde ve ilgili komisyon raporlarında benimsenen görüşler çerçevesinde, izlenegelen resmi onay politikasından bir ayrılmayı ya da sapmayı simgelemesi, bir tür kırılma noktası oluşturması yönünden önem taşımaktadır. Gerekçeler kadar, uygun bulma yasa tasarılarının TBMM'de görüşülmesi sırasında ileri sürülen görüşler de, onayda rol oynayan etkenler dışında, sözleşmelerin içeriğinin ve ilgili ulusal düzenlemelerle uyumlu olup olmadığının bilinip bilinmemesi vb. yönlerden ilginçtir.

I. 135 SAYILI SÖZLEŞMENİN ONAYLANMASI: GEREKÇELER VE GÖRÜŞMELER

Sendikal haklarla ilgili sözleşmelerden ilk olarak, 135 sayılı ***İşletmelerde İşçi Temsilcilerinin Korunması ve Onlara Sağlanacak Kolaylıklar Hakkında Sözleşme*** TBMM'de görüşülmüştür. 19 ve 25 Kasım 1992 tarihlerinde yapılan görüşmeler sonunda, dört sözleşmenin onaylanmasının uygun bulunduğuna ilişkin yasa tasarıları kabul edilmiş, böylece Anayasa'nın öngördüğü onay için gerekli birinci işlem yerine getirilmiştir. Bu nedenle, görüşme sırasını gözönüne alarak, incelemeye 135 sayılı sözleşmeden başlamak uygun olacaktır.

[5] 18. Yasama döneminde sunulan ancak seçimler nedeniyle hükümsüz sayıldığı için 19. yasama döneminde uygun bulma yasa tasarıları yinelenen sözleşmeler, 59, 142 ve 144 sayılı sözleşmelerdir.

1. Resmi Gerekçeler: Hükümetin Gerekçesi ve Komisyon Raporları

1972 tarihli ve 135 sayılı sözleşmenin DYP-SHP ortak hükümeti başkanı **Süleyman Demirel**'in 14 Mayıs 1992 tarihli yazısıyla TBMM Başkanlığı'na sunulan onaylanmasının uygun bulunmasına ilişkin yasa tasarısının gerekçesinde; bu sözleşmenin Taraf olduğumuz kimi sözleşmelere "paralel" olduğu, 87, 98 ve 151 sayılı sözleşmeleri tamamlayıcı nitelik taşıdığı açıklandıktan sonra, geleneksel onay politikası çerçevesinde, 2821 sayılı Sendikalar Yasası'yla uyum içinde bulunduğu ve ayrıca Avrupa Topluluğu'na (AT) uyum sağlanması yönünden de önem taşıdığı için onaylandığı şöyle belirtilmiştir:

"Sözleşme, içeriği dolayısıyla İnsan Hakları Evrensel Bildirisi yanında ülkemizin de taraf olduğu İnsan Hakları ve Temel Özgürlükler Avrupa Sözleşmesi (Madde 5 "genel") ve Avrupa Sosyal Şartı (Madde 5 "genel") ile de paraleldir.

Diğer yandan, Sözleşme, onaylanmaları için girişimde bulunulmuş olan sendikal özgürlükler konusundaki 87 ve 151 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmeleri ile 1951 yılında onayladığımız 98 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesinin de bir tamamlayıcısı durumundadır. Sözleşme, ***2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile uyum içerisinde olduğu*** gibi, öngördüğü kolaylıklar ve benzeri hususların yasal düzenlemelere gerek kalmadan toplu sözleşmeler ile sağlanmasına da olanak tanımaktadır.

Kaldı ki, Avrupa Topluluğunun, biri dışındaki tüm üyelerince onaylanmış bulunan bu Sözleşmenin ülkemizce de onaylanması, ***tam üyelik başvurusunda bulunduğumuz AT'ye*** Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planının hedeflediği biçiminde ***uyum sağlanması*** bakımından da ayrı bir önem taşımaktadır."[6]

Sağlık ve Sosyal İşler Komisyonu (SSİK) Raporu'nda, bu iki onay gerekçesi dışında değişik bir gerekçeye yer verilmezken, Dışişleri Komisyonu Raporu'nda aşağıda değinilen 87 ve 151 sayılı sözleşmeler için belirtilen gerekçe yinelenmiştir.

[6] ***TBMM Tutanak Dergisi***, S. Sayısı: 141, İşletmelerde İşçi Temsilcilerinin Korunması ve Onlara Sağlanacak Kolaylıklar Hakkında 135 sayılı Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna İlişkin Kanun Tasarısı ve Sağlık ve Sosyal İşler ve Dışişleri Komisyon Raporları (1/398), Dönem: 19, Yasamı Yılı: 1, s. 1-2.

2. Uygun Bulma Yasa Tasarısının Görüşülmesi

135 sayılı sözleşmenin onay işlemi, 3845 sayılı ve 25 Kasım 1992 tarihli uygun bulma yasasına ilişkin tasarının aşağıda özetlenen tartışmalardan sonra kabul edilmesi[7] ve Bakanlar Kurulu'nun 93/3967 sayılı kararının yayımlanması ile tamamlanmıştır.[8]

135 sayılı sözleşmenin onaylanmasının uygun bulunmasına ilişkin yasa tasarısının tümü üzerinde parti grupları adına konuşmalar yapılmış; Refah, Anavatan, Sosyal Demokrat Halkçı Parti Grupları görüşlerini ortaya koymuştur.

Yasa tasarısının tümü üzerindeki görüşmelere TBMM'nin 19 Kasım 1999 tarihli 29. Birleşiminde başlanmış ve ilk sözü Refah Partisi (RP) Grubu adına **Cevat Ayhan** almıştır. Ayhan, sözleşmenin onaylanması gerekip gerekmediğine hiç değinmemiş, bu fırsattan yararlanarak, "çalışma hayatında huzuru, güvenliği, uyumu sağlayacak olan bazı eksiklikleri muhterem Çalışma Bakanımızın dikkatlerine arz etmek" istemiştir. "Kıdem tazminatı fonu" ve "sosyal güvenlik kurumlarının bugün içine düştükleri durum" konularındaki görüşlerini açıklayan RP sözcüsüne, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı **Mehmet Moğultay**, haklı olarak, "***bununla ne ilgisi var***" sorusunu yöneltmiştir. C. Ayhan, "biz, sizin Bakanlık olarak çalışmalarınızı değerlendirme durumundayız" diyerek bu soruyu yanıtladıktan sonra da, gündem maddesiyle ilgisi bulunmayan konulara (örneğin, işçilerin sağlık hizmetlerinin ve ücretlerinin fevkalade geri ve kötü olduğuna) değinmeyi sürdürmüş ve sözlerini, sözleşmeye uyumu gerçekleştirecek yasal düzenlemeler yapılmasını önererek şöyle bitirmiştir:

"Değerli arkadaşlarım, bu anlaşma hayırlı olsun; ama, lütfen, bu anlaşmaya değil, ***asıl, alınması gereken tedbirlere Hükümet önem versin***, bu kanunları getirsin, bunları müzakere edelim ve çıkaralım."[9]

ANAP Grubu sözcüsü **Emin Kul**, "bazı endişelerini" dile getirmek istediğini belirterek başladığı uzun konuşmasında; UÇÖ'nün "Birleşmiş Milletlerin insan haklarıyla ilgili uzmanlık kuruluşları arasında önemli yer tutan bir kuruluş" olduğunu vurgulamış, kuruluş ve gelişimine değinmiştir. Sözleşme ve tavsiyelerin üçlü yapıdaki organlarca oluşturulduğunu anımsatan Kul, onay ve hukuksal sonuçları konusunda şu bilgilere yer vermiştir:

"***Teşkilatın oluşturduğu sözleşme ve tavsiye kararlarını, teşkilata üye ülkelerin kabul etme zorunluluğu yoktur***. Ancak,

[7] ***Resmi Gazete***, 11 Aralık 1992, Sayı: 21432, s. 1.
[8] ***Resmi Gazete***, 25 Şubat 1993, Sayı: 21507, s. 2-4.
[9] ***TBMM Tutanak Dergisi***, 29 uncu Birleşim, 19.11.1992, Cilt 21, Dönem: 19, Yasama Yılı: 2, s. 185.

oluşturulan ve en az iki üye ülkenin onaylamasıyla yürürlüğe konulan sözleşmelerin, üye ülkelerce onanması durumunda, bu sözleşmeler, o ülkenin iş hukuku haline dönüşür ve bu konularda üye ülke içi hukukunu, sözleşmelerin ilkeleri çerçevesinde düzenlemekle birlikte, bu düzenlemenin ve işleyişin ILO tarafından denetlenmesini de kabul etmiş olur." (s. 186)

Emin Kul, onayda izlenmesi gereken olağan yolun, önce iç hukuku onaylanacak sözleşmeyle uyumlu duruma getirmek olduğunu ileri sürmüştür:

"Sayın milletvekilleri, esas olan, sözleşmelerin kabulüyle ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmeye paralel olmayan ***zorlamalar yaratmak ve şarkvari bir gösteriş değil***, ülkenin, ekonomik, sosyal ve siyasal gerçekleriyle bağdaşan bir tutumu benimsemek ve önceden ***iç hukuku, sözleşmelere, hür dünyaya uyumlu hale getirmenin şartlarını yaratmaktır***. Böyle bir gelişmenin gerçekleştirilmesi halinde, sözleşmelerin onayı, ancak, amacına ulaşan bir işlem olarak değerlendirilebilir." (s. 187)

"Önce uyum sonra onay" yaklaşımını savunan Emin Kul, konuşmasının önemli bir bölümünü, UÇÖ sözleşmelerinin onaylanmasının demokratikleşme paketi çerçevesinde sunulmasının eleştirilmesine ayırmış ve hemen her konuşmasında onayın siyasal sömürü konusu yapıldığını ileri sürüp eleştirmiş, demokratik rejimle ve siyasal demokrasiyle ilgili engeller dururken sözleşmelerin onaylanmasının doğru olup olmadığını sormuştur:

"Çoğulcu, katılımcı ve özgürlükçü bir siyasal demokratik rejime varma hedefi önündeki bir dizi engelin var olduğu bir ortamda onaya sunulan ***ILO sözleşmelerinin, abartılmış bir demokratikleşme propagandası gürültüsüyle takdimi fevkalade yanlıştır***, gerçek niyetten haklı kuşkular doğuracak niteliktedir.

Bir yandan, yalnızca siyasal demokrasinin biçimsel kuralları yönüyle dahi ilgili olarak Anayasada, Siyasi Partiler Yasasında, Seçim Yasasında mevcut engeller karşımızda dururken ve hatta bu engellere rağmen oluşan parlamentoda milletvekillerinin yasama ve denetleme görevlerini yapabilmeleri belli ölçüde engelliyken, ***ILO sözleşmelerinin, sadece sözü ortada kalan bir demokratikleşme paketinin bir parçası olarak görmek, göstermek acaba mümkün müdür?***

"Diğer yandan, ekonomik ve sosyal hayata, demokratik rejimin adil ve dengeli paylaştırıcı araçlarını sokabilecek bir kalkınma ve sanayileşme süreci, ülkemizde yetersizlik ve duraksamayla malul iken, ***ILO sözleşmelerinin bu denli gürültülü bir propagandayla, tek***

başına demokratikleşme ve refaha ulaşma reçetesine müstahzar olarak yazılması ve gösterilmesi mümkün müdür?" (s. 187)

ANAP sözcüsü, Irak, Bulgaristan, İngiltere, Suriye, Kanada vb ülkelerin sırasıyla -o tarihte- 64, 80, 46 ve 27 sözleşme onayladığını belirterek siyasal rejimlerle onay sayılarını karşılaştırmış; Türkiye'den daha çok sözleşme onaylayan Afrika ülkelerinden ve dağılmış sosyalist bloktan örnekler vermiş, haklı olarak onay sayılarının ne demokratik rejim ne de işçi hak ve özgürlüklerinin gelişmişliği açısından tek bir ölçüt olabileceğini anlatarak, örneğin "Kenya, Guyana, Tanzanya, Gabon ve Cibuti, gerek demokratik rejim ve gerekse işçi hak ve özgürlükleri ve refah yönünden Kanada'dan daha mı ileri bulunmaktadır" gibi sorular yöneltmiştir. Kul, çoğaltılabilecek bu örnekleri, "kalkınma ve sanayileşmeye, demokratik rejim açısından ülkemizin gerçekleri de apaçık önümüzde dururken, ILO sözleşmelerinin onaylanmasının, tek başına demokratikleşmenin ve kalkınmanın bir ölçütü olarak kullanılmasının mümkün olmadığını açıkça ispata yeterli" olduğunu belirterek sözlerini şöyle sürdürmüştür:

"***Uluslararası Çalışma Teşkilatının sözleşmeleri***, ülkemizde çalışanlar, emeğiyle geçinenler için, asgari şartlar itibariyle, ***elbette ki çok önemlidir*** ve bu nedenle de Sayın Bakana, elbette ki teşekkür borucumuz vardır; fakat çalışma hayatımızla ilgili iç hukukumuzu bu yönde geliştirmenin ülkemizin şartlarıyla bağdaşan içtenlikli hiçbir gayret ve sonucu henüz mevcut değilken, onaya sunulan ILO sözleşmelerinin, demokratikleşme nitelemeli, gürültülü propagandalara dayalı, ***sadece siyasi amaçlı bir gösteriden ibaret kalmamasını temenni ediyoruz.***" (s. 188)

"Önce onay, sonra iç hukuku düzenleme" yolu seçilmesini, "kendini zorlayan bir yol" olarak niteleyip eleştiren ve onayın, uluslararası hukuksal yükümlülük doğuran ve denetim sistemini kendiliğinden harekete geçiren bir işlem olduğunu göremeyen Kul'a göre, "onay, bir niyet belirtmedir. (...) fakat, niyetteki içtenlik ve gerçekçilik, iç hukukun düzenlenmesi sırasında ancak, meydana çıkacaktır." Sözleşmelerin onaylanmasının, "siyasi amaç ve sonuç çıkarmaya yönelik davranış" olarak kamuoyuna sunulmasını eleştiren Emin Kul, DYP-SHP ortak hükümetini oluşturan partileri, "halefiyet gütmelerini" de gözönüne alarak, "yıllarca, bugün onaya sunulan ILO sözleşmelerini ilkeleri doğrultusunda iç hukukun düzenlenmesi yolunda herhangi bir gelişme sağlanmamış olmasında pay sahibi bulunmaları" nedeniyle eleştirmiştir:

"Bu sözleşmelerin kabul tarihlerinde, bugün iktidarı oluşturan koalisyon partileri de zaman zaman iktidar olmuşlardır, fakat, ***bu***

sözleşmeleri niyet olarak onaylamaya gerek görmedikleri gibi, geçen zaman içinde, iş hukuku(nu) bu yönde geliştirmeye yönelik gerçekçi bir düzenleme de yapmamış bulunmaktadırlar. Kaldı ki, kamuoyunda, demokratik paketin bir parçası olarak gösterilip, gürültüsü, yakıştırılan işlev boyutunu aşan bir propaganda sürecinin içerisinde 87 ve 151 sayılı sözleşmeleri bugün onaya getiren Hükümetin Sayın **Çalışma Bakanı**, Haziran 1992 tarihli 'Parlamentodan' Dergisinin 15 inci sayfasında: "Her ülkenin kendi koşuları vardır. ***Ben, kamu çalışanlarının grev hakkının kullanılması koşullarının oluştuğu kanaatinde değilim. Toplu iş sözleşmesi hakları olabilir, ancak, Hükümet ortağımızın buna da itirazları olabilir***" şeklindeki beyanları, hem niyeti belirten, hem de kuşkularımızı doğrulayan en somut bir örnektir." (s. 189)

Ülkemizce onaylanan kimi -42, 2, 95, 94, 102 ve 26 sayılı- sözleşmelerin gereklerinin yerine getirilmediğini, bu "örnekleri ve ihlalleri çoğaltma(nın) mümkün" olduğunu haklı olarak vurgulayan Kul, son bir örnek olarak da 98 sayılı sözleşmeye değinmiştir. 1951'de onaylanmasına karşın ancak 1961 Anayasası'yla toplu pazarlık hakkının "13 yıl sonra tahakkuk edebilmiş ve iş hukukumuza girebilmiş" olduğunu belirten Kul, ülkemizin bu sözleşmeyi ihlal nedeniyle UÇÖ gündeminde bulunduğunu, "siyasi iktidar(ın) serbest toplu pazarlık hakkına engel" olduğunu, "TİGEM ve belediye grevlerini, birini başlamadan, diğerlerini, başladıktan sonra" ertelediğini, böylece de "reddettiği 12 Eylül hukukunu pervasızca uygula(dığını) ve 12 Eylül hukukuna sığın(dığını)" savunmuştur. (s. 190) İhlallerin ve sözleşmelere aykırı uygulamaların, yalnızca 1 sözleşmenin onaylandığı ANAP hükümetleri döneminde yoğunlaştığını unutan sendikacı Kul'a göre:

"Onaylanmış ILO sözleşmeleri hakkında bu tutumlar, apaçık ortadayken, onaya sunulan sözleşmelerin, iç hukukumuzda yapılacak düzenlemelerle, gerçek anlamı ve içeriğiyle yansıtılacağından kuşkumuz olması, herhalde çok doğal karşılanmalıdır." (s. 191)

Kul, sunmaya çalıştığı gerçeklerin sözleşmelerin onaylanmasına karşı çıkma anlamına gelmediğini, "önemli ve ciddi belgeler" olan UÇÖ sözleşmelerinin "gürültülü propagandalarla, salt iç politika malzemesi olarak kullanılmaya müsait olmayan" belgeler olduğunu belirterek konuşmasını bitirmiştir.

Fehmi Işıklar, SHP Grubu adına yaptığı kısa konuşmasında; "Türkiye, uzun zaman Uluslararası Çalışma Örgütünün bu sözleşmelerini imzalamaktan dolayı çok sıkıntı çekti" diyerek, kanımca örtük olarak denetim organları önündeki olumsuz durumumuza değinmiş; önceki konuşmacıların değerlendirmelerine katıldığını, onayın yeterli

olmadığını, "***sözleşmelere uygun yasal düzenlemelerin de bir an önce Meclisimize gelmesi, yasalaşması*** ve emeğiyle geçinen insanlarımızın bir an evvel bu haklara kavuşması(nın) çok önem taşı(dığını)" belirtmiştir. Tartışmaları uzatmama kaygısı taşıdığı anlaşılan SHP sözcüsü, Bakanlığın "bu doğrultuda hızlı hareket edeceğine" ve Meclis'in "uluslararası kuruluşlar ve yabancı devletler istediği için değil; fakat, Türkiye'de çalışan işçilerimizin ve memurlarımızın hakkı olduğu için" bugün karar vereceğine inandığını söylemiştir. (s. 191)

Parti Grupları adına yasa tasarısının tümü üzerindeki görüşmelerin tamamlanmasından sonra, 25 Kasım 1992 günlü 31. birleşimde ilk kişisel konuşmayı yapan Malatya milletvekili **Yusuf Bozkurt Özal**, "Türkiye'de sendika özgürlüğü(nün) anayasal bir hüküm" olduğunu belirtip, Anayasa'nın "Sendikalarla ilgili hususlar kanunla düzenlenir" ve "beynelmilel anlaşmalarla yapılamaz" dediğini ileri sürerek, bu sözleşmenin onaylanmasıyla Meclis'in yetkisini kullanmasının engellendiğini savunmuştur:

"Bakınız, Millet Meclisinde kanunların görüşülme usulleri vardır; her maddesi ayrı ayrı görüşülür***. Bir milletlerarası anlaşmayı bizim burada madde madde görüşme imkanımız yok; bunu anayasa kısıtlamış***; diyor ki: "Ya kabul edersiniz, ya reddedersiniz." ***Yani, şimdi şu anda böyle bir beynelmilel anlaşma getirilerek, Meclisin, iradesini kullanma hakkı engelleniyor***. Belki, getirilecek anlaşmayla ilgili olarak, Mecliste değişiklikler yapılacaktı... Belki, yapılma imkanı da vardı.... Meclis, bu imkandan niçin mahrum ediliyor? Neden bu şekilde bir yola tevessül ediliyor? Bu kadar önemli olan, işçilerimizin haklarıyla ilgili bu konuda, ***şu Mecliste neden gidip de bir beynelmilel anlaşmanın arkasına sığınılıyor da, doğrudan doğruya, Sayın Bakan, bunu bir kanun tasarısı olarak getirmiyor?*** Bunu anlamak mümkün değil. Acaba bu konuda, koalisyon ortaklarının anlaşmadıkları bir husus mu vardır?"[10]

Meclis görüşmelerinin "yıldızı" olan Yusuf Bozkurt Özal, Türkiye'nin uluslararası kuruluşlara katılmakla üstlendiği yükümlülükleri gözardı ederek, ülkenin ulusal yasalar yerine uluslararası sözleşmelerle yönetilmesinin "fevkalade yanlış" olduğunu ve bunun TBMM'yi bir tür "lastik damga" konumuna düşürdüğünü savunmuştur:

"Bakınız, ***Türkiye'de, Türkiye kanunlarıyla memleket idare edilir; beynelmilel anlaşmalarla memleket idare etmek usulden değildir***. Beynelmilel anlaşmalar, sadece bazı normları ortaya koymak için yapılır; ama siz kalkıp bu memleketi beynelmilel anlaşmalarla idare etme yolunu seçiyorsanız, fevkalade yanlış yapıyorsunuz... Türkiye

[10] ***TBMM Tutanak Dergisi***, Dönem: 19, Yasama Yılı: 2, Cilt 21, 31 inci Birleşim, 25.11.1992, s. 329.

Büyük Millet Meclisi ne güne duyuyor? ***Biz burada lastik damga mıyız?*** Hükümet gidecek, altı tane anlaşma yapacak; biz burada kabul edeceğiz ve etmeyeceğiz." (s. 329-330)

Bu yaklaşımı eleştiren, "beynelmilel bir anlaşma"nın onaylanmasıyla Meclis'in sendikal hakları görüşmesini engelleyen bir "metot" uygulandığını ileri süren Yusuf Bozkurt Özal'a göre; "Anayasanın 90 ıncı maddesinin arkasına sığınıp, gidip beynelmilel anlaşma yapıp, Meclisi, "efendim, bunu isterseniz kabul edin, isterseniz kabul etmeyin" gibi herhangi bir şekilde bir emri vakiye getirirseniz, bu, demokratik bir yol değildir." (s. 330)

Ulusal egemenlik ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle de uluslararası sözleşmelerin onaylanmasına karşı çıkan Yusuf Bozkurt Özal, sendikal özgürlüklerin onaylanması düşünülen uluslararası bir sözleşmeyle düzenlenmesinin "hükümranlık" ile bağdaşmadığını, konunun Meclis'ten kaçırıldığını ileri sürmüştür:

"Sizin işçilerinizin esas sendikal özgürlükleri, ana kanunlar beynelmilel anlaşmalarla düzenlenir mi, nerede görülmüştür bu? ***Hem hükümranlıktan bahsedersiniz***, 'Türkiye Cumhuriyeti Devleti hükümran ülkedir' dersiniz ***hem de gidersiniz ILO'nun arkasına sığınırsınız***! Olur mu böyle şey?" (s. 330)

Y. B. Özal, konuşmasının sonunda, "önce uyum sonra onay" yaklaşımıyla, uluslararası bir sözleşmenin onaylanmasından önce, o konunun bir yasayla düzenlenmesi gerektiği görüşünü savunduğunu ortaya koymuştur:

"Türkiye'de çalışan işçilerimizin, Batılı ileri ülkelerde olduğu gibi, en iyi standartlarda çalışma imkanının getirilmesini biz de hulusi kalpe istiyoruz, bir; bunu, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti kanunları vasıtasıyla yapmak istiyoruz, iki. Eğer, bu Hükümet, bunu, beynelmilel anlaşmalar vasıtasıyla, kanun çıkarmadan yapma yoluna gidiyorsa; yanlıştır; bunu ifade etmek istiyorum. ***Kanunu çıkarırsanız, kanun çıktıktan sonra da gider anlaşma yaparsınız***; buna bir diyeceğim yoktur; ama, önce Türkiye Büyük Millet Meclisinde müzakere edilmesi gereği vardır diyorum ve Yüce Meclise saygılar sunuyorum (ANAP sıralarından alkışlar)." (s. 331)

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı **Mehmet Moğultay**, -1993 yılı itibarıyla- Türkiye'nin UÇÖ'nün toplam 173 sözleşmesinden temel insan hakları ve üçlü danışmalarla ilgili olan 12'sinden 5'ini imzaladığını anımsattıktan sonra, 135 sayılı sözleşmenin "2821 sayılı Sendikalar Yasasıyla uyum içinde" olduğunu, bu sözleşmenin kabul edildiği tarihte ülkemizden katılan işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinin "olumlu oy"

kullandıklarını, sözleşmenin onaylanmasıyla "uluslararası alanda çalışma barışının ve evrensel barışın sağlanmasına katkıda bulunulaca(ğını)" belirtmiş; gerekçede yer alan görüş doğrultusunda, "***mevzuatımıza aykırı bir tarafının olmadığını***" ileri sürmüştür. (s. 331-332)

Yasa tasarısının 1. maddesi üzerinde Refah Partisi (RP) adına söz alan **Mehmet Elkatmış**, DYP-SHP hükümet programındaki sendikal haklara ilişkin vaadleri anımsatmış, hükümetin "bu taahhüdüne rağmen hiçbir somut adım atmamış" olduğunu ve "demokratikleşme konusunda samimi" olmadığını ileri sürdükten sonra, sözleşmenin "hukuka, iş barışına uygun bir belge" olduğunu, ***asıl önemli olanın "sözleşmenin kağıt üzerinde kalmaması" olduğunu***, "***gayet demokratik, güzel bir yasa***" biçiminde nitelendirdiği uygun bulma yasasına olumlu oy vereceklerini açıklamıştır. (s. 332-333)

Kendi adına 1. madde üzerinde yeniden söz alan **Y. B. Özal**, bir yasa tasarısının gündemin 113. sırasından 1. sırasına alınarak görüşülmesi uygulamasını, konuyla ilgili olmayan milletvekillerinin çoğunluğu açısından, "Millet Meclisinde sıhhatli çalışma yapmamızı engellemektedir" diyerek eleştirmiştir. "***Millet Meclisi neyi incelediğini bilmemektedir***" diyerek, kendisi için de geçerli olan bir gerçeği dile getiren Y. B. Özal, Bakan'dan sözleşme konusunda özet bilgi vermesini istemiştir. Bu görüşmelerden sonra 135 sayılı sözleşmenin onaylanması uygun bulunmuş ve tasarının üç maddesi kabul edilmiştir (219 kabul ve 3 geçersiz oy). Y. B. Özal, kabul oyu vermiştir.

II. 158 SAYILI SÖZLEŞMENİN ONAYLANMASI: GEREKÇELER VE GÖRÜŞMELER

İşverenin tek yanlı işten çıkarma yetkisini kimi güvenceler öngörerek sınırlandıran 158 sayılı sözleşme, Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın veto yetkisini kullanması nedeniyle, değişmeyen resmi gerekçeleri çerçevesinde, iki kez TBMM'de tartışılmış ve onayın ikinci işlemi, çok seyrek tanık olunan bir biçimde, gecikmeli olarak gerçekleşmiştir.

1. Resmi Gerekçeler: Hükümetin Gerekçesi ve Komisyon Raporları

Başbakan Süleyman Demirel'in 13 Mayıs 1992 tarihli yazısıyla TBMM Başkanlığı'na sunulan 1982 tarihli ve 158 sayılı ***Hizmet İlişkisine İşveren Tarafından Son Verilmesi Hakkında Sözleşme***'nin onaylanmasının uygun bulunduğuna ilişkin yasa tasarısının, hükümet gerekçesinde, sözleşmenin içeriğine ilişkin açıklayıcı kimi bilgilere yer verilmiştir. Sözleşmenin amacının açıklandığı, keyfi işten çıkarmaları önlemeye yönelik olduğunun belirtildiği gerekçede, iç hukukla ve özellikle 1475 sayılı İş Yasası ile uyum ya da uyumsuzluk konusuna değinilmemiş, ancak Anayasa'nın çalışma hakkı maddesiyle bağdaştığı, dolayısıyla bu nedenle onaylandığı belirtilmek istenmiştir. Gerekçeye göre:

"Sözleşmenin amacı, özellikle son yıllarda bir çok ülkede meydana gelen ekonomik güçlükler ve teknolojik değişiklikler karşısında çalışanlara **istihdam güvencesi** sağlamak ve ayrıca tazminat, işsizlik sigortası yardımları veya bu konudaki sosyal yardımlar gibi yollardan gelirlerini koruma altına almaktır.

Keyfi işten çıkarmaları önlemeye yönelik olan Sözleşme, bu içeriği ile, işçilere güven duygusu vererek çalışma barışının gerçekleştirilmesinde önemli rol oynayacak bir yapıya sahiptir. Diğer taraftan, istihdam güvencesi sağlamakta olması nedeniyle, ***Sözleşme, Anayasamızın 49 uncu maddesinde yer alan "Çalışma herkesin hakkı ve ödevidir" hükmü ile de tam olarak bağdaşmaktadır.***

Sayılan nedenler karşısında, Hizmet İlişkisine İşveren Tarafından Son Verilmesi Hakkında 158 Sayılı Sözleşmenin onaylanması uygun ve yararlı görülmüştür."[11]

Hükümet gerekçesindeki açıklama ve görüşler, değişik bir onay gerekçesi anlamına gelebilecek bir düşünce eklenmeksizin, Sağlık ve Sosyal İşler Komisyonu ve Dışişleri Komisyonu Raporları'nda yinelenmiştir.

2. Birinci Uygun Bulma Yasa Tasarısının Görüşülmesi (1992)

Hizmet ilişkisine işverence son verilmesi konusundaki 158 sayılı sözleşmenin onaylanmasının uygun bulunmasına ilişkin yasa tasarısının tümü üzerinde ilk konuşmayı Refah Partisi adına **Mehmet Elkatmış**

[11] ***TBMM Tutanak Dergisi***, Hizmet İlişkisine İşveren Tarafından Son Verilmesi Hakkında 158 sayılı Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna İlişkin Kanun Tasarısı ve Sağlık ve Sosyal İşler ve Dışişleri Komisyon Raporları (1/399), S. Sayısı: 142, Dönem: 19, Yasama Yılı: 2, s. 1.

yapmıştır. RP sözcüsü, hükümet programındaki taahhütleri bir kez daha anımsatmış, onaylanması söz konusu olan sözleşmelerin gecikmeli olarak "ancak bir yılda" TBMM önüne getirildiğini belirtmiş, hükümete çalışma yaşamıyla ilgili çeşitli eleştiriler yöneltmiş ve iç hukukta uyum sağlayıcı düzenlemelerin yapılmasını ve tasarıyı desteklediklerini belirtmiştir:

"Görüştüğümüz bu sözleşmelerdeki iç hukuk düzenlemelerini acilen yapalım. Aslında, bu sözleşmelere paralel olarak, ***iç hukuktaki düzenlemeler daha evvel yapılmalıydı*** veya hiç değilse bu yasa tasarısıyla birlikte Meclise gelmeliydi. Yoksa, uluslararası camiada başımız daha çok ağrır.

1475 sayıl İş Kanununda, 2821 sayılı Sendikalar Kanununda ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununda gerekli düzenlemeleri yapalım. İşsizlik sigortası, iş güvenliği ve eşelmobil yasasını özellikle çıkaralım. Müstakil ve ihtisaslaşmış iş mahkemelerini kuralım; çünkü, ülkemizde, iş davalarına, asliye hukuk mahkemeleri bakmaktadır ve çok ilimizde müstakil iş mahkemeleri bulunmamaktadır.

İşte bütün bunlar, görüşmekte olduğumuz 158 sayılı Sözleşmede vardır ve sadece buna ***uygun iç düzenlemelerin yapılması gerekir. Dileriz ki, bütün bu güzel şeyler kağıt üzerinde kalmazlar.***" (s. 339)

ANAP Grubu adına konuşan **Emin Kul**, sözleşmeyi onaylayan ülkelerin çoğunluğunun gelişmekte olan ülkeler olduğunu anımsattıktan ve Türkiye'deki uygulamayla çakışan kimi kurallarına değindikten sonra, hükümetin sözleşmenin sağladığı iş güvencesinin kapsamı konusunda yanlış bir izlenim yarattığını ve bundan, daha önce de değindiği gibi, siyasal çıkar sağlama amacı taşıdığını ileri sürmüştür:

"Elbette ki, hizmet aktinin bir güvenceye bağlanması ve yargı denetiminde olması, işçi hareketinin ve işçilerin çok önemle üzerinde durduğu, gerçekten, ***iç hukukumuzda mutlak yer alması gereken çağdaş bir müessesedir.*** Böyle bir müessesenin iç hukukumuzda yer almasının gerekliliği başkadır; getirilen bir ILO sözleşmesinin onaylanmasıyla, ***işçinin hizmet aktinin sanki bir daha feshedilmesine imkan kalmayacağı ve mahkemeye her müracaat edenin tekrar işine dönebileceği gibi bir hava yaratmak*** ve bu havayı kamuoyuna sürekli pompalayarak, bundan siyasi bir çıkar devşirmek başkadır." (s. 340)

"ILO sözleşmeleri ve ona uygun iç hukuk düzenlemeleri teknik bir konudur; (...) siyasal propaganda konuları değildir" diyerek ÇSG Bakanının "istifa tehdidi" ile sözleşmenin onaylanmasını sağlamaya çalışmasını da eleştiren Emin Kul, tasarıya olumlu oy vereceklerini yinelemiştir. Önceki konuşmasında savunduğu “önce uyum sonra onay”

görüşünü yineleyen ANAP sözcüsü, iç hukukta ülke koşullarına ve sözleşmenin ruhuna uygun düzenleme yapılmasını istemiş ve bunun sözleşmenin onaylanmasından önce yapılmasının daha "isabetli" olacağını, yoksa sözleşmeyi onaylayan kimi ülkelerin durumuna düşülebileceğini anlatmıştır:

"Dolayısıyla, sözleşmenin onaylanmasına olumlu oy vereceğiz; ama, niyetlerin çok halisane olmasının, ***ülkemizin şartlarına ve onayladığımız bu ILO sözleşmesinin ruhuna uygun şekilde iç hukukun bir an önce düzenlenmesinin de takipçisi olacağız***.

ILO sözleşmeleri onaylanmadan, iç hukukun düzenlenmeyeceğine dair de bir kural yok; aksine, ***önce iç hukuk düzenlenir, ondan sonra ILO sözleşmeleri gelir ve onaylanır.*** İç hukuku düzenlemediğiniz zaman, belki ILO'da, bu sözleşmeyi onaylanan Kamerun, Etiyopya, Gabon, Malawi, Zaire, Zambiya, Nijer,Yemen, Uganda gibi ülkelerin uğradığı muameleye uğrayabilirsiniz!..

Gerçi, bu sözleşmeyi onaylamayan ülkeler, Avrupa Topluluğu ülkeleri ve kalkınmış ülkeler olarak görülüyor; ama, bu ülkeler, iç hukuklarını zaten bu sözleşmeye uygun hale getirdikleri için onaylama ihtiyacını duymamışlardır." (s. 343)

SHP Grubu sözcüsü **Mustafa Doğan**, kısa konuşmasında, "ILO, işçi çalıştırmanın kurallarını koymuştur. Eğer bu örgütün temsilcisi isek, kurallarını da kabul etmek zorundayız" demiş; olumlu oy vereceklerini bildirerek, "iç mevzuatımızın da bu sözleşmeye uygun hale getirilmesini" beklediklerini belirtmiştir. (s. 344)

DYP Grubu adına söz alan **Turhan Tayan**, konuşmasının başında son derece yerinde bir saptama yaparak, onaylanan sözleşmeler karşısında TBMM'nin yetkisi sorununa değinmiş ve onayı uygun bulmanın yasama organının yetkisinde olduğunu vurgulamıştır:

"Şimdi, 158 sayılı Sözleşmeyi müzakere ediyoruz. Bu sözleşme, bir kanunla yürürlüğe girecektir. Evet, ***bu anlaşmayı değiştirme yetkimiz yok, bu anlaşmaya bir ihtirazi kayıt koyma yetkimiz yok; ancak, bunu kabul etmek de, tümüyle reddetmek de Yüce Meclisin yetkisindedir.*** Burada yapılan işlemi basite indirgemek, adeta, bu uluslararası ***sözleşmenin onaylanması işlemini bir empoze olarak kabul etmek*** veya baskı olarak kabul etmek veya üzerinde tartışma yapılamıyor gibi bir hava vermek, bence, ***konunun özüyle çelişki teşkil eder.***" (s. 344)

Yasa tasarısında Devlet Bakanları Cavit Çağlar ve Mehmet Ali Yılmaz'ın imzalarının bulunduğunu belirten Turhan Tayan, programdaki taahhütlerini yerine getirdiklerini, bir yılın "fazla bir zaman" olmadığını,

görüşülen ILO sözleşmelerinden ibaret olmayan "çalışma hayatıyla ilgili düzenlemeleri, 12 Eylülden bugüne kadar çalışma hayatının önüne konmuş tüm engellerin kaldırılması olarak" gördüklerini anlatmış ve sözlerini, "muhalefet klasiği" bir vaatte bulunarak şöyle bitirmiştir:

"***ILO, bir çerçevedir, Batı normudur; bu normları, iç hukukumuza harfiyen adapte edeceğiz."*** (s. 346)

ÇSG Bakanı **Mehmet Moğultay**, E. Kul'un SSK Yönetim Kurulu üyeliği görevinden aldığı Demiryol İş genel başkanı Enver Toçoğlu ile ilgili eleştirilerini yanıtlayıp "SİSATEV Olayı" konusunda bilgi verdikten sonra, sözleşme konusundaki görüşlerine yanıt vererek, onayın gerekliliğini ve ANAP sözcüsü Emin Kul'un haksız eleştirilerine konu olan 158 sayılı sözleşmenin sağladığı ve uygun bulma yasa tasarısının gerekçesinde de açıkça yer alan başlıca güvenceleri açıklamıştır:

"Bu getirmiş olduğumuz sözleşme 1949 yılında imzalamış olduğumuz, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 23 üncü maddesinin gereğidir. Avrupa Sosyal Şartının 1 inci maddesinin gereğidir, Anayasamızın 49 uncu maddesinin gereğidir.

Biz bu sözleşmeyi imzalamakla, işyerinde; ***ey işveren, sen işçi çıkaramazsın demiyoruz***; ***keyfi olarak işçinin işine son verilmesini ortadan kaldırıyoruz; yargı denetimini getiriyoruz., ispat yükümlülüğünü işverene veriyoruz; mahkemeler tarafından, işe iadeye veya tazminata hükmetme kararı verilmesini istiyoruz.***

Ayrıca, bunun hangi usul ve yöntemlerle yapılacağı, hangi hallerin, işten çıkarmada keyfi sebep sayılacağı da bu sözleşmede yazılıdır.

Getirmiş olduğumuz bu sözleşme, yalnız bir işçi hakkı değil, yalnız bir çalışma hakkı değildir; ***bu sözleşme, ayrıca bir insan hakkı gereğidir***.

Bu sözleşmenin belirli ülkeler tarafından imzalanmış olduğu şeklindeki sözünüz de yanlıştır." (s. 348)

158 sayılı sözleşmenin içeriği konusundaki bu doğru ve abartısız saptamalardan sonra, istifası ile ilgili soruna da açıklık getiren Moğultay, bir yandan "ILO'yla işbirliği geliştirelim, ILO'yu hukukumuza geçirelim" derken, öbür yandan "bir sürü konuda muhalefet et(mesi)" nedeniyle Emin Kul'u eleştirmiştir.

Kendi adına konuşan **Seyfi Şahin**'in, "ILO sözleşmesi, Türkiye'de çok büyük problemleri halletmeyecektir ve Türkiye'nin de birinci derecede meselesi değildir" yolundaki gündem maddesiyle ilgili sözlerinden sonra, ikinci üye olarak, görüşlerine yeni boyutlar katan

Yusuf Bozkurt Özal söz almıştır. "Bu ***sözleşmeyi burada bulunduğum kısa zamanda incelediğim kadarıyla*** bazı hususlar dikkatimi çekti" diyen ve yaptığı yüzeysel ve yetersiz okumaya dayalı olarak görüşlerini aktardığını içtenlikle belirten Y. B. Özal, kaçınılmaz olarak önemli yanılgılara düşmüştür. Öncelikle, onay işleminin iç hukuk (Anayasa, m. 90/son) ve uluslararası hukuk (UÇÖ denetim sistemi) yönlerinden farklı etkilerini birbirine karıştırmıştır:

"... Bu sözleşme -işçi temsilcilerimiz de burada, herhalde bilirler- eğer bugün burada kabul edilir, onaylandıktan sonra da Resmi Gazetede yayınlanırsa, ***hemen yürürlüğe girmiyor, oniki ay sonra yürürlüğe giriyor***; yani, ***oniki ay süreyle bu sözleşmenin hiçbir hükmü yoktur*** -bunu da şimdi okuyunca öğrendim- ve süresi de on yıldır. Eğer on yıl sonunda süre uzatılmazsa ve feshini de isterseniz sözleşme feshedilmiş oluyor; feshini istemediğiniz takdirde de onar yıllık sürelerle uzatılmış oluyor." (s. 352)

Y. B. Özal, İş Yasası'nın 13. maddesinin işverenlere sağladığı keyfi işten çıkarmayı bilmediği için, bu sözleşmenin onaylanmasıyla, "Açıkça söylüyorum, esaslara bağlanıyor ve ***işçilerin işten çıkarılması daha kolay hale geliyor.*** Belli kaideler içinde bundan sonra işçi çıkarma fevkalade kolay olacaktır; ama, ne zaman; bir sene içerisinde, bu geçiş döneminde, yasalarımızda, iç yasalarımızda gerekli değişiklikler yapıldıktan sonra" (s. 352) diyerek, son derece yanlış görüşler ortaya atmıştır. Y. B. Özal, tasarının Plan ve Bütçe Komisyonu'ndan kaçırılmasını da eleştirmiş, sözleşmeyle "toptan işçi çıkarma meselesi(nin) de mümkün" olduğunu, ABD'de Ford fabrikalarında 20 bin işçinin işini kaybetmesi gibi "hadiseler"in, "bu sözleşmenin hükümleri yerine getirilmeye başlandıktan sonra, bu iş(in) Türkiye'de de mümkün hale gelece(ğini)" ileri sürmüştür. (s. 352-354)

Yasa tasarısının tümü üzerindeki görüşmelerden sonra 1. maddesi ele alınmıştır. ANAP Grubu adına **Emin Kul,** Y. B. Özal'ın yanlış görüşlerine değinmeksizin önceki görüşlerini yineleyerek, ÇSG Bakanını, sözleşmenin içeriği konusunda yaptığı doğru açıklamaya karşın, "bu sözleşmelerin onaylanmasına bu kadar büyük anlam yükleme(si)" nedeniyle eleştirdiğini; "kamuoyunda, işçilerin sanki bir daha hizmet akti feshedilemeyecek yahut mahkemeye her gidişinde işine iade edilecek imajı verilmesinin değiştirilmesi gereğine işaret etti(ğini)" belirtmiştir. (s. 355)

RP Grubu adına **Mehmet Elkatmış**, sözleşmenin çeşitli maddelerini okuyarak, hükümetin "hiç sebepsiz yere binlerce işçi" ile "dürüst, namuslu kamu görevlilerini" işten çıkardığını ileri sürmüştür. (s. 356-358)

SHP Grubu adına konuşan **Ercan Karakaş**, onaylanması gündemde olan sözleşmelerin gerektirdiği yasaların da hazırlandığını belirterek, "biz, hem imzalayalım, hem gereğini yapalım; demokrasi o zaman olur" demiş ve ANAP'ı "12 Eylülün sendika yasalarına, grev yasasına, iş yasalarına getirdiği bütün kısıtlamaları muhafaza etmiş" olması nedeniyle eleştirmiştir. Karakaş, söz konusu yasaların hem bu sözleşmelere, hem de -daha önce onaylanan- öteki sözleşmelere uygun olarak çıkarılması gerektiğini, bunun için çabaladıklarını belirtmiştir. (s. 358-360)

Uygun bulma yasasının 1. maddesi üzerinde kişisel görüşünü açıklayan **Y. B. Özal**, 158 sayılı sözleşmenin "işten çıkarmaya karşı bir önlem getirmekten ziyade, ***işten çıkarma meselesini bir müessese haline getiriyor***" diyerek yanlış görüşlerini yineledikten sonra, "sözleşme(nin) bir sene sonra yürürlüğe girece(ğini)" bir kez daha ileri sürmüş ve bu bir yıl içinde ne yapılacağını sormuştur.

"Bu kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer" diyen 2. madde üzerinde de konuşan **Y. B. Özal**, bu madde ile sözleşmenin onay işleminin tescil edilmesinden bir yıl sonra yürürlüğe girmesini öngören tip kurallar bölümündeki madde arasında çelişki bulunduğunu, bir "yanlışlık" olduğunu ileri sürmüştür. (s. 360-362) Y. B. Özal'ın, gerek "burada bir çelişki var mıdır" yolundaki sorusu, gerekse yürürlüğe giriş tarihi konusundaki yanlış görüşleri yanıtlanmadan madde kabul edilmiş ve 3. maddenin de kabulü ile 158 sayılı sözleşmenin onaylanmasını uygun bulma yasa tasarısı üzerindeki görüşmeler tamamlanmıştır (198 kabul, 1 geçersiz oy). Y. B. Özal oylamaya katılmamıştır.

3. Uygun Bulma Yasasının Veto Edilmesi

158 sayılı sözleşmenin onaylanmasının uygun bulunmasına ilişkin 25 Kasım 1992 tarihli ve 3846 sayılı yasa, **Turgut Özal**'ın 11 Aralık 1992 tarihli yazısıyla TBMM Başkanlığı'na geri gönderilmiştir. Geri gönderme tezkeresinde; sözleşmenin getirdiği "hükümler", 16 madde olarak sıralanmıştır. Daha sonra onaylayan ülkelere ilişkin bilgiler verilmiş; "AT üyesi ülkelerden sadece ikisi (Fransa ve İspanya) tarafından, Avrupa ülkeleri arasında da yalnız İsveç tarafından onaylanmış" olduğu, onaylayan öteki ülkelerinse "ekonomileri tarıma dayalı ve ILO'dan teknik yardım alan (...) geri kalmış ülkeler" olduğu -adlarıyla- belirtilmiştir. Tezkerede, Anayasa'nın "... Devlet, işçi, işveren ilişkilerinde çalışma barışının sağlanmasını kolaylaştırıcı ve koruyucu tedbirleri alır" diyen 2. fıkrası ve gerekçesi de aktarıldıktan sonra, vetonun dayandığı gerekçeler şöyle sıralanmıştır:

"3. Bu Sözleşmenin onaylanmasından sonra yürürlüğe konulması kaçınılmaz olan 'İş güvencesi Kanunu'; ***işverene yükleyeceği yeni külfetlerle; yatırımları güçleştirecek***, ***yerli ve yabancı sermayeyi yatırıma yönelmede tereddüte sevkedecek ve işsizliği artıracaktır.***

4. Diğer taraftan bu sözleşme ile işçilere işten çıkarılmalarında getirilen yargı mercilerine başvuru hakkı, bugün için iç hukukumuzda da mevcuttur.

Sonuç olarak, ***henüz Avrupa ülkelerinde dahi itibar görmemiş*** böyle bir Sözleşmenin onaylanması, ***ülkemizi gereksiz şekilde taahhüt altına sokacak***, yukarıda da açıklandığı üzere ***onaylanan sözleşme ile getirilen bazı uygulamalar, işveren ve işçi arasında yeni bir anlaşmazlık alanı yaratacak, iş barışının sağlanmasında olumsuz etkileri olacak*** ve anlaşmazlıklara her iki tarafın genel hukuk kuralları dışında çözüm arayışlarını zorlama ihtimalini çoğaltacaktır.

Bu nedenlerle 25.11.1992 tarihli 3846 sayılı "Hizmet İlişkisine İşveren Tarafından Son Verilmesi Hakkında 158 Sayılı Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna İlişkin Kanun" Anayasanın 89 uncu maddesi gereğince bir defa daha görüşülmek üzere iade edilmiştir.

Arzederim."[12]

Dışişleri Komisyonu'nun 21 Ocak 1993 tarihli raporunda ise, Cumhurbaşkanının veto gerekçeleri yerinde bulunmamış, 158 sayılı sözleşmenin "Avrupa Sosyal Şartının bir gereği olduğu" ileri sürülerek onaylanmasının uygun olacağı görüşü benimsenmiştir:

"Cumhurbaşkanlığının, sözleşmenin onaylanmasından sonra yürürlüğe konulması gerekli '***İşgüvencesi Kanunu'nun, işverene yükleyeceği yeni külfetlerle yatırımları güçleştireceği, yerli ve yabancı sermayeyi yatırıma yönelmekten caydıracağı*** şeklindeki endişesi Anayasamızın 49 uncu maddesinde, 'İş Güvenliği'nin bir insan hakkı olarak yer aldığı dikkate alınarak ***yerinde görülmemiş***, sözleşmenin zaten var olan fesih hakkına ek olarak haksız feshi önlemek amacında olduğu göz önünde bulundurularak Türkiye'nin şimdiye kadar 29 ILO sözleşmesi imzaladığı, ***bu sözleşmenin Avrupa Sosyal Şartının bir gereği olduğu***; ***uluslararası topluluklara entegre olmaya çalıştığımız günlerde bu sözleşmeyi onaylamanın uygun olduğu*** kanısına varılmış ve 3846 sayılı Kanun Komisyonumuzca aynen kabul edilmiştir." (s. 4)

[12] ***TBMM Tutanak Dergisi***, S. Sayısı: 250, Hizmet İlişkisine İşveren Tarafından Son Verilmesi Hakkında 158 Sayılı Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna İlişkin 25.11.1992 Tarihli ve 3846 Sayılı Kanun ve Anayasanın 89 uncu Maddesi Gereğince Cumhurbaşkanınca Bir Daha Görüşülmek Üzere Geri Gönderme Tezkeresi (1/484, 3/736), Dönem: 19, Yasamı Yılı: 2, s. 3.

Komisyon üyesi Bursa ANAP milletvekili **Hüsamettin Örüç**, bu rapora "**muhalefet şerhi**" yazmış, beş maddede sıraladığı gerekçelerle onaya karşı çıkmıştır. Bu gerekçeler, Turgut Özal'ın geri gönderme tezkeresindeki gerekçelere benzemekte ve şöyle sonuca bağlanmaktadır:

"Bu nedenlerle, ülkemizde işçi-işveren arasında bugüne kadar ulaşılabilen dengeleri, karşılıklı hak ve adalet ilkelerine uygun sosyal ve hukuki gerçeklere dayalı yeterli bir zemin hazırlanmadan işveren aleyhine bozabilecek bu sözleşmenin onaylanmasına karşıyım." (s. 5)

4. İkinci Uygun Bulma Yasa Tasarısının Görüşülmesi (1994)

158 sayılı sözleşmenin onaylanmasına ilişkin yasa tasarısı, 9 Haziran 1994 tarihli 114. birleşimde ikinci kez tartışılmıştır. Tümü üzerinde, biri Refah Partisi Grubu adına ve ikisi de kişisel olmak üzere üç konuşma yapılmıştır. Maddeler üzerinde ise, yalnızca bir üye söz almıştır.

RP Grubu sözcüsü **Kemalettin Göktaş**; Cenevre'de UÇÖ Genel Konferansı'na katılan ÇSG Bakanı M. Moğultay'ın oturumda hazır bulunmamasını eleştirerek başladığı ve "orada rahat hareket edebilmek için bu tasarının kanunlaşmasını her halde sabırsızlıkla bekliyordur" diyerek sürdürdüğü ve SHP sıralarından alkışlarla "hay ağzına sağlık" yanıtını aldığı konuşmasında, T. Özal'ın geri gönderme tezkeresindeki gerekçeleri anımsatmış ve sözünü konuyla ilgili bulunmayan "hac" ve "kurban derileri" sorununa getirerek sürdürmüştür:

"Sayın Bakan, bu kanunla işçilerin işverene karşı tüm haklarının korunacağını kamuoyuna takdim etmiştir. Kanun işçilere birtakım haklar vermektedir; ama, esas olan, işçilerle işveren arasındaki problemlerin sebepleridir. İşçi-işveren arasındaki uyuşmazlığını sebebi genel olarak ekonomiktir. ***Bu sözleşmeyle verilen haklar da, diğer kanunlarda olduğu gibi, çoğu zaman kağıt üzerinde kalacaktır***. Çünkü, sizler kanunları işinize geldiği gibi yorumluyorsunuz.

Bakınız, Anayasanın 23 üncü maddesinde seyahat hürriyeti ifade edilmektedir. Avrupa'ya Amerika'ya, güzellik yarışmasına, müzik festivallerine hatta Konut Fonu alınmadan spor müsabakalarına seyahat hürriyeti vardır; ama, inancı gereği ibadetini yerine getirmek için hacca giden vatandaşlarımıza "hayır, sen benim kontrolümde hacca gideceksin, istediğim gibi seyahat edeceksin" diyeceksin ve adam, hacca gitmek üzere Avrupa'dan yola çıkacak, transit geçişini dahi engelleyeceksin ve sonra da Anayasaya ve kanunlara saygılı olduğunu burada ifade edeceksin! Anayasanın 24 üncü maddesinde, din ve vicdan

hürriyeti ifade edilmektedir, ama, Kurban Bayramında, kurban derilerini Türk Hava Kurumuna vermeye zorlayacaksın! Kanunları çıkarmaktan daha önemli olan, kanunlara karış duyarlı olup, vatandaşa, kanunları hakkaniyet ölçüsü içinde uygulamaktır."[13]

RP sözcüsü, "ülkemizde ekonomik olumsuzluklar nedeniyle onbinlerce işçi(nin) işten çıkarıl(dığını)", DYP-SHP hükümetinin görevde bulunduğu "2,5 yıl içinde ülke(nin), ekonomik yönden çok kötü bir duruma geldi(ğini)" ileri sürmüş; 158 sayılı sözleşmenin onaylanmasıyla "işçinin hizmet aktinin bir daha feshedilemeyeceği veya iş aktinin feshedilmesi neticesinde mahkemeye müracaatla tekrar işine dönebileceği gibi bir inanca kapılmamak gerekir" diyerek doğru bir saptama yapmış ve "ama iç hukukumuzda da mutlaka yer alması lazımdır" diyerek, tasarıyı destekleyeceklerini belirtip konuşmasına son vermiştir. SHP'li Salih Sümer de bu desteği, "Hay Allah razı olsun" diyerek karşılamıştır. (s. 324)

Kişisel görüşünü açıklayan Eskişehir milletvekili **Mustafa Balcılar**; geri gönderme nedenleri ile sözleşmenin onay durumuna değinerek, "biz gelişmiş ülkelerle yarışırken, gelişmiş ülkelerin çoğunun onaylamadığı bir sözleşmeyi gündeme getiriyoruz" savını ileri sürmüştür. Sözleşmenin onaylanmasını "demokratikleşmeyle paralel" göstermesi nedeniyle hükümeti eleştiren ANAP milletvekili Balcılar; ülkelerin, UÇÖ sözleşmelerini "mutlaka imzalamak, onaylamak zorunda" olmadığını, "***kendi milli şartlarına uygun olan sözleşmeleri onayla(dıklarını)"***, onaylanan "sözleşmelerin şartlarını(n) yerine getiril(memesi) halinde, ILO Aplikasyon Komitesi tarafından kara listeye alın(dıklarını)" anlatmıştır. İlkece karşı olmadığı bu sözleşmenin onaylanmasında yapılan "hata"nın, öteki ANAP milletvekilleri gibi, "iş mevzuatımızı, iç hukuk düzenlememizi bu ILO Sözleşmesine paralel hale getirmeden" onaylama olduğunu ileri süren ve ilkece sözleşmeye karşı olmayan Balcılar, “önce uyum” görüşünü yinelemiştir:

"(...) ***burada yapılan hata iç mevzuatımızı, iç hukuk düzenlememizi bu ILO sözleşmesine paralel hale getirmeden sözleşme imzalanmakta, onaylanmakta*** ve daha sonra 'Biz, bu ILO sözleşmesinin şartlarını uygun olarak iç mevzuatımızı düzenleyeceğiz' denilmektedir. Prensip olarak devletler, bir ILO sözleşmesini imzalamadan evvel, kendi mevzuatlarını, altyapılarını bu sözleşmeye uygun hale getirirler, müteakiben de 'Biz, devlet olarak ülke olarak, bu sözleşmenin şartlarına uygun bir altyapıya sahip olduk. O halde, bu sözleşmeyi imzalayabiliriz' deyip, taahhüt altına girerler." (s. 325)

[13] ***TBMM Tutanak Dergisi***, Dönem: 19, Yasama Yılı: 3, 114 üncü Birleşim, 9.6.1994, Cilt 62, s. 323-324.

Hükümetin, "uzun müddet yönetimde kalamayacağı" için bu sözleşmenin onaylanmasını "bir politika malzemesi", "bir seçim malzemesi" yapacağını ileri süren Balcılar, iş güvencesi konusunda 1992'den bu yana geçen 2,5 yıl içinde hükümetin "iç mevzuatla ilgili paralel düzenlemeyi yapama(dığını)" ve yapamayacağı kaygısını taşı-dığını, Bakanın iş güvencesi yasa tasarısını "lanse ederken" söylediği sözlerin işverenlerce "yüzbinlerce işçi(nin) işten çıkar(tılmasına)" yol açtığını ve "işçinin fevkalade aleyhine" olduğunu savunmuştur. Hükümetin yalnızca iş güvencesi değil "işletme güvencesini de birlikte getirmesi" gerektiğini belirten Balcılar, iç hukukta gerekli düzenlemenin kısa sürede yapılamayacağı yolundaki kaygısını, hükümetin, "memura sendika hakkıyla ilgili" olduğunu ileri sürdüğü 98 sayılı sözleşmeye uygun bir düzenlemeye gidememesi örneğiyle de desteklemiştir. (s. 326)

Tasarının tümü üzerinde ikinci kişisel konuşmayı yapan **Abdüllatif Şener**; son günlerde yaygınlaşan işten çıkarmalara değinerek, "5 Nisan kararlarından bugüne kadar özel sektörde işten çıkarılan işçilerin sayısının yüzbinlerle ifade edildiği bir Türkiye'deyiz" demiş; buna karşı Anayasa'nın 49. maddesini anımsatarak devletin çalışanları koruma yükümlülüğü bulunduğunu vurgulamıştır. Refah Partisi milletvekili Şener, hem Anayasa'nın bu kuralının, hem de 158 sayılı sözleşmenin "bir anlam ifade edebilmesi için, aynı zamanda ***iç hukuk düzenlemesinin yapılması(nın) da şart***" olduğunu, "bu gelişmeyi olumlu" bulduklarını, ancak bu iç yasal düzenlemenin de "bir an önce" yapılması gerektiğini belirtmiştir. (s. 327)

Yasa tasarısının 1. maddesi üzerinde tek kişisel konuşmayı ANAP milletvekili **Cengiz Bulut** yapmıştır. Beş yıl Bornova Belediye Başkanlığı görevinde bulunan Bulut, SHP'nin "işçilerle ilgili sabıkası" bulunduğunu, İzmir Büyükşehir Belediye Başkanı Yüksel Çakmur'un yüzlerce işçiyi işten çıkardığını, "Çakmur'un emrinde çalışan binlerce sendikasız işçi" olduğunu, SHP yönetimindeki "belediye başkanının (başkanlarının) emrinde sendikasız çalışan ***yüzbinlerce*** işçi" bulunduğunu ileri sürmüş ve "ayinesi iştir kişinin, lafa bakılmaz" özdeyişini anımsatarak, SHP'lilere "nerede sosyal demokratlık, nerede işçi babalığı" sorularını yöneltmiştir. "Taşeronluğa karşıyım diyeceksiniz, taşeron şirketleri, İzmir Büyükşehir Belediyesinin uhdesinde çalıştıracaksınız. Bu mu sizin anlayışınız? Bu mu sizin işçi babalığınız" diyerek eleştirilerini sürdüren Bulut, sözlerini şöyle bitirmiştir:

"Siz, sosyaldemokrat değilsiniz, ama, ***bu ILO'yu çıkararak işçi babası olacağınızı sanıyorsunuz; yanılıyorsunuz***. İşçiyi sevmek için önce ekmek vermek lazım. İşçiye önce ekmek verin. Siz elindeki ekmeği alıyorsunuz. Siz, adamı önce öldürüyorsunuz, sonra yakışıklı tabut yapıyorsunuz." (s. 329)

158 sayılı sözleşmenin onaylanmasının uygun bulunmasına ilişkin yasa tasarısı, 2,5 yıl arayla ikinci kez görüşüldükten sonra, UÇÖ Genel Konferansı toplantısının sürdüğü bir sırada, 9 Haziran 1994 tarihli ve 3999 sayılı yasa olarak kabul edilmiştir. [14] Böylece, 158 sayılı sözleşmenin veto ile engellenen onay süreci, Cumhurbaşkanının değişmesinden sonra gerçekleşmiştir. 179 kabul, 4 ret ve 3 çekinser oyla kabul edilen uygun bulma yasasına ret oyu verenler; Süleyman Hatinoğlu (Artvin), Hüseyin Erdal (Yozgat), Güneş Taner (İstanbul, ANAP) ve Seyyit Eyüpoğlu (Şanlıurfa)'dur. Onay işlemi, Bakanlar Kurulu'nun 10 Ağustos 1994 tarihli ve 94/5971 sayılı kararının yayımlanmasıyla da tamamlanmıştır.[15]

III. 87 SAYILI SÖZLEŞMENİN ONAYLANMASI: GEREKÇELER VE GÖRÜŞMELER

Geleneksel onay politikasının başlıca özelliklerinden olan iç hukukla uyum koşulu, UÇÖ denetim organlarının 1982'den beri ortaya koyduğu kararlarına karşın, 87 sayılı sözleşmenin onaylanmasında aranmamış, aykırılıklar gündeme getirilmemiştir.

1. Resmi Gerekçeler: Hükümetin Gerekçesi ve Komisyon Raporları

21 Mayıs 1992 tarihli yazıyla TBMM Başkanlığı'na sunulan 87 sayılı ve 1948 tarihli ***Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesi***'nin gerekçesinde, iç hukukta uyum ya da uyumsuzluk konusuna değinilmemiş, başka hiçbir onay gerekçesinde rastlanmayan yorum niteliğinde açıklamalara yer verilmiştir. DYP-SHP ortak hükümeti döneminde başlatılan onay işleminin resmi gerekçesi, hükümetin o yıllarda tartışmalı bir sorun olan kamu görevlilerinin sendika hakkına dayanak arayışı içinde olduğunu düşündürmektedir. Onaylanan başka uluslararası sözleşmelerin bu konudaki kuralları anımsatıldıktan sonra, "***kamu personeli dahil tüm çalışanlara için sendika ve toplu pazarlık hakkını tanınması(nın) esasen üstlenilmiş bulunul(duğu)***", daha önce onaylanan belgelerden doğan bu yükümlülüğün "87 sayılı ILO Sözleşmesinin onaylanması ile yerine getirilmiş olaca(ğı)" vurgulanmıştır. Destekleyici nitelikte bir başka gerekçe de, Avrupa Topluluğu'na uyum sağlanmasıdır. **Hükümet gerekçesi**ne göre:

[14] ***Resmi Gazete***, 18 Haziran 1994, Sayı 21964.
[15] ***Resmi Gazete***, 12 Ekim 1994, Sayı 22079, s. 1.

"Sözleşmenin 2 nci maddesinde yaralan "sendika hakkının tanınmasında hiçbir ayrım gözetilmeyeceği" ifadesinden de anlaşılacağı üzere, Sözleşme, sendika kurma ve sendikalara üye olmak hakkını ulusal hukuk düzenlemelerinde işçi, memur, hizmetli vb. gibi niteliklerle anılan bağımlı çalışanların bir kısmı ile sınırlandırmamaktadır. Bu hak, tüm çalışanlara ve işverenlere tanınmıştır. Bu bakımdan, ***Sözleşmenin kapsamına kamu görevlileri de girmektedir***.

Anayasamızın 51 inci maddesinde her ne kadar işçiler ve işverenlerin sendika kurma hakkına sahip oldukları belirtilmekte ise de, hiçbir maddesinde kamu personelinin sendikalaşma hakkını yasaklayan bir hüküm bulunmamaktadır. Anayasamızın memur sendikacılığına ilişkin hükümler içermemekte olmasının, demokratik hukuk kuralları çerçevesinde kamu çalışanlarının sendikal haklardan yararlanamayacağı şeklinde yorumlanmaması gerekir. Bu nedenle, ***kamu personelinin sendika kurmalarına ve sendikalara üye olmalarına Anayasadan kaynaklanan bir engel de sözkonusu bulunmamaktadır***."[16]

Sağlık ve Sosyal İşler Komisyonu Raporu'nda, dönemin ÇSG Bakanı M. Moğultay'ın yaptığı açıklamalara yer verilmiş ve AT'ye uyum gerekçesi yanısıra, özellikle 87 sayılı sözleşmenin onaylanmasının o yılların güncel sorunu olan memurların sendika hakkına ilişkin yasal düzenlemeye başlangıç ve dayanak olacağı belirtilmiştir:

"Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Sayın Mehmet Moğultay Komisyona yaptığı açıklamalarda; Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planının benimsendiği Çalışma Hayatına ilişkin mevzuatımızın, ***AT'ye uyum*** kuralları gözönünde bulundurularak, ILO normlarına uygun şekilde geliştirilmesi ilke ve politikası ve gerekse ***Hükümet Programında sendikal hakların ILO standartlarına uygun çerçevede kurumsallaşmasının sağlanacağı, kamu görevlilerine sendikal hak ve özgürlüklerini tanıyacak yasal düzenlemelerin yapılacağı***, bunun anayasal yönü için gerekli girişimlerin başlatılacağı şeklinde ifadesini bulan hedeflerimiz dolayısı ile bu sözleşmenin onaylanmasında yarar ve zorunluluk gördüklerini belirtmiştir.

Komisyonumuz Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının korunmasına ilişkin 87 Sayılı ILO Sözleşmesinin onaylanmasını, ***kamu çalışanları açısından gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasına başlangıç teşkil edeceği*** düşüncesi ile benimsenmiş ve kabul etmiştir." (s. 2-3)

---

[16] ***TBMM Tutanak Dergisi***, S. Sayısı: 143, Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkim 87 Sayılı Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı ve Sağlık ve Sosyal İşler ve Dışişleri Komisyon Raporları (1/403), Dönem: 19, Yasama Yılı: 1 s. 1.

Dışişleri Komisyonu Raporu'nda, Komisyon'un "İnsan Hakları Konusunda önemli bir adım teşkil eden Anlaşma Tasarısının (uygun bulma yasa tasarısının) İçtüzüğün 53 üncü maddesi uyarınca öncelikle görüşülmesine karar verildiği)" belirtilmiştir.

2. Uygun Bulma Yasa Tasarısının Görüşülmesi

25 Kasım 1992 günü yapılan 31. birleşimde onay işleminin birinci aşaması olarak uygun bulma yasa tasarısı görüşülmüş ve görüşmelerin tamamlanmasından sonra, 87 sayılı sözleşmenin onay işlemleri, 3847 sayılı ve 25 Kasım 1992 tarihli uygun bulma yasasının kabul edilmesi[17] ve onaya ilişkin 93/3967 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının yayımlanmasıyla tamamlanmıştır.[18]

Yönelttiği sorulara yanıt alamamasını "vurdumduymazlık" olarak niteleyen **Y. B. Özal**'ın karar yetersayısı aranmasını istemesi ve oylama işleminin bitmesinden sonra karar yetersayısı olduğu saptanarak komisyon raporunun okunmamasının kararlaştırılmasının ardından, RP Grubu adına **Mehmet Elkatmış** söz almıştır. 2821, 2822, 2908, 2911 ve 1475 sayılı yasaların "antidemokratik maddeleri(nin) henüz olduğu gibi dur(duğunu)", hükümetin bunları "değiştirmeyi düşünmediği gibi, ağzına dahi alma(dığını)" ileri süren Elkatmış, yedi sözleşmenin onaylanmasının işçilerin çıkarlarını koruma değil AT'ye uyum sağlama amacı taşıdığını, hükümet gerekçesine dayanarak şöyle savunmuştur:

"Hükümet, bu 7 adet sözleşmeyle ilgili yasayı, gerçekten inandığı ve işçinin menfaatine olduğu için getirmiş değildir. Gerekçede de belirtildiği gibi, AT'a uyum sağlanılması ve AT istediği için getirmiştir. Bu sözleşmeler Meclisçe kabul edildiğinde, ***iç hukukta da bu sözleşmelere uygun birtakım düzenlemeler yapılması gerekir.*** Hatta, bu sözleşmelere uygun olarak iç hukukta yapılacak olan düzenlemelerin, ***bundan daha evvel yapılıp yasalaşması gerekirdi***. Hiç değilse, bu sözleşmelerle aynı anda yapılması ve Meclise sunulması gerekir. Maalesef, bu Hükümetin, bu konularda bir çalışması dahi yoktur, gücü de yoktur, inşallah ömrü de yoktur." (s. 364)

RP sözcüsü, komisyonlarda karşı çıkmadıkları bu sözleşmelerin onaylanmasını "AT'ın istemesinden değil, bizim insanımızın, bizim işçimizin, ülkemizin menfaatine olduğu için" istediklerini belirttikten sonra, onaylanan sözleşmelere uyum sağlayıcı iç hukuk düzenlemeleri yapılmamasının olumsuz sonuçlar doğuracağını vurgulamıştır:

[17] ***Resmi Gazete***, 11 Aralık 1992, Sayı: 21432, s. 1.
[18] ***Resmi Gazete***, 25 Şubat 1993, Sayı: 21507, s. 4-8.

"Biz diyoruz ki, bu konularda da geç kalınmıştır; ***diğer yasa düzenlemelerinin acilen yapılması gerekir.*** Şayet bu sözleşmelere uygun iç yasal düzenlemeler yapmazsak, uluslararası kuruluşlar bizi her zaman bu konularda ***denetlemek isteyecekler*** ve uluslararası platformlarda aleyhimize rüzgarlar estireceklerdir, kararlar alacaklardır, ***gururumuzla oynayacaklardır***. Çünkü bu kuruluşlar her zaman çifte standart uygularlar, aynı bu Hükümetin uyguladığı gibi ve fırsat kollarlar.

Devletimizi bu durumlara düşürmeyelim. Bu endişemizi de belirtmeden geçemeyeceğim." (s. 365)

CHP Grubu adına söz alan **Mustafa Doğan**, önceki sözcüler gibi kısa tuttuğu konuşmasında tasarı gerekçesinden alıntılar yaparak, "kamu personelinin sendikalaşma hakkını yasaklayan bir hüküm bulunma(dığını)" belirtmiş ve onaylanan sözleşmeleri saymış; ancak 87 sayılı "sözleşmenin onaylanması, meşruiyet kazanan ***memur sendikacılığının, toplu sözleşme ve grev hakkını içermemektedir***, kapsamamaktadır" diyerek, UÇÖ denetim organlarının yerleşik kararlarıyla varlığı yıllardır tanınan grev hakkı konusunda, çok önemli bir yanılgıya düşmüştür. (s. 366)

ANAP Grubu sözcüsü **Emin Kul**, 87 sayılı sözleşmenin 1948 tarihinden beri onaylanmamış olması(nın), eleştiri yöneltenler için, herhalde üzerinde önemle durulması ve irdelenmesi gereken bir konu" olduğunu belirttikten sonra, çok açık olmamakla birlikte, UÇÖ Anayasası'nı kabul ederek kazanılan üyelik dolayısıyla sendika özgürlüğü ilkesi açısından da yükümlülük altına girildiğini anlatmıştır:

"***ILO Anayasasının kabulüyle, esasında 87 sayılı sözleşmenin kabul edilmiş sayılması lazım gelir.*** Dolayısıyla, buradaki onay, 1948 yılından beri gecikmiş olmasına rağmen, sadece bir formalitenin ikmalinden ibaret kalacaktır ve bundan ibaret olarak görülmelidir. Çünkü, Uluslararası Çalışma Teşkilatına üye olan ve üyelik için müracaat eden herhangi bir ülke, o Teşkilatın Anayasasını kabul etmiş olur.

Sendika özgürlüğü ve örgütlenme hakkı, ILO üyeliğinin en temel şartlarından biridir. Bu temel şart esasen, ILO'nun, ilkelerini geliştirdiği, Philadelphia Bildirgesinin temel şartı olarak da yer almıştır." (s. 367)

Kişisel görüşlerini iki üye açıklamıştır. BBP Kahramanmaraş milletvekili **Esat Bütün**, sendika hakkını kullanmak isteyen "kamu çalışanları zaman zaman sokaklara dökülmüş, zaman zaman da polis gücüyle karşı karşıya gelmiştir" dedikten sonra, insan hakları alanında şu görüşleri savunmuştur:

"Kimseyi eleştirmek durumunda değilim, Ancak, ben bazen şöyle düşünüyorum: En büyük insan hakları bizim inançlarımızda olduğu halde, yıllardır bunu en iyi şekilde dünyaya gösterdiğimiz halde, insanların birtakım haklarını, neden biz insanlarımıza, onları sokağa dökmeden veya polisle karşı karşıya getirmeden vermiyoruz? ***Kendi insanlarımızdan sakladığımız birtakım hakları, illaki bir dış devletin baskısıyla veya uluslararası kuruluşların baskısıyla vermek zorunda mıyız***? Bunu anlayamıyorum." (s. 368)

"Ülkemizdeki bütün problemlerin kaynağında yatan" nedenin yasalarımızdaki insan haklarına aykırı kurallar olduğunu, Anayasadan başlayarak bunların değiştirilmesi gerektiğini ileri süren E. Bütün'e göre, "oybirliğiyle geçen ***bu kanun, Anayasamızın maddelerine aykırıdır***. Anayasada değişiklik yapılmadan bu şekilde düzenleme yapılması nedeniyle, yine birtakım insanlarımızın, birtakım haklarını alabilmek için, Anayasayla karşı karşıya gelmeleri söz konusudur. Öyleyse, derhal, asgari müştereklerde birleşerek, üzerinde anlaşılacak Anayasa maddelerini Mecliste grubu bulunan partiler Meclisin gündemine getirmelidir. Kanunlarla Anayasanın çeliştiği bütün durumlar ortadan kaldırılmalıdır ve insanımıza en geniş anlamda demokrasinin de gereği budur- örgütlenme hakkı tanınmalıdır." (s. 368)

Yusuf Bozkurt Özal, "kısa zamanda inceleme imkanını bulabildi(ği)" 87 sayılı sözleşme ile Anayasa'nın sendikal haklarla ilgili maddelerini karşılaştırıp, içeriğinin neredeyse aynı olduğu görüşünü savunarak yeni yanılgılara düşmüştür:

"Şimdi bu anlaşmayı okuduğum zaman, bizim ***Anayasamızın bu konulardaki maddeleriyle aşağı yukarı aynı*** olduğunu görüyorum. Yani, Anayasanın, sendika kurma hakkını düzenleyen 51 inci maddesiyle, Sendikal faaliyetleri düzenleyen 52, 53, 54 üncü maddeleri. Zaten bizim yeni Anayasamız kanun gibi yazılmış, anayasa şeklinde yazılmamış; fevkalade detaylı bir şekilde kanun gibi yazılmış. Aslında, bu yapılan anlaşmadan da daha detaylı bir Anayasa, Anayasamıza bakarsanız..." (s. 369)

Anayasa'da "memurlar sendika kuramaz" diye bir hüküm bulunmadığını ve 87 sayılı sözleşmede de böyle bir kural olmadığını, ancak dikkatini çeken bir hüküm bulunduğunu belirten **Yusuf Bozkurt Özal**, 87 sayılı sözleşmenin silahlı kuvvetler ve polis üyelerine ilişkin kuralını anımsatarak, bu karşılaştırmasında 87'nin onaylanmasıyla "***Anayasa'nın gerisine" düşüldüğünü*** ileri sürmüş, "***Anayasamız(ın) bu konuda daha liberal" olduğunu savunmuş***, "burada verilen haklar(ın) Anayasada verilen haklardan daha eksik; Anayasamız(ın) daha geniş" olduğunu ileri sürmüş, sözleşmenin bir yıl sonra yürürlüğe

gireceği görüşünü yinelemiş, sorularına yanıt verilmezse maddeler üzerinde de söz alacağını ve karar yetersayısı isteyeceğini eklemiştir.

ÇSG Bakanı **Mehmet Moğultay**, Y.B. Özal'a yasal düzenlemeler yapıldığı zaman yanıt vereceğini, sözleşmelerin değiştirilmeksizin "olduğu gibi onaylanması"nın söz konusu olduğunu belirttikten sonra, memurların sendika hakkı açısından anayasal durumunu saptayan 22 Nisan 1992 tarihli Danıştay Birinci Dairesi kararının gerekçe bölümünü aynen okumuş ve 87 sayılı sözleşmenin "onaylanması halinde bir anayasal engel olmadığı nedeniyle memurların doğrudan doğruya sendika kurma hakkının güvence altına alınması(nın) sağlanmış olaca(ğını)" belirtmiştir. (s. 371-373)

Sözünde durarak tasarının 1. maddesi üzerinde de konuşan **Y. B. Özal**, "Anayasamız(ın) bundan (yani 87 sayılı sözleşmeden) daha geniş imkanlar tanı(dığı)" yolundaki görüşünü yinelemiş, daha ileri giderek "netice itibariyle, ***şu sözleşme göstermeliktir; Anayasamız bundan daha muhtevalıdır***" demiş ve yapılması gereken işin, "iç hukukta yasa getirmek" olduğunu savunmuştur. (s. 373) Y. B. Özal, 2. maddedeki "yayımı tarihinde yürürlüğe girer" ibaresinin de yanlış olduğunu ve bunun "onaylanmıştır" biçiminde değiştirilmesi gerektiğini bir kez daha dile getirmiştir.

Bu görüşmelerden sonra, 87 sayılı sözleşmenin onaylanmasını uygun bulma yasası kabul edilmiştir (189 kabul, 2 geçersiz oy). Y. B. Özal, tasarıya kabul oyu vermiştir.

IV. 151 SAYILI SÖZLEŞMENİN ONAYLANMASI: GEREKÇELER VE GÖRÜŞMELER

1. Resmi Gerekçeler: Hükümetin Gerekçesi ve Komisyon Raporları

87 sayılı sözleşme ile aynı tarihte TBMM Başkanlığına gönderilen uygun bulma yasa tasarısının gerekçesinde, 151 sayılı **Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemleri Sözleşmesi**'nin kabul edilmesinin nedenlerine, kişi yönünden kapsamına, 87 ve 98 sayılı sözleşmelerin "tamamlayıcısı" olduğuna değinildikten sonra, neden onaylandığı şöyle açıklanmıştır:

"Bu durumda, işveren konumundaki ***kamu yetkilileri ile kamu görevlisi örgütleri arasında sağlıklı bir çalışma ilişkileri düzeni kurulmasını sağlayabilmek için***, Kamu Hizmetinde Örgütlenme

Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 Sayılı Sözleşmenin onaylanmasının uygun bulunmasının ülkemiz için yararlı olacağı düşünülmüştür."[19]

SSİK ve Dışişleri Komisyonu Raporlarında, hükümet gerekçesindekilere ek yeni bir görüşe yer verilmemiştir. Dışişleri Komisyonu Raporu'nda 87 sayılı sözleşmeye ilişkin görüşler aynı sözcüklerle yinelenmiş ve sözleşmenin onay işlemleri de aynı tarihlerde gerçekleşmiştir.[20]

2. Uygun Bulma Yasa Tasarısının Görüşülmesi

151 sayılı sözleşmenin onaylanmasına ilişkin yasa tasarısı üzerinde ilk sözü, RP Grubu adına **Mehmet Elkatmış** almıştır. RP sözcüsü, bu kez de konuşmasına hükümet protokol ve programında yer alan vaatleri anımsatarak başlamış; DYP-SHP ortak hükümetinin; "bir kanadına mensup bazı bakanlar(ının), kamu işyerlerinde çalışanları sendika kurma yolunda teşvik" ettiğini ve "***siz levhalarınızı hazırlayınız, onu biz elimizle asacağız"*** dediğini, buna karşılık "Hükümetin diğer kanadına mensup olan bir bakan(ın) bu levhaları indirt(tiğini)" anımsatmıştır. Sözcü, memurlara sendikal haklar tanınmamasının nedeninin "bordro mahkumu" olarak tanımladığı devlete bağımlı statülerinin sürdürülmek istenmesi olduğunu ileri sürmüştür:

"Burada şunu dile getirmek gerekir: ***İşçilerimize tanınan grevli, toplusözleşmeli sendikal haklar, neden kamu görevlilerine tanınmamaktadır, neden onlardan esirgenmektedir***? Bu sorunun cevabı gayet açıktır; çünkü, kamu görevlileri ***bordro mahkumudurlar*** ve hakları verilmemektedir; enflasyon altında ezilmektedirler; hükümet yetkililerince, istendiği zaman sürülmektedirler, mağdur edilmektedirler. Bunlara sendikal haklar verildiği zaman uygulamalar yapılamayacaktır; ondan dolayı da, engelleyebildikleri kadar engelleme yolunu seçmişlerdir; çünkü ***bu sözleşme imzalanırsa kıyım yapamayacaklardır.***" (s. 375)

CHP Grubu adına konuşan **Hasan Akyol**, memurlara sendika hakkı tanımayan ülkeleri saymış, sendika ve toplu pazarlık haklarının dayanağı olan İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ile 98 sayılı sözleşmeyi onayladığımızı anımsatmış, ANAP hükümetleri döneminde çıkarılan 28

[19] ***TBMM Tutanak Dergisi***, S. Sayısı: 144, Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 Sayılı Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı ve Sağlık ve Sosyal İşler, Dışişleri Komisyon Raporları (1/404), Dönem 19: Yasama Yılı: 2, s. 1.

[20] ***Resmi Gazete***, 18 Haziran 1994, Sayı: 21964, s. 2; ***Resmi Gazete***, 12 Ekim 1994, Sayı: 22079, s. 8-11.

Şubat 1991 tarihli İçişleri Bakanlığı genelgesinin[21] kapatma davalarına dayanak oluşturduğunu belirtmiş ve bu genelgenin kaldırılmamasını eleştirmiştir:

"Olay gayet basitti. ***İçişleri Bakanlığı 28.2.1990 tarihinde ANAP Hükümeti tarafından yayımlanan genelgeyi kaldırıvermiş olsaydı, konu açıklığa kavuşacaktı***. Kamu çalışanlarının kurmuş olduğu sendikaları kapatma davası kendiliğinden düşecekti. Bunu yapmadılar. Bu tavır, ***muhalefetteyken söylediklerine ters düşen bir tavır*** olduğu gibi, koalisyon protokolüne de ve Hükümet Programının 33, 34, 56 ncı sayfalarındaki siyasi belge ve sözlerine de ters düşülmesi demektir. Hükümet Programına ve birtakım mevzuatçı gelenek hukukçularına göre, kamu çalışanlarına sendikal haklarının ve sendika kurma hakkının verilmesi için, Anayasanın değişmesi gerekmektedir." (s. 377)

CHP sözcüsü, 87 ve 151 sayılı sözleşmelerin onaylanması yanısıra, 657 sayılı yasanın 22, 27, 125, 226, 227 ve 231. maddelerinde de değişiklikler yapılması ve Ceza Yasası'nın 236. maddesinin kaldırılması gerektiğini, bu "düzenlemeler yapılmadan, 87 ve 151 sayılı ILO kararlarının onaylanması(nın) ... bir şey ifade etmeyece(ğini)", hükümetin bu sözleşmelere uygun "iç yasal düzenlemeleri yapma(sı)" gerektiğini belirtmiştir. (s. 378)

ANAP Grubu sözcüsü **Emin Kul**, 151 sayılı sözleşmenin "aslında 87 sayılı Sözleşmenin bir tamamlayıcısı , eki mahiyetinde bir sözleşme" olduğunu ileri sürdükten sonra, "hiçbir zaman, 'Anayasa, 151 sayılı Sözleşmeden, 87 Sayılı Sözleşmeden daha ileri şekilde kamu görevlilerinin kucaklıyor, hiçbir mahzuru yoktur' demek de mümkün değildir" diyerek, adını anmaksızın Y. B. Özal'a yanıt vermiştir. 151 sayılı sözleşmenin içeriğinden (3. ve 7. maddelerinden) söz eden Kul, sözleşmeli personele ilişkin 399 sayılı KHK'nin yasallaştırılmasını da eleştirmiştir. Kul'a göre:

"151 sayılı sözleşmede, şöyle bir hususun da varit olmadığını dikkatle gözlemleyerek iç hukukun düzenlenmesi gerektiği kanaatindeyiz: 98 sayılı Sözleşmede, kolektif mukavele tanzim etme unsuru, sözleşme hükümleri içinde yer almıştır; ama, 151 sayılı sözleşmede, kolektif mukavele tanzim etme unsuruna yer verilmemiştir. Dolayısıyla, ***gerçek maksadımız, kolektif mukavele, yani, toplusözleşmenin aktine de yer verecek bir hukuk düzenlemesi ise, 151 sayılı Sözleşmenin geniş ve muğlak hükümlerine bağlı***

[21] DYP-SHP hükümetinin İçişleri Bakanı İsmet Sezgin, hukuksal temelden yoksun olduğu kendisine sunulan bir raporla açıklanan bu genelgeyi kaldırmamıştır. Bu konuda bkz. Mesut Gülmez, ***Belgelerle Yönetim, Yargı ve Memur Sendikaları (1990-1993)***, TODAİE Yayını, Ankara, 1993, s. 80-84 ve 259-267.

kalmadan hareket etmenin faydalı olacağını hatırlatmak istiyorum. Hal böyle iken, bu sözleşme bir yıl sonra yürürlüğe girecek, şu tarihte yürürlüğe girdi tartışmalarını bir tarafa bırakarak, şu duruma bakarsak, kamu görevlileri ve çalışanları, bütçe komisyonda olduğuna göre, ***657 sayılı Kanun da hala yerinde durduğuna göre acaba kolektif mukaveleyle ilgili bir fon veyahut da bir bütçe faslı bir yere konmuş mudur, konmamış mıdır***, bunun da açıklığa kavuşturulması gerekir; çünkü, bu konuları bekleyen insanlarımız var."(s. 380)

Y. B. Özal'ın, sözleşmenin yürürlüğe girmesi konusundaki yanlış görüşüne katıldığı görülen ANAP sözcüsü, grev hakkının dayanağını 87 sayılı sözleşmede aramak yerine, 151 sayılı sözleşme, "kamuoyuna deklare edildiği gibi, grev hakkını içeren bir niteliği apaçık önümüze sermiyor, muğlak ifadeler taşıyor" diyerek konuşmasını sürdürmüş ve Anayasa'nın 51, 53 ve 54. maddelerindeki "işçi" deyiminin "çalışanlar" olarak değiştirilmesi ve Avrupa Sosyal Şartı'nın 5 ve 6. maddelerine ANAP hükümetleri döneminde konulan çekincenin kaldırılması gerektiğini savunmuştur.

Tasarıyı engellemek amacıyla kürsüye çıkmadığını belirten **Y. B. Özal**, 151 sayılı sözleşme için "zannediyorum Türkiye için biraz özel yapılmış bir sözleşme", "bizim gibi veya bazı geri kalmış ülkeler (...) için özel olarak yapılmış bir anlaşma" olduğu savını ileri sürmüş; ileri ülkelerin 151'i imzalamadıklarını, "bundan evvelki anlaşmayla (87 ile) yetinmiş" olduklarını, "çünkü böyle ülkelerde, 'çalışanlar' dendiği zaman, kamu görevlileriyle, fabrikalarda çalışanlar arasında bir ayrım yapılma(dığını)", sendika kurma hakkının "insanın en tabii hakkı" olduğunu belirtmiştir. Y. B. Özal, **Ercan Karakaş'**ın "***siz niye yapmadınız sekiz yıldır***" yolundaki haklı sorusunu, "***Efendim, lütfen karıştırmayın; ben şahsım adına konuşuyorum, Grubum adına konuşmuyorum***" diyerek, kaçamak bir dille yanıtlamıştır.

151 sayılı sözleşmenin, "***aslında gereksiz bir anlaşma***", "***göstermelik" bir anlaşma*** olduğu savlarını yineleyen Y. B. Özal, onay işleminin iç hukuk ve UÇÖ denetim sisteminin işlerliğe geçmesi yönlerinden ayrı ayrı tarihlerde yürürlüğe girmesi olgusunu karıştırdığından ve kendisine de bu konuda doğru -ve aslında hiçbir- yanıt verilmediğinden, hükümetin "bu ***kağıt parçası***nı getirmiş" olduğunu ileri sürerek şöyle konuşmuştur:

"Özel olarak, zamanı kurtarmak için yapılmış bir anlaşmadır; bu anlaşma, daha bir sene gibi bir vakit kazandıracaktır. Çünkü, bu anlaşma bir sene sonra yürürlüğe girecektir. Yani, ***memurların aslında sendika kurma meselesindeki hakları böylece iki sene geriye atılmıştır***. Hükümetin kurulmasından bu yana." (s. 383)

Y. B. Özal, 87 sayılı sözleşmeyi de "göstermelik" saydığını unutarak, gelişmiş ülkelerin 87'yi onaylamakla yetindiğini ve 151'i onaylamadığını söylemiş, gelişmiş ülkelerde sendikal haklardan kamuda ve özel kesimde çalışanlar arasında ayrım gözetilmediğini belirtmiştir:

"Esasen, diyorum ki, bir gelişmiş ülke, insan haklarına riayet eden bir ülke, böyle bir anlaşmayı imzalamaz, lüzum yoktur. Onlar zaten, kamuda çalışanlarla, başka yerlerde çalışanların haklarını hep aynı görüyorlar." (s. 383)

87 sayılı sözleşmenin "cek, cak"larla dolu olduğunu ileri süren Y. B. Özal, SHP milletvekili Mustafa Yılmaz'ın kendisine yönelttiği "***siz sekiz senedir niye yapmadınız***" sorusunu da, "Efendim, şimdiye kadar... Yani, bu kendi Hükümet Programınıza yazdınız" diyerek yine geçiştirdikten sonra, 151 sayılı sözleşmenin onaylanmasından üzüntü duyduğunu belirtmiştir:

"Böyle bir sözleşmenin de Türkiye Cumhuriyeti adına imzalanmasını üzüntüyle karşılıyorum.

Bakın, diğerlerine bir şey demedim. Bu nedir? Bu aslında, bizim insan hakları konusunda daha eksik düşündüğümüzü tescil eden bir dokümandır; ***kamuda çalışanlarla diğer çalışanlar arasında bir fark gözeten bir anlaşmadır.***

Bir kere, bunu kaldırın. Memurlara eğer hak vermek istiyorsanız, iç hukuk düzenini değiştirirsiniz. Hiç de zor değildir; gidersiniz, gerekli kanunlarla değişiklikleri yaparsınız, sendikal hakları getirirsiniz, biz de burada oturur görüşürüz. Ama burada 17 tane madde var; 17 madde üzerinde, tek maddeymiş gibi konuşuyoruz, bu konuşmamıza bile tahammül edemiyorsunuz! Bakınız, 17 maddeyi bir tek madde gibi konuşuyoruz."‥ (SHP sıralarından gürültüler) (s. 383)

Y. B. Özal, eğer 151 sayılı sözleşmenin uzman ve sendikacılarca da gözardı edilen 1. maddesini okumuş ve anlamış olsaydı, özelikle 87 ve 98 sayılı sözleşmelere oranla "yedek" ya da "tamamlayıcı" sözleşme niteliği taşıdığını bilseydi,[22] kuşkusuz ki üzülüp eleştiride bulunmasına gerek kalmazdı. Sözleşmede "sendika" yerine "örgüt" sözcüğü kullanılmış olmasını da eleştiren Y. B. Özal, 3. maddede sözleşme anlamında "kamu görevlileri örgütü" kavramının tanımlandığını bilmediği için, bunun açıklanmasını istemiş ve maddeler üzerindeki söz hakkından vazgeçmiştir.

[22] Çok sık yanılgıya düşülen ya da önemsenmeyip gözardı edilen bu konuda bkz. Mesut Gülmez, ***Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar***, TODAİE Yayını, Ankara, 1996, s. 159.

151 sayılı sözleşme, 173 katılımla oylanmış ve 171 kabul, 2 geçersiz, oy kullanılarak kabul edilmiştir. Y. B. Özal oylamaya katılmamıştır.

V. SONUÇ

DYP-SHP hükümeti, beş yıldır ülkenin sosyal, siyasal, yönetsel ve yargısal gündeminde yer alan memur sendikacılığının yasal çerçevesini belirleme çalışmaları bağlamında, 79. UÇÖ Genel Konferansı'nın başlamasından iki hafta önce UÇÖ sözleşmelerini onay sürecini başlatarak, uygun bulma yasa tasarılarını TBMM'ye göndermiştir.[23] Bu girişimin temelinde, özellikle 87 sayılı sözleşmeye ilişkin tasarı gerekçesinde de belirtildiği gibi, memur sendikacılığına hukuksal dayanak arama ve oluşturma istek ve çabası vardır. Bu arayış, yarım yüzyılı geçen bir süreden beri uygulanan onay politikasında bir sapmaya yol açmıştır.

Resmi gerekçelerde, özellikle 87, 151 ve 158 sayılı sözleşmeler açısından iç hukukta değişiklikler yapma zorunluluğu getiren birçok aykırı kural bulunmasına karşın, bunlara değinilmemiştir. Bu yaklaşım, geleneksel onay politikasından önemli bir kopma anlamına gelmektedir. Bunu, "önce uyum" yerine örtük olarak uyumu onay sonrasına bırakan "önce onay" politikası biçiminde nitelemek olanaklıdır. Bu yaklaşım, ilkece doğrudur ve uluslararası sözleşmelerden beklenen evrensellik işlevine, ulusal hukukları asgari kurallar düzeyinde bütünleştirme amacına uygundur. UÇÖ sözleşmelerinin denetim sisteminin işlerliğe geçmesi, yani üstlenilen yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediğinin denetlenmeye başlaması için tanınan oniki aylık sürenin amacı da, onaylayan devlete iç hukukta uyum için gerekli düzenlemeleri yapma fırsatının verilmesidir. Onayın UÇÖ'ye bildirilmesi ve onama belgelerinin UÇÖ Genel Müdürü'nce tescil edilmesinden itibaren başlayan bu süre, onayın iç hukukta yürürlüğe girmesiyle ilgili değildir. Onaylanan sözleşmeye ilişkin ilk rapora dayanarak, Uzmanlar Komisyonu ve Uygulama Komisyonu'nca yapılan denetim süreci işletilir. Sözleşmenin uluslararası hukukta yürürlüğe girmesiyle ilgili kurallarının iç hukuk için geçerli olduğunun ileri sürülmesi ve TBMM Genel Kurulu ile sınırlı kalmayıp kamuoyuna da yansıyan bu ve benzeri yanlış görüşlerin yanıtsız kalması, teknik bir sorun sayılarak geçiştirilemeyecek denli önemlidir. Eksik ve yanlış bilgi temelinde görüş açıklama, salt bunun gibi

[23] Mesut Gülmez, ***Türkiye'de Memurlar ve Sendikal Haklar 1926-1994***, TODAİE, Ankara, s. 224-225.

teknik sorunlarla sınırlı değildir. Daha önemlisi, "ayak üstü" okumayla, sözleşmelerin içeriğinin yanlış anlaşılıp yorumlanması, güvenceye aldıkları hak ve özgürlüklerin ve denetim organları kararlarının bilinmemesi ve eleştirilerin de bu bilgisizlik ya da yanlış yorumlara dayandırılmasıdır.

Sözleşmelerin onaylanmasına yönelik eleştiriler, temelde onaya karşı çıkma biçiminde olmayıp, değişen onay politikasıyla ilgilidir. Özellikle ANAP'lı ve RP'li üyelerin başlıca eleştirisi, onaydan önce iç hukukta uyum sağlayıcı gerekli yasal değişikliklerin yapılmamış, ilgili yasa tasarılarının parlamentoya sunulmamış olmasına yöneliktir. Bununla bağlantılı olan ve kaygı duyarak belirtilen bir başka istek, onaylanan sözleşmelerin kağıt üzerinde kalmaması, tanınan hakları iç hukuka yansıtan düzenlemelerin yapılmasıdır.

TBMM görüşmeleri, sözleşmelerin onaylanmasını, başta ANAP olmak üzere muhalefet partilerinin iktidar ortağı partileri eleştirmek için bir fırsat olarak değerlendirdiklerini, gündem maddesiyle doğrudan ilgisi bulunmayan sosyal politika ve uygulamaları yanısıra hac ve kurban derisi gibi sorunlara yönelik eleştirilerde bulunduklarını da ortaya koymaktadır. Sözleşmelerin içeriğini tartışma olanağı bulunmaması nedeniyle bu tutumu ve tartışmaların kısa sürmesini olağan karşılamak gerekirse de, iç hukukla hiçbir karşılaştırmaya girişilmemesi, onayla ilgili ulusal yasalarda ne gibi değişiklikler yapılması gerektiğine değinilmemesi, Y.B. Özal'ın "neyi incelediğini bilmeyen Meclis" yolundaki saptamasının ne denli doğru olduğunu ortaya koymaktadır. Kuşkusuz, önceki yasama döneminde yazılan gerekçeleriyle yinelenen üç sözleşmeye eklenen 87, 135, 151 ve 158 sayılı sözleşmelerin onaylanarak iç hukukla bütünleştirilmesi, hem geleneksel onay politikasında köklü bir değişiklik anlamı taşıması, hem de -daha önemli olarak- sendikal haklar ve iş güvencesi konularında ileri bir içeriksel adım oluşturması yönlerinden önem taşır. Onayın bu ikinci boyutunun gerekleri, onay görüşmelerinde "muhalefet partisi" sözcüleri olarak eleştirilerde bulunan ancak onaya karşı olmadıklarını açıklayan partilerin iktidar olmalarını izleyen yıllarda da hala tam olarak yerine getirilebilmiş değildir. Gerek Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin, gerekse Uzmanlar Komisyonu'nun raporları, bunu açıkça ortaya koymaktadır. İş ve sendika hukukumuz, bu uyumu sağlamadan üçüncü bin yıla girmiştir.

Sendikal sözleşmelerin onaylanmasına karşı çıkmamakla birlikte, onaydan siyasal çıkar sağlama savına dayalı en yoğun eleştiriler ANAP sözcü ve milletvekillerinden gelmiştir. 1991 genel seçimleri öncesindeki ANAP'ın tek başına iktidar olduğu 7 yıllık dönemde yalnızca 1 UÇÖ sözleşmesinin onaylandığı ve özellikle denetim organlarınca saptanan aykırılıkları giderici özle ilgili neredeyse hiçbir değişikliğin yapılmadığı,

biçimle ilgili kimi "kozmetik" düzenlemelerle yetinilerek UÇÖ denetim organlarının atlatılmaya çalışıldığı ve uygulamadaki kısıtlamaların da sürdürüldüğü anımsanırsa,[24] ANAP sözcü ve milletvekillerinin tepki ve eleştirilerini anlamak zor olmaz.

Refah Partisi sözcüleri, açıkça "önce uyum sonra onay" yaklaşımını dile getirmemiş, onay sonrası sözleşmelere uyum sağlayıcı yasal düzenlemelerin yapılması gerektiğini vurgulamışlardır.

Gerek bu incelemede ele alınan dört önemli sözleşmenin TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesi, gerekse başka çalışmalarımda inceleyip değerlendirdiğim sosyal ve sendikal haklara ilişkin parlamento görüşmeleri[25], zaman zaman partilerin bu alanda uzman ve sendikacı kökenli milletvekillerinin de önemli maddi yanılgılara ve yorum yanlışlıklarına düştüklerini göstermektedir. Bu yanlış ve yanılgıların, çoğu zaman TBMM salonunda kalmadığı, kamuoyuna ve daha önemlisi zaman zaman yasalara ve yargı kararlarına da yansıdığı gözönüne alınırsa, hem TBMM'nin hem de parti gruplarının belirli alanlarda konunun uzmanı bilim adamlarıyla ilişki kurma ve işbirliği yapma ötesinde danışman istihdam etmesi son derece yararlı olacaktır.

[24] Bu konuda örneğin bkz. Mesut Gülmez, "12 Eylül'den Günümüze ILO Denetim Organları Önünde Türkiye (Yasal Boyut)", ***Cahit Talas'a Armağan***, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını, Ankara, 1990, s. 247 vd.

[25] Örneğin bkz. Mesut Gülmez, "1995 Anayasa Değişiklikleri ve Sendikal Haklar", ***Amme İdaresi Dergisi***, Cilt 32, Sayı 1, Mart 1999; s. 3 vd.

ÇİZELGE 1: TÜRKİYE'NİN ONAYLADIĞI UÇÖ SÖZLEŞMELERİ (1937-1999)

S Ö Z L E Ş M E L E R					**Onayı Uygun Bulma Yasaları**		
Kabul Sırası	**Onay Sırası**	**Sayı**	**S ö z l e ş m e A d ı**	**Kabul Tarihi**	**Kabul Tarihi**	**Yasa Sayısı**	**Kabul ve Onay Yılı Farkı**
9	1	45	Yeraltı İşleri Söz. (Kadınlar)	1935	09.06.37	3229	2
8	2	42	Meslek Hastalıkları Söz. (GG)	1934	11.02.46	4864	12
3	3	14	Hafta Tatili Söz. (Sanayi)	1921	11.02.46	4865	25
7	*4*	*34*	*Ücretli İş Bulma Büroları Söz.*	*1933*	*11.02.46*	*4866*	*13*
13	5	80	Son Maddelerin Değiştirilmesi Söz.	1946	24.05.49	5393	3
15	6	88	İş ve İş Bulma Servisi Söz.	1948	30.11.49	5448	1
1	7	2	İşsizlik Söz.	1919	16.02.50	5543	31
14	8	81	İş Teftişi Söz.	1947	13.12.50	5690	3
20	9	98	Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Söz.	1949	08.08.51	5834	2
19	10	96	Ücretli İş Bulma Büroları Söz. (GG)	1949	08.08.51	5835	2
4	*11*	*15*	*Asgari Yaş Söz. (Trimci ve Ateşciler)*	*1921*	*25.05.59*	*7292*	*38*
10	*12*	*58*	*Asgari Yaş Söz. (Deniz İşleri; GG)*	*1936*	*25.05.59*	*7293*	*23*
18	13	95	Ücretin Korunması Söz.	1949	24.10.60	109	11
2	14	11	Dernek Hakkı Söz. (Tarım)	1921	24.10.60	110	39
17	15	94	Çalışma Kayıtları Söz. (Kamu Sözleşmeleri)	1949	14.12.60	161	11
24	16	105	Zorla Çalıştırmanın Kaldırılması Söz.	1957	14.12.60	162	13
22	17	100	Ücret Eşitliği Söz.	1951	13.12.66	810	15
25	18	111	Ayrımcılık Söz. (İş ve Meslek)	1958	13.12.66	811	8
27	19	116	Son Maddelerin Gözden Geçirilmesi Söz.	1961	04.05.67	862	6
29	20	119	Makinelerin Korunması Söz.	1963	23.05.67	872	4
26	21	115	Radyasyonlara Karşı Koruma Söz.	1960	17.03.68	1033	8
21	22	99	Asgari Ücret Saptama Yöntemleri Söz. (Tarım)	1951	30.04.69	1168	18
23	23	102	Sosyal Güvenlik Söz. (Asgari Norm)	1952	29.07.71	1451	19
28	24	118	Eşit İşlem Söz. (Sosyal Güvenlik)	1962	29.07.71	1453	9
32	25	127	Azami Ağırlık Söz.	1967	30.11.72	1635	5

5	26	26	Asgari Ücret Saptama Yöntemleri Söz.	1928	25.06.73	1769	45
30	27	122	İstihdam Politikası Söz.	1964	09.11.76	2027	12
12	28	77	Çocukların ve Gençlerin Sağlık Muayenesi Söz. (Sanayi)	1946	16.08.83	2878	37
31	29	123	Asgari Yaş Söz. (Yeraltı İşleri)	1965	08.05.91	3729	21
33	30	135	Çalışan Temsilcileri Söz.	1971	25.11.92	3845	21
38	31	158	İşten Çıkarma Söz.	1982	25.11.92	3846	10
16	32	87	Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Söz.	1948	25.11.92	3847	44
37	33	151	Kamu Hizmetlerinde Çalışma İlişkileri Söz.	1978	25.11.92	3848	14
11	*34*	*59*	*Asgari Yaş Söz. (GG)*	*1937*	*26.11.92*	*3849*	*55*
35	35	142	İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Söz.	1975	26.11.92	3850	17
36	36	144	Üçlü Danışmalar Söz.	1976	26.11.92	3851	16
6	37	29	Zorla Çalıştırma Söz.	1930	23.11.98	4333	68
34	38	138	Asgari Yaş Söz.	1973	23.11.98	4334	25
39	39	159	Engellilerin Mesleksel Uyumu ve İstihdamı	1983	08.07.99	4407	16
T O P L A M							**722**

Kısaltmalar: GG: Gözden Geçirilen; Söz.: Sözleşme
Açıklama: İtalikle gösterilen 34 (23.01.1952), 15 (30.10.1998), 58 (30.10.1998) ve 59 (13.10.1998) sayılı sözleşmeler, ayraç içinde belirtilen tarihlerde feshedilmiştir.

YENİ YÜZYILDA SENDİKASIZ BİR SENDİKACILIK OLASILIĞI ÜZERİNE TARTIŞMA...

Prof. Dr. Kuvvet LORDOĞLU [*]

Yukarıdaki başlık, metnin genel havası hakkında olumsuzluğu çok kaba olarak tanımlamakta. Belki de sadece bu nedenle yazının okunma şansı bile kalmayabilir. Oysa niyetimiz, sendikasız bir sendikacılık hareketinin absürd oluşumuna dikkat çekerek bu konuda bir tartışma zemini yaratmaktır.

2001 yılından itibaren yeni bir yüzyıla giren şanslı (!) kişilerden birileri olacağız. Aslında önümüzdeki yüzyılda "artık her şeyin eskisi gibi olmayacağını söyleyenler" her zaman olduğu gibi haklı çıkacaklar. Doğal olarak değişen sadece tarih olarak kalmayacak, toplumu oluşturan bütün unsurların değişimine bir süre tanık olacağız.

Galiba bazı belirtiler var: Daha fazla bireyselleşme, daha fazla tüketim, daha fazla liberalizm, buna karşılık daha az dayanışma da ha az mücadele ve örgütlenme önümüzdeki yüzyılın her alanda hakim unsurları olabilir.

Bu olasılık en azından önümüzdeki yüzyılın önemli bir kısmına dahil olursa, yukarıdaki söz edilen "hakimiyet" geçerlilik kazanacak. Ancak belki de 2000 li yılların sonuna gelmeden toplumsal yaşamın tümünde ve sendikal yaşama ilişkin farklı tartışmalar da gündeme gelerek, tekrar dayanışma, mücadele ve örgütlülük gibi değerlerin önemsendiği bir dönemin başlaması da olasılık dahilindedir.

Nitekim, sendikacılık hareketinin altın dönemi sadece 1945-1970 yılları arasında yaşanmadı, gerek ondokuzuncu yüzyılda gerekse yirminci yüzyılda çeşitli iniş çıkışlara rastlandı. O halde yirmibirinci yüzyıl için ayrı bir karamsarlığa şimdiden gerek var mı? Şayet sendikacılık hareketi bir senaryoya göre bir sonu ortaya koyuyorsa, dayanışma, örgütlenme, mücadele gibi kavramlar da bu satırları yazanın hayal

[*] **Marmara Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

dünyası içinde kaybolup gidecektir. Acaba gerçekten "tarih tekerrürden ibaret" midir? Yoksa bu düşünceye sırtımızı yaslayıp, "yeniden dünyaya" gelişin rahatlığı içinde bir tür reenkarnasyona mı inanıyoruz...?

Galiba dönemler arasında her zaman rastlanan benzerliklere rağmen sürekli bir tekrar ediş veya aynı rutinlerin doğal bir tekrarı sendikal yaşamda söz konusu olmadı.

Bu kısa yazı, gözümüze çarpan son gelişmelere önemli ölçüde dünyadan vurgu yaparak ileriye yönelik tahminlere katkı yapmayı amaçlamakta ve hata olasılığının çok yüksek olduğu ön kabulüne dayanmaktadır.

Özellikle son yirmi yıllık dönemin sendikacılık hareketindeki gelişmeler önümüzdeki dönemin bu konuda hangi eğilimleri belki biraz daha öne çıkaracağı konusunda bazı ipuçlarını veriyor mu? Nedenler üzerinde bu yazı içinde durmadan, sadece bu vurgulardan hareket edelim.

1- Sendikal hareketin dünyası içinde uzunca bir süredir temel yönelimlerinden bir tanesi sendikalı-sendikasız ayırımından oluşmakta ve gelişmektedir. Sendikalı olmak temeline dayalı bir düşüncenin bir yüzyılı aşan bir süredir çalışanlara katkısının siyasi ve iktisadi argümanlarına sendikacılık hareketinin cılız olduğu ülkelerde bile rastlanmaktadır. Karşı argümanın yani sendikasız çalışmanın veya çalıştırmanın sadece bir muhalif görüş olmayıp, işverenlerce günümüzde bile tercih edilir olması, sadece maliyeti düşürmek gibi bir ekonomik kaygıdan daha öte anlamları bulunduğu bilgisine öteden beri sahibiz.

Öte yandan, çeşitli saha çalışmalarından[1] ve gözlemlerden ortaya çıkan bulgular, **sendika** olgusunun bizzat çalışan ve sendika üyesi olan kişiler için giderek farklı anlamlar kazanmaya başladığını ortaya koymaktadır. Genel olarak sendikalı olmak düşüncesi ve "içeriği", çalışanlara ve dünya görüşlerine göre değişmekle birlikte, üyesi bulundukları sendikaya bakış ve tutumlarında önemli ölçülerde **"güvensizlik"** sorunu ağır basmaktadır[2]. Bu güvensizliğin çok belirgin nedenleri arasında sendika yönetiminin yetersizliği gibi ciddi bir ölçüt de bulunmaktadır. Buna karşılık sendikalı veya sendikasız çalışanların işyeri yönetimi ile karşılıklı bir "güven" duygusunun yerleştiği ve hatta kimi durumlarda karşılıklı bir "işbirliğinin" bile tesis olduğu bazı örneklerden anlaşılmaktadır[3]. Verilen örneklerin Türkiye'den olması akla

[1] Bu alanda yapılan çok farklı araştırmalar bulunmaktadır. Türkiye için Birleşik Metal Sendikasının, Kristal - İş Sendikasının ve Petrol - İş ve DİSK'in yaptırdığı üyelere yönelik çalışmalar bu alanda ilk çalışmalardır.
[2] Birleşik Metal İşçileri Sendikası, ***Üye Kimlik Araştırması 1999***, ss. 43-44.
[3] Abdülkadir Şenkal, ***Sendikasız Endüstri İlişkileri***, Kamu-İş, 1999, s. 318.

Türk Sendikal yaşamının öznel koşularından kaynaklandığı sorusunu akla getirebilir. Ancak N. Özkaplan'ın çalışmasından bu değişikliklerin globalleşme süreci ile yakından ilişkili olduğunu ve genel olarak sendikalara güvenin önemli ölçüde azaldığını görmekteyiz[4]. Sendikalara duyulan güvenin azalması ve kamuoyunda yaratılan olumsuz görüntünün de etkisi ile sendikalaşma oranlarındaki düşme arasında kurulan ilişki, uzunca bir süredir birçok yazarın dikkatini çekmiş ve buradan karamsar senaryolara doğru geçilmiştir.

Bu noktada sendikalı işçinin duyduğu "güven eksikliği sorunu", sendikasız işçiliği özendirici birçok unsur yanı sıra artışını sağlamıştır.

Önümüzdeki dönem içinde ortaya çıkan gelişmelere sendikalı / sendikasız ayırımından bakılırsa, sadece sendikalı olarak çalışanların güvenini yitiren sendika yönetimlerinin değil, genel olarak sendikaların tabanlarında ciddi azalmalar ortaya çıkabilir. Bu durumun, sendikaların özellikle yeni örgütlenmeye başladığı 21. yüzyılın egemen sektörü olmaya aday hizmet işkolu alanlarında bu alanın niteliklerinden dolayı daha şiddetli olarak ortaya çıkacağını düşünüyorum.

Bu ayırımda sendikasızlığı körükleyen sendikaların yönetimlerine duyulan güven eksikliği sorunu karşısında, sendika yönetimlerinin daha şeffaf bir yapıda ve daha çok üyenin katılımını sağlayacak düzenlemelere yönelmesi gerekecektir.

2- Ortaya çıkan bir diğer gelişme, teknolojik unsurların işgücünün yapısında ortaya getirdiği gelişmeler, bunun sonucu olarak da işgücünün nitelik düzeyindeki değişikliklerdir. Nitelik düzeyindeki artışlar, çalışanların yüksek gelir elde etmelerini pozitif olarak etkilemiş, buna karşılık vasıf düzeyi düşük işçilerin ise gelirlerinde ise bir değişiklik olmamıştır. Bu bağlamda nitelikli işçinin zaten yüksek ücret düzeyi sendikası olmadan da sağlanabilmekte, niteliksiz işçilerin ise sendikalı olmaları önünde ciddi engeller bulunmaktadır. Özellikle daha çok gelişmekte olan ülkelerde tarım, inşaat, tekstil'in bazı dallarında sendikal örgütlenme için güçlükler bulunmaktadır. Önümüzdeki dönemde teknolojik ve bunlara bağlı oluşan "nitelik" gelişmelerin sorunu daha fazla artıracağı tahmin edilmektedir. Eğitim seviyelerindeki artışlar, çalışma yaşının ileri tarihlere ertelenmesi, işbaşında eğitim veren işletmelerin sayıca artışı gibi unsurlar nitelik artışının işaretleri olmaktadır. Niteliği yükselen işçilerin bireysel taleplerinin karşılanması sendika tarafından değil, işyeri yönetimince daha kolay sağlanabilmektedir. İşyerlerinde karşılaşılan sendikal sorunlardan en önemlisinin çalışanların "Kapsam"ı konusunda yoğunlaşmaya başlaması bu anlamda **nitelikli - niteliksiz**

[4] N. Özkaplan, "Globalization and Employment", Cardiff University tarafından düzenlenen kongreye sunulan bildiri, Eylül 1999.

ayırımına vurgu yapmaktadır. Sendikasız, niteliği yüksek işçilerden oluşan bir hizmet veya bilgi işkolundaki işyerlerinin sayısal artışı önümüzdeki dönemde görülebilecek önemli gelişmelerden biridir.

3- Sendikal hareket açısından karşımıza çıkan bir diğer gelişme de ülkelere göre sendikal anlayışlarda ortaya çıkan farklılaşmadır. Gelişmekte olan ve henüz sanayileşmemiş ülkelerin bulunduğu birçok Asya, Afrika ve Latin Amerika ülkesinin çoğunda işlerin niteliği çok çeşitli nedenlerle kayıtlı sektörden, kayıtsız sektöre doğru kaymakta ya da doğrudan kayıt dışı sektörler genişlemektedir. Kayıt-dışılığın oldukça yaygın olduğu Hindistan ve Güneydoğu Asya'da ev işlerinde ve kendi küçük işlerinde çalışan kadınların 1972 de kurdukları kooperatif – sendika (Self Employed Women's Association / SEWA) bu sektörde kayıtsız çalışanların oluşturdukları tek örgütlü birliktir. Kayıtsız sektörde çalışanların sayısal artışının önümüzdeki dönemde de sürmesi halinde sendikalıların sayısındaki gerilemelerin daha da artacağı beklenmektedir. Öte yandan gelişmekte olan ülkelerde kayıtsız sektörün yarattığı bir diğer gelişme de bu sektörlerde çalışanların önemli oranda kadın ve çocuklardan oluşmasıdır. Sendikal örgütlenme özellikle kayıt-dışılığın yaygın olduğu ülkelerde başarılı sonuçlar elde edebilecek bir çaba içinde henüz görülmemektedir.

Bu noktada, sendikal hareketin gelişmekte olan ülkelerde göstereceği ivme ile gelişmiş ülke sendikacılığından giderek ayrılacağı düşünülebilir. Bu bağlamda, uluslararası dayanışmanın önemi daha fazla artmasına rağmen, anlamı değişmektedir. Gelişmiş ülke sendikacılarının ülkelerindeki işsizlik baskısının, uluslararası işbirliğini belirli birkaç alan dışında genişletememesi önümüzdeki dönemin sorunlarından biri olmaya aday görülmektedir. Küreselleşme olgusunun önümüzdeki yüzyılda süreceği uzak bir ihtimal olarak görülmediği için, sendikal hareketin uluslararası boyutunun önemi daha artmaktadır. Uluslararası sermayenin giderek hızlanan hareketi gelişmekte olan ülkeler arasındaki rekabeti ve ucuz işgücüne dayalı rekabeti daha da artırmaktadır. Uluslararası yatırımcılar 1996 yılında gelişmekte olan ülkelere yapılacak 100 milyar dolarlık yatırımın 38 milyarını tek başına Çin'e yaptılar . Aynı dönemde bütün Afrika kıtasına yapılan yatırım tutarı ise 5 milyar dolardı.[5] Yapılan yatırım sadece işgücü ucuzluğundan kaynaklanmamakta, aynı zamanda pazar olanaklarının da yapılan yatırımlarda etkili olduğu anlaşılmaktadır.

Önümüzdeki dönemin gelişmekte olan ülkelerin sadece ucuz işgücüne dayalı rekabetinin sınırlarına yaklaşılmış olacağını

[5] CISL, ***La Lutte pour les Droits Fondamentaux des travailleurs dans l'economie***, Mondiale, 1997.

düşünüyorum. Bu ülkelerde yaşanan hızlı nüfus artışları bu rekabeti bir süre daha sürdürecektir. Ancak bu ülkelerde düşük ücrete dayalı politikaların bizatihi kendisi buralara yatırım yapacak uluslararası işletmelerin aleyhine sonuç doğurması nedeni ile terk edilecektir. Kuşkusuz dünya ölçeğinde işgücünün bir bütün olarak fiyatının yükselmesi veya eşitlenmesi gibi bir olgudan söz etmiyoruz. Ancak bilişim teknolojilerinin sayesinde nitelik kazanan işgücünün mobilitesinde de gelişmekte olan ülkelerde önemli artışlar beklenebilir. Şimdiden Hindistan', Pakistan gibi birçok ülkede yüksek eğitim alan birçok araştırmacının dünyanın sayılı büyük şirketlerinde bilgi işlem uzmanı olarak istihdam edildikleri bilinmektedir. Bu nitelikli işgücü göçünün eğitim masraflarını üstlenen ülke açısından, yarattığı kayıplar önemli orandadır.

4- İşletme-işyeri, işkolu ve ulusal düzeyde toplu pazarlık yapmak için örgütlenen sendikaların özellikle son yıllarda artan oranlarda işyeri-işletme düzeyinde örgütlenme eğilimi içinde oldukları ve bu düzeyde toplu pazarlık yapmaya başladıkları gözlenmektedir (OECD ülkelerindeki TP lıkların ¾ ü). Bu tür antlaşmalar yaparak işyeri düzeyin de örgütlenmeler genel olarak dağınık ve parçalı bir sendikacılık anlayışını yerleştirdiğii bilinmesine rağmen, taraflar" arasında uzlaşma temeline dayalı, karşılıklı sorumluluklar ve ortak amaçlar" doğrultusunda hareket etmeyi ilke edinen sendikacılık anlayışı son yıllarda egemen sendikal tavır olarak görülmektedir. Özellikle yaşanan kriz ve yüksek işsizlik oranı, sendikaları, işyeri içinde ortak çıkarların korunmasına yönelik aviz verici politikalar öneren örgütler haline getirmektedir. Önümüzdeki dönemin bu açıdan işyeri niteliklerine uygun örgütlenmeyi gerçekleştiren zayıf ve parçalı bir sendikal örgütlenmeyi işyeri temelinde daha sık görme olasılığı artıracağı görülmektedir. İşyeri temeline dayalı sendikacılık anlayışının farklı adlandırmalar altında "Japon tarzı yönetim, Yalın yönetim vbg." toplandığı görülmekte, ancak asıl amacın emek-sermaye ilişkilerinin yeni bir model içinde bir araya geldiği düşüncesinin geçerli kılınmaya çalışılmasıdır. Bu model en genel hatları ile "biz ve onlar" yerine bizi ikame eden, uzlaşma temeline dayalı işyeri veya işletme sendikasını tercih etmektir.[6] Kuşkusuz böyle bir model içinde "kar ve yönetime katılma" yolu ile çıkarların ayrılığı yerine çıkarların birliği ilkesi daha geçerli hale gelmiş, ahenk ve uyum temel yönetim hedefi seçilmiştir[7].

[6] Adler (1993), J. Macduffie (1995), M. Kenney ve R. Florida (1991), R. Kaplinski (1994), (aktaran) G. Yücesan Özdemir, "Türkiye'de Emek Sürecinin Değişen Doğası ve İşyerinde Sendikal Siyasetin Gerekliliği", ***Ekonomik Yaklaşım*** 34, Ankara, 1999.
[7] N. Ekin, "Değişim ve Sendikaların Geleceği", ***Mercek***, İstanbul, Nisan 1996.

Bağıtlanan toplu pazarlıkların düzeyinde de değişmeler ortaya çıkmaktadır. Özellikle işkolu / ulusal / sektörel düzeydeki pazarlıklardan, İşletme / kurum düzeyindeki pazarlıklara doğru bir kayma gerçekleşmektedir. 28 Avrupa ülkesinden sadece Bulgaristan, Kıbrıs, İspanya, Estonya, İrlanda, İsviçre ve Ukrayna'da işkolu / sektörel düzeyindeki toplu pazarlıklar, diğer ülkelerde işletme düzeyindeki toplu pazarlıklar artmıştır.[8]

Buna ilaveten, toplu pazarlıkların düzeyindeki değişimin yanısıra, TP lıkların kapsadığı konular da değişmeye başlamıştır. Özellikle ücret dışındaki konuların artık ağırlık taşımaya başladığı görülmektedir. İşbaşı eğitim, grup çalışmaları, kalite çemberleri gibi bir dizi farklı konu TP lıkların kapsamı içine girmektedir[9].

Bu gelişmelerin ne ölçüde önümüzdeki dönemin endüstri ilişkilerini etkileyeceğini zaman içinde göreceğiz. Ancak bu gelişmelerin sendikaları ve genel olarak sendikal hayatı etkileyeceğini söylemek kehanet olmayacaktır.

Sendikaların klasik anlamdaki misyonları, üyelerinin haklarını ve çıkarlarını korumak ve geliştirmektir. Ancak bu misyonlarının günümüzde sadece sayısal üstünlüklerinden kaynaklandığı söylenebilir. Ancak sendikal hareketin gelenek oluşturduğu gelişmiş ülkelerde, sendikal talepler toplumun sendikasız çalışanları açısından da bir norm oluşturmaktadır. Bu noktada sendikaların büyük ya da küçük örgütler olmalarından çok, etkileme alanları önem kazanmaktadır. Sendikal hareketin belirli bir gelenek oluşturduğu bu ülkelerde ve demokrasilerde, sendikalar toplumun "olmaz ise olmaz" örgütleridir. Bu örgütlerin sahip oldukları geleneklerden belki de en önemlisi demokratik işleyiş mekanizmalarıdır. Dolayısı ile sendikaların üye kayıpları çok önemli bir unsur olmasına rağmen yerleşik bir demokratik işleyiş bu kayıpların telafisinde etkin rol oynayabilecektir.

Bu bağlamda, gelişmekte olan ülkelerde sendika içi demokratik mekanizmaların yerleşemediği bir dönem önümüzde ise, buradaki sendikaların kayıpları sadece üyeleri ile sınırlı kalmayacaktır. Bu nedenle sendika içi demokrasinin bulunmadığı örgütlerde demokratik mekanizmaların önemi önümüzdeki yirmi yıl içinde daha fazla artacaktır. Bu durum, aynı zamanda sendikaların birer sivil toplum örgütü olarak ekonomik ve toplumsal hakların korunmasında sadece üyeleri ile sınırlı bir yapılanmadan kurtulup geniş kesimlerin hakları ve çıkarları doğrultusunda hareket eden bir örgütlenme modeline geçişine yol

[8] A. Rıza Büyükuslu, "Çokuluslu Şirketler ve Endüstri İlişkilerinde Yeni Perspektifler", Kamu-İş, ***V. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresi***, Ankara, 1998.
[9] ILO, "Le Travail dans le Monde", Geneve, 1997-1998.

açabilir. Böylece sendika üyelerinin ekonomik çıkarlarının korunmasına dayalı bir anlayış yerine, geniş kesimlerin temsiline dayalı ve katılımcı şeffaf örgütler ortaya çıkabilir.

Sendikal hak ihlallerinin arttığı, sendikaların zayıfladığı ve içine kapandıkları son yirmi yıl içinde sermaye veya finans örgütleri ise daha geniş kesimleri içine, almıştır. Özellikle "sermayenin sosyal sorumluluğu" adlı kavram giderek genişleyen anlamlar kazanmaktadır. Çokuluslu birçok işletmenin sanatın herhangi bir dalını desteklemekten, bir eğitim kurumuna ticari gayelerin dışında yatırım yapmasına kadar bir çok alanda kamuoyunu olumlu etkileyecek etkinliklere katılmaları, bu konularda sivil inisiyatiflere destek sağlamaktadır.

Sendikal alanda da benzeri etkinliklerin sadece üyelere değil toplumun her kesimine yönelik bir biçime dönüşmesi beklenebilir. Sendikaların varlıklarını sürdürmek için terk edemeyecekleri tek tarihsel misyonları üyelerinin çıkarlarını korumak olmasına rağmen, toplumun farklı kesimlerinin de yeni taleplerini dikkate alarak daha geniş bir alana ulaşması mümkündür.

Sendikaların önümüzdeki yüzyılda geçen yüzyılın yöntemleri ile mücadele etmeyeceklerini tahmin ediyorum. Bu mücadele araçlarının karşısına konan savunma hattı sendikaları son yirmi yıldır kendi kabuklarına çekilmek zorunda bıraktı. Bu bağlamda sendikalar ve sendikal hareketin, kapsama alanını ve mücadele araçlarını yenileme yolunu seçmesi en kuvvetli olasılık gibi görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde sendikal hareketin geçmişte kazandığı ivme bugün onları vazgeçilmez bir sosyal partner niteliği kazandırmıştır.

Buna karşılık gelişmekte olan ülkelerin henüz bir model oluşturamamış sendikal hareketleri ise hem kendi toplumları içinde sahip oldukları rolleri açısından hem de endüstri ilişkileri sistemi içinde edilgen bir yapıyı korumakta ısrarlı görülmektedirler. Ancak sendikaların ve bu hareketin endüstriyel ilişkiler sistemi içinde önümüzdeki dönemin vazgeçilmez unsurları olarak kabul görülmelerinin bir önemli koşulunun, sendika içi demokrasinin yerleşme şansına bağlı kalacağı söylenebilir.

21. yüzyıl sendikacıları artık toplumun hemen her kesimi tarafından kabul edilen ve onaylanan, bir ölçüde artık temel hak sayılacak hakları geliştirmek durumunda kalacaklardır. Yani sendikacıların "geçen yüzyılın içinde biz bunları talep eder ve savunurduk" dediği konular, yeni yüzyılda Batıdan başlayarak diğer ülkelere doğru genişleyen biçimde sahip olunan asgari koşul haline gelmeye başlamıştır. Üstelik bu koşullar artık sadece sendikaların ve sendikal hareketin önünü çektiği talepler olmaktan uzaklaşmaktadır. İşverenler, işveren örgütleri, uluslararası ticari birlikler, uluslararası siyasi

ve ticari entegrasyonlar ve Uluslararası Çalışma Örgütü, **örgütlenme özgürlüğü, çocuk istihdamında asgari yaş, iş saatleri, ücretler, iş güvenliği ve işçi sağlığını düzenleyen asgari standartlar, ırk, dil, din, cinsiyet, düşünce, ulus temeline dayalı ayrımcılığın kaldırılması, iş kazası ve meslek hastalıklarında tazminat ödenmesine** ilişkin konularda uyulması zorunlu temel ilkeleri belirlemekte ve uygulanmasına çalışmaktadır[10]. Doğal olarak bu örgütler arasında belirtilen konularda tam bir uzlaşma sağlanamamıştır. Birinin onayladığını diğeri reddedebilmektedir. Ortak ve uyum sağlanan metinlerin tamamlanması oldukça uzun zaman alabilmektedir. Bazen de bu metinlerin çok dar bir uygulama alanı çıkmaktadır. Sonuçta, sendikal yaşamı ilgilendiren birçok konuda olduğu gibi bunların geliştirilmesi ve yaygınlaşması ve standart metin haline gelişleri önümüzdeki dönemde daha fazla yaygınlık kazanabilir.

İşte bu yüzden sendikalar mutlaka bunları geliştirecek politik ve kültürel önermelere sahip olmalıdırlar. Aksi halde geçen yüzyılın kitlesel üretim yapan ve öncü işçilerinden oluşan sanayi sendikalarının yöntemlerini benimsemek ve savunmaya devam etmek, bana nostaljik bir özlemin dışında çok fazla bir anlamı çağrıştırmayacak gibi geliyor.

KAYNAKÇA

A. Rıza Büyükuslu, "Çokuluslu Şirketler ve Endüstri İlişkilerinde Yeni Perspektifler", Kamu-İş, ***V. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresi***, Ankara, 1998.

Abdülkadir Şenkal, ***Sendikasız Endüstri İlişkileri***, Kamu-İş, Ankara, 1999.

Charter of Fundemental Principles of Global Trade for Textiles and Apparel (A Textile /Apparel Magna Carta), 28 May 1993.

CISL, ***Changer Le Monde par Egalité : La Vision Syndicale***, La Haye, 1994.

CISL, ***La lutte Pour les Droits Fondemanteaux Des Travailleurs dans L'economie Mondiale***, 1997.

David Winchester, "Küreselleşme ve Avrupa Birliğinde Endüstri İlişkilerinin Dönüşümü", çev. A. Selamoğlu, Kamu-İş, ***V. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresi***, Ankara, 1998.

[10] "Charter of fundamental principles of global trade for textiles and apparel, 1993", CES, ***IX. Kongre Kararları*** (www.etuc.org/congress/contens/res-9thcongress/fr), Maastricht Protokolu, 1991.

ETUC, ***Pour un systeme Europeen de Relation Industrielle***, http:/www.etuc.org/ congress/contens/res 18/3/99.

Gamze Y. Özdemir, "Türkiye'de Emek Sürecinin Değişken Doğası ve İşyerinde Sendikal Siyasetin Gerekliliği", ***Ekonomik Yaklaşım***, Ankara, 1999.

Jean-Paul Delcroix, ***Vers une cooperation Syndicale Europeenne Declaration de Doorn***, FGTB / ABVV, 1998.

Klausp Kisker, "XXI. Yüzyıla doğru İşsizlik ve Endüstri İlişkilerinde Yeni Boyutlar", çev. A. Selamoğlu, Kamu-İş, ***V. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresi***, Ankara, 1998.

Kuvvet Lordoğlu, "Bir yüzyıl Biterken, Sendikacılık Hareketinin Sürme Şansı Üzerine", ***Sosyal Demokrat Değişim***, İstanbul, 1999.

Henk Thomas (der.), ***Küreselleşme ve Üçüncü Dünya Sendikaları***, T. Harb-İş Sendikası, Ankara, 1999.

Nurcan Özkaplan, "Türkiye'de Sendikaların Globalleşmeye Karşı Tepkileri", Basılmamış Bildiri, 1999.

Nusret Ekin, "Değişim ve Sendikaların Geleceği", ***Mercek***, Nisan 1996.

Metin Özuğurlu - Ayşe Nur Erten, ***Üye Kimlik Araştırması '99***, No: 1, Birleşik Metal Sendikası, Temmuz 1999.

R. Hyman & A. Ferner, ***New Frontiers in European Industrial Relations***, Oxford, 1994.

SEWA, http:/www.gn.apc.org/homenet/.

Sinan Binbir, "Avrupa Birliğinde Sendikalar ve Bölgeselleşme", ***Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi***, 3, Ankara, 1999.

İŞYERİ ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ VE PERSONEL YÖNETİMİ AÇISINDAN ESNEKLEŞMENİN SONUÇLARI: TEORİK BİR YAKLAŞIM

Prof. Dr. Günter ENDRUWEIT [*]

Çev: Araş. Gör. Süleyman ÖZDEMİR [**]

Bu makale, teorik bir temele dayalı olarak, pratik yaşamda esnek işletme ile ilgili (gündelik yönetim süreçleri ve işçi temsilcilerinin görevleri anlamında) öngörülerde bulunacaktır.

1-)Bu makale, esneklik ve işyeri konuları arasında ayrım yaparak başlayacaktır. Birinci bölüm, esnekliğin genel bir tarifi yapılarak sona erecektir.

2-)Yapılan bu tanım çerçevesinde, olası sonuçların önceden öngürelebildiği teorik bir çerçeveye ulaşılacaktır. Esneklik, Talcott Parsons'ın, esnekliğin olası sonuçlarını tahmin etmeye yarayan bir araç sunan yapısal-fonksiyonel farklılaşma teorisindeki kavrama çok uymaktadır. Bu araçlardan herhangi bir tanesi sistemin çözülmesine, yok olmasına yol açabilecektir. Yine bu makalede, esnekliğe karşı sendikaların olduğu kadar, işverenlerin itirazları da tartışılacaktır. (Kendi organizasyonları karşı çıkarken, kişilerin, işverenlerin ve işçilerin daha cesur bir şekilde esnekliğe adapte olabilmeleri, belki de sadece Almanlar'da görülebilecek bir garipliktir.)

3-)Ayrıca, yapısal-fonksiyonel teori, dengesiz farklılaşmanın sonucu olarak yaşanacak sistem bozukluğundan kaçınabilmek için, zorunlu bir denge süreci olarak "bütünleşme"yi de önermektedir. Böylece, esnek çalışmaya destek olması için, göreceli olarak yapısal – fonksiyonel teoride iyi tarif edilmiş bir kavram olan "bütünleşme"nin, zorunlu kıldığı araçları bulmaya önemli derecede gayret gösterilmelidir. Makale, bu ihtimallerden bir kısmının tartışılmasıyla sona erecektir.

[*] **Christian-Albrechts Üniversitesi, Öğretim Üyesi**.
[**] **İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi.**

GİRİŞ

Bir Amerikan kaynağına göre, sosyal yapıdaki değişim için temel bir örnek oluşturduğu görülen ve çalışma saatlerinin esnekleştirilmesi şeklinde karşımıza çıkan esnek çalışma, ilk defa bir Alman firma olan Messerschmidt – Bölkow - Blohm tarafından uygulanmıştır (Wrong, s. 23). Berlin Bilim Merkezi, aşağıdaki kelimelerle ifade edilen bir araştırma projesi takdim etmiştir: "İşin esnekleştirilmesi, iş hayatının kapsamlı olarak yeniden yapılanması veya yeniden organize edilmesini amaçlayan bir kavram haline gelmiştir. Çalışma saatleri, sosyal politikalar, iş mevzuatı ve doğrudan üretim gibi alanlar, günümüzde ve gelecekte esnekleşmesi gerekli alanlardır." (WZB – Mitteilungen 37, Sept. 1987, ss. 42-43).

Bu, post-endüstriyel bir topluma geçişte kaçınılmaz bir aşama mıdır?

Şu ana kadar, çok sayıda esneklik modelleriyle karşılaştık, farklı iş koşullarında doğan esnekliğe dair önemli miktarlarda materyal topladık ve esneklik hakkında lehte ve aleyhte tartıştık. Fakat, bugüne kadar yaptıklarımız sadece tipik bir veri toplama faaliyetinden başka bir şey değildir. Buna rağmen, veri toplama gayretleri, esneklik üzerine yapılacak gerçek bir bilimsel çalışma için gerekli bir önşarttır. Örneğin, bir hipotezin teori haline gelişi, yavaş yavaş işleyen bir süreç sonucunda, deneysel olarak kanıtlanır, tasdik edilir. İşte, esnekliği teorileştirme çabalarımızın altında yatan güdü, gelecekte ortaya çıkacak yeni esneklik türleri hakkında gerekli olası sonuçları ve koşulları önceden öngörmek ve uygulayıcılara bilimsel olarak ayakları yere basan öğütler vermede yardımcı olmaktır. Bu makalenin amacı, sadece, bu doğrultudaki bir ilk denemenin nasıl gerçekleşebileceği hususunda kaba bir taslak sunmaktır.

1. İşin Esnekleştirilmesi İle Ne Kastedilmektedir?

Eğer esnekleşmeyi sınıflandırırsak ve karşımıza çıkacak olası esneklik türlerinin farklı yönlerini dikkate alır isek, farklı esnekliklerin farklı sonuçlar verdiğini görürüz. Bununla birlikte, esneklik aynı olgunun değişik biçimleri olarak düşünüldüğünde benzer özellikler gösterecektir[1]. Esnekliğin türlerini şu şekilde sıralayabiliriz:

[1] Esnekliğin çeşitleri için bkz., Beyer, ss. 464 – 468; & Ackermann, Karl – Friedrich / Hofmann, Matthias; Systematische Arbeitszeitgestaltung; Köln: Deutscher Institutsveriag; 1988; & Glaubrecht, Helmut / Wagner, Dieter / Zander, Ernst; Arbeitszeit im Wandel; 3. Auflage; Freiburg: Haufe; 1988;

a) En iyi bilinen esnek çalışma türü, *"çalışma sürelerinde esnekliktir"*; kısaca, "kısmi – çalışma". Bu, çalışma sürelerindeki azalma ile alakalıdır, fakat, katı ve teorik bir anlama sahip olmaktan ziyade tarihsel bir görünüm arzetmektedir. Çünkü, toplu pazarlık süreçleri sonucunda adım adım sağlanmış bir gelişmedir (Beyer, s. 463; & Blytn 1, s. 9; & Fürstenberg 1989, s. 38; & Keller 1989, s. 139). Bu tür esneklik çeşitlerini ***"Süresel esneklik"*** (temporal flexibilization) olarak tanımlayabiliriz. Bunun ile kastedilen, günlük, haftalık, yıllık veya ömürboyu çalışma sürelerinin, somut olarak programlanması, düzenlenmesi biçimlerindeki artıştır. Eğer bunu özet bir şekilde formüle edersek, yeni bir olgu olarak hiç bir anlamı olmayan, fakat diğer biçimlerde onlarca yıldır bize tanıdık gelen bu esnekliği kolayca tanıyabiliriz.

b) Bir diğeri, ***"prodüktif (üretken) esneklik"*** (productive flexibilization)'tir ve bunun anlamı, alt – piyasalarda yaşanan döngüsel iş problemlerine karşı kendilerini korumak isteyen işletmeler tarafından, *ürün dizilerinin çeşitlendirilmesinden* başka birşey değildir.

c) Birazdan göreceğiniz gibi, aslında, iki değişik biçime ayrılabilecek ***"organizasyonel esneklik"*** (organizational flexibilization) kavramına da alışkınız. *"Dışsal organizasyonel esneklik"*, başka işletmelerden ara mamul satın alınması sonucu üretim yoğunluğunda ortaya çıkan bir azalma ile ilgili iken; *"içsel organizasyonel esneklik"* ise, entegre ve çok aşamalı büyük proseslerin göreceli olarak bağımsız, paralel küçük sistemler tarafından yer değiştirilmesiyle ilgilidir.

d) Biz şimdi, eskiden beri tanıdığımız teknolojiyi ***"donanım esnekliği"*** (apparative flexibilization) olarak karşımızda buluyoruz. Bundan kasıt, özel amaçlı makinelerin, mekanizmaların çok fonksiyonlu tertibatlar, düzenekler ile takviye edilmesidir.

Esnek çalışmayı içinde yaşadığımız zamanın genel bir olgusu olarak kabul ettiğimizden, kendi teorimizden biliyoruz ki, endüstriyel bir toplumdan post-endüstriyel bir toplum tipine doğru giderken, esnek çalışma aracılığıyla somutlaşan olası bir değişimi, devrim diye nitelemenin imkanı yoktur, olsa olsa evrim diye nitelenebilir.

e) ***"Difransiyel esneklik"*** (differential flexibilization), uzun zamandır bildiğimiz bir türdür. İşçi veya işvereni ilgilendiren zorunluluklardan kaynaklanmakta olup, standart çalışma tipinden

---

& Hegner, Friedhart / Heim, Günther / Kramer, Ulrich / van Bruggen, Wouter A.; Bewegliche Zeitgestaltung – warum?; Köln: Edition Agrippa; 1989; for Great Britain; & Bartlett, s. 111; Bu makale, Blyton 2 tarafından sağlanan tipolojiyi genişletmeye çalışmaktadır, (s. 70).

uzaklaşan çalışma şeklinin düzenlenmesine işaret etmektedir. Bir klasik maden eritme ocağı veya bir hastenede çalışan işçiler için kesintisiz çalışma saatleri kaçınılmazdır. Fakat, diğer taraftan, yetişkin olmayan gençler ve hamile kadınlar gibi gruplara yönelik koruyucu kurallar ve düzenlemeler (Hamel, ss. 447 – 453), alışılmış genel yapıdan faklı olup tabiat tarafından dikte edilmektedir ve böylece bu vesileyle ortaya çıkan çalışma sürelerindeki azalma da bir tür esneklik türü olarak görülebilir.

f) Bir diğer tür, ***"fonksiyonel esneklik"*** (functional flexibilization)'tir ve bununla ilgili olarak elimizde mesela "kutu testi – *eğitim amaçlı*" (değişik şekillerde küplerden oluşan kutu) gibi bir çok test örnekleri vardır. Bu, bir iş için kapsamlı bir eğitimden ziyade, değişik düzeylerden oluşan bir eğitim sistemidir. Birinci ve ikinci düzeyde, simultane olarak seçilen alanlarda eğitim verilirken, sadece sonuncu basamakta asıl iş için gerekli nitelik kazanılmaktadır. Bu sistem ile, bir kişi birbiriyle ilişkin çeşitli işler için eğitilebilir, yapılması gereken sadece iş adayının bir diğer kariyer için tamamlamak zorunda kaldığı ve çeşitli safhalardan oluşan eğitim programının son basamağına doğru ilerlemesidir. İşletme ve iş görevlerine ilişkin özel eğitim programları ve sürekli eğitim tedbirleri bu kısma girmektedir.

g) Bu noktadan sonra, ***"ücret esnekliği"*** (remunerational flexibilization)'nden söz edilebilir. Bu şu anlama gelmektedir; ücretleri, günümüze kadar süregelen nisbeten katı kriterlere ve kategorilere göre değil, kişinin kendisini dikkate alarak tesbit etmektir. Bu durumda, daha önceden alışkın olduğumuz üzere, kişinin kişisel ihtiyaçları dikkate alınabilir (mesela bir denizfenirinde çalışan görevliye verilecek lojman gibi). Fakat, her faaliyeti bir toplam fonksiyonel analiz yoluyla hesaplamak, tek tek bordroya eklenecek bir kısım ek ücretlere nisbeten daha iyi olacaktır. Bütün bunların ışığında, bakım ve hizmet personelinin artan önemi düşüldüğünde, acil müdahale doktorları veya uçak pilotlarının durumunda olduğu gibi, ödemenin temel olarak potansiyel kabiliyetler ve işe hazır olmaya göre yapılması düşünülebilir.

h) Günümüzde, işgücünün dünya çapındaki dağılımı, pahalı ve tehlikeli üretim tesislerinin kurulması ve "zamanında üretim" ihtiyacını dikkate alırsak, daha fazla miktarda ***"mekansal esneklik"*** (spatial flexibilization) uygulamaları ile karşı karşıya kalırız. Bunun anlamı, montajcı, kontrolör, ve uzman eğitmenlerin durumunda olduğu gibi, uzun zamandır alışkın olduğumuz anlamıyla, profesyonellerin bölgesel (uluslararası değil) hareketliliğindeki artıştır.

Modern yasalar, mesela Almanya'da 5 Mayıs 1985'den beri yürürlükte olan İstihdamı Artırma Yasası, esnek çalışmayı kolaylaştırmaya niyetlenmiştir. Bununla birlikte, zaman zaman ampirik

sonuçlar, hiç arzulanmayan birçok olumsuz sonuçlar da ortaya koymaktadır (Keller 1987, ss. 30-35).

Şu ana kadar tanımlanan 8 esnek çalışma türünün benzeştiği noktaları özetlemeye çalışırsak şu tanıma ulaşırız: ***Esnek çalışma***, ***günümüze kadar uzanan ve sorun haline dönüşen tekbiçimli (standart) çalışma şeklinin, birçok alternatif olanaklarla yenilenmesidir.***

2. Esnek Çalışmaya Teorik bir Yaklaşım

Esnek çalışmanın yukarıdaki paragraflarda ifade edildiği gibi tanımlanması, çok özet ve realiteden çok uzak olan "tipik bir bilimsel" tanım olarak kafalarda kalabilir. Fakat, bu tanımla biz, direkt olarak esnek çalışmanın sonuçlarını varsayımsal olarak önceden görebilmemizi sağlayan teorik bir çerçeveye ulaşırız.

2.1. Uygun Bir Teori

Oldukça uzun sayılabilecek tarihçesi nedeniyle ve sosyal yapının devrimsel olmasından ziyade evrimsel değişimi dolayısıyla, birinci bölümde esnek çalışmayı sınıflara ayırmak zorunda kalmıştık. Coser ve Dahrendorf gibi kişiler tarafından temelleri atılan Çatışma Teorisi, bize, genellikle birbiriyle karşıkarşıya gelen çıkarlar hakkında faydalı bir açıklayıcı yaklaşım sunar. Bu teorinin savunduğu, "uyuşmazlık, toplumların ve grupların kimlikleri ve sınır çizgilerini oluşturmaya ve korumaya hizmet eder" hipotezinden yola çıkılarak (Coser, s. 38), sendikaların, işverenlerin esneklik çabalarına karşı gösterdiği reaksiyonlar önceden tahmin edilebilir. Hatta, Porsons'ın fikirlerine karşıt olarak, Dahrendorf gerçekten kafalarımızdaki dinginliği bozabilse ve bu hipotezden yola çıkarak "her toplum kendisini, üyelerinden bazılarının diğerleri üzerinde baskı uygulaması yoluyla devam ettirir" (Dahrendorf, s. 210) dese bile, Parsons'un uyuşmazlığın düzenlenmesi ile ilgili tanımında (Dahrendorf, s. 227), toplu pazarlık içinde var olan prosedür çoktan prototip olarak kurumsallaştırılmış ve Dahrendorf'un idealleşmiş abartılarına karşıt olarak, evrimsel bir method içinde uyuşmazlık ve konsensüs birbirine entegre edilmiştir. Böylece, yapısıl-fonksiyonel teoride, bir evrim teorisi içinde bir teorik yaklaşım araştırmak, yanlış yola yönelmek değildir.

Bu yaklaşımın sınırları içinde, "toplumda, göreceli olarak sınırları iyi tarif edilmiş bir konuma sahip olan bir birim, kendisinin içinde bulunduğu büyük sistemden hem yapısal hem de fonksiyonel önem

açısından farklılıklar gösteren daha alt birimlere bölünebilir...” (Parsons, s. 22) cümlesinde işaret edilen sürece uygun olarak, birinci bölümde tarif edildiği gibi, esnek çalışmanın birçok türleri, standartın farklılaşması olarak sınıflandırılabilir.

2.2. Teorik Sonuçlar

Artık, terminolojiden teoriye doğru ilerliyoruz. Farklılaşma sürecinde oluşan altsistemlerin kendilerini bağımsızlaştırmaya yöneltebileceği ileri sürülmektedir. Altsistemlerin, gerçekte hizmet etmesi gerektiği ana sistemin gayeleriyle tamamen teması kaybetme noktasına yönelerek kendi kendilerine otomerkezli bir dinamizm geliştirebilecekleri iddia edilmektedir. Kısa süreli bir işlevsizlik, fonksiyonsuzluk ve uzun süreli parçalanmadan sakınmak için, bir farklılaşma sonrasında, ana sistem altsistemleri entegre etmek için özel çabalar ihtiyacı içinde olacaktır. “Yapısal birimlere ait iki (veya daha fazla) bölümün birlikte çalışması, sadece, bir bölümün daha önceden var olduğu yerlerde koordine edilmelidir. (Parson, s. 22). Bunun ana sistem tarafından mı başarılması gerektiği veya bunun açıkça bu amaç için oluşturulmuş özel altsistemler yoluyla mı başarılabileceğine dair sorular oldukça ilginç olacaktır. Benim, esneklik planlaması ile ilgili olarak üzerinde çalıştığım hiçbir durumda, bir pratisyenin (uygulayıcının), esnekliğin tarif edilmesi için fazladan bir araca ihtiyaç duyulabileceği düşüncesine sahip olduğuna şahit olmadım.

Günümüz işletme realitesi gözönüne alındığında, personel ve işletmeden ve esnekleştirilmiş alsistemlerin amacından farklı yönlere kaymasını engellemek için, faaliyetleri kontrol etmekten departmanların sorumlu olması en iyi yol olacaktır. Ampirik (deneysel) araştırmalar göstermektedir ki, varsayıma dayalı bütün bu firmalarda tam-süreli profesyonel faaliyet kuraldır ve böylece esnek çalışan işçiler kuraldan sapma olarak düşünülür ve o şekilde muamele edilirler (Hörning et al, s. 351). Bu beraberinde iki soru getirmektedir. Birinci durumda, bu durumun sürekli bir yapı mı oluşturacağı yoksa yalnızca esnekleşme talepleri meşru kabul edilene kadar geçici bir safha olarak mı geçerli olacağı araştırmaya açık olacaktır.

3 değişik güçten kaynaklanan çıkarlar ve davranışların bütünleştirilmesi gerekir: birincisi ferdi olarak işçidir; sonra iş arkadaşları ve amirler gelir, ve sonuncu olarak da ast, yani kendi emrinde olan kişiler gelir.

İşletmenin bu üçlü yapısı gözönünde tutulduğunda, sistemler teorisinin terminolojisine göre: “çalışma ve çalışma ilişkileri” sisteminin

unsurları arasında, katılımcıların çatışan çıkarları, eylem yönü ile ilgili koşullar üzerinde konsensüse doğru değişmek zorunda kalacaktır; sistem teoristleri muhtemelen bunu, temel (doğal) ilişkilerin sağlanması için istikrarlı koşullarda hedeften uzaklaşmanın dönüşümü olarak adlandıracaklardır. Bu entegrasyon çalışması için ileri sürülen bir tez vardır, şöyle ki: "kökenleri itibariyle, değişen hayat ve çalışma kavramları temelinde esnekleşmiş çalışma süreleri, işçi organizasyonlarını, kendilerini yeniden oryantasyona, yenilemeye tabi tutmalarını zorunlu kılmaktadır. Artırılmış özerklik talepleri, yalnızca ve özellikle çalışma süresinin tek başına düzenlenmesi halinde, katı ve esnek olmayan çalışma kültürü prensipleriyle çalışan organizasyonlara büyük hacimli bir değişim sunar" (Hörning et al, s. 350). Değişikliklerin çeşidini daha etkin bir şekilde değerlendirebilmek için, aktörler ve onların çıkarlarına daha yakından göz atmalıyız.

2.3. Aktörler ve Entegrasyon Sürecine İlgileri

Aktörlerin işbirliği, tarif edildiği gibi üç bacaklı bir sacayağı şeklindedir ve işletme düzeyinde sadece işgücü ve çalışma ilişkileri sistemi öğelerini içerir ve sadece sistem-içi analizler için uygundur.

Bireysel olarak işveren, esnek çalışma ile sadece sistem-içi amaçlarını gerçekleştirmeye çalışabilir, fakat her işçinin esneklik arzusu, şimdi büyük bir önceliğe sahip olan ve kendisinin işiyle rekabet eden, herhangi bir oranda kendisinin dışsal çıkarlarına bağımlıdır. Bundan dolayı, sistemin çevresi olarak bütün toplumun değerler düzeni oyuna sokulmuştur. Şirket yönetimi, şimdi sosyal terimleri yönetim işlerinin ötesinde düşünmek ve planlamak zorundadır. Bu sosyolojik anlamda, post-endüstriyelliğin bir unsuru olarak dikkate alınabilir.

Bütün bunların dışında, eğer biz şirketi esneklik entegrasyonunun yer alacağı bir sistem olarak düşünürsek, biz yine işveren federasyonlarını ve sendikaları sistemin çevresi olarak düşünmek zorundayız. Onlar, orada özel kesimlerdir ve çevrenin diğer unsurlarıyla karşılaştırıldığında diğer etkenler üzerinde güç kullanma gücüne sahiptir.

Biz bu katılımcıları ve onların bazı tipik çıkar ve arzularını birbirinden ayırırsak, aşağıdaki şu listeyi elde ederiz:

A. Bireysel İşçiler

İşçiler, diğer talepleri yanında, şayet ekonomik durumları kendilerine çalışmaktan ziyade boş zaman ayırmaya imkan tanıyorsa;

şayet çocuk bakımı veya işe ulaşım zorluğu gibi kendi zamanlarını ilgilendiren birtakım sorunları varsa; şayet işin özelliği esneklik olmaksızın rahatsızlık verecekse veya sağlıkları için bir tehlike oluşturacaksa, esneklik isterler. (Ayrıca bkz. Klein, ss. 112 – 120).

B. Bireysel İşverenler

Bunlar, esnekliği, devamlı bir şekilde pahalılaşan üretim techizatlarının daha iyi kullanılması amacıyla, özellikle üretim sektöründe kar-maliyet ilişkisini düzenlemede en uygun bir strateji aracı olarak görürler (Fürstenberg, 1989, s. 40). Yüksek-nitelikli personel söz konusu olduğunda, iş piyasasında büyük oranda esneklik teklifi, özellikle çalışma yeri çok arzuya şayan olmadığında, kesin bir rekabet avantajı olabilir. Bazı durumlarda, işgören temsilcilerinin (sendikaların) zayıflaması da bir neden olabilir; fakat asıl neden, değişen iş şartlarına karşı iş görevlerinde bir düzenleme yapma ihtiyacıdır. Birçok sebebin bizi ulaştırdığı sonuç, çoğunlukla, esnekleşmenin gerçekleştirilmesindeki inisiyatifin endüstrileşmiş ülkelerdeki işverenlerden geldiğidir. (Keller 1989, s. 138).

C. (Geniş Anlamda) İş Arkadaşlar

Esnek çalışma içinde bulunan bir kişi ile, iş arkadaşları, yöneticileri ve emri altında çalışanların, ancak vakti önceden tayin edilmiş özel zamanlarda veya farklı farklı zamanlarda kişisel olarak veya telefonda temesa geçebilmeleri elbette ki işi zorlaştıran bir faktördür. Böylece, eğer esneklik işi meslekdaşlar için daha ağırlaştırırsa, esneklik reddedilebilecek veya engellenebilecek, ortaya çıkışı tıkanacaktır. Birden fazla yönetici ile çalışan işçilerin nazik durumları, bir organizasyonun üst basamaklarındaki esnekliği ve kısmi-süreli çalışmayı reddetmek için ciddi bir sebep olabilir.

D. Toplum

Yaşanılan çevrenin somut bir şekle dönüşmüş hali olarak toplum, hakikaten “kendi çıkarları” gibi başka hiçbir şeyin peşinden gitmediğini ortaya koymaktadır. Fakat, bir değer-yargı değişim yeri olarak düşünüldüğünde, (özellikle endüstri toplumundan post-endüstri toplumuna dönüşümün gerçekleştiği durum), toplumun, çalışanların işletmelerine kattıkları değerler ve motiveler üzerinde bir ettiye sahip olacağı açıktır. O halde, daha geniş bir anlamda, topluma bir aktör olarak değer verilebileceği söylenebilir.

E. Sendikalar

Sendikalar bir yandan, esneklik örneğinde de olduğu gibi, çalışma şartlarını geliştirme yoluyla işçilerin geleneksel çıkarlarını temsil etmek durumundadır. Diğer yandan, esneklik, çok kötü sürelere bölünen işleri ortaya çıkarabilir ki bunlar yaşamak için yeterli kazanç meydana getirmeyebilir veya işçinin bağımlılığının artmasını ortaya çıkarabilir (Hamel, s. 454); böylece sendikaların toplu koruma rolü ortadan kalmış olacaktır. Böylece esneklik, çalışma şartlarının kişiselleşmesi ve temel dayanışma tutumlarının azalmasıyla sonuçlanabilir ve sendikalar kurumsal çıkarlarını savunmak üzere esnekliğe karşı bir tavır alabilir. Bundan dolayı sendikalar esnekliğe karşı oldukça kuşkulu bakmaktadır. Ancak, ekonomik ve sosyal sebeplerle, çalışma saatlerinin azaltılması yönünde olumlu bir tavra da sahiptirler. (Ursula Engelen, UNI – Berufswahl – Magazin, 6 / 83, s. 13.

F. İşveren Federasyonları

Federasyonlar, iş yönetim yargısını tercih eder ve bu, federasyonların niye genel olarak esneklikten yana gözükürken, çalışma sürelerindeki azalışa karşı olduklarını açıklamaktadır (Reinhard Ebert; UNI – Berufswahl – Magazin 6 / 83, s. 14). İşveren federasyonları, sendikalarla birlikte yapacakları toplu pazarlıklarda (aksi yasa metinlerinde olmadığı takdirde) esneklik için temel şartları formüle etmek zorunda kalacağından, toplu pazarlık çoğu defa “daha çok iş esnekliği için daha az çalışma saatleri” şeklinde ortaya çıkacaktır.

G. İş Konseyleri

İş Konseyleri, yönetimle birlikte, her işletme içinde esneklikle ilgili olarak somut anlaşmalara ulaşmak zorundadır; sistem ve çevre arasında zor bir pozisyonu elinde tutmaktadır. İş Konseyi, bir yandan sendika üyesi olan veya organize olmamış olan her işletme çalışanının çıkarlarını temsil etmek zorundadır ki bu esnekleşmeyi arzulayan ile arzulamayan herkesi içine almaktadır. İş Konseyleri, tamamen veya çoğunlukla veya esas itibariyle sendika üyelerinden oluşmuştur. Konsey’in faaliyetleri daima kendi içerisindeki rol uyuşmazlığından kaynaklanmaktadır ve böylece, eğer bir özel İs Konseyi ortamındaki beklentiler bilinmezse, bu davranışları önceden tahmin etmez zor olacaktır.

3. Esneklikten Kaynaklanan Uyuşmazlık Alanları

Buraya kadarki teorik düşüncelerden sonra, uyuşmazlığın, işletme düzeyindeki aktörler arasında yalnızca esnek çalışmanın artışından dolayı değil, entegrasyonun zorunlu tazminsel süreciyle de birlikte gözlendiği belirtilmektedir. Günümüze kadar esnek çalışma tarihçesi içinde yaşanan deneyimler, uygulamadan alınan örneklerle aşağıda yer alacaktır. (daha fazla detay için bkz. Fürstenberg 1985, ss. 135-140.)

3.1. Esneklik ve Kontrol

Esnekliğe karşı duyulan arzu, elektronik alanda yaşanan gelişmelerin, esnekliğin kurumsal ve teknik olarak günümüzde önceki dönemlerden daha kolay olarak realize edilmesine imkan tanıdığı bir zamanda ortaya çıkmıştır (bkz. Klein, s. 120 – 124). Tam-süreli çalışmanın altında kalacak şekilde esnekleştirilen her çalışma süresi, çekirdek zaman (prime time) (bütün personelin hazır bulunduğu zaman) ile esnek zaman (marjin time) (bir kısım personelin hazır bulunduğu zaman) arasında büyük farklılıklara yol açar. Bu durumda, şayet çalışma saatleri iş sözleşmelerine göre her birey için farklı uygulanacağından, süreyi, gözlemlemek ve kontrol etmek artan bir oranda zor bir hale gelecektir,. Şimdiye kadar, iş konseyleri genelde kontrol sistemlerine karşı idi; işçiler bu sistemleri güvensizliğin kanıtı ve de insanlık-dışı olarak düşünmüştür.

3.2. Esneklik ve Nitelik Farklılaşması

Esnek çalışma şimdiye kadar Almanya'da sadece hizmet sektöründe, düşük-nitelikli aktiviteler ve % 90 oranında kadın işgücünün olduğu işlerde yoğunlaşmıştır. Bununla birlikte, artan bir şekilde, sadece kısa süreli iş arayanlar ve esnek çalışmayı diğer nedenlerden dolayı arzu eden yüksek-nitelikli işgücü ile de ilgilidir. Dolayısıyla, esnekliğin, nitelik açısından yelpazenin iki zıt ucunda yer alan büyük miktarlardaki bir çalışan kitleyi ve de ortada bulunan küçük bir miktarı ihtiva edeceği muhtemeldir. Bu ayrıca, teknoloji vasıtasıyla ortaya çıkan iş talebiyle alakalı olan bazı gelişmelerle de tutarlı olacaktır; otomotiv sektöründe, nisbi olarak yüksek-nitelikli bakım işleri artarken, daha az nitelik isteyen işler ise azalmaktadır (Springer, s. 48). Bir iş sosyoloğuna göre, bu gelişme muhtemelen 3 tip çalışan grup ortaya çıkaracaktır: Kendisi için birçok ayrıcalık talep etme gücünde olan çok nitelikli bir çekirdek grup; daha az ayrıcalıklı ve tam-süreli çalışanların oluşturduğu bir birincil periferi grubu; ve nihayet kısmi-süreli, geçici veya mevsimlik

sözleşmelerle veya sübvanse edilen bir işte çalışan işçilerden oluşan bir ikincil periferi grubu (Watson, ss. 272 / 263). Bu üçüncü gruba girenler, çekirdek gruptaki işgücüne benzer esnek çalışanlardır, fakat bunlar esnek çalışmayı arzuladıkları için değil, alın yazgıları olduğu için yaparlar.

3.3. Esneklik ve İş Piyasası Farklılaşması

3.3.'de tarif edilen bu gelişme, iş piyasalarının iki kola ayrılması sonucunu verebilir (Fürstenberg 1989, s. 39). Bir yandan, bu, sürekli personel için sürekli iş sonucunu doğuracaktır, fakat diğer taraftan, işverenlerin değişen ilgilerine adapte olma zorunluluğu bulunan marjinal bir personelin varlığına da yolaçacaktır. Niteliğin farklılaşması içeriği dahilinde, ilk iki grup sürekli çalışanlar grubuna ait olacak ve ikinci periferi grup ise marjinal personel grubuna dahil olacaktır.

3.4. Esneklik ve Çalışmanın Yoğunlaşması

Şayet esneklik, işverenin işi ile ilgili olduğu kadar, işçilerin yaşam ritimleriyle de uyumlu olursa, şu mümkündür ki çalışmanın yoğunluğu esnek çalışanlar için artar. 36 tane nitelikli kişiyle yapılan mülakat, esnekliğin kişiler üzerindeki etkileri olarak; çalışmanın yoğunlaştığını, iletişim ve işbirliğinin zayıfladığını, liderlik tipi ile ilgili sorunlar yaşandığını ve performansı sergilemede zorluklarla karşılaşıldığını (Hörning et al., s. 350) göstermiştir.

3.5. Esneklik ve İşsizlik

Her ne halde olursa olsun, çalışma saatlerindeki esneklik hemen hemen bütün durumlarda işçilerin çalışma saatlerindeki bir azalmayı meydana getirecektir (çalışma sürelerindeki düşüşün ölçülmesi için - 1970-1985- bkz. Fürstenberg 1985, ss. 145-147). Size 5 milyon Alman işçinin, tercih edilir koşullar altında ve hepsinden önemlisi daha az saatlerle çalışmayı arzuladığı söylendiğinde; siz bu şartlar altında, esnek çalışmayı işsizliği azaltmada gerçek bir şans olarak düşünebilirsiziniz. Bu da, sendikaların argümanlarından birisidir (Ursula Engelen – Kefer, in: UNI – Berufswahl – Magazin 6 / 83, s. 13). Fakat, işverenlerin fikirlerine göre, esnekleşmeye bağlı olarak, anmaya değer olumlu mesleki bir etkiden bahsedilemez. Bu, herşeyin çalışma'nın kuvvetlendirilmesi içinde sona ereceği anlamına mı gelmektedir? Hasılayı artıran herşey, iş piyasasını rahatlatmak zorunda değildir ve bunun tersi için de aynı şey sözkonusudur.

4. Gelişme İçin Bir Şans Olarak Esnekleşme

Nihayet, işverenler için olduğu kadar işçiler de, her zaman olmasa da, genellikle esnek çalışmanın her şeklini, kendilerinin kaynak kullanımlarının gelişmesi olarak düşünür. Esnek çalışmanın reddi, muhtemelen, azgelişmişliğe yolaçacaktır.

Azgelişmişlikten kaçınmak için, esnekliğin gerçekleştirilmesiyle ortaya çıkan iş farklılaşması, fonksiyonelsizliğe karşı korunmalıdır; ancak, fonksiyonelsizlikten kaçınmak bütün çalışanlar gerekli katılım için gayret sarfettiklerinde başarıya ulaşacaktır (bkz. Endruweit, s. 32). Esnek çalışma en azından Almanya'da şu gerçeği ortaya koymaktadır; yasalar ve toplu pazarlıklarda ortaya çıkan düzenlemelerin miktarı, düzgün bir şekilde, işyeri seviyesinde yapılan anlaşmalar lehine azalmaktadır. Bu doğrultuda, bir otomobil şirketi olan BMW'de, 3 yıl içerisinde İş Konseyi ile Yönetim arasında 87 işletme düzeyinde anlaşma yapılmıştır. Doğrusu, uygulayıcılar için bütün metinleri bir dosyada ve hepsini ayrı ayrı geçerli şekilleriyle muhafaza etmek zor olmaktadır. Hatta, devamlı olarak meydana gelen yeni anlaşmalar dolayısıyla ortak amacı kaybetmemek daha da zordur. Çoğu zaman, esneklik desentralizasyon ve hatta deregülasyon için bir tetik olmaktadır. Bununla birlikte, esneklik, adalet, eşit muamele veya gelişme dengesi problemlerinin meydana geldiği bir noktaya kadar yayılırsa, bundan sonra ismi zikredilen yedi aktöre, ismi "devlet" olarak anılan bir sekizinci "meslekdaş" katılabilir. Fakat, bütün deneyimler ışığında söylenebilir ki, devlet gerçekte kendisini bir farklılaşma uzmanı olarak hazırlamamıştır. Böylece, sonuç olarak şunu tavsiye edebiliriz ki, direkt olarak işin içinde bulunan aktörler, esneklik ve entegrasyon arasında kuracakları bir balans yönetiminde başarıya ulaşmak için gayret sarfetmelidirler; bu yolla devlet, sisteme müdahale etmek için provoke edilmemiş olacaktır.

REFERANSLAR

Bartlett, Alan: Augmenting Employee Resources: Actions for the 1990's, in: ***Labour Economics and Productivity,*** 2 (1990), pp. 104-119.

Beyer, Horst-Tilo: Arbeitszeitmodelle, in: Gaugler, Eduard / Weber, Wolfgang (Hrsg): ***Handwörterbuch des Personalwesens***, 2, Auflage, Stuttgart: Poeschel 1992, cols. 458-471.

Blyton, Paul: Temporal Flexibility: Some Recent Developments and Some Unanswered Questions, in: ***The Work Flexibility Review***, 1 (1991), pp. 5-10.

Blyton, Paul: Researching Flexibility, in: ***The Work Flexibility Review***, 2 (1991), pp. 69-73.

Coser, Lewis: ***The Functions of Social Conflict***, New York: Free Press, 1956.

Dahrendorf, Ralf: ***Gesellschaft und Freiheit***, München: Pieper, 1965.

Endruweit, Günter: Von der Gruppenarbeit zu einem Entwicklungsparadigma, in: ***Geschichte und Gegenwart,*** 1989, pp. 22-37.

Fürstenberg, Friedrich: The regulation or working time In the Federal Republic of Germany, in: ***Labour and Society***, Vol. 10, No. 2, May 1985, pp. 133-150.

Fürstenberg, Friedrich: Soziale Konfliktfelder bei der Arbeitszeit - Flexibilisierung, in: ***Arbeit und Sozialpolitik***, 3/1989, pp. 38-43.

Geer, Rudolf: Einstieg bel Metall gelungen, in: ***Der Arbeitgeber***, 1986, pp. 78-80.

Hamel, Winfried: Arbeitszeit, in: Gaugler, Eduard / Weber, Wolfgang (Hrsg.): ***Handwörterbuch des Personalwesens***, 2. Auflage, Stuttgart: Poeschel, 1992, pp. 441-458.

Hörning, Karl W.H. / Gerhard, Anette / Michailow, Matthias: Probleme mit individuell flexibilisierten Arbeitszeiten in der Arbeitsorganisation, in: ***Personal***, 9/1990, pp, 350-353.

Keller, Berndt: Aktuelle Trends der Arbeitspolitik, in: ***Aus Politik und Zeitgeschichte***, B 43/87 vom 24 10.1987, pp. 26-36.

Keller, Berndt: 'Krise' der institutionellen Interessenvermittlung und Zukunft der Arbeitsbeziehungen: Flexibilisierung, Deregulierung, Mikrokorporatismus, in: Harwich, H. (Hrsg): ***Macht und Ohnmacht politischer Institutionen***, 17. Wiessenschaftlicher Kongress der DVPW, Opladen 1989, pp. 135-157.

Klein, Thomas: Die Durchsetzungschancen flexibler Arbeitszeit, in: ***Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft***, 9 (1983), pp.109-128.

Merton, Robert K.: ***Social Theory and Social Structure***, rev ed., Glencoe: Free Press, 1957.

Parsons, Talcott: ***Societies***, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966.

Springer, Roland: Auf dem Weg zur Facharbeiterbranche?, In: ***Automobil – Industrie***, 1/1991, pp. 47-53.

Werner: ***Vom Wandel im "System Arbeit"***, Frankfurt: Randstad-Zeitarbeit, 1988.

Watson, T.J.: ***Sociology, Work and Industry***, London: Routledge & Kegan Paul, 1987.

Wrong, Elaine Gale: Flexible Working Hours in: ***The Work Flexibility Review***, 1 (1991), pp. 23-26.

ÇEŞİTLİ BOYUTLARI İLE SOSYAL DİYALOG

Prof. Dr. Aysen TOKOL [*]

Sosyal diyalog, geçmişten bu yana en önemli tartışma alanlarından birini oluşturmaktadır. Üçlü işbirliği ile eş anlamda kullanılan sosyal diyalog kavramı yanında, zaman içinde farklı anlamlara gelmekle birlikte, "ulusal düzeyde işbirliği, ortak istişare, katılmalı yönetim, sosyal ortaklık, sosyal uzlaşma, ortak işbirliği, neokorporatizm, konsensus, toplumsal uzlaşma, sosyal anlaşma gibi kavramlar da kullanıldığı görülmektedir. Ancak sosyal diyalog gönüllülük temelinde demokratik bir tartışma ve karar oluşturma süreci yarattığından çok daha yaygın kullanım alanı bulmuştur" (Ekin, 1997, 14).

Sosyal Diyalog Kavramı ve Temel Özellikleri

Sosyal diyalog kavramı farklı şekillerde tanımlanabilmektedir. "Sosyal diyalog, genel olarak demokratik siyasi rejimi benimsemiş ülkelerde işçi işveren örgütlerinin toplumda yer alan organize olmuş çıkar grupları ile birlikte temel ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesi ve uygulanmasına katılma sürecidir" (Işığıçok, 1997, 43).

Sosyal diyalog her ülkede farklı şeklilde gündeme gelmekte ve uygulanmaktadır. Bu konuda tek bir modelden sözetmek olası değildir. Sosyal diyalog genelde ulusal düzeyde gerçekleşmekte, ancak bazen bölgesel ve yerel düzeylerde, sınırlı olarak da işletme düzeyinde gündeme gelmektedir (ILO, 1996, 5). Ülkenin idari yapısı, bölgesel ve kültürel farklılıklar, ulusal düzeyden daha alt düzeylerde de üçlü işbirliği yapılmasında rol oynamaktadır. Örneğin Portekiz ve İspanya'da otonom bölgelerden temsilciler ulusal Ekonomik ve Sosyal Konsey'de yer almalarına karşılık kendi üçlü organlarını oluşturmuşlardır. Fransa, Şili,

[*] **Uludağ Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

İtalya gibi merkezi hükümet geleneğinin güçlü olduğu ülkelerde bölgesel düzeyde üçlü kurullar bulunmaktadır (Trebilcock, 1994, 38).

Dünya çapında uluslararası işbirliğine ise ILO örnek oluşturmaktadır (ILO, 1996, 5). ILO örgüt yapısı ve karar alma süreci ile sosyal diyalogun gelişimine önemli katkıda bulunmaktadır. Ayrıca örgütçe kabul edilen bazı belgeler üye devletler için yol gösterici olmaktadır. Örgütün sosyal diyalogla doğrudan ilgili tavsiye ve sözleşme sayısı sınırlı olup bunlar 144 ve 150 sayılı sözleşmeler ile 113 ve 152 sayılı tavsiyelerdir. Ancak farklı konulara ilişkin bazı belgelerde de sosyal diyaloğa atıfta bulunan hükümlere raslanmaktadır. ILO belgeleri, ulusal düzeyde sosyal diyaloğun niteliği ve biçimi konusunda düzenlemeler öngörmemekte, sosyal diyaloğun ulusal uygulamalara göre kurumsallaşmasını beklemekte, esnek bir yaklaşım izlemektedir (Işığıçok, 1997, 76; Demir-Erdut, 1993, 11). Bölgesel düzeyde de bazı işbirliği örneklerine raslanmaktadır. Bunlardan biri Avrupa Birliği düzeyinde Ekonomik ve Sosyal Komite'deki işbirliğidir. Birlik düzeyinde sosyal diyalog özellikle Maastricht Anlaşması sonrasında özel bir önem kazanmıştır.

Sosyal diyalogda devletin üçüncü taraf olarak yer aldığı formel sistemler yanında, formel olarak iki taraflı fakat devletin görünmez taraf olarak güçlü etkiye sahip olduğu sistemler de bulunmaktadır. Ayrıca sosyal diyalog mekanizması ikili veya üçlü olabileceği gibi, işçi-işverenlere ek olarak esnaf ve kooperatif temsilcileri gibi diğer çıkar grubu temsilcileri de üçlü işbirliğinde yer almaktadır.

Sosyal diyalogun fonksiyonları farklılaşabilmektedir. İlk fark danışma ile görüşme arasındadır. Görüşmeler sonucunda anlaşmalar yapılmakta ancak bu anlaşmalar toplu pazarlık niteliği taşımamaktadır. Danışma ile görüşme arasında kesin bir sınır çizmek zordur. Ancak danışmada ekonomik ve sosyal konsey gibi organlar temel ekonomik ve sosyal politika konularda fikir verirken, görüşmede taraflar ekonomik ve sosyal sorunları çözmek için ekonomik ve sosyal pakt gibi temel anlaşmalarla belirli adımlar atmaktadırlar. Ayrıca, danışma ve görüşmeye ek olarak üçlü yapıda, genelde oy çokluğu ile karar alan, ulusal ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulması ve tamamlanması ile ilgili olmayan kurullar bulunmaktadır. Bu kurullar belirli konularla ilgilenmektedirler. Ücret konseyi gibi üçlü kurullarla asgari ücretin belirlenmesi, üçlü kurullarla işsizlik sigortası yönetiminin gerçekleştirilmesi bu tür uygulamaya örnek verilebilir.

Sosyal diyalog kapsamına giren konular farklı olabilmektedir. Bazı uygulamalarda işbirliği geniş kapsamlı olmakta, ekonomik ve sosyal konuların büyük bölümünü kapsayabilmektedir. Bazılarında üçlü işbirliği

ücret politikası, istihdam politikası gibi geniş, sakatların korunması, mesleki tehlikelerin önlenmesi gibi dar kapsamlı özel konularla ilgilenmektedir.

Sosyal diyalog, yasa veya tarafların anlaşması ile kurulan formel bir yapı içinde veya bunların dışında gerçekleştirilebilmektedir (ILO, 1996, 5-7). Formel organların yapı ve kompozisyonu büyük ölçüde değişebilmektedir. Formel yapı dışında işbirliği ad hoc temelde gayriresmi olarak sürdürülmektedir. Ad hoc düzenlemeler genelde kriz dönemlerinde ortaya çıkmaktadır. II. Dünya Savaşı ve sonrası Belçika ve Norveç'te, demokrasiye geçişte Şili, Portekiz, İspanya, Uruguay, ekonomik güçlük dönemlerinde Belçika, İrlanda ve İtalya'da oluşturulmuşlardır. Formel şekilde kurulmuş kurumların varlığı informel veya ad hoc uygulama gereksinimini azaltmamaktadır (Trebilcock, 1994, 13, 27, 24).

IV.1.2. Sosyal Diyalog'un Gelişimi ve Günümüzdeki Durumu

Sosyal diyalog Avusturya, Hollanda, Fransa, Belçika, Danimarka gibi ülkelerde uzun bir geçmişe sahiptir. Geçmişi XIX. yüzyılın sonu ile XX. yüzyılın başındaki ikili işbirliği sistemlerine kadar uzanmaktadır.

Ekonomik, sosyal, siyasi dönüşümler sosyal diyalogun gelişiminde önemli rol oynamıştır. I.Dünya Savaşı sonrası enflasyonist baskılar Avrupa ülkelerinin bazılarında hükümetleri sendikalarla ve işverenlerle işbirliği yapmaya yöneltmiştir. Arjantin, Danimarka, Fransa, Meksika gibi bazı Avrupa ve Latin Amerika ülkelerinde 1920'lerde ikili ve üçlü anlaşmalar yapılmıştır. Bu anlaşmaların bir bölümü iş uyuşmazlıklarının çözümü gibi sınırlı alanlarda düzenleme getirirken, bir bölümü daha geniş kapsamlı olmuştur.

1930'lardaki ekonomik bunalım ikili ve üçlü anlaşmalara karşı tepkilere neden olmuştur. Ayrıca Nazi rejimi altındaki ülkelerdeki zorunlu işbirliği, demokrasi ve çoğulculuğun ortadan kaldırılması sosyal diyalogun gelişimini engellemiştir. II. Dünya Savaşı'nda Avrupa ve Asya' nın bir bölümü büyük ölçüde tahrip olmuş, savaş sonrasında ise siyasi bir dönüşüm yaşanmıştır. Bağımsızlığa kavuşan Hindistan ve Afrika'daki bazı kolonilerde üçlü danışma komiteleri oluşturulmuştur. Birçok Batı Avrupa ülkesinde hükümetler savaş sonrasında ekonomiyi yönlendirmek amacıyla işçi ve işverenlerle işbirliğine yönelmişlerdir. Belçika'da 1948 yılında kurulan Merkezi Ekonomik Konsey ile Norveç'te 1950 yılında kurulan Koordinasyon Komitesi bu uygulamaların ilk örnekleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal diyalog 1950 ve 1960' larda birçok Batı Avrupa ülkesinde uygulanan ücretler ve gelirler politikasının en önemli araçlarından biri haline gelmiştir.

1960'ların ortalarından itibaren üçlü işbirliği sisteminde çatlaklar başlamış, bununla birlikte bazı Avrupa ülkelerinde 1968 siyasi değişimi , oluşturulan üçlü işbirliği kurullarının yeniden gözden geçirilmesine neden olmuştur (Trebilcocok, 1994, 10-11). 1970'li yıllara kadar sosyal diyalog konusunda en başarılı uygulamalar İsveç, Avusturya, Norveç ve Finlandiya'da görülmüştür. Bu ülkeleri Danimarka, Belçika ve Hollanda izlerken, İngiltere, İtalya ve Fransa ise bu uygulamalara yer vermekle birlikte endüstri ilişkilerinin yapısal özellikleri nedeni ile yeterince başarılı olamamışlardır.

Sosyal diyalogun rolü 1970'li yıllardan itibaren değişmeye başlamış, 1980'li yıllarda üçlü işbirliği eski önemini ve geçerliliğini yitirmiştir. Ekonomik durgunluk, istihdamın hizmet sektöründe yoğunlaşması, hızlı teknolojik değişmeler ve buna bağlı olarak ortaya çıkan iş organizasyonu ve yönetim tekniklerindeki değişiklikler, uygulanan deregülasyon politikaları sosyal diyaloğu ortadan kaldırmamakta ancak zorlaştırmakta ve belirli düzenlemelerin yapılmasını gerektirmektedir.

Tarihi gelişim sürecinde gerçek ve sürekli bir sosyal diyalog için gerekli koşulların sanayileşmiş ülkeler özellikle Batı Avrupa ülkelerinde bulunduğu görülmektedir. Bununla birlikte, ABD daha sınırlı biçimde sosyal diyaloğa yaklaşırken Almanya gibi bazı sanayileşmiş ülkelerde üçlü işbirliğine karşı belirli bir isteksizlik olduğu gözden kaçmamaktadır.

Afrika, Latin Amerika ve Asya'nın birçok ülkesinde gerçek ve sürekli sosyal diyalog için gerekli koşullar sınırlı kalmaktadır. İşçi ve işveren örgütlerinin zayıf olması, toplu pazarlığın ademi merkezileşmesi, sosyal taraflar arasında sürekli işbirliği geleneğinin bulunmaması temel nedenler arasında yer almaktadır. Ancak bu durum üçlü işbirliği alanında bazı ilerlemelerin sağlanamadığı anlamına gelmemektedir. Örneğin bazı Asya ülkelerinde danışma niteliğinde kurullar bulunmaktadır. Bu bölgedeki bazı ülkelerde endüstri ilişkiler alanında çeşitli anlaşmalar yapılmıştır. Benzer uygulamalara bazı Afrika ülkelerinde genellikle ingilizce konuşan Afrika ülkelerinde raslanmaktadır. Latin Amerika ülkelerinde sürekli kurumsallaşmış danışma biçiminde üçlü işbirliği çok sınırlı biçimde ortaya çıkmaktadır. Bazı Latin Amerika ülkelerinde genellikle oldukça geniş kapsamlı üçlü anlaşmalar yapılmaktadır. Ancak bu bölgelerdeki üçlü organlar fazla aktif olmadığı gibi anlaşmaların sayısı ve etkinliği sınırlı kalmaktadır (ILO, 1996, 13-20).

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde üçlü işbirliği siyasi dönüşüm sonrası, serbest piyasa ekonomisinin kabulü, bağımsız işçi ve işveren örgütlerinin oluşumu, hükümet ile işçi ve işverenler arasında ekonomik reformları gerşekleştirmek için konsensus oluşturma gereksinimi sonucu önem kazanmıştır. Başlangıçta üçlü işbirliği ad hoc şekilde olmuş (ILR, 1995, 417), zaman içinde birçok ülkede Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Bulgaristan ve Polonya'da çeşitli üçlü işbirliği kurulları

oluşturulmuştur. Bu kurullar bazı alanlarda oldukça etkili olmuşlardır. Ekonomik politikalarla ilgili konular yanında sosyal politika ve çalışma ilişkileri konularında yasa taslakları hazırlamışlardır. Bazıları mesleki eğitim, istihdam politikalarının belirlenmesinde üçlü kurullar oluşturulması veya asgari ücretin belirlenmesi gibi konularda karar alma fonksiyonu üstlenmişlerdir (ILO, 1996, 20). ILO baskısı, sosyal tarafların yasallığını güçlendirmek için fırsat tanıma, sendikacılık geçmişi, komünist rejim altında planlanmış amaçlara ulaşma gibi hedefler üçlü işbirliğinin gelişmesini güçlendirmiştir (ILR, 1995, 417). Az sayıda olmakla birlikte bu ülkelerin bazılarında üçlü anlaşmalara da raslanmaktadır. Özelleştirme ve endüstriyel yeniden yapılanma konularını ele alan 1990 ve 1991 yıllarında Bulgaristan'da imzalanan anlaşmalar, özelleştirme konusunu ele alan Polonya'da 1993 yılında imzalanan anlaşma bu anlaşmalara örnek gösterilebilir.

Siyasi demokratikleşme ve ekonomik liberalizasyon sadece Orta ve Doğu Avrupa'da değil Latin Amerika, Asya, Afrika ve bazı Avrupa ülkelerinde üçlü işbirliğinin gelişimini sağlamıştır. Latin Amerika'da Uruguay ve Şili buna örnektir. Uruguay'da demokrasiye geçişle birlikte ulusal düzeyde görüşmeler başlatılmıştır. Görüşmeler boyunca siyasi partiler ve sosyal taraflar hükümet için hareket programı belirlemişlerdir. Program genel konular yanında endüstri ilişkileri reformu ile ilgili özel tavsiyeler içermiştir. Şili'de demokrasinin ardından çeşitli üçlü anlaşmalar yapılmıştır. 1990 yılında yapılan ilk anlaşmada çeşitli konularda genel amaçlara ve işçi sorunları ile ilgili özel koşullara yer verilmiştir. Benzer uygulamalar Kore Cumhuriyeti, Güney Afrika, İspanya ve Portekiz için de sözkonusudur. Portekiz'de Sosyal Danışma Daimi Konseyi'nde 1986 yılından beri yapılan anlaşmalar ücretlerle ilgili olmuş ise de, 1990'da imzalanan Ekonomik ve Sosyal Anlaşma iş yasalarında önemli reformların yapılması üzerinde durmuştur.

Ekonomik, teknolojik ve sosyal değişmeler sosyal diyaloğu güçleştirmiş ve belirli düzenlemeler yapılmasını gerektirmiştir. Genel olarak söylemek gerekirse, günümüzdeki gelişmeler, ulusal ekonomik ve sosyal politika üzerinde etkili olmayan üçlü işbirliği şekilleri üzerinde fazla etkili olmamıştır. Bunlar, temel siyasi ve mali konularla ilgilenmeyen teknik alanlarla sınırlı konularla ilgili işbirliği şekilleridir. Bunlardan ilki ILO'nun 144 sayılı sözleşmesi ve 152 sayılı tavsiye kararına göre ILO standart ve işlevleri üzerine danışmanlık yapmak üzere çeşitli ülkelerde kurulan organlardır. Diğeri sosyal güvenlik, mesleki eğitim, verimlilik ve çalışma ilişkileri gibi alanlarda idari ve danışmanlık fonksiyonuna sahip ve benzer konularda anlaşmalar yapan kurullardır. Fransa gibi bazı ülkelerde bu tür kurullar sürekli var olmuş ve geçmişte birçok anlaşmalar yapmışlardır. Bu durum hala geçerliliğini sürdürmektedir. Aynı tip danışma ve idari organlar bazı ülkelerde günümüzde yeni kurulmuş veya güçlendirilmiştir. Örneğin Hollanda'da bakanlığa bağlı olan iş ve işçi bulma hizmeti 1991 yılında üçlü bir yapıya çevrilmiştir. Singapur'da 1979

yılında kurulan Vasıf Geliştirme Fonu ve 1981'de kurulan Ulusal Verimlilik Kurulu, 1994 yılında Ulusal Verimlilik ve Kalite Konseyi haline dönüştürülmüş ve çalışma alanı genişletilmiştir.

Son gelişmeler, ulusal ekonomik ve sosyal politika üzerinde daha fazla etkiye sahip üçlü işbirliği şekilleri üzerinde daha fazla etkili olmuştur. Bunlar ekonomik ve sosyal konularda anlaşma yapmayı amaçlayan görüşmeler, ekonomik ve sosyal konsey türü organlardaki danışmalar gibi üçlü görüşme ve danışmalardır. Bu tür üçlü ilişkiler bazı ülkeler için oldukça zor olmaktadır. Örneğin İngiltere'de formel bazı üçlü uygulamalar kaldırılmıştır. Üçlü işbirliğinin ve merkezi düzeyde pazarlığın uzun bir geçmişe sahip olduğu İsveç'te işveren konfederasyonu üçlü kurulların büyük bölümünden ayrılmış ve sendikalarla merkezi sözleşme yapmaktan vazgeçmiştir. Ancak bu tür örnekler sınırlı kalmaktadır.

Bunun yanında üçlü işbirliğini kendi içinde zorlaştıran güçlükler bulunmaktadır. Örneğin Hollanda'da kurulların görüş bildirmeleri uzun zaman almakta, oybirliği ile alınan kararların sayısı azalmaktadır. Hükümetler bunun üzerine fazla formel olmayan daha hızlı karar alan yöntemlere yönelmişlerdir. Az sayıda ülkede önceleri önemli görevler üstlenen danışma organları daha az toplanmaktadır. Hindistan Çalışma Konferansı ve Pakistan Üçlü Çalışma Konferansı buna örnek gösterilebilir. Ayrıca hükümetler taleplerini yüksek tuttuğunda üçlü görüşmelerin başarı şansı azalmaktadır. Örneğin 1994 yılında Arjantin hükümetinin, 1993 yılında Belçika, İspanya, Portekiz hükümetlerinin sosyal paketler hazırlanması yolundaki önerileri başarısızlığa uğramıştır. Bunun üzerine hükümet yasal ve idari önlemler almak zorunda kalmış, Arjantin'de Plan Austral ve Belçika'da Plan Global oluşturulmuştur.

Üçlü işbirliğinin karşılaştığı güçlüklere karşılık sosyal diyalog sistemleri birçok ülkede sürdürülmektedir. Ekonomik ve sosyal konsey tipi uygulamaları geçmişteki gibi sürdüren ülkeler arasında Fransa ve Belçika yer almaktadır. Avusturya'da sosyal diyalog önemli bir sorunla karşılaşmadan başarılı şekilde devam etmektedir. İrlanda'da 1987 yılından beri üçlü anlaşmalar yapılmaktadır. Üçlü işbirliği geleneği olan Belçika, Danimarka, İtalya, Norveç, Hollanda gibi Avrupa ülkelerinde güçlükler olmakla birlikte uzlaşma hala canlı ve umut vericidir. Asya'da Japonya'da Sanrokon olarak bilinen üçlü merkezi sistem belli bir güçlükle karşılaşmamaktadır. Singapur'da Ulusal Ücret Konseyi, ülkenin ekonomik ve sosyal hayatında önemli rol oynamaktadır. Latin Amerika'da demokratikleşme ve pazar ekonomisi sağlayan bazı ülkelerde ilerleme sağlanmıştır. Geleneksel olarak sıkı işbirliğinin yaygın olmadığı ABD, Almanya gibi ülkelerde bu alanda bazı çabalar göze çarpmaktadır (ILO, 1996, 20-24).

IV.1.3. Sosyal Diyalogun Başarılı Olma Koşulları

Sosyal diyalogun başarılı olabilmesi, bazı koşulların gerçekleşmesine bağlıdır. Bunlardan ilki işçi ve işveren sendikalarının birbirlerinden bağımsız ve işbirliği yapmaya istekli olmalarıdır. Ayrıca taraflar fonksiyonlarını etkin biçimde yerine getirebilecek güce sahip olmalıdırlar. Bu doğrultuda hükümetlerin meşru olarak kabul edilebilecek yeterli desteğe sahip bulunmaları ve vaat ettiklerini yerine getirebilecek güçte olmaları zorunludur. Ayrıca merkezi işçi ve işveren örgütlerinin meşru olarak kabul edilebilecek yeterli temsil gücüne, üyelerine kararları ve vaat ettiklerini uygulatabilecek yapıya, gerekli bilgi ve teknik yeterliliğe sahip olmaları ve rakip örgütlerin zayıflatıcı etkisi ile karşı karşıya bulunmamaları gerekmektedir.

Sosyal diyalogun demokrasi ve piyasa ekonomisi olmadan başarılı olması sözkonusu değildir. Aynı zamanda Sosyal diyalog demokrasiyi güçlendirmekte, piyasa ekonomisinin işleyişine olanak tanımaktadır.

Sosyal diyalog ekonomik ve sosyal alanda karar proseslerinin belli ölçüde merkezileşmesini gerektirmektedir. Toplu pazarlığın merkezi yapıda olması, tarafların belirli ölçüde merkezileşmesi sosyal diyalogun başarı şansını artıracaktır (ILO, 1996, 8-9, 11). Toplu pazarlığın merkezi veya ademi merkezi yapıda olması üçlü işbirliği üzerinde önemli etkiye sahiptir. Batı Avrupa ülkerinin birçoğunda toplu pazarlıkta ademi merkezileşme sözkonusudur. İsveç'te işverenlerin çabaları sonucu ademi merkezi toplu pazarlığa yönelme formel üçlü işbirliğinin azalmasına neden olmuştur. Avustrulya'da merkezi pazarlıktan uzaklaşma işaretleri bulunmaktadır. İrlanda ve Yunanistan'da ise tam tersine merkezi pazarlığa yönelme sözkonusudur. İtalya'da işkolu toplu pazarlığına geri dönme konusu tartışılmaktadır. ABD ve Latin Amerika' da pazarlığın işyeri düzeyinde olması üçlü işbirliğinin zayıf olmasının bir nedeni olarak görülmektedir. Ancak bunu genellemek güçtür. Zira Japonya, İsviçre ve Kanada'nın bazı eyaletlerinde hem ademi merkezi pazarlık hem de ekonomik ve sosyal konularda geniş uyum bulunmaktadır (Trebilcock, 1994, 40-41).

Üçlü işbirliğinin gerçekleştirildiği ekonomik ve sosyal çevrenin önceden tahmin edilebilirliği ve dengesi ile üçlü işbirliğinin etkinliği arasında yakın ilişki bulunmaktadır. Kural olarak ekonomik durumun iyi olması üçlü işbirliğini kolaylaştırmaktadır. Ancak ekonomik durum kötüleştiği nispette üçlü işbirliği zorlaşmakla birlikte sorunlar kriz boyutuna ulaşınca sosyal diyalog önemli rol üstlenmektedir.

Üçlü işbirliği, sosyal demokrat veya sendikalara yakın partilerin iktidar oldukları veya koalisyonun bir parçası yer aldıkları dönemlerde daha kolay olmaktadır. Ayrıca kamu otoritelerinin destek hizmetlerinin ve etkili kurumsal çerçeve ve prosedürlerin varlığı işbirliği için önemli

olmaktadır (ILO, 1996, 11-12). Diyalogun başarılı olması için tarafların asgari müştereklerde uzlaşmaları gerekli olmaktadır. Diyalog tarafların görüşlerinin benzer olmasını veya oybirliği ile karar almalarını gerektirmemektedir. Burada önemli olan asgari müştereklere ulaşılabilmesidir (Demir- Erdut, 1993, 8).

IV.1.4. Sosyal Diyalogun Araçları

Sosyal diyalogun iki temel aracı bulunmaktadır. Bunlar temel anlaşmalar ve resmi danışma kurullarıdır.

IV.1.4.1. Temel Anlaşmalar

Temel anlaşmalar, tarafların karşılıklı görüş alışverişi ve işbirliği sonucunda üzerinde uzlaşma sağladıkları konuları içeren yazılı metinlerdir. Bu anlaşmalar toplumsal anlaşma, barış anlaşması, temel anlaşma, endüstriyel ilişkiler anlaşması gibi değişik adlar alabilmektedirler (Işığıçok, 1997, 57). Anlaşmalar genellikle hükümet, işçi işveren kesimleri arasında yapılmakla birlikte, toplumdaki diğer çıkar grupları ve siyasi partileri de kapsayabilmektedir. Toplum kesimleri arasında uzlaşmayı ifade eden bu tür bir yaklaşımda, üzerinde uzlaşmaya varılan konular daha geniş bir çerçeveye oturtulmakta, izlenecek temel ekonomik ve sosyal politikalar belirlenmeye çalışılmaktadır (TİSK, 1996, 7).

İlk temel anlaşma örneklerine XVIII. yüzyılın sonları ile XIX. yüzyılın başlarında İskandinav ülkelerinde raslanmaktadır. Danimarka'da 1899 yılında imzalanan Eylül Anlaşması, bilinen en eski temel anlaşmadır. Anlaşma ile işçi sendikaları ile işverenlerin yetki alanları belirlenmiştir. Bu anlaşmanın ardından Norveç ve İsveç gibi bazı ülkelerde temel anlaşmalar imzalanarak çalışma yaşamında kalıcı bir barışın sağlanması amaçlanmıştır. Günümüzde gelişmiş ülkeler yanında gelişmekte olan ülkelerde de temel anlaşmalar yapılmaktadır. İtalya gibi bazı ülkeler imzaladıkları temel anlaşmalara belirli hükümler getirerek anlaşmaları belirli aralıklarla yenilemektedirler. Temel anlaşma geleneği sürdüren veya daha önce hiç temel anlaşma geleneği bulunmamasına rağmen günümüzde belirli aralıklarla temel anlaşma imzalayan ülkelere de raslanmaktadır.

Ekonomik istikrar ve kalıcı bir çalışma barışının amaçlandığı temel anlaşmalarda geçmişte ücret ve istihdam başta olmak üzere çalışma koşullarına yönelik düzenlemelere yer verilmiştir. Günümüzde imzalanan temel anlaşmalarda çalışma sürelerinin kısaltılması veya esnekleştirilmesi, verimlilik, yeni teknolojilere uyum, rekabet gücünün artırılması, mesleki ve teknik eğitim gibi konulara yer verilmekte ve içerikleri giderek zenginleşmektedir (Işığıçok, 1997, 163-164).

İtalya'da hükümet ile sosyal taraflar arasında 22 Aralık 1998 tarihinde son olarak yapılan "Kalkınma ve İstihdam İçin Sosyal Anlaşma", araştırma, mesleki eğitim ve öğretim, 2000-2006 yılları için yapısal fonların programlanması, Avrupa Sosyal Fonu'nun reformu, mesleki eğitim ve çalışma sürelerinin azaltılması, kamu eğitim ve yönetimi, mali ve sosyal yükümlülükler, yasaların basitleştirilmesi, reorganizasyonu, yerel kalkınma, yatırım ve alt yapı konularında düzenlemeler içermektedir. Portekiz'de 1996 yılında imzalanan "1996-1999 Dönemi Stratejik Karar Alma Anlaşması", istihdam, rekabet, verimlilik, çalışma koşulları, öğrenim ve eğitim aktif politikaları, bilgi toplumu, sosyal güvenlik reformu, mali sistemin yeniden yapılanması, kamu idaresinin modernleştirilmesi ve reformu, gelirler politikası gibi konuları içermektedir (TİSK, 1999, 29-34, 13).

IV.1.4.2. Resmi Danışma Kurulları

Resmi danışma kurulları, sosyal taraflar arasında yürütülen görüş alışverişi ve işbirliği işlevine kurumsal zemin oluşturan danışma organlarıdır. Kurullar ülkelere ve işlevlerine göre farklı adlar altında kurulabilmektedir. Ekonomik ve Sosyal Konsey, Çalışma Konseyi, Danışma Konseyi, Ekonomi Konseyi, Ulusal Çalışma Konseyi veya Ulusal Kalkınma Konseyi kurullara verilen adlardan bazılarıdır.

Resmi danışma kurulları genellikle yasa aracılığıyla kurulmaktadır. Konseyin hukuki dayanağını oluşturan yasalar, kurulların kurumsal yapısı ve işlevlerini düzenlemektedir. Bazı ülkelerde ise kurullar anayasa veya kanun hükmünde kararname ile oluşturulmaktadır. Fransa'da, Ekonomik ve Sosyal Konsey, anayasada konseyin statüsünü düzenleyen hükümler içermesi nedeni ile anayasal temele dayalı tek resmi danışma konseyidir. Portekiz'de ise Sosyal Danışma Daimi Konseyi kanun hükmünde kararname ile kurulmuştur.

Resmi danışma kurulları üye yapılarına göre ülkelere göre farklılık göstermektedirler. Kurullar bazı ülkelerde işçi ve işveren örgütlerinin katılımı ile ikili, bazı ülkelerde işçi ve işveren ve hükümet temsilcilerinden oluşarak üçlü veya diğer çıkar gruplarının katılımı ile çok taraflı görünüm arzedebilmektedirler. Örneğin Belçika Ulusal Çalışma Konseyi ikili bir yapıya sahip iken, Avusturya, İrlanda, Finlandiya gibi ülkelerde üçlü, Fransa'da ise diğer sivil toplum örgütü temsilcilerinin katılımı ile çok taraflı yapıya sahiptir. Konseylerin üye kompozisyonu ülkelerin endüstri ilişkileri sistemine ve konseyin işlevlerine bağlı olarak değişmektedir (Işığıçok, 1997, 58, 164).

Kurullarda devletin temsil edilmesi zorunlu ancak sosyal uyum için yeterli değildir. Üçlü işbirliğinde devlet pasif konumda bulunmamalı, aynı zamanda kurumu yönlendiren tek taraf da olmamalıdır. Kurullarda

hükümetin temsil şekli ülkelere göre farklılık gösterebilmektedir. Genel olarak bu organlarda birden fazla bakanlığın hükümeti temsili sözkonusu olabilmektedir. Kurulda yer alacak bakanlıklar kurulun özelliğine göre farklılık göstermektedir. Örneğin Avusturya'da Ortak Ücret ve Fiyat Komisyonu'nda Tarım, Ekonomi ve Sosyal Sorunlar Bakanlığı temsilcileri yer almaktadır. Avusturalya'da Ekonomik Planlama Danışma Konseyi'nde Maliye Bakanlığı temsilcileri bulunmaktadır. Devletin en büyük işveren konumunda olduğu Asya, Latin Amerika, Afrika ülkeleri ve Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde ise işveren rolü nedeni ile devletin kurullarda kamu işvereninin temsilcisi olarak da yer almasını gerektirmektedir. Devlet ayrıca birçok ülkede kurullara dolaylı veya doğrudan mali ve teknik destek sağlamaktadır.

Sosyal diyalogda sendikaların üyelerini yeterli biçimde temsil etmesi ve üyeleri üzerinde etkili kontrole sahip olması gerekli olmaktadır. Sanayileşmiş ülkelerin birçoğunda sendikaların son yıllarda üye kaybetmesi temsil konusunda sorunlara yol açmaktadır. Kurullarda hangi işçi örgütlerinin temsil edileceği ve temsilcilerin belirlenme şekli ülkelere göre değişmektedir. Üçlü organlarda temsil sorunu endüstri ilişkilerinde sendikaların tanınma sistemi ile yakından ilgili bulunmaktadır. Formel prosedür olmayan ülkelerde üçlü kurullarda temsil yetkisine sahip örgütlerin belirlenmesi siyasi kararlarla olmaktadır. Diğer durumlarda yasa ile belirlenmektedir. İrlanda da üçlü istihdam ve eğitim servisini oluşturan yasa işçi üyelerin seçimi için ayrıntılı kurallar oluşturmuştur. Fransa'da yasa üçlü kurullarda yer alabilmek için üye sayısı, bağımsız olma, aidat miktarı, tecrübe, tarihi, II. Dünya Savaşı'nda sendikanın izlediği tutum gibi koşullar aramaktadır. Sendikal hareketin bölünmüş olması sosyal diyalogun başarısı üzerinde olumsuz etki yapabilmektedir. Filipinlerde, bazı Latin Amerika ülkelerinde üçlü işbirliği zorlaşmış ancak tümü ile bloken bulunduğu dönemlerde sendikaların siyasi gücü sendika yoğunluğunu aşmıştır.

İşveren tarafının kurullarda temsili sorunlara neden olabilmektedir. İşveren sendikaları dışında sanayi hayatını temsil eden örgütlerin varlığı halinde bunların kurullarda yer alıp almayacağı tartışma konusu olmaktadır. Avusturalya'da işveren sendikaları ile işletme sahipleri arasında talepler konusunda rekabet sözkonusudur. İtalya'da küçük işverenler Ekonomik ve Sosyal Konsey'de yer almamalarına tepki göstermektedirler. Sermaye ve işletme büyüklüğü işverenler arasında çıkar çatışmasına neden olmaktadır. Küçük işletme sahipleri, çiftçiler Hollanda Ekonomik ve Sosyal Konsey'de işveren grubu içinde yer almaktadırlar. Belçika ve İspanya'da ayrı temsil edilmektedirler. İşveren gruplarının örgüt yapısı üçlü işbirliğinin nasıl ve hangi genişlikte oluşacağını belirlemede önemlidir. Pratik anlamda merkezi tek bir örgütün varlığı işbirliğini kolaylaştırmaktadır. Ancak merkezi örgütün üyelerinin tümünün çıkarlarına uygun hareket etmesi güç olmaktadır.

Bazı ülkelerde bağımsız üyeler ile diğer çıkar gruplarının temsilcileri kurullarda yer almaktadır. Hollanda'da Ekonomik Sosyal Konsey'in üçte biri bağımsız uzmanlardan oluşmaktadır. Belçika'da bağımsız üyeler sosyal taraflar tarafından belirtilen kişilerden atanmaktadır. Birçok ülkede informel sektörün varlığı ve genişliği üçlü işbirliğini zorlaştırmaktadır. Bu durum Afrika, Asya, Latin Amerika ve bazı Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için geçerli olmaktadır. Bunu gidermek için örneğin Hindistan'da kuruldaki çiftçi temsilcilerinin sayısı artırılmaktadır (Trebilcock, 1994, 29-35, 41).

Kurulların büyüklük ve kompozisyonu farklılık göstermektedir. En fazla üyeye sahip olan kurul Fransa'daki Ekonomik Sosyal Konsey'dir. Konseyin 230 üyesi bulunmaktadır. İtalya'da Ulusal Ekonomi ve Çalışma Konseyi 111, Almanya'da Ekonomik ve Sosyal Danışma Konseyi 60, Belçika'da Merkezi Ekonomik Konsey 50, AB diğer ülkelerindeki konseyler 40'ın altında üyeye sahiptir (Cılga, 1997, 4). En az üyeye sahip konsey ise Norveç'teki Ulusal Uzlaşma Konseyi'dir. Konseyin üye sayısı 10'dur (Trebilcock, 1994, 16).

Resmi danışma kurulları danışma niteliğinde organlardır. Aldıkları kararların bağlayıcı niteliği bulunmamaktadır. Ancak bazı ülkelerde kurulların aldığı kararlar bağlayıcılığı varmışcasına uygulanırken (Işığıçok, 1997, 59), Fransız kolonisi olan Afrika ülkelerinde ve bazı Latin Amerika ülkelerinde kurulların kararları fazla önem taşımamaktadır (Trebilcock, 1994, 14). Kurulların işlevleri ülkelere göre veya zaman içinde değişiklik gösterebilmektedir. Kurullar ülkede yaşanan ekonomik ve sosyal sorunları makro düzeyde analiz ederek ülke hükümetlerine yardımcı olmakta, etkin çözümler üretmektedirler. Böylece kurullar bir taraftan yürüttükleri çalışmalar ve aldıkları kararlarla diğer taraftan çeşitli konulara ilişkin hazırladıkları raporlar aracılığıyla ülke hükümetlerine danışmanlık işlevini yerine getirmektedirler. Avusturya'da Ortak Ücret ve Fiyat Komisyonu makro ekonomik sorunlara etkili çözümler üretmekte, ülkenin rekabet gücünün korunması bu amaçla uygun ücret ve fiyat belirlenmesine yönelik çalışmalar yapmakta ve çeşitli raporlar hazırlamaktadır. Belçika'da Merkezi Ekonomik Konsey parlementoya danışmanlık yapmakta, ekonomik sorunların çözümüne yönelik görüş ve tavsiyelerde bulunmaktadır. Ulusal Çalışma Konseyi ise parlementoya danışmanlık yapmakta, toplu sözleşme bağıtlayabilme yetkisine sahip bulunabilmektedir. Konsey toplu sözleşme bağıtlayabilme yetkisine sahip tek konsey özelliği taşımaktadır (Işığıçok, 1997, 119, 132).

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Cılga, E., "Sosyal Diyalog: Avrupa Birliğindeki Yansıması ve Türkiye", ***MESS İşveren Gazetesi***, Yıl 34, Sayı 695, Ekim 1997.

Demir, F. - Erdut, Z., "Uluslararası Sosyal Hukuk Çerçevesinde Sosyal Diyalogun Temelleri", ***Türk Kamu-Sen Dergisi***, Cilt 2, Sayı 11-14, Mart- Aralık 1993.

Ekin, N., "Diyalog Çağı", **Mercek**, Yıl 2, Sayı 8, Ekim 1997.

ILO, ***Tripartite Consultation at the National Level on Economic and Social Policy***, International Labour Conference, 83. Session - 1996, Report VI, 1996.

ILR, "Institutionalization of Tripartism in Central and Eastern Europe", ***Industrial and Labour Relations Review***, Vol 134, Num 3, 1995.

Işığıçok, Ö., **"**Küreselleşme Sürecinde Sosyal Diyalog", Basılmamış Doktora Tezi, Bursa, 1997.

----------, *Üçlü Anlaşmalar, Ekonomik ve Sosyal Konseyler (Gelişmiş Ülke Uygulamaları ve Türkiye),* TİSK İnceleme Yayınları 17, TİSK Yayınları 158, Ankara, 1996.

----------, *Hükümet – İşçi - İşveren Kesimleri Arasında Uzlaşma ve Üçlü Anlaşmalar*, TİSK İnceleme Yayınları 23, TİSK Yayınları 184, Ankara, 1999.

Trebilcock, A., ***Towards Social Dialogue: Tripartite Cooperation in National Economic and Social Policy Making***, ILO, Geneva, 1994.

SENDİKALAR VE UZLAŞMA

Refik BAYDUR [*]

Cumhuriyetin ilk yıllarında, devletin yeniden yapılanma sürecinde özel teşebbüs, hemen hemen ihmal edilecek boyutta ve Türk girişimcisi yok denecek kadar azdı. Ekonomi, ilkel tarıma dayalı bir görüntü arzederken, sanayide çalışan işçi sayısı kayda değer düzeyde değildi.

Bu bağlamda Türkiye Cumhuriyeti, kurulduğu yıllarda "sosyal politikalar" açısından olumsuz bir mirası devralmıştır. Türk çalışma yaşamını belirleyecek ve üretim ilişkilerini şekillendirecek sosyal partnerler, Türkiye'nin sanayileşme sürecine ve özel sektörün ekonomik hayatta ağırlığını hissettirmesine bağlı olarak gelişmeye başlıyordu.

Genç Cumhuriyet, birçok konuda olduğu gibi Batılılaşma ve modernizasyon hedefine ulaşmak için de bir taraftan ekonomik ve sosyal mekanizmalarını oluşturmaya başlarken, diğer taraftan tüm organları ile çalışan ve kurumsallaşan, aynı zamanda dünyaya entegre olabilecek bir ulus yaratılmaya çalışılıyordu.

Bu bağlamda, Türkiye'de işçi ve işveren sendikacılığı bu siyasal ve düşünsel altyapı üzerine bina edilmek isteniyordu. İkinci Dünya Savaşı sürecine kadar olan dönemde Avrupa'yı etkisi altına alan otoriter rejimlerden Türk sosyal politikalarının etkilenmemesi beklenemezdi. Bu nedenle, politikalar belirlenirken yurt içinde ulusal bütünlüğü zedeleyecek, sosyal sınıf farkı yaratacak örgütlenme modellerinden kaçma ve böylece sınıfsız bir toplum idealine ulaşma amacı benimsenmiştir.

Çoğulcu demokratik düzene geçildiğinde "Türk Endüstri İlişkileri Sistemi" biçimlenmeye, kendini çevreleyen olumlu ekonomik, politik ve sosyal konjonktür etrafında şekillenmeye başlıyordu.

1960 sonrası planlı dönemde işçi – işveren sendikaları, ulusal kalkınma projelerinin ve Türk sivilleşme hareketinin önemli unsurları

[*] **TİSK Yönetim Kurulu Başkanı**

olarak karşımıza çıkıyorlardı. Türk işçi sendikaları toplu iş sözleşmesi ve grev hakkıyla birlikte birçok sektörde örgütlenip, büyüme kaydedince, buna karşılık işverenlerin de işveren sendikacılığı altında toplanmaları Türk demokrasi hayatına baskı gruplarının kazandırılması anlamında zenginlik katıyordu.

Tüm bu ekonomik ve politik koşullar, sendikacılık hareketinin doğuşunu hazırlıyordu. Türk özel teşebbüsü, sanayileşmenin lokomotif gücü olarak üretim hayatında yerini alırken, ekonomik, politik ve siyasi çıkarlarının temsili ve işçi sendikalarına karşı güç birlikteliği rolünü TİSK yerine getirmeye başlıyordu.

Bu süreç içinde, devlet – siyaset ve sendikacılık ilişkisinde Türkiye'de değişen siyasi rejimlerin niteliği önemli rol oynamış ve Türk çalışma hayatını ve direkt olarak işverenleri ilgilendirecek yasal düzenlemeler gerçekleşmiştir. Bu dönemlerde TİSK temsil ettiği sektörün ve üyelerinin çıkarları doğrultusunda yasal düzenlemelerin gerçekleşmesi, sorunların ilgili yerlere taşınması ve çözülmesi konusunda yoğun çaba göstermiş, bu bağlamda işveren sendikacılığının yasal zeminlerde ulusal ve uluslararası düzeyde kurumsallaşması ve önemli baskı grubu olarak kabul görmesinde büyük katkıları olmuştur.

1980 sonrası dünya iki kutuplu durumdan hızla uzaklaşmış, bölgesel ve güçlü birlikler oluşmaya başlamıştır. Bu gelişme süreci işçi – işveren ilişkilerinin 1980 öncesi sergilediği çatışmacı tabloyu değiştirmiş ve emek – sermaye kavgası yerine işletme ve işçi birliğini gündeme getirmiştir.

Türkiye'de de basiretli sendikacılar geçmişteki kötü deneyimleri tekrar canlandırmak isteyen bazı kesimlere rağmen, işçi – işveren birlikteliğini savunan ve uzlaşmacı ve yapıcı bir dirsek teması ile, beraberce yaşamanın, üretmenin ve paylaşmanın mümkün olacağını savunmuşlardır. Bu inançlarını da Konfederasyonlar seviyesine taşımışlardır.

1990'lı yıllar, Türkiye'de Batıdaki meslektaşlarına bile örnek olacak taraflararası "sosyal diyalog" girişimlerine sahne olmuştur.

Yaşamını slogan ve ideolojilere dayandıran çatışmacı sendikacılık, yerini uzlaşmacı ve sorumlu sendikacılığa bırakmıştır.

Hiç kuşkusuz ki toplumsal hareketlerin itici gücü, oradaki üretim güçleri ve bu güçlere göre ortaya çıkan üretim ilişkileridir.

Tarihi süreç içinde işçi ve işveren sendikalarının kurumsallaşması, XX. yüzyılın önemli bir yönetim modelini oluşturan "sosyal devlet" anlayışının bir ürünüdür. XXI. yüzyıl ise, liberal felsefenin

global boyutta hayata geçirilmesinin, bilgi çağının ve değişimin bir sonucu olacaktır. Tüm dünyada gözlemlenen kümülatif değişim süreci, yeni çağa damgasını vuran globalizasyon hareketi, beraberinde endüstriyel transformasyonu ve sosyal partnerlerin üstleneceği yeni rolleri gündeme getirmektedir.

XXI. yüzyıl, XX. yüzyılın doğurduğu tecrübeyle sabit yöntemlere meydan okumakta ve henüz birçok insana yabancı gelen bir dünya görüşü savunmaktadır. Bu bağlamda, günümüzde rekabet yarışı, sadece firmalar arasında değil, firmalarla gelecek arasında yaşanacaktır.

Değişime, hıza ve kaliteye ayak uyduran firmalar veya kurumlar var olmaya devam edeceklerdir. Ancak hiçbir değişim, uzun sürede kendi doğurduğu sorunlardan bağımsız değildir. Nitekim, bugün globalizasyonun beraberinde getirdiği avantajlar ve oluşturduğu tehditler tartışılmaktadır. Sosyal politikalar açısından ise, globalizasyon gerçeğinin kuralsızlaştırma, demokrasiden ve katılımcı mekanizmalardan uzaklaşma olarak algılanma hatası vardır. Oysa ki, sosyal devlet anlayışı ve serbest piyasa ekonomisi gerçeği birbiriyle çatışmamaktadır. Bunun en iyi örneği Orta Avrupa uluslarıdır. Kollektif ilişkiler, taraflararası diyalog ve sendikal hareketler, ulusal ekonomilerin geliştirilmesi yönünde kanalize edilebilmekte, sosyal ve toplumsal anlaşmalarla kesimlerarası konsensüs sağlanabilmektedir. Bugün Avrupa düzeyinde başlayan “sosyal diyalog” girişimleri, bilgi çağında çalışma hayatının yeniden yapılanmasında sosyal taraflara yeni misyonlar yüklemektedir.

Türkiye’de de kamuoyunda “5’li Sivil İnisiyatif” olarak isimlendirilen TİSK, TÜRK-İŞ, DİSK, TOBB ve TESK’in yer aldığı 5’li sivil inisiyatif hareketinin rejim tehlikesine karşı başlattığı toplumsal muhalefet, politik düzlemden ekonomi ve ticari boyuta doğru 7’li sivil inisiyatif girişimine dönüşerek, toplumsal diyalog ve uzlaşma açısından bir rol üstlenmiştir. TOBB, TÜRK-İŞ, TİSK, HAK-İŞ, TZOB, TESK ve DİSK’ten oluşan 7’li sivil inisiyatif girişimi, ülkemizin dünyada ve bölgedeki stratejik gücünün daha da ileri gitmesi için öncelikle toplumsal ve siyasal istikrarın şart olduğu bilincinden hareket etmektedir. Bu itibarla, yasal dayanağı olan bir Ekonomik ve Sosyal Konsey’in toplumsal uzlaşma ve diyalog platformu şeklinde çalışacağı düşüncesindeyiz. Ekonomik ve Sosyal Konsey, makro ve mikro sorunların çözümüne önemli katkılar sağlayabilecektir. Makro düzeyde hükümet, işveren teşkilatları ve işçi sendikaları arasında Ekonomik ve Sosyal Konsey çatısı altında, özellikle AB adaylık sürecinde sözkonusu uluslararası ekonomik ve sosyal kriterlere ulaşmada ve ulusal sorunların aşılmasında, sektörel farklılıklar da gözönünde tutularak, ulusal düzeyde bir çerçeve anlaşması imzalanabilecektir. Dünyada bunun örnekleri son

yıllarda Almanya, İtalya, İrlanda, İsrail ve hatta Japonya'da görülmektedir.

Uluslararası ve ulusal deneyimler göstermiştir ki, sosyal taraflar arasında, üzerinde uzlaşılarak yapılan ekonomik programlar başarıya ulaşmıştır. Diğer taraftan, sosyal partnerler arası işbirliği yaklaşımının, işletme düzeyine indirgenmesi ile firmaların rekabetinde, iş ortamının kalitesinde ve işçilerin verimliliklerinde gelişmeler sağlanacaktır.

Küreselleşme olgusu, işletmeler, sanayiler ve ülkeler için rekabet kavramını ön plana çıkartmış durumdadır. Rekabet gücüyle, çalışma hayatı ve endüstri ilişkileri arasında çok yakın ilişki ve etkileşim bulunduğu ortadadır. Çalışma barışı, çalışma hayatında ve yasalarda esneklik ve performansa dayalı ücret politikaları rekabet gücünü artıran, iş uyuşmazlıkları ve ücret – verimlilik ilişkisi uyumsuzluğu ise rekabet gücünü olumsuz yönde etkileyen faktörler olarak kabul edilmektedir. Küreselleşmenin sosyal taraflar arasında çok sıkı bir diyalog ve işbirliği gerektirdiği, dünyadaki pekçok ülkede iyice anlaşılmış durumdadır. Bu doğrultuda alınan tedbirler ve yapılan düzenlemeler artık modern endüstri ilişkileri sitemlerini karakterize eder hale gelmiştir. Böyle bir dünyada grevler, lokavtlar, iş bırakmalar ya da yavaşlatmalar gibi endüstriyel olayların giderek tarihe karışmasına şaşmamak gerekir.

Öyle görülmektedir ki, XXI. yüzyıl teknolojinin isteklerine uygun insan yetiştiren, ücret artışlarını makul düzeylerde dengeleyebilen, ücret artışını verimlilik ve performans ile ilişkilendirebilen, düşük maliyetle kaliteli mal ve hizmet üretilebilen, çağdaş yönetim tekniklerini uygulayabilen, hızlı davranabilen, çalışma hayatına barış ve yasalarına esneklik getirebilen ülkelerin olacaktır. Bunları yapamayan ülkelerin, dünya sermaye ve teknoloji akımlarının dışına çıkmaları, büyüme ve kalkınma yarışından kopmaları, yoğun işsizlik ve yoksulluk baskısı altında sosyal ve siyasal çalkantılara sürüklenmeleri sürpriz olmayacaktır.

Özetle, dünyada iş dünyasına giderek damgasını vuran "işletme merkezli" çalışma ve düzenlemelerin önem kazanması, daha etkin, daha az masraflı sosyal güvenlik sistemlerine yönelme, işsizlikle mücadelede sosyal tarafların rolünün daha iyi anlaşılması, çalışma hayatına ve mevzuatına esneklik kazandırılması ve son olarak küreselleşmenin ekonomik ve sosyal getirilerine veya tehditlerine karşı müşterek önlem alınması, sosyal partnerler arası diyalog ve uzlaşma süreçlerini her zamankinden daha fazla ön plana çıkarmaktadır.

Böylece, artık yaşadığımız dönemde "toplu sözleşme sendikacılığı"nın tartışmaya açılması gündeme gelmiş ve sendikal faaliyetlerin salt toplu sözleşme değil, daha başka boyutlar da içerdiği

farkedilmiştir. Sendikaların tüm ulusu ilgilendiren kollektif projelere imza atma zamanı gelmiştir. Son yıllarda Türk endüstri ilişkilerinde sağlanan çalışma barışı ve oluşturulan uzlaşma ortamı, toplumun diğer kesimlerine örnek olmuştur. İşçi – işveren sendikaları, bu başarılarını daha da ileri götürerek uzlaşma kültürünün ulusal bazda yaygınlaşmasına da öncelik etme misyonlarını üstlenmişlerdir. Ancak, değişen dünyada ve Türkiye'de sosyal partnerlerin nasıl bir rol oynayacakları, işveren teşkilatları ve işçi sendikalarının yenilikçi, yaratıcı, öncü stratejileri ve samimi politikalarına bağlı olacaktır.

Bütün bu olgu ve aşamaları, konuşmalarıyla bize en ilmi şekilde ulaştıran Prof. Dr. Nusret EKİN'e mutlu yaşam dileklerimle ve en iyi anılarımızla ithaf ediyorum.

2000'Lİ YILLARDA ÇALIŞMA YAŞAMINDA BEKLENTİLER

Erdoğan KARAKOYUNLU [*]

DEĞİŞİM VE KÜRESELLEŞME

Yeni bir döneme, özellikle yeni bir Milenyum'a başlamak "tarihsel hesaplaşma" ve "gelecek vizyonu ve stratejisi" açısından önemli bir başlangıçtır.

Pek çok alanda olduğu gibi, çalışma yaşamımıza da damgasını vuran ve gelecekte de vurmaya devam edecek olan ana olay "Küreselleşme" ve bunun etkileridir. Şu tespit sanırım gerçekçi ve hatalı olmayan bir tespittir: Türk Endüstri İlişkileri açısından özellikle 1970'li yıllardan sonra yaşanan "**Küreselleşme**" olayını ve bunun sonucu olan gelişmeleri yeterince takip edebildik mi? Bunların gereklerini yerine getirebildik mi, yoksa bunları çözmeyerek ve biriktirerek 2000'li yıllara mı aktardık?...

Cevap şudur: Sorunlara çözüm getirmedik. Gelecek yıllara aktardık...

1900'lü yılların son çeyreğinde yaşanan gelişmeler son derece önemlidir. Tıpkı dünya tarihindeki bazı büyük olaylar gibi etkileri çok geniş ve kalıcıdır. Sadece yaşanan günü değil geleceği de etkileyen "**belirleyici**" bir faktördür.

Binlerce yıl süren "**tarım**" döneminden "**sanayi toplumuna**" geçişi sağlayan sanayi devrimi, 1789 Fransız İhtilali, Ekim 1917'deki Sovyet İhtilali böyledir. Bu devrimler, diğer bir deyimle yeni siyasal, ekonomik ve sosyal hareketler, eski kavramları ve kurumları değiştirmiş, onların yerine yeni kavram ve kurumlar yaratmıştır.

[*] **MESS Yönetim Kurulu Başkanı**

Dünya tarihini değiştiren bu gibi hareketler, o zamana kadar geçerli olan anlayışları ve uygulamaları kökten değiştirmiştir. Bu gibi hareketler yeni bir nizamın kurulmasına yol açmışlardır. İşte adına "**küreselleşme**" dediğimiz hareket de yukarda belirtilenler gibi dünyayı derinden etkileyen ve değiştiren önemli bir olaydır.

Küreselleşme, çağımızın bir gerçeğidir.

Tarihin hiçbir döneminde görülmemiş olan bir hızla "**değişim**"i yaşıyoruz. Üstünde yaşadığımız yerküre hiçbir zaman bu kadar hızlı dönmemişti. Ve hiçbir dönemde bu kadar kısa bir zamanda dünyamız bu kadar büyük ve yoğun değişimi yaşamamıştı. Bizler bu süratli değişimin şu an canlı tanıklarıyız. Kanaatimce bu tanıklık bizler açısından son derece önemli bir tanıklıktır. Bu önemli olayları yaşayamayanlar bunları ancak tarih kitaplarından öğreneceklerdir.

Çağımıza damgasını vuran olay işte bu hızlı "**değişim**"dir. Hızlı değişim ve dönüşüm herşeyi etkiliyor. Siyaseti, ekonomiyi, teknolojiyi, sosyal olayları ve tabiatıyla işletmeleri etkiliyor.

Bilgisayar + Televizyon + Telefon üçlüsünün bir araya gelmesi toplumu, işletmeleri, çalışma hayatını ve bunların birbirleriyle olan ilişkilerini çok değiştirdi. İşte bu nedenle 21. Yüzyıl "**küreselleşme yüzyılı**" olacaktır denmektedir.

Küreselleşmenin en fazla görünür etkisi "**rekabet**"tir. Bu nedenle 21. Yüzyıl'a "Rekabet Yüzyıl"ı da denebilir.

Dünya ekonomisi her geçen gün biraz daha küreselleşmektedir. Küreselleşmenin beraberinde getirdiği bazı olumsuzluklar karşısında önümüzdeki yıllarda "korumacı" bir dalga ile karşı karşıya kalabileceğimizden söz edilmektedir. Aralık 1999'da yaşanılan Seattle olayını, bu korumacı dalganın ilk işareti olarak değerlendirilenler de çıkmıştır.

Ancak bu güçlü değişim olayı karşısında, mantığı ve ekonomisi olmayan direnişlerin şüphesiz ki fazla anlamlı ve gerçekçi bir yanı olmayacaktır. Dünyadaki en eski ve güçlü kurumlar dahi bu gelişmeye karşı koyamamakta ve onlar da değişime uyum sağlamak için yeniden yapılanmaktadırlar. Bu konuda fazla muhafazakâr olmak isteyenler ya ortadan kalkmakta, ya da başka kurumlara dönüşmektedirler. Bu konuda örnekler sayılamayacak kadar çoktur.

Bu gelişen çağ değişiminin ve dinamik gelişmenin tabii ki ekonomik, siyasal ve sosyal yansımaları olacaktı. Nitekim oldu da! Bu değişim ve gelişim pek çok şeyi etkiledi ve değiştirdi. Bu değişim rekabeti de, emek piyasasını da etkiledi.

REKABET, VERİMLİLİK VE YENİDEN YAPILANMA

Şiddetli rekabet ortamında işletmeler daha "**verimli**" çalışmak durumu ile karşı karşıya kaldılar. Daha ucuz ve kaliteli mal ve hizmet üretmek mecburiyeti doğdu. Bu durum, işletmeler bünyesinde köklü değişikliklere gitmeyi zorunlu kıldı. Bunun için "**yeniden yapılanmaya**" gidildi. Hem organizasyon, yönetim ve üretim teknikleri değişti; hem de müşteri ve pazar kavramları... Bu açıdan yepyeni görüş ve stratejiler oluştu. Rekabetin önemi tartışılmaz hale geldi. İşletmelerde "İş mükemmelliği"ne ulaşmak ana hedef oldu. "**Bütünsel Kalite Yönetimi**" işletmelerce benimsenerek uygulamaya kondu. Bu suretle rekabete cevap verilmeye çalışıldı.

Rekabette üstünlüğün sırları ve metodları arandı. Bunun sırrının "**insan**" olduğu konusunda geniş bir görüş birliği oluştu. Bu defa motive olmuş becerikli ve yaratıcı insan ordusuna sahip olabilmek için "**eğitim**" baş köşeye oturtuldu. Yaygın ve yoğun bir eğitim geniş bir uygulama alanı buldu. Bunun için işletmelerin "İnsan Kaynakları" bölümü bu yeni felsefe doğrultusunda yeniden ele alındı ve görevlendirildi. Amaç "motivasyon"u sağlamak ve bu yolla insanların yaratıcılığını harekete geçirerek en üst derece verimliliği arttırmaktır. Çünkü düşük iş verimliliği, bir firmanın yaşamını tehlikeye sokar.

Bugünün rekabet dünyasında başarıyı sağlamının yolu "**verimlilik**"ten geçmektedir. Verimlilik her zaman toplumun ve işletmelerin üzerinde hassasiyetle durdukları bir konu olmuştur. Şunu unutmamak gerekir: İşletmelerin ve ülkelerin zenginlik kaynakları " verimlilik artışları "dır. Bu amaç her zaman ana ilke ve gösterge olmaya devam etmiştir. İşletmelerde verimliliği sağlamak için TAYLOR büyük gayret sarfetmiştir. İş ve zaman ölçümlemesini işletmelere sokmuştur. Bir müddet sonra bütün bunların insanları robot haline getirdiği ileri sürülerek buna karşı çıkılmıştır. Şarlo'nun ünlü " Asri Zamanlar " filmi bu tenkitleri doruklaştıran bir yapıt olmuştur. Bugün verimlilik başka bir şekilde, "insanları motive etmek" suretiyle arttırılmak istenmektedir. İnsanları eğiterek, onları belirli bir ideale sevkederek ve yaratıcılıklarının her noktasını bularak, bunları uygulamaya aktararak verimliliğe ulaşılmak hedeflenmektedir. Zaman içinde verimliliği arttırma ile ilgili metodlar belki değişmiştir. Fakat "verimlilik" hedefi her zaman birinci planda kalmıştır. Gelişme amacında olan her işletme ve topluluk için verimlilik ana zenginlik kaynağı olmaya devam edecektir. Ekonomiye "rekabetçi" güç kazandırılmasının ana yolu verimliliktir. Ve verimlilik büyük ölçüde yatırıma dayanır.

Küreselleşmede, verimlilik metotlarının uygulanması ile işletmelerde çalışan işçi ve memur sayısı düşmektedir. İş, ancak yeni işler yaratmayla, girişimcilerin yeni yatırımları ile yaratılabilmektedir. Bu da girişimcilerin uygun ortam ve kaynak bulabilmesi ile bağlantılıdır.

Yeni iş yaratmada Avrupa Birliği ülkeleri son yıllarda başarılı olamamışlardır. İşsizlik artmış ve Avrupa'da işsizlik oranının yüksekliği çok ciddi bir sorun oluşturmuştur. Çünkü Avrupa'da her on işçiden birisi bugün işsizdir. Daha esnek bir mevzuata ve çalışma ortamına sahip bulunan ABD en sağlıklı büyüyen ve işsizlik oranı çok düşük gelişen bir ülke olmuştur. ABD yeni iş yaratabilen dinamik bir ekonomi olmuştur. İşte burada da görülmüştür ki, rekabet gücü firmalar için bir başarı anahtarı, ülkeler için de refah yaratmanın yoludur.

Hızlı değişim ortamında, siyasî, iktisadî ve sosyal yapının değişim yaşadığı bir dönemde yeni yönetim ve üretim teknikleri ortaya çıkmıştır. Bu yenilikler beraberlerinde kalite, verimlilik, esneklik, yeni istihdam şekilleri, işçi ve işveren ilişkileri gibi konuları bir kere daha güncel tartışma konusu yapmıştır. Bu konuda birbiriyle çarpışan görüşler ve yorumlar ortaya çıktı. Bu tartışmaların artık bir yerde belirginleşmesine ve uygulamaların bu yönde yapılmasına ihtiyaç doğmuştur.

İşçi ve işveren çıkarlarındaki beraberlik, paralellik yanında karşıtlık, menfaat çatışması konusu eski ağırlık ve etkinliğini çok büyük ölçüde kaybetmiş olsa da bazı çevrelerde yine gündemdedir. Hem gelişmeyi ve refahı, hem de sınırları yeniden belirlenecek sosyal korumayı birlikte ele alarak çözüme kavuşturma kaçınılmaz hâle gelmiştir. Zira değişim daha da hızlanacaktır. Değişime karşı direnilir ve katı tutumlar alınırsa, rekabet ve çalışma hayatındaki değişime uyum göz önünde bulundurulmazsa zamanın ve gerçeklerin gerisinde kalınmış olunur.

Yeni düzende bir kısım halk zengin ve müreffeh iken, bir kısmı da yoksul ve gelişmelere adapte olabilmekten uzaktır; sosyal korumadan, güçlü ve etkili bir örgütlenmeden uzaktır.

Ülkemizde "**kayıt dışı sektör**" çok büyümüştür. Üretimin önemli bir bölümü burada yapılmaktadır. Burada ne sigorta, ne vergi rejimi, ne de iş güvenliği geçerlidir. Ücret, çalışma süresi ve şekilleri kayıt dışı ekonominin kendi kurallarına göre yürütülmektedir. İş Kanunu, sağlıklı, bir endüstri ilişkileri, sendika buralarda geçerliliği olmayan konulardır. Bu anlamda "esnekliğin" en genişi buralarda uygulanmaktadır.

Böyle bir uygulama tabii ki kayıt içinde çalışan işletmeleri, başta yarattığı "haksız rekabet" dolayısıyla çok rahatsız etmektedir. Ve bu

durumun ana sorumlularından birisi de büyük ölçüde hükümetimiz ve parlamentomuzdur. Buralardan kaynaklanan ve kayıt dışı ekonomiyi oluşturan ve güçlendiren karar ve kanunlar ile, yapmadığı denetimler dolayısıyla bu çarpık ve istenmeyen yapı oluşmuştur.

Bugün kayıt içinde düzenli çalışan, sendikalı vergisini, sigortasını ödeyen işyerlerinin en ciddi engeli ve rakibi işte bu kayıt dışı ekonomidir.

Kayıt içi ekonomi, yararlandığı bütün kolaylıklara ve avantajlarına rağmen kayıt dışı ekonomiye özenmemektedir. Ama etkilenmedikleri de söylenemez.

Sendikaların bu konudaki rol ve tutumlarına devam edelim: Verimlilik ve kalitenin yükseltilmesi, çalışanlar ve sendikalar açısından hem iş güvencesi, hem de iyi ve sürekli bir gelir elde etme yoludur. Bütün bunlar rekabet gücü olan bir işletme varsa söz konusu olur. Böyle bir işletme yoksa, sağladığı imkanlar da ortadan kalkar.

Sendikaların, değişen iş koşulları karşısında verimlilik ve kalitenin çalışma hayatı ve Endüstriyel İlişkiler Sistemi için artan önemini inkar etmeleri söz konusu değildir. Ne işletmeler, ne de sendikalar kalite ve verimlilikten vazgeçebilirler. Çünkü bunlar işçiler yanında işletme ve sendikaların varlık sebebidir. Sendikalar bu amaçla yapılacak "eğitime" de destek vermektedirler. Çünkü bütün bunlar işin ve işçinin korunmasına yöneliktir.

Önemli bir kavşaktayız. Dünyadaki değişimleri dikkate alan adımları atmalıyız. Hepimiz değişme cesaretini göstermeliyiz. Üretmeyene, iyi eğitim almayana, rekabete hazır olmayana 21. Yüzyıl'da yaşama hakkı olmayacaktır. Değişime karşı direnmek fayda getirmemektedir.

Bütün kurumlar küresel rekabeti bir "stratejik" amaç haline getirmelidirler. Yeni vizyon bunu gerektirmektedir.

Değişimin sürdüğüne ve daha da hızlanacağına yukarıda işaret ettik. Küreselleşmeyle birlikte ülkeler arasındaki sınırlar kalkmıştır. Artık dünya "**tek bir pazar**" olmuştur. Dünyanın tek pazara dönüşmesinde komünizmin çökmesi de büyük bir rol oynamıştır. Bu çöküşle birlikte dünyanın politik ve ekonomik yapısı değişmiştir. Bu değişimin sonucu olarak "Piyasa Ekonomisi" tek ekonomik sistem haline gelmiştir. 1989'da Berlin Duvarı'nın yıkılışı küresel ekonominin karşı konulmaz gücünün kanıtı olmuştur. İnsanların ve toplumların önünde yeni ufuklar açılmıştır.

Rekabette güçlü olabilmek için "güçlerin birleştirilmesi" ihtiyacı duyulmuştur. Bu doğrultuda ulusal ve uluslararası birleşmeler, ekonomik şirket evlilikleri büyük bir hız kazanmıştır. Önceden birleşmesi hayal

edilemeyecek kuruluşlar bir araya gelmiştir. Bu kuruluşlar, küresel ekonomide başarılı ve kalıcı olmak için birleşiyorlar. Birleşme sinerjisinden yararlanarak teknolojik gelişme çizgilerini yükseltiyorlar. Birçok işletme ciddi teknolojik birikimini ve atılımını bu yolla gidermekte, pazar paylarını arttırmaktadır. Piyasalar, batarak piyasadan çekilenler ve yeni katılanlarla doludur.

GLOBAL OYUNA GLOBAL OYUNCU

Türkiye de bu durumda "**global oyuncu**" olmak zorundadır. Global oyuncu olmak için büyük Türk şirketlerinin dahi küçük kaldıkları hatırlanmalıdır. Şirketler güçlerini, birikimlerini, maliyetlerini, teknoloji ve organizasyon yapılarını değiştirerek geleceğe hazırlanmak durumundadırlar. Günümüzde çok uluslu şirketlerin gelişmesi, büyümesi, piyasalara hakim olmaları bundan kaynaklanmaktadır.

Global dünya beraberinde "**Küresel Emek Piyasası**"nı yaratmıştır. Bu piyasada üretim ve emeğin değerlendirilmesi bir ölçüde farklılık göstermiştir. Üretimde daha ucuz ve verimli piyasalara doğru bir kayış mevcuttur. Bu husus üretimlerin yapıldığı yer ve ülkelerde kayışlara dahi yol açmaktadır. Üretim yapılacak yerler bu yeni kriterlere göre belirlenmekte ve fabrikalar bu ihtiyaçlara cevap veren ülkelere kayarak buralarda kurulmaktadırlar.

Değişmenin etkileri ve sonuçları hem kişi ve işletmeleri, hem de toplumları, içinde bulundukları duruma, teknolojik gelişmelerine ve refah durumlarına göre farklı şekilde etkilemektedir. Bazı işletmeler ve ülkeler küreselleşmenin nimetlerinden daha cömertçe ve daha büyük pay alarak daha hızlı gelişirlerken, bazıları da bunun olumsuzlukları ile karşılaşmakta ve fakirleşmektedirler. Bu çelişki çalışma yaşamına ve endüstri ilişkilerine de yansımaktadır. Endüstriyel ilişkiler hiç alışık olmadığımız bir şekle büründü. Bu ortamda sendikaların işlevleri ve gelecekleri bir süreden beri tartışılmaktadır. Bazı sendikalardan "gelişime direnelim, geçmişte kazanılmış hiçbir kazanımımızı kaybetmeyelim"; bazı sendikalardan da "ana özelliklerimizi bozmadan değişime uyalım" görüşleri ortaya atılmaktadır. Bu konuda bir kısım sendika ve konfederasyonlar hâlâ tereddüt içindedirler. Direnme duygusu bir ölçüde geçerliliğini korumaktadır. Bu kuruluşlar politika ve tutumlarını büyük bir açıklıkla ortaya koymuş değillerdir. Bu durum belki de bu konuyu aralarında derin bir şekilde tartışmamış olmalarından ileri gelmektedir. Normal olanı bu büyük değişim arasında işçi sendikalarının da yenilenmeye gitmeleri ve bunu denemeleridir.

İşçi tipinin de değişmesi, "**global işçi**"nin doğması, kol işçisinden bilgi işçisine geçilmesi işçinin daha bilgili, maharetli ve çok işi yapar hale gelmesi sendikalaşmayı da etkilemektedir. Bir çok ülkede bu yüzden sendikalaşma kan kaybetmekte ve sendikalı işçi sayısı azalmaktadır. Sanayi Devrimi'nin yaşandığı 1935-1970 yılları arasındaki örgütlenmedeki "altın çağ"ın bittiği ileri sürülmektedir.

ESNEKLİK VE YENİ BİR İŞ KANUNU İHTİYACI

Rekabet, işletmeleri "**esnek**"leşmeye zorlamaktadır. Muhakkak ki başka unsurlar yanında esnekliğinde verdiği avantajla A.B.D. ekonomisi, Avrupa ülkelerine fark atan ve hızlı büyüyen bir ülke olmuştur. ABD'de ve Japonya'da verimlilik büyük oranlarda artmıştır. Bu ülkelerin işçilik maliyetleri Avrupa Birliği ülkelerinden ciddi bir şekilde daha düşüktür. Bu gelişmeler, çalışma gün ve saatlerinin ABD ve Japonya'da daha yüksek olması Avrupa Birliği ülkelerinin rekabet gücünü ciddi şekilde azaltmıştır. Bu nedenle Avrupa Birliği ülkeleri hem maliyetlerini azaltmaya zorlanmış, hem de mevzuat ve uygulamalarını esnekleştirmek durumunda kalmışlardır. Avrupa Birliği ülkeleri çalışma model ve koşullarını da gözden geçirmek durumunda kalmışlardır.

Küreselleşen dünyada iş yasaları, bu yasalardaki eksiklikler ve yanlışlıklar masaya yatırılmıştır. Bu eksikliklerin ortadan kaldırılması yoluna gidilmiş ve bu amaçla kanunlar ve uygulamalar gözden geçirilmiş, esneklik uygulamaları resmileşmiş ve yaygınlaştırılmıştır. İşçi ve işveren ilişkilerinde "**esneklik**" son 10 yıldan bu yana ülkemizin de gündemindedir. Ülkemizde işverenler çalışma yaşamında esnekliği talep etmektedirler. Zira global piyasa ve yaşanan tecrübeler, 1994 ve 1998 krizleri bunu gerektirmiştir. Dış rakipleri esnek çalışma ortamında faaliyet göstermektedirler.

Tüm dünya ve Avrupa Birliği ülkeleri, gerek çalışanların çağdaş gereksinimlerini karşılamak, gerekse işletmelerin rekabet edebilirliği açısından karşılaştıkları sosyal yükleri ve çalışma şekil ve şartlarını yeniden düzenlemektedirler. Bu yolla "**esnek çalışmayı**" yaygınlaştırmakta, atipik çalışma şekillerini ulusal mevzuatlarına dahil etmektedirler.

Gelişen küresel ekonomide işletmelerin rekabet edebilirliğinin ve işçinin işinin sürekliliğinin sağlanabilmesinin anahtarı ise, çalışma hayatında tüm şekilleri ile esnekliğin sağlanmasıdır. 1475 sayılı İş Kanunumuz bu bakımdan son derece katı bir kanundur. Sadece "**tam gün çalışma**"yı kabul etmiş ve düzenlemiştir. Ülkemizde de part-time

denilen "**kısmî süreli çalışma**" uygulamaları mevcut iken, katı mevzuatımız bu gibi uygulamaları yok saymaktadır. İşçinin ve işverenin karşılıklı mutabakatı ile yapılan bütün uygulamalar kanuna rağmen yapılan uygulamalara dönüşmüştür. Özellikle kriz dönemlerinde bu durum işletmelerin rekabet edebilirliklerini zayıflatmaktadır.

Yeni bir çalışma düzeni oluşturularak çalışma mevzuatının katı hükümlerinden arındırılması gerekmekte, yatırımı, üretimi ve istihdamı arttıran, rekabet edebilirliği geliştiren, çalışma barışını koruyan esnek düzenlemelere kaçınılmaz olarak ihtiyaç duyulmaktadır.

Halen yürürlükte bulunan ve esasları 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu'na dayalı olan 1971 tarihli 1475 sayılı İş Kanunu, ülkemizde sanayinin mevcut olmadığı, tamamen geçmişte kalmış müdahaleci ve yasaklayıcı bir dönemin ihtiyaçlarına göre hazırlanmış ve çalışma hayatında zamanla ortaya çıkan gelişmelerin doğurduğu ihtiyaçları uzun zamandır karşılayamaz hale gelmiş ve bu katı mevzuatın dışına taşan bir takım çağdaş uygulamalar yapılmaya başlanmıştır.

Ülkemiz uygulamasına baktığımızda son derece katı bir İş Kanunumuz'un olduğunu görüyoruz. 1936 şartlarını yansıtan kanunumuz tek parti ve otoriter dönemlerin bir ürünüdür. O dönemde hakim anlayış işin ve işçilerin korunmasıdır. Oysa o dönemden bu yana büyük gelişmeler yaşanmıştır. Şartlar çok değişmiştir. Bu durumda İş Kanunumuz işverenler için ciddi bir ayakbağı haline gelişmiştir. Böyle katı bir iş kanunuyla Türk işverenlerinin global rekabeti gerçekleştirmeleri beklenemez. Bu durum emek kesimini de son derece yakından ilgilendirmektedir. Zira rekabet edemeyen, bu nedenle piyasadan silinen, çok ciddi bir şekilde istihdam sorunu yaşayan ülkemizde bu gerçek yabana atılamaz. Ekonomik krizlerin devrelerinin çok kısaldığını da unutmamak gerekir. Daha eskilerde 10-15 yılda bir, yaşanan krizlerin tekrarlanma süresi artık çok kısalmıştır. 1994 krizi, 1998 krizi gibi... Bu durum esnekliğin, esnek çalışma şekil ve sürelerinin ülkemizde de uygulamasını artık kaçınılmaz hale getirmektedir. İşçiler açısından esneklik işsizliğe kesin bir çözüm değildir. Ama işsizliği hafifleten bir çözüm olduğu da kuşkusuzdur. Bu durumda işletmeler işçinin iş akdini feshetmek yerine karşılıklı mutabakatla her ikisinin de lehine bazı ortak çözümler bulmaktadırlar. Bu suretle zor ve sıkıntılı dönemler birlikte alınan önlemlerle atlatılmaktadır.

Zamanın ihtiyaçlarına cevap veren çağdaş bir iş kanuna sahip olmanın zamanı artık gelmiştir. Türkiye bu şiddetli rekabet ortamında 1936'lı yılların görüş ve felsefesini yansıtan ve bugünün ihtiyaçlarına tamamen ters düşen katı bir kanunla çalışma yaşamını yönlendiremez.

Bu nedenle "**çağdaş bir iş kanunu**"na en kısa zamanda kavuşmamız şarttır.

Yeni ve çağdaş iş kanunu, özellikle Helsinki kararlarından sonra aday ülke olarak kabul edildiğimiz Avrupa Birliği ülkeleriyle bizi aynı şartlara ve uygulamalara kavuşturacaktır.

SENDİKALARIN GELECEĞİ: KÜRESELLEŞME VE YAPISAL DEĞİŞİKLİKLER AÇISINDAN BİR ANALİZ

Doç. Dr. Mustafa AYKAÇ [*]

GİRİŞ

Son otuz yılda dünya ekonomisi küreselleşmiş ve temel iktisadi, siyasi ve sosyal şartlar bakımından büyük dönüşümler yaşanmıştır. Dünya çapında ticaretin serbestleşmesi ile birlikte yatırım ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesi, ülkelerin ulusal iktisadi ve sosyal politikaları üzerinde kısıtlayıcı etkiler meydana getirmektedir. İktisadi küreselleşme ve teknolojik gelişmeler, bütün dünyada karşılıklı bağımlılığı kuvvetlendirdiği kadar uluslararası rekabetin önemini de artırmaktadır. Ulusal iktisadi, siyasi ve sosyal politikaların bağımsızlığındaki azalma, ulusal hükümetlerin icra ettikleri fonksiyonları adım adım büyük işletmelere transfer etmeye yöneltmektedir. Genel olarak küreselleşmenin sonuçları, ülkelerin kurumları ve politikaları üzerinde tehdit oluşturmakla birlikte yeni fırsatlara da öncülük etmektedir. Küreselleşme, yoğunlaşan rekabet, tarife ve engellerin kaldırılması mal ve hizmetlerin sınırlar ötesi üretiminde artış, ulaştırma ve haberleşme maliyetlerinde keskin düşüş, devletin sorumluluk alanının daralması ve refah artırıcı fonksiyonunun gerilemesi emek piyasalarını ve sendikaları önemli ölçüde etkilemiştir. Uluslararası ticaret, sermaye ve yatırım hareketlerinin serbestleşmesi ve genişlemesine paralel olarak, bu gelişmelerle bağlantılı faaliyetlerde işgücünün gittikçe artan oranda istihdam edilmesi, emek piyasalarında da artan karşılıklı bağımlılığın bir göstergesi olarak ortaya çıkmaktadır. Dünya pazarlarına hitap eden ve rekabetçi üstünlüğe sahip işkollarında ve işletmelerde çalışan işçilerin sayısı özellikle son on yılda çok hızlı artmıştır.

Diğer özellikleri ve fonksiyonları bir yana, çalışanların çıkarlarının temsili için evrensel örgütler olan sendikalar üyelerinin ihtiyaçları,

[*] **Marmara Üniversitesi, Ögretim Üyesi.**

özlemleri ve birikimlerine cevap vermenin yanı sıra toplumsal ve ekonomik gelişmenin de önemli bir unsuru haline gelmişlerdir. Ekonomilerin uluslararasılaşması, küreselleşmesi ile birlikte teknolojik yeniliklerin hızlı şekilde yayılması ve rekabetin yoğunlaşması mal, hizmet ve emek piyasaları ile ilgili yapısal değişiklikleri ve dönüşümleri zorunlu hale getirmektedir. Temel iktisadi, siyasi ve teknolojik gelişmeler kadar kendi yapıları, misyonları, fonksiyonları ve stratejileri de sendikaların geleceğine ilişkin sorunların ve tartışmaların gündemde kalmaya devam edeceğinin gerekçeleridir. Sendikaların siyasi gücünün zaafiyet geçirdiği, üyelerin sendikaya bağlılıklarının azaldığı ve kişisel tercihlerin ön plana çıktığı, işsizliğin savaş sonrası dönemde ilk defa büyük bunalım dönemindeki seviyelere yaklaştığı ve kalıcı bir özelliğe büründüğü görülmektedir. Keynesgil politikalar terk edilerek neo-liberal politikaların benimsenmesiyle ve özelleştirmenin bütün dünyaya yayılmasıyla sendikaların geleneksel kalelerini kaybetmeye başladığı, istihdamın imalattan hizmetler sektörüne kaymasıyla sendikaların kökleştikleri işkollarının ızdıraplı hale gelmesi, genel olarak ekonominin ve çalışma hayatının geleneksel kurallarının bozulması ve devletin ekonomik ve toplumsal hayattaki düzenleyici ve yönlendirici gücünün gerilemesiyle birlikte yaklaşık yüz yıllık bir süreden sonra sendikaların misyonu, fonksiyonları ve önceliklerinin yeniden tanımlanması gereğini ortaya çıkarmıştır. Yirminci yüzyılın son on yılı, başta sanayileşmiş ülkeler olmak üzere bütün dünyada sendikaların misyonu ve geleceği ile ilgili belirsizliklerin yoğun olarak tartışıldığı bir dönem olmuştur. Endüstriyel yeniden yapılanma ile paralel olarak piyasaların gittikçe serbestleşmesi ve dışa açılması, kuralsızlaştırmanın yaygınlaşması ve genel olarak ekonominin ve istihdamın yapısında önemli dönüşümlerin hızlanması; iktisadi, sosyal ve siyasi alanın en önemli aktörü olan sendikaları, hemen her yerde ciddi zorluklarla karşı karşıya bırakmış, üye sayılarında önemli düşüşler görülmüştür. Endüstri ilişkileri ve sendikaların geleceği ile ilgili olarak genel kabul gören görüş, gelişmiş ülkeler başta olmak üzere bütün dünyada yaşanan iktisadi, siyasi ve sosyo-kültürel değişiklikler ve dönüşümler sebebiyle endüstri ilişkileri ve sendikaların önemli bir geçiş ve dönüşüm sürecini yaşadığıdır. 20 yıldır devam eden ve son 10 yılda yoğunlaşan bu değişim ve dönüşüm sürecinin bir analizinin yapılması ve bu gelişmelerin sendikalar açısından sonuçlarının incelenmesi bu makalenin amacını teşkil etmektedir.

I. 21. YÜZYILA GİRERKEN SENDİKALARIN KARŞILAŞTIĞI TEHDİTLER

1970'li yılların ortalarından itibaren dünya ekonomisinin karşılaştığı ekonomik durgunluk ve kriz, sendikalar için de sorunlu ve çalkantılı bir dönemin başlamasına yol açmıştır. Kütlevi üretime dayanan sanayi sisteminde istihdam edilen işçilerin şartlarına bir tepki olarak doğan geleneksel işçi hareketi 1930'ların sonu ve 1940'lı yıllarda sanayileşmiş ülkelerde ekonomik ve endüstriyel sistemin en önemli tamamlayıcı unsuru haline gelmişlerdir. İşçi hareketlerinin örgütlü ve disiplinli hale gelmesi ve sistemin aktörlerinden biri olması, Keynesgil ekonomik anlayışa uygun politikaların benimsenmesiyle doğrudan bağlantılıdır. Kütlevi üretimi faal tutabilmek ve artırabilmek, işçilerin satınalma gücünü artıran politikalarla meşrulaştırılmış oluyordu. Ekonomide kütlevi üretimin gerçekleştirilmesi ve sürdürülmesi ile istihdam ve gelir artışı yoluyla satınalma gücü ve talep artırıcı politikaların benimsenmesi arsındaki tamamlayıcılık ve uyum, en uzun süreli yaygın refah artışını, tam istihdamın gerçekleşmesini, toplu pazarlığın ve sendikacılığın gelişmesini, sosyal güvenlik ve sosyal refah hizmetlerinin yaygınlaşmasını ve gelir dağılımında adaletin sağlanmasını mümkün hale getirmiştir (Marshall 1991: 10).

Kütlevi üretime, Keynesgil iktisat politikalarının uygulanmasına ve örgütlü-çatışmacı endüstri ilişkileri ile refah devletinin hakim gücüne dayanan geleneksel sistemin temellerinin 1960'tan itibaren zayıflamaya başladığı görülmüştür. Küreselleşme ve teknolojik değişimin ilk etkilerinin belirmeye başlamasıyla ülkeler arasındaki karşılıklı bağımlılık büyük ölçüde artmıştır. Bu gelişmelerin ilk etkileri ülkelerin, işletmelerin ve sendikaların hareket tarzlarını intibak kurallarını değiştirmek suretiyle işçilerin çalışma şartlarını ve gelirlerini zayıflatmak olmuştur. Reel ücretlerin düşmeye başlaması, sendikaların gücünün zayıflaması, refah devletinin gerilemesi ve sosyal güvenlik ağının parçalanmaya başlaması , güç merkezlerinin yüksek teknolojiye dayanan işletmeler ile çok uluslu şirketlere kaymasına tanık olunmuştur. Yeni güç merkezlerini temsil etmeye başlayan işletmeler ise, ulusal hükümetlerin ve işçi sendikalarının kontrolünü aşabilen ve sendikasız istihdamı tercih eden bir yaklaşımı benimsemiştir. Bu gelişmelerin sonucu olarak , ortaya çıkan değişim emeğe göre sermayenin sınırlar ötesi mobilitesinin artmasına ve yoğunlaşan uluslararası rekabet sebebiyle sendikaların geleneksel faaliyet alanlarının daralması ve etkinliğinin azalmasına dayanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde sendikaların tekel ücreti elde etme gücünün zayıflamasına paralel olarak çalışanların ücretleri ve çalışma şartları küresel ekonomide belirlenmeye başlamıştır (Marshall 1991: 11).

İşsizliğin ağır sillesinden canı yanmış olanlarca el üstünde tutulan ve göklere çıkarılan tam istihdam hedefi, savaş sonrasını takip eden yıllardan itibaren para ve fiyat politikasının yerini alarak teoride ve uygulamada bir yöne aşırı eğilme ve yoğunlaşmayı temsil etmiştir. Savaş sonrasında sivil hayata dönecek insanların işsiz kalma ihtimalini dikkate alarak hazırlıklı ve tedbirli olmak maksadıyla birçok sanayi ülkesinde hükümete harcama yaparak istihdam fırsatları hazırlama sorumluluğunun verilmesi de tam istihdamın önemini göstermektedir (Ülgener 1976: 128-129). O dönemde göklere çıkarılan ve el üstünde tutulan tam istihdam bugün uygulama açısından hiçbir anlamı olmayan teorik bir kavram haline gelmiştir.

Günümüzde ekonomik üstünlük ve başarının belirleyicisi olarak rekabetin el üstünde tutulduğu görülmektedir. Keynesgil politikaların bu derece gözden düşmesi ve tam istihdamın hatırlamaya değemeyecek kadar bir lüks olarak telakki edilmeye başlanması, ekonomi teorisi ve uygulamasında sarkacın aşırı istihdamdan kütlevi işsizliğe veya kalıcı ve uzun süreli işsizliğe nasıl kaydığını göstermektedir. Dolayısıyla yaklaşık yüzyılı aşan bir süreden sonra, sendikaların ve serbest toplu pazarlığın serpilip geliştiği ve kökleştiği genişleyici ve talep artırıcı Keynesgil politikaların temellerinin aşınması ve sendikaların geleneksel kalelerinin yıkılmasıyla endüstri ilişkilerinin çok daha çetin ve dost olmayan ortamla karşı karşıya kaldıkları görülmektedir.

Hem OECD ülkeleri ve hem de gelişen ülkeler yetmişli yılların ortasından itibaren on yıllık dönemde ekonomik değişikliklerle karşılaşmışlar ve bütün ekonomik aktörler (hükümetler, işverenler, işçiler) bu değişikliklere ayak uydurmak zorunda kalmıştır. Bu dönemde sanayileşmiş ülkelerin karşılaştığı ekonomik krizin en önemli faktörlerinden biri olan 1973 yılının son üç ayındaki petrol fiyatlarındaki yaklaşık dört kat artış, ekonomik büyümede belirgin bir düşüşe yol açmıştır. G. S. Y. İ. H. 1974 yılında % 0, 7 oranında artarken 1975 yılında bu oran negatif olmuştur. 1973 – 1979 döneminde A. B. D. , Avrupa ve Japonya'da Reel G. S. Y. İ. H. belirgin bir düşüş göstermiştir. 1974 – 1975'teki ekonomik gerileme sonucu bütün gelişmiş ülkelerde işsizlik oranında büyük artış görülmüştür (yaklaşık iki kat). 1979 yılında ikinci defa petrol fiyatları yükselmeye başlamış ve yaklaşık iki buçuk kat artmıştır. Buna paralel olarak, birçok ülkede enflasyonu kontrol altına almak için kısıtlayıcı para ve maliye politikaları faiz oranlarının yükselmesini, G. S. M. H. 'nin düşmesini

ve işsizlikte büyük artışı beraberinde getirmiştir. Bu önemli siyasi ve iktisadi politika değişikliği emek piyasası, işçiler ve sendikalar için etkisi ve gücü 21. yüzyıla da sarkacak olan dönüşümün başlangıcını teşkil etmiştir (R. Vander Hoeven and P. J. Richards 1987: 3 –11).

Rekabet gücü küresel dünyada başarının sınırlarını belirlemekte, üretim ve verimliliğin artması, yaşam standartlarının yükselmesi ve istihdamın geliştirilmesi için bir ön şart olarak kabul edilmektedir (Ekin 1998: 11-12).

Tablo 1

Ücret ve Maaşlıların Oranı Olarak Sendika Üyeliği

Ülkeler	**(%) Sendika Yoğunluğu (1995)**	**Sendika Yoğunluğunda Yüzde Değişimi (1985 - 1995)**
İsveç	91. 1	8. 7
Danimarka	80. 1	2. 7
Finlandiya	79. 3	16. 1
İtalya	44. 1	-7. 4
Avusturya	41. 2	-19. 2
Güney Afrika	40. 9	130. 8
Kanada	37. 4	1. 8
Avustralya	35. 2	-29. 6
İngiltere	32. 9	-27. 7
Almanya	28. 9	-17. 6
Yeni Zellanda	24. 3	-55. 1
Japonya	24. 0	-16. 7
ABD	14. 2	-21. 1
Güney Kore	12. 7	2. 4
Fransa	9. 1	-37. 2
Hollanda	25. 6	-11. 0

Kaynak: Worklife Report (1997), “The Global Challenge to Trade Unions”, Vol. 11 Sayı: 1, s. 4.

Yukarıdaki tablo, 1985-1995 döneminde İskandinav ülkeleri hariç tutulursa, sanayileşmiş ülkelerde sendika yoğunluğundaki azalmayı açıkça göstermektedir. Yaklaşık 20 yıllık bir dönemde sendikalarla ilgili gelişmeleri iki noktada ele almak mümkündür. Birincisi, sendika üyeliğinde belirgin ve devamlı bir düşüşün görülmesidir. İkincisi ise, esnekliğin, kuralsızlaştırmanın, özelleştirmenin ve insan kaynakları yönetiminin benimsenmesi ve yaygınlaşması sebebiyle hükümetler, işverenler ve işçiler bakımından sendikaların gücünde görülen önemli gerilemedir. İşverenlerin gücü ve hakimiyeti artarken , sendikaların gücünde ve etkisinde kayıplar görülmüş ve sendikalar marjinal duruma düşmüşlerdir (Kessler and Bayliss, 1995: 260). Batıdaki işçi hareketlerinin 25-30 yıllık dönemde üç temel aşamadan geçtiği dikkate alındığında , üç aşamadan her birinde ele alınan konular farklılaşmış ve sosyal bilimcilerin ilgisi değişmiştir. Bu üç aşamada önem taşıyan konuların 1990'larda önemli role sahip olduğu ve 2000'li yıllarda işçi hareketlerinin geleceği ile ilgili tahminlerin bu faktörler dikkate alınmaksızın yapılamayacağı açıktır (Regini, 1992: 1-8).

Birinci aşama, işçiler ve sendikalar için kollektif hareketlerin yoğunlaşmasını ifade etmektedir. Pek çok batı ülkesinde 1960'ların sonu ve 1970'lerin başları endüstriyel çatışmanın şiddetlenmesini ve işçilerin mücadelelerindeki artışı yansıtmaktadır. Bu dönemde işçiler ve sendikalar endüstri ilişkileri sisteminin çerçevesi dışına taşarak greve ilaveten çeşitli protestolar, isyanlar, iş durdurmalar ve diğer eylemlere başvurmuşlardır. Bu dönemde toplu eylemlerin en etkileyici olanları Fransa ve İtalya'da görüldüğü gibi endüstriyel çatışmanın Anglo Sakson ülkelerde de en yüksek düzeye eriştiği müşahede edilmiştir. İşçi mücadeleleri ve çatışmalar İsveç ve Almanya gibi geleneksel işbirliğine dayalı toplumlarda da artış göstermiş ve tüm batıda hızlı bir şekilde yaygınlaşmıştır. Bu aşamadaki gelişmelerin esas ilgi odağı , endüstriyel çatışmanın ve işçi mücadelelerinin sosyal ve ekonomik sebepleri ile kurumsal ve ekonomik sonuçları olmuştur. Bu dönemde görülen toplu işçi mücadeleleri ve çatışmacı davranışlarındaki artış , işverenler ve kamu kurumları için endüstriyel düzende işçi sendikalarını zorunlu ortak olarak kabul etmeye zorlayıcı olduğu kadar sendikalar için de gücünü ispatlama imkanı vermiştir. Bu dönemde toplu mücadelelerin ve çatışmaların artması, firma düzeyinde üretimin yeniden örgütlenmesini ve üretimin Fordist-Taylorist örgütlenmesi olarak ifade edilen üretimde rasyonelleşmeyi beraberinde getirmiştir. Makro düzeyde ise, ekonomik büyümenin hızlanması ve bunun emek piyasasında meydana getirdiği talep artırıcı baskılar sonucu yarı vasıflı ve vasıfsız ve işsiz kişilerden oluşan büyük işçi göçleri yaşanmıştır.

İkinci aşama ise, 1970'ler boyunca ve 1980'lerin başlarında birçok ülkede ekonomik politikaların yönetimine işçilerin katılmasını ifade eden neo-korporotizm veya sosyal yoğunlaşma dönemidir. 1970'lerde toplu mücadelelerin her yerde azalmaya başlamasıyla birlikte gücünü koruyan ve bazı ülkelerde artıran sendikaların kapitalizmin siyasi kurumlarında temsil edilmesi ve çalışanları temsil eden örgütler olarak rollerinin dönüşüme uğraması sözkonusu olmuştur. Bu dönemde sendikalar ve işçiler arasında yoğunlaşan ilişkiler çalışanlar ile devlet arasındaki ilişkilere kaymıştır. Artan durgunluk ve işsizliğe ilaveten yükselen enflasyon sorunu ile karşılaşan sendikalar, işverenler ve hükümetler; bu engeli aşmak için farklı politika seçeneklerinin benimsenmesi ve uygulanmasında katılımcı ve işbirliğine dayalı yaklaşımı tercihe zorlanmışlardır.

Üçüncü aşamada, ekonominin yönetiminde makro-ekonomik politikaların ve endüstri ilişkilerinin ağırlığı, mikroekonomi ve firma düzeyine kaymıştır. Ekonomide ve endüstri ilişkileri alanında devlet yerine işverenin zayıflayan otoritesini yeniden kazanması ve yeniden yapılanma sürecinin en önemli aktörü haline gelmesi, bu dönemin özelliği olarak ortaya çıkmıştır. 1980'lerin ortalarından itibaren tüm demokratik toplumlarda korporatizm işçi hareketlerinin odağı olmaktan çıkmış ve oluşumuna yol açan şartlar aynı zamanda onun krizini de hazırlamıştır. Üretimin Post-Fordist örgütlenmesine yönelik eğilimler, 1970 'lerden itibaren gelişmiş ülkelerin karşılaştığı uzun vadeli yapısal ekonomik ve konjonktürel değişikliklerin etkisi ile imalat sanayiinden hizmetlere kaymıştır. Buna paralel olarak mavi yakalı işçilerden beyaz yakalı ve yüksek vasıflı teknik personele geçiş yaşanmıştır.

Uzun vadeli yapısal dönüşüm ve konjonktürel ekonomik kriz ile siyasi güç dengesinin genel olarak emek aleyhine bozulmasına ilaveten iki önemli eğilim, esnekliğin artmasına ve karar almada adem-i merkezileşmeye hizmet etmiştir (Ferner and Hyman , 1992: XX- XXII).

Birinci eğilim, endüstri ilişkileri konularının toplu pazarlık yoluyla merkezi konumdan alt seviyelere düşürülmesidir. Bu gelişmenin temel gücü ise, uluslararası rekabetin yoğunlaşması ve değişen piyasa şartlarına şirketlerin esnek ve hızlı şekilde cevap verme ihtiyacından kaynaklanmıştır. Uluslararası piyasalarda büyük ve hızlı değişiklikler ve artan belirsizlik, şirketleri işe almada, istihdamda, ücretlendirmede, çalışma şartlarında ve çalışma sürelerinde esneklik arayışına yöneltmiştir. Endüstri ilişkilerinin adem-i merkezileşmesi ve esnekliğin artırılması ihtiyacını, şirketlerin örgütsel değişiklikleri de kuvvetlendirmiştir.

İkinci eğilim ise, yoğunlaşan rekabet, artan durgunluk ve büyük şirketlerin hakimiyetinin kuvvetlenmesi ile paralel olarak emek piyasasındaki kuralsızlaştırmanın hükümetler tarafından kolaylaştırılmasıdır . Benzer şekilde işverenlerin iş, işyeri ve çalışanlarla ilgili konularda özerkliğini ve serbestliğini artıran insan kaynakları yönetimi ile ferdi ve performansa dayalı ücretlendirme gelişmiştir. Uluslararası piyasalarda performansı ve rekabet üstünlüğünü belirlemede şirketin öneminin ve emek esnekliğinin keşfedilmesiyle işverenler ve yöneticiler, tek tip yerine farklılaştırılmış çözümler geliştirmeyi benimsemişlerdir.

Endüstri ilişkileri alanındaki dönüşümde dört faktörün büyük önem taşıdığı ifade edilmiştir. Birincisi, endüstri ilişkileri karar ve stratejisi ile insan kaynaklarının yeri olarak teşebbüsün (işletmenin)ön plana çıkması; ikincisi, işin nasıl organize edileceği ve işçinin işe nasıl yerleştirileceği konusunda artan esneklik; üçüncüsü, yüksek vasfın artan önemi; dördüncüsü ise, sendika üyeliğinde gerilemedir (Erickson and Kuruvilla, 1998).

Esneklik ve kuralsızlaştırmanın büyük önem taşıdığı bu aşamada, çalışma hayatıyla birlikte genel olarak ekonominin esnekleştirilmesinin, o ülke ekonomisinin uzun vadeli ekonomik performansı üzerinde çok güçlü bir etkiye sahip olacağı vurgulanmaktadır (Deutsch, 1991: 120-128).

Endüstri ilişkileri sisteminin ve bu sistemin aktörlerinin belirli ilişkiler ve dengeler çerçevesinde oluştuğu ve işlediği ekonomik yapı ve şartlardaki değişikliklerin ve dönüşümlerin ana hatlarıyla değerlendirilmesinden sonra, sendikaların karşı karşıya kaldığı tehditlerin somut olarak incelenmesi konunun daha iyi anlaşılmasına katkıda bulunacaktır.

a) Tam İstihdamın Sonu ve Kütlevi İşsizlik

1970'lerin ortasından 1980'lerin sonuna kadar dünya ekonomisinin yeniden yapılanması ve düzenlenmesi ile ilgili gelişmeler, yaklaşık 25 yıl süren "altın çağın" sona ermesini takip etmiştir. Emek piyasası kurumları ve politikaları kadar yapısal politikalardan oluşan çeşitli faktörlerin denge işsizlik düzeyini ve emek piyasalarının intibak hızını etkilediği yeni dönemde yüksek ve kalıcı işsizlik sanayileşmiş ülkelerin tümünde görülmeye başlanmıştır. Bütün OECD ülkelerinde 1960'ların ortalarından itibaren yükselmeye başlayıp 1974 ve 1979'daki petrol şoklarından sonra genel bir artışa dönüşen işsizlik, 1980'lerin sonlarına doğru düşüş göstermişse de 1991'den itibaren yeniden

yükselmeye başlamıştır. 1993 yılı sonunda OECD ülkelerindeki toplam işsiz sayısı 31 milyon kişiye (toplam OECD işgünün % 8. 7'si) ulaşmıştır. Emek piyasası politikası ile doğrudan ilişkili olmayan bazı faktörlerin de yüksek ve kalıcı işsizlik üzerinde etkili olduğu ileri sürülmektedir. Bu faktörler emek arz ve talebinin bileşimi ile ilişkili olup demografik değişiklikleri, friksiyonel işsizlik ve mobiliteyi, intibaksızlığı, ticarette ve ürün piyasasında rekabeti ve nispi ücretlerin ayarlanmasını kapsamaktadır (Elmeskov, 1993, 5-14).

1970'li yılların ortasından itibaren gelişmiş ülkelerde işsizlik oranlarındaki belirgin artışlar, "küresel işsizliğin" başlangıcı olarak değerlendirilmiştir (Godfrey, 1986: 1). 1980'li yılların başından itibaren Avrupa'da % 8'in altına düşmeyen ve 1990'lı yılların ortalarında da ekonomik, sosyal ve siyasi alanın en önemli belirleyicisi olan işsizliğin "kütlevi işsizliğe" dönüştüğü ve mevcut politika tedbirlerinin kütlevi işsizliğin kalıcı olmasını önleyemeyeceği ileri sürülerek "radikal işsizlik politikası" önerilmiştir (Compston, 1997: 1-4). 1973'ten itibaren sanayileşmiş ülkelerin çoğunda işsizlik oranlarının yükselmesine paralel olarak 1990'larda piyasa ekonomisine geçiş sürecine giren eski merkezi planlı Doğu Avrupa ülkelerinde de kütlevi işsizlik sorunu ile karşılaşılmıştır. Benzer şekilde 1980'ler boyunca gelişen ülkelerde de işsizlik oranları yüksek seviyelerde seyretmiş ve istihdam şartları kötüleşmiştir (ILO, 1996: 6-7).

1970'lerin ortalarından 1980'lerin sonuna kadarki yaklaşık 15 yıllık dönem, savaş sonrası ekonomik kalkınma anlayışında bir dönüm noktası olarak dikkate alındığında, mal ağırlıklı piyasalardan hizmet ağırlıklı piyasalara geçiş önemli gelişmeler olarak dikkat çekmiştir. Mal ve hizmet sektörlerindeki yapısal değişiklikler ve imalat gibi hizmet sektöründe de yüksek teknolojiye dayalı hizmetlerin artması (Troy, 1995: 27-29) ve üretimin her bakımdan farklı şekilde örgütlenmesi sanayileşmiş ülkelerde tam istihdamın sonu olarak değerlendirilmektedir. Üretimin yeniden yapılanması, aynı zamanda üretime dayalı kapitalizmden finansal ve parasal akımlara dayalı kapitalizme geçiş olarak ifade edilmektedir (Vilrokx, 1996: 33). Tam istihdamın son bulması, sendikaların hareket alanının daralması ve refah devletinin gerilemesi yolunda önemli bir faktör olarak görülebilir. Devamlı ve kütlevi işsizliğin ulaştığı seviye, bir taraftan dünya ekonomisinin küreselleşmesine ve üretimin çok uluslu şirketler tarafından küresel finansal piyasalara dönüştürülmesine bağlanırken, diğer taraftan kamuda ve özel sektörde mal ve hizmet üretiminde işgücü istihdamındaki yeni uygulamaların önemi vurgulanmaktadır. Bu gelişmeler ise, sosyal ve demokratik hakların gelişmesinde önemli rol oynayan sendikaların ferdi ve toplu temsilini önemli ölçüde etkilediği gibi

tam istihdam ve iş güvencesinin yeniden örgütlenmesini zorlaştırmış ve parçalanmasına yol açmıştır. Bütün sosyal aktörleri ve özellikle işçi sendikalarını doğrudan ilgilendiren sonuç, "temsil krizi" olarak ifade edilmektedir. Sendikalar tarafından çalışanların ortak menfaatlerinin savunulması ve korunması, savaş sonrası dönemde tam istihdamın sağlanması ve sürdürülmesine bağlandığından, tam istihdamın terkedilmesiyle refah devletinin mali ve ahlaki temeli de zayıflamıştır. Bu ise sendikaları önemli ölçüde etkilemiştir. (Vilrokx, 1996: 31-32). Ekonomik durgunluk ve işsizlik sendikaların sayısal gücünü ve siyasi cazibesini zayıflattığı kadar sanayide ve işletme yönetiminde liberal eğilimi güçlendirmiştir. Endüstriyel stratejideki değişikliklerin hızlanması, teknolojik yeniliklerin yaygınlaşması ve çalışmanın örgütlenmesindeki dönüşümler de sendikaların gücünün zayıflamasında etkili olmuştur. (Lane, 1989: 217)

Sendikal güç ile işsizlik arasında doğrudan bir ilişki bulunmadığı ileri sürülmekle birlikte, sendika üyeliğinin azalmasında en önemli sebeplerden birinin işsizlik olduğu genel olarak kabul edilmektedir. Çünkü istihdamın gerilemesi işsizlik ve oranlarının yükselmesiyle işsiz sendika üyelerinin sendikaları terk etmeye başladığı görülmüştür. Sendika üyeliğinden ayrılanlar içinde de uzun süreli işsizlerin önemli bir yer tuttuğu görülmüştür (Booth, 1996: 29).

Genel olarak, gerileyen ve güç kaybeden sendikacılığın önemli sebeplerinden birinin işsizlik olduğu kabul edildiğinde, sendikaların endüstriyel, sosyal ve siyasi gücünün parçalanması ve örgütledikleri en sağlam üyelerini kaybetmeleri, işsizliği önemli bir faktör haline getirmektedir. Büyük ölçüde kütlevi ve uzun süreli işsizliğin artışına yol açan resesyonist sürecin, işverenlerin işyerlerini kapatma ve işsizliği artırma tehdidine dönüşmek suretiyle çalışanların sendikalara üye olma ve üyeliğini korumada çekingen ve korkak davranmasına yol açtığı söylenebilir (Financial Times, Thursday July 24 1986: 19).

Birçok Avrupa ülkesinde sendikacılığın geleneksel kalesi kabul edilen iş kollarında istihdam kayıplarının meydana gelmesi ve bunun da sendika üyeliğinde azalmaya yol açması, sendika üyeliği ile işsizlik arasındaki ilişkiyi göstermesi bakımından önemlidir. Sendika üyeliğimdeki azalmanın sendikaların pazarlık gücünü zayıflattığı tabii bir sonuç olarak ortaya çıkmaktadır (Ferner and Hyman, 1992: XXVI).

Düşük büyüme oranları, yüksek ve uzun süreli işsizlik ve artan rekabetin korumacılığa dönüş eğilimlerini kuvvetlendirdiği görülmektedir. Buna paralel olarak, gelişmiş ülkelerde işçiler ve sendikalar, gelişen ve azgelişmiş ülkelerin işgücü rekabetinden ileri gelen iş kayıplarını

kendileri için bir tehdit olarak algılamaya başlamışlardır (Aykaç, 1995; 30).

En büyük başarısızlıklardan biri olduğu halde, yüksek işsizlik seviyelerinin oluşumundan hükümetlerin kendi sorumluluklarını kabul etmeme çabaları, ekonomi politikası olarak fiyat istikrarının güçlendirilmesi ve sürdürülmesi hedefine kilitlenmesine ve işsizliğin fiyat istikrarına feda edilmesine sebep olmuştur. . Fiyat istikrarı önemli bir amaç olmakla birlikte, nihai bir amaç olarak sürdürülmesi düşünülemez. Bu amacın tek taraflı ve ısrarlı bir şekilde sürdürülmesi halinde, bunun kısa ve uzun vadeli maliyetlerinin olacağı kabul edilmelidir (Mclaughlin, 1992: 5-6). İşsizliğin artış sebepleri tartışılırken, hem uygulamada ve hem de literatürde emek piyasasındaki aşırı düzenlemeler ve katılıkların rolüne sıkça işaret edildiği görülmektedir.

Bu görüşe göre, ekonomik büyüme ve istihdam artışını sınırlandıran emek piyasasındaki noksanlıklar ve katılıklar ne kadar büyükse işsizliğin de o derece yüksek olacaktır. 1960'lardan 1990'lara kadar geçen süre içinde Avrupa'da artan kütlevi ve uzun süreli işsizlik, emek piyasasındaki katılıklara ve rekabetçi bir piyasa işleyişinin gerçekleşmemiş olmasına bağlanmaktadır (ILO, 1996: 49). Bu görüşün desteklenmesi amacıyla, Avrupa'daki güçlü sendikaların yüksek reel ücretlere ve yüksek işsizlik oranlarına yol açmasına karşılık, ABD ve Japonya'daki iyi ekonomik performans bu ülkelerdeki sendikal gücün nispeten zayıf olmasına bağlanmıştır (Tachibanaki and Noda, 1996: 472).

Kalecki'nin 1943 yılında yaptığı "tam istihdam kapitalizmi, şüphesiz çalışanların artan gücünü yansıtacak olan yeni sosyal ve siyasi kurumları geliştirmek zorunda kalacaktır. " tespitini ele alan Rabinson, , 1970'lerin ortalarından itibaren dünya ekonomilerinin yeniden yapılandığını ve modern ekonomilerin, devamlı tam istihdamı ekonomik büyümeye bağlayan siyasi ve sosyal kurumları oluşturmada başarılı olamadıklarını ifade etmektedir (Robinson, 1978: 261).

Bu durum, OECD, Dünya Bankası, Merkez Bankaları ve diğer uluslar arası kuruluşların, dünya ekonomisinin uzun dönemde beklenen büyümeyi gerçekleştirmesi durumunda bile kütlevi işsizliğe çare olmayacağı yolundaki görüşü ile teyit edilmiş olmaktadır. Bu ise, çok karmaşık ve belirsiz hale gelen ekonomik büyüme ile istihdam arasındaki ilişkiyi gündeme getirmektedir. Ekonomik büyümenin, işsizliğin önemli ölçüde azaltılması için yeterli olmayacağı ve iki nedenle ekonominin kalıcı bir özelliği haline geleceği iddia edilmektedir (Vilrokx, 1996: 43). Bu nedenlerden biri "işsiz ekonomik büyüme" ve karlılık ile emek verimliliği gibi ekonomik göstergelerin birbirinden ayrılmasıdır.

İkinci neden ise, bir taraftan "işsiz ekonomik büyüme" ve karlılık ile emek verimliliği ilişkisinin kopmasıdır. Diğer taraftan da işçilerin sayısı ve toplam çalışılan saatler ilişkisinin değişmesi artan üretim düzeylerini daha az işgücünün istihdamı ile mümkün hale getirmiştir.

İşsizliğin "kara bulutu" yaklaşık10 yıldır sanayileşmiş batı ekonomilerinin belirgin özelliği haline gelmiş ve durgunluktan uzaklaşıp % 3 veya daha yüksek büyüme hızlarına ulaşılması halinde bile, kütlevi işsizlikten kurtulup devamlı istihdama kavuşmak mümkün görülmemektedir. Diğer bir ifade ile, durgunluk köşesinden dönülüp ekonomik büyüme ve canlanma alanına geçilmesi, "işsiz ekonomik büyüme"yi ortadan kaldırmayacaktır (Bastion, 1998: 91).

Avrupa'da işsizliğin 1990'ların sonlarında 1980'lerdeki kadar yaygın ve konjonktürel olmaktan çok yapısal özelliklere sahip olduğu bilinmektedir. Avrupa Komisyonu 1996 yılında, hükümetler, işçi ve işverenler arasında bir istihdam paktı oluşturulması çağrısında bulunmuştur. (EC: 1996, Pact for Confidence and Jobs). Bu raporda, ücret artışlarını enflasyon oranının altında veya enflasyon oranında tutmak suretiyle istihdamı artıran tedbirlere yeniden dönmek ve işsizliği sınırlandırmak amaçlanmıştır. 1994 yılında da Avrupa Komisyonu Başkanı Delors'un "White paper on Growth, Competitivennes and Employment" raporu da, iş paylaşımı ve çalışma sürelerinde düşüş yoluyla yeni istihdam fırsatlarının hazırlanması ve kütlevi işsizliği azaltmayı amaçlamıştır.

Avrupa ülkelerinde ekonomik büyüme oranlarındaki artışa rağmen işsizlik oranlarındaki artış, ekonomik büyüme ile istihdam arasındaki pozitif ilişkinin kaybolduğu ihtimalini kuvvetlendirirken, 1990'lardan itibaren görülen durgunluk, işsizliğin 10 yıldır % 10 civarında gerçekleşmesine yol açmıştır (Layard-Nickell-Jackman, 1994: IX).

Dünyada gelişmiş kuzey ülkeleri kadar güney ülkeleri için de işsizlik ciddi bir sorun olarak önemini 1990'lı yıllarda korumuştur. Özellikle Latin Amerika ve Afrika için 1980-1990 dönemi "kayıp 10 yıl" olarak belirtilmiştir. Güney Asya ve Güney Doğu Asya ülkelerinin istihdam ve ekonomik performans bakımından başarı örneği olarak kabul edilmeleri mümkün olmuştur (Aykaç, 1999: 20).

Eksik istihdam, düşük ücretler, kötüleşen çalışma şartları, geçici ve istihdam güvencesinden yoksun işlerin artması piyasa şartlarının bozulduğunun göstergesi olmuştur. Kütlevi ve kalıcı işsizliğin artmasıyla üye sayıları azalan ve gücü zayıflayan sendikaların, bu sorunlarla nasıl başa çıkacağı en önemli sorun olarak ortaya çıkmaktadır. "Çalışmanın sonu", "işsiz büyüme" (Ekin, 1997: 180-188) ve "işsiz gelecek" (Arnowitz and Di Fazio, 1994: 328-358) gibi kavramlarla, günümüzde olduğu kadar

gelecekte de hem miktar ve hem de kalite olarak istenilen seviyede istihdam imkanının hazırlanamaması vurgulanmaktadır.

Artan işsizlik, istihdam güvencesi açısından olduğu kadar ücret pazarlığında da ciddi sorunlar meydana getirmekte ve ücretlilerin "iş bulmuş şanslılar" olarak görülmesine yol açmaktadır. Benzer şekilde, artan uluslararası rekabetin de işletmelerde işgücü maliyetleri konusundaki duyarlılığı artırdığını ve ücretler konusunda emekten toplumsal fedakarlık istendiğini gözlemlemek mümkün olmaktadır (Koray, 1996; 84-91).

b) Küreselleşme, Yeniden Yapılanma ve Artan Rekabet

Dünya çapında ticaret, yatırım ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesi, tarifelerin düşürülmesi, bölgesel ve küresel ticaret anlaşmalarının uygulamaya geçmesi ve ihracata dönük kalkınma politikalarının benimsenmesi dünya ekonomisinde küreselleşmeyi hızlandırmıştır. Tek bir dünya-ekonomi içinde ulus devletlerin birleştiği gerçeğinin inkar edilemeyecek bir noktaya ulaştığı ileri sürülmektedir (Thorpe, 1999: 218).

Maliyetlerin ve fiyatların düşeceği, büyümenin hızlanacağı, üretimin ve istihdamın artacağı ve refah seviyesinin yükseleceği dünya çapında bir "serbest pazar" ın oluşmasıyla "yeni altın çağın" başlayacağı iddialarının, henüz geçici ve yalancı bir mutluluk olarak görüldüğü ifade edilmektedir. Çünkü, emek açısından küreselleşme, iki ucu keskin bir kılıç gibi değerlendirilebilir. Buna göre, bir taraftan uluslararası ticaret, yatırım ve finans hareketleriyle işçilere yeni iş fırsatları, yüksek ücretler, yüksek standartlar ve tüketiciler için daha fazla kazanç sağlanırken; diğer taraftan, yoğunlaşan rekabet ve kapitalizmin daha karmaşık, daha dolambaçlı hale gelmesi ile ücretler, çalışma şartları, çalışma standartları ve sendikaların faaliyetleri üzerinde baskılar meydana gelmektedir. Bu nedenledir ki işçiler, küresel bir ekonomide ihtiyaçlarını karşılayacak ulusal kurumların güçlenmesi ve yaşatılmasına önem vermektedirler. Dünya ekonomisinin yapısı ve işleyişi ile devletlerin yapılanma tarzı arasındaki farklılığın artışı şeklinde ifade edilebilen küreselleşme, işgücü piyasalarını , ulusal kurum ve kuralların etkinliğini zayıflatarak ve "düzenleme açığı" meydana getirerek etkilemektedir. Ayrıca, küresel aktörler haline gelen çok uluslu şirketlerin uyguladığı çeşitli stratejilerin, işgücü piyasalarında karşılıklı bağımlılığı artırdığı müşahede edilmektedir.

1970'ten sonra, dünya ekonomisinin iki önemli özelliğinin 19. yüzyıl ekonomisine benzediği görülmektedir. Birincisi, ilk safhada hızlı küreselleşmenin gerçekleşmesidir. Emek ve sermayenin, büyük ölçüde ulusal sınırları aşarak hareket etmesi ve ulaştırma maliyetlerinin keskin düşüşü karşısında mal ticaretinin patlama derecesinde artığı görülmüştür. İkincisi ise, 19. yüzyılın sonunda, hayat standartlarında çarpıcı bir yakınlaşma görülmesidir. (Williamson, 1998: 51)

Dünya ekonomisinde birinci özelliğe ilişkin yeterince delil bulunmakla birlikte, hayat standartlarının yakınlaştığına dair delillerin ikna edici olmaktan uzak olduğu görülmektedir. Küresel zenginliğin % 85'inin dünya nüfusunun % 20'si tarafından tüketildiği ve nüfusun en alt % 20'sinin toplam dünya gelirinin sadece % 1, 5'ini aldığı, halen fakir güney ülkelerince kuzey ülkelerine 1. 7 trilyon dolar ödeme yükümlülüğünün bulunduğu ifade edilmektedir. Buna paralel olarak, uluslararası yatırımlarda görülen hızlı artışa rağmen, halen bu tür yatırımların % 85'inin ABD, AB ve Japonya gibi ülkeler arasında gerçekleştiği görülmektedir. Bu gelişmeler, "serbest piyasa rekabetinin" bütün savunmalara ve üstünlük iddialarına rağmen, eşitsizlikleri yok edemediğini, aksine bu eşitsizlikleri daha da artırdığını ortaya koymaktadır.

Küreselleşme ve ekonomik bütünleşme hareketlerinin işçiler ve sendikalar için hasıl ettiği sonuçlar üç bakımdan önem taşımaktadır (Beterhermen, 1996: 250).

Birincisi, özellikle azgelişmiş ülkelerde asgari seviyede temel insanî ve demokratik hakların korunmasını garanti altına alma ihtiyacının daha da belirgin hale gelmesidir. Çünkü azgelişmiş ve gelişen ülkelerde çalışma standartlarını düşürmek, sendikaların gücünü ve etkisini zayıflatmak ve emek piyasasını kuralsızlaştırarak emeğin istismarına zemin hazırlamak, küresel piyasalara girmenin ve kazançlı çıkmanın tek yolu olarak görülmeye başlanmıştır. İkincisi, çok uluslu şirketlerin artan gücü ve karmaşıklığı ile doğrudan yabancı yatırım için artan rekabetin, bütün dünyada işçilerin ve sendikaların haklarını ve çıkarlarını zayıflattığı ve refah devletinin temelini yıprattığı müşahede edilmektedir. Üçüncüsü ise, ulusal hakimiyetin zayıfladığı küreselleşme ortamında, devletlerin her alanda ve seviyede kendi vatandaşlarını koruma ve ulusal değerleri geliştirmede ulusal politikaları kullanmaları ve etkili olmaları gittikçe zorlaşmaktadır.

Küreselleşme ve dünya çapında piyasa bütünleşmesine paralel olarak, refah devletinin gerilemesi, esnekliğin ve kuralsızlaştırmanın yaygınlaştırılması ve ulusal yönetimden çok uluslu yönetime geçiş yönündeki eğilim, çalışanlar ve sendikalar için ciddi tehditler meydana

getirmektedir. Kuruluşundan itibaren yaklaşık 130 yılda, sendikaların en belirgin iki başarısı, özgürlük ve eşitlik alanındaki ilerlemeler olmuştur. Küreselleşme aynı zamanda, işçi hareketlerinin ve sendikaların gelişmesinde hayati bir role sahip olduğu refah devletinin yetersizliğinin de kaynağı olmuştur. Refah devletinin gelişmesi konusunda sendikaların başarısı, 19. yüzyılı karakterize eden vahşi "piyasa despotizmine" karşı 20. yüzyılda sağlanan gelişmeler dikkate alındığında açıkça görülmektedir. Ancak, 20. yüzyılın son 25 yılı, ilerlemeci ve serbest piyasanın mutlak üstünlüğünü savunanların artan saldırılarına ve dünya çapında mücadelesine maruz kalmıştır. Küreselleşme ile birlikte ekonomik büyüme ve refah devletinin zıtlığını vurgulayan neo-liberal dünya düzeni emek, sermaye, ticaret ve yatırımın önündeki tüm engellerin ortadan kaldırılması hedefine yönelmiş ve küresel rekabeti artırmıştır. Refah devleti ile ekonomik büyüme arasındaki çatışmanın izleri, durgun veya gerileyen ücretlerde, artan işsizlikte, tüm sosyal yardımların azalmasında, çalışma şartlarının kötüleşmesinde görülmektedir. Sermaye mobilitesinin artması ve küresel rekabetin yoğunlaşmasının bir sonucu olarak, düşük vasıflı emek istihdam eden firmaların, işgücünün daha ucuz ve çalışma standartlarının düşük olduğu çevre ülkelere yatırımlarını daha kolay kaydırabilir hale geldikleri görülmektedir. Yüksek sermaye mobilitesi sonucu, ABD ve AB ülkelerinin işçileri, eski ve paslı sanayilerden arınma yaşarken Doğu Asya'nın yeni sanayileşen ülkeleri çevreden merkeze doğru bir gelişme sergilemişlerdir. Gelişmiş ülkelerin çekirdek işçilerinin, yarı-çevre ülkelerin işçileri ile rekabetinin yoğunlaştığı görülmektedir. (Boswell and Stevis, 1997: 289-290).

Küreselleşme ve kuralsızlaştırmadan kaynaklanan rekabetçi baskılar, işlerin sektör, meslek, cinsiyet, yaş ve coğrafi dağılımındaki değişiklikler ve işin örgütlenmesi gibi emeğin çalıştığı ve maruz kaldığı şartların ve ortamın değişmesi sendikalar için önemli sonuçlar doğurmaktadır. Bazı iktisatçılar, sendikaların pasarlık gücünün ve siyasi etkisinin azalmasını, işçilerin maruz kaldığı ortama bağlama görüşünü benimsemektedirler. Bir diğer görüşe göre ise, sendikalar için gerçek sorun, değişen ortamın kendisi olmayıp, bu ortama gösterilecek kurumsal ve örgütsel tepkidir. İşletme liderleri ve yöneticileri, işletmelerinin rekabet gücünü artıracağı düşüncesi ile iş organizasyonunda ve örgütsel uygulamalarda önemli değişiklikler yapmışlardır. Bu noktada sendikaların, çevresel baskıların meydana getirdiği büyük değişikliklere ve şiddetli tehditlere nasıl karşı koyabileceği önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır (Piore, 1994: 512).

Küreselleşmenin sendikaları nasıl etkilediği konusunda bazı araştırmalar, küreselleşmenin ve ekonominin yeniden yapılanmasının

sendikaları zayıflattığı sonucuna ulaşırken, bazı araştırmalar ise, ücretlerin ve çalışma standartlarının düşük olduğu ve sendikaların baskı ile karşılaştığı gelişen ülkelere yeni fabrikaların kaydırılması üzerinde yoğunlaşmışlardır. Bazı araştırmacılar ise, küreselleşmeye tepki olarak sendikaların , çalışanların ekonomik ve demokratik geliştirilmesi için kampanyalar başlatılması, tüketici haklarının korunması ve sınır ötesi emek örgütlenmesi ve dayanışması gibi konularda yeni stratejiler üzerinde yoğunlaşmışlardır. (Armbruster-Sendoval, 1999: 108-109).

Artan küresel rekabet, her ülkenin işgücünü diğer ülkeler için mobil hale getirmekte ve düşük maliyetle üretim yapmak için sınır tanımaksızın üretimini ve yatırımlarını başka ülkelere kaydıran firmalar için dünya çapında bir pazar meydana gelmektedir. Buna paralel olarak da, küresel bir emek piyasası ortaya çıkmaktadır. Artan küresel rekabetin bütün dünyada daha düşük ücretler ve çalışma standartlarına yönelik baskıları artıracağı genel olarak kabul edilmektedir. Bu ise, üç farklı yoldan gerçekleşmesi beklenen bir sonuçtur. Bunlardan birincisi, uluslar ötesi seviyede rekabeti artırmaya yönelen işletmelerin ücretleri ve çalışma standartlarını düşürme, istihdamın yapısını ve seviyesini değiştirme çabalarıdır. Maliyet düşürücü stratejiler, şirketlerin yeniden yapılanması ve küçülmesiyle olduğu kadar toplu pazarlığın sınırlandırılması ve şirket faaliyetlerin başka bölgelere kaydırılmasıyla da sağlanabilmektedir. İkinci yol, işverenlerin üretimi yurtdışına ve başka bölgelere kaydırmasıyla yerli işçiler yerine yabancı işçileri ikame etmeleridir. Böylece, işletmenin muhatap olduğu emek piyasasında yabancı işçi rekabeti ortaya çıkmakta ve emek talebi daha elastik hale gelmektedir. Bunun sonucu ise, yerli işgücü için bir tehdit oluşturmakta ve işverenlerin pazarlık gücü artmaktadır. Daha düşük ücretler ve çalışma standartlarına yönelik baskıların ortaya çıktığı üçüncü yol ise, yüksek küresel rekabet karşısında ulusal hükümetlerin düzenleme gücünün zayıflamasıdır. İhracat pazarlarında rekabet etmek için ulusal ve uluslararası sermayeyi ve doğrudan yabancı yatırımları kendi ülkesine çekmek için ulusal ve uluslar ötesi teşebbüslerin taleplerine cevap vermek, hükümetler için ihmal edilemez gelişmeler olarak görülmektedir. Ülke içinden vatandaşların yurtdışına yerleşme tehdidi kadar uluslar ötesi teşebbüslerin muhtemel yatırım alanlarına yönelik bilgi alma, vergi ve diğer alanlarda taviz isteme gücü ulusal hükümetlerin kural koyma gücüne ciddi tehdit oluşturmaktadır. Bütün bu gelişmeler, iktisadi ve siyasi politikalar açısından, artan küreselleşme karşısında temel çalışma standartlarını korumak için uluslararası düzeyde işbirliği ve örgütlenmeyi, ulusal iktisat ve istihdam politikalarıyla bütünleştirmenin zorunlu olduğunu ortaya koymaktadır. (ILO, 1996;4-6).

Kapitalizmin küreselleşmesi, çalışma rejimlerinin farklılaşması ve çalışma hayatının kuralsızlaştırılması sonucunda Keynesgil refah devletinin yaşaması tehdit edilmektedir. Gelişmiş kapitalist ekonomilerin tamamında emek piyasalarının; refah devletinin bazı biçimlerinin karşılıklı etkileşimi ve benzer standartlara sahip çalışma rejimleri tarafından yapılandırıldığı bilinmektedir. Gelişmiş ülkeler arasındaki ticaret, üretimlerinden daha hızlı artarak, bu ülkelerin büyük ölçüde benzer makroekonomik ve sosyal politika uygulamasına ve çalışma rejimlerinin birbirine benzer şekilde düzenlenmesine yol açmıştır. Her ülkenin taleb, i diğer ülkedeki talebe katkıda bulunmuş, sınır ötesi yatırımları teşvik etmiş ve ekonomilerin entegrasyonunu artırmıştır. Ekonominin düzenleme tarzı ulusal piyasalardaki tüketim ile yatırım arasındaki daireyi daraltarak, kapitalizmin işlediği uluslar ötesi piyasalarda yaygınlaşmıştır. Otonom sendikaların baskı altında tutulması, emek fazlalığı ile birleşerek verimliliğe göre daha düşük emek maliyetlerinin sağlanmasına dayanan rekabet üstünlüğünü sürdürmek isteyen firmaların, düşük ücretler, uzun çalışma süreleri ve kötü çalışma şartları vasıtasıyla bunu gerçekleştirme imkanı buldukları görülmektedir. Düşük çalışma standartlarına dayalı rekabet, küresel talep yetersizliğine katkıda bulunarak istihdam için tehdit oluşturmaktadır. Bu durum, bir taraftan oldukça ağır bir mali krize yol açarken, diğer taraftan da sosyal politikaya ağır bir yük getirmektedir. Çünkü böyle bir gelişme, emeğin ve sendikaların pazarlık gücünü ve siyasi etkisini zayıflatmaktadır. İlaveten, işverenlerin ve devletin çalışma standartlarını zayıflatma ve refah devletini sınırlandırmaya yönelik çabaları karşısında sendikaların direnme gücü zayıflamaktadır (Martin, 1994: 64-70).

Küreselleşmenin özünde taşıdığı temel paradoks, artan uluslararası rekabetin yol açtığı sosyal bozulmaya karşılık hükümetlerin telafi edici veya iyileştirici gücünün zayıflamasıdır. Bunun bir ifadesi olarak küreselleşme bugün, “daha az devlet” sloganıyla devletin sınırlandırılmasına yönelik dünya çapında bir trendle paralel gitmektedir. Daha az devlet anlayışı kamu harcamalarında azalmayı, düşük vergileri, yeniden dağılıma yönelik siyasi desteğin azalmasını, emek piyasası ve diğer piyasaların dünya çapında kuralsızlaştırılmasını gerektirmektedir. Küreselleşme sürecinde kaybedenleri destekleme ihtiyacının artması ve artan eşitsizliklerin giderilmesine, işini kaybeden ve dışlanan işçilere yeniden eğitim imkanı verilmesine ve fakirliğin azaltılmasına daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Genel olarak küreselleşmenin olumsuz etkileri çerçevesinde, ticari ve finansal liberalleşme ile birlikte fiyat kontrollerinin kaldırılması , piyasaların kuralsızlaştırılması ve diğer zor ekonomik reformlar bu sürecin uzak kalınması mümkün olmayan geçiş maliyetlerini gündeme getirmekte ve özellikle küreselleşmeden zarar gören ülke için önem taşımaktadır . Ancak küreselleşen bir dünya ekonomisine

katılmanın en önemli gereklerinden biri olarak ekonomik reform programlarına güçlü sosyal unsurların dahil edilmesi, uygulanan ekonomi politikasının sosyal temeli olarak değerlendirilebilir. Küreselleşme ve artan uluslararası rekabet, öncesine göre çok daha güçlü şekilde ulusal istihdam ve emek politikalarını şekillendirmektedir. Ulusal politikalar üzerindeki bu güçlü etki, rekabet gücünün sadece düşük ücretler ve düşük çalışma standartlarından kaynaklandığını göstermemekte; emek verimliliğini yükseltmek suretiyle de bunun mümkün olabileceğini ifade etmektedir. Diğer taraftan, küreselleşme ve artan ekonomik entegrasyon, çalışma standartları açısından bağımsız ulusal politikanın kalmadığını ifade etmemektedir. Çünkü, çalışma standartlarının yüksek emek maliyetlerini ifade ettiği açık bir husus değildir. Dolayısıyla artan küreselleşmeye rağmen, istihdamın ve çalışma standartlarının belirlenmesinde ulusal politikaların hala önemini koruduğu söylenebilir. Bu politikaların uluslararası rekabet gücü ile ilgili gelişmelere daha duyarlı olmaları ve tahsis etkinliğini artırmaya yönelmeleri şartıyla geçerliliklerini sürdürmeleri mümkün görünmektedir. (ILO, 1996: 9-10).

Küreselleşmenin işçiler ve sendikalar ile ilgili olarak üç noktada gerilim meydana getirdiğini ileri süren Rodrik, işçilerin sınırlar ötesindeki başka işçilerce kolayca ikame edilebilir hale gelmesini çok önemli bir gelişme olarak ifade etmektedir. Bu gelişme sonucu işçiler, bir taraftan çalışma şartlarının geliştirilmesi için gerekli bedelin büyük bölümünü ödemek zorunda kalırken diğer taraftan, emek talebinin değişmesi ve elastik hale gelmesiyle geçici ve güvensiz bir çalışma ortamı doğmuş ve işçilerin pazarlık gücü ile sendikaların etkisi zayıflamıştır (Rodrik, 1997: 20-22; Troy, 1995: 28).

Uluslararası ticaret, yatırım ve sermaye hareketlerinin dünya çapında serbestleşmesi ve finansal işlemlerin büyük meblağlara ulaşması, küreselleşmenin en önemli boyutunu oluşturmaktadır. Dünya ticaretinin küreselleşmesinin tek Avrupa pazarının etkisinden daha fazla, emek piyasaları için bir tehdit meydana getirdiği kabul edilmektedir (Jackman, 1998: 71). Bir yaklaşıma göre, yirmi yılda sanayiciler ve finans sahipleri yeni haberleşme ve iletişim teknolojilerini kullanarak dünya üretim haritasını yeniden oluşturmuşlardır.

Yatırım alanlarını hammaddelere yakın yerlere , yeni pazarlara, vergi ve yasal yükümlülüklerin az olduğu yerlere ve emeğin yeterince korunmadığı ve sendikaların güçlü olmadığı yerlere kaydırmak en önemli işletme stratejileri haline gelmiştir. Üretimin “küresel dış kaynağa” yönelmesi olarak ifade edilen bu durum, dünya ekonomisinde büyük çok uluslu şirketlerin yatırımlarının büyük bir güç haline gelmesinin bir sonucudur. Çok uluslu şirketlerin 1994 yılında satışlarının 4. 8 trilyon

doları aştığı ve bu rakamın dünya GSYİH'dan % 25 fazla olduğu UNCTAD tarafından tahmin edilmiştir. McKinsey raporuna göre, 2000 yılında küresel finansal piyasanın 83 trilyon dolara yükseldiği, bunun OECD üyesi ülkelerin GSYİH 'sinin toplamının üç katına eşit olduğu vurgulanmaktadır. Bu, aynı zamanda dış varlıkların mülkiyetindeki büyük yoğunlaşmayı göstermekte ve bu dış varlıkların yarısına 37. 000 şirketin% 1'inin sahip olduğu belirtilmektedir. Yeni teknolojilerin gelişmesi, risk sermayesi şirketlerinin karşılıklı ortaklık sözleşmeleri ve piyasa paylaşma düzenlemeleri yapmaları çok uluslu şirketlerin küresel ekonomideki rolüne işaret etmektedir. Bütün bunların anlamı, ticaretin şirketleşmesi ve dünya ekonomisinin çok uluslu şirketler tarafından hiçbir dönemde görülmeyecek kadar planlı hale getirilmesidir. Ulusal ekonomik hakimiyetin ekonominin gerçek yapısı ve işleyişi üzerindeki kontrolünü kaybetmesi bu sürecin tabii sonucu olarak görülebilir. Bu kontrolü kaybeden ulusal hükümetler bu gelişmelere seyirci kalmak ve çok uluslu şirketlere yaltaklık etmek suçlamasıyla karşı karşıya kalmaktadırlar (Thorpe, 1999: 219).

Ülkelere yatırım yapan çok uluslu şirketlere vergi muafiyetleri sağlamak, ihracat işleme alanları oluşturmak, serbest ticaret bölgeleri hazırlamak, çalışma standartlarını düşürmek ve sendikal hakları kısıtlamak ulusal hükümetlerin işi haline gelmiştir. Görevi kendi halkının refahını artırmak olan ve başarısı çalışanlarına daha iyi imkanlar sunmasına bağlı olan ulusal hükümetlerin çok uluslu şirketler karşısındaki bu tutumu, kendi vatandaşlarını aldatmak olarak değerlendirilmektedir. (Thorpe, 1999: 220).

Küresel ekonomide çok uluslu şirket yetkililerini açık olarak tanımak mümkün olmamakla birlikte, bu şirketlerin devlet sınırlarına, işçi haklarına, çevre standartlarına ve bütün kısıtlayıcı düzenlemelere uymaları sözkonusu değildir. Bu yaklaşıma göre, dünya ekonomisi ve dolayısıyla emek, ÇUŞ'lerin yöneticileri tarafından kontrol edilmektedir. ÇUŞ'ler faaliyetlerinde bu kadar serbest ve güçlü olmasına rağmen, emeğin ve sendikaların öğütlenmesi için dünyanın her yerinde engeller bulunmaktadır. Bu nedenle ÇUŞ'ler nasıl küresel bir stratejiye sahipse, işçi hareketi de küresel bir stratejiye ve örgütlenmeye sahip olmalıdır (Bonior, 1997: 83). Küresel ekonominin belirgin hale gelen bir yönü de, mal ve hizmet üretiminden uzaklaşıp finans ve döviz işlemlerinin ağırlık kazandığı bir yapının oluşmasıdır. Günümüzde, ülkeler arasında günlük mal ve hizmet ticareti 20 milyar dolar iken günlük döviz işlem hacmi 2 trilyon dolara ulaşmaktadır. Bu ise "gazino kapitalizmi" olarak adlandırılmaktadır (Özel, 2000: 7).

Sendikaların karşı karşıya kaldığı en önemli tehditlerden biri, yeniden yapılanmadır. Yoğun olarak sendikalaşmış eski imalat

sanayilerinin üretimi durdurmaları veya azaltmaları ve hizmet sektörlerinin gelişmesine paralel olarak, geleneksel olarak sendikalaşması zor olan küçük işletmelerin güçlenmesi, kadın işçilerin , göçmen işçilerin kısa ve kısmi süreli istihdamın artması sendikalar açısından yeniden yapılanmanın ciddi bir tehdidi olarak görünmektedir.

Bu yapısal değişikliklere, sendikal örgütlenmenin maliyetini artıran ve işverenlerin sendikalara yönelik muhalefet ve direncini güçlendiren yerel düzenlemeler ilave edilebilir (Booth, 1996: 29).

İşgücünün farklılaştığı ve ortalama işletme büyüklüğünün küçüldüğü yeniden yapılanma döneminde, sendikalar önemli tehditlerle karşılaşmakta ve farklı mesleklere, örgütlere, nüfus gruplarına ve işsizlere yönelmek suretiyle bir taraftan mevcut üyelerini korumaya çalışırken, diğer taraftan yeni üyeler kazanmaya gayret etmektedirler (Locke, Kochan and Piore, 1995: 145). Hem AB ülkeleri arasında ve hem de AB ile diğer ülkeler arasında artan uluslararası rekabet ve ticaretin bir sonucu olarak, hizmet sektöründe küçük firmaların gelişmesi ve kadın istihdamının artması işgücünün farklılaşmasına yol açmaktadır (Ehrenberg, 1994: 85). Ekonominin ve istihdamın yapısında uzun vadeli dönüşümlerin hızlanması ve süreklilik kazanması, sendikalara yönelik tehdidin kaynaklarından biridir. Çünkü büyük imalat işyerlerinde limanlarda ve demir yollarında mavi yakalı erkek işçilerin sayısal önemi azalmaktadır. Sanayileşmenin başlangıcında önemli rol oynamış olan dinamik iş kolları ve modern sendikaların destek merkezleri öncelikle gerilemektedir . Buna karşılık özel hizmet sektörlerinde ve küçük işletmelerde, beyaz yakalı işçiler ve kadınların istihdamı artmaktadır. Sendikaların, örgütlemede başarısız oldukları standart olmayan istihdam türlerinin artığını da belirtmek gerekmektedir (Hyman, 1999: 121).

Bu husus ILO raporunda da yer almıştır. Sendika üyeliğindeki düşüşün sebepleri arasında yeniden yapılanma ile ilgili olanlar şunlardır.

1. Toplam istihdam içinde imalat sanayilerinin azalan payı. Bu, sendikalara ilgisi ve katılımı daha fazla olan mavi yakalı işçilerin azalmasını, buna karşılık sendikalara ilgisi ve katılımı daha az olan beyaz yakalı işçilerin sayısının artmasını ifade etmektedir.

2. Yeni işçi gruplarının ortaya çıkması: Bunlar kadınlar, gençler, yüksek vasıflı teknik ve profesyonel personel , kısa ve kısmi süreli çalışanlar ve istikrarsız istihdama tabi olanlardır. Bu işçi grupları, geleneksel yol ve yöntemlerle örgütlenmelerinin zor olduğu anlaşılanlardır (Worklife Report, 1997: 2).

Sendikaların karşılaştığı bir başka yapısal değişme ise, refah kapitalizminden serbest piyasa kapitalizmine geçiş olarak ele alınmaktadır. Sosyal olarak kontrol edilen refah kapitalizmi şeklinde ifade edilen birinci modelde, devlet müdahalesi piyasanın emek üzerindeki olumsuz etkisini hafifletmek veya ortadan kaldırmak için onun işleyişinin sınırlandırılmasına yaramaktadır. Devletin rolü ise emek ile sermaye arasındaki çıkar çatışmasını dengelemek ve emeği toplu pazarlık sürecine dahil etmektir. Bu anlayışın hakim olduğu dönemde işçilerin hayat standardı yükselmiş, işçi –işveren mücadelesi kurum ve kurallara bağlanmış, istihdam ve gelir garantisi ile birlikte sağlık ve güvenlik risklerinde azalma sağlanmıştır. Standart bir istihdam ilişkisi (kararlı, sosyal olarak korunmuş) ile, tam gün istihdam esas tercih olmuştur. Buna karşın sermaye, verimliliği ve üretimi artırma çabasına yönelmiş ve emeğin de bunu desteklemesini sağlamıştır. Bunun sonucu olarak, aktif ve koruyucu bir istihdam politikası ile birlikte gelişmiş sosyal politikaların, emek piyasasında rekabetin engellenmesine yol açtığı iddiaları gündeme gelmiştir. İstihdam fırsatları konusunda ortaya çıkan rekabet eksikliğinin, istihdamın şartları, miktarı ve değerinin (karşılığı) düşmesini engellediği ve böylece piyasada sağlıklı ayarlamanın yapılmasına imkan vermediği durum, emek piyasasında rijidite olarak adlandırılmıştır. İşverenlerin, değişen talep durumuna göre emek arzının miktarını ve kalitesini ayarlamasını zorlaştıran katılıklar, aynı zamanda ücretlerin seviyesi, yapısı ve metotlarına kadar genişlemiştir. İşte bu aktif bir istihdam ve refah politikası, piyasanın etkin çalışması ve etkin kaynak tahsisi için bir engelleyici olarak kabul edilerek “serbest piyasa kapitalizmi” modeline geçiş tercih edilmeye başlanmıştır. Yatırım ve kârların artışını sağlamak, verimliliği yükseltmek ve ekonominin yeniden yapılanmasının teşvik edicilerini seçmek, bir miktar işsizliğe katlanmak ve maliyetleri düşürmek bu modelin gerekleri arasında yer almaktadır. Kapitalizmin bu eski modelinden yeni modeline geçiş, işçiler ve sendikalar açısından çok köklü ve geniş kapsamlı yapısal değişiklileri ifade etmektedir (Lane, 1989: 273-277).

Mal ağırlıklı emek piyasasından hizmet ağırlıklı emek piyasasına geçişle birlikte, imalat ve hizmetler sektörlerinin bünyesinde köklü değişikler meydana gelmiştir. Geleneksel imalat sektörünün yerini yüksek teknolojiye dayanan imalat almış ve üretim işçisinin yerini idari, teknik ve profesyonel meslek sahipleri almaya başlamıştır. Hizmet sektöründe reklamcılık, bilgisayar ve veri işleme hizmetleri , iletişim ve haberleşme, personel yönetimi ve işletme danışmanlığı , hukuk işleri, mühendislik ve mimarlık ile muhasebe ve kontrol gibi yüksek teknolojiye ve bilgiye dayanan hizmetlere kayış sözkonusudur. Bu gelişmelerin üretimi ve işin yapılış şeklini olduğu kadar işi yapanları da dönüştürdüğü anlaşılmaktadır (Troy, 1995: 29).

c) Kuralsızlaştırma ve Esneklik

1970'lerin ortalarından itibaren dünya ekonomisinin yeniden yapılandırılması trendi, çok sayıda değişikliği beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede, hükümetler tam istihdam hedefini sürdürmekten vazgeçmiş ve refah devletinin sonunun geldiği açıklanmıştır. Sendikalar bu gelişmelerden önemli ölçüde olumsuz etkilenmişlerdir. Çünkü, savaş sonrasında benimsenen ve güçlenen refah devletinde, sendikalar tarafından çalışanların ortak çıkarlarının oluşturulması, tam istihdam ve sosyal koruma hedefinin gerçekleşmesine büyük ölçüde dayandırılmıştı. 1975-1990 döneminde ekonomik resesyonla birlikte ekonominin yeniden yapılanması, tam istihdam ve refah devleti anlayışında "toprak kayması" olarak ifade edilen önemli değişimi beraberinde getirmiştir (Vilrokx, 1996;37).

Enflasyonist baskıların azaltılması ve ekonominin rekabet gücünün artırılmasının yolu, kuralsızlaştırma yoluyla emek piyasalarındaki katılıkların kaldırılmasında görülmüştür. Bu yaklaşım, işsizliğe talep artışlarının yol açtığı fikrini reddetmiş ve emek piyasasındaki katılıkların dinamik bir rekabeti engellediğine vurgu yapmıştır. Bu yaklaşımda para arzının kontrolü, emek piyasasının kuralsızlaştırılması yoluyla istihdam fırsatları hazırlanması ve istisnai durumlarda aktif emek piyasası politikalarına başvurarak genç ve uzun süreli işsizlere yardım etmek için hükümet müdahalesine izin verilmesi şeklinde üç ayrı iktisat politikası öngörülmüştür (Deakin and Ewing, 1997: 54).

1970'lerin ortasından günümüze kadar sanayileşmiş ülkelerde yerleşmiş olan anlayışta servet oluşturma mekanizmalarının bozulmasında üç devrimin etkili olduğunu ileri süren Vilrokx bunları teknolojik devrim, örgütsel devrim ve sosyolojik devrim olarak ifade etmektedir (Vilrokx, 1996: 37-40). Teknolojik devrim insan faaliyetlerinin hayal edilebilen her alanına yayılmakta ve insanları elektronik göçebe durumuna düşürmektedir. Bilgi teknolojisinin gelişmiş imkanları piyasalar, vergi teşvikleri, kaynaklar, ücretler ve diğer üretim girdileri konusunda elverişli kabul edilen her yerde mal veya hizmetlerin üretiminde işletmelerin yer seçimini ileri derecede kolaylaştırmaktadır. Bu ise, emek piyasası üzerinde önemli sonuçlar doğuracak bir husustur. Dolayısıyla, ileri teknoloji ile bağlantılı birçok mal ve hizmet üretimi telekomünikasyon ve uydular vasıtasıyla çok kolay şekilde düşük ücretli ülkelere kaydırılabilmektedir.

İkinci devrim ise daha çok bir demokratikleşme süreci olarak ele alınabilir ve insan kaynakları yönetimi ile işletme sürecinin yeniden yapılanması, bu düşüncelerin yaygınlaşmasına katkıda bulunmuştur denilebilir.

Sosyolojik devrim ise, daha iyi eğitim sistemlerin geliştirilmesi, eğitimin demokratikleşmesi ve kadınların emek piyasasına yoğun olarak girmesi sonucunda işbölümünün, verimlik düzeylerinin, tüketim ve eğlence kalıplarının, aile yapısının ve nüfusun demografik yapılarının değişmesini ifade etmektedir. Bu üç devrimin yol açtığı iki sonuç ise, iktisadi ve sosyal hayatımız için çok daha önemli etkileri ihtiva etmektedir. Devlete dayalı ekonomilerden küreselleşmiş ve rekabet yoğun hale gelmiş ekonomiye geçiş birinci sonuçtur. İkinci sonuç ise, servet oluşumunda mal ve hizmetlerin üretiminin ikinci derecede önemli duruma düşmesidir. Dolaysıyla, bu süreçte serveti büyük ölçüde küresel ekonomiyi yönlendiren sermaye akışları ve verimli yatırımlardan ziyade finansal ürün piyasalarındaki yeniliklerin meydan getireceği bir döneme geçilmiş olmaktadır. Bu dönemde ekonominin büyük bir bölümü, sanal hale gelmekte ve gayr-i maddi ekonomi meydana gelmektedir. Bir diğer ifade ile, üretim kapitalizminden finansal kapitalizme geçiş olarak ifade edilen bu gelişme, işsiz büyümenin, kütlevi ve kalıcı işsizliğin artmasının, ekonomik durgunluğun, artan rekabetin ve birçok iktisadi ve sosyal değişmenin temel nedeni olarak ortaya çıkmaktadır. Ekonomide üretimin ve servetin anlamının temelini değiştiren finansal kapitalizme geçiş, izleri çok geniş alanda görülebilen kuralsızlaştırmanın temel nedeni olarak gündemdeki yerini almaktadır.

Kuralsızlaştırmanın emek açısından yol açtığı kayıpların, işçi ücretlerinin erozyonundan daha büyük olduğu görüşü ileri sürülmektedir. Zira, kuralsızlaştırma sonrasında bir sendikaya üye olan işçilerin üyelikten ayrılması, ilginin başka emek piyasalarına kaymasına yol açacaktır. Sendikalar çalışma şartları, terfi imkanları, iş güvencesi ve ücretlendirme gibi işçileri ilgilendiren konularda onlara yol göstermek ve yardım etmek suretiyle olumlu bir rol oynayabilmektedir. Sendikalar ile işverenler arasındaki sağlıklı bir etkileşim, sağlıklı bir çalışma ortamının oluşumuna hizmet edebilir. Bunun sonucunda, emek verimliliğinin artması tabii bir beklentidir. Kuralsızlaştırma bu gelişmeleri olumsuz etkileyecek ve sendikaların pazarlık ve temsil gücünü zayıflatacak etkilere sahiptir (Peoples, 1998: 129). Ayrıca uluslararası ve ulusal düzenlemelerle rekabet ve pazarlık unsuru olmaktan çıkarılıp garanti edilen birçok kazanılmış hakkın tekrar pazarlık ve rekabet konusu olması da kuralsızlaştırmanın bir sonucu olarak değerlendirilebilir (Balcı, 1999: 213).

Esas olarak emek piyasasındaki çeşitli katılıkları kaldırmak veya azaltmak amacıyla uygulanan politikaları ifade etmek için kullanılan esneklik kavramı, sendikaların gücünün azaltılması ile firmanın emek istihdamı ve ücretlendirmesini etkileyen sabit maliyetlerin düşürülmesini amaçlamaktadır. Kendi hesabına ve kısmi süreli çalışanların artması gibi emek piyasalarının esnekleşmesi, çalışanların hizmet sektörüne kaymasının zeminini hazırlamış ve kolaylaştırmıştır. Bu gelişme ise, artan gelir eşitsizliğinin en önemli sebebi olmuştur. (Bosworth, Dawkins, ve Stromback, 1990: 206-436). Emek piyasasının kuralsızlaştırılması ile esneklik arasında var olan yakın ilişki, sendikalara yönelen tehditlerin de başlıca kaynağını teşkil etmektedir.

Emek piyasasının kuralsızlaştırılmasının OECD ülkelerinde iki yönlü tehdit oluşturduğu düşünülmektedir. Bunlar:

1. Yeterli emek piyasası esnekliğinin sosyal olarak kabul edilebilir bir çerçevede başarılabileceği düşünüldüğünde, düzenlemeler yenilik ve değişimi engellemek yerine kişilere düşen aşırı yükü engellemelidir. Bu ise, içsel ve dışsal emek piyasası esnekliği birlikte düşünüldüğünde başarılabilir.

2. Emek piyasası programlarına ayrılan kamu harcamaları, maliyet etkinliğini maksimize etmeye yönlendirilmelidir.

Bu, insanların gelirle desteklenmesi ve korunması yerine (statik), insana geleceğe bakarak yatırım yapmayı (dinamik) ifade eden ve pasiften aktif emek piyasası politikasına geçiş olarak öngörülen bir politika değişikliğini göstermektedir (Bosworth, Dawkins, Stromback, 1996: 440-441).

Aslında esneklik, 1970 ve1980'li yıllardaki belirsizliklere bir tepki olarak ele alınabilir. Esnek üretimin, Fordist üretimin açmazlarını artırdığı ve ona bir alternatif olarak düşünüldüğü kabul edilmektedir. Esneklik, savaş sonrasında gerçekleştirilen hızlı ekonomik büyüme, refah ve istihdam artışının dayandığı kurumları ve kuralları ortadan kaldırmayı amaçlayan bir gelişme olarak da değerlendirilmektedir (Erdut, 1998: 27).

Kütlevi üretim olarak da adlandırılan Fordist üretim anlayışı dikey uyum, kütlevi üretim ve istikrarlı şekilde büyüyen bir piyasa ile özdeş kabul edilmektedir. Bu üretim sisteminde, tam günlü ve istikrarlı bir istihdam sözkonusu olmuştur. Fordist üretimin verimlilik artışı yoluyla ücretleri ve işçi tüketimini artıracağı ve böylece sürekli bir büyüme döngüsüne yol açacağı öngörülmüştür (Aykaç, 1994: 101).

Katı iş hukuku düzenlemelerinin ve emek piyasası kurumlarının, ekonomik açıdan zararlı olması ve giderek işçilerin çıkarlarına ters düşmesi sebebiyle bazı ülkelerde istihdam ve çalışma şartlarıyla ilgili esnek düzenlemeler yapılmakta ve bunun da beraberinde kuralsızlaştırmayı getirdiği görülmektedir (Güzel, 1995: 205).

Esnekliğin sendikacılığa yönelik olumsuz etkisi iki sebebe dayandırılmaktadır. Bu sebeplerden birincisi, mevcut yasaların ve sendikaların yapısının esnek çalışanlar için uygun olmadığıdır. İkincisi ise, atipik istihdam türlerine dahil olanların örgütlenmeye ilgi göstermemeleridir (Yavuz, 1995: 81).

Locke, Kochan ve Piore endüstri ilişkilerinde dönüşümün dört genel unsurunu karar verme ve strateji belirlemede teşebbüs merkezliliğin gelişmesi; vasıf seviyesinin yükselmesi; sendika üyeliğinin azalması ve artan esneklik olarak belirlemektedirler (Erickson and Kuruvilla, 1998: 20). Ekonomilerin entegrasyonu ve küreselleşmesi sonucu artan rekabetin ürün, hizmet ve emek piyasalarında belirli yapısal değişiklikleri zorunlu hale getirdiği dikkate alındığında, hızla yayılan teknik gelişmenin ve yüksek sermaye maliyetlerinin işletmelerin daha fazla esnekliğe yönelik taleplerini kamçıladığı ifade edilmektedir. Özellikle Avrupa ülkelerinde kamu sektörünün payının büyük olması ve ayrıntılı düzenlemelerin bulunması sebebiyle katılıkların kolay giderilemediği, bunda nüfusun yaşlanması ve düşük bir hızla artmasının da etkili olduğu ifade edilmektedir. İş kanunları ve çalışma hayatının kurum ve kuralları emek piyasasında istikrarı ve sağlıklı işleyişi sağlamada gerekli görülmekle birlikte, aşırı ve katı düzenlemeler, yeni istihdam fırsatlarının oluşturulmasına engel olmakla ve işsizliği artırmakla suçlanmaktadır. Benzer şekilde, emek piyasasındaki katı düzenlemelerin genişleyici ve üretim artırıcı makroekonomik politikaların başarısını da sınırlandırdığı iddia edilmektedir. Sonuç olarak, emek piyasası ile ilgili bazı düzenlemeler ve kurallar, bu piyasanın fonksiyonunu tam yerine getirmesi için gerekli görülmekle birlikte, aşırı düzenleme kadar aşırı kuralsızlaştırmanın emek piyasasının daha esnek ve dolayısıyla daha etkin işleyişine katkıda bulunmayacağı kabul edilmektedir (Sohlman and Turnham, 1994: 42).

d) İnsan Kaynakları Yönetiminin Artan Önemi

Piyasaların artan rekabet baskısı ile verimlilik ve esnekliğin artırılması baskılarına uyum sağlama ihtiyacı, farklı yönetim stratejilerinin uygulanması çabalarına yol açmıştır. 1980'li yıllarda işletme yöneticileri

ve işverenlerin, maliyet etkinliği kurallarında ve yönetimde yenilik yapma hususunda, teknik ve örgütsel değişimi benimsemeleri ve esnekliği kabul etmede belirleyici duruma gelmeleri, insan kaynakları yönetimini tercih etmeye başlamalarını sağlamıştır (Kul, 2000: 99) . İnsan kaynakları yönetimi işletme yönetiminin doğrudan işçilerle ilişki kurmasını sağlayarak ve sendikaları marjinalleştirerek yönetimde bir dönüşüme neden olmaktadır. İşçiler performansa dayalı ücret uygulamasıyla olduğu kadar işgücünün geliştirilmesi ve istihdamda verimliliğin artırılması yoluyla motive edilmektedir (Kessler and Bayliss, 1995: 260).

İnsan kaynakları yönetimi sendikadan kaçınmaya çalışan işletmeler için maliyetli bir sendika ikame stratejisi olarak görülmektedir. Çünkü, sendikadan kurtulmak isteyen işletme yönetimlerinin, bunu sağlamak için birçok hizmeti işçilere sunması gerekli hale gelmektedir (Hartley, 1992: 179).

Emek piyasalarındaki yapısal değişiklikler, sermaye hareketlerinin farklı sektörlere kayması ve mülkiyet kalıplarının değişmesi de endüstri ilişkilerinde insan kaynakları yönetimine kayışı temsil eden örgütsel stratejilerle birlikte yer almıştır. İnsan kaynakları yönetimi, artan rekabet stratejisinin bir parçası olarak da değerlendirilmektedir.

İşgücünün istihdamında yönetime esneklik kazandırmayı hedeflemenin yanında, çalışma ilişkilerinde toplu pazarlık düzenine alternatif olmayı da hedefleyen insan kaynakları modeli, yetenekler ve performans açısından ferdi farklılıklara ve motivasyona önem verdiği gibi, sendikacılığı zayıflatacak bir yaklaşım olarak değerlendirilmektedir (Selamoğlu, 1998: 41-42).

İnsan Kaynakları yönetimi uygulamalarının sendikalara yönelik tehditleri, üç şekilde ortaya çıkmaktadır. Bu tehditlerden birincisi; işletmelerde insan kaynakları yönetiminin bireysel teşvikleri ve ödül sistemlerini geliştirmek ve eleman seçiminde kontrolü sağlamak için iletişim kanallarını geliştirmesi ve sendikaları bu sürecin dışında tutmaya çalışmasıdır.

İkincisi; insan kaynakları yönetiminin işletmelerde gerçekleştirdiği yönetim anlayışının, çalışanların kararlara itiraz etme ve değiştirilmesini isteme gücünü zayıflatmasıdır. Bu tür işletmelerde teşvik edici ücret planları, bireyselleştirilen ödül planları, uzun çalışma saatleri ve diğer ödemelerle ilgili anlaşmaların yapılması sendikaların rolünü azaltıcı etki meydana getirmektedir.

Üçüncü ise; insan kaynakları yönetiminin uygulandığı işletmelerde yeteneklere uygun yönetim anlayışının benimsenmesi

sebebiyle sendikaların faaliyetlerine karşı bir mücadeleye yol açılmaktadır (Guest, 1989: 43).

Çalışanların sendikalara üye olmasında işçi-işveren işbirliğinin sağlıklı şekilde geliştirilememesinin rol oynadığı bilinmektedir. Bu açıdan, rekabet üstünlüğü, insan kaynaklarının geliştirilmesine ve etkin kullanımına dayandırılarak sendikalar gereksiz hale getirilmek istenmektedir (Guest, 1987: 506).

e) Sendikasız İşletmeler

Ekonomik ve sosyal alandaki gelişmelere paralel olarak ileri sürülen senaryolarda sendikalara hiç yer verilmemekte veya sınırlı bir rol öngörülmektedir. Çünkü, sendikacılığın mevcut modellerinden birinin, mevcut ekonomik gelişmeler ve şartlar için yeterli olmadığı kabul edilmektedir. Son 20 yılda yaşanan teknolojik gelişmeler ve artan uluslararası rekabet sendikasızlığı ciddi şekilde zorlamaktadır. Endüstri ilişkileri sisteminin üç ayağından biri olan sendikalar, ortadan kalkmasa bile, diğer iki ayağa göre kısalmaktadır. Sistemde devlet çerçeveyi oluşturup, piyasanın rekabetçi özelliğine uyan bir konuma çekilmekte ve işveren ile piyasa şartları belirleyici hale gelmektedir (Şenkal, 1999: 41-42).

Sendikasız işletmelerin özellikle ABD ve İngiltere'de yaygınlaştığı görülmektedir. 1970'li yıllarda toplu pazarlığın güçlenmesiyle ortadan kalkacak geçici sapmalar şeklinde değerlendirilen bu işletmeler, 1980'lerde hızlı bir şekilde artmıştır. Ayrıca, geleneksel olarak imalat sanayiinde üretim yapan işletmelerin hizmetler sektörüne ve başka yerlere kaymaları, sendikasızlaştırma yönündeki eğilimi kuvvetlendirmiştir. ABD'de sendikaların en büyük üye kayıplarının, sanayide meydana geldiği görülmektedir. Benzer gelişmeler AB ülkelerinde de görülmektedir. Bunun sebebi ise, işverenlerin sendikasız bir ortam oluşturma gücüne, yatırımlarını başka yerlere kaydırmalarına ve sendikasız çalışacak işçi gruplarına bağlanmaktadır. Özellikle İngiltere ve Hollanda'da imalat sanayiinde sendikalaşmanın gerilemesi, devlet desteğiyle ayakta duran büyük firmaların bu destek çekilince içine düştükleri krize atfedilmektedir (Visser, 1992: 28).

ABD'de sendika üyeliğinin 1950'lerdeki toplam çalışanların 1 / 3'nden % 15-16'lara düşmesi, sendikacılıkta bir kriz olarak değerlendirilmekte ve bunun diğer kapitalist ekonomilere yansıyıp yansımayacağı tartışılmaktadır. Amerikan tarzı sendikasız endüstri ilişkileri ve insan kaynakları yönetimi uygulamalarının, diğer kapitalist

ülkelerce taklit edilmesinin mümkün olmayacağı ileri sürülmektedir. Bu, kurumsal ve yasal çerçevenin, sosyal ve kültürel yapının ve başlangıç şartlarının ve ücret belirleme sistemlerinin farklı olmasına dayandırılmaktadır. Sendikaların gerilemesinde ABD tecrübesi, dünyada sendikal hareketin bu derece sosyal ve siyasal sistemden soyutlandığı ve siyasete yabancılaştığı bir ülkenin bulunmadığını vurgulamaktadır (Visser, 1992: 39-40).

Sanayileşmiş ülkeler başta olmak üzere bütün dünyada, toplam istihdam içinde imalat sanayiinin payının azalması ve hizmetler sektörünün gelişmesine paralel olarak üretimin küçük işyerlerine kayması, sendikasız işletmelerin oluşması bakımından önemli bir gelişmedir. Az sayıda işçi çalıştıran küçük işyerlerinin sendikacılık ve toplu pazarlık sürecinin dışında kalmayı genellikle başardığı bilinmektedir. Bununla birlikte, sendikasızlaştırma, taşeron uygulaması, kapsam-dışı personel uygulamaları, çırak-stajyer-öğrenci istihdamının artması, geçici ve belirsiz işlerde çalışanların ve kadın istihdamının artması işyerlerinin önemli bir kısmına sendikadan ve toplu pazarlıktan uzak kalma imkanı vermektedir.

Sendikalardan uzak işletmelerin meydana gelmesinde, endüstri ilişkileri yerine çalışma ilişkilerinin ikame edilmesi önemli bir yer tutmaktadır. İstihdamın ve iş piyasalarının düzenlenmesinde sendikaların ve toplu pazarlığın rolünü esas alan endüstri ilişkileri çıkar çatışmalarını ve bunların dengelenmesini amaçlarken; çalışma ilişkilerinin insan kaynakları planlaması, çalışanların işletmeye bağlılığının artırılması, işçi verimliliğinin yükseltilmesi ve işbirliğinin geliştirilmesi üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Sendikalar açısından çalışma ilişkilerinin önemi, çalışanların firma ile bütünleşmelerini sağlayan ve işletmedeki bütün çıkar gruplarını işletme hedeflerine yönelten yönetimin hakim duruma gelmesidir. Buna karşılık, çalışma hayatının işçi-işveren çıkar çatışmasına ve bu amaçla işçilerin örgütlenmesine dayanan endüstri ilişkilerinin varlığını sendikalara borçlu olduğunu söylemek mümkündür (Rollinson, 1993: 4-5).

1980 sonrasında sendikalarda en önemli değişim; merkezileşmenin artması, işçi-işveren ilişkilerinde çatışma yerine uzlaşmanın benimsenmesi, kamu sendikacılık anlayışı yerine özel sektör sendikacılık anlayışının kabul görmeye başlamış olmasıdır (Yorgun, 1999: 27).

f) Japon Yönetim ve Üretim Teknikleri

Sanayileşmiş batı ülkelerinde endüstrilerin Japon yönetim ve üretim sistemlerini uygulama konusunda çok sayıda girişim mevcuttur (Parlak, 1999: 89). Bu sistemler, Japon sanayi şirketlerin doğrudan yabancı yatırımları ile birlikte büyük Japon firmalarında kullanılan üretim metotlarından ithal edilmektedir. Ayrıca Japon olmayan çok sayıda şirket, Japonların başarılarına katkıda bulunduğuna inanılan üretim ve personel politikalarını kendi bünyelerine uyarlamaya başladıkları görülmüştür. Japon üretim metotları (Just-in-Time), personel politikaları (zayıf sendika, işleteme sendikası, yüksek esneklik ve bağlılık yaratmak) dikkatle incelenmiş ve pek çok firma tarafından uyarlanmıştır (Parlak, 1998: 6). Bu politikaların etkinlik ve arzulanabilirlikleri ne olursa oldun, istihdam ilişkilerinde toplu pazarlığın merkezi önem arz ettiği düşüncesine alternatif teşkil etmektedir.

g) Kollektivizmin Gerilemesi

1980'lerde kollektivizmin gerilemesine ve daha bireysel istihdam ilişkilerinin teşvik edilmesine yol açan gelişmeler yoğunlaşmıştır. Sendikasızlaştırmaya yönelik çabalar işgücü ile doğrudan iletişim kurulması ve sendikaların saf dışı edilmesi, liyakat ve performansa dayalı ücretlendirmenin yaygınlaşması, işçi seçimi ve işe alımının önemli hale gelmesi, kar paylaşımı ve hisse senedi mülkiyeti gibi sistemlerin gelişmesi ve işletmelere bağlılığın artırılması gibi yollarla desteklenmiştir. İstihdam ilişkilerinin daha parçalanmış ve bireysel hale geldiği iddiası yaygın olarak paylaşılmaktadır. Sendikacılığın gelişip güçlendiği döneme göre gençlerin sendikalara daha az ilgi gösterdikleri ileri sürülmektedir. Çünkü uzun süreli işsizler arasında gençler önemli bir yer işgal etmekte ve bunlar için iş bulmak oldukça zorlaşmış bulunmaktadır. Ayrıca, dini, siyasi ve ideolojik hareketlerin kuvvetli olduğu yerlerde işçi dayanışmasının zayıfladığı müşahede edilmektedir. Sendikalarla siyasi partiler arasındaki ilişkilerin zayıflaması, sendikaların geçmişte bu konuda elde ettiği başarılarla karşılaştırıldığında hayal kırıklığına yol açan bir durum olarak dikkat çekmektedir (ILO, 1997: 18).

1980'lerde yaşanan dönüşümler, 1990'lı yıllarda istihdamın yapısının 1970'li yıllara göre çok farklı olacağını göstermiştir. Son on yılda sendikaların üye sayılarını olumsuz etkileyen iktisadi ve siyasi şartlarda belirgin değişiklikler yaşanmıştır. Küreselleşme, artan rekabet ve teknolojik yenilikler işgücünün vasıf, yaş ve cinsiyet bileşimini önemli

ölçüde değiştirmiştir. Buna bağlı olarak da çalışanların menfaatleri önemli ölçüde farklılaşmıştır. Sendikalar, üyelerin önceliklerindeki bu farklılaşmayı zamanında ve yeterince kavrayamadıkları için geniş işçi kitleleri nezdinde cazibelerini korumada başarılı olamamışlardır. Faaliyet ve hizmetlerini yeterince çeşitlendiremeyen sendikaların da yeni üyeleri kazanması zorlaşmıştır (Jose, 2000: 8-10).

Artan sermaye hareketliliği, firmaları işgücü maliyetlerine daha duyarlı hale getirmiştir. Bu aynı zamanda firmaların sendikalaşmaya ve sendikal faaliyetlere de duyarlı davranmaları anlamına gelmektedir. Ücretleri yükseltmek, çalışma şartlarını iyileştirmek, işletme yönetiminde işçilerin temsil edilmesini sağlamak ve bütün sosyal hakların geliştirilmesini savunmak isteyen sendikaların işyerini kapatma, başka yerlere kaydırma ve taşerona başvurma gibi yollarla işverence tehdit edilmesi yaygın uygulamalar durumundadır (ILO, 1997: 78).

Ekonomik, demokratik ve sosyal fonksiyonlara sahip olan sendikaların toplumda benimsenmesi ve başarılı sonuçlar elde etmesini, öncelikle emek piyasasında çalışanların hak ve menfaatlerini kanunlar ve düzenlemeler yoluyla korumasına bağlamak mümkündür. Bu konuda sağlanan başarı sendikaların işverenler ve hükümet organlarıyla görüşmek ve diyalog kurmak suretiyle ekonomik ve sosyal politikaları etkileme gücünün bir göstergesi olacaktır. Dolayısıyla, düşük gelirli işçilerin ve diğer düşük gelirli toplum fertlerinin durumunu iyileştirecek kurum ve politikaları oluşturmak, sendikalar için siyasi önemi devam eden bir görevdir.

Ekonomik zorluklar kadar yasa ve düzenlemelerin geleneksel endüstri ilişiklerini ve güçlü sendikaları gereksiz hale getirdiği ileri sürülmektedir. Bu görüş karşısında, endüstri ilişkilerinin ve sendikaların fonksiyonlarının bugün de önemli ve geçerli olduğu savunulmaktadır. Bu yaklaşıma göre ekonomik performans, verimlilik ve etkinlik açısından sendikalar ekonomide yeri doldurulamayacak bir fonksiyon icra etmektedir. Ancak geleneksel endüstri ilişkileri ve sendika yapıları ve fonksiyonları dönüşüme uğramıştır. Yeşil alanların oluşturulması ve sendikasız endüstriyel üretim yerlerinin artması, bu dönüşümün başlıca göstergeleri olarak değerlendirilebilir (Visser, 1992: 39).

Sendikaların işçileri örgütlemede ve müşterek eylemelere yönlendirmede üç temel tehditle karşılaştıkları görülmektedir. Bu tehditlerin birincisi, reel ücretlerdeki artış son 30 yılda ortalamanın dört katına yükselmiş olmasına rağmen çalışanların hayat standartlarının bölgesel, sektörel, vasıf, cinsiyet ve ırk durumuna göre farklılık göstermişlerdir. Yüksek gelire ve hayat standartlarına ulaşmış işçiler krize duyarlı sektörlerdeki meslektaşlarının durumuna aldırış

etmemektedir. Bunun anlamı ise, yüksek standartlara ulaşmış işçilerin bulunduğu durağan bir toplumda, marjinalleşmiş bir kesim ortaya çıkmıştır. Böyle bir gelişmenin sonucunda sendikalar kendilerini ekonomik gelişmenin galipleri ile marjinalliğin kurbanları arasında ikiye bölünmüş olarak bulmaktadır.

İkinci tehdit ise, yükselen hayat standartlarının meslek ve sınıf davranışlarını, sosyo-kültürel çevreyi ve hayat tarzını değiştirmesine bağlı olarak bir taraftan toplumsal hayat zenginleşirken, bir taraftan da ferdiyetçiliğin ve ferdi hayat tarzının önem kazanmasıdır. Bu gelişmeler, ekonomik gelişme ve refah artışının hanehalklarında boş zaman ve daha kısa çalışma saatlerine yönelik talepleri de artırmıştır. Yeni ferdiyetçilik ve hayat tarzlarının çeşitlenmesi çalışma saatleri, çalışma tarzları, ücret ve boş zaman istekleri hakkında farklı talepler ortaya çıkmaktadır. Kısacası, artık sendikalar tarafından desteklenen tek bir işçi grubu ve onların talepleri sözkonusu değildir.

Üçüncü olarak, 1970'lerden itibaren ekonomide üçüncü sektörün gelişmesi sonucunda geleneksel mavi yakalı ve beyaz yakalı işçi ayrımı kalkmıştır. Modern sanayi ve hizmetler sektöründeki yeni tip işçilerin ferdi olarak isteklerini ve şikayetlerini sonuçlandırma istekleri dayanışma ve grup bilincini ortadan kaldırmaktadır (Hoffman, 1995: 105-106).

II. YENİ SENDİKA STRATEJİLERİ

Sendikaların tarihi olarak oynadığı rollerin incelenmesi, gelecekte sendikaların yapabilecekleri konusunda aydınlatıcı olacaktır (Bonior, 1997: 78-81).

İlk olarak, sendikaların artan ücretlerle verimlilik arasında kuvvetli bağ kurarak bütün toplumların değer ve refah oluşturmasında yardım etmeleri önemli bir gelişme olmuştur. Sendikaların güçlü olduğu 1947-1973 döneminde verimlilikte ve reel ücretlerde büyük artışlar sağlanmasının ardından, son 20 yılda sendika üyeliği ve gücünün gerilemesine paralel olarak bu artışlar zayıflamıştır. Sendikaların yeniden güçlenmeleri ve iktisadi ve sosyal hayatta rol oynayabilmeleri, ücretler ile verimlilik ararsındaki bağlantıyı yeniden kurmalarına bağlı kabul edilmektedir. Böylece sendikaların iktisadi ve sosyal hayata bir taraf olarak kabul edilmeleri; halkın refahına katkıda bulunduklarının anlaşılmasına, kârdan adil pay istediklerinin anlatılmasına, gelir farklılıklarının azaltılmasına ve demokratik kurumların güçlenmesine katkı yapmaları ile mümkün olacaktır.

İkinci olarak, sendikaların ekonominin insanlar için var olduğunu hatırlamada önemli rol oynadıklarını unutmamak gerekmektedir. Böylece sendikalar, şirketlerin kâr hırsı ile hareket etmeleri ile toplum istekleri arasında denge sağlamışlardır. Sendikaların temel görevlerinden biri, bir toplum duygusu ve topluma katılma arzusu meydana getirerek çalışma hayatında da toplumun bir anlamını oluşturmalarıdır. Topluma birlikte katılmak kadar birlikte çalışmaya ve birlikte haklara sahip olmaya ihtiyaç duyan insanlar sendikalara çok şey borçludurlar. Temelde demokrasinin uygulamadaki örneği olan sendikalar, sosyal ve siyasal eşitliği savunmanın yanında ekonomide adil paylaşım talep ederler. Dolaysıyla sendikaların gelecekte oynayacakları rolün yeniden iktisadi ve sosyal hayatta önemli değerleri savunduklarını topluma anlatmalarına, geniş işçi kitlelerini temsil etmeyi benimsemelerine, orta sınıfın savunucusu olduklarını ispat etmelerine, üyelerini azaltan ve faaliyet alanlarını daraltan gelişmelere seyirci kalmak yerine onları değiştirmeye yönelmelerine bağlı olacağı söylenebilir.

Üçüncü, olarak sendikaların, işgücü dışındaki halk kitlelerini ilgilendiren geniş bir hareketin odağı olduklarını hatırlamak gerekmektedir. Bu anlamda sendikalar sosyal reformlar için mücadelenin öncüleri olmuş ve serbest piyasalar ile demokratik haklar arasındaki bağın kurulmasını sağlamışlardır.

Sendikalar geniş anlamda demokrasi ve demokratik hakların anlamını ve imkanlarını genişletmeye yönelik çabanın en önemli unsuru olarak görülmektedir. Diktatörlüklerin ve baskıcı rejimlerin sendikaları ve faaliyetlerini yasaklama veya kısıtlama yoluna gitmeleri bunun en önemli göstergesi olarak kabul edilebilir. Ayrıca serbest işçi hareketlerinin sendikal faaliyetlerin bulunduğu ülkelerde ekonomik gelişme ve refah artışında daha ileri seviyelere ulaşıldığı bu noktada önem taşımaktadır.

a) Yeni Sendikal Hedefler

Sendikaların yeni dönemde geliştirecekleri yeni stratejiler dört başlık altında toplanabilir:

1. Çalışanlara ve üyelere yeni hizmetlerin sunulması. Bu yeni hizmetler arasında mesleki danışma hizmetleri, mesleki iletişim programlarının geliştirilmesi, üyelik aidatı ve borçlarda indirim sağlanması ve diğer ilave hizmetler sayılabilir.

2. Üye tabanını genişletmek. Kadınlar, gençler, küçük ve orta ölçekli işletmelerde çalışanlar, istikrarsız işlerde çalışanlar, enformel

işlerde çalışanlar ve diğer marjinal işlerde çalışanlar da dahil yeni üyelere yönelmek sendikalar için önemli açılım sağlayacaktır. Bunlara ilaveten çeşitli türden geçici işlerde çalışanların ve işsizlerin örgütlenmesine yönelik çabaların artırılması da büyük önem taşımaktadır.

3. Uluslararası sendikal işbirliği ve örgütlenme. Üretimin yeniden yapılanması ve yeni alan tercihleri, ÇUŞ'ler tarafından artan bir hızla gerçekleştirilmektedir. Küreselleşme üretim, yatırım ve sermaye hareketleri kadar finansal akımlarda da ulusal sınırları aşmış ve sınırlar ötesi ekonomik faaliyet ağırlık kazanmıştır. Bu gelişmeler, sendikaları başka ülkelerdeki benzer örgütlerle ilişkiler kurmaya ve mevcut ilişkileri geliştirmeye yöneltmiştir. Kamuoyunu bilgilendirme ve uyarma kampanyaları uluslararası engelleri aşarak yürütülmeye başlanmış ve olumlu etkileri de ortaya çıkmıştır. Küreselleşmenin uluslararası ilişkileri ve faaliyetlerini daha genişletmesi ve zenginleştirmesi yönünde sendikalara bir baskı meydana getirmesi, beklenen bir gelişme olarak kabul edilebilir. Küresel ekonomik ilişkilerin ve çok uluslu şirketlerin faaliyetlerinin gittikçe gelişmesi karşısında sendikalar, uluslararası alanda daha etkili olmanın yollarını bulmaya ve uluslararası kuruluşlarla daha yakın ilişkiler geliştirmeye kendilerini mecbur hissetmektedirler (Ekin, 1996: 18-35).

4. Yeni birleşmelere gitmek. Aynı amaçları paylaşan veya aynı toplum kesimlerine hitap eden sivil toplum örgütleri ile birleşmek veya işbirliği yapmak sendikalara yeni bir ses ve güç sağlayabilir. Yüksek performansa sahip sendikaların benimsedikleri hedefleri ve faaliyet alanlarını değerlendiren Marshall, sendikaların gelecekteki başarı unsurlarına da işaret etmektedir (Marshall, 1991: 20-23).

Bu unsurlardan biri, sendikaların amaçlarına ulaşmak ve çalışanların dışındaki nüfus gruplarından destek sağlamak için açık hedefler, politikalar ve stratejiler benimsemiş olmalarıdır. Sendikalar, uluslararası rekabetin; tam istihdamı sürdürmeye, ücretleri artırma ve emeği rekabet tutma gücünü ve çabasını artırmaya katkıda bulunacak şekilde sürdürülmesini istemektedirler. Bu çerçevede sendikalar eşitliğin önemli olduğunu kabul etmekle birlikte, servetin de sadece dağılımı ile değil aynı zamanda artırılması ile de ilgilenmektedirler. Başarılı olmuş sendikaların, işçiler başta olmak üzere tüm halk için eğitim ve öğretim imkanlarının artırılmasında kamu politikalarına ve toplu pazarlığa büyük önem verdikleri bilinmektedir. Evrensel eğitim, sağlık ve aileyi destekleme konularında ve beşeri kaynağın geliştirilmesinde oynadıkları rolü de buna dahil etmek gerekmektedir.

Sendikaların gelecekte başarılı olmalarında önem taşıyan diğer unsur ise; yüksek ücret, tam istihdam ve eşitliği desteklemek konusunda küresel stratejilere sahip olmalarıdır. Piyasaların güçlendirilmesi ve işleyişinin geliştirilmesi kadar, var olmalarının bu piyasaların sağlıklı şekilde sınırlandırılmasına bağlı olduğunu bilen sendikalar, çalışma standartlarını düşürmeksizin beşeri kaynakların geliştirilmesini ve işletmelerin daha etkin olmak suretiyle rekabet etmesini savunmaktadırlar. Başarılı sendikalar 1980'lerden itibaren adalet, tam istihdam ve yüksek gelir temin edilmesine yönelik stratejileri savunmakla birlikte, üretimin ve refahın artması için beşeri kaynakların geliştirilmesinin önemi üzerinde durmaktadırlar. Gelirin adil dağılımı kadar ekonomik büyümenin sürdürülmesi sendikalar için önemli kabul edilmektedir.

Sendikaların başarılı olması için önemli bir diğer unsur ise, güçlü yerel veya bölgesel ve işyeri birimlerine sahip olmaları ve üyeleriyle sıkı ilişkiler kurmalarını sağlayan mekanizmalar geliştirmiş olmalarıdır. İşyeri, ulusal, siyasi ve ekonomik özelliklerden birine göre örgütlenen sendikaların bu özelliklerin tümünü dikkate alarak örgütlenen sendikalar kadar başarılı olamadıkları kabul edilmektedir. Ayrıca sendikaların genel eğitimle birlikte üyelerine vasıf kazandırmaya, sendika yöneticilerinin ulusal karar mekanizmalarına ve siyasi sürece katılmalarına katkıda bulunmak için yoğun eğitim ve araştırma faaliyetlerine yöneldikleri görülmektedir. İstihdam güvencesinin sağlanması; tenkisat, taşeronlaşma ve işyeri kapanmalarının sendikaya önceden bildirilmesi veya sınırlandırılması gibi konularda hedef kitlenin çıkarlarına hitap edecek bir mesajın bulunması, sendikaların benimsenmesi ve güçlenmesi bakımından büyük önem taşımaktadır. Kitle iletişim araçlarında sendikaları tanıtan yayınlar yapmaları ve yeni üyeleri kazanmak için sendikaların reklam ve tanıtıma yönelmeleri de yeni stratejiler arasında kabul edilmektedir (Dereli, 1994: 67).

b) Sendikaların Finansal Kaynakları

Sendikaların bugün ve gelecekte üstleneceği yeni rol ve sorumluluklar ile benimseyeceği yeni stratejiler gelirlerinin seviyesi ve kaynakları ile doğrudan ilişkilidir. Çoğu sendikaların ekonomik varlık temeli ve gelir kaynakları zayıf ve yetersiz görünmektedir. Sendikaların gelirlerinin azalmasında üye kayıplarının önemli bir yer tuttuğu bilinmektedir. Çünkü, üyelik aidatları sendikaların en önemli gelir kaynaklarının başında gelmektedir. Bu açıdan, gelecekte sendika örgütlerinin idari giderleri, örgütlenme ve kampanya ile ilgili giderleri ve

diğer hizmetlere yönelik harcamaları işverenlerce kesilen üyelik aidatlarının kaldırılması veya azaltılması durumunda sendikalarca karşılanabilir olmaktan uzaktır. Üyelik aidatının kaldırılması tehdidi karşısında, sendikaların buna şiddetle karşı çıkması, bu konuda hazırlıksız olduklarının ve bu gelir kaynağına şiddetle ihtiyaç duyduklarının göstergesi olarak kabul edilebilir. Ancak, üyelik aidatına bağımlı olmaları sendikaları kendi insiyatifleri ile hareket edemeyen ve dışsal olaylar tarafından yönlendirilen bir konuma düşürmektedir (Morris and Willman, 1994).

Sendikaların üye sayılarının azalmasına yol açan şartlar, aynı zamanda finansal bakımdan sıkıntıları da beraberinde getirmiştir. Lobi yapma, grev fonları oluşturma, araştırma ve yayınların gerçekleştirilmesi ve diğer hizmetlerin sunulmasında üye sayıları azalan sendikaların sıkıntılı duruma düştükleri gözlemlenmektedir. Bu durumun özellikle büyüklüğü belirli bir asgari ölçeğin altında olan sendikalarda temsil, örgütleme ve idari görevlerin yerine getirilmesini ciddi şekilde zorlaştırdığı iddia edilmektedir. Üyeliğin azalması ve finansal kaynakların yetersizliğiyle karşılaşan sendikaların bu sorunları aşmak için iki veya daha fazla sendikanın tek bir örgütsel birim altında birleşmesi gerektiği savunulmaktadır (Sverke and Sjöberg, 1997: 347-348).

Sendikaların gücünü finansal kaynaklardan ziyade gündemini gerçekleştirmek, kendilerine uygun kurumsal ve kanuni bir çerçeve oluşturmak ile davranışları ve anlayışları etkileme gücü olarak ortaya koyan Hyman, sendikaların sosyal faaliyet ve sosyal yapı bakımından işverenlere göre zayıf olduklarını tespit etmektedir. Sendikalar için gerçek gücü bilgide, araştırmada, danışmada, tartışmada ve içsel süreçlerine dayanan kollektif bir faaliyet iradesinde gören bu yaklaşım, sendikal güç için demokrasi ve liderliğin önemini de vurgulamaktadır (Hyman, 1996: 61).

c) Uluslararası İşbirliği ve Dayanışma

Sendikaların uluslararası gelişmelerde etkili olması ve kurumlarda temsil edilmesi, küreselleşme ve ekonomik entegrasyonla önemi bir kat daha artan bir ihtiyaç haline gelmiştir. Temelleri çok daha eski tarihlere dayanan küreselleşme ve ekonomik bütünleşme sürecinin 1970'lerden itibaren yeni bir aşamaya girmesiyle durgun, işsiz ve eşitsiz bir dünya ekonomisine karşı küresel tepkilerin ortaya çıkması kaçınılmaz bir gelişme olarak kabul edilecektir. Çünkü, üretim, yatırım ve sermaye hareketleriyle sınırlar ötesinde faaliyet göstererek küreselleşmeden

kazançlı çıkanların karşısında sınırları aşamayan ve küreselleşmeden zararlı çıkanlar kayıplarının ne olduğunu anlamaya başlamaktadır. Küresel piyasaların oluşması, uluslararası rekabetin artması ve sosyal ve siyasal kurum ve kurallardaki yakınlaşma bütün ülkelerin katılacağı ve destekleyeceği küresel bir duyarlılık ve uluslararası bir dayanışmanın da temelini hazırlamış olmaktadır. Küresel ekonominin herkes için kuralları büyük ölçüde değiştirdiği dikkate alındığında, sendikaların emeğe yönelik tehditlere küresel ölçekte cevap verecek bir işbirliği ve dayanışmayı gerçekleştirmek için geç kalma tehlikesiyle karşı karşıya bulundukları söylenebilir. Küresel ekonominin en önemli aktörlerinden olan çok uluslu şirketler, ulusal sınırları ve kuralları aşarak faaliyet göstermektedirler. Şirketlerin artan gücü, kanuni engeller, işyerini ve iş süresini temelden değiştiren teknolojik gelişmeler ile ferdiyetçilik eğiliminin kuvvetlenmesi sendikaların örgütlenmesini ve ortak çıkarlar için mücadele etmesini olumsuz etkilemektedir.

Sendikalar açısından uluslararası işbirliğinin temel önceliği asgari standartlar olarak kabul edilmektedir. Bunlar şu şekilde sıralanabilir (Beterhermen, 1996: 266):

a) İnsan hakları, demokrasi ve çalışma standartlarındaki iyileşmelerin dünya çapında yayılmasını teşvik etmek.

b) Uluslararası ekonomik kalkınmayı teşvik etmek.

c) Dünyanın her yerinde işçilerin sosyal ve ekonomik refahını korumak ve geliştirmek.

d) Sürdürülebilir küresel ekonomik büyümeyi desteklemek.

Sendikaların, dünyanın bir bölgesinde yaşayan işçilerin başka bölgelerdeki rakipleriyle “kafa kafaya rekabet”e girişmelerini sağlamaya yönelik tehditlere yeterince karşı koyamamaları, bütün dünyada emeğin dayandığı zeminin kaymasına yol açmaktadır. Dolayısıyla sendikaların, uluslararası alanda işbirliği ve dayanışma konusunda sahip olduğu potansiyele rağmen, şirketlerin ve hükümetlerin terkettiği iktisadi milliyetçiliği terkedemediği ileri sürülmekte ve ulusal çıkar konusunda dünyanın yaşayan son şampiyonları olmakla suçlanmaktadırlar (Thorpe, 1999: 222).

Sendikaların uluslararası işbirliği ve dayanışma çabalarına örnek olarak ICEM (International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers’Unions)’in yürüttüğü kampanya verilebilir. ILO’nun örgütlenme özgürlüğü, toplu pazarlık ve işçi sağlığı ve iş güvenliği ile diğer işçi hakları hakkındaki önemli sözleşmelerinin onaylanması ve

uygulanmasını teşvik etmek için ICEM üyesi bulunan ülkelerde tanıtma faaliyeti başlatmıştır (Thorpe, 1999: 223). Uluslararası sendikal örgütlerin çeşitli ülkelerdeki üye sendikaların grevleri, mücadeleleri, karşılaştığı zorluklar ve meydana gelen değişiklikler hakkında internet kanalıyla kamuoyunu bilgilendirdikleri ve sendikalara yönelik tehditlere dikkat çektikleri görülmektedir.

Sendikaların uluslararası kuruluşlar aracılığı ile işbirliği ve dayanışmayı kuvvetlendirerek ve her türlü uluslararası müzakere ve toplantıda işçilerin menfaatlerini temsil ederek etkili olabilecekleri, küreselleşme ve artan rekabet ışığında daha iyi anlaşılmaktadır. IMF, Dünya Bankası, WTO ve sanayileşmiş ülkelerin katıldığı zirve ve toplantılarda işçilerin menfaatlerinin bugüne kadar başarılı bir şekilde temsil edilmediği iddia edilmektedir. Buna karşılık, işçi hakları ve menfaatleri bakımından ülkeler arasındaki büyük farklılıklar, sendikaların uluslararası şirketler tarafından baskı altında tutulmasına yardım etmektedir. Bu bile, uluslararası ölçekte bir işçi dayanışması ve işbirliği için büyük bir potansiyel oluşturmaktadır. Küresel bir ekonomide işçilerin menfaatlerini korumak için sendikaların güçlü ulusal temellere dayalı olarak kurulup faaliyet göstermeleri bir zorunluluk olarak değerlendirilmektedir (Marshall, 1991: 21).

Sendikaların uluslararası alanda çalışanların menfaatlerini koruma ve geliştirmede uluslararası ticaret anlaşmalarında sosyal şartlara yer verilmesi önemli bir araç olarak değerlendirilmektedir. Dünya Ticaret Örgütü nezdinde sınai ve fikri mülkiyet hakları ile çevre standartlarının korunması kadar çalışma standartlarının korunması konusunda da harcanacak çabalar sendikaları yakından ilgilendirmektedir. Bu doğrultuda dünya çapında sağlanacak dayanışma, uluslararası çalışma standartlarının geliştirilmesinde ticaret anlaşmalarına çok önemli bir konum kazandırmaktadır.

SONUÇ

Üye sayıları, siyasi güç ve etkileri 20 yıldır gerileme içinde olmasına rağmen, sendikaların endüstri ilişkilerinin esas ortakları olmaya devam ettikleri görülmekte ve hiçbir kurum onların yerini alacağa benzememektedir. Bu noktada, sendikaların şimdiye kadar yerine getirdiği ve bir anlamda varlık sebebi olan üç fonksiyonu bundan sonrada yerine getirmelerine ihtiyaç olacağı açıktır. Ekonomik ve sosyal hayatta iş arayanlarda dahil herkese söz söyleme imkanın verilmesi, gelecekte de önemli bir demokratik fonksiyon olarak sendikaları

ilgilendirmektedir. Benzer şekilde ekonomik büyümeyi ve bunun meyvelerinin adil paylaşımını talep etmek önemini koruyan ve sendikaları ilgilendirecek olan bir ekonomik fonksiyon olacaktır. Bütünleşmeyi huzuru ve barışı sağlamak, sosyal dışlanma ve yabancılaşma ile mücadele etmek, kargaşa ve şiddete karşı çıkmak ve fakirliği yok etmeye katkıda bulunmak sendikaların gelecekte sahip çıkacağı önemli bir sosyal fonksiyon olacaktır.

Sanayileşmiş piyasa ekonomileri dahil tüm dünyada sendikalar fazlasıyla geleneksel kalma riski taşımalarına rağmen, çalışanların, ekonominin, siyasetin ve toplumun; önemli fonksiyonlar sahip olan sendikaların varlığını sürdüreceğini söylemek yanlış olmayacaktır. Yapısal zorlamalar ve küresel rekabetle yüzyüze gelen toplumlarda mevcut kurum ve kuralların yeniden düzenlenmesi ve yeni stratejilerin belirlenmesi ihtiyacı sendikalar için bir diğer varlık sebebi ve alanı olarak değerlendirilebilir. Ekonominin insanlar için olduğunu hatırlatma ihtiyacı devam ettiği sürece sendikaların yaşamaya devam edeceği söylenebilir. İnsan hakları ve demokrasinin gelişmesi ve derinleşmesinde sendikaların çabaları önemini korumaktadır. Ekonomik büyümenin sürdürülmesi ve rekabet gücünün artırılması kadar büyümenin meyvelerinin adil dağıtılması ihtiyacı sendikaların varlığını sürdürmesinin temelini oluşturmaktadır.

KAYNAKLAR

Armbruster, Sendoval (1999), “Globalization and Cros-Border Organizing”, ***Latin American Perspectives***, Vol. 105, Issue: 2, s. 108-128.

Arnovitz, Stanley and W. Di Fazio (1995), ***The Jobless Future***, The University of Minnesota, (second edition).

Aykaç, Mustafa (1994), “Esneklik ve Çalışma Hayatı”, ***İktisat Fakültesi Mecmuası, Sabahaddin Zaim’e Armağan***, C. 1-4, s. 101-121.

Aykaç, Mustafa (1995), “Globalleşen Dünyada İşgücü Piyasaları”, ***Çerçeve Dergisi***, Yıl: 4, Sayı: 14, s. 30-33.

Aykaç, Mustafa (1999), ”Küresel Istihdam Krizi ve İşsizliğe Dönüş: Çalışmanın Geleceği”, ***Askon Bülten***, Yıl: 1, Sayı: 3, s. 16-21.

Balcı, Yusuf (1999), ***Sendikacılık ve Toplu Pazarlık Ekonomisi***, İstanbul: Alfa Yay.

Bastion, Jens (1998), “Putting the Cart before the Horse: Labour Market Challenges Ahead of Monetary Union in Europe”, David

Hine and Hussein Kassin (eds.) ***Beyond the Market***, London: Routledge.

Beterhermen, Gordon (1996), "Globalization, Labour Markets and Public Policy" in R. Boyer and Daniel Drache (eds.), ***States Against Markets: The Limits of Globalization***, London: Routledge, s. 250-269.

Bonior, David (1997), "Unions in the Twenty-First Century", ***Challenge***, Vol. 40, No. 5, (Sept. - Oct.), s. 77-95.

Booth, Alison L. (1996), ***The Economics of the Trade Union***, Cambridge: Cambridge University Press.

Boswel, Terry and Dimitris Stevis (1997), "Globalization and International Labor Organizing", ***Work and Occupations***, Vol. 24, Issue: 3, s. 288-308.

Bosworth, Derek, Peter Dawkins and Thorsten Stromback (1996), ***The Economics of the Labour Markets***, Edinburgh: Longman Ltd.

Chaison, Gary N. (1997), "Reforming and Rationalizing Union Structure: New Directions and Unanswered Questions", Magnus Sverke (ed.), ***The Future of Trade Unionism***, Aldershot: Ashgate, s. 19-36.

Compston, Hugh (1997), "Introduction", H. Compston (ed.), ***The New Politics of Unemployment***, London: Routledge.

Deakin, Simon and Keith Ewing (1997), "Inflation, Economic Performance and Employment Rights", J. Michie and J. G. Smith (eds.), ***Employment and Economic Performance***, New York: Oxford University Press, s. 153-176.

Dereli, Toker (1994), "Globalleşen Dünyada Sosyal Politika ve Toplu Sözleşme Düzeninde Yeni Arayışlar", ***MESS: 2000'li Yıllarda Endüstri İlişkilerine Bakış***, (2-7 Kasım 1993, Sarıgerme), İstanbul: MESS Yay. , s. 67-79.

Deutsch, Steven (1991), "Flexible Labor Markets and Labor Training – An American and International Analysis" in Steven Hecker – Margaret Hallock (eds.), ***Labor in a Global Economy***, University of Oregon, s. 120-138.

Ehrenberg, Ronald G. (1994), ***Labor Markets and Integrating National Economies***, Washington D. C.: The Brookings Institution.

Ekin, Nusret (1996), "Değişim ve Sendikaların Geleceği", ***Mercek Dergisi***, Yıl: 2 Sayı: 6 (Nisan), s. 18-35.

Ekin, Nusret (1997), ***Küresel Bilgi Çağında Eğitim-Verimlilik-İstihdam***, İstanbul: İTO Yay.

Ekin, Nusret (1998), "Çalışma Yaşamında Dönüşüm", ***Mercek Dergisi***, Yıl: 3, Sayı: 9 (Ocak), s. 11-15.

Elmeskov, Jorgen (1993), ***High and Persistent Unemployment: Assessment of the Problem and its Causes***, OECD Economic Department Working Papers no. 132, Paris, s. 1-121.

Erdut, Zeki (1998), ***Rekabetin İşgücü Piyasasına Etkisi***, Ankara: TÜHİS Yay.

Erickson, Christopher and Kuruvilla, Sarosh (1998), "Industrial Relations System Transformation", ***Industrial and Labor Relation Review***, Vol. 52, No. 1, s. 20.

Ferner, Anthony and Richard Hyman (1992), "Introduction: Industrial Relations in the New Europe", A. Ferner and R. Hyman (eds.), ***Industrial Relations in the new Europe***, Oxford: Blackwell Pub., s. XVI-XLIX.

Financial Times, Thursday 24, 1986, s. 19

Godfrey, Martin (1986), ***Global Unemployment***, Sussex: Harvester Press. Pub.

Guest, David (1987), "Human Resources Management and Industrial Relations", ***Journal of Management Studies***, Vol. 24, No. 5, s. 503-525.

Guest, David (1989), "Personnel and Human Resources Management: Can You Tell Me Difference?", ***Personnel Management***, January 1989, s. 48-70.

Güzel, Ali (1995), "Rekabet ve Rekabetin Gereği: Esneklik", ***Çalışma Hayatında 21. Yüzyılın Yeni Ufukları***, İstanbul: MESS Yay. s. 194-206.

Hartley, Jean F. (1992), "Joining a Trade Union", J. F. Hartley anda G. M. Stephanson (eds.), ***Employment Relations***, Oxford: Blackwell. s. 163-183.

Hoffman, Jürgen (1995), "The Reform of the Trade Unions in Germany - Some Critical Remarks Cuncerning the Current Debate", ***Transfers***, Vol. 1, No. 1 (January), s. 98-113.

Hyman, Richard (1996), "Changing Union Identities in Europe", P. Leisink, J. V. Leemput and J. Vilrokx (eds.) ***The Challenges to Trade Unions in Europe***, Aldershot: Edward Elgar, s. 53-76.

Hyman, Richard (1999), "Five Alternative Scenarios for West European Unionism", Ronaldo Munck and Peter Waterman (eds.) ***Labour in the Era of Globalization***, London: Macmillan, s. 121-130.

ILO (1996), ***World Employment (1996 / 97): National Policies in a Global Context***, Geneva.

ILO (1997), ***World Labour Report: Industrial Relations, Democracy and Social Stability (1997-98),*** Geneva.

Jackman, Richard (1998), "The Impact of Europan Union on Unemployment Policy", David Hine and Hüssein Kassim (eds.), ***Beyond the Market***, London: Routledge, s. 60-78.

Jose, A. V. (2000), ***The Future of the Labour Movements: Some Observations on Developing Countries***, Geneva: IILS.

Kessler, Sid and Bayliss, Fred (1995), ***Contemporary British Industrial Relations***, London: Macmillan.

Koray, Meryem (1996), "Değişen Bir Dünya ve Sendikalar İçin Bazı Tartışma Noktaları", ***Mercek Dergisi***, Yıl: 1, Sayı: 2, s. 84-91.

Kul, N. (2000), " Uluslararsı İnsan Kaynakları Yönetiminin Gelişimi", ***Bilgi***, No: 2. s. 93-108.

Lane, Christel (1989), ***Management and Labour in Europe: The Industrial Enterprise in Germany***, Britain and France, Aldershot: Edward Elgar.

Layard, Richard, Stephen Nickell and Richard Jackman (1994), ***The Unemployment Crisis***, Oxford: Oxford University Press.

Locke, Richard, Thomas Kochan and Michael Piore (1995), "Reconceptualizing Comparative Industrial Relations: Lesson From International Research", ***International Labour Review***, Vol. 134, No. 2, s. 139-161.

Marshall, Ray (1991), "Labor in a Global Economy" in Steven Hecker and Margaret Hallock (eds.), ***Labor in a Global Economy***, University of Oregon, s. 10-24.

Martin, Andrew (1994), "Labour, the Keynesian Welfare State and the Changing International Political Economy", R. Stubbs and G. R. D. Underhill (eds.), ***Political Economy and Changing Global Order***, London: Macmillan, s. 60-74.

McLaughlin, Eithne (1992), "Towards Active Labour Market Policies: An Overview", ***Understanding Unemployment: New Perspectives an Active Labour Market Policies***, London: Routledge, s. 1-22.

Morris, Tim and Paul Willman (1994), "The Union of the Future and and the Future of Unions", ***Employee Relations***, Vol. 16, No. 2.

Özel, Mustafa (2000), "Yüksek Finanstan Gazino Kapitalizmine", ***Yeni Şafak***, 16 Nisan 2000, s. 7.

Parlak, Zeki (1998), ***The Restructuring in the Turkish Car Industry: Lean Production?***, International Centre for Labour Studies Working Paper, No. 24, University of Manchester.

Parlak, Zeki (1999), "Yeniden Yapılanma ve Post Fordist Pardigmalar", ***Bilgi***, No: 1. s. 83-102.

Peoples, James (1998), "Deregulation and the Labor Market", ***Journal of Economic Perspectives***, Vol. 12, No. 3, s. 110-130.

Piore, Michael J. (1994), "Unions: A Reorientation to Survive", C. Kerr and D. Staudohor (eds.), ***Labor Economics and Industrial Relations: Markets and Institutions***, Cambridge: Harvard University Press, s. 512-541.

R. Van der Hoeven and P. J. Richards (1987), "Depression and adjusment", ***ILO World Employment Programme, World Recession and Global Interdepence***, Geneva, s. 1-20.

Regini, Marino (1992), "Introduction: The Past and Future of social Studies of Labour Movements", Marino Regini (ed.), ***The Future of Labour Movements***, London: Sage Pub., s. 1-16.

Robinson, Joan (1978), ***Contributions to Modern Economics***, Oxford: Basil Balckwell.

Rodrik, Dani (1997), ***Küreselleşme Sınırı Aştı mı?,*** (çev. İ. Akyol – F. Ünsal), İstanbul: Kızılelma Yay.

Rollinson, D. (1993), ***Understanding Employee Relations: A Behavioral Approach***, Wahingham: Addison-Wesley.

Selamoğlu, Ahmet (1998), ***Küreselleşme Sürecinde İnsan Kaynağı***, Ankara, TÜHİS Yay.

Sohlman, Asa and Turnham, David (1994), ***What Can Developing Countries Learn From OECD Labor Market Programmes and Policies***, OECD Technical Paper No. 93, Paris.

Sverke, Magnus and Anders Sjöberg (1997), "Ideologial and Instrumental Union Commitment", Magnus Sverke (ed.), ***The Future of Trade Unionism***, Aldershot: Ashgate, s. 277-293.

Şenkal, Abdülkadir (1999), ***Sendikasız Endüstri İlişkileri: Genel Olarak Dünyada ve Türkiye'de***, Ankara, Kamu-İş Yay.

Tashiaki Tachibaraki and Tomokiko Noda (1996), "Enterprise Uninosim: The Japaneese System at Work", ***Economic Policy***, October, s. 471-485.

Thorpe, Vic (1999), "Global Unionism: The Challenge" in Ronaldo Munek and Peter Waterman (eds.), ***Labour Worldwide in the Era of Globalization: Alternative Union Models in the New World Order***, s. 218-228.

Troy, Leo (1995), "The End of Unionism: A Raeppraisal", ***Current***, Issue 373, June, s. 26-34.

Ülgener, Sabri (1976), ***Milli Gelir, İstihdam ve İktisadi Büyüme***, İstanbul, Der Yay.

Verma , Anil (1991), “Restructuring in Industrial Relations and the Role for Labor”, in Steven Hecker and Margaret Hallock (eds.) ***Labor in Global Economy***, University of Oregon, s. 47-61.

Vilrokx, Jacques (1996), ”Trade Unions in a Postrepresentative Society”, P. Leisink-V. J. Leemp-J. Vilrokx (eds.), ***The Challenges to Trade Unions in Europe***, Aldershot: Edward Elgar, s. 31.

Visser, Jelle (1992), “The Strength of Union Movements in Advanced Capitalist Democracies: Social and Organizational Variations”, Marino Regini (ed.), ***The Future of Labour Movements***, London: Sage Pub. , s. 17-52

Williamson, Jeffrey G. (1998), “Globalization, Labor Markets, and Policy Backlash in the Past”, ***Journal of Economic Perspectives***, Vol. 12, No: 4, s. 51-72.

Worklife Report (1997), ***The Global Challenge to Trade Unions***, Vol. 11, No. 1, s. 2-4.

Yavuz, Arif (1995), ***Esnek Çalışma ve Endüstri İlişkilerine Etkisi***, Ankara: Kamu-İş Yay.

Yorgun, Sayim (1999), “Küreselleşmenin Türk Sendikacılık Hayatına Etkileri”, ***Mercek Dergisi***, Yıl: 4, Sayı: 4, s. 25-35.

YALIN ÜRETİM SÜRECİNİN ORGANİZASYONUNDA ANAHTAR UYGULAMALAR

Doç. Dr. Ahmet SELAMOĞLU [*]

Üretim Sürecinin Organizasyonu

Küresel rekabet içerisinde başarılı olan organizasyonların benimsedikleri temel kriter kalitenin yaratılmasıdır. Doğal olarak kalitenin yaratılmasında da üretim sürecinin kontrolü, verimliliği ve etkinliği ön plana çıkmaktadır. Bu anlayışın geçerlilik kazanmasında ise yalın üretim modelinin uluslararası ölçekte kabul görmesinin çok büyük etkisi vardır.

Kalitenin yaratılması ve üretim sürecinin buna yönelik olarak düzenlenmesinde, Fordist üretim modeli ile yalın üretim modeli arasında büyük farklılık bulunmaktadır. Fordist üretim, modeli, kalitenin yaratılmasının ürün maliyetini yükselteceğini kabul ederken, yalın üretim modeli, kalitenin gerçekte ürün maliyetini düşürücü etki yapacağını ileri sürmektedir. Çünkü üretim sürecinde sürekli gelişmeye bağlı olarak kaliteli ürün arttıkça ve hatalı ürün sayısı azaldıkça, toplam maliyet azalacaktır. Bu yaklaşım içerisinde, küresel rekabet sürecinde başarılı olan organizasyonlarda kalitenin yaratılmasında “toplam kalite yönetimi” kavramı ağırlık kazanmaktadır. Bu kavramın da gelişiminde her ne kadar Amerikalı uzmanlar etkin olmuşsa da, toplam kalite anlayışının geçerlilik kazanması ve yaygınlaşması yalın üretim modeli içerisinde gerçekleşmiştir.

Toplam Kalite Yönetimi

Modern yönetim biliminin temel kavramları arasında kabul edilen toplam kalite yönetimi anlayışı, üretim sürecinin, sayısal yöntemlerin ve insan kaynakları yönetimi politikalarının birlikte uygulanarak sürekli

[*] **İstanbul Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

geliştirilmesi biçiminde tanımlanmaktadır. Temel hedef, üretim sürecinin sürekli geliştirilerek müşterilerin beklentilerinin karşılanması ve bu yolla rekabet üstünlüğünün kazanılmasıdır. Bu hedefin gerçekleştirilmesinde ise sürekli gelişme, müşteri tatmini, üretim sürecinin etkinleştirilerek maliyetinin düşürülmesi, takım çalışması, katılımcı yönetim ve ortak sorumluluk ve organizasyonun yakın çevresiyle organik bağ oluşturması gibi kavramlar önem kazanmaktadır. Kısaca, toplam kalite yönetimi anlayışı organizasyonun bütününü kavrayan ve geleneksel örgütsel yapıyı ve kültürü farklılaştıran bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu anlamda toplam kalite yönetimi, organizasyonun yönetim kademesinin geliştirdiği stratejik planlamaya bağlı olarak, tüm çalışanların ortak sorumluluk ve otorite anlayışı ile katılımının sağlandığı örgütsel yapı içerisinde etkinlik kazanabilir.

Toplam kalite yönetimi anlayışının tarihsel gelişminde öncülük eden Edward Deming ve Joseph M. Juran'ın çalışmalarını dikkate aldığımızda, toplam kalite yönetiminin örgütsel düzeyde bütünsel bir yaklaşım ortaya koyduğunu görmek mümkündür. Deming'in 14 yönetim ilkesini sıraladığı çalışması, toplam kalite yönetimi anlayışının temel unsurlarının belirginleşmesini sağlamıştır. Bu 14 yönetim ilkesi arasında konumuz açısından önemli olanlar,

* istatistiksel kontrol teknikleri ve grup çalışması konusunda eğitim verilmesi,

* emir verici ve cezalandırıcı liderlik yerine yardımcı liderlik,

* korkunun yok edilerek çalışanın soru sormada kendisini özgür hissetmesi,

* sayısal kotalar yerine devamlı gelişmenin üzerinde durulması,

* grup çalışması ve

* iyi işçilik için engellerin kaldırılması'dır (Kreitner; Kinicki, 1995, 16).

Deming, bu ilkeler ile istatistiksel kontrol tekniklerinin kullanılarak ölçümlerin yapılmasını, ortak otorite ve sorumluluk anlayışı içerisinde grup çalışmasının teşvik edilmesini ve organizasyonun bu yolla işgücü verimliliğini yükseltebileceğini, kaliteyi yaratabileceğini ve üretim sürecinde sürekli gelişme sağlayabileceğini ifade etmiştir.

Juran'ın temel yaklaşımı ise üretim sürecinde kalite kontrolünün, yönetim fonksiyonunun ayrılmaz bir faaliyeti olduğu ve bu faaliyetin organizasyonun bütününde uygulanması gerektiği yönündedir (Cole,

1992, 307). Oysa, Fordist üretim modelinde kalite kontrolü üretim sürecinin bir anlamda denetlenmesini ifade etmektedir. Burada temel farklılık, kontrol faaliyetinin tanımlanmasında yatmaktadır. Kontrol, geleneksel yönetim anlayışında organizasyonun sadece kalite kontrol bölümünün sorumluluğunda kabul edilirken, modern yönetim anlayışında organizasyonun tüm birimlerinin sorumluluğunda ve otoritesinde olan bir faaliyet olarak algılanmaktadır. Dolayısıyla günümüzde küresel rekabet içerisinde başarılı olan organizasyonlarda örgütsel düzeyde kalite kontrol anlayışı geçerlilik kazanmıştır.

Schonberger'e göre Juran, Deming ve Feigenbaum gibi uzmanların kalitenin kontrol edilmesiyle ilgili yaklaşımlarının, Avrupa ve Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) büyük oranda ilgi görmemesine karşın, Japonya'da dikkat çekmesinin iki açıklaması vardır. Birincisi, Avrupa ve ABD'ne oranla Japonya'da kaynakların fazlasıyla kısıtlı olmasıdır. Bir anlamda kaynak yetersizliği, Japonya'da üzerinde yeniden çalışılmayı gerektiren kalitesiz ürünlerin üretiminden kaynaklanan kayıpların en aza indirgenmesinde büyük baskı yaratmıştır. Bu baskı özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası yoğunlaşarak, üretim organizasyonunda kalitenin yaratılması, takım çalışması ve katılımcı organizasyon yaklaşımlarının daha fazla uygulama alanı bulmasına neden olmuştur (Kenney; Florida, 1993, 36). İkincisi, ileri derecede uzmanlaşmanın yol açtığı üretim sürecinde, işçinin kendi sorumluluk alanı dışında sorumluluk üstlenmeme davranışının, Japon kültür yapısıyla çok bağdaşmamasıdır (Oliver; Wilkinson, 1993, 21). Bu iki açıklamaya bağlı olarak, örgütsel bütünlük içerisinde üretim sürecinde kalitenin yaratılması anlayışının ancak yalın üretim modelinde geçerlilik kazanabildiğini ifade etmek yanıltıcı olmayacaktır.

Toplam kalite yönetimi anlayışında kalite kavramının da farklılaştığını görmekteyiz. Geleneksel anlayış içerisinde kalite, belirli koşulların ve kuralların yerine getirilmesi olarak tanımlanırken, günümüzde toplam kalite kavramını destekleyen daha geniş bir tanımlama tercih edilmektedir. Bu tanımlamaya göre kalite, kullanılan ürün ve hizmette müşterinin beklentileri karşılanırken, ürün ve hizmet ile ilişkili pazarlama, mühendislik, üretim, destek ve bakım gibi faaliyetlerin bileşkesidir (Oliver; Wilkinson, 1993, 22).

Kalite kavramının bu geniş tanımı içerisinde temel unsur, müşteri beklentilerinin karşılanmasıdır. Modern yönetim ve üretim anlayışı içerisinde müşteri tanımı da geniş bir çerçevede kabul edilmektedir. Müşteri, ürün veya hizmeti sadece son aşamada kullanan ve tüketen kişi değildir. Müşteri, üretim aşamasında yer alan ve ürün ile dolaylı ya da dolaysız ilişkide olan kişileri de kapsamaktadır. Bu anlamda işçiler de,

ürün veya hizmeti sadece son aşamada kullanan ve tüketen kişiler kadar müşteri olarak kabul edilmektedirler. Uluslararası ölçekte başarılı olan organizasyonlar kalite konusunda benzer yaklaşımı kabul etmektedirler. Bu bağlamda kalitenin yaratılması küresel rekabet sürecinde daha da zorlaşmaktadır. Çünkü kalite, üretim sürecinde sadece belirli koşulların gerçekleştirilmesi ile değil, ürün veya hizmet ile ilişkide olan geniş müşteri grubunun beklentilerinin karşılanması ile gerçekleşmektedir.

Toplam kalite yönetiminin değerlendirilmesinde dört temel ilke tanımlayarak, bir anlamda küresel rekabet sürecinde başarılı organizasyonların yapısal özelliklerini ortaya çıkarmak mümkündür. Bu ilkeler,

*ürünün üzerinde yeniden çalışmanın maliyetini ortadan kaldırmak için ilk defada doğru yapmak,

*tüketicileri ve çalışanları dinlemek ve onlardan öğrenmek,

*devamlı gelişmeyi günlük olgu haline getirmek ve

*takım çalışması, güven ve saygı oluşturmaktır (Kreitner; Kinicki, 1995, 17).

Bu ilkeler doğrultusunda, başarılı organizasyonlar sahip oldukları kaynakları en etkin biçimde kullanan, müşterilerinin beklentilerini karşılayabilecek esneklikte olan, devamlı gelişmeyi hedefleyen, ortak sorumluluk ve takım çalışmasını oluşturan organizasyonlardır. Özellikle bir üretim faktörü olarak insan kaynağını en etkin biçimde kullanan ve onun sonsuz yaratıcılığından faydalanabilen organizasyonlar, küresel rekabet içerisinde büyük üstünlük kazanmaktadırlar. Bu yaklaşım içerisinde teknoloji, üretim sürecinin organizasyonunda belirleyici unsur değil, tamamlayıcı unsur olarak değerlendirilmektedir. Diğer bir ifadeyle, örgütsel verimlilik ve kalitenin yaratılması sadece teknolojiye veya insan unsuruna değil, bu iki unsurun birbirini tamamlamasına bağlıdır (Appelbaum; Batt, 1995, 86).

Yalın üretim sürecinin organizasyonunda, toplam kalite yönetimi yaklaşımının yanısıra, takım çalışması ve katılımcı organizasyon anlayışının da rekabet üstünlüğünü belirleyici etkisini vurgulamak gerekmektedir. Dolayısıyla bu aşamada toplam kalite yaklaşımının yanısıra takım çalışması ve katılımcı organizasyon kavramlarını da değerlendirmek önem kazanmaktadır.

Üretim Yönetimi ve Takım Kavramı

Yalın üretim modelinin yapısal taşlarından biri olan takım çalışması, küçük çalışma gruplarının üretim sürecinde özellikle kendi çalışma alanlarıyla ilgili olarak karar verme yetkisine sahip olmalarını ve üretim sorumluluğunu üstlenmelerini ifade etmektedir (Oliver; Wilkinson, 1993, 111). Bu iki temel özellik çerçevesinde çalışma grubu öncelikle üretim faaliyetini kendi içerisinde düzenleyerek üyeleri arasında görev dağılımı yapmakta, yetki ve sorumluluğu belirli bir liderlik ve koordinasyon anlayışı içerisinde üyelerine vermekte, karşılıklı etkileşim ve iletişim ile ortak amaca yönelmeyi sağlamakta, kişisel yaratıcılığı harekete geçirmekte, geniş anlamda kontrol faaliyetini kendi bünyesinde gerçekleştirmekte, sayısal ve fonksiyonel esnekliği uygulamakta ve kalitenin yaratılmasında çekirdek yapıyı temsil etmektedir. Kısaca takım çalışması, üretim organizasyonunda görevlerin fonksiyonel olarak ilişkilendirilmesine olanak sağlamaktadır (Kenney; Florida, 1993, 37).

Üretim sürecinde böyle bir yapının oluşturulması işçinin motivasyonunu ve örgütsel bağlılığını güçlendirirken örgütsel düzeyde verimliliği, kaliteyi ve karlılığı artırmaktadır. Bir başka deyişle, üretim sürecinin işçiler tarafından kontrol edilmesi üretim maliyetlerini azaltırken verimliliği artırmaktadır. Çünkü, takım çalışması anlayışında görevler ve sorumluluklar, işlerin en verimli biçimde organize edilmesini bilen işçi grubuna verilmekte ve grup kendi içerisinde görev dağılımını gerçekleştirerek, hareket alanını geniş tutulabilmektedir.

Takım çalışması anlayışında işgücünün birlikte yaratıcı gücünü ortaya koyması, ürün ve üretim sürecinin sürekli gelişiminde temel kaynağı oluşturmaktadır. Bu bağlamda organizasyonlar takım çalışması anlayışı içerisinde işçilerin bireysel ve toplu olarak yaratıcı güçlerini kullanmalarından ve ürün ve üretim sürecini geliştirmelerinden büyük kazanımlar elde etmişlerdir. Kısaca, takım çalışmasında en etkin yöntemin aranması ve geliştirilmesi hedefi vurgulanmaktadır. En etkin yöntemin aranması ve geliştirilmesi ise yalın üretim modelinde “kaizen” kavramı ile ifade edilmektedir. Takım üyeleri birlikte hareket ederek üretim organizasyonunun planlamasını yapmalı, üretimi gerçekleştirmeli ve her aşamada daha verimli, daha etkin ve daha ucuz yöntemler geliştirmeye çalışmalıdırlar. Gerçekte ürün ve üretim sürecini olumlu etkileyen bu kazanımlar sadece takım çalışmasından değil, günlük tartışmalardan, kalite geliştirmeye yönelik toplantılardan veya bireysel olarak işçilerin tekliflerinden de elde edilmektedir.

Takım çalışmasının örgütsel verimliliğe ve karlılığa yaptığı katkıyı inceleyen araştırmalardan elde edilen sonuçlar, Japon çokuluslu şirketlerinin rekabet üstünlüklerini açıklamada oldukça yeterlidir.

Örneğin, takım çalışmasında işçilerin kalite kontrolünü ve çalıştıkları makinaların bakımını kendilerinin yapması, üretim sürecinin etkinliğini büyük oranda artırmaktadır. Ayrıca takım çalışması içerisinde işçinin birden fazla fonksiyon kazanarak üretim bandında hareketli olması, üretim akışını hızlandırırken verimliliği olumlu etkilemektedir. Bu konuda otomobil endüstrisinde yapılan bir araştırmada, Amerikan fabrikalarında makinaların üretim süreci içerisinde zamanın % 50'sinde işlevsel olmadığı saptanırken, aynı oran Japon fabrikalarında sadece % 15'dir. Bu yüksek kullanım oranı, Japon şirketlerinin sermaye yatırım oranını azaltırken, yatırımların amortisman süresini nisbi olarak kısaltmaktadır (Kenney; Florida, 1993, 37). Kuşkusuz işçinin birden fazla fonksiyonlu hale getirilmesi, üretim sürecine olan yabancılaşma sorununu ortadan kaldırırken işçi devrini ve üretim sürecinin kesintiye uğraması tehlikesini de azaltmaktadır.

Takım çalışmasında en büyük etkinlik ve sorumluluk takım liderindedir. Takım lideri üretim sürecinin organizasyonunda en önemli rolü üstlenmektedir. Takım liderinin temel sorumluluğu üretim sürecini sürekli çalışır halde tutmaktır. Bu temel sorumluluk içerisinde liderin önemli görevleri arasında işçilere görev dağılımı yapmak, işe gelmeyen işçilerin yerine başka işçileri görevlendirmek ve kalite kontrolünü gerçekleştirmek öncelikle sayılabilir (Kenney; Florida, 1993, 134). Ayrıca, takım liderinin de takım üyesi olduğu ve takım içerisinde diğer işçiler gibi çalıştığı unutulmamalıdır. Takım lideri özellikle üretim sürecinin aksayan noktalarında bulunmak ve üretimin durmaması için çalışmak zorundadır.

Takım çalışmasının üretim organizasyonuna sağladığı en büyük katkı, üretim sürecini esnekleştirerek organizasyonun verimliliğini, kalitesini ve karlılığını olumlu etkilemesidir. Takım çalışması anlayışı içerisinde işçinin yoğun eğitimle çok fonksiyonlu hale getirilmesi, ortak yetki, sorumluluk ve kontrol ile işbirliği içerisinde çalışması, motive olarak yaratıcı yönünü ortaya koyması ve üretim sürecinin bütünü hakkında bilgi sahibi olması, bir yandan kaynakların ve özellikle insan unsurunun çok daha ekonomik kullanımına ve dolayısıyla üretim akışının hızlanmasına yol açarken, diğer yandan örgütsel verimliliği ve kaliteyi artırmaktadır. Hiç şüphesiz Fordist üretim modeli içerisinde, dakikada 35-45 saniye arasında çalışmaya ve geri kalan zamanda da dinlenmeye alışmış olan işçilerin, takım çalışması içerisinde 55 saniye ve üzerinde çalışmaya uyum sağlaması kolay olmadığı gibi, en önemli direnç nedeni olabilmektedir. Kısaca, takım çalışması ile organizasyonun tüm üyelerinin hem daha akıllı ve yaratıcı hem de daha fazla çalıştıkları bir gerçektir. Bu temel özellikler itibariyle takım çalışması üretim sürecinde

sürekli gelişmeye zemin hazırlamakta ve toplam kalite artarken üretim maliyeti gerilemektedir.

Öte yandan takım çalışmasında takım lideri ve işçiler üretim sürecinin verimliliği ve hızlılığı için birbirleri üzerinde baskı oluşturmaktadırlar. Takım çalışmasında özellikle görevlerin fonksiyonel olarak ilişkilendirilmesi, takım içerisinde her işçinin verimli ve hızlı çalışmasını gerektirmektedir. Bir işçinin yetersizliği, diğer işçiler tarafından desteklenerek üretim sürecinin verimliliği ve hızlılığı korunmaktadır. Burada önemli olan, takım çalışmasında işçilerin oluşturduğu kontrol amaçlı sosyal baskıdır. Bu sosyal baskı içerisinde de takım üyelerinin kendi aralarında yarattığı disiplin önceliklidir.

Bu çalışma ortamı, Fordist modelin neden olduğu üretim sürecine yabancılaşma sorununu büyük oranda ortadan kaldırsa da, üretim sürecinin yoğunluğu ve grubun işçiler üzerinde oluşan sosyal baskısı nihayetinde işçileri olumsuz etkileyebilmektedir. Özellikle takım çalışması içerisinde işçiler kendi çalışma alanlarıyla ilgili olarak üretim sürecinde karar verme ve kontrol yetkisi açısından yeterli sorumluluğa sahip değillerse, olumsuzluklar daha da çoğalmaktadır. Öte yandan bu üretim anlayışı içerisinde gelişen ve takım çalışmasının özellikle sosyal ilişkilerini benimsemiş olan işçinin yalın üretim modeline uyum sağlaması, Fordist üretim modeli içerisinde alışkanlıklar kazanmış işçinin uyum sağlamasından çok daha kolay ve hızlı olmaktadır.

Ürün ve üretim sürecinin geliştirilmesinde takım çalışmasının yanısıra kalite çemberlerinin oluşturulması ve bireysel öneri sisteminin uygulanması da önemli unsurlardır. Toplam kalite anlayışı içerisinde birbirini tamamlayan bu üç yapısal özellik gerçekte bir arada uygulanmaktadır. Bir başka ifadeyle, takım çalışmasını başarıyla uygulayan organizasyonlarda kalite çemberlerinin ve bireysel öneri sisteminin etkin olarak işlediğini ileri sürmek mümkündür. Bu bağlamda kalite çemberlerinin ve bireysel öneri sisteminin ürün ve üretim sürecine etkisi, “katılımcı organizasyon” başlığı altında değerlendirilecektir.

Katılımcı Organizasyon

Yalın üretim modelinin temel özelliği, işgücünün sahip olduğu bilgi ile yaratıcı yönünü, paylaşımcı bir çalışma ortamı içerisinde kullanması sağlanarak, sürekli gelişmenin yaratılmasıdır. Böyle bir yapının oluşturulmasında organizasyonun çeşitli mekanizmaları vardır. Bu mekanizmalar arasında en önemlisi takım çalışmasıdır. Gerçekten takım çalışmasında işgücü sahip olduğu yeteneği ve bilgiyi ortak kullanıma açarak, üretim sürecinde önemli bir etki alanı yaratmakta ve

sürekli gelişme sağlanmaktadır. İşgücü bir yandan daha hızlı bir çalışma sürecine girerken diğer yandan daha fazla yaratıcılığını ve aklını kullandığı bir üretim süreci oluşturmaya çalışmaktadır. Masahiko Aoki ve Kazuo Koike'nin "yaparak öğrenme" olarak kavramlaştırdığı bu yapı, işgücünün aklı ile üretimin kombinasyonunu ifade etmektedir (Kenney; Florida, 1993, 39). Bu bağlamda, ürün ve üretim sürecinin geliştirilmesinde takım çalışmasının verimlilik, kalite ve karlılığın ötesinde bir başka sonucu olarak, işçinin motivasyonunun ve organizasyona gönüllü ortaklığının ve bağlılığının sağlandığını görmekteyiz.

İşgücü ile organizasyonun çıkarlarının bütünleştirilmesinde, taraflararası iki yönlü iletişim sürecinin oluşturulmasında ve işgücünün bilgi ve yaratıcılığını kullanarak sürekli gelişmenin sağlanmasında takım çalışmasının yanısıra kalite çemberleri veya kalite geliştirme grupları ile öneri sistemleri de dikkatle değerlendirilmelidir.

Bu üç mekanizmanın da kalitenin yaratılması arayışı içerisinde geliştiğini ve yaygınlaştığını görmek mümkündür. ABD'nin Kore'de Amerikan ordusu için daha kaliteli ürünler talep etmesi, Japonya'da 1949 yılında kalitenin kontrol edilmesi ve geliştirilmesi arayışını başlatmıştır (Kenney; Florida, 1993, 40). 1950'lerin ilk yarısında ise Japonya'yı ziyaret eden Deming ve Juran, kalitenin yaratılması arayışına önemli katkılar yapmıştır.

Kalite çemberleri hareketi Japonya'da 1962 yılında "Ustabaşı İçin Kalite Kontrolü" adlı yayının çıkması ile başlamıştır (Oliver; Wilkinson, 1993, 23). Kalite çemberi, genelde beş ile on işçi arasında değişen ve gönüllü olarak haftada bir veya iki kez biraraya gelerek kendi çalışma alanlarında verimliliği ve kaliteyi yükseltmeyi hedefleyen bir çalışan grubudur (Levine, 1995, 5). İşçiler, kalite çemberleri içerisinde verimliliği ve kaliteyi yükseltmeye çalışırlarken pareto analizi, sebeb-sonuç diyagramları, histogramlar ve dağılım tabloları gibi basit istatistiksel analizler yapma ve sorun çözme teknikleri üzerinde eğitimden geçirilmektedirler.

Japon modeli içerisinde kalite çemberleri 1970'lerin sonlarında ve 1980'lerin başlarında batıda ilk dikkati çeken mekanizma olmasına rağmen, Japon modelinin başarısında çok büyük bir paya sahip olmadığını iddia eden görüşler vardır. Bu görüşler arasında örneğin, Schonberger'e göre Japon şirketlerinin kaliteli ürün ve üretim konusundaki ünü kalite çemberleri öncesine dayanmaktadır. Ayrıca Schonberger, kalite çemberleri uygulamasının önder Japon şirketleri arasında çok fazla olmadığını ileri sürmüştür (Oliver; Wilkinson, 1993, 23-24). Oysa, toplam kalite anlayışı içerisinde bir anlamda birbirini tamamlayan takım çalışması, kalite çemberleri ve öneri sistemleri Japon

şirketlerinin çoğunluğunda üç yapısal özellik olarak bir arada uygulanmaktadır. Bir başka ifadeyle, takım çalışmasını başarıyla uygulayan organizasyonların hemen hemen hepsinde bireysel öneri sistemi ve kalite çemberleri etkin olarak işlemektedir.

Schonberger'in ileri sürdüğü bir başka görüş, kalite çemberlerinin üretim süreciyle organik ilişkisinin olmaması nedeniyle, kalitenin yaratılmasına yönelik örgütsel düzeyde büyük katkılar sağlamamasına rağmen, işgücünün motivasyonu ve örgütsel iletişim açısından büyük önem taşımasıdır. Gerçekten organizasyonlardaki uygulamalara baktığımızda, kalite çemberlerinin ve öneri sistemlerinin her ne kadar örgütsel düzeyde önemli katkılar sağladığını yadsımamakla birlikte, öncelikle vurgulamamız gereken, işgücünün motivasyonunu ve bağlılığını güçlendirmede ve örgütsel iletişimde büyük önem taşıdığıdır.

Katılımcı organizasyon anlayışı içerisinde takım çalışması, kalite çemberleri ve öneri sistemleri işçilerin katılımını, motivasyonunu, bağlılığını, ortaklığını ve işbirliğini güçlendirmektedir. Organizasyon verimlilik, kalite ve karlılık açısından büyük avantajlar elde ederken, sosyal bir boyut kazanarak taraflararası uzlaşı ve uyumu gerçekleştirmekte ve yalın üretim modelinin işlerliği güvence altına alınmaktadır. Diğer bir ifadeyle, Japon modelinin insan unsuru açısından kırılgan bir yapıda olması, katılımcı organizasyon anlayışını vazgeçilmez kılmaktadır.

Sonuç olarak, küresel rekabet içerisinde başarılı olan organizasyonların örgütsel değişim sürecinde katılımcı organizasyon anlayışını gerçekleştirdiklerini görmekteyiz. Bu bağlamda katılımcı organizasyon anlayışıyla elde edilen örgütsel kazanımlar olarak aşağıdaki ifadeler belirtilebilir,

*çalışanların katılımı organizasyonun kararlarını etkinleştir-mektedir,

*karar sürecinde yer alan çalışanlar bu kararların uygulanmasında çok daha aktif olmaktadırlar,

*bazı çalışanlar için katılım, yaratıcılık, bağlılık, kendini gerçekleştirme, sosyalleşme ihtiyaçlarının tatminini ve güç duygusunun geliştirilmesini sağlamaktadır,

*katılım, örgüt içi iletişimi geliştirirken kararların ve önerilerin benimsenmesi ve uygulanması organizasyonla olan bütünleşmeyi pekiştirmektedir,

*çalışanlar kendilerini yönlendirmeyi öğrenirlerken liderlik vasıflarını da geliştirmektedirler,

*taraflar, mücadeleci nitelikte olmayan katılımı öğrendikleri zaman, sorunları, iki tarafın da ihtiyaçlarını tatmin edecek biçimde çözüme kavuşturma vasıflarını geliştirmiş olmaktadırlar (Armshaw; Carnevale; Waltuck, 1993, 95).

Bu kazanımlar çerçevesinde vurgulanması gereken, küresel rekabet içerisinde başarılı olan organizasyonların üstün vasıflı yöneticilerden ve yetersiz işçilerden oluşmadığıdır. Aksine bu organizasyonlar, yöneticilerinin ve işçilerinin yeterli vasıf düzeyinde olduğu ve sürekli gelişme anlayışı içerisinde yetki ve sorumluluğun ortak kullanıldığı oluşumlardır.

Üretim Sürecine Esneklik Kazandırılması

Yalın üretim sürecinin yapısal taşlarından biri kabul edilen takım çalışması, üretim organizasyonunda görevlerin fonksiyonel olarak ilişkilendirilmesine olanak sağlayarak örgütsel düzeyde verimliliği, kaliteyi ve karlılığı artırırken, motivasyonu ve örgütsel bağlılığı da güçlendirmektedir. Bu yapı içerisinde takım çalışmasının üretim organizasyonuna sağladığı en büyük katkı, üretim sürecini esnekleştirerek organizasyonun verimliliğini ve karlılığını artırırken maliyetlerini düşürmesidir. Özellikle görevlerin fonksiyonel olarak ilişkilendirilmesiyle geniş iş tanımlarına bağlı az sayıda iş sınıflandırması sisteminin işlerlik kazanması, birbirleriyle ilişkili işlerin gerçekleştirilmesinde bazı işleri gereksizleştirerek üretim zamanının kısalmasına ve işçi sayısının azalmasına yol açmaktadır.

Öte yandan 1980 sonrasında robot ve mikroelektronik teknolojilerinin hızla gelişmesi ve yayılması, üretim sürecinde özellikle ürün çeşitliliğinin yaratılmasında makinaların çok sık programlanmasını ve hatta üretim bandının yeniden düzenlenmesini gündeme getirmektedir. Kuşkusuz teknolojinin bu yönlü gelişimi, dar iş tanımlarına bağlı ileri derecede iş sınıflandırması anlayışını geçersiz kılmıştır. Kısaca, geniş iş tanımları içerisinde değişik görev ve sorumlulukları yerine getirecek çok fonksiyonlu işgücüne ve bu işgücünün etkin olarak çalışmasını sağlayacak üretim organizasyonuna olan ihtiyaç şiddetle artmış ve artmaktadır.

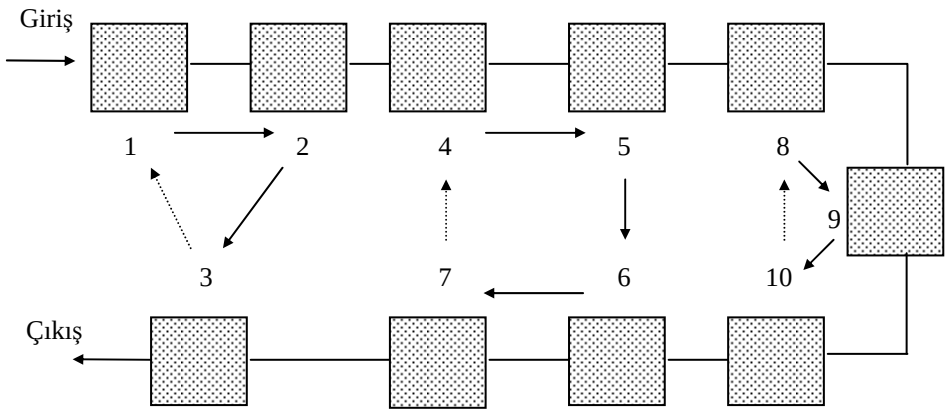
Sonuç olarak takım çalışması, tam zamanlı üretim ve teknolojik gelişmeyle ilişkili olarak gündeme gelen üretim sürecinin esnekliği, fonksiyonel olarak birbirleriyle ilişkili işlerin gerçekleştirilmesinde birden fazla fonksiyona sahip işgücünü gerektirmektedir. Gerçekten takım çalışması içerisinde yetki ve sorumluluğu ortak paylaşarak çalışan ve

sürekli eğitimden geçirilerek çok fonksiyonlu hale getirilen işgücü, katılımcı yönetim anlayışı ile özellikle kendi çalışma alanı içerisinde üretim sürecini etkileyebilme imkanına sahip olurken, üretim sürecinin esnekleştirilmesiyle de sahip olduğu bilgi ve tecrübe birikimiyle yaratıcılığını çok daha etkin biçimde üretim sürecine yansıtabilmektedir.

Bu bağlamda üretim sürecine esneklik kazandırılmasında, literatürde kendi adıyla anılan Toyota üretim modelini kısaca değerlendirmekte fayda vardır. Toyota üretim modelinde üretim sürecine esneklik iki yöntem ile kazandırılmaktadır. Bunlar, üretim sürecinde fonksiyonel olarak birbirleriyle ilişkili makinaların belirli bir plan içerisinde yerleştirilmesi ve çok fonksiyonlu-vasıflı işgücünün oluşturulmasıdır (Oliver; Wilkinson, 1993, 37).

Şekil 1

Toyota Üretim Modelinde "U" Biçimli Üretim Hattı



Kaynak: Oliver, N.; Wilkinson, B.; ***The Japanization of British Industry: New Developments in the 1990's***; Blackwell Publisher; Reprinted; 1993; s. 37.

Toyota üretim modelinde olduğu gibi makinaların "U" biçiminde planlanması, birbirleriyle fonksiyonel olarak ilişkili makinalar üzerinde işçilerin sorumluluklarının genişletilerek veya daraltılarak birden fazla makina ile çalışabilmelerine ve gerektiğinde (üretim akışının gerisinde kalındığında veya işe devamsızlık halinde) işçilerin birbirlerine yardımcı olmalarına olanak sağlamaktadır. Kısaca üretim sürecinde denge, Fordist modelde olduğu gibi çalışma istasyonları arasında boşluklar yaratılarak değil, işgücünün kullanımında esneklik sağlanarak

kazanılmaktadır (Oliver; Wilkinson, 1993, 37-38). Kuşkusuz bu durum üretim akışının hızlanmasında büyük rol oynamaktadır.

Yoğun eğitim programları ile işgücüne birden fazla fonksiyon kazandırılması, üretim sürecinin esnekleştirilmesinin tamamlayıcı unsurudur. Bu bağlamda işçiye birden fazla fonksiyon kazandırılması, sürekli iş rotasyonu uygulamasıyla gerçekleşmektedir. Çünkü özellikle takım çalışmasında işçinin yoğun rotasyon içerisinde olması, üretim sürecinin değişik fonksiyonlarıyla karşılaşmasına ve bilgi birikimi sağlamasına imkan vermektedir. Örneğin, bir Toyota çalışanının bir günlük çalışma içerisinde üretim sürecinde 35 farklı iş gerçekleştirmesi ve 6 mil yürümesi yoğun iş rotasyonunun çok açık bir göstergesidir (Oliver; Wilkinson, 1993, 38). Kuşkusuz işçilerin rotasyon içerisinde değişik vasıflar kazanmaları, nihayetinde bireysel ve grup olarak yaratıcılıklarını ve sorun çözme yeteneklerini güçlendirmekte ve örgütsel etkinlik artmaktadır. Sonuç olarak işçilerin takım çalışmasında ortak sorumluluk ve yetki ile sürekli rotasyona tabi tutulması bir yandan işçilerin hem daha akıllı ve yaratıcı hem de daha fazla çalıştıklarını, diğer yandan ise disiplinli bir ortam içerisinde baskı altında yönetildiklerini göstermektedir.

Yoğun iş rotasyonu, işçilerin sürekli aynı işi yapmalarından kaynaklanan iş kazalarını da engelleyici rol oynamaktadır. Çünkü ergonomik olarak aynı işi sürekli yapan işçi, vücudunun sadece belirli bir bölümü üzerinde yoğun baskı oluştururken, değişik işlerde çalışan işçi baskıyı vücudunun bütününe yayabilmektedir (Kenney; Florida, 1993, 40). Doğal olarak hızlı üretim akışı içerisinde baskının vücudun bütününe yayılması ve değişik işler yapmanın getirdiği konsantrasyon iş kazalarını azaltıcı etki yapmaktadır.

İş rotasyonunun genellikle takım çalışması içerisinde gerçekleştiğini söylemek hatalı olmayacaktır. Gerçekten takım çalışması içerisinde işçiler birbirlerinin işleri üzerinde ustalaşana kadar sürekli rotasyona tabi tutulmaktadırlar. Ancak iş rotasyonunun takımlar arasında (transfer) gerçekleştiği durumlar da vardır. Özellikle fonksiyonel ilişkilerin zayıf olduğu değişik işler üzerinde değişik takımların uzmanlaşması, zaman zaman işçilerin takımlar arasında rotasyona tabi tutulmalarını gündeme getirmektedir. Takımlar arasında gerçekleşen rotasyonda önemli olan, işçilerin üretim sürecinin bütününe yönelik temel vasıfları ve bilgiyi kazanmış olmalarıdır. Ayrıca iş rotasyonu işçiler ve dolayısıyla çalışma gupları arasındaki iletişim kanalının açılmasına ve işçilerin bilgi birikimlerinin örgüt düzeyinde yayılmasına olanak sağlamaktadır.

Takımlar arasında gerçekleşen rotasyon, işçilerin ve dolayısıyla çalışma takımlarının üretim sürecinin bütünü hakkında çok daha

kapsamlı bilgi sahibi olmalarına imkan verirken, işçiler için de bir kariyer planlaması niteliği kazanmaktadır. Gerçekten üretim sürecinin esnekleştirilmesinde geniş iş tanımlarına bağlı sınırlı sayıda iş sınıflandırmasına yönelen organizasyonlar, işçilerin kariyer planlamalarına büyük önem vermektedirler. Çünkü organizasyonun ve işçilerin istekleri dikkate alınarak kariyer planlamaları başarılı biçimde yapılan işçilerin, üretim sürecinde kendilerini belirli bir iş ile özdeşleştirme eğilimleri çok zayıflamaktadır. Bu bağlamda iş rotasyonu ile kariyer planlamasını ilişkilendiren organizasyonlar üretim sürecinin esnekleştirilmesinde işgücünün desteğini çok daha kolay kazanırlarken, uzun dönemli istihdam ilişkisinin oluşmasına da olanak sağlamaktadırlar.

Üretim Şebekesi ve Tam Zamanlı Arz Sistemi

Son olarak yalın üretim sürecinin organizasyonunda bir başka yapısal özellik olan son kullanıcı ile arz ediciler arasındaki ilişkiyi değerlendireceğiz. Gerçekten yalın üretim modelinin, alternatif üretim modelleri arasında geçerlilik kazanmasında önemli bir paya sahip olan son kullanıcı ile arz ediciler arasındaki ilişki, bu iki grubun sahip olduğu bilgi ve yaratıcılığı birlikte ortak hedef doğrultusunda kullanmasına olanak sağlarken, organizasyonun geleneksel olarak tanımlanmış olan sınırlarını ve fonksiyonlarını belirsizleştirmektedir (Kenney; Florida, 1993, 44).

Yalın üretim modelinin 1980 sonrasında uluslararası ölçekte kabul görmesi, bu yapısal özelliğin yakından değerlendirilmesine ve küresel rekabet sürecinde yer alan organizasyonlar başta olmak üzere büyük ölçekli organizasyonların hemen hemen hepsinde benimsenmesine yol açmıştır.

Üretim şebekesi ve tam zamanlı arz sistemini benimseyen organizasyonlar arz edicilerle olan ilişkilerini çok katmanlı bir yapı içerisinde organize etmektedirler. Bu sistem içerisinde arz ediciler üretimin son aşamasının gerçekleştiği çekirdek şirket etrafında çok katmanlı bir yapı oluşturmaktadırlar. Üretimin son aşamasının gerçekleştiği çekirdek şirket ise arz ediciler arasında ilişkinin kurulmasında ve bir şebeke anlayışı içerisinde sistemin çalışmasının koordine edilmesinde anahtar rol oynamaktadır.

Çekirdek şirkete en yakın olan ve birinci katmanı oluşturan arz edici şirketler en alt katmandaki arz edicilerden çekirdek şirkete kadar arz edilen ürünlerin akışını koordine etmektedirler. Bu koordinasyon görevinin yanısıra çekirdek şirket çoğunlukla ilk katmanda yer alan yan sanayi şirketlerine ürün modellerinin geliştirilmesi ve yeni ürün modelleri

yaratılması görevlerini devretmektedir. Kuşkusuz yan sanayi şirketleri için önemli yatırım harcamaları gerektiren bu görev, taraflar arasında uzun süreli ilişkinin benimsenmesi ve ürüne olan talebin yetersiz kalması halinde çekirdek şirketin maliyet yükünü karşılama sorumluluğu olması nedeniyle kolaylıkla üstlenilebilmektedir.

Örneğin, üretim şebekesi ve tam zamanlı arz sistemini benimseyen Toyota, Japonya'da 1980 yılında 10 yan şirketi ve 220 altişvereni kontrol etmekteydi. Bu şirketlerin % 80'i de "Toyota City" üretim kompleksi içinde yer almaktaydı. Ayrıca 10 yan şirket ortalama 6.500 işçi istihdam etmekteydi. Toyota'nın konrolünde olan 10 yan şirkete ve 220 altişverene ise ikinci derecede 5.000 altişveren ve üçüncü derecede yaklaşık 30.000 altişveren hizmet vermekteydi (Oliver; Wilkinson, 1993, 61).

Üretim şebekesinde çekirdek şirketin karşılıklı ilişki içerisinde her zaman güç üstünlüğüne sahip olduğu vurgulanması gereken bir gerçektir. Kuşkusuz son kullanıcı ile arz ediciler arasında bu yapı içerisinde gelişen ilişki, mali nitelikli bir ilişkinin oluşmasını da kaçınılmaz kılmaktadır. Genellikle çekirdek şirket arz edici şirketlerde belirli oranlarda hisse sahibi olmaktadır. Örneğin, bazı Japon yan sanayi şirketleri ve altişverenler bu mali ilişki nedeniyle, kendi kurumsal kimlikleri yerine Nissan grubu, Toyota grubu veya Honda grubu olarak tanınmaktadırlar.

Doğal olarak bu ilişki, çekirdek şirket ile arz edicilerin bilgi birikimlerini ve tecrübelerini ortak kullanmalarını ve yaratıcı gücün artmasını sağlarken nihayetinde üretim şebekesinde ve özellikle çekirdek şirkette verimliliği ve kaliteyi olumlu etkilemektedir. Verimlilik ve kaliteyi olumlu etkileyen üretim şebekesi ve tam zamanlı arz sistemi özellikle çekirdek şirket açısından maliyet avantajı da yaratmaktadır. Bu konuda yapılan bir araştırma, üretim şebekesinin ABD'de 1980'lerin başında otomobil endüstrisinde otomobil başına Japon çokuluslu şirketlerine 300-600 Amerikan doları arasında maliyet avantajı sağladığını ortaya koymuştur (Helper, 1991, 16). Ayrıca çekirdek şirket ile arz ediciler arasındaki bu ilişki, Japon üreticilerinin Amerikalı üreticilere oranla çok daha hızlı ürün çeşitliliği yaratmalarına ve dolayısıyla rekabet üstünlüğü sağlamalarına yol açmıştır.

Görüldüğü gibi çekirdek şirket ile arz ediciler arasında ilişkinin yoğunluğu çok fazladır. Ancak bu yapı içerisinde on katmana kadar çıkan üretim şebekesinin en önemli özelliği, her bir katmandaki arz edici şirketlerin sadece bir sonraki katmanda yer alan arz edici şirketlerden sorumlu olmalarıdır. Bu durum kalite, verimlilik ve maliyet açısından kontrol edilmesi ve ilişkilerin geliştirilmesi gereken organizasyon sayısını

azaltmakta ve tam zamanlı arz sisteminin etkin çalışmasına olanak sağlamaktadır. Bu bağlamda çok katmanlı arz sistemi, özellikle çekirdek şirketin malzeme tedarik sürecinde istihdam ettiği işçi sayısını önemli derecede düşürerek maliyet avantajı sağlamaktadır. Örneğin, 1986 yılında GM çokuluslu şirketi 6 milyon otomobil üretirken, malların ve hizmetlerin tedarik edilmesinde 6.000 işçi istihdam etmiştir. Oysa, Toyota çokuluslu şirketi aynı yıl 3.6 milyon otomobil üretirken, satın alma faaliyeti için sadece 340 işçi istihdam etmiştir. Yine, GM çokuluslu şirketinin bir işletmesi ortalama 1.500 arz edici ile ilişki içerisine girerken, Toyota çokuluslu şirketinin bir işletmesi sadece ortalama 180 arzedici ile doğrudan ilişki içerisine girmiştir (Mcmillan, 1990, 51). Kuşkusuz çok katmanlı üretim şebekesi sisteminde çekirdek şirketin ilişki içerisine girdiği arz edici şirket sayısının sınırlanması, maliyet yükünün de azalmasına neden olmaktadır.

Öte yandan üretim şebekesi ve tam zamanlı arz sisteminde, arz edici şirketlerin tek bir çekirdek şirket ile ilişkisi yoktur. Genellikle arz ediciler birden fazla çekirdek şirket ile sürekli ilişki içerisindedirler. Bu durum hiç şüphesiz arz edici şirketlere güven ve istikrar sağlarken, belirli bir çekirdek şirketin etkisi ve kontrolü altında kalmalarına da engel olmaktadır. Özellikle bütün koşullar dikkate alındığında, bir başka çekirdek şirket ile çok daha cazip bir ilişkinin oluşabileceğini fark eden yan sanayi şirketleri ilişkilerini yeniden değerlendirmekten çekinmemektedirler. Ayrıca yan sanayi şirketlerinin ve altişverenlerin yoğun eğitim programları uygulayarak sahip oldukları işgücünün niteliğini zenginleştirmeleri de bu şirketlere “bilgi gücü” sağlamakta ve çekirdek şirket karşısında pazarlık güçlerini artırmaktadır (Mcmillan, 1990, 39). Örneğin, Toyota çokuluslu şirketinin hisse sahibi olduğu Nippondenso şirketi, otomobil endüstrisinde Toyota grubuna üretim yaptığı gibi Honda, Ford ve GM gibi çokuluslu şirketlere de hizmet vermektedir. Benzer biçimde elektronik endüstrisinde de Japon yan sanayi şirketleri birbirleriyle yoğun rekabet içerisinde olan Japon şirketlerinin çoğunluğuyla aynı anda ilişki içerisinde bulunmaktadırlar.

Üretim şebekesi ve tam zamanlı arz sisteminde arz edici şirketlerin birden fazla çekirdek şirket ile ilişkisi olduğu gibi, çekirdek şirketlerinde genellikle birden fazla yan sanayi şirketi ile ilişkisi vardır. Tam zamanlı arz sisteminde katmanlar içerisinde birden fazla yan sanayi şirketi ile ilişki oluşturulmasının çekirdek şirket açısından çok büyük önemi vardır. Çekirdek şirket öncelikle tam zamanlı arz sisteminde yan sanayi şirketinden kaynaklanan herhangi bir üretim aksamasının olmaması için birden fazla organizasyon ile ilişki içerisinde olmayı tercih etmektedir. Ayrıca birden fazla yan sanayi şirketi ile ilişki kurulması, çekirdek şirketin kalite ve maliyet açısından sürekli karşılaştırma

yapmasına olanak sağlamaktadır. Örneğin, Toyota çokuluslu şirketi yan sanayi şirketlerinden tedarik ettiği 80 parçanın % 28'ini tek bir yan sanayi şirketinden tedarik ederken, % 39'unu iki yan sanayi şirketinden, % 19'unu üç yan sanayi şirketinden ve % 15'ini de dört ile yedi arasında değişen yan sanayi şirketinden tedarik etmiştir. Honda çokuluslu şirketi de yan sanayi şirketlerinden tedarik ettiği 90 parçanın % 38'ini tek bir yan sanayi şirketinden tedarik ederken, % 44'ünü iki yan sanayi şirketinden, % 16'sını üç yan sanayi şirketinden ve % 4'ünü de dört veya beş arasında değişen yan sanayi şirketinden tedarik etmiştir (Mcmillan, 1990, 47).

Üretim şebekesinin bu genel tanımlaması içerisinde tam zamanlı arz sistemi yapısal özellik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda küresel rekabet sürecinde başarılı olan organizasyonların üretim anlayışlarını değerlendirirken tam zamanlı arz sisteminin de yakından incelenmesi büyük önem kazanmaktadır.

Tam zamanlı arz sistemi, satılmak üzere bir ürünün zamanında üretilmesi ve arz edilmesi, montaja hazır parçaların son üretim aşamasında ürüne zamanında monte edilmesi, imal edilmiş parçaların zamanında montaja gönderilmesi ve satın alınmış malzemelerin zamanında imal edilmiş parçalara dönüştürülmesi anlamlarını içermektedir (Oliver; Wilkinson, 1993, 25). Daha basit bir ifadeyle, tam zamanlı arz sistemi hem ürün hem de hammadde üretiminde kaliteli ve en az kayıpla anında üretmektir (Oliver; Wilkinson, 1989, 74).

Tam zamanlı arz sisteminin özellikleri olarak, üreticilerin coğrafi yakınlık içerisinde olmaları, uzun dönemli ilişkiyi benimsemeleri, hatalı üretim payının olmaması, kalitenin mutlak sağlanması, çok az stokla üretime olanak sağlaması, üretim akışını hızlandırması, piyasa talebine uygun maliyetlerle üretimin gerçekleşmesi, yeni teknolojiler ve üretim tekniklerinin paylaşımı, işçi transferi, ürün gelişiminde birliktelik ve düzenli, çokyönlü iletişim sayılabilir. Özellikle uzun dönemli ilişki ile taraflar birbirlerine bağımlılık oluşturmayı, karşılıklı güven ve işbirliği anlayışının gelişmesi açısından önemsemektedirler.

Tam zamanlı arz sisteminde üreticiler arasında ve özellikle çekirdek şirket ile yan sanayi şirketleri arasında iletişim kanalı sürekli açık olmaktadır. Bu bağlamda yeni ürünlerin geliştirilmesinde, hatalı ürünlerde hataya yol açan sorunların belirlenerek çözümlenmesinde, kalite kontrol tekniklerinin geliştirilmesinde ve sorunlarının giderilmesinde ve üretim sürecinin aksayan yönlerinin yeniden organize edilmesinde çekirdek şirket yan sanayi şirketlerine büyük destek vermektedir. Özellikle yeni ürün geliştirilmesinde çekirdek şirketin yan sanayi şirketleriyle yakın ilişki içerisinde olması bir yandan ürünün çok daha

hızlı dizayn edilerek ortaya çıkmasına imkan verirken, diğer yandan seri üretim aşamasında meydana gelebilecek olan potansiyel sorunların azalmasını sağlamaktadır. Ayrıca tam zamanlı arz sisteminde çekirdek şirketin üretim sürecinde kullandığı makinaları ve aletleri üreten şirketlerle de yakın ilişkisi vardır. Çekirdek şirket kendi üretim tekniklerine uygun özelliklerde makinaların ve aletlerin üretilmesi için bu makinaları ve aletleri üreten şirketlere teknik bilgi desteği vermektedir.

Üretim şebekesi ve tam zamanlı arz sisteminin işleyişinde istikrar büyük önem taşımaktadır. İstikrar, bir anlamıyla ürünün zamanında sunulmasını, diğer anlamıyla da beklenen kalitede olmasını ifade etmektedir. Bu bağlamda çekirdek şirket, arz ediciler tarafından üretim sürecinin aksamasına ve ürün kalitesinin bozulmasına yol açacak olumsuz gelişmelerin önlenmesi için büyük baskı uygulamaktadır.

Tam zamanlı arz sistemi içerisinde çekirdek şirket arz edicilere farklı nitelikte bir baskı daha uygulamaktadır. Bu baskı, arz edicilerin maliyetleri düşürmesini, ürün çeşitliliğini ve kalitesini artırmasını ve kendi aralarında bilgi ve teknoloji paylaşımı sağlamalarına yöneliktir (Kenney; Florida, 1993, 46). Kuşkusuz bu baskı sonucunda elde edilecek olumlu gelişmeler nihayetinde çekirdek şirketin üretim sürecinde verimlilik ve kalitenin artmasına imkan verecektir. Ayrıca yan şirketlerde ve altişverenlerde çalışan işçilerin, çekirdek şirkette çalışan işçilere göre daha düşük ücret almaları, üretim maliyetinin düşmesinde büyük rol oynamakta ve çekirdek şirketin rekabet gücünü artırmaktadır. Sonuç olarak üretim şebekesi ve tam zamanlı arz sistemi çekirdek şirketin güç sahibi olduğu, belirleyici rol oynadığı ve zorlayıcı olduğu bir yapılanmadır (Kenney; Florida, 1993, 46).

DEĞERLENDİRME

20. yüzyılın son çeyreğinde ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel açıdan toplumsal yaşamı derinden etkileyen gelişmelerin başında küreselleşme sürecini vurgulamak yanıltıcı olmayacaktır. Bu çalışmanın kapsamı açısından uluslararası rekabetin yoğunlaştığı, maliyet, verimlilik ve kalite kavramlarının büyük önem kazandığı 1980 sonrasında küreselleşme süreci, Japonya'nın sanayileşmiş batı ekonomileri karşısında rekabet üstünlüğü kazanmasını ifade etmektedir.

Küreselleşme sürecinde ulusal ve uluslararası ekonomiler yapısal değişiklikler geçirirken, sermaye hareketliliğinin uluslararası boyutta yoğunlaşması, uluslararası ticaretin serbestleşerek hızlanması ve ulusal ekonomik gelişmede uluslararası sermayenin temel itici güç

konumuna gelmesi yadsınamaz gerçeklerdir. Bu bağlamda uluslararası rekabet, günümüzde ulusların ticari rekabet boyutunu aşarak çokuluslu şirketlerin yatırımları ile ulusal ekonomileri yönlendirdikleri ve hatta hakim olabildikleri küresel rekabet biçimine dönüşmüştür.

Küresel rekabet içerisinde Japonya'nın 1980 sonrasında uluslararası ölçekte başarılı olmasında temel belirleyici unsur ise Japon yönetim ve üretim modelidir. Bu modelin başarılı olmasında, yarattığı organizasyon kültürünün çok büyük etkisi vardır. Organizasyon normlarının ve değerlerinin benimsendiği ve uygulandığı insan kaynakları yönetimi ve endüstri ilişkileri alanı üzerinde belirleyici etki yapan organizasyon kültürü, işgören seçiminde ve sosyalleşmesinde, bireysel ve örgütsel hedeflerin bütünlük kazanmasında, uzun dönemli istihdam ilişkisi oluşturulmasında, katılımcı yönetim anlayışında, takım çalışmasında, işgörenin sürekli eğitilerek vasıf çeşitliliği kazandırılmasında, üretim sürecinin organizasyonunda ve endüstri ilişkileri stratejilerinde varlığını sürekli hissettirmektedir.

Japon yönetim ve üretim modelinde organizasyon kültürünün temel farklılığı, işgücünü maliyeti artırıcı bir üretim faktörü olarak değil, sürekli geliştirilmesi gereken bir değer olarak tanımlamasıdır. Diğer bir ifadeyle, küresel rekabet içerisinde örgütsel başarının kazanılmasında, organizasyonun yönetim ve üretim sürecinde farklılık yaratan insan unsuruna önem verilmesi temel şart kabul edilmektedir.

Model açısından insan unsurunun etkinliğini tamamlayan vazgeçilemez özellik ise, teknoloji ile insan unsurunun birbirini bütünleyen bir ilişki içerisinde yapılanmasıdır. "İnsan varlıklı teknoloji" olarak tanımlanan bu ilişkide teknoloji, üretim sürecinde ancak insan kaynağının makina ile bütünleşmesi ve insan ile makinanın birbirine bağımlılığıyla etkinlik kazanmaktadır. Kuşkusuz sonsuz yaratıcı kapasiteyi temsil eden insan unsurunun vasıf-bilgi, motivasyon ve uyum yeteneğinin güçlendirilmesi de modelin bütünlüğü açısından büyük önem taşımaktadır.

Japon modelinin bu genel değerlendirmesi temelinde, yalın üretim süreci anahtar uygulamalarıyla modelin evrensel boyutta geçerlilik kazanmasında belirleyici olmuştur. Bu anlamda toplam kalite yönetimi anlayışı çerçevesinde üretim yönetimi ve takım çalışması, katılımcı organizasyon, üretim sürecinin esnekliği, üretim şebekesi ve tam zamanlı arz sistemi uygulamalarıyla yalın üretim, kalitenin yaratılmasında ve üretim sürecinin kaliteye yönelik olarak düzenlenmesinde etkin olmuştur. Yalın üretim, üretim sürecinin organizasyonunda anahtar uygulamalarıyla işgücünün fiziksel ve zihinsel kapasitelerinin bütünleştirilerek yaratıcı gücünün ortaya çıkarılmasını ve

üretim sürecinde takım anlayışına dayalı çalışma yöntemi ile katma değerinin artırılmasını öncelikle sağlarken, organizasyonda sürekli gelişmenin de temelini oluşturmaktadır.

KAYNAKÇA

Appelbaum, E.; Batt, R.; ***The New American Workforce: Transforming Work Systems in the United States***; Cornell Uiversity Press; Ithaca; Second Printing; 1995.

Armshaw, J.; Carnevale, D.; Waltuck, B.; "Union-Management Partnership in the U.S. Department of Labor"; ***Review of Public Personnel Administration***; Vol. 13; No. 3; 1993; s. 94-107.

Cole, Robert E.; "Some Cultural and Social Bases of Japanese Innovation: Small-Group Activites in Comparative Perspective"; Shumpei Kuman; Henry Rosousky (edt.); ***The Political Economy of Japan; Cultural and Social Dynamics***; Vol. 3; Stanford University Press; Stanford; California; 1992; s. 292-318.

Dohse, K.; Jürgens, U.; Malsch, T.; "From Fordism to Toyotism? The Social Organization of the Labor Process in the Japanese Automobile Industry"; ***Politics and Society***; Vol. 14; No. 2; 1985; s. 115-146.

Florida, R.; Kenney, M.; "Work Organization and Industrial Relations in Transplant Automobile and Suppliers"; Special Research; Funded by Economic Research Service of the U.S. Department of Agriculture and Ohio Board of Regents; January; 1990.

Helper, S.; "How Much Has Really Changed Between U.S. Automakers and Suppliers?"; ***Sloan Management Review***; Vol. 32; No. 4; 1991; s. 15-28.

Helper, S.; Sako, M.; "Supplier Relations in Japan and the United States: Are They Convering?"; ***Sloan Management Review***; Vol. 36; No. 3; 1995; s. 77-84.

Ishida, H.; "Transferability of Japanese Human Resource Management Abroad"; ***Human Resource Management***; Vol. 25; No. 1; 1986; s. 103-120.

Kenney, M.; Florida, R.; *Be**yond Mass Production: The Japanese System and its Transfer to the U.S.***; Oxford University Press; New York; 1993.

Kreitner, R.; Kinicki, A.; ***Organizational Behavior***; Irwin Press; Third Edition; 1995.

Levine, D.; ***Reinventing the Workplace: How Business and Employees can Both Win***; The Brookings Institution; Washington; 1995.

Manufacturing Systems; "The Human System: A Special Report"; Vol. 7; No. 1; 1989; s. 37.

McMillan J.; "Managing Suppliers: Incentive Systems in Japanese and U.S. Industry"; ***California Management Review***; Vol. 32; No. 4; 1990; s. 38-55.

Oliver, N.; Wilkinson, B.; "Japanese Manufacturing Technics and Personnel and Industrial Relations Practice in Britain: Evidence and Implications"; ***British Journal of Industrial Relations***; Vol. 27; No. 1; 1989; s. 73-91.

Oliver, N.; Wilkinson, B.; ***The Japanization of British Industry: New Developments in the 1990's***; Blackwell Publisher; Massachusettes; Reprinted; 1993.

Oliver, J. A.; Johnson, E.; "People Motive Redefines Customer Service"; ***Human Resource Magazine***; Vol. 35; No. 6; 1990; s. 119-121.

Rehder, R.; Smith, Marta M.; "Kaizen and the Art of Labor Relations"; ***Personnel Journal***; December; 1986; s. 83-93.

Seward, E.; "Quality in R&D: It All Began With a Customer's Request"; ***Research Technology Management***; Vol. 35; No. 5; 1992; s. 8-14.

Shimada, H.; "Labor Problems of Japanese Companies Abroad"; ***Japan Labor Bulletin***; Vol. 29; No. 1; 1990; s. 4-8.

Shimada, H.; Macduffie, J. P.; "Industrial Relations and 'Humanware': Japanese Investment in Automobile Manufacturing in the United States"; ***Alfred Sloan School of Management Working Paper***; December; No. 1855-88; 1986.

Turner, L.; ***Democracy at Work: Changing World Markets and the Future of Labor Unions***; Cornell University Press; Ithaca; First Printing; 1992.

Womack, J.; Jones, D.; Roos, D.; ***The Machine that Changed the World***; Macmillan Publishing Company; 1990.

ÇALIŞMA HAYATINDA ESNEKLİK VE TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

Yard. Doç. Dr. Arif YAVUZ [*]

A. ESNEKLİĞİN ORTAYA ÇIKIŞI VE YAYGINLAŞMASI

İşçi, işveren ve devletin karşılıklı dinamik ilişkilerini inceleyen endüstri ilişkileri, 18. yy'ın ikinci yarısında meydana gelen 1. Sanayi Devriminden sonra ortaya çıkmış olup, bu süreçte, mevcut olan küçük sanayiden farklı olarak, fabrika sanayi kurulmuş ve kitle üretimine geçilmiştir. Sanayi devriminden sonra, emek arzının emek talebinden fazla olması ve liberalizm düşüncesinin hakim oluşu sebebi ile çalışma şartları kötüleşmiş, istihdam süreleri artmış, ücretler düşmüş, çalışma hayatında kadınlar ve çocuklar istismar edilmiş, iş kazaları ve meslek hastalıkları yaygınlaşmış ve sosyal sefalet başlamıştır.

Çalışma şartlarının aşırı kötüleşmesi sonucunda, hükümetler müdahalede bulunmak zorunda kalmış ve ilk olarak bireysel çalışma ilişkilerini düzenlemek için yasalar çıkarmışlardır. Çıkarılan bu kanunlarla çalışma şartlarının insanca istihdama yaraşır asgari koşulları belirlenmiştir. Günlük çalışma sürelerine üst sınır konmuş, asgari ücret tesbit edilmiş, çocukların ve kadınların korunması ile ilgili yasal düzenlemeler yapılmıştır. Sonraları ise hükümetler bunlarla yetinmeyip, koalisyon yasaklarını kaldırarak, işçilere örgütlenme ve toplu pazarlık hakkını tanımıştır.

Bütün bu müdahaleler hep işçinin işveren karşısında korunması ve işçi-işveren güç dengesinin sağlanması için yapılan düzenlemelerdir. 20. yy'ın ikinci yarısından sonra ise çok farklı gelişmeler yaşanmıştır. Özellikle, 2. Dünya Savaşından sonra "II. Endüstri Devrimi" niteliğinde yeni teknolojik gelişmeler meydana gelmiştir. Otomasyona geçilmeye başlanmış, gerek sanayi sektöründe gerekse hizmet sektöründe

[*] **İstanbul Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

bilgisayar kullanımı süratle yayılmıştır. Bu yeni teknolojik gelişmelerle üretimin şekli ve yeri, işçi-işveren ilkişkileri değişikliğe uğramıştır.

Bu tarihi gelişim sürecinde, biz çalışma ilişkilerini üç döneme ayırabilmekteyiz. Birinci dönem **"Serbestlik Dönemi"** dir. Bu dönem endüstri devriminden hemen sonraki, liberalizmin hakim olduğu müdahale yapılmayan ve çalışma şartlarının kötüleştiği dönem olmaktadır. İstihdam koşullarının kötüleşmesinden sonra hükümetlerin işçileri korumak için yasalar çıkararak müdahalede bulunduğu dönem ise ikinci dönemi oluşturmaktadır. Bu döneme **"Müdahaleci Dönem"** denilmektedir.

Nihayet, üçüncü dönem de yeni teknolojik gelişmelerle üretim şeklinin ve yerinin değiştiği, otomasyona geçildiği dönemdir. Bu dönemde uluslararası bütünleşmeler ve dışa açılmalar yaygınlaşmaktadır. Rekabet şartları ağırlaşmakta, sürekli olarak konjonktürel dalgalanmalar ile arz ve talep değişiklikleri mevcut olmaktadır.

Bu dönemin vurgusu; artık sadece işçiyi koruma anlayışından vazgeçilmelidir, işçi ve işletme birlikte korunmalıdır. Zaten işletmenin korunması işçinin de korunması demektir. Burada, çalışma ilişkilerinde esneklik ortaya çıkmakta, esnek çalışma şekilleri ve süreleri önem kazanmaktadır. İşte bu üçüncü döneme **"Esneklik Dönemi"** denmektedir.

Şunu belirtmek gerekir ki, esneklik kuralsızlık demek değildir. Pek tabidir ki, kurallar gene mevcut olacak, kanun koyucu gerekli yasal düzenlemeleri yapacaktır. Fakat kurallarda katılık olmayacak, esneklik olacaktır.

Diğer bir önemli husus da, esneklikle 18. asrın liberalizmine dönme tehlikesidir. Esnekliği deregulasyon olarak kabul etmemek, müdahalesizlik olarak algılamamak gerekmektedir. Esneklik, serbestlik ile müdahalecilik arasında bir kavramı oluşturmaktadır. Esneklik yapılırken işçinin korunması gene sağlanmalı ve yasal korumanın olmadığı döneme dönülmemelidir.

Esneklik ve esnek çalışma gelişmiş batı ülkelerinde ortaya çıkan ve yaygınlaşan bir kavramdır. Bu nedenle, esnekliğin Afrika veya Asya ülkeleri gibi azgelişmiş bölgelerde meydana gelmeyip sanayileşmiş ülkelerde yaygınlaşmış olması bu konunun gerek işçi ve işveren gerekse devlet tarafından kayde değer olduğunu göstermekte ve önemini artırmaktadır.

Diğer yandan, esneklik ve esnek çalışmanın sadece 1970'lerden sonra meydana gelen ekonomik kriz sonrası ortaya çıkan, geçici bir süre yaygınlaşan ve durağan olan bir husus olup olmadığı da, son derece önemlidir. Esnek çalışma geçici bir süre yıldızı parlayan bir kavram değildir. 1970'lerden günümüze değin, devamlı olarak artmakta ve yaygınlaşmaktadır. Örneğin; İngiltere'de 1965 yılında, Atipik istihdam toplam işgücünün % 17'sini oluştururken, bu oran 1975'de % 23, 1985'de % 30, 1991 yılında % 40 olmuştur.

Federal Almanya'da ise, esnek çalışmanın ilk uygulanışı 1967 yılında gerçekleşmiş, 1973 yılında işgücünün % 6'sı, 1980 yılına gelindiğinde ise toplam işgücünün % 40-45'i esnek çalışmada bulunmuşlardır. Amerika Birleşik Devletlerinde de aynı trend gözlenmektedir. Sadece esnek çalışma süresinde çalışanlar 1974 yılında işgücünün % 4'ünü, 1980'de % 8.1'ini ve 1985 senesinde ise % 12'sini oluşturmaktaydı.

B. ESNEKLİĞİN NEDENLERİ

1. Teknolojik ve Ekonomik Gelişmeler

1970'lerden sonra 2. Endüstri Devrimi niteliğindeki teknolojik gelişmeler, üretimin şeklini ve yapısını değiştirmiş olup, kitlesel üretim ile iş bölümünü ve tam günlü standart istihdam şeklini benimseyen "Fordist Üretim Yapısı" yerine, "Esnek Üretim" ve "Esnek Çalışma Şekillerinin" kolaylıkla uygulanabilmesini ve yaygınlaşmasını sağlamıştır.

Ayrıca, günümüzde mal ile hizmet arz ve talebinin miktarında önemli değişiklikler, azalmalar veya artmalar olduğu gibi, üretilen mal ve hizmetin şeklinin ve modelinin de farklılaşması gerektiği ortaya çıkmıştır. Artık devamlı, düzgün ve istikrarlı biçimde büyüyen bir piyasanın varlığından bahsetmek zordur. Ekonomilerde konjonktürel dalgalanmalar olağan hale gelmiş ve ekonomik krizlerin yaşanma sıklığı artmıştır.

İşte bundan dolayıdır ki, arz ve talepteki değişikliklere ve konjonktürel dalgalanmalara uyum sağlayabilmek için, işgücü piyasasındaki katılıklardan kurtulunması ve esnek bir yapıya sahip olunması gerekmektedir. Artık, Fordist üretim yapısının benimsediği tam günlü standart istihdam şeklinden, Atipik istihdam şekline, yani esnek çalışma biçimlerine geçme gereği duyulmaktadır.

2. İşletme Çalışma Zamanı İle İşçi Çalışma Zaman Arasında Uygunluğun Sağlanması

Esnekliğin bir nedeni de; esneklikle, işletme çalışma zamanı ile işçinin çalışma zamanı arasında uygunluğun sağlanabilmesidir. İşletmenin çalışma süresi ile işçinin çalışma zamanı genelde bir olmamakta, işletme çalışma süresi daha fazla olmaktadır. Örneğin; işçi günde 8 saat çalışırken, işletmenin üretimi 15-16 saat devam edebilmektedir. İşte bu durumda, uygunluk ya fazla mesai ile ya da vardiyalı çalışma, part-time çalışma gibi esnek çalışma ile sağlanabilecektir.

3. Sektörel Yapıda Meydana Gelen Değişmeler

Diğer bir husus da, sektörel yapıda meydana gelen değişikliklerdir. Bilindiği gibi, sanayileşmenin ilk devrelerinde, tarım sektöründe işgücü azalırken, sanayi ve hizmet sektöründe artmaktadır. Endüstri ötesi topluma geçildikçe ise, tarım sektörü ile birlikte sanayi sektöründeki işgücü azalırken, hizmet sektörü artışını devam ettirmektedir. Esnek çalışmanın en uygun ve yaygın olduğu sektör de hizmet sektörüdür. İşte, hizmet sektörünün devamlı olarak büyümesi, esnek çalışmanın artmasının ve yaygınlaşmasının önemli bir nedenini oluşturmaktadır.

4. Ulusal ve Uluslararası Rekabetin ve Verimliliğin Artışı

Ayrıca, gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde rekabet şartlarının artması da, esnekliği gerekli kılmaktadır. Özellikle son yıllarda başgösteren ekonomik resesyonlar, işletmelerin rekabet şartlarını zorlaştırmaktadır. İşletmeler, bu artan rekabet şartlarında ayakta durabilmeleri için verimliliklerini devamlı olarak artırmak ve işgücü maliyetlerini düşürmek zorundadırlar. İşletmeler ise, esneklikle verimliliklerini artırıp artan rekabet şartlarına ayak uydurabilmektedirler.

5. Teknik ve Ekonomik Açıdan Meydana Gelen Zorunluluklar

Teknik ve ekonomik açıdan meydana gelen bazı zorunluluklar da, esnekliğin diğer bir nedenini oluşturmaktadır. Yeni teknolojilerin etkisiyle, bazı işletmelerde teknik açıdan üretimin hiç aksamaması, ara verilmeden 24 saat çalışılması gerekmektedir. Hatta Pazar günü bile üretimin durmaması lazımdır.

Örneğin; mikro-işlemcilerin kullandığı işlerde üretime ara verilmesi imkansız olmaktadır. Ayrıca, yeni teknolojilerin pahalı olması sebebiyle de, rekabet gücünü koruyabilmek ve artırabilmek için üretimin sürekli olması da zorunlu olmaktadır. İşte, üretimin devamlılığı ya fazla mesai ile ya da esnek çalışma ile sağlanabilmektedir. Fazla mesai işgücü maliyetlerini artıracağı için, işletmeler esnek çalışmayı tercih etmektedirler.

6. Ekonomik Kriz ve İşsizlik

Esnek çalışmanın yaygınlaşmasının önemli bir sebebi de, 1970'ler sonrası baş gösteren ekonomik durgunluk ve işsizliktir. Bu tarihlerden sonra, genel olarak dünyada iktisadi büyüme hızı zayıflamakta ve işsizlik artmaktadır. İktisadi durgunluğun mevcut olduğu bu yapıda, yeterli yatırımlar yapılamamakta ve istihdam sağlanamamaktadır. Bu sebeble, hükümetler, esnekliği istihdamı artıran ve işsizliği azaltan bir tedbir olarak görmekte ve teşvik etmektedirler.

C. ESNEKLİK VE ESNEK ÇALIŞMANIN ETKİLERİ

a) **<u>İşverenler Açısından</u>**

1- İşgücü devri azalmakta ve % 30-40 oranında işçi temini kolaylaşmaktadır.

2- Gecikmeler ve işe gelmemeler % 50 civarında azalmaktadır.

3- Fazla çalışmanın % 50-70 oranında azaldığı tesbit edilmiştir.

4- Teknik ve ekonomik açıdan üretim araçlarının tam kapasiteyle kullanılması sağlanmaktadır.

5- Esneklik ve esnek çalışmanın uygulanması ile işletmelerin maliyetleri düşmekte, verimlilikleri artmakta, ulusal ve uluslararası rekabet güçleri yükselmektedir.

b) **<u>Çalışanlar Açısından</u>**

1-Esnek çalışma şekillerinin veya sürelerinin uygulanması ile çalışanların işsiz kalması engellenmekte ve işsizlik artmamaktadır.

2- Ayrıca esnek çalışma ile işçilerin çalışma ve çalışma dışı özel hayatlarının kalitesi artmaktadır.

D. TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

1- Günümüz "Esneklik" dönemidir. Artık, sadece işçiyi koruma anlayışından vazgeçilmeli, işçi ile işletme birlikte korunmalıdır. Zaten işletmenin korunması işçinin de korunması demektir.

2- Esneklik ve esnek çalışmanın hem işçi hem işveren için çalışma hayatına faydası, sakıncasından fazladır. Ayrıca, esnek çalışma 1970'lerden sonra ortaya çıkan geçici bir süre devam eden bir olgu değildir. Hemen hemen bütün gelişmiş batı ülkelerinde devamlı olarak yaygınlaşan, süreklilik arz eden ve önemi artan bir kavramdır. Bu nedenle, ülkemizde işveren kesiminin esnekliğe verdiği önem ile beraber, işçi tarafının da bu gerçeği kabullenmesi ve esnekliğin uygulanması hususundaki müzakerelere katılması gerektiği kanısındayız.

3- Ülkemizde esneklik ve esnek çalışma tek başına ele alınmamalıdır. Esneklik 3 ayaklı bir sistem dahilinde, Esneklik - İstihdam Güvencesi - Asgari Ücret şeklinde bir bütün olarak uygulanmalıdır. Esneklik ve esnek çalışma, istihdam güvencesi ve asgari ücret ile beraber düşünülmeli, aksi durumunda istihdam güvencesi olmadan esneklik ve esnek çalışmanın uygulanması çalışma hayatı barışı açısından sakıncalı olabilecektir. Buna göre, işverenlerin esneklik talebine karşılık, çalışanların istihdam güvencesi talebi karşılanmalı ve ülkemizde esnek çalışmanın uygulanabilmesi için gerekli yasal düzenlemeler derhal yapılmalıdır.

4- İşletmeler mal ve hizmet üretimlerini, yasaların katı olarak belirlediği haftalık ve günlük çalışma sürelerine göre değil; ekonominin ve piyasanın talebine, kendi satışına ve iş hacmine göre belirleyebilmelidirler. Çünkü, artık talep ve üretim artışı sabit olmayıp devamlı olarak değişmektedir.

Buna göre, İş Kanunumuzdaki günlük ve haftalık çalışma sürelerindeki sınırlamalar kaldırılmalıdır. Günlük çalışma süresindeki eşit dağılım ilkesi kalkmalı, alt limit olmamalı, üst limit ise fazla mesai sayılmadan 12 saate kadar çıkabilmelidir (Ara dinlenmesi dahil).

5- Haftalık çalışma süresi 45 saat olarak kalmalı. Ancak, bu süre fazla mesai sayılmadan imzalanan toplu iş sözleşmeleri ile 60 saate kadar artabilmelidir (Ara dinlenmesi dahil).

6- Her durumda, işletmenin ve işçilerin çalışma süresi, normal haftalık ve aylık çalışma süresinin oldukça altına düşse de, makul bir asgari ücretin ödenmesi kesinlikle sağlanmalıdır.

7- Makul olarak belirlenen asgari ücret işçinin ve ailesinin asgari geçimi temin etmeli ve bu asgari ücretin haftalık 45 saatlik çalışmaya göre verilmesi gerektiği unutulmamalıdır.

KAYNAKLAR

Atkinson, J. - Meager, N.; ***Changing Working Patterns***; A Report Prepared By The Institute Of Manpower Studies; Manchester Business School; 1986.

Blomeyer, W.; "Almanya'da İstihdam İlişkilerinin Esnekleştirilmesi Yönünde Denemeler"; ***Çalışma Hayatında Esneklik Semineri***; İzmir; 1993.

Cordova, E.; "From Full-Time Wage Employment to Atypical Emloyment"; ***International Labour Review***; Vol. 125, No. 6; 1986; s. 641-657.

Ekin. N.; ***Endüstri İlişkileri***; İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını; İstanbul; 1987.

Ekonomi, M.; "Türk İş Hukukunun Esnekleşme Gereği"; ***Çalışma Hayatında Esneklik Semineri***; İzmir; 1993.

Hueck, G.; "Almanya'da Çalışma Sürelerinin Esnekleştirilmesine Yönelik Programlar"; ***Çalışma Hayatında Esneklik Semineri***; İzmir; 1993.

IDS; ***Flexible Working Hours***; Ids Study 301; London; 1983.

IDS; ***Flexitime***; Ids Study 477; London; 1991.

Loritz, G.; "Alman İş Hukukunda Esnekleşmeye Yönelik Çalışmalar"; ***Çalışma Hayatında Esneklik Semineri***; İzmir; 1993.

Murat, G.; "İşgücü Piyasasının Yapısı ve İşleyişinin Ekonomik Analizi, Bölümlendirme ve Esneklik Yaklaşımı"; (Yayınlanmamış Doktora Tezi); İstanbul; 1993.

Nollen, S. D.; ***New Work Schedules In Practice***; Van Nostrand Reinhold Company, New York; 1982.

Ronen, S.; ***Flexible Working Hours***; Mc Graw - Hill Inc.; New York; 1981.

Rosenberg, S.; ***The State and The Labour Market***; Plenum Press; New York; 1989.

TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ, KATILMALI YÖNETİM VE TRANSFORMASYONEL LİDERLİK

Yard. Doç. Dr. Tekin AKGEYİK [*]

GİRİŞ

Toplam kalite yönetimi, "sürekli gelişmeyi, tüketici ihtiyaçlarının karşılanmasını, üretim süresinin kısıtlanmasını, rekabet avantajı sağlanmasını, takım esasına dayalı problem çözme tekniklerini, sonuçların sürekli ölçülmesini ve arz edicilerle daha yakın ilişkiler kurulmasını ön plana çıkaran bütünsel bir yönetim felsefesi"dir. Toplam kalite felsefesinin kurucusu ve öncüsü Deming'tir. Deming, geliştirmiş olduğu 14 yönetim ilkesi ile toplam kalite yönetiminin çatısını oluşturmuştur. Bu ilkeler, tüketici odaklı politikalar, üretimde ve dağıtımda geliştirme, yüksek kaliteye ulaşmak için süreçlere ilişkin standartları geliştirme, kalitenin çalışanlar yoluyla artırılması, işçi katılımının geniş bir şekilde sağlanması ve toplam örgütsel bağlılığı gerektiren kalite geliştirme sürecidir.

Toplam kalite felsefesi, çalışanların yönetime çeşitli mekanizmalar ile katılmaları halinde çalışanların daha çok motive edileceklerini ve işlerinden daha fazla tatmin duyacaklarını ve sonuçta verimlilik ve etkinliğin artacağını ileri sürmektedir. Bu nedenle, toplam kalite yönetimi işletmedeki tüm bireylerin katılımını, kapsanmasını ve yetkilendirilmesini istemektedir. Bu katılım, organizasyonu geliştirmek için çalışanların otorite, sorumluluk ve yetkiler ile donatılmasını gündeme getirmektedir. Katılım süreci, tüm personelin bu yönde motive edilmeleri ile başlamaktadır. Toplam kalite yönetimi çalışanların tavır kapsamlı bir değişimi gerektirmektedir. Hem yönetim, hem de çalışanların tavır ve inanışlarını değiştirmesi ve kaliteye odaklanması gerekir. Katılım bu açıdan son derece stratejik bir değere sahiptir.

[*] **İstanbul Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

Bu makalenin amacı, katılımcı yönetim anlayışını toplam kalite felsefesi açısından tartışmak ve ortaya çıkan sonuçları değerlendirmektir. Bu çerçevede ilk olarak, toplam kalite yönetimi ile katılımcı yönetim arasındaki ilişki irdelenmekte, daha sonra katılımcı yönetimin yararları ve başarısını etkileyen faktörler ele alınmaktadır. Dördüncü bölümde de, katılımcı yönetimin başarısında liderliğin önemi ve rolü tartışılmakta ve özellikle "Transformasyonel Liderlik" üzerinde durulmaktadır. Son bölümde ise, toplam kalite yönetimi açısından katılımcı yönetimin sonuçları çeşitli araştırmalar ışığında değerlendirilmektedir.

A. TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ VE KATILMALI YÖNETİM İLİŞKİSİ

Kalite çalışmalarında öncülük eden yazarların çoğu, farklı yaklaşımlar göstermelerine rağmen, hepsi, katılımın önemi konusunda uzlaşmaktadır. Pekçok araştırmacı, kalite gelişimi için çalışanlarla yapılacak işbirliği ve sağlanacak güven ortamı konusunda aynı görüşü paylaşmaktadır. Özellikle, örgütsel dönüşümün başarıya ulaşmasında insan kaynakları çıkarlarını dikkate alacak bir veya daha fazla katılım mekanizmanın geliştirilmesi son derece önemlidir. Bir ihtimal, planlama mekanizmalarının kullanılmasını sağlamaktır. Bazı durumlarda ise, gayri resmi işçi - yönetim bilgi paylaşımı ve istişaresi kullanılabilmektedir. Ayrıca, işletme yönetimi yapılarında yer alacak işçi temsilciliği kurumları da dikkate alınabilir[1].

Bunun yanında iletişim programları, kar paylaşımı planları ve öneri projelerini içeren çeşitli biçimler de tasarlanabilir. Sonuç olarak, "Katılmalı Yönetim" geçmiş yıllara göre, giderek daha fazla ön plana çıkmaktadır. Böyle bir metod, normalde süreç içinde daha önce kapsanmayan çalışanlara işletme problemlerinin çözümünde ve alınan kararlarda oldukça geniş bir katılım sağlamaktadır. Bu katılım, genellikle, düzenli bir şekilde yürütülen takım çalışmaları içinde gerçekleştirilmektedir. Böylece, işçilere iş güvenliği ve katılım konusunda daha fazla rol verilirken, işverenlere, verimliliği artırma, kaliteyi geliştirme ve esneklik konularında fırsatlar sağlanmaktadır[2].

Katılım, özellikle kalite geliştirme süreci açısından özel bir öneme sahiptir. Çünkü toplam kalite yönetimi açısından, çalışanlar kalite

---

[1] A. Thomas Kochan - Lee Dyeer; “Managing Transformational Change: The Role of Human Resource Professionals”; ***IIRA 9th World Congress***: Theme 3; Sydney; 1993; p. 73.

[2] Marvin Levine; “Labor and Management Response to Total Quality Management”; ***Labor Law Journal***; Vol. 43/2; February 1992; p. 106.

geliştirme sürecinde iki yönlü bir öneme sahiptirler. İlk olarak, çalışanlar, kendi normal işlerini yaparken kalite problemlerine de eğilmektedirler. Bunun için sürekli geliştirme kültürünü benimsemiş olmaları ve yaptıkları işleri daha iyi nasıl yapabileceklerini aramaları istenmektedir. Aynı zamanda çalışanlardan işletmeye ait operasyonların nasıl yapılabileceğini araştırmaları beklenmektedir. Bunu gerçekleştirmede çalışanların değişimi yaratacak araçlar yanında vasıf ve bilgiye de ihtiyaçları olmaktadır[3].

İkinci ve daha önemlisi, toplam kalite sürecine tüm işçilerin aktif katılımıdır. Bu yönüyle toplam kalite, kalite kontrolü veya kalite denetimi gibi geleneksel kalite yöntemlerinden farklılaşmaktadır. Bu farklılık, özellikle problem çözme ve kalite takımları yoluyla sürekli gelişme hedeflerine doğrudan katılım ile somutlaşmaktadır. Böylece, mal ve hizmetlerin tüketici beklentilerini tam olarak karşılaması sağlanmaktadır. Bu ilke çerçevesinde ayrıca, "sıfır hata, tüketici odaklı politikalar, tüketici beklentilerinin karşılanması" gibi temel prensiplerin çalışanlara benimsetilmesi gerekmektedir[4].

Bu amaçlarla geniş bir katılımı öngören programlar son yıllarda işletmelerin ilgi odağı haline gelmektedir. Bu eğilimi saptamaya yönelik bir araştırmada, İngiliz işletmelerinin işçilerin bağlılığını artırmaya yönelik yeni katılım programlarını artan ölçülerde uygulama eğilimde olduklarını ortaya koymaktadır. Özellikle, iletişim kanallarını artırmaya yönelik metodlarda dikkate değer bir artış meydana gelmiştir. Bunun bir sonucu olarak, yöneticilerle işçiler arasındaki takım brifinglerin oranının % 36'dan % 48'e yükseldiği ve işletmelerde haberleşme kanalı olarak gazete çıkarıldığı (% 41) saptanmıştır.

İşçi katılımını artırmaya yönelik girişimlerin genellikle problem çözme tekniklerinde yoğunlaştığı, işletmelerin % 45'inin böyle teknikleri uyguladıkları belirlenmiştir. Aynı artış finansal katılım mekanizmalarında da gözlenmektedir. Nitekim, kar paylaşımı uygulamaları son 10 yılda % 18'den % 43'e çıkmış, hisse senedi vermeye yönelik programlarda da 10 puanlık bir artışla % 32'ye ulaşılmıştır[5].

B. KATILIMIN ÖRGÜTSEL VE BİREYSEL SONUÇLARI

---

[3] Edward Lawler III; "Total Quality Management and Employee Involvement: Are They Compatible?"; ***Academy of Management Executive***; Vol. 8/1; February 1994; p. 69.

[4] Rosemary Kelly; " Total Quality Management: Industrial Democracy or Another Form of Managerial Control?"; ***Labor and Industry*** ; Vol. 6/2; March 1995; p. 121.

[5] Keith Sisson; "In Search of HRM"; ***British Journal of Industrial Relations Review***; Vol. 31/2; June 1993; p. 204.

Günümüzde artan işçi katılımı, başta imalat sektörü olmak üzere çeşitli sektörlerde işletmelerin rekabet edebilirliğini artırmaktadır. Yöneticiler, çalışanların katılımını sağlayarak ürün kalitesini geliştirebileceklerini görmektedirler. İşletmeler, maliyet tasarrufu yanında kalitede meydana gelen artış ve pazar payındaki gelişmeyi belirgin bir şekilde fark etmektedirler[6].

Çalışanlar açısından ise, daha iyi bilgilendirilmiş bir işgücü, daha iyi kararların alınmasında, daha yüksek bir bağlılık göstermede, temel vasıf ve üretim bilgisinin geliştirilmesinde yüksek bir motivasyon seviyesi yakalayabilmektedir. Ayrıca, yüksek motivasyon organizas-yonun çıkarlarının geliştirilmesine de katkıda bulunmaktadır[7].

Katılmalı yönetimin bir organizasyona bireysel çalışanlar ve örgütsel sonuçlar açısından sağladığı yararlar aşağıdaki şemada izah edilmektedir.

Katılmalı Yönetimde Kişisel ve Örgütsel Yararlar

KatılmalıYönetim	Ferdi Yararlar	Örgütsel Yararlar
İnsan Kaynakları ile İlgili Sonuçlar		
	- Kişisel yeteneklerin gelişimi	- Artan örgütsel Sadakat
	- İş tatmini	- Çalışanların örgütsel
	- Değişim isteği	- Amaçları içselleştirmeleri
		- Çatışmaların azalması
		- Daha düşük işgücü devri
		- Daha az devamsızlık
		- Daha az kaza oranı
		- Daha az hastalık seviyesi
Yapılan Görevlerle İlgili Sonuçlar		
	- İş performansının geliştirilmesi	
	- Uygun problem çözme ortamı	

Kaynak: Kearney, C. Richard - Hays, W. Steven; "Labor - Management Decision Making : Toward a New Paradigm"; ***Public Administration Review***; Vol. 54/1 ; January / February 1994 ; p. 46.

Tablodan da anlaşılacağı üzere, katılmalı bir yönetim ortamında çalışanlar, birey olarak kişisel bilgi ve yeteneklerini geliştirirken, iş tatmini sağlamakta ve kişisel değişime olumlu yaklaşım göster-mektedirler. Örgütsel yararlar açısından, ikili bir ayrım yapılmaktadır. Bu ayrımlar,

[6] Marvin Levine; "Labor and Management Response to Total Quality Management"; a.g.e.; p. 106.

[7] Peter Cappelli - Nikolai Rogovsky; "New Work Systems and Skill Requirements"; ***International Labour Review***; Vol. 133/2; April 1994; p. 210.

insan kaynakları yönetimi ile ilgili sonuçları ve yapılan görevleri içermektedir. Her iki konudaki olumlu sonuçlar tabloda açık bir şekilde ortaya konmaktadır.

C. KATILIM PROGRAMLARININ BAŞARI ŞARTLARI

Katılım programlarının başarısı konusunda çeşitli yazarlar farklı görüşler ileri sürmüşlerdir. Bazı yazarlara göre, bu nitelikli programların başarısı tarafların başlangıçtaki gayretlerine, katılım kararlarına ve böyle bir programı sürdürme isteklerine bağlıdır. Buna karşılık, bir kısım araştırmacılar, başarı için üç temel faktör üzerinde durmaktadırlar. Bunlar, motivasyon, bilgilendirme ve güven unsurlarıdır. Bazı araştırmacılar ise, daha çok işgücü - yönetim ilişkilerinin kurumsallaştırılması ve gelişmesi üzerinde durarak, böyle bir katılım programının her iki tarafa getireceği maliyet / fayda dengesinin başarıda önemli bir faktör olduğunu belirtmektedirler[8].

Bu konudaki farklı yaklaşımlar dört temel koşulla özetlenebilir. İlk olarak, yönetim ve çalışanlar arasında geçerli işbirliği mekanizmalarının oluşturulması ve sürdürülmesi konusunda görüş birliği zorunlu gözükmektedir. Bu konuda bilhassa her iki tarafın da kabul edebileceği mekanizmaların oluşturulması başarı açısından önemlidir.

İkinci olarak, katılmalı yönetimin sonuçları hem çalışanları hem de yönetimi memnun edecek şekilde olmalıdır. İki taraftan birinin tatminsizliği, kurulan sistemin başarılı bir şekilde sürdürülmesine olanak tanımayabilir. Bunun için de tarafların birbirlerine güvenleri ve karşılıklı yararlılıkları özellikle örgütsel sonuçların olumlu yönde olmasına büyük katkıda bulunmaktadır[9].

Diğer yandan, taraflar başarılı bir katılım programının gerektirdiği çaba ve zamanı göstermede özverili olmalıdırlar. Bu, yönetimin ve çalışanların aktif olarak ve içtenlikle yenilikleri desteklemeleri ve zamanla bu değişmeleri güçlendirecek ve sürdürecek gerekli stratejik kararları almada tereddüt göstermemeleri sonucunu doğuracaktır.

---

[8] Adrienne Eaton; "The Survival of Employee Participation Programs in Unionized Settings"; ***Industrial and Labour Relations Review***; Vol. 47/3; April 1994; p. 372.

[9] C. Richard Kearney - W. Steven Hays; "Labor - Management Decision Making: Toward a New Paradigm"; ***Public Administration Review***; Vol. 54/1; January/February 1994; p. 46.

Nihayet, etkin bir işbirliği ve dayanışmanın varlığı diğer bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Karşılıklı saygı ve güven, tarafların bu işbirliğini sürdürebilmelerinin bir ön şartıdır[10].

D. KATILIMIN BAŞARISINDA LİDERLİĞİN ROLÜ: TRANSFORMASYONEL LİDERLİK

Toplam kalite yönetiminde katılım programlarının başarısı büyük ölçüde yöneticilerin tutumuna bağlıdır. Aslında toplam kalite yönetimi açısından, yenilik, organizasyonda çalışan herkesin katılımı ile gerçekleştirilmekte ise de, sürecin gelişimi yönetimin sorumluluğudur. Yapılan araştırmalar, çoğu kalite probleminin daha çok tek taraflı olarak yöneticiler tarafından kontrol edilen sistemlerden kaynaklandığını ortaya koymaktadır. Bu sorunlar zamanla tekrar çözülmesi gereken sorunlar haline gelmektedir. Oysaki işçilerin kalite kusurları daha azdır ve normalde doğru şeyleri yapmada yeterli otoriteye sahip değillerdir. Tahmin edilen kalite sorunlarının ancak % 20 -25'i çalışanların kusurlarından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla katılım programının başarısı açısından yönetimin reorganizasyonu son derece önem arz etmektedir[11].

Dönüşümsel liderlik bu açıdan üzerinde durulması gereken yeni bir liderlik modelidir. Çoğu organizasyon transformasyonel liderlik anlamını taşıyan çok az yöneticiye sahiptir. Çünkü yönetici konumundaki insanların önemli bir kısmı dönüşümsel liderlik vasıflarına sahip değillerdir. Geleneksel organizasyonlarda, yöneticiler yaratıcı olmaktan ziyade yönlendirici konumundadırlar. Dolayısıyla bu nitelikli liderler genellikle oldukça nadiren bulunurlar ve işletmeler için değerli kaynaklardır[12].

Katılım programlarında yöneticiler karar verici konumda değil sadece süreci hızlandırıcı niteliktedirler. Bu nedenle, işletmelerde karizma, zeka, vizyon, iletişim vasıfları ile dönüşümsel liderlik yeteneğine sahip liderleri ortaya çıkarmak kalite geliştirme sürecinin başarısı için son derece stratejik bir konudur. Bu açıdan, dönüşümsel liderlik aynı zamanda takım üyesi olmayı benimsemektedir. Bu gerçekleştiğinde

---

[10] C. Richard Kearney - W. Steven Hays; "Labor - Management Decision Making: Toward a New Paradigm"; a.g.e.; p. 47.

[11] Stephen Hill; "Why Quality Circles Failed but Total Quality Management Mihght Succeed"; ***Britsh Journal of Industrial Relations***; Vol. 29/4; December 1994; p. 555.

[12] Richard Schonberger; "Human Resource Management Lessons From a Decade of Total Quality Management and Reengineering"; ***California Management Review***; Vol. 36/4; Summer 1994; p. 114.

takımlar kalite ödülleri ve başarılar kazanırlar. Sözgelimi, Robert Galvin Yönetiminde Motorola, David Kearns yönetiminde Xerox, Fred Smith'in yönetiminde Federal Express ve Roger Milliken yönetiminde Milliken bu ödüllere layık görülmüşlerdir[13].

E. AMPRİK SONUÇLAR

Katılım programlarının uygulamadaki sonuçları çeşitli araştırmalarla değerlendirilmiştir. Böyle bir araştırmada tam zamanlı üretim, takım çalışması ve toplam kalite yönetimi gibi yeni üretim tekniklerini uygulayan işletmelerde katılım programlarının başarısı araştırılmıştır.

Araştırmaya göre, tarafların katılım programlarına bağlılıkları başarıdaki ana faktördür. Nitekim, araştırma kapsamına dahil sendika ve işletme yönetimlerinin % 75'i bu yönde görüş bildirmiştir. Buna karşılık, çoğunlukla işletme yönetimleri, katılım programlarının başarısında sendika-yönetim ilişkilerinin hayati bir öneme sahip olmadığını belirtmektedir. Başarı açısından üzerinde önemle durulan diğer bir konu ise, programın oluşturulmasında uzmanlar yanında tarafların da katılımıdır[14].

Araştırmanın diğer sonuçları, tarafların farklılık taşıyan görüşlerini içermektedir. Sözgelimi, sendika temsilcilerine göre, zayıf endüstri ilişkileri ve ödünsüz toplu pazarlık süreci, katılım programlarını başarısız kılan bir unsur iken, yöneticilerin bu konulara daha az önem verdikleri görülmektedir.

Buna karşılık, katılım programlarının başarısının giderek arttığı ve işçilerin sendikaların olumsuz yaklaşımlarına rağmen, programlara dahil oldukları belirlenmektedir. Benzer şekilde, sendika-yönetim ilişkilerinin hasmane bir ortamda olmasına rağmen, yüksek düzeyli bir işbirliği ve katılım ortamı sağlamanın mümkün olduğu anlaşılmaktadır[15].

Aynı nitelikli bir diğer araştırmada, sendikalı ve sendikasız işletmelerde kalite geliştirme programlarının başarısında işçi katılımının etkisi araştırılmıştır.

---

[13] Richard Schonberger; "Human Resource Management Lessons From a Decade of Total Quality Management and Reengineering"; a.g.e.; p. 112.

[14] Adrienne Eaton; "The Survival of Employee Participation Programs in Unionized Settings"; a.g.e.; p. 387.

[15] Adrienne Eaton; "The Survival of Employee Participation Programs in Unionized Settings"; a.g.e.; p. 388.

Araştırma bulguları, ortak olarak yönetilen katılım programlarının ürün kalitesini geliştirmede başarılı olduğunu göstermektedir. Ayrıca, sendikalaşmış firmalarda elde edilen kalite geliştirme sonuçları ile sendikasız firmalarda sağlanan sonuçların birbirine denk olduğunu ortaya koymaktadır. Bunun yanında, tek taraflı olarak işverenlerce yönetilen programlarla elde edilen kalite artışlarının geleneksel toplu pazarlıkla ulaşılan sonuçlardan önemli ölçüde farklı olmadığı gözlenmiştir[16].

Sendikalaşmış firmalar, kalite hedeflerini sendika liderlerini katılım programlarına dahil ettiklerinde elde ettiklerini ifade etmişlerdir. Nitekim, araştırma bulguları, sendikalara taraf olarak davranıldığında pozitif kollektif etkinin ortaya çıktığını bildirmektedir. Negatif sınırlayıcı sendika etkileri ise, böyle bir ortaklığın olmadığı durumlarda açık bir şekilde saptanmaktadır.

Bu sonuçlar, aynı zamanda sendika-yönetim ilişkilerinin, kollektif etkinin olumsuzluğu veya olumluluğu belirlemede son derece etki bir rol oynadığını göstermektedir. Katılım aktivitelerinin başarısında sendika - yönetim iklimi anahtar rol oynadığından, ortak yönetilen programların güven ve karşılıklı açık iletişim temeline dayanması zorunlu görülmektedir[17].

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Toplam kalite yönetimi açısından kalite standartlarının sürekli geliştirilmesine ve tüketici ihtiyaçları ile beklentilerine dayalı bir organizasyonun oluşturulması temel hedeftir. Yönetim bu amaç doğrultusunda, organizasyondaki tüm personeli koordineli bir şekilde ve işbirliği içinde çalışmaya yönlendirmelidir. Bu nedenle toplam kalite yönetiminde takım çalışması zorunlu bir unsurdur ve bu süreç tüm çalışanların aktif katılımları ile gerçekleştirilmektedir.

Dolayısıyla, çalışanların yönetime katılımları toplam kalite yönetiminin temel ilkelerinden biridir. Nitekim günümüzde toplam kalite yönetimine geçen çok sayıda işletme bu ilkeyi önemli ölçüde hayata geçirmeye yönelmektedir. Bu işletmeler;

---

[16] N. William Cooke, "Product Quality Improvement Through Employee Participation: The Effects of Unionization and Administration"; ***Industrial and Labor Relations Review***; Vol. 46/1; October 1992; p. 132.

[17] N. William Cooke; "Product Quality Improvement through Employee Participation: The Effects of Unionization and Administration"; a.g.e.; p. 132.

- Çalışma takımlarının karar almasına ve bunu uygulamasına zemin hazırlamakta,
- Çalışanları kalite konusunda sorumluluk almaya cesaretlendirmekte,
- Üretim kalitesi konusunda sorun çıkması halinde çalışanları üretimi durdurma konusunda yetkilendirmekte ve
- Çalışanların kendi performanslarını geliştirmelerini teşvik etmektedirler.

Buna karşılık toplam kalite yönetimi katılmalı demokrasi ile karıştırılmamalıdır. Bu sistemde yönetim organizasyonu yönlendirme hakkını kaybetmemekte, nihai kararları gene kendisi vermektedir. Ancak bu yönlendirme transformasyonel bir liderlik çerçevesinde geliştirilmektedir. Böyle bir liderlik modeli, toplam kalite yönetimi açısından sistemin başarısında sistemi sürükleyen bir lokomotif gibidir. Bu nedenle toplam kalite yönetiminde trasformasyonel liderlik, güven oluşturur, yardım eder ama yargılamaz. Çabaları, çalışanların, kurumun amaçlarına uygun bir mantık içinde, performanslarını en üst düzeye çıkarmalarına yöneliktir.

Sonuç olarak, toplam kalite yönetimi açısından katılım, organizasyonu ilgilendiren sorunların çözümünde tüm çalışanların yaratıcılıklarından ve enerjilerinden azami düzeyde yararlanmayı amaçlayan bir süreçi ifade eder.

KAYNAKLAR

Cappelli, Peter - Rogovsky, Nikolai; "New Work Systems and Skill Requirements"; ***International Labour Review***; Vol. 133/2; April 1994; pp. 205-220.

Cooke, N. William; “Product Quality Improvement through Employee Participation : The Effects of Unionization and Administration”; ***Industrial and Labor Relations Review***; Vol. 46/1; October 1992; pp. 119-134.

Eaton, Adrienne; “The Survival of Employee Participation Programs in Unionized Settings”; ***Industrial and Labour Relations Review***; Vol. 47/3; April 1994; pp. 371-389.

Hill, Stephen; "Why Quality Circles Failed but Total Quality Management Might Succeed"; ***Britsh Journal of Industrial Relations***; Vol. 29/4; December 1994; pp. 541-568.

Kelly, Rosemary; "Total Quality Management : Industrial Democracy or Another Form of Managerial Control?"; ***Labor and Industry***; Vol. 6/2; March 1995; p. 121.

Kearney, C. Richard - Hays, W. Steven; "Labor - Management Decision Making : Toward a New Paradigm"; ***Public Administration Review***; Vol. 54/1; January/February 1994; pp. 44-51.

Kochan, A. Thomas - Dyeer, Lee; "Managing Transformational Change : The Role of Human Resource Professionals"; ***IIRA 9th World Congress***: Theme 3; Sydney; 1993; pp. 71-86.

Lawler III, Edward; "Total Quality Management and Employee Involvement : Are They Compatible?"; ***Academy of Management Executive***; Vol. 8/1; February 1994; pp. 68-76.

Levine, Marvin; "Labor and Management Response to Total Quality Management"; ***Labor Law Journal***; Vol. 43/2; February 1992; pp. 107-116.

Schonberger, Richard; "Human Resource Management Lessons From a Decade of Total Quality Management and Reengineering"; ***California Management Review***; Vol. 36/4; Summer 1994; pp. 109-123.

Sisson, Keith; "In Search of HRM"; ***British Journal of Industrial Relations Review***; Vol. 31/2; June 1993; pp. 201-212.

AVRUPA BİRLİĞİ SÜRECİNDE ENDÜSTRİYEL DEMOKRASİ

Yard. Doç. Dr. Sayım YORGUN [*]

Helsinki Zirvesi ile Avrupa Birliğine tam üye olacak ülkeler listesinde yerini alan Türkiye'nin, çok kısa sürede hızlı değişikliklere ihtiyacı vardır. Bu ihtiyacı karşılamak için yasal mevzuattan, olumsuz ekonomik gelişmelere kadar her alanda yeni tedbirleri, düzenlemeleri ve yapılanmaları gündeme almak gerekiyor.

Yaşam biçimi olan demokrasinin, dünya görüşü olarak kabul görmesi; ekonomik, siyasal ve sosyal alanda değişimi toplumsal çatışmalara dönüştürmeden, menfaat çatışmalarına fırsat vermeden, toplumsal sorunları endüstriyel demokrasi ilkeleri çerçevesinde çözmeyi zorunlu kılmaktadır.

Siyasal demokrasinin öneminin arttığı, önündeki engellerin kaldırıldığı bir ortamda, endüstriyel demokrasi arayışlarının gündeme gelmemesi, ülkemizde çalışma barışının sürekli kılınması ve demokrasinin hayata geçirilebilmesi açısından önemli bir kayıp. Her konuda AB standartları ve uygulamalarından bahsedilen bir ortamda, Avrupa'daki endüstriyel demokrasi uygulamalarının Türkiye'de dikkate alınmaması, endüstride sağlanan uzlaşma zeminini tehdit ederken, aynı zamanda uyum sorunlarını da gündeme taşımıştır.

Ülkemizin içinde bulunduğu değişim sürecinde endüstriyel demokrasi ihtiyacını tespit edebilmek için öncelikle "endüstriyel demokrasi" kavramında meydana gelen gelişmeleri, Avrupa ülkelerinde ve AB düzeyindeki uygulamaları incelemek gerekir.

Endüstriyel Demokrasi Kavramı

İşyeri düzeyinde işçinin kendisini direkt ilgilendiren konularda yönetime katılmasını esas alan endüstriyel demokrasi talebi, zaman içinde işletme yönetimine katılma, sektör düzeyinde katılma, milli

[*] **Kocaeli Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

düzeyde katılma, AB düzeyinde katılma gibi alan genişlemesini yaşamıştır. Üretimden denetime, kara kadar her alanda katılım, danışılma, ve bilgi talebi hak olarak görülmektedir. Öncelikle üretimin kalitesini ve verimliliğini artırmayı amaçlayan uygulamalar işverenler tarafından kabul edilirken, daha sonra işçinin ekonomik, sosyal ve çalışma şartlarını düzenleyen konularda da işbirliği ve katılım söz konusu olmuştur. Günümüzde ise endüstriyel demokrasi, insan kaynaklarını daha iyi değerlendirmeyi esas almaktadır.

Üretim sürecinin bir parçası olan kol gücünün önemini yitirmesi, beyin gücünün her gün biraz daha ön plana çıkması, endüstri hayatındaki demokrasi taleplerinin içeriğini önemli ölçüde değiştirmektedir. Sanayi devrimiyle birlikte ortaya çıkan kötü çalışma şartlarının iyileştirilmesini, işçinin yabancılaşmasını önlemeyi, verimliliği artırmayı amaçlayan endüstriyel demokrasi, 21. yüzyılda post-endüstriyel toplum düzenin temel kaynağı olan insan gücünden, birikiminden daha fazla yararlanma esasına yönelmiştir. Toplam kalite felsefesinin kurucusu ve öncüsü Deming'in geliştirdiği, toplam kalite yönetiminin çatısını oluşturan 14 ilkeden birisi "işçinin katılımının geniş bir şekilde sağlanması[1]" dır.

Yeni toplum düzeninde nasıl doğrudan demokrasi arayışları gündeme geldiyse, aynı şekilde endüstriyel alanda da olabildiğince sorumluluk ve başarıyı paylaşma anlayışı gündeme gelmiştir. Bu bakış açısıyla sadece işçilerin değil, daha geniş anlamda çalışanların katılımı söz konusu olmuştur.

Endüstriyel demokrasi, geniş anlamda çalışanların her düzeyde katılımını esas alan, insan kaynaklarını geliştirmeyi hedefleyen, üretim, yönetim, başarı ve sorumlulukların paylaşılmasına imkan tanıyan, bunların hayata geçirilmesini sağlayan ve siyasi demokrasiyi tamamlayan yönetim aracıdır. Bu kavramı daha geniş tanımlamak da mümkündür. Buna göre "endüstriyel demokrasi, en geniş anlamda, ekonomik ve sosyal içerikli tüm kararlara çalışan kesimin katılması olarak tanımlanabilir[2]."

Endüstriyel demokrasi, işletme yönetimine yeni bir bakış açısı kazandırarak, geleneksel yönetimden günümüze kadar meydana gelen yönetim tekniklerine kaynak olmuştur. Otokratik yönetim anlayışından, birlikte yönetim hatta özyönetim sürecine, sanayideki demokrasi arayışlarıyla ulaşılmıştır.

---

[1] AKGEYİK, Tekin; "Toplam Kalite Yönetimi, Katılmalı Yönetim ve Transformasyonel Liderlik"; Yayınlanmamış Makale; 1999; s. 1.
[2] SABUNCUOĞLU, Zeyyat; ***Çalışma Psikolojisi***; Uludağ Üniversitesi Basımevi; 1987; s. 149.

Avrupa Ülkelerinde Endüstriyel Demokrasi Uygulamaları

Avrupa ülkelerinde endüstriyel demokrasinin temelini yönetime katılma oluşturmakta, işçiler temsilcileri aracılığıyla karar organlarında veya oluşturulan kurul, komite, konseylerde söz sahibi olmaktadır.

Avrupa'da üç hak büyük önem kazanmıştır:

1) Bilginin elde edilmesi hakkı (Information)

2) Danışma ya da istişare hakkı (Consultation)

3) Temsil etme ya da edilme hakkı (Representation)

Endüstriyel demokrasinin gelişmesi ve yayılmasıyla taraflardaki hak kavramı güçlenmekte, yeni şartlara uyum için taraflar yeni hak talebinde bulunmaktadırlar[3].

Yeni hak taleplerinin yoğunlaştığı Avrupa ülkelerindeki uygulamaları değerlendirirken önceliği iki ülkeye vermek gerekiyor. Birisi Almanya diğeri ise İsveç. Almanya'da hayata geçirilen Birlikte Yönetim uygulamaları önemli bir model niteliği taşımaktadır. Almanya'da 1840'lı yıllarda gündeme gelen katılma düşüncesi üç farklı düzeyde uygulanıyor: Gözetim Kurulu, Yönetim Kurulu ve İşyeri Konseyleri.

Gözetim Kurulu, genellikle 11 üyeden oluşmakta, bu üyelerin beşi işçi temsilcilerinden, beşi işveren temsilcilerinden, onbirinci kişi ise taraflarca tarafsızlığına güvenilen kişilerden seçilmektedir. İşçi temsilcilerinin seçiminde sendikalar etkindirler. Gözetim Kurulları; teknolojik, ekonomik, toplumsal planlamalarla ve örgütsel yeniden yapılanmalarla ilgilenmişlerdir. Yönetim kurulu kararlarını etkileme gücüne de sahiptirler.

Yönetim Kurulu, Gözetim Kurulunca atanan müdürlerden oluşmakta, bu müdürlerden birisi işçi müdür olarak görev yapmaktadır. İşçi müdürler, özel olarak işçi ve öteki görevlilerin, ücret, maaş ve toplumsal sorunlarından sorumludurlar.

İşyeri Konseyleri ise işyerindeki tüm işçileri temsil eden bağımsız bir organdır. İşyeri konseylerinin oldukça geniş bilgi, danışma ve birlikte yönetim hakları vardır. Başka ülkelerde sendikalar tarafından yürütülen birçok görevler, Almanya'da işyeri konseylerine bırakılmıştır. 1972 tarihli Temel İş Yasası işyeri konseylerine; çalışma ve dinlenme saatlerinin belirlenmesi, fazla mesai, mesleki eğitim, ücret tespitine ilişkin ilkelerin belirlenmesi, işyeri güvenliği, sağlık, başarının değerlendirilmesi,

[3] YORGUN, Sayım; ***Türkiye'de Sosyal Diyalog ve Çalışma Barışı***; Toleyis Eğitim Yayınları No: 5; İstanbul; 1995; s. 38.

lojmanların dağıtımı, öneri planlarının hazırlanması gibi konularda karar verme ya da birlikte yönetim yetkisi vermiştir.

Avrupa ülkeleri arasında endüstriyel demokrasiyi etkin bir şekilde uygulayan ülkelerden biri olan İsveç'te, 1880'li yıllarda işçinin endüstri üzerinde denetiminin gerçekleştirilmesi amacıyla başlatılan tartışmalar sonucunda, 1936 yılında İşçi Sendikaları Konfederasyonu (LO) ve İşverenler Federasyonu (SAF), İş Pazar Komitesi adıyla ortak bir komite kurmuşlardır. Daha sonra 1938 yılında imzalanan "Temel sözleşme", 1946 yılında "İş Konseyi"nin kurulması önemli adımlar olmuştur. Elli ve daha fazla işçi çalıştıran işletmelerde kurulması öngörülen İş Konseyleri, üretimin artırılması, işçiye bilgi verilmesi, çalışma şartlarının iyileştirilmesi, teknik eğitim, verimlilik ve iyi ilişkileri geliştirmekle görevlendirilmiştir. 1976 yılında kabul edilen Birlikte Yönetim Yasası ile işletmelerin tüm düzeylerinde verilen kararlar toplu pazarlık konusu yapılmış ve işçilere bu konularda greve çıkma hakkı verilmiştir.

Avrupa ülkeleri arasında birlikte yönetimi başarılı bir şekilde uygulayan Almanya'nın özellikle otomobil sektöründeki başarısı "gerçekte böyle bir başarı her şeyden önce piyasa baskısının yarattığı yeniden organizasyon ve güçlü bir endüstri ilişkileri sistemi ile çalışanların düşüncelerini üretime aktaran bir anlayışla açıklanmaktadır[4]" şeklinde ifade ediliyor.

Topluluğa üye ülkelerde sosyal taraflar, kamu otoriteleri tarafından alınan bütün sosyal, ekonomik kararlara dolaylı ya da dolaysız şekilde etki edebilmektedir. Bu katılım ya kurumsal prosedürler uyarınca ya da herhangi bir diğer yöntem sayesinde gerçekleştirilmektedir[5].

Avrupa Birliği Düzeyinde Endüstriyel Demokrasi

AB'nin temel ilkelerinden birisi açıklık diğeri katılımdır. Türkiye ile AB ilişkilerini ve uyum sürecini bu bakış açısıyla değerlendirmek gerekmektedir. Uyum problemlerini sadece siyasi demokrasi ve ekonomik uyumsuzluk olarak ele almak, çok büyük bir yanlışlık olur. Çünkü AB'nin temelinde uzlaşma, diyaloğu kurumsallaştırma var, karar süreçlerine etkin ve verimli bir şekilde katılma esas. Tabana dayanmayan kararların, düzenlemelerin, programların ve politikaların uzun süre başarılı olmasının imkansız olduğu çok iyi biliniyor.

Avrupa seviyesinde çalışanların katılımı süreci esas itibariyle üç kategoride değerlendirilmektedir:

[4] TURNER, Lowel; ***Democracy at Work*** ; Cornell; 1992; s. 93.
[5] TİSK; ***Sosyal Yönleriyle Avrupa Topluluğu***; Kasım; 1989; s. 120.

a) Sosyal diyalog yoluyla tepe örgütlenmelerin, Avrupa işçi sendikalarının ve dolayısıyla da Avrupa işçilerinin çıkarlarının temsili,

b) AB sürecinde sosyal meseleler konusunda yapılacak yasal düzenlemelere müdahale veya baskı yapma (Bu ise "yasal müdahale" olarak tanımlanabilir),

c) Toplu sözleşme yoluyla özellikle çokuluslu şirketlerde çalışan işçilerin, Avrupa seviyesinde oluşturulacak gönüllülük esasına dayalı bağımsız toplu sözleşme süreciyle, katılımlarının sağlanması[6].

AB düzeyinde diyalogun esas alınması nedeniyle tarafların katılımını sağlamak amacıyla yapılan girişimler her geçen gün biraz daha artmaktadır. Konsey tarafından 1974 yılında kabul edilen "Sosyal Politikalar Hakkında Faaliyet Programı Kararı" ile, işçilerin topluluğun ekonomik ve sosyal politika alanındaki karar alma sürecine katılmalarının artırılması, Avrupa düzeyinde toplu iş sözleşmelerinin yapılmasının kolaylaştırılması esası kabul edilmiştir. Ayrıca 1987 yılında yürürlüğe giren "Avrupa Tek Senedi" ile AET antlaşmasına eklenen 118B maddesi, Komisyon'un sosyal taraflar arasında Avrupa düzeyinde diyalogu geliştirmek ve arzuları halinde sözleşmeye dayalı ilişkilerin kurulabilmesi için çaba göstermesini hüküm altına almıştır.

Avrupa Topluluğu'nda, işletmelerde çalışanların yönetime katılmalarını sağlayacak bir yasal düzenleme çabaları, Komisyonun 25 Ağustos 1989 tarihinde AT Bakanlar Konseyi'ne sunduğu "Avrupa Anonim Şirketi (SE)" Statüsü hakkındaki tüzük ve bu tüzüğü tamamlayıcı nitelikteki "Avrupa Şirketi İçinde İşgörenlerin Yeri" başlıklı yönerge önerileri ile yeni bir boyut kazanmıştır. Komisyon önerisi, Avrupa Anonim Şirketleri için yönetime katılma modelleri arasında seçme olanağı tanımaktadır. Ancak, işgörenlerin katılımı olmadan Avrupa Şirketi Statüsü'ne sahip olmak imkansızdır[7].

1992 yılında imzalanan ve 1.11.1993 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Birliği Antlaşması'nın başlangıç hükümlerinde ekonomik alanda bütünleşmeyle birlikte sosyal alanda da gelişme sağlanması yer almıştır. Maastricht Antlaşması'na ek olan "Sosyal Politikaya İlişkin Protokol" ve bu protokole dayalı "Sosyal Politikaya İlişkin Anlaşma", Birliğin sosyal politika alanında norm koyma yetkisinin kapsamını önemli ölçüde genişletmekle kalmamış, aynı zamanda sosyal taraflara, aralarında tesis

[6] BÜYÜKUSLU, A. Rıza; ***Avrupa Birliği ve Sosyal Boyutu***; Der Yayınları; İstanbul; 1997; s. 97.
[7] TINAR, Mustafa Yaşar; "Yönetime Katılma ve Uygulamalarının Sonuçları"; ***Yeni Forum***; Kasım; 1990; s. 29.

edecekleri diyalog yoluyla Birliğin sosyal alandaki yasama faaliyetlerine katılma imkanı da vermiştir[8].

1980 yılında yayınlanan Vredeling Directive ile çalışanların özellikle çokuluslu şirketlerde yerel ve firma bazında temsili ve bilgilendirilmesi öngörülüyordu. Bu girişimler sonucunda Avrupa seviyesinde oluşturulacak işyeri konseyleri direktifi, 22 Eylül 1994 yılında AB Milletvekilleri Konseyi tarafından kabul edildi. Avrupa İşyeri Konseyleri, AB ülkeleri içinde en az 1000 çalışanı istihdam eden ve iki ayrı AB ülkesinde yaptığı yatırımların her birinde en az 150 işçi çalıştıran firmalar tarafından kurulacaktır. İşyeri Konseyleri sayesinde taraflar arasında bilgi paylaşımı, çalışanların temsilcileri vasıtasıyla Avrupa düzeyinde ilişkiye girmeleri, sosyal diyalog kurmaları ve firmaların taşınması halinde çalışanların bilgilendirilmesi ve haklarının korunması sağlanmaktadır.

Avrupa Birliği'nde, işçi, işveren ve diğer çıkar gruplarının temsilcilerinden oluşan Ekonomik ve Sosyal Komite kurulmuştur. Avrupa Komisyonu'na ve Avrupa Birliği Konseyi'ne görüş bildirmek amacıyla oluşturulan bu komitenin 222 üyesi var, bu üyeler ulusal hükümetler tarafından önerilmekte ve Avrupa Birliği Konseyi tarafından 4 yıllık dönemler için atanmaktadırlar[9].

İngiltere'de Warwick Üniversitesinde Sisson, Edward, Marginson, Hall ve Storey'in 20 Avrupa ÇUŞ'ini kapsayan araştırmaları sonucunda Avrupa ÇUŞ'nin yeni işçi-yönetici ilişkilerini düzenleyen anlaşmaları ve çalışanların bilgilendirilmesi ve danışmanlık hizmetlerinin artırılması programlarını gönüllü olarak uyguladıkları görülmüştür. Bunlara ilaveten Avrupa Birliği içinde Avrupa düzeyinde oluşturulacak Avrupa İş Konseylerinin ÇUŞ tarafından desteklendiği gözlemlenmiştir[10].

Modern kapitalizm ve modern enformasyon teknolojisinin sadece bireyselliği (individualism) temsil ettiği ve bu nedenle de sosyal partnerler (işçi-işveren örgütleri) gibi kollektif mekanizmaları zayıflattığı görüşü her zaman için doğru değildir. Bugün Avrupa düzeyinde başlayan "sosyal diyalog" girişimleri, bilgi çağında çalışma hayatının yeniden yapılanmasında sosyal taraflara yeni misyonlar yüklemiştir[11].

---

[8] TİSK; ***AB'de Sosyal Taraflar Arasındaki Anlaşmalar ve Türk Mevzuatı Açısından Değerlendirme***; Yayın No: 193; Aralık 1999; s. 9-10.

[9] KOÇ, Yıldırım; ***Sendikal Alanda Güncel Gelişmeler***; Ağustos 1997; s. 116.KUTAL, Gülten; BÜYÜKUSLU, Ali Rıza; ***Endüstri İlişkileri Boyutunda Çok Uluslu Şirketler ve İnsan Kaynağı Yönetimi Teori ve Uygulama***; Der Yayınları; 1996; s. 84-85.

[10] KUTAL, Gülten; BÜYÜKUSLU, Ali Rıza; ***Endüstri İlişkileri Boyutunda Çok Uluslu Şirketler ve İnsan Kaynağı Yönetimi Teori ve Uygulama***; Der Yayınları; 1996; s. 84-85.

[11] BÜYÜKUSLU, A. R; "Organizasyonel Transformasyon, Çalışma İlişkilerinde Dönüşüm ve Sendikalar"; ***İşveren Dergisi***; Cilt: XXXVIII; Sayı: 4; Ocak 2000; s. 23.

Türkiye'de Endüstriyel Demokrasi

Avrupa ülkelerinde yerleşen ve AB düzeyinde hızla gelişen endüstriyel demokrasi uygulamaları ışığında, Türkiye'deki endüstriyel demokrasi girişimlerini değerlendirdiğimizde, varlığından söz etmemiz maalesef mümkün değil. Bu tespit ülkemizde endüstriyel demokrasi uygulamalarının olmadığı anlamına gelmez. Çoğu kağıt üzerinde kalmış, yasal zorunluluğu yerine getirme işlevinin dışına çıkmamış, alınan kararların idarenin tasarrufuna bağlı olduğu bir çok resmi nitelikli ve gönüllü uygulamalar mevcut.

Türkiye'deki uygulamalara birkaç örnek vermek gerekirse, ilk olarak bir kamu kuruluşunda, kurumsal nitelikte katılıma imkan tanıyan, 1945 yılında kabul edilen İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu'nu zikretmek gerekiyor. Yine taraflara katılma hakkı tanıyan 1946 tarihli Çalışma Bakanlığı Kuruluş Kanunu ile oluşturulan Çalışma Meclisi'ni de örnek olarak verebiliriz. Bu meclisin aldığı kararların bağlayıcılığı olmadığı gibi insiyatif tamamen Çalışma Bakanına bırakılmıştır. Ülkemiz açısından gündeme gelmesi gereken bir başka uygulama ise 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakleri Hakkında Kanun uyarınca yönetim kurullarında işçi temsilcisi bulundurma hakkıdır. Yönetime katılma uygulaması açısından önemli olan bu kanun başarılı sonuçlar ortaya çıkarmadığı gibi, daha sonraki süreçleri de olumsuz etkilemiştir. 1983 yılında çıkarılan 2929 sayılı yasa ve diğer düzenlemelerde yönetim kurullarında işçi temsilcisi bulundurulmasına yer verilmemiştir. Asgari Ücret Tespit Komisyonu ve YHK gibi katılma uygulamalarında ise işçi kesiminin etkinliğini kıracak düzenlemeler yapılmıştır.

Türkiye'de diğer uygulamalara nispeten etkin katılıma örnek olarak verebileceğimiz işçi temsilcileri, sendika temsilcileri ve toplu iş sözleşmeleriyle oluşturulan kurullar vardır. Toplu iş sözleşmelerine konulan Disiplin Kurulu, Verimlilik Kurulu, Yükseltme Kurulu v.s. maddeler ile işyeri ve işletme düzeyinde katılım gerçekleştirilmiştir. Bu maddelerin önemli bir kısmı, maalesef 12 Eylül 1980 yılında sendikal faaliyetlerin askıya alınmasıyla birlikte, YHK tarafından yenilenen sözleşmelerden çıkarılmıştır.

Ülke düzeyinde toplumsal uzlaşma fikrinin yerleştirilmesi, üçlü diyalog ve işbirliğinin kurumsallaşması için 17.3.1995 tarihinde çıkarılan bir genelgeyle Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulmuştur. Konsey'in yasal zemine oturtulması için çalışmalar yürütülmekte ve konseydeki devlet ağırlığını azaltma tartışmaları sürmektedir.

SONUÇ

Siyasi rejimi demokrasi olan bir ülkenin işyerlerinin kapısından demokrasi girmemiş ise o ülkedeki demokrasi anlayışı, 21. yüzyıl demokrasi anlayışı ile bağdaşmadığı gibi, demokratik ülke kavramıyla da çelişecektir. Bu nedenle demokrasiyi tüm kurum ve kurallarıyla hayata geçirmek, baskı grupları demokrasisine işlerlik kazandırmak zorunludur.

Siyasi alanda yürütülen demokratik açılımları, endüstri ötesi toplumun ihtiyaçlarına uygun olarak hayata geçiremediğimiz takdirde siyasi demokrasinin yaşam tarzı olarak yer almasını engellemiş oluruz. Nasıl ki ülkelerarasındaki ilişkilerde demokratik kural ve kurumlar vazgeçilmez ön şart ise, küresel ekonomide başarılı olmak, hızlı değişime işyerlerini, işletmeleri, sektörleri ve genel ekonomiyi adapte edebilmek için de endüstriyel demokrasiye ihtiyaç vardır. Bu ihtiyaç karşılanmadığı taktirde, özellikle Avrupa İş Konseyleri'nde temsilci bulunduramama sorunlarıyla karşılaşılacak, üretim alanında oluşturulan sosyal standartlarda da uyumsuzluk yaşanacaktır.

Yeni üretim ve yönetim metotlarının temel felsefesi, çalışanları olabildiğince üretim, yönetim ve denetim sürecine zihinsel ve fiziksel olarak katma anlayışına dayalı. Verimlilik, kalite, esneklik gibi kavramların ancak çalışanların katılımı ile amacına ulaşacağına inanılmakta. Geçmişin otoriter, kişiye dayalı, beyinsel zenginlikleri ve çalışanların tecrübelerini dikkate almayan anlayışlarla, hızlı değişen piyasa şartlarına adapte olmanın mümkün olmadığına inanılmakta.

Avrupa Birliği'ni ve dünyadaki gelişmeleri iyi değerlendirmek, toplumumuzu yarına iyi hazırlamak, Türkiye'nin ihtiyacı olan yeniden yapılanma sürecini başarılı kılmak, evrensel değerleri hayata geçirmek, diyalog ve uzlaşma kültürünü geliştirmek, menfaatlerin çatışması ilkesinden menfaat uzlaşmasına doğru yürümek kaçınılmazdır. Ekonominin demokratikleşmesi için endüstriyel demokrasiye ihtiyaç var.

21. Yüzyılda insan kaynakları ihmal ve istismar edilemeyecek kadar önemli. Bu kaynağı istismar eden veya ihmal eden ülkeler geri kalmışlığa mahkum olurken, tersini gerçekleştirenler çağın nimetlerinden yararlanacaklardır. İnsan kaynaklarından yaralanma yollarını açan ve kaynağı geliştiren en önemli yöntem de hiç kuşkusuz endüstriyel demokrasidir.

KAYNAKLAR

AKGEYİK, Tekin; “Toplam Kalite Yönetimi, Katılmalı Yönetim ve Transformasyonel Liderlik”; Yayınlanmamış Makale; 1999.

BÜYÜKUSLU, A. R; “Organizasyonel Transformasyon, Çalışma İlişkilerinde Dönüşüm ve Sendikalar”; ***İşveren Dergisi***; Cilt: XXXVIII; Sayı: 4; Ocak 2000.

BÜYÜKUSLU, A. Rıza; ***Avrupa Birliği ve Sosyal Boyutu***; Der Yayınları; İstanbul; 1997.

KOÇ, Yıldırım; ***Sendikal Alanda Güncel Gelişmeler***; Ağustos 1997.

KUTAL, Gülten; BÜYÜKUSLU, Ali Rıza; ***Endüstri İlişkileri Boyutunda Çok Uluslu Şirketler ve İnsan Kaynağı Yönetimi Teori ve Uygulama***; Der Yayınları; 1996.

SABUNCUOĞLU, Zeyyat; ***Çalışma Psikolojisi***; Uludağ Üniversitesi Basımevi; 1987.

TINAR, Mustafa Yaşar; “Yönetime Katılma ve Uygulamalarının Sonuçları”; ***Yeni Forum***; Kasım; 1990.

TİSK; ***AB’de Sosyal Taraflar Arasındaki Anlaşmalar ve Türk Mevzuatı Açısından Değerlendirme***; Yayın No: 193; Aralık 1999.

TİSK; ***Sosyal Yönleriyle Avrupa Topluluğu***; Kasım; 1989.

TURNER, Lowel; ***Democracy at Work*** ; Cornell; 1992.

YORGUN, Sayım; ***Türkiye’de Sosyal Diyalog ve Çalışma Barışı***; Toleyis Eğitim Yayınları No: 5; İstanbul; 1995.

REKABET GÜCÜ, EKONOMİK ETKİNLİK VE İŞ GÜVENCESİ

Dr. Erdal EGEMEN [*]

I. GİRİŞ

Uluslararası nitelik kazanmış bir rekabet ortamında işletmeler değişik yaklaşımlarda bulunmaktadır. İşletmeler, rekabet baskısını azaltmak amacıyla yetkili makamları (örneğin Hükümet, Sanayi ve Ticaret Odaları) korumacı önlemler almaya ve kendilerine yardım etmeye zorlamaktadır.

Ancak, katı bir korumacılıkla sanayicinin rekabet gücünü korumak veya iyileştirmek olası değildir. Çünkü uluslararası rekabet koşullarına uyum sağlamanın gereğini ivedi biçimde yerine getirmek gerekmektedir.

Rekabet koşullarının değişimine özen göstermekte gecikmek, uyum sağlamayı ve bedeli ağır hale getirmektedir. Ayrıca uluslararası ticari kurallar da gümrük vergileri aracılığıyla korumacılığı engellemektedir.

İşletmelerin başardığı diğer bir yaklaşım, otomasyon aracılığıyla işgücünün yerine sermayenin konulmasıdır. İşgücü maliyetlerinin yüksek olduğu ülkelerde sık rastlanan bu yaklaşım, maliyetlerin azalmasına ve ürün kalitesinin de yükselmesine olanak vermektedir.

Ancak işgücü maliyetlerinin yüksek olduğu ülkelerde de otomasyon rekabet üstünlüğüne önemli bir katkıda bulunmaktadır. İşletmelerde diğer bir yaklaşım da etkinlik alanında çeşitlendirmeye gitmektedir. Uzun dönemde büyümeden kaygı duyan işletmeler geleneksel üretim alanında yatırım yapmak yerine diğer iş kollarında yatırımı giderek etkinlik alanını çeşitlendirebilmektedir.

İşgücü maliyetlerinin yüksek olduğu ülkelerdeki işletmelerin rekabet bakımından başvurdukları bir diğer yaklaşım, kendi ülkesinde

[*] **Endüstri İlişkileri Uzmanı.**

var olan iyi altyapı, çok nitelikli işgücü ve güç beğenen müşteri gibi fırsatlardan yararlanmak amacıyla genel kabul gören malların seri üretiminden vazgeçmektir. Bu yaklaşımları benimseyen işletmeler kaliteye önem vermekte, talepteki değişmeleri esneklikle karşılamakta, markadan yararlanmakta, satış sonrası hizmetlere özen göstermekte ve pazarın uzmanlaşmış bir işkolunda yer almaktadır.[1]

Bu yaklaşıma göre etkinliklerin yüksek katma değeri işyerinde yoğunlaştırılmakta ve işçinin getirdiği diğer etkinlikler için uluslararası taşeronluğa başvurulmaktadır. Buna örnek olarak giyim sanayinde gelişmiş ülkedeki ana piyasada yerleşmiş pazarlama merkezleriyle gelişmekte olan ülkelerde yerleşmiş bulunan üreticiler arasında kurulan bağlantılar (taşeron uygulaması) verilebilir. Bu yaklaşımda esas amaç, işgücü maliyetlerinin yüksek olduğu ülkelerde, işletmenin etkinliği içinde işgücü maliyetinin yüksek olduğu işlerin ucuz işgücüyle çalışan işletmelere verilmesidir.

İtalya ve Japonya'da işletmeler ücret ve diğer iş koşullarının ulusal ortalamasının net olarak daha altında yer alan işçi çalıştıran taşeron işletmeler aracılığıyla rekabet gücünü korumakta ya da rekabet üstünlüğünü sağlamaktadır.

İşletmeler genellikle ücret maliyetlerinin düşük olduğu ülkelere taşınırken, ücret düzeylerinin düşük olduğu rakipleriyle de rekabet edebilmek için ülke içinde reel ücretleri düşürmek, iş güvencesi hükümlerini zayıflatmak ve sosyal yardımları azaltmak girişimleri içine girmektedirler.

Rekabetin sonucu olarak, teknolojinin istihdam ve işsizlik bakımından tehlike doğurduğu, rekabetin ise, olumlu bir yarıştan çok diğerlerini saf dışı bırakmanın aracı olarak uygulandığı ileri sürülmektedir.

İşgücü piyasasının katı düzenlemelerden arındırılması için ileri sürülen görüşe göre, yüksek işsizlik oranı, çalışma koşullarındaki esnek olmayan düzenlemeler ile yüksek ücretler arasında nedensel ilişkiden kaynaklanmaktadır. Özellikle Asya kaplanları olarak adlandırılan ekonomilerin büyüme hızı ile AB ülkelerindeki işsizlik oranı karşılaştırılması sonucu olarak çalışma koşullarındaki esnek olmayan düzenlemelerin, rekabet gücünü azalttığı, yeni işçi istihdamını engellediği, uzun süreli işsizliği körüklediği savına gerekçe olarak gösterilmektedir.

Ayrıca, çalışanların % 60'ının bir işte çalıştığı AB ülkeleri ile bu oranın % 70 olduğu ABD ve % 75 olduğu Japonya arasında da

[1] *HANAMI, T.; "Globalization, Employment and Social Clauses";* ***1st World Law Conference****; Brussels; 1996; p. 188-199.*

karşılaştırmalar yapılmaktadır. Başka bir deyişle çalışma koşullarındaki düzenleme ile yeni istihdam yaratılması arasında bir neden sonuç ilişkisinin var olduğu düşünülmektedir.

Son yıllarda, İngiliz mahkemeleri çalışma mevzuatında, kadınların aleyhinde ve cinsiyete dayalı ayrımı yasaklayan ve asgari çalışma sürelerini düzenleyen yasalara aykırı uygulamalarda bulunan işverenler ile, bu hükümlerin saklı tutulmasını ileri süren hükümetin savunmasını geniş bir boyutla irdeleme durumunda kalmışlardır.

Çalışma mevzuatına aykırı olarak uygulamada bulunan işverenler gerekçe olarak, işletmelerde full-time (tam süreli) işçilik haklarını tanımadan haftada 16 saatten az süreli veya iki yıldan az kıdemi olan işçi çalıştırma olanağının yeni istihdam yaratacağını belirtmişlerdir. Ancak bu gerekçeler üzerinde irdelemede bulunan mahkemeler, asgari çalışma süreleriyle ilgili işçilik haklarını tanımadan kısa süreli veya part-time işçi çalıştırmayla istihdam artışı arasında bir bağ bulamamışlardır.[2]

Ayrıca yapılan istatistiki araştırmalardan alınan sonuçlara göre, "ekonomik büyüme ve katı düzenlemeler arasında rekabet gücünün ve istihdam artışının etkilenmesi açısından bir ilişki saptanamamıştır." "Katı düzenlemelerle işsizlik oranı arasında ters yönde bir ilişki görülmemiştir. Ayrıca esnek düzenlemeler ile işsizlik seviyesinin düşük olması ilişkisine de rastlanmamıştır.

Üzerinde durulması gereken asıl konu "çalışma sürelerine ilişkin düzenlemeleri, makro ekonomik politika, mali politika gibi vesair etmenlerden ayırmaktır." Son incelemeler Asya kaplanlarının başarısını doğrudan bu ülkelerde çalışma kurallarının yokluğuna bağlanamıyacağını göstermektedir. Sermaye yoğun mal ihracatı gibi yapısal değişikliklerin başarıda çok daha etkili olduğu anlaşılmaktadır.

Ayrıca reel ücret artışları iç talebi de harekete geçirdiğinden, ekonominin sırf ihracata bağlılığı azaltılmıştır. Asya kaplanları denilen ülkelerde sanayileşme, işçi örgütlemesini güçlendirmiş, ücret düzeyi ve çalışma şartlarını iyileştirme sonucunu doğurmuştur.

Güney Kore'de uygulanmaya başlayan yüksek çalışma standartları, siyasal istikrarın bir koşulu olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Çalışma standartlardaki yükselme ise üretim tekniklerinde yenilik, ürün çeşitliliğininin artması ve kalitenin yükseltilmesini teşvik etmiştir. Yaşam standartların yükselmesi yeni yatırımlara yönelmeyi, istihdam artışının ve toplumsal gerilimin azalmasını sağlamıştır.

---

[2] *HEPPLE, B.; "Economic Efficiency and Social Rights"; **1st World Law Converence**; Brussels; 1996; p. 277-303.*

Batı Avrupa'daki nispeten yüksek işsizlik oranı, kalkınma hızının önceki yıllara göre düşük düzeyde seyretmesinden kaynaklanmaktadır.

ABD ekonomisinde istihdam artışına bakıldığında, bu ülkede yaratılan işler düşük ücretli çalışma standartlarının yoğunlukta olduğu ve verimi düşük işlerdir. Bu durum, AB ülkeleri ile kıyaslandığında ekonominin performans düşüklüğüne yol açmıştır. [3]

Genelde yüksek işsizlik ile çalışma standartları düzenlemeleri arasında doğrudan nedensellik bağı kurmanın zor olduğu araştırmalarla belirlenmiştir. Makro ekonomik, mali ve sınai politikalar belli çalışma standartları kuralından çok daha önemlidir.

Bugün ekonomik politikalar büyümeyi özendirmede kullanıldığında, reel ücretler artar, çalışma standartları yükselir, iş güvencesi sağlanır; bu ise iç talebi harekete geçirip ürün çeşitliliği teknolojik yenilik ve kaliteyi gerektirir. Bugün "küreselleşmede çalışma koşullarındaki esneklik ve işçilere istihdam güencesi tartışmaları Batı ülkelerindeki büyüme hızlarının düşmesinden de kaynaklanmaktadır."

Yüksek istihdam düzeyinin işgücü maliyetlerinde rekabetle sağlanacağı pek olası görülmemektedir. Istihdamın sağlanmasında yapısal olan politika, işçilerin eğitimlerine önem verilerek işçilerin yüksek vasıflı düzeye getirilmemesi ve üstün teknoloji piyasalarının oluşturulmasıdır.

Bu noktada tartışılan diğer bir kavram da toplumsal korumacılık kavramıdır. Ulusal ve uluslararası bir ekonomik alanda, malların, hizmetleri ve sermayenin serbest dolaşımı önündeki engellerin kaldırılması sonucunda gerçekleştirilecek liberalleşmenin, devletin korumacı iş hukuku düzenlemesi ve çalışanların refah düzeyleri arasındaki rekabete yol açtığı ileri sürülmektedir. Bunun sonucu olarak da devletin işgücünü koruma düzenlemelerinde yeniden yapılanması sürekli gündeme getirilmektedir.

Çokuluslu şirketler düşük işgücü maliyeti olan ülkelere yatırımlarını yöneltmeye başlamışlardır. Bu durum ise gelişmekte olan ülkeleri zamanla daha çok işgücü talebi, daha yüksek ücret, daha yüksek yaşam düzeyine ve çalışma koşullarına götürmektedir.

Bazı yazarlar ulusal ve uluslararası çalışma normlarının, piyasa ekonomisinin işleyişini ve dolayısıyla genel refah düzeyinin gelişmesini engellediğini belirtmektedir.

Özellikle çalışma koşullarında korumacı düzenlemeler, gelişmekte olan ülkelerin uluslararası rekabet piyasalarında nisbi avantajlarını yitirmeleri sonucunu doğurabilir. Bu görüş açısından

[3] *İbid.; p. 205.*

bakıldığında ulusal ve uluslararası korumacı düzenlemeler, gelişmiş sanayi ülkeleri tarafından desteklenen korumacılığın yeni bir türüdür.

Çalışma koşullarında uluslararası korumacılığın düzenlenmesini savunanlar, uluslararası haksız rekabetin engellenmesi isteniyorsa, bunun uluslararası çalışma normlarının belirlenmesi ve uygulanması ile sağlanacağını savunmuşlardır. "Uluslarüstü rekabet güçleri, çalışma koşullarında toplumsal korumacılığın en üst düzeye ulaşmasını sağlayarak gelişmekte olan ülkelerin zaten zayıf olan rekabet gücünün de yitirilmesini amaçlamaktadırlar." Bu amaç Türkiye açısından da çok önemlidir. Çalışma koşullarında korumacılık, ülkenin kendi ekonomik etkinlik koşullarına göre düzenlenmesi ile sağlanmalıdır.

Devletlerin ekonomik gereksinimlerine en uygun çalışma normlarını seçmeleri konusunda uluslararası ekonomik güçlerin baskıları söz konusu olmamalıdır.

Yapılan araştırmaların sonucunda da görüldüğü gibi daha düşük maliyet, aslında düşük verimlilik demektir. Bu da uluslararası firmalar açısından düşük işgücü maliyeti düşük verimliliği yansıtmıyorsa (ülkemizde çokuluslu lastik ve ilaç sektöründeki firmalarda olduğu gibi), işgücüne olan talep artacak ve ücretler de yükselecektir. Bu ise sırf düşük işgücü maliyetine dayanan yatırım görüşünün avantajını uzun sürede ortadan kaldıracaktır.

Çokuluslu yabancı firmaların bir bölümü genelde çalışma koşullarında korumacılığın az olduğu ve iş güvencesinin uygulanmadığı işgücünün bulunduğu ülkelere yatırım yaparak, düşük işgücü maliyeti stratejisini uygulayarak, uzun sürede rekabette avantajlı çıkmayı planlamaktadır.

Genellikle emeğe değerinden düşük ücret ödeyen firmalar rekabet olanaklarının güçlendirmesini sağlayan yeniden yapılanma, teknolojik yeniliklerin uygulanması gibi daha kökten önlemlerden kaçınmaktadırlar. Türkiye'de kayıt dışı ekonominin uygulandığı firmalarda, yoğun emeğe dayanan işletmelerde olduğu gibi, işçilere gereğinden düşük ücret ödenmesi, yaratıcılık ve girişim gücünü engellemektedir.

Kısa sürede karlı olabilen bu firmalar, yönetim uygulamalarını, eskimiş teknolojilerini uzun süre değiştirmezler. Uluslararası ve ulusal sermayenin işgücünün korunmasının üst düzeyde olduğu ülkelerden, daha düşük çalışma normları bulunan ülkelere gitmesi, gelişmiş ülkelerdeki korumacı çalışma koşullarının bozulmasına ve tartışmalara neden olmuştur. Ancak bu görüşün ABD'de uygulanan deneyimin

sonucunda rekabet gücünü artırmada pek yarar sağlamadığı görülmüştür. [4]

Genelde işletmeler, kaliteyi yükseltme, ürün çeşitliliği ve üretim teknolojisinde yenilik yerine kısa süreli maliyet düşürme politikalarına yönelmektedir. Bu ise uzun sürede rekabette başarısızlık sonucunu doğurabilecektir.

Düşük işgücü maliyeti, gelişmiş ülkelerin işgücünün korumacı ilkesi olamaz. "Toplumsal korumacılıktan yoksun işgücü, yıkıcı rekabetin körüklenmesi nedeniyle bütün ülkelerde ekonomik gelişmeyi ve genel refahı engelleyici bir tehlikedir[5].

II. Asgari Çalışma Koşulları ile Ekonomik Etkinlik Arasındaki İlişki

Kurallara bağlanmamış işgücü piyasaları işlerin dağıtımında, işe talip olan işçiler arasında ayrımda bulunmakta ve işçilerce üretilen katma değerdeki farklar, ücret ve çalışma koşullarına yansıyarak ücret ve çalışma koşullarında farklılıklara neden olmaktadır.

İşçiler işgücü piyasasına eğitim düzeyi, işbaşında yaptığı iş eğitimi ve niteliklerde olan farklılıklar ve cinsiyet, ırk, sosyal sınıf gibi benzeri farklılıklarla girdiklerinden, piyasalar eşit değerdeki işe eşit ücret sağlayamamaktadır.

Bunun sonucu olarak eşit değerde çalışan işçilerin ücretlerinin bazılarının düşük, bazılarının yüksek olarak değerlendirilmesi söz konusu olmaktadır. Piyasanın bu oluşumu, ancak tüm işçilere asgari sosyal haklar ve çalışanın koşullarının uygulanması ile giderilebilir.

Bir işçi sosyal ve eğitim etmenleri açısından ne kadar dezavantajlı ise, işgücü piyasasınında işçinin düşük değerlendirilmesi olasılığı o denli yüksek olacaktır. Rekabette ekonomik etkinliğin sağlanması işgücü piyasasında verimlilik nedeni olan eşitsizliklerin de düzenlemelerle giderilmesini gerektirmektedir.[6]

İşçilere sağlanması gereken asgari çalışma haklarının yokluğu, işçi verimliliğinin azalmasını, tehlikeli ve sağlıksız çalışma koşullarını, aşırı çalışmayı, iş kaygısı ve meslek hastalığını da birlikte getirir.

Günümüzde işletmelerde işbirliğine dayalı çalışma ortamının, teknik gelişme ve kalitenin yükselmesi için gerekli olduğu kabul

[4] *İbid.; p. 204.*
[5] *İbid.; p. 201.*
[6] *HEPPLE, op. cit.; p. 201.*

edilmektedir. Bu ise yönetici ve iş ilişkilerinde üst düzeyde güven ve gerçek bir işçi katılımını gerektirir.

İşçilerin katılımcı mekanizmalarını kabullenmeyen, eğitim ve çalışma koşullarının geliştirilmesine yatırım yapmayan işletmeler, büyük bir olasılıkla düşük işçi verimliliğinin ve piyasa rekabet güçlerinin kaybolmasının en çok sıkıntısını çekenler olacaklardır.

İşletmelerde üst düzeyde eğitilmiş, katılımcı, istihdam güvenceli, özgüvenli bir işgücü ekonomik bir gelişme için, asgari çalışma koşullarından yoksun, düşük ücret, düşük verimli işgücünden daha gerçekçi bir temel oluşturur.

Çalışma koşullarındaki asgari düzenlemelerin işverenlerin, işçilerin ve tüketicilerin toplam refahını azalttığını savunan liberal görüşe karşı günümüzde verimlilik, uyumluluk, bilgilenmeyi artırmak için çeşitli işçi katılımcılığını benimseyen, istihdam güvencesini sağlayan ve çalışma koşullarını düzeltici çeşitli mekanizmalar kullanan gerçekçi işverenler de bulunmaktadır.

Asgari çalışma koşullarının uygulanmaması büyük olasılıkla işçilerin katılımcı olamamalarına, kendilerini geliştirememelerine ve işletmelerin gelişmesine engel olacaktır.

Neoklasik görüşe göre, bireysel anlamda işçiye geniş hakları tanımak yerine kollektif kuruluşlara destek sağlamak, akid serbestisini sınırlandırmak ve piyasa oluşumunu engellemek demektir. Bu durum işgücü piyasalarının kollektif işlevlerini yerine getirmelerini de engellemektedir. Katı düzenleme ve toplu pazarlık, genel ekonomik refahın ve işsizlerin zararına neden olmakta ve örgütlenmiş emeği korumaktadır. Günümüzde kollektif ve sıkı düzenlemelerden kaçışı sağlayan hukuksal yapılanmada değişiklik gerektiği ifade edilmektedir. [7]

Bu piyasa görüşünün dayandırıldığı ekonomik kavram, bireyleri yalnızca kişisel yararına göre davranan rasyonel varlık olarak kabul etmektedir. Bireyler, tek başına karar verme yetkisine sahip oldukları seçimlerini piyasa mekanizması yoluyla tatmin eder ve böylece kişisel refahlarını artırırlar.

Ekonomik dengeler bakımından insanların tercih ettikleri şeyler yitirilen fırsatlarla ölçülür. Örneğin, çocuğuna bakabilmek için part-time iş arayan bir kadın, tam süreli çalışan bir erkek işçiyle aynı ücreti alma fırsatını, çocuğuna bakabileceği zaman yönündeki tercihi nedeniyle yitirmektedir.

[7] *HEPPLE, op. cit.; p. 201.*

İşverenin ayrım yapma dürtüsü kadının kabul ettiği ücretle (işgücü maliyeti) dengelemektedir. Bu görüşe göre kadın, kendi ekonomik ilişkilerini hür bir irade ile seçen, kendi yararını düşünebilen bir kimse olarak kabul edilmektedir.

Çocuğuna bakma gibi tercihler ancak alım-satım işleri çerçevesinde değerlendirilmektedir. Kadının bir insan olarak ayırım yapılmamasını sağlayan eşitlik hakkı, kendi başına bir sosyal hak olarak görülmemektedir. Bu piyasa kuralında tek değer kişisel yarardır. Diğer bütün gerekler, tercihler ve yararlar niceliksel ve değiştirilebilir olarak kabul edilmektedir. Bu görüş insanların refah düzeyi, sosyal, sınıf, cinsiyet, ırk farklılıkları nedeniyle zaten serbest seçim hakkı olmadığından gerçek yaşama uygun değildir.

Part-time çalışanlara düşük ücret ödenmesi nedeniyle yüksek karlılığı olan bir şirketin hisselerini satın alan bir yatırımcının seçim hakkı ile çocuklarına bakabilmek için part-time iş arayan annenin tercihi eşit olarak değerlendirilemez. Ayrıca insanlar yaşamlarına yalnızca kişisel yarar ve maddi zenginlik açısından yön vermemektedir. Neoliberal görüşle tanımlanan kişisel amaçların sadece kişisel yararlarla eşdeğer kabul edilmesi insan deneyimlerine de aykırıdır.

Genelde piyasa ekonomisi modeli verimlilik veya maliyet etkinliğine önem verir. Yasa koyucuların da yasal düzenlemelerde işletmelerin maliyet ve verimliliğini gözönünde tutması doğal bir tutumdur. Ancak yasal düzenlemeler için ekonomik bir ölçüt olan ekonomik ve verimliliğin kabul edilmesi tartışma konusu olmuştur. Bu görüş Pareto etkinliği anlamında kullanılmaktadır. Eldeki kaynakların dağıtımında, toplumda bir kimseyi daha kötü duruma düşürmeden ve en az bir kişiyi daha iyi duruma getirmeden değişiklik yapılmıyorsa, bu dağıtımın Paretoetkin olduğu kabul edilmektedir.[8]

Genelde her kaynak dağıtımı bu ölçüte uymaktadır. Piyasa ekonomisi uygulamalarında bir kimseyi gelir kaybına uğramadan kaynak dağılımı yapmak olası değildir. Bu nedenle karar verme sürecinde Pareto-etkinliği zayıf bir ölçüt olmaktadır.

Chicago Okulu tarafından, alternatif olarak, gelir servetin maksimizasyonu (azami düzeye çıkarılması) ölçütü verilmektedir. Uygulanan ekonomik politikanın maliyet etkinliğine yönelik olması durumunda, alınan karar sonucu yaratılan servet gelirleri, azaltılan bu kaybı karşılayacak ölçüde ise, gelir maksimizasyonunun sağlandığı söylenebilir.[9]

[8] *İbid .; p. 201.*
[9] *İbid.; p. 202.*

Örnek olarak bir firmanın bir ülkedeki fabrikasını kapatıp, çalışma normlarının daha esnek, işgücü maliyetinin daha düşük olduğu başka bir ülkede mali açıdan bu kaybı yok ederek kar elde edecek olmasıdır. Kapatılan işletmenin işçilerinin zararının tazmin edilmemesi veya bu kararla elde edilen karın başka ülkedeki işçilere dağıtılmamış olması fark etmemektedir. Alınan karar, karı maksimize etmesi nedeniyle maliyet etkinliğine haizdir.

Chicago Okulu tarafından önerilen bu alternatif, ülkeler arası bir ortak pazarda (örneğin AB ülkelerinde) işgücünün serbest dolaşımı olduğu sürece toplumsal korumacı yasa ve politikalarda uyum sağlama gereği olmadığı savını kullanmıştır. Ayrıca bu görüşe göre, çalışma normlarının ve ücretlerin düşük olduğu ülkelerde işgücüne talep arttıkça ücretlerin yükseleceği ve işgücünün serbest dolaşımı sonucu çalışma normların da eşitleneceği öne sürülmektedir. [10]

Bu maliyet etkinliği yaklaşımına yönelik eleştiri, servetin maksimizasyonunu eş saymasıdır. İşgücünün serbest dolaşımı, bir ortak ekonomik alanda zorunlu olarak ücretlerin eşitlenmesi ve çalışma normlarında yayılma göstereceği varsayımı, gerçeklerle bağdaşmamaktadır. İşgücü piyasasında sınırlı bilgi edinme, uygulamalarda belirsizlik gibi, düşük maliyet oluşturan işgücü piyasasında birçok aksaklıklar bulunmaktadır. Ayrıca işgücünün serbest dolaşımını engelleyen birçok toplumsal ve kültürel engel vardır.

Chicago Okulu'nun önerdiği şeklinde serveti maksimize eden bir toplumun, bu politikayı uygulamayan bir toplumdan daha iyi durumda olduğu da ileri sürülmektedir.

Toplumsal servet, yoksulluğu azaltma, toplumun refahını yükseltmede kullanılabilecek tek bir amaç olmamaktadır. Servet maksimizasyonu toplumsal hedeflerden biri olup, en önemlisi değildir. Genel refaha ulaşmada bir aracın ne ölçüde kullanılacağı belli bir toplumda iktidarın paylaşımı ve o toplumun toplumsal değerler yapısına bağlıdır.

İş hukukunun düzenlenmesinde ekonomik etkinliğin bir ölçüt olarak kabul edilmesine yönelik en büyük eleştiri, bu piyasa ekonomisi modelinin ileri sürdüğü işgücünün bireysel seçim ve eylem özgürlüğünün gerçekte olmamasıdır. Toplumda servet ve iktidar bölüşümündeki eşitsizlik her zaman bulunmaktadır. [11]

---

[10] *İbid.; p. 202.*

[11] *Worzalla, M.; "Alman İşverenleri Açısından İş Hukukunda Esneklik"; (Çev. Eğrenci, Ö.);* ***Çalışma Hayatında Esneklik****; İzmir; 1994; s. 277.*

Pazar ekonomisi dışında iş hukukunun başlangıç noktası işgücü piyasasında çalışan ve çalıştıran arasındaki eşitsizliktir. İş hukuku bağımlı olanın hukukudur. İş hukukunun en önemli işlevlerinden biri, işgücü piyasalarını bazı yasalara tabi toplumsal kurumlar olduğu ve bu yasaların kişisel yararlar dışında toplumsal değerleri yansıtmaya yöneltmektir.

III. İşçinin ve İşyerinin Korunması

Günümüzde en çok tartışılan konulardan biri de küreselleşme sonucu olarak artan rekabet koşullarıyla ilgili olarak işletmenin ve işçinin korunması arasındaki ilişkidir. İşçinin korunması ile istihdam ve çalışma koşullarındaki esneklik gerçeği, işçi-işveren arasında belirli bir uzlaşma sağlanması ile gerçekleşebilir.

İşverenin işçiyi koruması, aynı zamanda işletmeyi de korumaktadır. Temelde işyerinin korunması ile işçinin korunması arasında bir çelişki olmadığı kanısındayım. İşveren işçiyi korurken, işletmenin de dengeli bir biçimde gelişmesini sağlamaktadır.

İşyerinin korunması kavramı, tek taraflı bir şekilde iş hukukunun amacının salt işçiyi korumak olabileceğini düşünmek endüstri toplumlarında yaşam koşullarının önemli ölçüde değişimini görmemezlik olur. Çağdaş anlamda işçinin ve işyerinin korunması amacı, "İşverenin etkin işletmecilik faaliyetini sürdürmesi sonucu elde ettiği menfaati ile işçinin çalışma yeri ve gelir risklerini kaybetmemek için elde ettiği menfaatlerin kabul bir ölçüde dengelenmesi olmalıdır." [12]

Türkiye'de yüksek oranda bir sosyal denge ve sosyal barışın kurulması sadece işçilere değil işletmelere de büyük yarar sağlayacaktır. İşveren ve işçinin serbestçe bireysel karar verme olanağına geniş yer verilmesinin, her iki tarafın çıkarlarını karşılayacak en sağlıklı yol olduğu kanısındayım. Bu yol da, iş hukukunun esnekleştirilmesinden geçmektedir. Feshe karşı koruma önlemleri ele alındığında her iki tarafın (işçi-işveren) ve aynı zamanda ülke ekonomisinin çıkarlarının da gözönünde tutulması gerekir.

Katı bir feshe karşı koruma, işletmelerin küresel boyutlara ulaşmış olan rekabete uyum sağlayamamaları sonucunu doğurmuştur (örneğin, Doğu Avrupa ülkelerinin bugünkü durumu). Atipik işletmede çalışan işçilerin koruma dışında tutulduğu bir ekonomide, standart işlerde çalışan işçiler de sahip oldukları sendikal ve sosyal haklarını uzun süre koruyamazlar. Ayrıca işletmelerin kirli rekabet (sosyal

[12] *EKİN, N.; **Küreselleşme ve Gümrük Birliği**; İTO Yayını; No: 32; İstanbul; 1996; s. 107.*

damping) uygulamaları da işletmeleri koruyamaz. Sosyal damping gelişmiş ülkelerin korumacılığının bir sloganı değildir. Kirli rekabet, yıkıcı rekabeti teşvik etmesi nedeniyle bütün ülkelerde ekonomik gelişmeye yönelik bir tehlike oluşturmaktadır. Işçinin korunması ile ilgili işletmelerdeki harcamalarda AB ülkeleri arasında farklar son 15 yılda gittikçe daralmaktadır.

Yapılan istatistiki araştırmalarda çıkan sonuçlara göre, "ekonomik büyüme ve işçilerin sosyal koruma harcamaları arasında, rekabet gücünü ve istihdam artışını etkileme açısından bir ilişki saptanamamıştır." İşçinin korunmasıyla işsizlik oranı arasında ters bir yönde ilişki de görülememiştir.

Yine yapılan araştırmalarda, işçileri koruma harcamalarıyla ihracat artışı arasında bir ilişki kurulamamıştır. Ayrıca düşük işçi koruma harcamaları ile işsizlik seviyesinin düşük olması ilişkisine de rastlanmamıştır.

Genel olarak işçinin ve işyerinin korunması, işveren işçi-işbirliği için iyi koşulların hazırlanması, işletmede iç esnekliğin sağlanması, işletmeye özgü insan sermayesi, yatırımların arttırılması, teknolojik gelişmelerin uygulanması ile sağlanabilir.

1980'li yıllarda ekonomik durgunluğun başlamasını takip eden süreçte, işyerinin korunmasını sağlamak için verimlilik, performansa bağlı ücret ayarlaması, çalışma koşullarında esneklik, işçiyi koruyan yasaların sulandırılması gibi yaklaşımları benimsemiş ülkelerin uluslararası rekabette daha başarılı olduğuna dair çok az kanıt vardır.

Tersine, ileri ölçüde işçiyi koruma hükümleri ve katı endüstriyel sistemleri uygulayan ülkeler, yapısal değişiklik ve ekonomik güçlüklere daha iyi uyum sağlayabilmekte ve uluslararası rekabette daha başarılı olmaktadır.

Almanya, Japonya ve aynı zamanda ülkemizde de Brisa ve Kordsa işletmeleri bunun en gerçekçi örnekleridir. Bu örneklerin temelinde, endüstri ilişkilerinde işçiye işyerinde koruma getirmekle kalmayıp, çalışma standartlarına sınırlamalar ve teşvikler sistemi yaratarak işletmeleri daha yapıcı ve yaratıcı yaklaşımlar edinmeye itme ve uygulama sürecinde daha çok seçenek sunma felsefesi yatmaktadır. Bu felsefe işçinin ve işyerinin korunmasını sağlamıştır.

Bir işletmede yeni teknolojik gelişmeler, yeni yönetim ve üretim organizasyonları uygulanmıyorsa, çalışan işçilerin bilgi ve becerileri yoksa, o işletme rekabet gücünü kaybetmeye mahkumdur.

Böyle bir işletme yaşamını sürdüremediği gibi o işletmede çalışanlar da işlerini koruyamazlar. Günümüzde işletmede işbirliğine dayalı çalışma ortamının, teknik gelişme ve kalitenin yükselmesi için şart olduğu kabul edilmektedir.

Bunun yolu ise, yönetici ve işçi ilişkilerinde üst düzeyde güven ve gerçek bir işçi katılımının gerçekleşmesinden geçmektedir. Işçi katılım mekanizmalarını kabullenmeyen, eğitim ve çalışma şartlarının eleştirilmesine yatırım yapmayan işverenler düşük işçi verimliliği ile karşılaşacakları gibi, işçiyi ve işyerini koruyamamanın sıkıntısını çekeceklerdir.

Üst düzeyde eğitilmiş, katılımcı ve özgüvenli bir işgücü ekonomik gelişme için düşük ücret, düşük verimli işgücünden daha uygun bir temel oluşturarak işçinin ve işyerinin korunmasını sağlayabilir.

Yalın üretim modeli de işyerini ve işçiyi koruyan bir modeldir. Yalın üretim modelinin uygulandığı bir işyeri, işyerinin korunmasını sağladığı gibi, işçinin de korunmasını sağlamaktadır. Yalın üretimin temel dinamizmi, insan emeğine dayanmasıdır.

Bu sistemde ana unsur, direkt üretim faaliyetinde bulunun işçilerin emeğidir. Bu üretim sisteminin en önemli konusu işçilerin istihdam güvencesine sahip olmalarıdır. Bu modelde, işyeri uluslararası rekabette işletmeyi korumakta ve işyerinde çalışan işçiler de işini korumaktadır.

Yalın üretim modelinde iş güvencesi yoksa bu uygulamaların başarılı olması olanaksızdır. Üretim süreci içerisinde, bilgi ve beceri gerektirmeyen, yeri kolayca doldurulabilecek bir fonksiyonu uygulayan yığınlara dayalı sayısal çokluk nicel bir güce dayanmaktadır. Buna karşın, gerek sahip olduğu nitelikler ile gerekse o işyerinde vazgeçilmez unsurlar haline gelmiş insanlara dayanan nitel bir güç kendiliğinden işin korunmasını sağlayacaktır.

Türkiye 1950'li yıllardan sonra hızla gelişen emek arzı ve emek talebi arasındaki dengesizlikler yüzünden sürekli emek arzı fazlalığı veren bir ülke durumundadır. İşsizlik bir mantar gibi gittikçe büyümektedir. Ülkemizde işsizlik açık işsizlik şeklinden çok, düşük gelir, çalıştığı halde asgari gelirden yoksun ve ülkenin milli gelirine katkı yapmayan yapay istihdam biçimleri şeklindedir.

Türkiye modern sanayi toplumuna geçmeyi başaramadığı gibi,, ileri endüstri teknolojisine dayalı bir yapıya kavuşturulamamıştır. Türk ekonomisi kalkınma ve üretimden uzaklaşarak spekülatif bir rant ekonomisine yönelmiştir.

Ülkemizde son yıllarda en yoğun tartışmalar işçinin ve işyerinin korunması konularıdır. Bu tartışmalarda çalışanlar, iş güvencesinin sağlanması, işsizlik sigortasının kurulması, kazanılmış kıdem tazminat haklarının korunması görüşlerini ileri sürmüşlerdir.

İşletmeler ise, ücret dışı vergi ve sosyal güvenlik harcamalarının azaltılması, işyerlerine yeni ve ilave yükler getirilmemesi, iş güvencesi, işsizlik sigortası ve kıdem tazminatı yükünün işverenden kaldırılarak kıdem tazminatı fonu oluşturulması ve işsizlik maliyetleri yönünden haksız rekabeti (kayıtdışı işletmeleri) önleyici düzenlemelerin yapılması gereği üzerinde görüşlerini belirtmişlerdir.

Türkiye'de işçinin işyerinde korunması ile ilgili olarak yasal düzenlemeler sağlanamamıştır ve çağdaş bir nitelik kazanmamıştır. Gerek bireysel, gerek toplu işten çıkartmalarda çalışanlar yeterli olarak korunmamaktadır.

Hukuk sistemimizde gerçek anlamda iş güvencesi sağlayan düzenleme 2821 sayılı Sendikalar Yasası'nın 30. Maddesinde, işyeri sendika temsilcilerine getirilen güvencedir. Türk hukukunda işçinin feshe karşı korunması genelde kıdem tazminatı, feshi ihbar tazminatı, kötü niyetli fesih durumunda, kötü niyet tazminatı biçiminde düzenlenmiştir.

Bu nedenle, çalışanların haksız feshe karşı korunması ve işverenin haklı bir nedene dayanmaksızın hizmet akdini feshetmesine karşı güvenceler getirmelidir. İşveren işten çıkartmalarda geçerli bir neden göstermeli, bu neden ekonomik, teknolojik veya işçinin kendi şahsından kaynaklanan bir neden olmalıdır.

Türkiye 1994 yılında 158 sayılı iş güvencesi ile ilgili sözleşmeyi kabul etmesine rağmen iç hukukta bu sözleşmeye uyum sağlayan bir iş güvencesi düzenlemesi yapmamıştır. Bireysel ve toplu çıkarmalarda mevcut 1475 sayılı İş Yasası'nın hükümlerinin uygulanmasına devam edilmektedir.

Ayrıca Türkiye'de işsizlik sigortası ile ilgili bugüne kadar gerçekçi bir düzenleme yapılmamış olması nedeniyle işçi, işini kaybettiği gibi gelir güvencesinden de yoksun bırakılmaktadır. Ülkemizde yaşanan tartışmalar, temelde işçinin korunması ile işyerinin korunması arasındaki çelişkinin ortadan kaldırılması üzerinedir.

Türkiye'de temel sorun, işyerinin rekabet gücünün yüksek olmasını sağlayarak orada çalışanların korunmasıdır. Bunun yanında hizmet akdinin feshinin kötüye kullanılmasını önleyici ve işçiye ilave güvenceler (işsizlik sigortası) getirecek yeni yasal düzenmelerin de getirilmesi gerekir.

Ayrıca batı ülkelerinde olan işletme konseyleri, işyeri komiteleri, üçlü işbirliği (üçlü yapı), sendikaların katılımının sağlanması ve işyerindeki işçi temsilciliği ile diyalogların artırılması; bilgi verme, danışma gibi katılımcı uygulamaların ülkemizde de uygulanmasında işyerinin korunması açısından büyük yarar vardır.

Yeni üretim ve yönetim teknikleri de bu nitelikteki katılım ve işbirliği modellerini gerektirmektedir. Bugün Türkiye'de Avrupa ülkelerinde yıllarca önce yaşama geçirilmiş olan üçlü yapının (işçi-işveren-hükümet) önemli işlevleri bulunmaktadır. Üçlü yapı kavramı sonuç itibariyle çalışan çıkarlarının yarattığı sorunlara genel uzlaşmaya dayalı çözümler getirme fikrini geliştiren ideolojisi üzerine oturtulmaktadır.

Tüm ülkelerin deneyimleri, siyasal demokrasi, piyasa ekonomisi ve üçlü yapının birbirinden ayrılmaz parçaları olduğunu ve diğer ikisi olmadan herhangi birinin kendi hedeflerine tümüyle ulaşmasının olası olmadığını açıkça göstermektedir.

Ancak Türkiye'de kuruluşu gerçekleştirilmeye çalışılan Ekonomik ve Sosyal Konsey (E.S.K.), gerek ekonomik gerek sosyal konularda genel uzlaşmaya dayalı çözümler getirememiştir. Üçlü yapının etkili olabilmesi için hükümetlerin, özellikle de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yasalarda düzenleme yapmayı, tarafları temsil edenleri uzlaştırmayı, hakemlik etmeyi, günün değişen koşullarına göre yeni önerilerde bulunmayı becerebilmesi gerekmektedir.

Öte yandan işçi ve işveren örgütleri de etkili olacak, yeterli temsil kabiliyetine sahip bulunacak ve temsil ettikleri kitle adına tam yetkiyle konuşacak ve harekete geçebilecek yapılanmanın içinde olmalı, mali yönden bağımsızlığa ve üçlü diyaloğa ehil bir biçimde katılmaya olanak verecek gerekli teknik bilgi ve kapasiteye sahip olmalıdır.

İşçinin ve işyerinin korunmasını sağlamak için "tek bir reçete yoktur". Bunun yollarından biri işyerinde vasıflı, verimli, özgüvenli, işbirliğine açık bir işgücü yaratmayı teşvik edici unsurları içeren düzenlemeler yapılmasıdır. Ayrıca işyerinde işçi katılım metodlarını geliştirmek, asgari çalışma haklarını ve işçileri koruyucu hükümleri tüm işyerlerinde oluşturmak gereklidir. İşçinin ve işyerinin korunması iş hukukundan kaçınmaktan çok, sosyal ve siyasal önlemlerle sağlanabilir.

İşçiyi ve işyerini korumak, istihdam artışını sağlamak ve işsizliği azaltabilmek için alınabilecek önlemler;

1-Çalışma hayatını düzenleyen yasaların tarafların mutabakatı ile esnekleştirilmesi,

2-Çevreye saygılı ekonomik kalkınma, ekolojik yapı ile bütünleşerek yeni iş olanaklarının yaratılması (çevre teknolojisinde AB ülkelerinde bir milyona yakın iş yaratılmıştır),

3-Ücret dışı işgücü maliyetlerinin azaltılması,

4-İşgücünün nitelik gücünü geliştirerek yeni beceriler elde etmesi için ömür boyu eğitime tabii tutulması,

5-Az gelişmiş bölgelere kamu harcamaları yapılarak istihdam olanaklarının yaratılması,

6-Kayıt dışı ekonominin engellenmesi,

7-Ücretlerin rekabet gücünü koruyacak seviyede tutulması (ancak aldıkları reel ücretlerde düşüklük sağlanmaması koşuluyla),

8-Küçük ve orta ölçekli işletmelerin (KOBİ) teşvik edilmesi,

9-Yatırımlar ve üretim artışı sağlayarak büyüme hızının yükseltilmesi olarak sayılabilir.

YENİ ULUSLARARASI İŞBÖLÜMÜ YAKLAŞIMININ ELEŞTİREL BİR DEĞERLENDİRMESİ

Dr. ZEKİ PARLAK [*]

GİRİŞ

1960'dan beri uluslararası işbölümünde önemli bir değişim gözlenmektedir. Bu değişim, kapitalist emek sürecinde yeniden yapılanmanın bir parçası olarak, sanayi üretiminin emek yoğun kısımlarının, gelişmiş sanayi (merkez) ülkelerinden, emeğin göreceli olarak bol ve ucuz olduğu azgelişmiş (çevre) ülkelere kaymasını içermektedir. Çok sayıda bilimsel araştırma bu değişimi yeni bir uluslararası işbölümünün oluşumu olarak tanımlamaktadır. Buna göre, hammadde ve tarım ürünleri üreten çevre ülkelerin, sanayi malları üreten merkez ülkelerle ticaret yaptığı eski "sömürgeci işbölümü" artık bitmiştir. Onun yerine sanayi üretiminin merkez ülkelerden çevreye kaydırılmasıyla, çevre ülkelerin de sanayi malları üreten ve bunları merkez ülkelere ihraç eden bir konuma geldiği yeni uluslararası işbölümü gelişmektedir. Bu gelişmenin altyapısını, azgelişmiş ülkelerin küresel kullanıma açık yedek işgücü deposu olarak yükselişi, iletişim, ulaştırma ve üretim teknolojilerinde meydana gelen gelişmeler oluşturmaktadır. Kısaca, yoğun rekabet ortamında çokuluslu sanayi şirketlerinin ayakta kalabilmelerinin tek şartı, bu yeni uluslararası işbölümü çerçevesinde üretimlerinin emek yoğun kısımlarını ucuz emek arzından faydalanmak üzere çevre ülkelere kaydırmaktır.

Bu makalede Fröbel, Henrich ve Kreye (1980)'in geliştirdiği "yeni uluslararası işbölümü" yaklaşımı detaylı olarak incelenmektedir. Bu yaklaşımın çokuluslu şirketlerin stratejileri, uluslararası sermaye hareketleri, teknolojik ve organizasyonel değişme, rekabet stratejileri gibi farklı boyutlardan eleştirel bir değerlendirmesi yapılarak, dünya otomobil endüstrisi örneğinde tartışılacaktır. Temel olarak, bu yaklaşımın spesifik

[*] **Marmara Üniversitesi, Ýktisadi ve Ýdari Bilimler Fakültesi**

endüstrilerin deneyimlerinden hareketle bulgularını genelleştirmeye çalıştığı ve bu yüzden kendine özgü üretim zinciri, üretim sistemleri, sektörel ve bölgesel işbölümü, pazar yapısı ve rekabet şartları olan otomobil endüstrisi gibi farklı bir sektörde meydana gelen değişmeleri açıklamada yetersiz kaldığı ileri sürülmektedir. Ayrıca bu yaklaşımın, dünya ekonomisindeki değişik trendleri ve stratejik seçenekleri tek bir değişim yörüngesine hapsettiği iddia edilmektedir.

Sonuç olarak, dünya ekonomisinde ve uluslararası işbölümünde yaşanan dönüşümleri daha iyi değerlendirebilmek için çok sayıda farklı ve karşıt eğilimlerin varlığını, sanayi üretiminin ileri derece karmaşık bir yapıda örgütlendiğini ve hızla küreselleştiğini, teknolojik ve organizasyonel yeniliklerin, yabancı sermaye yatırımlarının yön ve kapsamlarının göz önüne alınması gerektiği vurgulanmaktadır.

1. Yeni Uluslararası İşbölümü: Teorik Çerçeve

Farklı gelenekten gelen çok sayıda yazar dünya ekonomisinde 1960'lı yıllardan beri yaşanan niteliksel değişime dikkat çekmekte ve bunu teorik bir temelde açıklamaya çalışmaktadır. Bu değişme "yeni bir uluslararası işbölümü" olarak formüle edilmektedir (Frank, 1980; Arrigihi, 1978; Fröbel, Henrich ve Kreye, 1980; Walton, 1985). Yeni uluslararası işbölümüne yönelik olarak yapılan akademik araştırmalar eskiye dayanmaktadır (Jenkins, 1984: s. 29). Ancak en kapsamlı "yeni uluslararası işbölümü" yaklaşımı Alman yazarlar Fröbel, Henrich ve Kreye (1980) tarafından geliştirilmiştir. Yaklaşımlarını Wallerstein'in geliştirdiği "dünya sistemi" teorisinin analitik prensiplerine oturtan bu yazarlara göre, az sayıda gelişmiş (merkez) ülkenin çok sayıda az gelişmiş (çevre) ülkeyle ticaret yaptığı eski "sömürgeci işbölümünün" yerini, "yeni bir uluslararası işbölümü" almaktadır. Bu yeni işbölümünün temelini sanayi üretiminin merkez ülkelerden çevreye kaydırılmasıyla, çevrenin sanayi malları üreten ve bunları merkeze ihraç eden bir konuma gelmesi oluşturmaktadır. "Dünya ekonomisinin 500 yıllık tarihinde ilk kez, dünya piyasalarını hedefleyen sanayi mallarının kârlı bir biçimde üretimi, merkez ülkelerle birlikte çevre ülkelerde de mümkün hale gelmektedir. Üretim giderek daha çok alt bölümlere ayrılmakta ve bu bölümler dünyanın neresinde emek ve sermayenin en kârlı bileşimi sağlanıyorsa oraya tahsis edilmektedir" (Fröbel, Henrichs ve Kreye, 1980: s. 13-14).

Fröbel, Henrich, Kreye'ye göre dünya ekonomisindeki bu dönüşümün kaynağı, artan rekabetin yön verdiği "sermaye değerlenmesi ve birikimidir". Kapitalistler, daha etkin makine ve teçhizat kullanarak, işgücünün sahip olduğu vasıfları ve işçilerin sayısını azaltarak yoğun

rekabet ortamında ayakta kalmaya çalışmaktadır. Ancak bu stratejiler artık yeterli değildir. Gelişen dünya ekonomisinde ve yoğunlaşan rekabet ortamında şirketlerin varlıklarını sürdürebilmelerinin tek yolu üretimlerini emeğin ucuz, bol ve itaatkar olduğu Üçüncü Dünya ülkelerinde kurulan yeni sanayi sitelerine yeniden yerleştirmektir. Diğer bir ifade ile üretimin küresel düzeyde yeniden organizasyonu sermayenin uygulayabileceği yegane stratejidir (Fröbel, Henrich ve Kreye, 1980: s. 15).

Yeni uluslararası işbölümünün oluşumuna, 1960 yılından beri birbirleriyle yakından ilişkili olan üç önemli gelişme yol açmıştır. Bunlardan ilki, çevre ülkelerin küresel kullanıma açık yedek işgücü deposu olarak gelişmesidir. Üçüncü dünya ülkelerinde emek genellikle endüstriyel deneyimden ve sınıf bilincinden yoksun, sendikasız ve çok ucuzdur. Büyük ölçüde yasal korumadan yoksun ve oldukça itaatkar olan bu işgücünün endüstriyel kullanımı, merkezde sendikalı, yüksek ücretli ve militan sanayi işgücüyle başı dertte olan sermayenin iştahını kabartmaktadır. Bu ülkelerde, merkezdeki ücretlerin yaklaşık yüzde 10'u karşılığında çok kötü şartlar altında çalışmayı kabul eden ve merkezdekilere yakın verimliğe sahip milyonlarca potansiyel işçi mevcuttur.

Yeni uluslararası işbölümün oluşumuna yol açan ikinci faktör, ulaşım ve iletişim alanında meydana gelen teknolojik yeniliklerdir. Bu yenilikler üretimin spesifik bir mekana bağımlılığını azaltmaktadır. Çok miktarda malın ve üretim teçhizatının dünyanın uzak yerlerine taşınmasında uzmanlaşmanın artması ve taşımada "kontainer" sisteminin yerleşmesi, sınai üretimi spesifik mekanlara daha az bağlı hale getirirken, iletişim teknolojisinde meydana gelen ilerlemeler de farklı mekanlara kaydırılan üretimin bölümleri arasında koordinasyon ve kontrolü kolaylaştırmaktadır. Artık herhangi bir ürünün tam veya kısmi üretimi dünyanı herhangi bir yerinde mümkündür.

Yeni uluslararası işbölümünün oluşumuna yol açan üçüncü faktör ise, teknoloji ve iş organizasyonunda meydana gelen yeniklerdir. Bu yenilikler karmaşık üretim sürecinin alt bölümlere ayrılmasına ve emek yoğun kısımlarının ucuz ve vasıfsız "yedek işçi ordusundan" faydalanmak üzere çevre ülkelere kaydırılmasına imkan vermektedir. Kısaca, artık bir ürünün farklı düzeylerde parçalarının ve montaj işlemlerinin herbiri farklı ülkelerde yapılabilmekte ve bitmiş ürünler pazarlanmak üzere merkez ülkelere gönderilmektedir.

Bu faktörler hâla tekamül etmektedir. Ancak bu faktörlerin tümü birlikte olgunlaşmadan sermayenin küresel ölçekte yeniden üretimi sadece "klasik uluslararası işbölümünün oluşumuna" yol açmaktadır. Fröbel, Henrich ve Kreye'nin temel hipotezi, bu şartların 1960'dan beri

yeni bir sermaye birikim ve yayılma tarzının gelişimine neden olmasıdır. Bu yeni birikim tarzı, küresel emek ve mal piyasalarından başka, dünya piyasası sanayi sitelerinin oluşumuna yol açmaktadır. Bu faktörleri gerçekleştiren şirketler artı kârlar elde etmektedir. Yoğun uluslararası rekabet bu stratejiyi şirketlerin ayakta kalabilmelerinin tek şartı haline getirmektedir. Bunun sonucu olarak, kapitalizmin tarihinde ilk kez gelişmekte olan ülkelerde sanayi siteleri kârlı bir şekilde sanayi mallarını tam veya kısmen üreten mekanlar haline dönüşmekte ve dünya piyasalarında rekabet edecek düzeye gelmektedir.

Babage prensibinin küresel ölçekte uygulanması, yeni uluslararası işbölümü yaklaşımının özünü teşkil etmektedir. Bu prensibe göre, emek sürecinin bölümlerine ayrılması, emek maliyetinin düşürülmesine olanak sağlamaktadır. Bu bölünme basit ve tekrarlı görevler yaratarak vasıflı emek ihtiyacını büyük ölçüde azaltmaktadır. Böylece birim emek maliyetinde maksimum indirim gerçekleştirilmektedir. Yazarlara göre bu prensip üretim sürecinin emek yoğun kısımlarını en ucuz ya da en uygun bir işgücünün bulunduğu yere küresel bazda tahsis etmek için kullanılmaktadır (1980: s. 41).

Yeni uluslararası işbölümü sürecinin en önemli aktörleri çokuluslu şirketlerdir. Artan küresel rekabetin baskısı altında oligopolistik şirketler bile sahip oldukları piyasaları ve kârlarını korumak ve yeni bir rekabet üstünlüğü elde etmek amacıyla üretim süreçlerini küresel boyutta yeniden yapılandırmaya çalışmaktadırlar. Bu süreç, ileri iletişim ve ulaşım teknolojileri kullanılarak alt bölümlerine ayrılan üretim sürecinin[1] (özellikle emek yoğun kısımlarını) küresel yedek sanayi işçilerini istihdam etmek üzere yeniden yerleşimine dayanmaktadır. Çokuluslu şirketler, dünya ekonomisinde büyüklükleri, örgütsel yapıları ve geniş sermaye imkanlarıyla bu stratejiyi uygulayabilecek yegane aktörleridir.

Fröbel, Henrich ve Kreye göre tarihte ilk defa mamul ve yarı-mamul sanayi mallarının üretimi çevre ülkelere yerleşmekte ve dünya piyasalarına satılmak için tasarlanmaktadır. Tarihsel açıdan yeni uluslararası işbölümüne dayalı olarak yabancı sermaye yatırımını öncelikle geleneksel sanayi merkezleri ile kültürel, ticari ve coğrafi bağları bulun ülkeler almıştır. Bu bağlamda Avrupa sanayi üretimi Yunanistan, Portekiz ve Türkiye gibi çevre ülkelere, Amerikan sanayi

[1]Firma içinde işbölümü şematik olarak üç kademeden oluşan bir hiyerarşi şeklindedir. En üst düzeyde bilgi-yoğun kontrol ve mühendislik ve ileri teknik fonksiyonları, orta kademede yüksek vasıf gerektiren üretim faaliyetleri, alt kademede ise düşük vasıf gerektiren standart üretim fonksiyonları bulunmaktadır.

üretimi Meksika ve Porto-Rico'ya ve Japon sanayi üretimi de Güney Kore ve Tayvan'a yeniden yerleşmiştir.

Fröbel, Henrich ve Kreye, varsayımlarını ampirik olarak test etmek amacıyla Alman tekstil ve konfeksiyon endüstrilerinin ve elektronik sektörünün denizaşırı üretim bağlantılarına yönelik bir araştırma yapmaktadır. Bu araştırma, Alman şirketlerin yurtdışındaki şubelerinin genel bir değerlendirmesini ve yüzden fazla Üçüncü Dünya ülkesinde serbest ticaret bölgelerinin ve dünya piyasası fabrikalarının incelenmesini içermektedir. Buna bağlı olarak, yazarlar tekstil sektöründe yeni uluslararası işbölümünü "pantolon yapmak için kumaşlar Almanya' da biçilmekte ve dikim için Tunus'a gönderilmekte ve sonunda dikilmiş olarak iç piyasalarda satılmak üzere Almanya'ya geri gönderilmektedir" şeklinde özetlemektedirler. Ayrıca Almanya'da tekstil ve konfeksiyon endüstrilerinde vasıfsız ve yarı vasıflı işlerin payının büyük ölçüde azaldığını, buna karşın bu endüstrilerin yurtdışındaki fabrikalarında vasıfsız ve yarı-vasıflı işlerin sayısında aynı oranda artış olduğunu ve bu bölgelerde taşeronluk faaliyetlerinin de yaygınlaştığını ifade etmektedir (Fröbel, Henrich ve Kreye, 1980: s. 31).

Yazarlar, yeni uluslararası işbölümüne ya da sanayi üretiminin çevre ülkelere kaymasını yavaşlatacak trendlerin mevcut olmasına rağmen bu eğilimlerin güçlü olmadığını ve sanayiinin küresel olarak yeniden yerleşiminin devam edeceğini ileri sürmektedir. Bunun bir sonucu olarak dünya artık eskisi gibi sanayileşmiş merkez ve sanayileşmemiş çevre olarak ayrılmak yerine, karmaşık teknolojilerin ana üreticisi merkez ve standart teknolojiler kullanan çevre ülkelerden oluşacaktır.

Fröbel, Henrich ve Kreye "sermayenin kurumsal yeniliği olan yeni uluslararası işbölümünün oluşumunu, geleneksel sanayi ülkelerinde kâr oranlarındaki düşmeye bağlamanın ya da çevre ülkelerin kalkınma stratejilerindeki değişime karşı bir tepki olarak görmenin yanlış olacağını belirtmektedir[2] (1980: s. 59). Ayrıca yeni uluslararası işbölümünün oluşumu ne herhangi bir çokuluslu şirketin serbestçe yapabileceği bir tercih, ne de değişen şartların bir sonucudur. Bu, 1960'dan beri geçerli olan "sermaye değerlenme ve birikim şartlarının niteliksel dönüşümü ile birlikte emek ve üretim mekanı için dünya piyasalarının oluşmasının bir sonucudur (1980: s. 46).

[2]Frank (1980), Arrigihi (1978) and Frobel (1983) yeni uluslararası işbölümü yaklaşımının farklı versiyonlarını geliştirmiştir. Bu yazarlar endüstrinin yeniden yerleşimini ve "yeni uluslararası işbölümü" oluşumunu, merkez ülkelerde kâr oranlarının düşmesine karşı sermayenin spesifik bir tepkisi olarak görmektedirler.

Özetle sermayenin ve politik tedbirlerin merkez ülkelerde işçi sınıfının gücünü kırmada yetersiz kalması, Üçüncü Dünyada işçi sınıfının örgütsüz olması ve son 30 yılda merkez ve çevre ülkeler arasında ücret farklılıklarının artması ve dünya piyasası sanayi sitelerinin yükselişi sermaye açısından üretimin çevre ülkelere kaydırılmasını oldukça cazip bir strateji haline getirmiştir (Frobel, 1982). Diğer bir ifade ile, işçi sınıfının artan gücü kâr oranlarının düşmesine yola açmaktadır ve sermaye bu krizi merkez ülkelerde artı-değeri artırarak çözmemektedir. Teknolojik gelişmelerin de yardımı ile üretimi ücretlerin düşük olduğu yerlere kaydırmak, ücretlerin ortalama düzeyini düşürmenin ve kârları küresel ölçekte artırmanın tek yolu haline gelmektedir. Sonuç olarak, çokuluslu şirketler artan bir biçimde üretimlerini ve yatırımlarını sanayileşmiş merkez ülkelerden sanayileşmemiş veya yeni sanayileşmiş çevre ülkelere doğru kaydırmaktadırlar.

2. Yeni Uluslararası İşbölümünün Çevre Ülkeler Açısından Sonuçları

Yeni uluslararası işbölümünün çevre ülkelere etkisi ile ilgili olarak yazarlar, çevre ülkelerin merkeze bağımlılığının devam etmesi nedeniyle, sömürgeci işbölümünün temel yapısını koruduğunu ileri sürmektedirler. Ayrıca yeni uluslararası işbölümü çevre ülkelerin dünya kapitalist sistemine bağımlı entegrasyonunu güçlendirmektedir (Landsberg, 1987). Adam (1975)'in söylediği gibi değişen tek şey, "muz cumhuriyetlerinin pijama cumhuriyeti haline gelmesidir".

Yeni uluslararası işbölümüne göre, çevre ülkelerde gözlemlenen sanayi mallarının üretim ve ihracatının gerçekleşmesi bu ülkelerin iç dinamiklerine dayalı otonom bir süreç olmayıp, merkezde sanayiinin yeniden yapılanmasının ve yeniden yerleşiminin kaçınılmaz bir sonucu ve aynı zamanda bunun gerçekleşmesi için gerekli bir şarttır. Bu nedenle çevre ülkelerin merkeze bağımlılığı devam edecektir. Ancak yeni uluslararası işbölümün oluşumunda çevre ülkeler tamamen pasif bir konumda değildir. Bu ülkelerde devlet istihdam ve gelir yaratmak için çokuluslu şirketlere yönelik bir dizi politika uygulayarak bu sürece katılmaktadır. Bu hükümetler ihracatı artırmak için teşvikler, vergi indirimleri ve kredi sağlamakla birlikte, yerel montaj işlemlerinde kullanılmak üzere malların gümrüksüz olarak ithal edilebileceği serbest ticaret bölgeleri veya dünya piyasaları sanayi siteleri kurarak 1960'dan beri aktif olarak çokuluslu şirketlerin yatırımlarını ülkelerine çekmek için çalışmaktadır (Jenkins, 1984: s. 31). Bu devletler yatırım çekme stratejilerine uygun bir şekilde kendi vatandaşlarını işgücü olarak

üretken, ucuz, itaatkar, aktif olarak modern reklam teknikleri ile pazarlamaktadır. Ayrıca, bazı ülkelerde hükümetler askeri güç kullanarak veya baskı politikaları uygulayarak açıkça işçi haklarını gasbetmekte ve sendikal faaliyetleri acımasızca bastırmaktadırlar. Bazan kârlı bir sermaye birikimi için gerekli olan şartları koruyabilmek veya oluşturabilmek amacıyla ücretlerin düşük olduğu çevre ülkelerde askeri rejimlerin kurulması da gerekmektedir (Cho, 1985: s. 17)

3. Süper Sömürü

Yeni uluslararası işbölümü çerçevesinde birim başına daha düşük emek maliyeti, üretimin çevre ülkelere kaydırılmasının anahtar faktörüdür. Fröbel, Henrich ve Kreye göre "mutlak artı değerin" düşük ücretler, uzun çalışma saatleri ve kötü istihdam şartlarıyla sağlanması "süper sömürüye" yol açmaktadır. Süper sömürünün altyapısını oluşturan serbest ticaret bölgelerinde ve dünya piyasaları fabrikalarında üretim işçileri çoğunlukla 14-25 yaş grubu genç kadınlardan oluşmaktadır (Elson and Pearson, 1987; Fuentes and Ehrenreich, 1987). İstatistikler bu bölgelerde tipik olarak işgücünün yüzde 80-90'nın kadınlardan oluştuğunu göstermektedir (Frobel, Henrich ve Kreye, 1981: s. 344). Özellikle kadın işçiler tercih edilmektedir; zira kadınlara ödenen ücret imalat endüstrisinde erkeklere ödenen ücretin yüzde 50'sinden daha azdır (Hirata, 1980). Emek yoğun montaj işlemlerinde cinsiyete dayalı işbölümü ile kadın işgücü istihdam etmek, kârlılığı yükseltmekte ve birim emek maliyetini düşürmektedir. Kimilerine göre, kadınlar doğal olarak maharetli parmaklara sahip olmakla birlikte aynı ölçüde daha uysal ve katı çalışma disiplinini kabul etmeye hazır, erkeklere göre sendikalaşmaya daha az eğilimli ve doğal olarak sıkıcı, tekrarlı ve monoton işlere daha uygundurlar (Elson and Pearson, 1987: s. 198; Cantewell ve diğ., 1978).

Diğer yandan, ücretler ve çalışma şartları ise gelişmiş sanayi ülkelerinde var olan ortalama veya kabul edilebilir düzeylerin çok altında bulunmaktadır. Bu yeni üretim mekanlarında ücretler çok düşüktür. Haftada 48 saat çalışan yarı vasıflı bir işçi, günlük ortalama 1-2 dolar ve aylık 50 dolardan daha az ücret almaktadır. Standart çalışma haftası normal olarak 48 saattir. Ancak aşırı fazla çalışma ve çok az tatil yapılması yıllık çalışma sürelerini gelişmiş sanayi ülkelerine göre yaklaşık yüzde 50 daha artırmaktadır (Fröbel, Henrich ve Kreye, 1980: s. 352-354; Frank, 1981: s. 171).

Fröbel, Henrich ve Kreye'ye göre, ülkelerin çoğu sosyal güvenlik sistemine sahip olmalarına rağmen serbest ticaret bölgeleri ve dünya piyasası fabrikalarında faaliyet gösteren işletmeler büyük ölçüde bu

sistemin kapsamı dışında kalmaktadır (1981: s. 357). Çalışma ortamı ve iş güvenliği tedbirleri genellikle çok düşük ve ürkütücüdür. Pekçok fabrikada sağlıksız koşullar sürdürülmekte ve işçiler arasında çok sayıda hastalığa ve yaralanmalara neden olmaktadır (Fröbel, Henrich, ve Kreye, 1980, s. 357; Fuentes and Ehrenireich, 1987). Bu şartlarla ilgili herhangi bir şikayet derhal işten atılma ile sonuçlanmaktadır.

Serbest ticaret bölgeleri ve dünya piyasası fabrikalarında iş sadece daha ağır, daha kirli, daha monoton ve daha tehlikeli değil aynı zamanda daha da yoğundur. İşin ileri düzeyde yoğun olması onu geleneksel üretim mekanlarına göre fiziksel ve ruhsal olarak daha çok yorucu yapmaktadır. İşin yoğunluğu verimlilik düzeyine yansımaktadır. Teknolojik farklılıklara rağmen burada işçilerin verimliliği genellikle merkez ülkelerdekilerle aynıdır. Hatta kimi yerlerde daha yüksektir. Fröbel, Henrich ve Kreye'ye göre bu yetersizlikler ve eksiklikler dikkate alındığında Üçüncü Dünya ülkelerinde serbest ticaret bölgeleri ve dünya piyasası fabrikalarında çalışan işçilerin endüstriyel istihdamı bir "süper sömürü" teşkil etmektedir (1980: s. 360). "Süper sömürü" çok kötü istihdam ve çalışma şartları ve yüksek sömürü düzeyi ile eş anlamlıdır. Bunun "süper sömür" olmasının bir diğer nedeni de ücretlerin, kapitalist emek sürecinde harcanan emeği yeniden üretmek için gerekli temel gıda maddelerini satın almaya dahi yetmemesidir. İşçiler yaşayabilmek için kırsal desteğe muhtaçtır. Emeğin bu şekilde sorumsuzca ve pervasızca istihdamı, bu işçilerin erken yaşta fiziksel ve ruhsal açıdan yıpranmalarına yol açmaktadır. Süper sömürü için bu şartların sürdürebilmesi, istisnai bir biçimde yüksek verimlilik ve iş yoğunluğunun sağlanması, üç ana mekanizmaya dayanmaktadır. Bunlar işçiler arasında rekabetin var olması, grev ve sendikalaşmayı yasaklayan kısıtlayıcı çalışma yasaları ve bu ikisinin başarısız kaldığı yerde askeri güç kullanımıdır.

4. Yeni Uluslararası İşbölümü Yaklaşımının Genel Bir Değerlendirmesi

4.1. Çokuluslu Şirketler

Yeni uluslararası iş bölümü yaklaşımı üretimin küreselleşmesi ve yeni uluslararası işbölümünün oluşumunda çokuluslu şirketler merkezi bir role sahiptir. Bu rol şirketlerin sahip olduğu sermaye kaynakları, örgütsel güçleri yanında teknoloji, ulaşım ve iletişimde meydana gelen gelişmelere bağlı olarak üretim süreçlerini fiziksel olarak bölümlerine ayırabilme ve bunları farklı mekanlara yerleştirebilme yeteneğine

dayanmaktadır. Ancak yeni uluslararası işbölümü yaklaşımı, üretimin ve kaynakların küresel düzeyde tahsisi konusunda çokuluslu şirketlerin rol ve stratejilerini doğru değerlendirememektedir. Öncelikle kâr maksimizasyonuna ve maliyetlerin minimize edilmesine yönelik üretim ve rekabet stratejilerini, faktör arzını ve ürün piyasaların özelliklerini dikkate almamaktadır. Bu yaklaşımda emek maliyetinin düşük olması, üretimin emeğin bol ve ucuz olduğu çevre ülkelere kaydırılmasını teşvik eden ana faktördür. Ancak bu, Üçüncü Dünya ülkelerine yapılan yabancı sermaye yatırımlarının sadece az bir kısmını açıklayabilmektedir (Elson, 1994: s 197). Yurtdışına yatırım yapan şirketlerin genellikle emek maliyetlerini düşürmek yerine, teknoloji mülkiyeti, daha fazla sermaye sağlamak ve yabancı piyasalarda ürün farklılaştırmak gibi oligopolistik üstünlüklerini ya da mülkiyet haklarını korumak ve daha fazla kullanmak amacıyla yatırım yaptıkları ileri sürülmektedir (Schoenberger, 1989: s. 91). Ucuz emek arayışı çokuluslu şirketlerin nadiren uyguladığı bir uluslararasılaşma stratejisidir. Ayrıca emek maliyetini düşürmek için üretimin yeniden yerleşimi, kârları korumak için uygulanan yegane strateji de değildir. Emek maliyetlerini düşürmek için çok sayıda farklı strateji uygulamak mümkündür. Örneğin, yeni teknoloji ve otomasyon bu amaca yönelik stratejilerden biridir. Yeni teknoloji ve otomasyon kullanımı emeğin üretim maliyetleri içindeki payını büyük ölçüde düşürebilmekte ve üretimin yeniden yerleşimini gereksiz bir strateji haline getirebilmektedir (Elson, 1986).

4.2. Uluslararası Sermaye Hareketleri

Fröbel, Henrich ve Kreye çokuluslu şirketlerin tek bir uluslararasılaşma stratejisi uyguladığını ve doğrudan yabancı yatırımların maliyetlerini azaltmak için yapıldığını varsaymaktadır. Dolayısıyla azgelişmiş ülkelerin yabancı sermaye yatırımlarından aldıkları payın artması ve bu ülkelerin yabancı yatırımlar için cazip hale gelmesi gerekmektedir. Oysa yabancı sermaye yatırımlarının yönü ve farklı ulusal orijinlere sahip şirketlerin uluslararasılaşma kalıpları bu varsayımların büyük ölçüde geçersiz olduğunu göstermektedir. Örneğin İngiliz çokuluslu şirketlerinin genellikle ABD ve Avrupa'nın yüksek gelir piyasalarına yönelik olarak yatırım yaptıkları bilinmektedir. Nitekim 1990'lı yıllarda İngiliz çokuluslu şirketlerin doğrudan yabancı yatırım stoklarının yaklaşık yüzde 50'si ABD'de ve yüzde 27'si Avrupa'da bulunmaktaydı (UN, 1993: s. 168). Benzer biçimde İsveç ve Hollanda orijinli çokuluslu şirketler de yatırımlarının önemli bir kısmını Avrupa'ya yöneltmiştir. 1970 ve 1980'li yıllar boyunca ABD'ye yapılan Avrupa yatırımlarına bu üç ülkenin çokuluslu şirketleri egemen olmuştur.

Petrol, kimya ve gıda sektörlerinde faaliyet gösteren bu üç ülkeye mensup birçok çokuluslu şirketlerin uzun yıllar önce uluslararası-laşmalarına ve mülkiyetlerinin yarıdan fazlasını yurtdışında bulundurmalarına rağmen, yurtdışındaki fabrikaları ya da şubeleri arasında yeni uluslararası işbölümü yaklaşımın varsaydığı anlamda bir işbölümü oluşturamamış ya da oluşturmamış olmaları oldukça dikkat çekicidir (Ruigrok ve Tulder, 1996).

Alman, Fransız ve İtalyan çokuluslu şirketlerinin uluslararasılaşma kalıpları ise zamanlama, sektörel ve coğrafi dağılım bakımlarından yukarıda bahsedilen ülkelerin şirketlerinden farklıdır. 1960'lardan sonra uluslararasılaşmaya başlayan İtalyan şirketleri, Avrupa kıtasına odaklanarak bölgesel işbölümü geliştirmeye çalışırken, Alman ve Fransız şirketleri de 1970'lerden sonra ABD'de yoğun yatırım yapmıştır. Alman, Fransız İtalyan ve hatta İsveç çokuluslu şirketleri hala mülkiyetlerinin yüzde 50'den fazlasını kendi endüstriyel sistemlerinde bulundurmaktadırlar (Ruigrok ve Tulders, 1996).

Diğer yandan, Amerikan çokuluslu şirketlerinin doğrudan yabancı yatırımlarının yüzde 22'si azgelişmiş çevre ülkelere, yüzde 4.4'ü İrlanda, Portekiz, Yunanistan ve Türkiye gibi Avrupa'nın yarı-çevre ülkelerine yapılırken yüzde 73.6'sı ise gelişmiş merkez ülkelerde bulunmaktadır (Schoenberger, 1989: s 95). 1970-1980 yılları arasında Amerikan şirketlerin yabancı sermaye yatırımları 2 kat artmıştır. Ancak çevre ülkelerin bu yatırımlardan aldıkları payı sadece yüzde 4.4 artırmış olmaları dikkat çekmektedir. Bu dönemde ABD'ye yönelmiş doğrudan yabancı yatırımlar tam 6 kat artarak 8.2 milyar dolardan 50 milyar dolara yükselmiştir. Diğer bir ifadeyle, yeni uluslararası işbölümü yaklaşımının emeğin ucuz olması nedeniyle çevre ülkelerin sermaye için en cazip yatırım mekanı haline geldiği şeklindeki iddiasının aksine bu verilerden ABD'nin kendisinin bizzat en cazip sanayi yatırım mekanı haline geldiği anlaşılmaktadır.

Japon doğrudan yabancı sermaye yatırımları, ilk olarak 1960-1970, ikinci olarak 1973-1984, üçüncü olarak de 1984 sonrası olmak üzere üç dalga halinde gerçekleşmiştir (Machado, 1996, s 49). 1984 yılında toplamı 71.4 milyar dolardan 1992 yılında 386 milyara ulaşan bu yatırımların yüzde 41'i ABD'ye, yüzde 20.3'ü Avrupa'ya, yüzde 15.8'i Uzakdoğu Asya'ya, yüzde 11.8'i Latin Amerika'ya, 1.8'i Kanada'ya, 6.1'i Avustralya'ya, 1.1'i Ortadoğu'ya ve 1.7'si de Afrika'ya yapılmıştır (Akimune, 1991; Sekiguchi, 1993: s. 64, 521-23; Dent, 1997: s. 285). Japon doğrudan yabancı yatırımlarının 1960-1970 yıllar arasında yer alan ilk dalgası daha çok çevre ülkelerde doğal kaynaklara yönelirken, 1973-1984 yılları arasında yer alan ikinci dalgası, Amerikan imalat

sektörüyle birlikte Uzakdoğu Asya'da imalat sektörü ve doğal kaynaklara yönelmiştir. 1984 yılında başlayan üçüncü dalga Japon doğrudan yabancı yatırımları ise Amerika ve Avrupa'ya yapılmıştır. Bu dönem Japon yatırımları açısından bölgesel işbölümü ve entegrasyonların arttığı bir dönemdir. Bu dönemin en belirgin özelliği şirketlerin maliyelerini düşürmek için taşeronluk faaliyetlerini yaymaları, Japon çokuluslu şirketlerinin Amerika ve Avrupa'da karşılaştıkları ticaret engellerini aşmak için Üçüncü Dünya ülkelerindeki şubelerini bu piyasalara yönelik ihracat platformu olarak kullanmasıdır. Bu nokta yeni uluslararası işbölümü açısından oldukça dikkat çekicidir. Zira azgelişmiş ülkelerde yapılan üretim Japonya'ya geriye gönderilmemekte, Japon mallarına karşı gelişmiş ülkelerde uygulanan ihracat kotalarını aşabilmek için bu ülkelere gönderilmektedir.

Machoda'ya göre Japonya'da emek kıtlığının, ücretlerin ve toprak fiyatlarının yükselmesi 1960 yılından itibaren Japon doğrudan yabancı yatırımlarını yönlendirmiştir (1996: s. 44). Ancak piyasalara erişim sorunu 1970'li yıllarda ithal ikamesi uygulayan çevre ülkelere ve özellikle son zamanlarda Amerika ve Avrupa'ya yapılan yatırımları yönlendirmede ön plana çıkmıştır. Diğer bir ifade ile Japon doğrudan yabancı yatırımlarının da ana hedefi ucuz emek temin etmek değil piyasalara erişimdir. Ancak ucuz emek arayışı ise nadiren başvurulan bir stratejidir.

Yabancı sermaye yatırımlarının kısa bir değerlendirmesi; maliyetleri düşürmek amacıyla üretimi alt bölümlerine ayırarak emeğin ucuz ve korumasız olduğu yerlere kaydırmak teorik olarak mümkün iken, bu yatırımların büyük bir kısmının göreceli olarak yüksek maliyetli büyük yabancı piyasalara yöneldiğini göstermektedir. Bu da çokuluslu şirketlerin yeni uluslararası işbölümü tarzına dayalı üretim stratejilerini yaygın bir biçimde kullanmadıklarını göstermektedir. Buna ilaveten yeni uluslararası işbölümü yaklaşımı Üçüncü Dünya ülkelerinden merkez ülkelere yönelmiş olan büyük miktardaki sermaye akımını ve yatırımlarını dikkate almamaktadır (UN, 1998: s. 28). Bu yatırımları "ucuz emek" ile açıklamak mümkün değildir. Ayrıca farklı ulusal orijinlere sahip çokuluslu şirketlerin uluslararasılaşma kalıpları da farklılıklar arz etmektedir. Yabancı yatırımların ucuz emek teminine yönelik olduğunu ileri süren yeni uluslararası işbölümü yaklaşımı bu farklılıkları açıklamakta yetersiz kalmaktadır.

4.3. Teknolojik Değişme

Yeni uluslararası işbölümü yaklaşımının çokuluslu şirketlerde teknolojik ve organizasyonel değişme alanında oldukça dağınık olan endüstriyel mekan ve bölgesel kalkınma teorilerini birleştirmesi önemli bir girişim olarak görülebilir. Ayrıca bu yaklaşımın şirket yapısı, yatırımların mekansal kalıpları ve teknolojik değişme arasındaki etkileşimi teorik olarak kabul etmesi de oldukça anlamlıdır. Ancak bu yaklaşım, teknolojik değişmeye tek yönlü olarak bakması nedeniyle teknolojinin üretim mekanı açısından sunduğu seçenekleri gözden kaçırmaktadır (Schoenberger, 1989). Yeni uluslararası işbölümü yaklaşımı, Braverman'ın (1974) kapitalist üretim sürecinde vasıfsızlaştırma ve yönetsel kontrole yönelik varsayımlarına ve Vernon'un "ürünün yaşam çemberi" teorisine dayalı olarak teknolojik değişmeyi tek yönlü bir şekilde ürün ve üretim sürecinin standartlaştırılması ile emeğin vasıfsızlaştırılması olarak algılamaktadır. Üretimin fonksiyonlarının bölünerek farklı mekanlara kaydırılması teknolojik gelişmelerin sunduğu bir imkan olarak kabul edilmektedir.

Öncelikle teknolojik değişmenin böylesine tek yönlü olarak değerlendirilmesi, bu yaklaşıma "teknoloji determinist" bir görünüm vermektedir. Oysa üretimin organizasyonu açısından teknolojinin, birden çok seçenek sunma eğiliminde olduğu yaygın bir şekilde kabul edilmektedir (Marstrand, 1984). Bu seçenekler, mal piyasası şartları, ürünün niteliği ve işgücü piyasalarının özellikleri gibi bir dizi parametrenin tesiri altında şekillenmektedir (Wilman, 1987). Dolayısıyla, yeni teknoloji ve otomasyon uygulamasının kaçınılmaz olarak üretimin standartlaşmasına, çalışanların vasıfsızlaşmasına ve üretimin fonksiyonların coğrafi olarak yeniden yerleşimine yol açtığını ileri sürmek gerçekçi değildir. Bu, teknolojinin sunduğu seçeneklerden sadece biridir. Yeni teknoloji ve otomasyonun farklı amaçlar ve hedefler için de kullanılması mümkündür. Örneğin çalışanlar arasında mevcut olan yatay ve dikey mesleki sınırları kaldırarak, emek esnekliği sağlamak için teknoloji kullanılabilir (Child, 1985). Böylece işçilerin yapabilecekleri işler dizisi veya kullandıkları yetki miktarı genişletilebilir. Dolayısıyla yeni uluslararası işbölümü yaklaşımının ürün standartlaşması, vasıfsızlaştırma ve üretimin alt bölümlere ayrılarak farklı mekanlara kaydırılması konusundaki varsayımlarını genelleştirmek mümkün değildir. Ayrıca tüm standartlaşma ve olgunlaşma iddialarına rağmen kimi sektörlerde üretimde ve üretim organizasyonunda karşıt trendlerin yükselişine tanık olunmaktadır. Örneğin "olgun" bir endüstri olduğu şeklindeki tüm iddialara rağmen (bknz. Jones, 1980) dünya otomobil endüstri 1980'li yıllarda hızlı "de-maturity" dönemine girdiği, "niş" piyasalarının ve ürün çeşitlendirmenin öneminin arttığı ve sonuç olarak

otomotiv endüstrisinin tüm boyutlarının derin bir dönüşüm geçirdiği iddia edilmektedir[3] (Althsuller ve diğ., 1984; Kazt ve Sabel, 1985; Womack, Jones ve Ross, 1990; Hill ve Lee, 1994: s 295).

Yeni uluslararası işbölümü yaklaşımı merkez ülkelerde sanayi üretimini kitle üretiminin karakterize ettiği düşüncesinden hareketle üretimin standartlaşmasını veri almaktadır. Oysa hem ABD'de ve hem de Avrupa'da üretimin önemli bir kısmının küçük işletmelerde gerçekleştiği bilinmektedir (Stoper, 1985). Nitekim bu bağlamda Amerikalı yazarlar Piore ve Sabel (1984)'de gelişmiş sanayi ülkelerinde kitle piyasalarının doyduğunu, yeni teknoloji ve zanaat üretiminin potansiyellerine dayalı olarak "iş" piyasaları ile sipariş usulü üretimin ön plana çıktığını iddia etmektedir. "Esnek uzmanlaşma" olarak adlandırılan bu yeni sistemin kitle üretiminin yerini alacak olan "yeni bir üretim paradigması" olduğu ileri sürmektedirler (Piore ve Sabel, 1984). Esnek uzmanlaşma yaklaşımına göre, bir yandan küçük işletmeler dev çokuluslu şirketlerle rekabet edebilir hale gelirken, diğer yandan da emek artık mümkün olduğu kadar makine ile ikame edilecek, sıkı bir biçimde denetlenecek ve kontrol edilecek olan üretimi engelleyici bir üretim faktörü olarak değerlendirilmemektedir. Artık emeğin vasıfsızlaştırılması, doğrudan kontrolü ve üretimin emeğin ucuz olduğu ülkelere kaydırılması gibi stratejilerin yerini, ileri teknoloji ve zanaata dayalı, yüksek vasıflı, daha insani, daha esnek ve daha etkin çalışma şekilleri almaktadır[4] (Piore ve Sabel, 1994; Hirst ve Zeitlin, 1995; Shaiken, 1984). Diğer bir ifade ile "esnek uzmanlaşma" yaklaşımına göre yeni teknoloji ve otomasyon doğrudan vasıfsız emeği gereksiz hale getirirken, bu yeni teçhizatı kullanacak, tamir ve bakımını yapacak yüksek vasıflı işgücü de gerektirmektedir (Jurgens, Malsch ve Dohse, 1993).

Esnek uzmanlaşma yaklaşımı, yeni uluslararası işbölümü yaklaşımının ileri sürdüğü trendin tam tersi olan bir başka trendin varlığına işaret etmektedir. Diğer bir ifade ile yeni uluslararası işbölümü yaklaşımın varsaydığı gibi teknolojik değişme tek yönlü ve önceden belirlenmiş bir süreç değildir. Firmaya tercih olanağı sunmaktadır. Her iki trendin de var olduğu kabul edilirse, şirketlerin rekabet stratejilerini tasarlarken en az iki seçeneğe sahip olduğu görülmektedir. Yoğun bir fiyat rekabeti altında teknolojinin sunduğu imkanları kullanarak firma ya

[3]Raymond Vernon 1960'ların sonlarında dünya otomobil endüstrisinin standart bir teknoloji ve standart bir ürünle Üçüncü Dünya ülkelerine yönelmesini gerek olgun bir endüstri olduğuna işaret etmekteydi. Zira motor, gövde ve diğer parçalar 20. yüzyılın ilk yıllarında standartlaşmış ve otomobilin teknik tasarımı da uzun süre değişmemişti.

[4]Esnek Uzmanlaşma yaklaşımının teknolojik değişmenin üretim süreci ve vasıflar üzerine etkisine yönelik varsayımları da "teknoloji determinist" olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir (Bknz. Parlak , 1999).

işgücünü vasıfsızlaştırıp üretimin emek yoğun kısımlarını emeğin ucuz olduğu ülkelere kaydıracak ya da esnek uzmanlaşma modelini uygulayarak işgücünün vasıf düzeyini artırıp üretimin kalitesini yükselterek rekabetin çok az ya da hiç olmadığı niş piyasalara yönelecek (Schoenberger, 1989: s. 95) veyahut rekabet şartlarına ve üretiminin niteliğine bağlı olarak her iki stratejiyi birlikte uygulayacaktır. Yeni uluslararası işbölümü yaklaşımı bu alternatif durumları dikkate almamaktadır.

Ayrıca yeni uluslararası işbölümü yaklaşımının varsaydığı gibi otomasyon, vasıfsızlaştırma ve üretimin ademi-merkezileştirilmesi yoluyla maliyetlerin düşürülmesi yönünde zorunluluk söz konusu olduğunda spesifik bir mekana gereksinim olup olmadığı net değildir (Schoenberger, 1989). Çünkü üretimde emeğin payı yeterince düşürülebilirse, yeniden yerleşim rekabet açısından önemli bir üstünlük sağlamayabilir. Ayrıca otomasyonun vasıfsızlaştırma ile birlikte uygulanması sonucu vasıflı işçilerin yerine yerel piyasalardan vasıfsız işçiler sağlanabilirse yeniden yerleşim bir alternatif olmaktan çıkabilir (Massey, 1987). Ayrıca gelişmiş ülkelerde hızla çoğalan göçmen ve kaçak işçi kitlesi Üçüncü Dünya emek piyasalarını merkez ülkelerde yeniden üretmektedir (Cohen, s. 1987). Bu da üretimin emeğin ucuz olduğu ülkelere kaydırılması stratejisini gereksiz hale getirebilir.

Maliyet azaltıcı mekan stratejisi sadece daha fazla otomasyonun mümkün olmadığı durumlarda önem kazanmaktadır. Bunun en tipik örneğini kısa bir süre öncesine kadar elektronik endüstrisinin montaj safhası teşkil etmekteydi. Bu sektörde montaj işlemlerinin tam otomasyonu teknik olarak mümkün olmasına rağmen, ürün yaşam çemberinin kısa olması ya da üretim miktarının yatırımları karşılayacak kadar yüksek olmaması nedeniyle uygulanmamaktaydı. Ancak esnek otomasyonda ortaya çıkan yeni gelişmeler bu endüstride üretimin mekansal kalıplarını tekrar büyük ölçüde değiştirmiştir. Zira az miktarda üretim artık düşük maliyetle mekanize edilebilmektedir (Sayer and Walker, 1992). Bu görüş somut olarak çok sayıda ampirik çalışma tarafından da desteklenmektedir. Örneğin Cho, elektronik endüstrisinde teknolojik gelişmeler sebebiyle 1970'li yılların sonundan itibaren Güney Kore elektronik endüstrisine yapılan doğrudan yabancı yatırımların azaldığını ve buna bağlı olarak yabancı firmaların Güney Kore'nin serbest ticaret bölgelerindeki istihdamlarının azaldığını söylemektedir (1985: s 190). Benzer olarak teknolojik yenilikler sonucu emeğin payının üretim maliyetleri içinde her geçen gün azalması, denizaşırı navlun maliyetlerin yükselmesi, sigorta giderlerin artması, değişken gümrük vergilerin toplam maliyetin önemli bir kısmını teşkil etmesi nedeniyle gelişmiş sanayi ülkelerinde pamuklu dokuma üretimi yapmak artık deniz

aşırı serbest ticaret bölgesinde üretip geriye ihraç etmekten daha ucuza mal olmaktadır (Elson, 1994).

4.4. Organizasyonel Değişme

1980'den beri firma içinde ve firmalar arasında üretim organizasyonu ile ilgili olarak küresel imalat sanayiinin mekansal veya coğrafi boyutunu derinden etkileyebilecek önemli gelişmelere tanık olunmaktadır. Bunun temelini Amerika'da ve Avrupa'da çokuluslu şirketlerin uygulamaya başladıkları "Japonlaşma" ya da "yalın üretim" olarak da bilinen strateji oluşturmaktadır. Bu çerçevede çok sayıda şirket Japon üretim ve yönetim sistemlerini kısmen veya tamamen kendi bünyelerine uyarlamaya çalışmaktadır (Parlak, 1997). Japonlaşma stratejisinin imalat sanayiinin gelişmiş ülkelerde yoğunlaşmasına ve Üçüncü Dünya ülkelerinin bu konuda marjinal kalmasına yol açabileceği belirtilmektedir (Hill, 1987). 1960 yılında Toyota'nın öncülüğünü yaptığı Japon üretim sistemi, stokları minimumda tutarak, üretim sürecinin her aşamasında görevlerin ilk seferde doğru yapılmasını sağlayarak ve her bir otomobil için gerekli olan insan gücü miktarını sürekli azaltarak imalat etkinliğini maksimum düzeye yükseltmektedir[5] (Sayer and Walker, 1992).

Bu sistemin en önemli unsurlarından biri Tam-zamanında-üretimdir. Tam-zamanında-üretim, işgücünün esnek kullanımını artırmayı, üretim teçhizatının ölü zamanlarını büyük ölçüde düşürmeyi ve ana firma ile yan sanayi arasındaki ilişkileri dönüştürmeyi amaçlamaktadır (Parlak, 1997; Turnbull, 1986). Firmaların gerekli olan miktarda hammadde, parça ve yarı-montaj sistemleri üretim sürecinin farklı aşamaları için tam zamanında ve "sıfır hata" ile tedarik edebilmesini kolaylaştıran tam-zamanında-üretim, bu malzeme ve parçaların işlenmesi ile gönderilmesi sürecinde harcanan zamanın da azaltılmasını sağlamaktadır. Tam-zamanında-üretimde ara stoklar israf olarak algılanmaktadır. Ara stokların minimuma indirilmesi, hataları ve iadeleri ortadan kaldırması ve kalitenin üretilmesini sağlamak açısından önemlidir.

Japon üretim sisteminde yan sanayi firmaları, tam-zamanında-üretim uygulamak ve çok sık olarak küçük partiler halinde, tam-zamanında-üretim esasına göre parça ve malzeme teslimatı yapmakla yükümlüdür. Stokların minimum düzeye düşürülmesi ile tam zamanın da, tam yerine ve ihtiyaç duyulan miktarlarda malzeme teslimatı

[5] Japon üretim ve yönetim sistemlerinin emek kullanım formları yoğun olarak eleştirilmektedir (Bknz. Parlak 1997).

gerçekleştirmek yan sanayiinin ana firmaya daha yakın yerlere yerleşmesini gerektirmektedir. Bunun en somut örneğini Toyota üretim sistemi ve "Toyota Kenti" oluşturmaktadır. Toyota'nın dört otomobil üretim fabrikasının tamamı ve onların yan sanayi firmalarının büyük bir çoğunluğu birkaç mil uzağa yerleşmiş durumdadır. Ayrıca Toyota'nın 48.000 işçisinden 35.000'i burada yaşamaktadır. Toyota'da üretim büyük ölçüde tek bir mekanda gerçekleşmektedir.

Üretim organizasyonunun Japon üretim sistemine dayalı olarak yeniden yapılandırılması yeni uluslararası işbölümü açısından iki önemli sonuç doğurmaktadır. Birincisi, faktör girdilerinin maliyetini düşürmek amacıyla üretimi yeniden yerleştirmek yerine, yeniden organize etmektir. Bu, iş görevlerinin yeniden dağıtılması ve üretim sürecinin yeniden düzenlenmesi suretiyle ölü zamanların azaltılması, kalitenin artırılması ve aynı zamanda işgücünün vasıf düzeyini yükselterek maliyetlerin önemli ölçüde düşürülmesine imkan vermektedir. Bilindiği gibi Amerikan otomobil üreticileriyle yaklaşık olarak aynı teknoloji kullanan ve ürün başına daha az sermaye kullanan Japon otomobil üreticileri, Amerikalıların bir otomobil için harcadığı emeğin yüzde 69'u ile aynı otomobili imal edebilmektedirler (Altshuller, 1984). Bu nedenle Japonlar navlun ücreti ödemelerine rağmen, Amerikan piyasalarına yerel üreticilerden 1.300 - 1.700 dolar daha ucuza otomobil satabilmektedirler (Hill, 1987: s. 28). Burada Japonların üstünlüğü ne karmaşık bir teknolojiye ne de ucuz emeğe dayanmaktadır.

İkinci önemli sonuç da, üretim zincirinin organizasyonunda coğrafi veya mekansal yakınlığın öneminin artmış olmasıdır. Bu, sanayi üretiminin merkezden çevre ülkelere kaydırılması ya da yeni uluslararası işbölümü yaklaşımının varsaydığı trendin aksine sanayi üretiminin gelişmiş sanayi ülkelerinde merkezileşmesi ve yoğunlaşması demektir. Bu aynı zamanda mekansal bütünleşme (aglomeration) anlamına gelmektedir (Schoenberger, 1989: s. 96). Sonuç olarak, bu yaklaşımın ağırlık kazanması durumunda çevre ülkelerin sanayi sektörüne yeni doğrudan yabancı yatırım çekmesi zor gözükmektedir.

Kısaca, Fröbel, Henrich ve Kreye, yeni uluslararası işbölümü çerçevesinde üretimin yeniden yerleşimini zorunlu bir strateji olarak görmeleri nedeniyle sektörel çeşitliliği, firmalar için endüstrilerde ve endüstriler arasında mevcut olan stratejik seçenekleri gözardı etmektedir. Üretimin bölümlere ayrılması ve yeniden yerleşimi, firmalara açık olan stratejilerden sadece bir dir ve baskın strateji olma ihtimali de zayıftır (Elson, 1986: s. 47) .

4.5. Rekabet Stratejileri ve Üretim Mekanı

Yeni uluslararası işbölümü yaklaşımı sanayi üretiminin Üçüncü Dünya ülkelerine kaymasını açıklamak için faktör piyasalarına ve ucuz emek arzına odaklanmaktadır. Ayrıca piyasaların niteliklerini ve talebin özelliklerini dikkate almamaktadır. Dolayısıyla üretimin büyük ölçüde emeğin ucuz olduğu yerlere kayacağını varsaymaktadır. Ancak yukarıda belirtildiği gibi Üçüncü Dünya ülkelerinde yapılan doğrudan yabancı yatırımların nedeni, büyük ölçüde bu ülkelerin gelişmekte olan piyasalara girmektir. Herold ve Kozolow'un yaptığı araştırma, 1986 yılında Amerikan çokuluslu şirketlerinin tüm sektörlerde yaptıkları üretimlerin Uzakdoğu'da yüzde 76'sını ve Güney Amerika'da ise yüzde 94'ünü yerel ve bölgesel piyasalara sattıklarını göstermektedir. Firma-içi ticaret verilerinden, Amerikan çokuluslu şirketlerin üretimlerinin sadece yüzde 25.6'sını Amerika'ya geri gönderdikleri anlaşılmaktadır (Schoenberger, 1989). Kısaca, Üçüncü Dünya ülkeleri gelişmiş sanayi ülkelerinin piyasaları için mal üreten düşük maliyetli ihracat platformu değil, tersine çokuluslu şirketlerin piyasalardır (Elson, 1994). Piore ve Sabel, (1984) gelişmiş ülkelerde piyasaların büyük ölçüde doyduğunu ve büyüme hızının yavaşladığını ileri sürmektedir. Ancak yeni uluslararası işbölümü yaklaşımı bu gerçekten hareketle çokuluslu şirketlerin yatırımlarının çevre ülkelerin piyasalarına yönelebileceği ihtimalini dikkate almamaktadır. Yeni uluslararası işbölümü yaklaşımı üretimin maliyet ve arz yönüne odaklanması nedeniyle bu durumu görememektedir. Ayrıca aynı nedenle piyasaların ve talebin niteliğine bağlı olarak alternatif stratejilerin geliştirilebileceği gerçeğini de gözardı etmektedir.

Schoenberger (1989) çokuluslu şirketler ve yeni uluslararası işbölümü konusunda yaptığı araştırmada, üretim mekanının geleneksel belirleyicisi olarak talep yönüne vurgu yapmaktadır. Buna bağlı olarak, rekabet karşısında piyasaların niteliğine ilişkin olarak firmaların alternatif üretim ve rekabet stratejileri uygulayabileceğini ve bu stratejilerin üretim mekanının belirlenmesi açısından önemli olduğunu ifade etmektedir. Rekabetin fiyattan çok teknoloji, kalite ve performansa dayalı olduğu piyasalarda "emek maliyeti" üretim mekanını belirlemede önemli bir etkiye sahip değildir. Zira firmalar, bu tip piyasalarda kalabilmek için sürekli olarak mevcut ürünlerini iyileştirmek ve yeni ürünler geliştirmek zorundadırlar. Ancak hızla değişen piyasalarda, firmalar esnek olmak, rekabet şartlarında ve talepte meydana gelen değişmelere hızla cevap vermek durumundadırlar (Sayer, 1986). Schoenberger, bu varsayımların sadece teknoloji-yoğun sektörlerde değil aynı zamanda üretimin standart olmadığı tüm piyasalar için geçerli olduğunu söylemektedir (1989: s. 99). Diğer bir ifade ile üretim mekanın belirlenmesinde standart üretim süreci ile standart olmayan üretim süreci arasındaki ayırım önemlidir. Bir

piyasada standartlaşmanın olmaması, üretim sürecinin emek-yoğun kısımlarını bile göreceli olarak maliyetlerin yüksek olduğu üretim mekanlarına çekmektedir. Zira piyasa talebini zamanında karşılayabilme yeteneği, satış fiyatlarındaki farklıktan daha önemli olabilir. Üretimin coğrafi olarak yeniden yapılandırılması sonucu sağlanacak maliyetten tasarruf ile bunun getireceği dezavantajlar, firmanın etkin bir arz geliştirme yeteneğine karşı değerlendirilmek zorundadır (Schoenberger, 1986). Bu nedenle tekstil gibi geleneksel sektörlerde bile alternatif rekabet stratejileri uygulamak mümkündür.

Yeni uluslararası işbölümü yaklaşımı zımni olarak rekabet ve karlılığın sadece fiyatlara bağlı olduğunu varsaymakta ve üretimin sadece arz yönüne odaklanmaktadır. Bazı piyasalarda veya bazı tip ürünlerde pür fiyat rekabeti kaçınılmaz olabilir. Fakat bazı ürünlerde ise kalite ve performansa dayalı rekabet mevcuttur. Kimi piyasalarda da rekabet daha çok talebe zamanında cevap verebilme yeteneğine dayanmaktadır. Özetle yeni uluslararası işbölümü yaklaşımı, üretim mekanının belirlenmesinde ve yatırımların yönlendirilmesinde piyasaların yapılarını ve talebin rolünü dikkate almamakta ve firmaların rekabet biçimlerinin tam ve doğru bir analizini yapmamaktadır. Buna bağlı olarak çevre ülkelere üretimin kaydırılmasının önemli ölçüde yerel piyasalar için üretim yapma amacına yönelik olduğunu görmezlikten gelmektedir. Dolayısıyla rekabetin, teknolojik değişmenin ve mekanın rolünü piyasalara karşı dar bir teorik çerçevede inceleyen bu yaklaşımın, doğrudan yabancı yatırımların mekansal kalıbı olarak genelleştirilmesini zorlaşmaktadır (Schoerberger, 1988: s. 96).

4.6. Verimlilik ve Emek Kullanımı

Sermayenin dinamiği yeni uluslararası işbölümü yaklaşımının temel mantığını oluşturmaktadır. Yeni uluslararası işbölümü çerçevesinde üçüncü dünya ülkeleri emek maliyetini düşürerek kâr oranlarını artırma rolü üstlenmektedir. Bu ülkelerde ücretler, merkez ülkelerdekilerden çok düşüktür. Ancak kârlığın büyük ölçüde verimliliğe de bağlı olduğu düşünülürse, ücretlerin düşük olması ve “süper sömürü” yüksek kârlılık anlamına gelmemektedir. Jenkins, Latin Amerika’da ücretlerin çok düşük olmasına rağmen birim emek maliyeti açısından Amerikan çokuluslu şirketlerinin Avrupa ve Güney Amerika’daki şubeleri arasında çok fazla bir farkın bulmadığına işaret etmektedir (1984: s. 34).

Yeni uluslararası işbölümü yaklaşımı “süper sömürüyü” uzun çalışma saatleri, yetersiz çalışma şartları ve düşük ücretler olarak tanımlanmaktadır. Sonuç olarak, kapitalist “mutlak artı değer” elde etmektedir. Diğer bir ifade ile “artı değeri” artırmanın bir yolu, uzun

çalışma saatleri ve düşük ücretlerin empoze edilmesiyle, emeğin yoğun bir biçimde kullanılmasıdır. Ancak Fröbel, Henrich ve Kreye (1980) "artı değerin" yeni teknoloji ve diğer yeniliklerin üretime uygulanmasıyla emek verimliliği artırılarak da sağlanabileceği gerçeğini ihmal etmektedirler. Bu, yazarların birikim sürecinde yenilik ve teknolojik gelişmelerin rolünü iyi değerlendirmediği anlamına gelmektedir (Jenkins, 1984: s. 34). Diğer bir ifade ile yaklaşım niçin kapitalistlerin serbest ticaret bölgeleri ve dünya piyasası fabrikalarında "nispi artı değer" yerine "mutlak artı değer" elde etmeye çalıştığını açıklamakta yetersiz kalmaktadır.

Fröbel, Henrich ve Kreye, uluslararası işbölümündeki değişimleri açıklamak için sermaye hareketlerini kullanmakta ve küresel emek kullanımını uluslararası işbölümünün "yeni" bir özelliği gibi sunmaktadır. Ek olarak küresel ucuz emek kullanım alanı olarak sadece serbest ticaret bölgelerini ve dünya piyasası fabrikalarını incelemektedir. Cohen, uluslararası işbölümündeki değişiklikleri göstermek için sermeye hareketlerini değil, emek göçünü ve hareketliliğini kullanmanın daha doğru olacağını söylemektedir (1987: s. 230). Bu oldukça önemli bir noktadır. Çünkü sermaye hareketi işbölümünün doğasında meydan gelen değişiklikleri göstermemektedir. Mekansal işbölümü Adam Smith'den beri gelişmektedir. Cohen'e göre çokuluslu şirketlerin fabrikalarının gelişmiş merkezde ülkelerden çevre ülkelere kaydırılması sadece büyüklük açısından bir değişimdir. Cohen'in bu yaklaşımı doğrudur. Ancak sermaye hareketliliğinin işbölümündeki değişimi açıklamada tamamen ilgisiz olduğunu söylemek de mümkün değildir. Zira sermaye hareketliliği işbölümünü açıklamasa da en azından üretimin ülkeler arasında nasıl bölündüğünü göstermektedir.

Bununla birlikte küresel emek kullanımı uluslararası işbölümünün yeni bir özelliği değildir. Zira uluslararası işbölümün her aşamasında[6] emeğin küresel olarak kullanımı söz konusudur. Ticari kapitalizm döneminde bile üretim sistemlerin yurtdışına yerleştirildiği ve küresel emek piyasaların oluşturulduğu bilinmektedir (Aykaç, 1995: s. 32). Ayrıca uluslararası işbölümünün geçmişteki aşamalarının mevcut ile örtüştüğünü ve önceki aşamaların pekçok unsurunun günümüzde de geçerli olduğu bilinmektedir. Buna bağlı olarak Cohen, yeni uluslararası işbölümü yerine "değişen uluslararası işbölümünden" bahsetmek gerektiğini vurgulamaktadır (1987: s. 241).

Uluslararası işbölümünde ucuz ve bağımlı emeğin küresel olarak kullanıldığı bir diğer önemli alan da uluslararası göçtür. Yeni uluslararası

[6] Sermayenin egemen formuna bağlı olarak, Cohen (1987) uluslararası işbölümünün dört farklı aşamasından bahsetmektedir. Bunlar ticari, sanayi, emperyalist ve uluslar-aşırı işbölümleridir.

işbölümü yaklaşımı bunu dikkate almamaktadır. Cohen, petrol gelirlerinin artması ile Ortadoğu ve diğer petrol zengini ülkelerin 1970-1980'li yıllardaki kalkınma çalışmaları esnasında çok sayıda yabancı göçmen işçiyi genellikle kötü çalışma şartları altında düşük ücretle istihdam ettiklerini, çoğu izinsiz ve kaçak olan bu işçilerin sayısının serbest ticaret bölgelerinde ve dünya piyasası fabrikalarında istihdam edilenlerden çok daha fazla olduğunu belirtmektedir (1987 s. 242). Ayrıca gelişmiş ülkelerde de mevcut göçmen işçilerin haricinde çok sayıda kaçak işçi bulunmaktadır. Çok kötü şartlar altında ve çok düşük ücretle özellikle konfeksiyon atölyelerinde çalışan bu işçiler üçüncü dünyanın emek piyasası şartlarını merkez ülkelerde yeniden üretmektedir. Bu, ucuz emeğin gerektiğinde merkez ülkelerde de temin edilebileceği anlamına gelmektedir.

Fröbel, Henrich ve Kreye, merkez ülkelerde sanayi sektöründe istihdam kaybına ve bu istihdamın üçüncü dünya ülkelerine kaymasına odaklanmaktadırlar. Gelişmiş ülkelerde endüstriyel istihdam kaybının tek sorumlusu olarak yeni uluslararası işbölümünü gösterilmektedir. Bu yaklaşım, merkez ülkelerdeki net istihdam kaybının, Üçüncü Dünya ülkelerinin net istihdam kazancına eşit olduğu görüşünü pekiştirirken, hangi güçlerin yeterince istihdam yaratmayı engellediğini sorgulamayı gereksiz hale getirmektedir (Cohen, 1987; Elson, 1994). Oysa sanayi istihdam krizine, emekten tasarruf sağlayan teknolojilerin (Freeman, Clark ve Soete, 1983) ve verimlilik artışlarının yol açtığı ileri sürülmektedir (Dickens, 1992). Ayrıca alternatif bir istihdam kaynağı olarak hizmet sektörün yükselişi bu bağlamda önemlidir. Penn, Martin ve Sacttergood (1990)'un çalışması, kadınların tekstil sektörü yerine daha kolay, temiz ve aynı zamanda part-time çalışma imkanı veren hizmet sektörünü tercih ettiklerini göstermektedir. Bu da, gelişmiş ülkelerde sanayi sektöründe istihdam kaybını kısmen açıklamaktadır (Elson, 1994).

4.7. Farklı Bir Sektörde Uluslararası İşbölümü

Yeni uluslararası işbölümüne yöneltilen eleştirilerden biri de yaklaşımın aşırı genelleştirme tehlikesi ile karşı karşıya bulunmasıdır. Yaklaşım, özellikle tekstil ve konfeksiyon gibi spesifik endüstrileri ve iyi bilinen vakaları seçmekte ve daha sonra bu spesifik durumların özelliklerini tüm dünya ekonomisi için genelleştirmeye çalışmaktadır (Castles, 1989: s. 122). Fröbel, Henrich ve Kreye, her sektörün ve hatta her şirketin kendine özgü üretim organizasyonu, üretim zinciri, teknoloji kullanımı, pazar şartları, kendine özgü uluslararasılaşma ve yeniden yapılanma kalıpları olduğunu dikkate almamaktadır. Ancak Hill sadece

aynı endüstride faaliyet gösteren farklı ulusal orijinlere sahip şirketler değil, aynı ulusal orijinlere sahip ve aynı endüstride faaliyet gösteren şirketlerin de üretim zincirlerini farklı şekillerde organize ettiğini söylemektedir (Hill, 1987: s. 22). Dolayısıyla yeni uluslararası işbölümü yaklaşımının varsayımlarının farklı endüstrilere veya şirketlere uygulanması durumunda ciddi sorunlar doğmaktadır. Bu çerçevede, dünya otomobil endüstrisinin gelişme ve küreselleşme süreçlerinin incelenmesi aydınlatıcı olabilir.

Dünya otomobil endüstrisinde üretim zincirinin hem sektörel, hem de uluslararası bazda organizasyonu, yeni uluslararası işbölümü yaklaşımının varsaydığından çok daha karmaşıktır. Otomobil endüstrisinde üretim zinciri yaklaşık 20.000 irili-ufaklı parçanın ayrı ayrı üretilmesi, montajların yapılması ve sonra bitmiş otomobillerin piyasalara dağıtılması gibi unsurlardan oluşmaktadır. Tüm bu parçaların tasarlanması, üretilmesi, bu süreçlerin finanse edilmesi ve baştan sona dikkatle kontrol edilmesi gerekmektedir. Gerçekte otomobil endüstrisi ana üreticiler ve yan sanayi firmalarının ortaklaşa çabalarının bir ürünüdür. Bu yan sanayi firmaları, çok sayıda çokuluslu firma başta olmak üzere, birkaç kişi istihdam eden küçük atölyelere kadar binlerce değişik ölçekli işletmeden oluşmaktadır.

Genellikle ana firmalar montajcıdır ve bir otomobilin satın alma değerinin yüzde 55-60'ını üretmektedirler[7]. Otomobil endüstrisinde üretim zinciri, büyük mekanik parçalar (motor ve çalıştırma sistemleri), araç sistemleri (aydınlatma, fren, amortisör vs.), bitmiş parçalar (lastik, cam, koltuk vs.) ve küçük parçalar (vida, somun, perçin vs.) olmak üzere dört gruba ayrılmaktadır. Her bir grup farklı türde şirketler tarafından üretilmektedir. Böylesine karmaşık bir üretim için işbölümü bir derece sorunudur. Üretim zincirinde mevcut bulunan yapısal unsurlar farklı uluslararası konfigürasyonlarda ve tiplerde bir araya getirilebilirler. Tarihsel olarak incelendiğinde otomobil endüstrisinde derece veya tiplerin tanımladığı uluslararası işbölümünün aşamalarından bahsetmek mümkündür (Hill, 1987: s. 23). Diğer bir ifadeyle otomotiv endüstrisinde sabit ve değişmez bir işbölümü değil, değişen bir işbölümü söz konusundur (Krempel ve Plümper, 1999). Uluslararası işbölümünde her bir aşamada farklı şirket ve emek stratejileri, kentsel ve bölgesel kalkınma kalıpları ile mali ve sınai politikaları söz konusudur.

20. yüzyılın başlangıcından itibaren uluslararasılaşmaya başlayan otomobil endüstrisinde üretim ve tüketim büyük ölçüde (yüzde 82.19) gelişmiş sanayi ülkelerinde yapılmaktadır (Law, 1992; Krempel ve Plümer, 1999). Üç büyük uluslararasılaşma dalgası yaşayan bu

[7]Bu oran Japon otomobil firmalarında yüzde 30'a kadar düşmektedir (Turnbull, 1986).

endüstride, her dalga esnasında gelişmiş ülkelerde kurulu çokuluslu otomobil şirketleri yine gelişmiş ülkelerin piyasalarına girebilmek veya sahip oldukları mevcut piyasaları korumak ya da gümrük duvarlarını aşmak için bu ülkelere yatırım yapmıştır (Blooemfield, 1979; Law, 1992). Ancak her aşamada azgelişmiş ülkelere yapılan yatırımlar sınırlı kalmıştır. Sadece yarı-çevre konumunda ve büyük potansiyel piyasalara sahip olan Brezilya, Meksika ve Türkiye gibi ülkeler bu yatırımlardan pay almıştır. Navlun ücretlerinin yüksek olması, ölçek ekonomileri ve az gelişmiş ülkelerin teknolojik altyapılarının otomobil üretimi için yetersiz olması, üretimin bu ülkelerde yapılmasını engellemektedir. Ayrıca otomobil üretimin toplam maliyeti içinde emeğin payı da tekstil ve konfeksiyon gibi sektörlerle mukayese edildiğinde yüksek değildir (Jurgens, Malshc, ve Dohse, 1993). Teknolojik gelişmeler bu endüstride emek maliyetini daha da düşürebilmektedir.

Ancak otomobil endüstrisinin gelişim süreci incelendiğinde, 1970'li yıllarda dev Amerikan otomobil şirketleri General Motor ve Ford'un uyguladığı "dünya otomobili[8]" ve "küresel parça tedariki" stratejileri, yeni uluslararası işbölümünün vasıfsızlaştırma ve üretimin emeğin ucuz olduğu yerlere kaydırılması varsayımlarıyla uyumludur. Otomobilin olgun bir ürün olduğu varsayımından (Jones, 1980) hareketle uygulamaya konulan bu stratejiler, tasarım ve mühendislik maliyetlerini azaltmayı, ölçek ekonomilerini gerçekleştirmeyi, üretim esnekliğini yükseltmeyi ve üretimi (özellikle parça üretimi) emeğin ucuz olduğu Üçüncü Dünya ülkelerine yerleştirmeyi amaçlamaktaydı (Toliday ve Zeitlin, 1986: s. 21; OECD, 1992: s. 12). Bunun sonucu olarak otomobil çokuluslu şirketleri üzerinde daha yoğun mülkiyet ve kontrolün merkezde toplanması ve otomobil üretiminin diğer ülkelere yayılması beklenmekteydi (Hainer ve Koslofsky, 1979). Ancak beklenin aksine bu stratejiler uzun ömürlü olmadı. Çevre ülkelere çeşitli yatırımlar yapıldıysa da, bu yatırımlar sınırlı kaldı ve daha çok emek yoğun parçaların üretimine yöneldi. Dolayısıyla bu bağlamda çevre ülkelerde yaratılan istihdam da oldukça sınırlı kaldı ve çok az sayıda ülkeyi kapsadı. Hill'e göre tam üretici olması pek mümkün olmayan bu ülkelerin küresel "parça tedariki" stratejisinin uzantısı olarak hizmet vermeleri olasıdır (1987; s. 32).

Yeni uluslararası işbölümü yaklaşımının bazı varsayımları dünya otomobil endüstrisinde 1970'li yıllarda geçerli olsa da, yaklaşım 1980'li yıllarda dünya otomotiv endüstrisinde yaşanan değişime yönelik tüm tahminlerinde yanılmaktadır. Bu dönemde olgunlaşmış bir endüstrinin

[8]Dünya otomobili, küçük, enerjiden tasarruf sağlayan, standart parçalardan küresel bazda üretilip satılacak olan bir otomobil olarak tasarlanmıştı. İlk dünya otomobilleri Ford Erika ve GM Otomobil J'dir.

özelliklerine sahip olması gerekirken, dünya otomotiv endüstrisi tüm boyutlarında derin dönüşümler geçirmiştir. 1970'lerin başlarında enerji krizi ve çevre konusunda aratan bilinçlenmeye paralel olarak, yakıttan tasarruf sağlayan modellerin üretimi konusunda hükümetler ile tüketicilerin baskıları ve yeni metallerin kullanımı üretim sürecinde çok sayıda yeniliğe neden olmuştur. Diğer yandan mikro-elektronik alanındaki gelişmeler işin niteliğini önemli ölçüde değiştirmiştir. Dünya piyasalarının bölünmesi ve tüketici zevklerinin farklılaşması ölçek ekonomilerinin ve "küresel parça tedariki"nin önemini azaltarak "dünya otomobili" stratejisini geçersiz hale getirmesi (Hil ve Lee, 1994) bir anda Japonlaşma veya "Yalın Üretim" stratejisini ön plana çıkarmıştır (Womack, Jones ve Ross, 1990; Hoffman ve Kaplinsky, 1988; Oliver ve Wilkinson, 1992). Japonlaşma stratejisi otomobil üretiminin küresel olarak adem-i merkezileşmesi yerine belli merkezlerde yoğunlaşmasını, ya da coğrafi olarak yeniden bütünleşmesini gerektirmektedir[9]. Bu stratejinin egemen trend olması nedeniyle otomobil endüstrisi merkez ülkelerde üretime devam etme eğilimindedir. Özetle, yeni uluslararası işbölümü yaklaşımı dünya otomobil endüstrisinde yaşanan dönüşümlerden sadece 1970'li yıllarda kısa bir dönem Amerikan şirketleri tarafından uygulanan stratejileri açıklayabilmektedir. Ancak bu yaklaşım, ne bu endüstrinin uluslararasılaşma ve yatırım kalıplarını, ne de 1980 sonrası bu endüstride yaşanan dönüşümü açıklama gücüne sahip değildir.

SONUÇ

Yeni uluslararası işbölümü teorisi, dünya ekonomisinde sermaye birikim sürecini anlamak açısından önemli ipuçları sağlamakta ve bu ekonominin önemli bir boyutu olan ihracata dayalı imalat sektörünün Üçüncü Dünya ülkelerinde büyümesini tanımlamaktadır. Pekçok açıdan oldukça kapsamlı bir açıklama gücüne sahip olan bu yaklaşımın, uzun bir süre birbirinden ayrı düşünülen endüstriyel mekan ve bölgesel kalkınmayı ilişkilendirmesi, mekansal değişme alanında önemli bir katkı olarak görülebilir (Schoenberger, 1989). Şirket yapısı, teknolojik değişme ve mekansal kalıplar arasındaki etkileşimi kabul etmesi de önemli bir ilerlemedir. Ayrıca özellikle serbest ticaret bölgeleri ve dünya piyasası fabrikalarında çalışan işçilerin çalışma şartlarını, istihdam koşullarını ve çalışanların maruz kaldıkları acımasız üretim rejimi detaylı olarak incelemesi oldukça aydınlatıcıdır.

[9]Üretimin coğrafi olarak yeniden bütünleşmesini, yeni teknoloji veya esnek otomasyon kullanımı desteklemektedir.

Bununla birlikte bu yaklaşım, esas olarak elektronik endüstrisi ile birlikte Alman tekstil ve konfeksiyon endüstrilerinde spesifik durumları incelemekte, bu çalışmanın bulgularını tüm dünya ekonomisine genelleştirmeye çalışmaktadır. Yazarlar, bu çalışmanın bulgularına bağlı olarak gelişmiş ülkelerdeki çokuluslu sanayi şirketlerinin yoğun rekabet altında sadece üretimlerinin emek yoğun kısımlarını Üçüncü Dünya ülkelerine kaydırarak varlıkları sürdürebileceklerini ileri sürmektedir. Ancak bu bağlamda, yaklaşımın uluslararası işbölümünde meydana gelen değişimleri anlamak için çokuluslu şirketlerin stratejilerini, rekabetin dinamiklerini, yabancı sermaye yatırımların yönü ve niteliğini, teknolojik ve organizasyonel değişmenin, piyasa şartlarının ve talebin üretim mekanı üzerindeki etkilerini yeterince kapsamlı ve tutarlı değerlendirmediği görülmektedir. Bu nedenle, bu yaklaşım alternatif rekabet ve mekan stratejilerinin olabileceğini gözden kaçırmaktadır.

Ayrıca bu yaklaşımın spesifik endüstrilere yönelik olarak yapılan işbölümü, teknolojik yapı ve emek kullanımı gibi varsayımlarının, teknolojik yapısı, üretim zinciri, üretim sistemleri, sektörel işbölümü ve piyasa yapısı büyük ölçüde farklı olan diğer sektörler için sınırlı bir açıklama gücüne sahip olduğunu otomobil endüstrisi örneği ortaya koymaktadır. Bu endüstride uygulamalar sınırlı bir dönem için bu yaklaşımın varsayımları ile uyumludur. Ancak egemen trend, bu varsayımların aksine üretimin merkez ülkelerde yoğunluğunun devam etmesi yönündendir. Bu yüzden her bir endüstri, başka bir endüstri için yapılan genelleştirmeler temelinde değil, kendi spesifik özellikleri dikkate alınarak ayrı olarak değerlendirilmeli ve analiz edilmelidir. Dolayısıyla yeni uluslararası işbölümü yaklaşımı, en iyi haliyle dünya ekonomisinde ve uluslararası işbölümünde ortaya çıkan gelişmelerin kısmi bir görünümünü vermektedir.

Dünya ekonomisinde dönüşüm ve değişen uluslararası işbölümünün daha sağlıklı bir değerlendirmesini yapmak için, öncelikle kapitalist dünya ekonomisinin yeni uluslararası işbölümü yaklaşımın varsaydığı gibi, dikey ve basit bir hiyerarşik yapıda örgütlenmediğini gözönüne almak gerekmektedir. Bunun yanısıra, dünya ekonomisinde çok sayıda farklı ve çatışan eğilimlerin var olduğunu, son derece kompleks bir yapıda örgütlenen üretimin hızla uluslararasılaştığını ve hatta küreselleştiğini gözönünde bulundurmak gerekmektedir. Ayrıca, teknolojik ve organizasyonel yenilikler, yabancı sermaye yatırımlarının yönü, kapsamı ve hedefleri de dikkate alınmak durumundadır.

KAYNAKÇA

Adam, G. (1975), "Multinational corporations and world-wide sourcing", ***International Firms and Modern Imperialism***, (der.) Radiace, H., Penguin, Harmondsworth.

Akimune, I. (1991), "Overview: Japan's direct investment in the EC", ***Japanese direct investment in Europe: Motives, impact and policy implications***, (der.)Yoshitomi, M. ve diğerleri. Aldershot, Avebury.

Altschuller, A. Anderson, M., Jones, D., ve Woomack, J. (1984), ***The Future of the Automobile,*** IAP, London: George Allen and Unvin.

Arrigihi, G. (1978), " Towards a theory of capitalist crisis", ***New left Review*** 111, September-October.

Aykaç, M. (1995), "Globalleşen Dünya'da İşgücü Piyasaları", ***Çerçeve***, Mayıs-Temmuz, Sayı 14.

Bloomfield, T.G. (1979), ***The World Automotive Industry***, David and Charles, Newton Abbot.

Braverman, H. (1974), ***Labour and Monopoly Capital: The Degradation of Work in the Twentieth Century,*** New York: Monthly Review Press.

Cantwell, B. Luce, D. and Weinglass, L. (1987), ***Made in Taiwan***. New York, Asia Centre.

Castles, M. (1989), "Review article: the new international division of labour" ***Capital and Class,*** No: 7

Child, J. (1985), "Managerial strategies, new technology and labour process", ***Job Redesign: Critical Perspectives on the Labour process,*** (der.) Knights, Wilmot ve Collins, Hants: Gower.

Cho, K.S. (1985), "The labour process and capital mobility", ***Politics and Society***, No. 2.

Cohen, R. (1987), ***New Helots: Migrants in the International Division of Labour*****. Hants**, Avebury.

Cohen, S. (1987), " A labour process to nowhere", ***New Left Review***, Vol: 165. (34-50).

Dent. C. M. (1997), ***The European Economy: The Global Context***, London: Routledge.

Dickens, P. (1992), ***Global Shift: Industrial Change in a Turbulent World,*** London: Harper and Row.

Elson, D. and Pearson, R. (1987), "Nimble finger makes cheap workers", ***Feminist Review***, No. 7.

Elson, D. (1994), "Uneven development and the textile and clothing industry", ***Capitalism and Development*** (der) Sklair, L., London: Routledge.

Elson, D. (1986), The new international division of labour in the textile and garment industries", ***International Journal of Social Policy***, No. 23.

Frank, A.G. (1981), ***Crisis: In The Third World***, London: Heinmann.

Freeman, C., Clark, J. ve Soete, J. (1983), *Unemployment and Technical Innovation*, Wesport: Greenwood.

Fröbel, F., Heinrichs, J. ve Kreye, O. (1980), ***The New International Division of Labour***, Cambridge: Cambridge University Press.

Fuents, A. and Ehrenreich, B. (1987), "Women in the global factory", ***International Capitalism and Industrial Restructuring***, (der.) Peet, R., London: Allen and Unwin.

Jenkins, R. (1984), "Division over the international division of labour", ***Capital and Class****,* No. 22.

Jones, D. (1980), ***Maturity and Relocation in the European Car Industry****:* ***Structural Change and Public Policy***. Sussex European Research Centre, University of Sususex.

Jurgens, U. Malshch, T., and Dohse, Knuth, (1993), ***Breaking From Fordism: Changing Forms of Work in the Automobile Industry****,* Cambridge: Cambridge University Press.

Hainer, M. ve Kosolofsky, J. (1979), "Car Wars", ***NACLA Report on the Americas***, XIII: 3-9.

Herold, M, W. ve Kozlov, N. (1987), " A new international division of labour? the Caribbean case", in M. Davis (ed.) ***The Year Left*** *2*, London: Verso.

Hill, R. (1987), "Global factory and company town: the changing division of labour in the automobile industry", ***Global Restructuring and Territorial Development***, (der.) Hendeson, J. ve Castells. M. London: Sage.

Hill, R. C. ve Lee, Y. J. (1994), "Japanese multinationals and East Asian development: the case of the automobile industry", (der.) Sklair, L., ***Capitalism and Development****,* London: Routledge.

Hirata, H. (1989), "Production relocation: an electronics multinational in France and Brazil", ***Women's Employment and Multinationals in Europe***, (der.) Elson, D. and Pearson, R. London: Macmillan.

Hirst, P ve Zeitlin, J. (1991), "Flexible Specialzation versus Post-Fordism", ***Economy and Society***, Vol. 20, No: 1.

Hoffman, K. ve Kaplisky. R. (1988), ***Driving Force: The Global Restructuring of Technology, Labour and Investment in the Automobile and Component Industries***, London: Westwiew Press.

Humphrey, J. (1982), ***Capitalist Control and Workers Struggle in Brazilian Auto Industry,*** New Jersey: Princeton University Press.

Katz, H. ve Sabel C. (1985), "Industrial relations and industrial adjustment in the car industry", ***Industrial Relations***, Vol. 23, No. 3.

Krempel, L. ve Plümper, T. (1999), "International division of labour and global economic process: An analysis of the international trade in automobiles", ***World–Sistem Research***, Vol. 5, No. 3.

Landsberg, M. (1987), "Export-led industrialisation in the Third World: Manufacturing imperialism", ***International Capitalism and Industrial Restructuring***, (der). Peet, R., London: Allen and Unwin.

Law, C.M. (1992), ***Restructuring The Global Automobile Industry: National and Regional Impacts*****,** London: Routledge.

Machoda, K.G. (1996), "Japanese foreign direct ınvestment in East Asia: The expanding division of labour and the future of regionalism", ***Foreign Direct Investment in a Changing Global Political Economy,*** (der.) Chan, S. , London: MacMillan.

Marstrand, P. (1984), ***New Technology and the Future of Work and Skills*** (der), London: Frances Printer.

Massey, D. (1984), ***Spatial Division of labour: Social Struture and the Geogrphy of Production***, London: Mac Millan.

OECD, (1992), ***Gloablization of the Industrial Activities, Four Case Studies. Auto Parts, Construction and Semi Conductor,*** Paris.

Oliver, N. ve Wilkinson, A. (1992), ***The Japanization of British Industry: New developments in the 1990s***. Oxford: Blackwell.

Parlak, Z. (1997), "Japon Üretim Sistemleri ve İşletme Yönetim Teknikleri Yeni Üretim Pardigması mı?*"* ***İktisat Dergisi***, Sayı 370-371, Ağustos-Eylül.

Parlak, Z. (1999), "Yeniden Yapılanma ve Post-Fordist Paradigmalar", ***Bilg,****:*
, Yıl 1, Sayı. 1.

Penn, R., Martin, A. ve Scattergood, H. (1991), "Gender relations, technology and employment change in tekxtile industry", ***Sociology,*** Vol: 25. No.: 4, ss. 659-587.

Piore, M and Sabel, C. (1984), ***Second Industrial Divide***, London: Basic Books.

Ruigrok, W. and Tulder. R. (1995), ***The Logic of International Restructuring****.* Routledge, London.

Saiken, H. (1984), ***Work Transformed: Automation and Work In the Computer Age***, New York: Holt Rinehart and Woinston.

Sayer, A. (1986), " New Developments in Manufacturing: the Just-in-Time System" ***Capital and Class***, Vol: 30.

Sayer, A. ve Walker, R. (1992), The New Social Economy: Reworking the Division of labour, Cambridge: Blackwell.

Schoenberger, E. (1989), "Multinational Corporations and the NIDL" Wood, S. (ed.), ***The Transformation of Work***, London: Univin Hyman.

Sekiguchi, S. (1993), "ASEAN- Japan Relations: Investment, Singapore", **Institute of Southeast Asian Studies**.

Stoper, M. 1985, "Oligopoly of the Product Cycle: Essentialism in Economic Geography", ***Economic Geography***, Vol: 61. No: 33. ss. 260-82.

Warren, B. (1980), ***Imperialism Pioneer of Capitalism***, London, Verso.

Wallerstein E. (1982), "World System Analysis: Theoretical and Interpretive Issues", ***World System Analysis: Theory and Methodology: Exploration in World Economy***, (der.) Hopkins T. ve Wallerstein,, Vol: 1, London: Sage.

Toliday, S. ve Zeitlin, J. (1986), The Auto Industry and Its Workers: Between Fordizm and Flexibility Oxford: Blackwell.

Turnbull, P. (1986), "The limits to Japanisation: Just-in-Time, labour relations and the UK automotive industry", ***NewTechnology Work and Employment,*** Vol: 3, No. 1.

United Nations, (1993), ***World investment report for 1993: Transnational Corporations and Integrated International Prodution***, New York: Unted Nations.

United Nations, (1998), "World investment report for 1997", ***UN Chronicle,*** Vol: 35, Issue 1.

Walton, J. (1985), "The Third new international division of labour", Walton, J. (ed.) ***Capital and Labour in the Urbanized World.*** Sage: Beverly Hils.

Wilman, P. (1987), "Industrial Relations Issues in Advanced Manufacturing Technology", ***The Human Side of Advanced Manufacturing Technology***, (der.) Wall, T.D., Clegg, C.W. ve Kemp, N.J., Psychology and Productivity at Work Series, Chichester: Willey.

Womack, J. Jones, D. Ve Ross, D. (1990), ***The Machine That Changed the World***, Macmillan International, New York.

TÜRKİYE'DE TOPLU PAZARLIK DÜZENİNİN GELİŞME AŞAMALARI ve TEMEL ÖZELLİKLERİ

Dr.Adnan Mahiroğulları*

Giriş

Toplu pazarlık, kurumsal ilişkilere dayalı bir karar alma sürecidir. Bu sürecin içinde, taraflar arasında yürütülen "müzakere" ve "barışçı çözüm yolları" safhaları bulunduğu kadar, toplu iş mücadelelerini de kapsayan "grev ve lokavt" safhası da yer almaktadır. Dolayısıyla "toplu pazarlık düzeni", toplu pazarlık sürecinin işleyişi ile ilgili kurumsal yapılanmalar bütünüdür.

Özgür sendikacılık ve toplu pazarlık düzeninin gereği gibi işlerlik kazanması, kuşkusuz ülkelerin siyasî rejimleri, ekonomik yapıları; sanayileşme düzeyi ve emek geliri ile geçinen işçi kütlesinin varlığı ile yakından ilgilidir. Bu bağlamda toplu pazarlık uygulamaları, keza prosedürü ve işleyişi ülkeden ülkeye değişebilmekte, benzer veya farklı özellikler gösterebilmektedir.

XVIII. yüzyılın sonlarına doğru çöküş sürecine giren Osmanlı İmparatorluğu, içerisine düştüğü ekonomik ve siyasî çıkmazlar, ard arda patlak veren uzun süreli savaşlar nedeniyle aynı yüzyılın ortalarında Avrupa'da gerçekleşen Sanayi Devrimi'ne kayıtsız kalmıştır. Diğer taraftan, batılı ülkelerin ürettiği sanayii ürünlerinin, bu ülkelerden kimilerine verilen "ayrıcalıklar"la Osmanlı topraklarına rahatlıkla girebilmesi, Türk mallarının batılı ülkelerden gelen mallarla rekabet edememesi, mevcut küçük zanaat hayatının gelişmesine büyük ölçüde engel olmuştur. Dolayısıyla ülke, XIX. yüzyılın sonlarında dahi yerli sanayiini kuramamış, batılı anlamda bir "işçi" sınıfı, keza yeterli sayıda "işveren" kesimi oluşamamıştır.

Osmanlı İmparatorluğu'nun yerine kurulan genç Türkiye Cumhuriyeti, kuruluşunun arefesinde İzmir İktisat Kongresi'ni toplayarak sanayileşme hamlesi başlatmışsa da, o yıllarda mevcut alt yapının

* **Cumhuriyet Üniversitesi Öğretim Üyesi.**

kifayetsizliği, yeterli sermaye birikiminin olmayışı, ülkenin kısa ve orta vadede sanayileşmesini mümkün kılmamış; bu durumun bir sonucu olarak Cumhuriyet sonrası uzun bir süre toplu ilişkiler düzenine işlerlik kazandıracak boyutta bir bağımlı çalışanlar kesimi ortaya çıkmamıştır.

Türkiye'de emek-sermaye ilişkilerinin toplu pazarlık yoluyla düzenlenmesi, sanayileşmiş Batı ülkelerine göre[1] oldukça kısa bir geçmişe dayanır. Toplu pazarlık düzeninin Türkiye'de gecikme ile işlerlik kazanmasında, yukarıda bahsedilen yapısal engellerin yanı sıra, kuşkusuz siyasî rejiminin başlangıçta tek partili ve otoriter karakterli olması da önemli bir etken olmuş, siyasî rejim, uzun bir süre sendikalara "sınıf esasına dayalı dernekler" olarak, ön yargılı ve kuşku ile bakmıştır. Dolayısıyla Türkiye'de özgür sendikacılık ve toplu pazarlık düzeni, sisteme hareket kazandıran yeterli sayıda işçi ve işveren kesiminin oluşmasına, siyasî rejimin giderek demokratikleşmesine, keza çoğulcu boyut kazanmasına paralel olarak gelişme fırsatı bulmuştur.

Türk işçisi, "grevli toplu pazarlık hakkı"na, çoğulcu demokrasinin tüm kurumlarına işlerlik kazandırmayı amaçlayan 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesi sonrasında, 1963'te 275 sayılı Toplu Sözleşme Grev ve Lokavt Yasası ile kavuşmuştur.

Bu çalışmada, Türkiye'de "toplu pazarlık" düzeninin gelişimi, dönemler halinde ele alınarak bu düzene şekil veren 275 ve 2822 sayılı kanunlar; dönemler itibarıyla toplu pazarlık, toplu iş mücadeleleri uygulamaları ve Türk toplu pazarlık düzeninin temel özellikleri incelenmektedir.

I- TOPLU PAZARLIK DÜZENİNİN GELİŞME AŞAMALARI

A- Arayış Dönemi (1947-1960)

Toplu pazarlık düzeninin işlerlik kazanabilmesi için öncelikle pazarlık taraflarından birini oluşturan "sendika"ların mevcut olması

[1] Örneğin İngiltere'de sendikalara bir dizi yasaklar getiren "Combination Act"ın 1824'te yürürlükten kaldırılmasıyla toplu pazarlığa hukuken imkân tanınmış; özellikle 1849'dan sonra işlerlik kazanmaya başlamıştır. Fransa'da 1919'da çıkarılan bir yasa ile sendikalara işverenle toplu pazarlık yapma imkânı verilmişse de, toplu pazarlık 1936 tarihli Matignon anlaşmasıyla yoğun olarak uygulama sahası bulmuştur. A.B.D'de toplu pazarlık 1935 tarihli Wagner Yasası ile serbesti bulmuş, 1937'de işlerlik kazanmıştır. Bkz. Alpaslan IŞIKLI, **Toplu İş Sözleşmeleri ve Türkiye İçindeki Yeri,** Maliye Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1967**,** s. 12-20; Michel DESPAX, **Negociations, Conventions et Accords collectifs**, Deuxieme Edition, Dalloz, Paris, 1989, s. 37; Murat DEMİRCİOĞLU, **Dünyada İşçi Sendikaları**, Basisen Yayını, İstanbul, 1987, s. 65.

gerekir. Diğer taraftan sendikal örgütlenmenin oluşabilmesi, keza toplu pazarlık sisteminin uygulama sahası bulabilmesi, kuşkusuz ülkedeki siyasal rejimin "sözleşme hürriyeti", "toplanma ve teşkilatlanma hürriyeti" gibi demokratik hakları tanımasına bağlıdır. Her ne kadar 1924 Anayasası demokratik bir anayasa olmasına, vatandaşlara toplanma ve dernek kurma hürriyeti vermesine rağmen, rejimin başlangıçta tek partili ve otoriter karakterli olması, Takrir-i Sukün Kanunu gibi kimi yasakçı düzenlemelerin uzun süre yürürlükte kalması, yasa koyucu nazarında sendikaların "sınıf esasına dayalı cemiyetler" olarak algılanması ve Türk toplumuna sosyolojik olarak "sınıfsız, kaynaşmış bir kitle" gözüyle bakılması, yasama ve yürütme organlarında sendikacılık hareketlerine karşı sürekli bir kontrol eğiliminin hakim olması[2] toplu sözleşmelerin uygulayıcısı olan sendikaların kuruluş ve teşkilatlanmalarını uzun süre geciktiren unsurlar olmuştur.

Cumhuriyetin ilanından sonraki 13 yıllık süreçte, yasa koyucu öncelikle işçi-işveren ilişkilerine "bireysel iş hukuku" bazında yasal çerçeve çizebilmek için çeşitli tarihlerde[3] "iş kanunu" tasarıları hazırlama yoluna gitmiş; bu bağlamda ilk "İş Kanunu", 1936 yılında 3008 sayılı Kanunla hayata geçirilmiştir. Ne var ki, 3008 sayılı İş Kanunu, toplu pazarlık düzeni ile ilgili bir düzenleme getirmemiş; toplu iş uyuşmazlıklarını zorunlu uzlaştırma ve tahkim sistemine bağlayarak grev ve lokavtı yasaklamıştır (m.72).

1926 tarihli Borçlar Kanunu'nun 316 ve 317 maddelerinde[4] "umumi mukavele" (convention générale) kavramının yer alması pratikte bekleneni vermemiş; işçi ve işveren sendikalarının yeterince gelişememesi, grev hakkının olmaması ve yürürlükteki hükümlerin ihtiyaçları karşılayacak kadar ayrıntılara girmemesi nedenleriyle ancak yer yer bazı iş kollarında çok sınırlı olarak uygulanabilmiştir.[5]

---

[2] Metin KUTAL, "Türkiye'de Toplu Pazarlık Düzeninin Başlıca Esasları", **İktisat ve Maliye Dergisi**, C. 29, S. 2, Mart 1983, s. 68.

[3] 1936 tarihli 3008 sayılı ilk İş Yasası yürürlüğe girene kadar; 1924, 1927, 1929, 1932 ve 1934 tarihlerinde beş iş kanunu yasa tasarısı hazırlanmıştır. Bkz. Mesut GÜLMEZ. **Türkiye'de Çalışma İlişkileri,** TODAİE Yayını, Ankara, 1983, s. 204-255.

[4] 1926 tarihli Borçlar Kanunu'nda İsviçre Hukuku'ndan alınan 316. madde:"İş sahibi kimselerin veya cemiyetlerin işçilerle veya cemiyetlerle yaptıkları mukavelede hizmete müteallik hükümler vaz olunabilir.

Bu umumi mukavele, tahrir olmadıkça muteber değildir. Alakadarlar bu mukavelenin müddetinde ittifak edemezlerse, bir sene mürurundan sonra altı aylık bir ihbar ile her zaman mukaveleyi feshedebilirler."

Madde 317: "Umummi bir mukavele ile bağlı bulunana iş sahipleri ile işçiler arasında yapılacak hususi hizmet akitlerinin, umumi mukaveleye muhalif hükümleri batılıdır. Bu batıl hükümlerin yerine, umumi mukavele hükümleri kaim olur." şeklindedir.

[5] Algun ÇİFTER, "Umumi Mukavele", **Çimento İşveren Dergisi**, C. 11, S. 4, Temmuz 1997, s. 4; Cahit TALAS, **Türkiye'ninAçıklamalı Sosyal Politika Tarihi**, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1992, s, 109.

Çalışma hayatında “bireysel ilişkiler” düzeninden “toplu ilişkiler” düzenine geçiş, ilk İş Kanunu’nun yasalaştığı tarihten ancak 11 yıl sonra, 1947 tarihli 5018 sayılı ilk Sendikalar Kanunu ile gerçekleşebilmiştir. 1946’da yürürlüğe giren 4919 sayılı Cemiyetler Kanunu’nun "Sınıf esasına dayalı dernek kurma" serbestisi vermesiyle bazı büyük şehirlerde adı geçen kanununun yürürlüğe girmesi beklenmeksizin işçi sendikaları kurulmaya başlamıştır.

Sendikaların teşkilatlanması ve faaliyet sahalarını belirlemek üzere 1947'de çıkarılan 5018 sayılı "İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun", bireysel ilişkiler düzeninden toplu ilişkiler düzenine geçişi sağlaması bakımından Türk çalışma hayatında yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur.

İlk Sendikalar Kanunu’nun, sendikaların faaliyet alanlarını belirleyen 4. maddesinin (A) fıkrasında sendikaların "üyeleri adına genel sözleşmeler akdedebilecekleri” belirtilmiştir. Dolayısıyla, Türkiye’de toplu pazarlık düzeninin işlerlik kazanabilmesi amacıyla ilk ciddi arayışlar, 1947 tarihli Sendikalar Kanunu’nun yürürlüğe girmesi ile gündeme gelmiş; işverenle işçiler adına pazarlık yapabilecek sendikaların varlığı kuşkusuz işçi kesimini böyle bir arayışa itmiştir. Ne var ki, İş Kanunu’nun 72.maddesinde ve Sendikalar Kanunu’nun 7. maddesinde işçilere "grev" hakkı verilmemesi nedeniyle sistem, işçi kesiminin yoğun olduğu İstanbul, Adana, Bursa gibi birkaç ilde, toplu iş sözleşmesine benzeyen basit anlaşmalar dışında[6] pazarlık gücüne erişememiş ve etkin olamamıştır.

Toplu pazarlık düzeninin tüm kurumlarıyla işleyebilmesi için grev hakkının “gerek şart” olduğunun bilincindeki kimi sendikacılar, bu hakkı alabilmek için siyasi platformda destek arama yoluna gitmişler; yeni kurulan Demokrat Parti ile temasa geçmişlerdir.[7] Bu bağlamda, özgür toplu pazarlığın gereği olan "grev hakkı", 1947’de 5018 sayılı Sendikalar Yasa Tasarısı T.B.M.M'de görüşülürken, muhalefet partisi DP'nin sözcüleri Suphi Batur ve Fuat Köprülü, işçilere grev hakkının verilmesini ısrarla savunarak; "İşçilere grev hakkı tanınmadıkça demokratik manada sendika ve toplu pazarlık hürriyetinden asla bahsedilemeyeceğini" vurgulamışlar,[8] fakat iktidardaki CHP Hükümeti sözcüleri, grev hakkının çalışma hayatına çeşitli olumsuzlukları beraberinde getireceği kuşkusuyla bu hakka lüzum olmadığını ifade etmişlerdir. Dönemin

---

[6] Bu tip sözleşmelere, Ankara’da OLEYİS sendikası ile Karpiç Lokantası ve Gar Gazinosu işverenleri arasında 1950’li yılların başlarında bağıtlanan sözleşmeler örnek olarak verilebilir. Bkz. Cahit TALAS, **Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi,** Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1992, s. 283.

[7] IŞIKLI, a.g.e., s. 73-74.

[8] Henri BARTOLİ, "Le Mouvement syndical en Turquie", **Cahiers de L'Institut de Science économique apliquée,** Sayı: 107, Novembre 1960, s. 66.

Çalışma Bakanı ise konuşmasında, "grev hakkı"nı, çalışmak isteyen işçilerin çalışmamaya zorlanmasına olanak vereceği kaygısıyla "anti-demokratik bir hareket" olarak değerlendirmiş ve "Türkiye'deki rejimin tabiatı, sosyal sınıflar arasındaki ihtilafların çözümünde devlete hakem görevi yüklediğin"den bahisle bu hakka lüzum olmadığını belirtmiştir.[9]

Dönemin Cumhurbaşkanı İsmet İnönü, 1950 Genel Seçimleri arefesinde, grev hakkıyla ilgili İzmir'de yaptığı konuşmada, işçilere grev hakkı tanınırsa, zorunlu olarak lokavt hakkının da tanınması gerekeceğinden bahisle; " Bugün işçilerimiz sermaye sahiplerine karşı tahkim usulü ile emniyettedirler. Grev hakkının tabii karşılığı olan lokavt unsuru, günübirlik geçinen işçilerimizi iki günde ezebilmek için birebirdir."demiştir.[10]

Demokrat Parti 1950 Genel Seçimlerinde iktidara geldiğinde, bu defa muhalefete düşen CHP, "grevin hak olduğunu", işçilere mutlaka verilmesi gerektiğini dile getirmiş; iktidar partisi DP, muhalefet partisinin ve sendikaların grev hakkının verilmesi taleplerine, "Bu hakkı vermenin kolay olmayacağını, derin tetkiklere ihtiyaç duyulduğunu" bildirmiştir.[11]

Ne var ki, 1950 yılında 5018 sayılı kanunun değişik 78. maddesine göre, sendikalara belirli şartlar altında toplu iş uyuşmazlığı çıkarma yetkisi tanınması,[12] bir süre sonra 3008 sayılı İş Kanunu'nda yapılan bir değişikle sendikalarca çıkarılan uyuşmazlığın çözümü için "uzlaştırma" ve "mecburi tahkim" kurumlarının öngörülmesi, yine toplu pazarlık düzeniyle doğrudan ilişkili "Teşkilatlanma ve Kolektif Müzakere Hakkı Prensibinin Uygulanması" hakkındaki Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 98 nolu sözleşmesinin TBMM tarafından 8 Ağustos 1951 tarihinde onaylanması, keza 1952 yılında sendikal tepe örgütü olan Türk-İş'in kurulması sendikacılığın hem teşkilatlanıp gelişmesinde, hem de ücretlerin işçi-işveren arasında toplu iş sözleşmeleri bağıtlanarak tesbitinin yeniden gündeme gelmesinde önemli etkenler olmuştur. Fakat adı geçen sözleşmenin onaylanması işçi kesiminin beklentilerini boşa çıkarmış, neticede iç hukukun uluslararası normalara uyum sağlamasında siyasî irade tarafından bir çaba gösterilmemiş; dolayısıyla Türkiye düzenlemeyi taahüt ettiği özgür toplu pazarlık hakkını ihlalci bir ülke olarak uzun süre uluslararası platformlarda sorgulanmıştır.

Siyasî iradeden ümidini kesen Türk-İş, 6 Eylül 1952'de İzmir'de yaptığı ilk kongresinde çalışma hayatı ile ilgili proğramlarını "İşçi ve işveren kuruluşları arasında toplu iş sözleşmesi uygulamasını

---

[9] IŞIKLI, a.g.e., s. 76; Henri BARTOLİ, a.g.m., s. 66.
[10] Alpaslan IŞIKLI, **Türkiye'de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi**, Kültür Bakanlığı Yayını, Ankara , 1994, s. 167.
[11] IŞIKLI, **Toplu İş**..., s, 79
[12] Turhan ESENER, **İş Hukuku**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1973, s. 280.

geliştirmek, bütün işçilere grev hakkını sağlamak" üzerine yoğunlaştırmıştır.[13] 1950'li yılların ortalarından itibaren sendikal örgütlenmenin giderek yaygınlaşmasına paralel olarak sendikalı işçi sayısındaki bariz artışların[14] da etkisiyle, işçi kuruluşlarıyla işverenler arasında bugünkü anlamda olmasa bile dönemin sonlarına doğru toplu sözleşmelerin prototipini oluşturan birkaç sözleşme bağıtlanabilmiştir.

Bu bağlamda, Edremit yakınlarındaki Eğmir köyünde işletilen demir maden ocağı işvereni Dumeks Şirketi ile Kemal Türkler başkanlığındaki Maden-İş Sendikası arasında 11. 6.1958 tarihinde "kolektif akit" adı altında bir toplu iş sözleşmesi imzalanmıştır. Maden İş'in imzaladığı sözleşmede, adı geçen işyerinde sendikasız işçi çalıştırılmaması, aidat, kooperatif, yardım sandıkları gibi her türlü kesintinin müessese muhasebesinden yapılması, yevmiyelere işin niteliğine göre 50 ila 100 kuruş arasında zam yapılması karar altına alınmıştır.[15]

B- 1960 Askerî Müdahalesi Sonrası Ara Dönem (1961-1963)

Askerî müdaheleler sonraları, genel olarak bazı özgürlükler ve hakların kısıtlandığı olağanüstü dönemler olmasına rağmen, 27 Mayıs müdahalesinden sonraki olağanüstü dönemde sendikal hareket bir kesintiye uğramadan devam etmiş, hatta Türk-İş'in 1952'den beri uluslararası sendikal bir üst kuruluşa üye olma isteği, bu dönemde müdahaleden 16 gün sonra, 13 Haziran 1960'da ICFTU(International Confederasyon of Free Trade Unions) üyeliği ile olumlu cevap bulmuştur.

27 Mayıs 1960 askerî müdahelesi sonrasında oluşturulan ve bünyesinde 6 işçi temsilcisinin de bulunduğu Kurucu Meclis, yaklaşık bir yıl içerisinde yeni Anayasa'yı hazırlayarak halk oyuna sunmuştur. 9 Temmuz 1961'de kabul edilen yeni Anayasa'nın 47. maddesinde Batı normalarında "toplu pazarlık ve grev hakkı" yer almıştır.

1961 Anayasası'nda toplu sözleşme ve grev hakkının güvence altına alınmasından sonra, toplu pazarlık ve grevlerle ilgili yasal düzenlemelerin hazırlanmasının gecikmesi üzerine, işçi sendikaları

---

[13] IŞIKLI, **Toplu** İş..., s, 80

[14] 1948'de 52.000 olan sendikalı işçi sayısı, 1956'da iki yüz binli rakamlara, 1960'ta ise 282.967'ye ulaşmıştır. Gülten KUTAL, **Türkiye'de İşçi Sendikacılığı** 1960-1968, İ.Ü.İ.F Yayını, İstanbul, 1977, s. 20.

[15] **Türkiye Sendikcılık Ansiklopedisi,** Tarih Vakfı Yayını**, İstanbul, 1996,** C. 3, s. 261.

çeşitli illerde geniş katılımlı grevler ve mitingler tertiplemiştir. 1961-1963 yıllları arasında yapılan bu eylemlere, 25 Kasım 1961'de 5000 işçi katılımlı İzmir grevi, 31 Aralık 1961'de 200.000 katılımlı İstanbul Sarçhane mitingi, 3 Mayıs 1962 tarihinde Yapı-İş Sendikası tarafından işkolunda asgari ücretin saptanması amacıyla TBMM'ye yapılan yürüyüş, 1963'ün başlarında İstanbul'daki Kavel Kablo Fabrikası işçilerinin başlattığı "iş bırakma" şeklindeki direniş örnek gösterilebilir.[16]

Bu dönemde de, 1950'li yılların sonlarına doğru kimi işverenlerle bağıtlanan türde toplu iş sözleşmeleri hayata geçirilmiş; 27 Eylül 1962'de Türhol Ticaret Limited Şirketi İle Ziya Hepbir başkanlığındaki Petrol-İş Sendikası arasında bir sözleşme bağıtlanmıştır. Petrol-İş'in, 27 Eylül 1962'de Türhol Şirketi ile yaptığı toplu iş sözleşmesinde, Maden-İş'in 1958'de Dumex firmasıyla bağıtladığı toplu iş sözleşmesindekine benzer kararlar alınmış, bu sözleşmede de sendika aidatlarının kaynağında kesimi "check-off" ve işyerine yeni alınacak işçilerin sendika kanalıyla alınması öngörülmüştür.[17]

Ara dönemde, 20 Aralık 1962'de işveren sendikalarının bir araya gelerek tepe örgütü Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nu (TİSK) kurmaları sendikacılık alanında önemli bir gelişme olmuştur.

Askerî müdahele sonrası, gerek Anayasa'nın, gerekse grevli toplu sözleşme hakkı ile ilgili yasal düzenlemelerin hazırlanmasında aydınların önemli katkıları olmuştur.

C-Kuruluş ve Kişilik Kazanma Dönemi (1963-1980)

Türkiye'de batılı anlamda özgür toplu pazarlık düzeni, 1961 Anayasası'nda toplu pazarlık ve grev hakkının güvence altına alınmasından sonra 15.7.1963 tarihinde kabul edilen 275 sayılı "Toplu Sözleşme Grev ve Lokavt Kanunu" ile işlerlik kazanmıştır.

27 Mayıs 1960 Devrimi'nin, bireysel ve toplumsal özgürlükler önündeki bazı engelleri kaldırması bakımından Türk siyasî hayatında önemli bir yeri vardır; 27 Mayıs sonrasında sendikacılığın gelişim yollarını tıkayan "siyaset yasağı", "grev yasağı" gibi bazı engeller ortadan kaldırılarak sendikacılığın olmazsa olmazı sayılan temel hak ve kurumlar hayata geçirilmeye başlamıştır. Her şeyden önce 27 Mayıs sonrası dönemde, sendikalar artık şüphe ile bakılan kuruluşlar olmaktan çıkmış, aksine demokrasinin tam anlamıyla yerleşmesinde ve işçi

[16] Aysen TOKOL, **Türkiye'de Sendikal Hareket**, Ezgi Kitabevi Yayını, Bursa, 1994, s. 36.
[17] **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi,** Cilt, 3, s. 259; BARTOLİ, a. g. m. s, 58

haklarının savunulmasında vazgeçilmez bir unsur oldukları inancı yaygınlaşmış ve kökleşmiştir.[18] Nitekim, 1963 yılında 259.710 olan sendikalı işçi sayısı hızlı bir artışla 1964'te 338.769'a, 1967'de 834.460'a, ulaşmış, dönemin sonlarına doğru milyonlu rakamları geçmiştir.[19]

275 sayılı Yasa ile Türk çalışma hayatına giren, grev ve lokavt gibi mücadele silahlarını da içeren toplu pazarlık sistemi, işçi ve işverenlerce kısa sürede benimsenmiş; hızla kuruluş aşamasını tamamlamıştır. Bu yasa sayesinde Türk işçisi, çağdaş anlamda özgür bir toplu pazarlık sistemine kavuşarak, grev hakkıyla da işveren karşısında pazarlık gücünü artırmıştır.

Ancak, 1970'li yılların başlarından itibaren ülke genelinde giderek artma eğilimine giren toplumsal olaylar nedeniyle gerek çalışma, gerekse toplumsal ve siyasal hayatta "bunalım ve kargaşa" dönemi olarak algılanan ve 1980'e kadar devam eden yaklaşık on yıllık bir süreç yaşanmıştır. Batı'da 1973 ekonomik krizinin sonuçları Türkiye'ye de yansımış, fiyat artışlarındaki hızlanmalar, 1971 ara rejimi ve rejimin 1973 Genel Seçimlerine kadar sendikacılık faaliyetleri ve toplu pazarlığın engellenmesine yönelik tutumu,[20] 274 sayılı Sendikalar Yasası'nın 1317 sayılı Yasa ile bazı maddelerinin değiştirilmesine tepki olarak ortaya çıkan 15-16 Haziran 1970 işçi olayları endüstri ilişkileri sistemini olumsuz yönde etkileyen unsurlar olmuştur. 1970 sonrasında yaşanan bütün bu olumsuz gelişmeler, 1980 askerî harekatı ile noktalanmış; endüstri ilişkilerinde toplu pazarlık düzeninin askıya alındığı yeni bir dönemi başlatmıştır.

1. 1963-1980 Döneminde Toplu Pazarlık Düzenini Şekillendiren Yasal Çerçeve

Türk sendikacılığı, Batı ülkelerindekinin aksine, mücadeleler içinden geçerek biçimlenen bir işçi hareketi olarak doğmadığından gerek sendikaların kuruluşu, işleyişi, faaliyet alanları, gerekse toplu pazarlık düzeni ayrıntılı bir şekilde özel yasal düzenlemelerle biçimlenmiştir.

---

[18] IŞIKLI, **Toplu İş**...., s. 87.

[19] Dönemin sonlarına doğru kesin sendikalı işçi sayılarını veremedik, zira özellikle 1970 sonrasında sendikaların Çalışma Bakanlığı'na bildirdikleri üye sayıları ile ilgili rakamlar, ciddi bir denetimden geçirilmediği, işçinin birden fazla sendikaya aynı anda üye olabilmesi nedenleriyle sosyal siyaset uzmanlarınca oldukça abartılı bulunmaktadır. Nitekim, Petrol-İş'in 1988 yıllığında, 1980 yılı sendikalı işçi sayısının 5.721.074 olduğu belirtilmişse de bu rakamın gerçeği yaansıtması mümkün değildir. Bkz. Toker DERELİ, **Aydınlar Sendika Hareketi ve Endüstriyel İlişkiler Sistemi**, İ.Ü.İ.F Yayını, İstanbul, 1975, s. 306; TOKOL, a.g.e., s. 64.

[20] TALAS, **Türkiye'nin Açıklamalı...** s, 225

Toplu pazarlık düzeni ile ilgili yasal düzenlemelerin hukukî dayanaklarını birinci planda 1961 Anayasası teşkil etmiş, ayrıntılar detaylı bir şekilde 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ile belirlenmiştir.

a) 1961 Anayasası

Türkiye, 1961 Anayasası ile “toplu sözleşme ve grev hakkını” güvence altına almıştır (m.47):

"İşçiler, işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadi ve sosyal durumlarını korumak ve düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev haklarına sahiptir.

Grev hakkının kullanılması ve istisnaları, işverenlerin hakları kanunla düzenlenir."

1961 Anayasası, o dönemde bu özelliğiyle "toplu sözleşme ve grev hakkını" güvence altına alan nadir anayasalardan biri; Türkiye ise uzun yıllar süren grev yasağından, Anayasa güvencesi altında grev hakkına geçen ender ülkelerden olmuştur.

1961 Anayasası’nın 40. maddesinde öngörülen "Sözleşme özgürlüğü" ile yetinilmeyerek toplu sözleşme ile ilgili ayrı bir maddenin (47.madde) Anayasada yer alması kuşkusuz anlamlıdır. Anayasal düzeyde böyle bir hükmün bulunması büyük bir güvencedir ve yasal düzenlemelerin bu ilkeye aykırı olmamasını sağlamaktadır.[21]

b) 275 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasası

Toplu pazarlık ve grev hakkının anayasada kanun hükmü olmasından sonra, 275 sayılı "Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu" hazırlanarak 15.7.1963 tarihinde kabul edilmiştir. Bu yasa sayesinde Türk İşçisi özgür, çağdaş anlamda bir toplu pazarlık yasasına kavuşmuş; işçi-işveren ilişkileri zorunlu uzlaştırma ve tahkim düzeninden arındırılarak elde ettiği grev hakkı ile işveren karşısında pazarlık gücünü artırmıştır. Böylece, bu kanun ve aynı dönemde yasalaşan diğer kanunlarla, çalışma hayatının demokratikleştirilmesi doğrultusunda önemli bir aşamaya ulaşılmıştır.

---

[21] Metin KUTAL,"Türkiye'de Toplu Pazarlık Düzeninin Otuz Yılı”, **Çağdaş Gelişmeler Işığında Türkiiye’de Toplu Pazarlığın Otuz Yılı**, Kamu-İş Yayını, Ankara, 1994, s. 70.

1963'te hayata geçirilen ve genel çerçevesi 275 sayılı Kanunla çizilen Türkiye'nin ilk "toplu pazarlık kanunu", büyük ölçüde bazı Batı ülkeleri toplu pazarlık yasalarından esinlenerek oluşturulmuştur. Yeni dönemin yasal düzenlemelerinin hazırlanmasında siyasî kadroların yanı sıra, aydın çevrelerin de önemli katkıları olmuştur.[22] Ayrıca Yasa, ayrıntılı düzenlemeler içermiş ve tarafların inisiyatifine, serbest hareketine çok az yer bırakmıştır.[23] Ne var ki, toplu pazarlık düzeni, kendine özgü bir model oluşturamamasına, tecrübesiz bir ortamda hazırlanmasına rağmen taraflarca kısa sürede benimsenmiş; işçi-işveren ilişkilerinin düzenlenmesinde en önemli araçlardan biri, çalışma hayatının vazgeçilmez bir unsuru olmuştur.

275 sayılı Yasa'da yer alan bazı düzenlemeler şöyledir:

-Toplu pazarlık, "işyeri" ve "işkolu" düzeyinde öngörülmüş, toplu sözleşme yapmaya yetkili sendikaya her iki düzey için çalışanların yarıdan bir fazlasını içeren "çoğunluk" koşulu getirilmiştir (m.7).

-Toplu iş sözleşmeleri süresi belirli, ya da belirsiz olarak tespit edimiş; belirli süreliler için en az bir, en çok üç yıl sınırlaması getirilmiştir (m.4).

- Bağıtlanan bir toplu iş sözleşmesinden yararlanabilmek için, "sözleşmeye taraf sendikanın üyesi olma" veya işyerindeki diğer sendikaya üye olanlarla sendikasız işçilerin "taraf sendikaya dayanışma aidatı ödeme " koşulu getirilmiştir (m.7/3). Ancak 274 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 21. maddesindeki "İşçi ve işveren teşekkülünün kendi faaliyetleri sayesinde mensuplarına sağlladığı hak ve menfaatlerin o teşekkülün mensubu olmayanlara teşmili bahse konu teşekkülün yazılı muvafakatına bağlıdır" hükmü, TİS'den yararlanabilmek için dayanışma aidatı ödense de sözleşmeye taraf sendikanın yazılı muvafakatını gerektirmiştir.[24]

-Grev hakkının kullanılması, işçi örgütlerine verilmiştir. Lokavta, sözleşmeye taraf işveren örgütü karar verebildiği gibi sendika üyesi olmayan işveren ya da vekili karar verebilir. Yasada lokavt, grev hakkına paralel biçimde düzenlenmiştir. Toplu çıkar uyuşmazlıklarının yanı sıra,

---

[22] Nusret EKİN, **UÇÖ ve AT Boyutlarıyla Türk Endüstri İlişkileri,** (Yayımlanmamış Çalışma), İstanbul, 1989, s. 22.

[23] TALAS, **Türkiye"nin Açıklamalı ...**, s. 179

[24] Taraf sendikaya üye olmayanların toplu sözleşmeden yararlanmak için dayanışma aidatı ödemeleri yanında yetkili sendikanın yazılı iznini alma hususuna, Yargıtay Hukuk Bölümü'nün bir içtihadı birleştirme kararı ile 1970 yılında gerek duyulmayacağı sonucuna varılmıştır. Bkz.Nuri ÇELİK, **İş Hukuku Dersleri**, 4. Baskı, İstanbul,1979, s. 392.

"toplu hak uyuşmazlıkları"nda da taraflara grev ve lokavta başvurma imkânı verilmiştir (m.19).[25]

-Bazı durumlarda ve işlerde Yasa, grev ve lokavt yasağı koymuştur: Savaş durumunda, genel ve kısmî seferberlikte; sağlık kurumları, aşı ve serum üreten kuruluşlar; can ve mal kurtarma işlerinde, su, elektrik ve havagazı üreten ve dağıtan işyerlerinde, noterlik hizmetlerinde; eğitim ve öğretim kurumlarımda (m.20).

-Toplu iş uyuşmazlıklarının barışçı yollarla çözümünde "uzlaştırma" (Uzlaştırma ve Yüksek Uzlaştırma Kurulları), ve "tahkim" (İl Hakem ve Yüksek Hakem Kurulları) kurumları etkili kılınmıştır (m. 15).

-Bakanlar Kurulu'na, ülke sağlığını ve milli güvenliği bozucu nitelikte olması halinde grev ve lokavtları en az 30, en çok 90 gün erteleme yetkisi (m.21) ve bir işkolunda en çok üyeye sahip bir sendikanın bağıtladığı bir toplu iş sözleşmesini o işkolundaki diğer işyerlerine " teşmil" etme yetkisi verilmiştir (m. 8).

275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununda, 16. 7. 1964 tarih "503 sayılı Yasa" ile, birisi geçici hükümler bölümünde olmak üzere 7 maddede değişiklik yapılmıştır. Yapılan değişiklikler köklü değişiklikler olmayıp, daha ziyade uygulamada şekil bakımından karşılaşılan sorunlara yöneliktir.

2. 1963-1980 Döneminde Toplu Sözleşme Uygulamaları

Türk işçisi ve işvereni, çalışma hayatında yeni bir uygulama olan grev ve lokavt gibi mücadele silahlarını da içeren "toplu pazarlık" sistemini kısa sürede benimsemiştir. 1970'li yılların başlarına kadar bağıtlanan toplu iş sözleşmeleri ile elde edilen artışlar sayesinde, işçilerin reel ücretlerinde her yıl ortalama % 5'lik bir iyileştirme sağlanmıştır.[26] Bu dönemde, ücret artışlarında "seyyanen" zam sistemi önem kazanmış, ücret dışında birçok soysal yardım ve yan ödeme toplu sözleşmelerin konuları arasında yer almıştır. Ayrıca, kamu kesiminde yapılan toplu pazarlıklar, özel kesimdeki toplu pazarlıkları da dolaylı yoldan etkilemiş ve genel olarak tüm örgütlü kesim için çalışma koşullarının belirleyicisi olmuştur. Dolayısıyla toplu pazarlık kapsamında olan işçiler, örgütlenmemiş işçilere göre oldukça iyi ücretler elde etmişlerdir. Hatta, bu dönemde KİT'lerde memur statüsünde çalışanların,

[25] Geniş bilgi için bkz: Cevdet İlhan GÜNAY, **Toplu Hak Uyuşmazlıkları**, Türk Harb-İş Sendikası Yayını, Ankara, 1995.
[26] Metin KUTAL, Türkiye'de Toplu Pazarlık Düzeninin ....", s. 82.

ücret farklılığı nedeniyle işçi statüsüne geçme çabası gösterdikleri de bilinmektedir.[27]

Tablo 1,
Kamu ve özel kesimde toplu iş sözleşmeleri ve kapsadığı işçi sayıları (1963-1980)

Yıllar	Sözleşme Sayısı	İşçi Sayısı		
		Kamu	Özel	Toplam
1963	96	3.000	6.000	9.000
1964	1.078	264.000	173.000	437.000
1965	872	122.000	50.000	172.000
1966	1.152	159.000	175.000	334.000
1967	2.339	110.000	79.000	189.000
1968	1.332	254.000	164.000	418.000
1969	1.429	108.000	136.000	244.000
1970	1.516	335.000	216.000	551.000
1971	1.443	189.000	154.000	343.000
1972	1.603	278.000	148.000	426.000
1973	1.921	250.000	193.000	443.000
1974	1.724	427.000	175.000	602.000
1975	1.893	91.000	209.000	300.000
1976	2.408	221.000	255.000	476.000
1977	2.173	369.000	221.000	590.000
1978	2.225	280.000	204.000	484.000
1979	2.914	266.000	48.000	314.000
1980	1.813	237.000	93.000	330.000

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Çalışma Hayatı İstatistikleri**, No: 23, Ankara, 1998, s. 43.

1960'lı yılların başında iş kanununa tabi işçi sayısının yaklaşık 1.000.000 olduğu göz önüne alındığında,[28] Tablo 1'de görüldüğü gibi, toplu pazarlık düzenine geçildiği yılın akabinde işçilerin 437.000'i, bir anlamda yarıya yakın kısmı toplu sözleşme kapsamına girmiştir.

1970'li yılların ortalarından itibaren siyasal hayatla birlikte endüstri ilişkileri sistemi de, bunalım ve toplumsal kargaşa dönemine girmiştir. 1970'li yılların başlarına kadar taraflar arasındaki genelde "uzlaşmacı" ilişkiler giderek "çatışmacı" ilişki boyutuna dönüşmüştür. Ne var ki, toplu pazarlık faaliyetleri mevcut ekonomik sorunlara rağmen işlemeye devam etmiştir. Bu dönemde bağıtlanan toplu sözleşme sayısı yılda ortalama olarak 2000'e, kapsadığı işçi sayısı da 500.000'e yaklaşmıştır. Ancak, kamu kesiminde toplu pazarlıklar siyasî irade ile sonuca bağlanmış, işyeri-işkolu sözleşmesi uygulaması giderek yeni sorunlar ortaya çıkarmıştır.

[27] Meryem KORAY, **Değişen Koşullarda Sendikacılık**, TÜSES Yayını, İstanbul, 1994, s. 185.
[28] IŞIKLI, **Toplu İş...**, s. 105.

Dönemin sonlarına doğru giderek ağırlaşan toplumsal ve ekonomik sorunlar nedeniyle hükümet, çalışma hayatına yön veren kuruluşlarla "sosyal diyalog" tesis etme yoluna gitmiştir. Özellikle toplu pazarlık düzenine yeni biçim verme çabaları sürmüş, bu çerçevede Türk endüstri ilişkileri literatürüne "Toplumsal Anlaşma" olarak geçen, işbaşındaki CHP hükümetiyle Türk-İş arasında 20 Temmuz 1978'de "korporatist" nitelikli bir işbirliği anlaşması imzalanmıştır. Hükümetle bir işçi konfederasyonu arasında yapılan bu işbirliği belgesi kendi alanında ilk denemedir. Adı geçen Toplumsal Anlaşma ile, kamu kesimindeki toplu pazarlıkları rasyonel bazı esaslara bağlamak suretiyle tüm toplu pazarlık sistemi ıslah edilmek istenmiştir.[29] Yapılan anlaşmada aşağıdaki esaslar benimsenmiştir:

-Ülkenin içinde bulunduğu ekonomik durum göz önünde tutularak kamu kesimiyle yapılan toplu iş sözleşmelerinde toplam ücret zamları, işçinin satın alma gücünü geriye götürmemek üzere işçilerin satın alma gücünün en yüksek olduğu 1976 yılı ücretleri esas alınarak tesbit edilecek. Aynı şekilde sosyal yardımlar vb. konular bu kurala göre hesaplanacak, ayrıca ücret artışlarıyla ilgili "seyyanen zam" politikaları terk edilerek zamlar, işçinin meslekî bilgi ve becerisine göre yapılacaktır.

-Kamu kesiminde işçilerin yönetime katılması sağlanacaktır.

-İş hukuku alanında yeni yasal düzenlemeler yapılacak; özellikle İş Kanunu'nun 13, 17 ve 24. maddelerinde yeni düzenlemelerle işçilere iş güvencesi sağlanacaktır. [30]

Uzlaşma metninden de anlaşıldığı gibi, böyle bir belgenin hazırlanmasında, daha çok kamu kesimi toplu pazarlıklarında yaşanan olumsuz gelişmeleri önleme amacının bulunduğu bilinmektedir. Hükümet, böylelikle hem fiyat artışlarını kontrol altına alabileceğini, hem de işçiler arasında ortaya çıkan ücret dengesizliklerini gidermeyi amaçlamıştır.[31] Bu işbirliğinde, ücretlerin satın alma gücünün korunması, fiyat artışlarından doğacak farkların ücretlere yansıtılacağı taahhüdünde bulunulmuştur. Ancak bu anlaşma, kamu kesimi dışında hedeflendiği gibi geniş bir uygulama sahası bulamamış; başka bir deyişle, geniş katılımlı olmadığı, Türk-İş'in haricindeki diğer işçi ve işveren konfederasyonlarının anlaşma dışında kalmalarıyla beklenen başarıyı sağlayamamıştır.

Dönemin sonunda; 1980'de, taraflar arasında ücret artışlarından kaynaklanan iş ihtilafları giderek artma eğilimi gösterince, Hükümet, hem

---

[29] Metin KUTAL, "Türkiye'de Toplu....", s, 83-84; Bkz. Cahit TALAS, **Bir Toplumsal Politika Belgesinin Yorumu,** S.B.F. Yayını, Ankara, 1982.

[30] Nuri ÇELİK, **İş Hukuku Dersleri,** 5. Baskı, İstanbul, 1980, s, 332; **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, C. 3, s. 268.

[31] Metin KUTAL, "Türk Çalışma Hayatında Üçlü Yapılanma", **İş Hukuku Dergisi**, C. III, S. 4, Aralık 1993, s. 494.

toplu iş sözleşmelerini koordine etmek ve disiplin altına almak, hem de uygulamaya koyduğu 24 Ocak ekonomik istikrar proğramını ek tedbirlerle desteklemek için 3 Mart 1980'de Başbakanlık genelgesiyle bir "Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu" oluşturmuştur. Genelgede, Kurul'un işlevi, "Bu kurul, öncelikle milli seviyedeki prensipleri oluşturmak üzere kamu sektörü ile özel sektör çerçevesinde genel esasları tespit edecek ve toplu iş sözleşmelerini yürüten kamu kuruluşlarına ve diğer kuruluşlara bildirecektir."[32] şeklinde belirtilmiştir. Bu çerçevede Başbakanlık Müsteşarlığı, 13 Haziran 1980'de yayımladığı "Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurulu'nun Tespit Ettiği Esaslar" konulu ikinci bir genelgeyle, bağıtlanacak TİS'ler için belirlenen ana ilkeleri sıralamıştır. Bu ilkeler arasında, kıdem tazminatına esas sürelerin artırılamayacağı, sözleşme sürelerinin 2 yıldan az olamayacağı, yıllık izin sürelerinin artırılamayacağı, haftalık çalışma saatlerinin azaltılamayacağı gibi hususlar sayılabilir.[33] Ancak bu çalışmalar, 12 Eylül Askerî Harekâtı nedeniyle hayata geçirilememiştir.

275 sayılı Kanun'un Bakanlar Kurulu'na verdiği "teşmil" yetkisi, 1963-1980 arası dönemde gerçek anlamda işkolu toplu iş sözleşmeleri bağıtlanamadığı için hiç uygulanamamıştır.

1963-1980 arası dönemde, toplu sözleşme düzeni açısından genel eğilimler şöyle sıralanabilir:

-Bu dönemde yapılan sözleşmelerin %70'ine yakınının özel, %30'a yakınının kamu kesiminde yapıldığı; kapsadığı işçi sayısı bakımından da, tersine bir konumda, %30 özel, % 70 kamu kesiminde gerçekleştiği söylenebilir.

- İmzalanan toplu iş sözleşmelerinin belli bir ilin sınırlarını aşamadığı ve genellikle belli işletmelerde uygulandığı görülmüştür.

- Bu dönemde, 275 sayılı Yasada yer alan işyeri-işkolu toplu sözleşme modeli başarı ile uygulanamamış; bu tür sözleşmeler arasındaki ilişki, sağlıklı biçimde kurulamadığından işkolu toplu iş sözleşmeleri adı altında ikinci bir işyeri sözleşmesi yapılmak durumunda kalınmıştır. Ne var ki, işkolu toplu iş sözleşmeleri yapılamasa da, aynı dönemde birden çok işyerini kapsayan "grup toplu iş sözleşmeleri" bağıtlanmıştır.

-Toplu sözleşmeyi yapacak yetkili sendikanın belirlenmesinde, Derby Lastik Fabrikası örneğinde olduğu gibi[34] ciddi sorunlar ortaya çıkmış; sendikaların beyan ettikleri üye kayıt fişleri üzerinde idarî ve

[32] Mustafa SÖNMEZ, **Özal Ekonomisi ve İşçi Hakları**, Belge Yayınları, İstanbul, 1984, s. 46.
[33] SÖNMEZ, a.g.e., s. 46-47.
[34] Derby Lastik Fabrikasında örgütlü bulunan Lastik-İş ve Kauçuk-İş sendikaları arasında yetki nedeniyle tartışma çıkmış, toplu sözleşme yetkisi, işyerinde çoğunluğu elinde bulunduran Lastk-İş'in yerine Kauçuk-İş'e verilmesi üzerine işçiler 1968 Temmuz'unda adı geçen fabrikayı işgal etmişlerdir. Gülten KUTAL, a.g.e., s. 114.

yargı organlarının yaptıkları denetim etkisiz kalmış, bu yüzden sahte üyelik fişleri ile yetki kazanan sendikalara rastlanmıştır.

- Bağıtlanan sözleşmeler, genellikle ücretler, çalışma süreleri, izin süreleri ve kısmen de işyeri ile ilgili kurallarla ilgili hükümler içermiştir.[35]

3. 1963-1980 Döneminde Toplu İş Mücadeleleri: Grev ve Lokavtlar

Toplu pazarlık düzeninin işlerlik kazandığı 1963 yılından 1970'li yılların başlarına kadar grev uygulamalarında hem katılan işçi, hem de kaybolan işgünü sayısında yüksek rakamlar söz konusu olmamıştır. Dönemin ilk yıllarında, tarafların karşılıklı iyi niyet çerçevesinde yürüttükleri müzakereler, toplu pazarlık prosedürü içinde olağan mücadeleler şeklinde cerayan etmiştir. Özellikle kamu kesimi toplu sözleşmeleri için sendikalar, devletle "çatışma" yerine "uzlaşma" eksenli politikalar izleyerek daha iyi haklar elde edeceklerine inanmışlardır.[36] Ancak 1967'de DİSK'in kurulmasıyla, sendikacılıkta özellikle Türk-İş'in benimsediği dengeci ve uzlaşmacı tutum giderek tasvip görmemeye başlamış; DİSK'e bağlı sendikalar, Türk-İş'e göre farklı bir mücadele anlayışı benimseyerek "sınıf sendikacılığı"nı ön plana çıkarmak istemişlerdir. Dolayısıyla DİSK, 1970'li yılların başlarından itibaren hem temsil ettiği ideoloji, hem toplu pazarlıktaki mücadeleci yaklaşımı ile, işçi-işveren ilişkilerinde sınıf ve çıkar çatışmasını giderek belirginleştirmiştir.[37] Tablo 2'de görüldüğü gibi, 1971 sonrasında grevlerde kaybedilen gün sayısında göreceli artışlar yaşanmış; 1974'te 1.000.000 gün gibi, hiç de küçümsenmeyecek bir rakama ulaşmıştır. Konfederasyonlar bazında ise, DİSK'e bağlı sendikaların başlattığı grev sayısı, 1977'den itibaren Türk-İş'e bağlı sedikaların başlattığı grev sayısına göre giderek artmıştır. Örneğin 1979'da Türk-İş'in idare ettiği grev sayısı 28, DİSK'inki 77; 1980'in ilk 8 ayında Türk-İş'inki sadece 5, DİSK'inki ise 173'tür.[38] Ayrıca bazı konfederasyonlar, bu dönemde siyasî nedenlerle geniş katılımlı "genel grev"ler başlatmıştır; Türk-İş'in 16 Haziran 1976'da İzmir iliyle sınırlı bir günlük genel grevi, DİSK'in 20 Mart 1978'de tüm yurtta iki saatlik iş bırakma şeklindeki "Faşizme İhtar Eylemi" bu tip grevlere örnektir.

---

[35] **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, C. 3, s. 260; **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995, C. 11, s. 251.

[36] KORAY, **Değişen Koşullarda ...**, s. 172.

[37] KORAY, a.g.e., s. 176.

[38] 1970'te kurulan MİSK, kuruluşundan 12 Eylül 1980'e kadar sadece 10 grev, 1976'da kurulan Hak-İş ise dört yıllık süreçte hiç grev yapmamıştır. 1964-1980 sürecinde Türk-İş, toplam 517, DİSK ise kuruluş yılı olan 1967'den dönemin sonuna kadar toplam 500 grevi idare etmiştir. **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi,** C. I, s. 494-495.

Diğer taraftan, 1970'li yıllarda DİSK'in izlediği sol sendikacılığa alternatif olarak kurulan sağ çizgideki MİSK (1970) ve Hak-İş (1976)'in kısa sürede teşkilatlanmalarını tamamlayıp güç kazanmaları sendikal sahada rekabeti giderek kamçılamıştır. Sendikalar arası sınırsız ve ölçüsüz rekabet, kuşkusuz taraflar arasında uzlaşma şansını ve uyuşmazlıkların karşılıklı iyi niyet içerisinde çözümünü azaltan bir olgudur. Şöyle ki, muhalif kamptaki bir sendikanın üyeleri için yüksek ücret artışı elde ederek bağıtladığı bir toplu toplu iş sözleşmesi, ister istemez karşı kamptaki sendikanın aynı işkolunda bağıtlayacağı toplu iş sözleşmesi için bir kıstas olarak algılanacak, bağıtlanacak sözleşmede muhalif sendikanın elde ettiği iyileştirmelere varmak, hatta onu daha da geçmek hedeflenecektir. Neticede sendikaların, aralarındaki rekabeti bir sınırda tutma gereğinin bilincine varamamaları, 1970 sonrasında grevlerin önemli nedenlerinden biri olmuş; bu durum, birçok işyerinde işçi ve işveren ilişkilerini olumsuz yönde etkilemiştir. [39]

Tablo 2,
Grevlere katılan işçi ve grevlerde kaybolan işgünü sayısı
(1963-1980)

Yıllar	Grev sayısı	Grev süresi	Katılan işçi	Kaybolan gün
1963	8	269	1.514	19.739
1964	83	2.696	6.640	238.261
1965	46	1.730	6.593	336.836
1966	42	1.091	11.414	430.104
1967	101	4.121	9.499	350.037
1968	54	1.714	5.289	174.905
1969	74	1.354	12.601	235.134
1970	72	1.449	21.156	220.189
1971	78	2.131	10.916	476.116
1972	48	2.297	14.879	659.362
1973	55	1.209	12.286	671.135
1974	110	4.104	25.546	1.109.401
1975	116	5.601	13.708	668.797
1976	58	3.691	7.240	325.830
1977	59	3.622	15.682	1.397.124
1978	87	4.457	9.748	426.127
1979	126	10.529	21.011	1.147.721
1980	220	24.474	84.832	1.303.253

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Çalışma Hayatı İstatistikleri**, No: 23, Ankara, 1998, s. 65.

1977 ve takip eden yıllarda, enflasyon oranlarının giderek tırmanışa geçmesi ve buna bağlı olarak işçilerin satın alma gücünün düşmesiyle toplu iş mücadelelerinde bariz artışlar yaşanmıştır. Zira

[39] TALAS, **Türkiye'nin Açıklamalı ...**

grev eğilimi ile enflasyon oranı arasında doğrusal bir ilişki söz konusudur. Yüksek enflasyon dönemlerinde, sendikaların ücret kayıplarını telafi edebilmek amacıyla, özellikle gelecek yıllarda da fiyat artışlarının hızlı olacağı beklentisiyle yüksek ücret talep etmeleri nedeniyle grev ihtimali de artmaktadır.[40] Nitekim tablo 2'de izlendiği gibi, 1963-1980 döneminin grevlerde kaybolan işgünü sayısı bakımından 1.397.124 gün ile en yüksek rakama enflasyonun tırmanışa geçtiği 1977 yılında ulaşılmıştır.

1978'de, toplu iş mücadelelerinde görülen kısmî düşüş, hükümetle Türk-İş arasındaki Toplumsal Anlaşma'nın bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Bir yıl sonra 1979'da, Toplumsal Anlaşma'nın tarafları arasında diyaloğun kopması, sendikal sahada rekabetin artması, ideolojik kamplaşmaların giderek belirginleşmesi, keza toplumsal olaylardaki tırmanışlar, ekonomik ve siyasî istikrarsızlıklar çalışma barışını olumsuz yönde etkilemeye devam etmiş, hatta işyerlerini tahribe varan işçi olayları yaşanmıştır. Dolayısıyla, toplu iş mücadelelerinde, gerek grevlere katılan işçi sayısı, gerekse grevlerde kaybedilen süre bakımından en yüksek rakamlara 1979 ve 1980 yıllarında ulaşılmıştır. 1980 yılının 12 Eylül'üne kadar grevlere 84.832 işçi katılmış, grevlerde 1.303.253 işgünü kaybolmuştur. Bu rakamların, 12 Eylül askerî müdahalesi nedeniyle 1980 yılının tamamında ortaya çıkmadığı, sadece 8 aylık dönemde gerçekleştiği göz önüne alındığında, gerçekte grevlerin 12 aylık süreçte çok daha büyük boyutlara ulaşabileceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

1963-1980 döneminde, tablo 3'te izlenen lokavt uygulamalarının, grevlerin ulaştığı rakamsal boyutlara varmadığı görülmektedir. Özellikle dönemin ortalarına kadar lokavta uğrayan işçi sayısı ve lokavtlarda kaybedilen işgünü rakamları küçük boyutlarda kalmış, hatta 2 yıl, 1966 ve 1967 yıllarında hiç lokavt kararı alınmamıştır. Fakat, 1970 sonrasında artan grevler karşısında, lokavtlar tırmanışa geçerek dönemin sonunda 1978 ve 1980'de 600.000'li rakamlara ulaşmıştır.

1963-1980 dönemde, 275 sayılı Kanun'un 21. maddesinde belirtilen milli güvenlik ve memleket sağlığı gerekçeleriyle Bakanlar Kurulu tarafından çeşitli tarihlerde toplam 164 grev ertelenmiştir. Özellikle 1977'den itibaren artan grevler karşısında hükümetler, önceki yıllara göre daha yoğun grev erteleme yoluna gitmişlerdir. 1977 sonrasında, hem ertelenen grev sayısında, hem de toplam erteleme süresinde önemli artışlar yaşanmış, örneğin 1978-1980 arası 2 yılda 88 grev ertelenmiştir. 1977 sonrasında ertelenen grevlerin bir başka özelliği, 1977'ye kadar yapılan ertelemelerde toplam grev erteleme

[40] Yusuf BALCI, **Sendikacılık ve Toplu Pazarlık Ekonomisi**, Alfa Yayınevi, İstanbul, 1999, s. 160.

süresi yaklaşık 350 gün iken bu rakamın, 1978'de 750, 1979'da 1650, 1980'de 3120'ye ulaşmış olmasıdır.[41]

Tablo 3,
Lokavta uğrayan işçi ve lokavtlarda kaybolan işgünü sayısı
(1963-1980)

Yıllar	Lokavt sayısı	Süre	Katılan İşçi sayısı	Kaybolan İşgünü sayısı
1963	-	-	-	-
1964	2	57	608	13.188
1965	52	1.092	1.051	22.071
1966	-	-	-	-
1967	-	-	-	-
1968	71	1.317	727	14.397
1969	1	10	18	180
1970	4	276	1.389	98.229
1971	3	165	2.064	95.730
1972	10	267	3.239	145.385
1973	10	621	3.278	90.578
1974	17	564	1.941	170.935
1975	7	600	1.776	67.949
1976	30	1.859	1.448	245.369
1977	13	491	596	126.467
1978	33	1.806	7.591	521.454
1979	15	1.260	968	141.848
1980	21	9.551	1.064	682.843

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Çalışma Hayatı İstatistikleri**, No:23, Ankara, 1998, s. 72.

C- Toplu Pazarlık Düzeninin Askıya Alındığı Dönem (1980-1983)

12 Eylül 1980 askerî müdahalesi sonrasında, bazı sendikaların faaliyetleri durdurulmuş, toplu pazarlık düzeni askıya alınmış, grev ve lokavtlar yasaklanmıştır.

Askerî müdahale öncesi bağıtlanmış süresi dolan toplu iş sözleşmelerinin müdahale sonrası olağanüstü dönemde yeniden yapılamaması nedeniyle, Milli Güvenlik Konseyi, "Süresi Sona Eren Toplu İş Sözleşmelerinin Sosyal Zorunluluk Hallerinde Yeniden Yürürlüğe Konulması Hakkında" 2364 sayılı Yasayı kabul ederek bu hususta Yüksek Hakem Kuruluna geniş yetkiler vermiştir. Başka bir deyişle, bu dönemde, toplu iş sözleşmelerinin yenilenmesi ve teşmil

[41] SÖNMEZ, a.g.e., s. 51.

edilmesi 1963 öncesindeki gibi zorunlu tahkim kurumu olan "Yüksek Hakem Kurulu"na bırakılmıştır.

2364 sayılı yasada öngörülen ve YHK'na verilen işlevler;

a) Toplu iş sözleşmelerini yeniden düzenleme ve yürürlüğe koyma,

b) Grev ve lokavt yasaklarının bulunduğu hallerde ve toplu sözleşmelerin yorumlanmasından doğan toplu hak uyuşmazlıklarında zorunlu tahkim işlevi üstlenme,

c) Bakanlar Kurulunun teşmil yetkisini kullanmasında görüş bildirmektir.[42]

Toplu sözleşme özgürlüğünün mevcut olmadığı bu dönemde, yeniden düzenlenen ve yürürlüğe konulan sözleşmelerle, mümkün olduğu kadar günün koşullarına göre işçilere bir takım iyileştirilmelerin yapıldığı söylenebilir. Ancak Yüksek Hakem Kurulu'nun ücret zamlarını hesaplamadaki kriteri özellikle resmi enflasyon tahminlerine dayalı olduğu için uygulamada işçiler satın alma gücünde ciddi kayıplara uğramışlardır.[43] Ara dönemde, toplu sözleşmelerde daha önce "seyyanen" olan ücret artışları yerine "yüzde" esasına dayalı zam sistemi getirilmiştir.

Bu dönemde, 1980 sonundan Kasım 1983 tarihine kadar, Yüksek Hakem Kurulu, 2. 141. 000 işçiyi kapsayan 4696 toplu iş sözleşmesini yenilemiş ya da teşmil etmiştir.[44] Toplu pazarlık düzeninin askıya alındığı dönemde, teşmil kurumu bir sosyal politika aracı olarak özel bir önem taşımış, bu bağlamda toplam 17 işkolunda 600 işyerine uygulanmak üzere 63 teşmil kararı alınmıştır.[45]

D- 1983 Sonrası Dönem

1983 sonrası dönem, Türk endüstri ilişkileri sistemi için yeni bir dönemdir. Zira 1980 öncesi endüstri ilişkilerini düzenleyen 274 ve 275 sayılı iki temel yasa, 12 Eylül askerî harekâtı sonrasında uygulamadan kaldırılmış, üç yıl süren ara dönemde Danışma Meclisi tarafından başta yeni bir "Anayasa", endüstri ilişkileri sisteminin omurgasını oluşturan

---

[42] Metin KUTAL, "Geçiş Döneminde Toplu İş Sözleşmelerini Düzenleyen Önemli bir Yasa", **İktisat ve Maliye Dergisi**, C. 27, S. 11, s. 429-431.
[43] Metin KUTAL, "Türkiye'de Toplu..."., s, 84
[44] Metin KUTAL, a. g. teb., s. 84
[45] İbrahim SUBAŞI, **İş Hukukunda Toplu İş Sözleşmelerinin Teşmili** (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1994, s. 178.

2821 sayılı yeni “Sendikalar” ve 2822 sayılı yeni “Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt ” yasaları hazırlanmıştır.

1980 askerî müdahelesi sonrasında bazı işçi sendikaları adlî takibata uğradığından bu dönemde uzun bir süre sadece iki konfederasyon Türk-İş ve Hak-İş faaliyet göstermiş; DİSK, 1991’de, MİSK, 1994’te yeniden faaliyete geçebilmiştir. 1983 sonrası dönemde sendikaların üye sayılarında, özelleştirme, sözleşmeli ve kapsam dışı personel uygulamaları gibi nedenlerle bir durgunluk gözlemlenmiş, 1984 yılı itibarıyla sendikalı işçi sayısı 1.247.744 iken bu sayı 15 yıl sonra 1999’da ancak bir buçuk kat artarak 2.987.975’e ulaşabilmiştir.

1- 1983 Sonrası Dönemde Toplu Pazarlık Düzenini Şekillendiren Yasal Çerçeve

a) 1982 Anayasası

1961 Anayasası’nda, toplu pazarlık ve grev hakkı ile ilgili hükümler, “Toplu sözleşme ve grev hakkı” başlığı ile tek bir maddede ve ayrıntısız bir şekilde (m. 47) yer almıştı. 1982 Anayasası’nda bu iki hak, ayrı ayrı maddelerde (m. 53 ve 54) ve oldukça ayrıntılı bir şekilde sunulmuştur. Toplu pazarlık hakkı, “Toplu İş Sözleşmesi Hakkı” başlıklı 53. maddede:

“İşçiler ve işverenler karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacı ile toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler.

Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir.

Aynı işyerinde, aynı dönem için birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz.” şeklinde yer almıştır.

Anayasa’nın 54. maddesi ise yine ayrıntılarla “Grev Hakkı ve Lokavtı” düzenlemiştir. Bu maddede, işçilerin, toplu iş sözleşmesi yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması, yani “menfaat uyuşmazlıkları”yla ilgili durumlarda grev hakkına sahip olabilecekleri, dolayısıyla TİS’in bağıtlanması sonrasında yürürlük süresince ortaya çıkacak “hak uyuşmazlıkları”nda bu hakka sahip olamayacakları (54/I), grev hakkının iyi niyet kurallarına aykırı tarzda, toplum zararına ve milli serveti tahrip edecek şekilde kullanılmayacağı (m. 54/II), grev sırasında kasıtlı veya kusurlu hareketler sonucu doğacak zarardan sendikaların sorumlu tutulacağı (m.54/III), grevin yasaklama veya erteleme hallerinde

uyuşmazlığın Yüksek Hakem Kurulunca kesin çözüme bağlanacağı (m. 54/V), siyasî amaçlı dayanışma veya genel amaçlı grevlerin işyeri işgali, işi yavaşlatma, verim düşürme ve diğer direnişlerin yapılamayacağı (m.54/ VII), greve katılmayanların işyerinde çalışmalarına greve katılanlar tarafından engel olunamayacağı (m. 54/VIII) hüküm altına alınmıştır.

b) 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasası

2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasası 5.5.1983 tarihinde Milli Güvenlik Konseyi tarafından kabul edilmiş, 7.5. 1983'te Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yeni Yasa'nın, Anayasadaki temel ilkeleri uygulama alanına sokmak yanında,1963-1980 döneminde karşılaşılan sorunları çözme gibi amaçlar taşıdığı söylenebilir.[46] Nitekim yasa koyucu, 2822 sayılı Yasanın genel gerekçeler kısmında da belirtildiği gibi, 275 sayılı eski Kanundaki düzenlemelerden kaynaklanan ve uygulama sürecinde karşılaşılan sorunları göz önünde bulundurarak yeni "Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasası"nı hazırlama yoluna gitmiştir.[47]

Bu bağlamda, 2822 sayılı yeni Kanunda, 275 sayılı eski Kanundaki temel kurumlar muhafaza edilmekle birlikte, bazı önemli değişiklikler yapılmıştır. Yeni Yasa'daki bazı düzenlemeler şöyledir:

-Güçlü bir sendikacık oluşturabilmek amacıyla sendikaların toplu iş sözleşmesi bağıt- layabilmeleri, işyeri ya da işletmelerde %50 çoğunluğa sahip olma koşulu yanında, kurulu bulunduğu işkolunda da %10 temsil gücüne sahip olma koşuluna bağlanmıştır (m.12).

-Toplu pazarlık düzeyi, 275 sayılı Kanun'dan farklı olarak yeni yasada "işyeri" ve "işletme" düzeyine indirgenmiştir (m.3).

---

[46] a.g.t., s. 19.

[47] Olağanüstü dönemin Çalışma Bakanı Turhan Esener, 1980 öncesi değiştirelemeyen çalışma hayatının aksayan yönlerini hazırlanacak yeni kanunlarda düzenlenmesi gerektiğini aşağıdaki cümlelerle dile getirmiştir: "1963'den 1981'e gelinceye kadar aradan 18 yıl geçtiğine göre herhalde bu kanunların bazı eksikleri, kötüye kullanılmaya müsait olan yerleri ve boşlukları ortaya çıkmıştır. Bu boşlukları gerek tatbikat, gerek doktrin ve gerekse mahkeme içtihatları tesbit etmiştir." Dönemin Türk-İş Başkanı Şevket Yılmaz bu konuda:"12 Eylül öncesi karanlık döneme gelişte sendikal özgürlüklerin rol oynadığı görüşünün ara rejim yönetimince benimsenmesi, 1982 Anayasası ve çalışma hayatını ilgilendiren yasaların büyük ölçüde değişmesine neden oldu" diyerek çıkarılan bazı yasaların tepki niteliğinde olduğunu vurgulamak istemiştir. Bkz. Sayım YORGUN, **Türkiye'de Sosyal Diyalog ve Çalışma Barışı**, TOLEYİS Eğitim Yayını, İstanbul, 1995, s.114-115.

-İşyerinde aynı dönem için birden fazla toplu sözleşme yapılması yasaklanmış, toplu sözleşme süresinin imzadan sonra uzatılıp veya kısaltılması engellenmiştir (m.7).

-Toplu iş mücadelelerinin barışçı yollarla çözümünde "İl Hakem Kurulları" kaldırılmış, tahkim kurumu olarak sadece Yüksek Hakem Kurulu'na yer verilmiştir (m.52).

-TİS'lerin yürürlük süresince ortaya çıkacak hak ihlallerinde grev ve lokavta başvurma imkânı yeni yasada engellenmiş (m.25); buna karşılık toplu hak uyuşmazlıklarında taraflara yetkili iş mahkemelerinde "yorum" (m.60) ve "eda" (m. 61) davası açma hakkı verilmiştir.

2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasası'nın bazı maddelerinde, uygulamalardan kaynaklanan bazı sorunlar, sendikaların talepleri ve UÇÖ sözleşmelerine uyum sağlama doğrultusunda 3.6.1986 tarih ve "3299 sayılı Kanun"la toplam 8 maddesinde değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikten iki yıl sonra, toplam 12 maddede 27.5. 1988 tarih ve "3451 sayılı Kanun"la ikinci bir değişiklik yapma ihtiyacı daha duyulmuştur.

2. 1983 Sonrası Dönemde Toplu Sözleşme Uygulamaları

1983 sonbaharında, serbest seçimlerin yapılmasıyla 12 Eylül 1980'de başlayan olağanüstü dönem sona ermiştir. Böylece demokratik parlamenter sistem yeniden işlerlik kazanmış, endüstri ilişkileri sistemini şekillendiren 2821 ve 2822 sayılı temel kanunların yürürlüğe girmesiyle de özgür toplu pazarlık düzeni yeniden işlemeye başlamıştır. Yeni dönemde, özel sektörde ağırlıklı olarak "işyeri" düzeyinde, kamu kesiminde ise "işletme" düzeyinde sözleşmelerin yanı sıra, bir işkolunda birden çok işyerini kapsayan "grup toplu iş sözleşmeleri" de yaygınlık kazanmıştır.

1984 yılı geçiş ve hazırlık dönemi olarak kabul edilirse, bu tarih sonrasında sendikalar, gerek sözleşme sayısı, gerekse kapsadığı işçi sayısı bakımından giderek artan bir şekilde toplu iş sözleşmesi bağıtlamaya başlamışlardır. Nitekim, sözleşme kapsamındaki işçi sayısının SSK'lı işçilere oranı 1983 dönemi sonrasının en yüksek oranına % 35 ile 1985'te ulaşmış;[48] takip eden yıllarda da ortalama olarak % 25'ler civarında seyretmiştir.

[48] Petrol-İş, **93-94 Yıllığı,** s. 283.

Döneminin başlangıcında hükümet, 1980 sonrası benimseyip uyguladığı "istikrar politikaları" çerçevesinde kamu kesimindeki toplu pazarlıkları bir elden yürütmek, sözleşmelere benzer hükümleri yerleştirebilmek amacıyla 1984 yılında Başbakanlığa bağlı olarak "Toplu Sözleşme Koordinasyon Kurumu" oluşturmuştur. Kurul bir devlet bakanının başkanlığında ÇSGB müsteşarı dahil olmak üzere 8 kişiden oluşmuş; DPT adına 1, kamu işveren sendikası 3, kamu sektörü adına 2 temsilcisi yer almıştır. Kurul, belirlediği ilkeler çerçevesinde yıllık ücretli izin, haftalık çalışma süresi, kıdem tazminatı gibi konularda yasanın üzerinde haklar sağlanmaması, ücret artışlarında önceden belirlenen sınırlı artışların üzerine çıkılmaması için direnmiştir.[49]

Siyasî iktidarın kamu sektöründe toplu pazarlık sistemini etkilemesi, merkezî bir pazarlık yapısı oluşturması karşısında, sendikaların ortak tavır almalarıyla 27 Eylül 1984'te Türk-İş bünyesinde, kamu sektörü toplu pazarlıkları için bir "Toplu Pazarlık Koordinasyon Kurulu" kurulmuştur. [50]

Özgür toplu pazarlığın yeniden işlemeye başladığı 1984'ten sonraki 4 yılda toplu sözleşmelerle elde edilen ücret artışları yukarıda izah edilen nedenlerle çalışanları tatmin edecek düzeye ulaşamamıştır. Her yılın başında, hükümet tarafından açıklanan enflasyon beklenti oranları, fiili enflasyon oranlarından daima yüksek düzeylerde oluşmasıyla sözleşmelerle elde edilen ücret artışları yıllar içinde reel olarak gerilemiştir. 1979'da 100 olan reel ücret indeksi 1988'de 43,68'e düşmüştür.[51]

Türk-İş bünyesinde daha önce oluşturulan Kamu Kesimi Toplu Sözleşme Kurulu'nun sağladığı eşgüdümün etkisi ve yoğun işçi eylemleri 1989 yılında ücret artışlarında etkili olmaya başlamış, başka bir ifade ile 1989 yılı, toplu pazarlıklarda işçi lehine dönüşümün başladığı yıl olmuştur.[52] Nitekim Türk-İş, kamu işveren sendikaları, ilgili işçi sendikaları ve hükümet arasında çetin müzakereler sonucunda 1989'da işçi gelirinde % 42'ye varan artış gerçekleştirebilmiştir.[53]

Ayrıca 1987'den itibaren, enflasyon karşısında ücretlerin satın alma gücünün korunabilmesi amacıyla ücret artışları, bağıtlanan sözleşmelerde "6 aylık dönemler" halinde "parçalı zam" şeklinde belirlenmeye başlamış,[54] hatta 1989 sonrasında kamu kesimi

---

[49] TOKOL, a.g.e., s. 97.
[50] KORAY, **Değişen Koşullarda ...** s. 208; Nurcan ÖZKAPLAN, **Sendikalar ve Ekonomik Etkileri**, Kavram Yayınları, İstanbul, 1994, s. 159.
[51] Toker DERELİ, "Toplu Pazarlık Düzeninde Ücretler, Enflasyon, ve Artan Grevler (Batı ve Türkiye Deneyimleri), **İktisat Dergisi**, s. 9.
[52] KORAY, **Değişen Koşullarda** ..., s. 209.
[53] DERELİ, "Toplu Pazarlık Düzeninde Ücretler ...", s. 10.
[54] Naci ÖNSAL, "Kamu İşveren Sendikaları ve Politikaları", **Kamu-İş,** C. 2, S. 5, Temmuz 1990, s.11.

sözleşmelerinde birinci yıl için belirlenen ücret artışları enflasyonun gerisinde kaldığında aradaki farkın işçiye ödenmesi taahhüt edilmiştir. Ayrıca, 1980-1983 arası dönemde, süresi sona eren sözleşmelerde yer alan yüzde esasına dayalı zam yöntemi, 1983 sonrası dönemde de ağırlıklı olarak uygulanmış, bazı sözleşmelerde ise yüzde esası ve seyyanen zam yöntemi karma bir şekilde yer almıştır.

Toplu sözleşmelerde 1989'da başlayan işçi lehine iyileştirmeler, 1991 yılına kadar sürmüş, bu dönemde kamu sektörü ücretlerinde % 140'ın üstünde artışlar sağlanmıştır. Bir anlamda işçiler, 1976'daki satın alma güçlerinin üzerine ancak 1990 yılında çıkabilmişlerdir.[55] Sendikalar cephesi, 1989-1991 yılları arasında toplu sözleşmelerle elde edilen iyileştirmeleri "Bahar eylemleri"nin bir sonucu olarak görmüştür.[56] Yine, tablo 4'te görüldüğü gibi,1983 sonrası dönemde, hem bağıtlanan sözleşme sayısı (5030), hem de sözleşme kapsamındaki işçi sayısı (1.090.000) bakımından en yüksek rakama[57] 1991 yılında ulaşılmıştır.

Tablo 4,
Kamu-özel kesimde bağıtlanan toplu sözleşme ve kapsadığı işçi sayısı (1984-1998)

Yıllar	Sözleşme Sayısı	İşçi Sayısı		
		Kamu	Özel	Toplam
1984	1.185	147.000	193.000	340.000
1985	2.721	648.000	272.000	920.000
1986	2.667	349.000	358.000	707.000
1987	2.343	641.000	282.000	923.000
1988	2.454	248.000	381.000	629.000
1989	2.725	631.000	198.000	829.000
1990	1.954	279.000	205.000	484.000
1991	5.030	631.000	459.000	1.090.000
1992	1.783	270.000	181.000	451.000
1993	3.809	734.000	334.000	1.068.000
1994	1.513	86.000	142.000	228.000
1995	2.357	508.000	257.00	765.000
1996	1.871	281.190	234.650	515.840
1997	2.056	625.670	215.848	841.518
1998	1.867	94.871	124.563	219.434
1999*	2.124	516.854	225.142	741.996

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Çalışma Hayatı İstatistikleri**, No: 23, Ankara, 1998, s. 44; calısma. gov. tr.
*30.11.1999 tarihi itibarıyla

[55] ÖZKAPLAN, a.g.e., s. 159-160.
[56] Petrol-İş, **89 Yıllığı**, s. 259.
[57] Tablo 4'te izlendiği gibi, tek rakamlı yıllar, kamu sözleşmelerinin ağırlıkta olduğu yıllar olması nedeniyle daha çok işçiyi kapsamaktadır.

1992 ve 1993 yıllarında, yeni kurulan DYP-SHP Koalisyon Hükümeti döneminde, toplu sözleşme sayısı ve kapsamında önceki döneme göre önemli değişiklikler söz konusu olmamış, ancak 1983 sonrası dönemde bağıtlanan sözleşmelerin kapsadığı işçi sayısı bakımından en düşük rakam, 228.000 kişi ile 1994'te yaşanmıştır. Toplu sözleşme kapsamında bu denli düşüşte kuşkusuz 5 Nisan krizi nedeniyle hükümetle sendikalar arasında kamu kesimi toplu sözleşmelerinde anlaşmaya varılamaması, yaklaşık 100.000 işçinin sözleşmelerinin 1995'e uyuşmazlıkla girmesi önemli bir etken olmuştur. Toplu sözleşmelerle ilgili 1994'ten sarkan anlaşmazlıklar 1995'te de sürmüş, ancak yıl sonunda erken seçim söz konusu olunca, kamu kesiminde 500.000'in üzerinde işçiyi, özel kesimde 257.000 işçiyi kapsayan toplu sözleşmeler bağıtlanmıştır. 1996 ve sonrası yıllarda olağan düzeyde toplu sözleşme sayısı ve kapsamı devam etmiştir.

Diğer taraftan, 1990 sonrasında kurulan memur sendikaları bazı belediyelerle yasallığı tartışmalı toplu sözleşmeler imzalamışlarsa da, memur sendikacılığı için henüz yasal düzenlemeler yapılmadığıdan bir sonuca varılamamıştır.[58]

1983 sonrası toplu iş sözleşmeleri uygulamalarının genel eğilimi şöyledir:

-Bu dönemde, yoğun bir toplu sözleşme faaliyeti yaşanmış ve her yıl ortalama olarak 2500 sözleşme bağıtlanmıştır.

-2822 sayılı Yasa, esas itibarıyla "işyeri" ve "işletme" düzeyinde sözleşme yapmayı öngörmüşse de, tarafların "grup toplu iş sözleşmeleri"ne yönelmeleri suretiyle daha üst düzeyde pazarlık yapma imkânı ortaya çıkmıştır. Başka bir deyişle, Türk toplu pazarlık sisteminin kendi ihtiyaçlarına göre geliştirdiği grup toplu iş sözleşmesi modelinin, toplu pazarlığı, işyerinin dar çerçevesinden daha geniş açılımlı işkolu pazarlığına doğru ittiği görülmektedir.

-Bu dönemde de, özellikle fiyat artışlarının yüksek seyrettiği 1987'den itibaren toplu sözleşmelerin öncelikli konusunu kuşkusuz ücret, ücret ekleri ve sosyal yardımlar oluşturmuş; ikincil konular, genel olarak yıllık izin ve fesih bildirim süreleri, kıdem tazminatı, 1994 sonrası yoğun toplu işten çıkarmalar karşısında kısmen de olsa iş güvencesi ile ilgili hususlar olmuştur.

---

[58] Örneğin Tüm Bel-Sen Gaziantep Büyükşehir Belediyesi ile 27 Şubat 1993'te toplu iş sözleşmesi bağıtlamış, ancak adı geçen belediyenin toplu sözleşme ile üstlendiği yükümlülükleri yerine getirmekten kaçınması üzerine konu yargıya intikal etmiş, sonuçta Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 6 Aralık 1995 tarihli kararında, yapılan toplu iş sözleşmesinin geçerli olabilmesi için "yasal bir düzenlemeye dayanması gerektiği" yönüde görüş bildirmiştir. Bkz. **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, C. 2, s. 362.

-Bu dönemde sözleşmelerin büyük çoğunluğu işyeri, az bir kısmı da işletme seviyesinde yapılmıştır.

-Dönemin sonlarında, özellikle global krizin bariz bir şekilde etkilediği sektörlerde, tekstil sektöründe olduğu gibi, pazarlık müzakereleri, tarafların sosyal diyalog çerçevesinde karşılıklı ödünleriyle istihdam güvencesi elde dilerek sonuçlanmıştır.[59]

1963-1980 döneminde hiç uygulanmayan teşmil hükmü, 2822 sayılı Yasa ile yeniden düzenlenerek bu kuruma işlerlik kazandırılmak istenmiştir. 2364 sayılı Yasa'nın uygulamada kaldığı 1980-1983 "Ara dönem"indeki kadar olmasa da, 1983 sonrası dönemde hükümetler, teşmil müessesesine işlerlik kazandırarak Bakanlar Kurulu, 1984 yılından 1996'ya kadar toplam 339 işyerini kapsayan 12 adet teşmil kararnamesi yayınlamıştır.[60] Ancak teşmilin, uygulamadaki aksaklık ve yetersizliklerden dolayı beklenen sonucu verdiği pek söylenemez. Teşmilin beklenen sonucu vermemesinde, ülkemizde tüm işletmeler içinde çok küçük (marjinal) işletmeciliğin yaygın olması, kayıtdışı ekonominin yaygınlığı gibi yapısal etkenler yanı sıra, teşmil yapılacak işyeri koşullarının yeterince incelenmemesi ve teşmilin geriye dönük olarak uygulamaya konulması gibi hususlar sayılabilir.

3. 1983 Sonrası Dönemde Grev ve Lokavt Uygulamaları

12 Eylül 1980 askerî müdahalesiyle başlayan ve üç yıl süren olağanüstü dönem sonrasında, sendikal hareketin yeterince kendini toparlayamaması, ara rejim ürünü olan yeni yasal çerçeveye kısa sürede uyum sağlayamaması psikolojik olarak grevlere tereddütlü ve temkinli[61] yaklaşılmaya yol açmıştır. Diğer taraftan, bünyesinde en çok üye barındıran işçi konfederasyonu Türk-İş'in geleneksel olarak izlediği "partilerüstü politika"prensibini sürdürmesi bağlamında, çalışma hayatını

[59] Örneğin tekstil sektöründe 1999 başlarında bağıtlanan sözleşmelerde, yıllık % 60 enflasyona rağmen çalışma hayatı literatürüne "kriz ücreti" olarak geçen % 30'luk ücret artışlarıyla yetinilmiştir.
[60] 1984'te metal işkolunda 1 işyeri için Türk Metal Sendikası'nın, aynı yıl dokuma işkolunda 1 işyeri için Teksif'in,1987'de yine dokuma işkolunda 1 işyeri için Teksif'in, 1990'da çimento, toprak ve cam işolunda 82 işyeri için Çimse İş'in, aynı yıl sağlık işkolunda 107 işyeri için Sağlık İş'in,1991'de gıda işkolunda 39 işyeri için Tekgıda İş'in, 1993'te gıda işkolunda 35 işyeri için Tekgıda İş'in, aynı yıl perol kimya ve lastik işkolunda 1 işyeri için Petrol İş'in, yine 1993'te inşaat işkolunda 9 işyeri için Yol İş sendikasının, 1995'te gemi işkolunda 15 işyeri için T.Dok Gemi İş Sendikası'nın, yine aynı yıl ağaç işkolunda 48 işyeri için Ağaç İş Sendikası'nın, 1995'te basın işkolunda 16 işyeri için Türkiye Gazeteciler Sendikasının bağıtladıkları toplu iş sözleşmeleri Bakanlar kurulu tarafından YHK'nın da görüşleri alınarak adı geçen işkollarında sözleşmesi bulunmayan toplam 339 işyerine teşmil edilmiştir. Bkz. SUBAŞI, a.g.t., s. 299; 24 Şubat 1995 tarih 22212 sayılı ve 14 Ağustos 1995 tarih 22374 sayılı Resmi Gazeteler; **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi,** C.3, s. 212.
[61] BALCI, a.g.e., s. 162.

ilgilendiren sorunlar karşısında iktidardaki ANAP hükümetiyle iyi ilişkiler ve "diyalog kurma" çabaları nedenleriyle grevler, 1984-1987 yılları arasında gerek katılım gerekse kaybolan işgünü sayısı bakımından küçük boyutlarda gerçekleşmiştir. Tablo 5'te görüldüğü gibi, 1985-1986 arasında, özel sektörde hiç greve başvurulmamıştır.

Ancak, Türk-İş'in iktidardaki ANAP hükümetiyle mevcut sorunlara çözüm aramak için diyalog kurma çabaları sonuçsuz kalınca,[62] 1986'dan itibaren Türk-İş'in öncülüğünde geniş katılımlı direnişler ve grevler başlamış, 1987'de grevde kaybolan gün sayısı, 1984 sonrası üç yıllık döneme göre yaklaşık on kat artarak 2.000.000 işgününe varmıştır.

Tablo 5,
Kamu ve özel kesimde greve katılan işçi ve kaybolan işgünü sayısı (1984-1998)

Yıllar	Katılan işçi sayısı			Kaybolan işgünü sayısı		
	Kamu	Özel	Toplam	Kamu	Özel	Toplam
1984	526	35	561	2.252	2.695	4.947
1985	2.410	-	2.410	-	194.296	194.296
1986	7.926	-	7.926	-	234.940	234.940
1987	6.507	23.227	29.734	325.707	1.636.233	1.961.940
1988	12.850	17.207	30.057	1.054.089	838.566	1.892.655
1989	30.153	9.282	39.435	2.258.638	652.774	2.911.407
1990	58.616	107.690	166.306	1.363.850	2.102.700	3.466.550
1991	62.528	102.440	164.968	1.189.428	2.619.926	3.809.354
1992	57.464	4.725	62.189	761.629	391.949	1.153.578
1993	2.189	4.719	6.908	75.468	499.273	574.741
1994	2.718	2.064	4.782	30.553	212.036	242.589
1995	178.539	21.328	199.867	4.249.920	588.321	4.838.241
1996	3.434	2.027	5.461	79.251	195.071	274.372
1997	3.362	3.683	7.045	60.061	121.852	181.852
1998	4.111	7.371	11.482	60.035	222.603	282.638
1999*	67	3.216	3.283	1.917	242.147	244.064

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Çalışma Hayatı İstatistikleri**, No: 23, Ankara, 1998, s. 66, calısma. gov. tr.
*30.11.1999 itibarıyla

Türk-İş ile hükümet arasında uzlaşma arayışları 1987 sonrası da sürmüş, ancak, 1987 seçimleriyle yeniden işbaşına gelen ANAP hükümetinin, "sınırlı ücret artışı" politikalarını sürdürmesi, sendikalarca

[62] Yüksel AKKAYA, **Neo-Korporatizm ve Türkiye'de Sendikacılık**, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1996, s. 254.

bir nevi “sendikasızlaştırma” olarak algılanan “sözleşmeli personel” uygulamalarına hız vermesi, keza “özelleştirme” politikalarında ısrarlı görünmesi gibi hususlar, taraflar arasında çalışma hayatı ile ilgili sorunlarda uzlaşma ve işbirliği ihtimalini ortadan kaldırmıştır. Bu nedenle, 1988-1991 yılları arasında, grevlere katılan işçi sayısı, toplu viziteye çıkma, yemek boykotu, çıplak ayakla yürüme şeklindeki toplu direnişler giderek artmış, özellikle 1989'da Türk işçi hareketleri tarihine "Bahar Eylemleri" olarak geçen geniş katılımlı eylemlere çok sayıda kamu işçisi katılmıştır. Nitekim, 1989 ve takip eden 2 yılda grevlerde kaybedilen işgünü sayısı 3.000.000’u aşmış, daha önemlisi bu iki yılda grevlere katılan işçi sayısı 1963’ten 1991’e kadar yapılan grevlerde en yüksek rakam olan 1980’deki 84.000 sayısını ikiye katlayarak 160.000’li rakamlara ulaşmıştır. [63]

1991 sonbaharında yapılan genel seçimler sonrası iktidar değişikliği olmuş, DYP-SHP Koalisyon Hükümeti kurulmuştur. Yeni hükümetin proğramında çalışma hayatı ile ilgili bazı taahhütlerde bulunulması, keza çeşitli UÇÖ sözleşmelerinin onaylanacağı sözü, ister istemez sendikaları bir beklenti içerisine sokmuştur. Nitekim 1992 yılından itibaren tablo 5’te görüldüğü gibi, gerek grev, gerekse greve katılan işçi, grevlerde kaybolan işgünü sayısı giderek gerileme eğilimine girmiştir. Hatta 1980 sonrası süreçte, 1984 ve 1985 yılı hariç tutulursa, 1993 ve 1994 yılları, 6.908 ve 4782 kişi ile grevlere en az katılımın gerçekleştiği yıllar olmuştur.

Çok sayıda kamu kesimi toplu iş sözleşmesinin yenileneceği yıl olan 1995'te, hükümet proğramında yer alan çalışma hayatı ile ilgili “işsizlik sigortası”, “iş güvencesi yasa tasarısı” gibi kimi vaatlerin yerine getirilmemesi, özellikle 5 Nisan ekonomik istikrar paketiyle açıklanan kararlar sonrasında % 100'leri geçen enflasyonla birlikte ücretlerin satın alma gücünün hızla düşmesi, toplu pazarlık görüşmelerinde tarafların kolayca uzlaşmaya varamamalarına, dolayısıyla toplu iş mücadelelerinde ciddi artışların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Nitekim 1995 grevleri, grev hakkının yasallık kazandığı 1963'ten günümüze kadar yapılan tüm grevler içinde hem katılan işçi sayısı, hem de grevlerde kaybolan işgünü sayısı bakımından en büyük grev olmuştur. 1995 grevlerinin bir diğer özelliği, kuşkusuz kamu kesimi ağırlıklı olmasıdır. Aynı dönemde kamu kesiminde 178.539 greve katılan işçiye karşılık özel kesimde greve katılan işçi sayısı 21.328’dir.

1996 başında ve ortalarında iki kez hükümet değişikliği yaşanmıştır. Tablo 5’te izlendiği gibi, 1996, 1997, 1998 ve 1999 yılındaki

[63] Adnan MAHİROĞULLARI, **1980 Sonrası Türk ve Fransız Sendikacılığı,** Kamu-İş Yayını, Ankara, 2000, s.101-102.

grevlerde hem sayı hem de kapsam bakımından büyük azalmalar görülmektedir.

1984-1999 dönemi arasındaki toplu iş mücadelelerinin genel özelliği, kapsam bakımından belirli bir süreçte "artma" yine belirli bir süreçte "azalma" eğilimi göstermesidir. Bu nedenle dönemi, iki ayrı süreçte yorumlamak daha yerinde olacaktır. 1984-1991 arası birinci dönemde, toplu iş mücadele araçları olan grev, lokavt ve direnişler özellikle 1987'den itibaren artma eğilimi göstermiştir. 1989'daki tabandan tavana doğru yayılan "Bahar Eylemleri", Türk işçi hareketleri tarihine yeni bir boyut kazandırmış; bir anlamda kamu kesiminde ücret kazanımları sağladığı kadar sendikalar açısından meşru zeminde kitle mücadelesi anlayışının yerleşmesinde de etkili olmuştur. Yine bu dönemde, Bahar Eylemleri çerçevesinde şekillenen toplu iş mücadeleleri, hükümetle işçi konfederasyonları arasında yeterli diyalog kurulamaması, ilişkilerin uzlaşma yerine çatışmaya, karşılıklı restleşmeye dönüşmesi sonucunda yoğunluk kazanmış, kamu kesiminde olduğu kadar, özel kesiminde de etkili olarak cereyan etmiştir. 8 yıllık birinci süreçte özel kesimde greve katılan toplam işçi sayısı 270.217, kamu kesiminde 171.180 kişidir. Grevlerde kaybedilen işgünü sayısı; özel sektörde 8.282.130, kamu sektöründe 6.193.964 olmuştur.

1984-1991 arası birinci dönemde lokavt uygulamalarına gelince, 1986'da her iki kesimde de lokavt uygulamasına gidilmemiştir. 1987'den itibaren grevlerdeki artışlarla birlikte lokavt uygulamalarında da bir artış yaşanmış, bu artış 1991 yılına kadar sürmüş; ancak 1991 sonrası düşüş eğilimine girmiştir.

1992-1999 arası ikinci dönemde, kendine özgü özellikleri olan 1995 yılı grevleri hariç tutulursa tablo 5 ve 6'da görüldüğü gibi, gerek grev, gerekse lokavtlarda hem katılım hem kaybolan işgünü sayısı bakımından giderek azalma görülmektedir. Bu durum, 1992-1999 yılları arasında işbaşına 7 farklı hükümetin gelmesi, dolayısıyla sendikaların işbaşına gelen hükümetlerin icraatlarına göre hareket etme düşüncesi, başka bir deyişle "bekle gör" politikaları izlemelerinin ve küreselleşme sürecine paralel olarak artan uluslararası rekabete uyum sağlayabilmek için gerek işçi, gerekse işveren kesiminin "çatışma" yerine "diyalog" arayışlarının da bir sonucudur.

1992-1999 arasındaki lokavtlarda dikkati çeken bir husus; 1995 yılındaki grevlerde yaşanan anormal artışın aksine lokavt uygulamalarında böyle bir artış yaşanmamasıdır. 1995 yılı grevlerinin kamu kesimi ağırlıklı olduğu ve yıl sonunda erken genel seçime gidileceği göz önüne alındığında, kuşkusuz hükümetin kamu kesimi işvereni olarak lokavt uygulamaktan kaçındığı söylenebilir.

Hak grevinin meşru olmadığı 1980 sonrası dönemde, toplu sözleşmelerin uyglanması sırasında karşılaşılan hak uyuşmazlıklarında, özellikle 1990'lı yıllarda artışlar yaşanmış; bazı belediyelerin parasal yetersizlikleri nedeniyle toplu sözleşme sonrasında işçilere ödenecek ücret artışları zamanında ödenememiş ya da bono ile ödeme yoluna gidilmiştir.

Tablo 6,
Kamu ve özel kesimde lokavta uğrayan işçi ve kaybolan işgünü sayısı (1984-1998)

Yıllar	Katılan işçi sayısı		Toplam	Kaybolan işgünü sayısı		Toplam
	Kamu	Özel		Kamu	Özel	
1984	-	-	-	-	-	-
1985		184	184		13.695	13.695
1986	-	-	-	-	-	-
1987	6.019	4.365	10.384	282.893	201.679	484.572
1988	10.064	3.665	13.729	925.461	159.596	1.085.057
1989	10.558	212	10.770	174.183	16.172	190.755
1990	48.904	9.535	58.439	964.578	223.513	1.188.091
1991	58.074	2.862	60.936	1045.740	142.979	1.188.719
1992	370	1.914	2.284	1.850	156.695	158.545
1993	-	1.437	1437	-	286.789	286.789
1994		552	552	-	104.869	104.869
1995	2.191	1.856	4.047	52.584	109.928	162.512
1996	3.101	660	3.761	37.212	123.156	160.368
1997	3.101	982	4.083	52.717	9.519	62.236
1998	-	500	500	-	5.284	5.284
1999	-	931	931	-	76.470	76.470

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Çalışma Hayatı İstatistikleri**, Ankara, 1998, s. 73; calısma. gov.tr.

1983 sonrası dönemde, Bakanlar Kurulu 1985 yılından itibaren çeşitli tarihlerde[64] özellikle Körfez krizi sürecinde ve 1995 yılında yoğun olmak üzere genel sağlık ve milli güvenlik nedenleriyle çok sayıda grev erteleme yoluna gitmiştir. Örneğin Körfez krizi sırasında Bakanlar Kurulu, 27 Ocak 1991'de yayımladığı kararname ile 102.846 işçiyi kapsayan grevleri ertelemiştir. Aynı şekilde, 17 Ekim 1995 tarihinde yoğun olmak üzere çok sayıda işyerinde 204.380 işçiyi kapsayan

[64] Bakanlar Kurulu, 1985 yılında 650, 1989'da 26.000, 1990'da 26.291, 1992'de 51.583, 1993'de 293 işçiyi kapsayan işyerlerinde grev ertelemiştir. Bkz. Selim GÜNDÜZ, **Türkiye'de Hükümetlerin Grev Hakkına Müdahaleleri (1983-1992),** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi) İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1995, s. 81.

grevler, Toplu İş Sözleşmesi Yasası'nın 33. maddesinde belirtilen nedenlerle ertelenmiştir.[65]

II- TOPLU PAZARLIK DÜZENİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

A- Türk Toplu Pazarlık Sisteminin Model Bir Sistem Olmayışı

Türkiye'de sendikaların kuruluşu, faaliyetleri ve sendikacılıkla ilgili kurumlar, Batı ülkelerinde olduğu gibi bir mücadele süreci sonrasında elde edilen kazanımlarla değil, yasalarla belirlenmiştir. Başka bir deyişle Türk sendikacılığı, toplumun iç dinamiklerinin çabalarıyla biçimlenmiş bir sendikacılık değildir. Dolayısıyla Türk sendikacılığı, kendine özgü geleneksel kurumlarını ve mücadele stratejilerini kazandığı deneyimlerle oluşturamamış, tamamen "düzen içi" örgütler olarak doğmuş, yasa koyucunun çizdiği çerçevede şekillenmiş ve gelişmiştir. Bu nedenle 1963'te yürürlüğe giren ve genel çerçevesi 275 sayılı Kanunla çizilen Türkiye'nin ilk "Toplu Pazarlık Kanunu" hazırlanırken, ister istemez Batı mevzuatı örnek olarak alınmış, dolayısıyla Yasa, büyük ölçüde bazı Batı ülkeleri toplu pazarlık yasalarından esinlenerek oluşturulmuştur.

Türk toplu pazarlık sistemi, tek bir ülkenin değil, çeşitli ülkelerin yasalarından yararlanılarak hazırlanmıştır. Örneğin yürütme organının grev veya lokavtları erteleme yetkisi A.B.D'nin 1947 tarihli Taft-Hartley Yasası'ndan esinlenerek hükme bağlanmış, toplu sözleşmelerden işyerindeki yetkili sendikaya üye olan işçilerin dışında "dayanışma aidatı" ödenerek yararlanabilme imkânı İsviçre, işyeri-işkolu sözleşme modeli Fransız sosyal hukukundan alınmıştır.

275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasası'nın 1983'te yerine ikame edilen 2822 sayılı Yasa, temel kurumları ile bir önceki 275 sayılı Yasa'nın büyük ölçüde bir benzeri ve devamıdır. Ne var ki, 2822 sayılı Yasa hazırlanırken, 275 sayılı Yasa'nın yürürlükte olduğu dönemde Yasa'nın işleyişinde sorun çıkaran bazı düzenlemeler yeni Yasada yer almamış, ihtiyaç duyulan bazı yeni düzenlemelere ise yer verilmiş olmasına rağmen, batılı ülkelerin sendikacılığından alınan temel kurumlar ve düzenlemeler, başka bir ifade ile "ana şablon" 2822 sayılı Yasa'da da muhafaza edilmiştir. Bu nedenle, günümüzde

[65] Petrol-İş, **1990 Yıllığı**, s. 289; **1991 Yıllığı**, s. 205-213, **95-96 Yıllığı**, s. 446-448.

yürürlükte olan 2822 sayılı Yasa'da çerçevesi çizilen Türk toplu pazarlık düzeninin kendine özgü bir model olma özelliği yoktur.[66]

B-Toplu Pazarlık Sistemine Şekil Veren Yasaların Ayrıntılı ve Kısıtlayıcı Düzenlemeler İçermesi

Günümüzdeki toplu pazarlık sistemine, başta 1982 Anayasası olmak üzere 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasası şekil vermektedir. Her iki yasa da, gerek 1961 Anayasası, gerekse 275 sayılı Yasa'ya göre toplu pazarlıkla ilgili oldukça ayrıntılı ve kısıtlayıcı düzenlemeler içermektedir.

1982 Anayasası'nın toplu iş sözleşmesi, grev hakkı ve lokavtı düzenleyen 53 ve 54. maddeleri, bir anayasada bulunması gerekenden çok daha fazla "ayrıntılara" yer vermiştir. Anayasa koyucu, zaman zaman bir yasa koyucusu gibi ayrıntılara girmiştir. Kuşkusuz Anayasa hazırlanırken böyle bir yola başvurulmasında, 1980 öncesindeki duruma bir daha düşmemek, yasama organı tarafından başkaca çözümler getirilmesini önlemek amaçlanmıştır.

Ayrıntılı yasal düzenleme sadece Anayasa'da yapılmamış, genel olarak toplu iş hukukunun çerçevesini belirleyen diğer yasalar da, ayrıntılı düzenlemelerle ilgili tarafların hareket alanını sınırlamayı öngörmüş, bir anlamda ayrıntılı hükümlerle sorunların önlenebileceği esasını benimsemiştir.[67] Ayrıntılı yasal çerçeve sadece menfaat gruplarının değil, yargı organlarının da faaliyet alanını kısıtlamaktadır. Halbuki, Batılı ülkelerde, özellikle sosyal hukuk alanında yeni gereksinimlere öncelikle yargı organları cevap bulmakta, yasama organları bu yoldan giderek objektif kurallar koymaktadır.[68]

1982 Anayasası özgür sendikacılık, özgür toplu pazarlık ve grev hakkına açıkça yer vermesine rağmen, bu haklara 1980 öncesine göre bazı "kısıtlamalar" da getirmiştir. Zira 1982 Anayasasının hazırlanmasında işçi kesiminden çok işveren kesiminin etkisi kuşkusuz olduğu kadar,[69] 1970-1980 döneminde çalışma ilişkilerinde yaşanan bunalımlar, uzun süreli grevler, işyerlerini tahribe varan işçi eylemleri gibi menfi etkenlerin kısıtlamalarda önemli rolü olmuştur. Bu bağlamda 1982

---

[66] Metin KUTAL, "Toplu Pazarlık Düzeninin ... ", s. 70

[67] Metin Kutal, **Türkiye'de Endüstri İlişkilerinin Yasal Çerçevesi**, T. Belediye-İş Sendikası Yayını, İstanbul, 1987, s. 19.

[68] Metin KUTAL, a.g.e., s. 17.

[69] Metin KUTAL, "Türkiye'de Toplu...", s, 85

Anayasası'nın, 1980 öncesi dönemde yaşanan toplumsal olaylara karşı bir tepki ürünü olduğu söylenebilir.[70]

Anayasa'nın 53. maddesi, "Aynı işyerinde aynı dönem için birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz" hükmü ile Batı ülkelerinde yaygın olarak uygulanan "çok düzeyli" toplu pazarlık yapma hakkını engellemiştir. Gerçi Anayasa toplu sözleşme düzeyini açıkça belirtmemiş ama, bir işyerinde hangi tür toplu sözleşme yapılmış olursa olsun bir sözleşme yürürlükte iken başka bir sözleşme yapılmasına Anayasa'nın 53. maddesi müsaade etmemektedir.

Anayasa'nın 54. maddesinde ise, grev hakkı ve lokavtı sınırlamaya, daraltmaya yönelik düzenlemeler yer almıştır. Adı geçen maddenin birinci fıkrasında, grev hakkının sadece toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında çıkan uyuşmazlık sonucu kullanılabileceği, dolayısıyla 275 sayılı Toplu Sözleşme Grev ve Lokavt Kanunu döneminde uygulama alanı bulan "hak grevinin" yasal olmayacağı, grev ve lokavt yasağı olan işyerlerindeki uyuşmazlıklarda, aynı şekilde grev ve lokavtın ertelendiği durumlardaki uyuşmazlıklarda zorunlu tahkim kurumu olan YHK'nın devreye gireceği hüküm altına alınmıştır (54/5). Grev hakkı ve lokavt Anayasa'da güvence altına alınmakla birlikte,dayanışma grev ve lokavtları, genel grev ve lokavtlar, verim düşürmeyi amaçlayan işi yavaşlatma grevleri yasaklanmışır (54/7).

Anayasa'daki toplu pazarlıkla ilgili düzenlemelere paralel olarak 2822 sayılı Yasada da kısıtlayıcı ve katı düzenlemeler söz konusudur. Örneğin, yetkili sendikanın belirlenmesinde sadece işyeri/işletme çoğunluğunu sağlamak temsil için yeterli görülmemiş, sendikanın kurulu bulunduğu işkolunda çalışan işçilerin en az % 10'unu temsil etme gibi ikinci bir koşul da öngörülmüştür m.12). Genel ve dayanışma grevleri yasaklanmıştır (25/3). Toplu hak uyuşmazlıklarında "hak grevi" yerine taraflara yorum ve eda davası açma öngörülmüştür (m.60, 61) Yasal grevin belirli nedenlerle Bakanlar Kurulunca ertelenmesinden sonra erteleme süresi içinde çözülemeyen uyuşmazlıkların ve grev yasağının bulunduğu işler ve yerlerdeki uyuşmazlıklara YHK tarafından çözülme zorunluluğu getirilmiştir (m.34, 52) Grev yasaklarına giren işyerleri ve işlerin kapsamı eski yasadakilere oranla ve "temel hizmetler" kavramı sınırını aşarak oldukça genişletilmiştir (29, 30).

Gerek Anayasa, gerekse 2822 sayılı Yasadaki bu tür kısıtlayıcı düzenlemeler, UÇÖ denetim organlarınca 1984'ten beri uluslararası normlara aykırı düzenlemeler olarak görülmektedir.[71]

---

[70] TALAS, **Türkiye'nin Açıklamalı ...**, s. 239.

[71] Geniş bilgi için bkz. Metin KUTAL, "Uluslararası Çalışma Normları Karşısında Türkiiye'de Sendikacılık ve Toplu Pazarlık Hukuku", **İktisat ve Maliye**, S. 4, Temmuz 1987, s. 146-152; Mesut

C-Toplu Pazarlığın Tüm Çalışanları Kapsayamaması

Türkiye'de toplu pazarlık, yasal ve yapısal nedenlerle Batı ülkelerine göre oldukça sınırlı sayıda çalışanı kapsamaktadır.

Gerek 1961, gerekse 1982 Anayasası, toplu pazarlıktan yararlanma hakkını tüm çalışanlara değil sadece "işçiler"e vermiştir. Eski Anayasa'nın 47. maddesinin, yürürlükteki Anayasa'nın 53. maddesinin birinci fıkrası toplu pazarlık hakkından kimlerin yararlanabileceğini hüküm altına almış, her iki fıkra da, toplu pazarlığın taraflarından biri için daha geniş kapsamlı "çalışanlar" sözcüğü yerine daha dar kapsamlı "işçiler" sözcüğünü kullanmıştır: "İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler" (1982 Anayasası, m. 53/1). Dolayısıyla, Anayasa'nın bu maddesi, yaklaşık 2.000.000 memuru açıkça bu hakkın dışında tutmuştur.

Gerçi, 23.7.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanunla Anayasada yapılan değişiklikler çerçevesinde her ne kadar 53. maddenin 2. fıkrasına eklenen bir hükümle Anayasa'nın 128. maddesi kapsamına giren kamu görevlilerinin kuracakları sendikaların idareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilecekleri öngörülmüşse de, şu aşamada Anyasa'da yapılan değişikliğin bu örgütlere işçi ve işverenlere tanınan türden toplu iş sözleşmesi yapma hakkı tanındığı söylenemez.[72] Kaldı ki, Anayasa'da değişikliğin yapıldığı 1995'ten bugüne kadar geçen 4 yıllık sürede, 53. maddede öngörülen kamu görevlilerinin örgütlenme ve toplu görüşme haklarını düzenleyen kanun tasarıları, Türkiye'nin, 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerle bağlantılı olan 151 sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi ile ilgili UÇÖ Sözleşmesini 1993 yılında onaylamasına rağmen henüz yasalaşamamıştır.[73] Memurların toplu pazarlık düzeninin dışında kalması, kuşkusuz toplu pazarlık kapsamını daraltmaktadır.

Türkiye'de toplu pazarlığın dar kapsamlı kalmasında bir başka yasal faktör, 1983 sonrası işbaşına gelen hükümetin, izlediği liberal politikalar gereği ekonomik sahada devletin etkinliğini azaltmak için başlattığı "özelleştirme" ile gündeme getirilen "sözleşmeli personel"

GÜLMEZ, **Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye**, TODAİE Yayını, C.1, Ankara, 1988.

[72] Metin KUTAL, "Anayasa'da Yapılan Son Değişiklikler Karşısında Kamu Görevlilerinin Örgütlenme Sorunları", **Türkiye Sendikacılığının Temel Sorunları**, Birleşik Metal İşçileri Sendikası Yayını, İstanbul, 1996, s. 87-88.

[73] DYP-SHP Koalisyon Hükümeti zamanında Memur sendikalarıyla ilgili 1994'te, birinci "Kamu Görevlileri Sendikaları Toplu Sözleşme ve Grev Kanunu Tasarısı" hazırlanmaya başlamış, ancak 1995'te parlamentonun erken seçim kararı almasıyla görüşülememiş, kadük kalmıştır. İkinci tasarı RP-DYP Hükümeti döneminde hazırlanmış, ancak tasarı bu dönemde de yasalaşamamıştır. 1998'de ANASOL-D Hükümeti döneminde ise tasarı geri çekilmiştir.

uygulamasıdır. Bu bağlamda, 1984 tarih ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile KİT'lerde, ne işçi ne de memur statüsünde olan bir çalışanlar grubu oluşturulmuş, dolayısıyla sayıları yaklaşık 280.000'e ulaşan sözleşmeli personel, yasal olarak toplu sözleşme düzeninin dışında bırakılmıştır.

Diğer taraftan, 1980-1983 arası olağanüstü dönemde YHK'nın bağıtladığı toplu iş sözleşmelerinde nitelikli işgücünü "kapsam dışı" bırakma uygulamaları 1983 sonrası dönemde de devam ettirilmektedir. Örneğin, 1995 verilerine göre bu yolla yaklaşık 55.000 işçi TİS kapsamı dışında kalmıştır.[74]

Toplu pazarlığın kapsamını daraltan yapısal faktörlerin başında ise, Türk ekonomisinde küçük ölçekli işletmelerin kuşkusuz önemli bir paya sahip olması gelir. Nitekim, Türkiye şartlarında sendikalaşmaya son derece elverişsiz 1-9 işçi çalıştıran küçük boy işyerlerinin toplam işyerleri içindeki payı, 1997 verilerine göre % 88.4'tür.[75] Yine aynı verilere göre 1-9 işçi istihdam eden toplam 481.710 işyerinin yaklaşık % 8'inde[76] yani sadece 38.000'inde sendikalaşmanın söz konusu olduğu göz önüne alınırsa, 443.000 işyerine toplu pazarlığın tarafı olan sendikaların giremediği gerçeği ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla bu ölçekteki işyerlerinde istihdam edilen 1.142.000 işçinin tamamına yakın bir kısmı, yaklaşık 1.000.000'u toplu sözleşme kapsamının dışında kalmaktadır.

Toplu pazarlığın kapsamını daraltan bir başka yapısal faktör, kayıtdışı (enformel) istihdamdır. Türkiye'de formel sektör istihdamı, yıllara göre nispî bir kararlılık göstermesine karşılık, enformel sektör istihdamı beklenen ve olması gerekenden daha hızlı bir biçimde artmaktadır.[77] Özellikle son yıllarda kırsal kesimden kentlere %4'ler oranının üzerinde yaşanan hızlı göç, nüfus artış oranlarının yüksekliği, ekonomik imkansızlıkların bir sonucu olarak yatırımların yeterli düzeyde yapılamayışı nedeniyle kentleşen yeni işgücüne formel sektörde iş imkanı sağlanamayışı Türkiye'de kayıtdışı istihdamı giderek tırmandıran önemli etkenler olmuştur.

Kayıtdışı istihdamın sayısal boyutlarını belirlemek güç olsa da, bazı bilinen verilerden hareketle yapılan hesaplar bu tür istihdamın Türkiye'de 4.000.000 civarında olduğunu ortaya koymaktadır. Kayıtdışı istihdamın söz konusu olduğu işyerlerinde çalışan işçilerin genel olarak örgütlenmedikleri bilinen bir gerçektir. Kayıtdışı istihdamın yasa dışı bir istihdam biçimi olduğunun bilincindeki işveren, işyerinde kayıtdışı işçi çalıştırıyorsa, yasal bir kurum olan sendikaların işyerine girmesinden

---

[74] Petrol-İş, **95-96 Yıllığı,** s. 547**.**
[75] ÇSGB **Çalışma Hayatı İstatistikleri**, Ankara, 1997, s. 128.
[76] Yüksel AKKAYA, " Türkiye'de Sendikalaşma ve Bazı Özellikleri", **İktisat Dergisi,** S. 332, s. 53-54.
[77] Nusret EKİN, **Kayıtdışı Ekonomi Enformel İstihdam**, İTO Yayınları, İstanbul, 1995, s. 74.

rahatsız olacaktır. Bu nedenle bu tip işyerlerinde sendikalı işçinin barınması zordur.

Bu nedenle sendikaların giremediği bu tip işyerlerinde çalışanlar doğal olarak toplu pazarlığın kapsamı dışında kalmaktadır. Örneğin 1996 itibarıyla kayıt altındaki aktif sigortalı sayısı olan 6.478.000[78] (SSK'ya kayıtlı 4.600.000+Emekli Sandığına kayıtlılar 1.878.000) rakamı, yine aynı yılın nüfus istatistiklerinden hareketle formel ve enformel sektörlerde ücretli olarak çalışan 10.611.253 rakamına bölündüğünde, Türkiye'de formel istihdam oranının %61, kayıtdışı istihdam oranının ise %39 olduğu görülmektedir. %39'luk kayıt dışı istihdam oranının sayısal değeri yaklaşık dört milyon ücretli demektir.

Netice olarak, Türkiye'de 37 yıllık uygulamaya rağmen toplu pazarlık kapsamında sınırlı sayıda çalışan bulunmaktadır. Sanayileşmiş Batı ülkelerinin çoğunda toplu pazarlık kapsamında bulunanlar, tüm çalışanların % 90'ını oluştururken, Türkiye'de bu oran sendikalı işçiler baz alındığında ortalama olarak % 25'lerde, tüm ücretliler baz alındığında ortalama %12.5'larda seyretmektedir. 1963-1999 sürecinde toplu pazarlık, kapsam olarak en yüksek düzeye bu hakkın yasalaşmasından bir yıl sonra % 57.1 oranla 765.317 sendikalı işçinin 436.762'sinin toplu iş sözleşmesi kapsamına alındığı 1964'te ulaşmıştır. 1980 sonrası süreçte ise, TİS'in kapsadığı işçi sayısı bakımından 1.000.000'un üzerine sadece 1982, 1991 ve 1993 yıllarında çıkmış, diğer yıllar hep 1.000.000 işçi sayısının altında ve oran olarak % 25'den daha düşük düzeylerde kalmıştır.

D-Barışçı Çözüm Yollarının Toplu Pazarlık Sistemi İçinde Etkili Olamaması

Yasa koyucu, 1980 öncesinde olduğu gibi 1980 sonrasında da toplu iş uyuşmazlıklarının çatışmaya dönüşmeden barışçı yollarla çözülmesi amacıyla bazı kurumsal yapılanmalar ihdas etmiştir. Toplu iş uyuşmazlıklarının barışçı yollarla çözümü için 1980 öncesinde "uzlaştırma" kurulu söz konusu iken, 1983 sonrasında bu kurulun yerini "arabuluculuk" kurumu almıştır. Ancak, bu konda önemli olan husus, 1980 öncesi dönemde olduğu gibi bu dönem sonrasında da tarafların uyuşmazlık halinde arabuluculuğu aşılması gerekli bir formalite olarak görmeleridir.[79]

Tarafların biri birlerine ve üçüncü bir şahsın kararına güven duymamaları nedeniyle, çıkar uyuşmazlıklarında belirli bir süreç

[78] Petrol-İş, **95-96 Yıllığı**, s. 497.
[79] Metin KUTAL, "Türkiye'de Endüstri lişkileri Sisteminde Toplu Pazarlıkla İlgili Sorunlar", **İktisat ve Maliye Dergisi,** Cilt: 34, Sayı: 10, Ankara, 1987, s. 389.

sonrasında başvurulması zorunlu olan resmi arabulucu dışında, seçimi ihtiyarî olan "özel hakem"e pek başvurulmadığı bilinmektedir. Ayrıca arabuluculuğun etkin bir biçimde sürdüğü ve başarıyla sonuçlanma ihtimalinin mevcut olduğu durumlarda bile, sendikaların üyeleri gözünde toplu sözleşmeye ne denli güç koşullar ve çabalar altında ulaştıkları olgusunu ortaya koymak amacıyla mutlaka grev ilanına gitme düşünceleri, arabuluculuğun potansiyel katkısını gölgelemektedir.[80]

Diğer taraftan, yüksek oranlarda seyreden enflasyon ve fiyat istikrarsızlığı, sendikalararası rekabet ve uzlaşma kültürü noksanlığı toplu pazarlık sürecinde tarafların anlaşmalarına bir engel oluşturduğu gibi arabuluculuğun başarısını da olumsuz yönde etkilemektedir.[81] Dolayısıyla barışçı yolların başarısının, sendikacılık ve toplu sözleşme düzeninin temel sorunlarının çözümüne bağlı olarak artacağı kuşkusuzdur.[82]

1980 sonrası arabuluculukla ilgili uygulamalara bakıldığında, tablo 7'de görüldüğü gibi Türkiye'de barışçı çözüm yollarının toplu iş uyuşmazlıklarının çözümünde yeteri kadar etkin olamadığı görülmektedir. Tabloda, ilk defa 1997 yılında anlaşma ile sonuçlanan uyuşmazlıkların kapsadığı işçi sayısı, uyuşmazlıkla sonuçlananlardan fazla çıkmıştır.

Tablo 7,
Yıllara göre resmi arabuluculuk çalışmaları (1989-1998)

Yıllar	Anlaşma ile		sonuçlanan	Uyuşmazlık ile		sonuçlanan
	uyuşmazlık sayısı	işyeri sayısı	kapsadığı işçi sayısı	uyuşmazlık sayısı	işyeri sayısı	kapsadığı işçi sayısı
1989	668	1.583	107.300	976	5442	539.758
1990	302	779	80.410	1073	3276	448.356
1991	280	608	96.555	659	2609	604.302
1992	260	2.341	88.872	835	3766	453.697
1993	479	1.874	86.822	613	5357	529.871
1994	188	618	36.733	682	2010	223.414
1995	180	821	35.005	689	8287	639.299
1996	214	1.216	108.185	538	1328	122.821
1997	206	1.995	197.213	322	762	105.933
1998	348	1.155	123.627	513	1.470	200.516

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Çalışma Hayatı İstatistikleri**, Ankara, 1998, s.49.

[80] DERELİ, " Toplu Pazarlık Düzeninde Üücretler ...", s. 16.
[81] Zeki ERDUT, **Avrupa Topluluğuna Tam Üyelik Bakımından Türk Endüstri İlişkileri Sisteminin Değerlendirilmesi**, Kamu-İş Yayını, Ankara, 1992, s. 181; Metin KUTAL, " Türk Hukukunda Resmi Arabuluculuk Uygulaması ve Sorunları (III)", **İktisat ve Maliye Dergisi**, C. 35, S. 2, Mayıs 1988, s. 81.
[82] Nuri ÇELİK, "İş Hukukumuzdaki Arabuluculuk Sisteminin Genel Olarak Değerlendirilmesi", **Metin kutal'a Armağan**, Tuhis Yayını, Ankara, 1998, s. 56.

E-Toplu Pazarlığın Genellikle Ücret Pazarlığı Üzerinde Yoğunlaşması

Toplu pazarlığın genel amacı, Anayasa'nın 53. maddesinin 1. fıkrasında belirtildiği üzere, "İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler." şeklinde ifade edilmiştir. 53. maddenin bu fıkrasında geçen "ekonomik durumlar"kavramı ile; ücret ve ücret ekleri, "sosyal durumlar" ile sosyal yardımlar, "çalışma koşulları" ile çalışma saatleri ve izinler, istihdam güvencesi gibi hususlar çağrıştırılarak bir bakıma toplu iş sözleşmelerinin "ana konuları" da belirlenmiş olmaktadır.

Toplu pazarlığın geleneksel işlevi kuşkusuz ücretler üzerindeki iyileştirmelerdir. Ancak son yıllarda, geleneksel olarak toplu sözleşmelerin en başta gelen öncelikli konusu olan "ücretler"in, özellikle gelişmiş Batı ülkelerinde giderek yerini istihdam güvencesi, çalışma saatleri, mesleki eğitim gibi diğer konulara bıraktığı gözlemlenmekte; başka bir deyişle 1970 sonrasında yaşanan önemli yapısal "değişim"ler karşısında Batıdaki sendikaların eskiden beri ücret pazarlığına dayalı pazarlık stratejilerini değiştirmek zorunda kaldıkları bilinmektedir.[83] Türkiye'de ise, uzun yıllardan beri fiyat istikrarının sağlanamaması, 1980 sonrası enflasyonun ilk 7 yıl %40'lar civarında, 1987'den günümüze kadar %70'lerin üzerinde seyretmesi, keza gelir dağılımının dengesizliği gibi faktörler, toplu pazarlığın öncelikli olarak "ücret pazarlığı"üzerine yoğunlaşmasını zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle, Türkiye'de sendikalar ile işverenler arasında bağıtlanacak toplu iş sözleşmelerinde pazarlığın odak noktasını öncelikli olarak ücret artışlarının oluşturması doğal karşılanmalıdır. Kaldı ki, toplu pazarlıkta önceliği ücret iyileştirmelerine vermeyen, tatminâr ücret artışları elde edemeyen, enflasyon karşısında üyelerinin satın alma gücünü koruyamayan sendikaların, sendikal rekabet ortamında üye kaybetmek sonucu ile karşı karşıya kalmaları kaçınılmazdır.

SONUÇ

Türkiye'de otuz yedi yıllık bir geçmişi olan toplu pazarlık sistemi, zaman zaman ortaya çıkan kesintiler, özellikle1971 ara rejimi ve 1980 askerî müdahalesiyle duraklama dönemi yaşamasına rağmen, sendikal hareket içinde vaz geçilemez bir düzen olarak işlevini sürdürmektedir.

---

[83] Toker DERELİ, "Globalleşen Dünyada Sosyal Politika ve Toplu Sözleşme Düzeninde Yeni Arayışlar", **2000'li Yıllarda Endüstri İlişkilerine Bakış**, MESS Yayını, İstanbul, 1994, s. 69.

Toplu pazarlık düzeninin yasallık kazandığı 1963'ten sonra sayısal olarak yoğun bir toplu iş sözleşmesi bağıtlama dönemine girilmiştir. Bazı yıllarda toplu sözleşmelerle reel ücret artışları elde edilmekle birlikte, bazı yıllarda da, Türkiye'de adeta kronikleşen enflasyon nedeniyle ücret artışları satın alma gücünü korumaktan uzak kalmıştır.

Türkiye'de toplu sözleşmelerin kapsadığı çalışan sayısı, sanayileşmiş Batı ülkelerine göre oldukça sınırlı düzeydedir. Toplu iş sözleşmeleri, bazı yıllar kapsam bakımından %50 düzeyini geçmişse de, genelde sosyal güvenlik kapsamındaki işçilerin ortalama olarak ancak % 25'ini kapsayabilmektedir. Toplu pazarlıktaki kapsam darlığı, kuşkusuz yapısal nedenlere bağlı olduğu kadar yasal nedenlerle de ilgilidir. Özellikle 1980 sonrası Devleti küçültmek amacıyla sürdürülen özelleştirme çalışmaları, keza aynı dönem sonrasında KİT'lerde uygulamaya konan sözleşmeli personel istihdamı, yine ülke genelinde önemli ölçüde eformel istihdamın varlığı, kamu çalışanlarına grevli toplu pazarlık hakkını verecek yasal düzenlemelerin henüz yapılamaması, tüm işletmelerin içerisinde sendikalaşmaya elverişsiz 1-9 işçi çalıştıran küçük işyerlerinin yüksek oranda olması Türkiye'de toplu pazarlığın kapsamını daraltan önemli nedenler arasında sayılabilir.

Toplu iş mücadelelerinin Türkiye'de bilinen nedenleri arasında kuşkusuz ilk sırayı ücret artışına dayalı uyuşmazlıklar almaktadır. Türk sendikacılığında, toplu pazarlıklardan kaynaklanan iş uyuşmazlıkları dışında, sendikaların yeni sosyal haklar elde etmek amacıyla toplu iş mücadelelerine başvurduklarına seyrek olarak rastlanmaktadır. Bunda, kuşkusuz toplu iş mücadeleleri ile ilgili yasal çerçevenin çok sayıda yasak ve katı düzenlemeler içermesinin önemli rol oynadığı kadar, Türk sendikacılığının ideolojik ve çatışmacı sendikacılık yerine genellikle pragmatist ve uzlaşmacı bir sendikacılık anlayışını benimsemesinin de katkısı büyüktür.

1980 öncesi dönemde toplu iş mücadeleleri, 1970'li yılların başlarına kadar mutedil seviyelerde seyretmiştir. Ancak sendikacılık anlayışları bakımından karşıt kutuplarda yeni konfederasyonların kurulmasıyla "sendikal rekabet"in kızışması, keza DİSK'in benimsediği "sınıf sendikacılığı"ve toplu pazarlıkta "mücadeleci sendikacılık" anlayışı nedenleriyle toplu iş mücadeleleri daha sonraki yıllarda artma eğilimi göstermiştir.

1980 sonrası toplu iş mücadelelerinde, özellikle 1987'den itibaren beş yıllık bir süreçte dönemin hükümetleriyle diyalog kurulamaması nedeniyle giderek artışlar yaşanmıştır. 1991'deki hükümet değişikliğinden günümüze kadar olan toplu iş mücadelelerinde, kamu

kesimi ağırlıklı toplu sözleşme dönemi olan 1995 yılındaki toplu iş mücadeleleri hariç tutulursa, gözle görülür bir gerileme yaşanmaktadır.

Türk toplu pazarlık düzeni, Batı ülkelerinde olduğu gibi bir mücadele süreci içinden geçerek şekillenmediğinden kendine özgü bir model olma özelliği yoktur. Türkiye'de toplu pazarlığın geleneksel konuları içinde yer alan ücret pazarlığı, 1980 sonrasında da öncelikli yerini korumaktadır. Başka bir ifade ile, sendikalar, "ücret sendikacılığı" dışına henüz çıkamamışlardır. Toplu pazarlık düzeni, yasal ve yapısal engellerle tüm çalışanları kapsayamamakta; barışçı çözüm yolları toplu iş mücadelelerinde yeterince etkili olamamaktadır. Toplu pazarlık mevzuatındaki bazı kısıtlamalar, T.C'nin onayladığı özellikle 98 sayılı "Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin Sözleşme" ilkelerine ters düşmekte, başta ILO olmak üzere uluslararası kuruluşlarda Türkiye aleyhinde kararlara neden olmuştur.

Ne var ki, otuz yedi yıllık bir süreç içinde, çoğulcu demokrasilerin bir ürünü olan toplu pazarlık sistemi, Türkiye'de sosyal taraflarca emek-sermaye ilişkilerinde vaz geçilmez bir kurum olarak benimsenmiştir. Türk Toplu Pazarlık Sistemi, sendikal örgütlenmenin tüm çalışanlara yaygınlaştırılması, ILO konferanslarında şikayet konusu olan toplu pazarlık mevzuatındaki bazı hususların yeniden gözden geçirilmesiye kuşkusuz endüstri ilişkileri sistemi içinde gelişmesini sürdürecektir.

TAKIM ÇALIŞMASI KAVRAMI VE BİR FİRMA UYGULAMASI

Araş. Gör. Halil ZAİM [*]

GİRİŞ

Bilindiği gibi son yıllarda meydana gelen gelişmeler neticesinde geleneksel organizasyon yapılarının ve yönetim anlayışının geçerliliğini kaybetmeye başladığı ve işletmelerin köklü bir örgütsel değişim sürecine girdiği görülmektedir. Toplam kalite yönetimi, değişim mühendisliği, sanallaşma ve sanal işletmeler, öğrenen örgütler gibi pekçok kavram sözkonusu değişim sürecinin birer alt başlığı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çalışmamızda günümüz işletmeleri için büyük önem arzeden "takım çalışması" incelenmektedir. Bu anlamda birinci bölümde takım kavramı ve başlıca takım çeşitleri ele alınmakta, ikinci bölümde takım esasına göre çalışma ve güçlendirme kavramları üzerinde durulmakta ve takım çalışmasının başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için yapılması gerekenler anlatılmaktadır. Nihayet üçüncü ve son bölümde ise konuyla ilgili bir uygulamaya yer verilmektedir. Uygulama bölümünde ise isminin açıklanmasını istemeyen bir firma (X A.Ş.) ele alınmakta ve bu firmadaki takım çalışması uygulamalarından örnekler verilmektedir. Verilen bu örneklerin ardından da firmadaki bazı göstergeler incelenerek takım çalışmasının sonuçları hakkında bir fikir elde edilmeye çalışılmaktadır.

1. Takım (grup) Kavramı

1.1 Tanımı

Grup en basit şekliyle, benzer amaçlı ve ortak değerleri paylaşan kişilerin oluşturduğu ilişkiler topluluğu şeklinde tanımlanabilir. Bu tanıma göre özellik ve yetenekleri birbirinden farklı olan kişilerin bir ortak amaç doğrultusunda karşılıklı etkileşim ilişkisini gerçekleştirmeleri halinde grup

[*] **İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi**

ortaya çıkmaktadır. Bu açıklamalar ışığında grup, belirli amaçlara ulaşmak için biraraya gelen, aralarında etkileşim ve karşılıklı bağımlılık bulunan iki ya da daha fazla kişiden oluşan topluluk şeklinde tanımlanabilir[1]. Son yıllarda grup kavramı yanında takım veya ekip (team) kavramı giderek artan ölçüde kullanılmaya başlamıştır. Hatta bazı yazarlar grup ile takım kavramlarının birbirlerinden farklı olduğunu savunmaktadırlar. Bu anlamda bir grup aşağıdaki özellikler varsa takım olarak adlandırılır :

- önderliğin paylaşılan bir faaliyet olarak mevcudiyeti
- grubun kendine has amaç ve misyonunun varlığı
- sorun çözmenin grubun varlık sebebi olması
- etkinliğin grubun ortak ürünleri ve çıktısıyla ölçülmesi[2]

1.2 Takım Çeşitleri

Takımlar pekçok farklı şekilde sınıflandırılmakdadır. Resmî takımlar-gayrı resmî takımlar, birincil takımlar-ikincil takımlar gibi pekçok farklı takım sınıflandırması bulunmaktadır. Ancak genellikle takımlar yaptıkları işlere göre ve bu işleri nasıl yaptıklarına göre ele alınmaktadır. Bu anlamda başlıca takım çeşitleri aşağıdaki gibi sıralanabilir.

1.2.1 Çalışma Takımları

Çalışma takımları bir ürünün tasarlanması, üretimi ve dağıtımı vaya bir hizmetin sunulması gibi görevleri üstlenirler. Bunlar genellikle montaj hattında olan işgörenler tarafından üstlenilen ve işletmeye doğrudan değer katan işleri gerçekleştirirler. Bunların başında, araştırma ve geliştirme, üretim, satış ve müşteri hizmetleri gelmektedir. Örnek vermek gerekirse üretim takımları, yeni ürün geliştirme takımları, pazarlama takımları birer çalışma takımıdır. Çalışma takımlarında genellikle çok yönlü eğitim almış, ve belirli bir ürünü üretmek için gerekli olan bütün özelliklere sahip işgörenler istihdam edilmektedir. Aynı zamanda çalışma takımları genellikle sürekli ekiplerden oluşmaktadır[3].

1.2.2 Geliştirme Takımları

Geliştirme takımları örgütsel değişime katkıda bulunmak amacıyla kalitenin arttırılması, maliyetlerin düşürülmesi, veya yeni teknolojilere geçişin sağlanması gibi konularda çalışmalar yapar ve bu

[1] Ömer Dinçer, Yahya Fidan, ***İşletme Yönetimi*****,** Beta Yayınları, İstanbul : 1996, ss. 330-331.
[2] Tamer Koçel, ***İşletme Yöneticiliği*****,** Beta Yayınları, 6. Baskı, İstanbul : 1998, ss. 418-419.
[3] Joseph Boyett, Jimmie Boyett, ***Guru Guide***, John Wiley and Sons, Inc, USA : 1998, s. 142.

çalışmaların sonunda önerilerde bulunurlar. Geliştirme takımları, çalışma takımlarının aksine genellikle daimî değil geçici ekiplerdir ve üyeleri birden çok ekipte aynı anda görev alabilmektedirler. Proje takımları, kalite takımları, özerk takımlar, süreç takımları geliştirme takımlarına verilebilecek başlıca örneklerdendir[4].

1.2.2.1 Proje Takımları

Proje takımları belirli bir projenin gerçekleştirilmesi için kurulan ekiplerdir. Proje ekipleri kısa, orta ve uzun vadeli olarak kurulabilmekte ve genellikle ekip üyeleri proje süresince ekipte tam gün çalışmaktadır[5].

1.2.2.2 Süreç Takımları

Süreç takımları belirli bir sürecin iyileştirilmesi amacıyla oluşturulan takımlardır. Süreç odaklı yönetim anlayışının önem kazanması sonucunda yönetimler genellikle iş süreçlerinin geliştirilmesi amacıyla süreç takımlarına büyük önem vermektedir. Süreç ekipleri genellikle iyi eğitim görmüş, tecrübeli, yüksek vasıflı ve beyaz yakalı işgörenlerden oluşmaktadır.

1.2.3 Çapraz Fonksiyonlu Takımlar

Çapraz fonksiyonlu takımlar, üyelerinin çeşitli işletme fonksiyonlarından gelen kişilerin oluşturduğu takımlardır. Mühendislik, pazarlama, finans imalat ve insan kaynakları dallarından gelen kişilerin oluşturduğu takım bu anlamda bir çapraz takımdır[6].

1.2.4 Entegrasyon Takımları

Entegrasyon takımları organizasyon içerisinde koordinasyon sağlayan ekiplerdir. Bu takımlar iki veya daha çok sayıda çalışma ve/veya geliştirme takımını birbirine entegre ederek belirli bir ortak amaç doğrultusunda çalışmalarını sağlarlar. Bu ortak amaç müşteri, piyasa veya teknoloji olabilir. Entegrasyon takımlarının üyeleri genellikle bu ekibin organize ettiği bağımsız çalışma ve/veya geliştirme takımlarının üyelerinden seçilmektedir. Yönetim takımları entegrasyon takımlarına güzel bir örnek teşkil etmektedir[7].

---

[4] Boyett, s. 142.
[5] Cheryl Zobal, "The Ideal Team Compensation System", ***Team Performance Management*****, V**ol: 4, No: 5, 1998, ss. 236-237.
[6] Koçel, s. 421.
[7] Boyett, s. 143.

1.2.5 Kendi Kendini Yöneten Takımlar

Çağdaş yönetim anlayışında günden güne önem kazann bir başka önemli kavram ise "kendi kendini yöneten takım" kavramıdır. Bunlar, temel yönetim fonksiyonu olan planlamayı kendisi yapan, iş dağılımını kendisi kararlaştıran ve üretim için gerekli kararları kendisi veren ekiplerdir. Sürekli olabilecekleri gibi, geçici ve belirli süreli de olabilirler. Üyeleri genellikle beyaz yakalı ve yüksek vasıflı işgörenlerdir[8].

1.2.6 Problem Çözücü Takımlar

Organizasyonda karşılaşılan herhangi bir problemin çözümüne yönelik olarak oluşturulan genellikle geçici olarak kurulan ekiplerdir. İşgörenler daimî ve esas işlerine ilave olarak bu ekiplerde part-time görev almaktadırlar[9].

1.2.7 Sanal Takımlar

İşin, işyerinin ve hatta işletmelerin fizikî mekândan bağımsızlaşması sürecine paralel olarak oluşturulacak ekiplerin de aynı mekanı paylaşma zorunluluğu ortadan kalkmaktadır. Genellikle proje bazlı olarak kurulan sanal ekipler ileri derecede esnek bir yapıya sahiptirler. Çoğu zaman her biri kendi sahasında uzmanlaşmış kişilerden oluşturulan sanal ekipler, işletmelere esneklik, düşük maliyet ve kalitenin yanısıra bilgiye dayalı değer üretebilme ve sürat avantajını da kazandırabilmektedir. Ayrıca çalışanlar ise ırk, cinsiyet, düşünce ayrımı gibi bir takım olumsuzluklardan daha az etkilenmektedirler[10].

1.2.8 Gönüllü Kurulan Takımlar

Yukarda sayılan takım çeşitlerine ilave olarak bir de yönetimin zorlaması olmaksızın işgörenler tarafından gönüllü olarak kurulan takımlar bulunmaktadır. "*Kalite çemberleri*" olarak da isimlendirilen bu takımlara katılım gönüllü olup yönetimler bu konuda ancak teşvik etmek ve gerektiğinde yol göstermekle yetinmektedirler. Özellikle Japon sistemindeki başarılı uygulamaları ile dikkati çeken kalite çemberleri günümüzde pek çok işletme tarafından da uygulanmaktadır.

---

[8] Koçel, s. 421.
[9] Koçel, s. 421.
[10] Sacha Cohen, "On Becoming Virtual", ***Training and Development***, Vol: 51, No: 5, 1997, ss. 30-32.

2. Takım Çalışması ve Güçlendirme

Takım çalışması kavramı hiyerarşik organizasyon şemasının ve tüm yetkinin merkezde toplandığı geleneksel yönetim anlayışının değişerek takım esasına dayalı yeni bir örgütlenme biçimi ve yönetim anlayışını ifade etmektedir. Bu anlamda takım esasına dayanan bir kurum kültüründe "gücün" yöneticilerden takımlara kaydığı görülmektedir[11]. Bir diğer ifade ile takım çalışması merkezde toplanan yetkinin kısmen veya büyük ölçüde takımlara devredilmesi ve bu anlamda çalışanların ve çalışma ekiplerinin "güçlendirilmesi"dir. Burada sözkonusu olan kavram yetki dervi değil güçlendirmedir. Zira yetki devri yöneticinin işin sonucundan sorumlu kişi olarak, gerekli gördüğü için kendisine ait bir hakkı, daha iyi sonuç elde edebileceği düşüncesiyle bir astına geçici olarak devretmesini ifade etmektedir. Takım çalışmasında sözü geçen güçlendirme kavramı ise işi fiilen yapan kişi (veya kişilerin) uzmanlık bilgisini, fırsatları görmesini, gerekli kararları vermesini ve işe karşı tutumunu değiştirmek; kısacası işin sahibi haline getirmektir. Takım çalışmasında güçlendirmenin en üst seviyesi işletmenin kendi kendine yöneten takımlar bazında örgütlenmesidir. Burada tüm takım elemanları, işletmenin misyonu ve vizyonu doğrultusunda, kendi işleri ile ilgili olarak, işin anlam ve çerçevesi ve işin kapsamına ait kararları vererek uygulamakta ve sonuç üretmeye çalışmaktadır[12].

2.1 Önemi

Günümüz işletmeleri bir dizi avantajından dolayı takım çalışmasına büyük önem vermektedirler. 1998 yılında yayınlanan ve Fortune Dergisi'nin ABD'de en iyi 1000 şirket olarak belirlediği şirketler üzerinde yapılan bir ankette, şirketlerin % 47'sinin takım çalışmasına geçtiklerini, kalanların ise % 60'nın takım çalışmasına büyük önem verdikleri ve önümüzdeki yıllarda bütünüyle takım çalışmasına geçmeyi planladıklarını ortaya koymaktadır. İşletmeleri takım çalışmasına yönelten sebeplerin başında müşteri tatminini ve verimliliği artırmak, ürün ve hizmet kalitesini yükseltmek, daha fazla esneklik, işgören tatmini ve motivasyonunun yükseltilmesi ve böylelikle işçi devrinin düşürülmesi, teknolojik gelişmelere ayak uydurma ve maliyetlerin düşürülmesi gelmektedir[13]. Günümüzde AT&T, Kodak, Motorola, HP ve daha pekçok

[11] Steven E. Gross, "When Jobs Become Team Roles, What Do You Pay For?", ***Compensation and Management Review*****, V**ol: 29, No: 1, 1997, s. 49.
[12] Koçel, ss. 299-305.
[13] Zobal, ss. 236-237.

önde gelen şirket takım çalışmasını uygulamakta ve bu sayede büyük başarılar kazanmaktadır[14].

2.2 Takım Çalışmasına Geçiş ve Takımların Oluşturulması

Geleneksel bir organizasyon yapısı ve yönetim anlayışından takım esasına dayalı bir organizasyon yapısına geçişin dört boyutu bulunmaktadır. Bunlardan ilki özerk takımların oluşturulması, ikincisi yönetimin kontrol anlayışının değişmesi, üçüncüsü ekiplerin rollerinin ve hedeflerinin doğru biçimde belirlenmesi ve nihayet yönetim yapısının ve anlayışının takım esasına göre yeniden yapılandırılmasıdır. Kuşkusuz bu geçiş sürecinde eğitim son derece önemli bir yer tutmaktadır. Zira genellikle örgütsel değişim sürecinde en zor aşama kağıt üstünde örgüt şemasının değişmesi değil, gerçek manada kurum kültürünün ve yönetim anlayışının değişmesidir. Bunun için takım esasına göre yönetim çalışmaları mutlaka toplam kalite yönetimi, değişim mühendisliği veya reorganizasyon gibi uygulamalarla birlikte ele alınmalıdır. Takım çalışmasına geçişte öncelikle işletmeyi yeniden yapılanmaya götüren nedenler doğru olarak tesbit edilmelidir. Bunu takiben yardımlaşma teşvik edilmeli, önerilere açık ve katılımcı bir yönetim anlayışı oluşturulmalıdır. Ve en geniş anlamda yönetim takımları ve takım çalışmasını desteklemeli ve teşvik etmelidir[15].

Bu anlamda geleneksel yönetim anlayışından takım esasına dayalı yönetimlere geçişte dört aşamalı bir geçiş programı önerilebilir. Birinci aşamada yönetimler tarafından atanan takım liderleri önderliğinde çapraz takımlar oluşturulabilir. Başlangıçta takım liderleri takım üyelerini problem çözme ve kollektif sorumluluk gibi konularda eğitirler ve gerektiğinde risk ve sorumluluk alma anlayışı geliştirilir. Takım liderleri ekibin ortak amacının, hedeflerinin ve yaklaşımının belirlenmesini sağlarlar, takım üyelerinin kendilerine ve ekiplerine olan güvenleri pekiştirilir, takımın örgütle olan ilişkileri düzenlenir ve takımda herkesin (lider dahil) üretime olabildiğince eşit düzeyde ilave değer katması sağlanır. İkinci aşamada ise, işgörenler takım kültürüne yavaş yavaş adapte olarak daha fazla sorumluluk almaya başladığında, takım liderlerinin fonksiyonu, denetlemekten çok koordine etmek şeklinde değişir. Özellikle günlük aktivitelerde takım liderlerinin müdahalesi son derece azalır ve takım liderleri daha çok takımın örgütle olan ilişkileriyle ilgilenmeye başlar. Üçünücü aşamada ise takımlar uzmanlaşmakta ve takım liderleri tamamen günlük aktivitelerden çekilmekte ve üyeleri

[14] Boyett, ss. 138-139.
[15] James McCalman, "Self Managing Teams in High Technology Manufacture : Overcoming Technological Barriers", ***Team Performance Management*****, V**ol: 4, No: 3, 1998, ss.97-98.

üzerinde doğrudan kontrol ortadan kalkmaktadır. Bu aşamada günlük aktivitelerle ilgili bütün sorumluluk takım üyelerindedir ve ne yapmaları gerektiği konusundaki kararları da bütünüyle kendileri alırlar. Yine bu aşamada takımlar günlük aktivitelerde kendi kendini yönetir hale gelmektedirler. Nihayet dördüncü ve son aşamada ise takım üyeleri, takımın misyonu ve hedefleri doğrultusunda yapılan işin bütün sorumluluğunu ve yükümlülüğünü üstlenmeye başlamaktadırlar. Artık takım üyeleri üstünde liderin kontrolü bütünüyle ortadan kalkmakta ve ekip bütün aktivitelerinde kendi kendini yönetir hale gelmektedir[16]. Bu aşamadan sonra süreç kendi kendini motive edici ve gerekli disiplini sağlayıcıdır[17]. Çünkü takımlar, bir birlik duygusu oluşturmuşlardır ve ekipler sürekli öğrenen ve kendi kendini geliştiren bir yapıya ulaşmıştır.

2.3 Sorumluluk ve Görevlerin Değişmesi

Kuşkusuz takım çalışması esasına geçilmesiyle birlikte işgörenlerin görev ve sorumluluk anlayışında da önemli değişiklikler olmak zorundadır. Öncelikle bir ekibin kendisinden beklenen bütün işleri gerçekleştirmesi için üyelerinin gerekli beceri ve vasıflara sahip olması gerekmektedir. Bu anlamda takım çalışmasında işgörenlerin birden çok alanda uzmanlaşmaları önem kazanmaktadır. Özellikle proje ekiplerinde değişen projelere ve değişen ekiplere göre işgörenler farklı konumlarda farklı görevler üstlenebilmektedir. Ayrıca takım üyelerinin mesleki uzmanlıklarının yanında yöneticilik konularında da bilgi sahibi olmaları gerekmekte, ortak bir anlayışı paylaşmayı ve kollektif çalışmayı öğrenmeleri önemm kazanmaktadır. Nihayet kendi kendine yönetme, karar verme ve problem çözme konusunda da gerekli donanıma sahip olmaları beklenmektedir[18]. Diğer bir ifade ile takım çalışmasında işgörenlerden kendilerine verilen emirlere harfiyen uyarak sadece tanımlanmış işleri yapmaları beklenmemektedir. Aksine “güçlendirilmiş” işgörenlerden gerektiğinde kendi insiyatiflerini kullanmaları ve üretime, ekiplerine ve en geniş manada işletmeye ilave değer katmaları istenilmektedir. Bu ise işgörenlerin sürekli kendilerini yenilemeğe ve geliştirmeğe açık olmalarını zorunlu kılmaktadır. Bu anlamda dört tip takım üyesi bulunmaktadır. Bunlar : bilgi ve performansa odaklanan “katılımcı üyeler”, takım vizyonunu destekleyen “katkıda bulunan üyeler”, takım içinde ilişkileri düzenleyen ve koordinasyona yardımcı olan “iletişimci üyeler” ve nihayet takımda en zor işleri üstlenen ve risk almaktan kaçınmayan “meydan okuyan üyeler”dir. Her takım üyesi bu

[16] Boyett, ss. 149-154.
[17] William Davidow, Michael Malone, ***Sanal Şirket***, çev. Mustafa Küpüşoğlu, Koç-Unisys Yayınları, İstanbul, 1995, s. 201.
[18] Boyett, ss. 156-159.

özelliklerden birini veya birden fazlasını gösterir ve başarılı bir takım, bu dört rolün hepsinin doğru oranlarda bulunmasını sağlayan üyelerden kurulmaktadır.[19]

2.4 Karşılaşılması Muhtemel Problemler ve Öneriler

Takım Çalışmasına geçişte karşılaşılması muhtemel zorlukların başında, özellikle başlangıç aşamasında, işgörenlerin kendilerine güvensizliği ve yeni bir sisteme geçişteki adaptasyon zorlukları gelmektedir. Bir başka problem ise eski sistemde yönetici konumunda olanlar yeni sistemde yerlerini ve mevkilerini kaybetme gibi bir takım endişelerle yeni sisteme karşı bir direnç gösterebilmektedir. Bunun yanısıra gerek işçiler gerekse yöneticiler arasında takım uyumunu bozan ve bireylerin ekip içinde münferit olarak sivrilme arzusundan doğabilecek davranışlar ve buna karşı bir takım kıskançlıklar vuku bulabilir. Ayrıca kurulacak takımlarda ileri düzeyde kültür farklılıklarının olması, önerilerin dikkate alınmadığı izleniminin oluşması, çalışanların gönülsüz katılımı, çevre baskısı ve üstleriyle ters düşme endişesiyle yaratıcılıklarını ortaya koyamamaları ve nihayet sistemin iyi anlaşılamaması takım çalışmasının uygulanmasında karşılaşılabilen muhtemel sorunlar arasındadır.

Bu anlamda takım çalışmasından istenilen başarının elde edilmesi için öncelikle yönetim anlayışının ve kurum kültürünün takım çalışmasını destekler mahiyette değişmesi gerekmektedir. Bir diğer ifade ile, hiyerarşik ve otoriter bir yönetim anlayışında takım çalışmasının başarılı olması mümkün değildir. Dolayısıyla yönetimler çalışanları güçlendirmeli ve çalışma ekiplerine gerekli yetki ve sorumluluk verilmelidir. Yeni fikir ve önerilere açık olunmalı, risk ve sorumluluk alma teşvik edilmeli, değişim desteklenmelidir. Takımların kuruluş aşaması en zor aşamalardan birini oluşturmaktadır. Bu aşamada mutlaka doğru elemanlar seçilmeli ve sabırlı olunmalıdır. Takımların işletmenin genel hedefleri doğrultusunda ortak birer hedef ve amacı olmalı, takım üyelerinin ortak bir anlayışı ve misyona sahip olmaları sağlanmalıdır. Eski yöneticilerin sisteme direnmelerinin önlenmesi için önceden tedbir alınmalı ve bu yöneticilerin yeni sisteme adaptasyonu sağlanmalıdır. Takım içinde ve takımlar arasında gerekli koordinasyon temin edilmeli ve bu amaca yönelik olarak etkin bir iletişim kurulmalıdır. Öneriler mutlaka değerlendirilmeli ve bu konuda işgörenlerle iki yönlü bilgi akışı sağlanmalıdır. Takımların başarısı için eğitim son derece büyük önem taşımaktadır. İşgörenlere çok yönlü (çapraz) ve sürekli bir eğitim programı uygulanmalıdır. Ve nihayet takım performansının da etkin

[19] Davidow and Malone, s. 202.

biçimde ölçülmesi ve ödüllendirmenin takım çalışması esasına göre yapılması takım çalışmasının başarısı açısından büyük önem kazanmaktadır.

Şu halde özetleyecek olursak, takım çalışmasının başarılı olması için buna uygun bir altyapının oluşması büyük önem taşımaktadır. Burada altyapıdan kasdedilen öncelikle insana odaklanmış ve çalışanların yaratıcılığını ön plana çıkarmayı hedefleyen bir kurum kültürünün varlığıdır. Daha sonra bu kurum kültürünü destekleyen ve etkin bir biçimde uygulanan bir insan kaynakları sisteminin mevcut olması gerekmektedir. Yine bu çerçevede ele alınabilecek katılımcı bir yönetim anlayışının bulunması önem kazanmaktadır. Takım çalışmasına mutlaka çalışanların gönüllü bir şekilde katılımı esastır bu ise ancak işgören memnuniyetinin ve motivasyonunun yüksek olduğu bir işletmede mümkün olmaktadır. Aynı şekilde iyi bir iletişimin ve sosyal ortamın bulunması gereği de bir diğer önemli noktadır. Ayrıca takım çalışmasının etkinliği açısından büyük önem taşıyan bir diğer husus da konunun endüstri ilişkileri boyutudur. Başarılı bir takım çalışması uygulamasının yapılabilmesi için işletmede sağlıklı bir endüstri ilişkileri sistemi bulunmalı ve takım çalışması uygulamaları sendikasızlaştırma gibi başka bir takım amaçlara alet edilmemelidir. Aksi takdirde sendikaların mukavemetiyle karşılaşılabilir ki bu da uygulamada başarısızlığı beraberinde getirir. Bu anlamda senkikalarla ortak menfaatler noktasında işbirliği ve etkin bir diyaloğun kurulması gerekmektedir. Son olarak belirtilmesinde fayda görülen bir başka nokta da özellikle başlangıç (takım çalışmasına geçiş) aşamasında zamanlama büyük önem kazanmaktadır.

3. X A.Ş. Firması Uygulaması

3.1 Firma Hakkında Genel Bilgiler

X Firması elektronik sektöründe faaliyet göstermektedir. Sektörün önde gelen isimlerinden olan X A.Ş. üretimde % 95 oranında otomasyona geçmiş bulunmaktadır. 1998 yılı yılı sonu itibariyle toplam 1790 kişi istihdam edilmektedir. Bunun 320'si beyaz yakalı, kalan 1470'i ise mavi yakalı işgörenlerdir. Beyaz yakalıların tamamına yakını en az yüksek öğrenim mezunudur. Buna karşın bu oran mavi yakalılarda yaklaşık % 75'dir. İşletme genelinde sendikalaşma oranı yaklaşık %73 olup sendikalıların tamamı mavi yakalı işgörenlerden oluşmaktadır. Sendikalı işgörenlerin tamamı Türk Metal İş sendikasının üyesidir. İşletmede 01.09.1998 - 31.08.2000 tarihleri arasında geçerli olan toplu iş

sözleşmesi hükümleri uygulanmaktadır. X A.Ş., sektöründe ISO 9001 sertifikasını almaya hak kazanan ilk Türk Firmasıdır. Ayrıca ISO 1401 sertifikası da bulunan işletme Türkiye'den ilk olarak Green Dove ödülüne hak kazanan işletme ünvanını almıştır. 1993 yılından beri Toplam Kalite Yönetimi uygulamalarını sürdüren X A.Ş., geçtiğimiz yıl TÜSİAD-KALDER ödülüne de başvurmuş ve saha incelemesine alınmıştır. Önümüzdeki dönem hedefleri arasında KALDER ödülünün yanısıra Avrupa Kalite Ödülü'nü de almak bulunmaktadır.

3.2 Takım Çalışmasına Geçiş ve Kalite Çemberleri

X A.Ş.'de takım çalışması uygulaması ilk olarak 1983 yılında kalite çemberleri uygulamasıyla başlamıştır. Bu dönemde gönüllü olarak oluşturulmaya çalışılan kalite çemberlerinin temel hedefi işgörenlerin motivasyonunu artırmak ve özellikle Toplam Kalite konusunda işgörenleri eğitmektir. Bu dönemde kurulan kalite çemberlerinden olumlu bir takım sonuçlar alınmakla birlikte bu çalışmalar işletme açısından yeterince tatmin edici bulunmamıştır. Ancak bu çalışmalar daha sonra uygulamaya konulacak geniş çaplı takım çalışmasına adaptasyonu sağlaması açısından önem taşımaktadır. Bu dönemde kurulan ekipler daha çok mavi yakalılar arasından oluşmaktaydı. 1990'lı yıllarda firma tarafından yapılan incelemelerde bu ekiplerin sorunların ancak %5'ine tekabül eden durumsal hataları düzeltmede başarılı olduğu ancak sorunların yaklaşık % 80'ni oluşturan sistemle ilgili konularda fazla bir katkısının olmadığı tesbit edilmiştir. Dolayısıyla kalite çemberleri tam olarak istenilen neticeyi vermese de takım çalışmasına geçişte önemli bir basamak olmuştur.

3.3 Süreçlere Odaklı Yönetim ve Takım Çalışması

1993 yılından itibaren ise resmi olarak toplam kalite yönetimi prensipleri uygulanmaya konmuş ve süreçlere odaklı bir yönetim anlayışı benimsenmiştir. Bu çerçevede proje ekipleri, iyileştirme ekipleri kurulmuştur. 1994 yılından itibaren daha çok süreçler üzerine yoğunlaşan büyük projeler başlatılmış ve gerçek anlamda bir takım çalışması uygulamasına geçilmiştir. Bu tarihlerde ilk olarak tamamı beyaz yakalılardan oluşan 40'dan fazla işgörenin katıldığı bir uygulama projesi başlatılmıştır. Yine aynı tarihte 8 süreç iyileştirme ekibi faaliyete geçirilmiştir. Bu iyileştirme çalışmaları sorunları belirlemiş ve öneriler hazırlamıştır. Daha sonra bu önerilerin tamamı beyaz yakalı 66 işgörenden oluşan 13 ekibin çalıştığı bir programla uygulamaya geçirilmiştir. Bu çalışmalar sonucunda çeşitli süreçlerde kayda değer

iyileşmeler görülmüştür. Örneğin stok optimizasyonu sürecindeki iyileştirme çalışmaları sonucunda stok devir hızı 33 günden 26 güne düşürülmüştür. Sürekli gelişim ilkesi (kaizen) çerçevesinde daha sonraki yıllarda bu süre 18 güne kadar indirilmiştir. Aynı dönemde uygulanan mamul hareketleri rasyonalizasyonu projesinde 10 ekipte toplam 55 kişi görev almıştır. Eski dönemde kilit süreç olarak görülen üretim süreci, kilit olmaktan çıkarılmıştır. Bir başka büyük proje de üretim bilişim sistemi projesidir. Bu proje çerçevesinde de 34 ekipte toplam 124 işgören görev almıştır. Bu iyileştirme projelerinin tamamında ağırlıklı olarak beyaz yakalı işgörenler görev almış, mavi yakalılar ancak çok özel durumlarda ekiplere dahil edilmişlerdir. Halen 29 yönetici, 93 işgören toplam 122 kişi çeşitli proje ve iyileştirme ekiplerinde çalışmaya devam etmektedirler.

Bu arada 1997 yılında şirket reorganizasyona gitmiş ve genel müdürle en alt kademede çalışan işgörenler arasındaki yönetim kademelerini altıdan dörde indirmiştir. Bu kademeler : genel müdür, grup yöneticisi veya genel müdür yardımcısı, yönetici veya takım lideri ve en altta da işgören. Reorganizasyon ve küçülme çalışmalarına uzun dönemli bir insan kaynakaları planlamasıyla gidildiğinden toplu işçi çıkarımı olmamış buna karşı iki sene yeni işçi alımı zorunlu olmadıkça durdurulmuştur.

Ayrıca işletme düzeyinde yaygın olarak çapraz fonksiyonlu takımlar bulunmaktadır. Mavi yakalı işgörenlerin tamamına yakını en az bir (veya yerine göre birkaç) çalışma takımında görev almaktadır. Bunlar proje takımlarının aksine genellikle daimi takımlardır. Reorganizasyondan sonra bütün mavi yakalılar takımlara yerleştirildi. Takımların altında da daimi ekipler oluşturuldu. Ekipler genellikle operasyonal birimlerdir ve ekiplerde hiyerarşi bulunmamaktadır. Her ekip kendi arasında bir ekip sözcüsü seçmektedir. Takımlarda çeşitli uzmanlık dallarından üyeler bulunmaktadır. İşgörenler takım faaliyetlerine ne ölçüde iştirak edeceklerine takım liderleriyle birlikte karar vermektedirler. 1983 yılında başlatılan kalite çemberleri çalışmaları bu konuda önemli bir birikim oluşturmuştur. İşgörenler takım çalışmasına adapte olmakta zorluk çekmemiş ve bu sayede takımlara büyük ölçüde gönüllü katılım sağlanmıştır. 1995 yılından beri işletme kendi ürünlerini kendisi geliştirmektedir. Her ürün bir proje olarak ele alınmakta ve mavi ve beyaz yakalı işgörenlerin birklikte oluşturdukları çapraz fonksiyonlu takımlarda geliştirilmektedir. Ayrıca bunun dışında işgörenler istedikleri konuyla ilgili bir takım oluşturabilmekte ve başlangıçta enformel olarak kurulan bu takımlar da kısa sürede resmi hale dönüşebilmektedir.

3.4 Takım Esaslı Performans Değerleme ve Ücretleme

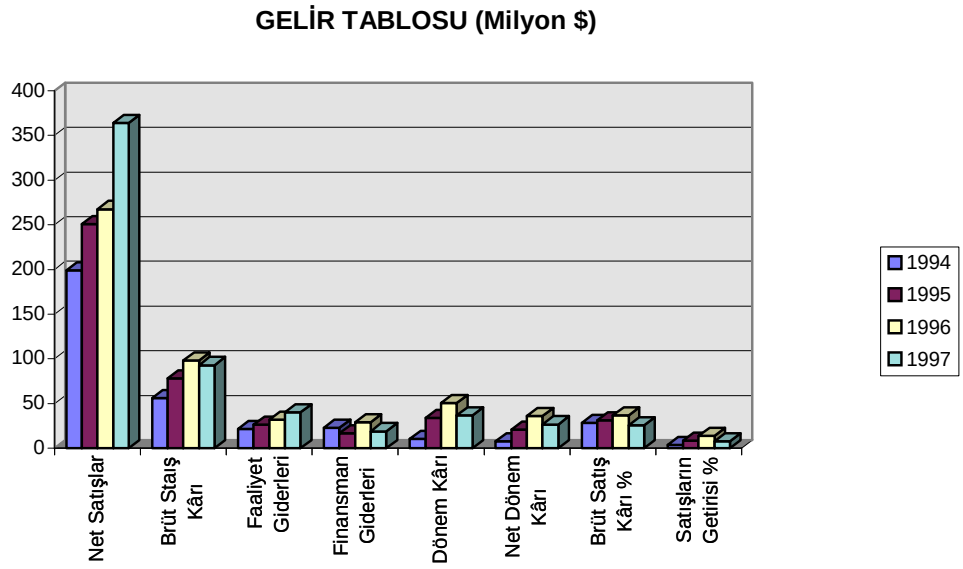
İşletmede geniş kapsamlı bir performans değerleme sistemi uygulanmaktadır. Bu sistem içerisinde bireysel performansla takım içerisindeki performans birlikte değerlendirilmektedir. Her ekipte ekip lideri, üyeler hakkında planlama dönemi sonunda veya proje bitiminde bir performans notu vermektedir. Kişilerin bireysel ve ekip performanslarının hangi oranda dikkate alınacağı başlangıçta işgörenle yöneticiler veya takım liderleri arasında belirlenmekte ve sonuçta değerlendirme de başlangıçta belirlenen bu oranlar çerçevesinde yapılmaktadır. Değerlendirme igörenlerle yüzyüze yapılmakta ve sonuçlar saklı kalmaktadır.

Ücretlemede ise işgörenlerin bilgi-becerileri, problem çözme nitelikleri ve sorumluluk hacmine göre çeşitli kademeler oluşturulmuştur. Kıdem 5 seneye kadar etkili olmakta, 5 seneden sonra kıdemin etkisi kalmamaktadır. Her kademenin bir ücret maksimumu ve minimumu bulunmaktadır ve işgörenler bireysel ve takım performansları ölçüsünde bu maksimum veya minimum arasında bir ücret almaktadır. Ayrıca performans senede iki defa da ücrete yansıtılmaktadır.

3.5 Sonuçlar ve Göstergeler

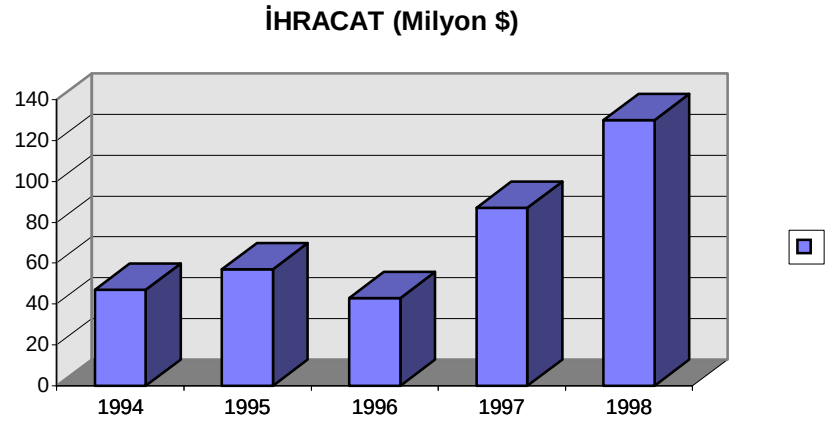
X A.Ş.'de resmi (formel) olarak takım çalışmasına geçildiği dönemdeki göstergeleri incelemeye geçmeden önce bu göstergelerle ilgili diğer içsel ve dışsal faktörleri bir kenara bırakarak sonuçları sadece takım çalışmasıyla ilişkilendirmenin yanlış bir bakış açısı olacağının belirtilmesinde fayda vardır. Kuşkusuz sonuçlar üzerinde kuşkusuz takım çalışmasına geçilmesinin etkileri görülmektedir ancak unutulmamalıdır ki yönetim liderlikten politika ve stratejilere, dış çevre şartlarından işletmenin kendine özgü koşullarına kadar çok yönlü bir sistemler bütünüdür ve elde edilen sonuçlar üzerinde takım çalışmasının dışındaki faktörlerin de etkili olabileceği gözden uzak tutulmamalıdır.

Sonuçlar incelendiğinde takım çalışmasına geçildiği dönemden itibaren özellikle süreçlerde ve işletmenin kârlılığında ve verimliliğinde kayda değer gelişmeler görülmektedir. Nitekim gelir tablosu incelendiğinde 1994-1997 yılları arasında net satışlarda süreki ve kayda değer bir artış görülmektedir. İşletmenin brüt kâr marjında da 1994'ten 1996 yılına kadar istikrarlı bir artış görülmektedir. Ancak 1997 yılında iç piyasada meydana gelen daralma nedeniyle ihracata yönelik bir politika izlenmeye başlamasıyla ve brüt satış kârında az da olsa bir düşüş görülmektedir.

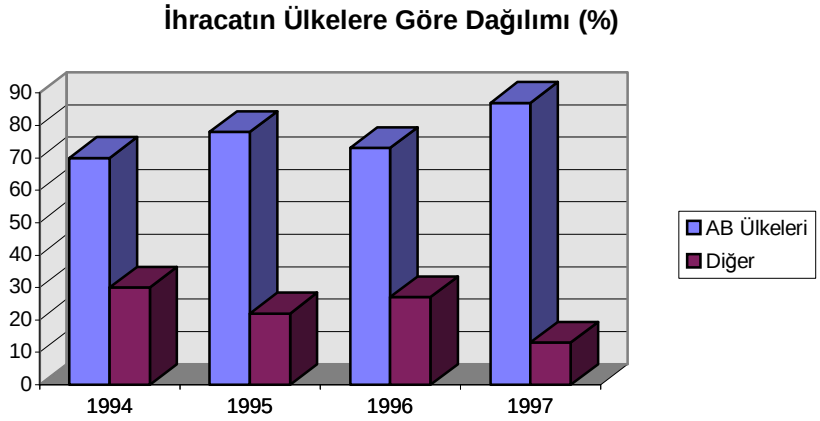


Şekil 1

Gerçekten de X A.Ş.'nin 1997 yılından itibaren ihracatında önemli bir artış gözlenmektedir. Bu politika değişikliğinde iç piyasanın daralması kadar Gümrük Birliği'ne geçişin de rol oynadığı düşünülmektedir. Nitekim şekil 2'de işletmenin yurtdışı satışlarında 1997 yılından itibaren gerçekleşen artış görülürken, şekil 3'te de ihracatın büyük bölümünün AB ülkelerine yapıldığı gözlenmektedir.

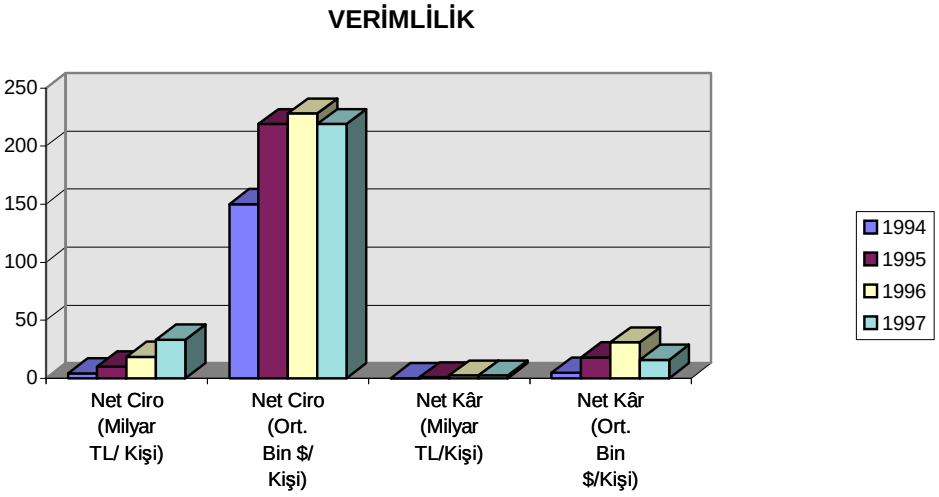


Şekil 2

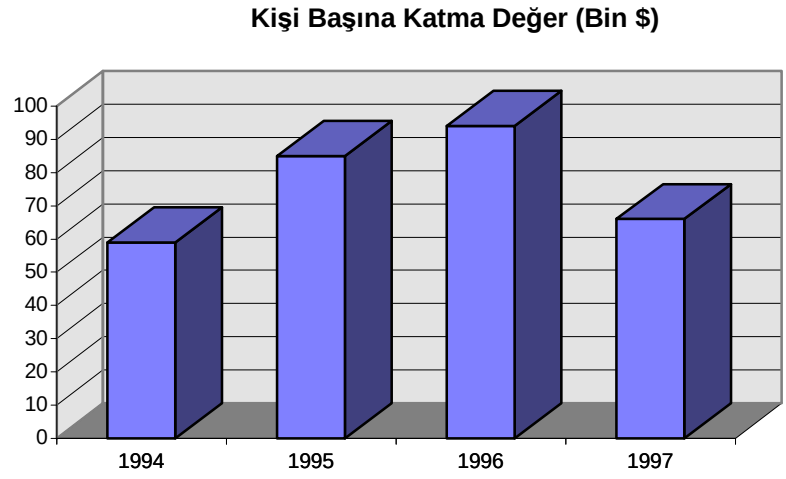


Şekil 3

Aynı dönemde işletmede verimlilik açısından önem taşıyan işgören başına satışlarda TL bazında sürekli bir artış olduğu görülmekte ancak $ bazında 1996 yılına kadar bir artış görülmesine karşın 1997 yılında nispi bir düşüş görülmektedir. Nitekim şekil 4'te işletmenin hem $ hem de TL bazında verimlilik göstergeleri görülmektedir. Şekil 5 ve 6'da ise çalışan başına yaratılan katma değer ve toplam katma değerin gelişmesi görülmektedir. Burada da 1996 yılına kadar kayda değer bir artış dikkati çekmekte ancak 1997 yılında toplam katma değerde düşüş yok denecek kadar az olmakla birlikte çalışan başına katma değerde bir azalma görülmektedir. Bunun sebebi ise bu tarihte başlatılan ihracata yönelik politikaların yanında gazete promosyonlarından kaynaklanan şirket kâr marjının asgari seviyede tutulması gereğidir.

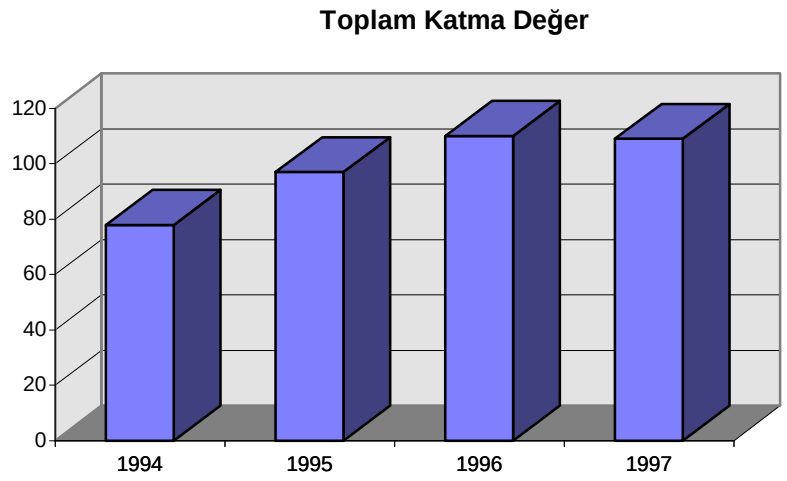


Şekil 4

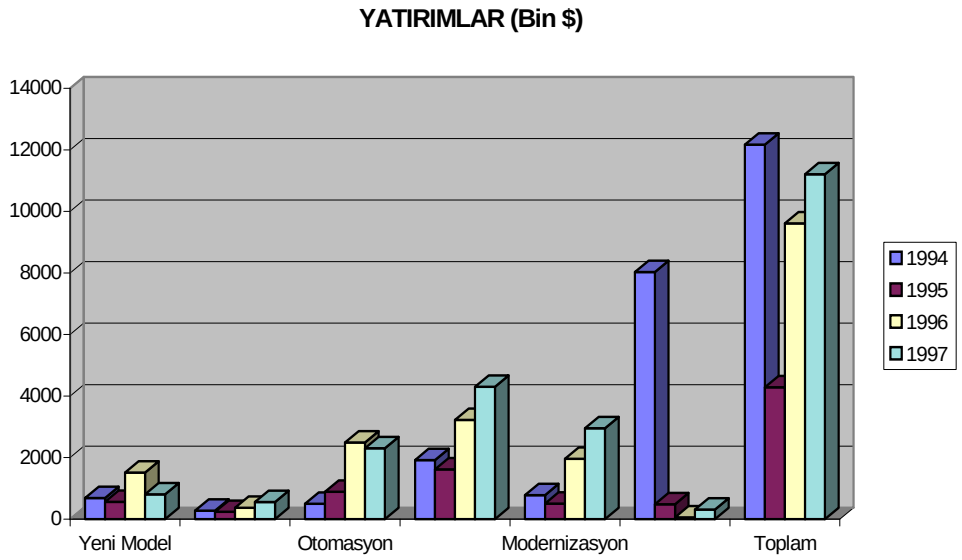


Şekil 5

Kuşkusuz 1997 yılında gerçekleşen düşüşün takım çalışması uygulamalarından kaynaklandığının iddia edilmesi biraz güç gözükmektedir. Bu tarihte görülen düşüşün daha önce de açıklandığı gibi daha çok şirket politikaları ve dış çevre şartlarındaki değişikliklerle açıklanması kanımızca daha sağlıklı gözükmektedir.

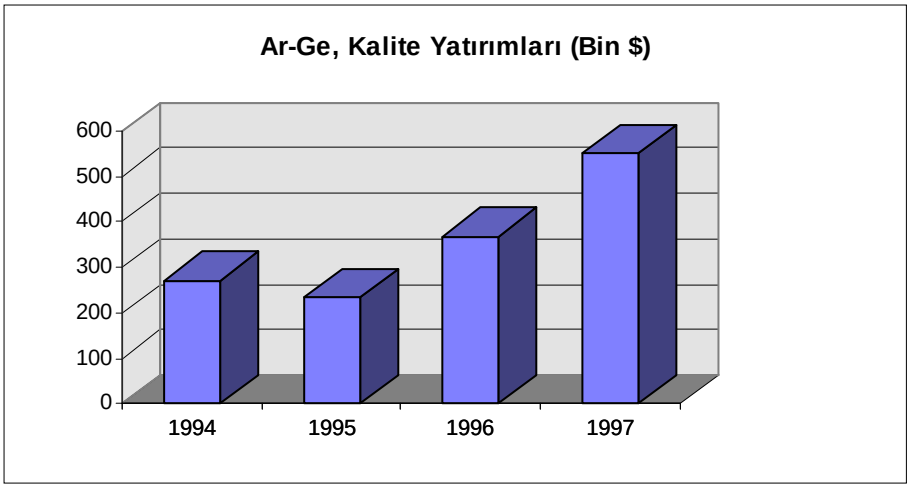


Şekil 6



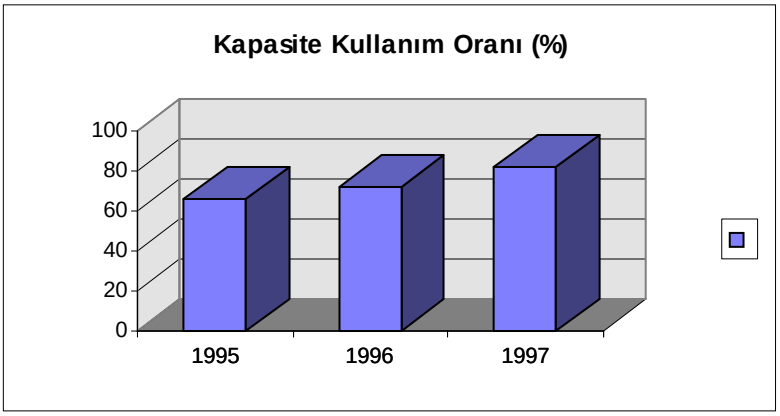
Şekil 7

Yatırımlara gelindiğinde şekil 7'de de görüldüğü gibi işletmenin 1994 yılında köklü bir değişime gittiği ve bu çerçevede aynı yıl içerisinde büyük yatırımlar yaptığı görülmektedir. 1995 yılında yatırımlarda bir önceki yıla göre önemli bir gerileme dikkati çekmektedir. Takip eden yıllarda ise yatırımların yeniden istikrarlı bir artış gösterdiği görülmektedir. Bu arada dikkati çeken bir diğer önemli nokta ise şekil 8'de de görüldüğü gibi Ar-Ge ve kalite yatırımlarında ise 1994 yılından 1997 yılına kadar istikrarlı ve sürekli bir artışın gerçekleşmesidir.

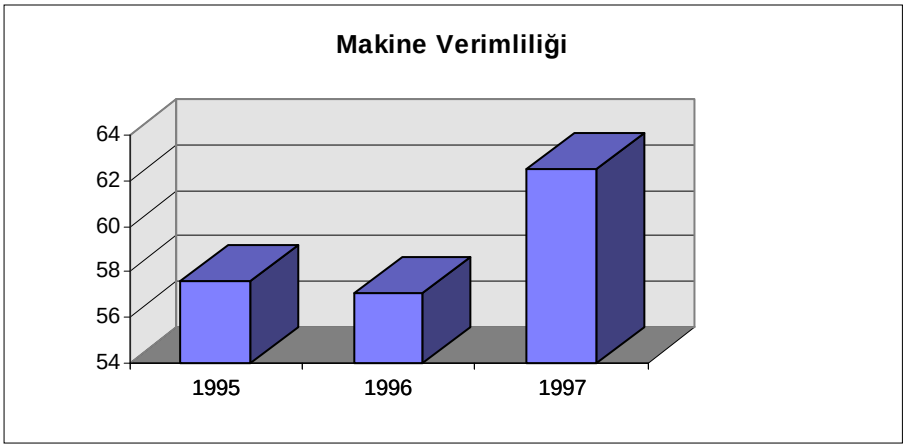


Şekil 8

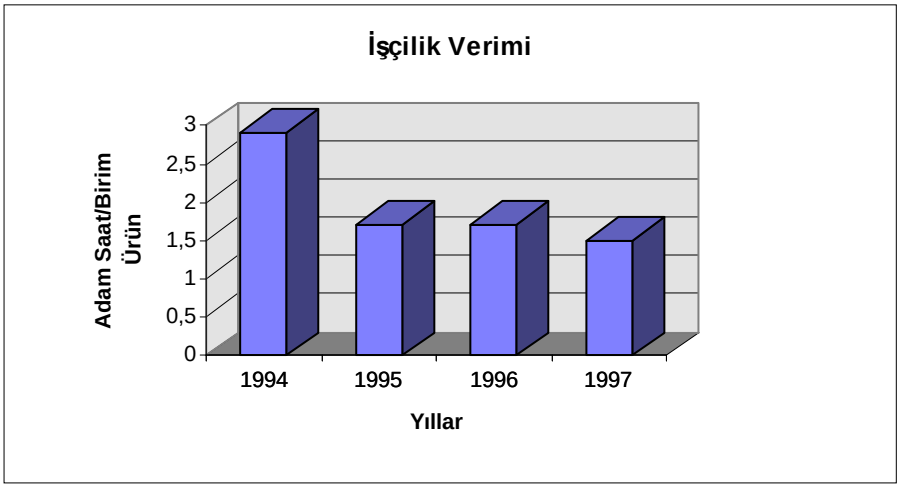
İşletmenin kapasite kullanımında (şekil 9) 1995-1997 yılları arasında sürekli bir artış görülmektedir. Makine verimliliğinde ise (şekil 10) 1996 yılında bir azalma görülmekle birlikte 1997 yılında önemli bir artış dikkati çekmektedir. Bu noktada şaşırtıcı sayılabilecek bir sonuç ise işçilik veriminde görülmektedir. Şekil 11'de de görüldüğü gibi işçilik verimi takım çalışmasına geçildiği 1994 yılından sonra ciidi bir düşüş göstermektedir.



Şekil 9



Şekil 10



Şekil 11

Çalışanların memnuniyeti incelendiğinde mavi yakalıların beyaz yakalılara oranla daha yüksek bir memnuniyet düzeyinde olduğu görülmektedir. Nitekim 1997 yılında beyaz yakalıların memnuniyet düzeyi %47 iken aynı oran mavi yakalılarda % 79'dur. 1996 yılında işletmenin kendi yapıtırdığı bir ankette beyaz yakalılarda en fazla tatminsizlik doğuran boyutların ücretler ve terfi olanakları olduğu görülmektedir. Toplam çalışanların (beyaz ve mavi yakalı) memnuniyet düzeyi 1997 yılında ise % 72'dir. Ancak 1998 yılında bu oran % 63'e gerilemiştir. Çalışanların memnuniyetindeki bu gerilemenin temel sebebinin beklentilerin yükselmesinden kaynaklandığı ileri sürülmektedir. Nitekim 1998 yılında işletme bünyesinde yapılan bir ankette çalışanların % 69'u uzun vadede durumun düzeleceğine inandıklarını belirtmişlerdir. Kuşkusuz çalışanların memnuniyetsizliğinin istenilen düzeyde olmaması da takım çalışmasından kaynaklanmayabilir. Nitekim bu konuda çalışanların en çok memnuniyetsizlik gösterdiği konuların başında ücret ve sosyal yardımlar konusu gelmektedir. Öte yandan işgörenlerin çalışma ortamı ve yapılan işten memnuniyetleri konusunda yapılan anketler ise oldukça olumlu sonuçlar vermektedir. Nitekin Tablo 1'de 1997 ve 1998 yıllarında yapılan anket sonuçlarının topluca görülmesi mümkündür.

Çalışanların Memnuniyeti Anketi	1997	1998
Çalışma Ortamı	75	73
Kişisel Gelişim ve Kariyer Geliştirme	65	61
Ücret ve Sosyal Yardımlar	60	56
Yapılan İş	73	73
Şirket Yönetimi ve İletişim	66	64

Tablo 1

Ayrıca işletmede endüstri ilişkilerinin ise özellikle son birkaç yıllık süreçte sağlıklı sayılabilecek bir seyir izlediği söylenebilir. İşletmedeki mavi yakalı işgörenlerin büyük bölümünün sendikalı olması ve sendikaşma oranının % 73 olması ve son yıllarda işletme yönetimi ile işletmedeki sendikalı işçilerin tamamını temsil eden Türk Metal İş arasında ciddi boyutlu bir uyuşmazlığın yaşanmamış olması bu konudaki görüşleri desteklemektedir. Ancak işçi devri oranının % 10 gibi yüksek bir seviyede olması işletmenin istihdam politikasıyla ilgili bazı soru işaretlerini gündeme getirmektedir. Ancak bu konudaki sevindirici nokta ise gerek reorganizasyon ve küçülme sürecinde gerekse halen içinde bulunduğumuz ekonomik kriz döneminde işletmenin toplu işçi çıkarımına gitmemiş olmasıdır.

SONUÇ

Sonuç olarak takım çalışması doğru uygulandığında işletmelere büyük avantajlar kazandırabilse de yönetim anlayışı ve organizasyon yapısı köklü bir biçimde değişmeden takım çalışmasına geçilmesinin fazla bir anlam taşımadığı görülmektedir. Bu arada takım çalışmasına geçiş sürecinde uygulamada yapılacak bazı hatalar takım çalışmasından istenilen verimin alınamamasına sebep olmaktadır.

Bu çalışmada incelenen firma X A.Ş.'de takım çalışmasıyla ilgili kayda değer uygulamalar görülmektedir. Takım çalışmasının sonuçlarının da genel anlamda olumlu olduğu söylenebilir. Nitekim firmanın takım çalışmasına geçmesinden sonra genel göstergeler iyiye doğru gitmeye başlamıştır. Ekip çalışmasının özellikle süreçler ve işletmenin genel verimliliği üzerinde olumlu etkileri olduğu

düşünülmektedir. Ancak işgörenlerin motivasyonu, verimliliği ve memnuniyeti üzerindeki etkisi hakkında ise kesin bir yargıya varmak mümkün değildir. Bu arada işçi devri oranının % 10 gibi yüksek bir seviyede olması ve saat başına işgören veriminin düşüş göstermesi bu konuda bazı soru işaretlerini de gündeme getirmektedir.

KAYNAKLAR

Boyett Joseph, Jimmie Boyett, ***Guru Guide***, John Wiley and Sons, Inc, USA : 1998.

Cohen Sacha, "On Becoming Virtual", ***Training and Development***, Vol: 51, No: 5, 1997.

Davidow William, Michael Malone, ***Sanal Şirket***, çev. Mustafa Küpüşoğlu, Koç-Unisys Yayınları, İstanbul, 1995.

De Vries Manfred, "High Performance Teams", ***Organizational Dynamics*****,** Vol: 27, Issue 3, 1999.

Dinçer Ömer, Yahya Fidan, ***İşletme Yönetimi*****,** Beta Yayınları, İstanbul, 1996.

Gross Steven, "When Jobs Become Team Roles, What Do You Pay For?", ***Compensation and Management Review*****, V**ol: 29, No: 1, 1997.

Koçel Tamer, ***İşletme Yöneticiliği*****,** Beta Yayınları, 6. Baskı, İstanbul, 1998.

Matthews Lauri, "A Review of Executive Teamwork", ***Team Performance Management*****,** Vol: 4, No: 6, 1998.

McCalman James, "Self Managing Teams in High Technology Manufacture : Overcoming Technological Barriers", ***Team Performance Management*****, V**ol: 4, No: 3, 1998.

Zigon Jack, "Team Performance Measurement", ***Compensation & Benefits Review*****, V**ol: 29, No: 1, 1997.

Zobal Cheryl, "The Ideal Team Compensation System", ***Team Performance Management*****, V**ol: 4, No: 5, 1998.

SENDİKALARARASI REKABET POLİTİKALARINDA YENİ ARAYIŞLAR

Araş. Gör. Banu UÇKAN [*]

GİRİŞ

Sendika özgürlüğü ve sendika çokluğu ilkelerinin sonucu olarak bir çok ülkede, aynı işyerinde, aynı meslek dalında veya aynı işkolunda faaliyet gösteren birden fazla sendika çeşitli sosyal, ekonomik ve ideolojik nedenlerle birbirleriyle rekabet halindedir. Ancak sendikalararası rekabetin arkasında hangi nedenler yatarsa yatsın sendikaların temel amacı, belirli bir üye kitlesine sahip olmak ve korumaktır. Sendikalar bu amaca ulaşmak için, işçilerin üye olma nedenlerini ve beklentilerini gözönünde tutarak çeşitli politikalar belirlemektedirler[1]. Çünkü sendikalar, ancak işçilerin beklentilerini karşıladıkları ölçüde üye sayılarını arttırarak rekabet gücünü ellerinde tutabilmektedirler.

Sendikalar, hem üye olan hem de üye olmayan işçilerin yararlanabileceği, kamusal hizmetler olarak nitelendirilebilecek hizmetlerin yanısıra; yalnızca sendika üyeliğine bağlı olan özel çıkarlar ve hizmetler sağladığı oranda üye sayılarını artırabilmektedirler. Başka bir ifade ile rekabet gücünü elinde tutmak isteyen sendikalar, özel çıkarların kapsamını üyelikten doğan masrafları aşacak ölçüde genişlettikleri takdirde üye sayılarını artırabilmektedirler[2]. Bu nedenle mevcut üyeleri kendi bünyelerinde tutmaya (retention) ve yeni üye kazanmaya (recruitment) yönelik çeşitli politikalardan oluşan sendikaların rekabet politikaları, üyelerin özel çıkarlarını artırma temeli

[*] **Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi**

[1] İşçilerin sendikaya üye olma nedenleri için bkz: ABERFELD Yitchak; "Why Do Workers Join Unions? The Case of Israel", ***Industrial and Labor Relations Review***, Vol. 48, No. 4, July 1995, ss. 657-659.

[2] AKÇAYLI Nurhan; ***Sendika Teorisi***, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa, 1983, ss. 34-37.

üzerine kurulmaktadır. Ancak son yıllarda çalışma hayatında meydana gelen değişiklikler, işçilerin sendikalardan beklentilerini de yakından etkilemiştir. Günümüzde işçiler, sendikalardan üretici güç olarak kollektif çıkarlarının korunmasını ve geliştirilmesini talep etmek yerine, tüketici güç olarak bireysel çıkarlarının korunmasını ve geliştirilmesini talep etmeye başlamışlardır. Ayrıca ekonomik ve sosyal hayatta 'birey'in öne çıkmasıyla birlikte, sınıf bilinci ve sınıfsal dayanışmada yaşanan çözülmeler, sendikaların tarihsel misyonlarından uzaklaşmalarına neden olmuştur. Bu nedenle sendikalar, işçilerin kollektif ve işle ilgili beklentilerini karşılamaya yönelik ve ideolojik kimliklerini önplana çıkaran geleneksel politikalarının yanısıra; işçilerin bireysel çıkarlarına yönelik yeni politika arayışı içine girmişlerdir. Bu çalışmada da sendikaların üye sayılarını koruma ve artırma politikalarında, kısacası rekabet politikalarında yaşanan bu değişim ve arayışlar üzerinde durulacaktır.

1. Geleneksel Politikalar

Sendikalararası rekabette izlenen geleneksel politikalar sendikaların, üretici gücü oluşturan işçilerin kollektif güdülerine ve beklentilerine yönelik politikalarından oluşmaktadır. İngiltere'de yapılan bir araştırmaya göre işçilerin sendikaya üye olma nedenlerinin arasında, çalıştıkları işte bir sorunla karşılaşmaları durumunda destek ve yardım sağlamak, ücret ve çalışma koşullarını geliştirmek, sendikal bilince, dayanışmaya ve inanca sahip olup, bu hareket içinde yer almak ve işyerinde çalışanların büyük bir kısmının sendikalı olmasından kaynaklanan grup baskısından kurtulmak gibi kollektif niteliğe sahip nedenler ilk sıralarda yer almaktadır[3]. İşçiler fayda/maliyet modeline göre, sendikaya üye olup olmamaya karar vermektedirler. Sendikaya üye olmanın faydası maliyeti aştığı takdirde işçiler, sendikaya üye olma kararını vermektedirler. Özellikle düşük ücret ve kötü çalışma koşulları altında çalışan işçiler, ücretlerinin, çalışma koşullarının, sosyal güvencelerinin, iş güvenliklerinin artırılma beklentisi içinde sendikaya üye olmaktadırlar[4]. Başka bir ifade ile işçiler, özellikle işle ilgili çıkarlarının geliştirilmesi amacıyla sendikaya üye olmaktadırlar. Bu nedenle sendikaların başlıca rekabet politikaları, işçilerin bu tür kollektif ve işle ilgili beklentilerini karşılama temeli üzerine kurulan geleneksel rekabet politikalarından oluşmaktadır.

[3] WADDINGTON Jeremy, WHITSON Colin; "Why do People Join Unions in a Period of Membership Decline?", ***British Journal of Industrial Relations***, Vol. 35, No. 4, December 1997, ss. 520-521.
[4] BEN-ISRAEL Gideon, FISHER Hanna; "Trade Unions in the Future: Organizational Strategies in a Changing Enviroment", ***IIRA 9th World Congress Proceedings***, Vol. II, Sdyney, 1992, s. 90.

Bu rekabet politikasını uygulayan sendikalar, ücret ve çalışma koşullarını düzeltmek, istihdam güvencesi sağlamak gibi geleneksel sorumluluklarını en iyi şekilde yerine getirmek suretiyle, üye sayılarını artırmaya çalışmaktadırlar. Başka bir ifadeyle geleneksel rekabet politikaları, sendikaların emek piyasası ve toplu iş sözleşmesi alanı ile sınırlı kalan klasik işlevleri çerçevesinde oluşturulmaktadır. İşçilerin ekonomik çıkarlarının korunması ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi gibi klasik işlevlerin toplu sözleşmeler düzleminde gerçekleştirilmesi esas alındığı için[5]; geleneksel rekabet politikalarında da toplu iş sözleşmesi bir araç olarak kullanılarak işçilerin kollektif çıkarlarının geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Sendikalar geleneksel rekabet politikalarını, maliyetleri minimize etmek ve üyelik aidatlarını düşük tutmak için tercih etmektedirler. Çünkü geleneksel rekabet politikalarında, işçi-işveren ilişkileriyle doğrudan ilgili olmayan "marjinal" faaliyetlere pek yer verilmemektedir[6]. Bu nedenle geleneksel rekabet politikalarına, sade (no-frills) politikalar da denilmektedir[7].

Geleneksel rekabet politikalarında işçiler, birbirine benzeyen, homojen bir grup olarak ele alınmakta; bireysel farklılıklar gözardı edilmektedir. Bu politikaları uygulayan sendikalar, işçileri birer üretici güç olarak kabul ettikleri için politikalarını, işçilerin ortak ve kollektif çıkarlarını koruma ve geliştirme temeli üzerine oturtmaktadırlar. Sendikalar, özellikle işçilerin en önemli ortak çıkar noktasını oluşturan, toplu iş sözleşmesi ile parasal hakların sağlanması konusunda büyük bir rekabete girişmektedirler. Örneğin ülkemizde sendikalar sözleşmelerle aldıkları hakları, başta kendi yayın organları olmak üzere çeşitli vasıtalarla açıklamakta ve bu şekilde sözleşmeleri sendika için bir propaganda aracı haline getirmektedirler[8]. Özellikle toplu iş sözleşmesi dışında başka bir işlev üstlenmeyen sendikalar, üyelerine toplu iş sözleşmesi ile sağladığı parasal hakları genişleterek rekabet üstünlüğünü elde etmeye çalışmaktadırlar.

İşçilerin üretim ve işle ilgili çıkarlarını geliştirmeye yönelik politikaların yanısıra, sendikaların ideolojik ve politik kimliklerini önplana çıkaran politikaları da geleneksel rekabet politikaları arasında yer almaktadır. Çünkü işçiler, kendi politik eğilimlerine paralel sendikalara üye olmakta, böylece sendikalar işçileri ortak ideolojik çıkarlar noktasında birleştirerek politik sendikal bilinci oluşturmaktadırlar. Bu bağlamda sendikalar, işçilerin ortak çıkar noktalarından birisini oluşturan

---

[5] GÜVEN Sami; ***Sosyal Politikanın Temelleri***, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1995, s. 91.
[6] HAMMARSTORM Olle; "Local and Global Trade Unions in the Future", ***IIRA 9th World Congress Proceedings***, Vol. II, Sdyney, 1992, s. 119.
[7] DAVIS Ed; "Trade Unionism in the Future", ***IIRA 9th World Congress Proceedings***, Vol. II, Sdyney, 1992, s. 13.
[8] ÇELİK Nuri; ***Toplu İş İlişkilerinde Değişim***, Mess Yayın No: 226, İstanbul, Aralık 1997, s. 64.

politik ve ideolojik görüşlerin farklılığına dayanarak rekabet politikalarını belirleyebilmektedirler. Örneğin Fransa, İtalya ve Belçika'da sendikalar arasında görülen rekabet büyük ölçüde politik ve ideolojik bir temele dayanmaktadır.

Sendikaların büyük bir çoğunluğu bu tür rekabet politikalarını yasal yollardan yürütürken, bazı sendikalar da özellikle toplu iş sözleşme yetkisini alarak taraf olabilmek için rekabette yasal olmayan yollara başvurabilmektedirler. Bu sendikalar, üye sayılarını artırmak amacıyla sahte fişlerle üye sayılarını fazla gösterebildikleri gibi, rakip sendikaların kampanyalarını sabote etmek suretiyle de rakiplerini etkisiz bırakabilmektedirler[9]. Ülkemizde özellikle 1963-1980 döneminde, toplu pazarlık yetkisinin elde edilmesinde sendikalar arasında yoğun bir mücadele yaşanması sonucu, gerçek temsil gücüne sahip olmayan sendikaların ve hatta işçilerin çoğunluğunu temsil eden sendikaların bile zaman zaman sahte veya mükerrer üye fişlerinden yararlanması buna örnek olarak verilebilir[10].

2. Yenilikçi Politikalar

Çalışma hayatında ve iş piyasasında yaşanan değişimler, sendika-üye ilişkisini de değiştirmiştir. Günümüzde sendika-üye ilişkisi, toplu çıkar ortaklığından bireysel çıkarlar, özellikle tüketici çıkarları ortaklığına doğru dönüşmeye başlamıştır. Bu nedenle asli işlevleri toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesi olan sendikalar, yeni politika arayışı içine girmiştir[11]. Bir başka ifadeyle, sendikalar rekabet politikalarını, ideolojik ve kollektif çıkarlar temeli yerine pragmatik ve bireysel çıkarlar temelinde oluşturmaya başlamıştır. Nitekim son zamanlarda yapılmış olan pekçok çalışma, sendika programlarında ve faaliyetlerinde ideolojilerin daha az rol oynadığını ve sendikaların geleneksel bir bağa sahip oldukları politik partilerden daha bağımsız hareket ettiklerini ortaya çıkarmıştır[12]. Dolayısıyla geleneksel rekabet politikalarının günümüzün değişen koşullarında işçilerin beklenti ve ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalmasıyla birlikte, sendikalar, nasıl daha çok üye kaydedecekleri, örgütleyecekleri ve koruyacakları konusunda yeni politikalar geliştirmeye başlamışlardır.

---

[9] ŞENKAL Abdülkadir; "Globalleşen Dünyada Sendikalararası Rekabet", ***Çimento İşveren Dergisi***, C. 12, S. 5, Eylül 1998, ss. 20-21.
[10] TOKOL Aysen; ***Türk Endüstri İlişkileri Sistemi***, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1997, s. 134.
[11] WADDINGTON Jeremy, HOFFMAN Reiner, LIND Jens; "European Trade Unionism in Transition? A Review of the Issues", ***Transfer, European Review of Labour and Research***, Vol. 3, No. 3, November 1997, s. 467.
[12] PANKERT Alfred; "Adjustment Problems of Trade Unions in Selected Industrialised Market Economy Countries: The Union's Own View", ***IIRA 9th World Congress Proceedings***, Vol. II, Sdyney, 1992, s. 156.

1970 sonrasında çevre koşullarında yaşanan değişimin etkisiyle işçi ve işletme yönetimi arasında işbirliği kavramının önem kazanması ve gelişen yeni işletme yönetim anlayışı sendikaların önemini kaybetmesine neden olmuştur. Katılımcı programlar, yüksek ücret ve esnek çalışma koşulları işçi-işletme yönetimi arasındaki ilişkiyi kuvvetlendirerek, çalışanlar açısından sendikaların klasik faaliyetlerinin yerini almaya başlamıştır[13]. Başka bir ifadeyle işçinin niteliklerinin artmasıyla birlikte 'birey' olarak pazarlık gücü artmış ve sendikanın klasik işlevlerine olan ihtiyaç azalmaya başlamıştır. Bunun yanısıra kollektivizmden bireyselliğe doğru olan düşünsel ve kültürel değişim, bireysel beklentilerin kollektif beklentilerin üstüne çıkması ve eski sol ve militan ideolojilerin işçiler üzerindeki etkisinin azalması da[14], sendikaların geleneksel politikalarının önem kaybetmesinde büyük bir rol oynamıştır. Bunun üzerine Amerikan sendikacılık anlayışını yansıtan "business unionism" Avrupa'da da yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu sendikacılık anlayışında amaç, yalnızca üyelerinin ücret ve çalışma koşullarına yönelik iyileştirmeler yapmak değil, aynı zamanda üyelerine verebilecekleri hizmetlerin kapsamını ve kalitesini geliştirmektir[15]. Dolayısıyla sendikalar üye sayılarını korumak ve artırmak için üyelerinin bireysel ihtiyaçlarını karşılayan hizmet yelpazesini genişleterek yeni roller üstlenmeye başlamışlardır.

İstihdamın sektörel dağılımdaki ve istihdam biçimlerinde görülen değişim, sendikaların potansiyel üye kitlesinin çeşitliliğini de artırmıştır. Toplam işgücü içinde farklı nitelikleri ve talepleri olan kadın ve genç işgücünün önem kazanmasıyla birlikte sendikalar, örgütlenme düzeyi düşük olan bu grubu üye yapabilmek için yeni politika arayışı içine girmişlerdir. Bunun yanısıra sendikaların kamuoyundaki imajlarını düzeltmeye yönelik ve işçilerin sendikaya bağlılıklarını artırıcı politikaları da önem kazanmaya başlamıştır. Ayrıca günümüzde sendikalar eğitim ve araştırma faaliyetlerine ağırlık vererek, işçilerin değişen ihtiyaçlarını önceden tespit etmeye ve bireysel gelişimlerini sağlamaya çalışmaktadırlar.

A. Bireysel Çıkarlara Yönelik Politikalar

Günümüzde bireyselleşme eğiliminin artması ve insan kaynakları yönetimin önem kazanmasıyla birlikte sendikalar, kollektif temsilden ziyade bireysel temsil rolüne ağırlık vermeye başlamışlardır. Başka bir ifade ile sendikaların odağı, işçilerin kollektif çıkarlarından bireysel

---

[13] DERELİ Toker; "Batı Dünyasında Sendikaların Durumu ve Geleceğin Çeşitli Açılardan İrdelenmesi", ***Sendikal Arayış Konferansı***, İstanbul Mülkiyeliler Vakfı, 1993, s. 12.
[14] KUTAL Gülten, BÜYÜKUSLU Ali Rıza; ***Endüstri İlişkileri Boyutunda Çok Uluslu Şirketler ve İnsan Kaynağı Yönetimi: Teori ve Uygulama***, Der Yayınları, İstanbul, 1996, s. 181.
[15] KUTAL Gülten, BÜYÜKUSLU Ali Rıza; a.g.e., s. 184.

çıkarlarına doğru bir değişim göstermiştir. Üyelerin 'birey' olarak büyük önem kazandığını anlamak için, son zamanlarda sendikaların izledikleri modernleşme politikalarına bakmak yeterlidir. Çoğu sendikanın tüketicilere yönelik hizmetlere ağırlık vermesi, sendikaların bireyleri etkilemeye çalıştıklarını en açık şekilde göstermektedir. Örneğin son zamanlarda GMB'nin pazarlık gündeminde 'birey' ve hatta bir tüketici olarak ele alınan üyelere yönelik konular ilk sıralarda yer alırken[16]; CNV üyelere ve potansiyel üyelere, kendi özel ihtiyaçlarının profesyonel bir şekilde karşılanmasını bekleyen müşteri gözü ile bakılmasının daha uygun olacağını düşünmektedir[17].

Bir çok gelişmiş ülkede sendikalar, üyeleri için ayrıntılı ve geniş bir yelpazeye sahip olan özellikle finansal niteliğe sahip hizmetler ve indirimler geliştirmek suretiyle, üyelerinin harcamalarının maliyetini düşürerek gelirlerinin dolaylı şekilde artmasına neden olmaktadırlar[18]. Sendikalar, sigorta şirketleri, bankalar, tatil acenteleri ve benzeri kuruluşlarla anlaşma yaparak, üyelerine bu kuruluşlardan daha ucuza hizmet temin edebilmektedirler. Sendikaların üyelerine sundukları bu hizmetler arasında düşük faizli krediler, ucuz sigorta hizmetleri, düşük faizli kredi kartları, ek sosyal güvenlik hizmetleri, seyahat indirimleri ve tasarruf planları gibi ayrıntılı ve çeşitli hizmetler yer almaktadır. Mesela ABD'de AFL-CIO, sendika üyelerine çeşitli ayrıcalıklar tanıyan programı (Union Privilege Benefits Program –UPBP-) yönetmek için bir merkez ofis kurarken, Avustralya'da ACTU, üyelere çeşitli hizmetler sağlayan bir imtiyaz kartı[19] (Privilege Card) çıkarmıştır. TUC, bu tür hizmetlerin işçilerin sendikalara olan ilgilerini artırdığını ve işçilerin kişisel ihtiyaçlarını toplu olarak karşıladığını ileri sürmektedir. Birkaç Batı Avrupa sendikası da, üyelerine benzer hizmetler sunmaya karar vermişse de, bu tür hizmetlerin sendikaların asli işlevleri olmadığı düşünüldüğü için, ölçeği sınırlı tutulmuştur[20]. Sendikaların üyelerine sundukları hizmet yelpazesi içinde yasal danışmanlık hizmetleri de önemli bir yere sahiptir. Sendikalar, üyelerinin özellikle istihdam ve sosyal güvenlik haklarıyla ilgili sorunları için, bedava veya düşük bir ücret karşılığı, danışmanlık hizmeti vermektedirler. Hatta İngiltere,

---

[16] WILLIAMS Steve; "The Nature of Some Recent Trade union Modernization Policies in the UK", ***British Journal of Industrial Relations***, Vol. 35, No. 4, December 1997, ss. 499-502.
[17] SHAUNA Olney L.; ***Unions in a Changing World***, ILO, Geneva, 1996, s. 79.
[18] HAMMARSTROM Olle; a.g.t., s. 120.
[19] Verilen bu tür üyelik imtiyaz kartları nedeniyle, günümüzdeki sendikacılık için *'plastik kart sendikacılığı'* da denilmektedir. Bkz: SALAMON Michael; ***Industrial Relations Theory and Practice***, Second Edition, Prentice Hall, New York, 1992, s. 111.
[20] WEVER Kriter S.; "On the Future of Trade Unionism in the United States", ***IIRA 9th World Congress Proceedings***, Vol. II, Sdyney, 1992, s. 183.

Hollanda ve Belçika'da bu tür danışmanlık hizmetleri vergi ve kira sorunları gibi işle ilgili olmayan alanlara doğru bir kayış göstermektedir[21].

ABD'de AFL-CIO, toplu pazarlık dışında sendikanın sağladığı ticari hizmetlerden, tam üye olmayan işçilerin yararlanabilmelerini sağlamak için 'ortak üyelik' (associate membership) sistemini geliştirmiştir. Toplu pazarlığın sağladığı imkanlardan doğrudan yararlanabilecek bir konumda olmayan, örneğin sendikanın olmadığı yeni bir işe geçen işçiler, tam üyelik aidatından daha düşük olan bir aidat karşılığı, sendikaya ortak üye olmakta ve sendikanın toplu pazarlık-toplu iş sözleşmesi imkanlarının dışındaki diğer hizmetlerinden faydalanabilmektedirler[22]. Bu şekilde sendika hedef kitlesini genişlettiği gibi, sendikaya üye olmayı daha kolay ve cazip hale getirmektedir.

Ancak bireysel çıkarlara yönelik bu tür hizmetlerin sendika üyeliğini çalışanlar için çekici hale getirip getirmediği henüz tam olarak ölçülememektedir. Örneğin Hollanda'da bireysel finans hizmetlerinin 1990'larda, üye sayısındaki azalmayı tersine çevirdiği ileri sürülürken; İngiltere'de yapılan araştırmalar sendikaya katılan yeni üyelerin yalnızca % 3'ünün, öncelikle bu yöntemlerden etkilendiğini göstermiştir. Benzer şekilde Belçika ve Danimarka'da da bu yöntemlerin çekiciliği sınırlı olmuştur[23]. Bu nedenle bu tür hizmetlerin, sendikaya yeni üye kazandırmaktan ziyade, mevcut işçileri sendikada tutmak için kullanıldığını söylemek daha uygun olacaktır[24]. Ancak şiddetli bir sendikalararası rekabetin yaşandığı bir piyasada, finansal hizmetler başta olmak üzere, üyeleri sendikada tutmaya yönelik bu tür hizmetler büyük bir önem taşımaktadır[25]. Günümüzde çoğu yeni üye, üyeliklerinin ilk yıllarında sendikalardan ayrılmaktadır. Örneğin Hollanda'da yeni üyelerin 2/3'ü beş yıl içinde sendikalardan ayrılmaktadır. Bunların yaklaşık 2/5'i, sendika hizmetlerinden memnun olmamalarını, sendikadan ayrılma nedenleri arasında göstermektedir. Ayrılan üyelerin % 29'u işlerini değiştirdikten sonra sendikaya ihtiyaç duymamakta, % 24'ü üyelik maliyetinden yakınmakta, % 21'i ise sendika politikalarına katılmamaktadır. Bu şikayetler, sendikaya bağlılık dereceleri düşük olan, genç, kadın ve geçici hizmet akitleriyle part-time işlerde çalışanların oluşturduğu iş piyasasında daha sıkça görülmektedir[26]. Dolayısıyla

[21] VISSER Jelle; "European Trade Unions in the mid-1990s", ***Industrial Relations***, European Annual Review 1997, s. 122.
[22] SHAUNA Olney L.; a.g.e., s. 81.
[23] WADDINGTON Jeremy, HOFFMAN Reiner, LIND Jens; a.g.m., s. 468.
[24] WADDINGTON Jeremy, WHITSON Colin; "Trade Unions: Growth, Structure and Policy", ***Industrial Relations Theory and Practice in Britian***, (Ed. Paul EDWARDS), Blackwell Publishers, Cambridge, 1996, ss. 191-192.
[25] WADDINGTON Jeremy, KERR Allan; "Membership Retention in the Public Sector", ***Industrial Relations Journal***, Vol. 30, No. 2, June 1999, ss. 151-164.
[26] VISSER Jelle; a.g.m., ss. 121-122.

bireysel çıkarlara yönelik hizmetlerin bu gelişmeyi tersine çevirebileceği düşünülmektedir.

Bireyselleşmiş temsil ve hizmet fonksiyonuna doğru kayış sendikaları, aktif üyelere sahip bir örgütten ziyade tüketicilerden oluşan bir örgüte dönüştürmeye başlamıştır[27]. Bu nedenle genişleyen hizmet yelpazesinin sendikaların işle ilgili olan faaliyetlerini zayıflatabileceğine ve sendika kimliğinin kaybedilme olasılığına neden olabileceğine dikkat çekilmektedir[28]. Bireysel çıkarlar temelinde sendikalara üye olan işçilerin, sendikaların dayanışma-birlik ideallerini ve bilincini, dolayısıyla ideolojik temelini sarstığı ileri sürülmektedir. Smith, sendikaları üyeleriyle yalnızca hizmet temeline oturan bir ilişkiye sahip örgütler olarak değerlendirmenin uygun olmayacağını ifade etmektedir[29]. Bunun yanısıra McIlroy'un da ifade ettiği gibi temel fonksiyonlarını etkin bir şekilde gerçekleştirmeyen ve genişletmeyen sendikaların günümüzdeki üye kayıplarını, kredi kartı, video filmleri vs. ile tersine çevirmeleri mümkün değildir. Kısacası sendikalararası rekabette, bireysel çıkarlara yönelik yenilikçi politikalar, sendikalara üye olmayı daha kolaylaştırmak ve cazip hale getirmekle birlikte, sendikaların asli fonksiyonlarının önemini kaybetmesine ve kollektif ve ideolojik bilincin zayıflamasına neden olmaktadır.

B. Kadın ve Genç İşgücüne Yönelik Politikalar

Günümüzde işgücünün vasıf seviyesi artarken homojen yapısı da bozulmaktadır. Toplam işgücü içinde kadın ve genç işgücü önemli bir paya sahip olmaya başlamıştır. Bu nedenle sendikaların gelecekte işçi hareketini temsil etme gücüne sahip olabilmeleri ve rekabet güçlerini ellerinde tutabilmeleri büyük ölçüde kadın ve genç işgücünü örgütleyebilme başarılarına bağlı duruma gelmiştir. Bir başka ifade ile sendikalar, tarihsel gelişme sürecinde gerçek gücünü kazandığı faaliyetlerini yanısıra değişen işgücünün yapısına uygun politikaları da uyguladığı sürece ayakta kalabileceklerdir[30]. Bu nedenle sendikalar, iş piyasasında önemli bir paya sahip olan ama yeterince temsil edilmeyen bu gruba yönelik yeni politikalar geliştirerek üye tabanlarını genişletmeye ve güçlendirmeye çalışmaktadırlar.

Kadın işçiler sorunu ele alındığında bazı yazarlar, kadın haklarının temsiline önem veren sendikal örgütlenmelerin kadınların ilgisini çekmekte daha başarılı olduklarını ileri sürmektedirler. Danimarka

[27] WILLIAMS Steve; a.g.m., s. 501.
[28] OLNEY Shauna L.; a.g.e., s. 80.
[29] WILLIAMS Steve; a.g.m., s. 501.
[30] SELAMOĞLU Ahmet; ***İşçi Sendikacılığının Gücündeki Değişim***, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1995, ss. 118-119.

ve Hollanda'da, kadınlar için çekici hale getirilen sendikaların uzun süredir bağımsız kalabilmeleri ve üye sayılarının artması, bu görüşü desteklemektedir. Bu nedenle pek çok sendikada, kadın sorunlarına ağırlık veren bir sendikal gündem oluşturulması amacıyla, kadın ve eşitlik komiteleri ve büroları oluşturulmaktadır[31]. Bunun yanısıra sendikalar, kadın işçilerin üyeliğini artırmak için örgütlenme kampanyaları düzenlemekte, eşitlik politikaları ve olumlu eylem programları uygulamakta, toplu iş sözleşmelerinde eşitlik konularına yer vermekte, düzenli kadın konferansları düzenlemekte, faaliyetlerini kadın üyeleri gözönünde tutarak yeniden düzenlemekte ve modern ailenin sorunlarını kavrayan çeşitli hizmetler oluşturmaktadırlar[32].

Ayrıca kadınların sendikaların karar organlarındaki temsil imkanlarının artırılması da, kadın işgücünün sendikaya katılımını olumlu yönde etkileyebilecektir[33]. Hem ulusal ölçekte hem de Avrupa ölçeğinde kadınlar, birçok sendikanın karar organlarında yeterince temsil edilmemektedir. Sendikalar genellikle orta yaşlı erkeklerden oluşan bir örgüt imajına sahip olduğu için, kadın ve genç işgücü sendikalardan uzak durmaktadırlar. Sendikalarda kadın üye sayısı son yıllarda artış göstermekle birlikte, yalnızca birkaç sendikada kadın lider bulunmaktadır. Üyelerinin yarısının kadınlardan oluştuğu İsveç'te bile, liderlik koltuğunda oturanların 9/10'u erkeklerden oluşmaktadır. Bu nedenle sendikalar kadın işçilerin ilgisini çekebilmek için, temsille ve katılımla ilgili hedefler tanımlarken, özellikle karar organlarında kadınlara daha fazla yer vermeye başlamıştır. Kadınların sendika yönetimlerinde daha fazla temsil edilebilmelerini sağlamak için son dönemlerde sendikalar, yönetim organlarında kadınlara belirli sayıda sandalye ayırabildikleri gibi; kadınları nispi temsil esasına göre yönetimde bulundurabilmekte veya kadın üyeler için kota uygulamasına gidebilmektedirler[34]. Örneğin İtalya'da CGIL'de ve Almanya ve Hollanda'nın önde gelen bazı sendikalarında delege seçimlerinde ve yönetim kurullarının oluşumunda kadınlar için olumlu eylem programları hazırlanmakta veya kota uygulanmaktadır[35]. Ayrıca sendika faaliyetlerinde çalışan kadın üyeler, yeni kadın işçilerin sendikaya

[31] Ancak bu şekilde çekici hale getirilen örgütlenmelerle, sorunların bütünleştirilemeyeceği, aksine marjinalize edilebileceği de ileri sürülmektedir. Bkz: WADDINGTON Jeremy, HOFFMAN Reiner, LIND Jens; a.g.m., s. 468-469.

[32] TOKSÖZ Gülay, ERDOĞDU Seyhan; ***Sendikacı Kadın Kimliği***, İmge Kitabevi, Ankara, 1998, ss. 51-62.

[33] Kadın işçilerin sendikal faaliyetlere katılımı konusunda ayrıntılı bilgi için bkz: ERDOĞDU Seyhan; "Dünyada Kadın İşçilerin Sendikal Faaliyete Katılımı", ***Türk-İş '97 Yıllığı***, Ankara, 1998, ss. 200-223.

[34] TOKSÖZ Gülay, ERDOĞDU Seyhan; a.g.e., ss. 60-61.

[35] VISSER Jelle; a.g.m., s. 122.

kaydedilmesinde ve kadın işçilerin aktif bir sendika üyesi yapılmasında da önemli bir rol oynamaktadırlar[36].

Sendikalar, kadın işgücünün yanısıra genç işgücünü de üye olmaya ve katılmaya güdülemek için bir takım yeni politikalar uygulamaya başlamışlardır. Kısmi süreli çalışanların ve genç işçilerin üyelik aidatlarında indirim yapılması, bugün artık yaygınlaşmış bir uygulamadır. Ayrıca birçok sendikada, katılımı desteklemek için bir dizi yeni kurum oluşturulmaktadır. Avrupa sendikalarında, genç işçiler ve etnik azınlıklardan oluşan işçiler için kurulan komiteler buna örnek olarak verilebilir. Bununla birlikte Hollanda'da FNV genç işçiler için özel bir sendika kurmuşsa da, bu uygulama genç işçilerin sendikaya çekilmesi için yeterli olmamıştır. Çoğu Avrupa ülkesinde sendikalar genç işçileri sendikaya çekebilmek için, müzik festivallerine ve konserlere sponsorluk yapmaktadır. İngiltere'de GMB sendikası da, Fulham Futbol Klubü'nün; Danimarka'daki Metal Sendikası da bayan milli hentbol takımının sponsorluğunu yapmaktadır ve sendikanın amblemi oyuncuların formalarında yer almaktadır. Bununla birlikte, IG Metal Sendikası 10 tane yeni üye yapmayı başaran üyelerini, kompakt disk çalar, radyo gibi hediyeler vererek ödüllendirmenin, üye sayısını artırmakta yararlı olduğunu saptamıştır[37].

C. Kamuoyu ve Üyelerle İlişkileri Geliştirici Politikalar

Sendikalar, hayat damarlarını oluşturan üyelerinin sürekli desteği olmadan ayakta kalamazlar. Bu nedenle sendikalar, üyelerinin ve potansiyel üyelerinin içinde bulunduğu kamuoyunda olumlu bir imaja sahip olmak için çeşitli politikalar uygulamaktadırlar. Sendikaların kamuoyundaki imajlarını düzeltmek için kullandığı araçlar arasında AFL-CIO'nun "Sendikaya Evet" kampanyası örnek olarak verilebilir. AFL-CIO'nun halkla ilişkilerinden sorumlu olan işgücü enstitüsü (LIPA) tarafından yürütülen bu kampanyada, sendika liderleri televizyon programları için eğitilirken, meşhur aktör ve kişilerin kullanıldığı çeşitli programlar yayınlanarak birkaç milyon dolarlık bir reklam kampanyası koordine edilmiştir. İngiltere'de de yine "Sendikaya Evet" adı altında bir kampanya düzenlenerek, okul ve kiliselerde sendika tanıtımları ve ulusal sendika liderleriyle toplantılar yapılmıştır. Avustralya, Hollanda ve İngiltere'nin de içinde yer aldığı birkaç ülkede ise, okulu bırakanlara ve çıraklara iş yaşamına girmeden önce iyi bir sendika imajı vermeyi amaçlayan özel programların geliştirilmesini içeren çeşitli girişimlere

[36] KIRTON Gill, HEALY Geraldine; "Transforming Union Women: The Role of Women Trade Union Officials in Union Renewal", ***Industrial Relations Journal***, Vol. 30, No. 1, March 1999, s. 43.
[37] WADDINGTON Jeremy, HOFFMAN Reiner, LIND Jens; a.g.m., s. 469.

rastlanmaktadır[38]. Bunun yanısıra Hollanda'da FNV ve FNV'ye bağlı olan sendikalar, "Sendika Merkezleri" (Trade Union Centres) ve "Sendika Dükkanları" (Trade Union Shop) oluşturarak, sendikalar ve faaliyetleri hakkında genel bilgi vermekte, ilgili kişileri sendikaya yakınlaştırmakta ve sosyal güvenlik, vergi, kira gibi konularda ücretsiz danışmanlık yapmaktadırlar. Sendikaların bu tür faaliyetlere yönelmelerinde, üye sayılarındaki gerilemede kamuoyunda sahip oldukları kötü izlenimlerin önemli bir payı vardır[39].

Sendikalar, kamuoyundaki görünümlerini kuvvetlendirmek ve potansiyel üyeleri kendilerine çekmek için özellikle medyaya ve iletişim araçlarına ağırlık vermektedir. Örneğin ABD'de AFL-CIO ve Hollanda'da FNV, sendika liderlerini medyayla ilişkiler konusunda eğitirken; İtalya'da CISL, televizyon için bir ulusal sendika haber programı tasarlamaktadır. Ayrıca CISL sendikaların faaliyetlerini anlatan televizyon programlarına, filmlere, belgesellere sponsor olmayı önermektedir. FNV ise, ücretsiz bir telefon hattı kurarak sendikaya ulaşılabilirliği artırmayı ve kamuoyuna sendikal faaliyetler konusunda bilgi verilmesi için görsel-işitsel araçların ve teletetin kullanımının yaygınlaştırılmasını önermektedir[40].

Sendikalar bu tür faaliyetler ile, kamuoyundaki imajlarını düzelterek ve sendikaya ulaşabilirliği kolaylaştırarak, potansiyel üyeleri kendilerine çekmeyi ve bu şekilde rekabet güçlerini artırmayı amaçlamaktadırlar. Dolayısıyla sendikaların kamuoyuna yönelik bu tür faaliyetlerini, yeni üye kazanmaya yönelik faaliyetler olarak nitelendirmek mümkündür.

Ancak günümüzde sürekli olarak üye kaybeden sendikalar için yeni üye kazanmanın yanısıra, mevcut üye sayılarını korumak da büyük bir önem taşımaktadır. Bu nedenle sendikaların, mevcut üyeleri kendi bünyelerinde tutmak için, üyeleriyle olan ilişkilerini geliştirici ve üyelerin sendikaya bağlılıklarını artırıcı faaliyetleri de sendikalararası rekabette önem kazanmaya başlamıştır. Nitekim İsveç ve Kanada'da yapılan araştırmalar, sendikayla birkaç şekilde ilişki içinde bulunan işçilerin (örneğin oryantasyon programlarına, sendika faaliyetlerine katılan, sendika gazetesini sürekli okuyan işçilerin) sendikaya daha bağlı olduklarını ve arkadaşlarının fikir ve tavırları ile sendikaya bağlılık arasında pozitif bir ilişki olduğunu ortaya çıkarmıştır[41]. Benzer şekilde Avusturya'da sendika üyeleri arasında yapılan bir araştırma da, sendika

[38] WEVER Kristen; a.g.t., s. 183.
[39] PANKERT Alfred; a.g.t., ss. 156-157.
[40] OLNEY Shauna; a.g.e., s. 84.
[41] KURUVILLA Sarosh, GALLAGHER Daniel G., WETZEL Kurt; "The Development of Members' Attidues Toward Their Unions: Sweeden and Canada", ***Industrial and Labor Relations Review***, Vol. 46, No. 3, April 1993, s. 512.

faaliyetleri konusunda daha tecrübeli ve bilgili olan üyelerin, sendikaya bağlılık derecelerinin daha yüksek olduğunu göstermiştir[42].

Sendikaya yeni üye olan işçiler, sendika ve sendikal faaliyetler konusunda yeterli bilgi sağlayamadıkları için sendikaya bağlılıklarını geliştirememektedirler. Bu nedenle sendikalar yeni üyelere yönelik oryantasyon programları uygulayarak, sendikanın üyelerine sağladıkları katkılar konusunda tam ve kesin bilgi sağlayabilmektedirler. ABD'de AFL-CIO yeni üyelere böyle bir oryantasyon programı önerisinde bulunurken[43]; Hollanda'da FNV her yeni üyeye aynı zamanda aktif bir üye olan bir danışman (mentor) tayin etmek suretiyle, bir danışmanlık programı (mentoring programme) uygulamaktadır[44]. Bunun yanısıra sendikalar üyelerinin bağlılıklarını artırmak amacıyla sendika politika ve faaliyetlerinin yer aldığı gazete ve dergileri üyelerine dağıtma yoluna da gitmektedirler. Örneğin Hollanda'da CNV'ye bağlı olan CFO, çeşitli meslek kategorileri ve üye grupları için özel dergiler yayımlarken; İngiltere'de TUC sendika dergilerinin kalitesini yükseltmek için her yıl sendika dergileri arasında bir yarışma düzenlemektedir[45].

D. Eğitim ve Araştırmaya Yönelik Politikalar

Günümüzde sendikalar, parçası oldukları endüstri ilişkileri sistemini derinden etkileyen gelişmelerin sonuçlarını çok iyi değerlendirmek ve uygun politikaları hızla oluşturmak zorundadırlar[46]. Çünkü giderek daralan üye piyasasında sendikalar, değişen piyasa koşullarını ve üyelerin ve potansiyel üyelerin ihtiyaçlarını doğru tespit ettikleri ve buna göre politikalarını belirledikleri sürece rekabet üstünlüğünü ellerinde tutabilmektedirler. Bu nedenle sendikalar iş ve işgücündeki değişimleri ortaya koyan uzun dönemli araştırmalar yapmaya ve buna göre işçilerin önceliklerini tespit etmeye başlamışlardır. Yapılan bu araştırmaların ışığında sendikaları etkileyecek olan muhtemel gelişmeler, önceden tespit edilmekte ve sendikalar bu tespitler doğrultusunda politikalarını oluşturmaktadırlar[47]. Dolayısıyla sendikalar, kendilerini etkilemesi muhtemel olan değişiklik ve gelişmelere karşı bir ön hazırlık yapabilmektedirler. Örneğin İngiltere'de TUC, iş piyasasındaki gelişmeleri düzenli bir şekilde inceleyen bir "iş piyasası istihbarat bürosu" oluşturmuştur. Bu büro, özel bir takım hizmetlere ihtiyaç duyan grupları ve bu grupların sorunlarını tespit

[42] OLNEY Shauna L.; a.g.e., s. 83.
[43] KURUVILLA Sarosh, GALLAGHER Daniel G., WETZEL Kurt; a.g.m., s. 512.
[44] OLNEY Shauna L.; a.g.e., s. 83.
[45] OLNEY Shauna L.; a.g.e., s. 84.
[46] SELAMOĞLU Ahmet; a.g.e., s. 122.
[47] OLNEY Shauna L.; a.g.e., s. 79.

etmektedir. Benzer şekilde Hollanda'da FNV ve ABD'de AFL-CIO, özel projelerin uygulanmasını finanse eden fonlar ve teorik ve pratik çalışmaları geliştirmeye yönelik enstitüler oluşturmuştur[48]. Gerekli araştırmaların yapılması için İngiltere'de TUC ve Hollanda'da FNV bağımsız uzmanlar tutarken, İtalya'da CNV ve İsveç'te LO kendi araştırma departmanlarını kurmaktadır. ABD'de AFL-CIO ise, her iki şekilde de araştırmalarını sürdürmektedir[49].

Kısacası günümüzde sendikalar çeşitli veri, bilgi, araştırma ve uzman görüşlerine başvurarak, olası gelişmeler karşısında kullanacağı savunma araçlarını ve alternatif politikalarını belirlemektedir[50]. Böylelikle sendikalar, değişen koşullara uyum sağlayarak ayakta kalma mücadelesi vermektedir.

Sendikalar araştırmaların yanısıra, sendika çalışanlarının gelişen şartlara uyumunu sağlamak için eğitime de ağırlık vermeye başlamıştır. İtalya'da CNV'ye bağlı olan CFO, bir eğitim merkezi kurarak sendika çalışanlarına dört yıla varan eğitim programları verirken; Almanya'da DGB de kendi eğitim programlarını oluşturmaya başlamıştır. ABD'de AFL-CIO ise, "İşte Demokrasi" programı ile sendika liderlerine, işçilerin sendikaların karar verme sürecine katılımlarını da içeren, demokratikleşme politikaları konusunda eğitim vermektedir. Hollanda'da FNV de kendi çalışanlarına, kadınlar, gençler, etnik azınlıklar gibi özel hedef gruplarının ilgi ve çıkarları konusunda bir eğitim vermeyi planlamaktadır. Avustralya'da ACTU ise, eğitimin yalnızca sendika çalışanları için değil aynı zamanda sendika temsilcileri için de gerekli olduğunu ifade etmektedir[51].

Sendikalar yalnızca sendika çalışanlarına değil, üyelerine de eğitim ve vasıf geliştirme imkanları sunmak suretiyle hizmet yelpazesini genişletmektedir. Günümüzde değişen koşullarla birlikte işçiler, tecrübelerini geliştirmek ve yeni yetenekler kazanmak için çaba göstermektedirler. Artık bir işçinin genç yaşta işle ilgili aldığı eğitimle, emekli oluncaya kadar işine devam etmesi mümkün değildir. Bu nedenle işçiler, eğitim alarak yeterliliklerini artırma ve böylece iş piyasasındaki şanslarını yükseltme arayışı içine girmişlerdir[52]. Bu gelişmeler karşısında sendikalar, üyelerinin eğitim ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik çeşitli eğitim programları ve kurslar düzenleyerek üye sayılarını artırmaya ve korumaya çalışmaktadırlar. İngiltere'de çeşitli sendikaların üyelerine yönelik uyguladığı eğitim programları bunun en iyi örneğini

[48] PANKERT Alfred; a.g.t., s. 151.
[49] OLNEY Shauna L.; a.g.e., s. 79.
[50] BEN-ISRAEL Gideon, FISHER Hanna; a.g.t., s. 94.
[51] OLNEY Shauna; a.g.e., ss. 81-82.
[52] HAMMARSTROM Olle; a.g.t., s. 120.

oluşturmaktadır. NALGO uzun süredir beyaz yakalı işçileri için mesleki eğitim sağlarken; kamu sektöründeki mavi yakalı işçileri örgütleyen NUPE iş piyasasında çeşitli engellerle karşılaşan kol işçilerine yönelik bir eğitim programı başlatmaktadır. Bunun yanısıra mühendislik ve elektrik işlerinde çalışan işçileri örgütleyen sendikanın, üyelerinin elektrik ve elektronik yeteneklerini geliştirmek için düzenlediği özel kurslar, sendikaların üyelerine yönelik eğitim faaliyetlerine örnek olarak verilebilir[53].

SONUÇ

Dinamik bir sistem olan endüstri ilişkileri sisteminin en önemli aktörlerinden olan sendikalar, değişen ekonomik ve politik çevre, teknolojik değişim, küreselleşme, istihdam şekillerinde ve yapısında meydana gelen değişimler karşısında yeni stratejiler ve alternatif politikalar üreterek ayakta kalma mücadelesi vermektedir. Daralan üye piyasası nedeniyle keskinleşen sendikalararası rekabette, tutucu ve gelenekçi sendikalar üye kaybederken, yaratıcı ve yenilikçi sendikalar üye sayılarını korumakta veya artırmaktadır. Geliştirilen yeni politika ve stratejiler, genişlemeci sendikalararası rekabeti ön plana çıkararak, sendikaların üye tabanını derinleştirmelerini ve/veya yaygınlaştırmalarını kolaylaştırmaktadır.

Ancak sendika politikalarında yaşanan bu değişim, sendikaların kollektif çıkar ortaklığı ve ideolojik-sınıfsal dayanışma temelini zayıflatarak, yeni bir kimlik arayışı içine girmelerine neden olmaktadır. Kollektivizmden bireyselliğe doğru yaşanan değişim sonucu sendikalar, geleneksel mücadele alanlarının dışına çıkarak bireysel çıkarlara yönelik politikalar belirlemeye ve adeta bir işletme gibi hizmetlerini pazarlamaya başlamışlardır. Dolayısıyla “sendikalar için bir gelecek var mı?” sorusu yerine, “sendikaları nasıl bir gelecek bekliyor?” sorusunun cevabını aramak daha doğru olacaktır.

[53] KEEP Ewart, RAINBIRD Helen; “Training”, ***Industrial Relations Theory and Practice in Britian***, (Ed. Paul EDWARDS), Blackwell Publishing, Cambridge, 1996, s. 536.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

ABERFELD Yitchak; "Why Do Workers Join Unions? The Case of Israel", ***Industrial and Labor Relations Review***, Vol. 48, No. 4, July 1995, ss. 656-670.

AKÇAYLI Nurhan; ***Sendika Teorisi***, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa, 1983.

BEN-ISRAEL Gideon, FISHER Hanna; "Trade Unions in the Future: Organizational Strategies in a Changing Enviroment", ***IIRA 9th World Congress Proceedings***, Vol. II, Sdyney, 1992, ss. 85-98.

ÇELİK Nuri; ***Toplu İş İlişkilerinde Değişim***, Mess Yayın No: 226, İstanbul, Aralık 1997.

DAVIS Ed; "Trade Unionism in the Future", ***IIRA 9th World Congress Proceedings***, Vol. II, Sdyney, 1992, ss. 1-20.

DERELİ Toker; "Batı Dünyasında Sendikaların Durumu ve Geleceğin Çeşitli Açılardan İrdelenmesi", ***Sendikal Arayış Konferansı***, İstanbul Mülkiyeliler Vakfı, 1993, ss. 4-22.

ERDOĞDU Seyhan; "Dünyada Kadın İşçilerin Sendikal Faaliyete Katılımı", ***Türk-İş '97 Yıllığı***, Ankara, 1998, ss. 200-225.

GÜVEN Sami; ***Sosyal Politikanın Temelleri***, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1995.

HAMMARSTÖRM Olle; "Local and Global Trade Unions in the Future", ***IIRA 9th World Congress Proceedings***, Vol. II, Sdyney, 1992, ss. 116-125.

KEEP Ewart, RAINBIRD Helen; "Training", ***Industrial Relations Theory and Practice in Britian***, (Ed. Paul EDWARDS), Blackwell Publishing, Cambridge, 1996, ss. 515-542.

KIRTON Gill, HEALY Geraldine; "Transforming Union Women: The Role of Women Trade Union Officials in Union Renewal", ***Industrial Relations Journal***, Vol. 30, No. 1, March 1999, ss. 31-45.

KURUVILLA Sarosh, GALLAGHER Daniel G., WETZEL Kurt; "The Development of Members' Attidues Toward Their Unions: Sweeden and Canada", ***Industrial and Labor Relations Review***, Vol. 46, No. 3, April 1993, ss. 499-514.

KUTAL Gülten, BÜYÜKUSLU Ali Rıza; ***Endüstri İlişkileri Boyutunda Çok Uluslu Şirketler ve İnsan Kaynağı Yönetimi: Teori ve Uygulama***, Der Yayınları, İstanbul, 1996.

PANKERT Alfred; "Adjustment Problems of Trade Unions in Selected Industrialised Market Economy Countries: The Union's Own

View", ***IIRA 9th World Congress Proceedings***, Vol. II, Sdyney, 1992, ss. 147-158.

SALAMON Michael; ***Industrial Relations Theory and Practice***, Second Edition, Prentice Hall, New York, 1992.

SELAMOĞLU Ahmet; ***İşçi Sendikacılığının Gücündeki Değişim***, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1995.

SHAUNA Olney L.; ***Unions in a Changing World***, ILO, Geneva, 1996.

ŞENKAL Abdülkadir; "Globalleşen Dünyada Sendikalararası Rekabet", ***Çimento İşveren Dergisi***, C. 12, S. 5, Eylül 1998, ss. 16-26.

TOKOL Aysen; **Türk Endüstri İlişkileri Sistemi**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1997.

TOKSÖZ Gülay, ERDOĞDU Seyhan; ***Sendikacı Kadın Kimliği***, İmge Kitabevi, Ankara, 1998.

VISSER Jelle; "European Trade Unions in the mid-1990s", ***Industrial Relations***, European Annual Review 1997, ss. 113-130.

WADDINGTON Jeremy, WHITSON Colin; "Why do People Join Unions in a Period of Membership Decline?", ***British Journal of Industrial Relations***, Vol. 35, No. 4, December 1997, ss. 515-546.

WADDINGTON Jeremy, HOFFMAN Reiner, LIND Jens; "European Trade Unionism in Transition? A Review of the Issues", ***Transfer, European Review of Labour and Research***, Vol. 3, No. 3, November 1997, ss. 464-497.

WADDINGTON Jeremy, WHITSON Colin; "Trade Unions: Growth Structure and Policy", ***Industrial Relations Theory and Practice in Britian***, (Ed. Paul EDWARDS), Blackwell Publishers, Cambridge, 1996, ss. 151-202.

WADDINGTON Jeremy, KERR Allan; "Membership Retention in the Public Sector", ***Industrial Relaions Journal***, Vol. 30, No. 2, June 1999, ss. 151-165.

WEVER Kriter S.; "On the Future of Trade Unionism in the United States", ***IIRA 9th World Congress Proceedings***, Vol. II, Sdyney, 1992, ss. 177-187.

WILLIAMS Steve; "The Nature of Some Recent Trade Union Modernization Policies in the UK", ***British Journal of Industrial Relations***, Vol. 35, No. 4, December 1997, ss. 495-514.

ESNEK İSTİHDAMDA YENİ BİR MODEL "ÇALIŞMA SÜRELERİ HESABI"

Araş. Gör. Alpay HEKİMLER [*]

Çalışma sürelerinin esnekleştirilmesi (Arbeitszeitflexibilisirung) Federal Almanya'da işsizlik ile mücadele sürecinde adeta sihirli bir kavram haline gelmiştir. 80'li yıllarda başlayan ve 90'lı yıllarda giderek hızlanan esnekleşme süreci sonunda bugün Almanya'da faaliyet gösteren işletmelerin neredeyse tümünde esnek istihdam modelleri uygulanır hale gelmiştir. Bu rendin giderek artacağı ifade edilmektedir.

Son yıllarda Almanya'da ekonomik gelişmenin istenilen seviyeye ulaşmaması, verimliliğin düşmesi, maliyetlerin yüksek olması nedeniyle yatırımların yurt dışına kayması, işsizliğin artması, işgücü yapısının değişmesi, teknolojik gelişmeler ve uluslararası rekabetin getirmiş olduğu sonuçlar ve birde batı ile doğu Almanya'nın birleşmesinin sonucunda ortaya çıkan ilave yükler bu sorunlara çözüm bulmak amacıyla esnek istihdam modelleri giderek yaygınlaşmıştır. Salt esnek istihdam modelleri ile tüm bu problemlerin çözülmesi kesinlikle beklenmemektedir ancak, bu modeller işgücü piyasasını yeniden düzenleme imkanını tanımalarından dolayı buna bağlı olarak ortaya çıkan sorunları bertaraf etmekte oldukça etkili olmaktadır.

Çalışma hayatında barışın sağlanması, iş alanların korunup genişletilmesi, verimlilik artışın sağlanması ve artan maliyetler nedeniyle yeni istihdam modelleri oluşturulmuştur. Almanya'da hükümet esnek istihdamı işsizliğe karşı etkili bir silah olarak görmekte ve bu yolda gerekli yasal düzenlemeleri gerçekleştirmektedir. Özellikle fazla çalışmanın ortadan kalkması ile birlikte yeni iş alanların yaratılabileceği ifade edilmektedir.

Kuzey Ren Westfalya (Nord Rhein Westfahlen) Çalışma, Sağlık ve Sosyal Güvenlik Bakanlığın yapmış olduğu bir araştırma sonucunda[1]

[*] **İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi.**

[1] Günter Lücke, "Flexible Zeit Flexible Arbeit für Stare Arbeitszeiten gibt es keine Argumente mehr",

fazla çalışmaların ortadan kalkması ile birlikte yalnız batı Almanya'da 814.000 tam süreli yeni işin yaratılabileceğini ortaya koymuştur.

Bu bağlamda bu ülkede ortaya çıkan ve başarıyla uygulanmakta olan modellerden birisi olan *Çalışma Süreleri Hesabı* (Arbeitszeitkonto) modelini incelemek yararlı olacaktır.

Banka hesabına benzeyen bu modelin esası çalışanlardan her birinin bir çalışma süreleri hesabına (ÇSH) sahip olmaları ve bu hesaplara öngörülmüş olan çalışma süresinin üzerinde ve altına gerçekleştirilen filli çalışmaların kaydedilmesine dayanmaktadır. Diğer bir ifade ile işgörenin gerçekleştirmiş olduğu ve gerçekleştirmesi gerektiği çalışma süreleri arasındaki fark ÇSH alacak veya borç olarak yazılmaktadır. İşgörenler hesaplarında biriken artı değerleri boş zaman ile ikame ederlerken, eksik kalan süreleri ise fazla çalışma yaparak telafi etmektedirler.

ÇSH modeli tek bir model olmayıp kendi içinde farklı türlere ayrılmaktadır. Bunlar ayrı ayrı kullanıldıkları gibi çoğu zaman bu modelleri kombine ederek kullanma yoluna gitmektedirler. ÇSH temelde üçe ayırmak mümkündür. Bunlar ;

1- Fazla Çalışma Süreleri Hesabı,

2- Yıllık Çalışma Süreleri Hesabı,

3- Yaşam Boyu Çalışma Süreleri Hesabıdır,

1- Fazla Çalışma Süreleri Hesabı; Bu modelin esası işgörenlerin gerçekleştirmiş oldukları fazla çalışmaların işgörenlerin hesaplarına art değer olarak kaydedilmesi ve bu sürelerin boş zaman ile ikame edilmesidir. Böylece çalışanlar akledilmiş olan toplu sözleşmeler uyarınca belirlenmiş olan çalışma süresinden fazla - fazla çalışma ücreti almadan -çalışma gerçekleştirip, çalışmalarını alçak bakiyesi olarak yazdırabilmekteler.

Hesaplarda biriken alacakların belirli bir süre içinde kullanılması gerekmektedir[2]. Boş zamanın kullanılması zorunlu veya ihtiyari olarak belirlenebilir ve bu hüküm gerçekleştirilirken tüm fazla çalışmaları kapsayabileceği gibi belirli bir sınırı aştıktan sonra da geçerli olabilir. Uygulamada genellikle bu sürenin bir ay ile 12 ay arasında değiştiği

---

***Handelsblatt*,** Nr.114, 1996, s. 23.

[2] Prof. Dr. Hartmut Seifert, "Arbeitszeitkonten Modelle für mehr Zeitsouveränität oder absatzorienterten Zeitmanagemen?", ***WSI Mitteilungen***, Düsseldorf , 7/1996, s. 443.

görülmektedir. Buradaki amaç sezonlara bağlı olarak ortaya çıkan talep değişimlerine daha kolay uyum sağlamaktır.

2- Yıllık Çalışma Süreleri Hesabı; Yıllık çalışma süreleri hesabına aynı zamanda Tasarruf Hesabı da (Ansparkonto) denilmektedir. Bu modelde işgörenlerin gerçekleştirmiş oldukları fazla ve eksik çalışmaların akledilen toplu sözleşmelerde belirlenen ve bir yıl içinde gerçekleştirmek zorunda oldukları süreye denk gelmesi için hesaplar tutulmaktadır. Bu hesaplarda biriken artı ve eksi değerler için değerlendirmeler sadece yıl sonunda değil çoğu zaman yılın belirli dönemlerinde yapılmaktadır. Bu model özellikle işletmelere üretimin dalgalandığı dönemlerde büyük bir esneklik sağlamaktadır. İşgörenler acısından ise, çalışma sürelerin bireysel olarak daha geniş bir çerçevede belirleme imkanı tanımaktadır.

3- Yaşama Boyu Çalışma Süreleri Hesabı; İşgörenlerin toplu sözleşmelerde belirlenmiş olan çalışma süresinden fazla gerçekleştirmiş oldukları çalışmalar bu hesapta uzun vadeli olarak toplanıp işgörenlerin belirli bir yaşa ulaştıktan sonra hesapta biriken süreler dikkate alınarak emekliliğe yumuşak geçişi sağlamaktadır. Bu modellin getirisi diğer iki modelle göre uzun vadede gerçekleşmektedir.

Taraflar bu modellerden hangilerini ve bunları nasıl düzenleyecekleri işletmenin şimdiye kadar uyguladığı çalışma süreleri modelleri ve işletmenin organizasyon yapısı ile yakından ilgilidir. Tek vardiyalı işletmelerde tüm modellerin uygulanması mümkün iken vardiya sayısı üçe çıktığında bu konuda bazı ek düzenlemelerin alınması gerekli olmaktadır[3].

ÇSH modelleri ile amaçlanan temel hedefler şunlardır[4];

⇒ Kısa süreli çalışmanın engellenip, istihdam güvencesinin sağlanması

⇒ Belirlenen çerçevede organizasyona esnek çalışma sürelerini sağlamak

---

[3] Christina Klenner, "Läßt sich Zeitkontenmodellen mer Zeitsouveränität verwirklichen ?", ***WSI Mitteilungen*****,**
Düsseldorf, 4/1997, s. 255.

[4] Reinhart Bispinick, ***Zwischen Plus und Minus: Zeitkonten in tarifverträge. Eine Analyse ausgewählten tariflichen regelungen in 70 Tarifbereichen***, Wirtschafts und Sozialwissenschaftliches İnstitut in der Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf, 1998, s. 5.

⇒ İşgörenlere çalışma sürelerini bireysel olarak esnek bir şekilde ayarlama imkanı tanınması ve yaşam boyu çalışma süreleri hesabı modelli ile erken emekli olmalarına olanak yaratılması

⇒ Sosyal politik ve mali hedefler

Taraflar arasında akledilen toplu sözleşmenin sonucunda ÇSH modellerin uygulanmasına karar verildikten sonra bu modellin tüm çalışanları kapsayıp kapsamayacağı sorusu akla gelmektedir.

Toplu sözleşmelerde bu konuda farklı düzenlemeler gidilmiştir[5]. Genellikle Kabul *kabul edilmesi zorunlu olmayan yönerge* (Kann-Bestimung) hükmü kabul edilmektedir. Bu hüküm işgörenlere ÇSH kendileri için uygulanıp uygulanmaması konusunda kendilerine tercih hakkı tanımaktadır. Bunun ile birlikte bazı toplu sözleşmelerde ÇSH işgörenler tavsiye edilmekte bazılarında ise *kabul edilmesi zorunlu yönerge* (Muß-Bestimung) hükmü çerçevesinde uygulamaya koymaktadır. Bu konudaki gerekli düzenlemelerin yapılması için çalışma konseylerine yetki verilmektedir.

ÇSH modellerin taraflar üzerinde olumlu ve olumsuz etkilerini de belirtmek yaralı olacaktır.

Olumlu Etkileri

- İşgörenler, çalışma ve boş zaman tercih eğilimini kendileri ayarlama imkanına sahiptirler
- Bireysel zaman hakimiyeti mümkün olmaktadır
- Çalışma süresi azaldığın da gelir sabit kalmaktadır
- İşgörenlere çalışma hayatından daha erken ayrılmalarına olanak tanımaktadır
- İşverenlere maliyet avantajı sağlamakta, fazla çalışma ücreti ödemeden fazla çalışma gerçekleşmekte
- İşverenler taleplere daha kolay uyum sağlamakta

[5] Reinhart Bispinick, ***Tarifhanbuch 1998***, Hans Böckler Stiftung, Bund Verlag, Frakfurt Main, 1998, s. 54.

Olumsuz Etkileri

- İşgörenler için fazla çalışma ücreti ortadan kalkmaktadır ve bu gelir kaybın neden olmaktadır
- Bireysel tercih, işgören ile işletme yönetimi arasında anlaşmazlıklara neden olabilir.
- Gerçekleştirilen sürekli fazla çalışma işgörenin sağlığını olumsuz yönde etkileyebilir.
- Hesaplarda sürekli artı değer kaydedilmesi halinde sistem işlemeyebilir.

Çalışma Süreleri Hesaplarında hangi süreler dikkate alınacaktır ?

Hesaplara kaydedilecek üst sınır (Obergrenze) veya alt sınır (Untergrenze) tüm ÇSH modellerinde belirlenmemektedir. Belirlenenlerde ise çok farklı düzenlemeler bulunmaktadır. Bunlar sistematik olabildikleri gibi asistematik de olabilirler[6]. Bu konuda taraflar tam bir özgürlük içinde hareket etmekteler ve kendileri için en uygun seçeneği tercih etmektedirler.

Asistematik veya sistematik olmayan olarak da adlandırabileceğimiz düzenlmeye örnek olarak bir işletmede tavan yanı maksimum fazla çalışma süresinin belirlenmemesine karşın tabanın sıfır olması gösterilebilir. Diğer bir ifade ile işyerinde gerçekleştirilecek fazla çalışma konusunda bir sınırlama bulunmamasına rağmen işgörenlerin eksik çalışmada bulunmaları mümkün değildir. Aynı zamanda alt sınır ile üst sınırın farklı olarak belirlenmesi halinde de bu düzenlemeye asistematik düzenleme adı verilmektedir. Görüldüğü üzere aşağıda belirtilmiş olan işkollarında akledilmiş olan toplu sözleşmelerde bu tür bir düzenleme söz konusudur.

- Elektronik Hessen Eyaleti +100 / -30 saat
- Elektronik Baden Würtenberg Eyaleti +60 / -40 saat
- Ağaç ve Plastik İşleme Sanayi Nordwest +60 / -30
- Doğal Taş sanayi Norswest +600 / -40 saat
- İnşaat Sanayi +150 / -50 saat

[6] Klenner, a.g.m., ss. 257-258.

Düzenlemenin sistematik olarak yapıldığı işletmelerde ise artı ve eksi değerler eşit olarak belirlenmektedir. Kısacası işyerinde ne ölçüde fazla çalışma yapılabilirse o ölçüde de eksik çalışma yapmak mümkündür. Bu konuda akledilmiş olan toplu sözleşmelerin bazıları aşağıda belirtilmiştir.

- Deutsche Post + / - 115,5 (Batı) 120 (Doğu) saat
- Mimarlık ve İnşaat Sektörü + /- 76 saat
- VEAGCCOM Telekominikation + / - 165 saat

Ancak burada unutulmaması gereken önemli bir nokta vardır. Bu çerçevede düzenlenecek olan çalışma saatleri Çalışma Süreleri Yasasına (Arbeitszeitgesetz) ve toplu sözleşmeler ters düşmemelidir.

Normalde hesaplardaki sürenin başında ve sonunda + ve – değerlerin sıfır olması gerekmektedir. Ancak bu durumun gerçekleşmemesi halinde ne olacaktır, ortaya çıkan fark telafi mi edilecek veya başka herhangi tedbirlerin alınması söz konusu mudur ?

Bu konuda farklı işkollarında ki işletmeleri kapsayan bir araştırma[7] sonucunda artı ve eksi farklar için aşağıda belirtilen tedbirlerin alındığını ortaya koymuştur.

∇ Artı değer olması halinde

- Bir sonraki hesap dönemine devir edilir
- Fazla çalışmalar farksız olarak işgörene ödenir
- Fazla çalışmalar farkı ile birlikte işgörene ödenir.
- Fazla çalışma süreleri kayıp edilir

∇ Eksi değer olması halinde

- Bir sonraki hesap dönemine devir edilir. Bu durumda genellikle bu sürenin 1 ila 4 ay içinde telafi edilmesi beklenmektedir.
- Ücretten kesinti yapmak

[7] Markus Erlewein, “Arbeitszeitkonten zur bewältigung von Auslastungsschwankungen, Arbeitszeitkonten/Jahresarbeitszeitmodelle”, ***Tagungsdokumetation Arbeitszeit Gestalten Betriebszeit Optmieren Lebenszeit Gewinnen***, Ministerium für Arbeit Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein Westfahlen, Waz Druck, Duisburg, 1998, ss. 200-201.

- İzin sürelerini düşürmek
- Eksik kalan çalışma sürelerini kayıp etmek

İşgörenler hesaplarında biriken değerler için sürekli bilgilendirilmek zorundadırlar. Toplu sözleşmelerde genellikle bu konuda bildirimin aylık olarak yapılması öngörülmektedir. Bunun yanında işgören durumu hakkında bilgi sahibi olmak istediğinde işveren kendisine ayrıca bilgi vermek ile yükümlüdür[8]. Bazı işkollarında size bilgilerin haftalık olarak verildiği de görülmektedir. İşgörenlerin bilgilendirilmesinin yanında çalışma konseylerine de bilgi verilmesi öngörülmektedir. Çalışma konseylerine yapılacak aylık bildirimlerin yanında özel bildirgelerde verilmektedir. Özel bildirgeler ile kast edilen, örneğin yıllın belirli dönemlerin de yıllık fazla çalışması toplam 200 saatti geçen çalışanlar hakkında bilgi verilmesini kapsayabilir. Bu bilgilendirmeler ile amaç çalışma konseyin işletmenin personel politikasına yön verme konusunda yardımcı olmaktır.

İşletmenin iflas etmesi halinde işgörenlerin ÇSH biriken artı değerlerinin ne olacağı konusunda toplu sözleşmelerin her birinde bir düzenleme yapılmamıştır. Yapılanlarda ise bu düzenlemeler son derece sınırlı kalmıştır[9]. Alınan tedbirlerden biri bu konuda bir fonun oluşturulması ve bu fonun idaresinin İşveren örgütlerine bırakılması yolundadır.

Çalışma Süreleri Hesapların Yasal Çerçevesi

ÇSH modellerin yasal çerçevesi üç farklı düzeyde düzenlenmiştir.

1- Bu konuda en önemli çerçeveyi Çalışma Süreleri Yasası (Arbeitszeitgesetz)

oluşturmaktadır. Anılan yasada çalışmanın üst sınırı, pazar çalışma yasağı (özel maddeler hariç olmak üzere) ve bağlayıcı dinlenme süreleri düzenlenmiştir[10]. Bunun yanında Analık Yasası (Mutterschutzgestz) ve belirli istihdam gruplarını kapsayan Gençlerin Korunması Yasasının (Jugendschutzgesetz) belirli maddeleri önemli bir çerçeve çizmektedir.

[8] Bispinick, a.g.e., s. 57.
[9] Bispinick, a.g.e., s. 58.
[10] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, ***Das neue Arbeitszeitgesetz*****,** Bonn, 1996, ss. 6-7.

2- Yasal çerçeveyi şekillendiren diğer önemli bir nokta ise işkolları için akledilmiş olan toplu sözleşmeler oluşturmaktadır. Toplu sözleşmelerde ÇSH ile ilgili özel hükümlerin düzenlendiği görülmektedir. Eğer toplu sözleşmelerde bu konuda yeterli düzenlemeler yapılmamış ise çalışma süreleri, Genel Toplu Sözleşmelerde (Manteltarifvertag) kabul edilen maddelere göre belirlenmektedir.

3- Son noktayı ise işletme bazında imzalanan işletme sözleşmeleri (Betriebsvereinbarung) oluşturmaktadır.

Çalışma süreleri yasası esasen ÇSH modelleri ile ilgili genel çerçeveyi çizmektedir. Öyle ki yasanın 3.maddesinde günlük çalışmanın 8 saati geçemeyeceğini belirtirken, son alt ay veya 24 iş haftası içinde günlük çalışma eğer 8 saatin altında gerçekleşmiş ise bu durumda sürenin 10 saate çıkarılmasının mümkün olduğu ifade edilmektedir[11]. Ancak anılan yasanın 7. maddesinde istisnai durumlar düzenlenmiştir. Bu maddenin 1. Fıkrasında toplu sözleşmeler yolluya bu maddenin dışına çıkılabileceği belirtilmektedir. Bu konuda düzenlenen diğer önemli bir hüküm ise 5. maddedir. Bu maddeye göre günlük çalışmanın ardından gelecek dinlenme süresinin 11 saatten az olamayacağı belirtilmektedir.

Analık yasasının 8. Maddesinde ise hamile ve emzikli kadınlar için özel hükümlere yer verilmiştir[12]. 8. Maddede açık bir şekilde bu durumdaki kadınların gece, pazar ve tatil günlerinde çalışmayacakları hükmüne yer verildiği gibi fazla çalışmaların sınırlandırıldığı belirtilmiştir.

Aynı şekilde Gençleri Koruma Yasasın da bazı sınırlamalar getirilmiştir. 15. Ve 16. Madde kapsamına girmekte olan gençlerin [13] cumartesi ve pazar günlerine çalışma yasağı getirilmiştir.

ÇSH dikkate alınması gereken diğer bir noktayı ise tatil konusu oluşturmaktadır. Gerek sosyal politik amaçlar gerekse çalışanların sağlığı acısından tatil günlerinde çalışılarak ÇSH artı değer kaydetmek mümkün değildir. Federal tatil yasasında (Bundesurlaubsgesetz) ve birçok toplu sözleşmede yasal tatilin o yıl içinde, istisnai hallerde ise takip eden yılının Mart ayına kadar kullanılmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir. Kısacası işgörenler artı değer kazanmak için tatilde çalışmaları mümkün değildir. Ancak ÇSH biriken artı değerleri kullanarak tatillerini uzatmaları mümkündür.

---

[11] bkz, Arbeitszeitgesetz § Abs. 3

[12] Jost Ebener, ***Mutterschutz Erziehungsgeld Erziehungsurlaub***, Arbeitskammer des Saarlandes, Krüger
Druck und Verlag, Dillingen, 1998, s. 177.

[13] Bkz, Jugenarbeitsschutzgesetz § 15 und 16.

Bu konundaki son önemli noktayı ise işyeri düzeyinde yönetime katılım yasasının (Betriebsverfasungsgesetz) 87. Maddesinde belirlenen hükmü oluşturmaktadır. Buna göre çalışma konseyi günlük çalışma süresinin başlama ve bitiş sürelerini belirlediği gibi haftalık çalışma sürelerinin günlere dağılımı konusunda zorunlu bir katılım hakkı bulunmaktadır [14]. Toplu sözleşmelerde belirlenen haftalık ve günlük çalışma süreleri üzerinden fazla bir çalışma yapılacak ise bu konuda çalışma konseyin onayının olması şarttır.

Yasa koyucu tarafından, ÇSH modellerinin tümüne ihtiyaç verecek bir yasanın oluşturulmasının mümkün olamayacağı ve bu nedenle bu konudaki düzenlemelerin ve sınırlamaların toplu sözleşmeler yolluya yapılmasının daha uygun olacağı ifade edilmektedir[15].

Kısacası çalışma süreleri yasasının hükümleri esas olarak çalışma sürelerinin sınırını çizmesine rağmen 7. maddede getirilen esnek hüküm sayesinde toplu sözleşme partnerleri süreleri kendi ihtiyaçlarına göre ayarlamaları için bir boşluk bırakılmıştır. Bu hüküm uyarınca taraflar ÇSH taban ve tavanını da kendileri belirleme imkanına sahiptirler. Bu nedenledir ki ÇSH aynı zamanda işkollarına ve hatta işletmelere göre farklı uygulama şekilleri bulabilmiştir.

Model Hakkında Sayısal Veriler ve Uygulamalar

Bu modellerin Almanya'da ne oranda yaygınlaştığı konusunda kesin rakamlar elimizde bulunmamaktadır. Ancak Kuzey Ren Westfalya Eyaleti Çalışma, Sağlık ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından İSO (İnstitut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft - Sosyal Araştırmalar ve Sosyal Ekonomi Enstitüsü), DİW (Deutsches İnstitut für Wirtschaftsforschung – Alman Ekonomik Araştırmalar Enstitüsü) ve İAT (İnstitut Arbeit und Technik des Landes Nordrhein Westfahlen- Kuzey Ren Westfalya İş ve Teknoloji Enstitüsü) ortaklaşa yaptırılan araştırma [16] sonucuna göre araştırmaya dahil edilmiş olan işletmelerin % 29'da bu modellerin uygulandığını ortaya koymuştur. Aynı araştırma işletmede istihdam edilen işgören sayısı 20 den az olması halinde bu modellere karşı olan ilginin azaldığını ortaya koymuştur. Diğer bir ifade ile işletme ölçeği büyüdükçe bu modellere olan ilgi artmaktadır.

---

[14] İG Metall, ***Arbeitnehmerorientierte Arbeitszeitflexibilisirung am beispiel von Zeitkonten*****,** İG Metall
Vorstand, Frakfurt 21, mai. 1996, s. 9.

[15] Christina Klenner, Christian Ochs, ***Arbeitszeit und Strukturwandel*****,** Ministerium für Arbeit Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein Westfahlen, Düsseldorf, 1998, s. 157.

[16] Klenner, Ochs, a.g.e., s. 151.

Yatırım mallarını kapsayan diğer bir araştırma[17] ise işletmelerin % 56'sında bir veya birden fazla ÇSH modellin uygulandığını ortaya koymuştur. Bunların % 35'i kısa vadeli, % 35'i orta vadeli ve % 1'i uzun vadeli modeller uygulamaktadırlar.

İWD'nin (İnstitut der deutschen Wirtschaft – Alman Ekonomisi Enstitüsü) yapmış olduğu bir araştırma[18] özel sektörde işletme konseyi bulunan işletmelerin yaklaşık % 80'ninde ÇSH modellerin uygulandığını ortaya koymuştur.

ÇSH modelleri alanında uygulanan en çarpıcı örneklerden birisi Volkswagen AG'de uygulanan şekildir[19]. Bu işletmede bu model çerçevesinde istihdam edilen çalışmalara gerçekleştirdikleri fazla çalışmalar için iş süreleri hisseleri (Zeitwertpapiere) verilmektedir. Bu hisseler ile işgörenlerin kademeli olarak çalışma hayatından ayrılmaları mümkün olmaktadır. 5000 saat değerinde hisse sahibi olan işçiler 55 yaşından itibaren haftada 18 saat çalışmak suretiyle emekliliğe yumuşak bir geçiş yapmaları da mümkün olmaktadır.

Bu modellin uygulanmaya konulması ile birlikte uzun vadede VW Almanya'da 6 üretim tesisi için 18.000 yeni iş alanı yaratmış oldu[20]. Bu haktan yararlanmak için işgörenin 30 yıl boyunca haftada 3 saat fazla çalışma yapması gerekmektedir. Bu tür modellerin sonuçlarının ancak uzun vadede alınması eleştirilen en büyük noktadır. Ancak işletmelerde uygulanan diğer çeşitli yöntemler ile (pirim, ödül olarak hisse vermek gibi) bu sürenin azaltılması mümkün olmaktadır.

Bu alanda uygulanan diğer önemli bir örnek ise BMW'de uygulanan modeldir. "Rekabete üstünlük sağlama yarışında çalışanların önemli bir faktör olduğunu kabul etmiş ve bu nedenle işgörenleri uzun sürecek bir iş ilişkisine girmeye tercih eden ve bundan ötürü çalışma sürelerini mümkün olduğu kadar esnekleştiren ve işçi seçimine büyük önem veren bir kuruluştur[21]."

Çalışma konseyin 1 Nisan 1996 tarihinde almış olduğu bir karar ile birlikte BMW'de ÇSH modeli uygulanmasına geçilmiştir[22]. Bu model işletmede çalışan ve kayan iş süresi çerçevesinde istihdam edilmeyen tüm işgörenleri kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Uygulamaya geçilen

---

[17] Klenner, Ochs, a.g.e., s. 151-152.
[18] İwd, ***Arbeitszeitkonten Sparprogram für Überstunden***, İnstitut der deutschen wirtschaft, Köln, 4.03.1999,
s. 3.
[19] Sabine Ulrich, "Hauptsache Arbeit", ***Die Woche*****,** Nr. 42, 11.10.1996.
[20] Karl Breme, "Alten Aktie", ***Die Woche*****,** Nr. 40, 27.09.1996.
[21] Alpay Hekimler, ***Alman Gelişme Sektörlerinde Esnek Çalışma***, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul,
1999, s. 85.
[22] BMW, ***Arbeitszeitkonto und Beschäftigte bei BMW AG***, München, 1996, s. 2.

modelde sistematik düzenleme esası kabul edilerek alt ve üst sınır 200 saat olarak belirlenmiştir. Bu oranda geniş bir aralığın belirlenmesi taraflara büyük bir esneklik sağlamıştır. Böylece üretimi artırmak gerektiğinde fazla çalışma yapmak mümkün iken tersi bir durumda ise çalışma süresinin azaltılması mümkün hale gelmiştir.

Bu model BMW'ye büyük bir maliyet avantajı getirirken işgörenler de pazarın ve üretimin daraldığı dönemlerde iş güvencesini sağlamış ve boş zamanlarını ayarlama imkanı tanımıştır.

Almanya'da ÇSH modeli denildiği zaman akla gelen ilk ve literatüre geçmiş olan *Hasenekopf modelidir.* Bu modeli aynı zamanda ÇSH öncüsü olarak değerlendirmek mümkündür. Modelin isim babası olan Ditmus Hasenkopf sahip olduğu orta ölçekli işletmesinde fazla çalışmaların boş zaman ile ikame edilmesinin mümkün olabileceğini ifade etmiştir. Orta ölçekli işletmelerde fazla çalışmalar yaygın olduğundan dolayı özellikle talebin artığı dönemlerde yeni işçilerin işe alınması mecburiyeti doğmaktadır. 14 yıl bizzat kendi işyerinde üzerinde çalıştığı bu modele göre her bir işgören ile haftalık bir çalışma süresi belirlemektedir. İşçilerin her biri haftalık çalışma süresine bağlı olmadan aynı geliri elde etmektedirler. Bir ay içinde gerçekleştirmiş oldukları fazla ve eksik çalışmalar ÇSH kaydedilmekte ve bu değerler için faiz işletilmektedir.

Hasenkopf'un işyerinde çalışan işçilerden biri bu model sayesinde, kendi hesabında biriken 6 aylık artı değeri kullanarak evinin inşaatı başında bulunabilmiş ve bu dönemde normal ücretini almıştır.

Hesenkopf bu model sayesinde verimliliğin yükselmesi, işe gelmeme oranların düşmesi ve fazla mesai ücretin ortadan kalkması ile birlikte yılda 200.000 DM tasarruf sağlamıştır[23]. Bu modelin geniş çapta uygulanması halinde devletin kasasından bir kuruş çıkmadan en azından bir milyon yeni işin yaratılabileceği çeşitli çevrelerce ifade edilmektedir.

[23] Christian Becker, "Nicht nur für Mittelständer, das model Hasenkopf", ***Handelsblatt***, Düsseldorf, 15.6.1996.

SONUÇ

ÇSH konusundaki yasal çerçevenin son derece genel hükümler içermesi nedeniyle, taraflar arasında imzalanan toplu sözleşmeler yoluyla farklı modeller ortaya çıkmış ve bu modeller farklı şekilde uygulanmıştır.

Modellerin ortaya çıktığı Federal Almanya'da ne ölçüde yaygınlaştığı konusunda bazı araştırmalar yapılmış olsa da bunlar yetersiz kalmaktadır. Çalışanlara iş güvencesi sağlamalarına karşın ne ölçüde yeni iş alanları yaratıkları konusunda da kesin veriler henüz bulunmamaktadır. Ancak incelenen modellerde bu konuda olumlu sonuçlara ulaşılmıştır. Bu konudaki uygulamaların henüz yeni olması nedeniyle ortaya çıkan sorunlar ve boşluklar ileride akledilecek toplu sözleşmeler ve yargı kararları ile şekillenecektir.

Bu modellerin hem çalışanlar hem de işverenler üzerinde olumlu etkilerin fazla olması nedeniyle gelecekte bu modellerin daha da yaygınlaşacağı, yeni uygulama alanlarına kayacağı ve diğer ülkelere ihraç edileceği konusunda şüphe bulunmamaktadır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Becker Christian, "Nicht nur für Mittelständer, das model Hasenkopf", ***Handelsblatt***, Düsseldorf, 15.6.1996.

Bispinick Reinhart, ***Tarifhandbuch 1998***, Hans Böckler Stiftung, Bund Verlag, Frakfurt Main, 1998.

----------, ***Zwischen plus und Minus: Zeitkonten in tarifverträgen. Eine Analyse ausgewählten tariflichen regelungen in 70 tarifbereichen*****,** Wirtschafts und Sosizlwissenschaftliches İnstitut in der Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf, 1998.

BMW, ***Arbeitszeitkonto und Beschäftigte bei BMW AG***, München, 1996.

Breme Karl, "Alten Aktie", ***Die Woche,*** Nr. 40, 27.09.1996.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, ***Das neue Arbeitsgesetz***, Bonn, 1997.

Ebener Jost, ***Mutterschutz Erziehungsgeld Erziehungsurlaub***, Arbeitskammer des Saarlandes, Krüger Druck und Verlag, Dillingen, 1998.

Erlewein Markus, “Arbeitszeitkonten zur bewältigung von Auslastungsschwankungen, Arbeitszeitkonten / Jahresarbeitszeitmodelle”, G***ungsdokumetation Arbeitszeit Gestalten Betriebszeit Optmieren Lebenszeit Gewinnen***, Ministerium für Arbeit Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein Westfahlen, Waz Druck, Duisburg, 1998.

Hekimler Alpay**,** ***Alman Gelişme Sektörlerinde Esnek Çalışma*****,** Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1999.

İG Metall, ***Arbeitnehmerorientierte Arbeitszeitflexibisirung am beispiel zeitkonte*****n**, İG Metall Vorstand, Frankfurt, 1996.

İwd, ***Arbeitszeitkonten Sparprogram für Überstunden***, İnstitut der deutschen wirtschaft, Köln, 4.03.1999.

Klenner Christina, “Läßt sich zeitkontenmodelle mer Zeitsouveränität verwirklichen?”, ***WSI Mitteilungen***, Düsseldorf, 4/1997.

Klenner Christina, Christian Ochs, ***Arbeitszeit und Strukturwandel*****,** Ministerium für Arbeit Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein Westfahlen, Düsseldorf, 1998.

Lücke Günter, “Flexible Zeit Flexible Arbeit für State Arbeitszeiten gibt es keine Argumente mehr”, ***Handeslblatt*****,** Nr. 114, 1996.

Seifert Hartmut, “Arbeitszeitkonten Modelle für mehr Zeitsouveränitätoder absatzorienterten Zeitmanagement ?, ***WSI Mitteilungen***, Düsseldorf, 7/1996.

Ulrich Sabine, “Hauptsache Arbeit”, ***Die Woche*****,** Nr. 42, 11.10.1996.

IV. İŞ HUKUKU:

ASIL İŞVERENLE YAPILAN TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİNDEN ALT İŞVEREN İŞÇİLERİNİN YARARLANIP YARARLANAMAYACAKLARINA İLİŞKİN YARGITAY KARARLARININ GELİŞİMİ

Prof. Dr. Nuri ÇELİK [*]

1. GİRİŞ

İşyerlerinin çoğunda bazı işlerin "asıl işveren" denilen işverenlerce, uygulamada "müteahhit" veya "taşaron", öğretide ise her iki deyimi kapsamak üzere alt işveren olarak isimlendirilen diğer işverenlere verildiği görülmektedir[1]. Bu uygulama son yıllarda yaygınlık kazanmış ve özellikle toplu iş ilişkileri alanında sorunlar yaratmış bulunmaktadır. Asıl işveren–alt işveren ilişkilerindeki temel yasal çerçeve 1475 sayılı İş Kanununun 1. maddesinin son fıkrası hükmünden ibarettir. Toplu iş ilişkilerini düzenleyen 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununun uygulanmasından doğan uyuşmazlıkların çözümünde bu kanunlar ile birlikte İş Kanunu esaslarının da göz önünde bulundurulacağı kuşkusuzdur. Ayrıca, bu konuda mahkeme kararlarında rastlandığı gibi, genel hukuk kurallarına ve bu arada muvazaa kurumuna başvurma ihtiyacı da sıkça duyulmaktadır.

Toplu iş ilişkileri alanında uzun yıllardır karşılaşılan önemli bir sorun, alt işveren işçilerinin asıl işverenle yapılan toplu iş sözleşmesinden yararlanıp yararlanamayacağı konusunda kendisini göstermiştir. Başka bir sorun, alt işveren işçilerinin asıl işverenle yapılan toplu iş sözleşmesinde bu sözleşmenin alt işveren işçilerine de uygulanacağının kararlaştırılmış olması durumu ile ilgili olarak ortaya çıkmıştır. Aşağıda bu konular üzerinde durulacak ayrıca sorunların temel nedenine ilişkin Yargıtay kararlarındaki çözüm yoluna da değinilecektir.

[*] **İstanbul Üniversitesi, Emekli Öğretim Üyesi.**

[1] Konu ile ilgili kaynaklar için bkz. *Çelik*, Nuri: İş Hukuku Dersleri, 14. Bası İstanbul 1998, 49 dn. 1 a.

2. Bir işverenle yapılan sözleşmeden sadece onun işçilerinin yararlanabilmeleri

a) Hukuki durum

Bir toplu iş sözleşmesinin kişiler açısından uygulanma alanına sözleşmeye taraf işveren sendikasına üye olan veya sendika üyesi olmayan işveren ile onun sözleşmeye taraf işçi sendikasına üye olan veya bazı yasal koşullarla sözleşme kapsamına sokulan işçileri[2] girecektir. Toplu iş ilişkilerini düzenleyen 2821 ve 2822 sayılı kanunlardaki esaslar ve toplu sözleşme düzenimize egemen olan sistem bu ilkenin kabulünü gerekli kılmaktadır. Bunun sonucu olarak, asıl işveren tarafından işyerlerindeki bazı işyerin alt işverene verilmesi halinde, her işverenin işçileri kendi işverenlerini muhatap alarak onun faaliyette bulunduğu işkolundaki bir sendikaya üye olabilecek ve bu sendika tarafından yapılacak sözleşmeden yararlanabileceklerdir. Her iki işverenin faaliyette bulunduğu işkolu, inşaat işyerinde görüldüğü şekilde, aynı işkolu ise, işçilerin örgütlenmesi aynı sendika içinde olabileceği gibi, aynı işkolunda kurulu başka bir sendika içinde gerçekleşebilecektir. Ancak ilk durumda dahi işçileri temsil koşulları her işveren için ayrı olarak ele alınacak ve işçilerin kendi işverenleri ile yapılacak ayrı sözleşmeden yararlanmaları söz konusu olacaktır[3]. Ne var ki uygulamada bu sonuca uzun bir süre sonunda varılabilmiştir.

b) Uygulamanın gelişimi

Alt işveren işçilerinin asıl işverenle yapılan toplu iş sözleşmesinden yararlanıp yararlanamayacağı konusunda ortaya çıkan bir uyuşmazlıkta, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 1987 yılında 9. Hukuk Dairesinin görüşü doğrultusunda verdiği bir kararda, alt işverenin sendika üyesi olan işçisinin asıl işverenle yapılan sözleşmeden yararlanacağı sonucuna varmıştı[4]. Ancak Yargıtay 9. Hukuk Dairesi 1996 yılından itibaren aksi yolda kararlar vermektedir.

Yargıtay 9. Hukuk Dairesine göre, şayet taşaronun (alt işverenin) taraf olduğu toplu iş sözleşmesi varsa o toplu iş sözleşmesinin hükümleri uyarınca hesaplanacak haklardan asıl işverenin de birlikte sorumlu

[2] Bu konuda bilgi ve kaynaklar için bkz. *Çelik*, İş Hukuku Dersleri, § 61 III.
[3] N. *Çelik*, İHU 1988-1989, TSGLK 9 (No.4), III 1 b.
[4] Yarg. HGK, 4.11.1987, E.1987/9-166 K 1987/815 sayılı kararı ve N. *Çelik*'in anılan incelemesi.

olması gerekir. Aksi durumda, yani taşaronun işçilerini kapsayan bir toplu iş sözleşmesi yoksa taşaron işçisinin asıl işverenin taraf olduğu sözleşme hükümlerinden yararlandırılması doğru değildir[5]. Kararlarda bu görüşe yer verilirken İş Kanununun 1. maddesinin son fıkrası dayanak olarak gösterilmiştir. Böylece Yargıtay 9. Hukuk Dairesi 1987 yılında Hukuk Genel Kurulu tarafından benimsenen eski kararındaki görüşünden dönmüş olmaktadır. Bu görüş değişikliğini isabetli buluyoruz. Esasen Yargıtayın eski görüşünü bu karara ilişkin olarak yaptığımız karar incelemesinde eleştirmiştik. Aynı yoldaki eleştiriler öğretide yaygınlık kazanmış bulunmaktaydı[6]. Ancak Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin bu görüşünü sürdürmesi karşısında, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu kararı ile 9. Hukuk Dairesi kararları arasındaki görüş ayrılığının bir içtihadı birleştirme kararı ile giderilmesi gerekmektedir[7].

c) Uygulamada varılan sonucun yasal esaslara uygunluğu

Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin bu konuya ilişkin son kararlarında kabul edilen, alt işverenle yapılan bir sözleşmenin bulunmaması durumunda bu işverene bağlı olan işçilerin asıl işverenin taraf olduğu sözleşmeden yararlanamayacağı görüşü sadece İş Kanununun 1. maddesi hükmüne değil, toplu iş sözleşmesinin kişiler açısından uygulanma alanına ilişkin olarak 2822 sayılı Kanunda kabul edilen esaslara da uygun bulunmaktadır. İşverenin sadece kendi işçileri dolayısıyla sözleşme ile bağlı olması 2822 sayılı Kanunun sistemi gereğidir. Bu Kanunun 2. maddesinde yer alan ve toplu iş sözleşmesinin hizmet akdini konu alan tanımı sözleşmenin işverenle onun işçileri arasındaki hizmet akitleri için hüküm ifade edeceğini göstermektedir. Bunun gibi, işverenin sözleşme ile bağlılığını düzenleyen 10. madde, işveren sendikası veya işverenin sözleşme yetkisi için başvuruda

---

[5] Yarg. 9.HD, 11.3.1996, E.1996/2554 K.1996/4851, YKD, Eylül 1996, 1414-1415 ve bu karara ilişkin inceleme, *Çelik*, Nuri: Alt İşveren İşçilerinin Asıl İşverenle Yapılan Toplu İş Sözleşmesinden Yararlanamayacağı Konusundaki Yargıtay Kararı, Prof. Dr. Kenan Tunçomağ'a Armağan, İstanbul 1997, 71-75; D. *Ulucan,* 1996 Yılı Kararları Semineri, 18; Ü. *Narmanlıoğlu*, aynı seminer, 118; A. *Güzel*, aynı seminer, 184-185; Yarg. 9.HD, 29.4.1997, E.1997/3762 K.1997/7742, İşveren Dergisi, Temmuz 1997, 15 ve kararı isabetli bulan İ. *Doğan* ve Ö. *Eyrenci*'nin incelemeleri, MESS Almanağı 1997, 86-91 ve 119-123; aynı yolda 16.10.1997 E.1997/13623 K.1997/17780, TÜHİS, Kasım 1997-Şubat 1998, 79-80; aynı görüş *Özdemir*, Burhan: Asıl İşveren Alt İşveren İlişkisi ve Yargıtayın Konu Hakkındaki Yeni Kararı, Çimento İşveren Dergisi, Mart 1997, 9; *Canbolat*, Talat: Alt İşveren Kavramı ve Uygulama Sorunları, TÜHİS Mayıs-Ağustos 1997, 27-28; *Günay*, Cevdet İlhan: Şerhli İş Kanunu 1, Ankara 1998, m.1, 112-113, *Taşman*, Bilgehan: Bireysel İş Hukuku, Cilt I, İstanbul 1998, 153; aksi görüş *Şen,* Sabahattin: Taşaronluk (Alt İşverenlik) Açısından Yargıtay Kararlarının Değerlendirilmesi (1994-1996), TÜHİS, Kasım 1997-Şubat 1998, 45.

[6] Öğretideki eleştirilere ve aksi yöndeki görüşlere ilişkin çok sayıda kaynak için bkz. *Çelik*, İş Hukuku Dersleri, 452 dn.2 c.

[7] *Çelik*, agm, 75; A. *Güzel*, ags, 185-186.

bulunmasını düzenleyen 14. madde ile sözleşmeye çağrı ve sözleşmenin yapılmasına ilişkin olarak 2822 sayılı Kanunun ikinci bölümünde yer alan hükümlerde de aynı esas geçerlidir. Ayrıca sistemin doğal sonucu olarak, toplu iş uyuşmazlıkları ve bunların çözümüne ilişkin yasal düzenlemelerde de işveren sadece kendi işçileri bakımından bu konularla ilgilendirilmiştir. Bunlardan başka, 2821 ve 2822 sayılı kanunların uygulanması ile ilgili olarak belirtmek gerekir ki, sendika üyeliğine giriş ve çıkışların Bakanlığa bildirilip kayıt ettirilmesinde, sözleşme yetkisinin kazanılmasında, yetki uyuşmazlığının mahkemede çözümlenmesinde bir işverene ait işyerinde veya işyerlerinde hizmet akdi ile o işverene bağlı olarak çalışan ve ona ait ücret bordrosunda gösterilen işçiler esas alınmaktadır[8]. Kaldı ki, İş Kanunu ile 2822 sayılı Kanuna göre, alt işveren de aynı esaslara tabi olup onunu işçileri için de ayrı bir sözleşme yapılabilecektir[9]. Yargıtay da yukarıda belirtilen 1996 yılı kararında alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinin mevcut olması halinde asıl işverenin alt işverenle birlikte sorumlu olacağını ifade ederken bu noktayı isabetli biçimde açıklığa kavuşturmuştur[10]. Bu konu ile doğrudan ilgili kararlarında da, Yargıtay, alt işverenin taraf olduğu bir sözleşmenin varlığı halinde bu sözleşme gereğince hesaplanacak işçilik hakları ve kıdem tazminatı farklarından asıl işverenin de sorumlu olacağı sonucuna varmış bulunmaktadır[11].

3. Asıl işverenle yapılan sözleşme hükmü uyarınca alt işveren işçilerinin sözleşmeden yararlanabilmeleri

Yargıtayın 1998 yılında verdiği bir kararda[12], alt işverenin taraf olmadığı ve asıl işverenin taraf olduğu bir toplu iş sözleşmesinde yer alan düzenlemeye dayanılarak yukarıda ortaya konulan esaslara ters düşen ifadelere yer verilmiştir. Kararda asıl işveren durumundaki davalı A.Ş.'ye ait Kemerköy termik santralında yapılacak çelik konstrüksüyon ve montaj işinin diğer davalı Ltd. şirketince üstlenildiği ve davacının alt işveren durumundaki Ltd. şirketin işçisi olduğu açıklanarak, bu işçinin asıl işverenle bağıtlanan sözleşmeden yararlanıp yararlanamayacağının

[8] Yarg.9.HD, 12.6.1997, E.1997/9727 K.1997/11606, Tekstil İşveren Dergisi, Temmuz 1997, 19-20; aynı görüş *Günay*, İş Kanunu, m.1, 119; M. *Ekonomi*, 1997 Yılı Kararları Semineri, 219-220.
[9] Bu konuda bilgi için *Çelik*, anılan İHU'daki karar incelemesi, III 1 b; *Ekonomi*, Münir: Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkileri ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar, Tekstil İşveren Dergisi, Eylül 1991, 11-12; *Canbolat*, Talat: Türk İş Hukukunda Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkileri, İstanbul 1992, 100 vd; *Şahlanan*, Fevzi: Türk Hukukunda Alt İşveren, İş Hukuku Dergisi, Temmuz-Eylül 1992, 334.
[10] Aksi görüş, *Ekonomi*, agm. 11; *Özdemir,* 9-10.
[11] Yarg. 9.HD, 17.1.1996, E.1995/23980 K.1996/174, Tekstil İşveren Dergisi, Aralık 1996, 20; 23.6.1996, E.1996/16162 K.1996/17617, aynı dergi, Şubat 1997, 14.
[12] Yarg. 9.HD, 30.6.1998, E.1998/9353 K.1998/11027, TÜHİS, Ağustos 1998, 51-53.

çözüme kavuşturulması gerektiği belirtilmiştir. Yargıtaya göre, asıl işverenin taraf olduğu sözleşmedeki, işyerlerinde yapılan ve yapılacak olan bir kısım işleri üstlenen üçüncü kişileri, taşaronları da kapsayacağına ilişkin hükmün asıl işveren ile alt işvereni bağlayacağı, her iki işverenin sözleşmenin uygulanmasından sorumlu tutulacağı ve alt işveren işçilerinin de sözleşmeden yararlanabilecekleri kabul edilmelidir. Yargıtay'ın kararı bu şekliyle hukuki dayanaktan yoksun gözükmekte, yukarıda açıklanan yasal esaslara ve sözleşmeye taraf olmayan bir işverenin, Bakanlar Kurulunca verilecek teşmil kararı dışında, sözleşme ile bağlı olamayacağı ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Sözleşmeye taraf olmasa da, aleniyeti nedeniyle içeriği ve uygulaması herkesçe öğrenilen sözleşme hükümlerini bilen alt işverenle sözleşmeye taraf olan asıl işverenin birlikte sorumlu tutulmalarını göz önünde bulunduran Yargıtay, bu noktadan hareketle görüşüne hukuki bir dayanak bulabilirdi. Kararda, sözleşmede yer alan düzenlemenin, her iki işverenin belirttiğimiz durumları karşısında, işverenler arasında örtülü olarak taşaronluk akdi hükmü haline dönüşmüş olduğu ve taşaron işçilerine karşı birlikte sorumluluğun bu akitten kaynaklandığı yolunda bir gerekçeye yer verilebilirdi[13]. Yargıtay kararının, hukuki dayanaktan yoksunluğu nedeniyle eleştiriye açık olduğu, ancak sonucu bakımından adil bir çözüm sağladığı görüşündeyiz.

4. Konu ile ilgili Yargıtay kararlarının genel çizgisi

Yargıtayın toplu iş sözleşmesindeki hüküm uyarınca alt işveren işçilerinin sözleşmeden yararlanabilmelere olanak sağlayan kararındaki adil bir sonuca ulaşma çabası, genel olarak alt işveren işçilerinin korunması yolunda son yıllarda genel hukuk kurallarına dayanarak verdiği kararlara egemen olan temel düşüncesine de uygundur. Gerçekten, Yargıtay, bir yandan yasal sistemin gereği olarak yukarıda (2.)'de belirtildiği gibi, alt işveren işçisinin asıl işverenle yapılmış olan sözleşmeden yararlanamayacağını kabul etmekte, öte yandan alt işverene iş vermeye yönelik olan ve zaman zaman kanunun sınırlarını aşan yaygın uygulamayı sıkı bir hukuki denetime tabi tutmaktadır. Uygulamada, alt işveren işçileri için ayrı bir sözleşmenin yapılması olanağı, bu tür işlerde çalışan işçi sayısının azlığı ve dağınıklığı, bunların yaptıkları işlerin bazen geçici nitelikte olması gibi nedenlerle çoğu zaman

[13] Burada başka bir hukuki dayanak bulmak ve örneğin öğretide öne sürüldüğü gibi, sözleşme hükmünü üçüncü kişi yararına şart (BK, m.11) olarak nitelemek *(Tuncay*, Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisi, KİPLAS İşveren Dergisi, Ocak 1991, 10), üçüncü kişi durumundaki taşaronun yararı söz konusu olmadığından, kanımızca isabetli sayılamaz.

sendikalaşamamaları yüzünden, pratik bir yarar sağlamamaktadır. Bazı işverenlerin bu durumdan yararlanarak kendileri için daha elverişli koşullarla iş yaptırmak amacıyla alt işverenlik kurumuna daha geniş bir işlerlik kazandırdıkları ve bu yasal olanağı bazen kötüyle kullandıkları görülmektedir. Bundan etkilenen Yargıtayın bir kararında, gerçekte asıl işverene bağlı olan işçinin asgari ücretle çalıştırılabilmek için taşaron olarak görünen ve değişen kişilerin işçisi olarak işini aralıksız olarak sürdürmüş olması karşısında, bu tür uygulamaların muvazaalı olduğunu kabul eden Yargıtay kararlarının varlığı da belirtilerek, işyerinde çalıştığı tüm süre için işçilik haklarını asıl işverenden isteyebileceği ve koşulları varsa sözleşmeden yararlanabileceği sonucuna varılmıştır[14]. Başka bir kararda da, müteahhide verilen işte çalışan işçilerin müteahhit değiştiği halde çalışmalarına devam etmesi, işçilerin işe alınmaları ve çıkarılmaları konusunda esas yetkinin ve denetimin asıl işverende olması, aynı makinanın bir tarafında müteahhidin öbür tarafında asıl işvereninin işçilerinin çalışması gibi olguların muvazaayı gösterdiği kabul edilmektedir[15]. Yargıtayın benzer olaylara ilişkin yeni kararlarında da aynı görüşü sürdürdüğü görülmektedir[16]. Yargıtayın ortaya koyduğu çizginin yerinde olduğu kuşkusuzdur.

[14] Yarg. 9.HD, 4.11.1996, E. 18799 K.20485, İlmi ve Kazai İçtihatlar Dergisi, Nisan 1997, 12529-12530 ve A. *Güzel*'in kararı isabetli bulan incelemesi, 1996 Yılı Kararları Semineri, 186; *Günay*,Cevdet İlhan: Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Hukuku, Ankara 1999, 295-296.
[15] Yarg. 9.HD, 18.11.1997, E.1997/16673 K.1997/19164, TÜHİS, Kasım 1997-Şubat 1998, 69-72.
[16] Yarg. 9.HD, 26.2.1998, E.1998/324 K.1998/2828*, Günay*, age, 335-336; 9.2.19999, E.1998/17926 K.1999/1750, *Günay,* Cevdet İlhan: Sendikalar Kanunu Şerhi, Ankara 1999, 610-611.

SENDİKA ÜYELİĞİ VE ÜYELİKTEN İSTİFA İLE İLGİLİ NOTER İŞLEMLERİ

Prof. Dr. Fevzi ŞAHLANAN [*]

1) Anayasanın 51. nci maddesine uygun olarak sen.K.md.25/II her üyenin önceden bildirimde bulunmak suretiyle üyelikten çekileceği bildirildikten sonra, bu çekilmenin biçimine ilişkin olarak "Çekilme bildirimi noter huzurunda münferiden kimliğin tesbiti ve istifa edecek kişinin imzasının tasdiki ile olur." Hükmüne yer vermiştir. Aynı şekilde Sen.k.md.22/de de "İşçi sendikasına üyelik işçinin beş nüsha olarak doldurup imzaladığı ve notere tasdik ettirdiği üye kayıt fişini sendikaya vermesi ve sendika tüzüğünde belirtilen yetkili organın kabülü ile kazanılır." Hükmüne yer verilmiştir. Öncelikle ve önemle belirtelim ki sözkonusu hükümlerin mutlak emredici nitelikte, kamu yararı ve kamu düzenine ilişkin hükümler olduğu açık ve kesindir. Kanun koyucu; anayasal bir temel hak olan sendika özgürlüğü içerisinde yer alan Sendikadan istifa ve üye olma özgürlüğünü, temel hak ve özgürlüklerin "Kamu Yararı", "Kamu Düzeni" gibi nedenlerle kanunla sınırlanabileceğine ilişkin Anayasanın 13/I-III maddesindeki yetkisine dayanarak sınırlamış ve bu sınırlamayı istifanın ve üye olmanın kullanılış biçimini sıkı bir şekil şartına tabi tutarak söz konusu hükümle gerçekleştirmiştir. Bu nedenle konuluşunda "Kamu Yararı" ve "Kamu Düzeni" olan bir hükmün mutlak emredici bir hüküm olduğunda kuşku duyulmamalıdır. Söz konusu hükümlerin konuluşundaki kamu yararı ve kamu düzeni, sendika üyeliğini gerçeğe uygun bir şekilde tespit ederek, sendikaların toplu iş sözleşmesi yapma yetkisinin sağlıklı bir şekilde tespit edilmesidir.

2) Öte yandan sözkonusu hükme ilişkin olarak Anayasa Mahkemesinin 08.09.1972 gün ve 1970/48-1972/3 sayılı kararındaki görüşlerde yukarıdaki görüşümüz doğrultusundadır. Gerçekten de aynı nitelikte bir hükmün 1317 sayılı kanunla eski 274 sayılı Sendikalar Kanununa konulması üzerine hükmün anayasaya aykırılığı iddiasıyla

[*] **İstanbul Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

açılan davada Yüksek Mahkeme bugün de değerini aynen koruyan şu görüşlere yer vermiştir."... Sendikadan çekilmenin sağlam bir düzene bağlanmamış olması, uygulamada büyük karışıklıklara neden olmakta, birçok dolanlı işlere yol açmakta, sendikaların düzenli olarak çalışma olanaklarını kaldırmakta ve dolayısıyla sendikadan çekilmemiş bulunan işçiler için sendika çalışmaları yoluyla elde edecekleri haklardan zamanında veya hiçbir yararlanmama sonucunu doğurmaktadır. ...Görülüyorki, yasa ile sendikalardan çekilme konusunun gerek sendika çalışmaları gerekse sendikada kalan ve çekilen işçiler yönünden birtakım biçim koşullarına bağlanmasında kamu yararı ve düzeni bakamından gerek vardır..."

3) Yukarıda belirtilen nedenlerle Sen.K.md. 25/II de yer alan sendika üyeliğinden istifanın ve üye olmanın biçimini düzenleyen hükmünde yer alan her hususa titizlikle uyulması gerekir. Aksine yapılan uygulamalar; hükmün konuluş amacına aykırı olup, bu amaçtan kaynaklanan niteliğinden ötürü geçersizdir ve hukuki sonuç doğurmaz. Sendika üyeliğinden istifaya ilişkin Sen.K.md. 25/II de yer alan bu hükmün uygulanması 26.06.1995 tarih ve 22325 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca çıkartılan bir Yönetmelikle (Bu tarihten önceki uygulamaya ilişkin yönetmelik için bkz. 15.12.1993 tarih ve 21456 sayılı R.G.) yürütülmektedir. Adıgeçen yönetmeliğin "Üyelikten Çekilme" başlığını taşıyan 9. Maddesinde "Sendika üyeliğinden çekilmek isteyen işçi örneği Ek. 6 da, işveren ise Ek. 7 de gösterilen çekilme bildiriminden beş nüsha düzenleyerek notere vermek ve noter huzurunda KİMLİĞİN SAPTANMASI ve imzanın onaylanması suretiyle üyelikten çekilebilir." Hükmü yer almaktadır. Görüldüğü gibi sözkonusu hüküm; sendika üyeliğinden istifa hakkında Sen.K.md. 25/II deki kuralı tekrar etmekte ve buna ilişkin uygulamanın düzenli ve yeknesak bir biçimde yürütülmesi amacıyla Ek 6 adı verilen ve örneği yönetmelik ekinde gösterilen istifa belgelerinin kullanılmasını öngörmektedir. Ek.6 olarak belirttiğimiz istifa belgelerinin "İŞÇİNİN" başlığını taşıyan 4 nolu karesinde işçinin kimliğine ilişkin "Adı Soyadı", "Baba Adı", "Ana Adı", "Doğum Yeri ve Tarihi", "Nüfusa Kayıtlı Olduğu Yer" bulunmaktadır. Konumuz açısından önemli olan yasanın aradığı "Noter huzurunda münferiden kimliğin tespiti" şartının sadece bu kısımların doldurulmuş olması ve istifa belgelerinin "Noter Onayı" başlığını taşıyan bölümüne de "İş bu belge altındaki imzanın kimliği; kimlik fotokopisi daire dosyasında mahfuz bulunan ilgiliye ait bulunduğunu.... onaylarım." Sözleriyle yetinerek bir onay gerçekleştirilmesinin yasanın aradığı anlamda bir onay ve ona bağlı olarak kimlik tespiti olup olmadığıdır. Kimlik tespitinin yasanın öngördüğü anlamda bir kimlik tespiti olabilmesi için gerekli şartlar Noterlik Kanunun 92. maddesinde açıkça düzenlenmiştir. Hatta Sendikalar Kanunun 25/II. maddesindeki gibi "kimliğin tespiti" şartının açıkça aranmadığı

durumlarda bile noterce onaylama yoluyla (düzenleme şeklinde değil) gerçekleştirilecek tüm işlemlerde Örneğin Sen.K. madde 22'de düzenlenen sendikaya üye olma işleminde "noter onayı" nda kimlik tespiti; işlemin bizatihi bünyesinde mevcuttur. Noterlik Kanunun 92.maddesinde yapılacak onaylama şerhinin ihtiva edeceği hususlar beş bent halinde sayılmıştır. Sözkonusu maddenin 3. bendinde açıkça "Noter ilgiliyi tanımıyorsa kimliği hakkında öngörülen ispat belgesi" nden söz edilmiştir. Bu hükümde öngörülen anlamda bir kimlik tespitinden söz edebilmek için istifa işleminde Ek 6 ya yazılan kimliğin (ilgilinin ana adı, baba adı v.s. gibi) hangi resmi belgeye dayandırıldığının (müstenidatının) örneğin nüfus cüzdanı, sürücü belgesi, pasaport v.s. gibi açıkça onay şerhinde yer almasıdır. Başka bir anlatımla mücerret kimlik bilgilerinin istifa belgesinde yer almakla birlikte; noterin onay şerhinde istifa işleminde yer alan kimlik bilgilerinin hangi resmi belgeye dayandırıldığının belirtilmemiş olması, bu şekilde gerçekleştirilmiş üyelikten istifa işlemini 1512 sayılı Noterlik Kanun onaylama başlıklı 3. Bölümünde yer alan 92.maddesine ve dolayısıyla emredici nitelikteki Sen.K.md. 25/II ye aykırılık nedeniyle geçersiz kılar. Örneğin uygulamada zaman zaman görülen bazı noterlerce düzenlenmiş. İstifa bildirimlerinin onay şerhinde, "İşbu belge altındaki imzanın kimliği; kimlik fotokopisi daire dosyasında mahfuz bulunan....." şeklindeki onay şerhinin Noterlik Kanununun 92.maddesindeki düzenlemeye uygun bir uygulama olmadığı gibi suistimallere de açık bir uygulamadır. İşin doğrusu; yasa gereği 5 nüsha düzenlenmesi zorunlu istifa bildirimlerinin Noterlik dairesinde mahfuz aslı ile ilgililere verilen nüshalarının birbirinden hiçbir farklılık taşımaksızın hepsinde de ilgilinin kimliğini ispat eden belgenin de kaynağı ile birlikte (örneğin,, Kadıköy Nüfus İdaresinden verilmiş... tarih ve ... sayılı nüfus cüzdanı gibi) belirtilerek yer almasıdır.

4) Öte yandan aksine düşüncenin kabülü hakuki işlemlerin yapılmasında noter koşulu öngören yasal düzenlemenin amacıyla da bağdaşmaz. Zira noterin, huzuruna gelen kişinin gerçekten kimliğini tespit ettiği kişi olup olmadığı, ancak belirtilen kimliğin müstenidatının da onay şerhinde yer almasıyla mümkündür. İşte bu nedenledir ki Noterlik kanunun 92. maddesinin 3. bendi onay şerhinde ilgilinin kimliği hakkında gösterilen ispat belgesinin (müstenidatın) yer almasını "Noter ilgiliyi tanımıyorsa.." şartına bağlı tutmuştur. Yasanın bu hükmünden noterin ilgiliye tanıdığı durumlarda onay şerhinde ispat belgesinin yer almayabileceği gibi bir anlam çıkmaktaysa da 92.maddenin 3.bendindeki şartın yerine gelmesi için bu takdirde de Noterin onay şerhinde kimliği işlemde yer alan kişinin kendisince maruf (bilinen) bir kişi olduğunu açıkça belirtmesi gerekir. Böyle bir kaydın yer almadığı noter onay şerhlerinde ise; yukarıda belirtildiği gibi kimliğin müstenidatının açıkça yer alması işlemin geçerliliği için şarttır. Nitekim sendika üyeliğinden

çekilmeye ilişkin bazı noter işlemlerinde yukarıda belirtilen türde yasaya aykırı uygulamalar nedeniyle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürüğü'nün 03.02.1997 gün ve 2587 sayılı Adelet Bakanlığına gönderilen yazısında "sendika üyelikten çekilme bildirimlerinde, eksik bilgiler içermesine rağmen bu belgelerin noterlerce onaylandığından bahisle sendikaların yetki tespiti istemlerinin değerlendirilmesi sürecinde tereddütler doğduğu belirtilerek uygulamada yaşanan uyuşmazlıkların önlenebilmesi için Noterlik Kanunun 92.maddesi uyarınca yapılan işlemlerde ilgilinin kimlik türünün belirtilmesi hususunda Noterlerce gerekli duyurunun yapılması istenilmiş ve Adelet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü'nün bu yazıdan bahisle Türkiye Noterler Birliğine gönderdiği 11.02.1998 tarih ve 2053 sayılı yazıda da "Noterlik Kanununun 92.maddesi hükmü uyarınca yapılan işlemlerde, ilgilinin kimlik türünün belirtilmesi gibi yasal gereklere titizlikle uyulması konusunda noterlere duyuru yapılması istenilmiş, konuyu 12.03.1998 tarihli toplantısında görüşen Türkiye Noterler Birliği Yönetim Kurulu; 20.03.1998 tarih ve 4520 sayılı bir yazı ile "Noterlik ilgiliyi tanımıyorsa, kimliği hakkında gösterilen ispat belgesini" taşıması gerektiğini belirterek uygulamada yasada belirtilen bu hususlara titizlikle uyulması istenilmiştir.

ATATÜRK DÖNEMİ ÇALIŞMA HAYATIMIZ

Prof. Dr. Fevzi DEMİR *

BİRİNCİ BÖLÜM
ATATÜRK DÖNEMİNDE SİYASİ VE İKTİSADİ YAPI

I- ATATÜRK DÖNEMİNDE SİYASİ YAPI

Osmanlı İmparatorluğunun enkazı içinde yaratılan yeni Türk Devletinin ilk Anayasası, 20 Ocak 1921 günlüdür. 23 Nisan 1920'de açılan TBMM'nin yaklaşık 10 ay sonra kabul ettiği bu Anayasa, Meclis Hükümeti sistemini kabul ederek yasama, yürütme ve yargı güçlerini TBMM'de toplamış ve onun üstünde bir güç tanımamıştır.

Atatürk döneminde kabul edilen ikinci Anayasa 1924 tarihlidir. Bu Anayasa da Meclis Üstünlüğü ilkesini esas alarak hazırlanmış; Meclis Hükümeti sisteminden yargı organlarına bağımsızlık tanıyarak ayrılmıştır. Temelde "güçler birliği" ilkesini kabul eden 1924 Anayasası, yasama ve yürütme gücünün TBMM'ye ait olduğunu belirtmiş; TBMM'nin bu gücü "Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu" eliyle kullanacağını (yürüteceğini, icra edeceğini) hükme bağlamıştır.

Atatürk dönemi, siyasi parti sistemi bakımından ise "tek partili" bir dönemi yaşamıştır. Gerçi, biri 1924 yılında "Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası" diğeri 1930 yılında "Serbest Cumhuriyet Fırkası" ile iki defa çok partili sisteme geçiş denemesi yaşandığı bilinmektedir. Ama, dönemin içinde bulunduğu koşullar nedeniyle bu denemelerin başarısız kaldığı; dönemin, fiilen otokratik bir rejimin uygulandığı tek parti sistemiyle yönetildiği bir gerçektir.

*** Dokuz Eylül Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

Bununla birlikte, her tek parti sisteminin "otokratik" olması, onun mutlaka totaliter olduğu anlamına gelmez. Bazı tek parti sistemleri çoğulcu demokratik sistemlere ulaşmada köprü vazifesi de görebilirler. Örneğin, Anayasalarında başka siyasi partiler kurulmasına hukuki engeller bulunmamasına rağmen, fiilen başka partiler kurulmasına izin verilmeyebilir. Bunun için gerekli sosyo-politik ortamın olgunlaşması beklenir. Böylece, hukuken çok parti kurulmasının mümkün ve fakat, fiilen tek partinin mevcut olduğu bir otoriter rejim ile karşılaşılır. Sistem içindeki egemen tek parti, öteki tek parti sistemlerinde gördüğümüz birçok niteliklere sahiptir; vesayetçidir ve otoriterdir, ama totaliter olmayabilir. Genellikle ülkenin çağdaş bir siyasal yapıya kavuşmasını ve modernleşmesini hedefleyen bu tür tek parti rejimlerine, Tunus'ta Yeni Düstur Partisi, Meksika'da Devrimci Kurumlar Partisi ve Türkiye'de Cumhuriyet Halk Partisi dönemi örnek gösterilebilir (F. DEMİR, Anayasa Hukukuna Giriş, 5. Baskı, İzmir, s. 133 vd.).

II- ATATÜRK DÖNEMİNDE İKTİSADİ YAPI

Osmanlı İmparatorluğunun tarih sahnesinden çekilirken geriye bıraktığı iktisadi düzen, savaşların getirdiği maddi ve manevi yıkım sonucu üreticilik özelliği hemen hemen kalmamış bir ilkel tarım ekonomisinden başka bir şey değildi. Gerçekten, genç Türkiye Cumhuriyetinin Osmanlı'dan devraldığı gıda, çimento ve sigara imalatı yapan 3-4 fabrika dışında hiçbir sanayi kuruluşunun bulunmadığı; 1923-1925 yılları arasında Türkiye'nin ihraç ettiği tek işlenmiş malın halıdan ibaret olduğu gözönünde tutulacak olursa; Atatürk'ün 17 Şubat 1923 yılında, daha Cumhuriyeti bile ilan etmeden evvel, 1.Türkiye İktisat Kongresini toplamaktaki aceleciliğini anlamak hiç de zor olmaz. Milli bağımsızlığın ancak iktisadi bağımsızlıkla güçleneceğini gören Atatürk, zamanın çetin koşullarına rağmen İzmir'de toplanmasını sağladığı Kongrenin açılış konuşmasında, Türk tarihindeki hem kazanılmış zaferler ile yükselme dönemlerini, hem de kaybedilmiş savaşlar ile gerileme ve çöküntü devirlerini iktisadi durumlara bağladıktan sonra, şöyle devam etmiştir: "... İstiklali tam için şu düstur vardır: Hakimiyeti Milliye, hakimiyeti iktisadiye ile tarsin edilmelidir. Bu kadar büyük gayeler, bu kadar mukaddes, azametli hedefler kağıt üzerindeki düsturlarla, arzu ve hırslarla husul bulamaz. Bunların tahakkuku tanımını temin için yegane kuvvet, en kuvvetli temel, iktisadiyattır. Siyasi ve askeri muzafferiyetler ne kadar büyük olursa olsun, ikktisadi zaferle tetvic edilemezse, semere netice payidar olmaz. En kuvvetli ve parlak zaferimizi de tetvic eden semeratı nafiayı temin için hakimiyeti

iktisadiyetimizin temin ve tarsini lazımdır" (G. ÖKÇÜN, Türkiye İktisat Kongresi, Ankara, 1968, s. 251).

Ülke kalkınmasında izlenecek ekonomik yöntemin ilk defa tartışıldığı İzmir'de toplanan 1. Türkiye İktisat Kongresinde, liberal bir politika izlenmesi görüşü ağırlık kazanmıştır. Bir başka deyişle, ülkenin kalkınmasına devletin bizzat katılması yerine, vatandaşların her türlü iktisadi teşebbüsüne ve gayretine destek olması esası kabul edilmiştir. 1930'lu yıllara gelinceye kadar uygulanan bu liberal iktisadi kalkınma modeli gayri safi milli hasılayı yaklaşık bir misli artırmasına karşın; ekonomik yapıda hakim unsur yine tarımdır. Çünkü, nüfusun % 75'ten çoğu kırsal alanlarda yaşadığı gibi, tarım kesiminin ulusal gelir içindeki payı da % 67''e ulaşmaktadır. Sonuçta, daha çok tarımsal maddeler işleyen işletmeler ortaya çıkmış; bunlar da az sayıda işçi çalıştıran ve motor gücü kullanmayan işletmeler olarak kalmıştır (Y. ÜLKEM, Atatürk ve İktisat, Ankara, 1981, s. 95-97). Nitekim, 1927 yılında Türkiye'de yapılan sanayi sayımında, 256.855 kişinin çalıştığı 65.245 işletmeden % 35.74'ünün tek kişilik, % 35.76'sının da 2 ve 3 kişilik işletmeler olduğu saptanmıştır (C. TALAS, Cumhuriyet Döneminde Sosyal Politika, Cumhuriyetin 50.Yılında Türkiye'de Sanayileşme ve Sorunları Semineri, Ankara, 1975, s. 838-839; Türkiye'de Toplumsal ve Ekonomik Gelişmenin 50. Yılı, DİE, Ankara, 1973, s. 151).

Özel sanayi ve maden işletmelerine geniş ölçüde imtiyazlar tanıyan ve 1927 yılında çıkarılan Teşvik-i Sanayi Kanununa rağmen, 1930 yılına kadar devam eden liberal ekonomi politikalarının hızlı bir gelişmeyi sağlayamadığı, güçsüz bir özel sektörü özendirmeyle, ülke kalkınmasının gerçekleştirilemeyeceği ortaya çıkmıştır. Bu konuda özellikle 1928 yılında ödenen Osmanlı Borçlarını 1929 Dünya Ekonomi Buhranının izlemesi, büyük ölçüde etkili olmuştur. Nitekim, Atatürk de gelinen noktayı vurguladığı bir konuşmasında, duygularını şöyle dile getirmektedir: "... memleket baştan nihayete kadar harabezandır. Her yerde baykuşlar ötüyor. Milletin yolu yok, serveti yok, hiçbir şeyi yok. Bütün millet acınacak bir fakrü zaruret içindedir..." (Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri II, Ankara, 1961, s. 122).

İşte bu iç ve dış koşullar, ülkemizdeki kalkınmanın devlet sermayesine dayandırılmasını ve ekonominin etkin bir biçimde planlanmasını ve disiplin altına alınmasını zorunlu kılmaktadır. Bu yeni iktisat politikasındaki temel düşünce, devletin iktisadi alana doğrudan müdahale etmesi ve sanayileşme hareketinde bir müteşebbis gibi davranmasıdır. Bu yüzden 1931 yılından itibaren "devletçilik" ilkesinin benimsenmesiyle başlayan yeni dönemde, kalkınmada özellikle sanayileşmeye önem verilmiş ve devlet bu konuda öncülük etmeyi üzerine almıştır. Bunun sonucu olarak, Devlet 1931-1932 yılları arasında

hazırladığı Birinci Beş Yıllık Sanayi Planını Mayıs 1934'de yürürlüğe koymuş; zamanından önce bitirilen bu plan döneminde ülkemizde dokuma (pamuk, yün, kendir), maden (demir, kömür, bakır), selüloz (kağıt, karton), seramik (şişe, cam, porselen) ve kimya (süperfosfat, südkostik, klor) alanlarında peşpeşe 16 fabrika kurulmuştur (Y. ÜLKEN, s. 102, 105, 106).

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planının başarılı olması ve vaktinden önce bitirilmesi nedeniyle Devletin hazırlayarak 1938 yılında uygulamaya koyduğu daha kapsamlı ve değişik içerikli İkinci Beş Yıllık Plan, İkinci Dünya Savaşının başlaması yüzünden uygulanamamıştır. Ancak buna rağmen, Birinci Plan Döneminin sonlarına gelindiğinde milli gelir yükselmiş, sanayide ortaya çıkan büyük firmalar ham madde kullanımını artırmış, tarımın milli gelir içindeki payı 1938''e % 48'' kadar düşmüş, yine bu dönemde şirketleşme eğilimlerinde gelişmeler görülmüştür (Y. ÜLKEN, s. 109-111).

Görüldüğü gibi, Atatürk dönemi iktisat politikaları belirli bir ideolojiye veya doktrine bağlı kalınarak izlenen politikalar olmamıştır. Zamanının iç ve dış koşulları gözönünde tutularak, siyasi ve sosyo-ekonomik yapıdaki gelişmelere paralel olarak birtakım model değişikliklerine hemen uyum sağlanmıştır. Gerçi, Atatürk'ün 1930-1937 yılları arasındaki çalışmaları ve uyguladığı müdahaleci iktisat politikaları ile adeta bir ekonomik doktrin yarattığı; bunun "sosyalist kalkınma modeli" ile "kapitalist kalkınma modelinden" farklı bir üçüncü yol olduğu yolunda iddialar da vardır (Tartışmalar için bkz. M. A. AYSAN, Atatürk'ün Ekonomi Politikası, İstanbul, 1980, s. 21). Ancak, Atatürk'ün ekonomi politikasının yenilik taşımadığını ve ekonomik bir doktrin yaratmadığını, Atatürk'ün ülkenin ihtiyaçları neyi gerektiriyorsa onu yaptığını, bunun sadece ekonomi politikalarının uygulanmasında değil, iş ve çalışma hayatına ilişkin yasal düzenlemelerin yapılmasında da açıkça görüldüğünü, kendisinin pragmatik ve pozitif bir dünya görüşüne sahip olduğunu söyleyenler de vardır. Atatürk'ün kendisi de izlenen müdahaleci devlet politikalarından ne anlaşılması gerektiğini 1936 yılında yayınlanan İkinci Sanayi Planının önsözünde şu şekilde ifade ediyordu: "Devletçiliğin bizce manası şudur: Fertlerin hususi teşebbüslerini ve faaliyetlerini esas tutmak, fakat büyük bir milletin bütün ihtiyaçlarını ve birçok şeylerin yapılmadığını gözönünde tutarak, memleketin iktisadiyatını devletin eline almak" (M. A. AYSAN, s. 4).

İKİNCİ BÖLÜM

ÇALIŞMA HAYATINA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

I- ATATÜRK DÖNEMİNDE SİYASİ VE İKTİSADİ YAPININ ÇALIŞMA HAYATINA İLİŞKİN DÜZENLEMELERE YANSIMASI

Atatürk'ün devletçilik ilkesini temel alarak ülke ekonomisini devlet denetimi ve disiplini altına sokması, hukuki açıdan da çalışma hayatının düzenlenmesinde milli bir politika tespitini zorunlu kılmıştır. Bu da ister istemez "sosyal hukuk" sistemine dayalı bir çalışma politikası olacaktır. Zira, toplumsal ilişkilerde sosyal hukuk, devletçilik ilkesinin toplum içindeki anlatımından başka bir şey değildir (A. F. BAŞGİL, Türk İşçi Hukukuna Giriş, Ankara, 1936, s. 5). Buna göre, Devlet bir yandan "sosyal adaleti" gerçekleştirirken, öte yandan "milli birliği" güçlendirecektir. Bunun için, özel girişimciliği de hiçbir şekilde gözardı etmeksizin, Devlet bütün kamu hukuku araçlarını çalışanların korunmasına ve giderek milli birliğin uyum içinde sürdürülmesine seferber edecektir. Bir başka deyişle, milli ekonominin gelişmesi için gerekli korumayı ve teşviki gören müteşebbis ve sermayedarlar karşısında, işçiler de devletten gerekli ilgi ve korumayı istemek hakkına sahiptir. Bu da sosyal adaletin gerçekleşmesini amaçlayan devletçilik ilkesinin mantıksal sonucu olmaktadır (A. F. BAŞGİL, s. 13).

Devletçilik ilkesinin sosyal devlet ve sosyal adaleti gerçekleştirmeyi amaçladığı, Atatürk'ün şu veciz sözlerinde de ifadesini bulmaktadır: "... bu açıkladığımız mana ve telakkide devletçilik, bilhassa içtimai, ahlaki ve millidir. Milli servetin tevziinde, daha mükemmel bir adalet ve emek sarf edenlerin daha yüksek refahı, milli birliğin muhafazası için şarttır. Bu şartı daima gözönünde tutmak, milli birliğin mümessili olan devletin vazifesidir..." (A. İZVEREN, Atatürk'ün Sosyal Dehası ve Bundan Oluşan Cumhuriyetin Sosyal Hukuk Felsefesi, Çalışma Bakanlığı, 50 Yılda Çalışma Hayatımız, Ankara, 1973, s. 5; C. TALAS, s. 845-846). Görüldüğü gibi, devletçilik ilkesine dayalı olarak yürütülen sosyal adaleti ve sosyal devleti gerçekleştirmeyi amaçlayan çalışma politikaları, temelde milli birlik ve bütünlüğü güçlendirmeyi amaçlamaktadır. 1961 Anayasasıyla temel hukuk kuralları arasına giren "sosyal devlet" ilkesi ile 1982 Anayasasında Cumhuriyetin Temel Nitelikleri arasında yer alan ve Devletin "toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet" ilkelerine dayandığını belirten hükümlerinin alt yapısını hazırlayan bu politikalar kuşkusuz basiretli, ileriyi gören, iç ve

dış koşullardaki gelişmeleri yakından izleyen ve bilen, bunları isabetli bir şekilde değerlendiren büyük devlet adamlarının işi olsa gerek...

Gerçekten, ulusal yaşamı devlet gözetim ve denetimine bağlayan devletçilik ilkesinin bir gereği olarak, Atatürk toplumsal güçler arasında sıkı bir bağlılığı ve uyumu da korumayı amaçlamaktadır. Çünkü ona göre Türkiye'de çıkarları çatışan sınıflar bulunmamaktadır. Kalkınma bütün toplumsal güçler yararına gerçekleşmek zorundadır. Toplumsal güçleri sınıf olarak ayırmak yerine onları milli birlik ve bütünlük içinde birleştirmek gerekmektedir. Nitekim, Türkiye İktisat Kongresini açış konuşmasında Atatürk, bu görüşünü şöyle dile getirmektedir: "... bizim halkımızın menfaatleri yekdiğerinden ayrılır sınıflar halinde değil, bilakis mevcudiyetleri ve muhassala-i mesaisi yekdiğerine lazım olan sınıflardan ibarettir..." (A. F. BAŞGİL, s. 15). Atatürk devam eder: "... halkımızı gözden geçirelim... kaç milyonerimiz var? Hiç! Binaenaleyh biraz parası olanlara da düşman olacak değiliz... Sonra amele gelir... Mevcut amelemizin miktarı yirmi bini geçmez. Halbuki memleket taali eylemek için çok fabrikalara muhtacız. Bunun için de amele lazımdır. Binaenaleyh tarlada çalışan çiftçiden farklı olmayan ameleyi de himaye ve siyanet etmek icabeder... Binaenaleyh, muhtelif meslekler erbabının menfaatleri yekdiğerine memzuç olduğundan, onları sınıflara ayırmak imkanı yoktur ve heyeti umumiyesi halktan ibarettir..." (Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri II, s. 97).

Nihayet, diğer bir söylevinde Atatürk, milli birliği güçlendirmeye yönelik çalışma politikalarının amacını şöyle açıklar: "... Biz memleket halkı fertlerinin ve muhtelif sınıf mensuplarının birbirlerine yardımlarını, aynı kıymet ve mahiyette görürüz; hepsinin menfaatlerinin aynı derecede ve aynı eşitseverlik hissi ile teminine çalışmak isteriz. Bu tarzın, milletin umumi refahı devlet bünyesinin kuvvetlenmesi için, daha uygun olduğu kanaatindeyiz..." (A. İZVEREN, s. 6).

Atatürk'ün bu düşüncelerinin çalışma hayatımızın hukuki düzenlemesine de yansıması kuşkusuz gecikmeyecektir. 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanununa yansıyan bu düşünceler, dönemin siyasi ve sosyo-ekonomik politikalarına tam bir uyumun eseridir. Bununla birlikte, Atatürk dönemine ilişkin çalışma hayatına ilişkin düzenlemeler, 1936 tarihinden çok öncesine dayanmakta; bu düzenlemeler daha ilk Meclis döneminde başlamaktadır. Temelde çalışanların korunmasına yönelik bu düzenlemeleri "1936 İş Kanunu Öncesinde Yapılan Düzenlemeler" başlığı altında inceleyecek, bilahare "1936 Tarihli 3008 Sayılı İş Kanunu"nu dönemin en belirgin devletçi anlayışının yansıması olarak ele alacağız.

II- 1936 TARİHLİ İŞ KANUNU ÖNCESİ ÇALIŞMA HAYATININ DÜZENLENMESİ

İşbu çalışmamızın "Atatürk Dönemi" ile sınırlı olması nedeniyle, ilk TBMM'de yapılan düzenlemelerden söz ederek başlamamız gereken incelememizi, Tanzimat dönemine kadar indirmek zorunluluğunu hissediyoruz. Çünkü, Atatürk döneminde çıkarılan yasaların önemini daha iyi anlayabilmek, kanımızca Cumhuriyet öncesi dönemi iyi bilmekle mümkün olabilecektir. Bu nedenle, Tanzimat döneminden itibaren çalışma hayatımızı düzenleyen mevzuata bir göz atmakta yarar görüyoruz.

A- CUMHURİYETİN İLANI ÖNCESİ ÇALIŞMA HAYATINI DÜZENLEYEN MEVZUATIMIZ

Tanzimat döneminde yapılan hukuki düzenlemelerin başında, "Mecelle-i Ahkamı Adliye" (1877) gelmektedir. Dönemin Medeni Kanunu olan Mecelle, hizmet sözleşmesini "icare-i ademi" yani günümüz deyimi ile "adam" kirası olarak düzenledikten sonra; işçiyi "ecir" olarak adlandırmış ve onu "nefsini kiraya veren kimse" (md. 413) olarak tanımlamıştır. Böylece, Roma Hukukunda olduğu gibi, Mecellede de insan çalışması "kira akdi" içinde düzenlenmekte; "nefsini kiraya veren işçi" de sadece hizmet bakımından değil, aynı zamanda şahsen ve manen emrinde çalıştığı işverene bağlı sayılmaktadır. Mecelle hukukunun bu mantığında, eski devirlerden beri sürüp gelen bir kölelik ruhu ve geleneği sezen A.F.BAŞGİL, emek ve sermaye ilişkilerinin belirlenmesinde eski kölelik ve efendilik geleneğinden kurtulunamadığını ifade etmektedir (A. F. BAŞGİL, s. 5).

Bununla birlikte, Mecelle dönemine zamanının koşulları içinde bakmak, sadece tezgah sanayiine ve esnaf ticaretine dayanan bir ekonomik düzende daha ileri sayılabilecek hukuki hükümlerin kabulünü beklememek gerekir. Gerçekte hukuki düzenlemeler, toplumun mevcut bir ihtiyacını karşılamak için yapılmaktadır. Zamanının toplumsal ihtiyacı da, iş sahibiyle (işveren) birlikte veya onun gözü önünde çalışan işçinin sadece ekonomik bakımdan değil, aynı zamanda ahlaki ve şahsi bakımdan da korunmasını gerektirmektedir. Bu nedenle, devrin işçi-işveren ilişkisi tıpkı bir aile ilişkisi gibi (baba-oğul), sadece ekonomik nitelik değil, aynı zamanda şahsi ve ahlaki (moral) nitelik de taşımaktadır. Bugün de özellikle Anadolu'da küçük esnaf ve sanatkarlar ekonomisi içindeki çalışma hayatının bu nitelikte sürdüğünü söylemek

yanlış olmaz. Bu nedenle, Mecelle hükümlerinin zamanının ihtiyacını karşılamaya yeterli olduğunu ifade edebiliriz (A. F. BAŞGİL, s. 6). Yetersizlik, kuşkusuz emeğin sermayeden ayrılarak başlı başına bir üretim gücü haline gelmesiyle; işverenle işçilerin birbirlerini tanımaya ve birbirlerinin şahsına bağlanmaya imkan ve zaman bulamamasıyla başlamıştır. Bu tür koşulların, diğer başka ülkelerde olduğu gibi, bizde de sanayileşme hareketinin başlaması ve gelişmesiyle doğduğu bilinen bir gerçektir.

Mecelle dışında, Tanzimat Dönemi çalışma hayatına yön veren mevzuat içinde 1863 tarihli Maden Nizamnamesi ile 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesinin önemli bir yeri vardır. Kömür işçileri için çıkarılan ve "çalışma mecburiyeti" getiren Dilaver Paşa Nizamnamesi, Ereğli Sancağına bağlı 14 kazadan toplanacak 13-50 yaş arasındaki erkeklerin 12'şer gün ocaklarda çalışmasını öngörmüştür. Daha sonra çıkarılan 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi, çalışma mecburiyetini kaldırarak kömür işçilerinin iş güvenliğine önem veren hükümler getirmiştir.

Meşrutiyet döneminde çıkarılan 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu ise, hükümetten imtiyaz alarak kurulan ve genel hizmetlerle ilgili faaliyetlerde bulunan kurumlarda sendika kurulmasını yasaklamış; mevcut çalışma koşulları nedeniyle çıkacak uyuşmazlıkların, seçilecek temsilciler aracılığıyla çözümlenmesi esasına yer vermiştir. Uyuşmazlıkların uzlaştırma yoluyla çözümlenmesine kadar da, işçilere işi bıraktırmak yasaklanmıştır (K. TUNÇOMAĞ, Türk İş Hukuku I, İstanbul, 1975, s. 34).

Cumhuriyetin ilanından önce Atatürk döneminin en önemli gelişmesi ise, TBMM'nin Ulusal Kurtuluş yıllarının son yıllarında bile çalışma hayatına gösterdiği ilgide kendini gösterir. Gerçekten, önce 28.04.1921 gün ve 114 sayılı Zonguldak ve Ereğli Havzai Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafii Umumiyesine Olarak Füruhtuna Dair Kanun, sonra da 10.09.1921 gün ve 151 sayılı Ereğli Havzai Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun, belirli bir bölge ve işkolunda çalışan işçileri korumak üzere çıkarılmıştır. Bunlardan ilki, kömür üretimi sırasında ortaya çıkacak maden kömürü tozlarının maden işçilerine ayrılmasını öngörmekte (md. 1); sözkonusu tozların Devlet (İktisat) Bakanlığı ile işçi temsilcilerinden oluşacak bir kurul tarafından ihale yoluyla satılması ve elde edilecek gelirin işçiler yararına kullanılmak üzere Ziraat Bankasına yatırılması hükme bağlanmaktadır (md. 2). İkinci 151 sayılı kanun ise, günlük iş süresini 8 saat olarak sınırladıktan sonra, 8 saatten fazla çalışmaları ancak tarafların onayı ve iki kat fazlasıyla ücret ödenmesi şartına bağlamaktadır (md. 8). Bundan başka, 18 yaşından küçüklerin maden ocaklarında işe alınmasını yasaklayan Kanun, Ocak Sahipleri ile İş Birliği

ve İktisat Bakanlığınca seçilecek üç kişilik bir kurulun maden ocaklarında çalıştırılacak işçilere verilecek asgari ücreti belirleme yetkisi verilmektedir (md. 11). Nihayet, işçilere işveren tarafından "amele koğuşları ile hamam" ve "mescit" yaptırılmasını öngören kanun, ayrıca işveren tarafından genç işçilerin geceleri ders göreceği bir okul yaptırılmasını (md. 13) ve işçi ücretlerinin en az % 1'i tutarında bir miktarın işveren tarafından yardımlaşma sandıklarına yatırılması (md. 4) ile maden işçilerinin parasız tedavi ettirilmesini (md. 6) hükme bağlamaktadır.

Görüldüğü gibi, bu dönemde çalışma hayatını düzenleyen genel bir İş Yasası yerine, her iş alanı veya bölgesi için ayrı yasaların hazırlanması düşüncesinin egemen olduğu anlaşılmaktadır.

B- CUMHURİYETİN İLANI SONRASI ÇALIŞMA HAYATINI DÜZENLEYEN MEVZUATIMIZ

Cumhuriyetin ilanından sonra çalışma hayatına ilişkin ilk düzenleme, 02.01.1924 tarihli ve 394 sayılı Hafta Tatili Kanunu olmuştur. Sözkonusu yasa, "on bin veya on binden fazla nüfusu havi şehirlerde alelumum fabrika, imalathane, tezgah, dükkan, mağaza, yazıhane, ticarethane, sınai ve ticari bilumum müessesat ve tevabiinin haftada bir gün tatili faaliyet etmeleri" zorunluluğu getirilmiştir (md. 1). Ayrıca Kanun "resmi devairle umumi, hususi, ticari ve sınai herhangi bir müessesede müstahdemini ve ameleyi haftada altı günden fazla çalıştırmayı" yasaklamıştır (md. 2). Nihayet Kanun, "ziraat, tuğlacılık, balıkçılık gibi" açık havada veya yılın bir bölümünde ve mevsimlik olarak çalışma yapılan yerleri kapsamı dışında tutmuş; hafta tatilinde (Cuma günü) çalışan genel hizmetler gören işyerlerinin, işçilerine hafta içi başka bir günü tatil vermesini emretmiştir (K. TUNÇOMAĞ, s. 36).

Bu dönemde çıkarılmış bulunan en önemli genel kanun ise 4 Ekim 1926 gün ve 818 sayılı Borçlar Kanunudur. Çağdaş uygarlık düzeyine ulaşmanın yollarından birinin de "hukuk inkılabını" gerçekleştirmek olduğunu bilen genç Cumhuriyetimiz, kabul ettiği Medeni Kanun (Borçlar Kanunu) ile çalışma hayatına ve işçi-işveren ilişkilerine yepyeni bir anlayış getirmiştir. Bu anlayış, Mecelle'nin icare-i ademi"sine göre daha sosyal ve işçiyi koruyucu niteliktedir. Gerçekten, hükümleri arasında, "umumi mukavelelere" (toplu iş sözleşmelerine) de yer veren Borçlar Kanunu (md. 316-317) "iş sahibi kimselerin (işverenlerin) veya cemiyetlerinin, işçilerle veya cemiyetleriyle yaptıkları mukavelede hizmete müteallik hükümler vazolunabilir" (md. 316/1)

demek suretiyle, her iki tarafın serbestçe yapacağı "ferdi mukaveleleri" sosyal düşüncelerle sınırlandırma yoluna gitmiştir. Ancak Borçlar Kanunumuzda temel kural tarafların irade özerkliği olup, bu kural "çalışma ve sözleşme özgürlüğü" ilkesinin zorunlu bir sonucudur. Bu nedenle kanunun "hizmet akdi" hükümleri (md. 313-354) iş hayatının belirli bir kısmında çalışan işçiler ile işverenleri değil, bütün ülkedeki hizmet ilişkilerini düzenlemeyi amaçlamaktadır. Bir başka deyişle, Borçlar Kanununun bu hükümleri, sadece geniş kitleler halinde yüzlerce işçinin çalıştığı imalathane ve fabrikaları değil, aynı zamanda birkaç kalfa ve çırağın çalıştığı berber ve terzi esnafı ile ev hizmetlerinde ve tarımda çalışanları da kapsamına almaktadır.

Dönemim işçi sağlığı ve iş güvenliği bakımından en kapsamlı yasası ise, 1930 tarih ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunudur. Sözkonusu yasanın 173-180. Maddeleri "İşçiler Hıfzıssıhha"sına ayrılmıştır. Bunlar arasında "on iki yaşından aşağı bütün çocukların fabrika ve imalathane gibi her türlü san'at müesseseleri ile maden işlerinde amele ve çırak olarak istihdamını" yasaklayan "asgari çalışma yaşı"nı belirleyen hüküm ayrı bir önem taşımaktadır (md. 173/I). Bunun dışında, 12-16 yaş arası kız ve erkek çocukların günde en çok 8 saat çalıştırılabileceklerine ve fakat gece saatlerinde çalıştırılamayacaklarına; yer altı çalışmalarının günde 8 saatten fazla olamayacağına (fazla mesai yapılamayacağına); kadın işçilerin bir tabip raporuyla izin verilmedikçe doğumdan önce üç hafta ve doğumdan sonraki üç hafta içinde çalıştırılamayacaklarına, aynı şekilde, doğumdan önceki üç aylık süre içinde hamile kadının ve çocuğunun sağlığına zarar verebilecek ağır işlerde çalıştırılamayacağına; doğumdan sonra asgari üç haftalık istirahati müteakip işe başlayan emzikli kadınlara ilk altı ay zarfında çocuğunu emzirmek üzere mesai zamanlarında yarımşar saatlik izin verilmesine; en az 50 işçi çalıştıran işyerlerinde sürekli olarak bir doktor bulundurulmasına; 100-500 işçi çalıştıran müesseselerin bir revir açmalarına; 500'den çok işçi çalıştıran işyerlerinin her 100 kişiye bir yatak hesabıyla bir hastane açmaya mecbur olduklarına ilişkin hükümler dikkat çekicidir. Üstelik, kanuna aykırı davranan işverenlere uygulanacak cezaların, para cezası yanında hapis cezası alması (md. 282), yasanın uygulanma şansını artırmaktadır. Ancak, o dönemde yasanın uygulanmasını kontrol ve murakebe edecek bir özel teftiş kurumunun bulunmaması, uygulamada bazı aksaklıkların doğmasını engelleyememiş, yasanın tamamiyle hayata geçirilme şansını azaltmıştır (C. TALAS, s. 191; M. Vassaf TOLGA, İş Hukuku, İstanbul, 1958, s. 37).

Dönemin iktisadi buhranlarının yarattığı işsizliği önlemeye yönelik bir başka yasal düzenlemesi, 11.06.1932 gün ve 2007 sayılı Türkiye'de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında

Kanun'dur. Genellikle her çeşit işçilik ile ziraat ve küçük sanatlar alanında yabancılar tarafından yapılması yasaklanan işleri tek tek sayan kanun (md. 1), kendilerine yasaklanan işleri yasanın yayını tarihinde yapmakta olan yabancıların, 1 yıl içinde bu işlerini terketmelerini öngörmüştür (md. 5). Halen de yürürlükte bulunan bu kanunun, daha sonra çıkarılan 1954 tarihli Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu ve Petrol Kanunu hükümleriyle çağın gereklerine uygun olarak yumuşatıldığı akıldan çıkarılmamak gerekir.

Bu dönemin çalışma hayatını çok yakından ilgilendiren bir diğer önemli düzenlemesi, 1.6.1935 gün ve 2739 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun olmuştur. Zira, bu kanunla bir yandan hafta tatili Cuma gününden Pazar gününe alınırken, öte yandan, dinlenme süresi Cumartesi günü saat 13'den başlayarak Pazartesi sabahına kadar uzatılmış ve böylece 35 saate çıkarılmıştır. Yasanın kabul edildiği 1935 yılında 35 saatlik hafta tatili süresinin henüz pek az ülkede uygulandığı gözönünde tutulacak olursa, düzenlemenin ne derece ileri bir sosyal politika uygulaması olduğu kendiliğinden ortaya çıkar (C. TALAS, s. 193-194). Bundan başka kanun, 29 Ekim Cumhuriyet Bayramını ulusal bayram sayarak (md. 1), 394 sayılı Hafta Tatili Kanununa tabi özel işyerlerini de o gün tatil yapmaya mecbur etmiştir. Ancak, yeme,içme, barınma ve giyinme gibi zorunlu ihtiyaçlarla ilgili işyerlerinin dini ve resmi bayram günleri ile hafta tatili günlerinde belirli koşullarda izin verilerek çalışmaları da mümkün olabilmektedir (M. V. TOLGA, s. 38; C. TALAS, s. 194).

Dönemin özellikle toplu iş ilişkilerini yakından etkileyen bir başka düzenlemesi, 1936 tarih ve 3512 sayılı Cemiyetler Kanunudur. Sendikalar ve siyasi partiler açısından bazı sınırlamalar getiren bu kanun, cemiyet ve siyasi parti kurulmasını izne bağlamıştı. Üstelik "sınıf esasına dayalı cemiyetler kurulmasını" da yasaklayan kanun, böylece işçilerin sendikal örgütler içinde toplanmasının önüne geçmiş idi. Bu sınırlamalar ve yasakların, aynı kanunda 1946 yılında yapılan değişikliklere kadar sürdüğünü hemen ilave edelim.

Uluslararası Çalışma Teşkilatına üye olmamasına rağmen 1927 yılından itibaren Uluslar arası Çalışma Konferanslarına sürekli bir temsilci gönderen Türkiye, 9.7.1932 günü Milletler Cemiyetine üye olunca Uluslararası Çalışma Teşkilatına da kendiliğinden katılmış oluyordu. Bu dönemde Türkiye, Uluslararası Çalışma Teşkilatının bir sözleşmesini de ilk defa 9.6.1937 gün ve 3229 sayılı yasayla onaylamış oluyordu: "Her Nevi Maden Ocaklarında Yeraltı İşlerinde Kadınların Çalıştırılmaması Hakkında 45 Numaralı Mukavele".

Nihayet, dönemin çalışma hayatına yenilik getiren ve Atatürk'ün ölümünden yaklaşık 4 ay önce kabul edilen çok önemli bir düzenlemesi de, 17.6.1938 gün ve 3457 sayılı Sınai Müesseselerde ve Maden Ocaklarında Mesleki Kurslar Açılmasına Dair Kanundur. Gerçekten, bu yasayla ilk defa işyerlerinde meslek eğitiminin düzenlenmesi kabul edilmiştir. Buna göre, bürolarda çalışan memurlar dışında, müstahdem ve işçi sayısı 100'den fazla olan maden ocakları ile Teşvik_i Sanayi Kanununda tanımlanmış sınai kuruluşlarda, çırak-kalfa ve ustaların mesleki bilgilerini artıracak kursların açılması mecburidir (md. 1/1). Açılacak kurslardaki öğretim, iş saatleri dışında ve haftada en çok 6 saat olacaktır. Kursa devam edenler, kurs sonunda sınavdan geçirilecek ve bu sınavda başarı gösteremeyenler, o kuruluşta çalışmalarını sürdürürlerse, sonraki kurslara devam etmek zorunda kalacaklardır (md. 3). Özürsüz olarak kursa devam etmeyenlerin her gelmedikleri gün için ücretlerinin yarısını geçmeyecek bir bölümü kesilecek, bir ay içinde 5 kez kursa gelmeyenlerin ise, işlerine son verilecektir (md. 6/1). Kurs açmakla yükümlü olup da bu yasal yükümlülüklerini yerine getirmeyen kuruluşlar, para cezası ve kapatma gibi yaptırımlarla karşı karşıya kalacaklardır (md. 7) (T. CENTEL, Atatürk Dönemi Çalışma Politikası), HFM, Ayrı Basım, İstanbul, 1982, s. 145).

III- 1936 TARİHLİ İŞ KANUNU

A- YENİ BİR İŞ KANUNU HAZIRLANMASINI ZORUNLU KILAN NEDENLER

Çağdaş uygarlık düzeyine ulaşmanın araçlarından birinin de hukuk inkılabı olduğunu bilen genç Türkiye Cumhuriyeti'nin 1926 yılında kabul ettiği Medeni Kanun (Borçlar Kanunu) hükümleriyle, çalışma hayatına ve işçi-işveren ilişkilerine yeni bir anlayışla yaklaştığını yukarıda belirtmiş idik. Bu nedenle, yeni getirilen "hizmet akdi" hükümleriyle (BK. md. 313-354), sadece belirli bir bölgede ve sektörde çalışanların değil, fabrikalarda çalışanlardan ev hizmetlerinde ve tarım işlerinde çalışanlara kadar bütün ülke çalışanlarını kapsayan bir düzenlemeye gidildiğinden bahsetmiştik.

Ancak, fabrika işçileri ile ev hizmetlerinde ve tarım işlerinde çalışanların durumlarının aynı olmadığı, her iki kesim çalışanlarının muhtaç oldukları korumanın genişliğinin birbirinden çok farklı olduğu aşikardır. Üstelik, herşeyden önce bu değişik işçilerin işverenleri ile olan ilişkilerinin hukuki yapısı da bir değildir. Gerçekten, özellikle büyük

sanayi ve ticari kuruluşlarda çalışan işçiler, özel ihtiyaçları ve özel ilişki biçimleriyle başlı başına ayrı bir zümre oluşturmaktadır. Öyleyse, bu zümreye uygulanmak üzere birtakım özel hükümler vazedilmesi, bir başka deyişle, ayrı bir özel hukuk dalının oluşturulması kaçınılmaz olmaktadır.

Temelde, Borçlar Kanununun hizmet akdine ilişkin hükümlerinin sanayie ait işlerde çalışma ilişkilerini düzenlemeye yetmeyeceği kolayca anlaşılabilir. Çünkü, bu hükümler doğal olarak hizmet akdinin genel hükümlerine ve dolayısıyla Borçlar Hukukunun akitlerle ilgili "genel esasları"na tabidir. Bu esasların başında da serbest "sözleşme özgürlüğü" ve bunun doğal sonucu olarak tarafların "irade özerkliği" gelir. Halbuki, sanayileşmekte olan bir ülkenin ihtiyacı, devletçe belirlenen bir çalışma düzeninin öncelikle belirlenmesidir. Genellikle çalışanların her türlü istismarını önlemeyi amaçlayan bu düzen kamu çalışma düzenidir. Bu düzen içinde devlet, ücret ve çalışma koşullarını her iki taraf için "uyulması mecburi bir düzen" olarak belirlemekte, böylece belirli bir sözleşme tipi her iki tarafa da kabul ettirilmektedir. Tarafların irade özerkliğini ve sözleşme özgürlüğünü kısıtlayan bu düzen içinde, taraflar, devletin belirlediği bu sınırlar çerçevesinde istedikleri gibi sözleşme yapmakta, diledikleri gibi sözleşmenin muhtevasını belirlemekte ve istedikleri zaman sözleşmeyi sona erdirebilmektedirler. Bu sınırlar dışında, tarafların ne işin devamını, ne ücretin seviyesini ne de iş koşullarını belirlemede serbest olmaları sözkonusu değildir.

Böyle olunca, çalışanların korunmasını kamusal nitelikli hükümlerle sağlayan, hakkında uygulanacak açık bir hükmün bulunmaması halinde "işçi lehine yorum" ilkesini benimseyen çağdaş iş hukuku anlayışının, taraflara sözleşmenin yapılmasında alabildiğine özgürlük ve irade özerkliği tanıyan Borçlar Hukuku anlayışıyla bağdaşması imkansızdı. Öyleyse, Borçlar Kanununun hizmet akdine ilişkin bu hükümlerinden başka, özellikle büyük sanayi ve ticari kuruluşlarda çalışanların korunmasını amaçlayan yeni bir iş kanununun çıkarılmasında sosyal zorunluluk bulunmaktaydı. Nitekim, bu zorunluluk, kendisini daha genç Türkiye Cumhuriyetinin kurulması sırasında hissettirmiş, 1921 yılında kabul edilen Ereğli Havzai Fahmiyesinin Maden Amelesinin Hukukuna Dair Kanunun görüşülmesi sırasında söz alan zamanın İktisat Bakanı, "bütün işçileri içine alacak bir kanun tasarısının hazırlanmakta olduğunu" söyleyerek Meclis'te görüşülmekte olan tasarının şimdilik kömür havzasına inhisar ettirilmesinde fayda mülahaza edildiği ifade edilmiştir (F. DEMİR, 50.Yılında 3008 Sayılı İş Kanununun Amacı, Karakteri, Özellikleri ve Bugüne Kadar Gösterdiği Gelişim Tablosu, İİBF Dergisi, Cilt:2, Sayı:1, İzmir, 1987, s. 296-297).

B- İŞ KANUNU TASARILARI DÖNEMİ

Görüldüğü gibi, Borçlar Kanununda yer alan hizmet sözleşmesine ilişkin "genel hükümler" yanında, çalışma hayatı içinde işçi-işveren ilişkilerini çağdaş bir yaklaşımla ele alacak ve düzenleyecek özel birtakım hükümlere duyulan ihtiyaç, daha 1921 yılında ve Kurtuluş Savaşı sona ermeden TBMM'de dile getirilmişti. Nitekim, Cumhuriyetin ilanını müteakip 1924 yılında hazırlanan ilk Genel İş Kanunu Tasarısı (Mesai Kanunu Layihası), çalışma hayatında işçi ve işveren tarafların menfaatlerini milli menfaatler etrafında birleştirmeyi öngören bir tasarı olmuştur. Buna göre, işçinin üretim gücünden alabildiğine yararlanarak ekonomik gelişmeyi çabuklaştırmayı amaçlayan tasarı, işçi sorunlarının çözümünü, onların verimini artırmakta, çalışma koşullarını iyileştirmekte ve onların geleceğini güvence altına almakta aramıştır. Bununla birlikte, 1923 İzmir İktisat Kongresinde alınan kararları da gözönünde bulunduran tasarı, müteşebbislerin güven ve inançlarını sarsmayacak ilkelere de yer vermiş, emeğin, sermayenin oluşumuna ve gelişmesine zarar vermeyecek bir biçimde korunması gerektiğini, aksi halde ulusal sermaye ile yardımına açıkça ihtiyaç duyulan yabancı sermayenin ürkeceğini, böylece ülkedeki ekonomik gelişmenin sekteye uğrayacağını belirtmiştir (M. GÜLMEZ, Türkiye'de Çalışma İlişkileri, 1936 Öncesi, Ankara, 1983, s. 204).

Toplam üç buçuk yıl parlamento gündeminde kaldıktan sonra hükümetçe geri çekilen bu tasarının yerine, 1927 yılında ikinci İş Kanunu tasarısı "yeniden tanzim ve ikmal edilmiş" şekliyle TBMM'ye sunulmuştur. Birinci tasarıya göre daha kısa tutulan ikinci tasarıda da ülkenin ekonomik gelişmesini çabuklaştırmak için işçilerin üretim güçlerinin artırılması ve müteşebbislerin güvenlerinin sarsılmaması temel düşünce olmuştur. Sendikalara hükümleri arasında yer vermeyen tasarı, "memleketimiz için henüz kabili tatbik bulunmayan amele sendikaları"nın lüzum görüldüğü takdirde yasaya eklenebileceğini belirtmektedir. Aynı yıl yapılan genel seçimler öncesinde karma komisyona gönderilen tasarı, seçimlerin yenilenmesi dolayısıyla yasalaşmayarak "kadük" olmuştur (M. GÜLMEZ, s. 224).

İş Kanunu tasarılarından üçüncüsü, 1929 yılında 36 madde olarak hazırlanmış, aynı yıl Şurayı Devlet'e (Danıştay) gönderildiktan sonra geri çekilmiştir. Tasarının yetersizliği ve hükümetin bu konuda açık ve kesin bir karara varamaması (C. TALAS, s. 196) yanında; temelde dünya ekonomik buhranının ülkemizde de etkilerinin görülmeye başlanması olarak açıklanan geri çekme nedenleriyle, tasarı yine yasalaşamamıştır.

Geri alınan tasarılardan dördüncüsü ve en önemlisi kuşkusuz kendisinden önceki üç tasarıdan da belirgin bir biçimde ayrılan 1932 tasarısıdır. Bu tasarının bariz özelliği, artık bir İş Kanununun kabulünün kaçınılmaz olduğunu göstermesinde görülür. Gerçekten, dönemin yeni başlatılan devletçilik ilkesi doğrultusunda, özel sektörle birlikte devlet öncülüğünde gerçekleştirilmeye çalışılan ulusal sanayiin kurulması çabaları, sanayi hayatıyla birlikte çalışma hayatının da bir düzene bağlanması gereğini ortaya koymuştur. Çünkü sanayi hayatı, bir yandan işçi sağlığı ve iş güvenliği gibi birtakım sosyal sorunları ön plana çıkarırken, öte yandan, ücretlerin ödenmesi ve korunması konusunda birtakım özel hükümler konulmasını gerekli kılıyordu. İş ve işçi bulma sorunları yanısıra sosyal sigortalar ve sendikalaşma haklarından mahrum bulunan çalışanların, ekonomik ve sosyal hayatı denetimi ve disiplini altında bulunduran devlet tarafından korunması kaçınılmaz hale geliyordu. Sadece özel teşebbüse ait işletmelerde çalışan işçiler için değil, aynı zamanda devlet eliyle kurulmakta olan sanayiide çalışan işçiler için de, işverenlerle çıkacak bireysel ve toplu iş uyuşmazlıklarıyla ilgili çözüm yollarının, bir düzene ve sisteme bağlanması gerekiyordu. Nihayet, 1932 yılında Milletler Cemiyetine katılmak suretiyle çağdaş dünyada uluslararası çalışma normlarını tespit eden Uluslararası Çalışma Teşkilatının otomatik olarak üyesi olan Türkiye, bu teşkilatın Anayasasından doğan yükümlülükleri de otomatik olarak benimsemiş oluyordu (C. TALAS, s. 198-199).

Bütün bu nedenleri gözönünde bulunduran 1932 tasarısı, “içtimai sulh ve müsalemeti” kuran, “kadın ve çocuklar gibi güçsüzleri” koruyan, “ücretleri” güvence altına alan, iş kazasına uğrayan işçiler için önlemler getiren ve iş güvenliği sağlayan bir tasarıdır. Emekçiler dediğimiz bir zümrenin hayatı üzerinde refaha doğru müessir olan kurallar koyan tasarı, memleketin işçilerini yalnız “istihsal amili” değil, fakat aynı zamanda “milli servetlerin en kıymetlisi” saymıştır. Bununla birlikte, meselenin içtimai cephesini ikinci plana düşürmemek için bu kuralların getirildiğini belirten tasarı, mevcut hukuki mevzuatta (bu arada Borçlar Kanununda) öngörülmüş bulunan sözleşme özgürlüğü (irade muhtariyeti) ilkesinin daha çok ferdi hak ve menfaatler bakımından önemli olduğunu vurgulamaktan da kaçınmamıştır. Böylece, çalışma hayatı içinde işi-işveren ilişkilerine acil bir sorun olarak el atan devletin, ferdi teşebbüs, serbest rekabet, çalışma ve sözleşme özgürlüğü ilkelerini himaye ederken, sadece bu ilkelere sosyal adalet ve milli menfaatler açısından sınırlamalar getirmesi sözkonusu olmuştur (M. GÜLMEZ, s. 235; C. TALAS, 196-197).

Nitekim, böylesine güçlü ve makul sayılabilecek bir gerekçeden yola çıkan tasarı, uygulama alanı oldukça geniş tutularak, tarım işleri ve

ev işleri dışında bütün iş alanları kapsamına alınmıştır. Yalnız sosyal sigortalar ile ilgili hükümlerin uygulama alanı, sanayi kesimi ile sınırlı bırakılmıştır. Bunun gibi, hizmet akdine ve ücretlerin korunmasına ilişkin geniş düzenlemeler getiren tasarı, günde 8, haftada 48 saatlik çalışma süresini kabul etmiştir. Ayrıca, iş ve işçi bulma faaliyetinin bir kamu hizmeti olarak, devlet eliyle görülmesini düzenleyen tasarı, zamanına göre oldukça ileri bir anlayışla, sendika kurma hak ve özgürlüğü ile grev ve lokavt haklarını öngören hükümler getirmiştir. Nihayet, uzlaştırma ve tahkim rejimini ihtiyari sistem üzerine bina eden tasarı, uygulamayı yürütecek bir idare ve iş teftişi teşkilatının kurulmasını da öngörmüştür (C. TALAS, s. 197).

Bununla birlikte, hazırlandığı yılların siyasal ve ekonomik koşullarını ve bu koşullardaki geleceğe yönelik değişmeleri hiç gözönünde tutmayan 1932 tasarısı da geri çekilmekten kendisini kurtaramamıştır. Çünkü, bu dönemde devlet yönetiminin benimsemeye başladığı devletçilik ilkesi, buna paralel olarak devletin büyük işletmelerde işveren kişiliğine bürünerek ortaya çıkması tamamen liberal ilkelerden yola çıkarak hazırlanan 1932 tasarısının geri çekilmesini kaçınılmaz kılmış, onun ölü doğmasına neden olmuştur (C. TALAS, s. 198). Özellikle 1934 yılından itibaren dört yıllık planlarla milli bir sanayi kurulmasını üzerine alan devletin, sendika ve grev hakkını tanıyan, iş uyuşmazlıklarını ihtiyari uzlaşma ve tahkim sistemine bağlayan liberal bir tasarıyı benimsemesi beklenemezdi. Bu nedenle, dönemin siyasi ve yeni ekonomik yapılanması içinde tek parti rejimine dayanan ve planlı-disiplinli ekonomi politikaları içinde ulusal çıkarları gözeten devletin, işçiler ile işverenler arasında çıkar çatışmalarına yer veren bir tasarıyı geri çekmesi normal karşılanmalıdır. Denebilir ki, zamanın sosyo-ekonomik ve politik koşullarını gözönünde tutmadan hazırlanan 1932 tasarısı “güzel fakat tatbik kabiliyeti olmayan bir hükümler yığını halinde kalmıştır” (AĞAOĞLU, S. - HÜDAİOĞLU, S; Türkiye İş Hukuku, İş Hukuku Tarihi, 1938, s. 150). Nitekim, 1934 yılında hazırlanarak TBMM’ye sunulan ve bugünkü İş Kanununun da esasını teşkil eden son tasarı, bu düşüncelerimizi doğrular niteliktedir. 1936 yılında yasalaşarak 1937 yılında yürürlüğe giren bu tasarı, döneminin koşullarına uygun bir rejim kanunu olmaktan kendisini kurtaramamış, kendisine vücut veren politik ve ekonomik sistemin niteliğine uygun bir mahiyet iktisap eylemiştir (C. TALAS, s. 199).

C- 1936 TARİHLİ İŞ KANUNU

1- Kanunun Karakteri

Kanunların, özellikle de İş Hukukuyla ilgili olanların içinde doğdukları siyasi ve sosyo-ekonomik ortamın etkilerinden kendilerini kurtarabildiklerini söylemek çok zordur. 1936 tarihli İş Kanunu da, dönemin siyasi ve sosyo-ekonomik ortamından kendini kurtaramamış, yürürlükte olan sistemin hemen tüm özelliklerini bünyesinde taşımıştır. Gerçekten, 1936 tarihli İş Kanununun karakterini araştırdığımızda, onda doğal olarak tek parti sistemi ile 1934-1938 arasında uygulanan planlı ve devletçi ekonomik rejimin tüm izlerini görürüz. Bu rejim, toplum içinde farklı sınıflar olabileceğini, bu sınıflar arasında menfaat ayrılığı bulunabileceğini kabul etmez. Bu nedenle 1936 Kanunu, politik ve ekonomik rejime uygun olarak otoriter bir karakter kazanmış, devleti, çalışma hayatının düzenlenmesinde yegane otorite kabul etmiştir. Bunun sonucu 1936 kanunu, sendika kurma hak ve özgürlüğüne hiç temas etmemiş, grevi açıkça yasaklayarak mecburi uzlaşma ve tahkim sistemlerini benimsemiştir. Nitekim, İş Kanununun TBMM'de kabulünü müteakip CHP Genel Sekreteri Recep PEKER'in yapmış olduğu konuşma, kanunun bu otoriter karakterini açıkça vurgulamaktadır: "Arkadaşlar, İş Kanunu bir rejim kanunu olacaktır. Bu kanunla, Türkiye'de iş hayatı, yeni rejimimizin istediği ahenk ve çalışma yoluna girecektir. Bizim neslin derece derece acılarını atatmış olduğu liberal devlet tipinin çekiştirici, çarpıştırıcı ve yurt içinde ulus birliğini bozucu ruhunu her gün yeni bir tedbirle ortadan kaldırarak bunun yerine ulusal devlet tipindeki birlik ve beraberlik zihniyetinin tatbikatını hayatımıza aşılıyoruz. Arkadaşlar, yeni İş Kanunu sınıfçılık şuurunun doğmasına ve yaşamasına imkan verici hata bulutlarını ortadan silip süpürecektir. Bu kanunla, milli hayatın iş hayatında muvazene kurulacaktır" (C. TALAS, s. 199).

Görüldüğü gibi, İş Kanunu ile amaçlanan düzen, temelde 1931 yılında CHP'nin programında kabul edilen halkçılık ilkesiyle tam bir uyum içindedir. Çünkü, halkçılık ilkesiyle de amaçlanan, sınıf mücadelesi yerine "içtimai intizam ve tesanütü" sağlamak, "birbirini nakzetmeyecek surette menfaatler arasında ahenk" kurmaktır. Böylece, CHP'nin 1931 yılında kabul ettiği programında amaçlanan sınıflar arası uyumun nasıl sağlanacağı somut olarak belirlenmiş olmaktadır: Sendika ve grev hakları yasaklanırken, devletin zorunlu uzlaştırma ve tahkim sisteminde tek belirleyici aktör olarak kabul edilmesi... Ancak bu suretle, "işçilerle iş sahipleri arasında çıkacak ihtilaflar nedeniyle, tarafların grev veya lokavt

tehdidi ile milli enerjiyi beyhude yere israf etmeleri" engellenmiş olacak; bunların karşılıklı hak ve menfaatleri adalet ve hakkaniyet esasları dairesinde korunarak, "milli istihsal menfaati herşeyden üstün" tutulmuş olacaktır. İş Kanununda yer alan hükümlerin amacı ise, "işçilerin içtimai vaziyetlerinin ıslahı, bedeni ve mesleki terbiyelerinin temini suretiyle gerek sanatlarında gerek diğer milli vazifelerinde daha verimli olmalarını" sağlamaktır (M. GÜLMEZ, s. 260-261).

2- Kanunun Hükümleri

a- Kapsama İlişkin Hükümler

1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu, kapsamı dar tutulmuş bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Kişi bakımından, bir iş akdine dayanarak sadece bedenen veyahut bedenen ve fikren çalışanları kapsamına alan kanun, böylece fikren çalışanları kapsam dışı bırakmaktadır. Yer bakımından ise kanunun mahiyeti itibariyle yolunda işleyebilmesi için günde en az on işçi çalıştırmayı icabettiren işyerlerine tatbik edilmesi uygun görülmüştür. Ancak, 1938 yılında en az on işçinin çalıştığı işyerlerinin toplam sayısının 5.358; bu işyerlerinde çalışan işçi sayısının da 210.000-250.000 arasında değiştiği gözönünde tutulacak olursa (T. CENTEL, s. 148) büyük bir kitlenin İş Kanununun koruması dışına çıkarıldığı kolayca anlaşılabilecektir. Daha sonraları bu kanuna dayanılarak çıkarılan 29.4.1952 ve 30.5.1954 tarihli hükümet kararnameleriyle, bu kapsam 50.000 ve daha yukarı nüfuslu kentlerde 4-9 işçi çalıştıran işyerlerine kadar genişletilmiştir. Aynı tarihlerde yayınlanan Basın İş Kanunu (20.6.1952) ile Deniz İş Kanununun (20.3.1954), fikren çalışan gazeteciler ile gemilerde çalışan gemi adamlarını koruyucu mevzuatın içine dahil ettiğini hatırlatmakta yarar vardır (F. DEMİR, s. 302).

b- İş Güvencesi ve Kıdem Tazminatına İlişkin Hükümler

Hukukumuzda bugünkü hükümlere bile kaynaklık eden 3008 sayılı ve 1936 tarihli İş Kanununun 13.maddesi süresi belirsiz hizmet akdiyle çalışan işçilerin herhangi bir neden bağlı olmaksızın işten çıkarıldıklarında ihbar öneline hak kazanmalarını öngörmüştü. Bu süre, bedenen çalışan işçilerden kıdemi 6 aya kadar olanlar için 1 hafta,

kıdemi 6 aydan 18 aya kadar olanlar için 2 hafta, kıdemi 18 aydan 3 yıla kadar olanlar için 3 hafta, kıdemi 3 yıldan 5 yıla kadar olanlar için 4 hafta idi. Sadece bedenen çalışan işçilere uygulanan bu ihbar önelleri, bedenen ve fikren çalışan işçiler için iki kat fazlasıyla (bugünkü öneller) uygulanıyordu. Ayrıca, kıdemi 5 yıldan fazla olan işçilere, beş yıldan fazla olan her yıl için 15 günlük ücretleri tutarında bir kıdem tazminatı ödenmesi öngörülüyordu.

Bu hükümler, 1950'li yıllarda yapılan değişikliklerle, "bedenen" ve "bedenen ve fikren" ayrımı kaldırılarak herkes için bugünkü 2, 4, 6, 8 haftalık önellere taşınmıştır. Ayrıca, 15 günlük kıdem tazminatına hak kazanma süresi 5 yıldan üç yıla indirilmiştir.

c- Ücretin Korunması ve Asgari Ücrete İlişkin Hükümler

İşçi ücretinin en geç haftada bir tedavülü mecburi para ile ödenmesini öngören 3008 sayılı kanun, ayrıca işçi ücretlerinin ayda otuz liraya kadar olanının haciz veya başkasına devir ve temlik edilemeyeceğini hükme bağlamaktadır (md. 19, 23). Bununla birlikte, 1936 kanununun getirdiği en önemli yenilik fazla çalışmalara uygulanacak ücret tarifelerinde görülür. Buna göre, günlük normal çalışma süresinin tamamlanmasından sonra yapılacak çalışmalarda, ücret % 25 ile % 50 arasında değişen oranlarda artırılarak ödenecektir (md. 37/3). 1939 yılında çıkarılan Fazla Saatlerde Çalışma Nizamnamesi, konuya açıklık getirerek, fazla çalışma ücretinin hangi oranda artırılarak ödeneceğinin belirlenen sınırlar içinde taraflarca serbestçe kararlaştırılarak belirlenmesi şeklinde hükme bağlanmıştır. Ayrıca Nizamname, ulusal bayram, genel tatil ve hafta tatili günlerinde yapılan çalışmaların ücretinin de % 50 artırılarak ödenmesini öngörmüştür. Bugün bile birçok Avrupa ülkesinde (İspanya, Belçika, Avusturya dışındaki ülkelerde) ulaşılamayan bu fazla mesai ücretlerinin (örnekler için bkz.Gümrük Birliğinin Sosyo-Ekonomik Etkileri ve Türk Çalışma Hayatı, TİSK, No: 143, Ankara, Mayıs-1995, s. 60) bu dönemde henüz hafta tatillerinin de ücretsiz olduğu düşünülecek olursa, ne derece önemli bir hüküm ve düzenleme ile karşı karşıya olduğumuz kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Nitekim, işçilere çalışılmayan hafta tatili ve genel tatil günlerinde, tam değil, yarım ücret ödenmesi için 1952 yılını beklemek gerekmiştir. Bu yarım ücretin tam ücrete çıkarılması ise, ancak 1956 yılında mümkün olabilmiştir (8.6.1956 gün ve 6734 sayılı kanun).

d- Çalışma Süreleri ve Yıllık Ücretli İzinlere İlişkin Hükümler

1936 İş Kanunu çalışma süreleri bakımından da uzun süre yürürlükteki mevzuatımıza kaynaklık etmiştir. Kanuna göre, genel olarak çalışma süresi haftada en çok 48 saattir. Bu süre, Cumartesi günleri saat 13.00'da kapanması mecburi işlerde günde en çok 9 saati, Cumartesi günleri saat 13.00'dan sonra dahi işlemesi caiz işyerlerinde ise günde en çok 8 saati geçmemek koşulu ile haftanın diğer günlerine bölünür. Günümüzde 45 saate indirilen (29.7.1983 g. ve 2869 s. k.) haftalık çalışma süreleriyle ilgili 1936 İş Kanununun bu hükümlerinin bugün bile Almanya, İrlanda, İtalya, Hollanda gibi ülkelerin 48 saatlik yasal haftalık iş süresi uygulamaları karşısında (TİSK, s. 61) ne derece ileri hükümler olduğu kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

1936 İş Kanununun düzenlediği ve günümüze kadar kaynaklık eden bir başka hüküm de, fazla mesai ile ilgilidir. Buna göre, fazla çalışma günde en çok 3 saati; fazla çalışma yapılan günlerin toplamı da yılda en çok 90 günü aşamayacaktır. Ayrıca, fazla çalışma için işçinin muvafakatı alınacak, ancak bu muvafakat işçiden, önceden dahi alınabilecekti (md. 37). 1939 yılında çıkarılan Fazla Saatlerde Çalışma Nizamnamesi de bu konuda ayrıntılı hükümler ihtiva ediyor.

e- İş Güvenliği ve İşçi Sağlığına İlişkin Hükümler

Bu konuda 1936 İş Kanunu, sağlık kuralları bakımından günde ancak 8 saat veya daha az çalışılması gereken işlerin 1937 sonuna kadar çıkarılacak bir nizamname ile belirlenmesini öngörmüştü. Bununla birlikte, günde ancak 8 Saat veya Daha Az Çalışılması İcap Eden İşler Hakkında Nizamname, 6.11.1940 tarihinde kabul edilerek 12.2.1941 yılında yürürlüğe girdi. Nizamnamede kurşun ve arsenik işleri, cam sanayii işleri, civa sanayii işleri, çimento sanayii işleri havagazı ve kok fabrikasındaki işler ayrı ayrı sınıflandırılarak bu başlıklar altında düzenlendi. Bunun gibi, 1936 kanununun 55. ve 56. maddeleri ile Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 179.madde hükümleri uyarınca, 5.9.1941 tarihinde "İşçilerin Sağlığını Koruma ve İş Emniyeti Nizamnamesi" de kabul edildi.

f- Sosyal Güvenliğe İlişkin Hükümler

Günümüz sigorta kollarına kaynaklık eden hükümler de ilk olarak 1936 tarihli İş Kanununda kabul edilmiştir. Gerçekten, kanunun 25.maddesinde doğumdan önce ve sonra üçer hafta süreyle çalışması yasaklanan kadın işçilerin bu süreleri, doktor raporu ile altışar haftaya çıkarılabiliyordu. Üstelik, işveren bu süre içinde kadın işçinin ücretinin yarısını ödemekle yükümlü tutuluyordu. Henüz analık sigortasının bulunmadığı bu dönemde yarım ücretli doğum izinleri önemli bir sosyal politika önlemi sayılmak gerekir. Sonra, 1936 kanununun, 100, 101 ve 107. maddeleri bazı sigorta kollarını düzenliyordu. Buna göre, iş hayatında iş kazalarıyla mesleki hastalıklar; analık, ihtiyarlık, işten kalma, hastalık ve ölüm hallerine karşı yapılacak sosyal yardımlar, devlet tarafından tanzim ve idare edilecekti (md. 100). Bu görevin yerine getirilmesi amacıyla, "devlet müessesesi" olarak bir "İşçi Sigorta İdaresi" kurulacaktı. Ayrıca, işçiler işyerlerine alınmalarıyla birlikte "kendiliğinden sigortalı" oluyorlar; sigortalı hak ve yükümlülüğünden kurtulamıyorlardı (md. 101). Zorunlu sigorta sistemini benimseyen bu hükümler çerçevesinde, İşçi Sigorta İdaresi öncelikle iş kazalarıyla meslek hastalıkları ve analık sigortalarını gerçekleştirecekti (md. 107).

IV- SONUÇ

Başından bu yana yaptığımız açıklamalardan da anlaşılacağı gibi, çalışma hayatının düzenlenmesine ilişkin ilk yasaların çıkarıldığı Atatürk döneminde, Batı ülkelerinde görülen ve sanayi devrimi ile birlikte doğup gelişerek toplum hayatında birçok tahribata yol açmış bulunan işçi hareketlerine rastlanmamıştır. Bir başka deyişle, ülkemizdeki sosyal mevzuatın doğmasında ve gelişmesinde hükümet yetkilileri basiretli (ileri görüşlü) davranmışlar, özellikle 1932'lerden sonra yavaş bir hızla da olsa gelişmekte olan sanayi hayatına muvazi olarak ve Batı ülkelerinde sanayi devrimi ile birlikte doğmuş bulunan ve birçok sosyal huzursuzluklara daha sonra sebep olmuş hadiselerin memleketimizde de tekerrürünü önlemek maksadıyla, kendiliklerinden çalışma hayatının ve şartlarının düzenlenmesi gerekliliğine inanmışlardır (C. TALAS, s. 195).

Nitekim, 1932 Eylülünde İktisat Vekilliğine getirilen Mahmut Celal (BAYAR) Bey'in çalışma hayatına ilişkin açıklamaları, bu inancın açık bir belirtisidir: "Umumi İktisat işlerinde gayemiz her sınıf halkın menfaatlerini mütevazin olarak yürütmektedir. Say ile sermaye arasında ahenk

vücuda getireceğiz. İş Kanunu bunları temin edecek ve bu sayede çok mühim bir esas olan maliyet fiyatlarının istikrarına her zaman için imkan bahşetmiş olacaktır. Bu nedenle İş Kanunu Meclisin bu devresinde mutlaka çıkarılacaktır. Sanayiin her kahra tahammül gösteren fedakar ve gayretli amelesini düşünmek zamanı çoktan gelmiştir" (M. GÜLMEZ, s. 241). 1932 tasarısının geri çekilerek 1934 tasarısının meclise sunulmasında ve 1936 yılında yasalaşarak 1937 yılında yürürlüğe girmesinde büyük payı olduğuna kuşku yoktur.

Öte yandan, 1936 İş Kanununun en önemli özelliği, bir "Sosyal Gelişme Vaadleri Kanunu" olmasıdır. Gerçekten bu kanun, sadece zamanının çalışma hayatını düzenlemekle kalmamış, aynı zamanda sosyal sigortaların kurulmasını, iş ve işçi bulma faaliyetinin bir kamu hizmeti olarak ele alınmasını, ve birçok uygulama tüzüklerinin hazırlanmasını karara bağlamış bulunmakta idi. Ancak, kanunun yürürlüğe girmesinden kısa bir süre sonra başlayan İkinci Dünya Savaşının yarattığı anormal şartlar, bu vaadlerin yerine getirilmesini engellemiştir. Tam aksine, Milli Koruma Kanunu (1940) ile İş Kanununun birçok hükümlerini askıya almak mümkün olmuştur. 1938-1945 yılları arasında süren savaş sona erince, İş Kanununda öngörülen sosyal gelişme vaadleri yerine getirilmeye başlanmıştır. İşte bu nedenle, 1945 yılında günümüze kadar uzanan çalışma hayatındaki sosyal mevzuatın hızlı gelişmesinde, kuşkusuz bizzat 1936 İş Kanununun öngördüğü vaatlerin yerine getirilmesinin önemli katkıları da olmuştur (C. TALAS, s. 212).

BİBLİYOGRAFYA

A. F. BAŞGİL, ***Türk İşçi Hukukuna Giriş***, Ankara, 1936.

A. İZVEREN, "Atatürk'ün Sosyal Dehası ve Bundan Oluşan Cumhuriyetin Sosyal Hukuk Felsefesi", Çalışma Bakanlığı, ***50.Yılda Çalışma Hayatımız***, Ankara, 1973.

Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri II, Ankara, 1961.

C. TALAS, "Cumhuriyet Döneminde Sosyal Politika", ***Cumhuriyetin 50. Yılında Türkiye'de Sanayileşme ve Sorunları Semineri***, Ankara, 1975.

C. TALAS, ***Türkiye'de Ekonomik ve Toplumsal Gelişmenin 50. Yılı***, DİE, Ankara, 1973.

F. DEMİR, ***Anayasa Hukukuna Giriş***, 5. Baskı, İzmir, 1998.

F. DEMİR, “50.Yılında 3008 Sayılı İş Kanununun Amacı, Karakteri, Özellikleri ve Bugüne Kadar Gösterdiği Gelişim Tablosu”, ***İİBF Dergisi***, Cilt: 2, Sayı: 1, İzmir, 1987.

G. ÖKÇÜN, ***Türkiye İktisat Kongresi***, Ankara, 1968.

Gümrük Birliğinin Sosyo-Ekonomik Etkileri ve Türk Çalışma Hayatı, TİSK, No: 143, Ankara, Mayıs-1995.

K. TUNÇOMAĞ, ***Türk İş Hukuku I***, İstanbul, 1975.

M. A. AYSAN, ***Atatürk’ün Ekonomi Politikası***, İstanbul, 1980.

M. GÜLMEZ, ***Türkiye’de Çalışma İlişkileri, 1936 Öncesi***, Ankara, 1983.

M. Vassaf TOLGA, ***İş Hukuku***, İstanbul, 1958.

S. AĞAOĞLU-S. HÜDAİOĞLU; ***Türkiye İş Hukuku, İş Hukuku Tarihi***, 1938.

T. CENTEL, ***Atatürk Dönemi Çalışma Politikası***, HFM, Ayrı Basım, İstanbul, 1982.

Y.ÜLKEN, ***Atatürk ve İktisat***, Ankara, 1981.

4447 SAYILI KANUNA GÖRE İŞSİZLİK SİGORTASI

Prof. Dr. Ali GÜZEL *

I. GİRİŞ

Çağdaş toplumlarda emek geliri (ücret), bağımlı çalışanların tek geçim kaynağını oluşturur. Bir işte çalışmak, kişinin ekonomik ve sosyal yaşamını sürdürebilmesinin vazgeçilmez koşuludur... "Çalışma istek ve yeteneğine sahip olup, mevcut çalışma ve ücret koşullarına göre emeğini arz ettiği halde uygun bir iş bulamayan" kişilerin durumunu ifade eden işsizlik[1], işçiyi ve ailesini geçim olanaklarından yoksun bırakmaktadır.

Bireysel planda ele alındığında, işsizlik riskinin ilk olarak ekonomik (malvarlıksal) yönü dikkat çeker. Çünkü anılan bu risk, emek gelirinin elde edilmesini önleyen diğer sosyal risklerle (hastalık, sakatlık, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı) aynı sonuçları doğurur. Oysa, İşsizliğin maddi olmayan etkileri de işçi ve onun ailesi için çok acı bir tablo ortaya çıkarır. İşçiyi ekonomik güvensizlik ortamına sürükleyen işsizlik, aşırı borçlanma, başkasına yük olma ve zorunlu gereksinimlerinden kısıntı yapma tehlikesini beraberinde getirir. Emeğin tek değer ve toplumda sosyal kimlik (statü) kazanmanın başlıca aracıolarak görüldüğü günümüz toplumlarında, çalışabilecek durumda olan insanı bundan yoksun bırakmak, onurunu ve özgürlüğünü de yoketmek anlamına gelir. W. H. Beveridge'in 1944 yılında söyledikleri bugün de geçerlidir: "İşsizliğin yarattığı en büyük kötülük tam istihdam haline

*** Marmara Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

[1] Ayrıntı ve başka tanımlar için bkz. **Freysinet**, J., Le Chomage, Paris, 1991, 6 vd; **Dilik**, 75; **Ekin**, N., Gelişen Ülkelerde ve Türkiye'de İşsizlik, İst., 1971, 28; **Aynı Yazar**, İşsizlik Sigortası, Ankara, 1994, 3 vd; **Törüner**, M., İşsizlik Sigortası, İst. 1991, 11 vd; **Yazgan**, T., Türkiye'de İşsizlik Sigortası ile İlgili Meseleler, Sosyal Siyaset Konferansları, 20. Kitap, İst., 1969, 155 vd; **Zadil**, E., İşsizlik Sigortası, Sosyal Siyaset Konferansları, 9. Kİtap, İst., 1960, 226 vd; **Talas**, Sosyal Ekonomi, 89 vd; **Andaç**, F., İşsizlik Sigortası, 20 vd; **Başterzi**, S., İşsizlik Sigortası, 7 vd; **Tuncay**, 301 vd.

nazaran bizim kaybetmiş bulunduğumuz ilave maddi refah değildir. İşsizlikten doğan iki büyük kötülük vardır: İlk olarak işsizlik, işsiz kalan fertlerin faydasız, arzu edilmeyen insan olduğu hissini yaratır. İkinci olarak işsizlik insanların hayatına korkuyu getirir ve bu korkudan da nefret doğar[2]. "Uzun süreli işsizlik, işsizlerin toplumdan dışanması gibi dramatik sonuçları kaçınılmaz hale getirir. Bu nedenle, sosyal güvenliğin "toplumsal bütünleşme" işlevi, işsizlik sigortasının da varlık nedenini oluşturur.

İşsizlik riskinin birey dışında, toplumsal etkileri de önem taşır. Ulusal ekonominin üretim kapasitesinin azalması yanında[3], işsizliğin geniş boyutlar kazanması ve bu riske karşı belirli bir güvencenin oluşturulamaması, uzun dönemde toplumsal parçalanma ve çöküntüyü de beraberinde getirir. Bir ülkede işsizler ordusunun varlığı, toplumu ve giderek siyasal rejimi de tehdit eder[4]. Böyle bir toplumda demokrasinin kökleşmesi, toplumsal barış ve uzlaşmanın sağlanması olanaksızlaşır.

Belirtilen nedenlerle, tüm toplumlarda işsizlik, "çağın vebası" olarak nitelendirilmekte ve işsizlikle mücadele devletlerin ekonomik ve sosyal politikalarının ilk gündem maddesini oluşturmaktadır. 1970'li yılların ortalarında başlayan ve derinleşerek varlığını sürdüren ekonomik kriz, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, gelişmekte olan ülkelerde işsizliği ürkütücü boyutlara ulaştırmıştır. Avrupa Birliği'nde işsizlik % 10, OECD ülkelerinde % 7 oranının üstünde seyretmektedir. Ülkemizde de işsizliğin boyutları endişe vericidir. DİE ve DPT'nin istatistiklerine göre 1999'da işsizlik oranı % 6,8 eksik istihdam ise % 7 olarak tahmin edilmektedir. İşsizlik ve eksik istihdam nedeniyle atıl işgücü oranı % 13,8 olarak belirlenmektedir[5]. Ancak, anılan resmi istatitiklerin gerçek durumu yansıtmadığı, bu oranın % 15 - % 20 ve hatta % 25 düzeyinde olduğu da ifade edilmektedir[6].

Bilindiği gibi, sosyal güvenlik sisteminin kapsamına giren sosyal risklerin bir bölümü, kişinin kazanç (gelir) elde etmesini, diğer bir bölümü ise gelirlerin kullanımını (olağandışı harcamalar) olumsuz yönde etkileyen özellikler taşır. Hastalık, yaşlılık ve sakatlık gibi fizyoljik riskler, çalışma gücünü ve giderek kazanç elde etmeyi olanaksız kılarlar. Çalışma gücünü etkilememekle birlikte, kişinin iradesi dışında, gelir

---

[2] W. H. **Beveridge**, Full Employment in A Free Society, London, 1944 (**Ekin**, İşsizlik Sigortası, s. 3, naklen)

[3] Ayrıntı için bkz. **Dupeyroux** (par Ruellan), 1020 vd; **Ekin**, İşsizlik Sigortası, 3 vd; **Tuncay**, 302.

[4] Bkz. **Dupeyroux** (par Ruellan), 1020; **Tuncay**, 302; **Güzel**, A., İşsizlik Sigortasının Gecikmesinden Kaynaklanan Sorunlar, Türkiye Sendikacılığının Temel Sorunları, Birleşik Metal-İş Yayını, İst. 1996, 38 vd.

[5] Bkz. DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 42 vd; 1999 Yılı Programı, R.G., 15.11.1998, 23524/M.).

[6] Ayrıntı için bkz. Petrol- İş, '95- '96 Yıllığı, 305 vd; **Ekin**, İşsizlik Sigortası, 15 vd.

sağlayıcı bir işte çalışmayı engelleyen işsizlik, niteliği ve sonuçları dikkate alınarak, sosyo- ekonomik bir risk olarak kabul edilmiştir. Anılan tüm riskler, bireylerin ekonomik güvencesini olumsuz yönde etkileme gibi ortak bir özelliğe sahiptirler[7].

Sosyal güvenlik politika ve sistemleri, anılan risklerden haareketle, bireylere ekonomik güvence sağlama amacına yönelik bulunduğundan, işsizlik riskine karşı güvence oluşturma da, kural olarak, sosyal güvenlik sistemi içinde yer almaktadır[8]. Nitekim, Uluslararası Çalışma Örgütünün (ILO) 28 Haziran 1952 tarihli Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 sayılı Sözleşmesi, sosyal güvenlik kapsamı içinde kendilerine karşı güvence oluşturacak 9 sosyal risk arasında işsizlik riskini de öngörmektedir. Bunun gibi, Birleşmiş Milletler tarafından 1948 yılında kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi de 25 maddesinde, ". . . Herkes, işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve kendi denetimi dışındaki koşullardan doğan geçim sıkıntısı durumunda güvenlik hakkına sahiptir" ifadesine yer verilmektedir.

İşsizlik nedeniyle uğranılan gelir kaybının giderilerek, kişiye asgari düzeyde ekonomik bir güvence sağlamak için, öbür sosyal risklerde olduğu gibi, birbirinden farklı iki yönteme başvurulur. Ulusal sosyal güvenlik sisteminin benimsendiği ülkelerde (primsiz sistem), "sosyal yardım" kapsamında ve "işsizlik yardımı" aracılığıyla güvence sağlanır. Sosyal sigorta tekniğinin kabul edildiği ve başta AB ve OECD ülkelerinde olmak üzere, en yaygın olarak uygulanan sosyal güvenlik sistemlerinde ise işsizlere sağlanacak ekonomik güvence, "işsizlik sigortası" kapsamında, işsizlik ödeneği aracılığıyla sağlanır.

Ülkemizde de bu sistem benimsenmiş ve gecikmeli de olsa, işsizlik sigortasının kurulması kabul edilmiş bulunmaktadır. Hemen vurgulayalım ki, işsizlik sigortasının kurulması yönündeki çabalar uzun bir tarihi geçmişe sahiptir. Gerçekten, bu konudaki ilk ciddi çalışma ILO uzmanlarından P. Booth'un 1959 yılında hazırladığı raporla başlar. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planından itibaren tüm Kalkınma Planlarında yer almasına ve 30'a yakın yasa taslağı hazırlanmasına karşın, işsizlik sigortasının kurulması için 1999 yılını beklemek gerekmiştir. Ancak, İşsizlik Sigortasının kurulmasını öngören 25. 8 . 1999 tarihli ve 4447 sayılı Kanunun[9], işsizlik sigortasına ilişkin hükümleri, 1. 6. 2000 tarihinden itibaren yürürlüğe girecektir (m. 63). İşsizlik ödeneğine hak

[7] Ayrıntı için bkz. **Güzel**, A. / **Okur**, A. R., Sosyal Güvenlik Hukuku, 7. Bası, İst. 1999, 3 vd; **Tuncay**, A. C., Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, 8. Bası, İst., 1998, 5 vd.
[8] **Dupeyroux** (par Ruellan), 1021 ; **Chauchard**, 430 vd.
[9] R.G., 8.9.1999, 23810.

kazanma koşulları dikkate alındığında (hizmet sözleşmesinin sona ermesinden önceki son üç yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş ve işten ayrılmadan önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olma, m. 51/I), halen sigortalı olan veya 1 Haziran 2000 tarihine kadar sigortaya tabi bir işte çalışmaya başlayacak olanlar, fiilen, Şubat 2002 tarihinden itibaren işsizlik sigortasının sağladığı yardımlardan yararlanmaya başlayabileceklerdir[10].

II. İşsizlik Sigortasının Amacı ve Özellikleri

İşsizlik sigortası, geçici bir süre işsiz kalan sigortalıya, ücret gelirinin yerine geçmek üzere, "işsizslik ödeneği " adı altında parasal bir yardımın yapılmasını amaçlar. Anılan sigorta dalının bu gelir güvencesi sağlama işlevi yanında, işsizlerin yeni bir iş edinmeleri ve onların mesleki eğitim görmelerini sağlayıcı işlevleri de günümüzde önem taşımaktadır[11]. Buna karşılık, işsizliğin önlenmesi ya da azaltılması ile işsizlik sigortası arasında mutlak bir bağ kurmak, birini diğerinin önkoşulu kabul etmek, sosyal güvenlik kavramına aykırı düşer. İşsizlik riski varolduğu ve varolacağı için sosyal güvenlik kapsamında işsizlik sigortasının kurulmasına gereksinim duyulmuştur. Türkiye'de eksik istihdam, enflasyonist ortam ve kayıt dışı ekonominin genişliğinin yanısıra, yapısal işsizliğin geniş boyutlar kazanmış olması, hiç kuşkusuz, bu sigorta dalının uygulanabilirliğini güçleştirmektedir[12]. Ancak, işsizliğin önlenmesi ya da azaltılması, ekonomik politikaların, bireyler üzerindeki etkilerinin onarılması ise, sosyal güvenlik politikalarının kapsamına girer. Har ikisi birbiriyle bütünleştiği ölçüde başarılı sonuçlara ulaşılabilir[13].

İşsizlik sigortasına ilişkin 4447 sayılı Kanun, kısmen de olsa, bu sigorta dalının temel amaç ve özelliklerini yansıtmaktadır. Gerçekten Kanun, işsizlik sigortasının amacını şöyle belirlemiştir: " sigortalılara işsiz kalmaları halinde, bu Kanunda öngörülen ödeme ve hizmetlerin yerine

---

[10] **Centel,** T., İşsizlik Sigortası Kanunu'na İlişkin Genel Değerlendirme, Mercek D., Ekim 1999, 8.
[11] **Başterzi,** 201.
[12] Bu yöndeki görüşler için bkz. **TİSK**, İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler, Yayın No. 131, 36 vd; İşveren Dergisi, Temmuz 1999, 4 vd; **Şakar**, M., İşsizlik Sigortasının Türkiye'de Uygulanabilirliği ve Kıdem Tazminatı Müessesi İle İlişkileri, İHD., C. II, 1992, 202 vd; **Aynı Yazar**, Sosyal Sigortalar Uygulaması, 72 vd; ayrıca karş. **Dilik**, 83 vd.
[13] **Dupeyroux** (par Ruellan), 1120 ; **Saint- Jours**, 443; **Güzel**, İşsizlik Sigortasının Gecikmesinden Doğan Sorunlar, 41; **Aynı Yazar, İşsizlik Sigortası ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, Kristal - İş Sendikası, İst. 1992, 5 vd.

getirilmesini sağlamaktır" (m. 46/I). İşsizlik ödeneği dışında sigortalılara, yeni bir iş bulabilmleri için mesleki geliştirme, yeni bir meslek edinme ve yetiştirme eğitimi verme hizmetleri de işsizlik sigortasının amaçları arasında sayılmıştır (m. 48). İşsizlik sigortasının belirtilen işlevlerini yerine getirebilmesi, diğer kurum ve politiklarla sistematik bir bütünlük içinde olmasına bağlıdır. Bunların başında hiç kuşkusuz iş güvencesi gelmektedir. İşten çıkarmaların denetim altına alınmadığı bir sistemde, işsizlik sigortası fonlarının hızla erimesi tehlikesi vardır. Bu nedenle, İş Kanunun hizmet sözleşmesinin sona ermesine ilişkin hükümlerinin iş güvencesi anlamında yeni esaslara bağlanmadan, işsizlik sigortasının kurulması isabetli sayılamaz. Daha önce vurgulandığı gibi, işe yerleştirme ve mesleki eğitim konuları ile işsizlik sigortası arasında doğrudan bir bağlantı söz konusudur. Bu nedenle, işsizlik sigortasının idari yönetimi, diğer birçok ülkede olduğu gibi[14], ülkemizde de İş ve İşçi Bulma Kurumuna verilmiştir (m. 46/IV). Ancak, anılan Kurumun yeniden yapılandırılması sağlanmadığı takdirde işsizlik sşiigortasının işleyişinden ciddi sorunlarla karşılaşılacaktır. Ülkemizde İş Kanununun 14. maddesinde düzenlenen kıdem tazminatına, diğerleri yanında, işszilik sigortasının da işlevi yükletilmiştir. İşsizlik sigortası kurulurken, kıdem tazminatını da doğal işlevine çekici yeni düzenlemelere gidilmelidir[15].

İşsizlik sigortasının temel özelliklerinden birisini, *zorunluluk ilkesi* oluşturur. Anılan ilke, sigortalı, işveren ve Kurum arasında emredici hükümlerle düzenlenmiş bir hukuksal ilişki ortaya çıkarır. 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 6. maddesinde öbür sigorta dalları için öngörülen bu ilke, İşsizlik Sigortasına ilişkin 4447 sayılı Kanunun 48. maddesinde yinelenmiştir. Buna göre, işsizlik sigortası zorunlu olup, bu Kanun kapsamına giren ve halen çalışmakta olanlar bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte[16], yeni girenler ise işe başladıkları tarihten

---

[14] Bkz. **Ekin**, İşsizlik Sigortası, 28 vd; **Andaç**, 169 vd; **Başterzi**, 69 vd; **Şakar**, M., Dünya'da ve Türkiye'de İşsizlik Sigortası, Çimento İşveren D., Mart 1992, 8 vd; **Demir**, F. / **Erdut**, Z., Batı Ülkelerinde İşsizlik Sigortasının Hukuki Çerçevesi ve Uygulaması, Münir Ekonomi, 60 Yaş Armağanı, Ankara 1993, 399 vd.

[15] Kıdem tazminatı ile işsizlik sigortası arasındaki ilişki hakkında bkz. **Oğuzman**, K., 1927 Sayılı Kanun ile Kıdem tazminatı Yönünden Getirilen Yenilikler ve Doğurduğu Sorunlar, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi, Eskişehir, 1975, 50 vd; **Başterzi**, 203 vd; **Şakar**, İşsizlik Sigortasının Türkiye'de Uygulanabilirliği ve Kıdem Tazmainatı Müessesi ile İlişkileri, 207 vd; **Gürçay**, C., İşsizliği Tazmin Edici Politika Olarak Kıdem Tazminatı ve İşsizlik Sigortası, Çimento İşveren, Eylül 1989, 14 vd; **Güzel**, A., Türkiye'de Feshe Karşı Korumanın Kıdem Tazminatı ve İşsizlik Sigortası ile İlişkileri, Saminer Tebliği, Marmara Üniv. Hukuk Fakültesi Yayını, İst., 1997, 207 vd.

[16] 4447 sayılı Kanunun işsizlik sigortası ile ilgili hükümleri, 1.6.2000 tarihinden itibaren yürürlüğe girecektir (m. 63).

itibaren sigortalı olurlar (m. 48/I). Sigortalılığın başlamasıyla birlikte, sigortalılar ile bunların işverenlerinin sigortalı hak ve yükümlülükleri de işlemeye başlar (m. 48 /III).

III. İşsizlik Sigortasının Kapsamı

1. İşsizlik Sigortası Açısından Sigortalı Sayılanlar

İşsizlik sigortası, kural olarak, çalışma istek ve yeteneğinde sahip olup, kendi iradesi dışında işsiz kalan herkesi kapsamına alır. Ancak bu denli bir kapsam genişlemesi, tam istihdamın sağlandığı bir ekonomik yapı koşullarında söz konusu olabilir. Kapsamın dar tutulması ise, işsizler arasında ayrıcalıklı bir grubun ortaya çıkmasına yol açacaktır[17]. 4447 sayılı Kanun, İşsizlik Sigortasından yararlanabileceklerin kapsamını çok dar tutmuştur. Gerçekten, anılan Kanunun m. 47/I, d hükmü, sigortalı kavramını, kapsama giren bir işyerinde bir *hizmet sözleşmesine* dayalı olarak çalışan ve çalıştığı süre içerisinde işsizlik sigortası primini ödeyen kimse biçiminde tanımlamıştır. Aynı Kanunun m. 46 / II hükmüne göre, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunun 2. maddesinde belirtilen sigortalılar ile aynı Kanunun geçici 20. maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalılar ve mütekabiliyet esasına dayalı olarak yapılan anlaşmalara göre Türkiye'de hizmet sözleşmesine dayalı olarak bir işyerinde çalışan uyruklu işçiler, işsizlik sigortasının da kapsamına gireceklerdir. Görülüyor ki Kanun, esas itibariyle hizmet sözleşmesine göre çalışanları kapsamına almış bulunmaktadır. Bu nedenle, 506 sayılı Kanunun kpsamında bulunmakla birlikte, hizmet sözleşmesine göre çalışmayan sanatçılar, genelev kadınları işsizlik sigortasının kapsamı dışında kalacaklardır[18].

Belirtilen sınırlar çerçevesinde, işsizlik sigortasının kişiler açısından kapsamı, 506 sayılı Kanunun kapsamına paralel bir bir biçimde düzenlenmiş olmaktadır. Bu nedenle, işsizlik sigortasının kişiler açısından kapsamı belirlenirken öncelikle 506 sayılı Kanunun 2/I maddesi esas alınacaktır. Anılan maddeye göre, " Bir hizmet akdine dayanarak bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılanlar bu Kanuna göre sigortalı sayılırlar".

---

[17] Bkz. **Şakar**, M., İşsizlik Sigortası Kanunu'nun Getirdiği yeni Yükümlülükler, Mercek D., Ekim 1999, 25.
[18] **Tuncay**, 4447 Sayılı Kanun. . ., 40.

Bu düzenleme karşısında, 506 sayılı Kanun anlamında sigortalılık niteliğini kazanma açısından aranan koşullar, işsizlik sigortasının kapsamı için de aynen geçerli olacaktır. Yargıtayın istikrar kazanmış içtihadı, anılan koşulları, iş ilişkisinin kural olarak hizmet sözleşmesine dayanması, işverene ait işyerinde çalışma ve SSK. m. 3 'de belirtilen "sigortalı sayılmayanlar" arasında yer almamak, biçiminde belirlemiştir. . Sigortalı sayılmak için bu üç koşulun aynı anda gerçekleşmesi zorunludur. Anılan koşulları yerine getirenler, işsizlik sigortasının da kapsamına gireceklerdir.

SSK. m. 3 / II, A, Türkiye'de hizmet sözleşmesine dayanarak bir işyerinde çalışan yabancı ülke vatandaşlarını sadece kısa süreli sigorta kolları (iş kazası ve meslek hastalığı , hastalık ve analık) açısından zorunlu sigortalı olarak kabul etmiştir. 4447 sayılı Kanun ise, yabancıların işsizlik sigortası kapsamına girmelerini, Türkiye Cumhuriyeti ile yabancı ülke arasındaki mutekabiliyet anlaşmasının varlığına tabi kılmıştır (m. 46 / II).

506 sayılı Kanunun geç. 20. maddesi, bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret odaları, sanayi odaları, borsalar veya bunların teşkil ettikleri birlikler için vakıf statüsünde sigorta sandıkları kurulmasını öngörmüş ve SSKurumunun sağlayacağı sosyal sigorta hizmetlerinin bu sandıklarca yerine getirileceğini hükme bağlamıştır. Anılan kimseler hizmet sözleşmesine göre çalıştıkları için, zaten Geç. m. 20 kapsamında sigortalı sayılırlar. Ancak, 506 sayılı Kanun bunları kendi kapsamı dışında bırakmıştır (m. 3/I, F). Bu nedenle, 4447 sayılı Kanun, anılan sandıklara tabi sigortalıların da işsizlik sigortası kapsamına gireceğini ayrıca hükme bağlama gereğini duymuştur.

Böylece İşsizlik sigortası Kanunu, hizmet sözleşmesine dayanarak bir işte çalışırken, Kanunda sayılan nedenlerle (4447 s. K. m. 51) hizmet sözleşmesi sona eren işzileri kapsamına almaktadır. Dolyısıyla, ilk kez iş arayıp da bulamayanlar işsizlik sigortası kapsamına giremeyeceklerdir[19].

2. İşsizlik Sigortası Açısından Sigortalı Sayılmayanlar

4447 sayılı Kanun, işsizlik sigortasının kapsamına girmeyenleri de yine 46. maddesinde düzenlemiştir. Buna göre, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunun 3. maddesinde "sigortalı sayılmayanlar", işsizlik

[19] **Tuncay**, aynı yer.

sigortasının da kapsamı dışında kalacaklardır. Hemen vurgulayalım ki, söz konusu madde hükmü mutlak anlamda değerlendirilmemelidr. Çünkü sonradan çıkarılan yasalarla bu maddede yer alanların büyük bir bölümü, ya tamamen ya da kısmen sigortalı sayılmışlardır[20]. Şu halde, 3. maddede yer almakla birlikte, hizmet sözleşmesine göre bir işyerinde çalışanlar ve istisna hükmü gereği 506 sayılı Kanun açısından sigortalı sayılanlar da işsizlik sigortasının kapsamına gireceklerdir.

Sosyal güvenlik kuruluşlarında yaşlılık aylığı alıp da sosyal güvenlik destek primi ödeyerek ya da ödemeksizin çalışanlar, işsizlik sigortasının kapsamı dışında tutulmuştur (m. 46 /III). Bilindiği gibi, 3279 sayılı Kanunla, SSK. m. 63'de yapılan değişiklikle, sigortalılara hem aylıklarını alma, hem de sigortalı bir işte çalışma olanağı tanınmıştır. Bunlardan % 30 oranında sosyal güvenlik destek primi alınır. Bu primi ödeyenler gibi, bir işte çalışmakla birlikte prim ödeme yükümlülüğünü yerine getirmeyenler de, işsizlik sigortasından yararlanamaycaklardır. Zaten, Kanunun 51. maddesi, işsizlik ödeneğine hak kazanabilmeyi, " sigortalının herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan gelir veya aylık almaması" koşuluna bağlamıştır.

İşsizlik sigortasının kapsamına girmeyen diğer bir çalışan grubu ise *memur* veya *sözleşmeli personel* statüsünde çalışanlardır. 4447 sayılı Kanunun m. 46 / II hükmüne göre, SSK. Geç. 20. madde kapsmında olmakla birlikte memur veya 22. 1. 1990 tarihli ve 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı KHK'nin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair KHK'ye tabi sözleşmeli personel statüsünde bulunanlar, işsizlik sigortası kapsamı dışında kalacaklardır.

3. İşsizlik Sigortası Kapsamına Giren Sigortalıların Tescili

Yukarıda vurgulandığı gibi, işsizlik sigortası zorunluluk esasına dayanır. Bu nedenle, sigortalılık koşullarının gerçekleşmesiyle, sigorta hak ve yükümlülükleri de kendiliğinden işlemeye başlar (m. 48/ III). Bununla birlikte, 506 sayılı Kanunda olduğu gibi 4447 sayılı Kanun da sigortalıların Kuruma tescilini öngörmüştür. Gerçekten, 4447 sayılı Kanunun m. 48 /II hükmüne göre, "506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 8 ve 9 uncu maddelerine göre Sosyal Sigortalar Kurumuna bildirilmiş olan işyeri ve sigortalılar Kuruma da b ildirilmiş sayılır". Bu

[20] Bkz. § 8. I.

düzeneleme karşısında, işverenlerin çalıştırdıkları sigortalıları veya sigortalı çalıştırdıkları işyerlerini, SSKurumu dışında ayrıca İş ve İşçi Bulma Kurumuna tescil etmeleri konusunda herhangi bir yükümlülükleri bulunmamaktadır.

506 sayılı Kanunun 4447 sayılı Kanunla değişik 8. maddesine göre, işveren, örneği Kurumca hazırlanacak işyeri bildirgesini, işçi çalıştırmaya başlayacağı tarihten önce Kuruma vermek veya iadeli tahhütlü olarak göndermekle yükümlüdür. Bunun gibi, SSK. m. 9 hükmü uyarınca, işveren çalıştıracağı kimseleri, işe başlatmadan önce, işe giriş bildirgeleriyle SSKurumuna vermek veya iadeli- tahhütlü olarak göndermek zorundadır. İnşaat işyerlerinde işe başlatılacak kimseler için işe başlatıldığı gün SSKurumuna verilen veya postaya verilen bildirgeler de süresi içinde verilmiş sayılır. Ayrıca, Dışişleri bakanlığının sigortalı olarak yurtdışı göreve atanan personeli için işe giriş bildirgeleri ise, Kuruma en geç üç ay içinde gönderilir[21].

Belirtilen esaslar çerçevesinde SSKurumuna tescil edilmiş sigortalılar ve işyerleri, işsizlik sigortası uygulaması açısından, İş ve İşçi Bulma Kurumuna da tescil edilmiş kabul edileceklerdir (m. 48 / II).

4. İşsizlik Sigortası Açısından İşveren, İşveren Vekili ve İşyeri Kavramları

4447 sayılı Kanun, "İşsizlik Sigortası ile İlgili Tanımlar" başlığını taşıyan 47. maddesinde kendi kaspsamı açısından, işveren, işveren vekili ve işyeri kavramlarını ayrıca tanımlamıştır. Ancak bu tanımlama yapılırken, 506 sayılı Kanunun aynı kavramlara ilişkin hükümleri aynen yinelenmiştir. Bu nedenle, 506 Kanundaki esaslar 4447 sayılı Kanun açısından da geçerli olacağından[22], burada sadece Kanunun ilgili hükümlerine işaret edilmekle yetinilecektir.

İşsizlik sigıortasına ilişkin Kanunun uygulanması açısından işveren, aynı Kanunun 46. maddesinde belirtilen sigortalıları çalıştıran gerçek veya tüzel kişi, biçiminde tanımlanmıştır. İşveren vekili ise, işveren nam ve hesabına işin yönetim görevini yapan kimselerdir (m. 47 / I, i, j). Kanunda geçen işveren deyimi işveren vekilini de kapsar. İşveren vekili, bu Kanunda belirtilen yükümlülüklerinden dolayı aynen işveren gibi sorumlu tutulmuştur (m. 47 / II).

---

[21] Bkz. § 8. I.
[22] Bkz. § 8. I. C ; § 8. II.

İşsizlik sigortası kapsamına giren sigortalıların işlerini yaptıkları yerler (asıl işyeri) ile işin niteliği ve yürütümü açıısndan işyerine bağlı bulunan yerler (bağlı işyeri), dinlenme, çocuk emzirme, yemek, uyku, yıkanma, muayene ve bakım, beden veya meslek eğitimi yerleri, avlu veya büro gibi eklentiler ve araçlar, işyerinden sayılır (m. 47/ I, k).

IV. İşsizlik Sigortasının İdari Yönetimi

4447 sayılı Kanun İşsizlik sigortası açısından karma bir idari yönetim modelini öngörmektedir[23]. Çünkü, işsizlik sigortası primlerinin tahsil edilmesinden SS Kurumu, bu sigorta dalı ile ilgili diğer her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasından İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü, görevli ve yetkili kılınmaktadır. Ayrıca, işsizlik sigortası fonu için (m. 53/I), "Fon Yönetim Kurulu" oluşturulmaktadır (m. 53/II). Böylece, idari yönetim açısından tek veya yeni bir kurumun çatısı altında örgütlenme modeli yerine, farklı kurumlar arasında görev ve yetkilerin dağılımı öngörülmektedir. Bu tür bir yapılanmanın ise uygulamada ciddi sorunlar yaratacağı söylenebilecektir[24].

İşsizlik sigortasının işgücü piyasaları, mesleki eğitim ve işe yerleştirme konuları ile yakın bağlantısı dikkate alınarak, diğer bazı yabancı ülkelerde olduğu gibi[25] bu sigorta dalının, primlerin tahsili dışındaki idari yönetimi, İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir. Gerçekten, 4447 sayılı Kanunun 46. maddesinin 3. fıkrasına göre, işsizlik sigortasına ilişkin her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasında İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü görevli, yetkili ve sorumludur. Bu amaçla, İş ve İşçi Bulma Kurumu bünyesinde, "İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı" kurulmuştur.

İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı'nın görevleri ise m. 46 /IV'de şöyle belirlenmiştir: İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılan işçi, işveren ve devlet katkılarının Fon Yönetim Kurulu kararları çerçevesinde değerlendirilmesine ilişkin işlemleri yürütmek, primlerin kişi bazında kaydını tutarak, işsizlik ödeneği ödenmesine ilişkin her türlü işlemleri

[23] **Centel**, İşsizlik Sigortası Kanunu, 8 vd.
[24] **Centel**, aynı yer.
[25] Bkz. **Ekin**, 28 vd; **Andaç**, 169 vd; **Şakar**, Dünya'da ve Türkiye'de İşsizlik Sigortası, 10 vd; **Başterzi**, 72 vd.

yapmak, hastalık ve analık sigortası primlerinin SSKurumuna yatırılmasını sağlamak, işsizlere yönelik mesleki eğitim tedbirleri ile ilgili işlemleri yapmak ve İşsizlik Sigortası Kanununun uygulanması ile ilgili olarak kendisine verilen diğer görevleri yerine getirmek.

İş ve İşçi Kurumu'nun çağdaş işletmecilik esaslarına göre yeniden yapılandırılması sağlanmadan, mevcut örgütlenme modeli ile işsizlik sigortasının sağlıklı bir biçimde yönetilmesi çok güç görünmektedir. Oysa, 1993 yılında İşsizlik Sigortası Kanun Tasarısı ile birlikte İş ve İşçi Bulma Kurumu'nu yeniden düzenleyen "Türkiye İş Kurumu " başlıklı başka bir tasarı da hazırlanmıştı. İşsizlik Sigortası Kanunu yürürlüğe konulurken, bu konunun da ayrıca düzenlenmesi gerekirdi.

Aşağıda tekrar üzerinde duracağımız gibi, işsizlik sigortası primlerinin toplanması açısından ise Sosyal Sigortalar Kurumu görevli kılınmıştır (m. 46). Böylece, işverenlerin SSKurumu dışında, ayrıca İş ve İşçi Bulma Kurumuna da işyeri ve işe giriş bildirgeleri ile prim bildirge ve bordroları vermeleri önlenmek istenmiştir.

V. İşsizlik Sigortasının Finansmanı

1. Finansman kaynağı olarak işsizlik sigortası primleri

4447 sayılı Kanunun 49. maddesine göre, işsizlik sigortasının gerektirdiği ödemeleri, hizmet ve yönetim giderlerini karşılamak üzere, işsizlik sigortasının kapsamına giren sigortalılar, bunları çalıştıran işverenler ve devlet, işsizlik sigortası primi öder. İşsizlik sigortasının finansmanı açısından, işçi ve işveren dışında devletin de düzenli prim ödeyerek, bu sigorta dalının finansmanına katkıda bulunması isabetli olmuştur. Ayrıca, Fonun açık vermesi durumunda devletin yine katkı sağlaması öngörülmüştür (m. 53). Böylece ülkemizde ilk kez, devletin sosyal güvenliğin finansmanına katkısı öngürülmüş bulunmaktadır.

a) Prim oranları ve primlerin hesaplanma yöntemi

Prim oranları işçi, işveren ve devlet açısından ayrı ayrı belirlenmiştir. Kanunun 49. maddesine göre sigortalı % 2, işveren % 3

ve devlet % 2 oranında işsizlik sigortası primi ödeyecektir. 4447 sayılı Kanun, işsizlik sigortası açısından işçi ve işverenler için yeni bir mali yük getirmemek amacıyla, 3417 sayılı Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanunun 2 ve 3. maddelerini yürürlükten kaldırmıştır. Bu konuda savunulan görüşe[26] uygun olarak, anılan kesintilerin bir anlamda işsizlik sigortasına yönlendirilmesi sağlanmış olmaktadır. Ancak söz konusu düzenleme, dolaylı olarak, bazı işverenler açısından yine de yeni bir mali yük getirir niteliktedir. Çünkü, tasarrufu teşvik kesintileri, sadece on ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinin işverenleri açısından bir yük oluşturmaktaydı. İşsizlik sigortası primleri açısından böyle bir ayırım yapılmadığı için, daha önce tasarrufu teşvik kesintisi ödemeyen işverenler de işsizlik sigortası primi ödemek zorunda kalacaklardır[27].

İşsizlik sigortası primleri, sigortalının 506 sayılı Sosyal Sigoratlar Kanununun 77 ve 78. maddelerinde belirtilen prime esas aylık brüt kazançlarından, her ne ad altında olursa olsun ay itibarıyle ödenmesi mutad olanların brütü üzerinden hesaplanır (m. 49/ I). Bunun dışında, işsizlik sigortası primlerinin hesabı, günlük kazancın ve sınırlarının belirlenmesi, prim belgeleri, işsizlik sigortası primlerinin ödenmesi, ödenmeyen primler ve cezalar için düzenlenecek belgeler, yeni işverenin sorumluluğu, teminatın ve hakedişlerin prim borcuna karşılık tutulması, yersiz olarak alınan primlerin iadesi hususlarında 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83 ve 84. maddeleri hükümleri uygulanacaktır (m. 49 / V)[28]

İşverenler, işsizlik sigortasına ilişkin % 3 oranındaki yükümlülükleri nedeniyle sigortalıların ücretlerinden bir indirim veya kesinti yapamaz (m. 49 / II). Bu hükme aykırı davranan işverenlere, her bir sigortalı için 1475 sayılı İş Kanununun 33. maddesine göre sanayi kesiminde çalışan onaltı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücret tutarında idari para cezası verilir (m. 54 / I). Söz konusu idari para cezaları tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde Kuruma ödenir veya aynı süre içinde Kurumun ilgili ünitesine itiraz edilebilir. İtiraz takibi durdurur. Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliği tarihinden itibaren 7 gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine itiraz edebilirler. İtiraz üzerine verilen kararlar kesindir. Mahkemeye başvurulması, cezanın takip ve tahsilini durdurmaz (m. 54 / II).

İşverenlerce ödenen primler, kazancın belirlenmesinde *gider* olarak kabul edilir. Sigoratlılarca ödenen primler de gerçek ücretin hesaplanmasında gelir vergisi matrahında inidirilir (m. 49 / IV).

---

[26] **Güzel**, İşsizlik Sigortasının Gecikmesinden Kaynaklanan Sorunlar, 50.
[27] **Centel**, İşsizlik Sigortası Kanunu. . ., 10; **Tucay**, 4447 sayılı Kanun. . ., 41.
[28] Ayrıntı için bkz. **Güzel / Okur**, 160 vd.

b) Primlerin tahsili ve İşsizlik Sİgortası Fonuna aktarılması

4447 sayılı Kanun işsizlik sigortası primlerinin işçi ve işveren paylarının tahsili konusunda SSKurumunu görevli kılmıştır. Bu konudaki hükme göre, "işsizlik sigortası primlerinin toplanmasından, sigortalı ve işyeri bazında kayıtların tutulmasından, toplanan primler ile uygulanacak gecikme zammı, faiz ve cezaların Fona aktarılmasından, teminat ve hakedişlerin prim borcuna karşılık tutulmasından, yersiz olarak alınan primlerin iadesinden Sosyal Sigortalar Kurumu görevli, yetkili ve sorumludur" (m. 49 / VI).

SSKurumu bir ay içinde tahsil ettiği primler ile gecikme zammı, faiz ve cezaları, ayrı ayrı göstermek suretiyle tahsil edildiği ayı izleyen ayın 15'ine kadar, İş ve İşçi Bulma Kurumu ile yapılacak bir protokolda öngörülen esaslar çerçevesinde, İşsizlik Sigortası Fonuna aktarır (m. 49 / VII).

İş ve İşçi Bulma Kurumu, SSKurumunun ay itibariyle İşsizlik Sigortası Fonuna intikal ettirdiği işçi ve işveren prim payları toplamının *beşte ikisini* devlet payı olarak Hazine Müsteşarlığından talep eder. Hazine Müsteşarlığı talep edilen miktarı talep tarihini izleyen onbeş gün içinde Fona aktarır (m. 49 /son). Kanun, işçi ve işveren primlerinin süresi içinde ödenmemesi halinde 6183 sayılı Kanuna göre gecikme zammı uygulanmasını hükme bağlarken, Hazinenin katkı payını yasal süresi içinde ödememesi halinde hiçbir hukuki yaptırım öngörmemesi önemli bir eksikliktir. Uygulamada Hazine, işsizlik sigortasına ilişkin katkı paylarını ödemeyip, bu fonları sıfır faizle işletme yönüne gittiği takdirde hukuki açıdan yapılacak fazla birşey kalmayacaktır[29].

2. Finansman Yöntemi : İşsizlik Sigortası Fonu

İşsizlik Sigortası Kanunu, işsizlik sigortası açısından finansman yöntemi olarak "fon biriktirme" yöntemini benimsemiş bulunmaktadır[30]. Anılan Kanuna göre, işsizlik sigortasına mali kaynak sağlamak, piyasa koşullarında bu kaynakları değerlendirmek ve ödemelerde bulunmak üzere "İşsizlik Sigortası Fonu" kurulmuştur(m. 53/ I) . " İşsizlik sigortası primleri ile bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve

[29] **Centel,** İşsizlik Sigortası Kanunu. . ., 10; **Kılıçdaroğlu**, K., Sosyal Güvenlik Sistemindeki Son Değişiklikler, Mercek D., Ekim 1999, 18.
[30] Finansman yöntemleri konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. § 6 ; **Başterzi**, 87

iratların, Devlet tarafından yapılacak katkı ve yardımların, ayrıca bu Kanun gereğince işçi ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme cezası ve faizler ile diğer her türlü gelir ve kazançların toplandığı ve Devlet güvencesinde olan "İşsizlik Sigortası Fonu" (m. 47/ I, g), "Fon Yönetim Kurulu" kararları çerçevesinde, İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından işletilir ve yönetilir. Fon Yönetim Kurulu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın önerisi üzerine, müşterek kararname ile atanan birer temsilci ile en fazla işçi ve işvereni temsil eden işçi ve işveren konfederasyonları tarafından seçilen birer üye olmak üzere dört kişiden oluşur. Fon Yönetim Kuruluna Bakanlık temsilcisi başkanlık eder. Fon, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun denetimeine tabidir (m. 53). Fon yönetim kurulunun oluşumunda hükümet temsilcilerine ağırlık verilmesi ve bu konuda özerklik ilkesinin gözetilmemiş olması, gelecekte ciddi sorunlara yol açabilecektir. Özellikle Devlet temsilcilerinin ağırlıkta olduğu Sosyal Güvenlik Kurumları organlarının, fonların işletilmesi konusunda sergiledikleri olumsuz tablo ve ortaya çıkan güven bunalımı, işsizlik sigortası fonları açısından da söz konusu olabilecektir. Kanun, işsizlik sigortası fonlarını işletme ve yönetme görevini, esas olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü'nün merkez ve taşra birimlerine bırakmıştır. Anılan Kurum ise idari açıdan özerk olmadığı için, siyasi karar ve tercihler fonların kullanımında belirleyici olabilecektir[31].

Kanunda İşsizlik Sigortası Fonunun gelir kaynakları şöyle belirlenmiştir: 1o işsizlik sigortası primleri, 2o bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlar, 3o Fonun açık vermesi halinde devletçe sağlanacak katkılar, 4o İşsizlik Sigortası Kanunu gereğince sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler, 5o diğer gelir, kazanç ve bağışlar. Fonun giderleri ise şu başlıklar altında toplanmıştır: 1o sigortalı işsizlere verilen ödenekler, 2o hastalık ve analık sigortası primleri, 3o meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi giderleri.

İşsizlik sigortası Fonu, bütçe kapsamı dışında olup, gelirlerinden hiçbir kesinti yapılamaz ve genel bütçeye gelir kaydedilemez. Fonun gelir ve giderleri üçer aylık dönemler halinde 3568 sayılı Kanuna göre ruhsat almış, denetim yetkisine sahip yeminli mali müşavirlere denetlettirilerek denetim raporlarının sonuçları ilan edilir. Fon, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanununa tabi değildir. Kurumun malları, devlet malı hükmünde olup, alacakları da devlet alacağı derecesinde ayrıcalıklıdır.

[31] Ayrıca bkz. **Centel**, İşsizlik Sigortası Kanunu, 9; **Kılıçdaroğlu**, Son Değişiklikler, 19; **Tuncay**, 4447 Sayılı Kanun, 32.

Fon, damga vergisi hariç, her türlü vergi, resim ve harçtan muaf tutulmuştur (m. 53/ Son).

VII. İŞSİZLİK SİGORTASI YARDIMLARI

Sigortalı işsizlere, İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından, işsizlik sigortası kapsamında yapılacak parasal yardımlar ve sağlanacak hizmetler, 4447 sayılı Kanunun 48 maddesinde, "işsizlik ödeneği", "hastalık ve analık sigortası primleri ", "yeni bir iş bulma", "meslek geliştirme, edindirme ve yerleştirme eğitimi" biçiminde belirlenmiştir[32]. Bu düzenleme, günümüzde diğer yabancı ülkelerde uygulanan işsizlik sigortalarının üstlendikleri işlevle uyum içinde bulunmaktadır.

A. İşsizlik Ödeneği

İşsizlik sigortasının işsizlik riskiyle karşılaşan sigortalılara ekonomik güvence (gelir güvencesi) sağlama işlevi, işsizlik ödeneği aracılığıyla yerine getirilir. Kanun işsizlik ödeneğini, " sigortalı işsizlere bu Kanunda belirtilen süre ve miktarda yapılan parasal ödeme" biçiminde tanımlamaktadır (m. 47/I, h). Önce, işsizlik ödeneğine hak kazanma koşulları, daha sonra da miktarı ve ödenme süresi üzerinde durulacktır.

1. İşsizlik Ödeneğine Hak Kazanma Koşulları

İşsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için aranan ilk temel koşul, "sigortalı işsiz" niteliğini taşımaktır. Kanun, sigortasız işsizi, "Bu Kanun kapsamına giren bir işyerinde bir hizmet akdine dayalı ve sigortalı olarak çalışırken bu Kanunun ilgili maddelerinde belirtilen nedenlerle işini kaybeden ve Kuruma başvurarak çalışmaya hazır olduğunu bildiren" kimse olarak tanımlamıştır (m. 47/I, e). Kanunun 51. maddesinde ise, hizmet sözleşmesinin sona erdiği ve işsizlik ödeneğine hak kazanılan haller sayılmıştır. Aynı maddenin son fıkrasında ise, ilk fıkrada anılan koşullara ek olarak, olumsuz diyebileceğimiz bazı durumların gerçekleşmemiş olması aranmaktadır: Birincisi, belirli nedenlerle hizmet

[32] Bkz. **Tuncay**, 4447 Sayılı Kanun, 40.

sözleşmesinin askıya alınmamış olması, ikincisi ise işsiz sigortalının sosyal güvenlik kuruluşlarından gelir veya aylık almamasıdır.

Görülüyor ki Kanun, çalışırken işsiz kalanlara işsizlik ödeneğinin verilmesini amaçlamıştır. İlk kez bir iş arayanlar, yani bir hizmet sözleşmesine göre çalışmayanlar, işsizlik sigortasının kapsamı dışında kalacaklardır.

a) Sigortalı işsiz olmak

İşsizlik ödeneğinden yararlanabilmenin ilk koşulu, hizmet sözleşmesinin Kanunda sayılan nedenlerden biri ile sona ermiş olmasıdır. Hizmet sözleşmesinin sona erme nedenleri incelendiğinde Kanunun "iradesi dışında işsiz kalma" olgusuna üstünlük tanıdığı görülür. Hizmet sözleşmesinin sona erme halleri, iş kanunlarındaki hükümlere koşut bir biçimde düzenlenmekle birlikte, anılan kanunlarda yer almayan ve bu nedenle hukuk tekniği açısından duraksamalara yol açabilecek bazı fesih halleri de ayrıca düzenlenmiştir. Ne var ki, bu hallerde de iş kanunlarının ilgili hükümleri uygulanacağından, belirtilen düzenlemenin pratik bir sonucu olamayacaktır.

Hizmet sözleşmesinin sona erdiği ve sigortalının işsizlik ödeneğine hak kazandığı durumlar altı başlık altında Kanunun 51. maddesinde düzenlenmiştir. İş Hukukunun feshe ilişkin esasları burada da aynen geçerli olacağından, 51. maddede öngörülen fesih hallerini ayrıntılı bir incelemeye tabi tutma gereğini duymamaktayız[33].

aa) Hizmet sözleşmesinin süreli fesih bildirimi ile işverence sona erdirilmesi

Kanunun m. 51/I, a hükmüne göre hizmet sözleşmesi, 1475 sayılı İş Kanununun 13. maddesi, 854 sayılı Deniz İş Kanununun 16. maddesi ve nihayet 5953 sayılı Basın İş Kanununun 6. maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen bildirim önellerine uygun olarak işveren tarafından feshedilenler, diğer koşullar da mevcutsa, işsizlik ödeneği almaya hak kazanacaklardır. Bu halde işçinin iradesi dışında işsiz kalma durumu söz konusudur. Bilindiği gibi, anılan iş kanunlarındaki bu düzenlemeler, işverene, herhangi bir neden göstermeksizin, bildirim

[33] Ayrıntı için bkz. **Çelik,** 151 vd; **Ekonomi**, 158 vd; **Centel**, 169 vd; **Narmanlıoğlu**, 237 vd; **Başterzi**, 148 vd.

sürelelerine uyarak işçilerin süresi belirli olmayan sürekli hizmet sözleşmelerini feshetme yetkisini tanımaktadır.

Oysa, işsizlik sigortasının işlerliği açısından, iş güvencesi önem taşır. Daha önce de vurgulandığı gibi, iş güvencesi konusunda düzenleme yapılmadan işsizlik sigortasının benimsenmiş olması, gelecekte bu sigorta dalının fonlarının hızla erimesi gibi önemli bir sakıncayı ortaya çıkaracaktır[34].

bb) Hizmet sözleşmesinin süresiz fesih bildirimi ile sona erdirilmesi

4447 sayılı Kanunun 51. maddesi, işçi veya işveren tarafından süresiz fesih bildirimi yoluyla hizmet sözleşmesinin sona erdirildiği ve işsizlik ödeneğine hak kazanılan halleri öngörmektedir. Kanunun m. 51 / I, b hükmüne göre, süresi belirli olsun veya olmasın, sürekli hizmet sözleşmelerinde, belirli süreli olanlarda sürenin bitiminden önce, belirsiz süreli olanlarda ise bildirim öneli verilmeden işçi (sigortalı) tarafından, İşK. m. 16 /I, II, III hükmüne dayanılarak feshedilmesi halinde işsizlik ödeneği hakkı doğacaktır. Bilindiği gibi, işçiye süresiz fesih olanağı veren haklı nedenler, İşK. m. 16 /I'de "sağlık sebepleri", m. 16/ II'de, "ahlak ve iyiniyet kurallarına uymayan haller ve benzerleri" ve nihayet m. 16 /III'de , " zorlayıcı nedenler" başlıkları altında toplanmıştır. Kanun işsizlik ödeneğine hak kazanma açısından, fesih nedenleri konusunda hiçbir ayırım gözetmemiştir.

854 sayılı Deniz İş Kanununun kapsamı içinde yer alan sigortalılar ise, bu Kanunun 14. maddesinin (II) ve (III) numaralı bentlerine göre süresiz fesih bildirimi yoluyla hizmet sözleşmelerini sona erdirmiş iseler, işsizlik ödeneği söz konusu olacaktır.

Anılan 14. maddesinin II. bendi, şu hallerde gemi adamına fesih hakkı tanır: " ücretinin kanun hükümleri veya hizmet akti gereğince ödenmemesi"(m. 14/II, a), "işveren veya işveren vekilinin gemiadamına karşı, kanuna, hizmet akitlerine veya sair iş şartlarına aykırı hareket etmesi"(m. 14/II, b), " işveren veya işveren vekilinin gemiadamına karşı denizcilik kural ve teamüllerine veya ahlak ve adaba aykırı hareket etmesi" (m. 14/II, c). . Aynı maddenin III. bendi ise, " geminin herhangi bir sebeple 30 günden fazla bir süre seferden kaldırılması" (III, a), "gemiadamının herhangi bir sebeple sürekli olarak gemide çalışmasına

[34] **Güzel**, İşsizlik Sigortasının Gecikmesinden Kaynaklanan Sorunlar, 48.

engel bir hastalığa veya sakatlığa uğraması" (III, b) hallerinde hizmet sözleşmesinin feshini öngürür.

4447 sayılı Kanunun m. 5/I, b hükmü uyarınca, Basın İş Kanunu kapsamına giren işçiler açısından işsizlik ödeneğine hak kazandıran fesih hallerinden ilki, 7. maddede öngörülmüştür. Buna göre, "Gazeteci en az bir ay evvel işverene yazılı ihbarda bulunmak suretiyle iş akdini her zaman feshedebilir". Anılan durumda hizmet sözleşmesinin süreli fesih bildirimi ile gazeteci (işçi) tarafından feshi söz konusudur. Aynı Kanunun m. 11/I hükmü ise, bir gazete ya da derginin yön ve karakterinde gazeteci için şeref veya şöhretine ya da genel olarak manevi değerlerine zarar verici durumda açık bir değişikliğin meydana gelmesi halinde gazeteciye, bildirim süresini beklemeden sözleşmeyi feshetme hakkını tanımaktadır[35].

Kanunun m. 51/I, c hükmü ise, hizmet sözleşmesinin işveren tarafından süresiz fesih bildirimiyle sona erdirildiği ve işçinin işsizlik ödeneğine hak kazandığı halleri düzenlemektedir. Kanunun m. 51 /I, c hükmüne göre, süresi belirli olsun veya olmasın sürenin bitiminden önce veya bildirim süresini beklemeksizin 1475 sayılı İş kanununun 17. maddesinin (I) ve (III) numaralı bentlerine veya 854 sayılı Deniz İş Kanununun 14. maddesinin (III) numaralı bendine veyahut 5953 sayılı Basın İş Kanununun 12. maddesinin birinci fıkrasına göre, işveren tarafından feshedilmesi halinde de işçi, işsizlik ödeneğine hak kazanacaktır. İşK. m. 17/ I'de, işçinin şahsına bağlı "sağlık sebepleri", m. 17/III'de ise, " zorlayıcı sebepler" düzenlenmiştir. Bu son halde de, zorlayıcı nedenin işyerinde değil, işçide etkisini göstermesi söz konusudur . Önemle vurgulayalım ki, işsizlik ödeneğine hak kazanma açısından, sağlık nedenlerinin işçinin kendi kusurlu davranışından kaynaklanıp kaynaklanmaması önem taşımamaktadır.

Deniz İş Kanununun m. 14/III hükmü de yukarıda açıklanan nedenlerle hizmet sözkleşmesinin işveren tarafından haklı nedenle feshini öngörmektedir. 5953 sayılı Basın İş Kanunu m. 12 / I hükmü, gazetecinin hastalığının altı aydan fazla uzaması nedenine dayalı olarak işverene fesih hakkını tanımaktadır.

cc) Belirli süreli hizmet sözleşmesinin belirli sürenin dolmasıyla sona ermesi

[35] Bkz. **Tuncay**, A. Can., Basında İşçi- İşveren İlişkileri, İst. 1989, 76 vd.

Kanunun m. 51/I, d hükmüne göre, belirli süreli hizmet sözleşmesinin sürenin bitmesi ile kendiliğinden sona ermesi halinde de işsiz kalan sigortalıya işsizlik ödeneği verilir. Bilindiği gibi, belirli süre için yapılmış bir hizmet sözleşmesi, aksi kararlaştırılmadıkça, sürenin dolması ile birlikte, taraflardan birinin irade açıklamasına gerek olmaksızın kendiliğinden sona erer (BK. 338)[36] . Bu halde de işçinin iradesi dışında işsiz kalması söz konusudur[37]. Bunun gibi, DenİşK. m. 7/II'de belirli sefer için yapılmış bir hizmet sözleşmesinin, seferin sonunda geminin vardığı limanda yükünü boşaltmasiyla sona ereceğini hükme bağlamıştır. Burada da sözleşmenin kendiliğinden sona erme hali söz konusu olup, işçi için ödenek alma hakkı doğar.

dd) Hizmet sözleşmesinin İşyerinin el değiştirmesi, kapatılması veya niteliğinin değiştirlmesi nedeniyle feshi

Belirtilen tüm bu hallerde, İş Hukuku kuralları çerçevesinde hizmet sözleşmesinin İşK. m. 13 uyarınca işveren tarafından feshi zorunlu bulunduğundan, m. 51/I, a hükmü kapsamına giren ve işsizlik ödeneğine hak kazandıran bir durum söz konusu olmaktadır. Burada ayrıca yinelenmiş olması, hukuk tekniği açısından isabetli görünmemektedir[38]. 854 sayılı Deniz İş Kanununun 14. maddesinin (IV) numaralı bendi, geminin kayba uğraması, terk edilmesi veya harp ganimeti ilan edilmesi veyahut Türk Bayrağından ayrılması nedenlerine dayalı olarak hizmet sözleşmesinin kendiliğinden sona ermesini kapsamaktadır.

Belirtilen nedenlerle hizmet sözleşmesi sona erdiği için işsiz kalan sigortalı, işsizlik ödeneğine hak kazacaktır.

ee) 4046 sayılı Özelleştirme Kanununun 21. maddesi kapsamında işsiz kalmak

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenemesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik

[36] Ayrıntı için bkz. **Alpagut**, G., Belirli Süreli Hizmet Sözleşmesi, 157 vd.
[37] **Başterzi**, 159.
[38] Karş. **Başterzi**, 155 vd.

Yapılmasına Dair Kanunun 21. maddesi, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda (iştirakler hariç) bir hizmet sözleşmesine dayalı olarak çalışırken, anılan kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması, özelleştirilmesi, küçültülmesi veya faaliyetlerinin kısmen veya tamamen durdurulması, süreli veya süresiz kapatılması veya tasfiye edilmesi ndeneleriyle, hizmet sözleşmeleri, tabi oldukları iş kanunları uyarınca sona erenlere, ilave oalrak iş kaybı tazminatının ödenmesini hükme bağlamaktadır. Bu hallerde de hizmet söleşmelerinin süreli fesih bildirimi yoluyla sona erdirilmesi söz konusudur. 4447 sayılı Kanun duraksamakları gidermek için konuyu ayrıca düzenleme gereğini duymuştur.

b) Hizmet sözleşmesinin askıda olmaması

Yukarıda açıklanan tüm hallerde hizmet sözleşmesi sona ermektedir. Hizmet sözleşmesinin askıda kaldığı durumlarda ise, kural olarak işçi ücret gelirinden yoksun kaldığı halde, sözleşme hukuki varlığını sürdürür. Kanunun m. 51/son hükmü, hizmet sözleşmesinin grev, lokavt veya kanundan doğan ödevler nedeniyle askıya alınmış olması halinde işsizlik ödeğinden yararlanma hakkının söz konusu olamayacağını belirtmektedir. Bilindiği gibi, hastalık, iş kazası, analık, askerlik ve kamusal görevler yüzünden, işçinin şahsında ortaya çıkan iş görme edimini yerine getirme olanaksızlığı nedeniyle oluşan askı durumlarında, çalışma olgusu gerçekleşemeyeceğinden bunların işsiz oldukları söylenemeyecektir[39].

Toplu iş uyuşmazlıklarına ilişkin nedenlerle hizmet sözleşmesinin askıya alınması, yasal grev ve yasal lokavt hallerinde söz konusu olmaktadır. Gerçekten, 2822 sayılı TSGLK'nun m. 42/ II hükmüne göre, yasal bir greve katılanlar ile greve katılmayıp işyerinde çalışmak istedikleri halde, işverenin TSGLK. m. 38 / II 'deki yetkisini kullanarak çalıştırmadığı işçilerin hizmet sözleşmeleri, grevin sona ermesine kadar askıda kalır. Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre de, yasal lokavt halinde işçilerin hizmet sözleşmelerinden doğan hak ve borçları, lokavtın sona ermesine kadar askıda kalır. Aynı Kanunun 43. maddesine göre de, hizmet sözleşmeleri askıda kalan işçiler, başka bir işte de çalışamazlar. Belirtilen hallerde işsizlik durumu kabul edilmediğinden, işsizlik sigortasından yararlanma da söz konusu olamayacaktır[40].

[39] **Başterzi**, 131.
[40] **Başterzi**, 132.

c) Sosyal Güvenlik Kuruluşlarından gelir veya aylık almamak

İşsizlik sigortası, ücret gelirinden yoksun kalan sigortalıya, işsizlik ödeneği aracılığıyla ekonomik bir güvence sağlama amacını taşır. Ücret gelirinden yoksun kalmakla birlikte, sosyal güvenlik kuruluşlarından kendisine gelir veya aylık bağlanmış sigortalılara ayrıca işsizlik ödeneği verilmeyecektir (m. 51/son).

d) Belli süre işsizlik sigortası primi ödeme

İşsizlik ödeneğine hak akzanma açısından diğer önemli bir koşul, hizmet sözleşmesi yukarıda belirtilen nedenlerle sona ermiş ve dolayısıyla işsiz kalmış sigortaklının belli bir süre işsizlik sigortası primi ödemiş olması gerekir. 4447 sayılı Kanunun m. 51/I hükmüne göre, hizmet sözleşmesinin sona ermesinden önceki son üç yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp, işsizlik sigortası primi ödemiş ve işten ayrılmadan önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmaları koşuluyla işsizlik ödeneği almaya hak kazanırlar.

e) İş ve İşçi Kurumuna şahsen başvurmak

Yukarıda açıklanan koşulların gerçekleşmiş olması, işsizlik ödeneğinin verilmesi için yeterli değildir. Kanuna göre işsiz sigortalıların İş ve İşçi Bulam Kurumuna süresi içinde şahsen başvurarak yeni bir iş almaya hazır olduklarını kaydettirmeleri de zorunludur (m. 51/ I).

Kanun işveren açısından da Kuruma bildirim yükümlüğünü getirmiştir. Buna göre işveren, hizmet sözleşmesi 51. maddede belirtilen hallerden birisine dayalı olarak sona ermiş sigortalılar hakkında, örneği Kurumca hazırlanacak üç nüsha işten ayrılma bildirgesi düzenleyip, 15 gün içinde bir nüshasını Kuruma göndermek, bir nüshasını sigortalı işçiye vermek, bir nüshasınnı da işyerinde saklamakla yükümlüdür (m. 48/ IV). Kanun, işten ayrılma bildirgesini İş ve İşçi Kurumuna vermeyen işveren hakkında, 1475 sayılı İş Kanununun 33. maddesine göre sanayi kesiminde çalışan onaltı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası öngörmüştür. İşveren, anılan idari para cezasını 7 gün içinde İş ve İşçi Bulma Kurumuna öder veya aynı süre içinde Kurumun ilgili ünitesine itiraz edebilir. İtirazın reddedilmesi halinde, kararın tebliğinden itibaren 7 gün içinde sulh ceza

mahkemesine itiraz edilebilir. Mahkemeye başvurulması cezanın takip ve tahsilini durdurmaz (m. 54/ II).

Sigortalı işsiz, işverence kendisine verilen işten ayrılma bildirgesi ile birlikte hizmet sözleşmesinin feshedildiği tarihi izleyen günden itibaren 30 gün içinde Kuruma doğrudan başvurmak zorundadır. Bu sürenin geçirilmesi hak kaybına yol açmaz. Ancak zorlayıcı nedenler dışında, başvurmada gecikilen süre işsizlik ödeneği almaya hak kazanılan toplam süreden düşülür (m. 48/ V).

2. İşsizlik Ödeneğinin Miktarı ve Ödenme Süresi

a) Ödeneğin miktarı

Günlük olarak belirlenen işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama net kazancının % 50'sidir (m. 50/ I). Kanun bu ödeneğe bir üst sınır da getirmiştir. Gerçekten, Kanunun 50. maddesinin ilk fıkrasına göre hesaplanan işsizlik ödeneğinin aylık tutarı, 1475 sayılı İş Kanununun 33. maddesine göre sanayi kesiminde çalışan onaltı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin netini geçemez. Bu sınırlama, işsizlik ödeneğinin yeni bir iş bulmadaki olası caydırıcı etkisini giderme amacına yöneliktir.

b) İşsizlik ödeneğinin verilme Süresi

Kanunun 50. maddesinin ikinci fıkrasında, prim ödeme gün sayılarıyla orantılı olarak işszilik ödeneği verilme süreleri ayrı ayrı belirtilmiştir.

Buna göre, hizmet sözleşmesinin sona ermesinden önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son üç yıl içinde, a) 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün (6 ay), b) 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün (8 ay),

c)1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün (10 ay), süre ile işsizlik ödeneği verilir. Böylece, Kanunun öngördüğü üç yıllık süre içinde kesintili çalışanlar da, prim ödeme gün sayılarını doldurmuş olmaları koşuluyla, işsizlik ödeneğine hak kazanabileceklerdir. Burada tartışmlara yol açabilecek bir konu, örneğin toplam 600 gün prim ödeme koşulunu yerine getiren ve son 120 gün kesintisiz prim ödemişken işsiz kalan sigortalının 180 günlük ödeneği alabilmmesi için ayrıca üç yılın dolmasını beklemesininmgerekip gerekmeyeceğidir. Maddenin kalem alınış biçiminden üç yılın dolması gerektiği sonucuna varılabilecektir. Ancak bu yorumun çok mantıklı olduğu da söylenemez[41].

cc) Ödenme biçimi ve haczedilmezliği

İşsizlik ödeneği, ödeneğe hak kazanılan tarihi izleyen ayın sonundan itibaren ve her ayın sonunda aylık olarak işsizin kendisine ödenir (m. 50/II). 4046 sayılı Kanunun 21. maddesinde öngörülen *iş kaybı tazminatı* ile işsizlik ödeneğini birlikte almaya hak kazananlara öncelikle iş kaybı tazminatı ödenir. İş kaybı tazminatı için yapılan başvurular aynı zamanda işsizlik ödeneği talep başvurusu yerine de geçer (Geç. m. 1). İş kaybı tazminatını alma süresi içerisinde İş ve İşçi Bulma Kurumunca bir işe yerleştirlemeyen veya kendisi bir iş bulamayanlara, diğer koşulların gerçekleşmesi halinde işsizlik ödeneği verilir. Ancak bu halde iş kaybı tazminatının ödendiği süreler işsizlik ödeneği ödenecek toplam süreden mahsup edilir (Geç. m. 1/ II).

Sigortalı, yukarıda belirtilen işsizlik ödeneğinden yararlanma süresini doldurmadan tekrar işe girer ve işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanmak için Kanunun öngördüğü koşulları yerine getirmeden yeniden işsiz kalırsa, daha önce hakkettiği işsizlik ödeneği süresini doldurucaya kadar bu haktan yararlanmaya devam eder. Kanunun öngördüğü koşulları yerine getirmek suretiyle yeniden işsiz kalınması halinde ise sadece bu yeni hak sahipliğinden doğan süre kadar işsizlik ödeneği verilir (m. 50/IV).

İşsizlik sigortası ödeneğinin ödenme süresi içinde ödenmesi gereken geçici iş göremezlik ödeneğinin miktarı, işsizlik ödeneği miktarından fazla olamaz (m. 50/ son).

İşsizlik ödeneği, damga vergisi hariç, herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulamaz. Bunun gibi, anılan ödenek, nafaka borçları

[41] **Tuncay**, 4447 Sayılı Kanun, 41.

dışında haciz veya başkasına devir ve temlik edilemez. Sigortalının kusurundan kaynaklanan ödemeler ise yasal faizi ile birlikte geri alınır (m. 50 / III).

d) İşsizlik ödeneğinin kesilmesi ve geri alınması

Kanunun 52. maddesinde işsizlik ödeneği hakkını düşüren nedenler ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Buna göre, 1o İş ve İşçi Kurumunca teklif edilen mesleklerine uygun ve son çalıştıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın ve ikamet edilen yerin belediye mücavir alanı içinde bir işi haklı bir neden olmaksızın reddeden, 2o işsizlik ödeneği aldığı sürede gelir getirici bir işte çalıştığı (Kurumun müfettişleri ile sigorta müfettişleri, teftiş, kontrol ve denetleme yetkisini haizdirler) veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan gelir veya aylık aldığı saptanan, 3o İş ve İşçi Kurumu tarafından önerilen meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimini haklı bir neden göstermeksizin reddeden veya kabul etmesine karşın devam etmeyen, 4o haklı bir nedene dayanmaksızın İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından yapılan çağrıları zamanında cevaplamayan, istenilen bilgi ve belgeleri öngörülen süre içinde vermeyen, sigortalıların işsizlik ödeneği kesilir.

Belirtilen son iki nedene dayalı olarak kesilen işsizlik ödeneği, kesilme gerekçesinin ortadan kalkması halinde, ödenek yeniden verilir. Ancak bu halde yapılacak ödemenin süresi, başlangıçta belirlenmiş olan toplam hak sahipliği süresinin sonunu geçemez (m. 52/ II). Muvazzaf askerlik dışında herhangi bir nedenle silah altına alınanlarla hastalık ve analık nedeniyle geçici işgöremezlik ödeneği almaya hak kazanan sigortalı işsizlerin işsizlik ödeneklerinin ödenmesi bu durumların devamı süresince durdurulur (m. 52/III).

B. Hastalık ve Analık Sigorta Primlerinin Ödenmesi

4447 sayılı Kanunun 48. maddesi sigortalı işsizlere yapılacak yardımlar arasına hastalık ve analık sigortası primlerinin ödenmesini de dahil etmiştir. Aynı Kanunun 50. maddesine göre, sigortalı işsizin, hastalık ve analık sigortalarına ait primleri, İşsizlik Sigortası Fonu tarafından, işsizlik ödeneğinin ödendiği sürece, ilk altı ay için 2/3 oranında, izleyen aylarda ise tam olarak SSKurumuna aktarılır. Söz konusu primler, sigorta primlerinin hesabında esas alınan alt kazanç sınırı üzerinden hesaplanır. Geçici iş göremezlik ödeneğinin ödendiği

dönemde hastalık ve analık sigortalarına ait primler ödenmez (m. 50/son).

Bilindiği gibi, 506 sayılı Kanuna göre hastalık sigortasının, % 5'i sigortalı ve % 6'sı işveren payı olmak üzere, toplam prim oranı % 11'dir. Analık sigortasının ise, tamamı işverence ödenmek üzere toplam prim oranı % 1'dir (SSK. m. 73/B, C). İşsiz kalan sigortalıların, hastalık ve analık sigortaları açısından hak kaybına maruz kalmamaları açısından primlerin Fon tarafından ödenmesi isabetlidir. Aynı esasın uzun dönemli sigorta kolları olan malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primleri açısından da öngörülmesi daha uygun olacaktı. Çünkü, anılan sigorta türlerinde prim ödeme gün sayısı, aylığa hak kazanma açısından yaşamsal öneme sahiptir.

C. İş Bulma ve Mesleki Eğitim Yardımı

İşsizlik sigortası, işsizliği önleyici, işsizlerin yeni bir iş bulmalarını sağlayacıcı ekonomik ve sosyal içerikli politikları dışlamaz. Dahası, işsizlik sigortasının başarılı olması, anılan politikların etkinliğine bağlıdır. Özellikle işsizlik sigortası ile *"mesleki eğitim*" ve "*işe yerleştirme*" faaliyeti arasında doğrudan bir bağ söz konusudur. İşsizlik sigortası geçici bir süre için ödendiğinden, işsiz durumda olanlara yeni bir iş bulunması da İş ve İşçi Bulma Kurumunun görevleri arasında yer alır. İstihdam artırıcı politikalar arsında mesleki eğitimin de ayrıcalıklı bir konumu vardır. Söz konusu eğitim, genel eğitimden sonra gelen başlangıç eğitimini kapsadığı gibi, sürekli ya da iş başında yeniden mesleki eğitimi de kapsar. İşzi durumda olanların yeni bir mesleğe yönlendirilmeleri, dolayısıyla istihdam alanına çekilmeleri ancak kapsamlı bir mesleki eğitim sayesinde olanaklıdır [42].

Belirtilen esaslar, kısmen de olsa, işsizlik sigortasına ilişkin kanuna da yansımış bulunmaktadır. Gerçekten, anılan Kanunun 48. maddesi, sigortalı işsizlere yapılacak yardımlar arasında " *yeni bir iş bulma*", "*mesleki geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi*" ni de saymaktadır. Aynı hükme göre, İş ve İşçi Bulma Kurumunun işsizlik ödeneği alan sigortalı işsizlere, mesleklerine uygun ve son yaptıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir iş bulunması hususunda çalışmalar yapmasını öngörmektedir. Kendilerine bu yöntemle iş bulunamayanlara verilecek mesleki geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitiminin esaslarının bir yönetmelikle belirleneceği hükme bağlanmıştır. İş ve İşçi Bulma Kurumunun yeniden yapılandırılması gerçekleşmeden

[42] **Başterzi,** 201 vd; **Güzel**, İşsizlik Sigortasının Gecikmesinden Kaynaklanan Sorunlar, 48.

anılan hizmetlerin etkin bir biçimde yerine getirilmesi ve işsizlik sigortasının sağlıklı işleyişi çok kolay görünmemektedir.

VIII. Genel Değerlendirme

1. İşsizlik riski, birey ve toplum açısından, onarılması güç ekonomik, siyasal ve sosyal çöküntüleri kaçınılmaz kılar. Çünkü, işçinin istihdam içinde yer alması, bir işte çalışması, onun sosyal bir statüye sahip olabilmesinin ve toplumla bütünleşebilmesinin de önemli bir aracı olmaktadır. Birleşmiş Milletler'in tüm İnsani Kalkınma raporlarında dile getirildiği gibi, 1994 yılı Raporu'ndaki şu satırlar da konunun önemini çarpıcı bir biçimde gözler önüne sermektedir: " *İnsanlar günlük yaşamlarında güvence içinde olmadıkları sürece Dünya asla barış içinde yaşayamayacaktır. Gelecekte, ülkeler arasındaki uyuşmazlık ve çatışmalardan çok, aynı ülke içinde uyuşmazlıklar ve çatışmalar söz konusu olabilecektir. Bu uyuşmazlıkların kökeninde ise yoksulluk ve her geçen gün daha da belirginleşen sosyo- erkonomik farklılıklar yatmaktadır. . . Uluslar topluluğu, insani kalkınmayı (güvenliği) sürekli kılacak bir ortam yaratmadıkça, barış, çevre korunması, insan haklarına saygı, demokratikleşme, nüfus artışının önlenmesi ve nihayet sosyal bütünleşme gibi hedeflerine de ulaşamayacaktır*" (sh. 1). İnsan için en önemli güvence ekonomik içerikli olanıdır. Ekonomik güvence ise, insanın her koşulda yaşamını sürdürecek asgari bir gelire sahip olması anlamına gelir.

2. Belirtilen hedeflere ulaşabilmenin hukuki araçlarının başında, hiç kuşkusuz, *iş güvencesi* yer alır. Bu nedenle, işçilere iş güvencesi sağlamak, çağdaş iş hukukunun temel amaç ve konuları arasında yer alır. Ancak, ne denli kapsamlı olursa olsun, salt hukuki mekanizmalarla mutlak anlamda iş güvencesini sağlamak olanaklı görünmemektedir. İşini yitiren ve iradesi dışında işsiz kalan insanları kendi yazgılarıyla başbaşa bırakmak ise uygar bir topluma yaraşır bir olgu değildir. Bu nedenle, günümüzde işçilere iş güvencesi sağlamak ne denli önemli ise, işsiz kalan işsizlere *asgari bir gelir* ve giderek *ekonomik güvence* sağlamak da o denli önem kazanmıştır. Belirtilen güvenceleyi sağlayacak mekanizmaların başında işsizlik sigortası gelmektedir. Ekonomik kriz ve küreselleşme olguları, konunun önem ve güncelliğini daha da belirgin kılmıştır. Ulusal plandaki çabalar yanında, ILO ve AB düzeyinde sürdürülen çabalar da bunun somut kanıtı olmaktadır.

3. Bu genel çerçeve içinde konuya yaklaşıldığında, 4447 sayılı Kanunla ülkemizde işsizlik sigortasının kabul edilmesinin ne denli önemli

olduğu da ortaya çıkmaktadır. Anılan Kanun ile ülkemiz hukuk sisteminin ILO ve Avrupa Birliği standartlarıyla uyumu, kısmen de olsa, sağlanırken; çağdaş bir toplumun gereklerinden birisi de yerine getirilmiş olmaktadır.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun bu olumlu yönü, barındırdığı birçok olumsuzluğu dikkatlerden uzak tutmamaktadır. Herşeyden önce, sosyal içerikli yasaların hazırlanma süreci konusundaki çağdaş yaklaşım gözardı edilmiştir. Sosyal tarafların uzlaşması sağlanmadan çıkarılan bir yasanın benimsenip uygulanması pek kolay olmayacaktır. Ayrıca, teknik hukuk açısından da Kanunun başarılı olduğu söylenemeyecektir. "işsizlik Sigortası Kanunu" başlığı altında, konuyla ilgisi bulunmayan ya da uyum sağlamaya yönelik olmayan, yedi temel kanunda çok önemli değişiklikler yapılmaktadır. İşsizlik Sigortası, başlıbaşına bir kanun iken, ilk madde sayısı 46'dan başlamaktadır.

İşsizlik sigortasının sağlıklı işleyişi, büyük ölçüde diğer kurum ve politikalarla uyum içinde olmasına bağlı olacaktır. Öncelikle, işsizlik sigortası idari yönden özerk bir kurumsal yapıya sahip olmalıdır. 4447 sayılı Kanun, bu konudaki öneri ve eleştirleri dikkate almamış, devlet ağırlıklı bir yönetim yapısını benimsemiştir. Ayrıca, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yeniden yapılandırılması konusunda bir adım atılmamış olması önemli bir eksikliktir. İşsizlik sigortasının işlerliği, kapsamlı bir iş güvencesi sistemi içinde olanaklıdır. İş güvencesi konusunda herhangi bir düzenleme yapılmadan işsizlik sigortasının kabul edilmiş olması, bu

sigorta dalını kısa süre içinde finansman darboğazı ile karşı karşıya bırakacaktır.

Ülkemizde kıdem tazminatına tarihsel gelişim içinde işsizlik sigortası işlevi de yüklenilmiştir. İşsizlik Sigortası kabul edilirken, kıdem tazminatını bu işlevinden arındıracak yasal düzenlemelere de gereksinim bulunmaktaydı. İstihdam üzerindeki yükün, Avrupa Birliği ülkelerinde olduğu gibi, işletmelerden bağımsız kurumlar üzerine yayılması, sağlıklı bir endüstri ilişkileri ve sosyal koruma sisteminin de kaçınılmaz bir unsuru haline gelmiş bulunmaktadır. Bu olgunun sosyal taraflarca kavranılması ve bu yönde kurumsal bir çerçevenin oluşturulması, sistemin bütünlüğü açısından çok yararlı olacaktır.

SOSYAL SİGORTALARIN KURUMU VE SENDİKA İLİŞKİSİ ÜZERİNDE BİR ÖNERİ

Prof. Dr. Faruk ANDAÇ [*]

"Değerli Hocam Sn. Prof. Dr. Nusret EKİN'e
sevgi ve saygılarımla..."

Bugün hem ne kadar 4447 sayılı Kanun ile düzenleme yapılmış olmakla beraber ülkemizde Sosyal Sigortalar Kurumu, halen hepimizi endişelendirecek düzeyde verimsiz bir çalışma sistemi içindedir. Bunun bir çok nedeni vardır. Bunlardan biri yeni değişikliğe rağmen yine de önemle üzerinde durmamız gereken emeklilik yaşı sorunudur. Ancak sorun sadece bu değildir. Bunun yanında daha birçok sorunu vardır. Bu nedenle her sorun için ayrı ayrı çözüm yolları aramak gerekir.

Bunlardan birisi de aktif sigortalı sayısının toplam çalışanlara oranla düşük olmasıdır. Gönül arzu ederdi ki her çalışanın sosyal güvenliği olsun. Hatta anayasamızın 60. Maddesi gereğince herkesin sosyal güvenliğinin olması gerekir. Halbuki bugün 20 milyon insanımız halen sosyal güvenlikten yoksun yaşamaktadır. Bunun için sosyal güvenlik kuruluşlarımızın etkinliğini ve kapsamının artırmamız gerekmektedir.

Diğer taraftan işçi, işverenin işten çıkarma korkusu içinde sendikaya üye olmak istememektedir. Bu nedenle sendikalaşma oranı da gittikçe düşmekte ve sendikaların etkinliği özellikle taşaronlaşma ile de gittikçe azalmaktadır. Böylece işçi kaderi ile baş başa kalmakta ve işverenin insafına terk edilmektedir. Bu durum neredeyse 19. Yüzyıl sanayi devriminden sonra Avrupa'da yaşanan insanlığın yüzkarası dönemlerine benzemektedir. Özellikle 8 yıllık zorunlu eğitim yasasına

[*] **Erciyes Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

göre okula gitmesi gereken çocuklarımız halen en ağır şartlar altında, hiçbir sosyal güvenlik ve iş güvencesi olmadan sanayide çalışmaktadırlar. Bu sorunlara sendikalar da gerektiği gibi sahip çıkabilmelidirler.

Sorunların çözümünde en akılcı yol, Sosyal sigortalar Kurumu'nun etkinliğini ve kapsamını artırmaktır. Bunun için yapılacak işlemlerden birisi de kurumun denetiminin sendikalarca yapılmasına da olanak sağlanmasıdır. Ancak bu denetim doğrudan bir denetim şekli olmayacaktır. Dolaylı bir denetim olacaktır. Bunun için bazı yasal düzenlemeler yapılması gerekir. Bugün Sosyal sigortalar Kurumu ile ilgili yasal düzenlemeler yapılmasına rağmen, sorun ülkemizin halen gündeminde yer almışken bu arada kalıcı bazı düzenlemeleri de gündeme getirmekte yarar vardır.

Öncelikle 506 sayılı SSK Kanunu'nun 2. Maddesi 1. Fıkrası ve 3. Maddesi I/K Bendi şu şekilde değiştirilmelidir:

"Madde: 2- **2821 sayılı kanunun 2. Maddesine göre işçi tanımı kapsamına giren ve herhangi bir sendikaya üye olanlar** bu kanuna göre sigortalı sayılırlar.

Madde: 3- I. Aşağıda yazılı kimseler bu kanunun uygulanmasında sigortalı sayılmazlar:

K) Herhangi bir işverene hizmet akdiyle bağlı olmaksızınkendi nam ve hesabına çalışanlar **ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunun 2 nci maddesinin tarifine uygun üç kişinin çalıştığı işyerlerinde çalışanlar,"**

Burada SSK'ya üye olma, sendikaya üye olma şartına bağlanmaktadır. Bu uygulama bazı ülkelerde vardır. Ülkemiz açısından da buna gerek anayasal, gerek yasal ve gerekse teknik bakımından bir engel yoktur. Böylece sendikaya üye olmayan bir kimse SSK'ya üye olmayacaktır. Bu durumda hem gittikçe azalan sendikalaşma oranı artırılmış olacak ve hem de SSK'nın denetiminde sendikaların katsından da yararlanılmış olacaktır. Zaten bugün sendikaya üye olup da SSK'ya üye olmayan bir işçiye rastlanmamaktadır. Sendika üyesi işçinin sigortasını çok iyi bir şekilde takip edebilmektedir. Zaten sendikanın görevi de ".. üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek.." dir (Anayasa: Mad. 51, Sendikalar Yasası: Mad.l).

SSK'ya üye olmak isteyip de işverenin baskısıyla üye olmayan işçi, işten çıkarılma korkusuyla SSK'ya şikayette de bulunamadığından bu şikayet işini yapacaktır. Sendika, böylece hem üyesini korurken, hem de SSK'ya üye kazandırmış ve SSK'nın fahri müfettişi görevini

yüklenmiş olacaktır. Sendika da böylece kendi üye sayısını artırmış ve işçiye daha fazla güven vermiş olacaktır.

Bir ekleme ile de, küçük işletmelerin sendikal faaliyetleri yüklenecek düzeyde olmadıklarından 1475 sayılı İş Kanunu'nun 5. Maddesinden esinlenerek 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunu'nu ile bir sınırlama getirilmesi gerekir. Böylece Esnaf ve Sanatkarlar Kanunu'na bağlı olarak üç kişiden az işçi çalıştıran işyerlerinde sigortaya üye olmak için sendikaya üye olma şartı aranmamalıdır. Bu da doğaldır. Küçük işletmeler sendikal faaliyetleri henüz yüklenemeyecek durumdadırlar. Burada çalışanları ya sendikaya üye zorunluluğu olmadan SSK'ya zorunlu üye yapmak ya da isteğe bağlı Bağ-Kur sigortasına bağlamak yararlı olacaktır.

Bu değişiklikler sonucunda ortaya çıkabilecek anayasal bir engel gibi görünen Anayasamızın 60. Maddesine göre, "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir" hükmü ile yine Anayasamızın 51. Maddesine göre; "Sendikalara üye olmak ve üyelikten ayrılmak serbesttir. Hiç kimse sendikaya üye olmaya, üye kalmaya, üyelikten ayrılmaya zorlanamaz. Herhangi bir iş yerinde **çalışabilmek**, işçi sendikasına üye olmak veya olmamak şartına bağlanamaz" hükmü vardır. Ancak burada işçi sendikaya üye olmaya zorlanmıyor. İşçi, çıkarı için sendikaya üye olmaya özendirilmektedir. Ayrıca, iş yerinde çalışma, sendikaya üye olma şartına da bağlanmamaktadır. SSK'ya üye olmak, sendikalı olma şartına bağlanmaktadır. Tıpkı toplu iş sözleşmesinden yararlanabilmek için işçinin sendikaya üye olma şartına bağlandığı gibi (2822 sayılı Kanun: Mad 9). Gerçi Fransa'da toplu iş sözleşmesinden sendikasız işçilerde yararlanmaktadır. Ancak bu nedenle Fransa'da sendikalaşma oranı bizden düşüktür. Bu bakımdan biz Fransa'dan ilerideyiz. Zaten Bağ-Kur'a üye olmak için de meslek kuruluşlarına kayıtlı olma şartı getirilmiştir. Burada da SSK'ya üye olmak için sendikaya kayıtlı olma şartı getirmektedir.

Burada Anayasamızın 60. Maddesi gereğince herkesin Sosyal Güvenlik hakkı olmasına rağmen sendikaya üye olmak istemeyen bir kimsenin dolayısıyla SSK'ya da üye olmayacağına göre bu sosyal güvenlik hakkının elinden alınmış olacağı gibi anlaşılabilir. Bu yorumu açıklığa çıkarabilmek için 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu'nda bir değişiklik yapılması gerekmektedir. Bu durumda sendikaya üye olmak istemeyen veya üye olmayan bir kimse SSK'dan yararlanamayacak, fakat bu defa isteğe bağlı olarak ya SSK'dan veya Bağ-Kur dan sosyal güvenliğini sağlayabilecektir. Diğer taraftan, SSK'dan isteğe bağlı sigorta sistemini kaldırmak ve Bağ-Kur'a aktarmak yerinde olacaktır. Bu durumda hem Bağ-Kur'a üye olanların kapsamı ve sayısı artacak, hem de SSK için söz konusu olan anayasal yorum engeli ortadan kalkmış olacaktır. Hem

zaten Sosyal Güvenlik kuruluşu sadece SSK değildir. Sendikaya üye olmadığı için SSK'ya üye olamayan işçiye isteğe bağlı olarak Bağ-Kur ile sosyal güvenlik sağlanmış olacaktır.. Böylece Bağ-Kur'un da üyesi artacak, sendikaların da üyesi artacak, SSK'nın da üyesi artacak ve sonuçta herkes Sosyal Güvenlik hakkına kavuşmuş olacaktır.

Buna göre 1479 Sayılı Bağ-Kur Yasasında aşağıdaki değişikliği yapmak gerekmektedir:

Madde : 25-

f) ".....,, aynı zamanda hizmet akdi ile çalışanların ve **her hangi bir sendikaya üye olanların sendikaya üye olduğu,**

g) ..... hizmet akdi ile çalışanların **ve her hangi bir sendikaya üye olanların sendikaya üye olduğu**, tarihten itibaren sigortalılıkları sona erer".

Bu durumda SSK Kanunu'nun 85. Ve 86. Maddeleri ile Ek Maddeleri üzerinde de çalışmak gerekmektedir. Özellikle İsteğe Bağlı Sigorta sistemini SSK dan ayırıp Bağ-Kur'a bağlamak gerekir. Zira işverenler, işçileri sendikaya üye olmadan isteğe bağlı SSK üyesi yapmaya zorlayabilirler. Bu fırsatı vermemek için isteğe bağlı sigorta sistemi SSK'dan tamamen kaldırılmalı ve isteğe bağlı sigorta üyeliği 1479 sayılı Bağ-Kur Kanundaki şekliyle korunmalıdır. Ancak yanlış yorum yapılmasını ortadan kaldırmak için 1479 sayılı kanunun 79. Maddesine bir ekleme yapmak gerekecektir.

Buna göre 1479 sayılı kanunun 79. Maddesi 1. Fıkrası:

Madde: 79- 24. Madde kapsamına girmeyenlerden aynı maddenin a,b,c fıkralarında sayılanlar **ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar kanunu'nun 2. Maddesi2. Fıkrasına göre sigortalı tanımı kapsamına girenler hariç, 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanununun 2 nci maddesinin tarifine uygun üç kişinin çalıştığı işyerlerinde çalışanlar,** ev kadınları ve Türkiye'de ikamet eden.....isteğe bağlı sigortalı olabilirler.

şeklinde değiştirilmelidir.

Bu değişikliğin nedeni, SSK kapsamı içine girdiği halde sendikaya üye olmadığından dolayı kendisinin sosyal güvenlik hakkını engellememek içindir. Bu durumda işveren, SSK Kanunu kapsamı içinde olmasına rağmen işçiyi, sendikaya üye olmasın diye ve dolayısıyla SSK'ya üye yapmayacak. Bağ-Kur'a isteğe bağlı üye yapacaktır. Bu da

işçinin işine gelmeyecektir. Zira isteğe bağlı Bağ-Kur sigortasının olanakları, birçok bakımdan SSK olanaklarından daha azdır. Böylece işçi, sendikaya üye olmanın kendi menfaatine uygun olacağını anlamış olacaktır. Tıpkı toplu iş sözleşmesinden yararlanma şartının sendikaya üye olmaya bağlandığı gibi, SSK'dan yararlanma şartı, sendikaya üye olmaya bağlanmaktadır. Zaten Sosyal Sigorta Kurumuna üye olma zorunludur. Bu zorunluluk hali, kolaylaştırılmaktadır.

Burada işyerinde çalışmak için sendika üyeliği şart koşulmamaktadır. Burada Sosyal Güvenlik hakkına sahip olması için işçinin sendikaya üye olma şartı getirilmektedir. Ancak burada da bir olasılıkla karşılaşılabilinir. İşçi, sendikaya üye olmamak için önceleri isteğe bağlı olarak Bağ-Kur'dan üyeliğe devam eder, sonra da emekliliğine yakın SSK'ya üye olabilir. Bu durum için de önlemler almak mümkündür. Bunun için sosyal güvenlik kurumlarındaki sigortalı hizmet sürelerinin birleştirilmesi konusunda bu geçişler zorlaştırılabilinir. Gerçi önemli miktarda bir geçiş olacağı tahmin edilmemektedir. Fakat yine de bu olasılık düşünülerek geçiş konusu üzerinde de çalışmak gerekecektir. Bu çalışma bu aşamada değil, ancak uygulama başladıktan sonra kurumlar arası geçişin miktarına ve durumuna göre bir çalışma yapılması uygun olacaktır. Ancak bu aşamada her hangi bir düzenleme henüz erkendir. Yine şimdiki gibi geçişle ilgili 2829 sayılı Kanun ve bu kanunun uygulama esasları ile ilgili Yönetmelik uygulaması devam etmelidir.

Sonuç olarak SSK'ya üye olmayı, sendikaya üye olma şartına bağlamakla hem sendikaların üye sayısı artırılmış, hem SSK nın üye sayısı artırılmış, hem Bağ-Kur'un üye sayısı artırılmış olacaktır. Böylece Anayasamızın 60. Maddesi gereğince herkese sosyal güvenlik sağlanmış olacak ve hem de sendikalar güçlenmiş, işçiler SSK güvencesine kavuşmuş olacaklardır. Sosyal Güvenlik ile ilgili alınması gerekli birçok önlem vardır. Ancak burada sorunlardan sadece birisi ile ilgili öneride bulunulmuştur. Ayrıca Sosyal Güvenlik ile ilgili konularda sağlıklı bir düzenleme için geniş tabanlı akademik görüşmelerin yapılması uygun olacaktır.

ÇALIŞMA MEVZUATINDAKİ SON DÜZENLEMELER IŞIĞINDA İŞVERENLERİN ÇALIŞTIRMA ZORUNLULUĞU VE YAPTIRIMLARI

Yard. Doç. Dr. İlknur KILKIŞ [*]

GİRİŞ

Anayasal düzenlemelerle çalışma ve sözleşme hürriyeti herkese tanınmış olmasına rağmen, toplumda bazı gruplar özellikleri itibariyle bu hakkı kullanamamakta veya kullanmakta zorlanmaktadırlar. Devletin çalışmak isteyenlere iş olanakları sağlamakla yükümlü olması ve bu yükümlülüğünü emredici nitelikteki koruyucu yasal müdahaleleri ile gerçekleştirmesi sonucunda sözleşme yapma serbestisi sınırlandırılmıştır. İşverenlere özellikle 1475 sayılı İş Kanunu olmak üzere değişik kanunlarda, belli sayıda ve nitelikte kişiyi çalıştırma zorunluluğu getirilmiştir. Bu düzenleme çerçevesinde işverenler, ya daha önce işyerinde çalışmış ve belirli nedenlerle işinden ayrılan işçinin tekrar işe alınmasıyla, ya da belirli şartlarla çalıştırılması mecburi olan kimselerin işe alınmalarıyla zorunlu tutulmuşlardır. Diğer bir ifade ile sözleşme yapma zorunluluğu ya "yeni işe alma" ya da "tekrar işe alma" şeklinde olmaktadır[1].

Bu çalışmada ayrı kanunlardan doğan, işverenin sözleşme yapma zorunluluğunun "yeni işe alma" boyutu özellikle son yasal değişiklikler çerçevesinde ele alınmaya çalışılmıştır.

♦ İş Kanunlarına ilişkin sakat ve eski hükümlü istihdamına yönelik tüzüklerde hem sakat hem de eski hükümlülerin tanımları değiştirilerek kapsam genişletilmiştir.

♦ İş Kanunları kapsamında kamu ve özel sektörde istihdam edilecek sakat ve eski hükümlü kontenjanı arttırılmıştır.

---

[*] Bursa Üniversitesi, Öğretim Üyesi.

[1] Kenan Tunçomağ, ***İş Hukukunun Esasları***, İstanbul 1988, s. 86-87

♦ İş Kanununda çalıştırma zorunluluğuna yönelik yükümlülüğünü yerine getirmeyen işverenler için uygulanan para cezasının tutarı çok ciddi oranlarda arttırılmış ve yıllık artış oranı yeni esaslara bağlanmıştır.

♦ Devlet Memurları Kanununa ilişkin sakatların atanmalarına yönelik yönetmelikte sakatın tanımında değişiklik yapılarak, kapsam genişletilmiştir.

♦ Devlet Memurları Kanununa göre atanacak sakat kontenjanı arttırılmıştır.

♦ Terörle Mücadele Kanununda, terör eylemlerine maruz kalan kişilerin veya yakınlarının hem kamu hem özel sektörde istihdamını öngören düzenlemeye ilişkin yönetmelik 1995 tarihinde çıkarılarak uygulamaya geçilmiştir.

Ayrıca çalışmada, işverenlerin çalıştırma zorunluluğuna yönelik olarak Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu da ele alınmış ve çalıştırma zorunluluğunun değişik bir boyutu incelenmiştir.

I. ÇALIŞTIRMA ZORUNLULUĞU

A) ORTAYA ÇIKIŞI VE ÖNEMİ

Endüstrileşme olgusunun ortaya çıkmasıyla birlikte loncalara dayalı bir düzen içinde sürdürülen çalışma ilişkileri çözülmüş, çalışma yaşamı hiç bir kural ve kurumun düzenleyici işlevinin bulunmadığı bir döneme girmiştir. Kapitalist bir ekonomik düzen ve liberal bir devlet anlayışının benimsendiği bu dönemde, devletin ekonomik ve sosyal hayattan uzaklaştırılmaya çalışılması, çalışma yaşamında koşulların tamamen işverenlerin isteğine göre düzenlenmesi sonucunu doğurmuştur. Liberal anlayış çerçevesinde devlet müdahalesinin söz konusu olmadığı bu dönem, hem çalışan hem de çalıştıran açısından en geniş anlamıyla sözleşme yapma serbestisinin tanındığı yıllar olmuştur. Ancak bir taraftan emeğin bol ve güçsüz olması, buna bağlı olarak çalışanlar arasında yaşanan yoğun rekabet, diğer taraftan akit serbestisi çerçevesinde düşük ücretle ve uzun çalışma saatleri ile yetişkinler yanında kadın ve çocukların da çalıştırılması sağlıksız bir toplum yapısını ortaya çıkarmıştır. Bu elverişsiz çalışma ve yaşam koşulları sonucunda ortaya çıkan ekonomik ve sosyal sorunlar ve giderek yoksullaşan toplum yapısı, sosyal düşüncelerin ağır basmasını ve

devletin koruyucu ilk müdahalelerinin çalışma ilişkilerine yönelmesini gündeme getirmiştir.

Sosyal sorunları ortadan kaldırmaya yönelik devlet müdahalesinin zaman içinde artışı, liberal devlet anlayışından sosyal devlet anlayışına doğru bir gelişimi ortaya çıkarmıştır. Bu anlayış çerçevesinde devletin hem sosyal hem de ekonomik gelişmeler açısından koruyucu önlemleri almasının gerekliliği kabul edilmiştir.

Devletin çalışma yaşamına ve özellikle kadınlarla çocukların korunmasına yönelik müdahalelerinin bir gereklilik olarak ortaya çıkmasıyla ilk yasalar oluşmaya başlamış ve zaman içinde iş hukuku doğmuştur. Bu süreç içinde bakıldığında iş hukukunun daha çok, işçiyi koruma düşüncesinden ortaya çıktığı açıktır. Böylece ekonomik yönden zayıf ve hukuki yönden korunmasız olan işçinin, ekonomik yönden kuvvetli olan işverene karşı özel bir şekilde korunması ve aynı zamanda toplum düzeninin de sağlanması amaçlanmıştır.[2]

Dönem içinde devletin sosyal düşüncelerle yaptığı koruyucu yasal müdahaleler çerçevesinde toplumda korunması gerekli grupların varlığı kabul edilmiştir. Konumuz açısından özellikle iş bulmada ve işini korumada güçlük çeken sakat ve eski hükümlüler kendilerini toplumdan soyutlamakta, yaşama sevinçlerini ve hayata bağlılıklarını kaybetmekte, çeşitli kurum ve kişiler için bir yük haline gelmekte, ülke ekonomisi açısından ise sadece tüketici konumunda kalmaktadırlar. Oysa işverenleri belli koşullar altında sözleşmeye yapmaya zorlamak, diğer bir deyişle işverenin sözleşme serbestisinin belli koşullarla sınırlandırılması ile bu kişilerin eğitim ve rehabilitasyon hizmetleri alarak çalışabilmeleri, toplumun koruması altına alınarak, topluma kazandırılabilmeleri, sadece tüketici değil, aynı zamanda değer yaratan üretici konuma getirilmeleri sağlanabilir. Bu, toplumsal anlamda sosyal adalet açısından olduğu kadar, işgücü savurganlığını önlemesi nedeniyle ekonomik açıdan da önemlidir. [3] Bireysel anlamda ise tüm bunlar : bireyi başkasına bağımlı olmaktan kurtarması, bir işe yarayabilmenin mutluluğunu duyurması,

---

[2] Meryem Koray - Alper Topçuoğlu, ***Sosyal Politika***, Bursa 1995, s. 30-35.; Meryem Koray, ***Endüstri İlişkileri***, İzmir 1987, s. 10-13; Cahit Talas, ***Toplumsal Politika***, Ankara 1990, s. 15-21 ; Kenan Tunçomağ, İş Hukuku, Cilt: 1, İstanbul 1986, s. 3-6.

[3] ***Avrupa Topluluğu Sosyal Bildirgesi Çerçevesinde Sosyal Politika Uygulamaları***, İktisadi Kalkınma Vakfı, No: 111, İstanbul, 1992, s. 41 ; Samira Yener, "Sakatların İstihdamı", İş ve İşçi Bulma Kurumu, ***İstihdam Seminerleri 4***, Sakatların İstihdamı Yayın No: 266, Ankara 1991, s. 8-10; A. Nizamettin Aktay, "Hizmet Akdi Yapma Mecburiyeti ve Hükümleri", ***Gazi Üniv. İ.İ.B.F. Dergisi***, Cilt: 1, Sayı: 1-2 , Ankara 1985, s. 171; Gülten Kutal, "Sakatların Ekonomik Hayata Katılması", ***İş Hukukunun Ulusal ve Uluslararası Temel ve Güncel Konuları***, Kamu-İş Ankara 1993, s. 387-391; Münir Ekonomi, ***İş Hukuku,*** Cilt. I, Ferdi İş Hukuku İstanbul 1984, s. 102 ; Mustafa Çenberci, ***İş Kanunu Şerhi***, Sevinç Matbaası, Ankara 1976, s. 491.

bireyin kendine güven ve saygı duygusunu güçlendirmesi açısından önemlidir. [4]

B. ÇALIŞTIRMA ZORUNLULUĞU KAVRAMI

Hukuk düzeni içinde, irade serbestisi çerçevesinde taraflar diledikleri kişilerle sözleşme yapmak hakkına sahiptirler. Kural olarak hiç kimse, bir başka kişi ile sözleşme yapmaya zorlanamaz. İşveren çalıştıracağı işçiyi seçmek ve işçi de emrinde çalışmak üzere istediği işverenle anlaşmakta serbesttir.[5] *Nitekim işverenin yönetim hakkı çerçevesinden bakıldığında da, işyerinde istediği sayıda ve nitelikte işçi çalıştırma hakkına sahip olması en doğal sonuçtur.*

Ancak dönem içinde devletin sosyal düşüncelerle yaptığı müdahaleler ile çalışma ilişkilerinde sözleşme yapma serbestisi çeşitli şekillerde sınırlandırılmış bulunmaktadır. Bu sınırlamalar kamu yararı amacıyla kanunlar tarafından getirilmiştir. Bunların haricinde kimi zaman da toplu iş sözleşmelerine konulan hükümlerle sözleşme yapma serbestisi sınırlandırılmaktadır. Sözleşme yapma serbestisinin sınırlandırılması, toplumsal koşulların göz önüne alınarak, işverenlerin kendi istekleri dışında sayı ve nitelikte işçi çalıştırmak zorunda bırakılmaları diğer bir deyişle sözleşme yapma zorunluluğu anlamına gelir.[6]

Türk Çalışma Mevzuatı içinde devlet, emredici nitelikte koruyucu önlemler getirerek çalıştırma zorunluluğunu (sözleşme yapma zorunluluğu) düzenlemiştir. Kamu ve özel sektör kuruluşlarında toplam çalışan sayısının belli bir oranında çalıştırılması zorunlu gruplar hukuki düzenleme ile belirtilerek hüküm altına alınmıştır. Türkiye'de çalıştırma zorunluluğu kota sistemiyle uygulanmaktadır.[7]

C) ÇALIŞTIRMA ZORUNLULUĞUNUN KAPSAMI

Türkiye'de çalıştırma zorunluluğu, başta 1475 sayılı İş Kanunu olmak üzere çeşitli kanunlarda ve değişik durumlara ilişkin olarak

---

[4] Nusret Ekin, ***Gelişen Ülkelerde ve Türkiye'de İşsizlik,*** İ.Ü. İkt.Fak.Yay, No: 296, İstanbul, 1971, s. 9.

[5] Ayrıntılı bilgi için bkz, Kamil Turan, ***Ferdi İş Hukuku***, Kamu-İş Yayını, Ankara 1993, s. 53-56 .

[6] Nuri Çelik, ***İş Hukuku Dersleri***, İstanbul 1996, s. 86-87 ; Nuri Çelik, İş Hukuku Dersleri, İstanbul 1980, s. 92 .

[7] Kamil Ufuk Bilgin, "Çalışan ve Çalışmak İsteyen Özürlülerin Verimliliklerinde Mesleki İyileştirme" ***3. Verimlilik Kongresi***, Bildiriler MPM Yay. No: 599, Ankara 1997, s. 151 ; Ömer Zühtü Altan "Kota Tekniği ve Kota Oranlarının Yükseltilmesi, Ülkemizde Daha Çok Sakatın İstihdam Edilebilmesine Yardımcı Olabilir mi?" ***Mercek Dergisi***, MESS Yayını, İstanbul, Nisan 1998, s. 26-27.

düzenlenmiş bulunmaktadır. 1475 Sayılı İş Kanununda yer alan hükümlere göre; işverenler çeşitli nedenlerle hizmet sözleşmesi feshedilen (md. 24), maluliyeti nedeniyle işyerinden ayrılmak zorunda kalan (md. 25/4), askeri ve kanuni görevle işyerinden ayrılan (md. 27/4) işçileri tekrar işe almakla yükümlü oldukları gibi, işyerlerinde belirli oranda sakat ve eski hükümlü (md. 25/1 A-B) çalıştırmakla da yükümlüdürler. 854 Sayılı Deniz İş Kanununda da, İş Kanunundaki esaslar çerçevesinde işverenler sakat ve eski hükümlüleri işe almakla zorunlu tutulmuşlardır (md. 13). 5953 Sayılı Basın İş Kanununda da hastalığı nedeniyle işten çıkarılan işçilerin tekrar işe alınma zorunluluğu getirilmiştir (md. 12). 2821 Sayılı Sendikalar Kanununa göre de sendikanın yönetim kurulu ve başkanlığında görev almak amacıyla işinden ayrılan işçilerin tekrar işe alınma zorunluluğu getirilmiştir (md. 29). 3713 Sayılı Terörle Mücadele Kanununa göre de işverenler, terör eylemleri nedeniyle şehit veya malul olan kişilerin kendilerini veya eş ve yakınlarını işe almakla zorunlu tutulmuşlardır. (Ek md. 1). 3308 Sayılı Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanununda da, işverene belli sayıda meslek lisesi öğrencisini çalıştırma yükümlülüğü getirilmiştir (md. 18). 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda da çalıştırılan personele ait kadrolarda belirli oranda sakat çalıştırma zorunluluğu getirilmiştir. (md. 53).

1) SAKATLAR

Çeşitli ulusal ve uluslararası düzenlemelerde sakatlık kavramı üzerinde şimdiye kadar çeşitli açılardan pek çok farklı tanım yapılmıştır[8]. Bir kaç örnek vermek gerekirse: Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun İnsan Hakları Evrensel Bildirisine Ek "Sakat Kişilerin Hakları Bildirisi'nde", "normal bir kişinin kişisel ya da sosyal yaşantısında kendi kendine yapması gereken işleri, bedensel veya ruhsal kabiliyetlerindeki kalıtımsal ya da sonradan olma herhangi bir noksanlık sonucu yapamayanlara sakat denir"[9] tanımı yer almıştır. ILO'nun 159 nolu sözleşme ile 99 ve 168 nolu tavsiye kararlarında sakat kişi varlığı kanıtlanmış bir fiziksel ya da zihinsel bozukluk nedeniyle uygun bir iş bulması, işi koruması ve o işte ilerleme olasılığı önemli ölçüde azalmış

[8] Ayrıntılı bilgi için bkz. M. Fatih Uşan; ***İş Hukukunda Sakat İstihdamı***, Türkiye Sağlık İşçileri Yayını, Ankara-1999, s. 6-44.

[9] Sosyal Planlama Genel Md. Araştırma Dairesi, ***Sakatlar İçin Sosyal Politika Dökümanı***, II. Baskı, Şubat 1992, s. 6 ; Sakatları Koruma Milli Koordinasyon Kurulu Yayını, Sakatlara Yönelik Hizmetler Raporu Ankara, Tarihsiz, s. 21.

kişi [10] anlamında kullanılmıştır. Yine aynı düzenlemelerde sakat kişi esasında fiziki ya da mental sakatlıkları (özürleri) sonucu istihdam olanakları az olmakla birlikte; bir iş sahibi olmayı ve işe devam etmeyi ümit eden birey [11] olarak tanımlanmıştır. Sakatları Koruma Milli Koordinasyon Kurulu'nca belirlenen sakat tanımı ise şu şekildedir: "Bedensel, zihinsel, duygusal ve sosyal özelliklerinde belirli bir oranda fonksiyon kaybına neden olan organ yokluğu veya bozukluğu sonucu normal yaşamın gereğine uymayacak düzeyde özürlenmiş kişiye sakat .....denir" [12]

Yapılan değişik tanımların ortak noktası; doğuştan veya sonradan oluşan bedensel veya zihinsel eksiklikleri olan ve çalışma gücünü belli ölçülerde sürekli olarak kaybetmiş kişilerin sakat kişiler olarak nitelendirilmesidir. Toplumda sakatlığın, gizlenmesi gerekli bir husus olarak algılanması, eğitim ve rehabilitasyon hizmetlerinin eksikliği bu kişilerin mevcut işlerini koruma veya yeni bir işe girme olasılıklarını oldukça sınırlamaktadır. Bunun ötesinde; ailesinin ya da devletin acıma orjinli davranışları, yasal zorunluluk ya da özel bir neden olmadıkça çalıştırma eğiliminde olmayan işverenlerin davranışları, ücretlerinin düşüklüğü nedeniyle toplu iş sözleşmelerinde ücret artışlarını olumsuz etkileyeceklerini düşünen sendikaların davranışları, aynı çalışma ortamını paylaşanların enfeksiyon kapma veya çalışma temposunu düşürdüklerine yönelik davranışları ve yaşadıkları çevredeki yapısal engeller, bu kişilerin, kendilerini toplumdan soyutlamalarına diğer bir deyişle onların toplum dışına itilmelerine neden olmaktadır[13].

2) ESKİ HÜKÜMLÜLER

Toplumda potansiyel işgücü içinde bulunsalar da, iş bulma ve işi sürdürebilme olanakları sınırlı olan bir diğer grup eski hükümlülerdir. Bütün toplumlarda düzeni sağlayabilmek için belli kurallara uyulması gerekmektedir. Aksi takdirde birtakım yaptırımlar söz konusu olmakta, ve

---

[10] ILO, ***Çalışma Yaşamının Uluslararası Kuralları Bir Özet***, TÜRK-İŞ Yayını, Ankara 1989, s. 27 ; ***Sakatların Mesleki Rehabilitasyonu ve İstihdamı Hk. 159 sayılı ILO Sözleşmesi***, RG. 13 Eylül 1999 T.

[11] Ali Kemal Sayın, "Yasal Açıdan Sakat İşçi Kavramı ve Bu İşçilerin Mesleki Rehabilitasyonu" ***Sabahattin Zaim'e Armağan, İ.Ü., İkt. Fak. Mecmuası***, 1994/B-3 Cilt: 1-4 İstanbul 1996 s. 375.

[12] Sakatları Koruma Milli Koordinasyon Kurulu Yayını a.g.e., s. 18 ; Sosyal Planlama Genel Md. Araştırma Dairesi, a.g.e., s. 4.

[13] Samira Yener, a.g.e., s. 8; Kamil Ufuk Bilgin, a.g.e., s. 148-149 ; Gülten Kutal, a.g.e., s. 391-392 ; Ayrıntılı bilgi için bkz. Şener Koçyıldırım, "Görme Özürlülerin İstihdamını Zorlaştıran Etmenler ve Önyargılar", ***Görme Özürlülerin Mesleki Rehabilitasyonu ve İstihdamı Konferansı***, Altı Nokta Körlere Hizmet Vakfı, Yayın No: 2, Ankara 1995, s. 51-57.

bazen bu eylemlerde bulunan kişiler uzun veya kısa süreli özgürlüğü bağlayıcı cezalara çarptırılmakta, diğer bir deyişle tutuklanarak cezaevlerine girmektedirler [14]. "İşlemiş olduğu herhangi bir suçtan dolayı hakkındaki mahkumiyet kararı kesinleşerek hürrüyeti bağlayıcı bir cezaya çarptırılan bu gibi kişilere hükümlü, ... cezasını tamamlayarak cezaevinden çıkan ve hükümlülük niteliği ortadan kalkan kişiler ..... eski hükümlüler" [15] olarak tanımlanmaktadır. Daha geniş tutulan bir tanımda ise "giymiş olduğu hüküm yerine getirilmiş" kişi eski hükümlü olarak ele alınmıştır. Bu kapsamda sadece cezaevine girip çıkan kişiler değil, aynı zamanda ağır para cezasına hüküm giyenler veya çeşitli nedenlerle cezasını tamamlamadan hükümlülük kaydı silinenler de eski hükümlü olarak kabul edilmiştir.[16]

Bu kişilerin tahliye edildikten sonra hukuken suçtan arınmış olmaları gerekirken, taşıdıkları sıfatları nedeniyle toplum içinde özellikle çalışma hayatında çeşitli zorluklarla karşılaşmaktadırlar. Tahliye edilen kişilerin büyük çoğunluğu normal yaşama dönüşlerinde çeşitli engellerle yüzyüze kalmakta ve çoğunlukla yalnız bırakılmaktadırlar. Bir iş bulma ve barınma gibi gereksinimlerini karşılamada desteksiz ve çözümsüz bırakılması, ailesi ve çevresi tarafından dışlanması, potansiyel suçlu olarak görülüp önyargılı ve kuşkulu yaklaşılması gibi sosyal engellerle karşılaşmanın yanı sıra, belirli suçlardan hüküm giyenlerin istihdamını yasaklayan yasal engellerle de karşılaşan bu kişiler toplumdan uzaklaşmakta ve yeniden suç işleme eğilimi içine girmektedirler. [17] İlk ve belki de en önemli sorunları bir iş bulmak olan eski hükümlüler, toplumsal yaşama döndükten sonra suçluluk durumları kalmadığı halde işverenler bu kişilerin istihdamında çekingen davranmakta ve güven duymakta zorlanmaktadırlar. Nitekim eski hükümlü kişilerin toplumsal ilişkilerinde daha duyarlı olmaları ve duygusal sorunları iş ilişkilerinde bazı problemler yaratabilir. Diğer taraftan bu kişilere güven duyularak işe alınmaları ise, onların toplumsal ilişkilerini güçlendireceği gibi işyerindeki verimlerini, devamlarını ve bağlılıklarını da arttırabilir. [18] Sakat ve eski hükümlüler Türkiye'deki yasal mevzuat içinde benzer esaslarla koruma altına alınmış gruplar olmalarına rağmen, uygulamada devletin sakatlara yönelik çalışmalarının[19] ve sakatların kendi içlerindeki örgütlenmelerinin

[14] Ömer Zühtü Altan, "Eski Hükümlülerin Çalıştırılmasında Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması", ***Eskişehir İ.T.İ.A. Dergisi***, Cilt XVI, Sayı 1, Ocak 1980, s. 322-323; İhsan Erkul, "Eski Hükümlüler ve Çalışma Sorunları", ***Eskişehir İ.T.İ.A. Dergisi***, Cilt XII, Sayı 2, Haziran 1976, s. 286-287.

[15] Ömer Zühtü Altan, "Eski Hükümlülerin .....", s. 323.

[16] Mustafa Çenberci, ***İş Kanunu Şerhi***, Sevinç Matbaası, Ankara-1976, s. 493 ; İhsan Erkul, a.g.e., s. 300-301; Ömer Zühtü Altan, "Eski Hükümlülerin.. .....", s. 353.

[17] Ayrıntılı bilgi için bkz., Ömer Zühtü Altan, "Eski Hükümlülerin ....", s. 337-341 ; İhsan Erkul, a.g.e., s. 287-288.

[18] Ayrıntılı bilgi için bkz., Ömer Zühtü Altan, "Eski Hükümlülerin .....", s. 325-329, 335.

[19] Ayrıntılı bilgi için bkz., TBMM Özürlülerin Problemlerini Araştırma Komisyonu Raporu, Şubat 1993.

daha çok göze çarptığı söylenebilir. Aynı görünüm uluslararası düzenlemelerde de dikkati çekmektedir. Örneğin: Sakatlar ILO'nun Sözleşme ve Tavsiye Kararları'na konu olmuş, Avrupa Sosyal Şartı'nda önemle üzerinde durulmuş, Birleşmiş Milletler'ce de ele alınmıştır. Eski hükümlülerin bu anlamda faal bir örgütlenme içinde olmadıkları ve taleplerini kamuoyuna yeterince duyuramadıkları düşünülmektedir. Belki de toplumda suç olarak nitelendirilen faaliyetleri genellikle kendi istek ve iradeleri çerçevesinde gerçekleştirdikleri ve toplum tarafından güvenilmez ve aşağılayıcı olarak değerlendirildikleri düşüncesi eski hükümlülerin kamuoyunda kendilerini göstermelerini engellemektedir. Ancak daha önce de belirtildiği gibi eski hükümlüler tesadüfen veya isteyerek bir suç işlemiş olsalar bile, cezalarını çektikten sonra suçluluk halleri kalmamaktadır. Sakatlık hali ise (gerek doğuştan, gerekse sonradan olma) genellikle kişinin kendi istek ve iradesi dışında gerçekleştiğinden toplumun bu kişilere yardım ve acıma duygusu ile yaklaşması ve toplum kurallarına aykırı davranışlar içine girmemiş olmaları, kendilerinin kamuoyuna daha rahat çıkmalarını sağlamaktadır. Oysa gerek eski hükümlüler gerekse sakatlar çalışma hayatı içinde farklı değer yargılarıyla yaklaşılan ancak gönüllü olarak işvermekten kaçınılan gruplardır. İş bulma zorluğu açısından aynı ortak paydada buluşan bu grupların işgücü piyasasında eşit koşullar çerçevesinde koruma altına alınmış olmaları sosyal hukuk devleti ilkesi gereğidir ve yerindedir.

C) ÖZEL GRUPLAR

Türk Çalışma Mevzuatında çalıştırma zorunluluğu çeşitli kanunlarda değişik gruplar için düzenlenmiştir. Ancak bu çalışmada çalıştırma zorunluluğu "yeni işe alma" boyutu ile incelendiğinden özel gruplar içinde terör eylemlerine maruz kalan kişiler ile mesleki ve teknik lise öğrencileri ele alınmıştır.

3713 sayılı Kanunun 1. maddesinde ;

" Anayasada belirtilen cumhuriyetin niteliklerini, siyasi, hukuki, sosyal, laik, ekonomik düzenini değiştirmek, Devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü bozmak, Türk Devletinin ve cumhuriyetinin varlığını tehlikeye düşürmek, devlet otoritesini zaafa uğratmak veya yıkmak veya ele geçirmek, temel hak ve hürriyetleri yok etmek devletin iç ve dış güvenliğini, kamu düzenini veya genel sağlığı bozmak amacıyla bir örgüte mensup kişiler tarafından girişilecek her türlü eylem ....." terör eylemleri olarak kabul edilmiştir. İşverenler bu eylemler nedeniyle

şehit veya malul olan kişilerin kendilerini veya yakınlarını işe almakla zorunlu tutulmuşlardır. Çalıştırma zorunluluğu kapsamında olan kişiler :

♦ Şehit olan kamu görevlileri ile er ve erbaşların eşleri veya çocuklarından birisi yoksa kardeşlerinden birisi,

♦ Çalışamayacak derecede malul olan kamu görevlileri ile er ve erbaşların eşleri veya çocuklarından birisi yoksa kardeşlerinden birisi,

♦ Malul olup da çalışabilir durumda olan kamu görevlileri ile er ve erbaşlardır.

Çalıştırma zorunluluğu kapsamında olan bir diğer grup ise mesleki ve teknik liselerde eğitim gören öğrencilerdir. Eğitimlerinin bir bölümü olan beceri eğitimlerini işletmelerde sürdürmektedirler. Bu bağlamda işverenler belli sayıda meslek lisesi öğrencisi çalıştırmakla zorunlu tutulmuşlardır. Ancak buradaki çalıştırma zorunluluğu, temelde bağımlı işgörmeyi ifade eden bir hizmet sözleşmesi yapma zorunluluğu şeklinde değildir. Esas olan eğitim kurumlarındaki teorik bilgilerin, işletmelerdeki beceri eğitimleri ile desteklenerek uygulamaya yönelik bilgilerin geliştirilmesidir.

II) SON DÜZENLEMELER IŞIĞINDA TÜRK HUKUKUNDA ÇALIŞTIRMA ZORUNLULUĞU

A) ANAYASA'DA ÇALIŞTIRMA ZORUNLULUĞU

1982 Anayasasının "Çalışma ve Sözleşme Hürriyeti" başlıklı 48. maddesinde herkesin dilediği alanda çalışma ve sözleşme yapma hürriyetine sahip bulunduğu ifade edilmektedir. Böylece herkesin irade serbestliği çerçevesinde istediği kişi ile ve istediği işte çalışma ve sözleşme yapmasının temel bir hürriyet olduğu konusu güvence altına alınmıştır. "Çalışma hakkı ve ödevi" başlıklı 49. maddede de temel ilke olarak çalışmanın diğer bir deyişle sözleşme yapmanın herkesin hakkı ve ödevi olduğu ifade edilmektedir. Nitekim bu ilke, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak eşitliği ve toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlü olan sosyal hukuk devleti anlayışının bir gereğidir. Bu gereklilik çerçevesinde devletin de, işçi işveren ilişkilerinde dengeleyici rol oynaması, çalışmak isteyenlere iş olanakları sağlaması ve çalışma barışını koruyucu önlemleri alması hususunda yükümlü tutulduğu belirtilmektedir. Anayasa'da herkese tanınan çalışma ve sözleşme

yapma hakkını herkes kanunlar çerçevesinde serbestçe kullanabilme olanağına sahiptir. Genel olarak kabul edilen bu kurala rağmen, "kamu yararı" amacı ile sözleşme serbestisi ilkesinin kanunlarla sınırlandırılabileceği de belirtilmektedir. Nitekim Devlet çalışmak isteyenlere iş temin etmek için gereken tedbirleri almakla ve bazı grupları, çalışma şartları bakımından özel olarak korumakla yükümlü tutulmuştur. Bu gibi anayasal hükümler ve sosyal düşüncelerle çalışma mevzuatındaki bazı kanunlar tarafından sözleşme yapma serbestisi çeşitli biçimlerde sınırlandırılmış ve bazı durumlar için sözleşme yapma zorunluluğu (çalıştırma zorunluluğu) getirilmiştir.

B) İŞ KANUNLARINDA ÇALIŞTIRMA ZORUNLULUĞU

Türkiye'de 1967 yılına kadar olan dönemde sakat ve eski hükümlü istihdamında sözleşme serbestisi sistemi uygulanmış, devletin emredici nitelikte koruyucu bir yasal müdahalesi olmamıştır. Sakat ve eski hükümlü istihdamını kota yöntemiyle öngören yasal düzenleme (çalıştırma zorunluluğu) Türk Hukukuna ilk kez 1967 tarih ve 931 sayılı İş Kanununun 25. maddesi ile girmiştir.[20] Ancak 931 sayılı İş Kanununun Anayasa Mahkemesince iptalinden sonra 25.8.1971 de 1475 sayılı İş Kanunu kabul edilmiştir. Sakat ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğuna yönelik düzenleme de büyük ölçüde (tüzük yerine yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür) aynen korunmuştur.[21] Bu doğrultuda hazırlanan Sakat ve Eski Hükümlülerin Çalıştırılması Hakkında Yönetmelik 23.11.1971 de kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Böylece 1475 sayılı İş Kanununun 25. maddesi 1971 tarihli Yönetmelik ile işlerlik kazanmaya başlamıştır.

1) 1475 Sayılı İŞ KANUNU

1475 Sayılı İş Kanununda sakat ve eski hükümlü çalıştırma yükümlülüğü 25. maddede aynı fıkra içinde düzenlenmiş ve 1971 yılında ilgili maddede sözedilen yönetmeliğin kabulü ile uygulamaya geçilmiştir. 30.7.1983 de Resmi Gazetede yayımlanan 2869 sayılı Kanunla İş Kanununun 25. maddesinde değişiklik yapılarak sakat ve eski

[20] Kenan Tunçomağ, a.g.e., s. 150.
[21] Ömer Zühtü Altan, "1475 Sayılı İş Kanunun 2869 Sayılı Kanun İle Değiştirilen Hükümleri ve Değerlendirmesi" Eskişehir, ***Anadolu Üniv. İ.İ.B.F. Dergisi***, Cilt: II, Sayı:2 Haziran 1984, s. 133-134; Ömer Zühtü Altan, " Kota Tekniği .....", s. 27.

hükümlüler ayrı fıkralarda düzenlenmiştir. Bu değişiklik çerçevesinde 16.3.1987'de Resmi Gazetede yayımlanan Sakatların İstihdamı Hakkında Tüzük ve 17.3.1987'de yayımlanan Eski Hükümlülerin İstihdamı Hakkında Tüzük yürürlüğe girmiştir.

Uygulamada gerekli etkinliğin sağlanamaması üzerine, ilgili hükmün işlerliğini sağlayabilmek, günümüz koşullarını ve önerilen değişiklik taleplerini gözönüne alarak, dönem içinde kanunun ilgili maddesinde ve tüzüklerde değişiklikler yapılmıştır.

Mevcut düzenlemeler ve getirilen değişiklikler paralelinde İş Kanununun 25. maddesi ve ilgili tüzüklerde sakat ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğu aşağıdaki esaslar çerçevesinde yeniden düzenlenmiştir.

a) Sakat ve Eski Hükümlü Çalıştırma Zorunluluğunun Uygulama Alanı Sakat ve eski hükümlü istihdamı ve işyerlerinin onlara uygun olarak hazırlanması ile ilgili düzenleme düşünüldüğü gibi sadece özel sektör işverenlerine yönelik bir yükümlülük[22] değildir. Çalıştırma zorunluluğuna ilişkin hüküm düzenlendiği tarihten günümüze kadar uygulama alanı açısından herhangi bir değişikliğe uğramamıştır. Nitekim sakat ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğunun İş Kanununa tabi olan işyerleri işverenleri hakkında kabul edildiği doktrinde yerleşmiş bir görüştür. İş Kanunu hükümlerinin özel sektör-kamu sektörü ayrımı yapılmaksızın, istisnalar dışında tutulan tüm işyerlerine uygulanacağı hükmünden hareket edildiğinde, İş Kanununa göre işçi çalıştıran kamu kurum ve kuruluşları işverenleri için de bu hükmün aynen geçerli olduğu ifade edilmektedir.[23] Hatta bu konuya Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından çıkarılan 27 Ocak 1999 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 23593 sayılı " Özürlü ve Eski Hükümlülerin İstihdamı ile İlgili Tebliğ " de de yer verilmiştir. Özellikle yapılan değişiklerle ilgili olarak uygulamada doğabilecek tereddütlerin giderilmesi amacıyla çıkarılan tebliğin 5/a bendinde uygulama kapsamına özel ve kamu sektörü ayrımı yapılmaksızın elli veya daha fazla işçi çalıştıran tüm işyerlerinin dahil edildiği açıkça ifade edilmektedir.

b) Sakat ve Eski Hükümlü Çalıştırma Zorunluluğunun Koşulları

[22] Dilek Kurt, "Çalıştırma Zorunluluğu: İstihdam İçin Çözüm mü:" ***Mercek Dergisi***, MESS Yayını, Temmuz 1997, s. 26-29, 33.
[23] Ömer Zühtü Altan, "Kota Tekniği...." , s. 28 ; Kenan Tunçomağ, İş Hukukunun...., s. 87 ; İhsan Erkul, " Eski Hükümlüler ..." , s. 291-292 ; Ömer Zühtü Altan, "Eski Hükümlülerin ..." , s. 347, 355.

aa) Belli Derecede Sakat ve Eski Hükümlü Olma 6 Ocak 1997 tarihli Resmi Gazete' de yayımlanan tüzük hükümlerine göre ; "Bedensel - zihinsel ve ruhsal özürleri nedeniyle çalışma gücünün en az % 40'ından yoksun olduğu sağlık kurulu raporu ile belgelenenler" (Sak. Tüz/2) sakat kabul edilmiştir. Yapılan değişiklik bedensel özürlüler yanında, zihinsel ve ruhsal özürlüleri de kapsam içine alırken, çalışma gücünün kaybında sadece alt sınırı (% 40) çizmiş ve üst sınırı kaldırmıştır. Yine tüzükte yapılan değişiklikle çalışma gücünden sürekli mahrum bulunma şartı yeni düzenlemede yer almamıştır. Nitekim, en son 11 Eylül 1999 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Sektöründe İşçi Olarak İstihdam Edilecek Özürlüler Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliğinde;

"Özürlü: Doğuştan ya da sonradan herhangi bir hastalık veya kaza sonucu, bedensel, zihinsel, ruhsal, duygusal ve sosyal yeteneklerindeki özürleri nedeniyle çalışma gücünün en az % 40'ından yoksun olduğu Sağlık Kurulu Raporu ya da 13/08/98 tarihli ve 23432 sayılı Resmi gazetede yayımlanan Özürlüler İçin Kimlik Kartı Yönetmeliğine göre alınan kimlik kartı ile belgelenenleri"

ifade etmektedir. Böylece sakatın tanımı genişletilerek, istihdam edilebilir sakat sayısının arttırılması amaçlanmıştır. Ancak sakatlığın süreklilik şartının tüzükten kaldırılmış olması yerinde bir düzenleme olmadığı gibi, kanunun ilgili maddesinin düzenleniş amacına da uymamaktadır. Bu durumda, aksini düşünmektense gözden kaçtığını düşünmek maddenin düzenleniş amacına daha uygun görünmektedir.

24 Aralık 1996 tarihinde Resmi Gazete' de yayımlanan tüzük hükümlerine göre ; "Altı aydan daha uzun süreli hürriyeti bağlayıcı bir cezadan veya devlet memuru olmaya engel bir suçtan hüküm giymiş ve cezasını infaz kurumlarında tamamlamış veya cezası tecil edilmiş yahut şartlı salıverme yoluyla tahliye edilmiş olanlar ile özel kanunlarında belirtilen şartlardan dolayı istihdam edilmeleri olanağı bulunmayanlar veya ömür boyu kamu hizmetlerinden yasaklı bulunanlar" (Eski H. Tüz/ 2) eski hükümlü sayılmışlardır.

Yapılan değişiklik ile, devlet memuru olmaya engel suçtan hüküm giyenlerle, özel kanunlarda belirtilen şartlardan dolayı istihdam edilme olanağı olmayan ve ömür boyu kamu hizmetlerinden yasaklı bulunanlar da kapsam içine alınmıştır. En son 11 Eylül 1999 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Sektöründe İşçi Olarak İstihdam Edilecek eski Hükümlüler Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliğinde de; "Eski Hükümlü: Altı aydan daha uzun süreli hürriyeti bağlayıcı bir cezadan veya ceza süresinin altı aydan az olup olmadığına

bakılmaksızın Devlet memuru olmaya engel bir suçtan hüküm giymiş ve cezasını infaz kurumlarında tamamlamış veya cezası para cezasına çevrilmeksizin doğrudan tecil edilmiş yahut şartlı salıverme yoluyla tahliye edilmiş olanlar ile özel kanunlarında belirtilen şartlarından dolayı istihdam edilmeleri olanağı bulunmayanlar veya ömür boyu kamu hizmetlerinden yasaklı bulunanları ya da Kurum tarafından daha önce eski hükümlü olarak işe yerleştirilmemiş olan mükerrer suç işleyenleri" ifade etmektedir. Böylece kavram daha ayrıntılı düzenlenerek ve mükerrer suç işleyenler de dahil edilerek, daha fazla kişinin eski hükümlü sayılması ve istihdam edilmesine olanak sağlanarak kapsam genişletilmiştir.

bb) İşverenlerin Yükümlülüğü İşverenler elli veya daha çok işçi çalıştırdıkları işyerlerinde % 3 oranında sakatı, mesleklerine, bedensel, zihinsel ve ruhsal durumlarına uygun işlerde çalıştırmakla yükümlü tutulmuşlardır. İş kanununun değişik 25. maddesinin A fıkrasının birinci bendinde oransal değişiklik yanında , ikinci bendinde yapılan değişiklikle de çalıştırılacak sakat sayısının tespitinde esas alınan " daimi işçi sayısı " kriteri yerine " çalışan işçilerin sayısı " kriteri getirilmiştir. Diğer taraftan metinde yapılan değişiklikle % 2 oranı 1.1.1999 dan itibaren (4382 K/l) % 3'e yükseltilmiştir. (572 KHK/13) İş Kanununun değişik 25. maddesinde yer alan "sakat" sözcüğü yerine "özürlü" sözcüğü kullanılmıştır. Ancak bu değişikliğin kalıcı olup olmadığı hususunda tereddütler mevcuttur. Çünkü daha sonra çıkarılan 4382 sayı ve 21.10.1998 tarihli Kanunla getirilen değişiklikleri gösterir Kanunun ilgili maddelerinde yine sakat sözcüğünün kullanımına devam edilmiştir. İş Kanununun değişik 25. maddesinin B fıkrasının birinci bendinde yapılan değişiklik ile elli veya daha çok işçi çalıştıran işverenlerin işyerlerinde % 2 olan eski hükümlü çalıştırma yükümlülüğü 24.10.1998'den geçerli olmak üzere % 3' e yükseltilmiştir (4382 K/2). Sadece oransal değişiklik yapılarak,madde içeriğindeki çalıştırılacak eski hükümlü sayısının tespitinde esas alınan "daimi işçi sayısı" kriteri değiştirilmemiştir. Nitekim 27 Ocak 1999 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan "Özürlü ve Eski Hükümlülerin İstihdamı ile İlgili Tebliğ" in 5/a bendinde de; kontenjan fazlası eski hükümlüler için elli veya üzerindeki işçi sayısının tespitinde bu işçilerin "daimi işçi" olmaları koşulunun aranacağı, özürlüler için "daimi işçi" koşulunun aranmayacağı ifadesi yer almaktadır. Bu bağlamda sakat ve eski hükümlü işçilerin istihdamı ile ilgili yapılan değişiklikle, sakat işçilerin istihdam şanslarının eski hükümlü işçilere göre arttırıldığı söylenebilir. Çünkü çalışan işçi sayısı kriteri esas alındığında, işyerindeki daimi (belirsiz süreli[24])-

[24] Ayrıntılı bilgi için bkz. Yarg. 9, CD. 12.04.1990, T., 1990/966 E., 1990/1579 K., Çimento İşveren, C. 4 S. 4 , Temmuz 1990, s. 24-26.

mevsimlik-geçici-belirli süreli hizmet akitleri ile istihdam edilen toplam işçi sayısı gözönüne alınacağından sakat kontenjanı da bu paralelde artacaktır. Oysa eski hükümlü işçi kontenjanlarının belirlenmesinde sadece daimi işçi sayısı gözönüne alınacağından sayı daha düşük kalacaktır. 20 Nisan 1999 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan "Özürlü Ve Eski Hükümlülerin İstihdamı İle İlgili Tebliğ'de Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ"de daha önce "Bir işyerinin özürlü ve eski hükümlü çalıştırmakla yükümlü işyeri kapsamına girip girmediği o işyerinde çalışan özürlü ve eski hükümlü sayısı da dikkate alınmak suretiyle belirlenecektir" hükmü değiştirilmiştir. İsabetli bir düzenleme ile, bir işyerinin bu kapsama girip girmeyeceği o işyerinde çalışan özürlü ve eski hükümlü dışında, çalışan işçilerin sayısı dikkate alınarak belirleneceği hükmü getirilmiştir. Kural olarak özürlü ve eski hükümlü çalıştırma yükümlülüğü İş Kanunu bakımından geçerli olduğundan bu yükümlülüğün kapsamında İş Kanunu anlamında işçi olanlar[25], diğer bir değişle hizmet akti ile işyerinde istihdam edilenler dikkate alınacaktır. Bu durumda diğer akitlerle çalışan kişilerin, çalıştırma yükümlülüğünde dikkate alınmayacakları ve kapsam dışında kalacakları anlaşılmaktadır. 572 sayılı KHK ve 4382 sayılı Kanun ile yapılan bu değişikliklere uygun paralel değişiklikler ilgili tüzüklerde henüz yapılmamıştır. Eski hükümlülerin istihdamı ile ilgili tüzük hükmünde, eski hükümlü çalıştırmakla yükümlü bulunmayan öğrenci yurtları ve eğitim kurumlarına, yurt güvenliği ile ilgili mal ve hizmet üreten işyerleri de dahil edilmiştir. Bu işyerlerinin belirlenmesinde Milli Savunma ve İçişleri Bakanlığı'nın görüşlerinin esas alınacağı hükme bağlanmıştır. (Eski Hük. T/4) Eski hükümlü çalıştırma yükümlülüğü olmayan yukarıda sayılan işyerlerinde, bu kontenjanların sakatlara kullandırılması yönünde getirilecek bir yasal düzenlemenin, sakat istihdamındaki tıkanıklığı bir ölçüde önleyebileceği ifade edilmektedir [26].

cc) İşverenin Sakat ve Eski Hükümlü Talebi ve Kurum Tarafından İşverene Gönderilmesi Her iki tüzükte de "Kurumun Aracılığı" başlıklı 5. Madde yürürlükten kaldırılmış, maddenin içeriği "Talep ve Gönderme" başlıklı diğer bir maddede ele alınarak yeniden düzenlenmiştir. (Sak. Tüz/8) (Eski H.T./7) "İşverenler çalıştırmakla yükümlü bulundukları sakatları yükümlülüğün doğmasından itibaren bir ay içinde niteliklerini de belirterek işyerlerinin bulunduğu bölgedeki kurum ünitesinden" (Sak. Tüz/8) istemekle yükümlü tutulmuşlardır. Eski düzenlemede işverenlerin başvurusu ile ilgili zaman sınırlaması yokken yapılan değişiklikle, işverenler yükümlülüğün doğmasından itibaren bir

[25] Mustafa, Çenberci, a.g.e., s. 641.
[26] TBMM, ***Özürlülerin Problemlerini Araştırma Komisyonu Raporu***, Şubat 1993, s. 98.

ay içinde başvuru yapmakla yükümlü tutulmuşlardır. Böylece işverenin bu yükümlülüğü dilediği zaman kullanma insiyatifi sınırlandırılarak, ilgili hükmün uygulanmasının hızlandırılması sağlanmıştır. İşverenin talebini değerlendiren kurumun, onbeş gün içinde en az iki sakatı ilgili belgelerle birlikte, işverene göndereceği hükme bağlanmıştır. Kurumun, müracaat tarihini esas almakla birlikte

1- Talepte bulunan işyerinde çalışırken sakatlananlar,

2- Eğitimi daha yüksek olanlar ve mesleği bulunanlar,

3- Herhangi bir işyerinde çalışmayanlar ve rehabilitasyona tabi tutulmuş olanlar,

4- Sosyal güvenlik kuruluşlarından aylık almayanlar,

şeklinde gözönünde tutabileceği önceliklerin içeriği ve sırası farklılaşmıştır.

Eski düzenlemede “en az üç sakat” ibaresi “en az iki sakat” olarak değiştirilmiş, “müracat tarihi itibariyle sırası gelmemiş olan ancak bu işe gitmek isteyen ve talepte gösterilen şartları taşıyan sakatların da işverene gönderilebileceğine ilişkin hüküm yürürlükten kaldırılmıştır. Tercihler arasında “eğitimi daha yüksek olan ve mesleği bulunan” sakatlar öncelik sırasına alınmıştır. Bugüne kadar olan uygulamalarda işverenlerin, eğitimli ve meslek sahibi sakatları tercih etmeleri yönünde getirilen öncelik yerinde olmakla birlikte, sakatların bu nitelikleri kazanabilmeleri hususunda ilgili kurum ve kuruluşların daha ciddi çalışmalar yapmaları gerekmektedir. İşverenlerin, görüşmenin olumlu ve olumsuz sonuçlarını nedenleriyle birlikte kuruma bildirme süresi bir aydan onbeş güne düşürülmüştür. Ayrıca ilave edilen yeni bir hükümle, talebin ilk gönderilenler arasından karşılanamaması durumunda kurumun, kayıtlı sakatların niteliklerini içeren listeyle birlikte en az iki kişiyi ikinci kez göndereceği ve işverenin de, ya gönderilen kişiler arasından ya da listeden seçim yaparak istihdam etme zorunluluğu getirilmiştir. Bu hükümle, işveren iki-üç kişi arasında seçim yapma zorunluluğundan kurtarılarak, niteliklerinin de yer aldığı ve kuruma kayıtlı sakatların tamamını içeren listeden seçme şansına sahip olmuştur. Hatta 1987 den beri işverenlerin kurum aracılığı olmadan, kendi olanakları ve insiyatifleri çerçevesinde diledikleri sakat kişiyi istihdam ederek bu yükümlülüğü yerine getirmiş olma hakları da saklıdır. Kamu Kurum ve Kuruluşlarında işçi olarak istihdam edilecek özürlülere ilişkin sınavın ÖSYM’ye yaptırılacağı, sınava gireceklerde aranacak şartlar, yazılı ve sözlü sınavın esasları, vasıfsız işlerde kura usulünün uygulanacağı ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir; ve 11 Eylül 1999 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan yönetmelik hükümlerinin yayımı tarihinden

itibaren yürürlüğe girmesi hükme bağlanmıştır. Eski Hükümlülerin İstihdamı Hakkında Tüzüğün "talep ve gönderme" başlıklı işveren-kurum arasındaki ilişkiyi içeren hükmünde yapılan değişiklik, Sakatların İstihdamı Hakkında Tüzükteki değişik hükümle aynıdır. Bir diğer deyişle; işverenin eski hükümlü çalıştırma talebinde bulunma süresi, kurumun bu talebi değerlendirme ilkeleri ve işverenin seçim yapma sürecine ilişkin değişiklikler ve ilave hüküm aynı esaslar çerçevesinde düzenlenmiştir. Sadece eski hükümlüler için kurumun gözönünde tutabileceği önceliklerin içeriği ve sırası farklılaşmıştır. Yeni düzenleme ile

1 - Eğitimi daha yüksek olanlar ve mesleği bulunanlar,

2 - Cezası tecil edilmiş olanlar,

3 - Talepte bulunan işyerinde daha önce çalışmış olanlar,

4 - 16-18 yaş arasında bulunanlar,

5 - Sakatlar

öncelik sırasını oluşturmuştur. 16-18 yaş önceliğinin yeni düzenleme ile getirilmiş olması, çocuk suçluların çeşitli nedenlerle tekrar suç işleme eğilimlerinin önlenmesi ve topluma kazandırılması açısından yerinde olmuştur. Kamu kurum ve Kuruluşlarında işçi olarak istihdam edilecek eski hükümlülere ilişkin sınavın ÖSYM'ye yaptırılacağı, sınava gireceklerde aranacak şartlar, yazılı ve sözlü sınavın esasları, vasıfsız işlerde kura usulünün uygulanacağı ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir; ve 11 Eylül 1999 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan yönetmelik hükümlerinin yayımı tarihinden itibaren yürürlüğe girmesi hükme bağlanmıştır.

dd) Sakat ve Eski Hükümlü Çalıştırma Yükümlülüğü Olan İşyerlerinin Denetimi Her iki tüzükte de "denetim" başlıklı maddede yapılan değişiklik ile işverenler, ay sonları itibariyle çalıştırdıkları daimi işçi ve sakat/ eski hükümlü sayısını gösteren 1 Kasım - 30 Ekim dönemini kapsayan listeyi ve sakat/ eski hükümlü talebinde bulundukları bildirimleri her yıl en geç Kasım ayı sonuna kadar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına göndermekle yükümlü tutulmuşlardır (Sak Tüz/19) (Eski Hük. Tüz/11) Bu yükümlülüğe ilave olarak sadece "kamu kurum ve kuruluşları" için ikinci bir yükümlülük getirilmiştir. 21.10.1998 de kabul edilen 4382 sayılı Kanunun 4. Maddesi ile 4837 sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanuna iki fıkralık ek madde eklenmiştir. Bu ek maddenin ikinci fıkrasına göre kamu kurum ve kuruluşları her yıl Nisan ayı içersinde çalıştırdıkları işçi sayısını İş ve İşçi Bulma Kurumuna bildirmekle yükümlü tutulmuşlardır. Bu bildirimlerin

nasıl yapılacağı ve sakatlar / eski hükümlüler için açılacak sınavların esas ve yöntemleri 11 Eylül 1999 tarihli Resmi gazetede yayımlanan iki ayrı yönetmelik ile düzenlenmiştir. Kamu sektöründe sakat işçilerin istihdamına yönelik usul ve esasları belirlemek üzere 11 Eylül 1999 tarihinde Resmi Gazetede "Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında İşçi Olarak İstihdam Edilecek Özürlüler Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği" yayımlanmıştır. Buna göre Kamu Kurum ve Kuruluşları her yıl nisan ayı içerisinde çalışan toplam işçi sayısını, çalışan özürlü sayısını, özürlü kontenjan açığını veya fazlalığını, özürlülerde aradıkları nitelikleri bulundukları yerdeki İş ve İşçi Bulma Kurumuna bildirmekle yükümlü tutulmuşlardır. Ayrıca, bildirimden sonra, açık kontenjanlar için bir ay içinde Kurumdan talepte bulunmakla yükümlüdürler. Kamu sektöründe eski hükümlü işçilerin istihdamına yönelik usul ve esasları belirlemek üzere 11 Eylül 1999 tarihinde Resmi Gazetede "Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında İşçi Olarak İstihdam Edilecek Eski Hükümlülere Uygulanacak Sınav Yönetmeliği" yayımlanmıştır. Buna göre Kamu Kurum ve Kuruluşları her yıl nisan ayı içerisinde çalışan toplam daimi işçi sayısını, çalışan eski hükümlü sayısını, eski hükümlü kontenjan açığını veya fazlalığını, eski hükümlülerde aradıkları nitelikleri bulundukları yerdeki İş ve İşçi Bulma Kurumuna bildirmekle yükümlü tutulmuşlardır. Ayrıca, bildirimden sonra, açık kontenjanlar için bir ay içinde Kurumdan talepte bulunmakla yükümlüdürler. Bu düzenleme ile işçi çalıştıran kamu kurum ve kuruluşlarının çifte yükümlülüğü söz konusu olmuştur. Değişiklikten önce işyerlerinin sakat/eski hükümlü çalıştırma yükümlülüğü ile tüzükte öngörülen diğer yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediğine yönelik denetimin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu ve Kurum tarafından yapılacağı hükmü yer alıyordu. Yapılan değişiklik ile işyerlerinin ilgili müfettişler tarafından denetimi kaldırılmıştır. Gerçekten de bir çok kez Bakanlık ve Kurumun yeter sayıda elemanı olmadığı ve çalışma hayatındaki gerekli denetimlere yetişemedikleri ifade edilmiştir. Tüzükte yer alan ama uygulaması tam olarak yapılamayan hükmün değiştirilmesi yerinde olmakla birlikte, yeni düzenlemede de işverenlerin ilgili yükümlülükleri yerine getirip getirmedikleri tamamen kendi beyanlarına bırakılmıştır. Belki de iş hayatı boyunca hiç denetlenmemiş bir işyerinin işverenine, her yıl kendi beyanı çerçevesinde bildirimde bulunma zorunluluğu getirilmiştir.

ee) İşyeriyle İlişiği Kesilen Sakat ve Eski Hükümlülerin Bildirilmesi Her iki tüzükte de yapılan değişiklikle "İşverenler, herhangi bir nedenle hizmet akdi sona eren veya işten ayrılan sakatları/eski hükümlüleri bir ay içersinde ayrılma nedenleri ile birlikte kuruma

bildirmek zorundadırlar" (Sak Tüz./23) (Eski Hük. Tüz/15) hükmü yer almıştır. Askeri işyerlerinde çalışan sakat/eski hükümlülerle ilgili bildirim yükümlülüğü kaldırılmıştır. Değişiklikten önce tüzüğün ilgili maddesinde "işyerinden ayrılan sakatlar/ eski hükümlüler" ifadesi yer almaktaydı. Buna göre belki de; yapılan hizmet sözleşmelerinin sadece tek taraflı olarak sakat ve eski hükümlüler tarafından sona erdirilebileceğine yönelik yoruma yol açmamak için, getirilen değişiklikle her iki tarafın da sözleşmeyi sona erdirebilme hakkının saklı olduğu açıkça ifade edilmiştir. Yapılan değişiklikle işverene de sözleşmeyi dilediği şekilde sona erdirme hakkının tanınmış olması, özellikle bildirimli fesih hakkı karşısında sakat ve eski hükümlülerin tamamen korumasız bırakıldığını düşündürmektedir[27]. Nitekim doktrinde de "sakat ve eski hükümlü çalıştırma yükümünün işverenin devlet karşısındaki bir kamu hukuku yükümü olarak düzenlenmesinin daha isabetli olacağı ve böylece kurumun göndereceği sakat ve eski hükümlü ile işveren arasında, istemese de (zorla) bir hizmet ilişkisinin kurulmasının kabul edilmesi görüşü" [28] öne sürülmüştür. Benzer bir başka görüşte ise, kurum ve işveren arasında gerekli işbirliği sağlandığı takdirde, ilgili işverenin Kurum tarafından gönderilen sakata iş vermek zorunda olduğu belirtilmiştir. Hatta işçiyi çalıştırmasa bile en azından işyerindeki asgari ücret üzerinden ve müracaat tarihinden itibaren ücret ödeme borcunun doğduğu ifade edilmiştir. [29] Benzer bir diğer görüşte de, işverenin "çalıştırma zorunluluğunun", gerçek anlamda "sözleşme yapma zorunluluğunu" ifade ettiği öne sürülmüştür [30].

Sakatların İstihdamı Hakkında Tüzükte yer alan "sakatlanan ve işten ayrılan işçiler" başlıklı 14. madde yürürlükten kaldırılmıştır. Bu maddede işyerinde sakatlanarak ayrılan işçilerin, eski işyerlerinde çalışmak istedikleri takdirde işveren tarafından öncelikle işe alınacakları hükmüne yer verilmişti. Benzer hüküm İş Kanununun değişik 25. maddesinde de yer aldığı için, tüzükte bir tekrar niteliği taşıdığından kaldırılması yerinde olmuştur. Her iki Tüzükte de yer alan; ücret ve sosyal yardımlar ile, seçimle ilgili maddeler, ve Sakatların İstihdamı Hakkında Tüzük'te yer alan; sakatların mesleğe kazandırılması, mesleki rehabilitasyon, istihdam danışmanlığı, sakatların çalışma şartlarına göre işyerlerinin hazırlanması ile ilgili maddeler ve diğerlerinde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.

c) Sakat ve Eski Hükümlü Çalıştırma Zorunluluğuna Uymama

[27] Kenan Tunçomağ, İş Hukuku ..., s. 155.
[28] Kenan Tunçomağ, İş Hukuku ..., s. 152
[29] Sabih Selçuki, ***İlmi -Kazaı İçtihatlarla İş Kanunu***, İstanbul 1973, s. 472-473.
[30] Ayrıntılı bilgi için bkz., Münir Ekonomi, a.g.e., s. 109-112 ; İhsan Erkul, a.g.e., s. 304

21.10.1998'de kabul edilen 4382 sayılı Kanunun 3. maddesi ile İş Kanununun değişik 98/c bendi değiştirilmiştir. Yapılan değişiklikle, İş Kanununun değişik 25. maddesinde düzenlenen "çalıştırma zorunluluğu"na uymayan işveren veya vekiline uygulanan para cezası yükseltilmiş ve "yeniden değerleme oranı" ile her yıl arttırılması hükme bağlanmıştır. Sakat ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğu olduğu halde buna uymayan (çalıştırmayan veya eksik çalıştıran) işveren veya vekiline her sakat ve eski hükümlü ve çalıştırmadığı her ay için beşyüzbin lira (500.000 TL.) olan para cezası, değişikliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren yetmiş milyon liraya (70.000.000 TL) yükseltilmiştir. Bu cezanın her takvim yılı başından geçerli olmak üzere, bir önceki yılda uygulanan ceza tutarının, o yıl için 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun yeniden değerleme oranında arttırılması gereğince[31] 1.1.1999'dan itibaren % 77,8 oranında arttırılarak yüzyirmidörtmilyon dörtyüzaltmış bin liraya (124.460.000 TL.) yükseltilmiştir. 4382 sayılı Kanunla yapılan değişiklikte hesaplanan ceza tutarlarında birmilyon lira (1.000.000 TL.) dan az kesirlerin dikkate alınmayacağı hükmünden hareketle; çalıştırılmayan her bir sakat / eski hükümlü işçi için ve her ay olmak üzere ödenecek para cezası 1999 yılı için yüzyirmidörtmilyon lira (124.000.000 TL) olmuştur.

11 Eylül 1999 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında, özürlü / eski hükümlü işçi istihdamına yönelik sınav yönetmeliklerinde açık kontenjanın doldurulmaması durumuna yönelik maddede:

- yönetmeliğe uygun bildirimde bulunmayan
- bildirimde bulunmakla birlikte, Kurum tarafından yaptırılan sınavda başarılı olan ve talep koşullarına sahip olanları istihdam etmeyen Kamu Kurum ve Kuruluşları bildirim tarihinden yükümlülüklerini yerine getirecekleri tarihe kadar;
- bildirimden sonra açık kontenjanları süresi içinde Kuruma bildirmeyen
- bildirimde bulunmakla birlikte Kurum tarafından yaptırılan sınavda başarılı olan ancak kontenjanların dolması nedeni ile herhangi bir yere yerleştirilemeyenler arasından talep koşullarına sahip olanları istihdam etmeyen Kamu Kurum ve Kuruluşları, yükümlülüğün doğduğu tarihten yükümlülüklerini yerine getirecekleri tarihe kadar, her açık sakat / eski hükümlü kontenjanı için her ay itibariyle İş Kanunu 98/C maddesindeki para cezasının, yönetmelik yayım tarihinden itibaren,uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

[31] 13.11.1998 tarih ve 23522 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 267 no'lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği.

Şimdiye kadar sakat ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğuna uymayan işverenlere uygulanan para cezasının caydırıcı niteliği olmadığından, işverenler bu konuda oldukça esnek davranabilmişlerdir. Getirilen düzenleme ile uygulanacak cezanın arttırılması işverenlerin bu konuya daha hassas ve titizlikle yaklaşmalarını sağlayacaktır. Ancak özellikle eski hükümlülerin istihdamı konusunda kontenjan arttırımı ve ilgili hükme aykırı davrananlara uygulanacak para cezasının Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlüğe girmesi işverenleri fazlasıyla zorlayacaktır. Zira Kanunun yayımı ile birlikte, işverenlerin bu konuda bilgilenmesi ve kontenjan arttırımından kaynaklanan veya yükümlülüğün yerine getirilmemiş olmasından dolayı, hemen eski hükümlü bulup çalıştırmaları oldukça zordur. Bu hükmün de sakatların kontenjan arttırımı ile birlikte 1.1.1999 dan itibaren yürürlüğe girmesi daha uygun olurdu. Diğer taraftan işyerlerinde yaşanan ekonomik durgunluğun işçi çıkarımlarına ve üretimin durdurulmasına sebebiyet verdiği bir dönemde yeni değerlemeyle uygulanacak bir yaptırım, işverenlerin zaten gönüllü olmadıkları bu uygulamaya daha büyük bir tepki ile yaklaşmalarına neden olacaktır. 4382 sayılı Kanunla aynı maddede getirilen yeni bir düzenleme ise, İş Kanununun değişik 25. maddesinde öngörülen kontenjanların (% 3) üzerinde sakat ve eski hükümlü istihdam eden işverenlerin, kontenjan fazlası olarak çalıştırdıkları işçiler için ödemeleri gereken işveren sigorta prim paylarının % 50 sinin hazine tarafından karşılanacağı hükmüdür. Böylece işverenlerin sakat ve eski hükümlü istihdamına teşvik edilmesi amaçlanmıştır. Ancak değişiklikten önce öngörülen kontenjanların dahi tam olarak doldurulmadığı gerçeğinden hareket edilirse, bu sübvansiyonun öncelikle öngörülen kontenjanlar için, daha sonra ise kontenjan fazlası için aşamalı olarak uygulanması sakat ve eski hükümlü istihdamını daha kısa sürede sağlayabilirdi. 4382 sayılı Kanunun aynı maddesinde getirilen bir diğer yeni düzenleme ise, İş Kanunu 98/c bendi uyarınca toplanan para cezalarının İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü Bütçesinin Maliye Bakanlığı'nca açılacak özel tertibine gelir kaydedileceği ve sakat ve eski hükümlülerin mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyonları, kendi işlerini kurmaları ve bunun gibi projelerde kullanılmak üzere İş ve İşçi Bulma Kurumuna aktarılacağı hükmüdür. Uzun yıllardır çeşitli kesimlerce önerilen[32] ve çeşitli ülke-lerde[33] uygulanan bu yöntemin geçte olsa yasal düzenleme ile ele

[32] Ömer Zühtü Altan, "1475 sayılı .....", s. 143 ; Ömer Zühtü Altan, "Eski Hükümlülerin ...", s. 356; TBMM Özürlülerin Problemleri...., s. 95, 97-98, 101 ; Makbule Ölçen - Ali Nejat Ölçen, Özürlüler Hukuku Almanya'da Özürlülerin Üretken Dünyası, Zihinsel Yetersiz Çocukları Yetiştirme ve Koruma Vakfı Yay No: 1, Ankara 1991, s. 39-40 ; A. Nizamettin Aktay, "1475 Sayılı İş Kanununun Eleştirilen Düzenlemeleri ve Mevcut Durumun Düzeltilmesi", ***Yargıtay Dergisi***, Cilt: 18, Sayı: 4, Ekim 1992, s. 537-538

[33] Ayrıntılı bilgi için bkz., Avrupa Topluluğu Sosyal Bildirgesi ....., s. 188, 196-197 ; Fevzi Demir, ***Mukayeseli Hukukta ve Türk Hukukunda Çalışma Hakkının Korunması (İş Güvencesi***)

alınması, pek çok sakat ve eski hükümlünün, işverenlerin talepleri doğrultusunda nitelik kazanmasını ve daha kolay istihdam olanağı bulmasını sağlayacaktır.

Ancak bu hükümden, ortak bir hesaptan hem sakatlar hem de eski hükümlüler için kullanım yapılacağı ve para cezalarının doğrudan İş ve İşçi Bulma Kurumunun adına yatırılmayıp, projeler çerçevesinde Kuruma aktarım yapılacağı anlaşılmaktadır. Bugüne kadar olan uygulamalar sakatların daha aktif faaliyet içinde olduklarını gösterdiğinden, bu düzenlemenin eski hükümlülerin aleyhine sonuç doğuracağı düşünülmektedir. Özellikle 22 Ağustos 1999 tarihinde Bakanlar Kurulu'nca Kabul edilerek 13 Eylül 1999 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan "Sakatların Mesleki Rehabilitasyonu ve İstihdamı Hakkında 159 sayılı ILO Sözleşmesi"nin onaylanması, her ülkenin özel koşullarına bağlı olarak her kategorideki sakatlar için uygun mesleki rehabilitasyon tedbirleri almayı ve açık işgücü piyasasında sakatlar için istihdam olanaklarını arttırmayı öngörmesi bu görüşü desteklemektedir. Uygulama alanı bulduğu 1970'li yıllardan beri Türk İş Hukuku Mevzuatında yer alan sakat ve eski hükümlülerin istihdamına yönelik bu düzenlemenin:

♦Ekonomi ve istihdam politikalarındaki yetersizliklerin, sakat/eski hükümlülerin istihdam edilerek korunmalarını öngören sosyal politikalar üzerindeki olumsuz etkileri,

♦Bu yükümlülüğe uymayan işverenlere uygulanan para cezalarının caydırıcılıktan uzak olması ve bu alandaki bir fonda toplanmaması,

♦ Bu yükümlülüğe tabi olan işyerleri işverenlerinin yeterince etkin ve yaygın olarak denetlenememesi,

♦Bu kişilerin eğitim ve rehabilitasyonlarına gereken önemin verilmemiş olması,

♦Bu kişiler için çeşitli istihdam tekniklerinden yararlanılmaması [34]

♦Yasal zorunluluk dışında işverenlerle işbirliğine gidilerek ortak bir platformun oluşturulamaması,

♦İşverenlerin, kurum tarafından gönderilen bu kişileri işe almadıkları takdirde, onları sözleşme yapmaya zorlayacak bir hükmün olmaması. gibi biraz da mevzuatın esnekliğinden ve yetersizliğinden kaynaklanan nedenlerle ve buna bağlı olarak işverenlerin kayıtsız

---

Belediye-İş Send. Yay. No: 3, İstanbul 1986, s. 191-195 ; Makbule Ölçen - Ali Nejat Ölçen, a.g.e., s. 39-40 ; Fatih Uşan, a.g.e., s. 87-187.

[34] Ömer Zühtü Altan, "Kota Tekniği ...", s. 29-33 ; Ömer Zühtü Altan, "1475 Sayılı .....", s. 143.

kalmalarıyla uygulamada başarılı olunamadığı ve ilgili maddenin düzenleniş amacına ulaşılamadığı söylenebilir. Bu değerlendirme çerçevesinde, sosyal hukuk devletinde, kişilerin çalışma ve sözleşme hürriyeti yasal düzenlemelerle güvence altına alınmakla birlikte,

♦bazı kişilerin bu haklarını kullanma özgürlükleri özel konumları nedeniyle sınırlanıyorsa,

♦toplumun genelinde ve özellikle işverenlerde bu kişilere yönelik sosyal sorumluluk duygusu ile davranma bilinci gelişmemişse,

♦devlet aynı zamanda sosyal refah devleti seviyesine ulaşamamışsa, kişiler arasında bu anlamda bir fırsat eşitliği, ancak kanunların koyacağı zorunlu hükümlerle ve ağır yaptırımlarla sağlanabilir.

2) 854 Sayılı DENİZ İŞ KANUNU

1967 tarih ve 854 sayılı Deniz İş Kanununda sakat ve eski hükümlü çalıştırma yükümlülüğü “Sakat ve Eski Hükümlü Çalıştırma” başlığı altında 13. maddede düzenlenmiştir. İlgili maddeye göre : “Bu kanun kapsamına giren işveren veya işveren vekilleri, işyerlerinde İş Kanununun ve bununla ilgili tüzüğün bu konuda koyduğu hükümler, esaslar, ölçüler ve şartlara göre sakat ve eski hükümlü gemi adamı çalıştırmak zorundadır” Bu hüküm çerçevesinde yapılacak uygulamalar aynı yıl birlikte hazırlanan ve yürürlüğe giren 931 sayılı İş Kanununun ilgili hükümlerine bırakılmıştır. Ancak İş kanununun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesiyle, 1475 sayılı İş Kanunu ve ilgili yönetmelik yürürlüğe girmiştir. Böylece Deniz İş Kanununun 13. maddesinde düzenlenen sakat ve eski hükümlü çalıştırma yükümlülüğü de bu tarihten sonra işlerlik kazanabilmiştir. Günümüze kadar İş Kanunundaki ilgili maddede pek çok önemli değişiklik yapılmış, bu değişiklikler Deniz İş Kanunundaki ilgili madde için de bağlayıcı olmuştur. Deniz İş Kanunu, sakat ve eski hükümlü çalıştırma yükümlülüğü konusunda tamamen İş Kanunu ve ilgili tüzük hükümlerini esas aldığından, sakat ve eski hükümlülerin nitelikleri, işe alma usul ve esasları 1475 sayılı İş Kanunu içinde incelenmiştir. Bu yükümlülüğü yerine getirmeyen kamu ve özel sektör işverenleri için yaptırım olarak parasal ceza öngörülmüştür. 1475 sayılı İş Kanununda ilgili maddeye yönelik ceza hükmü bir kaç kez değişikliğe uğramış ve en son 21.10.1998’de kabul edilen 4382 sayılı Kanun ile günümüz koşullarında bu grupların istihdamını sağlatacak düzeye çıkarılmıştır. Ancak aynı düzenlemeleri esas alan Deniz İş Kanunundaki ilgili maddeye yönelik ceza hükmünün (854/: 50/4) hala

çıkarıldığı tarihteki “500 liradan aşağı olmamak üzere ağır para cezası” şeklinde devam etmesi, yasal değişiklikler yapılırken bu düzenlemenin gözden kaçtığını düşündürmektedir. Sakat ve eski hükümlü çalıştırma yükümlülüğünü düzenleyen maddenin amacına yönelik olarak uygulanmasını sağlamak ve kanunlararası paralelliği yakalamak için ilgili hükmün en kısa zamanda değiştirilmesi gerekmektedir.

C) DİĞER KANUNLARDA ÇALIŞTIRMA ZORUNLULUĞU

Sakat ve eski hükümlülerin işe yerleştirilmeleri konusunda en geniş uygulama alanı İş Kanunları, özellikle 1475 sayılı İş Kanunu çerçevesinde gerçekleşmektedir. Bununla birlikte değişik kanunlarda da işverenlerin “çalıştırma zorunluluğu” na yönelik düzenlemeler mevcuttur. Bu bağlamda Devlet Memurları Kanununda sakatlara, Terörle Mücadele Kanununda terör eylemlerinden zarar görenlere ve çalıştırma zorunluluğunun değişik bir boyutuna yönelik Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanununda meslek lisesi öğrencilerine ilişkin çalıştırma zorunluluğunun esasları incelenmiştir.

I. 657 Sayılı DEVLET MEMURLARI KANUNU

657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 48. maddesinde Devlet memurluğuna alınacak kişilerde aranan özel ve genel şartlara yer verilmiştir. Buna göre; A fıkrasının 4. bendinde kamu haklarından mahrum bulunmamak ve 5. bendinde sayılan suçlardan dolayı hüküm giymemiş olmak gerekmektedir. Kanunda:

- Eski hükümlünün yasal bir tanımının yapılmamış olması,
- Eski hükümlülere yönelik herhangi bir tüzük veya yönetmeliğin bulunmaması,
- 1475 sayılı İş Kanununun değişik 25. Maddesine ilişkin çıkarılan Eski Hükümlülerin İstihdamı Hakkında Tüzüğün 2. Maddesinde “devlet memuru olmaya engel bir suçtan hüküm giymiş olanlar” ın ve “ömür boyu kamu hizmetlerinden yasaklı bulunanlar” ın eski hükümlü olarak tanımlanması, nedeniyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda çalıştırma zorunluluğu sadece sakatlar için düzenlenmiştir. Kanunun sakatların istihdamına yönelik düzenlemeleri 50 ve 53. maddelerde hükme bağlanmıştır. 50. maddede sakatların sınavla işe alınacağı öngörülmüş ve 53. maddede sakatların Devlet memurluğuna alınmaları

ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Kanunda sakatın yasal bir tanımı yapılmamış ve sakatların Devlet memuru olabilme şartları belirtilmemiştir. Bu konu "Sakatların Devlet Memurluğuna Alınmaları" başlıklı 53. maddede öngörülen "Sakatların Devlet Memurluğuna alınma şartları ile hangi işlerde çalıştırılacakları Maliye, Sağlık, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları ile Devlet Personel Başkanlığınca müştereken hazırlanarak bir yönetmelikle düzenlenir" hükmü çerçevesinde ilgili yönetmelikte düzenlenmiştir. Bu hükme yönelik olarak "Sakatların Devlet Memurluğuna Alınma Şartları ile Hangi İşlerde Çalıştırılacakları Hakkında Yönetmelik" 27 Temmuz1983 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.6 Haziran 1997 tarihinde 572 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (K.H.K) ile ilgili kanunun 50 ve 53. maddelerinde değişiklik yapılmış ve bazı ek hükümler getirilmiştir. 21 Ekim 1998 tarihli 4382 sayılı Kanunla ise getirilen ek hükmün yürürlük süresi geriye alınarak değiştirilmiştir. Bu hükümlerin uygulanmasını göstermek amacıyla 9 Ekim 1998 ve 19 Şubat 1999 tarihlerinde "Sakatların Devlet Memurluğuna Alınma Şartları İle Hangi İşlerde Çalıştırılacakları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"ler Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Son yönetmeliklere göre sürekli olarak çalışma gücünden en az % 40 oranında yoksun olduğunu resmi sağlık kurulu raporu ile belgeleyenler (Yön/2) sakat kapsamı içinde kabul edilmişlerdir. Eski düzenlemede hem "çalışma gücünün % 40' ından yoksun olmak" hem de "sakatlığının görevini yapmasına engel olmamak" gibi iki kriter aynı anda birlikte aranırken, yeni düzenlemeyle tek bir kriterle kapsam genişletilmiş gibi görünmektedir. Ancak yine de Resmi Sağlık Kurulu Raporu ile belgelenen sakatlık türünün istihdam edilecek görevin gereklerini yapmaya engel olmaması koşulunun aranacağı düşünülmektedir.

Yapılan değişiklikte "Resmi Sağlık Kurulu" na açıklık getirilmiş, Sakatlara Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmelikte belirlenen sağlık kuruluşlarından rapor alınması gerektiği belirtilmiştir.

Yönetmelik sakatı bedensel, zihinsel, ruhsal, duygusal ve sosyal yeteneklerinden en az % 40 oranında yoksun olduğunu resmi sağlık kurulu raporu ile belgeleyen kişi olarak tanımlamıştır. (Yön/3) Eski düzenleme sakatı sadece beden ve zihin gücünü % 40 oranında kaybeden ve iş bulmakta güçlük çeken ancak bazı işleri alıştırma sonucu yapabilen kişi olarak tanımlarken, yeni düzenlemeyle hüküm sadeleştirilmiş, her tür sakatlıklardan söz edilerek, sakatın tanımı genişletilmiştir.

Sakatların hangi kurum ve kuruluşlarda ve hangi işlerde çalıştırılacaklarının ayrıntılı olarak düzenlendiği eski hüküm aynen korunmuş, yeni yönetmeliklerde buna ilişkin düzenleme yer almamıştır. (Yön/4 - Yön/9)

572 sayılı K.H.K'nın 14 ve15. maddeleri ile 657 sayılı Kanunun 50 ve 53. maddelerinde değişiklik yapılarak yeni fıkralar eklenmiştir. Getirilen hükümlerle Kamu Kurum ve Kuruluşlarının memur olarak çalıştırdıkları personele ait kadrolarda %2 olan sakat çalıştırma oranı %3'e çıkarılmıştır. Sakat kadrolarının (% 3) hesaplanmasında ilgili kurum veya kuruluşun (taşra teşkilatı dahil) toplam dolu kadro sayısının dikkate alınacağı ve özel sınav kurulu oluşturularak sınavın ayrı yapılacağı hükme bağlanmıştır. % 3'e yükseltilen sakat çalıştırma zorunluluğunun 1.1.2001 tarihinden itibaren geçerli olacağı hükmü (572 sayılı KHK/28) 1.1.1999 tarihine çekilmiştir (4382 sayılı K/1). KHK ile getirilen değişikliklerin en önemli özelliği daha önce yönetmelikte yer alan hususların doğrudan kanunda düzenlenmiş olmasıdır. 9 Ekim 1998 ve 19 Şubat 1999 tarihli yönetmeliklerde de % 2 olan sakat çalıştırma oranı % 3'e çıkarılmıştır. Sakat kadroların tespitinde gözönüne alınan "toplam serbest memur kadrosu sayısı" ifadesi, kuşkuya yer vermeyecek şekilde "toplam dolu memur kadro sayısı" olarak açık ve net şekilde değiştirilmiştir (Yön./5). 572 sayılı KHK ile 657 sayılı Kanunun 53. maddesine eklenen üçüncü fıkra ile kurum ve kuruluşlar çalıştırdıkları ve işten ayrılan sakat personel sayısını üç ayda bir Devlet Personel Başkanlığına bildirmekle yükümlü tutulmuşlardır. % 3 oranında sakat çalıştırma yükümlülüğünün yerine getirilmesinin takip ve denetiminden de Devlet Personel Başkanlığı sorumlu tutulmuştur.

9 Ekim 1998 tarihli yönetmelikte ek madde olarak getirilen bu hükmün uygulanmasında, istihdam edilen ve işten ayrılan sakatlara ilişkin bilgilerin, kurum ve kuruluşlarca, her yıl Mart - Haziran - Eylül - Aralık aylarının son gününü takip eden ayın ilk 15 günü içinde sakatlara yönelik bilgi formu ile Devlet Planlama Başkanlığında olacak şekilde gönderilmesi hükme bağlanmıştır.

Bu konu ile ilgili eski düzenlemede, yönetmelik ilk çıktığı tarihte İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) görevlendirilmiş, 1986 tarihinde yönetmelikte yapılan değişiklikle bu madde kaldırılarak, İ.İ.B.K devre dışı bırakılmıştır. Bu ara dönemde kurum ve kuruluşlarda çalıştırılan sakat personel ile işten ayrılan sakat personel sayılarının takibini ve denetimini yapacak herhangi bir kurum da görevlendirilmemiştir. Bu eksikliğin giderilmesi hususunda getirilen hüküm yerinde olmakla birlikte, denetim sonucunda sakat çalıştırma yükümlülüğünün yerine getirilmemesi durumunda her hangi bir yaptırımın olmaması uygulamada keyfiyet yaratabilecektir.

572 sayılı KHK'nın 14. maddesi ile 657 sayılı Kanunun "sınav şartı" na ilişkin 50. maddesinin 3. fıkrasında değişiklik yapılmış ve ek bir fıkra getirilmiştir.

Sakatlar için sınavların ayrı yapılacağına ilişkin hüküm daha ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre; sakatlar için yapılacak sınavlar sakat kontenjanı açık olan kurum ve kuruluşlar tarafından yapılacaktır. Eğer ilk kez Devlet memuru olarak atanacaklar için bir sınav açılıyorsa, sakatlar için açılan sınav da bu sınav ile aynı zamanda yapılacaktır. Ancak böyle bir sınava ihtiyaç duyulmuyorsa sakat kontenjanı açık olduğu sürece sakatlar için ayrı olarak sınav yapılacaktır. Ayrıca sakat gruplarının ve ulaşılabilirliklerinin gözönüne alınması gerektiği ve sakatlar için yapılacak sınavların özel sınav kurulu oluşturularak yapılacağı hükme bağlanmıştır.

Bu maddeye ilişkin olarak yönetmelikte yapılan değişiklikte (Yön/8) sadece sakat açığı için yapılacak sınavların her yılın Nisan - Mayıs, Temmuz - Ağustos, Ekim - Kasım dönemlerinde yapılacağı ve sınavla ilgili diğer ayrıntılar hükme bağlanmıştır. Kanundaki hükme paralel olarak, sakatlar için dönemler itibariyle yapılacak sınavların duyurusu konusunda Devlet Personel Başkanlığı sorumlu tutulmuştur. Kamu kurum ve kuruluşları sınavla ilgili bilgileri sınava başvuru tarihinden itibaren en az bir ay önce (Nisan - Mayıs dönemi sınavları için en geç Mart ayı) Devlet Personel Başkanlığında olacak şekilde göndereceklerdir. Bu bilgiler; kadronun özellikleri, personelde aranacak şartlar, başvuru tarihi, yeri, sınav tarihi v.b. dir. Kurumlar talepte bulunurken, işin özelliği gerektirmiyorsa sakatlık grupları arasında bir ayrım yapamayacakları gibi, sakatlık oranına üst sınır da getiremeyeceklerdir.

Talepleri alan Devlet Personel Başkanlığı sınav ile ilgili bilgileri başvuru süresinin bitiminden en az 15 gün önce Resmi Gazete, TV, radyo, ülke çapındaki gazetelerden en az birinde duyurmakla yükümlüdür (Devl. Mem. Kan/47).

Getirilen değişik ve ek hükümlerle sakatların kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilme şansları arttırılmış olmakla birlikte,

♦Devlet memurluğuna alınmanın birtakım genel ve özel şartları taşımayı gerektirmesi,

♦her ünvan ve görevde sakat personel istihdam edilmesinin mümkün olmaması,

♦sakatların eğitim ve mesleki açıdan yetersiz olmaları, büyük bir sakat grubu içinde küçük bir azınlığın istihdamını sağlayabilecektir.

2) 3713 Sayılı TERÖRLE MÜCADELE KANUNU

12 Nisan 1991 de kabul edilerek yürürlüğe girmiş olan 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununa, 13 Kasım 1995 tarihinde “4131 sayılı Terörle Mücadele Kanunu’nun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Ve Bu Kanun’a Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun" ile Terörle mücadelede şehit ve malul olan kişilerin, kendilerinin, eş, çocuk veya yakınlarının çalıştırılması ile ilgili olarak bir hüküm eklenmiştir. Bu hükümle; terör eylemleri nedeniyle ;

a) şehit olan veya çalışamayacak derecede malul olan kamu görevlileri ile er ve erbaşların varsa eşlerini, yoksa çocuklarından birisini, çocukları da yoksa kardeşlerinden birisini veya

b) malul olup da çalışabilir durumda olanları kamu sektöründe % 0,5 ve özel sektörde % 2 oranında çalıştırma yükümlülüğü getirilmiştir. Bu hükmün uygulanması ile ilgili olarak 29 Mart 1996 tarihli Resmi Gazetede özel sektör için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, kamu sektörü için ise İçişleri Bakanlığı tarafından iki ayrı yönetmelik yayımlanmıştır. 2 Kasım 1996 tarihinde ise İçişleri Bakanlığı tarfından yayımlanan "Terör Eylemleri Nedeniyle Şehit ve Malul Olanların Yakınlarının ve Çalışabilecek Durumdaki Malullerin Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İstihdamı Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik” ile bazı maddelerde değişiklik yapılmıştır. Terörle Mücadele Kanunu’unda malullüğün tanımı yapılmamasına karşın Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nca çıkarılan yönetmelikle malullüğün tespiti Sağlık Kurulu Raporlarına bırakılmış ve herhangi bir oran belirlenmemiştir. Buna göre, “Çalışamayacak derecede malul: Sağlık kurulu raporlarında çalışamayacakları belirtilmiş olanları, Çalışabilir malul: Sağlık kurulu raporlarında çalışabilecekleri belirtilmiş olanları ifade eder” (Yön./4)

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yayımlanan yönetmelik hükümlerince, “işverenler 50 veya daha çok daimi işçi çalıştırdıkları işyerlerinde, % 2 oranında şehit olan veya çalışamayacak derecede malül bulunan kamu görevlileri ile er ve erbaşların varsa eşlerini, yoksa çocuklarından birisini, çocukları da yoksa kardeşlerinden birisini veya malül olupda çalışabilir durumda olanları istekleri halinde çalıştırmakla yükümlüdürler” (Yön./5)

İşverenin aynı il sınırları içinde birden fazla işyeri varsa, toplam daimi işçi sayısı üzerinden % 2 oranı hesaplanacaktır. İşverenler, çalıştırmak zorunda oldukları kişileri, yükümlülüğün doğmasından

itibaren 1 ay içinde işyerlerinin bulunduğu bölgedeki İş ve İşçi Bulma Kurumundan istemekle yükümlü tutulmuşlardır. Ancak Kurum aracılığı olmadan bu kişileri işe alan işverenlerin durumu 1 ay içinde Kuruma bildirdikleri takdirde yükümlülüklerini yerine getirmiş sayılacakları hükme bağlanmıştır (Yön/6). İş başvurusunda sırasıyla: eğer çalışabilir durumdaysa malül olan kişinin, şehit veya çalışamayacak durumda ise eşinin, eşi yoksa veya talepte bulunmamışsa çalışmayan çocuklarından birisinin, çocukları yoksa veya yaşları küçükse çalışmayan kardeşlerinden birisinin talepleri esas alınır. Başvuruda bulunacak olan çocuklardan veya kardeşlerden birinin kamu veya özel sektörde çalışmaması diğer bir deyişle işsiz olması esastır. Başvuru halinde (eşler hariç) diğer hak sahiplerinin, hak sahipliğinden feragat ettiklerine dair dilekçeleri alınır. Zira şehit veya malul ailesinden yalnızca bir kişinin bu haktan yararlanabileceği hükme bağlanmıştır. (Yön/7). Yönetmelik hükümlerinden yararlanmak isteyen ilgili kişilerin İş İstek Formu ile ikamet ettikleri il veya ilçedeki mülki idare amirliğine başvurmaları gerekmektedir. Komisyonda incelenen başvurunun, istihdam edilebileceğine karar verilmesi halinde ilgili belgeler İş ve İşçi Bulma Kurumuna gönderilir. Bu haktan yararlanabilmek için başvurunun, olayın gerçekleştiği tarihten itibaren 5 yıl içinde yapılması gerekir. Eğer olay yönetmeliğin yürürlük tarihinden önce ise, 5 yıllık süre yönetmeliğin yürürlük tarihinden itibaren işler. Olay tarihinde hak sahibi yoksa ve çocuklar küçük ise, 5 yıllık süre çocukların 18 yaşına girdiği tarihten itibaren işler. (Yön/8). Kurum talepte bulunulan her açık iş için en az üç kişiyi 15 gün içinde işverene göndermekle yükümlüdür. İşverenin de 15 gün içinde Kuruma sonucu bildirmesi gerekmektedir. İlk göndermede talep karşılanmamışsa, Kurum ikinci kez gönderme yapar ve işverenin talebi halinde kurumda bu nitelikteki kayıtlı kişilerin listesini de gönderir. İşveren ya listeden ya da gönderilenler arasından seçim yapmak zorundadır. (Yön/9) İşverenler işe yerleştirilen bu nitelikteki kişilerin işten ayrılmaları veya hizmet sözleşmelerinin sona ermesinden itibaren 1 ay içinde Kuruma bildirmekle yükümlüdürler. Eğer işçinin hizmet sözleşmesi 1475/17/II (ahlak ve iyiniyet kurallarına uymayan haller ve benzerleri) nedeniyle sona ermişse, Kurum tarafından yeniden değelendirmeye tabi tutulmazlar.

İşverenlerin bu konudaki yükümlülüklerini yerine getirip getirmedikleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulunca denetlenir. Yükümlülüğe aykırı davranan işverenler hakkında çalıştırmadığı kişi başına ve çalıştırmadığı her ay için 16 yaşından büyüklere uygulanan asgari ücretin aylık brüt tutarının on katı para cezası uygulanır. İşverenlerin idari nitelikteki para cezasına karşı Sulh Ceza Mahkemesine itiraz hakları saklıdır (Yön/ 11-12).

İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan 29 Mart 1996 ve 2 Kasım 1996 tarihli yönetmelik hükümlerinde ise uygulamaya yönelik şu noktalar göze çarpmaktadır :

Yönetmelik; genel, katma ve özel bütçeli kurum ve kuruluşlarla mahalli idareler ve sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan her çeşit teşebbüs veya bağlı ortaklıkları kapsamaktadır. Çalıştırma zorunluluğu olan kişiler ise, daha önce sözü edilenlerdir (Yön/2).

Yönetmelik kapsamındaki kuruluşlar mevcut kadrolarının (memur-sözleşmeli personel ve daimi işçi) % 0,5'ini bu kişilerin istihdamı için ayırmak ve belirlenecek kişileri işe almak veya atamak zorundadırlar.

Yönetmelikte malullüğün tespitinde, Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü'nün malullük maaşı bağlanıp bağlanmamasına ilişkin kararının esas alınacağı hükme bağlanmıştır. Buna göre Yönetmelikte değişiklik yapan maddeye göre Emekli Sandığı mevzuatınca kendine malullük maaşı bağlanmayanların taleplerinin dikkate alınmayacağı öngörülmüştür. (Yön/14).

İş başvurusunda gözönüne alınacak esaslar, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca çıkarılan yönetmelikteki esaslarla aynıdır. Ancak burada başvuru talebinde bulunacak olan çocuklardan veya kardeşlerden birinin, herhangi bir kamu kurum veya kuruluşunda memur-sözleşmeli personel veya daimi işçi olarak çalışmamaları koşulu getirilmiştir. (Yön/6) Bu düzenleme ile özel sektörde çalışan hak sahiplerinin başvurularının mümkün olabileceği sonucu çıkmaktadır. 2 Kasım 1996 tarihli yönetmelikle yapılan değişiklik ile, başvuru halinde (eşler hariç) diğer hak sahiplerinin hak sahipliğinden feragat ettiklerine dair noter tasdikli beyanlarının alınacağı hükme bağlanmıştır.

Yönetmelik hükümlerinden yararlanmak isteyenlerin başvuru yeri ve başvuru süresi hakkındaki esaslar diğer yönetmelikteki esaslarla aynıdır. Komisyonda incelenen başvurular daha sonra İçişleri Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğüne gönderilir (Yön/ 7-8-9).

Kamu kurum ve kuruluşları, mevcut kadrolarının % 0,5'i ile atama yapılabilecek boş kadrolarına ilişkin bilgileri üç ayda bir İçişleri Bakanlığına bildirmekle yükümlüdürler. Bakanlık Personel Genel Müdürlüğü taleplerle boş kadroların gerektirdiği nitelikleri karşılaştırarak atama yapılacak kadroları tespit eder ve ilgili kurum ve kuruluşlara bildirir. (Yön/10)

Kamu kurum ve kuruluşları belirlenen kişileri sınav şartı aranmaksızın bir ay içinde işe almak veya atamak zorundadır. Ayrıca sonucu İçişleri Bakanlığına, Devlet Personel Başkanlığına, İş ve İşçi

Bulma Kurumuna bildirmekle yükümlüdür. (Yön/ 11) Ancak, ataması yapılan şahıs tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde, ispatlayamayacağı bir gerekçe ile göreve başlamazsa hakkından vazgeçmiş sayılır. (Yön/ 11) Ataması yapılanlardan, herhangi bir nedenle görevinden ayrılanlar ile görevine son verilenlerin, yeniden başvuruda bulunamayacakları da hükme bağlanmıştır. (Yön/ 16)

Terörle Mücadele Kanununa ek maddeyle getirilen "çalıştırma zorunluluğu", özellikle devletin bütünlüğünü koruma uğruna şehit olmuş veya sakatlanmış kamu görevlileri ile er ve erbaşların veya yakınlarının korunmasını sağlaması açısından çok anlamlıdır. Özellikle işsizliğin yoğun olduğu ülkemizde, bu kişilere en azından istihdam şansının sağlanması, yaşamlarının devamı ve devletin güvencesini hissetmeleri açısından önemlidir. Ancak çalıştırma zorunluluğunun kamu kurum ve kuruluşlarında neden % 0,5 gibi çok düşük bir oranda tutulduğu, buna karşılık özel sektör için % 2 olarak belirlendiği hususuna bir anlam verilememiştir. Ayrıca çalıştırma zorunluluğu çok geniş biçimde ele alınmış ve yükümlülüğe uyulmamanın yaptırımı da çok yüksek oranda belirlenmiştir. İş Kanunlarındaki çalıştırma zorunluluğuna ilişkin hükümlerde özel sektör - kamu sektörü kontenjanlarında bir farklılık yaratılmazken, Devlet Memurları Kanunundaki çalıştırma zorunluluğuna ilişkin kontenjan, diğer kanunlarla paralellik sağlayacak şekilde arttırılırken, özellikle bu Kanunda kamu sektörü kontenjanının özel sektöre göre çok daha yüksek tutulması beklenirdi. Diğer taraftan bu yükümlülüğe uymamanın yaptırımı da kanunlar arsında eşitsizliğe yol açacak boyuttadır. Ayrıca bu Kanuna özgü olarak, işverenlerin çalıştırma zorunluluğu kapsamında çalıştırdıkları kişiler için ödemeleri gereken işveren sigorta prim paylarının tamamının Hazine tarafından ödenmesi daha uygun ve doğru olurdu.

3) 3308 Sayılı ÇIRAKLIK VE MESLEK EĞİTİMİ KANUNU

3308 sayılı Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu ".... çırak, kalfa ve ustaların eğitimi ile okullarda ve işletmelerde yapılacak mesleki eğitime ilişkin esasları düzenleme ....." amacıyla 5.6.1986 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Kanunun 18. maddesi ile meslek ve teknik lise öğrencilerinin bu kanun kapsamındaki (K/2) işyerlerinde zorunlu olarak çalıştırılmaları hükme bağlanmıştır.

Hemen belirtmek gerekir ki; burada sözü edilen "zorunlu çalıştırma" öğrenci-işveren arasında hizmet sözleşmesi niteliğinde bir ilişki değil, tamamen eğitim öğretim amaçlı kurulmuş bir ilişkidir. Diğer

kanunlardan farklı olarak belirli kişilere istihdam olanağı yaratma amacı söz konusu değildir. Meslek Liselerinde okuyan öğrencilerin eğitim kurumlarında aldıkları teorik eğitimlerini, işletmelerde beceri eğitimi ile tamamlayarak uygulamaya yönelik bilgilerinin geliştirilmesi amaçlanmıştır (K/3).

Bu çerçevede kanun kapsamına alınan illerdeki elli ve daha fazla işçi çalıştıran kamu ve özel sektör işverenleri çalıştırdıkları işçi sayısının % 5 ile % 10'u arasında beceri eğitimi yapacak meslek lisesi öğrencisi çalıştırmak zorundadırlar. İşletmelerdeki işçi sayısı tespit edilirken 1475 sayılı İş Kanunundaki kriterler gözönünde bulundurulacak ve her yıl Ocak ayı başındaki işçi sayısı esas alınacaktır (K/18)

Beceri eğitimi veren işletmeler, işçi sayısının 50'nin altına düşmesi halinde de mevcut öğrencilerin eğitimlerini devam ettirmekle yükümlü tutulmuşlardır. (K/ 22)

Çalıştırma zorunluluğu kapsamına alınan işverenler, okul tarafından belirlenen program çerçevesinde bu öğrencilere bilgi vermek ve becerilerini geliştirmekle yükümlü tutulmuşlardır. Bu yükümlülüklerini yeterli bilgiye sahip ve iş pedagojisi eğitimi almış kişileri görevlendirerek yerine getireceklerdir. İşverenin bu öğrencilere teorik eğitimleri için, çalışma saatleri içinde izin vereceği ve teorik eğitimin haftada 12-16 saat arasında değişebileceği hükme bağlanmıştır. (K/20) Uygulamada da öğrencilerin genellikle üç gün işletmeye, iki gün okula gittikleri görülmektedir.

İşletmede beceri eğitimi gören öğrenciler işyerinin şartlarına ve çalışma düzenine uymakla yükümlüdürler (K/ 21). İşverenle yapılan sözleşmenin ardından bu öğrencilere iş kazaları ve meslek hastalıkları ile hastalık sigortaları hükümleri uygulanır. Sigorta primleri, yaşlarına uygun asgari ücretin % 50'si üzerinden Bakanlık bütçesinden ödenir. Bu öğrencilere ödenecek ücret ve ücret artışları okul müdürlüğü ile işveren arasında Bakanlıkça belirlenen esaslara göre tespit edilir. Ancak yaşına uygun asgari ücretin % 30'undan az ücret ödenmeyeceği ve ücretlerinin her türlü vergiden muaf olduğu hükme bağlanmıştır (K/25) Ayrıca işverenler bu öğrencilere her yıl tatil aylarında bir ay ücretli izin vermekle yükümlüdürler (K/26).

Mesleki eğitime devam eden öğrencilere sağlanan ücret, yıllık izin ve sosyal güvenlik hakları, bir ölçüde de olsa ekonomik ve sosyal bakımdan güvence altına alınmalarını sağlarken, ülke ve aile ekonomilerine de katkı sağlamış olmaktadır.

Kamu ve özel kurum ve kuruluşlarında yapılan mesleki eğitim, Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik

Bakanlığınca denetlenir. Denetlemenin yöntem ve esasları 1.4.1987 de Resmi Gazetede yayımlanan "Çıraklık ve İşletmelerde Yapılan Meslek Eğitiminin Denetimi Hakkında Yönetmelik"te düzenlenmiştir.

Kanunda, mesleki eğitimin yaygınlaştırılması, yetiştirilen insan gücünün sayı ve kalite olarak arttırılması, mesleki ve teknik alanda iş öncesi ve meslek içi eğitim programlarının özel ve kamu işyerlerinde verimliliği arttırıcı ilkeler çerçevesinde yürütülmesini sağlamak amacıyla Bakanlık emrinde ve Merkez Bankası nezdinde bir fon kurulması hükme bağlanmıştır. (K/ 32) Fonun gelir kaynakları ve kullanım alanları 5.8.1990'da Resmi Gazetede yayımlanan "Çıraklık, Mesleki ve Teknik Eğitim Geliştirme ve Yaygınlaştırma Fonu Yönetmeliği"nde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Elli ve daha fazla işçi çalıştıran ve mesleki eğitim kapsamına alınmakla birlikte öğrenci çalıştırma yükümlülüğünü yerine getirmeyen işverenlere yaptırım olarak fona para yatırmaları öngörülmüştür. Hükme göre; yükümlülüğünü yerine getirmeyen işverenler beceri eğitimi yaptırılması gereken her öğrenci için ve eğitim süresince her ay olmak üzere 18 yaşını bitirenlere ödenen asgari ücretin 2/3 oranında parayı fon hesabına yatırmakla yükümlü tutulmuşlardır. (K/ 24)

Diğer taraftan mesleki ve teknik eğitimi teşvik etmek amacıyla bu Kanun kapsamında öngörülen esaslarla beceri eğitimi yaptıran işverenlerin ödüllendirilmesi hükme bağlanmıştır. Bu yükümlülüğü yerine getiren gerçek ve tüzel kişilere, Gelir ve Kurumlar Vergilerinden fona ödedikleri tutarın % 50'sinin teşvik primi olarak iade edilmesi, ilgili hüküm içinde yer almaktadır. (K/ 33)

Teknolojideki değişmeler istihdamın sektörel dağılımını ve işgücünün yapısını da değiştirmektedir. Eğitimli ve vasıflı işgücüne olan talep günden güne artmaktadır. Bu anlamda;

♦ işgücü piyasasında işverenlerin değişen gereksinimlerini karşılamak,

♦ mesleki ve teknik eğitimi geliştirmek,

♦ işgücünü vasıf olarak geliştirmek böylece işgücünün istihdam olanaklarını arttırmaya katkıda bulunmak amacıyla 3308 sayılı kanun çerçevesinde işverenlere belirli koşullar altında öğrenci çalıştırma zorunluluğu getirilmiştir. Ancak Kanunun çıkış amacı mesleki ve teknik eğitimin sağlanması olduğu halde, uygulamada bu amacın suistimal edildiği ve işverenlerin büyük bir bölümünün bu öğrencileri eğitmek, bilgilendirmek yerine bir işçi gibi çalıştırdıkları gözlenmektedir.

SONUÇ

1982 Anayasası çalışmayı herkesin hakkı ve ödevi olarak düzenlemiş, herkesin dilediği alanda çalışma ve sözleşme özgürlüğünü güvence altına almıştır. Ancak toplumda çalışmak isteyen herkesin bu hakkını eşit olarak kullanamaması, özellikle sakat ve eski hükümlülerin iş bulmakta zorlanmaları nedeniyle işverenlere bu kişilerle sözleşme yapma zorunluluğu getirilmiştir.

Türk Çalışma Mevzuatında ilk kez 1967 yılında yer alan sakat ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğu, ancak 1971 yılından sonra uygulama alanı bulabilmiştir. Yakın bir zamana kadar üzerinde pek çok değişiklik yapılan bu düzenleme, yine de kanunda yer alış amacına uygun olarak işletilememiştir. Bunun nedenleri arasında:

♦Toplumda sakatlığın gizlenmesi gerekli bir husus olarak algılanması nedeniyle, sakatların büyük çoğunluğunun eğitilmiş kalifiye işgücü konumunda olmaması,

♦Eski hükümlülerin toplum tarafından potansiyel suçlu olarak görülüp önyargılı ve kuşkulu yaklaşılması ve kimi zaman ailesi tarafından bile dışlanması,

♦Hem sakat hem de eski hükümlüler için mesleğe yöneltme ve rehabilitasyon hizmetlerinin eksikliği nedeniyle toplumla uyum güçlüğü ve iş bulabilseler bile mevcut işlerini koruma zorluğu,

♦Yasal zorunluluk olmadıkça çalıştırma eğiliminde olmayan işverenlerin davranışları,

♦Sakat ve eski hükümlü çalıştırma yükümlülüğüne uymayan işverenlere uygulanan para cezalarının caydırıcılıktan uzak, çok düşük miktarlarda olması,

♦Çalıştırma zorunluluğuna uymayan işverenlere uygulanan para cezalarının ortak bir fonda toplanarak, bu kişilerin eğitim ve rehabilitasyonu için kullanımının sağlanamaması,

♦Çalıştırma zorunluluğuna uymayan işverenler için cezai yaptırım dışında hukuki yaptırıma yönelik herhangi bir düzenlemenin olmaması,

♦İşverenleri sakat ve eski hükümlü çalıştırmaya teşvik edecek bir takım sübvansiyonların olmaması, sayılabilir.

Son dönemde getirilen yasal değişikliklerle çalıştırma zorunluluğu yeniden düzenlenmiştir. Nüfusun artışı ile birlikte sakat ve

eski hükümlü sayısındaki artış paralelinde işverenlerin sakat ve eski hükümlü çalıştırma kontenjanları %2 den %3 e çıkarılmıştır. Düzenlemeye işlerlik kazandırmak amacıyla çalıştırma zorunluluğuna uymayan işverenler için uygulanacak para cezası ciddi boyutlarda arttırılmıştır. Böylece sakat ve eski hükümlü çalıştırmaktansa para cezasını ödeyerek yükümlülükten kurtulmak isteyen işverenlerin bu eğilimi önlenmeye çalışılmıştır. Diğer taraftan işverenlerin çalıştırma zorunluluğuna uymamaları halinde hukuki yaptırıma yönelik (sözleşme yapmaya zorlayacak) herhangi bir düzenlemenin olmaması, bir ölçüde ciddi şekilde arttırılan para cezası ile kapatılmaya çalışılmıştır. İşverenleri sakat ve eski hükümlü çalıştırmaya teşvik etmek amacıyla belirlenen kontenjanın üzerinde işçi çalıştırmaları halinde bu işçilerin işveren sigorta prim paylarının %50 sinin hazine tarafından ödenmesi öngörülmüştür. Ayrıca toplanan paraların sakat ve eski hükümlülerin mesleki eğitimleri ve rehabilitasyonları için ortak bir hesapta toplanacak olması, bu tür kişilerin istihdam edilebilme olasılıklarını artıracaktır.

Yapılan değişiklikler, geçmişte tam anlamıyla uygulama alanı bulamayan sakat ve eski hükümlü istihdamını çözmeye yönelik olarak getirilmiştir. Ancak işverenlerin gönüllü olmadıkları bir uygulamayı ağır para cezaları ile yürürlükte tutmak yerine, işverenleri koruyucu ve özendirici birtakım önlemler alarak ve bu konuda toplumu bilinçlendirerek bu uygulamanın kolaylaştırılması sağlanabilir. Nitekim değişiklikten önce daha düşük olan kontenjanların dahi doldurulmadığı düşünülürse, arttırılan kontenjanların gönüllü uygulama alanı bulabilmesi ancak, devletin sübvansiyonu zorunlu kontenjanlar için öngörmesi halinde daha mümkün gözükmektedir. Kontenjanın üzerinde işçi çalıştırılması halinde ise bu işçilerin işveren sigorta prim paylarının tamamının hazine tarafından ödenmesi bu yükümlülüğün yerine getirilmesini kolaylaştırabilir. Diğer taraftan kontenjan artırımlarının kısa bir süre sonra veya hemen yürürlüğe girmiş olması da, işverenlerin bu konudaki yükümlülüklerini yerine getirmelerini zorlaştırmaktadır. Oysaki yeniden işe alınacak sakat ve eski hükümlülerin temin edilmesi için makul bir sürenin öngörülmesi yerinde olurdu.

Zorunlu çalıştırma kapsamı içinde olan bir diğer grup terör eylemleri nedeniyle şehit veya malul olan kişiler ve yakınlarıdır. Özellikle devletin güvenliğini ve bütünlüğünü koruyan kamu görevlileri, er ve erbaşlar için getirilen düzenleme çok anlamlıdır. Ancak bu kişilerin zorunlu çalıştırılmalarına yönelik düzenlemenin kamu sektörü için bağlayıcı ve özel sektör için tercihli olması daha uygun olabilirdi. Ya da her iki sektör için zorunlu olarak düzenlenmesi halinde, eşit kontenjanlarla düzenlenmeli ve özel sektörde bu kapsamda çalıştırılan

işçilerin sigorta prim paylarının devlet tarafından ödenmesi hükmün işlerliğini arttırabilirdi.

Zorunlu çalıştırma kapsamı içinde olmakla birlikte, değişik bir boyutu oluşturan teknik ve meslek lisesi öğrencilerinin çalıştırılmaları ise tamamen eğitim-öğretim amaçlı bir ilişkidir. Teorik bilgilerin uygulamaya yönelik bilgilerle geliştirilmesi ve işgücü piyasasında işverenlerin değişen taleplerini karşılamak açısından yerinde bir düzenlemedir. Ancak uygulamada bu amacın suistimal edildiği ve işverenlerin öğrencileri birer işçi gibi çalıştırdıkları gözlemlenmektedir. Çalışan öğrencilerin sadece beceri eğitimi almak amacıyla orada olmalarını sağlama için, sadece bu tür işyerlerindeki denetimlerinin sık yapılması yerinde olacaktır.

KAYNAKLAR

Aktay, A. Nizamettin, "Hizmet Akdi Yapma Mecburiyeti ve Hükümleri", ***Gazi Ün. İ.İ.B.F. Dergisi***, Cilt 1, Sayı 1-2, Ankara 1985.

Aktay, A. Nizamettin, "1475 Sayılı İş Kanununun Eleştirilen Düzenlemeleri ve Mevcut Durumun Düzeltilmesi", ***Yargıtay Dergisi***, Cilt 18, Sayı 4, Ekim 1992.

Altan, Ömer Zühtü, "Eski Hükümlülerin Çalıştırılmasında Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması", ***Eskişehir İ.T.İ.A. Dergisi***, Cilt XVI, Sayı 1, Ocak 1980.

Altan, Ömer Zühtü, "1475 Sayılı İş Kanunu 2869 Sayılı Kanun ile Değiştirilen Hükümleri ve Değerlendirmesi", ***Anadolu Üni. İ.İ.B.F. Dergisi***, Cilt II, Sayı 2, Haziran 1984.

Altan, Ömer Zühtü, "Kota Tekniği ve Kota Oranlarının Yükseltilmesi, Ülkemizde Daha Çok Sakatın İstihdam Edilebilmesine Yardımcı Olabilir mi?", ***Mercek Dergisi***, MESS Yayını, Nisan 1998.

Bilgin, Kamil Ufuk, "Çalışan ve Çalışmak İsteyen Özürlülerin Verimliliklerinde Mesleki İyileştirme", ***3. Verimlilik Kongresi***, Bildiriler, MPM Yay. No:599, Ankara 1997.

Çelik, Nuri, ***İş Hukuku Dersleri***, 5. Bası, İst. 1980.

Çelik, Nuri, ***İş Hukuku Dersleri***, 13. Bası, İst. 1996.

Çenberci, Mustafa, ***İş Kanunu Şerhi***, Sevinç Matb., 3. Baskı, Ankara 1976.

Demir, Fevzi, Mukayeseli Hukukta ve Türk Hukukunda Çalışma Hakkının Korunması (İş Güvencesi), Belediye-İş Send. Yay. No: 3, İstanbul 1986.

Ekin, Nusret, ***Gelişen Ülkelerde ve Türkiye'de İşsizlik***, İst. Ün. İkt. Fak. Yay. No: 296, İstanbul 1971.

Ekonomi, Münir, ***İş Hukuku***, Cilt I, Ferdi İş Hukuku, İstanbul 1984.

Erkul, İhsan, "Eski Hükümlüler ve Çalışma Sorunları", ***Eskişehir İ.T.İ.A. Dergisi***, Cilt XII, Sayı 2, Haziran 1976.İktisadi Kalkınma Vakfı, Avrupa Topluluğu Sosyal Bildirgesi Çerçevesinde Sosyal Politika Uygulamaları, Yayın No: 111, İstanbul 1992. İLO, Çalışma Yaşamının Uluslararası Kuralları Bir Özet, TÜRK-İŞ Yayını, Ankara, 1989.

Koçyıldırım, Şener, "Görme Özürlülerin İstihdamını Zorlaştıran Etmenler ve Önyargılar", ***Görme Özürlülerin Mesleki Rehabilitasyonu ve İstihdamı Konferansı***, Altı Nokta Körlere Hizmet Vakfı, Yayın No: 2, Ankara 1995.

Koray, Meryem, ***Endüstri İlişkileri***, İzmir 1987.

Koray, Meryem-Topçuoğlu, Alper, ***Sosyal Politika***, Bursa 1995.

Kurt, Dilek, "Çalıştırma Zorunluluğu: İstihdam İçin Çözüm mü?*",* ***Mercek Dergisi***, MESS Yayını, Temmuz 1997.

Kutal, Gülten, "Sakatların Ekonomik Hayata Katılması", ***İş Hukukunun Ulusal ve Uluslararası Temel ve Güncel Konuları***, Kamu-İş Yayını, Ankara 1993.

Ölçen, Ali Nejat-Ölçen Makbule, ***Özürlüler Hukuku***, Almanya'da Özürlülerin Üretken Dünyası, Zihinsel Yetersiz Çocukları Yetiştirme ve Koruma Vakfı Yay. No: 1, Ankara 1991.

Sakatları Koruma Milli Koordinasyon Kurulu Yayını, ***Sakatlara Yönelik Hizmetler Raporu***, Ankara.

Sayın, Ali Kemal, "Yasal Açıdan Sakat İşçi Kavramı ve Bu İşçilerin Mesleki Rehabilitasyonu", ***Sabahattin Zaim'e Armağan, İkt. Fak. Mecmuası***, 1994/B-3, Cilt 1-4, İstanbul 1996.

Selçuki, Sabih, ***İlmi-Kazai İçtihatlarla İş Kanunu***, İstanbul 1973. Sosyal Planlama Genel Md., Araştırma Dairesi, ***Sakatlar İçin Sosyal Politika Dökümanı***, II. Baskı, Şubat 1992.

Talas, Cahit, ***Toplumsal Politika***, Ankara 1990.

Tunçomağ, Kenan, ***İş Hukuku***, Cilt 1, Dördüncü Bası, İstanbul 1986.

Tunçomağ, Kenan, ***İş Hukukunun Esasları***, İstanbul 1988.

Turan, Kamil, ***Ferdi İş Hukuku***, Kamu-İş Yayını, Ankara 1993.

TBMM, Özürlülerin Problemlerini Araştırma Komisyonu Raporu, Şubat 1993.

Uşan, M. Fatih, İş Hukuku'nda Sakat İstihdamı, Türkiye Sağlık İşçileri Sendikası Yayını, Ankara-1999.

Yener, Samira, "Sakatların İstihdamı", ***İstihdam Seminerleri 4***, İş ve İşçi Bulma Kurumu, Sakatların İstihdamı Yayın No: 266, Ankara 1991.

DİĞER KAYNAKLAR

1982 Anayasası.

1475 sayılı İş Kanunu.

854 sayılı Deniz İş Kanunu.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu.

3308 sayılı Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu.

3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu.

4131 sayılı Terörle Mücadele Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun (R.G. 16 Kasım 1995).

4382 sayılı İş Kanunu, İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile 572 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (R.G. 24 Ekim 1998).

572 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname (R.G. 6 Haziran 1997).

Sakatların İstihdamı Hakkında Tüzük (R.G. 16 Mart 1987).

Sakatların İstihdamı Hakkında Tüzükte Değişiklik Yapılmasına Dair Tüzük (R.G. 6 Ocak 1997).

Eski Hükümlülerin İstihdamı Hakkında Tüzük (R.G. 17 Mart 1987).

Eski Hükümlülerin İstihdamı Hakkında Tüzükte Değişiklik Yapılmasına Dair Tüzük (R.G. 24 Aralık 1996).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Tarafından Yayımlanan Özürlü ve Eski Hükümlülerin İstihdamı ile İlgili Tebliğ (R.G. 27 Ocak 1999).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Tarafından Yayımlanan Özürlü ve Eski Hükümlülerini İstihdamı İle İlgili Tebliğ'de Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ (R.G. 20 Nisan 1999).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Tarafından Yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İşçi Olarak İstihdam Edilecek Özürlüler Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği (R.G. 11 Eylül 1999).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Tarafından Yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İşçi Olarak İstihdam Edilecek Eski Hükümlülere Uygulanacak Sınav Yönetmeliği (R.G. 11 Eylül 1999).

Sakatların Mesleki Rehabilitasyonu ve İstihdamı Hakkında 159 sayılı ILO Sözleşmesi (R.G. 13 Eylül 1999).

Sakatların Devlet Memurluğuna Alınma Şartları ile Hangi İşlerde Çalıştırılacakları Hakkında Yönetmelik (R.G. 27 Temmuz 1983).

Sakatların Devlet Memurluğuna Alınma Şartları ile Hangi İşlerde Çalıştırılacakları Hakkında Yönetmelik'in Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik (R.G. 16 Ekim 1986).

Sakatların Devlet Memurluğuna Alınma Şartları ile Hangi İşlerde Çalıştırılacakları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (R.G. 9 Ekim 1998).

Sakatların Devlet Memurluğuna Alınma Şartları ile Hangi İşlerde Çalıştırılacakları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (R.G. 9 Şubat 1999)

İçişleri Bakanlığı Tarafından Yayımlanan Terör Eylemleri Nedeniyle Şehit ve Malul Olanların Yakınlarının ve Çalışabilecek Durumdaki Malullerin Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İstihdamı Hakkında Yönetmelik (R.G. 29 Mart 1996)

İçişleri Bakanlığı Tarafından Yayımlanan Terör Eylemleri Nedeniyle Şehit ve Malul Olanların Yakınlarının ve Çalışabilecek Durumdaki Malullerin Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İstihdamı Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik (R.G. 2 Kasım 1996).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Tarafından Yayımlanan Terör Eylemleri Nedeniyle Şehit Olan veya Çalışamayacak Derecede Malul Kalan Kamu Görevlileri ile Er ve Erbaşların Yakınlarının Malul Olup da Çalışabilir Durumda Olanların İstihdamı Hakkında Yönetmelik (R.G. 29 Mart 1996)

V. YÖNETİM ve İNSAN KAYNAKLARI:

SOSYAL SİYASET'TEN ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ'NE / ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ'NDEN İNSAN KAYNAKLARI'NA?

"ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ÖĞRETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA" ÜZERİNE DÜŞÜNCELER

Prof. Dr. Mustafa Yaşar TINAR [*]

Üniversitelerimizdeki bilim alanları arasında ekonomik, teknolojik ve sosyal gelişmelerden en çok etkilenenlerden birisi, kuşkusuz bugünkü ismiyle Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri'dir. Ülkemizde konuyla ilgili kurumsal anlamda bilimsel faaliyetlerin başlangıcı sayılabilecek, 1934 yılında İstanbul Üniversitesi bünyesinde İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü'nün Gerhard KESSLER tarafından kurulmasından[1] bu yana, alanın ismi ve içeriği çalışma yaşamını çevreleyen koşullara ve eğilimlere göre değişiklik göstermiştir.

Başlangıçtaki Sosyal Siyaset yaklaşımı, dar anlamda sanayileşme sürecinde ortaya çıkan sosyal sorunların analizi ve sınıflar arasındaki çıkar uyuşmazlıklarını gidererek sosyal adaleti sağlama hedefine yönelik iken, geniş anlamda sanayileşme öncesini de içine alacak şekilde, toplumsal barış ve sosyal adalet içinde kalkınma ve refah düzeyini artırma amacı doğrultusunda, sosyal yaşamın bütün sorunlarını ilgi alanı içinde görmüştür. Bu yaklaşımın her iki türünde de göze çarpan husus, devlet müdahaleciliğinin ön planda tutulmasıdır. Sosyal Siyaset Yaklaşımı'nın bugünlere ve yarınlara taşınacak önemli iki noktası, kuşkusuz "sosyal adalet" ilkesi ile uyuşmazlıkların tarafları arasında "dengeleyici unsur olma işlevi"dir.

---

[*] **Dokuz Eylül Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

[1] Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. DERELİ, T. (1999) : "Üniversitelerimizde Son 50 Yılda Sosyal Politika, Çalışma Ekonomisi ve İş Hukuku Bölümlerinin Geçirdiği Evrim ve Çalışma Hayatımız", (Bu tebliğ, 1 Ekim 1999'da Türk Tarih Vakfı Semineri'ne sunulmuştur);
ÖZDEMİR, S. (1998) : "Yüksek Öğretimde Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Öğretimi", ***Prof. Dr. Metin KUTAL'a Armağan***, TÜHİS Yayını, Ankara, s. 727-735.

Sanayileşme süreci içinde devletin rolünün göreceli olarak azalması, özel sektör girişimciliğinin ve işçi sendikalarının gelişip güçlenmesi, çalışma yaşamında toplu pazarlık düzeninin yerleşmesi sonucu, sosyal tarafların kendi aralarındaki etkileşim artmış, Endüstri İlişkileri kavramı ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu gelişmelere paralel olarak üniversitelerdeki öğretimde Sosyal Siyaset bölümleri, 80'li yılların başlarında yerlerini YÖK oluşumu ile birlikte "Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri" Bölümlerine bırakmıştır.

Sözkonusu değişim, eskiden neredeyse tamamen genel "İktisat"a yakın bir yerde bulunan bölüm ilgi alanlarını "İşletme"ye de yakınlaştırmıştır. Özellikle Yönetim ve Çalışma Psikolojisi ile Yönetim ve Çalışma Sosyolojisi'ne anabilim dalları olarak yer verilmiş olması, İşletme Öğretiminde, işletme çıkarları açısından çalışan insandan azami ölçüde yararlanmak hedefini önplanda gören, "işletme yönetimi yaklaşımı" diyebileceğimiz bir yaklaşımla, psikoloji ve sosyoloji'yi tek yönlü olarak kullanma eğilimine/ "dengeleyici" ve "sosyal adalet"i gözeten bir alternatif sunulması açısından ilginçtir. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri'nin Sosyal Siyaset'ten devraldığı bu yaklaşım, çalışan insanın çalışma yaşamına yönelik ihtiyaçları ile çalışma yaşamının çalışan insana yönelttiği talep ve zorunlulukların eşit değerde kabul edilip çıkar birliğinin ve uzlaşmanın işletmelerde önemli bir hedef olarak benimsenmesine çalışmıştır[2].

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümleri/ küreselleşme ile dünya çapında yaşanan büyük değişimin sonucu olarak tekrar yeniden yapılanmanın eşiğine gelmiş bulunmaktadır. Küreselleşme, ileri teknolojiler, neo-liberal politikalar, esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşması, istihdam yapısındaki değişmeler ve sendikacılığın güç kaybetmesi, yeni arayışları, farklı yaklaşımları gündeme getirmektedir[3].

Küreselleşme sürecindeki gelişmeler, çalışma yaşamında büyük bir dönüşüm başlatmış, rekabet yeteneğini ve buna bağlı olarak "insan kaynağı" kavramını ve "birey"i bugüne kadar hiç olmadığı ölçüde önplana çıkarmıştır. "Bireyin zaferi", sanki Endüstri İlişkileri Sistemi'nin üç aktörü arasında kendine "dördüncü" özel bir yer açılmasına neden olmuştur. Bugün sadece işletmeler düzeyinde değil, uluslar ve uluslarüstü düzeyde de "insan kaynağı", ekonomik ve sosyal kalkınmanın en kritik faktörlerinden biri haline gelmiştir. Öte yandan, küreselleşmenin bir sonucu olarak tüm dünyada eşitsizliklerin artması, sosyal adaleti sağlayıcı ve dengeleyici politikaların yakın bir gelecekte öncelikle uluslararası düzeyde büyük önem kazanacağının işaretlerini vermektedir. Dışa açık, piyasa ekonomisini benimsemiş ülkelerde büyük

[2] TINAR, M.Y. (1996) : ***Çalışma Psikolojisi***, İzmir, s. 25-26.
[3] DERELİ (1999), a.g.m.

değişimlere neden olan rekabet koşullarının, uluslararası düzeyde ve büyük ölçüde ulusal politikaların etkisinden bağımsız bir şekilde oluşması, ulusal düzeyde sosyal politika ve sosyal devlet icraatlarını tartışılır hale getirmektedir. Kalkınmış ülkelerin birçoğunda "sosyal devletin yeniden yapılanması" yönünde yoğun tartışma ve uygulamaların gündemde olması, bunun kanıtı olarak görülebilir. Bu bağlamda, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri alanındaki yeni eğilimlerin odak noktasını, yerel (kurumsal-ulusal) düzeyde "insan kaynaklarının geliştirilmesi" ve "küresel sosyal siyaset" kavramlarıyla özetlemek mümkündür.

DÖNÜŞÜMÜN İŞARETLERİ

Endüstri İlişkilerindeki değişimin en önemli göstergelerinden birisi, kuşkusuz sendikaların kan kaybetmesi ve bunun neden olduğu arayışlardır. Beden işçiliğinin eski önemini kaybederek ikinci plana itilmesi ve fikir işçiliğinin, vasıflı işçiliğin ön plana geçmesi, çalışma koşullarında esnekleşme ihtiyacının artması, özelleştirmenin ana politikalardan biri haline gelmesi gibi nedenler sendikalaşma oranında düşüşlere yol açmıştır[4].

DRUCKER'e göre, bu olgu karşısında sendikaların önünde üç seçim yolu bulunmaktadır. Bunlardan ilki, işçi sendikalarının gelişmeleri hiçbir şey yapmadan seyredip giderek yok olmaları, ikincisi siyasi güç yoluyla şirket yönetimleri karşısında bazı yasal haklar elde ederek varlıklarını sürdürmeye çalışmaları, üçüncüsü ise, durup işlevleri üzerinde yeniden düşünmeleridir[5]. Sendikaların kendilerini yeniden yaratmalarını sağlayacak son seçenek, sendikaların toplumun insan potansiyeli ve insan kaynağının en iyi şekilde değerlendirilmesiyle ilgilenmelerini gerekli kılmaktadır. Buna göre sendika, yönetimin yanlışları, keyfi davranışları ve gücünü kötüye kullanımı karşısında çalışanların temsilcisi olma rolünü yine koruyacaktır. "Bu, düşmanca bir ilişki olmayacak ve İskandinavya'daki Ombudsman'ın ilişkisine benzeyecektir. Verimlilik ve kalite konusunda, ticari teşebbüsün rekabet gücünün sürdürülmesi konusunda yönetimle birlikte çalışacak, böylece de üyelerinin işlerini ve gelirlerini korumuş olacaktır[6]."

[4] KUTAL, M. (1999) : "Yeniden Yapılanma Sürecinde Sendikalar", ***Sosyal Politika Tartışmaları III***, İş Hukuku'nda Yeniden Yapılanma, HABER-İŞ Yayını, Ankara, s. 119-139, burada s. 120-124.
[5] DRUCKER, P.F. (1993) : ***Yeni Gerçekler***, 3. Baskı, T. İş Bankası Yayını, Ankara, s. 197.
[6] DRUCKER, P.F. (1993), a.g.e., s. 197.

Sendikaların ve geleneksel yaklaşımlarının değişmesi gerektiği yönündeki görüşlerin, sadece bilim dünyasından değil[7], sendika çevrelerinden de gelmesi, konunun ciddiyeti ve öneminin bir işareti olarak görülebilir. Almanya'daki Madencilik, Kimya ve Enerji İşkolu Sendikası Başkanı Hubertus SCHMOLDT, giderek karmaşıklaşan çalışma yaşamında, çözümler geliştirmekte yetersiz kaldıklarını kabul etmekte ve eğer sendikalar daha açık ve değişime hazır olamazlarsa, gelecekte sorunların büyüyeceğini vurgulamaktadır[8].

Türkiye'de de örneğin HAK-İŞ Genel Eğitim Sekreteri Yusuf ENGİN, insan kaynakları politikaları ve sendikal ilişkilerin birlikte geliştirilmeleri gereğine işaret ederek "sendikaların da değişen insan kaynakları yönetim sisteminde etkin olarak yerlerini almaları" gerektiğini ifade etmektedir[9]. TOLEYİS Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Uzmanı Sayım YORGUN da, sendikaların küresel koşullara uyumunu, yeni ihtiyaçlara göre yapılanarak, yeni stratejiler uygulamalarını zorunlu görmektedir[10].

İnsan Kaynakları konusunun Endüstri İlişkileri konusunda söz sahibi kuruluşların gündeminde giderek daha çok yer alması da, bu alanda yaşanan dönüşümü ortaya koymaktadır. Avrupa İşverenler Örgütü'nün 1993'teki yıllık toplantısını "İnsan Kaynakları Yönetimi" konusuna ayırması[11], Uluslararası Endüstri İlişkileri Derneği'nin 1995'teki 10. Dünya Kongresi'nde, dernek başkanının açış konuşmasında Endüstri İlişkileri araştırmalarında bir rönesansın yapılması gereğinden söz etmesi, derneğin 1998'de gerçekleştirdiği 11. Kongre'de ise "Gelişen Rekabet ve Sosyal Adalet" konusunu ele alması[12] ve nihayet 2000 yılındaki 12. Kongre'nin ana konusunun "Küresel Entegrasyon ve 21. Yüzyılda Endüstri İlişkileri ile İnsan Kaynakları Yönetimi'nin Geleceği" olarak belirlenmesi bu alandaki arayış ve eğilimlerin yönünü göstermektedir.

---

[7] Çeşitli görüşler için bkz. EKİN, N. (1996) : "Değişim ve Sendikaların Geleceği", ***MESS Mercek***, Yıl: 1, Sayı: 2 (Nisan '96), s. 18-35; ZENGİNGÖNÜL, O. (1998) : "21. Yüzyıl'a Doğru Sendikacılığın Sorunları", ***MESS Mercek***, Yıl: 3, Sayı: 12 (Ekim '98), s. 74-83.

[8] WIRTSCHAFTSWOCHE (1999) : ***Mehr Wahlmöglichkeiten***, Sayı: 40 (30.9.1999), s. 26.

[9] ENGİN, Y. (1998) : "Değişen İnsan Kaynakları Yönetim Sisteminde Sendikalar", ***MESS Mercek***, Yıl: 3, Sayı: 11 (Temmuz '98), s. 35-40, burada s. 39.

[10] YORGUN, S. (1999) : "Küreselleşmenin Türk Sendikacılık Hareketine Etkileri", ***MESS Mercek***, Yıl: 4, Sayı: 14 (Nisan '99), s. 25-35, burada s. 35.

[11] Bunun için bkz. FREE EMPLOYER (1993) : ***The Information Bulletin Of The International Organization Of Employers***, Cenevre, Sayı: 5 (Eylül-Ekim '93).

[12] Bunun için bkz. EKİN, N. (1999) : "Esneklik Çağı...", ***MESS Mercek***, Yıl: 4, Sayı: 15, (Temmuz '99), s. 6-14, burada s. 7.

Uluslararası Çalışma Örgütü ILO'nun 1999 yılındaki Uluslararası Çalışma Konferansı'nda sunulan "İnsana Yakışır İş" başlıklı Genel Direktörün Raporu'nda da üç ilginç saptama dikkat çekicidir[13]:

- "Ekonomik liberalleşme politikaları, devlet, işçi ve işveren arasındaki ilişkileri değiştirmiştir. Bugün ekonomik sonuçları, sosyal taraflar arasındaki uzlaşmadan, yasal düzenlemelerden ya da devlet müdahalelerinden çok, piyasa güçleri etkilemektedir."

- "Değişen üretim sistemleri bağlamında, eğitimin gerek ekonomik, gerekse sosyal hedefler açısından taşıdığı merkezi önem giderek daha fazla kabul edilmektedir. Hiçbir toplum, halk yeterli bilgi ve becerilere sahip değilse, bu küreselleşmiş ortamda başarı kazanamaz."

- "Dünyanın çeşitli bölgelerinden derlenen kanıtlar, sendikaların varlığının, insan kaynakları yönetiminde yeni tekniklerin uygulanmasını kolaylaştırabileceğini göstermektedir."

İnsan Kaynakları'nın artan önemi, "insan sermayesi", "sosyal sermaye", "insana yatırım", "beyin avcılığı", "entellektüel sermaye", "insani gelişmişlik" gibi kavramların ön planda yer aldığı eserlerle de sık sık gündeme gelmekte, konu Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümlerinde çalışan öğretim elemanlarının bilimsel çalışmalarında da, eskisinden çok daha fazla ele alınmaktadır. Bu çerçevede SELAMOĞLU[14], AYTAÇ[15], AKGEYİK[16] ve OKAKIN'ın[17] çalışmaları örnek olarak gösterilebilir.

Dönüşümün bir başka göstergesi de, İstanbul Üniversitesi'nde Sosyal Siyaset Kürsüsü'nün temelini oluşturan İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü'nün isminin geçirdiği isim değişikliğidir. 80'li yılların başlarında Çalışma ve Endüstri İlişkileri Araştırma Merkezi ismini alan enstitü, 1996'da yapılan ikinci bir değişiklikle bugün "İnsan Kaynakları Araştırma Merkezi" ismiyle Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü elemanlarının yönetiminde faaliyetlerini sürdürmektedir[18].

Endüstri İlişkilerindeki dönüşüm, dünya üniversitelerindeki yapılanma üzerinde de etkili olmaktadır. Internet üzerinden yaptığımız

---

[13] ILO (1999) : "İnsana Yakışır İş", ***Genel Direktörün Raporu***, Cenevre/Ankara, s. 6, 42, 67.
[14] SELAMOĞLU, A. (1998) : ***Küreselleşme Sürecinde İnsan Kaynağı***, TÜHİS Yayını, İstanbul.
[15] AYTAÇ, S. (1997) : ***Çalışma Yaşamında Kariyer***, Epsilon Yayıncılık, İstanbul.
[16] AKGEYİK, T. (1998) : ***Stratejik Üretim Yönetimi***, Sistem Yayıncılık, İstanbul.
[17] OKAKIN, N. (1996) : "Türkiye'de İnsan Kaynakları Yönetiminde Planlama, Aday Toplama ve Personel Seçimi Süreçleri Nasıl İşliyor?", Marmara Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Yayınlanmamış Çalışma.
[18] DERELİ (1999), a.g.m.

bir araştırmada[19], Avustralya'da University of Sydney'in "Industrial Relations and Human Resource Management", University of Western Sydney, Nepean'ın "Human Resource Management and Industrial Relations", İngiltere'de Lancaster University'de "Human Resource Development", Brunel University'de "Human Resources and Employment Relations", Keele University'de "Human Resource Management / Industrial Relations" dallarında yüksek öğretim yapıldığı saptanmıştır. Ayrıca, birçok üniversitede İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkileri'yle ilgili konuları birarada içeren çeşitli eğitim programlarına rastlanmıştır.

Öte yandan, bazı ülkelerin Türkiye'deki Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile eşdeğer bakanlıklarının isimlerinde de "İnsan Kaynakları" kavramının kullanılması, konunun bazı kesimlerce iddia edildiği gibi, gelip geçici bir "moda" olmadığını, eskiden beri var olan, "makro" boyuta da sahip, kalıcı bir gelişme trendine işaret ettiğini göstermektedir. Sözkonusu bakanlıkların isimleri, örneğin Avustralya'da "Endüstri İlişkileri", Bahamalar'da "İnsan Kaynakları ve Eğitim", Ekvador'da ve Namibya'da "Çalışma ve İnsan Kaynakları", Endonezya'da ve Singapur'da "İnsangücü", Kanada'da "İnsan Kaynaklarını Geliştirme" ve Malezya'da "İnsan Kaynakları"dır[20]. İnsangücü ya da İnsan Kaynakları kavramlarının özellikle gelişmekte olan ülkeler tarafından tercih edilmiş olması dikkat çekicidir.

Sonuç olarak, Sosyal Siyaset kavramıyla başlayan sürecin, Endüstri İlişkileri konusu ile zenginleştirildikten sonra, rekabet, verimlilik, kalite, eğitim gibi konuları da ilgi alanına eskisinden çok daha yoğun şekilde almaya başladığı görülmektedir. Kuşkusuz her yeni şemsiye kavram, eski konuları içeriğinden söküp atmamakta, yenileriyle yoğrularak güncel sentezlere zemin hazırlamaktadır.

İNSAN KAYNAKLARI'NIN UNUTULAN MAKRO BOYUTU

[19] Sözkonusu araştırma ve bu makaleye kaynak oluşturma sürecindeki değerli katkıları için, çalışma arkadaşlarım Araş. Gör. Barış SEÇER'e, Araş. Gör. Özlem ÇAKIR'a ve Araş. Gör. Şebnem SEÇER'e teşekkür ederim.

[20] IŞIK, R. (1998) : "Türkiye'de Çalışma Yönetimi: Türkiye'de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Yeniden Örgütlenmesi", DERELİ, T./AKGEYİK.T. (Yay. Haz.) (1998) : ***III. Uluslararası Endüstri İlişkileri Kongresi*** (14-16 Ekim 1998) Bildiri Kitabı, İstanbul, s. 205-221, burada s. 220-221.

Son yıllarda ülkemizde İnsan Kaynakları kavramının gazete eklerinde iş ve eleman arama ilanlarıyla özdeşleştirilmesi ve neredeyse tamamen işletme yönetimi boyutuyla ele alınması, konunun özellikle Türkiye gibi genç nüfusa sahip ülkelerde büyük önem taşıyan makro boyutunun ihmal edilmesine neden olmuştur. Oysa kavram, makro boyutuyla özellikle Eğitim Ekonomisi alanında, 70'li yıllardan beri Türkiye'de de kullanım bulmaktadır. Türk Eğitim Derneği'nin 1976 yılında yayınlamaya başladığı "Eğitim ve Bilim" isimli dergide yayınlanan makalelerde kavramın sık sık kullanıldığı görülmektedir[21].

Makroekonomik büyümenin kaynaklarına ilişkin araştırmalar, II. Dünya Savaşı öncesinde fiziki sermaye ağırlıklı olmuş, savaş sonrasında "gayri safi milli hasıla ve kişi başına gayri safi milli hasıla artışları ve farklılıkları, fiziki sermaye ile birlikte insan faktörünün verimliliğini etkileyen insan sermayesi unsurları ile açıklanmıştır[22]." Daha önce de vurgulandığı gibi, küreselleşme ve Enformasyon Toplumu'na geçiş, bütün toplumlar için insan kaynağının öneminde büyük bir sıçramaya yol açmıştır. Bundan böyle, insan kaynaklarını çağın gerekleri doğrultusunda geliştiremeyen ve kalkınmaya yönelik olarak değerlendiremeyen ulusların, Nusret EKİN'in deyişiyle, uluslararası yarışta "toz kaldıran" ülke olmaları hayal olacak, bu ülkeler "toz yutan" ülke statüsüne mahkum olacaklardır. Oysa "çağ, peşinden koşarak değil, önü kesilerek yakalanır." Yine EKİN'in deyişiyle, büyük bir değişim geçiren Doğu Avrupa ülkelerinde, Balkanlarda, örneğin Romanya'daki kamu kurumlarında, ışıkların sabahlara kadar yanmasının, insanların gece-gündüz çalışarak "Baragan Ovası'nı dikenlerin basması"nı, "Drakula'nın şatosundan çıkması"nı önlenmeye çalışmalarının arkasında bu neden vardır[23].

İnsan faktörü, eskiden beri sosyo-ekonomik kalkınmanın vazgeçilmez altyapı unsurlarından biridir. Bu bağlamda, "insan unsuru, girişimcilik, uzmanlaşmış işgücü, teknikerlik ve vasıfsız işçilik ile yöneticilik, eğitimcilik örgütsel ve teknik gelişme için araştırma, geliştirme, planlama ve ekonomi politikası alanındaki uğraşları ve

[21] Bkz. örneğin DALGIÇ, T. (1976) : "İnsan Kaynaklarının Gelişimini Ölçecek Bazı Kantitatif Göstergeler Üzerine", ***Eğitim ve Bilim***, Cilt: 1, Sayı: 2 (Temmuz '76), s. 5-7; VAIZEY, J: (1976) : "İnsan Kaynağı Sorunlarına Yeni Bir Bakış", ***Eğitim ve Bilim***, Cilt: 1, Sayı: 2 (Temmuz '76), s. 15-26.

[22] TUNÇ, M. (1997) : "Kalkınmada İnsan Sermayesi Yaklaşımları ve Türkiye'de İnsan Sermayesi Boyutunun Analizi", Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, s. 68.

[23] Nusret EKİN'in sözkonusu ifadeleri için bkz. ***EGEVİZYON*** (1999) : "Çağı Yakalama Kurulu Kurmalıyız", Nusret EKİN ile Röportaj, ESİAD Yayın Organı, Yıl: 7, Sayı: 27 (Temmuz '99), s. 27-28.

fonksiyonları kapsamaktadır[24]." Türkiye'nin sahip olduğu potansiyele paralel bir gelişme gösterememesinin, önemli ölçüde insan kaynaklarını yeterince harekete geçiremeyip değerlendirememesinden kaynaklandığı söylenebilir. Eğitime, araştırma ve geliştirmeye bütçeden ayrılan payların yıllar boyunca çok sınırlı ölçülerde kaldığı[25] ile 2000'li yıllara işgücünün yarısına yakınını tarım sektöründe istihdam ederek girilmesi[26] bu iddiayı yeterince destekleyen göstergelerdir.

Yapılan araştırmalara göre, Avrupa'da 37,7 olan çalışanların yaş ortalaması ülkemizde 31, iş dünyasındaki ortalama hizmet süresi ise, Avrupa'da 9.2, ülkemizde 5 yıldır[27]. Toplam nüfus içinde 15 yaş altındakilerin oranı % 30'lar düzeyinde olan ülkemizde, insan kaynaklarının çok önemli bir iç dinamik oluşturduğu muhakkaktır. Sosyo-ekonomik kalkınmada çok önemli mesafeler almış olan Doğu Asya ülkelerinin kalkınmasındaki temel unsurun eğitime verdikleri önem olduğu düşünüldüğünde[28], bu iç dinamiğin stratejik öneme sahip olduğu, önemin fiziki kaynakların kıtlığında daha da arttığı söylenebilir.

Sosyo-ekonomik kalkınmanın artık her zamankinden çok insan faktörünün niteliğine bağlı olduğu bir dönemde bulunmamız ve ülkemizin insan kaynağı açısından, Dünya Bankası milli servet hesaplamalarında, "dünya altıncısı" unvanını alacak kadar zengin olması[29], insan kaynaklarımızın bilimsel platformda sadece mikro boyutuyla değil, makro boyutuyla da derinlemesine analiz edilmesi ve değerlendirilmesi için çalışmayı zorunlu kılmaktadır. Demografik gelişmelerin çalışma yaşamı üzerindeki etkileri, ulusal düzeyde ve sektörel işgücü planlaması, mesleki ve teknik eğitim, genel eğitim politikaları, sağlık ve sosyal güvenlik politikaları, gençliğin sorunları, fırsat eşitliğinin sağlanması, beyin göçünün engellenmesi, kentleşme, göç, konut sektörü gibi konuların araştırılması ülkemiz için hayati öneme sahiptir. Anlaşılacağı gibi, bu konular aslında geniş anlamda Sosyal Politika'nın ilgi alanı ile büyük ölçüde örtüşmektedir. 1999 yılında TÜSİAD tarafından yayınlanan "Türkiye'nin Fırsat Penceresi, Demografik Dönüşüm ve İzdüşümleri"

[24] ERKAN, H. (1987) : ***Sosyo-Ekonomik Bölgesel Gelişme***, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir, s. 42.
[25] Bkz. TÜSİAD (1994) : ***Türkiye'de ve Dünyada Yükseköğretim, Bilim ve Teknoloji***, İstanbul, s. 41, 43, 82, 218.
[26] Bkz. KAMU-İŞ (1999) : ***Türk Çalışma Hayatı ve Ekonomisi ile İlgili Tablolar***, Ankara, s. 72.
[27] ***STANDARD*** (1999) : "Türkiye'nin İnsan Kaynakları Panoraması", TSE Yayın Organı, Yıl: 38, Sayı: 448 (Nisan '99), s. 1.
[28] Bu konu için bkz. KOZLU, C. (1994) : ***Türkiye Mucizesi İçin... Vizyon Arayışları ve Asya Modelleri***, T. İş Bankası Yayını, Ankara, s. 124-127.
[29] Bunun için bkz. ***CAPİTAL*** (1999) : "Servet Liginde Türkiye Nerede?", Sayı: 11/1999, s. 72-76.

isimli eser, burada çizilen çerçeveye tam anlamıyla uyan bir çalışma olarak görülebilir[30].

İnsan kaynaklarının makro boyutu ile ilgilenmek sadece devletin ve bilim dünyasının değil, mesleki eğitim sonrası işgücünün değerlendirilmesi görevini devralan işveren ve işçi örgütlerinin de görevidir.

ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ VE İNSAN KAYNAKLARI ÇELİŞİYOR MU?

İnsan Kaynakları kavramı, çoğunlukla işletme yönetimi bakış açısıyla, sonuna "yönetim" kavramı da eklenerek (İnsan Kaynakları Yönetimi) gündemde yer aldığından, zaman zaman Endüstri İlişkileri'ni, işçi sendikalarını ortadan kaldırmayı hedefleyen "sermayenin ideolojik saldırısı" şeklinde de algılanabilmektedir. EKİN'in ve DERELİ'nin de dikkat çektikleri gibi, neoliberal işletme yönetimi yaklaşımında, kuşkusuz "sendikasızlaştırma" ve "insan kaynakları yönetimi yoluyla sendikaların işlevlerini üstlenme", "toplu pazarlığı zayıflatma" eğilimi görmezlikten gelinemez[31]. Ancak, bu eğilimin sendikalar ve ilgili bilim çevreleri tarafından rekabet, verimlilik, kalite vb. gibi güncel konulara uzak kalındığı, bunları sosyal tarafların ortak konusu yapmada gecikildiği ölçüde güçleneceği unutulmamalıdır. İnsan kaynakları paradigması, "gerçekte nötr ve objektif niteliktedir[32]." Hangi şekilde algılanacağını, büyük ölçüde konunun hangi içerikle ve yaklaşımla sunulduğu belirlemektedir.

DE SILVA'ya göre, Endüstri İlişkileri (Eİ) ve İnsan Kaynakları Yönetimi (İKY) arasında yedi temel farklılık bulunmaktadır. Bunlar şöyle özetlenebilir:

- Eİ devleti de içine alan üçlü (çoğulcu) bir görünüme sahipken, İKY'de devlet kesimi yoktur. İKY iki taraflıdır ve bireye odaklıdır.

- Eİ yasalar, toplu sözleşmeler vb. kurallar topluluğu ile yapılanmıştır. İKY modelinde bu tür kuralların ve kollektif endüstri ilişkilerinin rolü azalmıştır.

---

[30] Bunun için bkz. TÜSİAD (1999) : ***Türkiye'nin Fırsat Penceresi, Demografik Dönüşüm ve İzdüşümleri***, İstanbul.
[31] EKİN (1996), a.g.m., s. 20; DERELİ (1999), a.g.m.
[32] DERELİ, T. (1999a) : "Batıda ve Ülkemizde Endüstri İlişkileri Öğretimi Üzerine Düşünceler, Öneriler", Henüz Yayınlanmamış Çalışma, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.

- Eİ işçi, işveren ve devlet tarafları arasında çatışma potansiyelinden hareket ederek toplu pazarlık vb. yollarla denge kurmanın yolunu arar. İKY ise, taraflar arasında ortaklığı hedefler, şirket odaklıdır.

- Eİ standartlaşmanın önemini vurgularken, İKY istihdam ilişkilerinin bireyselleştirilmesi, performansa göre farklılaştırılması taraftarıdır.

- İKY şirket planlaması ve stratejileri içinde yer alarak Eİ'ye göre şirketle daha bütünleşmiş bir yaklaşıma sahiptir.

- İKY'nin oluşturmaya çalıştığı çalışan sadakati ve bağlılığı, Eİ ile arasında ana çatışma potansiyelini oluşturan temel bir farklılıktır.

- Bilgi işçileri gibi, yeni işgören kategorilerinin ortaya çıkması, Eİ ile İKY arasındaki farklılıkları artırıcı etki yapmaktadır. İKY'nin bireyselleştirme yöntemi, bu tür işgörenler için Eİ'nin standartlaşmış kollktif yaklaşımına göre daha caziptir[33].

Farklılıklar, Endüstri İlişkileri'ndeki dönüşüm gerekliliği açısından değerlendirildiğinde, giderilemez değildir. Ayrıca, işgörenlerin şirket ile bütünleşmeleri, sendika ile de bütünleşmelerine engel değildir. İşçi sendikalarının istihdam şeklinde bireyselleşmeyi gözetecek, standartlaşmayı esnekleştirecek şekilde yeniden yapılanmaları zaten gündemde olan bir konudur. Nitekim, örneğin Almanya'nın Ticaret, Banka ve Sigorta İşkolu Sendikası'nın "Yeni Bir Sendika Olma Yolunda" başlıklı program deklarasyonunda, sendikanın yeni akımlar ve fikirlere açık olma zorunluluğu vurgulanmakta, özellikle yeni nesil işgörenlerin ihtiyaçlarına cevap verecek, onlarla diyalogu artıracak bir yaklaşımın gerekli olduğu belirtilmektedir[34].

İnsan Kaynakları Yönetimi, İnsan Kaynakları konusunun makro boyutu ile zenginleştirildiğinde, diğer bir deyişle, "ulusal insan kaynakları politikaları" konusu, işçi, işveren ve devlet üçlüsünün ortak ilgi alanı olduğunda (bunda her kesim açısından büyük yarar vardır), İKY'nin öngördüğü bireye odaklı ikili ilişki yapısı (işveren-işçi) terkedilerek, yine bireye odaklı, ama Endüstri İlişkileri'ndeki gibi, üçlü bir yapı sürdürülebilecektir.

---

[33] DE SILVA, S. (1997) : "The Changing Focus of Industrial Relations and Human Resource Management", ***ILO Workshop on Employers' Organizations in Asia-Pasific in the Twenty-First Century***, Turin-İtalya'da (5-13 Mayıs 1997) sunulan bildiri, Bölüm 7, (http://www.ilo.org/public/english/225actem/papers/1998/srsirhrm.htm).

[34] HBV (1999) : "Auf dem Weg in eine neue gewerkschaft, Programmatisches Positionspapier", (http://www.hbv.org/presse/position.htm).

YENİDEN YAPILANMA İÇİN ÖNERİLER

Türkiye Üniversitelerindeki Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümleri, kurum ve kuruluşların İnsan Kaynakları ya da Personel departmanlarında başarıyla çalışabilecek elemanlar yetiştirdiği halde, iş piyasasında mezunları için, maalesef herkes tarafından bilinen belirgin bir profil oluşturamamışlardır. Bunda bölüm isminin büyük rolü olduğu açıktır. İsmin işyerlerindeki teşkilat yapısı ile uyum içinde olmaması, öğrencilerimiz için bir "kimlik sorunu"nu beraberinde getirmektedir. Bu nedenle bölüm, elden geldiğince mesleki gelecek planları dikkate alınarak yapılan üniversite sınavı tercihlerinde, ilk tercih edilen bölümler arasında yer almamaktadır.

Üniversite eğitiminin işlevlerinden biri de, kuşkusuz öğrencilere meslek eğitimi sağlamaktır[35]. Aldığı eğitim sonucu gelecekte nerede çalışabileceği konusunda somut fikirlere sahip olan öğrencilerin öğrenme motivasyonu da farklı ve yüksek olacaktır.

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümleri, çalışma yaşamındaki dönüşüme paralel olarak bundan böyle faaliyetlerini "**İnsan Kaynakları ve Sosyal Siyaset**" ya da "**İnsan Kaynakları ve Çalışma İlişkileri**" ismi altında sürdürdükleri takdirde, hem öğrenci kalitesinde belirgin bir artış sağlanabilecek, hem mezunlarımızın istihdam alanı genişletilecek, hem iş dünyasının ilgili departmanları ile diyalog artırılabilecek, hem de İnsan Kaynakları'nın makro boyutu ile ülkemizin büyük ihtiyaç duyduğu, yepyeni araştırma alanları açılacaktır.

Ayrıca, isme bağlı olarak bölümlerimizin anabilim dalları, ders proğramları ve içeriklerinde yapılacak değişikliklerle, uzmanlaşma sağlanarak iş piyasasına üç ana alanda yetişmiş eleman sağlanabilir:

- İnsan Kaynakları : Mikro boyutuyla tüm kurum ve kuruluşların ilgili departmanları, makro boyutuyla DPT-Sosyal Planlama Dairesi, Devlet personel Dairesi, Çalışma Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı vb. yerlerde istihdam.

- İşçi ve İşveren Sendikalarında ya da şirketlerde Toplu Sözleşme veya Endüstriyel İlişkiler Uzmanı olarak istihdam.

- Sosyal Güvenlik (Kamu ve Özel Sektör Sigorta Kuruluşları) ve Sosyal Hizmetler alanında istihdam.

[35] Ünlü İspanyol düşünür Jose ORTEGA Y GASSET'e göre, üniversite öğretimi üç işlevden oluşmaktadır: 1) Kültür aktarımı, 2) Meslek eğitimi, 3) Bilimsel araştırma ve yeni bilim adamlarının yetiştirilmesi. Daha geniş bilgi için bkz. ORTEGA Y GASSET, J. (1998) : ***Üniversitenin Misyonu***, Yapı Kredi Yayını, İstanbul, s. 43.

Eğer gerçekleştirilebilirse, yeniden yapılanmanın belki de en önemli yararı, ülkemizin hızlı kalkınması için elindeki en büyük değer olan İnsan Kaynaklarını bilimsel olarak enine boyuna ele alıp bu konuda politikalar, programlar, projeler geliştirecek bir bilimsel araştırma konseptine kavuşmak olacaktır.

ÇALIŞMA YAŞAMINDA KADININ KARİYER SORUNU

Doç. Dr. Serpil AYTAÇ [*]

Hızlı bir değişim sürecinde olan dünyamızda, işgücünün ve tüketicilerin demografik özelliklerinde de meydana gelen değişmeler, kadının geleneksel statüsünü de değiştirmiş, bunun sonucunda kadınların sosyal ve ekonomik yaşamda aldıkları rol giderek artmaya başlamıştır. Bu doğrultuda, kadınların işgücüne katılma ve kariyer geliştirme oranlarında da önemli artışlar olmuştur. Ancak, uygun eğitim, yetiştirme ve deneyime sahip olan profesyonel kadınların dahi, üst yönetim kademelerine ulaşmada erkeklere nazaran aynı başarıyı gösteremedikleri saptanmıştır.

Her ne kadar 1981 yılında yürürlüğe giren *"Birleşmiş Milletler Kadınlara Karşı Her Türlü Ayırımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi"* ile kadınlara ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda cinsiyete dayalı olarak yapılan herhangi bir ayrım, mahrumiyet ve kısıtlamaların ortadan kaldırılması amaçlanmışsa da, yine de kadınların çalışma yaşamında ilerleme ve yükseltilmede karşılaştıkları eşitsizlikler azalmamıştır.

Kadın çalışanların kariyerlerinin, iş yaşamlarına başladıkları andan itibaren "**çıkmaz**" (dead end) kariyer yollarına yönlendirildikleri ve bu sebeple kadınların yöneticilik kademesine bile ulaşamadıkları, kariyerlerinin alt düzeyde **plato** halinde olduğu dikkati çekmektedir[1].

Kariyer, kişinin çalıştığı kurum içindeki yerini belirten ve bireyin meslek veya kurum içindeki gelişmesini, yükselen başarısını anlatan bir kavram[2] olarak ifade edilmektedir. Kariyer, insanın iş hayatı boyunca yer aldığı basamaksal mevkiler ve yaptığı işler, bulunduğu konumlarla ilgili tutum ve davranışlarını kapsayan bir süreçtir.

1970'li yılların başında işletmelerin, çalışanlarının yönetimsel kariyerlerinde etkili olan faktörlere yönelmeleri, **kariyer** konusunu gündeme getirmiş, kadınların sadece çalışacakları işi değil, kariyerlerini

[*] **Uludağ Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

[1] R. M. KANTER, ***Men and Women of the Corporation***, Basics Books. New York. 1977, s. 45

[2] S. AYTAÇ, ***Çalışma Yaşamında Kariyer***, Yöneticinin Kitaplığı Dizisi, Epsilon Yayınları, İstanbul 1997, s. 19

de seçebilecekleri ve kariyer gelişimlerini bu doğrultuda yönlendirebilecekleri konusu önem kazanmaya başlamıştır. Kadınların eğitim seviyeleri de hızla yükselmiş, prestijli mesleklere yönelerek kariyer yapma isteği beraberinde üst yönetimlere talip olmaya başlamışlardır.

Bütün bu gelişmelere rağmen, ülkeden ülkeye değişen farklılıklar olsa bile kadının geleneksel rolünün ev, çocuk ve ailesi ile sınırlandırıldığı, iş yaşamında belli mevkilere ulaşmasında engellerle karşılaştığı, bir diğer ifade ile kariyer ilerlemesinden erkeklere oranla daha az yararlandıkları bir gerçektir. Yapılan araştırma sonuçları, evlilik ve çocukların, kadının çalışması ve kariyeri konusunda en büyük engel olduğunu ortaya koymaktadır[3]. İşverenlerde hakim olan görüşe göre, kadınların geçici olarak çalıştıkları, erkeklere oranla kendilerini daha az işe verdiği ve olası hamilelik ve ev işleri yüzünden terfi ettirilmemesi, özellikle yönetim basamaklarına getirilmemesi gibi görüşler yaygındır. Kadından, önce anne ve eş olarak toplumsal rolleri üstlenmesi beklenmekte, mesleki başarı ve kariyer ikinci planda kalmaktadır.

Nitekim, çeşitli ülkelerde kadınların yönetim kademesindeki oranlarına baktığımızda gerçekten de kadınların işe seçilme, işe yerleştirilme ve yükseltilme (kariyer) sürecinde karşılaştıkları eşit olmayan farklı yaklaşımlar göze çarpmaktadır. Bunun sebeplerinin, çoğunlukla kişisel özelliklerden kaynaklanmadığı açıktır.

Genel olarak baktığımızda **Avrupa**'da çalışan kadınların ancak % 10'unun orta ve alt kademe yönetici olmalarına karşılık, % 5'den azı tepe yönetimde yer alabilmektedir. Batı Avrupa ve öteki gelişmiş ülkeler genelinde, ancak kamu yönetimlerinde, özellikle sosyal işlerle uğraşan bakanlıklarda üst düzeylerde, karar verme organlarında yer alan kadınların oranı % 13.1 olmaktadır[4]. Avrupa'daki çeşitli ülkelere göre kadınların yönetim kademesindeki oranları aşağıdaki gibidir[5].

İngiltere : İşgücü içindeki kadınların % 26'sı yönetim kademelerinde yer almasına karşılık, ancak % 2'si üst yönetimdedir.

İrlanda : Çalışan kadınların % 7.4'ü yönetim kademelerindedir.

Fransa : Çalışan kadınların % 25'i yönetim kademesinde bulunmaktadır. Bunların % 9.8'i mühendislik ve teknik alanda yönetici olup, % 10'u tepe yönetimde yer almaktadır. Ancak bunların sosyal, sağlık, ilkokul eğitmenliği alanında tepe yönetimde oldukları dikkat

[3] M. PALMER, B. HYMAN, ***Yönetimde Kadınlar***, Rota Yayınları, İstanbul, 1993
[4] Meryem KORAY, ***Türkiye'de Kadınlar***, Yeni Yüzyıl, Türkiye'nin Sorunları Dizisi - 4, 1993, s. 21
[5] ***Target: 30 Percent of Leadship Positions to Women by 1995 Unchronicle***, Jun 90, Vol 27, Issue 2, p. 68

çekmektedir. Böylece kadınların toplum hizmetlerinin yönetiminde daha fazla yer aldıkları görülmektedir.

Almanya : Kamu sektöründe tepe yöneticilerin % 11.2'si kadın. Özel sektör yöneticilerinin ise % 5'i kadın[6]. Ancak % 0.7'si direktör pozisyonunda. Genel olarak baktığımızda sağlık, sektöründe çalışanların % 86'sı, sosyal hizmetlerde çalışanların % 79'u, perakende hizmetlerde çalışanların % 62'si, eğitim hizmetleri alanında çalışanların % 48'i kadın. Dolayısıyla kariyer şansları bu sektörlerde daha yüksek.

İtalya : Çalışan kadınların ancak % 3'ü tepe yönetici pozisyonunda.

İspanya : Çalışan kadınların ancak % 5'i üst pozisyonda yönetici.

Yunanistan : Kadınların işgücüne katılma oranı % 45.4. Yönetici pozisyonda bulunanların oranı ise % 8.

İskandinav ülkelerine baktığımızda ise bu oranların Avrupa ülkelerine nazaran biraz daha yüksek olduğu dikkat çekmektedir. Örneğin, Danimarka ve Finlandiya'daki oranlar aşağıdaki gibidir.

Danimarka : İşgücünün % 46'sı kadındır. Bunlardan % 10'u özel ve kamu sektöründe orta kademe yöneticisidir. 1991 tarihli araştırmaya göre 755 şirket direktörünün % 4'ü kadındır.

Finlandiya : İşgücü içindeki kadınların % 21'i üst kademe yöneticisi. Kadın tepe yöneticiler özellikle bankacılık ve kamu sektöründe yoğunlaşmış bulunmakta.

Japonya'da ise, işgücünün % 40'ını oluşturan kadınların ancak % 1'i yönetim kademelerinde yer almakta.

Amerika Birleşik Devletleri'ne baktığımızda ise, işgücünün % 45'ini kadınlar oluşturmakta. Kadın yöneticilerin oranı 1970 de % 16'dan 1992 yılında % 42'ye yükselmiş. Bu oran giderek artmasına karşılık ancak % 4. 3'ünün tepe yönetimde olduğu görülmekte.

Türkiye'de ise kadınların işgücüne katılma oranları düşük olup, yıllara göre sürekli azalma göstermektedir. İşgücüne katılma oranı Ekim 1990 da % 34'den 1996 da % 30'a gerilemiştir. Müteşebbis, direktör ve üst kademe yöneticiliği konumunda yer alan kadınların oranı % 0.19'dur[7]. Bunların çoğunluğunun hizmet sektöründe yer aldığı dikkati çekmekte. Kamu yönetimi, yüksek eğitim görmüş kadınların başlıca çalışma alanı. Ancak karar alma mekanizmasında kadın sayısı çok az.

[6] ***Women's International Network News***, Winter 98, Vol 24, Issue 1, p. 71
[7] "Hedefteki Kadın" ***Capital Dergisi***, Yıl: 4, Sayı 5, 1995, s. 94

Kamuda üst ve orta düzey yönetici statüsünde çalışan kadınların % 80'i şef, % 15'i şube müdürü, % 3.7'si daire başkanı, % 0.12'si genel müdür statüsünde[8]. Genel olarak bakıldığında, kamu sektöründe tepe yönetimdeki kadın oranı sadece % 4.2[9]. Özel sektörde ise üst düzey yönetimde çalışan kadın sayısı çok daha düşük. İstanbul'da 80 büyük işletmeyi kapsayan araştırmada 100 işçiden çok işçi çalıştıran 63 büyük işletmenin yalnızca 6'sında toplam 7 üst düzey kadın yönetici bulunduğu (% 2.8), 100 işçiden az işçi çalıştıran işletmelerin ise hiçbirinde üst düzey kadın yönetici olmadığı ortaya konmuştur[10].

Kadın yöneticilerin sayısının az olması, büyük ölçüde geleneksel cinsiyet ayrımcılığına dayalı tutumların eğitim alanına da yansıması sonucu, eğitimde fırsat eşitliğinin tam anlamıyla gerçekleştirilememesi ve bunun doğal sonucu olarak kadınların, işlerinin gerektirdiği bilgi ve beceriyle yeterince donatılamamış olmalarına bağlıdır[11].

Günümüzde işgücünün önemli bir parçası haline gelen kadınların istihdamı ve geliştirilmesi, şirketin başarısı için temel bir gereklilik haline gelmiştir. Ancak kadının aile yaşamındaki rolü ve sorumlulukları, mesleğinde terfi ettirilme imkanını da kısıtlamaktadır. Bu eğilim bugün birçok örgütte kadınlara yönelik ayırımcılığın esası olan **Şeffaf Tavan** (glass ceiling) kavramını ortaya çıkarmıştır. Kadınların, organizasyonların üst yönetim düzeylerine ilerlemelerini durduran engeller, **şeffaf tavanlar (glass ceiling**) olarak adlandırılmaktadır.

Bir diğer ifade ile şeffaf tavan, örgütlerde tepe yönetim pozisyonu için kadınlara konulan keyfi engellerdir[12]. Bu kavram, kadınların ilerlemelerini engelleyen görünmeyen *bariyerleri* tanımlamak için kullanılmaktadır. Şeffaf tavan, kadınlar ile üst yönetim arasında yer alan ve onların başarılarına ve liyakatlarına bakmaksızın ilerlemelerini engelleyen, açıkça görülmeyen, aynı zamanda aşılamayan engellerdir. Kadın, çalışma yaşamında kendine belli bir kariyer hedefi oluşturabilmekte, ancak hedeflediği tepe noktadaki iş, kendisine "**kadın**" olduğu için keyfi olarak kapatılmaktadır[13].

Kadınların kariyerini engelleyen **şeffaf tavanlar**, işletmelerin rekabet üstünlüğü elde edebilmek için gerekli olan farklı ve çeşitli yeteneklere sahip kişilerin üst düzey yönetimde görev alamamalarına ve

---

[8] http://www.kssgm.gov.tr
[9] http://kidog.org.tr
[10] Filiz, TABAK, ***Women Top Managers in Different Types and Sizes of Industry in Turkey***, B.Ü. Yayınlanmamış Master Tezi, İstanbul, 1985, s. 28
[11] Ş. ALTAN, A. ERSÖZ**, "**Kadının Çifte Yükümlülüğü", ***Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığı Kadın Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü Bülteni***, Sayı: 2, Mart 1994, s. 27
[12] Louse E. BOONE & David L. KURTZ, ***Management***, 4th Edt., McGraw Hill, New York, 1992, s. 562
[13] "Cam Tavan Sendromu", ***Capital***, 8 / 1997, s. 85

özelliklerine bakılmaksızın işletmenin kârlılığına ve sağlığına katkıda bulunabilecek yeteneklerin kullanılmamasına neden olmaktadır. Kısaca kadınların üst düzeylere ulaşmalarını yavaşlatan veya durduran engeller bulunmaktadır. Bu tavan, kırılması oldukça zor bir engel olarak görülmektedir. Gerçekten de, çok az kadın bugün bu engelleri aşarak tepe yönetime ulaşabilmektedir.

Araştırmalara göre kadınların tepe noktalara gelmelerini engelleyen nedenler şunlardır[14]:

1- Kadınların çocuk büyütmek için kariyer süreçlerini yavaşlatmaları veya durdurmaları, tepe yönetim noktalarına ulaşmaları için önemli bir engeldir.

2- Kadınların mühendislik, işletme, liderlik becerilerinden yoksun oldukları gerekçesiyle tepe yönetime hazır değillerdir.

3- Kadınlar, genelde aile ve iş hayatındaki rollerini dengeleme arayışları içindedirler. Evlilik ve çocuk, kadınların tam gün kendini işine vermesine engel olmaktadır. Böylece tepe yönetim için gerekli olan zamanı ayıramamaktadırlar.

4- Kadınlar, geleneksel olarak insan kaynakları alanlarındaki kariyer kadrolarını kendileri seçmektedirler.

5- Tepe yöneticilik için gerekli olan iş tecrübesi ve otorite azdır.

6- Duygusal olmaları nedeniyle yönetme becerisinden yoksundurlar.

Görüldüğü gibi şeffaf tavanın neden kaldırılmadığı hususunda ileri sürülen çeşitli gerekçelerin, kadın ve erkek arasındaki rol farklılığından kaynaklandığı dikkati çekmektedir.

Kadınların iş yaşamlarında evlilik, aile ve çocuğun yerinin kariyerden önce geldiği ve bu nedenle evlenene ve çocuk sahibi olana kadar, esnek kariyer planları yaparak gerektiğinde kolayca bırakabilecekleri işleri tercih etmeleri öngörülmektedir. Bazı kaynaklar ise kadınların kariyerle ilgili problemlerinin psikolojik, sosyolojik ve kurumsal engellere bağlı olduğunu açıklamaktadır[15].

Kadının toplumsal rolü nedeniyle ev hayatı ve iş hayatı arasında denge kurmak zorunda olması, kadınların annelik, eşlik rolünün bir uzantısı gibi değerlendirilen *öğretmenlik, hemşirelik, sekreterlik* gibi

[14] Ricky W. GRIFFIN, ***Management***, 4th Edt., Texas, 1993, s. 579

[15] F. ACAR, "Womens Participation in Academic Science Careers Turkey in 1989", ***Improving Employment Prospects for Women in Changing Society***, 7-8 Nowember 1989, Turkish Employment Organization, 1990

feminine mesleklere yönelmesine yol açmıştır.[16] Böylece **erkeksi** ve **kadınsı** meslek ayırımı ortaya çıkmıştır. Ayrıca kadınların iş güvencesi ve sınırlı zaman uygulaması nedeniyle de ***kamu kesimini*** tercih ettikleri görülmüştür[17].

Gerçekten de kadın çalışanlar ve yöneticiler, genellikle hizmet sektöründe, finans, sigortacılık, emlakcılık ve toptan veya perakende satış işlemlerinde erkeklere nazaran çok daha fazla yer almaktadırlar. Endüstri sektöründe kadınların, kumanda pozisyonlara yerleştirilmelerinin ***risk*** olduğu kanısı mevcuttur. Zira özel sektörde çalışan kadınların geleneksel olarak kadın fonksiyonel alanı diye adlandırılan ve tepe yönetim kademeleri için kariyer yolunda olmayan ***insan kaynakları, şirket iletişimi, halkla ilişkiler ve pazarlama*** alanlarında sadece staff (kurmay) pozisyonlarda çalışmakta olup, ayrıca yetkisiz sorumluluklar üstlenmektedirler.

İlerleme şansları olmayan kariyer yollarına yönlendirilen ve tepe yöneticilik aday havuzuna dahi alınmayan kadınların yöneticilik kariyerleri baştan ölü doğmaktadır. Yatay ve dikey ilerleme olasılıklarının çok az olduğu durumlarda kadın çalışanlar genellikle **kariyer platosuna** girmekte ve kariyerlerini aynı pozisyonda sürdürmek zorunda kalmaktadırlar. Bu nedenle sürekli aynı pozisyonlarda çalışan kadınlar için **şeffaf tavanlardan** bahsedildiği kadar, onların yatay ilerlemesini engelleyen **şeffaf duvarlar** da söz konusudur.

Bütün bunlara karşılık özellikle kadınlar tarafından ileri sürülen, **"Kadın ve erkeğin kariyerleri arasında bir farklılık olmaması gerektiği"** konusunda tartışmalar başlamıştır. Her ne kadar kariyer hedeflerinin birbirine benzer olduğu savunulsa bile, "cinsiyet ayırımı, eşit istihdam fırsatı" gibi tartışmaların da gösterdiği gibi, uzmanlarda görüş ayrılığı ortaya çıkmıştır.

Kadınların kariyer gelişimlerinin erkeklerden farklı olduğunu savunan görüşün dayandığı noktalar ise şunlardır:

1- İşe uygunluk açısından kadın ve erkeğin beklentileri farklıdır. Bu nedenle kadın ve erkek çalışanların seçecekleri işlerin tipi de farklı olacaktır.

2- Evli çiftlerde eşlerin birbirlerinin kariyerlerine uyum sağlama konusunda farklılıklar bulunmaktadır. Kadınlar genellikle daha mobil ve kocalarının kariyer gereksinmelerine daha fazla uyum gösteren bir pozisyonda yer almaktadırlar.

---

[16] M. KORAY, ***Çalışma Yaşamında Kadın Gerçekleri***, BASİSEN Yayını, İzmir 1993, s. 27-34
[17] Betz, E. NANCY & Fitzgerald F. LOUISE, ***The Career Psychology of Women***, Academic Press Inc., 1987. s. 151-157

3- Ebeveynlik rolü kadın ve erkek için farklı tanımlanmıştır. Kadınların annelik rolü, babalık rolüne göre daha fazla zaman ve çaba gerektirmektedir.

4- Erkeklerle karşılaştırıldığında kadınlar, işyerinde daha fazla engelle karşılaşmaktadırlar. Ayırımcı ve önyargılı düşünceler, kariyer gelişimlerine zarar vermektedir.

5- Kadınların iş yaşamı ve kariyerlerini, evlilik ve çocuk sekteye uğratmaktadır. Bu da kadınların kolay kolay üst kademelere yükselmesini engellemektedir[18].

Yukarıda saydığımız nedenlerden dolayı işletmeler, kadınlara yapacakları yatırımın çocuk bakımı, evlenme gibi nedenlerle geri dönmeyeceği kuşkusuyla, yatırım yapmaktan da kaçınmaktadırlar.

Günümüzde meslek sahibi kadınlar, meslek ve aile rolleri arasındaki çatışmaya, **aile rollerinden bütün bütün çekilmek** veya **omuzlarına yüklenen aşırı sorumlulukları taşımaya çalışarak** kişisel çözümler arayıp bulmak yoluna gitmektedir. Bu alternatiflerden birincisi, "**evlenmeyi dışlamak**" ki bu hiçbir toplumda yaygın olarak uygulanan bir seçenek olamaz. İkincisi, "**süper kadın olmak**" ise, yalnızca gerçekleştirilmesi güç bir seçenek olmakla kalmayıp, aynı zamanda kadınlar tarafından ödenen ciddi bir fiziki ve psikolojik bedeli içermektedir[19].

Kadınların çalışma yaşamında yüzyüze olduğu problemleri azaltmak amacıyla birçok işveren, çalıştırdığı kadınların aile ve iş yükünü azaltarak özellikle tepe noktalara gelebilmeleri için çalışan annelere **esnek programlar** (mummy Track) geliştirmişlerdir[20]. Bu programlar dahilinde, çalışan kadınların hem aile sorumluluğunu ve hem de kariyer gelişimini sağlamak için *part-time çalışma, esnek çalışma, iş paylaşımı, süt izni, kreş ve yuva hizmetleri, eğitim hizmetleri, evde çalışma gibi esneklikler, alternatif kariyer yolları sağlama* gibi bazı imkanlar sağlamışlardır. Ancak, yine de tüm faktörler içinde cinsellik, hala tam anlaşılmaz bir sebeple birçok kadının **tepe yönetime** gelip başarılı olmasını engellemektedir.

Çalışma yaşamında kadının kariyer sorununu genel olarak değerlendirdiğimizde aşağıdaki sonuçlara ulaşmak mümkündür.

---

[18] S. VINNICOMBE & N. COLWILL, ***The Essence of Women in Management***, Prentice Hall, 1995, p. 79-106

[19] F. ACAR, ***Turkish Women in Academia: Roles and Careers***, METU Studies in Development, 10, 1993, s. 4

[20] Nancy E. BETZ & Louise F. FITZGERALD, ***The Career Psychology of Women***, Academic Press Inc., 1987, s. 211

- Çocuk büyütme ve aile sorumlulukları, istihdama ara verilmesine yol açmakta, bu da kadınların kariyerinde ciddi bir sorun oluşturmaktadır.

- Kadınların, mesleki ilerlemeyi getiren ileri seviyede öğrenim ve eğitime katılımı azdır.

- Pekçok kadın, çocuk doğurduğu zaman işlerini kaybetmekte veya terk etmektedir. Bir süre sonra işe geri dönen kadın, vasıf seviyesinin düştüğünden yakınmaktadır.

- Kariyer ilerlemesinde kadın, rol çatışmasından ciddi olarak etkilenmektedir.

- Kariyer ve aile rolleri arasında uyuşmazlığa yol açan toplumsal ve kültürel faktörler, pekçok yerde kadınların mesleki ilerlemesini engelleyen etmenler olarak görülmektedir.

- Gerek kadınlara erkeklerin egemen olduğu mesleklerin vasıflarını kazandırma çabası, gerekse kadınların egemen olduğu hizmet mesleklerinin seviyesini yükseltme stratejisi, kadınlara erkeklerinkine eşit statü ve kazançta işlere girebilmeleri imkanını sağlama konusunda henüz bir başarı gösterememiştir.

- Kadınlar daha "kadınca" alanlara toplanmışlardır. Ayrıca kadınların "önü kapalı" (dead end), alt düzey statülü işlere katılımı daha yoğundur.

- Elit meslek sahibi kadınlar, mesleki kariyerlerini korumak için bedelli yardım ya da aile içi yardım şeklinde diğer kadın olanaklarından yararlanmaktadırlar.

- Kadınların meslektaşlarıyla evlenmeleri, kariyer ilerlemesine olumlu katkı sağlayan bir etmen olarak görülmektedir. Hatta kariyer amaçları kendisininkine paralel olan bir erkekle evlilik yapan kadınların meslekleri ile ilgili bazı olanaklara kavuşmalarında evliliklerinin özellikle yardımcı olduğu söylenmektedir[21].

Sonuç olarak çalışma yaşamı, bir yandan kadının ekonomik özgürlüğünü ve toplumsal değerini artırırken, diğer yandan geleneksel değer ve tutumların sürmesi nedeniyle, kadın için çeşitli sorunları da beraberinde getirmiştir. Bireysel ve toplumsal önyargılar yanında, kurumlardaki örgüt yapıları da bilerek veya bilmeyerek, çalışma zamanında esneklik olmaması, kadınlara daha az yükselme imkanı

[21] Rosanna HERTZ, ***More Equal Than Others, Women and Men in Dual-Career Marriages***, University of California Press, 1986, p. 134

tanınması gibi, kadınların mesleki gelişimlerini engelleyebilmiştir[22]. Kadınların bu sorunları çoğu ülkelerin gelişmişlik düzeyine bakılmaksızın ortaktır ve değişmeye direnen ataerkil cinsiyet rollerinden kaynaklanmaktadır.

Kısaca özetlemek gerekirse, kadın gerek yasal mevzuatta, gerekse uygulamadan kaynaklanan nedenlerle, kamu yaşamının tüm alanlarına yeterince katılamamaktadır. Kadının işe girmesini ve yükselmesini etkileyen başlıca faktör, kadının asli görevini eş ve anne olarak algılayan cinsiyetçi toplumsal değerlerin devam etmesidir. Böylece kadın, hem eş ve çocuğunu ihmal ettiği endişesiyle, hem de fazla güç sarfetmekten dolayı psikolojik olarak çöküntü geçirirken, diğer yandan da işinden beklediği doyumu alamamaktadır. Bunun sonucunda kadınlar mesleki kariyer ile annelik, eşlik arasında ikilem yaşamaktadırlar[23].

Kadının toplumda hak ettiği yerini alabilmesi, onları çalışma yaşamında dezavantajlı konumdan çıkaracak önlemlerin alınması, onlara erkeklerle eşit fırsatların tanınması ve geleneksel zihniyetin kırılması ile mümkündür.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

ACAR, Fatma, "Womens Participation in Academic Science Careers: Turkey in 1989", **Improving Employment Prospects for Women in Changing Society, 7 - 8** Nowember 1989, Turkish Employment Organization, 1990.

ACAR, F., **Turkish Women in Academia: Roles and Careers**, METU Studies in Development, 1993.

ALTAN, Şengül & ERSÖZ, Aysel, "**Kadının Çifte Yükümlülüğü**", Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığı Kadın Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü Bülteni, Sayı: 2, Mart 1994.

AYTAÇ, Serpil, **Çalışma Yaşamında Kariyer: Yönetimi, Planlanması, Geliştirilmesi ve Sorunları**, Yöneticinin Kitaplığı Dizisi, Epsilon Yayınları, İst. 1997.

BETZ, E. Nancy & FITZGERALD, F. Louise**, The Career Psychology of Women,** Academic Press. Inc., 1987.

[22] M. Yaşar TINAR, ***Çalışma Psikolojisi***, İzmir, 1996, s. 116

[23] Ş. ALTAN, A. ERSÖZ**, "**Kadının Çifte Yükümlülüğü," ***Kadın ve Sos. Hizmetler Müsteşarlığı Kadın Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü Bülteni***, Sayı: 2, Mart, 1994, s. 28

BOONE E. Louse & David L. KURTZ, **Management,** 4th Edt., McGraw Hill, New York, 1992.

Capital Dergisi, "Hedefteki Kadın", Yıl: 4, Sayı: 5, 1995.

Capital Dergisi, "Cam Tavan Sendromu", Sayı: 8, 1997.

GERSON, Kathleen, **Hard Choices: How Women Decide About Work, Career And Motherhood,** University of California Press, 1985.

GRIFFIN, Ricky W., **Management**, 4th Edt., Texas, 1993.

HERTZ, Rosanna, **More Equal Than Others, Women and Men in Dual-Career Marriages**, University of California Press, 1986.

KANTER R. M., **Men and Women of the Corporation**, Basic Books, New York, 1977.

KORAY, Meryem, **Çalışma Yaşamında Kadın Gerçekleri**, BASİSEN Yayını, İzmir, 1993.

PALMER, Margaret & HYMAN, Beverly, **Yönetimde Kadınlar**, Çev.: Vedat Üner, RotaYayınları, İstanbul, 1993.

TABAK, Filiz, **Women Top Managers in Different Types and Sizes of Industry in Turkey**, B.Ü. Yayınlanmamış Master Tezi, İstanbul, 1985.

Target: "**30 percent of leadship positions to women by 1995 unchronicle**", June 1990, Vol. 27, Issue 2.

TINAR, M. Yaşar**, Çalışma Psikolojisi**, İzmir, 1996.

VINNICOMBE, Susan & COLWILL, Nina L., **The Essence of Women in Management**, Prentice Hall, 1995.

"**Women's International Network News**", Winter 98, Vol: 24, Issue: 1.

http://www.kssgm.gov.tr

http://www.kidog.org.tr

DİSİPLİNSEL GÜÇ ve ORGANİZASYONLAR [*]

Doç. Dr. Engin YILDIRIM [**]

Organizasyonlarla ilgili teorik ve ampirik araştırmalarda işlevselci bir paradigmaya dayanan sistem ve durumsallık gibi hakim yaklaşımların yanı sıra, sosyal bilimlerde meydana gelen değişmelerin etkisiyle son yıllarda yeni birtakım yaklaşımlar kullanılmaya başlanılmıştır. Bu çerçevede, postmodernist kuramın önde gelen isimlerinden biri olarak sayabileceğimiz Fransız filozofu Michel Foucault'un geliştirdiği disiplinsel güç kavramı organizasyonlar ile onlara tabi insanlar arasındaki ilişkileri incelemede bize yeni imkanlar sunmaktadır. Foucault'un disiplinsel güç kavramı ile Weber'in modern bürokrasi analizi arasında benzerlikler vardır. Ancak Weber esas olarak devlet bürokrasisini incelerken, Foucault devleti doğrudan ele almamıştır. Her iki yazarın kesiştiği nokta Aydınlanma ve sanayi devrimiyle birlikte ortaya çıkan yeni idari güç türlerini ve bunların birey üzerindeki etkilerini incelemeleridir.

Çalışmamız iki ana bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde önce Foucault'un güç anlayışını ana hatlarıyla özetlemeye çalışacağız. Bunu takiben disiplinsel güç kavramı tanımlanarak, ortaya çıkışı ve genel özellikleri üzerinde durulacaktır. İkinci bölümde ise bu kavramın iş örgütlerindeki bireyler ile örgüt arasındaki ve bu örgütlerde kullanılan bazı yönetim yaklaşımlarıyla olan ilişkileri ele alınacaktır.

Disiplinsel Güç Nedir?

Örgütsel süreçleri ve yapıları anlama ve açıklamada, "güç" önemli bir kavram olarak Weber'den bu yana kullanılmaktadır. Weber'e göre örgüt, belli aktörlerin amaçlarında ve davranışlarında ifade bulan ve

[*] Bu çalışma daha önce 29-31 Mayıs 1997 tarihleri arasında Kızılcahamam'da düzenlenen 5. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi'ne bildiri olarak sunulmuştur.

[**] **Sakarya Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

diğer aktörler tarafından direnilen egemenlik ve kontrol yapıları içerdiğinden, güç ilişkisi örgütlerin kaçınılmaz bir özelliğidir. Organizasyon kararları, yapıları ve uygulamaları, farklı değerler, bilgi türleri ve grup çıkarlarının etkileşimde bulunduğu yerlerdir. Örgütsel güç analizi ve kavramı geleneksel olarak siyaset biliminden etkilendiğinden, güç farklı insanları ve grupları etkileme, bir kişi veya grubun başka bir kişi veya gruba aksi takdirde yapmayacağı bir şey yaptırtabilmesi veya devlet egemenliğine karşı bireylerin muhalefet etme hakkı olarak tanımlanmaktadır (Deetz, 1992: 36). Öte yandan belli bir yönetim yaklaşımının benimsenmesi, gruplar arası çatışmalar, koalisyonlar ve hakların siyaset bilimindeki biçimiyle ele alınmaları organizasyonlarda güç olgusunu anlamamıza katkı sağlamakla beraber, yetersiz kalmaktadır. Çünkü siyaset bilimindeki kullanımıyla güç sahip olunan veya olunmayan bir şey olarak görülmektedir. Halbuki Foucault gücü yapılar ve kurumlara göre açıklamaz. "Aklımda olan bir grubun diğer grup üzerine yaptığı egemenlik sistemi değildir" (Foucault 1981: 92). Ona göre güç etkileşim sonucunda ortaya çıkar ve devletin egemenliği veya kanun hakimiyeti gibi başlangıçta veri kabul edilen bir şey değildir. Gücü ve egemenliği açıklamada sadece iktisadi ve yapısal değerlendirmeleri Foucault reddetmektedir. Güç Foucault için ne bir yapı, ne de bir kurumdur. Aslında burada vurgulanan kurumsal gücün varlığının inkarından ziyade, onun aşağıda göreceğimiz gibi, mikro ortamlardaki etkileşimin bir sonucu olarak görülmesidir.

Güç, somut bir siyasi iktidar olgusunu çağrıştırdığından, onunla özdeş tutulmaktadır. Güç yalnızca görülebilen, somut olarak tespit edilebilen bir olgu olmanın ötesinde çok daha gizlidir ve toplumun içine sinmiştir. Çünkü güç, sosyal hayatta sürekli olarak dolanımdadır. Gücün şekilsiz olduğunu vurgulayan Foucault, gücün baskı altına almaktan ziyade biçim verdiğini iddia etmiştir (Akay, 1995: 25). Foucault'un güç anlayışı özne ile nesne arasındaki denetimci ilişkilere dayanır. Foucault'un güç anlayışı postmodernizmin güç anlayışıyla uyuşmaktadır. Sosyal hayatı dağılmış, parçalanmış ve çoğulcu gören postmodern anlayışta güç sürekli yer değiştiren, istikrarsız ve belli bir kökeni olmayan, belli bir kişi, grup veya işlev tarafından sahip olunan bir şey olarak değil, sürekli bir ilişki olarak algılanır. Böyle olunca bir tarafın kazanıp, diğerin tarafın kaybettiği '*zero-sum*' bir ilişkiden ziyade, güç, her iki tarafın da kazançlı çıktığı '*positive-sum*' bir ilişki olarak düşünülür (Thompson, 1993: 199).

Foucault gücün ne olduğu ve nereden kaynaklandığı sorularından ziyade, gücün hangi araçlarla nasıl uygulandığını ve bu uygulamanın etkilerini incelemeye çalışır. Foucault gücün ortaya konuş biçimini "kendini nasıl gösterdiği anlamında değil", "hangi araçlarla

yürütüldüğü" anlamında kullanmıştır. Güç, egemen bir sosyal sınıfın veya devletin sahip olduğu, egemen grupların kendi üstün konumlarını ideoloji ve kontrol aracılığıyla meşrulaştırmaya çalıştıkları bir şey değildir. Bir güç ilişkisi, güçsüz üzerine empoze edilen yükümlülükler anlamına gelmemelidir. Güç toplumun üstünde olan devletten türemez. Tam tersine yerel temelli, mikro seviyede olan bir şeydir. "Güç aşağıdan gelir. Elde edilen, paylaşılan, ele geçirilen, elde tutulan veya kaybedilen bir şey değildir" (Foucault, 1988: 94). Belli güç tekniklerini ortaya çıkarabilmek için güç analizine makro kurumsal seviyeden ziyade mikro seviyeden başlanılmalıdır. Gücün sonuçlarını Foucault'a göre 'bastırma', 'sansür etme', 'dışlama', 'örtme', 'gizleme' ve 'soyutlama' gibi olumsuz terimlerle tanımlamaktan vazgeçmeliyiz. Çünkü güç gerçekliği meydana getirdiğinden olumludur (Foucault, 1992: 243). Gücün olumlu yönü muktedir kılıcıyken, negatif yönü dışsallaştırıcı ve marjinalleştiricidir. Güç her yerde vardır. Bunun nedeni "gücün her şeyi kapsaması değil, her yerden fışkırmasıdır" (a.g.e., 244). Uysal, boyun eğen, sıradanlaşmış öznelerden oluşan disipline edilmiş bir toplum anlayışı Foucault düşüncesine hakimdir. Ancak güce ilişkin strateji, terminoloji ve programların yekpare bir toplumsal boyunduruk düzeni ile içiçe geçtiği paranoyalı bir aşırı akılcı sistem ile karşı karşıya olduğumuz anlamına gelmemelidir. Her yerde olan güç anlayışı, her şeye gücü yeten çağdaş hükmetme aygıtları olarak yorumlanmamalıdır. Özetlemek gerekirse, Foucault güce sadece olumsuz anlamlar yüklememekte, gücü aynı zamanda üretken, olumlu bir olgu olarak değerlendirmektedir. Gücün etkilerini ve mekanizmalarını baskıya indirgemek, güç ilişkilerinin olumlu ve üretici yanlarının ihmal edilmesine neden olmaktadır. Gücün güçlü olmasının en önemli nedeni olumlu etkiler de üretebilmesidir.

Gücün her yerde olması, direnme odaklarının harekete geçmesine engel olmaz. Güç aynı zamanda direnişi de ifade eder. Gücün olduğu yerde direniş vardır ve gücün var olabilmesi için direniş noktaları olmalıdır. Güç, insanları konuşturarak gücünü yeniden üretir. İnsanların dilinin altında yatanı ortaya çıkarır ve bunları baskı altında tutar (Akay, 1995: 26). Güç fiziksel şiddet biçiminde bedenlerimize değil, davranışlarımıza etkide bulunur. Güç teknikleri denetleme, sınıflandırma ve rutinleştirmeye dayalıdır. Her güç uygulaması bu uygulamaya karşı olan direnişi de doğurur. İşkence veya aşırı şiddet durumlarında direniş imkanı olmadığından güç ilişkisi olmadığını söylemek mümkündür. Çoğu zaman tam anlamıyla gücün kimde olduğunu söylemek güçtür ama kimde olmadığını görmek kolaydır (Foucault, 1996: 224). Çağdaş güç, yöneten ya da yönetilen herkesi kendi işleyişinin dişli çarkları haline getirmektedir. Disiplinsel toplumların temel özelliği, üzerinde uygulandığı kişiler kadar onu uygulayanları da etkisi altına alan gücü içermeleridir.

Güç bilgi ile sıkı bir şekilde ilişkilidir. Pozitivizmin birbirinden bağımsız gördüğü bilgi ve güç, Foucault için birbiriyle bağlantılıdır. Güç ilişkileri bilginin gelişmesine neden olurken, bilgi de güç kullanımına imkan tanımaktadır. Güç bilgiyi oluşturur. Bunun nedeni yalnızca kendisine hizmet etmesinden ötürü bilgiyi özendirmesi veya yararlı olmasından dolayı onu uygulaması değildir. Bir bilgi alanının karşılıklı oluşumuna dayanmayan bir güç ilişkisi bulunmadığı gibi, güç ilişkisi öngörmeyen veya oluşturmayan herhangi bir bilgi alanı da olamaz (Merquior, 1986: 132). İnsanlar üzerindeki güç kullanımı insan hakkındaki bilginin artmasıyla beraber gelişmektedir. İşte bu nedenle, insan ve doğa hakkındaki bilgimizin artmasında önemli gelişmeler sağlayan Aydınlanma Çağı aynı zamanda disiplinsel gücün ortaya çıktığı dönem olmuştur. "Özgürlükleri keşfeden Aydınlanma Çağı, disiplinleri de keşfetmiştir" (Foucault, 1992:279). Disiplin sorunlarına, Aydınlanmanın çözümü uysal bir teba oluşturmaktı.

Disiplinler ilk olarak ortaçağ manastırlarında ortaya çıkmış ve 18. ve 19. yüzyıllarda yaygınlaşmıştır. 18. yüzyılın sonlarından itibaren gelişmeye başlayan okul, hastane, fabrika, hapishane gibi kurumlarda çok sayıda insanın yönetimi, organizasyonu ve denetimiyle ilgili olarak sorunlarla karşılaşıldığından, bu sorunları çözmek için disiplinsel güçten yararlanılmıştır. Bu kurumlar genellikle devlete ait olduğundan devlet kendi yurttaşlarının "iyiliğini" korumak ve geliştirmek adına tıbbi ve sosyal bilimleri kullanarak yurttaşları hakkında bilgi toplamaya başlamıştır. Ancak toplanan bilginin önemli bir işlevi insanların belli bir disipline maruz bırakılmaları olmuştur.

Disiplinsel gücü, tarihsel olarak bazı marksistlerin düşündüğü gibi (örneğin, bkz. Braverman, 1974), sanayi kapitalizminin ilk dönemlerinde çalışma disiplinini sağlamak isteyen işverenlerin amaçlı faaliyetlerinin bir sonucu olarak görmek hatalıdır. Çünkü, disiplinsel güç fabrika sisteminden önce ortaya çıkmıştır. Disiplinsel güç teknikleri yerel ihtiyaçlara ve şartlara cevap olarak çıkmış, parça parça uygulamaya konulmuştur. Başka bir ifadeyle disiplinsel güç, kapitalist sınıfın tasarladığı ve uygulamaya koyduğu bir proje değildir. Ancak bu disiplinsel gücün işverenler için hiç bir fayda ve işlev sağlamadığı anlamına gelmemelidir. Sanayi devriminin gerçekleştiği ilk ülke olan İngiltere'de belli bir zaman diliminde emre tabi olarak bağımlı çalışmaya alışmak ilk fabrika işçileri için çok zor olmuştu (bkz. Thompson, 1980). Bunun nedeni sanayi kapitalizminin zaman disiplini anlayışının daha önceki dönemler gibi serbest olmamasıydı. Zaman disiplini, kendi zamanını dışarıdan empoze edilen bir zaman anlayışına tabi kılmak anlamını içermekteydi. Böyle bir ortamda devlet kurumlarında geliştirilen disiplin, düzenli çalışan bir işgücü oluşturmakta işverenlerce

kullanılmıştır. Foucault'un disiplinsel güç anlayışı kapitalist işyerindeki yönetim kontrolü ve çalışanların direnişini esas alan marksist anlayışla uyuşmakla beraber ondan iki bakımdan ayrılır (Clegg, 1994: 279). Marksistlerden farklı olarak, disiplin aracılığıyla kontrolün, Foucault, ilk olarak fabrikada değil, değişik devlet kurumlarında geliştirildiğini vurgulamıştır. İkinci olarak disiplinin amacı kapitalist sömürü değil, uysal insanlar oluşturmaktı.

Disiplin bir güç tipi, güç icra etmenin bir biçimi olup, aletler, teknikler, usuller ve hedefler bütününü içermektedir. Disiplinsel güç kendine tabi olanların belli bir süreç sonunda normal ve doğal olarak kabul ettiği bir güç şeklidir. Disiplin "birey imal etmektedir; bireyleri kendine hem nesne olarak, hem de icraatının aracı olarak veren güce özgü bir tekniktir" (Foucault, 1992: 271). Disiplinsel güç sadece dışarıdan zorlamayla değil, aynı zamanda bu güce tabi insanların kendi kendilerini disipline etmeleri sonucunda da ortaya çıkar. Kaydetme, gözetleme, denetleme ve değerlendirme modern toplumlardaki disiplinsel gücün iktidarını oluşturmakta ve pekiştirmekte kullandığı temel yapı taşlarıdır. "Disiplin bir güç türü olup, araçlar, teknikler, prosedürler ve hedefler setinden oluşur. Disiplin, gücün bir anatomisidir" (a.g.e., 273). Foucault disiplin sağlayıcı özelliği sayesinde, etkisini gösterebilen bir teknik olduğunu belirttiği gücün, bireyler veya gruplar arasındaki ilişkiler sonucunda ve sadece eylem halinde ortaya çıktığını iddia etmiştir (Coates, 1994: 171). Disiplinsel güç her algıda, hükümde ve harekette mevcuttur. Gücün en büyük kaynağı şiddet değil, rızadır; egemenlik altına alınanın bu egemenliği kendi isteği ile kabul etmesidir.

Disiplinsel gücün egemenliğini sağlayan üç temel araç vardır: hiyerarşik gözetleme, normalleştirici hüküm ve sınav veya değerlendirme. Hiyerarşik gözlem güç ile görüntü arasındaki ilişkinin önemini ifade eder. Disiplinsel güç görünmez ama görünür karşılığı gözetlemedir. Gözetleme bilgi yönetimi, davranış kontrolü ve normalleştirici hüküm ile ilgili olan uygulamaların kullanılması aracılığıyla insanların ve nesnelerin izlenmesi ve denetlenmesidir (Foucault, 1992: 294). Bu nedenle disiplinsel güç belli bir alan kapanmasını, çerçevelenmesini ve alt bölümlere ayrılmasını gerektirmektedir. Mekanın bölümlendirilmesi, büyük grupların oluşmasını engeller ve bireysel faaliyetlerin doğrudan manipüle edilmesine imkan tanır. Disiplinsel güç, kendisini mimari biçimde de göstermektedir. İngiliz filozofu Jeremy Bentham'ın geliştirdiği ve "*panopticon"* adını verdiği mimari tarz hapishane, okul ve kışlaların inşasında kullanılmıştır. Bu tarz çevrede halka şeklinde bir bina ve merkezde halkanın iç cephesine bakan geniş pencereleri olan bir kuleden oluşmaktadır. Çevre bina hücrelere bölünmüştür. "*Panopticonun"* fazla geniş olmayan bir mekanın sınırları

içerisinde belli sayıda insanın gözetim altında tutulmasının gerektiği bütün kurumlar için uygulanabilir olduğunu Foucault belirtmiştir (a.g.e., 258). "*Panopticon*" bir inşa tarzı, mimari biçim olmanın ötesinde belli bir konumda çok sayıda insanı gözetleyerek kontrole yarayan ve sürekli ve otomatik olarak kendisini gösteren bir güç şeklidir. "*Panopticon*" içinde bir gözetleyicinin olması şart değil. Çünkü gözetlenenler gözetlendiklerini bildiklerinden ona göre davranırlar. Gözetleyicinin amaçlarındaki motiflerinden ve ideolojilerinden bağımsız olarak gözetleme ve kontrol sağlanabilir. Disiplinsel güç kendini görünmez kılarak icra etmektedir. Disipline bağlanmış bireyi tabiiyeti içinde tutan, sürekli olarak görülmesi olgusu, her zaman görülebilir olmasıdır. Disiplinsel güç egemen olduğu mekan içinde nesneleri düzene sokarak gücünü dışarı vurmaktadır.

Normalleştirici hüküm fabrika, okul ve ordu gibi yerlerde zaman, faaliyet, davranış ve bedenle ilgili mikro cezaları içermektedir. Burada cezalandırılan disiplinsel gücün düzeltmeye çalıştığı normalden sapmalardır. Neyin normal, neyin sapma olduğuna karar veren öğretmen, yönetici ve doktor kimlikli yargıçlar her yeri kaplamıştır. (Foucault, 1981: 94-5). Disiplinsel güç rejiminde ceza baskı amacıyla değil normalleştirme amacıyla verilir. Burada unutulmaması gereken bir nokta da disiplinin sadece cezalandırmayla değil, ödül ve imtiyazlar veren yüceltmeyle de işlevini yerine getirdiğidir. Ödüller ve imtiyazlar da normalleşmenin araçlarıdırlar. Doğruyu yanlıştan, normali sapmadan ayıran düzenlemeyi hedeflemektedir. Yeknesak bir normalliği oluşturmak ve buna uymayan her şeyi devre dışı bırakmak amaçtır.

Değerlendirme veya sınav ise, bireylerin sınıflandırıldığı ve haklarında hüküm verilen normalleştirici bir bakış sağlar. İlk olarak hapishane gibi devlet kurumlarında geliştirilen bireylerin değerlendirilmesi ve gözetlenmesi yöntemleri uysal insan oluşturmada kullanılmıştır. Üç çeşit değerlendirme mekanizması vardır:

a) Görünürlük alanının güç alanına dönüştürülmesi: Burada bireyler görünürlük alanına yerleştirilerek güç uygulamasına maruz bırakılırlar. Disiplinsel güç kendine tabi olanları görünür hale getirirken, kendisi görünmezdir.

b) Dosyalama ve belgeleme: Gözlemlenen bireye ait özellikler yazılı rapor ve dosyalar haline getirilir.

c) Yukarıdaki rapor ve dosyalardan bireysel vakalar oluşturulur (Smart, 1985: 87).

Foucault'a göre disiplin beden faaliyetlerini kontrol yöntemidir. Disipline etme hem bireyselleştirme, hem de kategorikleştirmedir. Direniş nedeniyle disiplinin varlığı ve gerekliliği meşruiyet

kazanmaktadır. Disiplin pratik bir bilgi türü olarak bedeni disipline eder, zihni düzenler ve duyguları düzene sokar. Öznenin kendisi, zamanı hareketleri hayat tarzı disiplinsel gücün konusu haline gelmiştir. Foucault için beden üzerindeki kontrol ve beden hakkındaki bilgi, modernist düşüncenin ve modern toplumun en ayırt edici özelliklerinden biridir. Disiplinsel güç, insan bedenlerini zamanda ve mekanda organize ederek maksimum faydayı maksimum itaatle sağlamaya çalışmaktadır. "Güç ilişkileri bedeni kuşatmakta, damgalamakta, terbiye etmekte, onu işe koşmakta, törenlere zorlamakta, ondan işaretler beklemektedir" (Foucault, 1992: 31). Bedenin güç ve egemenlik ilişkileri tarafından kuşatılmasının nedeni büyük ölçüde üretim gücü olmasından kaynaklanmaktadır, fakat buna karşılık bedenin işgücü olarak oluşması ancak onun bir tabiiyet ilişkisi içine alınması halinde mümkündür. Beden ancak hem üretken beden, hem de tabi kılınmış beden olduğunda yararlı olabilmektedir. Beden bir bilgi nesnesi ve güç uygulaması için bir hedeftir. Beden siyasi bir alan olup, onu uysal ve verimli yapan güç ilişkilerinin hedefidir.

Disiplin bir bakıma bedenin etkin kullanımı, kullanılmayan ve boş kalan hiç bir beden bölümünün olmaması anlamına gelmektedir. Disiplinsel güç insanlardan daha fazla miktarda bir şey sızdırmak veya çekip almak için terbiye etme görevine sahiptir (a.g.e., 213). Birey gücün disiplin denilen özgün teknolojisi tarafından imal edilmiş olan bir gerçekliktir. Disiplinsel güç belli bir noktadaki varlığından ziyade etkisiyle belirlenir. Disiplin hem uysallık, hem de fayda sağlar. Disiplin bir güç tipi, gücü icra etmenin bir tarzı olup aletler, teknikler, usuller ve hedefler bütünü içermektedir. "Disiplin insani çeşitliliği düzene sokmayı sağlamaya yönelik teknikler içerir" (a.g.e., 274). Bu nedenle disiplinsel güç zaman denetimini kaçınılmaz kılar. Zaman yönetimi aslında zaman denetimini, kişinin kendisini sağlamaya yönelik bir tekniktir.

Organizasyon, Birey ve Disiplinsel Güç

Foucault 19. yüzyıl sosyal bilimlerinin, özellikle de sosyal refah ve sosyal istatistiğin disiplinsel güç oluşumuna katkı sağlayan bilgi dalları olduğunu belirtmiştir. Organizasyon disiplinlerinin, örneğin personel yönetimi ve insan kaynakları yönetiminin veya pazarlamanın benzer bir işlev sağladığını söyleyebiliriz. Güç ile bilgi özdeş olduğundan ve Foucault'çu analiz sadece belli sosyal pratiklerin değil, söylemlerin de analizini vurgulayarak, bunların mikro seviyedeki güç etkileri üzerinde yoğunlaştığından yönetim bilimini bir bilgi / güç "*discoursesi"* olarak görmek mümkündür. "*Discourse"* (söylem) günlük dilde uyumlu veya rasyonel yazma ve söyleme olarak tanımlanabilir ama sosyolojik olarak

belirtilmek istenen herhangi bir olguya belli bir şekilde temsil etme ve diğer olgular arasında olan ilişkileri belirtme biçimidir. "*Discourse*", herhangi bir konu hakkında belli bir bilgi türünü yansıtan veya temsil eden bir grup ifade olarak tanımlanabilir (Hall 1992: 291). Söylem, dil aracılığıyla bilgi üretimidir. Ancak söylemin kendisi, anlamları üreten pratik tarafından oluşturulur. Bütün sosyal pratikler anlam içerdiğinden, pratiklerin söylemsel (*discursive)* yönü vardır (Foucault, 1988: 271). Her bilgi güç ilişkisini ifade ettiğinden "*discoursenin*" kendisi güç mücadelesinin konusunu meydana getirir. Yönetimin ihtiyaç duyduğu kendisinin denetlediği söylemlerin (*discourse*) olmasıdır (Thompson ve Ackroyd, 1995: 623).

Foucault'çu bakış açısına göre organizasyonlardaki tabi insanlar üzerinde etkili denetim ve gözetimi sağlayacak dört temel disiplinsel güç tekniği vardır:

a) Tabi insanların idari kategorilere ve değişik mekanlara bölünmesi ve dağıtılması;

b) Günlük faaliyetlerin gözetleme gibi çeşitli denetim teknikleri aracılığıyla ayrıntılı olarak düzenlenmesi;

c) Organizasyon zamanının belli faaliyetlerin yer aldığı zaman dilimlerine bölünmesi;

d) Bilgi toplama, depolama ve kontrolünü sağlayan idari bir alt yapının varlığı (Reed, 1992: 165).

Örgütsel denetleme ve gözetlemenin başlangıç noktası bireysel bedenlerin hastane, fabrika, ofis, okul ve kışla gibi kapalı ve yarı kapalı mekanlara dağıtılmış olmasıdır. Daha sonra günlük davranışın ayrıntılı kontrolüne imkan veren teknikler ele alınır. İdari kontrolün altyapısı ilk bölümde gördüğümüz üç mekanizmaya bağlıdır: hiyerarşik esaslara bağlı olan mimari veya örgütsel tasarımlar aracılığıyla tabi nüfusların sürekli gözetim altında tutulması; uygun davranış standartlarını belirleyen normlar ve kurallar ile normalden sapmayı düzeltici zorlayıcı yaptırımlar; kurumsal kariyerleri esnasında bireylerin ilerlemesini izleyen değerlendirme ve sınav prosedürleri. Bunlar işleyişinde fark edilmeyen, disiplinsel gücün modern toplumlardaki ve organizasyonlardaki yansımalarıdır. Burada temel amaç potansiyel olarak isyankar olan insanın uysal ve itaatkar öznelere (*homo docilis*-uysal insan) dönüşümünün sağlanmasıdır.

Disiplinsel güç kendisini sadece kelimelerde, söylemlerde ve eylemlerde ifade etmemektedir. Modern iş organizasyonlarında

uygulanan çeşitli psikolojik testler, çalışanların zihinsel olarak ne derecede örgütün amaçlarıyla uyumlu olduğunu belirlemede önemli bir rol oynamaktadır. Buna ek olarak, daha önceden özel olan bireye ait bazı alanlara kişisel denetim aracılığıyla bu güç sirayet etmektedir. Gelişmiş ülkelerde bazı işletmelerin işe eleman alırken adayları AIDS testinden geçmelerini zorunlu tutmaları, yöneticilerin altlarının tıbbi kayıtlarını ve raporlarını inceleme hakkını kendilerinde görmeleri, personel alma veya işten çıkarmada yalan makinelerini kullanmaları, bilgisayarlara işgörenlerin davranışlarını etkilemek amacı taşıyan mesajlar programlamaları ve işgörenlerin etkenliğini bilgisayar aracılığıyla izlemeleri disiplinsel gücün yansımaları olarak değerlendirilebilir (Schacter'den aktaran Clegg, 1989: 191).

Foucault, hapishane ve akıl hastanesi gibi "total kurumlarda" uygulanan değişik şekillerdeki kontrol uygulamalarının tarihi gelişimini incelemiştir. Buradan hareketle, iş örgütlerinde de benzer süreçleri, örneğin modern örgütlerin kendilerine tabi nüfusların formalleşmiş idari normları içselleştirmelerini sağlayacak şekilde disipline etmeleri ve denetlemelerinden bahsetmek mümkündür. Organizasyonlarda normalden sapmaları belirleyen uzmanlar, kontrol tekniklerinin gelişiminde önemli bir rol oynarlar. Normalden ayrılmalar belirlenerek normal toplumun oluşmuş olan kurallarının ve normlarının korunması sağlanır. Çok sayıdaki insanın davranışlarının kaydedilmesi, izlenmesi, gözetlenmesi ve değerlendirilmesi, örgütsel denetleme ve kontrolün anlaşılmasında önemlidir. Organizasyonlar içinde oluşmuş normları, kuralları, rutinleri korumak için normalden sapmış olanı tanımlayacak, onunla ilgilenecek uzmanlar vardır ve modern ortamlarda disiplinsel güç normalleştirilmiş bilgi ve faaliyet prosedürleri üreten uzmanlar aracılığıyla ifade edilir. Örneğin muhasebecileri, etkenlik uzmanlarını ve personel yöneticilerini bu tür gruplara örnek olarak verilebilir (Deetz, 1992: 39). Tıpkı doktorlar ve psikiyatristlerin normal ve sapma ile ilgili tanımları ve patolojik durumları belirlemelerini sağlayan mesleki bilgileri onlara güç veriyorsa, yukarıda örneklerini verdiğimiz organizasyon uzmanları da aynı güce organizasyon içinde sahiptirler.

İnsan davranışını gözetleyen ve kaydeden bütün bilgi sistemleri bir tür "*panopticon*" olarak değerlendirilebilir. Enformasyon "*panopticonu*", zaman ve mekan sınırlamalarından kurtulmuştur ve binanın mimarisine artık bağlı değildir (Zuboff, 1988: 322). Bir gözeticinin varlığına da ihtiyaç duyulmamaktadır. "*Panopticondaki*" merkezi kule yerini bilgisayar ekranına bırakmıştır. Bilgi sistemleri onları tasarlayanların istediği her şeyi sürekli ve otomatik olarak kaydetmektedir. Bilgisayar, disiplinsel gücü daha da yaygınlaştırmaktadır. Artık disiplinsel güç uygulaması için belli bir kapalı

alana gerek kalmıyor. Kredi kartı kullanımı, telefon faturası, parmak izi, banka hesapları ve emeklilik başvuruları sayesinde bir bilgisayar bir insanın bütün hayatı hakkındaki bilgileri sunabilir. Dolayısıyla enformasyon "*panopticonu*", sadece bir araya getirilmiş olan büyük grupları ve değil aynı zamanda izole edilmiş bireyleri de günümüzde izleyebilmektedir.

Gözetleme bilerek nesneleri ve/veya insanları denetleme ve izlemeyi içerdiğinden, en ileri şekli açıkça belirtilmiş amaçları ve bu amaçları gerçekleştirmek için formal bir idari yapısı olan formal örgütlerde ortaya çıkar. Dandaker, bir örgütün gözetleme kapasitesini dört nitelikle açıklamaya çalışarak, bunları nicelleştirmiştir:

a) Dosyaların büyüklüğü, özne ve faydalı bilgi sayısı.

b) Dosyaların merkezileşmesi: Bu bilginin herhangi bir noktada toplanıp, kullanılmasını mümkün kılar.

c) Bilgi akışının hızı: Davranış yönetiminde bilgi toplama, kullanma ve işlemede harcanan zaman.

d) Sistem ile özneler arasında ilişki noktalarının sayısı (1990: 37).

Örgütsel gözetimde ilk olarak bilgi toplama, depolama ve bu bilgiyi gerektiğinde kullanma gerçekleştirilir. Daha sonra, insanları doğrudan veya dolaylı denetleme yöntemleri ve son olarak da rutin bir temelde tabi nüfusun bağlılığını garanti edecek şekilde tabi nüfusun davranışlarını izlemek için bilginin kontrol amaçlı kullanılması gerçekleştirilir (a.g.e., 38). Zaman süresince bu üç faaliyet nispeten istikrarlı yönetim ve egemenlik yapıları kurmak için güç ilişkilerinin kurumsal bir yapı kazandığı idari aygıtı oluştururlar. Ancak bu idari aygıt bütünüyle etkenliği sağlayamaz. Örgütlerin zaman ve mekan tahsisi ile kullanımında formal direktiflere işgörenlerin uymaları her zaman sağlanamaz. Altların otonomi sahibi oldukları alanlar vardır. Organizasyonlar, iktisadi bir birim olmaktan ziyade, modernleşmenin temel özelliği olarak değerlendirilen gözetleme ve kontrol biçimindeki disiplinin topluma yayılmasında stratejik rol oynayan birimler olarak görülür. Kontrol, bilinçli insan planlamasının bir ürünüdür ama örgüt içinde geliştirilip kullanılmaya başlanıldığı zaman nesnel bir gerçeklik haline gelir.

Açıklama [EO1]:

Foucault, disiplinsel gücün en çarpıcı örneği olarak modern ceza sistemlerini ve hapishaneleri vermektedir. Sürekli gözetleme, düzen ve rutin bunun temel özellikleridir. Modern organizasyonlardaki disiplinsel

güç ise çok daha çarpıcıdır. Çünkü elektronik ve kendi kendini gözetleme imkanları vardır. Disiplinsel gücün en çarpıcı yansımalarından biri montaj hattıdır. Montaj hattı işçiyle denetçi arasındaki açık otorite ilişkisini kısmen gizli bir ilişki haline dönüştürmüştür. Denetçinin işçiye ne kadar hızlı veya sıkı çalışmasını söylemesine gerek kalmıyor. Çünkü aynı şeyi montaj hattı gerçekleştirmektedir.

Modern maliyet muhasebesi tekniklerinin gelişimi tabi nüfuslar üzerine nesnel hesap ve rasyonel kontrole dayalı örgütsel yönetimin oluşmasında hayati bir rol oynamıştır. Ayrıca işgörenler üzerinde sağlanan güç, personel yönetimi ve örgütsel davranış disiplinlerinin, bilgi ürünlerinin mümkün kıldığı gözetleme, izleme ve dokümentasyonlama ile sağlanmaktır. 20. yüzyıl, çalışmanın psikolojileştirilmesini, yani yöneticilere işgörenin emeğini görünür, hesaplanabilir ve yönetilebilir hale getiren kavramlar ve teknikler sunulmasını yaşamıştır ve yaşamaktadır (Rose, 1990: 95). Bu açıdan Mayo'nun beşeri ilişkiler yöntemleri Taylorizm'den daha etkilidir. Personel yönetimi ve örgütsel davranış, bireysel performansı değerlendirmede objektif güvenilir ve doğru ölçme sistemleri geliştirerek, veri toplayarak ve depolayarak disiplini sağlamaktadır. Bireyler gözlemlenebilen sayısal nesneler olarak değerlendirilmekte, ölçülemeyen bilgiye önem verilmemektedir. Bu şekilde örgüt bireyin benliğini nesnelleştirmektedir. Şirketlerdeki performans değerlendirmelerinde sadece birinin işi değil, hayalleri, ümitleri ve bağlılıkları da değerlendirilmektedir. Örgütün disipline edilmiş üyesinin istekleri şirketin istekleriyle aynıdır.

Belli dönemlerde değişik personel yönetimi yaklaşımları moda olabilir. Ancak, personel yönetiminin temel özelliği, bütünleşmiş ve disipline edilmiş bir işgücü oluşturma çabasıdır (Reed, 1992: 206). Günümüzde personel yönetiminin yerini aldığı iddia edilen insan kaynakları yönetimi (İKY), etkili sosyalleşme ve personel gelişimine bağlı olan kültürel temelli bir kontrol sürecidir. Burada amaç, üst yönetimin belirlediği amaçlara uygun kültürel kimliklerin ve normatif değerlerin geliştirilmesini sağlamaktır. Burada bireylerin davranışları ve eğilimleri, görünmeyen kollektif kontrole tabidir. İKY yaklaşımında, güvenilir ve doğru olmayan şeklinde algılanan performans değerlendirme sistemlerinde, başarılı iş performansıyla ilgili olduğu düşünülen ve sadece gözlemlenebilir ve ölçülebilir davranışların ölçülmesi gerektiği savunulmaktadır (Steffy ve Grimes, 1992: 192). Bunun sonucunda, denetçiler değerlendirilecek olan altların davranışları hakkında ayrıntılı gözlemlerde bulunmaya, not tutmaya teşvik edilmektedirler. İKY çalışanların örgüte bağlılık ve sadakat göstermesini amaçlamaktadır. Bağlılık ve sadakatle, çalışan işçilerin kendi performanslarını izleyip, denetlemesiyle, denetçi ve ara denetim kademelerinin ortadan

kaldırılması veya en azından azaltılması amaçlanır (Guest, 1995: 112). Sosyal düzeni ve kontrolü sağlama amacına dönük olarak örgütsel törenlere büyük önem verilir. Bu törenler, örneğin altlarla üstlerin birlikte kahvaltı etmeleri, rol, statü ve prestij farklılıklarını geçici süreyle yok eder.

Örgütlerde orta kademedeki bazı birimlerin ortadan kaldırılması, örgütteki temel güç yapısının değiştiği anlamına gelmez. Doğrudan tepe yönetimine sorumlu proje ekiplerinin oluşturulması, tepe yönetiminin gücünü arttırabilir. Bilgisayar teknolojisi yardımıyla işletme içindeki faaliyetler üst yöneticiler, sistem analistleri ve bilgisayar programcılarından oluşan küçük gruplar tarafından işletme çalışanlarının takip etmesi gereken bilgisayar programları biçiminde oluşturulmaktadır. Programın kullanıcıları sistem hakkında çok az bilgiye sahiptirler. Teknik olarak vasıfsız veya yarı-vasıflı olan işgörenler, esneklik veya toplam kalite yönetimi gibi yaklaşımlarla, davranış olarak yüksek vasıflı hale getirilmektedirler. Bu tip vasıflara örnek olarak işbirliği, uyum, adaptasyon ve kendi kendine disiplin verilebilir. Şirkete bağlılık veya kalite çemberlerine üyelik, sorumluluk sahibi işçinin vasıfları olarak görülmektedir.

Disiplinsel güçte, işgören sürekli gözetlenmekle beraber, disiplinsel denetim kendi kendini gözetlemeye dayanan yeni bir gözetleme biçimi geliştirmektedir. Hapishane "*panopticonunda"* mahkum ne zaman izlendiğini göremiyor ama sürekli gözetlendiğini biliyor. Modern örgütlerde de işgören kendisine karşı kimin ne kullanacağını önceden kestirememektedir (Deetz, 1992: 40). İşgören katılım programları, iş grubunu çıkar dayanışmasından kendi kendini gözetlemeye yöneltmektedir. Gözetleme, sadece kelimeler ve eylemlerle sınırlı değildir. Psikolojik ve hatta kimyasal testlerle davranış ve kültür uzmanları aracılığıyla şirket bireyin ruhunun, zihninin ve bazı durumlarda vücudunun saflığını değerlendirebilmektedir (a.g.e., 41). Daha da önemlisi, işgören şirket adına kendini değerlendirmektedir. Sadakatsiz olarak değerlendirme veya düşünceleri nedeniyle reddedileceği korkusu, organizasyon içindeki normlara ve kurallara uymayı sağlar. Modern örgütlerin çalışmasında görülmeyen ve doğrudan olmayan kontrol süreçleri önemlidir. Doğrudan bürokratik disiplin yerine, örgütün istediği davranışsal normların içselleştirilmesi çok daha ekonomiktir. Zorlama sağlanmadan gönüllü itaat gerçekleştirilmiş olur. Normalleştirme ve gözetimin gücünün bir kısmı belli bir miktar belirsizlik içermelerinde yatmaktadır (Knights ve Willmott, 1989: 551).

Disiplinin en önemli dayanağı, işgörenlerin davranışlarını düzene sokacak şekilde günlük etkinliklerinin programlanmasıdır. Zaman çizelgesi ve davranış kuralları disiplinli toplumun özü olan uysal kişiyi

yaratmayı amaçlamaktadır. Gözetime dayalı çalışma örgütlenmesi, önceleri hammadde hırsızlığı ve kaybını önlemeye yönelikken zamanla beceri hız ve üretkenliği artırmaya yönelmiştir. Böylelikle, disiplin yeni işlevler edinmiş olmaktadır (Merquior, 1986: 123). Gözetime dayalı disiplin, denetimde yetki devrini gerektirmektedir. Bu nedenle hiyerarşik gözetleme bir kural haline gelir. Disiplin, topluma resmi denetim ve düzenlemeler çerçevesinde etkide bulunmakla kalmaz, aynı zamanda davranışların baştan aşağı incelenmesine adapte edilmiş küçük çapta bir ceza sistemini de uygular.

İşyeri, okul ve ordu gibi kurumlarda küçük çapta ceza gerektiren çeşitli durumlar vardır. Bunlar zaman açısından gecikme, devamsızlık, işi kesintiye uğratma, etkenlik açısından dikkatsizlik, ihmal, isteksizlik, davranış açısından saygısızlık ve itaatsizlik, konuşma açısından bol gevezelik, küstahlık, bedensel hareketler açısından yakışıksız tutumlar başıbozuk hareketler gibi suçları içermektedir (Smart, 1985: 86). Bunlara karşılık olarak hafif fiziksel cezalardan küçük çapta yoksun bırakma ve alçaltma yöntemlerine kadar uzanan bir dizi incelikli işleme başvurulmaktadır. Burada amaç hem doğru veya normal davranıştan en küçük ayrılmaları bile ceza konusu yapmak, hem de disiplin aygıtının önemsiz gibi görünen unsurlarına bir cezalandırma işlevi yüklemekti. Bu karmaşık disiplin ağı, organizasyonlar için gerekli olan akılcı, etkili ve kurallara uyan *homo docilisi* meydana getirmeye çalışır. *Homo docilis* itaatkar, çalışkan ve yararlı bir yaratıktır. Uysallığı gerçekleştirmenin başlıca yolu, iyi ve kötü işgören arasında sürekli karşılaştırmaya dayanan ahlaki bir baskıdır (Foucault, 1992: 224).

Organizasyonlarda bilginin, dolayısıyla da gücün merkezileştiğinden yukarıda bahsetmiştik. Artan bilgisayarlaşmayla, yönetim çalışanları kendisini göstermeden izleyebilir. Doğrudan bürokratik disiplin yerine, eylemin altında yatan sosyal normlar ve görülmeyen bilişsel denetimler uysallaştırmada daha başarılıdır. Çağdaş organizasyonlar, gizli veya zımni gözetleme içermektedirler (Coates, 1994: 172). Eskiden yönetim üretim hedeflerini gerçekleştirebilmek için yakından denetimi uygulardı. Günümüzde tepe yönetim üretimle ilgili bilgileri anında alabilmekte ve bunun sayesinde çalışanlar hakkında ve hatta farklı coğrafi bölgelerdeki fabrikalarla ilgili denetim yapabilmektedir. Küreselleşme ve çokuluslu şirketler çağında gözetim aygıtı, bireysel işletmelerin ve hatta milli sınırların ötesine taşabilmektedir. Günümüzde iş süreci ve üretimle ilgili kararlar kalite çemberleri ve taşeron kullanma gibi vasıtalarla merkezden uzaklaştırılırken birbirine bağımlı ama farklı coğrafi yerlerde bulunan birimler üzerindeki kontrol artmakta ve örgütsel güç merkezileşmektedir (Thompson, 1993: 190). Telekomünikasyon ve

bilgisayar alanındaki ilerlemeler araştırma, planlama ve stratejik yönetimin merkezden yürütülmesini kolaylaştırmaktadır.

Yönetim bilgi sistemleri ve karar verme destekleme sistemleri gibi bilgi teknolojisine dayalı yeni gelişmeler uzun dönemli stratejik planlamayla ilgili bilgileri üst yönetime sunmakta ve aynı zamanda işletmenin alt kesimlerinin faaliyetlerini ayrıntılı olarak izleme ve denetleme imkanı da sunmaktadır. Alt yönetim faaliyetlerle ilgili otonomisini artırmış olabilir ama bu faaliyetler çok daha sıkı denetlenen bir çerçeve içinde gerçekleştirebilmektedir. Örneğin İngiliz Telekom'da özerk bir yapısı olan kar merkezlerinin maliyetleri merkezden denetlenmektedir (a.g.e., 191). Kısacası günümüzde yönetim hem merkezileşme hem de merkezden uzaklaşmayı içermektedir.

İşgörenlerle yönetimin ortak hedefler doğrultusunda faaliyet göstermelerini amaçlayan Tam Zamanında Üretim (TZÜ) ve Toplam Kalite Yönetimi (TKY) gibi moda olan işletmecilik yaklaşımlarında da disiplinsel gücü görmek mümkündür. TZÜ ve TKY, iki ana disiplinsel fayda sağlamaktadır. Kalite çemberi veya ekip çalışması gibi uygulamalarda, bu grupların üyelerinin birbirlerini değerlendirmesi aracılığıyla disiplin sağlanmaktadır. Buna ek olarak, bilgi sistemlerinin gelişmesi, yönetime işyerinde ne olup bittiğini takip etmesi imkanını farklı coğrafi mekanlarda bile sunmaktadır. TZÜ ve TKY ile ilgili gözetleme sistemleri, disiplinin en etkili tarzda asgari denetçi kullanarak sağlanması imkanını sağlamaktadır. Burada amaç, beklenen davranışdan olan olumsuz sapmaları asgariye indirmek ve olumlu sapmaları belirleyerek bunların yaratıcı potansiyelini örgüt için kullanmaktır (Sewell ve Wilkinson, 1992: 271). İyi gelişmiş bir gözetleme sistemi, kuralların uygulanmadığını tespit etme kapasitesini arttırır. Günümüzde "*panopticon*", elektronik veya enformasyona dayalıdır. Öte yandan disiplinsel bakış ille de elektronik bir göze ihtiyaç duyacaktır diye bir şey söz konusu değildir. Teknik olarak elektronik gözetlemenin sağlayabildiği disiplini, ekip çalışmalarında ekip üyelerinin birbirlerini değerlendirmeleri sağlayabilmektedir. Ekip içinde normdan olan sapmaları belirleme ve cezalandırma vardır. Herkes kendi ilerlemesini veya ekibinin ilerlemesini görebilmekte, ödüller ve simgesel tanınmalar bireyselleştirici bir etki yaparak kendi kendini disipline eden işgöreni doğurmaktadır. Yeni teknoloji doğrudan yönetimi gereksiz kılarak, bireyselleştirici bir etki yapmaktadır. Diğer taraftan TKY içinde kendi faaliyetlerini denetleyen işgören gruplarının otonomisinin artırılması vardır. Performansla ilgili elde edilen veriler enformasyon sistemine yüklenir. TKY üretim kalitesini sağlar ve denetler. Elektronik teknolojiler yöneticilere üretim organizasyonunu takımlara ve hücrelere bölme imkanı vererek kontrolü

artırma imkanı sunmaktadır ama bunları yaparken yüzeysel olarak sorumlulukların bir kısmını altlara veriyor gibi gözükmektedir.

TZÜ ve TKY uygulayan bir elektronik fabrikasında yapılan araştırmada, fabrika çalışanlarının fiziksel olarak görünürlüğünün arttığına dikkat çekilmiştir (Sewell ve Wilkinson, 1992: 279). Stok bulundurmanın azaltılmasıyla veya ortadan kaldırılmasıyla işçilerin hatalı ürünleri saklama imkanları da azalmıştır. TKY sorumluluğu alt kademelere doğru yayarak hiyerarşiyi düzleştirmektedir. Adem-i-merkeziyetçilik gelişirken stratejik kontrol merkezileşmektedir. Sorumluluğun alt kademelere doğru yayılmasının en önemli şartı emirlere ve kurallara uyulup, uyulmadığını kontrol edebilme kapasitesidir. Bu çok uluslu bir firmaya ait elektronik fabrikasında bütün operatörler kendi işlemlerinin kalitesinden sorumludur. Üründe kusur olmasına neden olan bireysel operatör bundan sorumlu tutularak iş istasyonun üzerinde siyah bir işaret konur (a.g.e., 280). Dört siyah işareti olan işçi, ekip lideri tarafından mülakata alınır ve sorunun köklerine inilmeye çalışılır. Benzer şekilde TKY uygulayan büyük süper marketlerde, kasiyerler sahte müşteriler ve kapalı devre kameralarla sürekli izlenmekte ve denetlenmektedir (a.g.e., 281).

TZÜ, sistemi altında ortaya çıkan eksiklikler için suçlu işgören arar. Kalite kontrolünün amaçları arasında sadece ürünün kalitesini artırmak değil, işgücünü disipline etmek de vardır. TZÜ ve TKY işgörenlere sorumluluk vererek, aslında gözetleme tekniğinin geliştirilmesi anlamına gelmektedir. Ancak sorumluk verilmesi veya yetkilendirme, işgörenler arasında yönetimin ne işe yaradığına dair sorular sorulmasına da yol açabilir. Adem-i-merkeziyetçilik bireysel otonominin artması anlamına gelmemektedir. Tersine merkezileşmiş sistemlerin gücünü artırmaktadır (Webster ve Robins, 1993: 244).

TZÜ ve TKY rejimleri, yeni gözetleme sistemleri meydana getirerek işyerinde sosyal disiplini gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar. Örneğin, ülkemizde TKY uygulamasında öncülük yapan bir işletmenin tepe yöneticisi, TKY uygulaması çerçevesinde “iş disiplini temel bir araç olarak ortaya çıkmıştır” demektedir (Kantarcı, 1994: 34). Uluslararası alanda kalite ödülü alan bir Türk firmasında yapılan bir araştırmada da, çalışanların örgütlü olduğu sendikanın işyeri temsilcilerinin, üretim esnasında fabrika içini gezerek işçilerin çalışmalarını sürekli izledikleri ve işçilerin tüm faaliyetleriyle ilgili kayıtlar tuttukları belirtilmiştir (Demirkan, 1996: 162). Burada ilginç olan denetleme ve gözetlemenin yönetim adına sendika temsilcileri tarafından gerçekleştirilmesidir. Bu tespiti disiplinsel gücün TKY altında sadece bireysel veya grup içinde birey denetimi şeklinde değil, kollektif bir kendi kendini denetleme biçimi aldığının da bir delili olarak sunabiliriz.

SONUÇ

Disiplinsel gücün amacı bireyin hayatını, faaliyetlerini, çalışmasını çilelerini ve mutluluklarını disiplin ve denetim altına almaktadır. Disiplinsel güç, modernliğin büyük ölçekli düzenleyici kollektif kurumlarının bir sonucu olmakla beraber, disiplinsel güç teknikleri özne olarak insanı daha da bireyselleştiren güç ve bilgi tekniklerinin uygulanmasını da içerir. Disiplinsel rejimde sürekli gözetleme nedeniyle bu gözetlemeye ve kontrole tabi olanlar bireyselleşir. Ancak, gücü sadece bir ilişki olarak değerlendirmemek, ilişkiyle sınırlandırmamak gerekir. Belli bir mekanda sosyal kontrol ve egemenlik uygulamaları ve tekniklerini meşrulaştıran bilgi sistemleriyle makro güç siyaseti arasında ilişki vardır. Çünkü bireysel veya kollektif olarak güç sahipleri vardır. Ayrıca Foucault'un iddiasının aksine güç pekçok durumda yukarıdan gelmektedir. Bireylerin uygulayabilecekleri güç büyük ölçüde sosyal yapı içindeki konumlarıyla bağlantılıdır. Gücü anlamak için sadece bireysel etkileşimleri değil, sosyal yapıya da bakmak gerekir. Güç kullandıkça ortaya çıkan bir süreç değildir. Güç kullanma kapasitesi büyük oranda yapısal olarak üstün konumda bulunan belli grupların elindedir.

Foucault'un analizi, disiplinsel gücün etkisini ve önemini abartmaktadır. İş örgütlerinde kontrol ve gözetleme bir hapishanede olduğu gibi değildir. Çok daha sınırlıdır. Ayrıca hapishanelerde bile disiplinsel gücün gözetiminden kaçan alanlar vardır ve zaman zaman bu güce karşı mahkumlar bireysel olarak veya toplu olarak tepki gösterirler. Hapishaneler ve akıl hastahanelerindeki disiplinsel güç uygulamaların modern örgütlere uygulamanın ne derece doğru olduğu tartışmalıdır. Fabrika sistemiyle hapishane sistemi arasında benzerlikler olmakla beraber, önemli farklılıklar da vardır. Örneğin iş fabrikanın temeliyken, hapishanede öyle değildir. Ayrıca işgören fabrikaya zorla gitmez. Hapishanede ise zorlama vardır.

Foucault'un güç anlayışının direnişe yer bırakmadığı iddia edilmektedir. Bu çerçevede üç soru öne çıkmaktadır: Direnişin yeri neresi, gerçekleştiricisi kim ve nasıl meşrulaştırılacak (Knights ve Vurdubakis, 1994: 169). Güç her yerde ise direniş nerede kendine hayat imkanı bulacak? Disiplinsel güç uygulaması direniş doğuruyor. Ancak bu nedenle disiplinsel güç daha fazla yayılıyor. Direnişin olduğu her yer aynı zamanda gücü ifade ettiğinden ve direniş gücün içinde yer aldığından direniş başarısızlığa mahkumdur gibi bir sonuç çıkmaktadır. Halbuki organizasyonlar disiplin içermekle beraber disipline edilmiş

değildirler. İnsanların hayatı tamamen güç teknikleri tarafından kuşatılmamıştır.

Bütün bu eleştirilerin geçerliliğine rağmen, Foucault'un disiplinsel güç anlayışı günümüzde iş organizasyonlarında uygulanan bazı yönetim yaklaşımlarının aslında iddia edilenin aksine işgörenleri özgürleştirmediğini, tam tersine onları nesnelleştirdiğini iddia etmesi açısından önemlidir. Başka bir ifadeyle özgürleştirme, insanileştirme veya yetkilendirme adı altında yapılan bireyin beden ve zihninin nesnelleştirilerek, uysal ve faydalı bir meta haline dönüştürülmesi tehlikesine karşı Foucault bizi uyarmaktadır.

KAYNAKÇA

Akay, A. 1995. ***Michel Foucault: Iktidar ve Direnme Odakları,*** İstanbul: Bağlam.

Braverman, H. 1974. ***Labor and Monopoly Capital***, New York: Monthly Review Press.

Clegg, S. 1989. ***Frameworks of Power.*** London: Sage.

..... 1994. 'Power relations and the constitution of the resistant subject". J. M. Jermier, D. Knights ve W. R. Nord (der.), içinde ***Resistance and Power in Organizations***: 274-325. London: Routledge.

Coates, G. 1994. 'Performance appraisal as icon: oscar-winning performance or dressing to impress', ***The International Journal of Human Resources Management***, 5(1): 167-191.

Dandeker, C. 1990. ***Surveillance, Power and Modernity***, Cambridge: Polity.

Deetz, S. 1992. 'Disciplinary power in the modern corporation', M. Alvesson ve H. Willmott (der.) içinde, ***Critical Management Studies***: 21-46. London: Sage.

Demirkan, M. 1996. ***Toplam Kalite Yönetiminin Endüstri İlişkilerine Etkisi***, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Foucault, M. 1981. ***The History of Sexuality: An introduction***. Vol. 1, London: Penguin.

..... 1988. ***Power / Knowledge: Selected Interviews And Other Writings***, Brighton: Harvester.

..... 1992. ***Hapishanenin Doğuşu***. (çev.) Mehmet Ali Kılıçbay, Ankara: İmge.

..... 1996. 'Entellektüeller ve Güç'. ***Cogito,*** Sayı 8, Yaz: 221-227.

Guest, D. 1995. 'Human resources management, trade unions and industrial relations' J. Storey (der.) içinde, ***Human Resources Management: A Critical Text***: 110-124. London: Routledge.

Hall, S. 1992. 'The west and the rest: discourse and power', S. Hall ve B. Gieben (der.) içinde, ***Formations of Modernity***: 287-305. Cambridge: Polity.

Kantarcı, H. 1994. Sanayide Toplam Kalitenin Yaşama Geçirilmesi. TKY AR-KO (der.) içinde, ***Toplam Kalite Yönetiminde Türkiye Perspektifi İçinde***, İstanbul.

Knights, D. ve Vurdubakis, T. 1994. 'Foucault, power, resistance and all that' J. M. Jermier, D. Knights ve W. R. Nord (der.) içinde, ***Resistance and Power in Organizations*** : 167-199. London: Routledge.

Knigts, D. ve Willmott, H. 1989. 'Power and subjectivity at work: from degradation to subjugation in social relations', ***Sociology***, 23 (4): 535-558.

Merquior, J. G. 1986. ***Foucault***. Çev: Nurettin Elhüseyni, İstanbul: Afa.

Reed, M. 1992. ***The Sociology of Organizations,*** Hemel Hempstead: Harvester.

Rose, N. 1990. ***Governing the Soul: the Shaping of the Private Self***. London: Routledge.

Sewell, G. ve Wilkinson, B. 1992. " 'Someone to watch over me' surveillance, discipline and the just-in-time labour process", ***Sociology***, 26 (2): 271-289.

Smart, B. 1985. ***Michel Foucault***. London: Tavistock.

Steffy, B. ve Grimes A. 1992. 'Personnel / Organizational psychology: a Critique of the Discipline' M. Alvesson ve H. Willmott (der.) içinde ***Critical Management Studies***: 181-202. London: Sage.

Thompson, E. P. 1980. ***The making of the English Working Class***, London: Penguin.

Thompson, P. 1993. 'Postmodernism: fatal distraction', J. Hassard ve M. Parker (der.) içinde, ***Postmodernism and Organizations***: 189-202. London: Sage.

Thompson, P. ve Ackroyd, S. 1995. 'All quiet on the workplace front: a critique of recent trends in British industrial sociology'. ***Sociology***, 29(4): 615-633.

Webster, F. ve Robins K. 1993. " 'I'll be watching you': comment on Sewell and Wilkinson", ***Sociology***, 27(2): 243-252.

Zuboff, S. 1988. ***In the Age of the Smart Machine***. Oxford: Heinemann.

SİYASAL LİDERLİK: ÖZELLİKLE SİYASAL LİDERLİĞİN YAPISI ve SİYASAL LİDERLİKTE KİŞİSEL KARAKTERİSTİKLERİN ETKİSİ YÖNÜNDEN BİR DEĞERLENDİRME

Yard. Doç. Dr. Esen DERELİ [*]

GİRİŞ

Siyasal liderlik, toplumun gözü önünde olan, üzerinde çok konuşulan, fakat değerlendirmesi zor, karmaşık, bir olgudur. Liderliğin böyle gözönünde açık bir olgu olması, medya ve özellikle televizyon yolu ile olmuştur. Fakat liderliğin bu yönü daima vardı. Eski çağların büyük liderleri de, nispeten az sayıda insan tarafından görülmelerine ve işitilmelerine rağmen, çağdaşları tarafından gayet iyi tanınıyorlardı[1]. Bu liderlerin meziyetleri ve kusurlarından kuşkusuz birçok kez sözedilmişti ve bunlar hakkında birçok bilimsel çalışma yapılmıştı. Gerçekte, tarihçiler tarafından yapılan çalışmalar başlangıçta liderlerin faaliyetlerine ilişkindi, daha sonra ise liderlik kavramı inceleme konusu olmaya başladı.

Bununla birlikte, liderliğe ilişkin literatürün, konu ile ilgili yerleşik bir teorinin ortaya konulmasına yol açtığı pek söylenemez. Söz konusu alan belirsizliklerle doludur. Kural olarak, liderleri nasıl değerlendirmek gerektiği konusunda daima tartışmalar olmuştur. Şöyle ki, liderlerin meziyetleri ve kusurları birarada bulunur, bu da bize pek az yardımcı olur. Kahramanlar ve kötü kişiler daima olmuştur, fakat birçok lider, belki de liderlerin çoğu hem kahraman, hem de kötü kişidirler. Bu nedenle liderlik iki tarafı keskin bir bıçak gibidir ve bu alanda doğru hüküm vermek zordur[2].

Gerçekte kötü kişilerin sayısı öyle çok olmuştur ki, liderlerin yetkilerini azaltmak için birçok çaba harcanmıştır. Onsekizinci yüzyıldan

[*] **İstanbul Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

[1] Jean BLONDEL, ***Comparative Government***, New York: Philip Allan, 1990, s. 276.

[2] a.g.e., s. 276.

beri yapılan anayasal düzenlemeler, bu trendin en açık göstergesi olmuştur. Gerçi geçmişte daha önce de, yönetenlerin yetkilerini kötüye kullanmalarını ve tiran olmalarını önlemek için girişimlerde bulunulmuştu. Geçmişteki bu hareketler, tıpkı yirminci yüzyıldaki birçok anayasal çaba gibi, yalnızca sınırlı başarılardı. Yirminci yüzyıl ise, dünyanın şimdiye kadar bilmediği en acımasız bazı yönetenlerin ortaya çıkışına sahne olmuştur. Böylece liderlik denildiğinde, akla gelen kötü liderler olmuştur. Bu konuda yapılan incelemeler ise, liderlerin olumlu rollerini geliştirmek için yolların bulunmasından çok, onların yetkilerini azaltma yollarının keşfedilmesine yönelik olmuştur[3].

Bu arada liderlerin ortaya çıktığı çevrenin rolü üzerinde durulmuştur. Şöyle ki, liderler açıkça güçlü görünebilirler, fakat liderlerin ortaya çıkışı, daha sonraki faaliyetleri, hatta iktidarda kalma şansları, içinde bulundukları ortama önemli derecede bağlıdır. Bu konu, bireylerin etkisine inananlarla, sosyal ve ekonomik güçlerin önceliğine inananlar arasında sonuçsuz tartışmalara yol açmıştır. Kuşkusuz bir yandan kişisel karakteristikler ve kurumsal düzenlemeler, liderliğin yapısını etkilerken öte yandan liderlerin içinde bulundukları çevre, sorunun özünü ortaya koyar. Çevre, aynı zamanda amaçlar ile siyasal girişimleri için bir çerçeve oluşturur[4].

Öte yandan kişisel karakteristiklerin, siyasal liderlikteki etkisi oldukça önem taşır. Siyasal liderlerin kişisel karakteristiklerine uzun süre, yalnız siyasal bilim alanında değil, tarih ve edebiyat alanında da ilgi duyulmuştur. Bu konuda bilim adamları tarafından, liderlikle ilgili çok sayıda öğe bulunmuştur. Bununla birlikte, kişisel faktörlerin liderlikteki rolünü belirlemek pek kolay değildir.

Bütün bu kuramsal ve deneysel zorlukların sonucu olarak, liderlik konusundaki çalışmalar nispeten gelişememiştir. Bu arada liderlik konusunda karşılaştırmalı çalışma yapmanın gereğine işaret edilmiştir[5]. Bununla birlikte hala liderlerin sınıflandırılabildiği ve değerlendirilebildiği bir temel üzerinde genel bir uzlaşmaya varılamamıştır. Konunun belirgin önemine rağmen, bu konu hakkında söylenebileceklerin çoğu, bu nedenle bir ölçüde deneme kabilinden kalmak zorundadır.

Bu çalışmada, ilkin liderliğin yapısı, bu çerçevede liderliğin tanımı ve liderlik tipleri incelenecek, daha sonra kişisel karakteristiklerin siyasal liderlikteki etkisi üzerinde durulacaktır.

---

[3] a.g.e., s. 277.
[4] Jean BLONDEL, ***Political Leadership***, London: Page Publications, 1987, s. 30.
[5] Jerzy J. WIATR, "Introduction: Political Leadership from a Comparative Perspective", ***International Political Science Review***, Vol: 9, No: 2, 1988, s. 92.

I. Siyasal Liderliğin Yapısı

1. Liderliğin Tanımı

Liderler, iyi ya da kötü, kahraman ya da kötü kişi olarak görünürler. Fakat liderler, aynı zamanda başarılı ya da başarısız, etkili ya da etkisiz olabilirler. Bu açıdan liderler arasında ayrım yapılmıştır: Kelimenin tam anlamı ile lider olanlar ve "yalnızca gücü elinde bulunduranlar", belki daha doğru bir deyimle "görevi" elinde bulunduranlar[6]. Birçok yönetenin, belki de büyük çoğunluğun çok nüfuzlu olmadıklarını öne sürmek doğru olabilir. Öyle ki, bu yönetenler, olayların yönünü değiştirmek için pek az şey yapmış görünürler. Öte yandan insanlığın kaderini büyük ölçüde etkileyen bazı büyük "liderler" vardır. Bu nedenle, liderlerle lider olmayanlar arasında açık bir ayırım yapılması gerekmiştir. Bunun anlamı şudur: Liderliğin bir tanımı yapılmalıdır.

Liderler, görevi elinde bulunduranlardan ayırdedilmelidir. Şöyle ki, liderlik, otomatik olarak belli görevleri işgal etmekten doğmaz. Belki liderliğe başbakanlık ya da başkanlık gibi görevleri işgal etmekle ulaşılabilir. Gerçekte, liderleri sınırlamak için yapılan çabalar, bu mevkilerle ilgili yetkileri düzenleme girişimleri üzerinde toplanmıştır. Fakat liderlik, daha farklı bir anlam taşır. O, bir güç şeklidir. Liderlik, özel bir güç şekli olduğundan, liderliğin yapısını anlamak, söz konusu bu gücün özünü anlamayı gerektirir[7]. Bu güç, tek bir kişi tarafından, geniş bir grup üzerinde uygulandığı gibi, ulusal siyasal liderlikte olduğu gibi, çok geniş bir grup üzerinde de uygulanır. Liderlik bu nedenle, aslında hayli eşitliksiz bir ilişkidir. Bu ilişki, doğal kabulden baskı, hatta zorlamaya kadar uzanan birkaç nedenle kabul edilebilir. Bu nedenle, ulusal siyasal liderlik, bir kişi ya da bazı durumlarda ortak hareket eden iki ya da birkaç kişi tarafından, devletin önemli konumlarındaki kişileri ve halkı belli bir yönde hareket etmeye yöneltmek üzere kullanılan güç olarak tanımlanabilir. Ancak bu güç kuşkusuz, liderden lidere, ülkeden ülkeye ve dönemden döneme değişiklik gösterecektir[8].

2. Siyasal Liderlik Tipleri

Liderler, esas olarak iki bakımdan sınıflandırılabilirler: a) Amaçlarına ve başarılarına göre, b) Kendilerini halka bağlayan bağların yapısı bakımından[9].

---

[6] James Mac Gregor BURNS, ***Leadership***, New York: Harper & Row Publishers, 1978, s. 5.
[7] a.g.e., s. 12.
[8] BLONDEL, Political Leadership, s. 15.
[9] BLONDEL, Comparative Governent, s. 278.

Liderler ilk olarak, amaçları bakımından sınıflandırılabilirler. Örneğin, toplumlarını tümüyle biçimlendiren ve toplumun karakterini değiştiren büyük liderler vardır. Öte yandan, sosyal, ekonomik ve siyasal hayatın içinde yer aldığı çerçeveyi kabul ederken, uzlaşmayı sağlayan ve esas olarak toplumun işleyişi ile ilgili başka liderler vardır.

Liderleri sınıflandırma konusunda ikinci ölçüt, liderler ve toplum arasındaki bağın yapısıdır. Bu sınıflandırma tipi, esas olarak Max Weber tarafından ortaya koyulmuştur[10]. Weber, bu tür ilişkilerin üç ideal tipini tanımlamıştır: Geleneksel, bürokratik-yasal ve karizmatik. Karizmatik liderlik fikri, sonradan geniş şekilde kullanılmıştır. Weber ise, onu daha dar bir biçimde, dinsel anlamda yorumlamıştı. Geleneksel ve bürokratik-yasal liderlik arasındaki ayırım ise, bir boyutun iki karşıt kutbunun tanımlanması olarak kabul edilebilir. Şöyle ki, bir yanda ilişkilerin uzun süreli bağlılıklar temeline dayandığı bir halk toplumu, öte yanda ilişkilerin, sözleşmeler temeline dayandığı kurumsal bir toplum vardır. Gerçek dünya liderlerinin, birçok durumda bu iki aşırı uç arasında bir yerde yer almaları beklenebilir.

II. Siyasal Liderlikte Kişisel Karakteristiklerin Etkisi

Bilimadamları tarafından genel olarak liderlikle ilgili kırk kadar öğe bulunmuştur. Bunlar, fiziksel görünüşü kapsayan karakteristikler (örneğin yaş, enerji), sosyal geri plan, zihinsel yetenek ve dar anlamda kişilik (uyarlanabilme yeteneği, istek, beceriklilik, kendine güven dahil olmak üzere), sosyal karakteristikler, göreve ilişkin karakteristikler (örneğin idari yetenek, popularite ve duruma göre hareket etme yeteneği) olarak sıralanabilir. Bu öğeler, her durumda aynı rolü oynamazken, en azından zihinsel yetenek, egemen olma, kendine güven, başarı, yönetme tarzı, sosyallik ve enerji liderlikle olumlu şekilde ilişkili görünmüştür. Bu nedenle, herşeyin ötesinde liderlik, insan kişiliğinin tüm yönleri ile ilişkili olmasa da bir çoğu ile ilişkili görünür[11].

Liderlerin kişisel karakteristikleri ile ilgili önemli bir konu, bu karakteristiklerin, liderlerin karşılaştığı durumlarla ilişkili olması gerektiği konusudur. Psikologlar, farklı liderlik tiplerinin, farklı durumlara uygun olduğunu göstermişlerdir. Örneğin daha göreve yönelik bir lider, sorunlar nispeten basit olduğunda tatmin edici olacaktır. Yönetilenlerle uyum sağlayabilen bir lider ise, çözülecek sorunlar karmaşık olduğunda daha uygun olacaktır. Bu tür bir sonucun, ulusal siyasal liderlere uygulandığı görülür. Bununla birlikte, bu liderlerin karşılaştıkları sorunlar büyük

[10] Jean BLONDEL, Comparative Government, s. 279'dan Max Weber, ***Economy and Society***, 1968, Vol: I, s. 214.
[11] BLONDEL, Comparative Government, s. 284.

olduğundan, küçük grupları denetleyen liderlerle ilişkili gözlemlerden, ulusal siyasal liderler için bu tür bir anlam çıkarmak uygun olmayabilir. Bununla birlikte, görevin ayrıntıları ile aşırı derecede ilgili ulusal siyasal liderler (örneğin Başkan Carter gibi kendisini görevleri ile yakın şekilde özdeşleştiren kişiler), daha geniş bir görüşe sahip ve gerek yakın astları, gerekse genellikle ulus üzerindeki faaliyetlerinin etkisi ile ilgilenenlerden daha az başarılı liderler olarak görünürler[12]. Yine de bu konu, genel bir sonuç çıkarmadan önce, sistematik olarak test edilmelidir. Örneğin Amerikan tarihinde, Başkan Coolidge görevin ayrıntıları ile meşgul olmaktan sakınan, Başkan Hoover ise görevin ayrıntıları ile hayli meşgul olan birer başkan oldukları halde, her ikisi de zayıf birer başkan olarak nitelendirilirler[13].

Bu zorluklardan dolayı, ulusal siyasal liderlerin gerekli kişisel karakteristikleri konusundaki çalışmalar, belli yöneten tipleri ve belli durum tipleri üzerinde durmaya yönelmiştir. Psikolojik dengeleri kuşkulu görünen liderlerin ortaya çıktığı 1930'lar ve 1940'larda hissedilmiş aşırı kaygının sonucu olarak, daha önceki analizler, liderlik patolojisi üzeride yoğunlaşmıştır. Yine de bu konuda genel bir model çıkarmak zordur. Bununla birlikte, ciddi şekilde akıl yönünden rahatsızlığı olan liderlerin asırlar boyu, son derecede çok sayıda olduğu da bilinen bir gerçektir[14].

Her şeye rağmen, liderlerin, kişiliklerinden dolayı belli şekilde davranıp davranmadıklarını güvenle ifade etmek hala olanaksızdır. Bu nedenle, liderleri, kişiliklerinin belli yönleri bakımından sınıflandırma konusunu bir yana bırakmak gerekir. Öte yandan siyasal ve idari sistemin karakteristikleri, liderlere önemli şekilde yardımcı olur ya da engeller. Gruplar, partiler, yasama meclisleri, hükümet ve bürokrasi, liderleri değişen bir derecede belli siyasaları özenle hazırlamaya ve uygulamaya yöneltir. Liderler, bu siyasaların desteğinde halkı harekete geçirirler. Örneğin, bazı Güney Avrupa ülkelerinin otoriter yönetimden demokrasiye geçiş sürecinde, siyasal liderlerin sağladığı katkı büyük olmuştur[15]. Yine birçok liderin, bürokrasiyi yeniden şekillendirmede belli bir rol oynayabildiği görülür[16]. Böylece liderler, güçlerini uygulamada kendilerine gerekli olan araçları değiştirebilirler. Ancak bu amaçların sabit ve sürekli karakteri, liderlerin bu konudaki rolünü genellikle gölgeler. Bu nedenle, kişisel faktörlerin, liderlikteki rolünü belirlemenin zor olması şaşırtıcı değildir. Bu temel soruya tatmin edici bir cevap vermek için, siyasal bilimcilerin daha ayrıntılı analizi yöntemlerine ihtiyaçları vardır.

---

[12] S. J.Colin CAMPBELL, "Administration and Political Responsiveness", ***Comparative Politics***, Vol: 19, No: 4, (July, 1987), s. 496.
[13] Glenn D. PAIGE., ***Political Leadership***, New York: The Free Press, 1972, s. 88, 91.
[14] Barbara KELLERMAN, ***Leadership***, New Jersey: Prentice-Hall, Inc, 1984, s. 242.
[15] Pasquino GIANFRANCO, "Political Leadership in Southern Europe: Research Problems", ***West European Politics,*** Vol: 2, No: 4, 1990, s. 118.
[16] GREGOR, a.g.e., s. 296.

SONUÇ

Liderlik konusundaki görüşler, gerçekte önemli ölçüde belirsizdir. Genellikle geçmişteki siyasal kuramcılar, liderlere büyük şüphe ile bakmışlardır. Bazı liderlerin, gerek kendi ülkelerini gerekse silahlı kuvvetlerinin işgal ettiği ülkeleri zalimce yönetmelerine rağmen, 2. Dünya Savaşı'ndan bu yana davranış ve tutumlar bir ölçüde değişmiştir. Yirminci yüzyılın ikinci yarısında birçok yeni ulus ve bu ulusların yeni liderleri ortaya çıktığından, sonuç olarak liderlik de önemli bir konum kazanmıştır. Bu dönemde liderlik konusundaki görüşler de değişmeye başlamıştır. Bu, kısmen çağdaş dünyada sosyal ve ekonomik gelişmelere verilen önem nedeniyle siyasal liderliğin rolünün değişmesinden, kısmen de siyasal liderliğe geçmişte olduğundan daha olumlu bakılmasındandır. Belirtmek gerekir ki, günümüzde karizmatik liderlerle sıradan liderler arasındaki ayrım giderek önemini kaybetmektedir. Ancak yine de görevi elinde bulunduran kişilerin, hangi koşullar altında gerçekten lider olabilecekleri ve bu arada kişisel karakteristiklerinin, kendilerine bu yönde ne ölçüde yardımcı olabilecekleri konusu, siyasal liderlik alanında ilgi çeken bir konu olmayı sürdürmektedir. Gerçekte bu alanda daha fazla inceleme yapılması gerekmektedir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

BLONDEL, Jean. ***Political Leadership***, London: Page Publications, 1987.

Comparative Government, New York: Philip Allan, 1990.

BURNS, James Mac Gregor. ***Leadership***, New York: Harper & Row Publishers, 1978.

CAMPBELL, S. J. Colin. "Administration and Political Responsiveness", ***Comparative Politics***, Vol: 19, No: 4, (July, 1987).

GIANFRANCI, Pasquino. "Political Leadership in Southern Europe: Research Problems", ***West European Politics,*** Vol: 2, No: 4, 1990.

KELLERMAN, Barbara. ***Leadership***, New Jersey: Prentice-Hall, Inc, 1984.

PAIGE, Glenn D. ***Political Leadership***, New York: The Free Press, 1972.

WIATR, Jerzy J. "Introduction: Political Leadership from a Comparative Perspective" ***International Political Science Review***, Vol: 9, No: 2, 1988.

TÜRK İŞ DÜNYASINDAKİ YÖNETİCİLERİN İŞ AHLAKI KONUSUNDAKİ DÜŞÜNCE VE KARARLARI *

Yard. Doç. Dr. M. G. Serap Ekin **

S. Hande TEZÖLMEZ ***

Günümüzde iş dünyasındaki yöneticiler ve çalışanların karşılaştıkları iş ahlakına aykırı davranışların sayısı artmaktadır. Türk iş dünyasında da bu tür davranışlar sıkça gözlenmektedir. Bu çalışmanın amacı Türk yöneticilerin iş ahlakına yönelik görüşlerini belirlemek ve onların kişisel ve yöneticilik özellikleri ile çalıştıkları şirketin kurumsal özelliklerinin iş ahlakı değerlerine etkilerini araştırmaktır. Çalışmanın bulguları, yöneticilerin iş ahlakına yönelik düşünce ve görüşlerinin göstergesi olan iş ahlakı değerinin, onların cinsiyetine göre değiştiğini belirterek, kadın yöneticilerin erkek yöneticilere göre iş ahlakına daha uygun davrandıklarını savunmaktadır. Diğer kişisel ve yöneticilik özelliklerin ve çalıştıkları şirketin kurumsal özelliklerinin yöneticilerin iş ahlakına yönelik düşünce ve görüşlerine istatistiksel olarak anlamlı bir etkisi olmadığı da belirlenmiştir. Kadın ve erkek yöneticilerin bakış açılarının mukayeseli olarak incelenmesini sağlayan iş ahlakıyla ilgili senaryolara verilen cevaplar, iş ahlakına aykırı davranışlar, bu davranışlara yönelten faktörler ve şirketlerin sosyal sorumlulukları bulunan çıkar gruplarıyla ilgili görüşler, Türkiye'de iş ahlakı konusunu aydınlatmaya yönelik bulgular elde etmeyi amaçlayan bu çalışmanın Türk yazınına katkıları arasında sayılmaktadır.

GİRİŞ

Son yıllarda iş dünyasında sıkça rastlanan rüşvet, çevre kirliliği, vergi kaçırmak, tüketiciyi aldatıcı ve yanıltıcı reklamlar yapmak ve

** İstanbul Bilgi Üniversitesi, Öğretim Üyesi.
*** Boğaziçi Üniversitesi.

tüketici sağlığına zarar verecek hatalı ürünleri üretmek ve pazarlamak vakaları gerek Amerika gerekse Avrupa'da iş ahlakı konusuna önem verilmesini kaçınılmaz kılmıştır. The Business Roundtable tarafından 1988 yılında hazırlanan raporda da belirtildiği üzere, iş ahlakı konusu Amerikan iş dünyasını etkileyen en önemli ve güncel konulardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türk iş dünyasında da iş ahlakına uygun olmayan davranışlar sıkça gözlenmektedir. Türk politikacıları ve iş dünyası yöneticilerini de etkileyen iş ahlakı konusuna önem verilmesi ve ilk adımın atılması 1992 yılında Türk Genç İşadamları Derneği (TÜGİAD) ve Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği'nin (TÜSİAD) yayınladıkları araştırmalar ile başlamıştır. TÜGİAD' ın İş Ahlakı ve Türkiye'de İş Ahlakına Yönelik Tutumlar adlı raporu Türkiye'nin ilk 500 büyük firmasında çalışan 156 yöneticinin iş ahlakı değerleri hakkında önemli bilgiler içermektedir. Çalışmanın sonuçlarına göre yöneticilerin % 46'sı iş ahlakı konusunun Türk iş dünyası için çok önemli olduğunu savunmaktadırlar. Şirket hakkında kamunun bilmediği gizli bilgileri işletme dışına sızdırmak ve bu bilgiler ışığında hisseler alıp satarak kar etmek, işletme raporlarında tahribat yapmak ve geçerli mazeretler dışında işten sık sık izin almak ve iş saatlerini ihlal etmek Türk yöneticiler tarafından iş ahlakına en çok aykırı davranışlar olarak sıralanmıştır. TÜSİAD ise F. P. Mc Hugh'ın İş Ahlakı kitabını Türkçe'ye çevirterek Türkiye'de bu konudaki kısıtlı kaynaklara yeni bir tanesini eklemiştir. Bu kitap iş dünyasında sıkça gözlenen iş ahlakına aykırı olaylardan örnekler vererek bu durumlarla karşılaşan yöneticilere yol gösterici çözümler sunmaktadır.

1993 yılında Capital dergisinde yayınlanan bir diğer çalışma da, Türk iş dünyasının iş ahlakı konusuna önem verme gereksinimi olduğunu vurgulamakla birlikte Türk şirketlerinin hala daha işin çok başında olduklarını belirtmektedir. Tüm bu veriler Türkiye'de iş ahlakı konusunun ve yöneticilerin iş ahlakına yönelik görüş ve kararlarının derinlemesine incelenmesi gerekliliğini bir kez daha ortaya koymaktadır. Ayrıca yöneticilerin kişisel ve yöneticilik özelliklerinin ve çalıştıkları şirketin kurumsal özelliklerinin yöneticilerin iş ahlakı değerlerine etkilerinin de araştırılması gerekmektedir.

Daha Önce Yayınlanmış İş Ahlakı Yazınının Bulguları

Bu bölümde, yöneticilerin iş ahlakına yönelik düşünceleri, kişisel ve yöneticilik özellikleri ile çalıştıkları şirketin kurumsal özelliklerinin iş ahlakına yönelik görüş ve kararlarına etkileri, Türk iş dünyasında

karşılaşılan iş ahlakına uygun olmayan davranışlar, yöneticileri bu tür davranışlarda bulunmaya yönelten faktörler ve bir şirketin sosyal sorumluluğu bulunan çeşitli gruplar gibi konular hakkındaki önemli bulgular yabancı ve Türk yazınında daha önce yayınlanmış çalışmaların sonuçlarına dayanarak sunulacaktır.

Yöneticilerin iş ahlakına yönelik düşünceleri

İş ahlakı yazınında çeşitli ülke ve sektörlerde çalışan yöneticilerin iş ahlakına yönelik düşünce ve davranışlarına yönelik çalışmalar bulunmaktadır. Bu çalışmalar arasında Baumhart (1961), Brenner ve Molander (1977), Chonko ve Hunt (1985) ve Ferrell ve Weaver (1978) Amerikalı yöneticilerin iş ahlakına yönelik düşünceleri ve davranışlarını araştırmışlardır. Becker ve Fritzsche ise 1987 yılında yürüttükleri çalışmalarında Amerikalı, Fransız ve Alman yöneticilerin iş ahlakına yönelik düşünce ve davranışlarını karşılaştırmalı olarak incelemişlerdir. Bunlardan başka, Izraeli (1988) İsrailli yöneticilerin, McDonald ve Zepp (1988) Çinli yöneticilerin, Zabid ve Alsagoff (1993) ise Malezyalı yöneticilerin iş ahlakına yönelik düşünceleri hakkında önemli bulgular elde etmişlerdir. Bu çalışma ise Türk iş dünyası yöneticilerinin iş ahlakına yönelik görüş ve kararlarını ortaya çıkarmayı amaçlamaktadır.

Kişisel ve yöneticilik özellikleri ve çalışılan şirketin kurumsal özelliklerinin yöneticinin iş ahlakına yönelik görüş ve kararlarına etkileri

Chonko ve Hunt (1985), Kelley et al. (1990) yöneticilerin kişisel ve yöneticilik özellikleri ile çalıştıkları şirketin kurumsal özelliklerinin iş ahlakı üzerindeki etkileri konusunda çalışmalar yürütmüşlerdir. Bu özellikler arasında en çok araştırılanı, yöneticinin *cinsiyeti* ve iş ahlakıdır. Bu kadar sıkça araştırılan bir konu olmasına rağmen, yazında hala birbiriyle çelişen bulgular bulunmaktadır. Akaah ve Riordan (1989), Chonko ve Hunt (1985), Ferrell ve Skinner (1988)'in yürüttüğü çalışmalar kadın yöneticilerin iş ahlakına uygun olmayan durumlarla karşılaştıklarında erkek yöneticilere kıyasla iş ahlakı kurallarına daha uygun olarak davrandıklarını savunurken, Barnett ve Karson (1989), Browning ve Zabriskie (1983), Callan (1992), Dubinsky ve Levy (1985),

Fritzsche (1988), Hegarty ve Sims (1978), Kidwell et al. (1987), Nyaw ve Ng (1994) ve Serwinek (1992)'in çalışmalarının bulguları ise yöneticinin cinsiyetinin iş ahlakına yönelik düşünce ve tutumlarını etkilemediğini ortaya çıkartmaktadır.

Yöneticinin *yaş*ı ile iş ahlakına yönelik tutumları konusunda yapılan araştırmalarda Barnett ve Karson (1989), Harris (1990) ve Longenecker et al. (1989), ileri yaştaki yöneticilerin genç yöneticilere kıyasla iş ahlakına aykırı davranışlara daha az toleranslı davrandıklarını; dolayısıyla bu konuya daha sert ve kesin tavırlarla yaklaştıklarını savunmaktadırlar. Buna karşılık Browning ve Zabriskie (1983), Callan (1992), Izraeli (1988) ve Kidwell et al. (1987) çalışmalarında genç ve yaşlı yöneticilerin iş ahlakına yönelik görüşlerinde önemli ve anlamlı farklılıklar gözlemleyememişlerdir.

Yöneticilerin *eğitim seviyesinin* iş ahlakına yönelik tutumlarına etkisini araştıran çalışmalarda da bazı çelişkili sonuçlar elde edilmiştir. Örneğin Browning ve Zabriskie (1983) çalışmasının sonucuna göre, daha yüksek eğitim seviyesine sahip satın alma müdürleri, hediye ve uygunsuz ödemeleri, daha düşük eğitimli müdürlere göre iş ahlakına daha fazla aykırı bir davranış olarak değerlendirmektedirler. Buna karşılık Dubinsky ve Ingram (1984), Harris (1990), Kidwell et al. (1987) ve Serwinek (1992) çalışmalarında yöneticilerin eğitim seviyeleri ile iş ahlakına yönelik görüşleri arasında anlamlı bir ilişki bulamadıklarını belirtmişlerdir.

Yöneticilik özelliklerinden biri olan yöneticinin *görevini* araştıran Delaney ve Sockell (1992), daha düşük kademeli yöneticilerin daha yüksek kademeli yöneticilerin seviyesine ulaşmak için daha çok iş ahlakına aykırı davranışlara göz yumduklarını savunmaktadırlar. Kam-Hon (1981) ve Mehta ve Kau (1984) da orta kademe yöneticilerin daha üst kademelerdeki yöneticilere kıyasla daha çok iş ahlakına uygun olmayan davranışlarda bulunduklarını belirtmişlerdir. Fakat bu bulguların aksine Akaah ve Riordan (1989) ve Izraeli (1988) de yöneticinin görevi ile iş ahlakı değerleri arasında hiç bir ilişki bulamamışlardır.

Yöneticinin görev aldığı *bölüm* ile iş ahlakına yönelik tutumları arasındaki bağlantıyı araştıran çalışmalarında Lincoln et al. (1982), pazarlama bölümü yöneticilerinin finans veya üretim bölümlerinin yöneticilerine kıyasla iş ahlakına daha uygun değerleri ve görüşleri olduğunu bulmuşlardır. Bu bulgu, pazarlama müdürlerinin müşteriler, rakipler ve hükümet gibi gruplarla ilişkileri olduğunu ve onlarla ilişkilerinde iş ahlakı kurallarını ön plana çıkardıkları fikrini desteklemektedir. Barnett ve Karson (1989) ve Harris (1990) çalışmalarında şirkette daha *uzun süreli çalışan,* daha kıdemli

yöneticilerin işe yeni girmiş, kariyerinin başında olan yöneticilere kıyasla iş ahlakına daha fazla önem verdiklerini bulmuşlardır.

Şirketin kurumsal özellikleri arasında bulunan ve çalışan eleman sayısı ile ölçülen ***şirket büyüklüğü*** de yöneticilerin iş ahlakına yönelik düşüncelerini ve davranışlarını etkileyen bir faktördür. Browning ve Zabriskie (1983), Dalton ve Kesner (1988), Ford ve Richardson (1994) ve Murphy et al. (1992) çalışmalarında, büyük şirketlerde çalışan yöneticilerin küçük şirketlerde çalışan yöneticilere göre daha fazla iş ahlakına aykırı davranışlarda bulunmaya meyilli olduklarını bulmuşlardır. Şirketin faaliyet gösterdiği *sektör* açısından incelemeler yapıldığında ise, farklı sektörlerdeki şirketlerde çalışan yöneticilerin iş ahlakına bakış açıları arasında anlamlı bir farklılık bulunamamıştır. Akaah ve Riordan (1989), Dornoff ve Tankersley (1975- 1976) ve Ford ve Richardson'un (1994) çalışmaları da bu bulguyu desteklemektedir. Şirkette *yazılı iş ahlakı kurallarının bulunması* yöneticilerin iş ahlakına bakış açısını etkilemektedir. Çalışanlara etkin bir şekilde iletilen yazılı iş ahlakı kuralları, yöneticilerin görüş ve davranışlarını olumlu bir şekilde etkilemektedir. Chonko ve Hunt (1985), Singhapakdi ve Vitell (1990), Tsalikis ve Fritzsche (1989) ve Weeks ve Nantel (1992) çalışmalarında yazılı iş ahlakı kurallarına sahip şirketlerde çalışan yöneticilerin, bu kuralları olmayan şirketlerde çalışan yöneticilere göre daha fazla iş ahlakına uygun davranışlarda bulunduklarını belirtmişlerdir.

İş ahlakına aykırı davranışlar

Vogel (1991) ve Zabid ve Alsagoff (1993) yürüttükleri çalışmalarda iş ahlakına aykırı davranışları araştırmışlardır. Şirket raporlarında tahribat yapmak, şirket hakkındaki kamunun bilmediği gizli bilgileri şirket dışına sızdırmak, bilgi saklamak, şirket hesabından gereksiz maddi harcamalar yapmak, çalışma saatleri içinde kişisel işler yapmak, rüşvet almak ve vermek, ve çevre kirliliği, iş dünyasında sıkça bahsedilen ve karşılaşılan iş ahlakına uygun olmayan davranışlar olarak sıralanmaktadır.

Yöneticileri iş ahlakına aykırı davranmaya yönelten faktörler

Baumhart 1961 yılında Amerika'daki şirketlerde iş ahlakı olgusunu araştırmak amacıyla yürüttüğü çalışmasında yöneticinin

üstlerinin davranışları, sanayinin ahlak yapısı, yönetici ile aynı düzeydeki diğer çalışanların davranışları, şirkette yazılı iş ahlakı kurallarının bulunmaması ve yöneticinin şahsi maddi gereksinimlerinin bulunmasını, yöneticileri iş ahlakına aykırı davranmaya yönelten faktörler olarak sıralamaktadır. Daha sonra 1977 yılında Brenner ve Molander ve 1993 ylında ise Zabid ve Alsagoff tarafından Amerikalı ve Malezyalı yöneticiler hakkında yapılan araştırmalarda da üstlerin davranışları ve şirkette yazılı iş ahlakı kurallarının bulunmaması, yöneticilerin iş ahlakına aykırı davranışlarda bulunmasına sebep olan en önemli iki faktör olarak sıralanmaktadır.

Şirketin sosyal sorumluluğunun bulunduğu gruplar

Şirket çalışanları, müşteriler, hissedarlar, şirkete mal tedarik edenler, devlet, toplum, ve şirketin içinde faaliyet gösterdiği çevre gibi tarafları kapsayan çıkar grupları, şirket yöneticilerinin kararlarında ve davranışlarında önem vermeleri gereken, şirketlerinin sosyal sorumluluk taşıdığı gruplardır. Brenner ve Molander tarafından 1977 yılında yürütülen çalışmada Amerikalı yöneticiler, sırasıyla, müşterileri, hissedarları, çalışanları, toplumu, mal tedarik edenleri ve devleti sorumlu oldukları gruplar olarak belirtmişlerdir.

Çalışmanın Amaçları

Yazın taramasında önemi bir kez daha vurgulanan iş ahlakı konusunun Türk iş dünyasındaki durumunu incelemek için yürütülen bu çalışma, Türkiye'deki yöneticilerin iş ahlakına yönelik görüşlerini ortaya çıkartmayı amaçlamaktadır. Boğaziçi Üniversitesi mezunu yöneticiler arasında yürütülen bu çalışmanın amaçları sırasıyla: 1) Türk iş dünyasındaki yöneticilerin iş ahlakı ile ilgili kendilerine sunulan olaylar / senaryolar karşısındaki görüşlerini belirlemek; 2) yöneticinin cinsiyet, yaş ve eğitim durumu gibi kişisel özelliklerinin; 3) yöneticinin görevi, çalıştığı bölüm ve şirkette çalıştığı yıl sayısı gibi yöneticilik özelliklerinin; 4) yöneticinin çalıştığı şirketle ilgili şirket büyüklüğü, faaliyet gösterdiği sektör, şirketin faaliyet gösterdiği yıl sayısı, şirketin Türk veya çokuluslu bir şirket olması ve şirkette yazılı iş ahlakı kurallarının varlığı gibi şirketle ilgili özelliklerin yöneticilerin iş ahlakına yönelik görüşlerine etkilerini

belirlemek; 5) Türk yöneticilerin iş ahlakına aykırı davranışları değerlendirmelerini; onları iş ahlakına aykırı davranmaya yönelten faktörleri ve şirketlerinin sosyal sorumluluğu bulunan çıkar gruplarını belirlemektir.

Örneklem ve Veri Toplama

Çalışmanın verilerini toplamak için hazırlanan anket formu Türkiye'de, özellikle de İstanbul'da çeşitli sektörlerde faaliyet gösteren şirketlerde çalışan Boğaziçi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Ekonomi, İşletme ve Uluslararası İlişkiler bölümlerinden mezun yöneticilere uygulanmıştır. Boğaziçi Üniversitesi Mezunlar Derneği'nden temin edilen mezunlar listesinden en çok Boğaziçi Üniversitesi mezununu bünyesinde çalıştıran, on Türk ve on çokuluslu şirkete ulaşılmıştır. Bu 20 şirketin herbirinde ise 15 yöneticiye anketler dağıtılmıştır. Üç yüz olarak belirlenen örneklemin % 53'ü anketleri doldurarak cevap vermiştir. Sonuç olarak Türkiye'de iş ahlakı konusunu araştıran bu çalışmanın verileri 160 yönetici tarafından sunulan bilgiler ışığında toplanmıştır.

Yöneticilerin kişisel ve yöneticilik özellikleri ile çalıştıkları şirketlerin kurumsal özellikleri Tablo I' de sunulmuştur. Tablo'da da görüldüğü üzere örneklemdeki kadın ve erkek yönetici sayısı birbirine çok yakındır, ve yöneticiler çoğunlukla 26-39 yaş arasında ve yüksek öğrenim tamamlamış kişilerdir. Çoğunluğu orta kademe yöneticisi olan bu kişiler pazarlama, satış ve finans bölümlerinde bir ile üç yıl arasında çalışmışlardır. Yöneticilerin yaklaşık % 70'i çokuluslu şirketlerde çalışmaktadırlar. Bu yöneticilerin % 60'ı Amerikan, % 14'ü İsviçre, % 14'ü Hollanda, % 10'ı Japon ve % 2'si Alman şirketlerinde çalışmaktadırlar. Kimya, ilaç, finans ve hizmet sektörlerinde faaliyet gösteren bu şirketlerin çoğunluğu en az onbeş yıldan beri Türkiye'de faaliyet gösteren ve 500 kişiden fazla çalışanı olan şirketlerdir. Yöneticilerin yaklaşık yarısı yazılı iş ahlakı kuralları bulunan şirketlerde çalışmaktadırlar. Çokuluslu şirketlerde çalışan yöneticilerin % 51'i şirketlerinde yazılı iş ahlakı kurallarının bulunduğunu belirtirken, Türk şirketlerinde çalışan yöneticilerin ise % 44'u çalıştıkları şirkette yazılı iş ahlakı kuralları bulunduğunu belirtmişlerdir.

Tablo I. Örneklem Özellikleri

Kişisel özellikler	Grup	Frekans	Yüzde
Cinsiyet	*Kadın*	83	51.9
	Erkek	77	48.1
Yaş	*25 ve altı*	37	23.1
	26-29	56	35.0
	30-39	57	35.6
	40 ve üzeri	10	6.3
Eğitim durumu	*Lisans*	106	66.3
	Yüksek lisans	54	33.7
Yöneticilik özellikleri			
Görev (a)	*Üst kademe yönetici*	48	30.2
	Orta kademe yönetici	96	60.4
	Yönetici olmayanlar	15	9.4
Çalıştığı bölüm	*Pazarlama ve satış*	49	30.6
	Finans	41	25.6
	İnsan kaynakları	25	15.6
	Marka yönetimi	18	11.3
	Üretim	14	8.8
	Bilgi iletişim	13	8.1
Şirkette çalıştığı yıl sayısı	*1 yıldan az*	30	18.8
	1-3 yıl	60	37.5
	4-6 yıl	37	23.1
	6 yıldan fazla	33	20.6
Şirketin kurumsal özellikleri			
Faaliyet gösterdiği yıl sayısı	*7 yıldan az*	25	15.6
	7-15 yıl	36	22.5
	15 yıldan fazla	99	61.9
Faaliyet gösterdiği sektör	*Kimya ve İlaç*	54	33.8
	Finans ve Hizmet	32	20.0
	Tekstil	22	13.8
	Bilgi işlem Computers	21	13.1
	Üretim	18	11.2
	İthalat / ihracat	13	8.1
Çalışan eleman sayısı	*50 kişiden az*	28	17.5
(Şirketin büyüklüğü)	*50-99*	24	15.0
	100-249	27	16.8
	250-499	26	16.3
	500-999	29	18.1
	1000 ve üzeri	26	16.3
Türk / çokuluslu şirket oluşu (a)	*Türk*	41	29.5
	Çok uluslu Yabancıultinational	98	70.5
Şirkette yazılı iş ahlakı kurallarının varlığı (a)	*Var*	71	45.5
	Yok	85	54.5

(a) Eksik cevaplar yüzünden örneklem büyüklüğü 160'a eşit değildir.

Veri toplama yöntemi

Bu çalışmanın verileri, birincil veri toplama metodu ile anket kullanarak toplanmıştır. Yirmi beş yöneticide ön testi yapılan anket formu, onlardan gelen öneriler doğrultusunda, kelime anlamı, soruların sırası ve soruların açık ve kolay anlaşılır olmaması gibi sorunlar yaşamamak için tekrar gözden geçirilmiştir. Bu anketler daha sonra bir ön yazı eklenerek 20 şirketin İnsan Kaynakları müdürlerine teslim edilmiş ve anketlerin şirketlerinde çeşitli bölümlerde çalışan Boğaziçi Üniversitesi mezunu yöneticilere iletilmesi sağlanmıştır. Böylece her şirketten sadece bir kişi ile irtibata geçilerek veriler toplanmıştır. Ayrıca yöneticilerin şirketlerinin İnsan Kaynakları bölümünden gelen bir anketi doldurma olasılıklarının daha yüksek olduğu da göz önüne alınarak bu yöntem kullanılmıştır.

Değişkenlerin ölçülmesi

Yöneticinin *iş ahlakı değeri* olarak adlandırılan değişken, bu çalışmanın bağımlı (kriter) değişkeni olup, yöneticinin iş ahlakına aykırı durumlardan örnekler veren kısa olaylara (senaryolara) verdiği cevaplar sonucunda hesaplanmıştır. Yöneticinin iş ahlakına yönelik düşünce ve görüşlerini ölçen bu değer, iş ahlakına aykırı davranışa verilen cevaba 1, iş ahlakına uygun davranışa verilen cevaba 2 değeri verilerek her 11 senaryo için hesaplanmıştır. Sonuç olarak her yönetici için bu değer 11 ile 22 arasında değişen bir sayı olmaktadır. 11 sayısı iş ahlakına çok aykırı davranan kişiyi, 22 sayısı ise iş ahlakına çok uygun davranan kişiyi tanımlar. Bu çalışmadaki yöneticilerin ortalama iş ahlakı değeri 18.22'dir.

İş ahlakı değerini hesaplamak amacıyla yöneticilere sunulan bu kısa senaryolar günlük hayatta karşılaşılabilecek iş ahlakına aykırı ve suistimale dayalı küçük çaplı olaylardan, kanun dışı ve çok vahim sonuçları olabilecek olaylara kadar birçok farklı ahlaki derecedeki senaryoları tasvir etmektedirler. Bu olaylar 1) şirket hesabından gereksiz harcamalar yapmak, 2) iş ahlakına aykırı satış yöntemleri kullanmak, 3) rüşvet almak ve vermek, 4) şirket hakkında kamunun bilmediği gizli bilgileri edinerek şirket hisselerini alıp satmak ve kar elde etmek, 5) tüketiciyi aldatıcı, yanıltıcı reklam yapmak, 6) çevre korumasına ilişkin kurallara uymamak, 7) ürünü değerinin çok üzerinde bir miktarda fiyatlandırmak, 8) rakipler hakkındaki gizli bilgileri yasal olmayan yollardan elde etmek, 9) çalışanlara karşı eşit ve adil davranmamak, 10) karşılığında özel muamele görmek için hediye almak ve vermek, 11)

işletmenin fiziksel kaynaklarını (malzeme, araç-gereç) kişisel amaçlar için kullanmaktır. Alexander ve Becker (1978), Fritzsche ve Becker (1984), Glenn ve Van Loo (1993) ve Harris (1990)'in çalışmalarında da kullanılan bu senaryolardan bazı örnekler Ek1'de sunulmaktadır.

Çalışmanın bağımsız (tahmin) değişkenleri olan yöneticinin kişisel ve yöneticilik özellikleri ve çalıştığı şirketin kurumsal özellikleri hakkındaki bulgular Tablo II'de sunulmaktadır. İş ahlakı konusunu daha derinlemesine incelemek için kullanılan diğer bağımsız değişkenler; yöneticilerin 11 senaryoyu önem sırasına göre sıralamaları, iş ahlakına uygun olmayan 16 davranışın yöneticiler tarafından önem sırasına göre sıralanması, yöneticileri iş ahlakına aykırı davranmaya yönlendiren nedenlerin sıralanması ve şirketin sorumlu olduğu çeşitli grupların önem sırasına göre sıralanmasıdır. Bu değişkenler ile ilgili bulgular sırasıyla Tablo III, IV, V ve VI da sunulmaktadır.

Yöneticiler iş ahlakına aykırı 16 davranış arasından birinci, ikinci ve üçüncü derecede en çok aykırı buldukları davranışı sıralamışlardır. Bu davranışlar: 1) şirket hakkında kamunun bilmediği gizli bilgileri işletme dışına sızdırmak ve bu bilgiler ışığında şirket hisselerini alıp satmak, 2) başkasının yaptığı olumlu bir işten kendine pay çıkarmak, 3) işletmenin fiziksel kaynaklarını (malzeme, araç-gereç vb.) kişisel amaçlar için kullanmak, 4) çevre korumasına ilişkin kurallara uymamak; çevre için tehlike yaratabilecek üretim yöntemlerini kullanmak, 5) tüketiciyi aldatıcı, yanıltıcı veya onun deneyim ve bilgi eksikliklerini istismar edici reklam yapmak, 6) karşılığında özel muamele görmek amacıyla bir müşteri ya da devlet görevlisine ve hatta yabancı ülke temsilcilerine rüşvet, yasadışı yardım, uygunsuz ödeme veya değerli bir hediye vermek, 7) şirket hesabından gereksiz harcamalar yapmak, 8) rakipler hakkındaki gizli bilgileri yasal olmayan yollardan elde etmek, 9) işletme raporlarında tahribat yapmak, 10) çalışanlara yeni iş imkanları sağlamadan fabrika kapatmak, 11) karşılığında özel muamele göstermek için hediye almak, 12) vergi kaçırmak, 13) çalışma saatleri içinde kişisel işler yapmak, 14) yapılan iş ile igili herhangi bir olumsuz olayın suçunu başkasına yüklemek, 15) geçerli mazeretler dışında işten sık sık izin almak ya da öğle yemeği, ara tatillerini gereğinden fazla uzatarak veya işten erken ayrılarak çalışma saatlerini ihlal etmek, 16) rakip şirketlerle fiyat, kar marjı, maliyet, satış koşulları vb. konularda anlaşma yapmaktır. Robertson ve Schlegelmilch (1993) ve Zabid ve Alsagoff (1993) da çalışmalarında Amerikalı, İngiliz ve Malezyalı yöneticilere bu davranışları sıralatmışlardır.

Yöneticiler ayrıca kendilerini iş ahlakına aykırı davranmaya yönelten faktörleri, 1= en çok etkileyen faktörden, 8= en az etkileyen

faktöre doğru sıralamışlardır. Bu faktörler 1) üstlerin davranışları, 2) şirketin yazılı kurallarının olmaması, 3) şahsi maddi gereksinmeler, 4) toplumun ahlak yapısı, 5) kişinin ahlak yapısı, 6) sanayinin ahlak yapısı, 7) şirket amaçlarına ulaşmak, ve 8) aynı düzeydeki diğer çalışanların davranışlarıdır. Son olarak yöneticiler bir şirketin sorumlu olduğu çeşitli grupları, 1= en çok sorumlu olduğundan, 7= en az sorumlu olduğuna doğru sıralamışlardır. Bu gruplar 1) müşteriler, 2) hissedarlar, 3) çalışan elemanlar, 4) şirketin içinde faaliyet gösterdiği çevre, 5) toplum, 6) şirkete mal tedarik edenler ve 7) devlettir.

Çalışmanın Bulguları

Çalışmanın bulguları iki bölümde sunulacaktır. Birinci bölümde yöneticinin kişisel ve yöneticilik özellikleri ve çalışılan şirketin kurumsal özelliklerinin, yöneticinin görüş ve düşüncelerine etkisi değerlendirilecektir. İkinci bölümde ise yöneticilerin iş ahlakı olaylarını sıralamaları, yöneticilerin iş ahlakına aykırı davranışları değerlendirmeleri, yöneticileri iş ahlakına aykırı davranmaya yönelten faktörler ve şirketin sosyal sorumlu olduğu çeşitli grupları sıralamaları birinci bölümde tesbit edilen en önemli ayırt edici özelliğe göre sunulacaktır.

Yöneticinin kişisel ve yöneticilik özellikleri ve çalışılan şirketin kurumsal özelliklerinin yöneticinin iş ahlakına yönelik görüş ve düşüncelerine etkisinin genel olarak değerlendirilmesi

Çalışmada öncelikle yöneticilerin iş ahlakı değerinin, yöneticinin a) cinsiyet, b) yaş, c) eğitim durumu gibi kişisel özelliklerine göre farklılık gösterip göstermediği test edilmiştir. Z-test ve tek yönlü varyans analizi sonuçları Tablo II'de de görüleceği üzere yöneticinin iş ahlakı değerinin sadece *cinsiyete* göre istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık (p=0.031) gösterdiğini ortaya koymuştur. Buna göre de örneklemdeki kadın yöneticilerin (ortalama =18.51) erkek yöneticilere (ortalama=17.90) kıyasla iş ahlakına daha uygun davrandıkları sonucuna varılmıştır.

Tablo II.

Yöneticilerin İş Ahlakı Değeri ile Kişisel ve Yöneticilik Özellikleri ve Çalışılan Şirketin Kurumsal Özellikleri Arasındaki İlişkiler

Kişisel özellikler	Grup	Ortalama (a)	İstatistiksel değer (b)	Anlamlılık düzeyi
Cinsiyet	*Kadın*	18.51	z = 2.17	**p = 0.031**
	Erkek	17.90		
Yaş	*25 yaş ve altı*	18.26	F = 0.236	p = 0.871
	26-29	18.06		
	30-39	18.31		
	40 yaş ve üzeri	18.40		
Eğitim durumu	*Lisans*	18.21	z = -0.05	p = 0.961
	Yüksek lisans	18.23		
Yöneticilik özellikleri				
Görev	*Üst kademe yönetici*	18.07	F = 0.246	p = 0.782
	Orta kademe yönetici	18.28		
	Yönetici olmayanlar	18.08		
Çalıştığı bölüm	*Pazarlama ve satış*	18.11	F = 0.527	p = 0.756
	Üretim	18.00		
	İnsan kaynakları	18.48		
	Marka yönetimi	18.13		
	Bilgi iletişim	18.83		
	Finans	18.10		
Şirkette çalıştığı yıl sayısı	*1 yıldan az*	18.03	F = 0.174	p = 0.914
	1-3 yıl	18.31		
	4-6 yıl	18.25		
	6 yıldan fazla	18.19		
Şirketin kurumsal özellikleri				
Faaliyet gösterdiği yıl sayısı	*7 yıldan az ears*	18.63	F = 0.955	p = 0.387
	7-15 yıl	18.00		
	15 yıldan fazla	18.19		
Faaliyet gösterdiği sektör	*Tekstil*	18.53	F = 1.443	p = 0.213
	Kimya ve ilaç	18.18		
	Üretim	17.88		
	Finans ve Hizmet	17.87		
	Ithalat / ihracat	18.00		
	Bilgi işlem	19.06		
Çalışan eleman sayısı	*50 kişiden az*	18.04	F = 0.546	p = 0.741
(Şirket büyüklüğü)	*50-99*	18.00		
	100-249	18.68		
	250-499	18.25		
	500-999	18.28		
	1000 kişi ve üzeri	18.04		
Türk / çokuluslu şirket oluşu	*Türk*	17.88	z = -1.52	p = 0.132
	Çok uluslu	18.38		
Şirkette yazılı iş ahlakı kurallarının	*Var*	18.21	z = 0.22	p = 0.829
varlığı	*Yok*	18.15		

(a) Ortalama iş ahlakı değeri 11 ve 22 değerleri arasında değişir, "11" iş ahlakına çok aykırı davranan kişiyi, "22" ise iş ahlakına çok uygun davranan kişiyi tanımlar.

(b) İki gruptan oluşan değişkenleri test etmek için z-test, iki gruptan daha fazla değişkenlileri test etmek için tek yönlü varyans analizi testleri uygulanmıştır. Bu testlerin istatistiksel değerlerini sırasıyla z ve F değerleri belirtmektedir.

Diğer kişisel özellikler için istatistiksel açıdan anlamlı bulgular elde edilmese de şu sonuçlara ulaşılmaktadır: 26-29 yaş arasındaki yöneticiler en düşük iş ahlakı değerine (ortalama=18.06) sahip olurken, 40 yaş ve üzeri yöneticiler en yüksek iş ahlakı değerine (ortalama=18.40) sahiptirler. Lisans öğrenimi görmüş yöneticiler (ortalama=18.21) ile yüksek lisans eğitimi almış yöneticilerin (ortalama=18.23) iş ahlakı değerleri birbirlerine çok yakındır.

Yöneticilerin iş ahlakı değerinin, a) şirketteki görevi, b) çalıştığı bölüm, c) şirkette çalıştığı yıl sayısı gibi yöneticilik özelliklerine göre farklılık gösterip göstermediği de tek yönlü varyans analizi ile ölçülmüştür. Tablo II'de görülen test sonuçları, iş ahlakı değerinin yöneticilik özelliklerine göre istatistiksel olarak değişmediğini göstermektedir. İstatistiksel olarak anlamlı olmasalar da Türk yöneticilerin ortalama iş ahlakı değerlerinin incelenmesinde şu bulgular elde edilmiştir: Örneklemdeki orta kademe yöneticileri 18.28 iş ahlakı değeri ortalaması ile 18.07 ortalamaya sahip üst kademe yöneticilere kıyasla iş ahlakına daha uygun davranışlarda bulunmaktadırlar. Bilgi işlem bölümünde çalışan yöneticilerin iş ahlakı değeri 18.83 iken, üretim bölümünde çalışan yöneticilerin iş ahlakı değeri 18.00 dir. Ayrıca şirkette bir yıldan az çalışan yöneticilerin iş ahlakı değeri 18.03 iken şirkette bir ile üç yıl arasında çalışan yöneticiler ise 18.31 gibi daha yüksek bir iş ahlakı değerine sahiptirler.

Yöneticilerin iş ahlakı değerinin çalıştıkları şirketin, a) faaliyet gösterdiği yıl sayısı, b) faaliyet gösterdiği sektör, c) şirket büyüklüğü, d) Türk veya çokuluslu bir şirket olup olmadığı, e) şirkette yazılı iş ahlakı kurallarının varlığı gibi kurumsal özelliklere göre değerlendirilmesi sonucunda da, istatistiksel olarak anlamlı bulgular elde edilememiştir. Tablo II'de sunulan bu sonuçlara göre, yedi yıldan az bir süredir faaliyet gösteren şirketlerde görev alan yöneticilerin ortalama iş ahlakı değeri (18.63), yedi ve on beş yıl arasında faaliyet gösteren şirketlerde çalışan yöneticilerinkilerine göre (18.00) daha yüksektir. Bilgi işlem ve bilgisayar sektöründe faaliyet gösteren şirketlerde çalışan yöneticilerin 19.06 olan ortalama iş ahlakı değeri en yüksek değer olup, bunu 18.53 ile tekstil sektörü, 17.87 ile finans ve hizmet sektörleri izlemektedir. 100 ile 249 arasında eleman çalıştıran şirketlerdeki yöneticilerin ortalama iş ahlakı

değeri 18.68'dir. Çokuluslu şirketlerde çalışan yöneticilerin ortalama iş ahlakı değeri (18.38), Türk şirketlerinde çalışan yöneticilerin ortalama iş ahlakı değerine göre daha yüksektir (17.88). Son olarak da yazılı iş ahlakı kuralları bulunan şirketlerde çalışan yöneticilerin ortalama iş ahlakı değeri 18.21 iken, yazılı etik kuralları olmayan şirketlerde çalışan yöneticilerin ortalama iş ahlakı değeri 18.15'dir.

Yöneticilerin iş ahlakına yönelik görüş ve düşüncelerinin genel olarak değerlendirilmesi

Yöneticilerin iş ahlakı olaylarına bakış açılarına göre birbirlerinden ayırt edici özelliklerden, istatistiksel olarak anlamlı olarak sadece *cinsiyet* faktörü tespit edildiği için çalışmanın bundan sonraki kısımında, kadın ve erkek yöneticilerin iş ahlakına yönelik düşünceleri mukayeseli olarak ele alınarak sunulacaktır.

İş ahlakı senaryolarının değerlendirilmesi

Tablo III'de de görüleceği gibi, örneklemdeki tüm yöneticiler çevre korunması, işletmenin fiziksel kaynaklarının kişisel amaçlar için kullanılmaması ve şirket hesabından gereksiz harcamalar yapılmaması konularında iş ahlakına uygun olarak davranacaklarını belirtmişlerdir. Buna karşılık karşılığında özel muamele görmek amacıyla rüşvet, hediye alıp / vermek, şirket hakkında kamunun bilmediği gizli bilgileri kullanarak şirket hisselerini alıp satmak ve kar elde etmek gibi durumlarda iş ahlakına aykırı olarak davranacaklarını belirtmişlerdir. Örneklemdeki kadın yöneticiler sırasıyla çevre korunması, şirket hesabından gereksiz harcamalar yapılmaması ve iş ahlakına aykırı satış yöntemleri kullanılmaması durumlarında iş ahlakına daha uygun davranacaklarını belirtirken, erkek yöneticiler ise çevre korunması, işletmenin fiziksel kaynaklarının kişisel amaçlar için kullanılmaması ve iş ahlakına aykırı satış yöntemleri kullanılmaması konularında iş ahlakına uygun davranacaklarını belirtmişlerdir. Spearman sıralama korelasyonu testi (p=0.000) ve Kendall korelasyonu testi (p=.001) sonuçları da, kadın ve erkek yöneticilerin iş ahlakına aykırı 11 olayı sıralamalarının birbirlerine istatistiksel anlamlı olarak çok benzer olduğunu göstermektedir.

Tablo III

İş Ahlakı Senaryolarının Yöneticilerin Cinsiyetine Göre Değerlendirilmesi

İş ahlakı senaryoları	Yöneticiler			Kadın			Erkek		
	n (a)	% (b)	Sıra (c)	n (a)	% (b)	Sıra (c)	n (a)	% (b)	Sıra (c)
Çevre kirliliği	154	96.3	1	79	95.2	1	75	97.4	1
İşletme kaynaklarını kullanmak	140	87.5	2	71	85.5	5	69	89.6	2
Şirket hesabından gereksiz harcama yapmak	139	87.4	3	77	93.9	2	62	80.5	5
İş ahlakına aykırı satış yöntemleri kullanmak	135	87.1	4	72	87.8	3	63	86.3	3
Ürünü değerinin çok üzerinde fiyatlandırmak	137	85.6	5	72	86.7	4	65	84.4	4
Çalışanlara karşı eşit / adil davranmamak	115	72.3	6	63	75.9	6	52	68.4	6
Yanıltıcı reklam yapmak	98	62.0	7	51	61.4	8	47	62.7	7
Rakipler hakkındaki gizli bilgileri yasal olmayan yollardan elde etmek	80	51.6	8	50	61.7	7	30	40.5	8
Rüşvet almak / vermek	70	44.3	9	40	48.8	9	30	39.5	9
Şirket hakkındaki gizli bilgilere ulaşmak ve hisseleri alıp satarak kar etmek	55	34.6	10	30	36.1	10	25	32.9	10
Hediye almak/ vermek	24	15.3	11	15	18.3	11	9	12.0	11

Kadın ve erkek yöneticilerin sıralamalarının değerlendirilmesi:
Spearman sıralama korelasyonu r = 0.9091 p = 0.000
Kendall korelasyonu r = 0.7818 p = 0.001
r korelasyon katsayısını, p de anlamlılık düzeyini ifade etmektedir.
n=sunulan senaryolar karşısında iş ahlakına uygun olarak davranacağını belirten yönetici sayısı. Örneğin, 154 yönetici çevre kirliliği konusunda iş ahlakına uygun davranacağını belirtmiştir.
(a) Geçerli yüzde, her senaryodaki eksik cevaplar çıkartıldıktan sonra hesaplanmıştır. Bu yüzden yönetici örneklemi her zaman 160'a, kadın yönetici örneklemi her zaman 83'e ve erkek yönetici örneklemi her zaman 77'e eşit değildir.
(b) İş ahlakı olaylarının sıralaması (b) kolunundaki geçerli yüzdelere göre yapılmıştır.

İş ahlakına aykırı davranışlara yönelik görüşler

Bir önceki bölümde yöneticilerin iş ahlakına aykırı senaryolara verdikleri cevaplar ile, onların iş ahlakına uygun olmayan durumlar ile karşılaştıklarında gösterecekleri davranışları belirlenmişti. Bu bölümde ise yöneticilerin hangi davranışları iş ahlakına daha az veya daha çok aykırı olarak değerlendirdikleri tesbit edilecektir. Tablo IV'de de görüleceği gibi örneklemdeki tüm yöneticiler, çevre korunmasına ilişkin kurallara uyulmaması, şirket hakkındaki kamunun bilmediği gizli bilgileri edinerek şirket hisselerini alıp satarak kar elde edilmesi, ve karşılığında özel muamele görmek amacıyla hediye ve rüşvet alıp vermeyi, iş ahlakına en çok aykırı üç davranış olarak sıralamışlardır. Buna karşılık, geçerli mazeretler dışında çalışma saatlerinin ihlal edilmesi, şirket hesabından gereksiz harcamaların yapılması ve rakipler hakkındaki gizli bilgilerin yasal olmayan yollardan elde edilmesi, iş ahlakına en az aykırı üç davranış olarak belirtilmiştir. Kadın yöneticiler, şirket hakkındaki kamunun bilmediği gizli bilgileri edinerek şirket hisselerini alıp satmak ve kar etmek, çevre korunmasına ilişkin kurallara uymamak ve karşılığında özel muamele görmek amacıyla hediye ve rüşvet alıp vermek gibi davranışları iş ahlakına en çok aykırı üç davranış olarak belirtirken, çalışma saatleri içinde kişisel işler yapmak, geçerli mazeretler dışında işten sık sık izin almak veya ara tatillerini gereğinden fazla uzatarak çalışma saatlerini ihlal etmek ve rakipler hakkındaki gizli bilgileri yasal olmayan yollardan elde etmeyi, iş ahlakına daha az aykırı üç davranış olarak sıralamışlardır. Erkek yöneticiler ise, çevre korunmasına ilişkin kurallara uymamak, karşılığında özel muamele görmek amacıyla hediye ve rüşvet alıp vermek ve çalışanlara yeni iş imkanları sağlamadan fabrika kapatmak gibi davranışları iş ahlakına çok aykırı üç davranış olarak belirtirken, çalışma saatlerini ihlal etmek, rakip şirketlerle fiyat konularında anlaşma yapmak ve işletme raporlarında tahribat yapmak gibi olayları iş ahlakına daha az aykırı üç davranış olarak sıralamışlardır. Spearman sıralama korelasyonu testi ($p=0.036$) ve Kendall korelasyonu testinin ($p=0.042$) istatistiksel olarak anlamlı olan sonuçları, kadın ve erkek yöneticilerin iş ahlakına aykırı davranışları sıralamalarının birbirlerine benzer olduklarını göstermektedir.

Tablo IV.

İş Ahlakına Aykırı Davranışların, Yöneticilerin Cinsiyetine Göre Değerlendirilmesi

İş ahlakına aykırı davranışlar	Yöneticiler		Kadın		Erkek	
	Ortalama (a)	Sıra (b)	Ortalama (a)	Sıra (b)	Ortalama (a)	Sıra (b)
Çevre kirliliği	1.701	1	1.706	2	1.697	1
Kamunun bilmediği gizli bilgileri kullanarak şirket hisselerini alıp satmak	1.741	2	1.691	1	1.846	5
Rüşvet alıp vermek	1.841	3	1.909	3	1.773	2
Yanıltıcı reklam yapmak	1.894	4	1.944	4	1.833	4
Hediye alıp vermek	2.038	5	2.111	6	2.000	7
Vergi kaçırmak	2.077	6	2.094	5	2.061	9
Şirket kaynaklarını kullanmak	2.200	7	2.500	11.5	2.000	7
Kendi hatasını başkasına yüklemek	2.222	8	2.357	9	2.136	10
Çalışma saatlerinde kişisel işler yapmak	2.250	9	3.000	16	2.250	11.5
Fabrika kapatmak ve işçileri işten çıkartmak	2.273	10.5	2.667	13	1.800	3
Başkasının yaptığı işten kendisine pay çıkartmak	2.273	10.5	2.333	8	2.250	11.5
Rakiplerle fiyat birliğine gitmek	2.357	12	2.200	7	2.750	15
Şirket raporlarında tahribat yapmak	2.483	13	2.400	10	2.571	14
Rakipler hakkındaki gizli bilgileri yasal olmayan yollardan elde etmek	2.500	14.5	2.750	14	2.000	7
Şirket hesabından gereksiz harcamalar yapmak	2.500	14.5	2.500	11.5	2.500	13
Çalışma saatlerini ihlal etmek	3.000	16	2.999	15	3.000	16

Kadın ve erkek yöneticilerin sıralamalarının değerlendirilmesi:
Spearman sıralama korelasyonu r = 0.5259 p = 0.036
Kendall korelasyonu r = 0.3830 p = 0.042
r korelasyon katsayısını, p de anlamlılık düzeyini ifade etmektedir.
(a) İş ahlakına aykırı davranışlar için kullanılan ortalama değer, iş ahlakına aykırı davranışları birinci, ikinci ve üçüncü derecede iş ahlakına aykırı olarak değerlendiren yönetici sayısının ağırlıklı bir katsayı olarak alınması ile hesaplanmıştır. Buna bağlı olarak ortalama değer 1 ve 3 arasında değişmektedir ve "1" iş ahlakına en çok aykırı davranışı, "3" ise iş ahlakına en az aykırı davranışı belirtmektedir.
(b) Sıralama (a) kolonuna göre yapılmıştır.

Burada önemli bir bulgunun altı çizilmelidir. Sıralamalardan da görüleceği gibi bazı durumlarda yöneticilerin iş ahlakına aykırı durumlar karşısındaki düşünce ve görüşleri ile iş ahlakına aykırı senaryolara verdikleri cevaplardan çıkarılan, beklenen davranışları birbirinden farklıdır. Bu durum, bir yöneticinin, bir davranışın iş ahlakına çok aykırı olduğunu düşünse de, böyle bir durumla karşılaştığında iş ahlakına uygun olarak davranacağı anlamına gelmediğini göstermektedir. Örneğin, şirket hakkındaki kamunun bilmediği gizli bilgileri edinerek şirket hisselerini alıp satmak ve kar elde etmek ve karşılığında özel muamele görmek amacıyla hediye ve rüşvet vermek Tablo IV'de de görüleceği üzere iş ahlakına çok aykırı iki davranış olarak sıralanmış olsalar bile, Tablo III'e baktığımızda, bu iki durum için tüm yönetici örnekleminin sadece % 34.6'sı ve % 15.3'ü iş ahlakına uygun karar vereceklerini belirtmişlerdir. Diğer yandan şirket hesabından gereksiz harcamalar yapmak Tablo IV'e göre yine iş ahlakına en az aykırı davranışlardan biri olarak değerlendirilse de, Tablo III'e bakıldığında tüm yönetici örnekleminin % 87.4'ü bu durumla karşılaştıklarında iş ahlakına uygun şekilde davranacaklarını belirtmişlerdir.

Yöneticileri iş ahlakına aykırı davranmaya yönelten faktörlerin değerlendirilmesi

Türk yöneticileri kişinin ahlak yapısını, yöneticileri iş ahlakına aykırı davranmaya yönelten en önemli faktör olarak belirtirken, toplumun ahlak yapısı ve üstlerin davranışlarını ikinci ve üçüncü sırada önemli faktörler olarak sıralamışlardır. Tablo V'de görüleceği üzere, kadın yöneticiler için önemli faktörler kişinin ahlak yapısı, üstlerin davranışları ve toplumun ahlak yapısı iken, erkek yöneticiler ise kişinin ahlak yapısı, toplumun ahlak yapısı ve sanayinin ahlak yapısını önemli faktörler olarak sıralamışlardır. İstatistiksel olarak anlamlı olan Spearman sıralama korelasyonu (p=0.000) ve Kendall korelasyonu (p=0.003) testleri sonuçları da, kadın ve erkek yöneticilerin kendilerini iş ahlakına aykırı davranmaya yönelten faktörleri değerlendirmeleri açısından karşılaştırıldığında, birbirlerine benzer olduklarını göstermiştir.

Tablo V.

Yöneticileri İş Ahlakına Aykırı Davranmaya Yönelten Faktörlerin Yöneticilerin Cinsiyetine Göre Değerlendirilmesi

Yöneticileri iş ahlakına aykırı davranmaya yönelten faktörler	Yöneticiler		Kadın		Erkek	
	Ortalama (a)	Sıra (b)	Ortalama (a)	Sıra (b)	Ortalama (a)	Sıra (b)
Kişinin ahlak yapısı	1.900	1	1.614	1	2.169	1
Toplumun ahlak yapısı	3.756	2	4.060	3	3.429	2
Üstlerin davranışları	4.219	3	3.976	2	4.416	4
Şahsi maddi gereksinimler	4.550	4	4.542	4	4.558	5
Sanayinin ahlak yapısı	4.638	5	4.952	5	4.229	3
Şirket amaçlarına ulaşmak	5.250	6	5.301	6	5.195	6
Şirketteki diğer Çalışanların davranışları	5.606	7	5.687	7	5.519	7
Şirkette yazılı iş ahlakı Kurallarının bulunmaması	6.213	8	5.916	8	6.519	8

Kadın ve erkek yöneticilerin sıralamalarının değerlendirilmesi:
Spearman sıralama korelasyonu r = 0.9524 p = 0.000
Kendall korelasyonu r = 0.8571 p = 0.003
r korelasyon katsayısını, p de anlamlılık düzeyini ifade etmektedir.

(a) Ortalama değer, yöneticileri iş ahlakına aykırı davranmaya yönelten faktörlerin sıralamasının ortalamasıdır. Değer 1 ve 8 arasında değişmektedir; "1" en önemli faktör, "8" en az etkili faktördür.
(b) Sıralama (a) kolonuna göre yapılmıştır.

Şirketin sorumlu olduğu çeşitli grupların değerlendirilmesi

Tablo VI'da da görüleceği üzere Türk yöneticileri, müşterileri, çalışanları ve hissedarları şirketin sorumlu olduğu ilk üç grup olarak sıralamışlardır. Kadın ve erkek yöneticiler de aynı grupları şirketin sorumlu olduğu gruplar olarak sıralamışlardır. İstatistiksel olarak anlamlı olan Spearman sıralama korelasyonu (p=0.000) ve Kendall korelasyonu (p=0.004) testleri sonuçları da, kadın ve erkek yöneticilerin şirketlerin sosyal sorumluluğu olduğu grupları aynı şekilde sıraladıklarını göstermektedir.

Table VI.

Şirketin Sorumlu Olduğu Çeşitli Grupların Yöneticilerin Cinsiyetine Göre Değerlendirilmesi

Şirketin sorumlu olduğu çeşitli gruplar	Yöneticiler		Kadın		Erkek	
	Ortalama (a)	Sıra (b)	Ortalama (a)	Sıra (b)	Ortalama (a)	Sıra (b)
Müşteriler	2.056	1	2.687	1	2.312	1
Çalışanlar	2.888	2	2.723	2	3.065	3
Hissedarlar	3.000	3	3.313	3	2.662	2
Toplum	3.725	4	3.602	4	3.857	4
Çevre	4.300	5	4.253	5	4.351	5
Devlet	5.500	6	5.205	6	5.818	6
Mal tedarik edenler	6.081	7	6.217	7	5.935	7

Kadın ve erkek yöneticilerin sıralamalarının değerlendirilmesi:
Spearman sıralama korelasyonu r = 0.9643 p = 0.000
Kendall korelasyonu r = 0.9048 p = 0.004
r korelasyon katsayısını, p de anlamlılık düzeyini ifade etmektedir.
(a) Ortalama değer, şirketin sorumlu olduğu çeşitli grupların yöneticiler tarafından sıralanmasının ortalamasıdır. Değer 1 ve 7 arasında değişmektedir; "1" en önemli grubu, "7" en az önemli grubu belirtmektedir.
(b) Sıralama (a) kolununa göre yapılmıştır.

Çalışmanın Sonuçları

Türk iş dünyasındaki yöneticilerin iş ahlakına yönelik görüş ve düşüncelerini araştıran bu çalışma, yöneticilerin cinsiyetinin iş ahlakına yönelik görüşlerini etkilediğini ve kadın yöneticilerin iş ahlakı değerlerinin erkek yöneticilerden daha yüksek olduğunu, dolayısıyla kadın yöneticilerin erkek yöneticilere göre iş ahlakına daha uygun kararlar alarak davrandıklarını belirtmektedir. Bu bulgu, daha önce Akaah ve Rioardan (1989), Chonko ve Hunt (1985), Ferrell ve Skinner (1988) ve Kelley et al. (1990)'ın çalışmalarında da tesbit edilen, kadın yöneticilerin erkek yöneticilere kıyasla iş ahlakına daha uygun davrandıkları savlarını desteklemektedir. Kişinin sosyal rolü, onun davranışlarını etkilemektedir. Daha duygusal ve kurallara uyan bir karakteri temsil eden kadınlar, daha başına buyruk ve sonuca yönelik olarak davranan erkeklerden ayrılırlar. Bu davranış farklılığı kişilerin iş ahlakına yönelik görüş ve kararlarını da

etkilemektedir ve sonuç olarak da kadın yöneticilerin erkek yöneticilere kıyasla iş ahlakına daha uygun davrandıkları savı desteklenmektedir.

Bu çalışma, yöneticilerin yaşının iş ahlakı kararlarını etkilemediğini ve genç ve yaşlı yöneticilerin istatistiksel olarak birbirlerinden farklı olmadıklarını belirtmiştir. Bu bulgu, Callan (1992), Izraeli (1988) ve Kidwell et al. (1987)'ın çalışmalarının sonuçlarına paralellik göstermektedir. Bu çalışma ayrıca, Dubinsky ve Ingram (1984), Harris (1990), Kidwell et al. (1987) ve Serwinek (1992) tarafından ileri sürülen yöneticinin eğitim düzeyi ile iş ahlakına uygun karar vermesi arasında istatistiksel bir ilişkinin olmadığı bulgusunu da desteklemektedir.

Çalışmanın sonuçları, Türk yöneticilerinin iş ahlakı değerlerinin şirketteki görevi, çalıştığı bölüm, çalıştığı yıl sayısı gibi yöneticilik özelliklerine bağlı olarak istatistiksel olarak değişiklik göstermediğini savunurken Akaah ve Rioardan (1989) ve Izraeli'nin (1989) çalışmalarının bulgularını da desteklemektedir. Yöneticilerin iş ahlakı değeri, onların çalıştıkları şirketin faaliyet gösterdiği yıl sayısı, sektör, şirket büyüklüğü, yerli veya çokuluslu bir şirket olması ve şirkette yazılı iş ahlakı kurallarının olması gibi kurumsal özelliklere göre de değişmemektedir. Akaah ve Riordan (1989), Dornoff ve Tankersley (1975-1976) ve Ford ve Richardson (1994) da çalışmalarında, şirketin içinde bulunduğu sektör ile Amerikalı yöneticilerin iş ahlakına uygun davranışları arasında istatistiksel olarak anlamlı olan bir ilişki bulamamışlardır. Bu çalışma ayrıca Murphy et al. (1992)'ın da savunduğu gibi, şirketteki yazılı iş ahlakı kurallarının varlığının, yöneticinin iş ahlakına uygun davranışlarında pek etkili olmadığı bulgusunu desteklemektedir.

Türk yöneticilerinin iş ahlakına aykırı buldukları üç davranış olan çevre korunmasına ilişkin kurallara uymamak, şirket hakkındaki kamunun bilmediği gizli bilgileri edinerek şirket hisselerini alıp satarak kar elde etmek ve karşılığında özel muamele görmek amacıyla hediye ve rüşvet alıp vermek ve iş ahlakına daha az uygun olan üç davranış olan geçerli mazeretler dışında iş saatlerini ihlal etmek, şirket hesabından gereksiz harcamalar yapmak ve rakipler hakkındaki gizli bilgileri yasal olmayan yollardan elde etmek, Chonko ve Hunt (1985), Robertson ve Schlegelmilch (1993) ve Zabid ve Alsagoff (1993)'in çalışmalarında bulunan ve Amerikalı, İngiliz ve Malezyalı yöneticilerin sıralamalarına kısmen benzemektedir. Türk yöneticileri iş ahlakına aykırı davranmaya yönelten faktörler, sırasıyla, kişinin ahlak yapısı, toplumun ahlak yapısı ve üstlerin davranışları olarak belirtilmiştir. Bu faktörler arasından üstlerin davranışları faktörü, Baumhart (1961), Brenner ve

Molander (1977) ve Zabid ve Alsagoff (1993)'ın çalışmalarında da ilk sıradaki önemli faktör olarak sıralanmıştır.

Yöneticilerin, çalıştıkları şirketlerin sosyal sorumluluğu kapsamı altındaki gruplar olarak sıraladıkları müşteriler, çalışanlar ve hissedarlar, Brenner ve Molander (1977)'ın çalışmasında sunulan Amerikalı yöneticilerin sıralamasının aynısıdır. Çalışmanın kadın yöneticilerin erkek yöneticilere göre daha yüksek iş ahlakı değerine sahip olduklarını savunan bulgusuna rağmen, kadın ve erkek yöneticiler iş ahlakı olaylarının değerlendirilmesinde, iş ahlakına aykırı davranışlar hakkındaki görüşlerinde, yöneticileri iş ahlakına aykırı davranmaya yönelten faktörleri belirlemede ve şirketin sosyal sorumluluğu konusunda benzer sıralamalara sahiptirler.

Çalışmanın Katkıları

Türkiye'de iş ahlakı konusunda yürütülen bu ilk akademik çalışmanın çeşitli gruplara katkıları vardır. Bu katkılar, yöneticilere öneriler ve bu konuda daha derinlemesine çalışma yapacak araştırmacılara öneriler olarak aşağıda sunulmaktadır.

Çalışmanın yöneticilere katkısı

Ülkelerarası kültürel farklılık, dünyada birbirinden farklı ve çeşitli iş ahlakı standart ve kurallarının oluşmasını da beraberinde getirir. Bir ülkede iş ahlakına uygun olarak kabul gören bir uygulama, bir diğerinde iş ahlakına tamamıyla aykırı bir davranış olarak yorumlanabilir. Bundan dolayı, çokuluslu şirketletin globalleşen dünyadaki başarıları, faaliyet gösterdikleri ülkelerde geçerli olan iş ahlakı değerlerinden haberdar olmaları ve bu değerlere uygun olarak davranmalarına bağlıdır. Türk iş dünyasında kabul gören iş ahlakı değerlerine ışık tutan bu çalışma, Türk iş dünyasında iş ahlakına uygun olmayan olayları, iş ahlakına aykırı davranışları, yöneticileri iş ahlakına aykırı davranmaya yönelten faktörleri ve şirketlerin sorumlu oldukları çeşitli grupları belirleyerek okuyucuların Türk yöneticilerinin iş ahlakı hakkındaki düşünce ve görüşlerini anlamalarına yardımcı olmaktadır. Bu çalışma, Türkiye'de faaliyet gösteren veya Türk pazarına girmeyi amaçlayan şirketlere ve uluslararası pazarlarda Türk şirketleri ile ticari ilişkilerde bulunacak diğer şirketlere de yol gösterici niteliktedir.

Çalışmanın iş ahlakı konusu üzerinde çalışma yapacak diğer araştırmacılara katkısı

Bu araştırmada bir kaç sınırlama bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, tesadüfi örnekleme metodu yerine tesadüfi olmayan kasıtlı örnekleme metodunun seçilmiş olmasıdır. Çalışmada sadece Boğaziçi Üniversitesi mezunu yöneticilerin iş ahlakı görüş ve kararları araştırıldığı için belirtilen örnekleme yolu kullanılmıştır. İkincisi, yöneticiler iş ahlakına yönelik değerlerini kendilerinin cevapladıkları bir anket ile belirttikleri için, sosyal beğenilirlik yanılgısına düşebilme olasılıkları yüksektir ve ankete verilen cevapların daha yanlı ve iş ahlakına uygun cevaplar olma ihtimali vardır. Son olarak da, bu çalışma Türk iş dünyasındaki yöneticilerin iş ahlakına yönelik görüş ve kararları hakkında aydınlatıcı olurken, onların iş dünyasında karşılaşacakları iş ahlakına aykırı durumlar karşısında sergileyecekleri gerçek davranışları göstermemektedir. Türkiye'de iş ahlakı konusunu araştıracak araştırmacıların belirtilen sınırlamaları göz önüne alarak, yöneticilerin özellikle iş ahlakı düşünceleri ve kararları ile gerçek davranışları arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmalar yürütmeleri önerilir.

Ek 1 – İş ahlakına aykırı senaryolardan örnekler

Aşağıda sunulan iş ahlakına aykırı örnek olaylarla karşılaştığınız varsayılsa bu olaylar karşısında nasıl davranacağınızı belirtiniz.

İş ahlakına aykırı satış taktikleri kullanmak

Çalıştığınız pazarlama bölümünde müdürünüz size şirket ürünlerini müşterilere aldatıcı bilgiler sunarak pazarlamanızı tavsiye etmektedir. Bu durumda:

_____ Müdürümün tavsiyelerine uyarım (İş ahlakına aykırı davranış)

_____ Müdürümün tavsiyelerine uymam (İş ahlakına uygun davranış)

Yanıltıcı reklam yapmak

Müşteri temsilcisi olarak çalıştığınız reklamevinin portföyüne yeni katılan bir şirket, sizden bayanlarda kısa sürede hızlı ve sağlıklı zayıflamayı kesin garanti eden bir kondisyon aletinin reklamını yapmanızı talep eder. Fakat bu şirketin elinde alet hakkında doğruluğu bilimsel olarak ispatlanmış hiç bir belge bulunmamaktadır. Tüm

ısrarlarınıza rağmen size bu belgeleri sağlamayan ama size çok para kazandırabilecek olan bu şirketin reklamını

_____ Yaparım (İş ahlakına aykırı davranış)

_____ Yapmam (İş ahlakına uygun davranış)

Bir ürünü değerinin çok üzerinde bir miktarda fiyatlandırmak

Satış müdür yardımcısı olarak çalıştığınız şirkette, şirket sahibinin yeğeni olan patronunuz izindeyken onun işlerine siz bakmaktasınız. Patronunuzun her satış için iki kopya makbuz hazırlattığını, fakat müşteriye kesilen makbuzun şirket dosyalarına giren makbuzdan % 10 daha fazla kesildiğini ve bu paranın bazı kişiler tarafından paylaşıldığını farkediyorsunuz.

_____ İşime son verilecek olsa bile bu durumu şirket sahibine aktarırım (İş ahlakına uygun davranış)

_____ Patronumla konuşup bu düzenden ben de yararlanmaya çalışırım (İş ahlakına aykırı davranış)

Müşterilere hediye ve rüşvet vererek davranış biçimlerini etkilemeye çalışmak

Şirketiniz piyasaya yeni çıkaracağı bir ürün için Antalya Sheraton otelinde bir seminer düzenlemektedir. Tüm masrafları şirketinizce karşılanacak olan bu organizasyon sonunda şirketinizin çıkarları için önemli olan bu katılımcıların hafta sonunda da Kemer Club Med tatil köyünde ağırlanmaları ve yat gezisine çıkartılmaları düşünülmektedir.

_____ Bu ekstra harcamaların yapılmasını onaylarım (İş ahlakına aykırı davranış)

_____ Sadece semineri düzenler, ekstra harcamaları onaylamam (İş ahlakına uygun davranış)

Her örnek olayda yöneticilerin uygulayabilecekleri davranışlar, iş ahlakına uygun veya iş ahlakına aykırı davranış olarak, parantez içinde belirtilmiştir. Fakat bu açıklama yöneticilere sunulan anketlerde bulunmamaktadır.

KAYNAKÇA

Alexander, C. S. ve H. J. Becker, 1978, 'The Use of Vignettes in Survey Research', ***Public Opinion Quarterly* 42**, 93-104.

Akaah, I. P. ve E. A. Riordan, 1989, 'Judgments of Marketing Professionals About Ethical Issues in Marketing Research: A Replication and Extension', ***Journal of Marketing Research* 26**, 112-120.

Atakan, M. G. S., 1994, ***Business Ethics - Evolution, State of Art, Perspectives of Present and Future Managers - The Case of Turkey***, (Unpublished Master's Thesis, Bogazici University, Turkey).

Barnett, J. H. ve M. J. Karson, 1989, 'Managers, Values and Executive Decisions: An Exploration of the Role of Gender, Career Stage, Organizational Level, Function and the Managerial Decision Making', ***Journal of Business Ethics* 8**, 747-771.

Baumhart, R. S., 1961, 'How Ethical are Businessmen?', ***Harvard Business Review* 39**, 6-31.

Beauchamp, T. L. ve N. E. Bowie, 1983, ***Ethical Theory and Business***, (Prentice Hall, N. J.).

Becker, H. ve D. J. Fritzche, 1987, 'A Comparison of the Ethical Behavior of American, French and German Managers', ***Columbia Journal of World Business***, 87-95.

Bird, F. ve J. Gandz, 1991, ***Good Management - Business Ethics in Action***, (Prentice Hall, Ontario, Canada).

Brenner, S. N. ve E. A. Molander, 1977, 'Is the Ethics of Business Executives Changing?', ***Harvard Business Review* 55**, 57-71.

Browning, J. ve N. B. Zabriskie, 1983, 'How Ethical Are Industrial Buyers?', ***Industrial Marketing Managers* 12**, 219-224.

Callan, V. J., 1992, 'Predicting Ethical Values and Training Needs in Ethics', ***Journal of Business Ethics* 11**, 761-769.

Capital, 1993, 'Business Ethics in Turkey', October, 38-40.

Chonko, L. B. ve S. D. Hunt, 1985, 'Ethics and Marketing Management: An Empirical Investigation', ***Journal of Business Research* 13**, 339-359.

Dalton, D. R. ve I. F. Kesner, 1988, 'On the Dynamics of Corporate Size and Illegal Activity: An Empirical Assessment', ***Journal of Business Ethics* 7**, 861-870.

Delaney, J. T. ve D. Sockell, 1992, 'Do Company Ethics Training Programs Make a Difference? An Empirical Analysis', ***Journal of Business Ethics* 11**, 719-727.

Dornoff, R. J. ve C. B. Tankersley, 1975-1976, 'Do Retailers Practice Social Responsibility?', ***Journal of Retailing* 51** (4), 33-42.

Dubinsky, A. J. ve T. N. Ingram, 1984, 'Correlates of Salespeople's Ethical Conflict: An Exploratory Investigation', ***Journal of Business Ethics* 3**, 343-353.

Dubinsky, A. J. ve M. Levy, 1985, 'Ethics in Retailing: Perceptions of Retail Salespeople', ***Journal of the Academy of Marketing Science* 13** (1), 1-16.

Ferrell, O. C. ve L. G. Greshman, 1985, 'A Contingency Framework for Understanding Ethical Decision-Making in Marketing', ***Journal of Marketing***, 87-96.

Ferrell, O. C. ve S. J. Skinner, 1988, 'Ethical Behavior and Bureaucratic Structure in Marketing Research Organizations', ***Journal of Marketing Research* 25**, 103-109.

Ferrell, O. C. ve M. Weaver, 1978, 'Ethical Beliefs of Marketing Managers', ***Journal of Marketing* 42**, 69-73.

Ford, R. C. ve W. D. Richardson, 1994, 'Ethical Decision Making: A Review of the Empirical Literature', ***Journal of Business Ethics* 13**, 205-221.

Fritzsche, D. J., 1988, 'An Examination of Marketing Ethics: Role of Decision Maker, Consequences of the Decision, Management Position and Sex of the Respondents', ***Journal of Marketing* 8** (2), 29-39.

Fritzsche, D. J. ve H. Becker: 1984, 'Linking Management Behavior to Ethical Philosophy – An Empirical Investigation', ***Academy of Management Journal* 27** (1), 166-175.

Glenn, J. R. Jr. ve M. F. Van Loo, 1993, 'Business Students' and Practitioners' Ethical Decisions Over Time', ***Journal of Business Ethics* 12**, 835-847.

Harris, J. R., 1990, 'Ethical Values of Individuals at Different Levels in the Organizational Hierarchy of a Single Firm', ***Journal of Business Ethics*** **9**, 741-750.

Hegarty, W. H. ve H. P. Sims, Jr., 1978, 'Some Determinants of Unethical Decision Behavior: An Experiment', ***Journal of Applied Psychology*** **63** (4), 451-457.

Hosmer, L. T., 1991, ***The Ethics of Management***, (Richard D. Irwin, Inc., Homewood, IL).

Izraeli, D., 1988, 'Ethical Beliefs and Behavior Among Managers: A Cross-cultural Perspective', ***Journal of Business Ethics*** **7**, 263-271.

Kam-Hon, L., 1981, 'Ethical Beliefs in Marketing Management: A Cross-Cultural Study', ***European Journal of Marketing*** **15** (1), 58-67.

Kelley, S. W., O. C. Ferrell ve S. J. Skinner, 1990, 'Ethical Behavior Among Marketing Researchers: An Assessment of Selected Demographic Characteristics', ***Journal of Business Ethics*** **9**, 681-688.

Kidwell, J. M., R. E. Stevens ve A. L. Bethke, 1987, 'Differences in the Ethical Perceptions Between Male and Female Managers: Myth or Reality', ***Journal of Business Ethics*** **6**, 489-493.

Lincoln, D. J., M. M. Prossley ve T. L. Little, 1982, 'Ethical Beliefs and Personal Values of Top Level Executives', ***Journal of Business Research*** **10**, 475-487.

Longenecker, J. G., J. A. McKinney ve C. W. Moore, 1989, 'Do Smaller Firms Have Higher Ethics?', ***Business and Society Review***, 19-21.

McDonald, G. M. ve R. A Zepp, 1988, 'Ethical Perceptions of Hong Kong Chinese Business Managers', ***Journal of Business Ethics*** **7**, 835-845.

Mehta, S. C. ve A. K. Kau, 1984, 'Marketing Executives' Perceptions of Unethical Practices: An Empirical Investigation of Singapore Managers', ***Singapore Management Review*** **6** (2), 25-35.

Murphy, P. R., J. E. Smith ve J. M. Daley, 1992, 'Executive Attitudes, Organizational Size and Ethical Issues: Perspectives on a Service Industry', ***Journal of Business Ethics*** **11**, 11-19.

Nyaw, M. K. ve I. Ng, 1994, 'A Comparative Analysis of Ethical Beliefs: A Four Country Study', ***Journal of Business Ethics*** **13**, 543-555.

Posner, B. Z. ve W. H. Schmidt, 1987, 'Ethics in American Companies: A Managerial Perspective', ***Journal of Business Ethics*** **6**, 383-391.

Robertson, D. ve B. D. Schlegelmilch, 1993, 'Corporate Institutionalization of Ethics in the United States and Great Britain', ***Journal of Business Ethics*** **12**, 301-312.

Serwinek, P. J., 1992, 'Demographic and Related Differences in Ethical Views Among Small Businesses', ***Journal of Business Ethics*** **11**, 555-566.

Singhapakdi, A. ve S. J. Vitell, 1990, 'Personal and Professional Values Underlying the Ethical Judgments of Marketers', ***Journal of Business Ethics*** **12**, 525-533.

The Business Roundtable, February 1988, ***Corporate Ethics: A Prime Business Asset***, A Report on Policy and Practice in Company Conduct, ed. James Keogh, New York.

Tsalikis, J. ve D. J. Fritzsche, 1989, 'Business Ethics: A Literature Review with a Focus on Marketing Ethics', ***Journal of Business Ethics*** **8**, 695-743.

TUGIAD, 1992, ***Business Ethics in Turkey***, August, (Simge Ofis Matbaacılık).

TUSIAD, 1992, ***Ethics- In Business Now*** by F. P. McHugh, August, (Detay Basım Ltd.).

Vitell, S. J. ve T. A. Festervand, 1987, 'Business Ethics: Conflict, Practices and Beliefs of Industrial Executives', ***Journal of Business Ethics*** **6**, 111-122.

Vogel, D., 1991, 'Business Ethics: New Perspectives on Old Problems', ***California Management Review*** **33** (4), 101-117.

Weeks, W. A. ve J. Nantel, 1992, 'Corporate Codes of Ethics and Sales Force Behavior: A Case Study', ***Journal of Business Ethics*** **11**, 753-760.

Zabid, A. R. M. ve S. K. Alsagoff, 1993, 'Perceived Ethical Values of Malaysian Managers', ***Journal of Business Ethics*** **12**, 331-337.

KIYASLAMA (BENCHMARKING) YOLU İLE DAHA İYİYE ULAŞMANIN ÖĞRENİLMESİ

Yard. Doç. Dr. Selim ZAİM [*]

GİRİŞ

Artan rekabet koşullarına ayak uydurabilmek için atılacak adımları önceden tahmin edebilmek, esneklik, çabuk tepki verebilmek, bilgiye hızlı bir şekilde erişebilmek, kısa bir zamanda değişimi gerçekleştirebilmek ve öğrenen organizasyon olmak günümüzde kuruluşlar için vazgeçilmez birer olgudur.

Kıyaslama bu anlayış doğrultusunda daha iyiyi ya da en iyiyi bulmayı, öğrenmeyi kendi süreçlerine uyarlayarak gelişmeyi amaçlayan bir yöntemdir.

Kıyaslama ile ilgili olarak yapılan bir çok tanım bulunmaktadır.

Kıyaslama, gerek aynı sektörden gerekse başka bir sektörden sınıfında en iyi olan şirketin örnek alınarak adapte edildiği analitik bir yöntemdir. Kıyaslama, sürekli kalite geliştirme konusunda kendini ispatlamış bir tekniktir.

Kıyaslama, sistematik ve sürekli bir süreç ölçümüdür. Bir sürecin kendi sektöründen veya sektör dışındaki en iyi performansı gerçekleştiren diğer süreçlerle karşılaştırılarak performansının ölçüldüğü ve sürekli ve sistematik olarak geliştirilmeye çalışıldığı bir metottur (1).

KIYASLAMANIN AŞAMALARI

Kıyaslama çalışmaları incelendiğinde aslında yeni bir konu olmadığı görülmektedir. Ancak sistematik bir yöntem olarak uygulanması

[*] **Fatih Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraya rastlamaktadır. 1800'lü yılların sonlarında Frederick Taylor'ın işletmelerin yönetiminde kullandığı bilimsel yönteme dayanan çalışmalar işletmelerin iş süreçlerinin ve performanslarının karşılaştırmasında oldukça yaygın olarak kullanılmaktaydı. İkinci Dünya Savaşı sırasında ücretlendirme, iş yükleri, iş emniyeti, gibi birçok konuda firmaların birbirini kontrol etmesi ve karşılaştırma yapması çok sık kullanılan genel bir yöntem haline gelmişti. Özellikle Toyota üretim sisteminin gelişmesinin anlatıldığı kitapta, Taiichi Ohno, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Japonya da yapılan kıyaslama çalışmalarını şu şekilde ifade etmektedir (2).

"İkinci Dünya Savaşı sonrasında coca-cola, ciklet, jeep gibi bir çok Amerikan ürünü Japonya pazarına girmişti. İlk defa ABD tipi süpermarket 1950'li yılların ortalarına doğru Japonya'da görülmüştü. Bir çok Japon, ABD'ne yaptığı ziyaretler sonucunda Amerikan halkının günlük yaşamında bu süpermarketlerin ne denli etkili olduğuna şahit olmuştur. Sonuç olarak, bu çeşit alışveriş merkezleri Japon halkı üzerinde büyük bir istek oluşturmuş ve Japon insanının taklit kabiliyetinin de ortaya çıkmasına neden olmuştur."

Ohno, ABD'de bulunduğu sıralarda süper marketlerde boşalan rafların tekrar doldurulmasını gözlemleyerek tam zamanında stok yönetim metodunun temel fikrini oluşturmuştur. Başlangıçta bir otomobil firması ile süpermarket arasındaki ilişki biraz garip görülmekle beraber, Taiichi Ohno her ikisi arasında oldukça yakın bir benzerlik saptamıştır.

Bir süpermarket analiz edilecek olursa, müşterinin ihtiyaç duyduğu malı istediği zamanda ve istediği miktarda temin edebildiği gözlenmektedir. Bu sistemden hareketle, üretim hattında önceki sürecin gözlenmesi fikri ortaya çıkmıştır. Üretim hattında bir sonraki süreç (müşteri), kendinden önceki sürece (Süpermarket) giderek ihtiyaç duyduğu parti malı istediği zamanda ve miktarda temin eder. Önceki süreç, bir sonraki sürecin kendisinden malı çektiği anda (süpermarketlerdeki rafların doldurulması gibi) gerekli üretimi yapar ve yerine koyar.

Daha sonraki dönemlerde modern anlamdaki ilk kıyaslama çalışması Xerox firması tarafından yapılmıştır. Xerox şirketi, Canon gibi rakipleriyle arasında oluşan performans farkını kapatabilmek amacıyla kıyaslama çalışmasına başlamıştır. Oluşturulan bir proje takımının Japonya'daki ortağı olan Fuji Xerox firmasına gönderilmesi ile Xerox'un kıyaslama çalışmaları başlamıştır. Aşağıdaki göstergelerden çalışmaların başlatıldığı sıradaki durumun son derece ürkütücü ve ümit kırıcı olduğu görülmektedir (3).

- Dolaylı işçilerin direk işçilere oranı en büyük Japon rakibinin iki katıydı.

- Xerox yeni bir ürün geliştirebilmek için hemen hemen rakiplerine göre iki kat fazla işçi kullanmaktaydı.

- Yeni bir ürün geliştirilmesi esnasında harcanan zaman rakiplerinin iki katı kadardı.

- Yeni bir ürünün pazara sunulması ise rakiplerinin üç katı kadar bir zaman almaktaydı.

- Xerox ürünlerindeki hata seviyesi Japon rakiplerinden yaklaşık olarak yedi kat fazlaydı.

- Japon ürünlerinin ABD'deki satış fiyatı ile Xerox ürünlerinin üretim maliyeti hemen hemen aynı idi. Bu nedenle Japon rakipleri oldukça yüksek bir kar yapmaktaydı.

1981 yılında, Xerox, İş Etkinliği olarak adlandırılan verimlilik artırma çalışmaları ile çalışanların katılımı ve kıyaslama kavramını birleştirmiştir. Bu süreç iyileştirme çalışmaları esnasında Xerox yoğun bir eğitim programı uygulamıştır. Bu model *öğren – kullan – öğret – denetle* şeklindedir. Burada kullanılan denetleme ile izleme, yol gösterme ve yönlendirme ifade edilmektedir. Fuji Xerox ile yapılan kıyaslama çalışmaları ile Xerox firması kalite, maliyet ve zaman konusunda oldukça gelişme kaydetmeyi başarmıştır. 1980'in sonlarına doğru başlatılan kıyaslama çalışmalarının sonucunda, Xerox firması 1989 Malcolm Baldrige Ulusal Kalite Ödülünü kazanmıştır. Xerox ile başlayan modern anlamdaki kıyaslama çalışmaları daha sonra hızla artan bir şekilde kullanılmaya başlamış ve günümüzde de oldukça yaygın olarak kullanılmaya devam etmektedir.

Kıyaslama yönteminin tarihi gelişimi Watson tarafından aşağıda görülen biçimde ifade edilmektedir.

1. Ürün temelli kıyaslama: Ürün temelli kıyaslama çalışmalarında son ürün esas alınmakta, üründen geriye doğru hareket ederek ürünün mühendislik boyutu olan teknik özellikleri anlamaya çalışılmakta (reverse engineering) ve bu ürünle ilgili olarak bazı karakteristikler benzetilmeye çalışılmaktadır (1).

2. Rakiplerle kıyaslama. Bu aşamada ürün karakteristiklerinin benzetiminin yanısıra rakiplerin süreçlerinin incelenmesi de gözönüne alınmaktadır. Rakiplerle yapılan kıyaslama, kuruluşun doğrudan rakiplerinin ürünlerinin, hizmetlerinin ve işlemlerinin örnek alındığı bir kıyaslama türüdür. Rakiplerle kıyaslamanın amacı kuruluşun rakiplerinin ürünleri, süreçleri ve işletmeleri hakkında özel bilgileri saptamak ve kendi kuruluşu ile bunları karşılaştırmaktır. Ayrıca rakiplerle olan kıyaslama, kuruluşun ve rakiplerinin pazardaki durumunu görmek açısından oldukça yararlıdır. Örnek olarak Xerox kendi imalat maliyeti ile rakiplerin satış fiyatlarının aynı olduğunu tespit ettiği zaman bu yöntemi kullanarak rakiplerin nasıl daha etkin olarak ürünlerini teslim ettiğini saptamıştır. Rakiplerle kıyaslama 1976 – 1986 yılları içinde Xerox tarafından yapılan çalışmalar sonucu bilim dünyasına girmiştir.

3. Süreç kıyaslama. Bu aşama özellikle 1982 – 1988 yılları arasında geliştirilmiştir. Bu yıllar arasında kalite liderleri kendi endüstrilerinin dışındaki firmalardan aynı endüstrideki rakiplerinden daha fazlasını öğrendiklerini saptadılar. Burada firma çeşitli nedenlerden dolayı rekabet halinde bulunması mümkün olmayan bir başka firma ile süreç bilgilerini daha rahatlıkla paylaşabilmektedir. Bu nedenle süreç kıyaslama, kuruluşun doğrudan rakibi olan veya olmayan kuruluşların ürünlerinin, hizmetlerinin ve işlemlerinin incelenmesini ele alır. Bu tip kıyaslamanın amacı kıyaslama uygulamasına gidilecek olan belirli bir konuda mükemmel olduğu herkes tarafından kabul edilen herhangi bir kuruluştaki en iyi uygulamaları öğrenmektir. Süreç kıyaslama, üretim, pazarlama, insan kaynakları gibi fonksiyonların işlemleri ile ilgilenmektedir (4, 5).

4. Stratejik kıyaslama. Stratejik kıyaslama, dördüncü jenerasyonu oluşturmaktadır. Stratejik kıyaslama, dış ortaklarda uygulanan başarılı alternatif stratejilerinin değerlendirilmesi ve bu stratejilerin çok iyi özümlenerek firmanın şartlarına uygun olarak adapte edilmesi ve uygulanması için kullanılan sistematik bir süreç olarak tanımlanabilir. Stratejik kıyaslama ile süreç kıyaslama arasında oldukça benzer yanlar bulunmakla beraber stratejik kıyaslama, firmalar arasında daha fazla ortak paylaşımların bulunduğu bir uygulama tipidir.

5. Global kıyaslama. Son olarak ise kıyaslamanın gelecek jenerasyonunu veren global kıyaslama bulunmaktadır. Burada ise uluslararası ticari, kültürel ve işletmelere özgü farklılıkların ortadan

kaldırıldığı durumlarla ilgili olarak kullanılan kıyaslama uygulamalarından bahsedilmektedir. Bugün sadece bazı lider firmalar için bu geçerli olmaktadır. Bu firmalar için global kıyaslama, stratejilerinin bir parçasını oluşturmaktadır.

KIYASLAMA ÇEŞİTLERİ

Yukarıda ifade edilen gelişim süreci içinde çeşitli kıyaslama tipleri ortaya çıkmıştır. Bunlardan en yaygın olarak kullanılanlar aşağıda görülmektedir (6).

- *Firma içi kıyaslama:* Firma içi kıyaslama, bir organizasyondaki en iyi birimin örnek alındığı durumdur. Bir çok organizasyonda bazı işletme uygulamaları, bir yerden, bir bölümden hatta bir ülkeden daha fazla yerde kullanılmaktadır. Bu nedenle firmaların çoğu kıyaslama faaliyetlerine, aynı organizasyona bağlı olarak birden fazla yerde kullanılan işletme uygulamalarının karşılaştırılması ile başlarlar. Bu aşamada kuruluşlar en iyi uygulamayı yakalamayı değil, sadece organizasyon içindeki en iyi uygulamayı tespit etmeyi amaçlarlar.

- *Firma dışı kıyaslama:* Burada ise, firma içi kıyaslamada kullanılan benzer işlemler firma dışından bir organizasyonla gerçekleştirilmektedir.

- *Rakiplerle kıyaslama:* Burada yukarıda ifade edildiği gibi kıyaslama yapan firma rakiplerin performansına erişebilmek veya onları aşabilmek için doğrudan rakiplerinin süreçlerini, fonksiyonlarını, işlemlerini veya faaliyetlerini kıyaslar.

- *Sektörel kıyaslama:* Bu tip kıyaslama, rakiplerle yapılan kıyaslamadan daha kapsamlı olmaktadır. Burada rakiplerin yanısıra tedarikçiler, dağıtım firmaları, müşteriler ve bu gibi sektörde bulunan diğer organizasyonlarda devreye girmektedir.

- *Fonksiyonel veya geniş kapsamlı kıyaslama:* Fonksiyonel kıyaslama, kuruluşun doğrudan rakibi olan veya olmayan organizasyonların ürünlerinin, hizmetlerinin ve iş süreçlerinin incelenmesini ele alır. Bu tip kıyaslamanın amacı, kıyaslama uygulamasına gidilecek belirli bir konuda mükemmel olduğu herkesçe kabul edilen herhangi bir kuruluştaki en iyi uygulamaları öğrenmektir.

Burada fonksiyon kelimesinin kullanılmasındaki amaç ise, bu tip kıyaslamanın üretim, pazarlama, mühendislik veya insan kaynakları gibi fonksiyonel alanlardaki belirli iş faaliyetleri ile ilgilenmesidir. Bu tür kıyaslamanın yapılmasında herhangi bir sektör veya pazar gibi bir kısıtlama getirilmemektedir. Her tip sektör dahil her türlü kuruluşa uygulanabilmektedir.

- *Süreç kıyaslama:* Birbirinden farklı iş süreçleri arasındaki kıyaslamayı kapsamaktadır.

- *Performans kıyaslama:* Bu tip kıyaslama ile fiyat, pazara teslim zamanı, güvenirlilik gibi performans kriterleri ile ilgili karşılaştırmalar ifade edilmektedir.

- *Stratejik kıyaslama:* Stratejik kıyaslama işlemsel seviyeden daha fazlasını kapsamaktadır. Burada daha ziyade organizasyonun stratejileri, temel yetenekleri gibi konularda yapılan kıyaslamalar ifade edilmektedir.

Üstte ifade edilmeye çalışıldığı gibi kıyaslama çeşitli formatlar altında kuruluşlar tarafından kullanılmaktadır. Burada ortak olan nokta, başkalarından öğrenmek ve bu öğrenileni kendi *kurum kültürüne* uygun olarak adapte etmektir.

KIYASLAMANIN KULLANIM AMAÇLARI

Organizasyonlar kıyaslama sürecini çeşitli amaçlar için kullanmaktadırlar. Bazı kuruluşlar kıyaslama sürecini problem çözme sürecinin bir parçası olarak kullanırken, bazıları ise iş uygulamaları karşısında daima hazır olabilmek için kullanılan proaktif bir yöntem olarak kabul ederler (7).

Kıyaslamanın en temel amacı sürekli olarak daha iyiye gidebilmek için çalışmaktır. Kendi bulunduğumuz ortamın dışarısına bakabilmek ve bu şekilde iş hayatında kalıcı olabilmektir. Aşağıda bulunan tablo bazı firmaların kıyaslama nedenlerini göstermektedir.

Tablo 1

Stratejik planlama	Kısa ve uzun vadeli planların geliştirilmesi
Tahminde bulunma	İlişkili iş alanlarındaki trendleri belirleme
Yeni fikirler	Fonksiyonel öğrenme; Bulunulan alanın dışına çıkmanın düşünülmesi
Ürün/süreç karşılaştırmaları	Rakipleri veya en iyi uygulamaya sahip olan kuruluşları karşılaştırma
Hedef belirleme	Mükemmel uygulamalara yaklaşan performans hedeflerini belirleme

KIYASLAMA YAPILABİLECEK ALANLAR

Gözlemlenebilen ve ölçülebilen hemen herşey kıyaslama çalışmasına dahil edilebilir. Aşağıda bulunan tablo kuruluşlar tarafından kıyaslama çalışmasında en çok kullanılan ve üzerinde en çok veri toplanmak istenen konuları göstermektedir.

Tablo 2

Ürünler ve hizmetler	Bitmiş ürünler; ürün ve hizmet özellikleri
İş süreçleri	Bir ürün veya hizmet nasıl üretiliyor veya destekleniyor
Destek birimleri	Dolaylı işçilik
Organizasyonun performansı	Maliyetler, gelirler, üretim ve kalite göstergeleri
Strateji	Kısa ve uzun vadeli planlar; planlama süreci

Eğer bir kıyaslama projesinin, firmanın rekabetçi performansı üzerinde pozitif ve çabuk bir etki yapması isteniyorsa, kıyaslama çalışmasının işletmenin başarısına etki eden kritik faktörlerde odaklanması gerekmektedir. Aşağıda işletmelerin spesifik hedeflerini destekleyen tipik kıyaslama çalışmalarından bazılarının örnekleri görülmektedir (8).

Tablo 3

İşletme Hedefleri	Tipik Kıyaslama Çalışmaları
En düşük fiyatlı üretici olmak	Maliyetler • Birim ürün başına malzeme maliyeti • Birim işçilik maliyeti • Sabit maliyetler • Dağıtım maliyeti • Tedarik maliyeti
Pazar payını artırmak veya korumak	Ürün farklılaştırmak • Müşteri hizmetleri • Ürün/hizmet işlemleri • Ürün geliştirme süresi
Düşük maliyetle hizmetin verilmesi	Kaynak kullanımı • Çalışanlara değer ilave edilmesi • Sistemin etkinliği • Otomasyonun etkililiği • Yetkilendirme • Eğitim
Müşteri sadakatini artırmak veya korumak	Müşteri hizmetleri • İş hacmi • Müşteri şikayetlerinin seviyesi • Teslim performansı • Şikayet prosedürü • Ürün geliştirme
En yenilikçi üretici olmak	İnovasyon süreci • Pazara yeni ürün sunma süresi • Her yıl elde edilen patent sayısı • Eğitime yapılan yatırım • Teknoloji yönetimi • Araştırma ve geliştirmeye tahsis edilen bütçe
Nakit oluşturmak	Verimlilik • Hazırlık maliyeti • Direk ve dolaylı işçilik maliyetleri • Etkinlik • Stok seviyesi • Tedarikçilerle olan ilişkiler

GENEL ANLAMDA BİR KIYASLAMA SÜRECİ

Günümüzde kıyaslama stratejik ve işlemsel olmak üzere iki şekilde yaygın olarak kullanılmaktadır. Stratejik kıyaslamanın zaman ve kaynak ihtiyacı işlemsel kıyaslamaya göre daha azdır. İşlemsel kıyaslama belirli bir süreç üzerinde daha detaylı ve kapsamlı bir çalışmayı gerektirmektedir.

Kıyaslamanın sürekli bir süreç olmasından dolayı Deming çevrimi kıyaslama süreci için de esas teşkil etmektedir. Bu anlamda başarılı bir kıyaslama süreci 4 temel aşamadan oluşmaktadır. (Planla, Uygula, Kontrol et ve Adapte et) (1).

1. Kıyaslama sürecinin planlanması
2. Gerekli olan verilerin toplanması
3. Performansların belirlenmesi, aradaki farkların tespit edilmesi ve verilerin analiz edilmesi
4. Sürecin adapte edilmesi ve geliştirilmesi.

Yukarda gösterilen 4 temel aşama esas alınarak başarılı bir kıyaslama süreci 8 adımdan oluşmaktadır (şekil 1).

1. Planlama

Planlama safhası başlangıcında ilk olarak, firma stratejik amaçlarını tespit etmelidir. Örnek olarak firma o andaki rakiplerini gözönüne alarak uzun vadede bir liderlik niyeti besleyebilir ve bu hedefe varabilmek için böyle bir liderlik hedefini stratejik amaç olarak saptayabilir.

Kıyaslama uygulamasındaki en önemli rollerden bir tanesi stratejik planlama sürecidir. Başarılı bir kıyaslama uygulaması için başarılı bir planlama yapılması gerekmektedir. Stratejik planlama sürecinin başlangıç noktası firmanın temel hedeflerinin belirlenmesidir. Daha sonra gelen aşama ise firma tarafından belirlenmiş olan bu temel stratejilerin firma boyunca yayılmasıdır.

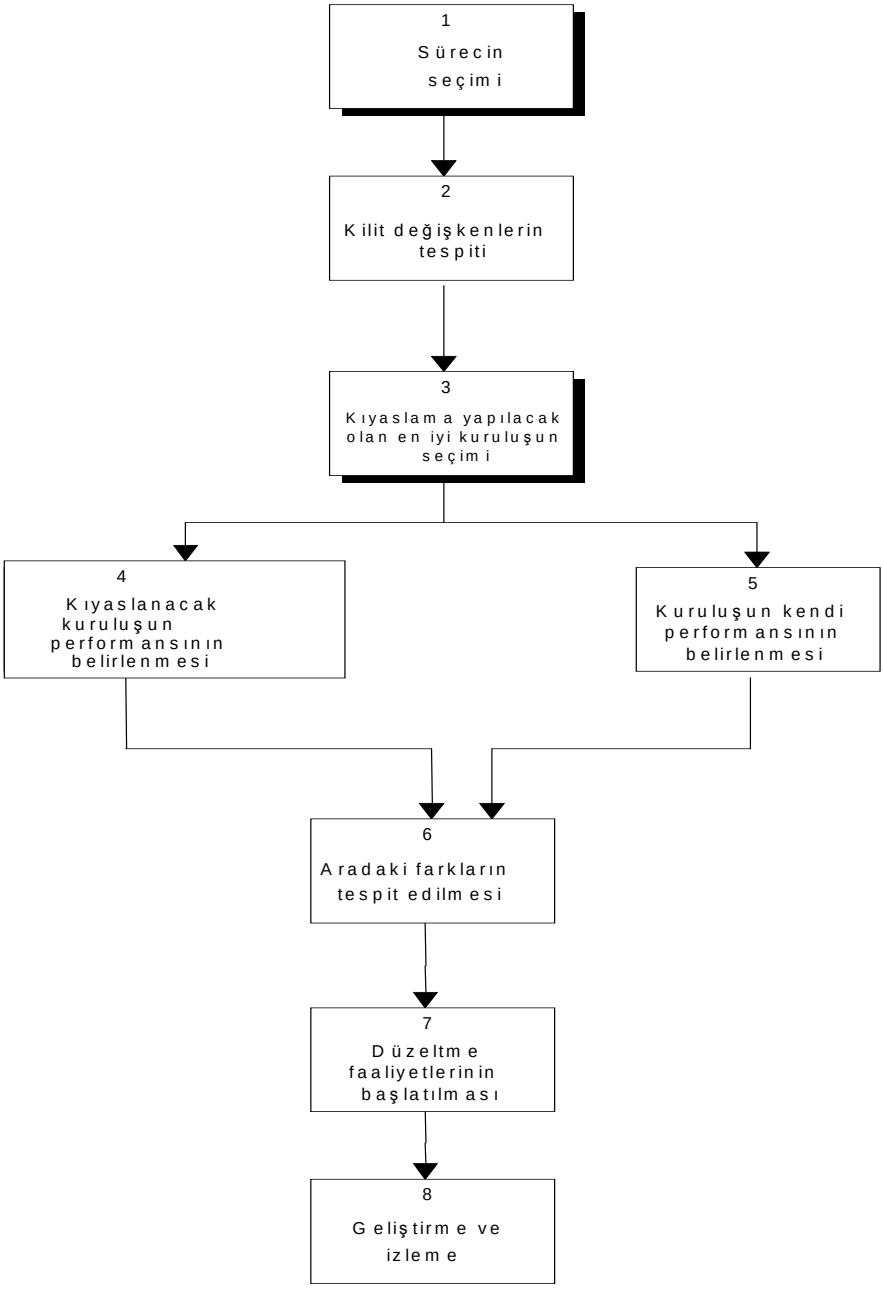
Bir organizasyonda başarılı bir stratejik planlama düşüncesi gözönüne alındığı zaman karşımıza çıkan hiyerarşik yapı içinde üç temel adım bulunmaktadır. Bunlar sırası ile *hedefler, stratejiler ve faaliyetlerdir.*

Hedefler, en basit bir ifade ile firmanın gelecek de ulaşmak istediği vizyonu göstermektedir.

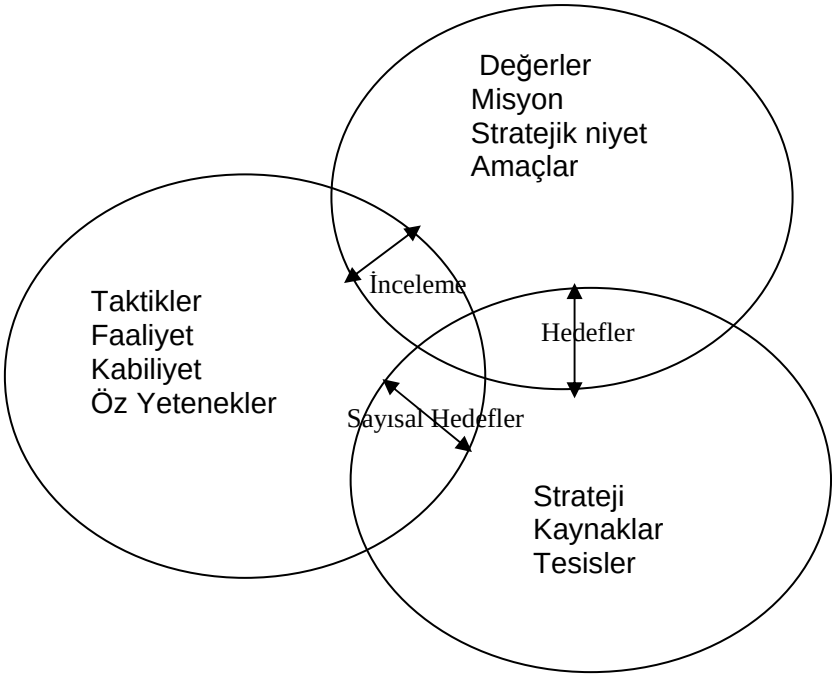
Organizasyonun en üst yönetim kademesini oluşturan, yönetim kurulu üyeleri ve yönetim kurulu başkanı tarafından meydana gelen tepe yönetim, firmanın misyonunu, hedeflerini, değerlerini, amaçlarını ve stratejik niyetini belirler.

Tepe yönetim, örgütün misyonunu ve amaçlarını belirlemek için şu iki soruya cevap vermelidir. Bunlardan ilki, ne tür bir işletmeyiz ve yaptığımız iş nedir sorusudur. İkinci soru ise, niçin biz bu işi yapıyoruz sorusudur. Tepe yönetimin ilk soruya vereceği cevap örgütün misyonunu tanımlayacaktır. İkinci sorunun cevabı ise işletmenin amaçlarını tanımlayacaktır.

Bir işletme uzun zaman ayakta kalabilmek için kendisini topluma kabul ettirmelidir. Bunun için toplum ile ilgili değerleri gözönüne alan bazı fonksiyonları yerine getirmeli ve toplumun yaşantısına, sosyal durumuna katkıda bulunmalıdır. Genel olarak misyonu, bazı sosyal fonksiyonların yerine getirilmesi ile işletmenin bazı özel amaç ve hedeflerine ulaşması arasındaki bağlantıyı sağlayan, bir bağlaç olarak tanımlamak mümkündür (9).



Şekil 1. Kıyaslama süreci



Şekil 2

İşletme misyonunu belirledikten sonra amaçlarını saptamalıdır. Bir işletmenin amacı, sosyal bir nitelik taşıyan ve örgütün bir bütün olarak gerçekleştirmeye çalıştığı geleceğe yönelik hedefler olarak tanımlanabilir.

Örgüt misyonunun ve amaçlarının tanımlanması, stratejik yönetim süreci için analiz yapma, yön belirleme ve strateji seçme, uygulama ve tüm olarak yönetim sürecini değerlendirmede temel bir çatı oluşturacaktır.

Tepe yönetimin değerleri de strateji yayılımı için oldukça önemli olmaktadır. Bu değerler kişiliklere göre değişmektedir. Aşağıda altı tane özel tespit edilmiş olan değerlerin listesi ve bunların analizi görülmektedir (10).

1.	Çok aktif	Çok pasif
2.	Çok yenilikçi	Yeniliğe karşı kapalı
3.	Risk almayı seven	Riske girmekten hoşlanmayan
4.	Kalite	Kantite
5.	Katılımcı	Otokratik
6.	Hisse sahiplerinin hedefleri	Kişisel hedefler

Özellikle üst yönetim kademesinde bulunan kişilerin değerleri, firmanın hedef ve stratejilerinin belirlenmesi açısından oldukça önemli bir rol oynamaktadır.

Strateji bu yapının merkezini oluşturmaktadır. Tepe yönetim, orta kademe yöneticiler ile temas ederek firmanın daha önce saptanmış olan hedef ve amaçlarına ulaşabilmek için stratejileri belirler. Ayrıca bu amaçları gerçekleştirecek faaliyetlerin tespiti yapılır ve gerekli olan kaynaklar tahsis edilir. Son aşamada ise, işletme yönetim takımı ile operasyon takımının karşılıklı görüşmeleri sonucu sayısal hedefler belirlenir. Örnek olarak stratejik bir amaç olarak karı artırmak ele alınırsa, bu amacı gerçekleştirmek için belirlenecek olan sayısal hedef, bu karı üç yıl içinde % 5'den % 8'e çıkarmak şeklinde belirlenebilir. Yani burada üst yönetim tarafından saptanan hedeflere varabilmek için operasyon takımı tarafından eldeki kapasite ve yetenekler gözönüne alınarak bazı taktiklerin kullanılması gerekir. Son aşamada ise, tepe ve orta yönetim tarafından planlanan hedeflerin ne kadarının gerçekleştirildiği tespit edilir ve amaca ulaşılıp ulaşılmadığı kontrol edilerek bir performans değerleme imkanı bulunur.

Yukarıda da açıklanmaya çalışıldığı gibi bir firmanın performansını artırabilmesi ve sahasındaki en iyiler arasına girebilmesi için ilk olarak stratejik planlamasını çok iyi yapması gerekmektedir. Bundan sonra kıyaslama yapılacak olan sistemin seçiminin yapılması gerekir.

1.1. Kıyaslama yapılabilmesi için gerekli bir takımın oluşturulması

Bir kıyaslama ekibinin seçimi, oryantasyonu ve yönetimi, kıyaslama sürecinin en önemli aşamalarından bir tanesidir. Ekip üyelerine spesifik roller ve sorumluluklar verilir. Katılan herkese kıyaslama görevleri iyice anlaşılacak şekilde, proje yönetim araçları tanıtılır ve projede ulaşılması gereken önemli aşamalar belirtilir. Bir

kıyaslama takımı kuruluşun kendi kıyaslama uzmanları, dışarıdan katılan uzmanlar ve kuruluşun çalışanlarından oluşturulur.

1.2. Kıyaslama yapılacak olan sistemin seçimi

Bu sürecin en önemli adımlarından biri, geliştirmek için ihtiyaç bulunan projenin seçimidir. Bilindiği gibi işletmecilik kıt kaynakların etkin olarak yönetimidir. Bu nedenle kıyaslama yapılması gereken birden fazla süreç olduğu durumda, en önemli olan sürecin seçiminin doğru olarak yapılması gerekmektedir.

Organizasyon içinde ilk olarak kıyaslama yapılacak olan fonksiyonun seçimi için genel bir kural olmamakla beraber 4 önemli kriter bulunmaktadır.

a Hangi fonksiyonun değeri toplam maliyet içinde en büyük paya sahiptir.

b Hangi fonksiyon pazar payının artırılmasında daha önemlidir. Reklam, satış, araştırma ve geliştirme gibi bazı fonksiyonlar toplam maliyet içinde az bir paya sahip olsalar bile müşteri kazanılmasında ve pazar payının artırılmasında önemli bir role sahip olabilirler. Bu durumda öncelik bu fonksiyonların olmalıdır.

c Hangi fonksiyon gelişmek için en uygundur.

d Hangi fonksiyonda gelişmeyi gerçekleştirmek daha kolaydır. Bazı politik düzenlemeler, organizasyonel kısıtlamalar ve bunun benzeri şartlardan dolayı geliştirmek için seçilebilecek olan bir fonksiyonda geliştirmenin yapılması sağlanamayabilir.

1.3. Bu süreci ölçebilmek için gerekli olan kritik faktör veya değişkenlerin tespiti

Belirlenen hedefe varabilmek için gerekli olan her öğe kritik faktördür. Bu faktörlerin herbiri aynı derecede önemlidir. Performansı gerçekten yükseltmek ve istenen seviyede tutmak isteniyorsa bu faktörlerin tamamında gelişme sağlanmalıdır. Örneğin bir sınai kuruluşun teknolojisi, mali yapısı, planlama sistemi vs. çeşitli yönleri güçlü olsa bile pazarlama performansı düşük ise netice yine de başarısızlık olacaktır. Bundan dolayı bir kuruluşta kritik faktörlerin tümü ile ilgilenmek ve herbirinin seviyesini yükseltmek gerekmektedir. Aşağıda işlemsel ve stratejik kıyaslama çalışması için gerekli olan kritik faktörlerden en önemlileri görülmektedir (11).

İşlemsel kıyaslama için genel olarak iki tip değişken bulunmaktadır.

- Maliyetle ilişkili değişkenler. Bu tip değişkenlere örnek olarak işçi etkinliği, tazminat miktarı, sabit maliyetler verilebilir.

- Farklılıklara neden olan değişkenler. Bu tip değişkenler ürün hattının genişliği, ürün kalitesi, hizmet kalitesi, firma imajı ve müşterinin daha fazla tatminini sağlayan tüm farklılıkları kapsamaktadır.

Toplam kalite kontrolünü uygulayan firmalar arasında yapılan anket çalışması sonucu tespit edilen 5 en önemli kritik işlemsel faktör aşağıdaki gibi sıralanmaktadır (12).

1. Hizmet kalitesi
2. Ürün kalitesi
3. Zamanında teslim
4. Takım çalışması
5. Süreç kalitesi

Stratejik kıyaslama ile ilişkili değişkenler ise aşağıdaki gibi iki kategoride incelenmektedir.

- Pazar payı, satışlardaki artış, karlılık gibi kriterler yardımıyla finansal performansın ölçümü.

- Şirket stratejisi. Bu kendi içinde iki kısma ayrılmaktadır. Birincisi çeşitli fonksiyonel alanların herbirinin ayrı ayrı stratejisi, ikincisi ise tüm olarak firma stratejisidir.

Stratejik kıyaslama çalışmalarının amacı, farklı stratejiler kullanarak finansal performans değerini bulmak ve varsa her ikisi arasındaki ilişkiyi inceleyerek arzu edilen finansal sonuca ulaşabilmek için en başarılı olan stratejiyi teşhis etmektir.

Gene David Sinclair ve Mohamed Zairi tarafından yapılan aynı anket çalışması sonucu, toplam kaliteyi bir yönetim felsefesi olarak benimsemiş olan şirketler arasında stratejik açıdan en önce gelişmesi gereken beş alan öncelik sırasına şu şekilde belirlenmiştir:

1. Müşteri tatmini
2. Müşteri ile bütünleşmek
3. Kalite

4. Fonksiyonlar arası ilişki ve ortak çalışmalar
5. Teslim performansı

1.4. Kıyaslama yapılacak olan en iyi şirketin seçilmesi

Kıyaslama analizlerinin amacı en iyi performansa sahip olan firmayı belirlemek ve o firmanın performansını hedef olarak kabul edip ona ulaşmaya çalışmaktır. Bu nedenle en iyi performansa sahip firmanın seçimi, hedefi tayin edeceği için çok önemli olmaktadır. Bu firma değişik kategorilerden seçilmiş olabilir.

- Direk rakipler arasından seçilebilir. Örnek olarak Ford firmasının Honda, General Motor, Chrysler veya BMW gibi firmaları hedef alarak kıyaslama yapması verilebilir.

- Paralel rakipler arasından seçilebilir. Bu kategoride firma aynı işkolunda ama doğrudan rekabet içinde olmadığı bir başka firmayı seçer. Burada her iki firmanın pazarı aynı kitle değildir.

- Görünmeyen rakipler arasından seçilebilir. Bu tip rakipler ile o anda rekabet içinde olunmayabilir, ancak çok yakın bir zamanda bu firma bir tehdit olarak ortaya çıkacaktır. Örnek olarak Japon arabalarının Amerika'daki araba pazarını ele geçirmesi verilebilir.

- Farklı bir işkolundan seçilebilir. Örnek olarak Toyota'nın genel müdür yardımcısı 1950'lerde Amerikan otomobil üreticilerinin süreç ve yöntemlerini incelemiş ve bu gezi sırasında süpermarketleri de ziyaret etmiştir. Gün boyunca alışveriş sırasında boşalan rafların doldurulmasındaki hızı ve tekrar hazır hale getirilmelerini ilgi ile izlemiştir. Kıyaslama yaparak süpermarkette gördüklerini endüstride uygulamış ve Toyata'yı dünyada ünlü hale getiren JIT (Just in time) sistemini oluşturmuştur (13).

Planlama aşamasından sonra belirlenen stratejik planlar doğrultusunda hedefe varabilmek için gerekli olan verilerin toplanması adımı gelmektedir.

2. <u>Veri Toplama</u>

Bu aşamada Deming çevriminin ikinci safhası olan *veri toplama* aşaması başlamaktadır. Veri toplama firma içi, ikincil veri ve incelenecek

olan firma hakkında toplanacak veriler olmak üzere üç aşamada yapılmaktadır.

Birinci ve üçüncü bölüm ile ilgili olarak veri toplamalar yüz yüze yapılan görüşmeler ile, mektupla, telefonla ve inceleme yapılacak olan firmaya ziyaret şeklinde gerçekleşebilir.

Birincil tip veri toplama esnasında en çok kullanılan yöntem anket yöntemidir. Bu yöntemde firma tarafından ilk olarak elde edilmesi istenen tüm bilgileri kapsayacak bir anket geliştirilir. Anketin hazırlanması esnasında soruların (Nasıl, nerede, niçin, kim, ne) şeklindeki soru cümleleri kullanılarak son derece açık ve net olması gerekmektedir

İkincil kaynaklar yardımıyla veri toplama ise literatür kaynaklarından (üniversite ve Kütüphaneler) yararlanarak yapılan araştırmaları kapsamaktadır (14, 15).

3. Analiz

Performansların ölçümü ve ölçüm sonucu performanslar arasında oluşan farkları kapatmak için gerekli olan analiz faaliyetleri ve programların yapılması *analiz safhası* içinde yer almaktadır. Analiz bölümü kendi içinde üç kısımda incelenmektedir.

a) Kıyaslama yapılacak olan herbir değişken için, sınıfında en iyi olan firmanın performanslarının ölçümü, onların nasıl en iyi olduğunun incelenmesi.

b) Her bir değişken için firmanın kendi performansının belirlenmesi.

c) Kıyaslama yapılacak olan firma ile performansların karşılaştırılması ve aradaki farkların tespit edilmesi.

Bir stratejik kıyaslama analizinin yapısı oldukça basittir. Bu yapı için iki tip veri kümesine ihtiyaç vardır. Endüstri içindeki çeşitli rakiplere ait finansal ve pazar performanslarının ölçümleri ve bu rakiplerin stratejilerinin değerlendirilmesi ve tanımlanmasıdır. Daha sonra bu toplanan veri kümeleri arasındaki ilişkilerin analiz edilerek en iyi sonucu üretecek olan stratejinin belirlenmesidir.

İlk veri tabanı olarak finansal ve pazar performans ölçümleri incelenmektedir. Bu inceleme için aşağıda bahsedilmekte olan kriterlerin incelenmesi gerekmektedir.

- Pazar payı verileri: Burada ilk olarak herbir rakibe ait Pazar payı saptanır. Hangi firmanın en fazla Pazar payına sahip olduğu ve hangi firmanın en az Pazar payına sahip olduğu belirlenir. Pazar payı adet veya tutar cinsinden ölçülebilir.

- Rakiplerin büyüme oranları: Pazar paylarının zaman içinde nasıl değiştiği ve hangi rakiplerin daha hızlı bir oranda büyüdüğünün saptanması.

- Karlılık: Bilindiği gibi kar çeşitli yollarla ölçülebilmektedir. Karlılığın en kaba ölçümü *satışların karlılığı oranıdır* (return on sales). Bu oran net gelir ile toplam satışların oranını vermektedir. Ancak bu oranın kullanılması karşılaştırmalı olarak kullanıldığı zaman yanlış yönlendirici olabilmektedir. Bu nedenle bu oran daha çok başka bir veri elde edilemediği zamanlarda tercih edilmektedir. Karlılığın bir başka ölçümü, *toplam varlıkların karlılığı* (return on assetts) yöntemidir. Bu oran ise net gelir ile toplam varlıklar arasındaki ilişkiyi vermektedir. Toplam varlıkların karlılığı bir yönetimin kalitesinin değerlendirilmesi açısından da oldukça önemli bir anahtar ölçümdür. Bu oran aynı zamanda bir işletmenin diğer bir işletme ile karşılaştırılmasına da izin verir. Üçüncü yöntem ise, *öz sermayenin karlılığıdır* (return on equity). Bu oran net gelirlerin öz sermayeye oranı şeklinde hesaplanmaktadır (16).

- Diğer ölçümler: Pazar içindeki firmaların başarılı veya başarısız olanlarını belirlemede pazar payı, büyüme ve karlılık gibi faktörler nispeten yeterli olmakla birlikte bazı ilave ölçümler daha iyi bir değerleme yapmak açısından faydalı olabilecektir. Örnek olarak müşteri tatmin seviyesi, pazar araştırması, stokların değerlendirilmesi gibi kriterler de gözönüne alınmaktadır. Bu ölçümlerin gerçeği yansıtabilmesi için, yukarıda açıklanmaya çalışılan kriterlerin tamamının beraber olarak analiz edilmesi, bu analiz sonucuna göre bir firmanın başarılı veya başarısız şeklinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Aksi durumda yani sadece büyümenin ele alındığı bir durumda sonuçlar yanıltıcı olacak ve yanlış stratejilerin belirlenmesine neden olabilecektir. Örneğin bir firma oldukça büyük bir pazar payına sahip olmakla beraber yıllardır karlı çalışmıyor olabilir. Böylece buradan elde edilen bilgiler yanlış yönlendirmeye neden olabilir.

İkinci aşama ise aynı endüstride bulunan rakiplerin stratejilerinin ne olduğunun saptanması ve bu stratejilerin tanımlanmasıdır. Bununla ilgili olarak tam olarak formüle edilmiş bir yöntem olmamakla beraber en

başarılı olan stratejiler aşağıda belirtilmiş olan maddelerin tamamını veya bir kaçını kapsamaktadır.

- Rakiplerin odaklandığı Pazarlar nelerdir?
- Rakipler daha düşük maliyetli veya özel bir strateji takip ediyor mu?
- Bu pazarda rakiplerin yaptığı yatırımların seviyesi nedir? Rakipler fabrika üzerinde kapasite artırma, satışlar, pazarlama gibi kısımlarda yatırımlar yapıyor mu, veya bu kısımlara yatırım yapmakta çekingen mi davranıyorlar?
- Pazarda hangi fonksiyonel alanlarda rakipler güçlü yanlarını ortaya koyuyorlar ve kendilerine avantaj sağlıyorlar? Rakiplerin araştırma geliştirme çalışmaları açısından ve ürünün teknik özellikleri bakımından üstünlükleri var mı? Ayrıca satış, pazarlama, imalat, daha düşük maliyetli üretim, dağıtım kanalları, müşteri hizmetleri, yönetim ve idari konularda farklılıkları var mı?
- Rakiplerin bütün olarak herbir fonksiyonel alandaki üstün ve zayıf yanları nelerdir?

Bunun ardından daha derin bir inceleme ihtiyacı kendini göstermektedir. Rakiplerin herbir fonksiyonel alanda gerçekte ne yaptığının incelenmesi, analiz edilmesi ve birbirleri ile karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesi yapılır. Bu analizin yapılmasından sonraki adımda, birinci adımda toplanan Pazar ve finansal performans ile ilgili verilerle belirlenmiş olan pazardaki en başarılı şirketlerin hangi fonksiyonel alanda üstünlüklerinin olduğu gözlenir. Ayrıca bu üstünlüklerin olduğu fonksiyonel alanların, her başarılı firma için aynı olup olmadığı saptanır ve varsa bu üstün olunan konularda bir ilişkinin varlığı gözlenir. Bundan sonra rakiplerin stratejileri ile başarılı performanslar arasındaki ilişkiye bakılarak hangi stratejinin en önemli olduğu saptanmış olacaktır.

Burada dikkat edilmesi gereken bir nokta, ilk verilere göre en başarılı bulunan şirketin, tüm fonksiyonlarda en başarılı stratejiye sahip olmayabileceğidir. Yapılan çalışmalarda görülecektir ki bazı fonksiyonlarda en başarılı olmayan bir firmanın stratejisi çok iyi olabilmektedir. Son olarak en iyi sonucu veren stratejiler firmanın durumuna adapte edilerek uygulanması ile stratejik kıyaslama tamamlanmış olur.

Aşağıda ağır yük kamyonları için yedek parça üreten bir firma tarafından yapılması düşünülen kıyaslama çalışmasında hangi stratejinin en uygun olduğunu tespit eden bir analiz çalışması görülmektedir.

Bu örnekte D kuruluşu tarafından sekiz farklı rakip incelemeye alınarak finansal yönden zayıf ve güçlü yanları analiz edilmekte ve ayrıca pazardaki durumları incelenmektedir. Aşağıdaki tabloda örnek uygulamanın analizleri görülmektedir.

Tablo 4

Rakipler	Pazar payı %	Büyüme oranı %	Vergi öncesi toplam varlıkların karlılığı
A	6	0	6
B	21	8	13
C	4	4	10
D	3	9	8
E	26	9	14
F	2	5	12
G	27	7	16
H	10	2	5
I	1	4	8

Yukarıdaki tablo 4'de gösterilen şirketlerden üç tanesi (B, E ve G) pazar payı ve finansal analizler bakımından açık olarak diğerlerine üstünlük sağlamaktadırlar.

Bu analizin ardından D firması tarafından belirlenen üç ayrı fonksiyon ele alınarak gene herbir firmanın iyi ve zayıf yanları tespit edilmek istenmektedir. Bu analiz esnasında en zayıf 1 ve en kuvvetli 10 olacak şekilde bir sınıflandırma yapılmıştır.

Tablo 5

Rakipler	Ürün geliştirme	Düşük maliyetle imalat (10=en düşük maliyet)	Müşteri hizmetleri
A	1	4	1
B	10	6	7
C	8	6	6
D	4	8	5
E	5	8	10
F	2	8	6
G	3	10	4
H	7	3	5
I	3	3	6

Tablo 5'deki analizden görüldüğü gibi, bu endüstride birden fazla kazanan strateji bulunmaktadır. G firması en düşük maliyetle üretim yapmayı başarmaktadır. B ise ürün geliştirme konusunda lider konumundadır. Müşteri hizmetlerinde ise E firması en iyi durumdadır. Bu analizi yapan kuruluş olan D, bu üç farklı fonksiyon arasında öncelik sıralaması yaparak ilk olarak hangi konuda kıyaslama yapacağını tespit edecek ve çalışmalara başlayacaktır.

Bu aşamada önemli bir nokta, toplanan verilerin ve yapılan performans ölçümlerinin aynı tabana ait olup olmadığıdır, yani bu iki performansın karşılaştırılabilir olup olmadığının belirlenmesi gerekmektedir. Bu durumun teyit edilmesinden sonra performanslar arasındaki farkın neden kaynaklandığının tespitine geçilmektedir. Bu aşamada bilinen 7 geleneksel ve 7 yeni kalite aracından istifade edilmektedir.

4. Adapte etme ve Gelişme

Belirlenen hedeflere varmak için bu faaliyetlerin yürütülmesi, başlangıç ve bitiş zamanının belirlenmesi. Yürütme anında gerekli düzeltmeler yapılarak ihtiyaç halinde programın yenilenmesi. Bu adımda sürecin performansının arzulanan hedefe ulaşıp ulaşmadığı kontrol edilerek, iyileştirme çalışması ile ilgili bir karar verilir. Burada unutulmaması gereken bir husus, kıyaslama çalışmalarında hedef sadece en iyi olan firmaya benzemeye çalışarak onu yakalamak değil aynı zamanda onu geçmek için çalışmak olmalıdır. Çünkü bu esnada benzemeye çalışılan firmanın da ilerlediği gözardı edilmemelidir.

Adaptasyon safhası kıyaslama çalışmasının başarılı olabilmesinde çok önemli bir yer tutmaktadır.

KIYASLAMANIN AVANTAJLARI VE SON GELİŞMELER

Bir firmanın gerek kendi endüstrisinden gerekse kendi endüstrisinin dışındaki organizasyonlardan kıyaslama yapmasının bir çok avantajı bulunmaktadır. Bunlardan altı tanesi aşağıda görülmektedir (17).

1. Varolan çözümlerin yeniden bulunmasından kaçınmak. Hiçbir kuruluş doğruluğu araştırılıp incelenmiş ve ispatlanmış olan bir

yeniliği yeniden keşfetmek için para, zaman ve insan kaynağı kullanacak kadar zengin kaynaklara sahip değildir.

2. Yeni gelişmeleri ve belirli bir aşamaya gelmiş olan değişiklikleri yakalamak açısından gelişmelerin gerisinde olan kuruluşların, bu gibi yenilikleri önce yakalaması ve daha sonra sürekli bir gelişme içinde en iyi olmaya çalışması açısından gerekli olan hıza sahip olmak.

3. Değişikliklere uyum sağlayabilmek amacı ile değişim mühendisliği çalışmalarının alt yapısını hazırlamak. Başarılı bir kıyaslama çalışması olmadan, aynı amaca yönelik olan diğer kuruluşların ne yaptığını bilmeden yapılacak olan değişim mühendisliği çalışmaları için bir organizasyonun harcadığı zaman, para ve enerji çok fazla faydalı olmayacaktır.

4. Geçmişte yapılmış olan başarılı kıyaslama uygulamaları birçok organizasyona gelecekle ilgili planlarında önderlik edecek ve onların hedeflerinin büyümesine yardımcı olacaktır. Örnek olarak Xerox firması kıyaslama çalışmalarına başlamadan önce % 8'lik bir büyümeyi yeterli bulurken, kıyaslama çalışmalarından sonra Xerox firması % 18'lik bir büyüme oranı ile rakiplerini ancak yakalayabileceğini ve ancak bu oranın üzerindeki bir büyümede lider konumuna gelebileceğini tespit etmiştir. Ayrıca, yapılan başarılı kıyaslama çalışmaları hedeflerin büyümesini destekler. Birçok yönetici, hedeflerin belirlenmesinde, büyütülmesinde ve seçiminde kişilerin sezgilerine göre yapılan tercihlere pek rağbet etmeyip, daha önce sonuçları alınmış ve güvenilir deliller elde edilmiş olan kaynaklara dayalı olan hedeflere onay vermektedirler.

5. Kıyaslama, bir teori ortaya koymayıp eldeki delillere dayanmaktadır. Bu nedenle gelişmenin veya buluşun, farklı bir organizasyon tarafından yapılmış olması önemli olmayıp o buluşun nasıl öğrenilip kuruma uyarlanacağı önemlidir (Not Invented Here). Kıyaslama, şüpheleri yok edip firmanın yeniliklere karşı gösterebileceği direnci kırarak değişimin gerçekleşmesine yardımcı olur.

6. Yeni rakipleri saptamak ve onları önlemek konusunda yardımcı olur. Bu nedenle sürekli olarak standartların yenilenmesi ve zamana adapte edilmesi gerekmektedir.

Günümüzün sanayi ve pazar koşulları çok bulanık olarak büyümektedir. Rakipler diğer endüstrilerden, teknolojilerden ve diğer ülkelerden gelmektedirler. Bu nedenle hiçbir firmanın sadece rakiplerini takip ederek onları altetmesi mümkün değildir. Bu nedenle, kıyaslama gibi teknikleri kullanarak değişim için gerekli olan alt yapıyı hazırlaması ve hangi sektörden olduğuna bakmaksızın diğer kuruluşlarla ittifaklar

kurarak ortak problemlerin tespit edilip çözümlenmesi için çalışılması gerekmektedir. Bu amaca yönelik olarak gerek ülkemizde, gerekse yurt dışında bazı kuruluşlar ortak problemlere sahip olan firmaları biraraya getirerek onlara kıyaslama konusunda yardımcı olmaktadır. Örnek olarak Clearinghouse şirketi tarafından, müşteri bilgilerini ürün veya hizmetin geliştirilmesi amacına yönelik olarak kullanılmasını tasarlayarak ikisi telefon, bir kimya, bir gıda, bir sigorta ve diğer kalan 5 tanesi farklı sektörlerden oluşan 10 firmanın katıldığı bir çalışma gurubu oluşturulmuştur. Gene diğer bir örnek, en iyi uygulamalar zirvesidir. 21 Ocak 1998 günü yapılan bu toplantı uydu aracılığı ile tüm dünyada izlenme imkanı bulmuştur. Ülkemizde de KALDER tarafından yapılan organizasyon ile bu zirve izlenmiştir. Burada Fortune Dergisi tarafından belirlenen ilk 500 firma sıralamasında yer alan 60 kuruluşun en üst düzey yöneticileri biraraya gelerek büyüme stratejilerine ilişkin üç temel soruyu;

1. Rakiplerinizden daha yenilikçi misiniz?
2. İttifaklarla (Alliances) rakiplerinizden daha hızlı büyüyebilir misiniz?
3. Paydaşlarınızla (Stakeholder) dayanışma ilişkileriniz var mı?

interaktif bir tartışmayla irdelemişler ve her soru ile ilgili olarak en iyi çözüm ve önerileri geliştirmeye çalışmışlardır. Böyle bir çalışmanın sonucunda katılan firmaların yöneticileri kuruluşlarını kıyaslama, yeni iyileştirme fırsatlarını keşfetme ve en iyilerin deneyimlerini paylaşma imkanı elde etmişlerdir.

Bu zirvede “en iyi uygulama” yerine sürekli gelişme için *daha iyi uygulamalar* denmesinin daha doğru olacağı kararlaştırılmıştır (18).

Büyümede Yeniliklerin Etkisi

Yenilikler ile ilgili olarak yapılan tartışmada, yenilikler bir yaratıcılıktan ziyade fikirlerin geliştirilmesi ve bunların eyleme dönüştürülmesi olarak tanımlanmıştır. Değişen ve rekabetin gittikçe yoğunlaştığı iş dünyasında yeterince hızlı ve sürekli bir yenilikçi olunmadığı zaman firmaların liderliklerini korumalarının çok zor olduğu vurgulanmıştır.

- Çalışanların formasyonlarının dışına çıkmasına izin verilmesi (3M).

- Yeniliklerin ortaya atılabileceği sahaların bırakılması (Vaillant).
- Çalışanların içinde bulunan fakat üst yönetimin tanımadığı kişilere fırsat verilip onların tanınması (3M).
- Eğitimin yeniliklerin ortaya çıkmasında çok önemli bir faktör olarak ele alınması (Bull information Systems).
- Resmi olanlara göre daha iyi çalışan resmi olmayan ilişkilere önem verilmesi (Amoco).
- Her zaman ödül alacakmış gibi davranılması (Chrysler).

Yenilikler tek başlarına yeterli olmayabilir. Yeniliklerin hızı da gerçek bir rekabetçi avantajdır. Chrysler başkan yardımcısı Robert Lutz'un vurguladığı gibi, süreç yenilikleri mutlaka çevrim zamanındaki azaltmaları kapsamalıdır. Aşağıda genel olarak yenilikler ile ilgili olarak çıkartılan sonuçlar sıralanmaktadır.

- ♦ Kültüre çok önem verilmesi. (Bazı kültürler kişilere risk alma konusunda daha cesaret vericidir).
- ♦ Hedeflerin büyük olması ve bu hedeflere ulaşabilmek için gerekli olan yolların bulunması.
- ♦ Departmanlar arası bağlantıların ve ilişkilerin iyi kurulması.
- ♦ Mükemmelliğin sağlanması.
- ♦ Müşteri odaklı olarak müşterinin ihtiyacının önceden algılanabilmesi.
- ♦ Disiplinlerarası takımların oluşturulması; (hedeflere varmayı çabuklaştıracağı gibi yenilikleri hızlandırmada da fayda sağlayacaktır).
- ♦ Yaratıcılığın teşvik edilmesi.
- ♦ Yapılan faaliyetlerde sürekliliğin sağlanması.

Yenilikler çeşitli sahalarda ve çeşitli şekillerde sunulabilir. Birçok sektörde yeterli hızda yeni bir dizayn ile pazara ürün sunamayan kuruluşlar, zamanla pazar paylarını kaybedebilir hatta varlıklarını dahi sürdüremeyebilirler (19). Yapılan bir incelemede pazara yeni ürün süren firmaların ABD'de başarı oranı % 56, başarısızlık oranı ise % 44 olarak saptanmıştır. Türkiye'de ise başarı oranı yaklaşık olarak % 80 olarak

saptanmaktadır. Önde gelen yöneticilerle yapılan söyleşilerde, onların da itiraf ettikleri gibi Türkiye' de görülen başarının yüksek olması rekabetin yeteri derecede yerleşmemiş olması ve başarı çıtasının biraz daha düşük tutulmasından kaynaklanmaktadır. Yenilikçi bir strateji uygulamak bazı riskleri de beraberinde taşımaktadır. Özellikle farklılıklar yapan firmaların düşük maliyet stratejisi kullanarak bulunduğu sektörde liderliği elde tutmaya çalışan firmalar karşısında maliyet farklılıklarının çok büyük olması durumunda müşterisinin marka sadakatini sürdürmesi çok zor olabilmektedir (20). Bu nedenle birçok firma taklit veya hızlı bir şekilde rakipleri takip etme stratejisini kullanmaktadır. Birçok Japon firması 1970-1980 yılları arasında özellikle elektronik sanayiinde son derece başarılı olarak Amerikan teknolojisini kopya etmiş ve aynı zamanda araştırma ve geliştirme konusundaki tasarrufların etkisi ile rakiplerine karşı pazarda oldukça iyi bir avantaj elde etmiştir. Ancak özellikle son yıllarda fonksiyonlar arası ilişkilerin artırılması ile, araştırma ve geliştirme bölümlerinin etkinliği artırılarak piyasaya hızla yeni ürünler sunma imkanı ortaya çıkmaktadır. Türkiye elektronik sanayiinden örnek verilecek olursa son yıllarda Vestel elektronik firmasının başarılı bir yenilikçi politika izlediği görülmektedir. Böylece hem iç pazarda, hem de yurt dışında kendine iyi bir pazar payı sağlamaktadır. Türk sanayiinden diğer bir örnek olarak Eczacıbaşı Holding bünyesinde faaliyet gösteren seramik ve sağlık gereçleri üreten Vitra verilebilir. 700 çeşit ürün ve 40 renk çeşidiyle üretim yapılması, firmanın rekabet gücünü artırmaktadır.

Büyümede İttifakların Etkisi

- İttifak yönetimi yeni bir konudur. Bu konuda öğrenecek çok şey vardır (Nortel plc).

- Mükemmel bir başlangıç yeterli olmayabilir. İttifakların başarılı veya başarısız olması insan ilişkilerinin kalitesine bağlıdır (Brisa).

- Müşterinin ilgisinin İttifakın çok başlangıç aşamalarında tespit edilmesi gerekir (SAP).

- İttifak kuran firmalar arasında ortak alanların belirlenmesi başarılı olabilmek için anahtar faktörlerden biridir (Chrysler Financial Services).

İttifaklar artık günümüzde büyümek ve rakiplere karşı bir avantaj kazanmak için kaçınılmaz olmaktadır. Kurulan ittifaklar ile firmalar strateji ve taktik zenginlikleri kazanmakta ve çeşitli kültür farklılıklarından dolayı oluşan avantajları yakalamaktadır. Başarılı bir ittifak gerçekleştirebilmek için dikkat edilmesi gereken hususlar 60 en iyi firmanın yöneticisi tarafından aşağıdaki gibi sıralanmaktadır:

- Karşılıklı güven.
- Müşteri ihtiyaçlarını karşılamak için ortak ilgi alanlarının tespiti.
- Farklı ustalık ve kabiliyetlerin ortaya konması.
- Kazançların paylaşılması.
- Müşteri ile ilişkili olan partnerin tespit edilmesi.
- Başarı ve karlılığın müşteriye bağlı olduğunun anlaşılması.

İttifakların birçoğu firmalar arasındaki kültür ve yapı farklılıklarından dolayı başarılı olamamaktadır. Özellikle kültür farklılıkları bu başarısızlıklarda çok önemli olmaktadır.

John Robert, EFQM iş mükemmelliği modelini örnek vererek bu modelin şu anda 34 ülke tarafından uygulanmakta olduğunu vurgulamaktadır. İş mükemmelliği modeli, oluşturulacak bir ittifak için aranan bir *kilit kriter* olarak kabul edilmektedir (21). Türkiye'de ise TÜSİAD – KALDER iş mükemmelliği modeli olarak uygulanmaktadır. Burada amaç süreçlerin, politika ve stratejilerin, çalışanların ve kaynakların, uygun bir liderlik anlayışıyla yönetilerek müşteri ve çalışanların memnuniyetinin sağlanması, toplum üzerinde olumlu etkiler yapılarak iş sonuçlarında başarı sağlanmasıdır.

Firmalar ittifak yapacakları ortakları belirlerken sadece paralel firmalarla değil alt guruplarla da temas kurmalıdır. Örnek olarak GE dokuz doğal ittifak kullanmaktadır ve bu sayıyı en fazla 16'ya kadar artırmak istemektedir. İttifakların belirlenmesinde bir gurup, doğal ittifak olarak isimlendirilmektedir. Doğal ittifaklar müşteriler, ürün dağıtım kanalları, tedarikçiler, ortaklar, teknoloji ortaklığı yapılan firmalar ve patent antlaşması yapılan firmalardan meydana gelmektedir.

İttifaklar 2000'li yıllarda geleceğin stratejisi olarak yeniliklerin önüne geçmektedir. Firmaların % 50'sinden daha fazlası gelirlerini ittifaklarla artırmayı planlamaktadırlar. Buna rağmen firmaların yaklaşık olarak üçte biri ittifak ile ilişkili olarak herhangi bir metodolojiye sahip

değildir. Başarılı bir ittifakı gösteren üç en önemli kritik faktör finansal çıktılar, güven ve sinerji olarak tanımlanmaktadır. Aynı şekilde bir ittifakın başarısızlığının göstergesi olarak, kültürel farklılıklar, güvensizlik ve finansal çıktılar gösterilmektedir.

İttifaklar konusu son zamanlarda havacılık sektöründe kendini yoğun bir şekilde göstermektedir. Havayolları, karlılığı yüksek olan hatlarda birbirleriyle rekabet ederken daha az karlılığa sahip hatlarda ise ittifak kurmaktadır. Böylece karlılığı düşük olan hatlarda yolcular tek bir şirketin uçağında toplanarak hem maliyetlerde düşüş sağlanmakta hem de daha az yakıt harcanması ile çevreye bir katkı sağlanmaktadır. THY geçtiğimiz yıl Zürih'te yapılan anlaşma ile bu ittifaka (Qualiflyer) katılmıştır.

Büyümede Paydaşların Etkisi

Paydaş kavramı firma çalışanlarını, tedarikçilerini, müşterileri, ortakları ve toplumu kapsamaktadır.

- Eski emir ve kontrol modeli artık kullanılmamaktadır (Nortel).
- Paydaş dayanışması her bir paydaşın eşit haklara sahip olduğu anlamı taşımamaktadır (Nortel).
- Çalışanların ve müşterilerin tatmini arasındaki bağlantı firma ortaklarının payını artırmaktadır (Nortel).
- Amaç firma ortaklarına hizmet etmek ve ortakların değerlerini artırmaktır (Chrysler).
- Paydaşlar arasındaki dengenin sağlanması için çalışanlara müşteri istek ve ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde bir eğitim verilmesi yararlıdır (US Postal Service).
- Şirket küçülmesi dayanışmaya olumsuz bir etki yapmaz.

Kıyaslama çalışmaları ile en iyi olan firmalar incelendiğinde, başarının en önemli göstergeleri olarak müşterinin ve çalışanların tatmini hususları görülmektedir. Yapılan istatistiki çalışmalar, çalışanların tatmini ile müşteri sadakati ve finansal sonuçlar arasında oldukça yoğun bir ilişki olduğunu göstermektedir.

- Geliştirme faaliyetleri çoğunlukla birbirine bağımlıdır. Örnek olarak, müşteri tatminini artırmak ve çalışanların tatminini artırmak birbirlerini etkiler.

- Guruplar arasında işbirliği çok önemlidir. Her zaman her guruba eşit ilgi ve çaba gösterilemeyebilir.

- Çalışanlara, işlerini en mükemmel şekilde yapmalarını sağlamak için gerekli olan teknoloji, iletişim ve tazminat gibi araç ve gereçler verilmiş olmalıdır.

TÜRKİYE'DE YAPILAN KIYASLAMA ÇALIŞMALARI

Türkiye'de özellikle çimento, elektronik ve otomotiv sektörlerinde TÜSİAD tarafından yapılan çalışmalarda Türk firmalarının rekabet stratejileri ve en iyi uygulamaları konusunda oldukça faydalı bilgiler edinilmiştir.

Elektronik Sektöründe Kıyaslama Çalışmaları: Elektronik sektörü, gerek pazar hacmi gerekse istihdam yeteneği ile dünyada gelecek vadeden en önemli sektörler arasındadır. Elektronik sektörünün önemli bir karakteristiği giderek kısalan ürün ve teknoloji ömürleridir. Bu nedenle sektör için araştırma – geliştirme faaliyetlerinin yaşamsal bir önemi bulunmaktadır. Bu karakteristiği sektöre dinamik bir yapı kazandırmakta ve gereksindiği insan kaynakları açısından düzeyi yüksek tutmaktadır. Elektronik sektörünün diğer bir karakteristiği, sektörün geliştirdiği teknoloji ve ürünlerin diğer sanayi ve hizmet sektörlerinin ürün ve üretim teknolojilerinde ve iş yapma biçimlerinde derin değişikliklere yol açmasıdır (22).

TÜSİAD tarafından yapılan anket çalışmasında yurt içindeki firmaların % 63'ü kıyaslama yaptıklarını belirtmişlerdir. Bu oldukça yüksek bir oran gibi gözükse de gerçekte formal bazda, sistematik olarak kıyaslama uygulayan şirketlerin oranının daha düşük olduğu söylenmektedir.

Yurtiçinde üretim yapan şirketlerdeki en iyi uygulamalar ile yapılan kıyaslama çalışmalarında, şirketler aşağıdaki performans göstergelerinde kendi şirketleri dışında kalan şirketlerdeki en iyi uygulamalardan daha iyi bir performans elde ettiklerini belirtmişlerdir.

- İşçi – işveren anlaşmazlıkları nedeni ile kaybedilen süre,

- Her yıl iş kazaları nedeni ile çalışan başına kaybedilen süre,

- Arızalar ve planlanmamış duruşlar nedeni ile oluşan kapasite kaybı,

- Bitmiş ürünlerdeki hata oranı,

- Siparişten teslimata kadar geçen süre.

Sektör genelinde ürün başına toplam maliyet ve piyasaya yeni ürün sunma süresi, göreceli olarak en iyi uygulamalardan uzaklaşılan alanlar olarak ortaya çıkmaktadır.

Yurtdışında üretim yapan şirketlerdeki en iyi uygulamalar ile kıyaslama göz önüne alındığında ise birim direk malzeme maliyeti dışındaki diğer birim maliyet bileşenleri en iyi uygulamalara yakın bulunmaktadır. Ayrıca işçi – işveren anlaşmazlıkları nedeni ile kaybedilen süre ve siparişten teslimata kadar geçen süre en iyi uygulamalara yakın diğer iki performans göstergesidir. Piyasaya yeni ürün sunma süresi ve bitmiş ürünlerdeki hata oranı ise, en iyi uygulamalara uzak olan performans göstergeleri olarak saptanmıştır.

SONUÇ

Kıyaslama sadece rekabete dayalı bir analiz olmayıp bir öğrenme sürecidir. Başarılı bir kıyaslamanın uygulamasının yapılabilmesi için ilk olarak başkalarından nasıl öğrenileceğinin öğrenilmesi gerekmektedir. Gerek kişi olarak, gerek işletme olarak bir işi daima birilerinin bizden daha iyi yapabileceğini kabul edebilme olgunluğunu göstermek başarılı bir kıyaslama çalışması için çok önemli bir adımdır. Bu olgunlukta ve değişime açık bir yapıda olan firma ve kuruluşlar için kıyaslama yönteminin uygulanması hiç zor değildir ancak etkin bir şekilde uygulanabilmesi ve başarılı olabilmesi için yönetimin desteği son derece önemlidir. Kıyaslamanın etkin bir şekilde yapılabilmesi tepe yöneticilerin kararlarına, stratejilerine ve hedeflerine bağlıdır.

Firmaların hedeflerinin saptanmasında da kıyaslama çalışmaları oldukça yönlendirici ve teşvik edici olmaktadır. Geçmişte kalburüstü olarak nitelenen kuruluşların yaptığı başarılı uygulamalar birçok organizasyona gelecekle ilgili planlarında önderlik edecek ve onların hedeflerinin büyümesine, sürekli olarak kendini geliştirme fikri ile

bulunduğu kutudan bir üst kutuya geçme çabalarının (outside the box) gerçekleştirilmesine yardımcı olacaktır. Örnek olarak, Liderlik hedefini benimseyen bir firmanın bu aşamadan önce önünde varması gereken önemli hedefler bulunmaktadır. Bunlardan bir tanesi, firmanın kendi kendini denetlemesi sırasında yapılan iyileştirmeler ile oluşan gelişmedir ki bu gelişme kısa dönemli olarak adlandırılmaktadır. Burada firma içindeki en iyi departman hedef alınarak onun performansına ulaşmak ve geçmek için çalışılmalıdır. Bunun dışında firmanın kendi sektöründe en iyi olma hedefi gelmektedir. Üçüncü hedef ise bulunduğu ülkenin en iyisi olma hedefidir. Son olarak ise kıyaslama yapan organizasyonun dünya pazarında lider konumunda bulunan firmanın performansına ulaşmak (parity goal) ve daha sonra lider olmak hedefi gelmektedir.

Bu hedeflere ulaşabilmek için firmalar birden fazla kıyaslama yöntemini kullanmaları gerekmektedir. Bunların ilki firma içi benzerliktir. Bunun yanında İşlemsel kıyaslamanın uygulanması ile aynı endüstride olup olmadığı dikkate alınmaksızın en iyi işlemi yapan firma örnek alınarak örgütün zayıf yanlarının güçlendirilmesidir. Üçüncü ve en önemlisi ise özellikle rakipler gözönüne alınarak rakiplerin stratejilerinin belirlenmesi ve en iyi stratejiyi uygulayan firma örnek alınarak bu stratejinin firma kültürüne göre adapte edilerek değişimin yapılmasıdır.

Bilindiği gibi bir zincirin kuvveti o zincirin en zayıf halkasının gücü oranındadır. Bu nedenle firma içinde kalite yükseltme çalışmalarının farklı kıyaslama metotları kullanarak çeşitli boyutlarda yapılmasında fayda bulunmaktadır. Kıyaslama metodu ise, kalitenin yükseltilmesi ve firma performansının artırılması ve böylece müşteri tatmininin en yüksek noktaya ulaştırılabilmesi açısından uygulaması en kolay ve üstün yöntemlerden biridir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Gregory H. Watson; ***Strategic Benchmarking***, John Wiley and Sons Inc, Canada, 1993.

Taiichi Ohno; ***Toyata Production System***, Productivity Press, 1988.

Xerox Quality Service; ***A World of Quality: Business Transformation at Xerox***, Xerox Corporation, 1993.

Michael J. Spendolini; ***The Benchmarking Book***, Amacom, 1992.

Robert M. Fifer, Timoty R. Furey, Lawrence S. Pryor, Jeffrey P. Rumburg; ***Beating The Competition: A Practical Guide To Benchmarking***, Kaiser Associates, Inc.

Pervaiz K. Ahmed, Mohammed Rafiq; "Integrated benchmarking: a holistic examination of select techniques for benchmarking analysis", ***Benchmarking for Quality Management & Technology***, Vol. 5 No. 3, 1998, p. 225-242.

Robert C. Camp; ***Finding and Implementing Best Practices***, ASQC Quality Press, 1995.

Richard Keegan, Ireland Forbairt; ***Benchmarking Facts: A European Perspective,*** The European Company Benchmarking Forum, 1998, p. 17-18.

Prof. Dr. Ömer Dinçer; ***Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası***, 1991, Timaş Yayınları.

Lawrence R. Jauch, William F. Glueck; ***Business Policy and Strategic Management***, McGraw-Hill, 1988.

Prof. Dr. İbrahim Kavrakoğlu; ***Hızlı Gelişme ve Kriz Yönetimi İçin Bir Model Sinerjik Yönetim***, Kalder Yayınları, 1994.

David Siclair, Mohamed Zairi; "Benchmarking best practice performance measurement within companies using total quality management", ***Benchmarking for Quality Management & Technology***, Vol. 2, No 3, 1995, p. 53-71.

Dr. Nevin Döşoğlu Deniz; "Benchmarking Süreci ve Benchmarking'in Yönetim Desteğinin Önemi", ***Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi - Öneri***, Sayı 6, Cilt 1, 1997, s. 13-16.

Peter Griffin; ***Benchmarking***, http://www.quality.co.uk/quality/benchadv.htm

Dave Trimble; ***Benchmarking: Uncovering Best Practices and Learning from Others***, http://www.prosci.com/benchmarking.htm

David S. Kidwell, Richard L. Peterson; ***Financial Institutions Markets and Money***, The Driden Press, 1990, p. 215-217.

Carla O'Dell; ***Out of Box Benchmarking***,

(http://www.apqc.org/topics/articles/bench03.htm)

CEO Summit of 21 January 1998; ***Best Practices for Global Competitiveness***, http://www.efqm.org/satbrief.htm.

Samuel C. Certo, J. Paul Peter; ***Strategic Management***, Austen Press, 1995, p. 92-95.

Michael E. Porter; ***Competitive Strategy***, The Free Press, 1980, p. 42-47.

The EFQM Model, http://www.efqm.org/model.htm

TÜSİAD Rekabet Stratejileri Dizisi –1; ***Rekabet Stratejileri ve En İyi Uygulamalar Türk Elektronik Sektörü***, Aralık 1997, Yayın No: TÜSİAD-T/97 – 12/223, s. 18.

ABSTRACT

Benchmarking is a systematic and continuous measurement process; a process of continuously measuring and comparing an organization's business process against business process leaders anywhere in the world to gain information that will help the organization take action to improve its performance.

There are six types of benchmarking. The first is internal benchmarking that is a comparison among similar operations within one's own organization. The second is competitive benchmarking. This is a comparison to the best of the direct competitors. The objective of competitive benchmarking is to identify specific information about your competitors' product, processes, and business results and then make comparisons with those of your own organization. The functional benchmarking is the third type of benchmarking. It involves the identification of products, services, and work process of organizations that may or may not be your organization's direct competitors. The objective of functional benchmarking is to identify best practices in any type of organization that has established a reputation for excellence in the specific area being benchmarked. The next type is strategic benchmarking. In a strategic focus, benchmarking is concentrated on strategic competitive strength and weaknesses. It is used to understand and develop competitive product and services strategies; to establish goals for product performance, service, customer support levels, asset usage, and financial ratios and to develop key practices that will achieve

the strategic goals. The next generation of benchmarking is the global benchmarking.

The process of benchmarking consists of four steps. The first step in the benchmarking process is to plan. A key step in the planning process is to understand their own critical processes. The next step is analysis of the critical process to determine the gap between your process and your partner's process. The third step is to adapt. This process is the most difficult step. No two organizations are alike, so what works for you benchmark partner may not work for you in the same way or with the same results. The last step is the improvement.

As a result, benchmarking is not only competitive analysis. It is truly a process of organizational learning. This is called "benchmarking outside-the-box" learning from process in other industries to improve your own.

İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ, İŞ HUKUKU VE İŞÇİ SENDİKALARI

Yard. Doç. Dr. Ufuk AYDIN [*]

GİRİŞ

İnsan kaynakları yönetimi, genellikle işletmeciliğin bir alt dalı olan yönetim biliminin insan ile ilgilenen kısmı olarak değerlendirilmektedir. İşletmeler ve çalışanları arasındaki ilişkiler, personel yönetimi ile başlayarak, zaman içinde ortaya çıkan gereksinimler ve değişen bakış açıları sonucu, insan kaynakları yönetimi adlı yeni disipline yönelmiş; ortaya çıkan bu yeni alan çok geniş bir kabul görmüş ve giderek bağımsız bir bilim dalı haline gelmeye başlamıştır. Buna rağmen bugün de bazıları insan kaynakları yönetimi ile personel yönetimi arasındaki ayırımı net olarak kavrayamamaktadır.

Çalışmamızda belirttiğimiz sebep dolayısıyla, öncelikle personel yönetimi ile insan kaynakları yönetimi arasındaki farkların değerlendirilmesine ve böylece net bir insan kaynakları yönetimi profili oluşturulmaya çalışılacaktır. Daha sonra insan kaynakları yönetiminin kısa tarihçesi, bugünkü durumu, amaçları ve fonksiyonlarından bahsedilerek takip edecek bölümler bakımından alt yapı hazırlanması hedeflenecektir.

Nihayet çalışmanın özünü oluşturan insan kaynakları yönetimi uygulamalarında hukukun ve özellikle iş hukukunun yeri ve bununla bağlantılı olarak insan kaynakları yönetimi ile endüstri ilişkileri ve işçi sendikası ilişkileri üzerinde durulacaktır. Ayrıca işçi sendikalarının insan kaynakları yönetimi uygulamaları ile ortaya çıkan yeni duruma ilişkin ortaya koyabilecekleri reaksiyonlar da çalışmada incelenecektir.

[*] **Anadolu Üniversitesi, Öğretim Üyesi.**

1. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ KAVRAMI VE PERSONEL YÖNETİMİ

Tüm dünyada özellikle 1980'lerden itibaren ortaya çıkan küreselleşme ve dönüşüm süreci, işletmelerin personel departmanlarını da etkilemiş ve bu alanda da bir değişim ve dönüşüm gereksinimi doğmuştur. Başlarda bu değişimi kavram olarak ifade etme konusunda yaşanan sorunlar ve görüş ayrılıkları, daha sonra gerek uygulamanın ve gerekse akademisyenlerin de geniş kabulü ile sonraki yıllarda önemli ve stratejik bir ilgi alanı olarak "İnsan Kaynakları Yönetimi" (İKY) kavramı üzerinde birleşmiştir[1].

Doktrinde İKY ile ilgili olarak birçok tanım verilmiş olmasına rağmen "İKY, herhangi bir örgütsel ortamda insan kaynaklarının örgüte, bireye ve çevreye yararlı olacak şekilde, yasalara da uyularak, etkin yönetilmesini sağlayan işlev ve çalışmaların tümüdür[2]" şeklindeki tanımı, ya da "İKY, bir örgütteki insanları ve çalışanları olabildiğince etkin şekilde yönetmektir[3]" şeklindeki tanımı benimsemek mümkündür.

İKY kavramı başlarda kendinden önceki personel yönetimi kavramı ile eş anlamda kullanılmış, ancak daha sonraları İKY'nin, insanı çok boyutlu ele alıp incelemesi ile personel yönetiminden insan kaynağı yönetimi disiplinine dönüşüm yaşanmıştır[4]. Buna rağmen bugün de iki kavramın birbirleriyle karıştırıldığı, birçok işletmenin sadece bir isim değişikliği ile personel yönetimi departmanlarını insan kaynakları yönetimi departmanına dönüştürdüğü; aynı şekilde birçok üniversitenin de içeriğini çok fazla değiştirmeden personel yönetimi derslerini insan kaynakları yönetimi dersi olarak değiştirdiği görülmektedir.

Aslında her iki disiplinin de temel ilgi alanı işletmenin insani yönüdür. İkisi de insanı ele almakta, işletmede çalışanlarla ilgili sorunları çözmeye çalışmaktadır. Ancak İKY, personel yönetimine göre daha gelişmiş, günün gereklerine daha iyi uyum sağlamış bir disiplin görünümü vermektedir. Bunun yanında İKY, personel yönetimine göre işletmede daha çok söz sahibidir. İKY çoğu yönden geleneksel uygulamaları reddetmekte, insanı işletmenin çok önemli bir kaynağı olarak görmektedir. Bu anlamda İKY büyük bir değişimi ve esnekliği

---

[1]Ahmet SELAMOĞLU, "İnsan Kaynakları Yönetiminin Gelişimi", ***Prof. Dr. Metin KUTAL'a ARMAĞAN***, TÜHİS Yayını, İstanbul, 1998, s. 571.
[2]Ömer SADULLAH**,** ***İnsan Kaynakları Yönetimi***, Ünite 1, AÖF Yay. No: 567, Eskişehir, 1997, s. 2.
[3]Randall S. SCHULER, ***Managing Human Resources***, 5th. ed., USA, 1995, p. 5.
[4]Recep SEYMEN, "Personel Yönetiminden İnsan Kaynağı Yönetimine", ***Prof. Dr. Metin KUTAL'a ARMAĞAN***, TÜHİS Yayını, İstanbul, 1998, s. 594.

ifade etmektedir. İKY'nin bir başka özelliği ise kollektif iş ilişkilerini reddetmeyen personel yönetimine göre daha bireyci olmasıdır.

Tanımlar ve ayırımlar içinde kaybolmamak ve kavram kargaşasına yol açmamak için bu iki uygulama arasındaki farkları başlıklar halinde incelemek yerinde olacaktır.

PERSONEL YÖNETİMİ	**İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ**
Taktik ağırlıklı	Daha stratejik
Kısa dönemli ve başkalarının tepkilerinden etkilenir	Uzun dönemlidir, politika oluşturur, inisiyatif kullanır
Geleneksel iletişim araçlarından yararlanır	Çok çeşitli iletişim kanallarını devreye sokar
Geleneksel üretimin yapıldığı, işgücünün karar alma sürecine katılmadığı organizasyonlara uygun	Kalite çemberlerinde ve gruplarda yer alanların kararlara katılmalarına özel önem verir
Geleneksel sendikalı işyerlerine uygun	Sendikalara değil, bireysel iş ilişkilerine önem verir
Geleneksel ücret ödeme sistemini esas alır	Performansa göre ücreti ve çeşitli ücret sistemleri ile motivasyonu benimser
Statükoyu korur, değişime direnir	Değişim ister, esneklik önemlidir
Pluralist yaklaşımı ile herkesin görüşünü almaya yakındır	Tekil perspektif ile insanları ortak amacına yönlendirmeye çalıştığından sendikaları ve farklı görüşleri önemsemez
Tüm işçi grupları için eşit koşulları öngörür	(Bireysel) Hizmet sözleşmelerine, ücret ve ödül sistemlerine önem verir
Zor durumda kalanlara yardımı öngörür	Bireyleri zor durumlarda nasıl hareket edeceklerine hazırlar
Herkes için adil bir sistem ve buna ilişkin kural ve süreçler ister	Herkesin adil muameleye hakkı olduğunu ve etkin yönetimin buna olanak sağlayacağını söyler
İnsanlarla çalışmanın zorluğundan doğan özel bir aktivitedir	İnsanların yönetimi, diğer kaynakların yönetiminden farklı değildir

Kaynak: Margaret FOOT & Caroline HOOK, ***Introducing Human Resources Management***, Longman, London, 1996, p. 12-13.

Bu tablo, bir yandan İKY'ni personel yönetiminden ayırırken; bir yandan da İKY'nin esaslarını belirlemekte, insan kaynağını bir maliyet unsuru olarak gören personel yönetimine karşılık, insanı örgütün bir değeri olarak algılayan anlayış olduğunu da ortaya koymaktadır[5].

[5] SELAMOĞLU, s. 573.

2. İKY'NİN TARİHÇESİ VE BUGÜNKÜ DURUMU

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, işletmelerin İKY'ne yönelim sürecinin başlangıcında personel yönetimi yatmaktadır. Bir başka deyişle, İKY uygulamalarına personel yönetimi ile başlayan, gelişen ve birçok deneyim ile zenginleşen uzunca bir süreçten sonra ulaşılmıştır. Bu anlamda İKY'nin tarihçesi kısmen personel yönetiminin de tarihçesi niteliğini taşımaktadır.

Sanayi devriminin hemen ardından ortaya çıkan büyük işletmeler, çalışanlarının sorunları ile ilgilenmeye daha sonraları başlamışlardır. Başlarda işletmelerdeki kadın ve çocuk işçilerin sağlıkları ve yaşam koşulları ile ilgilenmek üzere görevlendirilen sosyal sekreterler (welfare-social secretaries)[6], daha sonraları çalışanların eğitim, barınma ve sağlık ihtiyaçları ile ilgilenmeye başlamışlar, ayrıca zamanla işyerindeki çalışma koşulları konusunda da önerilerde bulunmuşlardır[7].

Sonraları, özellikle örgütlerin insan kaynağına yönelik bilimsel çalışmaları ile, personel yönetimi uygulamaları önemli bir gelişim göstermiştir. Bu anlamda 1911'de TAYLOR'un çalışan bireyin seçimi ve motivasyonuna yönelik çalışmaları; MAYO'nun Hawthorne işletmesinde bireyi grup ile ele alan çalışmaları önemli adımları ifade etmektedir[8]. Bu arada ABD'de işletmelerin personel ile ilgili görevlilerinin 1913'de 60 katılımcı ile toplanarak bugünkü adı Personel ve Gelişme Enstitüsü (Personnel and Development Institute) olan Refah İşçileri Birliğini kurmaları[9]; öte yandan Hugo MUNSTERBERG'in aynı yıl yazdığı Psikoloji ve Endüstriyel Etkinlik isimli eserleri alanda önemli gelişmeler olarak değerlendirilebilir[10].

II. Dünya Savaşı sırasında, ABD ordusunun eleman seçme ve geliştirme yöntemleri, 1950 ve 1960'larda özel sektörce de benimsenerek geliştirilmiş; yine bu dönemde personel psikolojisi, endüstriyel ve örgütsel psikoloji ve daha teorik özellikler taşıyan örgütsel davranış, personel yönetimi uygulamaları ile yakın ilişki içine girmeye başlamıştır[11].

---

[6]Margaret FOOT & Caroline HOOK, ***Introducing Human Resources Management***, Longman, London, 1996, p. 7.
[7]William WERTHER, & Keith DAVIS, ***Human Resources and Personnel Management***, 4th. ed., Mc Graw Hill Publ., 1993, p. 38.
[8]SCHULER, p. 19-20; WERTHER-DAVIS, p. 39-40.
[9]FOOT-HOOK, p. 7
[10]SELAMOĞLU, s.576.
[11]SCHULER, p. 19.

1970'lerde ise, personel yönetimi alanında yasal düzenlemeler tüm dünyada ardarda gelmeye başlamış, ayırımcılığın önlenmesi ile işçi sağlığı ve iş güvenliğine ilişkin birçok yeni yasa çıkarılmış; yeni bir kavram olarak da endüstri ilişkileri önem kazanmaya başlamıştır. 1970'lerin sonlarına doğru ise, insan kaynakları yönetimi adlı yeni bir alan, özellikle ABD'de dile getirilir olmaya başlamıştır. İKY, personel yönetimi, endüstriyel ve örgütsel psikoloji ve örgütsel davranış disiplinlerinin geleneksel metodolojilerine daha geniş bir açı ile yaklaşmış; geleneksel yaklaşımın tersine, örneğin işçi sağlığı ve iş güvenliğine bireysel tatmin ve performans yönünden yaklaşmıştır. Değişen toplum ve işletme, endüstri ilişkileri ve personel planlaması İKY adı altında toplanmaya başlamıştır[12].

1970'lerde başlayan bu gelişme 1980'lerde, başta ABD olmak üzere sanayileşmiş ülke ekonomilerinin sağlıklı yapılarının bozulması, ulusal ve uluslararası rekabetin yoğunlaşması, ekonomik faaliyetin globalleşmesi, verimlilik artışının azalması, ekonomik ve siyasal gelişmelere bağlı olarak sendikal hareketin zayıflaması, mücadeleci endüstri ilişkilerinin yerine işçi – işveren işbirliğinin tercih edilir hale gelmesi, klasik personel yönetimi anlayışının etkin insangücü yönetiminde yetersiz kalması, rekabet gücünü koruyabilmek için insan kaynağının etkin kullanılması gereğinin ortaya çıkması, nitelikli işgücüne olan ihtiyacın artması, özetle bu yıllarda yaşanan büyük değişim İKY'nin önemini hızla artırmış ve uygulamalarının benimsenmesine yol açmıştır[13].

1990'larda ise İKY, örgütün stratejisinde önemli bir rol oynayan, çevreyi ve rakiplerin aktivitelerini gözleyen, yasal koşulları, ekonomik trendleri, işgücü demografisini izleyen; örgüt içi amaçları, yarışma ve rekabet stratejisini, teknolojiyi, örgüt kültürünü, işgücü yapısını ve özelliklerini ele alan, başka bir deyişle dış ve iç çevreyi yakından takip eden ve gerektiğinde bunlara müdahale edebilen stratejik İKY'ne yönelmiştir.

Günümüzde İKY, işletmeler bakımından son derece önemli bir alan haline gelmiştir. Fortune 500 anketi üzerine yapılan bir çalışmada, 500 büyük işletmenin yönetim kurulunda (çoğu başkan yardımcısı olmak üzere) bir İKY yetkilisinin bulunduğu; bir başka çalışmada ise 71 CEO'ya sorulan soruya verilen yanıtta, İKY'nin finansmandan sonra işletmenin ikinci önemli konusu olduğu belirtilmiştir[14].

---

[12]WERTHER-DAVIS, p. 40; SCHULER, p. 19-20.
[13]SELAMOĞLU, s. 579.
[14]Lloyd L.BYARS-Leslie W.RUE, ***Human Resources Management***, Irwin Press, USA, 1991, p. 11.

Sözünü ettiğimiz gelişim genel olarak ve çoğunlukla ABD'de doğan ve gelişen uygulamaları kapsamaktadır. Bunlara karşın, geleneksel olarak endüstri ilişkileri sistemlerinin kurumsallaştığı Avrupa ülkelerinde İKY'nin çok fazla gelişmediğini, özellikle sendikalaşmanın yoğun olduğu İskandinav ülkelerinde endüstriyel ilişkiler disiplin ve uygulamalarının İKY'ye karşı önemini koruduğunu söylemek mümkündür. Hatta bazı yazarlara göre, İKY uygulamaları Avrupa'ya ABD kökenli firmalar tarafından ihraç edilmektedir[15]. Öte yandan Avrupa'da da, sendikalaşmanın düşük oranlarda seyrettiği Fransa ve İspanya gibi ülkelerde İKY'nin belli etkinlikte uygulanabildiği, ancak Avrupa'da kendine özgü uluslararası yönetim ve rekabet stratejileri ile yabancı yatırımların karşılaştığı yasal düzenlemelerin de Avrupa İKY uygulamalarını olumsuz etkilediği ileri sürülmektedir[16].

Bu noktada denilebilir ki İKY, sendikaların çok gelişmediği ya da ülke genelinde etkili olmadığı hallerde daha rahat gelişme imkanı bulmakta; buna karşın sendikaların etkili olduğu, sendika yoğunluğunun yüksek olduğu ülkelerde aynı ortamı bulamamaktadır. Belirtilen varsayımdan hareketle ve aşağıda da görüleceği üzere İKY ve sendikalar çoğu zaman birbirlerini rakip olarak görmekte ve birçok alanda rekabet etmektedirler.

3. İKY'NİN FONKSİYONLARI VE AMAÇLARI

İKY'nin işletmeler bakımından artan önemi, bu alanın fonksiyonlarında da artışa yol açmıştır. Bugün için İKY yalnızca işletmenin personeli ile ilgilenmemekte, İKY'ye yüklenen görevler, onun işletmenin hemen her alanında söz sahibi olmasına yol açmaktadır. Aşağıda da görüleceği üzere İKY hem işletme içinde ve hem de işletme dışında önemli fonksiyonlar üstlenmekte; artan amaçları ile birçok faaliyeti gerçekleştirmektedir. İKY'nin fonksiyonları arasında:

-Çalışanlara eşit davranmanın sağlanması,

-İş analizleri ile çalışanlarda aranacak niteliklerin saptanması,

-İşletmenin personel ihtiyacının saptanması,

-Personel seçimi ve işe alınması,

[15]A. Rıza BÜYÜKUSLU, ***Globalizasyon Boyutunda İnsan Kaynakları Yönetimi***, İstanbul, 1998, s. 121.
[16]BÜYÜKUSLU, s. 117 vd.

-Çalışanların eğitimi ve geliştirilmesi,

-Örgütsel gelişim için programlar hazırlanması,

-Çalışanların performanslarını artırıcı sistemler oluşturulması,

-Kariyer planlamasında çalışanlara yardımcı olunması,

-Çalışanlar için sözkonusu olabilecek tazminatlar bakımından bir sistem kurulması ve geliştirilmesi,

-İşletme ve sendika arasında hakemlik yapılması,

-İşletmede disiplin ve şikayet mekanizmalarının oluşturulması,

-Çalışanların performansını etkileyebilecek bireysel sorunlarla ilgilenilmesi,

-İşletmede işçi sağlığı ve iş güvenliği organizasyonunun oluşturulması,

-İşletme içi iletişim sisteminin oluşturulması[17] sayılabilir.

İKY'nin fonsiyonlarındaki genişleme İKY'nin amaçlarını da etkilemiştir. Bugün İKY faaliyetleri verimliliği artırmayı, çalışma yaşamında kaliteyi yükseltmeyi, işletmenin işçileri ile ilişkileri bakımından yasalarla uyum sağlamasını ve bu yollarla rekabetsel avantajları yakalamayı amaçlamaktadır[18]. Öte yandan İKY, belki de günün koşullarından kaynaklanan sebeplerle bazı sosyal amaçlara da yönelmiş, örneğin kadın işgücünün artan önemi karşısında çocuk bakımı, hamilelik ve analık programları, işgücünün yaşlanmasından dolayı yaşlı işgücünden daha iyi yararlanmanın sağlanması gibi yeni amaçları da benimsemeye başlamıştır[19].

İKY, yukarıda belirttiğimiz fonksiyonları esas alarak sözkonusu amaçlara ulaşmak için birçok faaliyette bulunmaktadır. Bu faaliyetler arasında, işletmenin iç ve dış çevresini tanımlamak ve bunların taleplerine yanıt vermek, işletmenin kadrolarını oluşturmak, işçi davranışlarını değerlendirmek, performanslarını ölçmek, çalışanların eğitimi ve geliştirilmesinden sorumluluk, etkin iş ilişkisinin kurulması ve geliştirilmesi için çaba harcamak, iş ortamının geliştirilmesi, özellikle çalışma yaşamının kalitesini (quality of work life) artırma çalışmaları[20] sayılabilir.

---

[17]BYARS-RUE, p. 7-8.
[18]SCHULER, p. 9-10.
[19]BYARS-RUE, p. 10.
[20]SCHULER, p. 11 vd.

4. İKY VE İŞ HUKUKU

Gerek İKY kavramı, gerek İKY'nin amaçları, fonksiyonları ve gerekse faaliyetleri, İKY'nin iş hukuku ile yakından ilişkisi olduğunu göstermektedir. İKY faaliyetlerinin temelini oluşturan işe alma, eğitim, geliştirme ve gerektiğinde iş ilişkisinin sona erdirilmesi çoğunlukla ve önemli ölçüde iş hukukunun konuları arasında yer almaktadır.

İKY'nin faaliyetlerini değerlendirirken iş hukuku bakımından bir ayırım yapmak gerekir. İKY'nin ilgili olduğu alan çoğunlukla bireysel iş hukuku olmakta, İKY kollektif iş hukukuna çok önem vermemekte, en azından önemsemez görünmektedir. İKY uygulamaları çoğunlukla işletme ile işçinin birebir ilişkilerini ele almakta, taraflar arasına sendika gibi bir gücün girmesine sıcak bakmamaktadır. Hatta birçok İKY eserinde işçilerin sendikalara neden üye oldukları araştırılmakta ve sebeplerin ortadan kaldırılması için neler yapılması gerektiği ayrıntıları ile anlatılmaktadır[21].

Bu bağlamda İKY'nin toplu iş hukukunu büyük ölçüde, bireysel iş hukukunu ise kısmen gözardı ettiği saptamasında bulunmak mümkündür. Gerçekten, gerek uygulamada ve gerekse teoride, İKY'nin önemli bir yönünü oluşturan iş hukukuna gereken önem verilmemekte; ilişkinin tamamen bir sözleşme ilişkisi olduğu saptamasından hareket edilerek, işçi ve işverenin eşit statüde kabul edildiği çok eskilere dayanan liberal bir yaklaşım sergilenmektedir. Oysa, özellikle bireysel iş hukuku, konuları ve uygulamaları itibarı ile neredeyse "İnsan Kaynakları Yönetimi Hukuku" denilebilecek özellikler taşımaktadır. Kaldı ki, değişim, esneklik ve yenilik gibi kavramları sıkça kullanan İKY'nin Sanayi Devriminin ilk yıllarının özelliklerini taşıyan ve tarafları eşit statüde gören bir yaklaşım sergilemesi, yenileşmenin bazen kısmi bir geçmişe dönüş anlamına gelebileceğini gösterdiğinden ilgi çekicidir.

Bunun dışında iş hukukunun konuları ile İKY'nin ilgi alanı birçok noktada birbiri ile kesişmektedir. Örneğin, işçinin işe alınmasında, yani iş ilişkisinin kurulmasında; sözleşmenin koşullarının düzenlenmesi ve bağıtlanmasında tarafları bağlayacak, uyulmadığı taktirde sözleşmenin geçersizliğine yol açabilecek hükümler hep bireysel iş hukukunda düzenlenmiştir. Yine sözleşme bağıtlandıktan sonra iş değişiklikleri,

[21]Örneğin bkz. WERTHER-DAVIS, p. 50 vd.; Paul OSTERMAN, "Human Resources in the Wings: Jacoby's Modern Manors", ***Industrial Relations Journal Of Economy And Society***, Vol. 38, No: 2, April, 1999, p. 143; Jack HALLORAN, ***Personnel and Human Resources Management***, Prentice Hall, USA, 1986, p. 304; David A. CENZO, Stephen P. ROBBINS, ***Human Resources Management***, John WILEY and Sons. Publ., USA, 1996, p. 478; Abdulkadir ŞENKAL, ***Sendikasız Endüstri İlişkileri***, Ankara, 1999, s. 77 vd.

ücretlendirme, performans değerlendirmeleri ve disiplin hükümleri[22] bireysel iş hukukunun temel konularıdır. Bunun gibi tarafları bağlayan hükümlerin, çalışma ilişkisi kapsamı bakımından dikkate alınmaması da cezai ve hukuki sorumlulukları gerektirmektedir. Sözleşmenin sona erdirilmesi, başka bir deyişle çalışma ilişkisinin son bulması, son bulmanın sebep ve sonuçları[23] da yine bireysel iş hukukunun konuları arasında yer almaktadır.

Özetle, çalışanların motivasyon ve performanslarının artırılması ile eğitim ve geliştirme dışındaki hemen tüm İKY fonksiyonları bireysel iş hukuku ile yakından ilişkili iken; İKY alanında gerek teorik ve gerekse pratik anlamda faaliyet gösteren kimselerin bu yakın ilişkiye önem verdiklerini söylemek güçtür. Hatta birçok İKY uygulayıcısının kendilerini sınırlayan İş Kanunlarından yeterince haberdar olmadıklarını mahkemelere yansıyan uyuşmazlıkların incelenmesinden anlamak mümkündür.

Bu noktada, iş hukukunun çalışma yaşamındaki önemi ile İKY bakımından gerekliliği, Türkiye gibi hukukun yazılılığını esas alan, başka bir deyişle Anglo Sakson hukukunu benimsemeyerek, geleneklere sistemde çok fazla yer vermeyen ülkeler bakımından daha da önemli hale gelmektedir.

Tüm bunların dışında İKY'nin, çalışma yaşamının önemli bir başka yönünü oluşturan kollektif iş hukuku ve bu alanın en önemli öznesi işçi sendikaları ile ilişkisinin olmadığını söylemek de mümkün değildir. Her ne kadar İKY uygulamalarının sendikasız bir işyeri ortamını tercih edecekleri varsayılsa da; işçi sendikaları ve işletme-işveren arasındaki ilişkilerin hukuki boyutunu oluşturan kollektif iş kanunları (Sendikalar Kanunu, Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu vb.) İKY uygulayıcılarını bağlamaktadır.

İş hukuku ile birlikte dikkati çeken bir başka husus da endüstri ilişkileri ve bu arada işçi sendikalarının İKY karşısındaki durumudur. İşçi sendikaları 1980'lerle birlikte önemli sayılabilecek üye kayıpları ile karşılaşmışlar, bu durum birçoklarına göre İKY'nin gelişmesine de yol açmıştır. Ancak her şeye rağmen işçi sendikalarının, önemli bir kesimi temsil etmeyi sürdürdüğü gerçeği de ortadadır. İşte bu noktada İKY ile sendikalar arasında, çalışanlar üzerindeki etkinliği arttırmaya yönelik çabaların arttığını da görmek mümkündür. Dolayısıyla bu bağlamda, İKY

[22]Örneğin ülkemizde işçiye ücret kesintisi olarak bir ayda üç gündelikten fazlası uygulanamamaktadır (İK.m.32).
[23]Hizmet sözleşmesinin feshi, fesih sebepleri, ihbar ve kıdem tazminatları gibi.

uygulamacılarının genelde endüstri ilişkileri ve özelde de işçi sendikalarına yaklaşımlarının önemi ortaya çıkmaktadır.

5. İKY'NİN İŞÇİ SENDİKALARINA VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİNE YAKLAŞIMI

1980'lerde başlayan gelişim, işçi sendikalarının önemli bir rol üstlendiği endüstri ilişkileri uygulamalarından İKY'ye dönüşü hızlandırmıştır. Özellikle rekabetin artan boyutu, teknolojik gelişme, tüketicinin talep yapısındaki değişim gibi faktörler üretim modelinin farklılaşmasına yol açmıştır. Bu anlamda üretim modelinde ortaya çıkan en önemli değişiklik ise esnekliğe yönelmedir[24]. Öte yandan işgücünün yapısında ortaya çıkan değişim ile mavi yakalılardan beyaz yakalılara geçiş, geleneksel olarak sendikalaşma eğilimi düşük vasıflı işçilerin sayısındaki artış, aynı özellikleri taşıyan kadın işçilerin işgücüne daha etkin şekilde katılmaya başlaması, geleneksel imalat sektörleri ile madencilikten hizmet sektörüne yöneliş, işçi sendikalarının gücünü önemli ölçüde zayıflatmıştır[25].

Aşağıdaki tablo bu konuda seçilmiş ülkeler bakımından bir fikir verebilir:

ÜLKELER	1980 İTİBARIYLA SENDİKA YOĞUNLUĞU	1990 İTİBARIYLA SENDİKA YOĞUNLUĞU
Avustralya	%48.0	%40.4
Kanada	%36.1	%35.8
Finlandiya	%69.8	%72
Fransa	%17.5	%9.8
İngiltere	%50.4	%39.1
İspanya	%25.0	%11.0
ABD	%22.3	%11.0
Japonya	%31.1	%25.4

Kaynak: OECD, **Employment Outlook**, July, 1994, s.184-5

Bunun yanında işverenlerin çoğu zaman sendikaları esnekleşme konusunda bir engel olarak görmeleri çeşitli sendikasızlaştırma politikalarına yol açmıştır. Bunlar arasında lobicilik yaparak

[24]Ahmet SELAMOĞLU, ***İşçi Sendikacılığının Gücündeki Değişim***, Ankara, 1995, s. 38; ŞENKAL, s. 61-63.
[25]Gary DERSSLER, ***Human Resources Management***, 7th ed., Prentice Hall, USA, 1997, p. 578.

parlementoyu etkilemek, işyerine sendikanın girmesini önlemek için faaliyette bulunmak (union avoidance), sendikayı işyerinde uzaklaştırmak için legal-illegal faaliyette bulunmak (union busting) sayılabilir[26]. Ayrıca işverenlerin yatırımlarının yerini kolayca değiştirebilecek yetkinliğe ulaşmaları, taşaron uygulamalarına başvurmaları da sendikanın işyeri ortamındaki etkinliğini azaltmıştır[27].

Bunlara ek olarak, sendikaların kendilerini kamuya ve üyelerine gereği gibi anlatamamaları, belli işçi gruplarını örgütlemede yetersiz kalmaları da işçi sendikalarının zayıflayıp, İKY'nin gelişmesinde önemli etkenler olmuştur[28].

Tüm bunlar dışında, 1980'lerle birlikte bireyin ön plana çıkması da belirttiğimiz ilişkide önemli rol oynamış; işçi ile işveren birebir karşı karşıya gelmiştir. Çalışma yaşamında bürokrasiyi azaltıp işverenin yönetim alanını genişleten bu durum bir yandan bürokratik nitelikleri ağır basan personel yönetimini diğer yandan da endüstri ilişkileri uygulamalarını önemli ölçüde zayıflatmıştır[29]. Personel yönetimi ile endüstri ilişkilerindeki zayıflamaya karşılık büyük bir ivme ile gelişen İKY ise, işletmenin işçilerle doğrudan ilişkisi esasını benimsediğinden, araya sendika gibi bir gücün girmesini de en azından teorik olarak benimsememektedir. Nitekim bazı yazarlara göre, İKY modeli sendikasız sistemler içinde en hızlı gelişen ve en çok uygulanan sistemdir[30].

Kanımızca da sendikaların etkin olduğu endüstri ilişkileri ile İKY'nin -tüm teorik tartışmalar bir yana, pratikte- birarada bulunması aşağıda sıralayacağımız gerekçelerle çok da kolay görünmemektedir.

Bir kere endüstri ilişkileri, yapısı gereği kollektivisttir ve pluralist bir yaklaşımla işçi-işveren ve devlet ilişkilerinde kendinin de yer aldığı süreçte oluşturulan standart, kural ve süreçlerden yararlanır. İKY ise devleti tamamıyla gözardı eder, iki taraflıdır, hatta çoğunlukla bireyi ele alır.

İkincisi, endüstri ilişkileri kanunlar, mahkeme kararları ve toplu iş sözleşmeleri ile çok yakından ilgilenir, hatta bunlarla şekillenir. İKY ise kurallarla ilgilenmek yerine politikalar ve pratik uygulamaları tercih eder.

Üçüncüsü, endüstri ilişkileri pluralist yapısı gereği işveren veya devlet ile arasında her zaman bir uyuşmazlık çıkabileceği beklentisi

---

[26]CENZO-ROBBINS, p. 478-479.
[27]ŞENKAL, s. 77-82; SELAMOĞLU, **İşçi...**, s. 38.
[28]DRESSLER, p. 579.
[29]Paul EDWARDS, "Assesment: Markets and Managerialism", ***Industrial Relations, Theory And Practice***, Blackwell, 1996, p. 606.
[30]ŞENKAL, s. 132.

içindedir ve bu uyuşmazlığa "kollektif" bir çözüm bulmayı amaçlar. İKY ise ünitaristtir. İlgi alanlarının ortaklığından söz eder. İKY insan kaynağı dolayısıyla ortaya çıkabilecek sorunları kollektif ilişkilerle değil, işletme içi ilişkilerle çözmeyi amaçlar. Bu anlamda İKY iş ilişkisinin bireyselleştirilmesini esas alırken; endüstri ilişkileri katılımcılığın esas olduğu ve ilişkilerin sendikalar yolu ile düzenlendiği yapıyı benimser.

Dördüncü olarak İKY, önemi işletme içindeki plan ve stratejilerin belirlenmesine verirken; endüstri ilişkileri hep periferide kalmakta başka bir deyişle işletmenin dışında faaliyet göstermektedir.

Beşinci fark önemlidir. Bu da işçinin sadakatidir. İşletme ya da sendikaya bağlılık potansiyel bir uyuşmazlığın sebebidir. İşçi sendikaları ile işverenlerin aynı ve ortak amaçları paylaştığı ayrıksı durumlar dışında İKY işletmeye, endüstri ilişkileri ise sendikaya bağlılığı esas almaktadır.

İKY ile endüstri ilişkileri arasındaki bir başka fark, yeni işçi kategorilerinin çalışma yaşamına girmelerinden doğmaktadır. İşletmelerin profesyonel çekirdeği (professional core) olarak da adlandırılan yeni işçiler, bilgi ve becerileriyle işletmede çok önemli bir yer kapsamakta; yaratıcılık, yenilikçilik ve becerilerini geliştirmelerine ortam sağlayacak bir örgütü tercih etmekte ve kendilerine böyle bir olanağı sağlayan İKY'yi benimsemektedirler[31]. Bu tür bir yaklaşımı ise standart ve kollektif özellikler içeren endüstri ilişkilerinin benimsemeyeceği açıktır[32].

Bir başka açıdan bakıldığında, endüstri ilişkileri birey yerine kütleyi benimsemekte; endüstri ilişkileri ile İKY arasında ücretlendirme ölçütlerinde farklılıklar bulunmakta; endüstri ilişkileri uyuşmazlığı çözmeyi, İKY amaca ulaşmayı amaçlamakta; endüstri ilişkileri işçilerle sendikalar kanalıyla iletişimi, İKY birebir iletişimi esas almakta; endüstri ilişkileri standardizasyonu, İKY esnekliği benimsemekte; İKY liderlik, motivasyon ve eğitime önem vermekte, endüstri ilişkileri bu konuları çok önemsememektedir[33].

Bazı yazarlara göre ise, İKY anti-sendikacılık ya da sendikasızlık anlamına gelmemektedir. Ama etkili İKY politika ve uygulamaları zaman zaman işçi sendikalarını işyerinden uzak tutmak için kullanılmakta ya da

[31]Bazılarına göre İKY birçok işletmede üst tepe yöneticilerini ve beyaz yakalıları ilgilendirmektedir. ŞENKAL, s. 194.
[32]Syrian de SILVA, "The Changing Focus Of Industrial Relations and Human Resources Management", Paper Presented at the ***ILO Workshop on Employers***, Turin, Italy, 1997, p. 72-74.
[33]SILVA, p. 75 vd.

bu etkiyi doğurmaktadır[34]. Hatta bazılarına göre İKY kollektiviteyi bütünsel olarak reddetmemekte, ama kollektif örgüt ile bireysel sorumluluğu özel bir şekilde harmanlamaya çalışmaktadır[35].

Yaklaşım ne olursa olsun, aralarında bu kadar büyük farklar bulunan İKY ve endüstri ilişkileri ve bu arada işçi sendikalarının birbirleriyle uzlaştırılması ya da en azından uyumlaştırılması oldukça güç görünmektedir. Ancak unutulmaması gereken bir gerçek İKY uygulamalarının günümüzdeki geçerliliğine karşın işçi sendikalarının da varlıklarını sürdürdükleridir.

İKY ile endüstri ilişkileri ve sendikalar arasında bir ölçüde ikame imkanı olsa bile birinden veya diğerinden vazgeçmek en azından günümüzün gerçeklerine çok uygun düşmemektedir. Görüntü itibarıyla özellikle gelişmiş ekonomilerde denge İKY lehine bir ölçüde bozulmuş olsa da, işçi sendikalarının güçlü sayılabilecek yapıları ve arkalarından gelebilecek büyük kitleler ile bu dengeyi yeniden sağlayabileceğ düşünülebilir. Bu bağlamda İKY uygulamaları karşısında işçi sendikalarının durumunun incelenmesi gerekmektedir.

6. İŞÇİ SENDİKALARI VE İKY

Ayrıntıları önemsemeyen genel bir yaklaşım, endüstri ilişkileri ve işçi sendikaları ile İKY'nin temel amaçları arasında bazı benzerliklerin olduğunu kolayca saptayabilir. Gerçekten endüstri ilişkileri de İKY gibi mal ve hizmetlerin etkin bir şekilde üretimini amaçlamakta, ancak buna ulaşmada taraflar arasında kararlaştırılmış bir sürecin bulunmasını benimsemektedir. Endüstri ilişkileri de işletme içi iletişime önem vermekte ancak iletişimde üçlü danışma ve sendikal kanalların kullanılması gibi yöntemleri tercih etmektedir. Endüstri ilişkileri de işletme içi uyuşmazlıkları istememekte ya da varolan uyuşmazlıkları çözmeyi amaçlamakta ancak çözümün görüşmeler ya da endüstri ilişkilerine özgü yöntemler ile sağlanmasını benimsemektedir. Endüstri ilişkileri yine İKY gibi işçilere güvence sağlamayı amaçlamakta, ama bunun sosyal güvenlik kurumları, yasalar ve sözleşmelerle

[34]Syrian de SILVA, ***Human Resources Management, Industrial Relations and Achieving Management Objectives***, Internet Paper for International Organization of Employers, ILO, 1998, http://www.ilo.org, p. 11.
[35]EDWARDS, p. 600; SILVA, "**The Changing...**", p. 77; SILVA, "**Human...**", p. 11.

gerçekleştirilmesini öngörmektedir. Aynı şekilde işveren ve devletle de uyumlu ilişkiler kurmayı amaçlamaktadır[36].

Bu bağlamda, işçi sendikaları ile İKY arasında amaçlardan çok, bir yöntem ve düşünce farklılığı olduğunu söylemek yerinde olacaktır. Ancak tekrarlamak gerekir ki, 1980 ve 1990'ların yükselen alanı İKY'dir ve İKY'nin dört temel fonksiyonu seçme, değerlendirme, ödüllendirme ve geliştirme son derece bireye yönelik konulardır. Böyle bir sistemde İKY endüstri ilişkilerine ve sendikalara minör bir rol takdir etmekte[37] ve büyük ihtimalle gerek işverenlerden ve gerekse önemli bir işçi kesiminden destek gördüğünden belirttiğimiz rahat ortamın keyfini sürmektedir.

Kanımızca konjonktürel özellikler taşıyan bu durum geçicidir. Kaldı ki, bunun tam tersi örnekler de bulunmaktadır. Birçok işletme bakımından örgütsel değişim sürecinde işçi sendikası ile işbirliği temeline dayalı çıkar birliğinin oluşturulamaması, küresel rekabet sürecinde organizasyonlar bakımından ciddi ve aşılması son derece güç bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır[38]. Bu soruna bir çözüm olarak, çoğunlukla işletme bazında örgütlü sendikal hareketin güçlü olduğu Japonya'da işçi sendikaları ile İKY uygulamalarının yanyana ve birlikte başarı ile faaliyetlerini sürdürdüklerini söylemek mümkündür. Endüstri ilişkileri sisteminin benzer özellikler taşıdığı ABD'de de durum çok farklı görünmemektedir[39].

Bahsettiğimiz tüm bu gelişmeler karşısında işçi sendikalarının yapabilecekleri birçok atılımın, gerçekleştirecekleri birçok faaliyetin olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bunlardan ilk akla gelen, oyunu kuralına göre oynamak, başka bir deyişle değişime ve yeniliklere olabildiğince ayak uydurmak, işçi sendikaları aleyhine bozulan dengeyi yeniden kurmak için destekleyici sistemler ve aktiviteler geliştirmektir[40].

Gerçekten, işçi sendikalarının İKY'nin gelişimi karşısında birçok faaliyette bulunmaları mümkündür. Kanımızca, bu tür faaliyetlere girişmeden önce yapılması gereken, sendikacılığa bakış açısını yenilemek olmalıdır. Sendikaların sadece ücret pazarlığı yapan mesleki örgütler olmadığı, aynı zamanda sivil toplumun bir parçası, üyelerinin destekleyicisi ve her ortamda savunucusu olduğu gerçeği

---

[36]SILVA, "**Human...**", p. 8.
[37]SILVA, "**Human...**", p. 9.
[38]Ahmet SELAMOĞLU, ***Küreselleşme Sürecinde İnsan Kaynağı***, TÜHİS Yay., İstanbul, 1998, s. 222 vd.
[39]Wayne F. CASCIO, ***Managing Human Resources, Productivity, Quality of Work Life, Profits***, 3rd. Ed, McGraw Hill, Türkiye, 1992, p. 458.
[40]Reynold BOURGE, Claude RIOUX, "Industrial Restructring and Union Response: The Experience of The Federation de Travailleurs du Papier et de la Fonet in Quebec", ***Labour Studies Journal***, Summer, 1997, p. 4.

vurgulanmalıdır. Bu bağlamda eğer işçi sendikaları da üyelerine en az İKY kadar önem verir ve en az İKY'nin sunduğu imkanları sunarsa, bundan hem işçi sendikaları ve hem de işçilerin kazançlı çıkması beklenebilir. Tersine bir uygulama ile sendikacılığa dar açıdan bakan bir yaklaşım günümüzün koşullarını sendikalar açısından daha da bozacaktır.

Mevcut durumu özetleyen ve ABD'de faaliyet gösteren Birleşik Mühendislik ve Elektrik İşçileri Sendikası (AEEU) Başkanının şu saptaması son derece ilgi çekicidir:

" ... Biz sevsek de sevmesek de yeni düzen ile ilgili birçok uygulama ile karşılaşmaktayız. Yapmamız gereken, bu uygulamaların olabildiğince üyelerimizin yararına olmasını sağlamaktır. İKY'ye karşı çıkmak, rakiplerimizin 'işçi sendikaları olumsuz ve geçmişte kalmış örgütlerdir' şeklindeki iddialarına yol açacaktır. Bizim yapmamız gereken iyi ve kötü yönetimleri birbirinden ayırmaktır. Gerçekte işletmeler bizim karşı koymalarımıza rağmen yeni teknikleri uygulamaya koyacaklardır. O halde biz yerimizi yeniliğe karşı çıkarak zayıflatmak yerine, doğruları destekleyerek ve olaya geniş açıdan bakarak sağlamlaştırabiliriz[41]."

O halde işçi sendikaları en azından iki yönde hareket etmek zorundadırlar. Birincisi, kendi içlerinde yeniden bir örgütlenmeye, yapılanmaya gitmeli; ikincisi, dışa dönük, çalışma yaşamına ve topluma yönelik faaliyetlerini gözden geçirmelidirler. Genel olarak kabul edildiği üzere, iş ilişkilerinde işçi sendikaları, ilişkinin yapısı gereği devlet ve işverene göre daha pasiftir. Çevrelerindeki değişime daha zor uyum gösterirler[42]. Ancak artık sendikaların en azından kendi varoluş sebeplerine dönme bakımından daha aktif olmaları gerekmektedir. Bir kere yapılan araştırmalar göstermiştir ki, işçiler çalışma şartlarından memnun olmadıkları ve bu şartları tek başlarına değiştiremeyeceklerine inandıkları zaman sendikalara üye olmaktadırlar[43]. Başka bir deyişle, işverenlerin işçilere yönelik tutumları ve işyeri koşulları işçileri sendika üyeliğine yöneltmektedir[44]. Yine Hollanda'da yapılan bir araştırma işçilerin 1/3'ünün bireysel uyuşmazlıklara karşı korunmak amacıyla sendikalara üye olduğunu; 1/3'ünün sosyal baskılar sebebiyle üyelik

---

[41]P.B. BEAUMONT, "Trade Unions and Human Resources Management", ***The Handbook Of Human Resources Management***, Blackwell Publ., England, 1992, p. 115-116.
[42]EDWARDS, p. 608.
[43]Öznur YÜKSEL, ***İnsan Kaynakları Yönetimi***, B. 2, Ankara, 1998, s. 214.
[44]Jack HALLORAN, ***Personnel and Human Resources Management***, Prentice Hall, USA, 1986, p. 302.

başvurusunda bulunduğunu ve yarıdan fazlasının ise sendikal avantajlar yüzünden üye olduğunu ortaya çıkartmıştır[45].

O halde sendikalar tüm bu araştırmaların sonuçlarını ve mevcut durumun gereklerini dikkate alarak harekete geçebilirler. Sendikaların belirtilen gelişim karşısında yapmaları gerekenlerle ilgili birçok öneri bulunmaktadır. Bunlardan birisi siyasal alanda lobi yaparak sendikal faaliyeti destekleyici yasaların çıkmasını sağlamaktır. Bir başkası, hızla gelişen yeni ve daha önce ihmal edilmiş sektörlere yönelmektir. Bir başkası ise, üyelere yönelik hizmetleri ve dolayısıyla sendikalı olma sonucu elde edilecek avantajları artırmak ve bir cazibe merkezi haline gelmektir. Bir diğer öneri ise, sendikal amaçları gözden geçirmektir[46].

Kanımızca sendikaların son yıllarda ortaya çıkan büyük değişime ve bu değişimin kendisine bir anlamda rakip olarak çıkardığı İKY'ye karşı ayakta kalabilmesinin ilk koşulu, yukarıda da değindiğimiz gibi kendilerinin yeniden örgütlenmesidir. Başka bir deyişle, sendikalar büyük değişime ancak büyük bir değişim yaşayarak ayak uydurabilirler. Yoksa bugünkü hantal ve bürokratik yapıları ile, çok daha gelişmiş ve yeniliklerle donatılmış yönetim teknikleri ve uygulamalarla başetmeleri kanımızca mümkün değildir. Sendikalar gerek finansman kaynakları ve gerekse etkileyip yanlarına çekebilecekleri büyük işçi kütleleri bakımından kanımızca böyle bir değişimi gerçekleştirebilecek güçtedirler.

Bu alanda ABD'de faaliyet gösteren SEIU (Service Employees International Union)'nun uygulamaları ilgi çekicidir. SEIU değişime karşı koyabilmek için başta bir uluslararası konferans düzenlemiştir. İkinci aşamada, bu konferanstan elde edilen bilgilerden yararlanarak uzun vadeli bir plan hazırlamış ve hem sendika personelini ve hem de üyeleri eğitmesi için Amerikan Yöneticiler Birliği ile (American Managament Association) anlaşmıştır. SEIU, bu arada örgüt yapısında da değişikliğe giderek ademi merkeziyetçiliğe yönelmiş ama merkezin çevreye desteğini de her zaman sürdürmüştür. Sendika üye sayısındaki düşüşlerin sendikal sebeplerden doğduğunu düşünerek matrix örgüt yapısına geçmiş; uzmanlardan ileri düzeyde yararlanarak sürekli bir gelişim stratejisi izlemiştir. Oluşturulan yeni örgüt kimliği ve örgüt yapısı

[45]Jelle VISSER, "European Trade Unions, The Transition Years", ***New Frontiers In European Industrial Relations***, Ed. Richard HYMAN-Anthony FERNER, Blackwell Publ., England, 1995, p. 94.
[46]VISSER, sp 100.

ise sendikayı cazip hale getirmiş ve üye sayısı kısa bir süre içinde beş katına çıkmıştır[47].

İrlanda da yapılan bir çalışma, sendikaların İKY ve İKY ile beraber gelişen değişime yönelik olası tepkilerini ve bunun getirilerini ve risklerini değerlendirmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki, işçi sendikalarının sözkonusu çalışmada ifade edilen hareket tarzlarından hangisini seçeceği konusunda karar verirken dikkat etmesi gereken bir takım hususlar bulunmaktadır. Bunlar arasında sendika, işveren ve devlet arasındaki tarihsel ilişkilerin, işletmelerdeki mevcut koşulların, yönetimin yeni iş örgütlenmesindeki kalite, derinlik ve düzeyinin özel bir önem taşıdığı da ifade edilmektedir[48].

Öte yandan yine rapora göre, işçi sendikaları hangi hareket tarzını benimserlerse benimsesinler, hazırlamaları gereken bazı önkoşullar bulunmakta; bu hazırlıklar yapılmadan geliştirilecek politikaların etkinliği şüpheli bulunmaktadır. Belirtilen hazırlıklar özetle şunlardır:

- Sendikanın ödüllendirme, iş organizasyonu ve katılımcılığa ilişkin belli bir politikası olmalıdır.

- Politika ve gündemin oluşturulmasında sendika üye ve personelinin katılımı sağlanmalıdır.

- Yönetimle karşılaşılan sorunları gidermek üzere esnek bir bakış açısına sahip olunmalıdır.

- Sendika personeli ve işyeri temsilcilerinin faaliyetleri ve desteklenmesi için sendikanın iç yapısının yeniden örgütlenmesi konusunda isteğin bulunması gereklidir.

- Sendika personeli ve üyelerin bilgi ve tecrübelerinin geliştirilmesi için eğitime önem verilmelidir.

- Üyelerle iletişim için yeni ve alternatif metodlar bulunmalıdır[49].

İşte bu koşulların oluşturulmasından sonra sendika kurmayları aşağıda yer alan tablonun getiri ve risklerini dikkate alarak yol ve yöntemlerini belirleyebileceklerdir.

---

[47]Ayrıntılar için bkz. Michael J. PIORE, "Unions: A Reorientation to Survive", ***Labor Economics and Industrial Relations***, Wertheim Publ. İn Industrial Relations, Harward Univeristy Press, 1994, Chapter 19.
[48]BEAUMONT, p. 127.
[49]BEAUMONT, p. 128 vd.

Sözkonusu raporun tablo haline getirilmiş özeti aşağıdaki gibidir:

Reaksiyon Tarzı	Olası Getirisi	Olası Riski
Tamamen Karşı Çıkma	Geleneksel karşılıklılık yaklaşımını sürdürür, sendikanın adaptasyonuna ya da değişimine ihtiyaç göstermez	Sendika işverence by-pass edilebilir; üyeler, üyeliğin getiri ve götürülerini hesaplamaya girişebilir; sendika QWL çalışmalarına katılmaktan mahrum kalabilir
Sadece Yerel Düzeyde Karşı Çıkma	Resmi bir politika izlemeden tepki gösterme olanağı sağlar. Ulusal ve yerel düzeyde farklı politikalar yürütmeye olanak tanır. Endüstriyel ilişkiler gündemini değiştirmez. Sendikanın değişimine ve adaptasyonuna ihtiyaç göstermez	Yerel düzeyde çok geniş hareket alanı sağlar ama kamuoyu desteği alması güçtür. Ayrıca bu düzeyde işverenlerin değişim istek ve uygulamalarına karşı koymak güçtür.
Minimalist Yaklaşım	Açık ve net bir yaklaşımı ifade eder. Üyelerin ve sendika personelinin hareket tarzı konusunda belirli kuralları içerir. Bütünleşik bir yaklaşımdır	İşletme düzeyindeki uygulamaları dikkate almaz. Varolan ilişkiler sürer. Yerel sendika temsilcilerinin yetkilerini sınırlar. Bu durum esnekliği kaldırdığı için yine sendika hakkında olumsuz tavırlar devam edebilir
Pozitif Yaklaşım	Ayrıntılı ve net bir yaklaşımdır. Sendikanın ilişkiye maksimum düzeyde katılımına imkan tanır. Daha çok üyenin faaliyete katılmasını amaçlar. Sendikanın üye kimliğini güçlendirir. Sonuçlarda ve çıktılarda sendikanın etkisini artırır	Geleneksel "onlar ve biz" ilişkisinde karışıklığa yol açabilir. Geleneksel toplu görüşme gündemini değiştirebilir. Sendikal bağımsızlığı sorgular. Yerel düzeyde önemli kazanımlar sağlayabilir.
Kendi Özgün Gündemini Yaratma	Gündemi yaratma ile daha çok meşgul olma, üye ihtiyaçları ile daha çok ilgilenme, güncele daha yakından bakış	İşverenin görevlerini yapıyormuş gibi algılanma, sendikal bağımsızlığın ve amaçların sorgulanması

Kaynak: BEAUMONT, s. 126'dan, IRISH CONGRESS OF TRADE UNIONS**, *New Forms Of Work Organizations: Options For Unions***, Dublin, ICTU, 1993.

Rapora göz atıldığında, İKY uygulamalarına tamamen karşı çıkmanın mevcut statükoyu sürdürmekle eş değer bir anlam taşıdığı ve riskinin oldukça yüksek olduğu ileri sürülebilir. Yerel düzeyde karşı çıkma ya da minimalist reaksiyonlar ise "sendikaların belirtilen gelişimlere karşı net ve gerektiği gibi yaklaşmadıkları" şeklinde algılanabileceğinden kanımızca tercih edilmemelidir.

Bize göre, sendikaların konjonktüre de en uygun hareket tarzı pozitif yaklaşım olmalıdır. Birincisi, bu yaklaşım ile sendikalara yönelik olumsuz tavırlar ortadan kalkabilecektir. İkincisi, sendika üyeleri ile sendika arasındaki ilişki canlanabilecek ve sendikanın üye kimliği güçlenecektir. Üçüncüsü ise, bu yolla sendika işyerinde daha fazla söz sahibi olabilecektir. Her şeyden önemlisi İKY ile önem kazanan işçi, sendikanın da desteği ile daha rahat bir konuma gelecek hem İKY ve hem de sendikası tarafından korunabilecektir.

Pozitif yaklaşımın riski sayılabilecek sorunlar ise kanımızca uzun dönemde giderilebilecek sorunlardır. Kaldı ki, bugün risk olarak görünen hususlar belki de yeni açılımlara imkan sağlayabilecek; örneğin geleneksel toplu iş sözleşmesinin gündeminin değişmesi ile iş ilişkilerinde yeni bakış açıları ortaya çıkabilecektir.

Özetle, sendikaların İKY uygulamalarına temkinli bir iyimserlikle yaklaşması ve işbirliğine gitme yönünde çaba harcaması kanımızca bu alanda yaşanan birçok sorunun çözümüne yardımcı olabilecek niteliktedir.

SONUÇ

Gerek ABD uygulamaları, gerek Avrupa'da yapılan araştırmalar ve gerekse konuyla ilgili tarafların yaptığı öneriler sendikaların mutlaka bir değişim içine girmelerinin gereğine işaret etmektedir. Değişime ve gelişime çok da hazırlıklı olmayan ve İKY gibi, temsil ettikleri işçi sınıfı karşısında önemli avantajlarını ortadan kaldıran uygulamalara karşı kanımızca sendikaların şöyle ya da böyle değişmeleri gerekmektedir. Aksi taktirde zaten kendi aleyhlerine bozulan dengenin daha da olumsuz noktalara gelmesi kaçınılmaz olacak ve bunda sendikaların affedilmez bir rollerinin bulunduğu gerçeği ortaya çıkacaktır.

Baştan beri anlatageldiğimiz üzere, İKY uygulamalarının getirdiği yenilikler ve öncekine göre önemli farklılıkların taşıyan yeni iş ortamı karşısında bize göre önemli olan sendikaların değişime bakış açısıdır. Konuya ideolojik ya da pragmatik yaklaşım; bürokrasi ya da esneklik sonucu belirleyecektir. Kanımızca İKY'nin geliştiği, işçi sendikalarının zayıfladığı günümüz konjonktüründe işçi sendikaları için en iyisi yeni düzendeki yerlerini belirlemek ve bu çerçevede daha fazla yer alabilmek için yapılması gerekenleri saptamaktır. Her ne sebeple olursa olsun değişimin karşısında durmak ise sendikaların gerçek anlamda önemli kayıplarına yol açabilecektir.

Günümüzün görüntüsü itibarıyla işçi sendikalarının İKY'ye yönelik tavırları kuşkusuz sadece onların kontrolünde değildir. İKY uygulamalarının İKY-sendika ilişkisine biçtiği rol de önem taşımaktadır. O halde sendikalar bu rolü değiştirebilmek için yukarıda bahsettiğimiz konseptlerden bir ya da bir kaçını seçmeli; ülkenin ya da işletmenin özelliklerini de dikkate alarak hareket etmelidir.

Bu anlamda işçi sendikalarının kendilerine sormaları gereken ilk soru "hangi koşullarda ve nasıl" sorusudur. Sorunun cevabı ABD ve Japonya'da benzerleri görüldüğü gibi İKY uygulamalarına aktif olarak katılıp bu uygulamalar içinde kendilerine daha çok yer verilmesini sağlamak olabileceği gibi; kendini yenileyip üyelerine yeni hizmetler sunmak ve İKY ile rekabete gitmek şeklindeki yeni açılımlar olabilir.

Tüm bunlar dışında kanımızca yapılabilecek en son şey İKY'yi kökten reddederek klasik "onlar ve biz" anlayışı ile geleneksel faaliyete devam etmeye çalışmaktır. Bu davranış tarzı genelde endüstri ilişkileri ve özelde de sendikalar ve daha önemlisi üyeler bakımından önemli kayıp ve sıkıntılara yol açacaktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

BEAUMONT P.B., "Trade Unions and Human Resources Management", ***The Handbook Of Human Resources Management***, Blackwell Publ., England, 1992.

BOURGE Reynold - RIOUX Claude, "Industrial Restructring and Union Response: The Experience of The Federation de Travailleurs du Papier et de la Fonet in Quebec" ***Labour Studies Journal***, Summer, 1997.

BÜYÜKUSLU A. Rıza, ***Globalizasyon Boyutunda İnsan Kaynakları Yönetimi***, İstanbul, 1998.

BYARS Lloyd L. - RUE Leslie W., ***Human Resources Management***, Irwin Press, USA, 1991.

CASCIO Wayne F., ***Managing Human Resources, Productivity, Quality of Work Life, Profits***, 3rd. Ed, McGraw Hill, Türkiye, 1992.

CENZO David A. - ROBBINS Stephen P., ***Human Resources Management***, John WILEY and Sons' Publ., USA, 1996.

DERSSLER Gary, ***Human Resources Management***, 7th. Ed., Prentice Hall, USA, 1997.

EDWARDS Paul, "Assesment: Markets and Managerialism", ***Industrial Relations, Theory And Practice***, Blackwell, 1996.

FOOT Margaret - HOOK Caroline, ***Introducing Human Resources Management***, Longman, London, 1996.

HALLORAN Jack, ***Personnel and Human Resources Management***, Prentice Hall, USA, 1986.

IRISH CONGRESS OF TRADE UNIONS**,** ***New Forms Of Work Organizations: Options For Unions***, Dublin, ICTU, 1993.

OSTERMAN Paul, "Human Resources in the Wings: Jacoby's Modern Manors", ***Industrial Relations Journal Of Economy And Society***, Vol: 38, No: 2, April, 1999.

PIORE Michael J., "Unions: A Reorientation to Survive", ***Labor Economics and Industrial Relations***, Wertheim Publ. İn Industrial Relations, Harward Univeristy Press, 1994.

SADULLAH Ömer**,** ***İnsan Kaynakları Yönetimi***; Ünite 1, AÖF Yayını, No: 567, Eskişehir, 1997.

SCHULER Randall S. - TURNHEIM J.K. - JACKSON S.E., "Human Resource Managament, Past, Present, Future", ***Comparative Labour Law And Industrial Relations In Industrialized Market Economies***, Kluwer Law, Netherlands, 1998.

SCHULER, Randall S., ***Managing Human Resources***, 5th. Ed., USA, 1995.

SELAMOĞLU Ahmet, "İnsan Kaynakları Yönetiminin Gelişimi", ***Prof. Dr. Metin KUTAL'a Armağan***, TÜHİS Yayını, İstanbul, 1998.

SELAMOĞLU Ahmet, ***İşçi Sendikacılığının Gücündeki Değişim***, Ankara, 1995.

SELAMOĞLU Ahmet, ***Küreselleşme Sürecinde İnsan Kaynağı***, TÜHİS Yayını, İstanbul, 1998.

SEYMEN Recep, "Personel Yönetiminden İnsan Kaynağı Yönetimine", ***Prof. Dr. Metin KUTAL'a Armağan***, TÜHİS Yayını, İstanbul, 1998.

SILVA Syrian de, "Human Resources Management, Industrial Relations and Achieving Management Objectives", Internet Paper for International Organization of Employers, ILO, 1998, http://www.ilo.org,.

SILVA Syrian de, "The Changing Focus Of Industrial Relations and Human Resources Management", Paper Presented at the ILO Workshop on Employers, Turin, Italy, 1997.

ŞENKAL Abdulkadir, ***Sendikasız Endüstri İlişkileri***, Ankara, 1999.

VISSER Jelle, "European Trade Unions, The Transition Years", ***New Frontiers In European Industrial Relations***, Ed. Richard HYMAN-Anthony FERNER, Blackwell Publ., England, 1995.

WERTHER William - DAVIS Keith, ***Human Resources and Personnel Management***, 4th. Ed., McGraw Hill Publ., 1993.

YÜKSEL Öznur, ***İnsan Kaynakları Yönetimi***, B. 2, Ankara, 1998.

HİZMET ORGANİZASYONLARINDA (HASTANELERDE) KALİTE

Dr. Mehveş TARIM [*]

Günümüzde insan yaşamını etkileyen her alanda en önemli kavram kalitedir.Kalite çeşitli kişiler tarafından değişik şekillerde tanımlanmıştır. Aşağıda değişik kalite tanımları yer almaktadır. Bugün iş dünyasının üzerinde odaklandığı en önemli konu müşteridir. Kalite tanımı da genellikle müşteriye göre yapılmaktadır, ya da diğer bir ifade ile kalite tanımı müşteri tarafından yapılmaktadır. Bu yaklaşımdan yola çıkarak birçok kalite tanımı yapılmıştır. En yaygın olarak:

- Kalite, kullanıma ve şartlara uygunluk veya mükemmeli arayışın sistematik bir yaklaşımı olarak tanımlanabilir[1].

- Kalite, hizmetin belirlenen veya doğabilecek gereksinimleri karşılama özelliklerinin toplamı, hizmeti ekonomik yoldan sunan ve tüketici isteklerine cevap veren bir üretim sistemi olarak da tanımlanabilir[2].

Bütün bu tanımlardaki ortak özellik tüketicinin tatmini olmaktadır. Hedef en yüksek verimlilik ile en yüksek müşteri tatminini sağlamaktır.

Hizmet, müşteri ile hizmeti sunan kişi veya kurumun karşılıklı olarak birbirleri ile diyalog kurmasını gerektiren bir sosyal faaliyettir. Hizmet organizasyonları, imalât organizasyonları dışındaki tüm faaliyetleri kapsamaktadır.

Hizmet organizasyonlarında üretim elle tutulan bir nesne değildir. Bu nedenle hizmet üretimi imalât üretiminden birçok açıdan farklılık göstermektedir. Hizmet organizasyonlarında imalât üretiminde olduğu gibi standart bir üretim sağlamak zordur. Hizmet bir eşya veya nesne

[*] **Marmara Üniversitesi, Araştırma Görevlisi.**

[1] Turan, 1988, 1-2; Crosby, 1979, ASQC.

[2] Japon Standartları Enstitüsü, ISO-8402.

gibi test ve muayene edilemez. Ancak hizmetin sunumunu ve kalitesini etkileyen koşullar ve nesneler test ve muayene edilebilir. Bu kabil organizasyonlarda genellikle daha geniş bir işlem hacmi bulunmaktadır. Bu durum prosesteki hata olasılığını da artırmaktadır.

Hizmeti depolama imkânı yoktur. Bu sektörde insan daha ön plana çıkmaktadır. Örneğin hastanelerde hasta bakımı, doktorların, hemşirelerin ve diğer çalışanların performansı ile çok yakından ilgilidir. Bundan dolayı "insan kaynakları ve yönetim" daha da ağırlıklı olarak ön plana çıkmaktadır.

Günümüzün artan rekabet koşullarında hem hizmet üretimi çok artmış, hem de mal ve hizmet üretimi iç içe girmiştir. Örnek olarak bir fast-food restoranında sandeviç ve benzer şekilde elle tutulabilen ürünler üretilmekle beraber, buralarda müşteriye hizmet kalitesi ön plana çıkmaktadır. Bu nedenle bu tip üretim yerlerini bir imalat üretimi yerine hizmet üretimi sınıfına almak daha doğru olur. Günümüzde imalât yapan bir çok firma için hizmet ve müşteri tatmini en önemli hedef olmaktadır.

İmalât ve hizmet sektörleri arasındaki farkları madde madde verecek olursak şöyle sıralayabiliriz:[3]

- Hizmet sektöründe hizmet, elle tutulabilen ve tutulamayan kısımlardan oluşur. İmalât sektöründe ürün elle tutulabilir.

- Hizmet depo edilemez, taşınamaz ve kullanılmazsa kaybolur. Imalât sektöründe durum böyle değildir.

- Hizmetin sunulmasında hem üretici hem de tüketici işin içindedir. Imalât sektöründe üretici ürünün üretilmesi ile ilgili olan tek taraftır.

- Hizmet sektöründe müşteri tatminini ölçmek zordur. Çünkü hizmetlerin sunulmasında davranışların da etkisi bulunmaktadır. Imalât sektöründe ürünün tüketici tarafından kabulü kolaylıkla ölçülebilir.

Hizmet kalitesinin önemi küçümsenemiyecek kadar büyüktür.

Şirketlerin birçoğu tatmin olmayan veya mutsuz müşterilerinin % 96'lık bir kısmından hiçbir şikayet almazlar.

Şikayet eden bir müşterinin problemi çözüldüğü takdirde, o müşterinin aynı şirketle tekrar iş yapma olasılığı oldukça fazladır. Şikayeti çözülen bir müşteri bunu çevresindeki 5 veya 6 kişiye söylerken,

[3] Mitra, Amitava, ***Fundementals of Quality Control and Improvement***, New York, Macmillan Publishing Company, 1993, p. 563.

şikayeti çözümlenemeyen müşteri ise bu durumu 10-15 kişi ile paylaşmaktadır.

Bir hizmetin kalitesini şu faktörler belirler:

- *Zaman*: Müşteri ne kadar zaman beklemelidir.
- *Nezaket*: Ilk sıradaki müşteri, ilk ilgilenilecek olan müşteri olmalıdır.
- *Tutarlılık*: Hizmetin her müşteri için aynı şekilde itina ile gerçekleştirilmesi gerekir.
- *Kolaylık* : Hizmete ulaşmanın kolay bir hale getirilmesi lâzımdır.
- *Doğruluk*: Yapılan hizmetin bir kerede ve doğru olarak yapılması şarttır.
- *Cevap verme*: Beklenmedik bir problem karşısında hizmet personelinin gerekli çözümleri bulması ve hemen cevap verebilmesi icap eder.
- Hizmet *tam zamanında* ve *eksiksiz* olarak yerine getirilmelidir.

Günümüzde hastaneler, bankalar veya oteller en yeni kalite sistemleri ile donatılmıştır. Bu nedenle hastanede bir kalite sistemi tesis edilmek istendiğinde gözönüne alınması gereken bazı önemli noktalar bulunmaktadır. Bunlar şöyle özetlenebilir:

Kalite karakteristikleri imalât sektöründe olduğu gibi çok açık ve aşikâr değildir. Müşteri algılaması çok önemlidir. Fakat müşterinin istek ve beklentilerini tanımlamak zordur. Meselâ, hizmetin hızı, en önemli kalite karakteristiklerinden bir tanesidir.

Davranış, bir başka kalite karakteristiğidir. Hastanelerde müşteriye davranış çok önemlidir. Müşteri ile karşılıklı diyalog gerekir. Bu aşamada müşteriye gösterilen ilgi ve alaka, o müşteriyi sadık bir müşteri sınıfına sokabilir. Hizmeti alan kişi, bunu sektörün alt kademesindeki personelden alır. Bu nedenle çalışanların eğitimi ve yönetimi çok önem kazanır.

Diğer bir kalite karakteristiği ise imajdır.Hizmet sektöründe kalite seviyesinin en önemli ölçümü müşteri tatmini olarak belirlenmektedir.

Sistem etkinliğinin ölçümü zordur. Sağlık hizmetlerinin klâsik piyasa yapısından farklı olan yönleri sekiz noktada toplanabilir[4].

1. ***Sağlık hizmetlerinde talebin yapısı***: Hastane hizmetlerine talep, ancak hastalık halinde ortaya çıkar. Bu durumda kişi, bir doktora veya sağlık kurumuna başvurur. Doktorun hastane hizmetlerinden birini gerekli görmesi sonucu hastane hizmetlerine talep ortaya çıkmış olur.

2. ***Hastane hizmetleri arzı***: Bir malın arz sayılabilmesi için mutlaka satılmak kaydıyla piyasaya getirilmiş olması gerekir. Tedavi ve bakım hizmetleri üretildiği anda satılır. Bu nedenle hastaneler, arz edecekleri hizmetin miktarını belirleme imkânına sahip değildir. Durum böyle olunca herhangi bir anda faaliyet gösteren hastanelerin, üretim hacimleri, büyüklükleri, sundukları hizmet kompozisyonu ve maliyetleri bakımından optimum noktada bulunmama ihtimalleri çok fazladır[5].

3. ***Doktorun davranışı***: Hekimler kendi çıkarları yerine topluma hizmet gayesiyle çalışırlar. Ayrıca verdikleri hizmeti sınama imkânı yoktur.

4. ***Hizmetlerin belirsizliği***: Hastalar tedavi süresince kendilerine uygulanan tedavilerin maliyetini hesaplayamadıkları gibi, hizmetin niteliği hakkında da fazla bilgi sahibi değildirler.

5. ***Hastaların talepte irrasyonel tutumları***: Özellikle psikiyatri hastaları, hastalıklarını kabul edip tedaviye yanaşmazlar.

6. ***Ahlâki sorunlar***: Hekimler hipokrat yeminine bağlı kalmak zorundadırlar.

7. ***Hizmetin dışşal yapısı***: Dışsallık, bir kişinin veya kurumun, yaptığı herhangi bir eylemin toplum üzerinde ortaya çıkardığı olumlu veya olumsuz sonuçları olarak tanımlanabilir.

8. ***Fiyat yapısı***: Sağlık hizmetlerinde kazanç, genellikle asıl amaç olmamalıdır. Rekabetin de bulunmadığı bir ortamda, asıl amacın kazanç olması, sağlık hizmetleri sunan kurumların özellikle hastanelerin rasyonel biçimde yönetilmemelerine yol açar[6].

---

[4] Mortan, K., Tokgöz, T., ***Sağlık Ekonomisi ve Eğitimi***, Ankara, 1984, s. 13.
[5] Geçikligün, M., "Hastanelerde Maliyet Hesapları ve Maliyet Analizleri", Yayınlanmamış Doktora Tezi, İ.Ü. İşletme Fak., İstanbul, 1977, s. 9.
[6] Alpugan, O., "Sağlık Hizmetlerinin Ekonomik Açıdan İncelenmesi", ***Karadeniz Tek. Üniv. İktisadi ve İdari Bilimler Fak. Dergisi***, C. 1, S. 2, 1984, s. 156.

Yönetimin Kalite Üzerindeki Rolü

Toplam kalite yönetiminin başarılı olmasının birinci şartı, üst yönetimin desteğidir. TKY'ni kurmak, geliştirmek ve yaymak için çok enerji ve kaynak gerektiğinden, üst yönetimin desteği şarttır.

Yönetim kademesinde bulunan kişinin temel görevleri[7], kuruluşun performansını yükseltmeye imkân veren sistemleri kurmak ve geliştirmek ve mevcut sistemi belirlenen hedefler doğrultusunda çalıştırmaktır.

Sistem geliştirmek yöneticilerin görevi olup, yönetim kademesi yükseldikçe sistem geliştirme yetki ve sorumluluğu da artar. İnsan faktörü nedeni ile bazı aksaklıklar meydana geliyor ise, bunları giderecek tedbirleri almak yönetimin sorumluluğundadır. Çünkü insan kaynaklarını plânlayan da uygulayan da yöneticilerdir.

TKY anlayışı esasen bir sistem geliştirme sürecidir. Bir yöneticinin başarısı emeğinin ve vaktinin ne kadarını sistem geliştirmeye, ne kadarını da mevcut sistem içinde çalışmaya harcadığı ile ölçülür[8].

TKY'nin uygulanmasında çoğu kararlar, üst yöneticiler tarafından orta ve alt kademe yöneticilere devredilir. Bir hastanede iyi bir kalite güvence programı uygulayabilmek için üzerinde durulması gereken faaliyetler şöyle özetlenebilir:

"Hastane içindeki en önemli kişi MÜŞTERİDİR". Hastane bu ana hedefe sahip olmalıdır.

Hastanenin amaçları açık olarak tanımlanmalı, imajı, yüksek performans olmalıdır.

Sıkıntısız bir "hastane bakım proses akışı" ve "kalite yönlendirmeli stratejik planlama" sağlanmalıdır.

Kalite ihtiyaçları ve beklentileri açıkça tanımlanmalı, beklentiler herkesin ihtiyaçlarına uygun olmalıdır.

Davranışlarda mükemmellik esas alınmalı, üst ve tepe yönetim, diğerlerine örnek olmalıdır. Düşük hedef ve amaçlar performansın da düşük olmasına neden olur.

Yönetimin prensipleri, hastanede çalışanlar tarafından uygulanmadığı sürece hiçbir anlam ifade etmezler. Bunun için kalite

[7] Kavrakoğlu, İ., ***Toplam Kalite Yönetimi***, KalDer Yay., Rekabetçi Yönetim Dizisi, No: 3, s. 16.
[8] Aynı eser, s. 18.

yönetimi, yöneticilerin kalite ile ilgili taahhütlerini yerine getirmelerine ve bunlarda ısrar etmelerine bağlıdır. Üst düzey yöneticiler bu konuda ısrar ederlerse, astlar da aynı şekilde hareket eder. En iyi çalışan, kendisinden beklenen performansı gerçekleştiren kişidir. Yöneticilerin beklentilerinin çalışan tarafından algılanış biçimi önemlidir. Çalışanların algılamaları yöneticiler tarafından çok iyi analiz edilmelidir. Bu analizler gözönüne alınarak oluşturulan standartlara çalışanlar kolaylıkla uyarlar. Çalışanların beklentileri, alt kademeden başlayıp orta kademe vasıtası ile üst yönetime aktarılmalıdır.

Hastane çapında bir kalite programı uygulandığı zaman, yüksek performans gösteren kişiler mutlaka ücret artırımı veya başka bir şekilde ödüllendirilmeli veya terfi ettirilmelidir. Bu şekilde yapılan ödüllendirmeler çalışanların motivasyonunu artırır, dolayısıyla hastanenin performansına da olumlu bir şekilde etki eder.

Bir hastanenin kalite geliştirme programı, kalite kontrol konusunda yeterli tecrübeye sahip olan, bu konuya yabancı olmayan ve bu konuya kendini adamış olan uzmanlar vasıtasıyla emniyetli ve sıkıntıdan arınmış bir iş ortamında başarılı olabilir. Bazı durumlarda çalışanın performansı kendi elinde olmayan nedenlerle düşebilir. Örneğin kullandığı bir aletin çalışmaması, iyi onarılmaması, eskimiş olması veya aşırı yıpranmış olması çalışanın performansını düşürebilir. Bu durumda bu kişiden mükemmellik beklemek zordur. Benzer olarak satın alınan bir malzemenin eksik olması veya uygun olmaması, iş sorumluluğu yüksek olan bir çalışanı hayal kırıklığına uğratır. Bu gibi durumlarda işçinin motivasyonu bozulacak ve performansı düşecektir.

İdari personel, hastane organizasyon tablosunda yardımcı bir pozisyonda görülse de hastane çapında bir kalite programında merkezi bir rol alır. Doktorlar, idari personelin performansını artırmak için hastane yönetiminin çabalarına ve katkılarına yardımcı olmalı ve onları desteklemelidir. Doktorlar sözlü olarak ve hareketleriyle personele cesaret vermelidir.

Tıbbi personel, algılanan eksikliklerden dolayı insanlara baskı yapmak yerine kalite güvence metodlarına yardım etmelidir. Bir hastanenin daha etkin ve verimli çalışabilmesi için bu hastanede görev yapan doktorlara büyük görevler düşmektedir. Doktorların hasta bakım faaliyetlerini izleyip, bu prosedürleri sürekli gözden geçirerek hasta bakım kalitesini negatif yönde etkileyen problemleri, yönetime bildirmesi gerekmektedir. Böylece doktorlar tarafından sağlanan bir geri besleme ile kalite güvence programı takviye edilmiş olur.

Hastanenin organizasyon yapısı içinde hasta bakım kalitesini yükseltmek için en üst yöneticiden, doktorlara ve hemşirelere kadar

herkes yüksek bir performans göstererek yardımcı olmalıdır. Organizasyon içindeki bütün bölümlerin birbirleri ile ilişkili olduğu göz önüne alınırsa, herhangi bir bölümde meydana gelen bir aksaklığın tüm organizmayı etkileyeceği kolayca anlaşılır. Bilindiği gibi bir zincirin gücü, onun en zayıf halkasının gücü kadardır. Verimli ve yüksek kaliteli bir hastane yönetimi için yönetim kurulu, işletme yönetimi ve tıbbi personel arasındaki ilişkinin çok iyi olması ve birbirlerini desteklemeleri gerekir. Sonunda ulaşılabilecek olan en büyük ödül ise kuşkusuz tatmin edilmiş olan hastalar olacaktır.

Bu sonucu elde etmek için hastanede yöneticilerin toplam kalite konusunda özel olarak eğitilmesi, grupları tanımalarının sağlanması, kendilerine sorunları çözme yöntemleri ile müşteri-tedarikçi ilişkilerinin öğretilmesi ve kalite yönetimi ile ilgili araçların tanıtılması lazımdır[9].

TKY orta kademedeki yöneticilere[10] de görevler yüklemektedir[11]. Orta yöneticiler ve onların altındakiler, hastanedeki olguların doğru belirlenmesinden sorumlu olup, diğer bölümlerle iletişim ve çapraz fonksiyon yönetimini sağlamak, görevleri arasındadır.

TKY anlayışının temel taşlarından biri üst yönetimin inancıdır. Üst yönetimin insan kaynaklarına önem vermesi ile pekçok sorun halledilebilir. Bu da, hiyerarşinin azaltılması ve yatay örgütlenme ile birlikte, herkesin kendini göstermesi için gerekli ortamın hazırlanmasıyla mümkün olabilir[12]. Bu sebeple üst yönetimin[13] kalite kontrolünü ve toplam kalite kontrolünü şirketteki herkesten daha iyi öğrenmesi, TKK konusundaki politikaları oluşturması, uzun vadeli hedefleri belirlemesi ve kalite kontrolde liderlik görevini üstlenmesi büyük önem arzeder. Üst yöneticilerin kalite kontrolünü kavramaya başlayıp, politikalar belirlediği ve liderlik görevini üstlenmeye başladığı zamandan, bu politikaların doğrudan iş üreten çalışanlara yayılmasına kadar geçen sürenin 3 ila 5 yıl arasında değiştiği tahmin edilir. Bu nedenle uzun vadeli düşünme ve sabır, devamlılık anlayışıyla birlikte gereklidir.

Kalite kontrol eğitimi düzenli seminerler yoluyla başlamalıdır. Düzenli seminerler yoluyla eğitim toplam eğitimin 1/3 ile 1/4' ünü oluşturmalı, eğitimin geri kalan kısmı amirin astlarını eğiteceği günlük çalışma şeklinde yürütülmelidir. Eğitimin bir şekli de yetki vermektir. Eğitime yapılan harcama kârlı bir yatırım olup 100 ila 1000 katı arasında kazanç sağlayabilir.

---

[9] Yıldız, G., ***İşletmelerde Toplam Kalite Yönetimi, Toplam Kalite Yönetimine Geçişte Stratejik Bir Yaklaşım***, Sakarya Üniv. Matbaası, Sakarya, 1994, s. 25.
[10] Ishikawa, K., ***Toplam Kalite Kontrol***, KalDer, 1997, s. 23.
[11] Aynı eser, s. 133-138.
[12] AR-Kom, ***TKY'nde Türkiye Perspektifi***, İstanbul, 1994, s. 72.
[13] Ishikawa, K., Aynı eser, s. 127-130.

Kalite kontrol uygulamalarının planlandığı şekilde yürütülüp yürütülmediğini denetlemek de çok önemlidir. Bunun için, gerekli bilgiyi düzenli olarak sağlayacak ve üst yönetime geri bilgi verebilecek bir sistem kurmak gerekir. Denetimden genel müdür veya en yüksek yetkiye sahip biri sorumlu olmalıdır, aksi halde istenen sonuç alınamaz.

Üst yöneticiler, şirketin hizmet sunmak istediği grupları ve üretim maliyeti, satış hacmi ve kâr miktarına göre ürüne ne gibi nitelikler vermek istedikleri konularında kesin hedef ve çizgiler belirlemelidir.

İstatistiksel Proses Kontrolü

İstatistiksel proses kontrolü, muayene yolu ile % 100 kalite güvencesi sağlanamaması nedeni ile ortaya çıkmıştır. Burada amaç, üretilen ürünü kontrol etmek yerine, ürünü üreten sistemi kontrol etmektir. Üretilen ürünün özellikleri onu üreten prosesin bir fonksiyonudur, diğer bir ifade ile, proses ile ürün arasında bir sebep-sonuç ilişkisi vardır. Eğer tüm proses değişkenleri kontrol altına alınabilirse, ürünün özellikleri de kontrol altına alınmış olur[14].

İyi bir organizasyon ve yönetim tarafından desteklenen bir istatistiksel proses kontrol metodu ile hizmet üretimi için gerekli olan proses transformasyonu esnasında kalitenin kontrolü yapılmaktadır. İstatistiksel proses kontrolü sadece bir araç olmayıp, aynı zamanda kalite problemlerine sebep olan değişkenliklerin azaltılması için bir stratejidir[15]. İstatistiksel proses kontrolünün iyileştirilebilmesi için uygulamadan sonra prosesin geliştirilmesi gerekmektedir[16]. Japonların Kaizen adını verdikleri sürekli iyileştirme bu düşünce ile oluşmaktadır. Sürekli geliştirme (Kaizen) iki aşamalı bir süreçtir.

Birinci aşama prosesin stabil hale getirildiği durumdur. Bu aşamanın safhaları “Standartlaştır - Uygula - Kontrol et - Önlem al” dır. Bu çevrim sağlanıp, prosesde stabilizasyon gerçekleştirildikten sonra prosesde gelişmeyi ve yenilenmeyi sağlayacak olan döngü (Planla - Uygula - Kontrol et - Önlem al) devreye girmektedir. Bu iki çevrim asla sonu olmayan bir döngüdür.

Böyle bir sistemin kurulabilmesi için kurumdaki herkesin katılımı gerekmektedir. En tepe yöneticiden en alt kademedeki çalışana kadar kurumdaki her bir birey katılmadıkça sistemin başarılı olması mümkün

[14] Kavrakoğlu, İ., ***Kalite Güvencesi ve İSO 9000***, KalDer Yay., 1996, s. 17.
[15] Oakland John S., Followel Roy F., ***Statistical Process Control***, 1992.
[16] Oakland John S., ***Total Quality Management***, Nichols Publishing Company, 1989.

değildir. Ayrıca konumu ne olursa olsun çalışan herkesin hatalarını açık yüreklilikle itiraf etmesi gerekir. Ancak bu durumda sistemdeki hatalar tespit edilip, önlemler alınabilir.

Dr. Deming, yönetimin gözönünde bulundurması ve uygulamasını istediği görüşlerini kendi adı ile anılan "14 ilke ve 7 ölümcül hastalık" başlıkları altında toplamıştır[17]. Bunlar:

Amaçlarda sebat yetersizliği, kısa vadeli kârlara önem verme, performans değerlendirmede biner takdiri veya yıllık gözden geçirme, yönetimin değişkenliği, görünen rakamları kullanarak yönetim, aşırı tedavi maliyetleri ve aşırı taahhüt maliyetleridir.

14 İlkenin Hastaneye uyarlanması:

Dr. Deming kalitenin mükemmelleştirilmesi için yöneticilere düşen yükümlülükleri aşağıdaki 14 madde ile sıralamaktadır.

1. *Hizmet için gerekli amaçların tutarlılığının tespiti ve sürekliliğinin sağlanması*: Kaynakların, yenileme ve yönlendirmede kısa dönemde elde edilecek avantajlar yerine işletmenin ve müşterilerin uzun dönemdeki beklentilerini gözönüne alması;

Hastaya hizmetteki amacın ve hizmet sırasında uygulanılan işlemlerin anlatılması; Bir yıl için hizmet ile ilgili özel standartların belirlenmesi ve ayrıca bunun beş yıl için yapılması; Hizmet edilecek hastanın tanımlanması; Amaçta tutarlılık sağlanması; Belirlenmiş bir maliyetle en iyi hizmeti vermek için yeniliklerin yapılması; (Yeni ustalıkların kazanılması, personelin yeniden eğitilmesi, hastanın tatmini, yeni tedaviler, yeni metodlar gibi gelecek ihtiyaçlarının planlanması.); Kaynakların, teçhizatın onarımı ile mobilya ve demirbaş eşya alımında kullanılması; Ofis içindeki üretime yeni desteklerin sağlanması; Yönetim kurulu başkanı ile yöneticilerin amaçların sürdürülebilmesinden sorumlu olması; Bu amaçların hizmete, hastaya ve halka yansıtılması.

2. *Yeni fikirlerin hastaneye adapte edilmesi ve kalite bilincinin oluşması:* Şu anda yeni bir ekonomik çağ içinde bulunmaktayız. Kusurlu ürünün belirli bir oran dahilinde kabul edilebileceği hata seviyesi, işe

[17] Aguayo, R., (Çev. Kaan Tunçbilek), ***Dr. Deming Japonlara Kaliteyi Öğreten Amerikalı: Japon Mucizesinin Mimarı***, İstanbul, Form Yay. 1994, s. 134-237.

uygun olmayan malzemeler, işi bilmeyen, soru sormaya korkan çalışanlar, yönetim hataları, modası geçmiş eğitim metodları, uygun ve etkin olmayan denetimler ile bu çağa ayak uydurma imkânı bulunmamaktadır. Yönetim kurulu ve hastanenin üst düzey yönetimi, hizmet eğitimini taahhüt ederek bu yeni fikirleri uygulamak için gerekli olan kaynakları kullanmalıdır. İlk yapılacak iş, müşterinin beklentilerini karşılayacak ihtiyaçların neler olduğunun belirlenmesidir. Değişen kalite anlayışını ortaya koyan fikirler şöyle özetlenebilir:

- "Müşteri" kavramı sadece hastanede yatan hasta ile sınırlı olmayıp, hastanede çalışan doktorları, hastanede yatan hastanın yakınlarını ve hastane ile ilişkisi olan tüm kişileri kapsamalıdır.

- Her bir müşteri gurubunun istek ve ihtiyaçları ayrı bir kalite ihtiyaç listesi oluşturur. Bu listelerin hiçbiri gözardı edilmemelidir.

- Yöneticiler genellikle yüksek kalite ve maliyet arasında optimum noktayı yakalamaya gayret etmelidir.

- Kalitede hedef sadece belirlenen standartlara uygunluk olarak kabul edilmemeli, sürekli geliştirme bir politika olarak benimsenmelidir.

- İşbirliği her zaman rekabetten daha faydalıdır. Rekabetçi yaklaşım kazanma ve kaybetme kavramlarını ortaya getirir. Halbuki işbirliği yaklaşımı "kazanma ve kazanma" durumunu verir. Bu yaklaşımın yayılması ile işin yapıldığı birimden halka kadar herkes kazanır.

3. *Denetleme şeklindeki kalite kontrolüne güvenmekten vazgeçmek, bunun yerine istatistik teknikler kullanan proses kontroluna yönelmek daha iyidir*: Denetleme ile kalite kontrolü ürün üzerine kurulu bir kontroldür. Bu nedenle hastanede yatan bir hastanın enfekte olması veya yanlış tedavi edilmesi gibi oluşan zararlar denetleme şeklinde yapılan bir kalite kontrol ile ortadan kaldırılamayabilir. Kalitenin düzeltilebilmesi için ürünün denetlenmesinden ziyade sistemin, yani prosesin denetlenmesi veya kontrolü yapılmalıdır. İyi bir proses kontrol sağlandıktan sonra prosesi geliştirme çalışmaları gerekmektedir.

4. *Etiket fiyatına göre satın almadan vazgeçerek, toplam maliyeti azaltmak*: Bunun için çok miktardaki tedarikçilerin sayısının azaltılması uygun olur. Kalite ile entegre bir değerlendirme olmadan fiyatın tek başına bir değeri yoktur. Bu nedenle tedarikçileri istatistiksel kalite konusunda cesaretlendirmek gerekir. Satın alımlarda etiket fiyatının göz önüne alınmaması, özellikle sağlık bakımı gibi insanların hayatları ile ilgili ilâçlar ve benzeri kalemlerin alımında çok önemli olmaktadır. Sağlık

bakımından satın alma konusunda tıp enstitütüleri tarafından tespit edilen en önemli kriter teknoloji olarak belirlenmiştir. Parçaların montaj maliyeti ve yaşam ömrü de seçimde önemli bir kriter olarak dikkate alınmalıdır. Satın alınacak firmanın seçiminden önce satıcılarla ilgili olarak iyi bir istatistiksel kontrol uygulanmalıdır. Uygun bir kalite ölçümü yapmaksızın, hizmetin fiyatı hiç bir anlam ifade etmez. İlk olarak kalite ölçümünün çok iyi yapılması gerekmektedir. Bu şekilde iyi bir kalite ölçümü ve fiyat belirlemesi yapılmazsa işletme en düşük teklife doğru sürüklenir, bu durumda düşük kalite ve yüksek maliyet kaçınılmaz bir sonuç olur.

Kalitenin uygun ölçümlerinin oluşturulması, satıcı sayısının azaltılmasını gerektirir. İstenilen kaliteye ulaşmak için gerekli olan tüm faktörleri sağlayan satıcıyı bulmak ve bu satıcılar ile çalışmak gerekmektedir.

5. *Üretim ve hizmet sisteminin sürekli geliştirilmesi ve ileriye doğru götürülmesi* : Bir hastanedeki en önemli hedeflerden biri sürekli geliştirme olmalıdır. Yönetim sürekli gelişme anlayışı içinde statik yönetim anlayışını terkederek dinamik bir yapı kazanmalıdır. Yani Deming çevrimi adı verilen ‘Planla-Uygula-Kıyasla-Düzeltici Tedbirleri Al” döngüsü uygulanmalıdır. Bu çevrimin son iki maddesi müesseseye dinamik bir özellik kazandırır. Burada amaç sabit bir kalite seviyesine ulaşmaktan ziyade sürekli bir iyileştirmeyi gerçekleştirmektir. Bu amaca ulaşabilmek için bu döngüyü sürekli tekrarlamak gerekmektedir.

6. *İş ile ilgili daha derinlemesine ve ayrıntılara inen bir eğitim programının yapılması*: Hastaneler için eğitim programlarına yer vermek ve bu tip eğitim programlarına destek vermek özellikle doktorlar ve hemşirelerin eğitimi için oldukça faydalıdır. Hemşireler için pratik eğitim, hemşire ders programlarının bir parçasını teşkil etmektedir. Ayrıca tıp öğrencileri de mezun olmadan önce son yıllarında rotasyona tabi tutularak tüm bölümlerde pratik yapma imkanı bulmalıdır. Bilhassa hemşireler için, hasta ile direk bir iletişimde bulunmasalar bile hastanın nasıl yataktan kaldırıldığını, nasıl iğne yapıldığını veya bunun gibi olayları izlemeleri bile onlara oldukça büyük bir tecrübe kazandıracaktır. Bu tecrübe eksikliği nedeniyle yapılan hatalar oldukça fazla olmaktadır. Kalitede sürekli bir gelişmenin sağlanabilmesi için sadece doktor adayları ile hemşirelerin değil, tüm birimlerde bulunanların eğitilmesi gerekmektedir. Bunun için :

Özel öğretmen kavramını geliştirmek, hizmet içi eğitimi artırmak, çalışanlara istatistiksel kalite kontrol metodlarını öğretmek, bütün işlerin tam olarak nasıl yapılacağını tanımlamak, çalışanlar istatistiksel proses kontrolunü tam olarak uygulamaya başlayana kadar eğitime devam etmek gerekir.

7. *Denetleme sisteme ait olmalı ve yönetimin sorumluluğunda bulunmalıdır*: Denetçi, çalışanlara yardım edebilmek için zamana ihtiyaç duymalı, çalışanlara amaçlarının ne olduğunu anlatabilmelidir. Denetçilere, hastalarla ilgili araştırma sonuçlarının nasıl kullanılacağı da öğretilmelidir.

8. *Korkunun ortadan kaldırılması gerekir*: Açık, iki yönlü ve cezalandırmadan uzak bir haberleşme ortamı yaratılarak örgüt içindeki korkunun azaltılması lâzımdır. Soru sorma korkusundan ve rapor hatalarından kaynaklanan parasal kayıplar çok büyük boyutlara ulaşabilir. Korku, bir hastanede kalite kontrol sistemindeki hataların belirlenmesindeki en önemli engellerden biridir. Hemşirelerde ve hastanede çalışan diğer profesyoneller üzerinde hata yapma korkusu bulunmaktadır. Meselâ ilaç dozajının yanlış verilmesi, yanlış bir X ışın uygulanması gibi tipik olan bazı örnekler verilebilir. Çalışanların, yaptıkları hataları cezalandırılma korkusu ile itiraf etmemelerinden dolayı, yapılan bu hatalar kayıt dışı kalmakta ve saklanmaktadır. Aslında bu hataların bilinmesi kalitenin yükseltilmesi açısından çok önemlidir. Hastane içindeki diğer bir korku tipi ise organizasyon içindeki değişimdir. Örnek olarak, bilgisayar korkusu yüzünden yeni makina ve techizatlara karşı gösterilen direnç, verilebilir. Organizasyon içinde doktorlar ve doktor olmayanlar gibi çalışanlar arasındaki sınıf farklarının ortadan kaldırılması gerekir. Dedikodunun ortadan kaldırılması lâzımdır. Sistemdeki problemlerle ilgili olarak çalışanlarla ilgili suçlamaların durdurulması gerekir. Yönetim, sistemdeki hatalardan doğan problemleri üstlenmelidir. Kişiler rahatça öneride bulunabilmek için kendilerini güvende hissetmeli ve yönetim de bu önerileri değerlendirmelidir. Eğer bir işletmede, çalışanlar çalışma sırasındaki problemlerle ilgili olarak düşünmezlerse ve bu konuda kendi önerilerini ortaya koymaya cesaret edemezlerse, o işletmenin verimli çalışması ve sistemin gelişmesi çok zor olur.

9. *Bölümler arasındaki engellerin ortadan kaldırılması gerekir*: Çeşitli bölümlerle ilgili problemlerin öğrenilmesi, bunun için personelin

ilişkili bölümlerde değişimli olarak zaman zaman görev alması faydalı olur.

10. *Sayısal slogan ve hedeflerin ortadan kaldırılması ve çalışanların daha iyiye ulaşabilmek için ikna edilmesi gerekir:* Eğitim ve yönetimin desteği ile birlikte uygulanmadığı sürece, amaçların ve sloganların kullanılmasından kaçınılması uygun olur. Çalışanların performansını artırabilmek için, yönetim kendi başarılarını sergilemekten ziyade, çalışanlara yardımlarından dolayı saygı duymalı ve onların çalışmalarının ne kadar faydalı olduğunu onlara söyleyerek motivasyonlarını artırmalıdır. Çalışanlar genellikle bu 14 önemli nokta ile ilgili olarak yönetimin neler yaptığını bilmek isterler.

11. *Genellikle gün boyunca ölçülen kotalardan meydana gelen iş standartlarının etkisinin çok yakından incelenmesi gerekir:* Bu standartlar kaliteyi önemsiyorlar mı, yoksa sadece kişinin işi daha çabuk yapmasını mı sağlıyorlar? İş standartları sadece miktar değil, kalite üretmelidir. Tekrarlı işlerin ve hataların, ele alınması ve işlerin daha iyi yapılması için çalışanlara yardım etmenin hedeflenmesi çok daha yararlıdır. Çalışanlar için, çalıştıkları organizasyonun amacını anlamak ve yaptıkları işle bu amaç arasındaki ilişkinin ne olduğunu bilmek çok önemlidir.

12. *İstatistiksel tekniklerle ilgili geniş bir eğitim programı hazırlanmalıdır:* Bu teknikleri çalışanların işlerinde kullanabilecekleri en basit hale getirmek ve onların bu teknikleri kullanarak sistematik yollarla bilgi toplamalarını sağlamak lâzımdır. Bu çeşit hizmet eğitimleri organizasyonun personel fonksiyonundan ziyade yönetim fonksiyonu ile bağlantılı olmalıdır.

13. *Çalışanların yeni ustalıklar kazanabilmeleri için çeşitli 'yeniden eğitim programlarının' yapılması uygun olur:* Çalışanlar gelecek ile ilgili olarak kendilerini emniyette hissetmek isterler. Bu nedenle onlara yeni gelişmeleri öğretmek, bu özgüveni vermek açısından çok önemlidir.

14. B*u transformasyonun tamamlanması için her kesin katılımının sağlanması lâzımdır:* Kalite konusu, yalnızca kalite bölümünün problemi olmamalı, o hastanede çalışan tüm personel tarafından benimsenmeli ve hükümete ait bir denetçi gurubu veya bir

özel kuruluş tarafından yapılan denetlemeler, asla kalite kontrol olarak kabul edilmemelidir.

SONUÇ

Günümüzde değişen tüketici ihtiyaçlarını karşılama amacındaki hizmet işletmeleri, herşeyden önce kaliteyi esas almak zorundadır. Çünkü, kalite sözcüğü her alandaki iyileştirmeyi hedefler. Hizmet kalitesi, bir işletmenin müşteri beklentilerini gerçekleştirmesi ile ifade edilebilir. Müşteri beklentileri tatmin edilmiş ise hizmet tatminkârdır. Bu bağlamda, hizmet sektöründe kalitenin gerekleri yerine getirilirse, o işletmenin kâr etmek için ayrıca çaba sarfetmesine gerek kalmıyacaktır.

KAYNAKLAR

Aguayo, R., (Çev. Kaan Tunçbilek), ***Dr. Deming Japonlara Kaliteyi Öğreten Amerikalı: Japon Mucizesinin Mimarı***, Istanbul, Form Yay. 1994.

Alpugan, O., "Sağlık Hizmetlerinin Ekonomik Açıdan İncelenmesi", ***Karadeniz Tek. Üniv. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi***, C. 1, S. 2, 1984.

AR-Kom, ***TKY'nde Türkiye Perspektifi***, Istanbul, 1994.

Geçikligün, M., "Hastanelerde Maliyet Hesapları ve Maliyet Analizleri",

Yayınlanmamış Doktora Tezi, İ.Ü. İşletme Fak., İstanbul, 1977.

Ishikawa, K., ***Toplam Kalite Kontrol***, KalDer, 1997.

Japon Standartları Enstitüsü, ***ISO-8402***.

Kavrakoğlu, İ., ***Toplam Kalite Yönetimi***, KalDer Yay., Rekabetçi Yönetim Dizisi, No: 3.

Kavrakoğlu, İ., ***Kalite Güvencesi ve ISO 9000***, KalDer Yay., 1996.

Mitra, Amitava, ***Fundementals of Quality Control and Improvement***, New York, Macmillan Publishing Company, 1993.

Mortan, K., Tokgöz, T., ***Sağlık Ekonomisi ve Eğitimi***, Ankara, 1984.

Oakland John S., Followell Roy F., ***Statistical Process Control,*** Butterworth Heinemann, 1992.

Oakland John S., ***Total Quality Management***, Nichols Publishing Company, 1989.

Turan, 1988, 1-2, Crosby,1979, ASQC.

Yıldız, G., ***İşletmelerde Toplam Kalite Yönetimi, Toplam Kalite Yönetimine Geçişte Stratejik Bir Yaklaşım***, Sakarya Üniv. Matbaası, Sakarya, 1994.