

SENDİKALAR VE EKONOMİ POLİTİKASI: BATI DENEYİMİ VE ÜLKEMİZ AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME

Asım YÜCEL*

ÖZET

Bu çalışmada, piyasa ekonomisine dayalı ülkelerde sendikaların ulusal ekonomi politikasının oluşumuna ve yönetilmesine hangi alanlarda ve nasıl bir mekanizma ile katılabildikleri, A.B.D.'de dahil olmak üzere Batının bazı gelişmiş ülkeleri de örnek alınarak ana hatlarıyla incelenmiş ve Batı deneyiminin temel karakteristikleri özetlenerek, Türkiye'deki sendikal kuruluşların, Türkiye'nin daha önceki deneyimlerinden olduğu kadar Batı deneyiminden de yararlanarak enflasyon ve işsizlik gibi ana ekonomik sorunlarının çözümünde hükümetle işbirliği içine girmelerinin hem gerekli ve hem de yararlı olacağı görüşü savunulmuştur.

SUMMARY

In this study, we analyzed the possible ways and the mechanism that trade unions in a market economy could join and contribute in formulating and exercising of national economic policies, and the practical experiences of some advanced countries of the West including that of the U.S.A. Summarizing the basic characteristics of western practices we concluded that, trade unions in Turkey, taking account of the western experiences as well as their own ones in the past, might/and should cooperate with the government in solving such fundamental economic problems as inflation and unemployment in Turkey today.

1. SENDİKALARIN ULUSAL EKONOMİ POLİTİKASININ OLUŞUMUNA KATILMALARI

Batı Avrupa ülkelerinde sendikaların ulusal ekonomi politikasının oluşumuna katılmaları, Avrupa ekonomisinin II. Dünya Savaşı sonrası dönemde geçirdiği çeşitli aşamaların bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Ana hatlarıyla bu aşamalar: "imar ve iyileştirme", "tam istihdam ve ekonomik gelişme", enflasyonist baskıları da beraberinde getiren "aşırı istihdam" ve enflasyonla birlikte kendini gösteren "işsizlik" olarak özetlenebilir. Özellikle; enflasyon ve işsizlikle mücadelede, hükümetlerin sendikaların yardımını gerekli görmeleri sendikaların ulusal ekonomi politikasının oluşumunda etkin bir rol almalarını teşvik ederken, sendikaların "sosyalist ideoloji" lerindeki yumuşama da bu yönde elverişli bir ortam hazırlamıştır. Geçmiş deneyimleriyle sendikalar; ideolojik dogmatizmin demokratik rejimi ve sendikaları büyük boyutlu tehlikelere sürüklediğini görmüşler ve "reformist" kapitalizmin de tam istihdamı gerçekleştirmeye ve refah dev-

* *Uludağ Üniversitesi Balıkesir Mühendislik Fakültesi Öğretim Üyesi, Balıkesir*

letini kurmaya imkân verebileceğine inarak reformist kapitalizm altında da olsa "istikrarlı ve demokratik bir toplum düzeni" ni sürdürmeyi yararlı görmüşlerdir.

Sendikaların ulusal ekonomi politikasının oluşumuna katılmaları başlıca üç alanda kendini göstermektedir: a) ulusal ekonomi plânlarının hazırlanması, b) işgücü ve istihdam politikalarının tesbiti ve yönetimi ve c) gelir ve ücret politikalarının belirlenmesi.

Sendikaların ekonomik plânlama fikri karşısındaki tutumları genellikle olumlu olmuştur; çünkü plânlama fikri ideolojik yönden kendilerine ters düşmemektedir. Ancak plânlama çalışmalarının yönetim biçimi sendikaların bu çalışmalara etkin ve anlamlı bir şekilde katılmalarına imkân vermemektedir. Çünkü plânlamada görevli uzman personel geliştirilmiş ekonomik analize ağırlık verirken sendikalar plânlama sürecini "çeşitli çıkar grupları arasında bir pazarlık ve müzakere aracı" olarak değerlendirmektedirler.

İşgücü arzı ile işgücü talebi arasında bir denge sağlamaya ve istihdam seviyesini, genel ekonomi politikası araçları dışında arttırmaya yönelik önlemler bütünü olarak tanımlayabileceğimiz "işgücü ve istihdam politikası" nın oluşturulmasında ve yönetiminde; emek arzı yönünden: İşgücünün meslekler ve çalışma alanları arasındaki akıcılığının artırılması, emek talebi yönünden de çeşitli araç ve yöntemlerle istihdamı arttırmaya yönelik özendirici önlemler üzerine ağırlık verilir¹. Sendikalar hem işgücü politikasının oluşumuna ve hem de bu politikanın yönetimine katılabilmektedirler.

Özü itibarıyla, ücret ve fiat artışlarının kontrolünü amaçlayan "gelir ve ücret politikası", işçi-işveren-hükümet olarak üç tarafı yakından ilgilendiren ve her üçünün karşılıklı destek ve dayanışmasını gerektiren konuları ve önlemleri içerir². Olağanüstü durumlara özgü ve kısa süreli olması kaydıyla bu alanda sendikaların büyük ölçüde desteği sağlanabilmekte ve enflasyonla mücadelede etkin önlemler alınabilmektedir.

2. SENDİKALARIN ULUSAL EKONOMİ POLİTİKASININ OLUŞUMUNA KATILMA SÜRECİ VE MEKANİZMASI

Ekonomi politikasının oluşumunda sendikaların etkinliği endüstriyel ilişkiler alanında sağlanan "entegrasyon" ve "rasyonalizasyon" ile yakından ilgilidir. Entegrasyon, sendika içinde ve sendika ile diğer çıkar grupları arasında ortaya çıkan farklı çıkarların eşgüdümü anlamına gelmektedir. Rasyonalizasyon ise, politika oluşturulmasına katılmada etkinlik anlamına gelmekte olup, kurullara, örgütlenme ve mesleki uzmanlaşmaya dayanır.

Batının gelişmiş ülkelerinde "ideoloji" nin sendikalar için artık bir entegrasyon aracı olarak önemini yitirmesi "ortak çıkar" fikrinin benimsenmesine yol açmıştır. Böyle bir fikri değişme, sendikaların ulusal ekonomi politikasının oluşumuna katılmaları için elverişli bir ortam yaratmıştır. İdeolojinin eski önemini yitirmesi, aynı zamanda burjuva hükümetlerinin ve işveren sınıfının da ulusal ekonomi politikasının oluşturulmasında sendikaları bir işbirlikçi olarak benimsemelerine imkân sağlamıştır. Ayrıca, ideolojinin önemini yitirmesi sendikal hareketin tek bir şemsiye altında toplanmasına, sendikaların temel politika alanlarında ortaya çıkan acil sorunlarla ilgilenmelerine ve nihayet, sendikaların desteklediği sosyalist partilerin orta sınıf tarafından da benimsenip desteklenmelerine zemin hazırlamıştır.

Ulusal ekonomi politikasının oluşturulmasına sendikaların katılmasını teşvik edici sendikal yapıdaki değişme ve gelişmeleri başlıca şu başlıklar altında özetlemek mümkündür: "Endüstriyel sendikacılık", "entegre olmuş sendikacılık", "merkezileşmiş toplu sözleşme", "sendika-parti uyuşması", "işletme yönetiminin yasal olarak sendikaları tanıması" ve "istihdam koşullarının düzenlenmesi" dir.

2.1. Endüstriyel Sendikacılık

İşçilerin, mesleki esasa göre değil de sanayi esasına göre örgütlenmelerini ifade eden endüstriyel sendikacılık, sendikaların ulusal ekonomi politikasının oluşumuna katılması yönünden başlıca iki avantaj sağlamaktadır: Birincisi, endüstriyel sendikacılığın sektörel bölünmeyi minimize ederek sendikanın pazarlık gücünü arttırması; ikincisi de, endüstri veya işkolu düzeyinde kurulmuş olan bir örgütün ekonomi politikasının oluşumunda daha rasyonel bir temeli teşkil etmesidir. Bu açıdan bakıldığında İngiltere ve Fransa'ya

kıyasla endüstriyel sendikacılığın yaygın olduğu Avusturya, İsveç ve B. Almanya'da sendikaların ulusal ekonomi politikasının oluşumuna katılmada daha etkin bir rol oynadıklarını söyleyebiliriz.

2.2. Entegre Olmuş Sendikacılık

Entegrasyon, sendikal yetkilerin büyük ölçüde federasyon veya konfederasyon şeklindeki üst sendikal örgütlere göçerilmesi neticesi bu üst örgütlerin artan otoritesini yansıtan bir gelişmeyi ifade eder. Entegre olmuş sendikacılık ulusal ekonomi politikasının oluşturulduğu kurullarda tek ve güçlü bir ses halinde kendini ifade edebilmektedir. Bir ekonomide, merkezi rakip sendikaların sayısı, sendikaların işletme düzeyinde daha çok etkin oluşu, çalışma konseylerinin mevcudiyeti ve benzeri faktörler sendikal entegrasyonu (olumsuz yönde) etkileyen başlıca etkenleri oluşturur³.

2.3. Merkezileşmiş Toplu Müzakere

Merkezileşmiş toplu müzakere veya sözleşme, işçi sendikalarının "ekonomi düzeyinde" toplu müzakere ve sözleşme yapabilme durumunu ifade eder. Böyle bir gelişme, ulusal ekonomi politikasının oluşumunda sendikaların etkin bir rol oynamasına imkân sağlar.

2.4. Sendika-Parti İlişkisi

Sendika-parti ilişkisinin mevcudiyeti sendikaların ulusal ekonomi politikasının oluşumuna daha etkin bir şekilde katılmasına imkân verir. Sendika-destekli siyasal partinin iktidara gelmesi halinde, hükümet politikasını sendikaların etkilemesi ve hükümetin de takibedeceği politika için sendikalardan anlayış ve işbirliği beklemesi daha kolay olur.

Öte yandan; ulusal ekonomi politikasının oluşturulmasında etkin bir rol oynayabilmeleri için sendikaların, gerek işverenlerce ve gerekse hükümet tarafından yasal olarak tanınmaları ve bu alandaki rollerinin kabul edilmesi gerektiği gibi, çalışma koşullarının tesbitinde sendikaların ya toplu pazarlık ya da yasa ile yetki ve otorite sahibi olmaları da gerekir.

3. SENDİKALARIN ULUSAL EKONOMİ POLİTİKASININ OLUŞUMUNA KATILMASIYLA İLGİLİ BAZI ÖRNEKLER⁴

3.1. İsveç

İsveç örneği başlıca üç noktadan önem kazanmaktadır: a) İsveç'te kısmen işçi örgütleri tarafından formüle edilen, uygulanan ve yönetilen "aktif işgücü politikası" ulusal ekonomi politikasının en önemli yönünü teşkil eder, b) ulusal düzeyde imza edilen toplu sözleşmeler ücret politikasının başlıca aracı olarak kullanılır ve c) aktif işgücü politikası, fiat artışlarının büyük ölçüde ücret artışlarına yol açtığı bir "tam istihdam sonrası" ekonomik dönem içinde geliştirilmiştir.

3.1.1. Aktif İşgücü Politikası ve Sendikalar

İsveç'te İş ve İşçi Bulma Kurumu, bu kurumun yöresel şubeleri, eyalet emek kurulları ve istihdam daire ve temsilcilikleri birlikte aktif işgücü politikasını oluşturup uygularlar. Aktif işgücü politikasını koordine eden İş ve İşçi Bulma Kurumu'na sendikalar: Üç tanesi "LO" (İsveç İşçi Sendikaları Konfederasyonu) ndan, iki tanesi "TCO" (İsveç Maaşlı Personel Merkezi Örgütü) nden, bir tanesi de "SACO" (İsveç Merkezi Birlikler Konfederasyonu) ndan olmak üzere altı temsilci ile katılmaktadırlar.

3.1.2. Entegre Olmuş Sendikacılık ve Ulusal Ekonomi Politikası

İsveç endüstriyel ilişkiler sisteminin özelliğini taraflar arasındaki "entegrasyon" teşkil eder. Sistemin temeli, İşçi Sendikaları Konfederasyonu ile İşveren Sendikaları Konfederasyonu (SAF) arasında yapılan toplu müzakerelere dayanır.

Konfederasyona üye işçi sendikaları nihai otoriteyi ellerinde tutmakla ve toplu müzakere ve greve başvurmada bağımsız hareket edebilmekle beraber, bir sendikal üst örgüt olarak LO, üye sendikalar üzerinde önemli bir etkinliğe sahip güçlü bir konfederasyon durumundadır. İsveç işçi hareketlerini temsil

eden LO, bir taraftan işçi sendikacılığı hareketine merkezi bir yön verirken, diğer taraftan da ücret geliriyle geçinenlerin sosyo-ekonomik çıkarlarının korunup geliştirilmesi için "ekonomik ve endüstriyel demokrasi" ilkelerine göre işleyen bir toplum düzeni kurulmasında hükümet ve işveren kesimiyle işbirliği kurmaya yönelik bir işçi hareketini de yürütür.

Alt düzeyde yapılacak toplu sözleşmeler için bir çerçeve teşkil eden, ekonomi düzeyinde toplu müzakereler özü itibariyle, çeşitli ekonomik sorunların tartışıldığı bir iktisadi parlamento niteliğine sahiptir⁵.

"Fonksiyonel sosyalizm" olarak da ifade edilen İsveç sosyalizminin temelinde; güç dengesine inanca, sosyal ve ekonomik problemlerin çözümünde yıkıcı davranışlardan kaçınma, ekonomi alanında serbest rekabet ve devlet müdahalesinde pragmatist bir yaklaşım görüşü yer alır. Fonksiyonel sosyalizm niteliği gereği, işverenlere, sendikalarla ve hükümetle bir işbirliğine girdikleri takdirde bunun kendilerinin yokedilmesi pahasına olmayacağı konusunda bir güvence vermektedir.

3.2. Avusturya

Avusturya işçi sendikacılığı tecrübesi; ideoloji ve sınıf mücadelesi hareketinden "pragmatizma" ve "sosyal iş ortaklığı" hareketine bir dönüşümü temsil eder.

Avusturya ekonomi politikasının 1970'lerdeki ana sorunu; küçük ölçekli, aile işletmelerine dayalı, üretim teknolojisinin geri, kamu sanayi kuruluşlarının verimsiz, ithalâta kıyasla ihracatın çok düşük olduğu bir ekonomik yapıyı değiştirerek modernize etmek olmuştur. Böyle bir sorunun çözümü için de hükümet; emek teşvik yasası, yatırım fonu programları, kamu sektörünün gözden geçirilmesi, küçük işletmelerin birleşmelerini teşvik ve vergi indirimleri gibi önlemler olarak ekonomik yapıyı değiştirme ve ekonomik uyumu sağlama yoluna gitmiştir.

3.2.1. Aktif İşgücü Politikası ve Sendikalar

Ekonomideki temel yapısal değişme amacına paralel olarak, işgücünün çeşitli faaliyet alanları arasında akıcılığını teşvik etmek için "mesleki eğitim" çıraklara ve işsizlere olduğu kadar belki daha önemli olarak, düşük istihdam koşulları altında çalışan veya daha iyi bir işte çalışmak isteyenlerin "yeniden eğitimi" ne yönelik olma durumundadır.

İşgücünün yeniden eğitimi ve kendisini değişen koşullara uydurabilmesi için "işgücünü özendirme yasası" (1968) çıkarılmış, İş ve İşçi Bulma Kurumu takviye edilerek işgücü ile ilgili araştırma yapma, veri toplama ve tahminler yapma gibi görevleri de yerine getirmesi sağlanmış ve Sosyal İşler Bakanlığı düzeyinde yeni bir "Emek Piyasası Politikası Merkez Konseyi" (EPPMK) oluşturulmuştur. EPPMK, işçi-işveren-hükümet temsilcilerinden teşkil edilmektedir.

3.2.2. Entegre Olmuş Sendikacılık ve Ulusal Ekonomi Politikası

Avusturya İşçi Sendikaları Konfederasyonu (ÖGB), sosyalist, hristiyan sosyalist ve kominist gibi her çeşit siyasal ve ideolojik görüşlerin temsil edildiği güçlü bir merkezi sendikal üst örgüttür. Toplu müzakereler esas olarak "ÖGB" ye bağlı 16 işkolu sendikası tarafından yürütülmekle beraber sosyal politika konularında söz hakkı Konfederasyonundur. Ekonominin ve emek piyasasının yönetiminde, çeşitli sosyal grupları temsil eden "Odalar" sistemi de önemli bir rol oynar. Odalar bir nevi amme hukuku kuruluşları olup, sendikalara teknik uzmanlık sağlarlar.

Enflasyonist baskıların yeniden ortaya çıktığı 1957 yılında bir "Ortak Ücret ve Fiat Konseyi" kurulmuş, 1963 yılında da konseye bağlı olarak bir "Ekonomik ve Sosyal İşlerde Danışma Komitesi" oluşturulmuştur. Ortak Ücret ve Fiat Konseyi, Maliye Bakanlığının başkanlığında ÖGB ve Odalar Başkanlarından oluşmaktadır. Geniş açıdan bakıldığında Ortak Konsey ve Danışma Komitesi işçi-işveren-hükümet üçlünün ulusal ekonomi politikasının müzakeresinde kullandıkları bir araçtır.

3.3. Batı Almanya

Bugün B. Almanya'da ekonomi politikasına hakim olan görüşü, "sosyal piyasa ekonomisi ideolojisi" olarak ifade etmek mümkün. Bu görüş, sosyal amaçların gerçekleştirilmesine ve fırsat eşitliğinin yaratıl-

masına ağırlık veren bir serbest piyasa ekonomisini benimser. Sosyal piyasa ekonomisinde piyasa devlet ve sosyal gruplar tarafından, temsil edilen çeşitli faaliyet alanlarının bir eşgüdüm biçimini oluşturur⁶. Arz ve talep faktörlerinin ötesinde mevcut "değerler sistemi" nin de gözönünde tutulduğu sosyal piyasa ekonomisi; köşeleri "kişisel hürriyet", "ekonomik ve sosyal güvenlik" ve "ekonomik büyüme" amaçlarını temsil eden bir "mucize üçgeni" ne benzetilmektedir⁷. Alman sosyalistleri, sosyal problemlerin çözümüne artık sınıf mücadelesi açısından bakmamakta, kamulaştırma ve merkezi plânlama konularındaki dogmatik tutumlarını bırakarak; ekonomik büyüme, ekonomik güvenlik ve sosyal adaletin temini için devletin müdahale ettiği bir piyasa ekonomisini benimsemektedirler⁸.

3.3.1. İşgücü Politikası ve Sendikalar

Almanya'da emek piyasasının yönetimiyle ilgili başlıca kuruluşlar: "Federal Emek Enstitüsü", bu enstitüye bağlı "İstihdam Araştırma Enstitüsü", Alman İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DGB) bünyesinde ayrı olarak kurulmuş olan "Ekonomik Araştırma Merkezi" ve "Alman Üretkenlik Merkezi" dir.

Federal Emek Enstitüsü, işçi-işveren-kamu iktisadi teşebbüslerinin temsilcilerinden oluşan ortak bir kuruluştur. Kuruluşun amacı; işsizlik yardımı programlarını ve genel olarak işe yerleştirme faaliyetlerini yürütmek, özel olarak yetişkin işçilerin "yeniden eğitimi" ve kadın ve sakat işçilere iş bulmaktır. İstihdam Araştırma Enstitüsü ise, işgücü piyasası analizleri yaparak, ekonomik büyümeye paralel olarak işgücü ile ilgili global ve sektörel gelişmeleri, mesleki istihdam yapısındaki değişimleri, teknolojik değişimler ve bunların emek piyasası üzerindeki muhtemel etkilerini araştırıp gözler.

Ekonomik Araştırma Merkezi emek piyasası ve ücretlerle ilgili araştırma ve incelemeler yanında, işçi sendikalarına teknik yardımlarda bulunur. Bir araştırma, eğitim ve danışma merkezi olarak işlev gören Alman Üretkenlik Merkezi ise otomasyon, işletme etkinliği, emek piyasası, işgücünün yapısı ve işgücü potansiyeli, işgücünün eğitimi ve yeniden eğitim gibi konularda araştırma ve incelemeler yapar. Üretkenlik Merkezi'nin başkan ve yardımcısı ve kurul üyeleri, "birlikte karar alma" sisteminin uygulandığı teşebbüslerin idari kurullarından gelmektedir. Merkezin verilerini sendikalar güvenilir bir kaynak olarak kullanmakta ve işverenler de bunu olumlu karşılamaktadırlar.

3.3.2. Sendikalar ve Ulusal Ekonomi Politikası

Almanya'da sosyalist doktrinden vazgeçilmemekle beraber, değişimin başlıca aracı olarak "toplu pazarlık" kurumuna ağırlık veren bir görüş hakimdir ve toplum düzenindeki değişimin tedrici olması fikri benimsenmektedir.

Sendikaların amaçladığı ekonomi politikasının temel ilkelerini: "tam istihdam, fiat istikrarı, optimal bir ekonomik büyüme, adil bir gelir ve servet dağılımı ve ekonomik kararlara işçilerin eşit ölçüde katılmaları, yatırımların plânlı bir şekilde kontrolü fakat rekabetin özendirici ve düzenleyici işlevlerinden yararlanılması..."⁹ şeklinde özetleyebiliriz. Böyle bir amaca ulaşılması için de özel olarak endüstrinin ve genel olarak da tüm ekonominin demokratize edilmesi öngörülmektedir. Endüstriyel ve ekonomisal demokrasinin gerçekleştirilebilmesi için de, işçiyi ilgilendiren ekonomik kararların alındığı her yerde – işyeri, işletme, teşebbüs ve tüm ekonomi – "birlikte karar alma" gerçekleştirilmelidir¹⁰.

3.4. İngiltere

İngiltere'nin 1970'lerdeki ekonomik durumu şu şekilde özetlenebilir: Genellikle tam istihdam veya tam istihdama yakın bir ekonomi; mevcut sürekli enflasyonist baskıyı önlemek için etkin bir politika arayışı; dış ticaret açıkları krizi ve düşük ekonomik büyüme. Takip edilen ekonomi politikası buna göre, üretkenliği arttırmaya ve yurt içi talebi kontrole yönelik bir karakter arz etmektedir.

3.4.1. Sendikalar ve Ekonomik Plânlama

İngiliz işçi sendikacılığı plânlama fikrini benimsemektedir. İngiliz İşçi Sendikaları Kongresi (TUC); tam istihdamı sürekli kılmanın, enflasyonu baskı altında tutmanın, dış ticaretle denge sağlamanın, Sterlin'in değerini korumanın ve ekonomik büyümenin serbest piyasa koşulları altında aynı zamanda gerçekleşmesinin mümkün olamayacağını kabul etmektedir.

İngiltere'de ekonomik plânlama II. Dünya Savaşı sonu dönemde, endüstrinin modernize edilmesi gayretleriyle başlamış ve ilk olarak 1962 yılında bir "Ulusal Ekonomik Kalkınma Meclisi" (NEDC) kurulmuştur. İşçi-işveren ve hükümet temsilcilerinin oluşturduğu bir ortak kuruluş olan NEDC ekonominin ana sektörleri için plânların eşgüdümü ve tahminlerin yapılmasında etkin bir rol oynamış ve Ekonomik İşler Bakanlığının kurulmasıyla plânlama alanında daha ziyade bir tartışma ve değerlendirme işleri görmeye başlamıştır.

Ekonomik plânlama alanında fonksiyon ifa eden bir diğer kuruluş veya kuruluşlar topluluğu "Ekonomik Gelişme Komiteleri" dir (EDC). EDC'ler 24 işkolunda, işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinin birlikte oluşturdukları ortak kuruluşlardır. EDC'ler endüstrilerin rekabet gücü ve etkinlikleri üzerine raporlar hazırlamakta ve NEDC'ye önerilerde bulunmaktadır.

3.4.2. Sendikalar ve İşgücü Politikasının Yönetimi

İngiltere'de işgücü politikasının yönetimi ile ilgili başlıca kuruluşlar: "Endüstri Eğitim Kurulları", "İşgücü Hizmetleri Komisyonu" ve bu komisyona karşı sorumlu "Eğitim Hizmetleri Kurumu" ile İş ve İşçi Bulma Kurumu'dur. İlk üç kuruluş, işçi-işveren temsilcileriyle eğitimcilerden oluşan ortak veya karma kuruluşlardır. Kuruluşların amacı özü itibarıyla; eğitim yoluyla işgücünün verimlilik ve etkinliğini arttırmak, istek ve ihtiyaçlarına göre iş bulmada işçilere yardım etmek ve işgücü eğitiminin etkinliğini arttırmaktır¹¹.

3.4.3. Sendikalar ve Gelir Politikası

İngiltere'de gelir politikası ile ilgili kurumsal düzenlemeler 1950'lerin sonlarında başlar. İlk olarak 1965 yılında, bir "Ulusal Fiat ve Gelir Kurulu" oluşturulur ve ücret ve fiat artışlarından önce bir "erken uyarı" sistemi kabul edilir. İşçi-işveren ve bağımsız uzman üyelerden oluşan kurulun amacı; fiat istikrarını sağlamak için ücret artışlarını prodüktivite artışlarına bağlamaktır.

"Erken uyarı" sistemine göre, hükümet fiat ve ücret artışı ile ilgili istekleri gözden geçirmek ve gerekli görürse bu istekleri Ulusal Fiat ve Gelir Kurulu'na sunmak için bir aylık bir süreye sahiptir. Kurul da bu talepler hakkında karar vermek için üç aylık bir süreye sahiptir. Buna göre bireysel işletme veya sendikaların bu karar süresi içinde gönüllü olarak neticeyi bekleme ümit edilir. Kurulun kararı bağlayıcı değildir¹².

3.5. Fransa

Fransa, ulusal ekonomik çıkarların belirlenmesinde "Kutuplaşma" ya doğru gidişin en belirgin bir örneğini verir. Devlet bürokrasisi ve işveren kesimi ulusal ekonomi politikasının oluşturulmasında birlikte hareket etmekle beraber, devrimci bir tutuma sahip olan sendikalar ayrı bir davranış içindedirler.

Fransa'da sendikacılık hareketi birbirine rakip üç konfederasyondan kaynaklanmaktadır: Aşırı sol eğilimli "CGT" (Confederation Generale du Travail), ılımlı bir tutum izleyen "CFDT" (Confederation Française Democratique du Travail) ve sosyalist tendanslı "CGT-FO" (Confederation Generale du Travail-Force Ouvriere). Üye sayısı itibarıyla CGT birinci, CFDT ve CGT-FO ikinci plânda gelmektedir.

Fransız sendikacılığının belirgin özelliği, kapitalizmin karşısında vazgeçilmez devrimci tutumudur. Bu devrimci ruh, ister işveren olsun, ister devlet olsun, işçi sınıfının her türlü işbirliğine engel teşkil etmektedir. CFDT ve FO bir ölçüde ılımlı olmalarına rağmen yine de daha çok CGT'nin öncülüğünde yürütülen devrimci tutumdan fazla uzaklaşmak istememektedirler.

Öte yandan, Fransız işveren kesimi şimdiye kadar, "fabrikanın ailenin bir uzantısı olduğu" ve bu sebeple "eşit temsile" yer olmayacağı görüşünü sürdürmüştür. Endüstri ve hatta ekonomi düzeyinde işçi sendikalarıyla toplu müzakerelere girme gereği kabul edilmekle beraber, teşebbüs düzeyinde toplu müzakerelere şiddetle karşı çıkılmaktadır¹³. Bu sebeple Fransa'da toplu pazarlık nisbeten yeni olup ancak 1919 yılında yasal olarak kabul edilmiş ve yaygın bir uygulamaya geçiş 1950'lerde başlamıştır. Bugün işçi-işveren ilişkilerinde yasal düzenlemelere kıyasla toplu sözleşme yoluyla düzenleme ikinci plânda gelmektedir.

3.5.1. Ekonomik Plânlama ve Sendikalar

Fransa'da sendikaların ekonomi politikasının oluşturulmasına katılmaları "ulusal ekonomi plâni" aracılığıyla resmi bir hale getirilmiş ve sistematize edilmiştir. Sendikaların plânlama çalışmalarına katılmaları başlıca aşağıdaki organlar yoluyla sağlanmaktadır:

a) Ekonomik ve Sosyal Meclis: İşçiler dahil bütün sosyal grupların temsilcilerinden oluşur. İşlevi daha çok "danışma" niteliğindedir.

b) Plânlama Yüksek Konseyi: Diğer üyelerle birlikte işçi sendikaları temsilcilerinin de katıldığı bir organ. "Plânlama Komisyonu" Genel Başkanının bir danışmanı olarak işlev görür.

c) Modernizasyon Komisyonları: İşçi-işveren temsilcileriyle teknik uzmanlardan (kamu kesimi için) oluşur. Ekonominin ortak sorunlarıyla ilgilenen komisyonlarda işçi temsilcileri azınlıktadır. Komisyonların işlevi danışma seviyesinde kalmaktadır.

d) İşgücü Komisyonları: Yetkileri tavsiye ve danışma ile sınırlı olması yönünden diğerlerinin bir benzeri olan işgücü komisyonları işçi-işveren ve hükümet temsilcilerinin oluşturduğu 50 kişilik bir kuruluştur. Tüm ekonomi açısından işgücü ihtiyacı, vasıflı işgücü ihtiyacındaki gelişmeler, işgücü açısından bölgesel dengesizliklerin saptanması vb. konularda tahminlerde bulunur.

Ancak, uygulamada, gerek hükümet ve gerekse işveren kesimi plânları samimi olarak işçi sendikalarıyla tartışmak istemedikleri için gerçek temaslar işverenlerle devlet kesimi arasında yapılmakta ve üçüncü tarafı oluşturan işçi sendikaları etkin bir şekilde devreden çıkarılmaktadır. Bunun için de bir taraftan komisyonların işlevleri "danışma" düzeyinde sınırlanmakta, diğer taraftan da komisyonlar büyük tutularak işçi temsilcileri azınlığa düşürülmektedir.

3.5.2. Sendikalar ve İstihdam Politikası

Fransa'da işçi-işveren ve hükümet temsilcilerinin gerçekten bir araya gelip ulusal ekonomi politikasını müzakere etmeleri 1968 tarihli "genel grev" ile başlar. Genel grev neticesi yapılan "Grenelle Çerçeve Anlaşması" ile 1969 yılında yapılan başka bir anlaşma işçilere bir takım haklar tanıır. Buna göre, istihdam koşulları, meslek eğitim, yeniden eğitim, topluca işten çıkarmalar ve bunun neticesi işsiz kalan işçilerin yeniden istihdamı gibi konuları tetkik edip tartışacak bir "Ortak İstihdam Komiteleri" oluşturuluyor.

1968 genel grevi ücret politikası, sosyal güvenlik ve yönetim-sendika ilişkilerinin üç taraflı bir mekanizma ile ekonomi düzeyinde müzakere edilmesi olanaklarını da sağlamıştır.

Ancak, ideolojik bölünmeler, kapitalizm karşısında ideolojik şartlanma, personel ve örgütsel yetersizlik, endüstriyel ilişkilerin büyük ölçüde yasalarla düzenlenmiş olması, "otoritenin bölünmezliği" konusunda işverenlerin bağnaz tutumları, vb. nedenlerle sendikalar ulusal ekonomi politikasının "üç taraflı" müzakeresinde etkin bir ortam yaratamamışlardır.

3.6. Amerika

A.B.D.'nde, 1960'ların başından itibaren hükümetlerin, işçi sınıfının işbirliğini sağlamak için yeni bir takım girişimlerde bulduklarını görüyoruz. Örneğin, Başkan J.F. Kennedy döneminde ifadesini bulan "New Frontiers" (Yeni Hedefler), Başkan Jonnson döneminde bir slogan haline getirilen "Great Society" (Büyük Toplum) ve Carter yönetimi sırasında AFL-CIO ile imzalanan "Ulusal Anlaşma" (1979) bu girişimleri yansıtır. "Sınıf barışı" ve "sınıf işbirliği" ni gerçekleştirmede, emek, sermaye arasında bir işbirliği sağlanması ve bunun işçilerin, işverenlerin ve kamu temsilcilerinin oluşturacakları üçlü ortak kurullar aracılığıyla realize edilmesi düşünülmüştür¹⁴.

3.6.1. Sendikalar ve Ekonomi Politikası

Yukarıda sözünü ettiğimiz gelişmelere paralel olarak, hükümet görevlilerinin yönetimi altında, işçi-işveren ilişkilerine yönelik politikanın belirlenmesi ve koordine edilmesi yolunda çeşitli komite ve komisyonlar oluşturulmuştur. Bunların başlıcaları:

a) İşçi-İşveren Politikası Başkanlık Danışma Komitesi (President's Advisory Committee on Labour-Management Policy): 1961 yılında teşkil edilen Komite, 7'si sanayici işverenler, 7'si sendikalar ve 5 tanesi de uzman (kamuoyu temsilcisi) olmak üzere 19 üyeden meydana gelmekte idi. Komitenin amacı, geniş kapsamlı olup, teknolojik gelişme, işsizlik ve ekonomik büyüme sorunlarını incelemek ve aynı zamanda ülkenin genel refahı açısından genel ücret ve fiat artışlarını yönlendirmektir.

b) Ulusal İşçi-İşveren Paneli (Labour-Management Panel): 1962 yılında Kennedy tarafından oluşturulan panel, 6'sı işçi, 6'sı da işveren temsilcisi olmak üzere 12 kişiden oluşmaktaydı. Panel'in amacı:

"Federal Arabuluculuk ve Uzlaştırma Kurulu" başkanının isteği üzerine, özellikle ülkenin genel refahını ilgilendiren konularda çıkacak endüstriyel uyuşmazlıkların büyümesine mani olmak ve arabulma ve gönüllü olarak uyum sağlama yönünde takip edilecek yöntem üzerine tavsiyede bulunmaktadır.

c) Ortak İnceleme Komitesi (Joint Study Committee): 1963 yılında özellikle otomotiv sanayiine özgü olmak üzere, "Birleşik Otomobil Sanayi İşçileri Federasyonu" (UAW) ve General Motors, Ford Motor Co. ve Chrysler Corp. temsilcileri tarafından ortak olarak oluşturulmuş bir komitedir. Komitenin amacı, 1964 yılında yapılacak toplu sözleşme müzakerelerinin kesintiye uğrama tehlikesini minimize etmek için gerekli ortamı hazırlamaktır¹⁵.

d) Ulusal Prodüktivite Komisyonu (National Commission on Productivity): Nixon yönetimi sırasında 1971 yılında, yönetim, işveren ve işçi temsilcilerinin katılımıyla teşkil edilmiştir. Komisyonun temel görevi, vasıflı işgücü sıkıntısı çeken, işsizliğin yanısıra ücretlerin hızla arttığı inşaat sanayiini istikrara kavuşturmaktır.

e) Yine Nixon yönetimi sırasında aşağı yukarı aynı üçlü (yönetim, işveren, işçi) temsilcilerinden oluşan ve yönetime bir nevi danışma paneli teşkil eden: Yeni "Hayat Pahalılığı Konseyi" (The Cost Of Living Council), yeni "İşçi-İşveren Danışma Komitesi" (Labour-Management Advisory Committee) kuruluşları oluşturulmuştur.

f) Başkan Ford ve Başkan Carter zamanında da yukarıdaki komisyonların benzeri veya aynı teşkil edilmekle beraber, yeni bir gelişme olarak Başkan Carter yönetimi sırasında, 1979 yılında yönetimle Amerika'nın en büyük işçi konfederasyonu olan AFL-CIO temsilcileri arasında Avrupa sitali "Sosyal Sözleşme" ye benzer bir "Ulusal Sözleşme" imza edilmiş ve ücret-fiat politikasının oluşturulmasında yönetime yardımcı olmak üzere bir üçlü komite teşkili yoluna gidilmiştir¹⁶.

4. BATI TECRÜBESİ ve TÜRKİYE

Sendikalar ve ekonomi politikasının oluşumuna katılma açısından Batı ülkelerinin deneyimini ana hatlarıyla şu şekilde özetlemek mümkün:

- a) Genel olarak sendikaların ideoloji alanındaki radikal tutumlarını terkederek yumuşak ve uzlaşıcı bir tavır içine girmiş olmaları,
- b) Bazı istisnalar dışında, sendikaların tek ve güçlü bir üst örgüt altında toplanarak entegre olmaları,
- c) Sendikal örgütlenmenin mesleki alandan endüstri sendikacılığı alanına doğru gelişme göstermesi ve entegrasyonun ulusal ekonomi alanında sendikal üst örgütlere etkin bir söz hakkı sağlaması,
- d) İşsizlik ve enflasyon gibi çetin ekonomik sorunlarla karşılaşan hükümetlerin işçi sendikalarının yapıcı yardımına ihtiyaç duyması,
- e) İşçi sendikalarının sosyalist ideolojilerindeki yumuşama karşısında işverenlerin ve burjuva hükümetlerinin ulusal ekonomi politikasının oluşturulmasında sendikaları bir işbirlikçi olarak benimsemiş olmaları,
- f) Ekonomik plânlama, işgücü ve istihdamı, fiat ve ücret politikalarıyla ilgili inceleme, tedbirleri tespit etme ve politikaların yönetimi ile ilgili olarak, ekonomik koşulların gerekli kıldığı hallerde, danışma düzeyinde de olsa gönüllü olarak üç tarafın – işçi, işveren ve hükümet – ortak kurullar teşkil ederek ekonomik sorunlara çözüm aramaları.

4.1. Türkiye Tecrübesi ve Sendikal Yapı

12 Eylül 1980 askeri müdahalesi öncesinde Türkiye ekonomisi, siyasal istikrarsızlığın ve sosyal çalkantıların şiddetini arttırdığı sürekli ve hızlı bir enflasyonist baskı altında bulunuyordu. Nedeni ücret artışları olmasa bile sendikaların ücret artışı için başvurdukları direniş veya grev hareketleri enflasyonu şiddetlendirici bir etki yaratmaktaydı. Hükümetler enflasyon ve işsizlikle mücadelede sendikaların ve işverenlerin ortak destek ve anlayışını sağlayamıyordu. Çünkü mevcut sendikal yapı, örgütlenme ve politik görüş açısından buna imkân vermiyordu.

Türkiye'de sendikal örgütlenme alanında bir entegrasyon sağlanamadığı gibi takip edilecek sendikal politika açısından da bir yakınlaşma mevcut değildi. Mevcut sendikal işçilerin çoğunluğu, ılımlı bir politika izleyen Türk-İş'in çatısı altında toplanmakla beraber, devrimci sol bir görüşü benimseyen DİSK'in etkinliği gözle görülür ölçüde büyüktü. Mevcut sosyo-ekonomik düzene karşı olmayan, ancak toplumun çeşitli kesimlerinde iyileştirilmeye gidilmesini savunan; sınıfsal çatışmayı kabul etmekle beraber sınıfsal uyumsuzluğu şiddetlendirici gelişmelere karşı olan Türk-İş'in sosyal demokrasiye yönelik bir siyasal doktrini benimsemiş olmasına karşın, DİSK, mevcut sosyo-ekonomik düzeni değiştirmeyi bunun için de işçi hareketini "devrimci bir öze" kavuşturmayı amaçlayan radikal sosyalizm görüşünü benimsemekte idi¹⁻⁷.

4.2. Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Alanında Yeni Yasal Düzenlemeler

12 Eylül 1980 sonrasında, diğer bir çok alanlarda olduğu gibi endüstriyel ilişkiler alanında da yeni yasal düzenlemeler getirilmiştir. Eski 274 ve 275 Sayılı, Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi ile ilgili Yasa'lar yerine, 5.5.1983 tarihinde yeni "Sendikalar Kanunu" ve "Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu" çıkarılmıştır. Yeni yasaların getirdiği değişiklikler arasında iki tanesi konumuz açısından önemlidir:

a) Sendikal örgütlenme açısından, işyeri sendikaları ve federasyonlar kaldırılmış, sadece işkolu sendikaları ile konfederasyonların kurulması öngörülmüştür.

b) Sendikaların siyasi faaliyette bulunmaları ve siyasi amaç gütmeleri kesinlikle yasaklanmıştır. Nitekim 2821 Sayılı yeni Kanunun 37. maddesi "..... sendika ve konfederasyonlar siyasi amaç güdemeler, siyasi faaliyette bulunamazlar, siyasi partilerle ilişki kuramaz ve işbirliği yapamazlar ve bunlarla hiç bir konuda, hiç bir şekilde müşterek hareket edemezler....." demektedir.

Bu iki değişikliğin işçi-işveren-hükümet işbirliğinin sağlanması açısından önemli olduğu kanısındayız. Sendikaların sadece işkolu düzeyinde oluşturulması ve meslek esasına göre sendikalar kurulmasının önlenmesiyle Türkiye'de sendikal örgütlerin bölünmeleri önlenecek ve sendikal örgütler siyasi amaç güdemeyecekleri için tek bir merkezi örgüt halinde birleşeceklerdir.

4.3. Sendikalar ve Ulusal Ekonomi Politikası Nasıl Olmalı?

Bugün Türkiye'de temel olarak kabul edilen iktisat politikasına göre radikal sol veya sağ ideoloji bütünüyle reddedilmiştir. Sendikal kuruluşların takip edecekleri ekonomik ve siyasal görüşte sınıfsal mücadeleye yer yoktur. Sınıflar arasında çıkar çatışması değil çıkar ahengi esas olacaktır. Bu Batı sendikacılık hareketinin de bugün çeşitli deneyimlerden geçtikten sonra ulaştığı bir görüştür: Yani "Sosyal iş ortaklığı" dır. Sendikal hareketin gerisinde ideoloji yerine "ortak çıkar" veya "sosyal iş ortaklığı" esas olunca, sendikaların tek bir üst örgütün şemsiyesi altında toplanmaları mümkün olacaktır.

Enflasyon ve işsizliğin en önemli bir ekonomik sorunu oluşturduğu ülkemizde, işçi-işveren ve hükümet işbirliğine büyük bir ihtiyaç vardır. Batı ekonomilerinde böyle bir işbirliği ortamı çoktan doğduğuna göre, Türkiye'de benzer bir yakınlaşmanın olmaması için bir neden yoktur. Böyle bir işbirliği işçi-işveren ve hükümet temsilcilerinin katılacağı ortak kurullar oluşturularak sağlanabilir.

Sendikal yapının mesleki sendikacılıktan endüstriyel sendikacılığa doğru bir gelişme göstermesi ve entegrasyon, sendikalara ekonomi politikasının müzakere ve oluşturulmasına etkin bir şekilde katılmalarına imkân sağlayacaktır.

Esasen Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânında (1979-1983) da böyle bir durum amaçlanmıştı. Örneğin; "gelir ve fiyat politikaları çalışanlarla birlikte ve ekonomik yaşamda etkinliği olan kuruluşlarla sağlanacaktır" (Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı, s. 668). "Kalkınma plânının ve programlarının hazırlanmasında ve uygulanmasında ekonomik ve toplumsal politikaların oluşturulmasında, başta çalışanlar olmak üzere, toplumun değişik kesimlerine danışılacaktır" (s. 671). "Kamu kesiminde işçiler yönetime ve sorumluluğa etkin biçimde katılacaklardır" (s. 671).

Özetle: Atatürkçü görüş paralelinde Türkiye'de sendikal faaliyetlerin yeniden düzenlenmesi ve sendikal entegrasyonu sağlayıcı yapısal gelişmelerle sendikaların, işveren ve hükümet kesimiyle birlikte çetin ekonomik sorunların çözümünde etkin bir görev ifa etmeleri mümkün olabilecektir.

NOTLAR

- 1 Bertil Olsson, "Active Manpower in Sweden" (İçinde: Jack Barbash, Trade Unions and National Economic Policy, The John Hopkins Press, London: 1972, s. 6).
- 2 Asım Yücel, Emek Ekonomisi ve Endüstriyel İlişkiler, Ankara 1980, s. 264.
- 3 Avrupa'da sendikal entegrasyon konusunda bkz.: John P. Windmuller, "Concentration Trends in Union Structure: An International Comparison", Industrial and Labor Relations Review: Vol. 35, No. 1, Oct. 1981, s. 43-57.
- 4 Kaynak yetersizliği sebebiyle örneklerle ilgili bilgilerin çoğu 1970'li yıllara aittir.
- 5 Walter Korpi, "Industrial Relations and Industrial Conflict: The Case of Sweden" (İçinde: Labor Relations in Advanced Industrial Societies: Issues and Problems, s. 89-106, N.Y. 1980 Edited by Benjamin Martin and Everett M. Kassalow).
- 6 Jack Barbash, Trade Unions and National Economic Policy, Baltimore, John Hopkins Press 1971, s. 81.
- 7 Alfred Müller-Armach, "The Principles of the Social Market Economy" German Economic Review, Vol. 3, No. 2, 1965, s. 90-93.
- 8 Gaston V. Rimling, "The Economics of Postwar German Social Policy" Industrial Relations, Vol. 6, No. 2, Feb. 1967, s. 190.
- 9 Asım Yücel, a.g.e., s. 157.
- 10 Fritz Vilmar, "Wirtschaftsdemokratie, Theoretische und praktische Ansätze, entwickelt auf der Basis des gewerkschaftlichen Grundsatz-programms in der BRD" (İçinde: Industrielle Demokratie in Westeuropa Hamburg, 1975, s. 26-78. Edited by Fritz Vilmar).
- 11 Sir Denis Bornes, KCB. "The Reorganisation of Manpower Services in Great Britain". International and Labour Review, Vol. 113, No. 1, January-February 1976, s. 97-114.
- 12 Derek Robinson, "Implementing Incomes Policy" Industrial Relations, Vol. 8, No. 1, October 1968, s. 73-90.
- 13 Gerlinde Dörr und Peter Jansen, "Fransöşische Institutionen der Arbeitnehmer-vertretungen und ihr Verhältnis zur Mitbestimmungsproblematik" (Vilmar F., s. 180-194).
- 14 Robert J. Flanagan, "The National Accord as a Social Contract", Industrial and Labor Relations Review, Oct. 1980, Vol. 34, No. 1, s. 35-50.
- 15 A. Mkrtschian, the U.S. Labour Unions Today; Basic Problems and Trends. Moskow 1973, s. 68-110.
- 16 William T. Maye, "Presidential Labor-Management Committees: Productive Failures", Industrial and Labor Relations Review, Oct. 1980, Vol. 34, No. 1, s. 51-66.
- 17 Asım Yücel, a.g.e., s. 209-210.