

Sosyal Teoride Analitik Bir Eksen Olarak Uluslararasılaşma: Türkiye Endüstri İlişkileri Örneği

Transnationalization as an Analytical Domain in Social Theory: The Case of Turkish Industrial Relations

Taner AKAN¹

ORCID ID: 0000-0002-6010-7315

Makale Geliş Tarihi / Received : 11.03.2018

Makale Kabul Tarihi / Accepted : 30.05.2018

Öz

Günümüzde neo-klasik iktisadın ve neo-liberal siyasal paradigmanın firmalar üzerinde, uluslararası ilişkiler disiplininin ise ağırlıklı olarak devletler üzerinde yoğunlaşan teorik kapsamı nedeniyle ulusal-bölgesel-uluslararası ekonomi politikanın mikro-makro içerimleri bir bütün olarak açıklanmasında analitik sınırlılıklarla karşılaşmaktadır. Bu çalışmada, anılan analitik sınırlılıkların aşılması noktasında 'uluslararasılaşma' kavramı önerilmekte ve Türkiye endüstri ilişkileri kapsamında tartışılmaktadır. Çalışmada, bir sosyal bütünün oluşum, gelişim ve değişiminin yetkin bir şekilde açıklanabilmesinin bu bütünün yer aldığı ulusal, bölgesel ve uluslararası iktisadi ve siyasi çevrenin, bu çevrede etkileşime giren aktörlerin, aktörler arası güç ilişkilerinin ve bu ilişkileri düzenleyen kuralların indirgemeci bir yaklaşımla belirli bileşenleri ile değil tüm ana bileşenleri ve farkı boyutlardaki eşanlı içerimleri ile bir bütün olarak analize katılması gerektiği ve uluslararasılaşmanın sosyal teori açısından bu tür bir analiz için kullanılabilecek analitik bir eksen olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Uluslararasılaşma, sosyal teori, endüstri ilişkileri, Türkiye

Abstract

There have emerged certain analytical limitations in explaining national-regional and international political economy with its entirety as a result of the confinement of mainstream economics/politics and international relations analyses into the expectations and decisions of the firms and the states, respectively. In this paper, 'transnationalization' is suggested as an analytic domain to overcome this theoretical stalemate. The paper concludes, first, that the thorough explanation of a social unit cannot be made with the inclusion of its few constituencies from a reductionist perspective but with the inclusion of its all key variables with their national-regional and international environments, actors, power relations and rules from a holistic perspective, and second that the explanatory scope of transnationalization can be utilized to make such a complex analysis.

Keywords: Transnationalization, social theory, industrial relations, Turkey

Giriş: Kavramsal Çerçeve

Küresel ölçekte farklı trendlerin birbirleri ile çatıştığı belirsiz bir değişim döneminden geçilmektedir. Bir yanda bölgeselleşme ve uluslararasılaşma trendlerinin 2008-2009 küresel ekonomik resesyona kadar geçen dönemde yoğunluk kazandığı bir arkaplan diğer yandan ise bu trendlerin 2008-2009 küresel iktisadi resesyonu ve takip eden durgunluk dönemlerinin yarattığı bir ulusallaşma süreci karşımıza çıkmaktadır. Geçmiş-bugün arasındaki med-cezirin temel nedeni ekonomi-politik ekseninde biriken değişim dinamikleridir. Bu dinamiklerin ortaya çıkmasında etkili olan ana faktörlerden birisi ise sosyal teori alanındaki ana akım analitik yaklaşımların ulusal-bölgesel-uluslararası trendleri bir bütün olarak analize katan kapsayıcı

¹ Doç. Dr., İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, İngilizce İktisat Bölümü, taner.akan@istanbul.edu.tr

E-ISSN: 2651-4036 / © 2018 Journal of Management and Labour. This is an open access article.

Önerilen Atıf Biçimi / Recommended Citation: Akan, T. (2018). Sosyal Teoride Analitik Bir Eksen Olarak Uluslararasılaşma. *Yönetim ve Çalışma Dergisi*, 2(1), 15-35.

yaklaşımlar benimsemek yerine indirgemeci bir metodolojiyi tercih etmeleridir. Bu durum, mikro-makro trendler arasındaki etkileşimlerin ve bu etkileşimlerin yarattığı potansiyel risk alanlarının gözden kaçırılmasına neden olmuştur.

Örneğin, gerek küresel gerekse Euro bölgesi (Eurozone) ekonomik krizinin oluşum ve gelişiminde bölgesel ve uluslararası düzeylerde finansal riski ölçmek ve yönetmekle sorumlu bir kurumsal yapının olmaması önemli bir rol oynamıştır. Bu durumun temelinde ise ana akım iktisat literatüründe, neo-klasik iktisat, bir ekonomi-politik yapının işleyişinin bireylerin veya firmaların münferit bekleyişleri veya tercihleri olduğunun varsayılması ve yönetim kurumları dahil diğer tüm aktörlerin-kurumsal yapıların bağımlı değişken olarak kabul edilmesi veya analize katılmaması yatmaktadır. Bu anlamda, küresel ekonomik krizin belirginleştirdiği analitik olgulardan birisi sosyal dinamiklerin farklı düzey ve bileşenleri ile bir bütün olarak analiz edilmesinin gerekliliğidir. Anılan gereklilik sadece iktisadi alanda değil aynı zamanda uluslararası ilişkiler ve işletme gibi diğer sosyal bilimler disiplinleri açısından da ön plana çıkmaktadır.

Devletlerin küresel ekonomik ilişkileri ve uluslararası siyasi çatışmaları yönetme konusunda gösterdikleri sınırlı başarının krizlerde somutlaşan izlerinin yanısıra ulusal ve uluslararası ölçekte yükselen iktisadi-siyasi eşitsizlikler, kadın derneklerinden çevre örgütlerine kadar uzanan farklı alanlarda faaliyet gösteren sivil toplum organizasyonlarının etkinlik kazanmaya başlamasını ve Arap Baharı gibi çokuluslu değişim dinamiklerinin ortaya çıkmasını da beraberinde getirmiştir. Liberal siyasal düşüncenin temel prensiplerinden birisi olan devletin yegâne görevinin eğitim, sağlık ve güvenlik alanlarında gerekli altyapıyı sağlayarak özel sektörün operasyonel işlem alanını beslemesi olduğu şeklindeki düşüncenin subjektifliği 2008-2009 resesyonu ile birlikte tekraren gündeme gelmiş ve devlet-piyasa-toplum arasındaki ilişkiler ağının birbirlerinden bağımsız yanları değil, birbirlerini tamamlayıcı nitelikleri ön plana çıkmıştır. İşletme bilimi açısından da benzeri bir durum söz konusudur. Günümüzde, mikro üretim ağlarının yönetiminin dijital teknolojiler vasıtasıyla zaman ve mekân ölçeğinde bütünleştirilmesi gibi işletme organizasyonunu yapısal olarak değiştirecek gelişmeler yaşanmaktadır. Son tahlilde, insan yaşam dünyasının temel bileşenleri olan çevre-aktörler-güç ilişkileri ve kurallar arasındaki mikro-makro trendlerin zaman ve mekân kapsamındaki yoğunlaşması (time-space compression) şeklinde ortaya çıkan bu ivme, iktisadi-siyasi ve kültürel olguların ulusal, bölgesel veya uluslararası düzeylerdeki içerimlerini, münferit olarak bu düzeylerin herhangi birindeki yansımalarıyla değil bu düzeylerin birbirleriyle kesişimlerinde ortaya çıkan müşterek ve eşzamanlı yansımaları ile bir bütün olarak açıklamayı zorunlu kılmaktadır. Uluslararasılaşma bu zorunluluk temelinde ortaya çıkan analitik bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

Uluslararasılaşma; ulusal-bölgesel ve uluslararası alanları kapsayan çok boyutlu bir çevrede yer alan aktörler, aktörlerin ürettiği strateji ve politika tercihleri, bu tercihlerin etkileşimi sonucunda ortaya çıkan güç ilişkileri ve bu güç ilişkilerinin yönetimi için üretilen regüle edici/deregüle edici kurallar çerçevesinde şekillenen iktisadi, siyasi ve sosyo-ekonomik ilişkiler ağı olarak tanımlanabilir. Uluslararasılaşma, esas itibarıyla, anılan ilişkiler ağının çok boyutlu, çok taraflı ve çok aşamalı niteliğini bir bütün olarak anlatmak üzere kullanılan bir kavramdır. Literatürde aynı anlatımı gerçekleştirmek üzere farklı kavramlarda kullanılmaktadır. Bu kavramlardan başlıcaları, ‘uluslararası’ (international), ‘bölgesel’ (regional) ve ‘uluslararası’ (supranational) kavramlarıdır.

Uluslararası veya bölgesel kavramları, uluslararası ilişkiler açısından, devletler arasında gerçekleşen uluslararası etkileşimler üzerinde odaklanmaktadır. Bu anlamda uluslararası ilişkiler literatüründe çoğunlukla ‘ulus’ ile ‘hükümet’ ve/veya ‘devletin’in aynı olduğu varsayılmakta dolayısıyla bireyler ve sivil örgütlenmeler devletlerarası ilişkilerde bağımlı değişkenler olarak görülmektedir. Uluslararasılaşma, birincil planda, devletler arasındaki

ilişkilerin yoğunlaşmasını ifade etmek için kullanılmaktadır. Bölgeselleşme ise, Avrupa Birliği ve Kuzey Amerika Serbest Ticaret Alanı (NAFTA) örneklerinde görüldüğü üzere, devletler arasında iktisadi-siyasi ve kültürel alanlarda bölgesel ölçekte gerçekleşen birlikte hareket etme eğilimlerini ifade etmektedir (Bkz.Rosenberg, 2000).

Uluslararası kavramı ise, devletler, hükümetler, iktisadi-siyasi kurumlar, bireyler ve sivil toplum organizasyonları arasındaki ulusal ve ulusötesi düzeydeki karşılıklı (reciprocal) veya tamamlayıcı (complementary) etkileşimleri ifade etmek için kullanılmaktadır. Buna göre uluslararası kavramı, birincisi, sadece ulusal, bölgesel veya uluslararası aktörler arasında ulusal sınırların ötesinde gerçekleşen etkileşimleri değil, aynı zamanda bu örgütler arasında ulusal ölçekte yer alan ilişkileri de içermektedir (Anderson, 1999). Uluslararası işçi sendikalarının IMF ve Dünya Bankası nezdinde ulusal sendikaların yapısal uyum programlarında bir taraf olarak yer almaları konusunda yürüttükleri lobi faaliyetleri, uluslararası örgütler arasında uluslararası düzeyde gerçekleşen bir etkileşimdir. IMF'nin uyguladığı yapısal uyum programları ise, uluslararası bir örgütle ulusal bir örgüt (devlet) arasında *ulusal düzeyde* gerçekleşen bir etkileşime örnek olarak gösterilebilir. Uluslararası kavramı, ikincisi, uluslararası ve bölgesel kavramlarıyla hükümetlerarası ilişkileri de kapsamı bağlamında benzeri bir içerime sahip olsa da, hükümet dışı aktörler arasındaki etkileşimi vurgulaması anlamında farklılaşmaktadır (Willets, 2006). Diğer bir anlatımla, uluslararası kavramı, devlet dışı münferit veya kolektif organizasyonların da ulusal veya ulusötesi ekonomi politik etkileşimlerde bağımsız aktörler olarak yer alabileceklerine vurgu yaparak daha kapsayıcı bir yaklaşım geliştirmektedir (Weiner, 2006).

Uluslararası (supranational) kavramı ise, ulusal yapıların üstünde otorite, güç ve etki sahibi olan kurumsal yapılanmaları ifade etmek için kullanılmaktadır. Uluslararası örgütler, üye ulusal birimlerin yetkilerini devrettikleri ve aldığı kararları üyelerinin uygulamak durumunda olduğu örgütlerdir. Bu anlamda uluslararasılaşma (supranationalization) kurumsal düzeyde gerçekleşmekte ve uluslararası örgütün karar mekanizması ile anlam kazanmaktadır. Uluslararası ilişkilerde temel aktör olarak devletin kabul edildiği bu yaklaşımda, küresel ekonomi politikanın devletler tarafından ulusötesi düzeyde oluşturulan (IMF, Dünya Bankası – DB ve Dünya Ticaret Örgütü – DTÖ gibi) kurumsal yapılanmalar tarafından yönetildiği öngörülmekte ve sivil örgütlenmelerin uluslararası sisteme ancak devletler üzerinden katılımı bulunabileceği kabul edilmektedir (Gruber, 2000). Uluslararası kavramı, gerek ulusal aktörler arasındaki ilişkiyi ifade etmesi, gerekse sivil toplum kurumlarını da içermesi bağlamında uluslararası kavramından farklılaşmaktadır. Burada vurgulanması gereken temel nüanslardan birisi her ne kadar uluslararası çevre takriben son yarım asırdır ön plana çıkmış olsa da ekonomi politik karar mekanizmalarının önemli bir bölümü, AB gibi entegre yapılarda dahi, hâlâ ulusal karar birimleri tarafından yönetilmektedir. Üstelik uluslararası etkileşimlerde ulusal karar birimlerinin ulusal çıkar beklentilerine göre şekillenmektedir. AB'de ortaya çıkan dağılım dinamikleri bu gerçeğin somut bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Uluslararasılaşma, yukarıda yapılan tanımdan da anlaşılacağı üzere, çok farklı açılardan teorik olarak tartışılabilir. Bu çalışmada, uluslararasılaşmanın derinlemesine bir teorik tartışması yerine pratik içerimleri ile somutlaştırılması amaçlanmaktadır. Bu kavram çerçevesinde yapılan tartışmaların yeni olması ve kavramın kapsamının muğlaklık içermesi anılan somutlaştırma amacının temel gerekçelerini oluşturmaktadır. Bu anlamda, çalışmada ilk olarak, uluslararasılaşmanın içeriği, kapsamı ve işleyişi yukarıda ifade edilen analitik kapsama paralel olarak bir endüstri ilişkileri sisteminin oluşum, gelişim ve değişim trendleri çerçevesinde somutlaştırılmaktadır. İkinci olarak ise bu trendler veri alınarak uluslararasılaşma analitik bir araç olarak ortaya konulmaktadır.

Uluslararasılaşmanın İçeriği, Kapsamı ve İşleyişi

Endüstri ilişkileri, 19. Yüzyılda gelişen ve 20. Yüzyılda kapitalist sosyal birikim süreçlerine göre değişim yaşayan bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda, endüstri ilişkileri

sistemi sendikalar, işverenler ve devlet arasında ulusal ölçekte başlayan etkileşimler sonucunda ortaya çıkan ulus-merkezli bir yapılanmaya sahip olmuştur. Bununla birlikte, kapitalizmin küreselleşme sürecinin 19. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren yoğunlaşmaya başlaması, endüstri ilişkileri süreçlerinin de uluslararasılaşmasını beraberinde getirmiştir. Bu doğrultuda, endüstri ilişkileri sisteminde 19. Yüzyılda daha ziyade işverenler ve örgütlü işçiler arasında gelişen uluslararasılaşma süreci, 20. Yüzyılın ilk yarısında devletlerin ve ikinci yarısından itibaren ise bölgesel ve uluslararası örgütlerin küresel ekonomi politik yapıdaki artan etkinliği nedeniyle çok taraflı bir yapıya kavuşmuştur. Böylece, endüstri ilişkileri sisteminin ulusal, bölgesel ve küresel ekonomi politikte meydana gelen gelişmelerden formel ve enformel şekillerde etkilenen uluslararası niteliği daha da belirginleşmiştir.

Çalışmada, uluslararasılaşmanın örneklendirildiği durum analizi Türkiye endüstri ilişkileri sistemidir – TEİK. Bu sistemin işleyiş sürecinin açıklanmasında; bu sisteme girdi sağlayan bölgesel ve uluslararası aktörlerin analize katıldığı uluslararası bir çevre; sözkonusu çevrede gelişen güç ilişkileri ve bu güç ilişkileri sonucunda ortaya çıkan kurallar çerçevesinde bütünsel bir yaklaşımın geliştirilmesi öngörülmektedir.

Bölgesel ve uluslararası aktörlerin Türkiye endüstri ilişkileri sistemi üzerindeki etkisi, tarihsel olarak, Osmanlı-Türkiye modernleşmesinin batılılaşma eksenindeki gelişim seyrinde temellenmektedir. Batılılaşma, Türkiye özelinde, siyasi, iktisadi ve kültürel alanlarda Avrupa ülkelerinde yerleşik olan değerlerin devlet eliyle ulusal ölçekte tesis edilmesi süreci olarak anlam kazanmaktadır. Bu çerçevede, siyasal alanda, sivil toplumdan bağımsız bir şekilde, devlet eliyle gerçekleştirilen Osmanlı-Türkiye modernleşmesi, endüstri ilişkileri sistemi üzerinde de etkisini hissettirmiştir. Henüz modern anlamda sendikal örgütlenmelerin mevcut olmadığı bir dönemde, Fransız Ceza Kanunu'nun tercümesiyle yasalaştırılan 1845 Polis Nizamnamesi ile başlayan bu süreç, Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdürmüştür. 1845 Polis Nizamnamesi, 19. yüzyılın ikinci yarısında Avrupa ülkelerinde yoğunlaşan işçi hareketlerinin Osmanlı topraklarına nüfuz etmesini önlemek amacıyla işçi örgütlerinin kurulmasını ve eylemlerini yasaklamıştır.

Avrupa ülkelerinden kural transferi yoluyla endüstri ilişkileri sistemini yapılandırma geleneği, yukarıda da vurgulandığı gibi, Cumhuriyet dönemi boyunca varlığını devam ettirmiştir. Söz konusu transfer süreci, endüstri ilişkileri sisteminin temel sacayakları olan sendikacılık ve toplu pazarlık düzenlemelerinin ulusal ölçekte tesis edilmesinde belirleyici bir rol üstlenmiştir. İsviçre Medeni Kanunu'nun tercümesi yoluyla 1926 yılında yasalaştırılan Türkiye Medeni Kanunu, derneklerin ve dolayısıyla işçi örgütlerinin kurulmasına imkân tanımıştır. Ayrıca, yine bu dönemde, İsviçre Borçlar Kanunu'nun tercümesi yoluyla oluşturulan Türkiye Borçlar Kanunu, 'umumu mukavele' adıyla toplu pazarlık kurumunun, Türkiye hukukunda ilk defa, yasal bir nitelik kazanmasını gündeme getirmiştir (Gözyayın, 2016).

Münferit Avrupa ülkelerinden transfer edilen kanunlarla endüstri ilişkilerini yapılandırma geleneği, 20. yüzyılın ikinci yarısından sonra da AB üyelik süreci ile devam etmiştir. Bu çerçevede, endüstri ilişkileri alanında AB müktesebatına uyum sağlama hedefi; 21. yüzyılının başında Türkiye endüstri ilişkileri sisteminde ortaya çıkan değişim dinamiklerinin temelini oluşturan 4857 sayılı İş Kanunu, 2821 sayılı Sendikacılık ve 2822 sayılı Toplu Pazarlık, Grev ve Lokavt kanunları ile 4866 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un temel gerekçesini oluşturmaktadır (Özdemir, 2007: 149-211; Tuncay, 2005: 45-81). AB mevzuatının Türkiye endüstri ilişkileri alanındaki bir diğer önemli etkisi ise, ulusal aktörler arasında çalışma ilişkileri alanında uygulanacak politikaların işbirliği içerisinde gerçekleştirilmesini amaçlayan sosyal diyalog süreçlerinin tesis edilmesi noktasında karşımıza çıkmaktadır. Bu doğrultuda, AB mevzuatına uyum çerçevesinde oluşturulan Ekonomik ve Sosyal Konsey işçi ve işveren konfederasyonlarının iktisadi ve sosyal politikaların belirlenmesi ve uygulanmasına katılımını hedeflemektedir. Türkiye'de endüstri

ilişkileri alanında ulusal aktörler arasında ortak karar alma noktasında, asgari ücret tespit komisyonu ve yüksek hakem kurulu gibi birimlerin varlığı bilinmektedir. Bununla birlikte, Ekonomik ve Sosyal Konsey, işçi sendikalarının iktisadi ve sosyal koşullar konusunda ulusal politikalar üzerinde katkıda bulunabileceği bir kurumsal alan yaratmaktadır. Türkiye’de çalışma ilişkilerinin odağı haline gelen yapısal işsizlik sorununun aşılmasında da, Avrupa İstihdam Stratejisi çerçevesinde belirlenen politika tedbirlerinin Türkiye işgücü piyasasında uygulanmasına ilişkin olarak, Türkiye İş Kurumu tarafından 2003 yılında Ulusal İstihdam Durum Belgesi ve 2008 yılında da Ortak Değerlendirme Belgesi hazırlanmıştır. Dolayısıyla, AB, bölgesel düzeyde oluşturduğu çalışma ilişkileri mevzuatı, sosyal diyalog süreçleri ve istihdam stratejisi ile Türkiye endüstri ilişkilerinin temel dinamiklerinin yeniden yapılandırılmasında önemli bir işlev üstlenmiştir.

Uluslararası Çalışma Örgütü ise, Türkiye endüstri ilişkileri sisteminde sendikacılık ve toplu pazarlık haklarının kurumsallaştırılmasında en etkin uluslararası aktör konumundadır. Söz konusu etki, Türkiye endüstri ilişkilerinin gerek tarihsel gelişimi gerekse günümüzdeki yeniden yapılanma dinamikleri açısından önem taşımaktadır. Nitekim Türkiye endüstri ilişkileri sisteminin kurumsal bir nitelik kazanmasında önemli bir yere sahip olan 1947 tarihli 5018 sayılı Sendikalar Kanunu, çok partili yaşama geçilen 1946’lı yılların siyasi konjonktürüne bağlı olarak, UÇÖ’nün dönemin hükümeti üzerindeki baskıları sonucu çıkarılmıştır (Tuna, 1969: 256). Öte yandan, Türkiye’nin ilk iş yasası konumundaki 1936 tarihli 3008 sayılı İş Yasası da, 1932 yılında gerçekleşen UÇÖ üyeliğinin yarattığı dinamizm sonucunda gerçekleşmiştir. Bu yasanın gerekçesinde ‘milletlerarası andlaşma ve tavsiyelerde yer alan milletlerarası normlara aykırı bulunmayan’ bir içerik oluşturulmasının hedeflendiği görülmektedir. 3008 sayılı yasanın birçok hükmü, 1971 tarihli ve 1475 sayılı iş kanununda yer almıştır. Bunun yanı sıra, 1475 sayılı yasanın oluşturulmasında da ILO normlarının etkisi söz konusu olmuştur. Türkiye’nin 1951 yılında onayladığı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı İlkelerinin Uygulanmasına ilişkin 98 sayılı UÇÖ sözleşmesi, 5018 sayılı Sendikalar Kanunu’nun yanı sıra, 274 ve 2821 sayılı kanunların da içeriğinin oluşturulmasında etkili olmuştur. Ayrıca, 1963 tarihli 274 sayılı Sendikacılık ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu’nun oluşturulmasında, Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Hakkındaki 87 sayılı uluslararası çalışma sözleşmesi temel bir ölçüt olarak kabul edilmiştir (Güzel, 1997: 3-51; Ateşoğulları, 1997: 38-47). UÇÖ normlarına uyum sağlanması ilkesi, AB mevzuatının yanı sıra, 2821 ve 2822 sayılı kanunlarda değişiklik yapılmasını öngören kanun tekliflerinin de temel gerekçelerinden birini oluşturmaktadır. Özetle, UÇÖ sözleşmeleri, Türkiye endüstri ilişkileri sisteminin yasal çerçevesinin belirlenmesinde önemli bir dışsal girdi konumundadır (Bununla birlikte, aşağıda ifade edileceği gibi, Türkiye’de bu sözleşmelerin uygulama aşamasında göz ardı edilemeyecek ihlaller yapılmıştır).

Öte yandan, uluslararası sendikalar da, Türkiye’de sendikal örgütlenmelerin oluşumunda ve kurumsal stratejilerinin belirlenmesinde etkili olmuştur. Türkiye sendikacılığı üzerinde etkili olan uluslararası sendikaların başında Amerikan sendikal hareketi gelmektedir. Amerika Birleşik Devletleri, II. Dünya Savaşı sonrasında, özellikle gelişmekte olan ülke sendikalarını finansal ve organizasyonel anlamda destekleyerek işletme sendikacılığı modelini uluslararası ölçekte yaygınlaştırma stratejisini benimsemiştir. Bu doğrultuda, Amerika, AFL ve AID vasıtasıyla, 1960-70 döneminde Türk-İş’e, 13,447 milyon dolar maddi yardımda bulunmuştur. Bu oran, Türk-İş’in 1960 ve 1970 yılları arasındaki on yıllık üyelik aidatlarına eşittir. Türkiye’de Amerikan Çalışma Ataşesi olarak görev yapmış olan Millen, yapılan yardımların temel hedefini “Amerika Birleşik Devletleri’nin taktik, teknik ve hatta felsefe olarak sağladığı unsurların pek çoğunun, yalnızca Türk-İş’in değil, fakat aynı zamanda ilk sendikacılık deneylerini ‘ücret bilinci’ne dayalı sendikacılık içinde geçirmiş olan üyelerin meydana getirdiği DİSK’in politikasını da muhtemelen etkilemekte devam edeceğine...” olan inancını vurgulayarak açıklamaktadır (Işıklı, 2004: 496).

Bu çerçevede, Türk-İş'in, Amerikan sendikacılığının temel dinamiklerini oluşturan (i) ideolojik olmayan ve komünizm karşıtı bir kurumsal kimlik ve (ii) ücret merkezli örgütlenme stratejilerini benimsemesi, Millen'in tespitlerini doğrular niteliktedir. Burada önem kazanan nokta Türk-İş'in Türkiye endüstri ilişkileri sisteminde 1950'li yıllardan günümüze değin işçi sendikacılığı alanında gerek ilk konfederasyon olması, gerekse üye potansiyeli itibarıyla sahip olduğu merkezi konumdur (Öztürk, 2004). Bu anlamda, Amerikan sendikacılığının Türk-İş'in örgütsel stratejisinin oluşum safhasında oynadığı etkin rol, Millen'in de öngördüğü gibi, bu konfederasyonun kuruluşundan günümüze değin izlediği politikalar üzerinde de etkisini sürdürmüştür.

Türkiye işçi sendikalarının uluslararası sendikalarla ilişkileri 1960'lı yıllara kadar uzanmaktadır. Bu noktada, Türkiye sendikacılığı üzerinde etkili olan uluslararası sendikalar içerisinde Uluslararası İşçi Sendikaları Örgütü - ITUC önemli bir yere sahiptir. Nitekim, ITUC, 1960 yılında üyeliği kabul edilen Türk-İş'in örgütlenme ve eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde önemli maddi yardımlarda bulunmuş ve bölge temsilcilikleri ile ilgili harcamalarını karşılamıştır (Kutal, 1977: 291-94). DİSK ise, 12 Eylül sonrasında yeniden faaliyetlerine başladığı 1992 yılında ITUC'ye üye olmuştur. Hak-İş'te 1997 yılında ITUC'ye üye olmuştur. Bölgesel ölçekte ise, Türk-İş, DİSK ve Hak-İş sırasıyla 1988, 1985 ve 1997 yıllarında Avrupa İşçi Sendikaları Konfederasyonu - ETUC'ye üye olmuşlardır. Ayrıca, günümüzde, Türkiye işçi konfederasyonlarına bağlı sendikaların büyük bir bölümü örgütlü bulundukları sektörlerde faaliyet gösteren Küresel Sendika Federasyonlarına - GUFs ve Avrupa Endüstri Federasyonlarına - EIFs üye bulunmaktadır.

Türkiye işçi sendikaları ve konfederasyonları ile bölgesel ve uluslararası sendikalar arasındaki ilişkiler, temel olarak (i) sendikal örgütlenme, eylem ve propaganda konularında bilgi ve enformasyon paylaşımının yanı sıra ulusal sendikaların düzenlediği projeler vb. faaliyetlere finansal destek sağlanması (ii) Türkiye işçi sendikalarının bölgesel ve uluslararası sendikaların eğitim faaliyetlerine, yıllık toplantı ve kongrelerine katılımı (iii) bölgesel ve uluslararası sendikaların, Türkiye'deki sendikal hak ihlallerini, ulusal hükümet ve AB Komisyonu, Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosu nezdinde lobi faaliyetleri gerçekleştirerek; ayrıca, sözkonusu ihlalleri UÇÖ Sendika Özgürlükler Komitesine yakınmalar şeklinde taşıyarak ve yine UÇÖ Genel Kurulunda bu ihlalleri gündeme getirerek ulusal hükümet üzerinde baskı kurmaları şeklinde gerçekleşmektedir (Ünal, 1999: 213-236).

Türkiye işçi sendikalarının bölgesel ve uluslararası sendikalarla olan etkileşimlerine paralel olarak, Türkiye işveren sendikaları da özellikle bölgesel düzeyde Business Europe ile yoğun bir stratejik işbirliği içerisinde. TİSK, bu doğrultuda, 1988 yılından buyana üyesi bulunduğu Avrupa İşverenleri Organizasyonunun - Business Europe çalışmalarına ve ayrıca AB Karma İstişare Komitesi toplantılarına da aktif olarak katılmaktadır (Öke, 2005: 260). TİSK, bu çerçevede, Business Europe'yi "Avrupa Komisyonu karşısında ve aynı zamanda Avrupa sosyal diyalogu sürecinde ETUC'nin liderliğindeki işçi konfederasyonları karşısında Avrupa işverenlerinin tek temsilcisi [olarak]...Türkiye işverenlerini de çok yakından ilgilendiren konularda büyük gayretler sarfeden" bir örgüt olarak görmektedir (TİSK, 2008: 94). Bununla birlikte, Business Europe ve üye sendikalar arasında ortak eylem ve işbirliği sınırlıdır. Bu anlamda, Business Europe'un TİSK'e, ETUC'un DİSK'in [1980 askeri müdahalesi ile] kapatılması sonrasında devam eden mahkeme sürecine gözlemci olarak katılması veya Türkiye hükümeti nezdinde girişimlerde bulunması gibi ulusal ölçekte doğrudan bir kurumsal destek sağlamadığı belirtilmelidir. Bu anlamda, Business Europe'un Türkiye işveren sendikaları üzerindeki asıl etkisi; bu örgütün, çalışmanın birinci bölümünde tartışılan, AB ölçeğinde esnek çalışma şekillerine ve bağlayıcı olmayan yasal mevzuata dayalı örgütsüz bir çalışma ilişkileri politikasının tesis edilmesi yönündeki stratejisinin (UNICE, 2003: 15), Türkiye işveren sendikaları tarafından Türkiye çalışma ilişkilerine adapte-transfer edilmesi sürecinde karşımıza çıkmaktadır. Nitekim, TİSK'nin, 'Lizbon Stratejisi: UNICE Görüşü ve Ülkemiz İçin TİSK

Önerileri' adlı raporunda, öncelikle Business Europe'un AB ölçeğinde rekabetçi bir birlik yaratma hedefi çerçevesinde öne sürdüğü görüşler vurgulanarak, bu görüşlerin Türkiye'deki reel politığa uyarlanmasına ilişkin öneriler ileri sürülmektedir (UNICE, Business Europe'un önceki adıdır). Dolayısıyla, söz konusu raporda, Türkiye'de işgücü maliyetlerinin düşürülmesi ve esnek çalışma yöntemlerine dayalı bir istihdam politikasının belirlenmesi gerektiği iddia edilmektedir (TİSK, 2004: 50-62; TİSK ve TUSIAD, 1999: 41-50). Üstelik Türkiye'deki sosyo-ekonomik koşullar dikkate alınarak 4857 Sayılı yasa ile düzenlenen esnek çalışma şekillerinin dahi 'katı' bir düzenleme sistematiğine sahip olduğu ileri sürülmektedir (İşveren, 2008: 85-86).

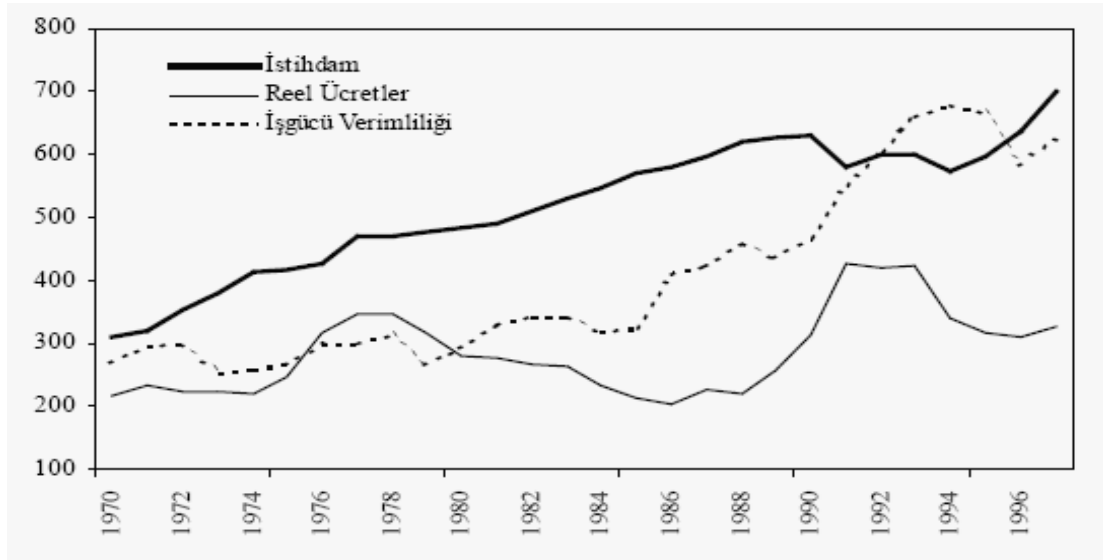
TİSK, öte yandan, ILO normlarının 'piyasa ekonomisi çerçevesinde reforme edilmesi' gerektiğini öngörmektedir. Diğer bir anlatımla, mevcut ILO sözleşmelerinin 'esnek çalışma ilişkileri merkezli' bir eksen ve taraflar arasında, bağlayıcılığı olmayan, gönüllü bir etkileşime imkân verecek bir düzenleme haline getirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır (Tekstil İşveren, 2004: 12). Örgütsel stratejisini bu çerçevede deklare eden TİSK, AB uyum sürecinde kurumsallaştırılan Ekonomik ve Sosyal Konsey gibi sosyal diyalog kurumlarını ise; iş uyuşmazlıkları ve grevler nedeniyle üretim sürecinin kesintiye uğramasını önleyecek ve işçi sendikalarının aşırı ücret taleplerinin pasifize edilmesini sağlayacak bir mekanizma olarak görmektedir. Böylece, TİSK'e göre Ekonomik ve Sosyal Konsey'in temel amacı, işletmelerin rekabet edebilirliklerini engellemeyen (örgütsüz) bir çalışma ilişkileri sistemine işlerlik kazandırmak şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Özetle, TİSK, Business Europe'un AB sosyal diyalog mekanizmasına ilişkin yaklaşımına paralel olarak, sosyal diyalogu rekabetçi bir dayanışma vasıtası olarak görmektedir.

Bu arada, Türkiye'de işçi ve işveren sendikalarının bölgesel ve uluslararası sendikalarla olan etkileşimlerinin, memur sendikaları açısından istenilen seviyeye ulaşmadığı vurgulanmalıdır. Kuşkusuz, bu durumda, Türkiye'de memur sendikacılığının gelişim aşamasında olması etkilidir. Hâlihazırda, KESK, ITUC ve ETUC'a üyedir. Kamu-Sen ve Memur-Sen'in ITUC ve ETUC'a başvuruları ise, bu örgütlerin 'uluslararası sendikal hareketin üyelik kriterlerine uygun olmadıkları' gerekçesiyle reddedilmiştir. Dolayısıyla, Türkiye endüstri ilişkilerinin uluslararasılaşmasının memur sendikacılığı açısından önemi, bu örgütlerin varlığını yasallaştıran 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun çıkarılmasında sırasıyla 1993 ve 1994 yıllarında onaylanan ILO'nun 87 ve 151 sayılı sözleşmelerinin ve AB Sosyal Şartı'nın oynadığı belirleyici rolde karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye endüstri ilişkileri sisteminin formel işleyişi üzerinde etkide bulunan münferit AB ülkeleri, AB, UÇÖ ile bölgesel ve uluslararası sendikaların yanı sıra, bu sistem üzerinde doğrudan veya dolaylı şekillerde etkide bulunan diğer uluslararası aktörlerin de varlığı vurgulanmalıdır. IMF ve DB, bu aktörler arasında, Türk endüstri ilişkilerini çevreleyen ekonomi politikaları üzerindeki yönlendirici etkileri vasıtasıyla ön plana çıkan kurumlardır. 1946 yılında başlayan ve 24 Ocak 1980 kararlarıyla önemli bir ivme kazanan IMF Türkiye ilişkileri, 5 Nisan kararları (1994) ve 1998 yılında imzalanan Yakın İzleme Anlaşmasını müteakiben uygulamaya konulan, 1999-2008 yılları arasında, üç adet Stand By anlaşması ile devam etmiştir (IMF, 2008a; Ener ve Demircan, 2004: 87-137). DB ise, Türkiye ile 1950'li yıllarda başlayan ve 1980'li yıllarla birlikte ivme kazanan ilişkilerinde; eğitimden özelleştirmeye, sağlıktan sosyal riskleri azaltmaya kadar birçok alanda ve şartlılık prensibi çerçevesinde uyarılama, yatırım ve acil yardım şeklinde krediler sağlamıştır (DB, 2005a).

IMF denetiminde yürütülen 24 Ocak 1980 kararları, 1981-88 döneminde, düşük işgücü maliyetine dayalı bir ihracat stratejisinin benimsenmesini sağlayarak endüstri ilişkileri sisteminin işleyişi üzerinde önemli sonuçlar üretmiştir (Onaran, 2003: 579-601; Yılmaz, 2003: 165-201). IMF'nin denetim görevi 1985'te sona ermiştir. Bununla birlikte, 24 Ocak kararlarının uygulanabilirliğini sağlamak için çıkarılan 2821 Sendikacılık Kanunu ile 2822 sayılı Toplu Pazarlık Grev ve Lokavt kanunları uzun bir süre örgütlü çalışma ilişkilerinin işleyişini düzenleyen temel kanunlar olarak önemini korumuştur (Odekon, 2005: 140).

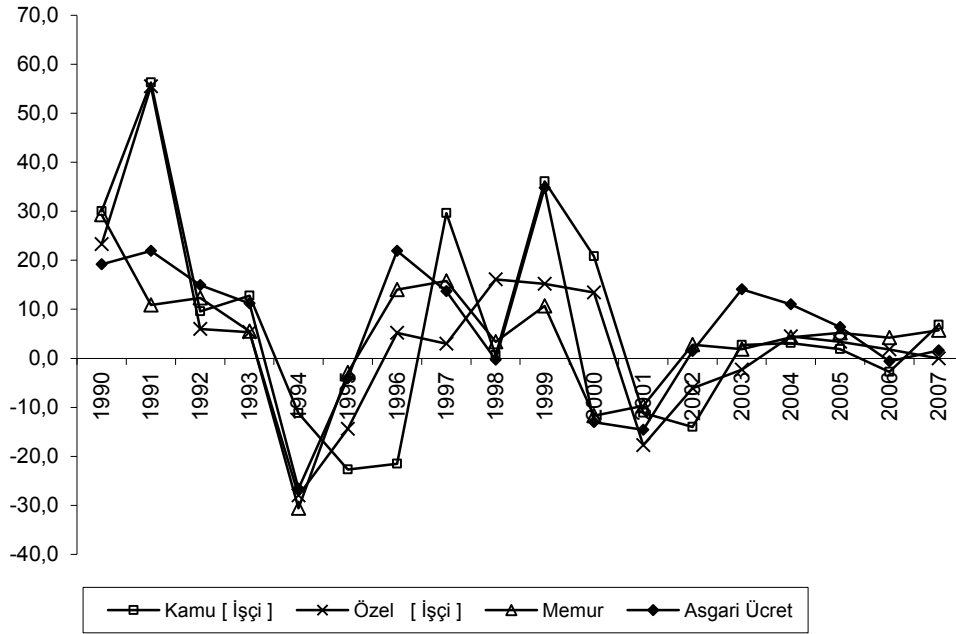
**Şekil 1. İmalat Sanayinde İstihdam, Reel Ücretler
ve İşgücü Verimliliği (1950=100)**



Kaynak: TCMB (2002): 48

Çıkarılan bu kanunlar vasıtasıyla, sendikalara üye olma prosedürlerinden sendika yöneticiliğine, toplu sözleşme yetkisi konusunda getirilen çifte baraj şartından grev yasaklarının genişletilmesine kadar uzanan ve örgütlü işgücünü pasifize etmeyi amaçlayan bir endüstri ilişkileri stratejisi uygulamaya konulmuştur. Ayrıca, 1980-1984 yıllarında grev ve lokavt uygulamaları yasaklanarak toplu pazarlık yapma hakkı askıya alınmış, Türk-İş'e üye bazı sendikalarla, Hak-İş (1981 yılına kadar), DİSK ve MİSK kapatılmıştır. Bu çerçevede, işçi ve işveren sendikalarının faaliyetlerinin durdurulduğu, grev ve lokavt yetkilerinin ertelendiği veya askıya alındığı hal ve yerlerde yürürlük süresi sona eren toplu iş sözleşmelerinin yeniden düzenlenmesi ve çıkan uyuşmazlıkların çözümü, Yüksek Hakem Kurulu'na devredilmiştir (Tokol, 2005: 140-46). Sonuç olarak, Şekil 1'de görüldüğü gibi reel ücretler, 1981-88 arasında önemli oranda düşmüştür. 1989 yılında yükselen grev oranları ve siyasi iktidarların popülist politikaları sonucunda yükselişe geçen reel ücretler, 1994 yılında yeniden keskin bir düşüş yaşamıştır. Bu aşamada vurgulanması gereken nokta, 1980-1996 döneminde işgücü verimliliği ve reel ücretler arasındaki farkın artan oranlı bir şekilde açılmasıdır. Bu durum, hiç şüphesiz, sendikaların etkinliğini azaltan ve dolayısıyla güç kaybetmelerine neden olan faktörler arasında önemli bir yer işgal etmektedir (Şenses. 2003: 149-59).

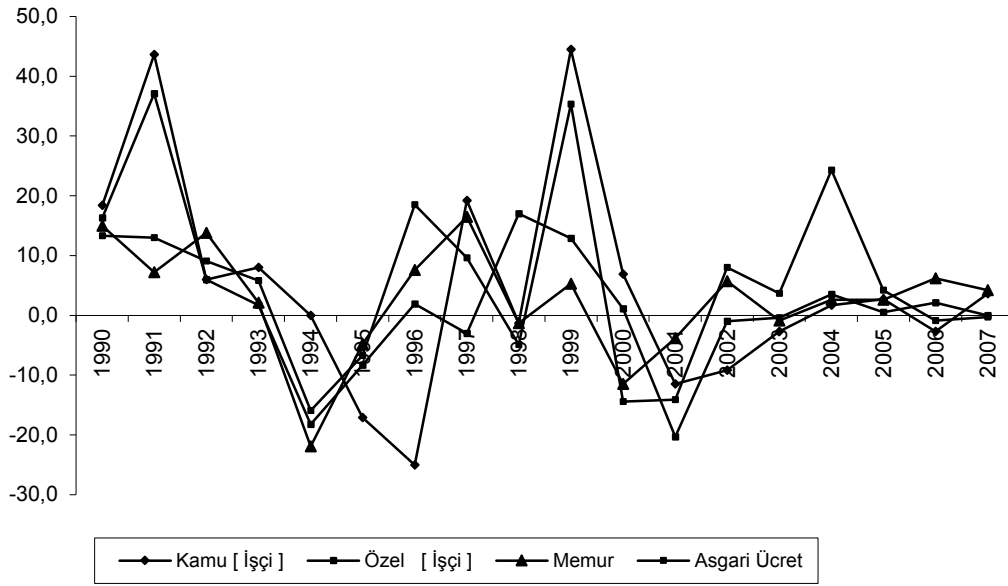
**Şekil 2. İşgücü Maliyetlerinde Reel Yüzde Değişim
1990-2007**



Kaynak: DPT 2000 Yılı Programı, 2001, s. 51; 2008 Yılı Programı, 2008, s. 194. Ankara.

Öte yandan, yapısal uyum programlarında, Maastricht kriterlerine uyum sürecinin de temel dinamikleri arasında yer alan (DPT, 2008), kamu borç stokundaki artışın kontrol altında tutulması ve faiz dışı harcamalarda azami tasarrufun ve disiplinin sağlanması amacıyla cari, yatırım ve transfer harcamalarında öngörülen tasarruf tedbirleri; kamu kesiminde istihdam düzeylerinde yaşanan düşüşlerin yanı sıra, işçi ve memur ücretlerinde özellikle kriz dönemlerinde ortaya çıkan kayıplar üzerinde de belirleyici olmaktadır (Yeldan, 2008). Bu çerçevede, örneğin 2001 yılında açıklanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nda, "Tüm kesimleri ilgilendirmeyen ve ücret adaletini hedeflemeyen münferit maaş ve ücret artış talepleri kesinlikle dikkate alınmayacaktır... KİT'lerin etkin çalışmalarını sağlayacak düzenlemeler yapılmaktadır. Bu çerçevede personel sayısı artırılmayacak, fazla mesai, ikramiye ve prim gibi ödemelerde kısıntıya gidilecek, cari harcamalar kontrol altına alınacak ve yatırım harcamaları rasyonalize edilecektir" denilmektedir (TCMB, 2007). Öte yandan, 26 Haziran 2001 tarihli IMF Niyet Mektubunda, kamu sektörü işçileriyle yapılan 2 yıllık sözleşme uyarınca, kamu sektörü işçilerinin ortalama net ücretlerinin memur maaşlarına oranının 2002 yılındaki 2.6'lık düzeyinden ilk sözleşme yılında 2.2'ye düşeceği ve ikinci sözleşme yılında tekrar 2.3'e çıkacağı öngörülmüştür (IMF, 2008b). Buna paralel olarak, IMF ve DB tarafından, örneğin, Türkiye'de kimi çalışanların (asgari ücretliler ve öğretmenler gibi) ücretlerinin yüksek olduğuna ilişkin vurgusu da (DB, 2005b: 32), hiç şüphesiz, yarattığı söylem gücü vasıtasıyla kamu kesimi ücret politikasında bir baskı unsuru haline gelmektedir.

**Şekil 3. Net Ele Geçen Ücretlerde
Reel Yüzde Değişim, 1990-2007**



Kaynak: DPT 2000 Yılı Programı, s. 51; 2008 Yılı Programı, s. 194. Ankara.

Çalışma ilişkileri alanında takip edilen bu stratejilerin sonuçlarını 1999-2008 arasında üçer yıllık dönemleri kapsayan Stand-by anlaşmaları çerçevesinde yürütülen iktisat politikalarının, işgücü maliyetlerinde ortaya çıkardığı reel düşüşlerde görmek mümkündür. Şekil 2’de görüldüğü gibi, 2001 yılında yaşanan keskin düşüş sonrasında gerçekleşen kısmi yükselişler, 2004 yılından itibaren durağanlaşmıştır. Bu çerçevede, yine aynı dönemde, 2001 sonrasında net ele geçen ücretlerde yaşanan yüksek reel kayıplar, Şekil 3’de görüldüğü gibi, 2001-2004 arasında gerçekleşen nisbi artışlarla kısmen telafi edilse dahi, 1999’daki seviyesine ulaşmaktan uzak kalmıştır. Hiç şüphesiz, bu durum, özellikle kamu kesimi toplu görüşmelerinde, sendikaların etkinlik düzeyini sınırlayan önemli bir etmen olarak karşımıza çıkmaktadır (Onaran, 2002: 777). Siyasi otoritenin, temel olarak, uygulanan Stand-by anlaşmalarının hedefleri doğrultusunda belirlediği ücret artışları, memur sendikalarının taleplerinin büyük oranda gerçekleşmemesini de beraberinde getirmiştir. Sendikaların beklediği ücret artışlarının gerçekçi olmamasıyla da bağıntılı olan bu durumun en önemli nedeni, memur sendikalarının toplu pazarlık ve grev haklarına sahip olmamasıdır. İlgili dönemde Kamu İşveren Kurulu ve memur sendikaları arasında yürütülen toplu görüşmelerde ortaya çıkan anlaşmazlıklarda son karar yetkisinin Bakanlar Kurulu’na bırakılmış olması da, memur sendikalarının taleplerinin sonuçsuz kalmasında önemli bir paya sahip olmuştur. Nitekim UÇÖ ve AB tarafından sürekli eleştiri konusu yapılmasına rağmen memur sendikalarının bu hakları tevdi edilmemiştir. Ele alınan dönemde (1999-2008) iktidar olan siyasi partilerin bu stratejisinin, 24 Ocak kararlarının işlevselleştirilmesi için çıkarılan 2821 ve 2822 sayılı kanunlarda olduğu gibi, IMF denetiminde yürütülen iktisat politikalarına işlerlik kazandırma amacından bağımsız düşünülmesi ise mümkün görünmemektedir.

Öte yandan, gerek IMF-DB öncülüğünde gerçekleştirilen yapısal dönüşüm süreci, gerekse AB üyelik sürecinde uygulamaya konulan reformlar doğrultusunda gerçekleştirilen özelleştirmeler de (Yalova, 2004: 242-47) Türkiye endüstri ilişkilerinde 1980 sonrasında yaşanan marjinalleşmenin önemli nedenlerinden birini oluşturmaktadır. Bu çerçevede, 1985-2006 yıllarında uygulanan özelleştirmeler sonucunda toplam 21.676 işçi çıkarılmış ve mevcut işçilerin bir bölümü ise sözleşmeli personel kapsamında sendikalaşma ve toplu pazarlık hakkı

olmayan, ayrıca yılın 10 ayı ile sınırlı tutulmak üzere düşük ücretle güvencesiz bir şekilde çalıştırılmıştır (Türk-İş, 2008: Aktan, 2004: 150). İstihdamdaki daralma ve esnekleşmenin yanı sıra, özelleştirme öncesinde çalışanların sözleşmeli statüye geçirilmesi yoluyla sendikal temsilin kısıtlanması ve böylece özelleştirme sürecinin kolaylaştırılması, özelleştirme sonrasında ise özelleştirilen işletmelerin taşeronlaşma yöntemiyle küçültülmesi sendikaların işlevsizleştirilmesini de beraberinde getirmiştir. Buna ilaveten, DB tarafından yönlendirilen 'pasif yeniden yapılanma' tedbirleri çerçevesinde de KİT'lerde istihdam edilen personel sayılarının yıllar itibarıyla azaltıldığı görülmektedir. Bu çerçevede, işletmecî KİT'lerde toplam istihdam 1986'da 665.851 iken 2000 yılında bu rakam 434.655 civarında gerçekleşmiştir (Benzer şekilde, 18 Ocak 2002 tarihli IMF Niyet Mektubunun 41. maddesinde; kamu kesiminin mali durumunda en büyük iyileşmenin aşırı istihdam düzeylerinin düşürülmesi ile gerçekleştirileceği öngörülmektedir).

Türkiye'nin IMF ve DB liderliğinde benimsediği liberal ekonomi politik ve bu ekseninde gerçekleştirdiği yapısal dönüşüm, doğrudan yabancı yatırımlarının girişinde de önemli bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır (DTÖ, 2008). Bu anlamda, 24 Ocak 1980 kararları, sermaye girişi ve teknoloji transferi alanında doğrudan yabancı sermaye yatırımlarına ağırlık vererek, 1980 sonrası süreçte ortaya çıkan ticari liberalizasyon sürecini başlatmıştır. IMF ve DB'nın yanı sıra DTÖ'de, bu örgütlerle küresel ölçekte sahip olduğu işbirliği paralelinde, Türkiye ekonomisinin ticari liberalizasyonu üzerinde belirleyici bir rol üstlenmiştir. 1953 yılında GATT'a, 1995 yılında ise DTÖ'ye üye olan Türkiye, DTÖ üyeliğinin gerekleri doğrultusunda belirli bir takvim çerçevesinde sanayi ürünlerinde tarife indirimleri gerçekleştirmiş ve ticaretle bağlantılı yatırım tedbirleri, fikri mülkiyet hakları ve hizmet ticareti konularında DTÖ tarafından oluşturulan uluslararası ticaret sistemine dahil olmuştur. Bu çerçevede, dış ticaretin ve sermaye girişlerinin, DTÖ mevzuatına uyum süreciyle paralel bir düzlemde, serbestleştirilmesi ile birlikte, Türkiye endüstri ilişkileri alanında yaşanan marjinalleşmede göz ardı edilemeyecek bir paya sahip olan serbest ticaret bölgelerinin kurulması (1987) gündeme gelmiştir. Bu süreçte, benimsenen temel yaklaşım, yerli ve yabancı firmalara eşit muamele prensibinin sağlanması olmuştur. Türkiye'de özellikle 1988 yılına kadar geçen dönemde varolan düşük işgücü maliyetleri, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının, Güney Kore gibi rakip ülkelerde reel kazanç oranlarındaki önemli artışlarla birlikte, hız kazanmasını sağlamıştır (Onaran ve Yentürk, 2001: 359-79). Gelir ve kurumlar vergisinden muafiyetin sağlandığı serbest bölgelerde, 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu geçici birinci maddesine göre kuruldukları andan itibaren 10 yıl süreyle 2822 sayılı kanunun grev, lokavt ve arabuluculuk hükümlerinin uygulanmayacağı kayıt altına alınmıştır. Bu düzenleme de, 2002 yılında yürürlükten kaldırılıncaya kadar, doğrudan yabancı sermaye girişinde önemli etmenlerden birisi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Uluslararası ticari liberalizasyon, Türkiye'de, özellikle uluslararası rekabetin yoğun olarak yaşandığı sektörlerde işçi sendikalarının strateji üretmesini önemli derecede güçleştirmiştir. Örneğin, 2005 yılında tekstil sektöründe tarife ve kotaların kaldırılması, Çin ve diğer Asya ülkelerinin ürünlerinin düşük işgücü maliyetleri vasıtasıyla yarattığı yıkıcı rekabet sonucunda; Türkiye işçi sendikalarının, bu sektörde gerçekleştirilen grup toplu iş sözleşmelerinde, üyelerine yeni kazanımlar sağlamanın ötesinde, mevcut haklarını korumakta dahi önemli güçlükler yaşadığı vurgulanmaktadır (DİSK, y.y.; 93-102) Bu anlamda, 4857 sayılı İş Kanununda alt-işveren düzenlemesinin sektördeki firmaların, yüksek katma değerli üretime yönelmek yerine, yüksek istihdam vergilerinden kaçınmak ve dolayısıyla maliyet minimizasyonu sağlamak amacıyla fason üretimi tercih etmesini gündeme getirmesi (Bilgin, 2000: 123), sendikaların sektörde örgütlenme stratejisi geliştirmesini büyük oranda zorlaştırmıştır. Özellikle sendikal örgütlenmenin yer aldığı firmaların, üretim tesislerini Balkan ülkeleri başta olmak üzere Mısır gibi işgücü maliyet avantajı sunan ülkelere taşıması da, sektörde sendikal örgütlenmenin yaşadığı bunalımı derinleştirmiştir. Bu eğilim, sadece tekstil sektöründe değil, farklı sektörlerde üretim yapan firmalar için de geçerli olmuştur. Nitekim Brisa'nın İzmit'teki fabrikasını Mısır'a taşımayı hedefleyen Sabancı Grubu, bu durumun

nedenini "Lastikte yüksek işçilik maliyetleri sebebiyle toplam maliyetler yükseldi. Çok güçlü bir sendika var ve maaş konusunda ilginç bir sistem getirilmiş" şeklinde açıklamaktadır (Internethaber, 2008).

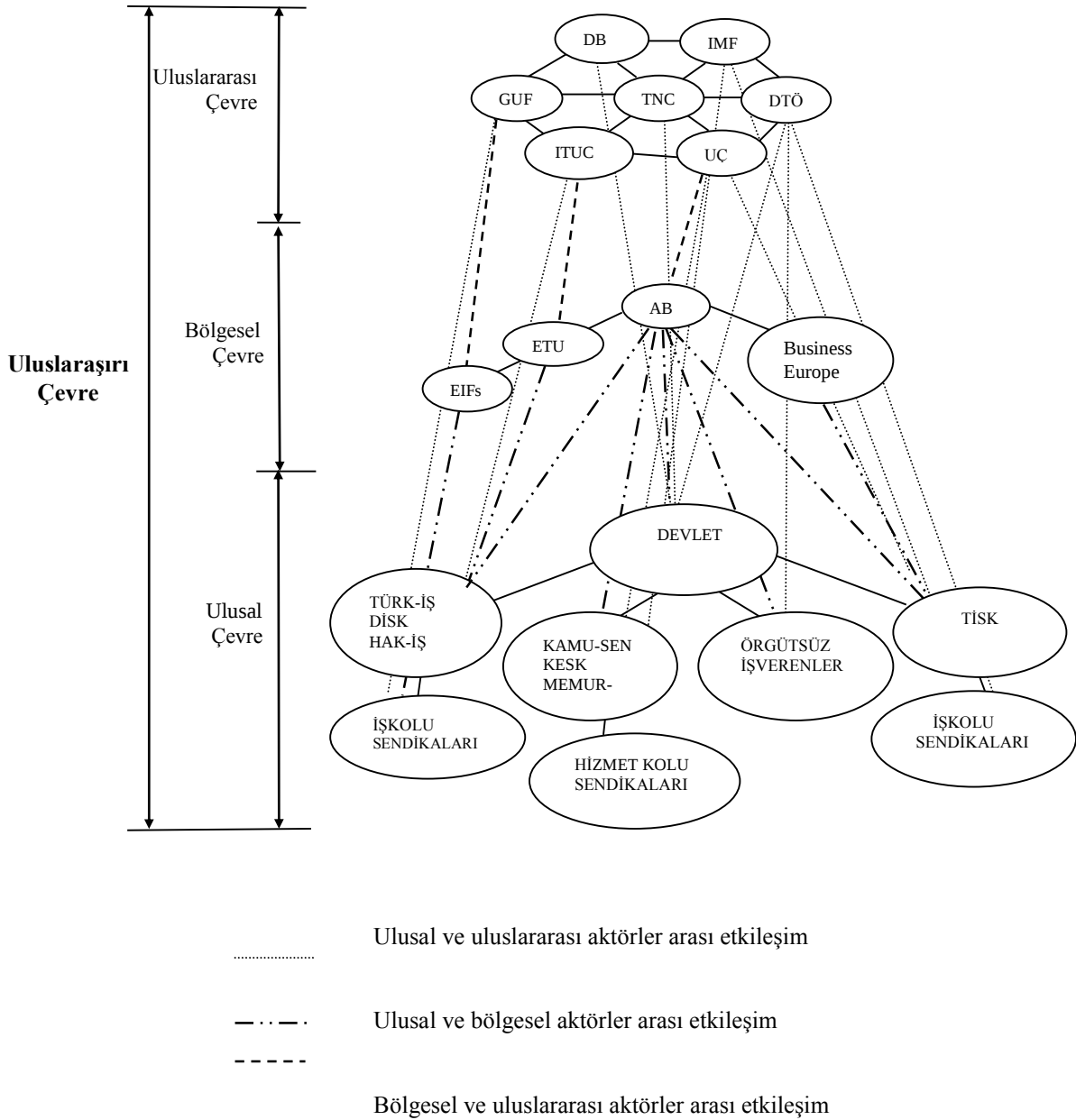
Bir Analitik Eksen Olarak Uluslararasılaşma

Buraya kadar yapılan değerlendirmeler, Türkiye’de endüstri ilişkileri alanındaki etkileşimlerin ulusal ölçekle sınırlı olmayan, bölgesel ve uluslararası aktörlerin de etkide bulunduğu çok boyutlu bir çevrede geliştiğini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla, Türkiye endüstri ilişkileri sisteminin işleyiş sürecinin uluslararası bir çevrede gerçekleştiğini ifade etmek mümkün görünmektedir. Bu durumu ortaya çıkaran temel neden, Türkiye’de devletin endüstri ilişkileri stratejisinin oluşumunda, bölgesel ölçekte AB, uluslararası ölçekte ise UÇÖ, IMF-DB ve DTÖ ile uluslararası şirketlerin; Türkiye işçi ve işveren sendikalarının örgütsel stratejilerinin oluşumu ve gelişimi aşamasında ise bölgesel ve uluslararası sendikaların yarattığı etkidir. Buna ilaveten, bölgesel ve uluslararası aktörler arasında bölgesel ve uluslararası ölçeklerde gerçekleşen ve Türkiye endüstri ilişkileri sistemi üzerinde sonuçlar üreten uluslararası etkileşimler de, Türkiye endüstri ilişkileri sisteminin işleyiş sürecinin açıklanmasında uluslararası bir çevre tanımlamasının geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Daha açık bir anlatımla, AB kapsamında Avrupa İstihdam Stratejisi – AİS, çerçeve anlaşmalar ve direktifler ile endüstri ilişkileri alanındaki yasal mevzuatın oluşumu noktasında AB kurumları, ETUC ve Business Europe arasındaki etkileşimler; uluslararası ölçekte ITUC, GUFs ve UÇÖ’nün IMF, DB ve DTÖ nezdinde uluslararası işgücü standartları kapsamında gerçekleştirdiği girişimler; UÇÖ’nün uluslararası işgücü standartları ile sözleşme ve tavsiyelerinin oluşumu ve yeniden şekillendirilmesi aşamalarında, içerisinde Türkiye’nin de yer aldığı, üye ülkelerin devlet, işçi ve işveren sendikaları arasındaki etkileşim; GUFs ve uluslararası şirketler arasında şirket davranış kodları çerçevesinde ortaya çıkan etkileşimler vb. Türkiye’de ulusal aktörler (devlet, işçi ve işveren sendikaları) arasındaki güç ilişkileri üzerinde de doğrudan etkide bulunmuştur. Örneğin, UÇÖ ve uluslararası sendikaların, çalışma haklarının yapısal uyum programlarında ve DTÖ anlaşmalarında temel bir ölçüt olarak ele alınmasına ilişkin girişimlerinin başarısız olması, hiç şüphesiz, Türkiye’de sendikal hakların sınırlandığı serbest ticaret bölgelerinin oluşumunda ve ucuz işgücüne dayalı bir ihracat stratejisinin benimsenmesinde doğrudan etkide bulunmuştur. Benzer şekilde, AB’nin geliştirdiği istihdam stratejisinin esnek çalışma şekilleri üzerinde yoğunlaşması, Türkiye’de 2003 yılında yasalaştırılan 4857 sayılı İş Kanunu’nun endüstri ilişkileri sistemi üzerinde yarattığı deregülasyon açısından belirleyici olmuştur (Çünkü, bu kanunun çıkarılmasına neden olan temel gerekçelerden birisi, sözkonusu çalışma şekillerinin düzenlenmesi noktasına AB mevzuatına uyum sağlanmasıdır).

Bu doğrultuda, Türkiye endüstri ilişkileri sisteminde çevre parametresinin açıklanmasında sadece (i) bölgesel ve uluslararası örgütlerin bu sistem üzerinde ulusal ölçekte yarattığı etkiler değil (ii) bölgesel ve uluslararası ölçekte yer alan aktörler arasında endüstri ilişkileri alanında ortaya çıkan yatay etkileşimlerin Türkiye endüstri ilişkileri sistemi üzerindeki sonuçları ile (iii) Türkiye endüstri ilişkilerinin ulusal aktörlerinin (Türk hükümeti ile işçi ve işveren temsilcilerinin UÇÖ sözleşmelerinin oluşumuna katılması örneğinde olduğu gibi) uluslararası ölçekteki etkileşimleri ve girişimleri de analize katılmalıdır. Böylece, Türkiye endüstri ilişkileri sisteminin işleyiş sürecinin açıklanmasında, ulusal ölçekle sınırlı bir kapalı sistem analizi değil; Şekil 4’de görüldüğü gibi bu sisteme etki eden ulusal, bölgesel ve uluslararası aktörler arasındaki etkileşimlerin gerçekleştiği uluslararası bir çevre tanımlamasını mümkün kılan açık bir sistem analizi yapılması kaçınılmaz olmaktadır. Nitekim, kapalı bir sistem analizi yapılması durumunda, Türkiye’de sendikacılık, toplu pazarlık ve sosyal diyalog gibi endüstri ilişkileri

Şekil 4. Uluslararası Türkiye Endüstri İlişkileri Sistemi



temel dinamiklerinin oluşumunda ve gelişiminde münferit Avrupa ülkelerinden transfer edilen kanunların, UÇÖ sözleşmelerinin, AB mevzuatı ve çalışma ilişkileri düzenlemelerinin, IMF yapısal uyum programlarının, uluslararası sendikaların vb. etkilerini açıklamak mümkün olmayacaktır.

Hiç şüphesiz uluslararası bir çevreye sahip olan Türk endüstri ilişkileri sisteminin girdi-süreç-çıkı analizinin yapılmasında (i) bu sisteme etki eden bölgesel ve uluslararası örgütlerin analize katılmasına imkân tanıyan bir 'aktör' tanımlamasının yapılması ve (ii) bu aktörlerin stratejileri arasındaki etkileşimlerin, sistemin gelişimini belirleyen güç ilişkileri ve sistemin işleyişini düzenleyen kurallar çerçevesinde ortaya konulması gerekmektedir. Bu çerçevede, Şekil 4'de görüldüğü gibi, Türk endüstri ilişkileri sisteminin ulusal aktörlerini; devlet, işçi ve memur sendikaları ile TİSK ve örgütlü olmayan işverenler; bölgesel aktörlerini AB, ETUC, EIFs ve Business Europe; uluslararası aktörlerini ise UÇÖ, ITUC, GUFs ile IMF, DB, DTÖ ve Uluslararası Şirketler – TNCs olarak tanımlamak mümkündür (Burada yapılan aktör

tanımlaması sistemin makro çevresinde gerçekleşen etkileşimler için geçerlidir. Bununla birlikte, hiç şüphesiz, özellikle sektörel ölçekte – mikro düzlemde ortaya çıkan güç ilişkilerine göre farklı aktör tanımlamaları yapılabilecektir). Söz konusu tanımlamanın yapılmasında, sıralanan bu aktörlerin, Türk endüstri ilişkileri sisteminde ortaya çıkan güç ilişkilerinde yer almaları göz önünde bulundurulmaktadır. Sistemin yönelimini belirleyen temel etken ise, bu aktörlerin ürettiği stratejiler arasındaki yakınsamanın yönüdür.

Türk endüstri ilişkilerinin 1980 sonrası yönelimi, yukarıda sıralanan aktörler arasındaki stratejik yakınsamanın örgütlü işgücü karşıtı bir ekseninde yoğunlaştığını göstermektedir. Bu çerçevede, 1980 askeri müdahalesinden sonraki dönemin tümüne teşmil edilemese dahi, genel olarak, Türkiye’de devletin çalışma ilişkileri stratejisi; ulusal ve uluslararası yatırımcılara maliyet avantajı sunmayı amaçlayan, düşük işgücü maliyetlerine dayalı ve istihdamı önceleyen, bir işgücü piyasası politikası ile bu politikaya işlerlik kazandırmayı amaçlayan, örgütlü çalışma ilişkilerini pasifize eden bir yasal mevzuat geliştirme politikası çerçevesinde şekillenmektedir. Devletin bu stratejisi, yaptıkları yatırımlarla istihdam artışı sağlayacağı öngörülen (bireysel veya örgütlü) işverenlerin Türkiye’de örgütsüz bir çalışma ilişkileri sistemi oluşturma hedefiyle büyük oranda örtüşmektedir.

Türkiye’de devlet ve işverenler arasında ulusal ölçekte örgütsüz bir çalışma ilişkileri ortamı yaratma hedefinin (i) IMF-DB-DTÖ ve uluslararası şirketlerin liberal bir piyasa ekonomisi yaratma hedefi çerçevesinde benimsediği bireysel (örgütsüz) çalışma ilişkileri stratejisi ve (ii) AB’nin çalışma ilişkilerinde ‘mümkün olduğu kadar esneklik gerekli olduğu kadar güvence’ söylemi çerçevesinde, üye ve aday ülkelerde ortaya çıkan yüksek işsizlik olgusunu aşmayı hedefleyen ve dolayısıyla esnek işgücü politikalarını önceleyen (Şenkal, 1999); buna karşın sendikal hakları bütünüyle elimine etmeyen ancak bu hakların üye ve aday ülkelerdeki ihlalleri bağlayıcı kurallarla düzenlemeyerek göz ardı eden stratejisi ile büyük oranda yakınsadığı gözlemlenmektedir. Siyasi otorite, işverenler ve 1980 sonrası genel ekonomi politığın yönetiminde başat aktörler olan bu kurumlar arasında çalışma ilişkileri alanında, büyük oranda, sendika-karşıtı ekseninde gelişen stratejik yakınsama (uzlaşma); temel stratejisi örgütlü çalışma ilişkilerini geliştirmek olan UÇÖ’nün sendikal haklar konusundaki sözleşmelerinin ve AB’nin sendikal hakların geliştirilmesini öngören, bağlayıcı olmayan, düzenlemelerinin siyasi otoriteler tarafından, kendi stratejileriyle uyuşmaması nedeniyle, Türkiye endüstri ilişkileri sistemine sınırlı düzeyde adapte edilmesini gündeme getirmiştir.

Bu çerçevede, öncelikle, Osmanlı-Türkiye siyasal geleneğinde hâkim olan devlet merkezli ekonomi politik yapının, endüstri ilişkileri sisteminde de etkisini gösterdiği vurgulanmalıdır. Şöyle ki, Türkiye’de endüstri ilişkileri sisteminin kurumsallaşması, devlet tarafından gerçekleştirilen yasal düzenlemeler vasıtasıyla mümkün olabilmıştır. Diğer bir anlatımla, sendikal haklar, Türkiye’de, Avrupa ülkelerinde olduğu gibi çalışanların mücadeleleri vasıtasıyla değil, yasal düzenlemelerin sağladığı fırsat alanı sayesinde işlerlik kazanabilmiştir. Böylece, henüz endüstri ilişkileri sisteminin oluşum aşamasında devletin örgütlü işgücüne karşı yapısal anlamda bir güç üstünlüğü kurduğunu ifade etmek mümkündür. Devletin sendikalar karşısındaki bu yapısal gücünü; 27 Mayıs darbesi sonrasında çıkarılan 274 Sayılı Sendikalar Kanunu ile 275 Sayılı Toplu Pazarlık, Grev ve Lokavt Kanunu ile sağlanan ve nispeten özgürlükçü bir içeriğe sahip olan sendikal hakların; yine başka bir askeri darbe, 12 Eylül, sonrasında çıkarılan ve sendikal haklara önemli oranda sınırlama getiren 2821 ve 2822 Sayılı Kanunlarla geri alınması sürecinde görmek mümkündür. Her iki kanun da askeri hükümetlerin, iktidarda bulundukları dönemin iktisadi ve siyasi koşullarına göre çıkardıkları kanunlardır ve sendikaların bu kanunların çıkarılmasında önemli bir inisiyatif üstlendiklerini söylemek güçtür. Söz konusu kanunlar sadece askeri hükümetler döneminde uygulanmamıştır. Bu kanunlardan ilki 1963-80 döneminde, ikincisi ise 1983’den günümüze değin geçen zaman aralığının önemli bir bölümünde endüstri ilişkileri sisteminin yasal çerçevesini oluşturmuştur.

Öte yandan, bu süreçte, devlet ve devlet erkini kullanan siyasi hükümetler, Türkiye endüstri ilişkileri sistemine bölgesel ve uluslararası aktörlerin, yukarıda ele alınan, sendika-yanlısı veya sendika karşıtı girdilerini transfer-adapte eden başat aktör konumundadır. Bu anlamda, 1980 sonrası Türkiye’de endüstri ilişkilerinin ulusal-bölgesel ve uluslararası çevresinde ortaya çıkan iktisadi ve siyasi değişim çerçevesinde sistemdeki güç dengelerini belirleyen yine siyasi otorite olmuştur (Hiç şüphesiz, Türkiye endüstri ilişkileri sisteminde, bu politikalar çerçevesinde gerçekleşen güç ilişkilerini bölgesel ve uluslararası ölçekte yer alan aktörler arasında endüstri ilişkileri alanındaki güç ilişkilerinden bağımsız düşünmek mümkün değildir. Nitekim yukarıda da vurgulandığı gibi, uluslararası ölçekte UÇÖ ve uluslararası sendikalar ile IMF-DB-DTÖ ve TNCs arasındaki güç ilişkilerinde küresel bir işgücü standartları rejimine işlerlik kazandırılmaması, AB ölçeğinde ETUC’nin Komisyon ve Business Europe karşısındaki etkinsizliği sonucunda sendikal hakların bağlayıcı nitelik taşıyan düzenlemelerle güvence altına alınamaması, Türkiye endüstri ilişkileri sistemini doğrudan etkilemektedir). Böylece, 1980 sonrası süreçte, Türkiye endüstri ilişkileri sisteminde devletin yapısal gücü; IMF-DB-DTÖ ve AB’nin ticari ve finansal liberalleşme ekseninde sağladığı kurumsal ve söylemsel güçle birleşerek sendika-karşıtı bir çalışma ilişkileri pratiği oluşturma konusunda zorlayıcı bir güce dönüşmüştür (Örneğin, IMF’nin Türkiye’deki kurumsal ve söylemsel gücünü TÜSİAD’ın, IMF ile anlaşma yapılmayan bir konjonktürde ekonomik istikrarın sağlanmasının mümkün olmayacağı şeklindeki ‘söylem’inde net olarak görmek mümkündür).

Netice itibariyle, Türkiye endüstri ilişkileri alanında devlet ve işverenler ile IMF-DB-DTÖ ve uluslararası şirketler arasında sendika-karşıtı eksende ortaya çıkan yakınsama Maastricht Kriterleri çerçevesinde gerçekleştirilen ekonomik reformlarla birlikte Türk endüstri ilişkileri sisteminde; (i) KİT’lerde işten çıkarmalar, sözleşmeli personel uygulamaları ve özelleştirme sonrasında taşeronlaşma gibi sendikasılaştırmayı hızlandıran politikalarla işlerlik kazandırılması (ii) düşük işgücü maliyetlerine dayalı bir uluslararası rekabet politikasının benimsenmesi (iii) iç ve dış dengenin sağlanması amacıyla kamu kesiminde uygulanan tasarruf tedbirleri kapsamında ücretler üzerinde baskı (wage restraint) politikasının benimsenmesi (iv) istihdam yaratmayan bir ekonomik büyüme döngüsünün ortaya çıkardığı yüksek işsizlik olgusunu aşma noktasında, AİS çerçevesinde, esnek çalışma merkezli bir istihdam politikasının benimsenmesi (Taymaz ve Özler, 2005) (v) doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının artışı sağlamak amacıyla, düşük işgücü maliyetlerinin yanı sıra, oluşturulan serbest bölgelerde grev ve arabuluculuk hükümlerinin uygulanmaması gibi politikaların benimsenmesini gündeme getirmektedir. Bu politikalar, son tahlilde, Türkiye endüstri ilişkilerinin işleyiş sürecini (güç ilişkilerini) belirleyici bir nitelik arz etmektedir.

Türkiye işçi sendikalarının sistemde ortaya çıkan sendika-karşıtı reel politiğin örgütlü çalışma ilişkilerinde yarattığı marjinalleşmeyi aşabilecek derecede etkin politikalar geliştirebildiğini söylemek mümkün görünmemektedir. Ayrıca, devletin ve işverenlerin, sendika-karşıtı eksene işlerlik kazandırma konusunda, yukarıda sıralanan kurumlarla gerçekleştirdiği işbirliğine rağmen; Türkiye işçi sendikalarının bölgesel ve uluslararası sendikalarla olan etkileşimleri de, Türkiye endüstri ilişkilerinde kronikleşen sendika-karşıtı güç dengesizliğini dönüştürecek dinamizmi yaratamamıştır. Çünkü, işçi sendikalarının bölgesel ve uluslararası örgütlerle olan etkileşimleri, yukarıda tartışıldığı üzere, daha ziyade bürokratik veya söylem merkezli aktivitelerle anlam kazanmaktadır. Bölgesel ve uluslararası sendikalar, hiç şüphesiz, bu aktiviteler vasıtasıyla Türk endüstri ilişkilerinin güç dengelerinde yer almakta ve Türkiye işçi sendikalarının örgütsel gelişimlerinde etkili olmaktadır. Ancak, bu aşamada Türkiye endüstri ilişkileri sisteminin işleyiş süreci ve yönelimi açısından belirleyici olan nokta, söz konusu aktivitelerin, özellikle 1980 sonrası süreçte ortaya çıkan, sendika karşıtı güç ilişkilerini değiştirebilecek ‘zorlayıcı bir güç’ yaratıp yaratmadığıdır. Türkiye’de işçi sendikalarının bölgesel ve uluslararası sendikalarla olan etkileşimlerinin yetersizliğinde, 1845 tarihli Polis Nizamnamesinden, 1995 yılında 2821 sayılı yasanın 28. maddesinin değiştirilmesine kadar geçen süreçte siyasi otoritenin koyduğu yasal engeller de önemli bir rol oynamıştır. Daha açık

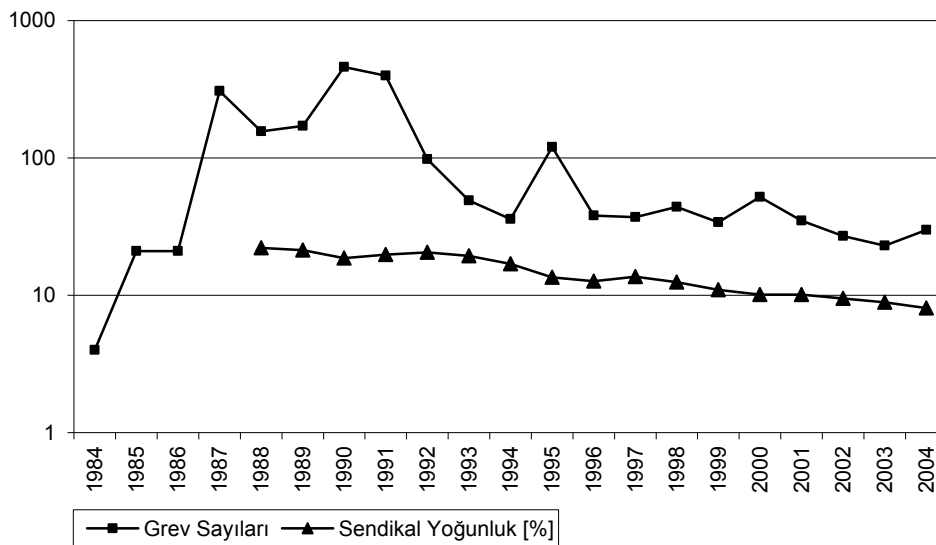
bir anlatımla, 5018, 274 ve 2821 sayılı yasalarda, sendikaların uluslararası sendikalara üyeliğinin ve işbirliği girişimlerinin Bakanlar Kurulu'nun iznine bağımlı hale getirilmesi, ulusal sendikaların uluslararası sendikalarla etkin bir işbirliği içerisinde olmasını engellemiştir.

Sendikaların kendi aralarındaki rekabet de, özellikle 1980 sonrasında yaşadıkları üye kaybının da etkisiyle, devlet karşısındaki yapısal güçsüzlüklerini derinleştirici bir etki yaratmaktadır (Uçkan, 2002). Bu çerçevede, sendikalar, gerek özel sektörde gerekse kamu sektöründe ortak hedefleri doğrultusunda uzun vadeli politikalar geliştirme konusunda başarılı olamamışlardır. Sendikalar arasındaki ideolojik kamplaşmalar ve devletin sendikalar arasında yarattığı 'iyi sendika-kötü sendika' ayırımı bu tür stratejik bir işbirliğini önemli derecede güçleştirmektedir (Nitekim, 12 Eylül askeri darbesinden sonra Hak-İş ve DİSK'in kapatılmasına karşın Türk-İş'in faaliyetlerin devam etmesi, 1980 sonrasında bu örgütler arasındaki önemli ihtilaf konularından birini oluşturmuştur).

Sendikalar belirli zaman aralıklarında gerçekleştirdikleri grevlerle önemli düzeyde ücret artışları sağlanmasında etkin olabilmişlerdir. Örneğin, 1989-92 yılları arasında reel ücretlerde ortaya çıkan yükselişlerde bu dönemde hızlı bir artış gösteren grev oranlarının etkisi göz ardı edilemez (bkz. Şekil 5). Ancak, Türkiye'de grevlerde somutlaşan sendikal stratejiler, Şekil 5'de görüldüğü gibi, tepkisel bir nitelik arz etmektedir. Diğer bir deyişle, sendikalar grevler vasıtasıyla 'reaktif' stratejiler üretmekte, ancak bu grevler kısa vadeli kazanımlar sağlamaktan öteye geçememektedir. Nitekim, Şekil 1'de görüldüğü gibi 1992'ye kadar yükselen reel ücretler, 1993 yılından itibaren keskin düşüşler yaşamaktadır.

Son tahlilde, Şekil 5'de görüldüğü gibi, sendikal yoğunluk oranlarında somutlaşan 'sendikal güç' oranları, 1980'li yılların sonlarından itibaren hızlı ve sürekli bir azalış trendi içerisine girmiştir. Hiç şüphesiz bu durumu, bölgesel ve uluslararası sendikaların yanısıra UÇÖ'nün de, küresel ölçekte bir işgücü standartları rejimini kurumsallaştırma konusunda söylem düzeyinde kalan girişimlerinden bağımsız düşünmek mümkün değildir. UÇÖ, sadece bu çerçevede değil, aynı zamanda Türk hükümetleri üzerinde, sendikal hakları içeren UÇÖ sözleşmelerinin uygulanmasında ortaya çıkan ihlalleri önleme noktasındaki yetersizliği ile de Türkiye'de sendikal hareketin yaşadığı güç kaybında menfi bir rol üstlenmektedir.

Şekil 5. Türkiye'de Sendikal Yoğunluk Oranları ve Grev Sayıları, 1988-2004



Kaynak: OECD (2019).

Bu altbölümün başlangıcında da vurgulandığı gibi, UÇÖ, aslında, Türkiye’de 1947’den günümüze endüstri ilişkilerinin ‘kurumsal’ yapısının tesis edilmesinde önemli bir ‘kurumsal’ güç sağlamıştır. Bu güç, özellikle sendikacılık ve toplu pazarlık kanunlarının şekillendirilmesinde ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte, Türkiye, UÇÖ tarafından, özellikle 2012 yılına kadar, sendika özgürlüklerini ve toplu pazarlık haklarını ihlal ettiği gerekçesiyle eleştirilmiştir. Anılan yıla kadar, 2821 ve 2822 sayılı Kanunların yanı sıra Anayasa’da da yapılan bazı değişikliklerle söz konusu eleştiriler kısmen cevaplandırılmıştır. Ancak, ‘temel’ bazı noktalarda, UÇÖ Uzmanlar Komitesi’nin eleştirileri devam etmiştir. Bu konular, 2822 sayılı Kanun kapsamında yer alan ve Türkiye işçi sendikacılığının örgütlenmesinin önündeki en önemli engeli oluşturan çifte baraj şartı; işkolu düzeyinde toplu sözleşme hakkının tanınmaması; hükümetin grev ertelemesi yetkisinin zorunlu tahkimle sonuçlanan bir grev yasasına dönüşmesi ve grev ve lokavt yapılamayacak işler ve yerlerin çok kapsamlı tutulması vb. hususları kapsamıştır. 2821 sayılı Kanun kapsamındaki eleştiriler ise, özel öğretmenlerden KİT’lerdeki sözleşmeli personele kadar bazı çalışan kategorilerine sendika üyeliği konusunda getirilen kısıtlamalar; işçilerin işten çıkarmalar dâhil sendika karşıtı eylemlere karşı korunmalarının yetersiz oluşu; sendikaların yabancı kuruluşları Türkiye’ye davet edebilmesinin ve yabancı kuruluşlarının daveti üzerine bir sendika temsilcisinin yurtdışına gönderilmesinin İçişleri Bakanlığı’nın iznine tabi olması ve sendika tüzüklerinde bulunması gereken maddelerin yasayla belirlenmesi vb. hususlardan oluşmuştur. Nitekim, Türkiye UÇÖ Aplikasyon Komitesi’nde en çok 98 sayılı Sözleşme nedeniyle tartışılmış, Uzmanlar Komitesi raporunda da 87 ve 98 sayılı Sözleşmeler konusundaki ihlalleri nedeniyle eleştiri konusu olmuştur (Dereli, 2005: 167-91).

Bu konularda, UÇÖ raporlarında ileri sürülen eleştirilerin giderilmesine yönelik olarak, değişik dönemlerde, yapılan düzenlemelerde, Gülmez’in de vurguladığı gibi; “Ne [87 ve 98 sayılı] sözleşmelerin pozitif kuralları, ne de denetim organlarının sözleşmelere ilişkin yerleşik genel ilke kararları ve Türkiye’ye yönelik olarak ayrıca yinelenmiş olanları dikkate alınmaktadır” (Gülmez, 2005: 58). Gülmez, ayrıca, Türkiye hakkında yapılan yakınmalar sonrasında UÇÖ tarafından gerçekleştirilen özel denetimler hakkında, “Sendikal Özgürlük Komitesi kararlarının sendika mevzuatımızın 87 ve 98 sayılı sözleşmelere uygunluğunun sağlanması üzerindeki etkisinin son derece sınırlı kaldığı görülmektedir. 12 Eylül 1980’i izleyen dönemde yapılan yakınmalar üzerine gerçekleştirilen denetimler, yürürlükteki anayasal ve yasal pozitif hukukun değiştirilmesi üzerinde çok gecikmeli ve son derece sınırlı bir çerçevede etkin olabilmiştir” yorumunu yaparak UÇÖ’nün Türk hükümeti üzerindeki yaptırım gücünün zayıflığını vurgulamaktadır (Gülmez, 2005: 59).

Benzer bir durum, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartının Türkiye tarafından onaylanmasına rağmen, 5. ve 6. maddelerine çekince konulması noktasında karşımıza çıkmaktadır (Ayrıca, Sosyal Şartı onaylayarak üstlenilen yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediğinin denetlenmesinde, ulusal ve uluslararası sendikal örgütlerin yanı sıra hükümetlerdışı örgütlerce yapılacak toplu yakınmalar ekseninde denetim yolunu açan 1995 Toplu Yakınmalar Protokolü de Türkiye tarafından imzalanmamıştır). 5. madde çalışanlara sendika hakkını tanımakta, 6. madde ise toplu çalışma ilişkileri sisteminin (toplu pazarlık ve grevi de içeren) barışçı ve çatışmacı tüm öğelerini toplu çalışma hakkı başlığı altında düzenlemektedir. Her ne kadar resmi makamlar konulan çekincelerin temel nedenini ‘sosyo-ekonomik koşullar’ olarak deklare etse de, asıl neden kamu çalışanları içerisinde, güvenlik görevlileri gibi, sendikalaşma hakkı olmayan kesimin sendikal haklara sahip olmasını; sendikal haklara sahip olan kesimin de toplu pazarlık ve grev haklarını elde etmesini engellemektir (Türk-İş, 2006: 91-95). Çünkü, 5. ve 6. maddede ‘çalışanlar’ ibaresi, işçi ve memurları, sözleşmeli personel gibi sınırlamalara tabi olmaksızın, kapsamaktadır (87 ve 98 sayılı sözleşmelerde de ‘çalışanlar’ ibaresinin yer aldığı vurgulanmalıdır). Bu çerçevede, 2007 AB ilerleme raporunda, Türkiye’de mevcut sendikal haklar konusunda, aşağıdaki ifadeler yer almaktadır;

“ [Türkiye]...Uluslararası İş Örgütü (ILO) sözleşmelerini, özellikle örgütlenme hakkı, grev hakkı ve toplu pazarlık hakkına ilişkin olanları, tam olarak uygulamamaktadır. Türkiye gözden geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı’nın Beşinci (örgütlenme hakkı) ve Altıncı (toplu pazarlık hakkı) maddelerine çekincelerini devam ettirmektedir. Genel olarak değerlendirildiğinde, çalışma hakları ve sendikalar konusunda çok az ilerleme kaydedilmiştir. Türkiye’nin, başta örgütlenme hakkı, grev hakkı ve toplu pazarlık hakkına ilişkin olanlar olmak üzere AB yönergeleri ve ilgili ILO Sözleşmeleri ışığında tam sendikal hakları güvenceye alan mevzuatı kabul etmesi gereklidir. Ayrıca Türkiye, üçlü seviye dahil olmak üzere sosyal diyalog mekanizmalarını güçlendirmelidir” (ABGS, 2008: 19).

Diğer taraftan, Ekonomik ve Sosyal Konsey’in işleyişi ve etkinliği ile ilgili olarak da “İki taraflı sosyal diyalog alanında bazı sektörlerde bir miktar ilerleme kaydedilmiştir, ancak, genel olarak sosyal diyalog zayıf ve üçlü sosyal diyalog mekanizmaları, özellikle Ekonomik ve Sosyal Konsey, etkisiz kalmaya devam etmektedir” (ABGS, 2008: 54) denilerek Türkiye eleştirilmektedir. Ekonomik ve Sosyal Konsey’de, hükümet temsilcilerinin 16, işveren ve işçi örgütlerinin ise 12’şer temsil gücüne sahip olması ve Konsey’in, Türk hükümetleri tarafından, uygulanan ekonomi politikaların onay merci olarak görülmesi bu eleştirinin özünde temel dayanaklarını yatmaktadır (Akan, 2012).

Özetle, Türkiye, her ne kadar, UÇÖ sözleşmelerini onaylasa da, gereklerini yerine getirme konusunda gerekli hassasiyeti göstermemekte, AB mevzuatında sendikal hakların temel dinamiğini oluşturan Avrupa Sosyal Şartı’nın 5. ve 6. maddelerini ise onaylamaktan kaçınmaktadır. Bununla birlikte, Türkiye, 4857 sayılı İş Kanunu’nda AB mevzuatına uyum kapsamında esnek çalışma şekillerini düzenlemiş ve AİS kapsamında söz konusu çalışma şekillerine dayalı bir istihdam politikası geliştirme stratejisini benimsemiştir. Dolayısıyla, Türk endüstri ilişkileri açısından uluslararası kural niteliği taşıyan bu düzenlemelerin gerçekleştirilmesinde belirleyici olan temel neden, Sosyal Şarta konulan gerekçede de belirtildiği gibi “sosyo-ekonomik koşullar”dır. Diğer bir anlatımla, iktisadi kalkınma merkezli bir ekonomi politik yapıya sahip olan Türkiye’de devlet, istihdam öncelikli ve diğer rakip ülkelere göre maliyet avantajı sunan bir çalışma ilişkileri projesi geliştirerek, bu stratejinin uygulanabilirliğini azaltacağı düşünülen sendikal haklara ilişkin uluslararası düzenlemeleri onaylamamakta veya onayladığı düzenlemeleri de sınırlı ve eksik bir şekilde uygulamaktadır (Burada uluslararası kural tanımlaması; bölgesel düzeyde AB direktifleri ve çerçeve antlaşmalarını, Avrupa Sosyal Şartı’nı ve İnsan Hakları Sözleşmesi’ni, uluslararası düzeyde ise UÇÖ sözleşmelerini ve ayrıca münferit AB ülkelerinin bireysel ve toplu çalışma hukuku alanındaki yasal düzenlemelerinden Türkiye hukukuna transfer edilen hükümleri kapsamaktadır. Zira, bölgesel ve uluslararası düzeyde oluşturulan bu kurallar Türk endüstri ilişkileri sisteminin yasal çerçevesinin belirlenmesinde temel ölçüt kabul edilen düzenlemeler olarak karşımıza çıkmaktadır).

Son tahlilde, Türkiye’de endüstri ilişkileri sisteminin işleyiş sürecini belirleyen temel etken, devletin iktisadi kalkınma merkezli stratejisi doğrultusunda geliştirdiği güç ilişkileri olarak karşımıza çıkmaktadır. Esasen, 5018 Sayılı Sendikalar Kanunu’ndan 4857 Sayılı İş Kanunu’na kadar Türk endüstri ilişkileri sisteminin yasal mevzuatının oluşturulmasında uluslararası kurallar belirleyici bir niteliğe sahiptir. Ancak, bu aşamada önem kazanan, söz konusu kuralları ulusal hukuka transfer eden ve uygulayan yegâne aktörün devlet olmasıdır. Devlet, bu kuralların uygulanmasında, ilgili döneme hâkim olan iktisadi ve siyasi konjonktürün gereklerine göre davranmakta; UÇÖ ve AB gibi uluslararası kurumların sendikal hak ihlallerine karşı yaptırım güçlerinin zayıflığını da veri alarak, sendikal hakları sınırlı bir şekilde uygulamaktadır.

Sonuç

Günümüzde devlet-piyasa ve toplum arasındaki etkileşimler ağının birbirlerinden bağımsız olan tarafları değil tamamlayıcı tarafları ön plana çıkmaktadır. 21. Yüzyıl bu üç aktör ve onların bölgesel ve uluslararası düzeylerdeki etkileşimlerinin kompleks, çok boyutlu ve çok taraflı içerimlerinin anlaşılmasını zorunlu kılan bir evrimsel niteliğe sahip olacaktır. Anılan niteliğin uluslararasılaşma konseptiyle açıklanabileceği ileri sürülen bu çalışmada, uluslararasılaşmanın somutlaştırılması amacıyla endüstri ilişkileri sistemi durum analizi olarak ele alınmıştır. Endüstri ilişkileri sisteminin, spesifik olarak Türkiye endüstri ilişkileri sisteminin; uluslararası bir çevrede; ulusal-bölgesel ve uluslararası aktörlerin stratejilerinin bireysel-örgütlü çalışma ilişkileri çerçevesinde oluşan güç ilişkilerinde etkileşime girdiği ve bu etkileşim sonucunda da sistemi düzenleyen kuralların olduğu bir işleyiş sürecine sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Analitik bir eksen olarak uluslararasılaşma ise, bu aşamada, endüstri ilişkileri sisteminin işleyişini Şekil 4'te gösterilen etkileşimler çerçevesinde ulusal-bölgesel ve uluslararası dinamikleri ile birlikte bütünsel olarak açıklayıcı bir açılım sağlamaktadır.

Kaynakça

- ABGS (2008). *İlerleme Raporları*. Ankara.
- Akan, T. (2012). The Political Economy of Turkish Conservative Democracy as a Governmental Strategy of IRs. *Economic and Industrial Relations*, 33(2), 317-349.
- Aktan, C.C. (2004). *Privatization: the Turkish Experience*. Ankara: Seçkin.
- Anderson, J. (2005). *Transnational Democracy*. London: Routledge.
- Ateşoğulları, K. (1997). *Uluslararası Çalışma Örgütü ve Türkiye*. İstanbul: Petrol-İş Yayınları.
- Bilgin, M. H. (2000). *Yeni Teknolojiler ve Üretim Sistemlerindeki Değişimin Emek ve İstihdam Üzerindeki Etkileri*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Dereli, T. (2005). Uluslararası Çalışma Normları, Sendika Özgürlükleri ve Türkiye: ILO Eleştirileri Açısından Yeni Yasa Taslağı'nın Değerlendirilmesi', A. Hekimler (Ed.), *AB – Türkiye ve Endüstri İlişkileri*. İstanbul: Beta, 167-191.
- DİSK (t.y.). *Sendikal Hak İhlalleri*. İstanbul.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (2000; 2008) *Yıllık Program*. Ankara.
- Dünya Bankası (2005a). 1993-2004 Ülke Yardım Değerlendirmesi, Bağımsız Değerlendirme Grubu Raporu. 20 Aralık 2005, <https://www.oecd.org/derec/worldbankgroup/36494162.pdf> (12.12.2017).
- Dünya Bankası (2005b). *Turkey-Education Sector Study*. Washington.
- Ener, M. ve Demircan, E. S. (2004). *Küreselleşen Dünya'da IMF Politikaları ve Türkiye*. Ankara: Roma Yayınları.
- Gözyayın, İ. (2016). Türk Hukukunun Batılılaşması. (Derleyen: Tanıl Bora). *Modern Türkiye'de Siyasal Düşünce*. Cilt 3, İstanbul: İletişim.
- Gülmez, M. (2005). *Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliğine Uyum Sorunu*. Ankara: Belediye-İş.
- Güzel, A. (1997). ILO Normlarının İç Hukuka Etkisi ve Türk İş Hukukunun Gelişimine Katkısı. *İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi 20. Kuruluş Yılı Kutlama Semineri*, Ankara.
- IMF (2008). <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/exfin2.aspx?memberKey1=980&date1key=2008-11-25> (12.11.2008)

- IMF (2008). <http://www.imf.org/external/NP/LOI/2001/tur/03/INDEX.HTM>(12.11.2008); Benzeri öngörüler için bkz. Türkiye tarafından sunulan; 26 Haziran 1998 tarihli IMF Niyet Mektubu, md. 11, <http://www.imf.org/external/np/loi/062698.htm> (12.11.2008); 10 Mart 2000 tarihli Niyet Mektubu, md. 13, <http://www.imf.org/external/np/loi/2000/tur/01/index.htm> (12.11.2008); 22 Ocak 2002 tarihli Niyet Mektubu, md. 23, <http://www.imf.org/external/np/loi/2002/tur/01/index.htm> (12.11.2008).
- IMF (2008a). <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/exfin2.aspx?memberKey1=980&date1key=2008-11-23> (10.10.2008).
- Işıklı, A. (2004). *Sendikacılık ve Siyaset*. Ankara: İmge Kitabevi.
- İnternethaber (2008). Lassayı Sendikalar mı Kaçtırttı? http://www.internethaber.com/news_detail.php?id=154373 (11.11.2008).
- Kutal, G. (1977). *Türkiye’de İşçi Sendikacılığı: 1960-1968*. İstanbul: Güryay Matbaacılık.
- Odekon, M. (2005). *The Costs of Economic Liberalization in Turkey*. Bethlehem: Lehigh University Press.
- Onaran, Ö. (2002). Measuring Wage Flexibility: The Case of Turkey Before and After Structural Adjustment. *Applied Economics*, 34(6), 767-81.
- Onaran, Ö. (2003). Türkiye’de İhracat Yönelimli Büyüme Politikalarının İstihdam Üzerindeki Etkileri. A. H. Köse ve diğ. (Ed.). *İktisat Üzerine Yazılar II: İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar*. İstanbul: İletişim, 579-601.
- Onaran, Ö. ve Yentürk, N. (2001). Do Low Wages Stimulate Investment? An Analysis of the Relationship between Distribution and Investment in Turkish Private Manufacturing Industry. *International Review of Applied Economics*, 15(4), 359-374.
- Öke, M. K. (2005). Employment and Social Dialogue in Turkey from the Perspective of EU Integration. C. Lafoucriere and L. Magnussen (Eds.), in *The Enlargement of Social Europe: The Role of the Social Partners in the European Employment Strategy*. Brussels: European Trade Union Institute, 239-268.
- Özdemir, S. (2007). AB Müzakere Sürecinin Türk Çalışma Yasasına Etkileri. *Yerel İş Barışı Kongre Tebliğleri*, 08 Eylül 2007, Kocaeli.
- Öztürk, K. (2004). *Amerikan Sendikacılığı ve Türkiye İlk İlişkiler*. İstanbul: Tüstav.
- Rasgelenler, M. (2002). İstikrar Programı Kapsamında KİT’lerde Uygulanacak Personel Politikaları. *Kamu Personel Rejimi ve Reform Çalışmaları Semineri*. 8 Şubat 2002, Ankara, TUHİS, 121-132.
- Rosenberg, J. (2000). The International Imagination: International Relations Theory and Classical Social Analysis. A. Linklater (Ed.). *International Relations: Critical Concepts in Political Science*, Volume 3, London: Routledge, 1160-84.
- Şenkal, A. (1999). *Sendikasız Endüstri İlişkileri*. Ankara: Kamu-İş Yayınları.
- Şenses, F. (2003). Neo-liberal Ekonomi Politikaları, İşgücü Piyasaları ve İstihdam. *2000-2003 Petrol-İş Yıllığı*. İstanbul: Petrol-İş, 149-159.
- Taymaz, E. ve Özler, Ş. (2005). Labor Market Policies and EU Accession: Problems and Prospects for Turkey. (Eds.: B. Hoekman and S. Togan). *Turkey: Economic Reform and Accession to the European Union*. Washington: The World Bank, 223-260.
- TCMB (2002). Küreselleşmenin Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri. Ankara.
- TCMB (2007). Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı. http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf (10.07.2007).
- Tekstil İşveren (2004) TİSK Genel Sekreteri Bülent Pirler’in 92. ILO Konferansında Yaptığı Konuşma, Bkz: Tekstil İşveren, Sayı 294.

- TİSK & TÜSİAD (1999). *Avrupa'da Girişimciliğin Özendirilmesi ve Yaygınlaştırılması: UNICE Kıyaslama Raporu*.
- TİSK (2004). *Lizbon Stratejisi: UNICE Görüşü ve Ülkemiz İçin TİSK Önerileri*. İstanbul.
- TİSK (2008). TİSK Başkanı Tuğrul Kutadgubilik'in 97. Uluslararası Çalışma Konferansında Yaptığı Konuşma. *İşveren*, 46(9), 85-86.
- Tokol, A. (2005). *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*. Ankara: Nobel.
- Tuna, O. (1969). Türkiye'de Sendikalar ve Sendikacılarımız. *Sosyal Siyaset Konferansları*, 20. Kitap: 255-68.
- Tuncay, C. (2005). Türk İş Hukukunun Avrupa Birliği İş Hukukuna Uyumu. (Derleyen: Alpay Hekimler). *AB-Türkiye ve Endüstri İlişkileri*. İstanbul: Beta, 45-81.
- Türk-İş (2006). *Avrupa Birliği Müzakere Sürecinde Avrupa Sosyal Modeli ve Sendikal Haklar*. 3-4 Ocak 2006, Ankara, 91-95.
- Türk-İş (2008). *Özelleştirme Raporu*. http://www.turkis.org.tr/source.cms/docs/turkis.org.tr.ce/docs/file/MicrosoftWord_%F6zellestirmeler.pdf (17.09.2008).
- Uçkan, B. (2002). *Türkiye'de Sendikalararası Rekabet*. Ankara: Selülöz-İş.
- UNICE (2003). *Lisbon Strategy Status 2003: Time is Running Out: Action is Needed Now*. Brussels.
- Ünal, A. (1999). *Uluslararası İşçi Örgütleri ve Türk Sendikaları ile İlişkiler*. Alfa: İstanbul.
- Weiner, J. (2006). *The Transnational Political Economy: A Framework for Analysis*. <https://www.jus.uio.no/lm/the.transnational.political.economy.a.framework.for.analysis.jarrod.wiener.ukc/doc.html> (01.05.2017).
- Willems, P. (2006). Transnational Actors and International Organizations in Global Politics. J. Baylis and S. Smith (Eds.). *The Globalization of World Politics*, Oxford: Oxford University Press, 356-383.
- Yalova, Y. (2005). *Türkiye-Avrupa İlişkileri Işığında Özelleştirme*. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Yeldan, Erinç (2008). *Turkey and the Long Decade with the IMF: 1998-2008*. <https://tr.boell.org/sites/default/files/downloads/TurkeyIMF.pdf> (04.12.2017).
- Yılmaz, M. (2003). Uluslararası Ekonomik ve Mali Kuruluşların İstihdam Üzerindeki Etkileri. *Mülkiye*, 27 (239), 65-201.