

TÜRKİYE’DE DIŞA AÇIK EKONOMİK BÜYÜME, İSTİHDAM VE SENDİKALARIN ETKİNLİĞİ

Yrd. Doç. Dr. Güngör TURAN*

1. Giriş

1980 yılı, sanayileşme sürecinde bir dönüm noktasını temsil etmektedir. Hızlı fiyat artışları, üretim darboğazları ve dış ödeme güçlüğü biçiminde görülen ekonomik bunalım, zamanla siyasal ve toplumsal bir bunalıma dönüşmüş, mevcut ekonomi politikasında köklü bir değişiklik gündeme gelmiştir. 1980 sonrası dönemin temel özelliği, 1980 öncesi iç pazara yönelik uygulamanın getirdiği yüksek ücretleri dengelemeye yönelik, sendikal örgütlenme ve toplu pazarlık düzenine getirilen kısıtlamalar gibi yasal-kuramsal düzenlemelerle desteklenen, dışa açık ekonomik büyüme stratejisine geçiş dönem olmasıdır. Bu çalışmada, yaklaşık on beş yıllık dönemde, dışa açık ekonomik kalkınma modelinin istihdam eğilimi ve bu model içerisinde sendikaların etkinliğine ilişkin dönemsel bir inceleme yapılmaktadır.

2. Dışa Açık Ekonomik Büyüme Stratejisi

Türkiye’nin sanayileşme sürecinde 1980 yılına kadar uyguladığı, içe dönük/dışa bağımlı ve devlet eliyle yürütülen ithal ikameci modelden, bu tarihte “dışa açık” bir sanayileşme stratejisine geçiş bu dönemin hakim özelliğini oluşturmaktadır¹. “24 Ocak 1980 Kararları”² olarak bilinen ekonomik istikrar programı, öncelikle kamu sektörünün daraltılmasını, piyasa mekanizmasının serbestçe işlemlerini öngörmüş ve sınaî üretimin artırılması piyasa koşullarına bırakılmıştır. Bu programın yakın amacı enflasyon oranını düşürmek; uzun dönemli amacı ise, Türkiye’de yıllardır uygulanan, ithal ikamesi politikalarına göre şekillenmiş, sanayileşme stratejisini “dışa açık bir modele”³ dönüştürmektir.

* Uluslararası Türkmen Türk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğr. Elm.

¹ Eser Uğur, *Türkiye’de Sanayileşme*, İmge Kitabevi, Ankara, 1993, s.60.

² 24 Ocak 1980 ekonomik istikrar önlemleri, temelde ihracata yönelik büyüme stratejisini, dışa açık büyüme ya da uzun dönemde dünya ekonomisine entegre olma hedefini belirleyici unsur yapan politikaları içermektedir. Bkz.; Kazgan Gülten, *Dışa Açık Ekonomik Büyüme*, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1988; DPT, *1980’den 1990’a Makro Ekonomik Politikalar-Türkiye Ekonomisindeki Gelişmelerin Analizi ve Bazı Değerlendirmeler*, Ankara, 1990.

³ Gerni Cevat, *Türkiye’de 1980-90 Döneminde Uygulanan İstikrar Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme*, 3.İzmir İktisat Kongresi Tebliğleri, Cilt I, DPT Yayınları, Ankara, 1992, s.1.

Bu çerçeve içinde "24 Ocak 1980 programının ana ilke ve hedefleri"⁴ birbiriyle ilişkili üç ana başlık altında toplanabilir:

i. Piyasa ekonomisinin işlevini arttırmak: Fiyat denetimlerinin büyük ölçüde kaldırılması ve kamu kesiminde fiyat ayarlamalarının ilgili birimlerce sık aralıklarla yapılmaya başlanması, bu yönde atılan ilk önemli adımı oluşturmuştur. Kamu kesiminin imalat sanayii üretimi içindeki rolünün azaltılması amacıyla, bu kesimin giderek enerji, haberleşme, ulaşım, sulama ve tarım yatırımları üzerinde yoğunlaşması ana prensibi benimsenmiştir.

ii. İhracata yönelik sanayileşme ve sektör öncelikleri: Önceki politikaların tam aksine, dönem içinde, ihracat çeşitli önlemlerle özendirilirken (düşük faizli krediler, vergi iadeleri vs.), ithalatta kademeli olarak liberasyon uygulanmıştır. İmalat sanayiinde, sektör öncelikleri, ithal ikamesinin ve özellikle sermaye-yoğun alt sektörlerin, plan ve programlarda dışlanması şeklinde olmuştur.

iii. Faktör piyasaları ve altyapı: 1980 öncesi döneme kıyasla, genellikle, pozitif reel faize doğru güçlü bir gelişme gözlenmiştir. Emek piyasasında ise, bir yandan kamu kesiminin istihdam genişlemesi kısılrken, sendikaların bu piyasalar üzerindeki etkisi yasal düzenlemelerle önemli ölçüde azaltılmıştır. Ayrıca, başta enerji ve haberleşme olmak üzere, alt yapıda gerçekleştirilen atılımlar da 1980 programı çerçevesinde, sanayileşme süreciyle yakından ilgili önemli gelişmeler arasında sayılabilir.

Kısaca, bu dönemde alınan ekonomik kararlar ekonomik politikada temel bir değişikliği yansıtmaktadır. Alınan önlemlerin bir kısmı ekonomide istikrarı (özellikle enflasyon oranının düşürülmesi ve ödemeler dengesi darboğazlarının giderilmesini) amaçlarken, ekonomik politika değişikliklerini de beraberinde getirmiştir⁵.

1980 sonrasında, istikrar ve dışa açılma programının en tartışmalı bölümlerinden biri de faiz uygulamalarıdır. Bu dönemde uygulanan yüksek faiz politikası, uzun süre, iç talebi kısmanın ve "ekonomiyi düşük bir gelir ve istihdam düzeyinde dengeye getirme"⁶ nin bir aracı olarak kullanılmıştır. Böylece, hem ithalat talebi hem de yerli üretime olan talep azaltılmakta, içeride yaratılan üretim fazlasının ihraç edilebilecek bölümünün devalüasyon yoluyla dış pazarlara yönlendirilmesi amaçlanmaktadır⁷. Ekonomide dengenin daha düşük gelir ve istihdam düzeyinde aranması ve iç talebin belirli gelir gruplarında önemli ölçüde düşürülmesi, ihraç edilebilir bir ürün

⁴ Şenses Fikret, *1980 Sonrası Ekonomi Politikaları Işığında Türkiye'de Sanayileşme*, V Yayınları, Ankara, 1989, s.28-32.

⁵ Aktan H.Okan-Baysan Tercan, *Türk Ekonomisinin Dünya Ekonomisine Entegrasyonu: Liberasyon, Karşılaştırmalı Üstünlük ve Optimum Politikalar*, ODTÜ Gelişme Dergisi, 12 (1-2), 1984, s.59.

⁶ Dışa açık birikim rejiminin dayandığı monetarist/neoklasik politika modeline göre, makroekonomik dengelerin bozulmasının nedeni parasal genişleme ve aşırı kredi arzıdır. Bu nedenle para arzı, emisyon ve kredi hacminin genişlemesi durdurulmalıdır. Bu modele göre, sıkı para politikasının sonucu olarak yükselen faiz oranları tüketimi caydırma ve tasarrufları özendirmenin bir aracıdır. Bkz., Eser, s.77.

⁷ Pamuk Şevket, *24 Ocak Sonrasında İktisat Politikaları, Sınıflar ve Gelir Dağılımı*, Kriz, Gelir Dağılımı ve Türkiye'nin Alternatif Sorunu içinde, Kaynak Yayınları, İstanbul, 1987,s.161.

fazlasıyla, dışa açılmayı sağlamıştır. Özellikle, dönemin başında %50 dolayında olan, atıl kapasitelerin harekete geçirilmesi dışa açılmayı kolaylaştırmıştır⁸.

Dışa açık sanayileşme modelinin, ülkenin mukayeseli üstünlükleri olan alanlarda, yatırımları hızlandırarak imalat sanayii üretiminde hızlı artışlar meydana getirmesi, yaygın olarak öne sürülen bir görüştür⁹. Ne var ki, 1980 sonrasında dışa açılma sürecini yaşayan Türk sanayiinde, buna uygun bir üretim ve yatırım performansının ortaya konulmadığı, özellikle ihracata yönelik sektörlerde kaynakların oldukça düşük bir kısmının yatırıma yöneldiği görülmektedir¹⁰. Üretim kapasitesini artırıcı yeni yatırımların yapılmaması sanayiinin verimlilik artışlarına dayalı büyüme süreçlerini olumsuz yönde etkilemiştir.

3. İstihdam Eğilimi

Gelişmekte olan ülkelerde istihdam sorunu, son yıllarda, giderek alternatif sanayileşme stratejilerinin etkileri çerçevesinde tartışılmakta¹¹ ve ihracata dönük modelin ithal ikamesine kıyasla, sektör önceliklerini ülkenin karşılaştırmalı üstünlüklere sahip olduğu emek-yoğun alt sektörlerle kaydırarak ve göreceli faktör fiyatları yapısındaki bozuklukları ortadan kaldırarak olumlu istihdam etkileri yaratacağı öne sürülmektedir.

1980'li yıllar, izlenen dışa açılma politikasının bir parçası olarak ortaya çıkan faktör fiyatlarındaki değişimler nedeniyle, 1988 sonlarına kadar, "ücretlerde reel düşüşler"¹²in yaşandığı yıllar olmuştur. Reel ücretlerin aşağıya çekilmesi ya da "düşük ücret politikası"¹³ izlenmesinde düşük ücretlerin sağladığı avantajla, emek-yoğun yatırımlara yönelerek istihdamın artırılması beklentisi yatmaktadır. Düşük ücret yapısı bu çerçevede, üretim maliyetinde yol açtığı azalma nedeniyle iki tür

⁸ Boratav Korkut-Türkcan Ergun, *Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1994, s.19.

⁹ Şenses, s.55.

¹⁰ Boratav-Türkcan, s.24.

¹¹ Bkz., Şenses, s.79.

¹² Kazgan Gülten - Önder İzzettin - Kirmanoğlu Hasan - Tuncer Nihal, *Türkiye'de Gelir Bölüşümünü Bozan Etkenler ve İyileştirilmesine İlişkin Politikalar*, TOBB yayınları, No.222, Ankara, 1992, s.89.

¹³ Ücretler, maliyet faktörü olarak, kontrol edilebilir bir değişkendir. Bu özelliğinden dolayı, ihracata açık sanayiler oluşturma sürecinde, sektörlerin üretim maliyetlerini düşürmede temel bir işlev görür. İhracata yönelik sanayilerin gelişmesinde, dış fiyatlarla rekabet etme kaygısı, maliyetlerde bir azalmayı ön plana çıkaracağından, ücretlerde belirgin bir düşüşü ifade eder. 1977 yılında, Türkiye ekonomisinin içine düştüğü kriz, sektörleri bunalımdan çıkışı için tek bir seçeneğe bağlı kılmıştır. Yüksek fiyat politikasını terk etmek zorunda kalan mevcut firmalar, ihracata açık hale gelebilmek için maliyetleri düşürmek, bunun için de kontrol edebildikleri değişken olan ücretleri azaltmak durumundaydılar. Bir diğer seçenek olan verimliliğin artırılması, diğer bir ifadeyle, ileri teknoloji kullanımı mümkün olmadığından, reel ücretler düşürülmüştür. Bkz. Özkaplan Nurcan, *Türkiye'de Ücretler (1963-1977)* Çalışma Ekonomisi içinde, Kavram Yayınları, İstanbul, 1993, s.11-20.

sonuç yaratabilmektedir:¹⁴ istihdam düzeyini yükseltebilir ve/veya sektörün ihracat potansiyelinde yükselme doğurabilir.

1977 bunalımının atlatılması için, yoğun dış finansman desteği, talebi canlı tutan maliye politikaları ve reel ücretlerin ekonomi-dışı baskılarla düşük tutulması yoluyla gerçekleştirilen 1981-88 canlılığının bedeli, yüksek enflasyon olarak kendini göstermiştir¹⁵. Gelirler politikasının, fiyat istikrarını sağlamada başarılı olamadığı ortadadır. Ancak, Türkiye'yi "düşük ücretli" bir ekonomiye dönüştürerek, sanayii ürünü ihracatında rekabet gücünü arttırdığı da bir gerçektir¹⁶. 1981-88 döneminde, istihdam istikrarlı bir şekilde yükselmiştir¹⁷. Böylece, aynı dönemde reel ücret düşüşlerine karşılık olarak, çalışan kesime bir ölçüde "istihdam güvencesinin sağlandığı"¹⁸ söylenebilir. Toplam istihdamın artış hızı 1981-86 döneminde ortalama yıllık %1.0, 1987-89 döneminde ise %1.9 olarak gerçekleşmiştir¹⁹. Farklı bir dönemleme ile analiz yapıldığında, 1979-83 döneminde, sanayii istihdamının ortalama yıllık %1.8, 1983-89 döneminde ise %5.0 arttığı görülmektedir²⁰. OECD ülkeleri ile mukayese yapıldığında²¹, 1979-83 döneminde bu ülkelerde sanayii istihdamında ortalama yıllık %1.6'lık bir azalma, 1983-89 döneminde ise 0.8'lik bir artış söz konusudur. Bu verilere göre, aynı dönemlerde, ülkemizde sanayii istihdamının OECD ülkelerine göre, yüksek bir artış eğiliminde olduğu söylenebilir.

¹⁴ İstihdam düzeyini ya da daha doğru bir deyimle işgücü talebini belirleyen en önemli değişken, ücret seviyesidir. İmalat sanayii kapsamında, ortalamaya göre daha düşük ücret veren sektörlerin aynı zamanda emek-yoğun sektörler olarak adlandırılabilmesi ya da işgücü yoğunluğu görece yüksek olan sektörler olduğu kabul edilmektedir. Dokuma ve Giyim Eşyası sektörü bu duruma tipik bir örnektir. Ücret seviyesi dışında, ihracat potansiyeli bu ilişki çerçevesinde, istihdam düzeyini belirleyen bir başka değişken olarak düşünülebilir. Nitekim 1984-87 dönemine ilişkin bir çalışmada, istihdam düzeyindeki gelişmeleri, ihracat ve ortalama ücretin çok güçlü açıkladığı belirlenmiştir. Ayrıca, ihracat hacminin tek başına istihdam düzeyini anlamlı bir şekilde belirlediği ortaya çıkmıştır. İhracat ortalama ücretle birlikte daha güçlü açıklayıcı değişkenler olmasına rağmen, ortalama ücret ile istihdam arasında negatif fakat zayıf bir ilişki bulunmuştur. Bkz., **Özkaplan** Nurcan, *Sektörel İstihdam Gelişmelerinde İhracatın Etkisi*, Çalışma Ekonomisi içinde, Kavram Yayınları, İstanbul, 1993, s.59-77.

¹⁵ **Türel** Oktar, *Ekonomik Büyüme, İstihdam ve Sendikalar: Uzun Döneme Bakış*, ODTÜ Gelişme Dergisi, 20 (1-2), 1993, s.242.

¹⁶ **Boratav-Türkcan**, s.2.

¹⁷ Bkz., *Planlı Dönemde Rakamlarla Türkiye Ekonomisi*, TOBB Yayınları, Ankara, 1990, s.7.

¹⁸ **Türel**, s.242.

¹⁹ **Uygun E.**, *Policy, Productivity, Growth and Employment in Turkey 1960-1989 and Prospects for the 1990's*, International Labor Organization, Mediterranean Information Exchange System on International Migration and Employment, Geneva, 1991, s.4'den aktaran **Şenses** Fikret, *Labor Market Response to Structural Adjustment and Institutional Pressures: The Turkish Case*, ODTÜ Gelişme Dergisi, 21 (3), 1994, s.421.

²⁰ OECD, *Employment Outlook*, July 1992, s.273-274'den aktaran **Şenses** Fikret, *Labor Market Response to Structural Adjustment and Institutional Pressures: The Turkish Case...*, s.413.

²¹ OECD, *Employment Outlook*, s.273'den aktaran **Şenses**, s.419.

1980-88 döneminde yaşanan yüksek istihdam eğilimi, reel ücretlerin yükselmeye başladığı²², 1989 yılından itibaren düşmeye başlamıştır. 1988 sonrasında, reel ücretleri 1970’li yıllar sonundaki düzeylere çekmek için, sendikaların verdikleri uğraşa sermayenin tepkisi düşük istihdam, sendikasılaştırma ve işçi giriş-çıkışlarını hızlandırma yoluyla reel ücretleri bastırmaya çalışmak olmuştur²³.

İmalat sanayiinde “*Üretimde Çalışanlar Endeksi*”²⁴ne göre, toplam istihdamda, 1989 yılına kadar devam eden artışlar, bu yıldan itibaren azalmaya başlamıştır²⁵. İstihdamdaki bu azalma 1991’den itibaren hız kazanarak devam etmiştir. Veriler, azalma sürecinin başladığı 1989’dan bu yana istihdamın dörtte birinin kaybedildiğini göstermektedir. Kamu ve özel sektör imalat sanayii istihdamına ilişkin veriler daha ayrıntılı bilgiler vermektedir. Kamu kesimine ilişkin veriler, 1989 sonrası istihdam kayıplarının büyük ölçüde bu kesimden kaynaklandığını ortaya koymaktadır. Öyle ki, istihdam kayıplarının 1989 öncesi yıllarda başladığı görülmektedir. Özel sektöre ilişkin veriler ise, bu kesimin 1991 yılına kadar önemli istihdam artışları sağladığını, daha sonraki dönemde ise istihdamda bu kesimde de belirgin azalmaların ortaya çıktığını göstermektedir.

İmalat sanayiinde, 1980’li yılların sonundan itibaren ortaya çıkan küçülme, istihdam seviyesinin düşüşünde rol oynayan önemli bir etken olarak gösterilmektedir. 1970-88 döneminde, yılda ortalama %8.5’lik bir hızla büyüyen imalat sanayii, ekonomik büyüme ve yapısal değişimin en dinamik unsuru olmuştur. Ancak sektörün gelişme hızında, özellikle 1980’lerin sonlarından itibaren belirgin bir düşüş gözlenmiştir²⁶. Bu durum, büyük ölçüde, kamu kesiminin imalat sanayii yatırımlarındaki hızlı gerilemeden kaynaklanmıştır²⁷.

Planlı dönemin ilk on beş yılında (1963-77), toplam kamu yatırımlarının önemli bir kısmı (%42) imalat sanayiinde yapılırken, daha sonraki yıllarda, kamu kesimi üretken yatırımlarının gözden düşmesi sonucu, bu pay azalmış ve 1984-88 döneminde, en düşük düzeye (%16) inmiştir. Buna karşılık, aynı dönemlerde, kamu yatırımlarının

²² 1989 yılı ortalarında başlayan işçi eylemleri ve bir ölçüde hükümetin seçimlerde uğradığı oy kaybı, 1989 yılından itibaren reel ücretlerde bir tırmanmaya yol açmıştır. Böylece, 1989 yılında başlayan “popülizm dönüşü”, on yıllık ücret kayıplarının iki-üç yıl içinde telafi edilmesi sonucunu vermiştir. Bkz. **Özkaplan** Nurcan, *Türkiye’de İşgücü Piyasasının Yapısı ve İşgücü Politikaları*, Çalışma Ekonomisi içinde, Kavram yayınları, İstanbul, 1993, s.41; **Boratav-Türkcan**, s.2.

²³ **Turel**, s.242

²⁴ DİE tarafından 1992 yılının Aralık ayında ilk kez yayınlanan endeks, 1986 yılı baz alınarak hazırlanmış olup, 10 ve daha fazla kişi çalışan özel sektör imalat sanayii işyerlerinin katma değerinin yaklaşık % 89’unu oluşturan orta ve büyük ölçekli imalat sanayii işyerleri ile kamu kesimine ait tüm imalat sanayii işyerlerini kapsamaktadır. DİE, **Sanayii Üretim Endeksi**, İmalat Sanayii Üretimde Çalışanlar ve Üretimde Çalışılan Saat Endeksi, Ankara, Mayıs 1994, s.2.

²⁵ Bkz., *DİE Sanayii Üretim Endeksi*, İmalat Sanayii Üretimde Çalışanlar ve Üretimde Çalışılan Saat Endeksi, Ankara, 1994, s.2.

²⁶ **Eser**, s.100.

²⁷ **Şenses**, *Türkiye’de Sanayileşme...*, s.55.

hizmetler sektörüne (ulaştırma-haberleşme) giden bölümü %26'dan %37'ye yükselmiştir²⁸. 1991 yılında, kamu kesimi yatırımlarının %53.4'ü enerji ve ulaştırma sektörlerine yapılmıştır. Aynı yılda, özel kesim yatırımları içinde konut, ulaştırma-haberleşme ve turizm yatırımları %56.8 ile en yüksek payı almıştır. Özel kesim imalat sanayii yatırımlarının bu kesimin toplam yatırımları içindeki payı ise, aynı dönemde, %34'ten %29'a gerilemiştir²⁹.

İstihdam eğiliminde 1989 yılından itibaren başlayan azalmalar 1993 ve 1994 yıllarında da devam etmiştir. İstihdamdaki bu daralma Türk ekonomisinin 1991 sonrasında içine girdiği "kriz dönemi"³⁰ ile açıklanabilir. Kriz dönemlerinin sendikalar ve işçi kesimi açısından taşıdığı en önemli özellikler; istihdam güvencesinin azalması ve reel ücret gerilemeleridir³¹. Nitekim, imalat sanayiinde üretimde çalışanlar endeksi, Türkiye ekonomisinin kriz koşulları içersine girdiği 1991 yılından itibaren belirgin bir biçimde azalmaya başlamıştır. Veriler, 1994 sonunda, istihdamın dörtte birinin kaybedildiğini göstermektedir. Diğer taraftan, DİE verileri, 1986-1993 yılları arasında %45'lik bir üretim artışına karşılık, imalat sanayii istihdamının % 18 oranında azaldığını ortaya koymaktadır. Özel kesim imalat sanayii üretim endeksi verileri, bu dönemdeki üretim artışlarının, önemli ölçüde, özel kesim işyerlerinden kaynaklandığını göstermektedir. Üretim artarken istihdamın azalmış olması, özellikle özel kesim işverenlerinin otomasyona gittiklerini ve sermaye-yoğun teknolojilere

²⁸ Kamu yatırımlarının imalat sanayii gibi üretken sektörlerle giden kısmındaki azalmaya iki temel neden gösterilebilir. Birincisi, önceki dönemde kaynakların imalat sanayii üzerinde yoğunlaşmasının ulaşım, haberleşme, enerji gibi alanlarda önemli darboğazlara yol açması; ikincisi ise, dışa açık ekonomik büyümenin altyapısını oluşturmak için kamu kesiminin imalat sanayii üretimi içindeki rolünün azaltılması amacıyla bu kesimin giderek enerji, ulaşım, haberleşme ve tarım yatırımları üzerinde yoğunlaşması. Bkz., Şenses, s.26-28; Eser, s.77.

²⁹ Özel kesim imalat sanayii yatırımlarındaki bu kayma, sınıai yatırımların karlılığının düşük fakat hizmet sektörü gibi alternatif yatırım alanlarının görece daha karlı olması ile ilişkilidir. Bkz., Eser, s.83.

³⁰ Lordoğlu Kuvvet, *Bunalımın İşçi Sınıfı Üzerine Etkileri: Bir Durum Saptaması ve Değerlendirme*, Petrol-İş'93-94 Yıllığı, İstanbul, Kasım 1995, s.795.

³¹ 1993 yılına ilişkin veriler, reel ücretlerde yaşanan kısa dönemli yükselmenin sona erdiğini göstermektedir. Reel ücretlerde 1993 yılında başlayan bu düşüş hızlanarak daha sonraki yıllarda da devam etmiştir. Kriz koşullarında kar oranlarındaki düşüşler, işverenleri işgücü maliyetlerini azaltmaya ve dolayısıyla ücretleri baskı altına almaya yönlendirmektedir. 5 Nisan 1994'te ilan edilen "Ekonomik Önlemler Uygulama Planı" ihracatın öncülük ettiği büyüme stratejisini benimsemiştir. Bu strateji, piyasa mekanizmasının tüm kurum ve kurallarıyla işlemini sağlayan ve sosyal dengeleri gözetilen bir yapıya geçerek, rekabete açık, dış talebe dayalı ve sürdürülebilir bir büyüme ortamını hedeflemektedir. Programın başarısı için bir diğer unsura da "özel sektörün ve işçi kesiminin orta vadede çıkarına olacak bir fiyat ve ücret disiplini kabul etmesi" olarak gösterilmiştir. Bu çerçevede, toplu iş sözleşmelerinde geriye doğru endekslemeyi vazgeçilmesi ve ileriye dönük bir bakış açısı geliştirilmesinin şart olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla, iç talebi kısmak ve ücretleri baskı altına almak, Plan'ın temel hedefleri arasında yer almıştır. Diğer bir deyişle, 1993 yılından itibaren düşmeye başlayan ve 5 Nisan 1994 kararlarıyla belirgin bir biçimde gerileyen reel ücretler daha sonraki yıllarda da bu eğilimini devam ettirmiştir. Arın Tülay, *Türkiye'de Plansızlık ve Politika Alternatifsizliğine Mahkumiyet*, Petrol-İş'93-94 Yıllığı, İstanbul, Kasım 1995, s.778; PARASIZ, s.174.

yöneldiklerini göstermektedir.

Ekonomide 1990 yılından sonra meydana gelen belirsizlikler, işyerlerinin fason üretime yönelmesi, ihracatta meydana gelen tıkanıklık, önemli ölçüde teknoloji yenilenmesine gidilmesi, istihdam seviyesinin belirgin bir şekilde azalmasına yol açan diğer nedenler arasındadır. Özellikle büyük ölçekli işletmelerin faaliyet gösterdiği kamu kesiminin ekonomideki ağırlıklı rolünün azaltılması doğrultusunda Kamu İktisadi Teşebbüsleri’ni özelleştirme politikasının benimsenmesiyle bu işletmeleri yerli ve yabancı sermayeye cazip gösterebilmek için kâr eden kuruluşlar haline getirme ve aşırı istihdamı normale indirme çabaları işçi sayısında azalmalara yol açmıştır. Nitekim, geniş kapsamlı bir özelleştirme uygulamasına gidilen çimento sektöründe toplam istihdam 1985 yılında 12.136 iken, 1989 yılında 9.658’e düşmüştür³².

5 Nisan 1994 “*Ekonomik Önlemler Uygulama Planı*” çerçevesinde gerçekleştirilmesi planlanan temel hedeflerden biri de kamu kesiminin ekonomideki ağırlığının azaltılması olmuştur. Bu amaçla, kısa vadede öncelikle kamu açıklarının azaltılmasına, orta vadede kamu kesiminin rolünün yeniden tanımlanmasına, üretim yapan, sübvansiyon dağıtan devlet yapısından rekabetçi piyasa koşullarını tüm unsurlarıyla hakim kılabilecek düzenleyici işlev yapan bir yapıya geçmesine öncelik verilecektir³³. Bu çerçevede, özelleştirme politikasının hızlandırılması ile siyasi iktidar Kamu İktisadi Teşebbüsleri’ndeki aşırı istihdamın daraltılmasına ilişkin uygulamaları düşünmektedir. Erken emeklilik, bütün tazminatların ödenmesi koşuluyla işten çıkarma, işsizlik sigortasının oluşturulması ve özelleştirme nedeniyle işten çıkarılanların iş bulmalarının kolaylaştırıcı önlemlerin alınması, özelleştirme öncesi ortaya çıkacak istihdam daralmasının sosyal sonuçlarını azaltmaya yöneliktir³⁴. Öte yandan, 5 Nisan 1994 kararları çerçevesinde gerçekleştirilen fiyat artışları sonucunda reel ücret oranlarında gözlenen düşüşler bir süre sonra bir yandan üretim maliyetlerini düşürücü etki yaparken öte yandan yabancı sermayeyi çekebilecektir. Ekonomide istikrarın sağlanması durumunda reel ücretlerde oluşan gerilemenin istihdamı arttırıcı ve işsizliği azaltıcı etkisinin devreye girmesi emek piyasasına olumlu katkı yapacaktır³⁵.

İstihdam açısından bakıldığında, imalat sanayii toplam istihdamında belirgin bir azalmanın söz konusu olduğu söylenebilir. Kamu ve özel sektör ayırımı bu azalmanın nedenleri konusunda daha net bilgiler vermektedir. 1980 sonrası kamu sektörünün küçültülmesi anlayışı ve KİT’lerin özelleştirilmesi uygulamaları sonucunda kamu

³² Türkiye Çimento ve Toprak Sanayii T.A.Ş. (ÇİTOSAN)’nin 22 fabrikasından 15’inin satışı sonucunda 1985 yılında 9.791 olan sendikali işçi sayısı özelleştirme uygulamasından sonra 7.455’e düşmüştür. Bkz. *Petrol-İş’92 Yıllığı*, İstanbul, Aralık 1993, s.524.

³³ Arın Tülay, s.778.

³⁴ Alper Yusuf, *İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelleştirme*, Sağlık-İş Yayınları, Ankara, 1994, s.100.

³⁵ Parasız İlker, *Kriz Ekonomisi ve 5 Nisan 1994 Kararları*, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1995, s.205.

sektörü istihdamı düşürülmüştür. Ekonomideki istikrarsızlığın büyük ölçüde kamu kesiminden kaynaklandığı görüşü doğrultusunda, kamu sektörü istihdamındaki bu düşüşün 5 Nisan 1994 kararlarının kamu istihdamını azaltıcı etkisiyle birlikte 1995 yılında daha da belirginleştiği görülmektedir. Özel sektör istihdamında ise 1995 yılına kadar çok küçük de olsa bir düşüş yaşanmakla birlikte, 1995 yılında bu düşüşün yerini yükselmeye bıraktığı gözlenmektedir. Dolayısıyla, imalat sanayii toplam istihdamındaki düşüşün önemli ölçüde kamu kesimi ve ekonomide kamu kesiminin küçültülmesine yönelik uygulamalardan kaynaklandığı söylenebilir.

İmalat sanayiinde istihdamdaki düşüşlerde yukarıdaki faktörlere bağlı olarak kapasite kullanımında gözlenen azalmaların da etkisi olmuştur. Önceki yıllara göre, imalat sektöründe ortaya çıkan tam kapasite ile çalışamama sorunun gerisinde çeşitli nedenler bulunmakla birlikte, en önemli sorun özellikle 5 Nisan 1994 kararlarına bağlı olarak ortaya çıkan "iç talep yetersizliği"³⁶ olarak gösterilmektedir. 5 Nisan 1994 krizinin parasal krizden reel krize dönüşmesi ve hızlı dalgalanmalar işten çıkarma, kısa süreli çalışma veya çalışanlara toplu izin verilmesi şeklindeki uygulamaları hızla yaygın-laştırarak işsizliğin artması ve kapasite kullanım oranlarının düşmesine yol açmıştır³⁷.

DİE işsizlik göstergeleri Türkiye'nin ekonomik kriz dönemine girdiği 1994 yılında işsizlik oranının yüzde 8.4 ile en yüksek seviyeye çıktığını göstermektedir³⁸. Türkiye ekonomisinin kriz konjonktüründen çıkmaya başlaması ile işsizlik oranı 1995 yılında 7.2, 1996 yılında 6.3, 1997'de 5.9 olarak gerçekleşmiştir. Ancak üretim-istihdamki bu iyileşme süreci yerini 1997'den sonra, yeniden işsizlik oranlarının yükselmesine yol açan, Uzakdoğu krizi ile ortaya çıkarak dünya çapında etkileri olan yeni bir kriz konjonktürüne bırakmıştır. İşsizlik oranları yeniden yükselme eğilimine girmiş, 1998 yılında 6.4, 1999 yılı Nisan ayı itibarıyla ise 7.3 olarak gerçekleşmiştir.

1997 yılının Temmuz ayında Asya'da başlayan kriz, 1998 yılının ikinci yarısında Rusya'daki gelişmelerle daha da derinleşmiştir. 1999 yılı Ocak ayında Brezilya'da yaşanan kriz uluslararası finansal piyasalarda yeni bir güvensizlik ve sarsıntı yaşanmasına neden olmuştur. Ancak, gerek krize giren ülkelerin (Asya ülkeleri ve Brezilya) uygulamaya koydukları makroekonomik ve yapısal programlar, gerekse gelişmiş ülkelerin krizin etkilerini dengelemek amacıyla almış oldukları önlemlerin katkısıyla içinde bulunduğumuz dönem itibarıyla kriz ortamının önemli ölçüde geride bırakıldığı gözlenmektedir³⁹.

³⁶ Parasız, s.229.

³⁷ Erkan Hüsnü, *Beş Nisan Önlemleri, Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi*, EĞİAD Ekonomik Raporlar No.11, İzmir, 1994, s.12.

³⁸ Bkz., *DİE Hanehalkı İşgücü Anketi*, 1999.

³⁹ Krizlerin etkisiyle 1997 yılında sırasıyla yüzde 9.9 ve yüzde 4.2 olan dünya ticaret ve üretim artış hızı, 1998 yılında yüzde 3.3 ve yüzde 2.5'e gerilemiştir. Uluslararası Para Fonunun Nisan ayında yapmış olduğu tahminlere göre, 1999 yılında ticaret hacmindeki artış hızının yüzde 3.8, dünya üretim artış hızının ise yüzde 2.3 seviyesinde gerçekleşeceği öngörülmüştü. Söz konusu oranların 2000 yılında

Krizin Türkiye ekonomisi üzerindeki etkileri 1998 yılında itibaren görülmeye başlanmıştır. 1998 yılının ikinci yarısında; uluslararası krizin derinleşmesinin sonucunda yurtdışı talepteki gerileme, finansman imkanlarındaki daralma, reel faizlerdeki artış ve siyasi belirsizlikler 1998 yılının son çeyreği ile 1999 yılının ilk üç aylık döneminde yurtiçi talebin ve üretimin öngörülenden daha hızlı daralmasına neden olmuştur⁴⁰. 1999 yılının ilk çeyreğinde GSYİH'daki azalma son on yılın en düşük ikinci seviyesinde gerçekleşmiş ve yüzde 8.5 olmuştur⁴¹.

4. SENDİKALARIN ETKİNLİĞİ

1980 öncesi dönemde sendikalı üye sayısının ve sendikalaşma oranlarının gerçeği yansıtmaktan uzak oluşunun nedenlerine benzer şekilde, 1984 sonrasında sendikalı işçi sayısı ve sendikalaşma oranlarının gelişiminde de, resmi istatistiklerin güvenilirlik sorunu vardır. Her yılın Ocak ve Temmuz aylarında yayınlanan ve esas işlevi yüzde 10'luk işkolu barajını aşan işçi sendikalarının belirlenmesi ve ilanı olan Bakanlık istatistikleri Temmuz 1989'a kadar gerçeği tam olarak yansıtamamıştır.

sırasıyla yüzde 5.8 ve yüzde 3.4'e yükseleceği tahmin edilmiştir. Dünya genelindeki bu olumlu gelişmelere rağmen, önümüzdeki döneme ilişkin bazı belirsizlik ve riskler de mevcut bulunmaktadır. Bu kapsamda, gelişmiş ülkelerde büyüme performansındaki dengesizlik en önemli endişe kaynağını oluşturmaktadır. 1997 ve 1998 yıllarında dünya genelindeki büyümenin öncülüğünü, potansiyel büyüme hızının üzerinde bir performans gösteren ABD yapmıştır. Bu eğilim 1999 yılının ilk aylarında da devam etmiştir. Bu durum, ABD ekonomisinin keskin bir biçimde ve beklentilerin de ötesinde daralabileceği endişesini artırmaktadır. Japonya'nın maliye ve para politikalarının desteğine rağmen süreklilik gösteren bir büyüme ortamına girememiş olması ve Avrupa Birliğindeki faiz indirimlerinin iç talebi canlandırmada yeterli olup olmadığının bu aşamada net olmaması, ABD ekonomisinde ortaya çıkabilecek daralmanın diğer bölgeler tarafından dengelenmesi konusundaki belirsizliği artırmaktadır. Bkz., IMF, *World Economic Outlook*, Nisan, 1999.

⁴⁰ Dünyadaki ekonomik krizin Türkiye'ye de yansımaları sebebiyle, Ekim 1998-Ocak 1999'u kapsayan dört aylık süre içerisinde, 16.800'ü tekstil, 9.800'ü metal ve 4.052'si inşaat olmak üzere çeşitli işkollarında çalışan toplam 48.688 işçinin işine son verilmiştir.

⁴¹ 1999 yılının ilk çeyreğinde tarım sektörü katma değeri bir önceki yılın aynı dönemine göre yüzde 0,2 oranında artmıştır. Sanayi sektörü katma değeri ise aynı dönemde yüzde 9,3 oranında gerilemiştir. Sanayi sektörü katma değerindeki bu azalma özellikle imalat sanayiinde yer alan başta taşıt araçları olmak üzere, dokuma, kimya ve makine alt sektörlerinde önemli miktardaki üretim düşüşlerinden kaynaklanmaktadır. Yılın ilk çeyreğinde hizmetler sektörü katma değeri yüzde 8,7 oranında gerilemiştir. Sözkonusu dönemde sanayi üretimi, ithalat ve turizmdeki daralma nedeniyle, ticaret ve ulaştırma sektörleri katma değerlerinde sırasıyla yüzde 15,4 ve yüzde 3,5 oranındaki azalmalar, hizmetler sektöründe kaydedilen bu düşüşte etkili olmuştur. Toplam yurtiçi talep 1998 yılının son çeyreğinde yüzde 6,0, 1999 yılının ilk çeyreğinde ise yüzde 12,2 oranında gerilemiştir. 1999 yılının ilk üç aylık döneminde yurtiçi talepteki gerilemenin esas nedenini özel tüketim ve özel sabit sermaye yatırımlarındaki sırasıyla yüzde 6,7 ve yüzde 20,7'lik düşüşler oluşturmuştur. Aynı dönemde özel kesimde makina-teçhizat yatırımları yüzde 31,1 oranında azalma kaydetmiştir. Sanayi üretim endeksi, kapasite kullanım oranları ve üretim beklentilerine ilişkin göstergelerdeki aylık gelişmeler ile tüketim ve yatırım talebine ilişkin göstergeler yılın ilk çeyreğinde sanayi üretimi ve yurtiçi talepteki yüksek oranlı düşüşün, yılın ikinci çeyreğinde durduğuna işaret etmektedir. Bkz., DPT, *Türkiye Ekonomisinde Gelişmeler ve Bekleyişler, 1999; DİE, Üç Aylık Dönemde Üretimde Çalışanlar Endeksi, 1999.*

Bunun nedeni, yasadaki hükmün sendika üyeliklerinde mükerrer bildirimlere yol açması olmuştur. Öyle ki, zaman zaman bu istatistiklerde yer alan bir işkolundaki sendikalı işçi sayısı, o işkolundaki toplam işçi sayısını aşmıştır⁴². Ancak, 2.6.1988 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 3449 sayılı Kanunla değişik 2822 sayılı Kanunun Geçici 7. maddesi gereğince, sendikaların daha önce yapmış oldukları üyelik bildirimlerinin aynı kanunun 22. maddesine göre Noterliklerce tasdik edilmesi uygulamasının 1989 Temmuz döneminde başlamasıyla birlikte gerçek olmayan üyeliklerin Bakanlık istatistiklerine yansımaları önlenmiştir⁴³.

OECD ülkelerinde sendikalaşma oranlarına ilişkin veriler⁴⁴ 1988 yılında Türkiye’de sendikalaşma oranını % 19.2 olarak vermektedir. Sendikalı sayısının sivil istihdama oranlanması suretiyle elde edilen bu oran OECD’ye üye on sekiz ülkenin ağırlıklı sendikalaşma ortalaması (% 28) ile mukayese edildiğinde, ülkemizde sendikalaşma oranının bu ortalamanın çok altında olduğu görülmektedir⁴⁵. Aynı verilere göre Türkiye’de 1975 yılında sendikalaşma oranının % 18.1 olduğu göz önüne alındığında, Türk sendikacılığının bu süre içerisinde ancak mevcut durumunu koruyabildiği söylenebilir. Ancak belirtmek gerekir ki, 1975 yılında % 37 olan OECD’ye üye on sekiz ülkenin ağırlıklı sendikalaşma ortalaması 1988 yılında % 28’e gerilemiştir. OECD ülkelerinde sendikalaşma oranlarının genel olarak gerilemesine karşın, Türkiye’de mevcut durumunu koruması hatta çok az da olsa bir artış göstermesi Türk sendikacılığı için bir başarı sayılabilir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına ilişkin resmi verilere göre 1998 yılında Türkiye’de sendikalaşma oranı 66’dır. Bakanlık, bu oranı sendikalı işçi sayısını işkollarındaki toplam işçi sayısına oranlayarak hesaplamaktadır. Oysa, daha önce ifade edildiği gibi, sendikalı işçi sayısını ücretli sayısına oranlamak suretiyle bulunacak rakam makul ve gerçekçi bir sendikalaşma oranını verecektir⁴⁶.

⁴² İter Ferhat, *Ülkemizde Sendikalaşma İstatistikleri*, TİSK İşveren, Kasım 1989, s.6.

⁴³ 1989 yılında getirilen düzenleme ile sendikalaşma oranı yaklaşık 13 puan düşmüştür. Bu nedenle ülkemizde sendikalı işçi sayısı ve sendikalaşma oranını gösteren verilerin 1989 yılından itibaren gerçeği yansıttığı söylenebilir. Ancak, yine de sendikaların üye sayısını ya da sendikalı işçi sayısını resmi verilere dayanarak yorumlarken ihtiyatlı davranmak gerekmektedir. Çünkü, işten atılan, ayrılan, emekli olan, vefat eden dolayısıyla sendika üyeliği düşen bir çok kişi istatistiklerde sendikalı olarak görünmektedir. Ayrıca, son dönemlerde yetki barajını aşmak amacıyla yapılan “naylon üyelik” de istatistiklerde şişmeye yol açmaktadır.

⁴⁴ 1988 yılında OECD’ye üye 21 ülkede sendikalaşma oranları (%) şöyledir: Kanada 34.6, Japonya 26.8, Avusturya 53.4, Yeni Zelanda 50.5, Avusturya 58.2, Belçika 77.5, Danimarka 86.0, Finlandiya 90.0, Fransa 12.0, Almanya 40.1, Yunanistan 25.0, İzlanda 78.3, İrlanda 58.4, İtalya 62.7, Lüksemburg 49.7, Hollanda 30.2, Norveç 67.7, Portekiz 30.0, İsveç 96.1, İsviçre 30.0 ve İngiltere 46.1.

⁴⁵ OECD, *Perspectives de l’Emploi*, Juillet 1991’den aktaran *TİSK İşveren Dergisi*, Eylül 1992, s.27.

⁴⁶ Ülkemizde ücretlilere ilişkin veriler DİE’nin 1988 yılından itibaren yayınlamaya başladığı Hanehalkı İşgücü Anketleri ile sağlıklı bir biçimde elde edilmeye başlamıştır. Çalışma Bakanlığına ilişkin sendikalı sayısını gösteren resmi verilerin de Temmuz 1989 dan itibaren gerçeği yansıttığı göz önüne alındığında, güvenilir ve gerçek sendikalaşma oranı serilerine 1990 yılından itibaren ulaşılabilir. Buna göre, Türkiye’de 1997 yılı itibarıyla sendikalaşma oranı %31’dir.

Türk endüstri ilişkilerinin yeni bir döneme girdiği 1980 sonrasında bağitlanan toplu sözleşme sayısında 1980 öncesi döneme göre istikrarlı bir yükselme söz konusudur. Toplu sözleşme kapsamı işyeri sayısında 1980 öncesine göre yaklaşık iki katına varan bir artış gözlenmiştir. 12 Eylül sonrasında sendikal faaliyetlerin ve toplu pazarlık uygulamasının gerçek anlamda 1984 yılından itibaren başladığı göz önüne alındığında, bu artışın kamu kesimi işyerlerinde bağitlanan toplu sözleşme sayısında 1985 yılından itibaren gerçekleşen yükselmeden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. 1980 sonrasında sendikaların kamu kesiminde etkinliklerini arttırmaları kamu kesiminin büyük ölçüde toplu pazarlık sistemi içerisine dahil olması sonucunu doğurmuştur. Özel kesim işyerlerinde ise toplu iş sözleşmeleri kapsamı açısından 1980 öncesine göre belirgin bir yükselme veya azalma gözlenmemiştir.

1980 sonrasında bağitlanan toplu sözleşme sayısı ve toplu sözleşme kapsamı işyeri sayısındaki yükselmenin toplu iş sözleşmesi kapsamı işçi sayısı açısından da geçerli olduğu söylenebilir. Toplu iş sözleşmelerinin iki yıllık dönemler halinde yapıldığı göz önüne alındığında, 1980 sonrasında toplu iş sözleşmeleri kapsamına dahil işçi sayısı yaklaşık 1.5 milyondur. Buna göre sendikalı işçi sayısının yaklaşık üçte ikisinin toplu sözleşmeler ile getirilen menfaatlerden yararlanabildiği ortaya çıkmaktadır.

Toplu iş sözleşmesi kapsamı işçi sayısındaki bu istikrarlı yükselmeye kamu kesiminin daha ağırlıklı bir payı bulunmaktadır. Her iki kesim açısından toplu sözleşme kapsamına dahil işçi sayısında artışlar gözlenmekle birlikte, kamu kesiminde bu artışın daha belirgin olduğu gözlenmiştir. Sendikaların kamu kesimine yönelik örgütlenme faaliyetlerini arttırmaları ve kamu kesiminde güçlenmeleri bu gelişmenin temel nedenidir.

Toplu pazarlık düzeninin kesintiye uğradığı 1981-1983 dönemini takip eden ilk yıllarda grev sayısı, greve katılan işçi sayısı ve grevler nedeniyle kaybolan işgünü sayısı düşük olmuştur. 1980 geçiş döneminin kendine özgü koşullarının 1984 yılında sona ererek grev hakkının yeniden kullanılmasıyla birlikte 1980-84 döneminin “zoraki uzlaşması”⁴⁷ serbest toplu pazarlıkların başlamasıyla sona ermiş, ancak asıl uyuşmazlıklar 80’li yılların sonuna doğru görülmüştür. 1985-87 döneminde daha düşük bir grev eğiliminin görülmesi kısmen sendikaların 1983 Anayasası’nın öngördüğü ayrıntılı kural ve şekil şartlarından tedirgin oluşlarına bağlanabilir. Ancak, işçi sendikaları zaman içinde bu kural ve koşullara rağmen etkili grevler yapabileceklerini görmüşlerdir. Diğer bir deyişle, “bu yasalarla grev yapılamaz” iddiaları geçerliliğini kaybetmeye yüz tutmuş, başlangıçtaki tedirginlik ve tereddütlerin yerini aktif bir grev politikası almaya başlamıştır⁴⁸. Sonuçta, 1987 yılından itibaren grev ve grevlere katılan işçi sayılarında oldukça fazla yükselmeler meydana gelmiş, 1990 ve 1991 yıllarında en yüksek artışlar gerçekleşmiştir.

⁴⁷ Koray Meryem, *Değişen Koşullarda Sendikacılık (Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye)*, TÜSES Yayınları, İstanbul, 1994, s.237.

⁴⁸ Dereli Toker, *Toplu Pazarlık Düzeninde Ücretler, Enflasyon ve Artan Grevler (Batı ve Türkiye Deneyimleri)*, İktisat Dergisi, No.311, Ocak 1991, s.16.

1987 yılındaki grevlerin petrol, kimya işkollarında yoğunlaştığı, onu ana metal işkolunun izlediği görülmüştür. 1990 yılı grevleri ise çimento, metal ve petro-kimya işkollarında yoğunlaşmıştır. 1990 yılı sonunda başlayan metal işkolundaki grevler ise, greve katılan işçi sayısı bakımından başta gelmektedir⁴⁹. Bu dönemde gerçekleşen uzun süreli grevlerin ana nedenleri, siyasal ve ekonomik ortam, yüksek enflasyon, işçi ve işveren kesiminin beklentilerinin farklı olması ve sendikal rekabet gösterilebilir. İşverenler, uzun süreli grevlerin nedenini, toplu iş sözleşmelerinde işçi sendikalarının talep etmiş olduğu ücret artışı ve diğer mali külfetlerin bazı işyerlerinin ödeme gücünü aşmış olmasına bağlamaktadır⁵⁰.

1980 sonlarında ve 1990 başlarında yoğunlaşan grevlerde yılda 3 milyonu aşan işgünü kayıpları yaşanmıştır. Öyle ki Türk endüstri ilişkileri tarihinde yoğun iş uyuşmazlıklarıyla bilinen 1979 yılına göre kayıp işgünleri üç katını aşmıştır. Pasif direnişler ve kitle eylemleriyle de bu yıllar endüstri ilişkilerinde zor yıllar olmuştur. Örneğin 1989 yılı için yaklaşık 1.3 milyon, 1990 yılı için 1.2 milyon ve 1991 yılı için 1.8 milyon işçinin çeşitli eylem türleriyle bu tür kitle eylemlerine katıldığı bildirilmektedir⁵¹.

1980 sonrasında grevlere katılan işçi sayısı ve grevlerden etkilenen işyeri sayısı büyümüştür. Bunun temel nedeni toplu pazarlıktaki merkezileşme eğilimidir⁵². Toplu pazarlığın merkezileşmesi eğilimi 1970'li yıllarda başlamış, 1983 yılında yürürlüğe giren 2822 sayılı Kanuna "işletme sözleşmesi" kavramının girmesi ve kamu kesiminde işveren sendikalarının daha merkezi bir yapıya kavuşturulması ile bu eğilim kuvvetlenmiştir. Hükümet, bu uygulamayla herşeyden önce, kamu kuruluşlarının toplu sözleşmelerde karşılaştıkları güçlükleri gidermek, kendi aralarında bilgi akımını sağlamak, toplu pazarlıkları bir elden yürütmek ve kamu kesiminde hem sendikaların manevra alanlarını daraltmak, hem de toplu sözleşmelerde benzer hükümleri yerleş-tirmek istemiştir. Bunun için de kamu kesimindeki toplu pazarlıklar için önce "Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Koordinasyon Kurulu"⁵³ nu oluşturmuş, daha sonra 1986 yılında kamu işletmelerini kamu işverenleri sendikalarında toplamıştır. Kamu kesimindeki işletmeler için, o işletmelerin üye oldukları sendika ile pazarlığa oturulmakta ve kamu kesimindeki pazarlıklar böylece merkezileştirilmektedir. Kamu kesimi işverenleri bu uygulama ile 1980 sonlarına kadar toplu pazarlıklarda oldukça başarılı olmuşlardır⁵⁴.

⁴⁹ Koray, s.238.

⁵⁰ Karakoyunlu Erdoğan, 1989-1990 Toplu Pazarlık Faaliyetleri ve Sonuçları, Sosyal Siyaset Konferansları, Otuzdokuzuncu Kitap, İstanbul, 1993, s.23.

⁵¹ Koray Meryem, Endüstri İlişkilerinde Süreklilik ve Uzlaşma Yeniden Yapılanma Demektir, İş Hukuku Dergisi, Cilt2, Sayı 3, 1992, s.362.

⁵² Kutal Gülten, Uzun Süren Grevlerin Nedenleri ve Ekonomik-Sosyal Sonuçları, İktisat Dergisi, No.311, Ocak 1991, s.23.

⁵³ Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Koordinasyon Kurulu'nun çalışma esasları ve görevleri hakkında bkz., DPT, 1984 Yılı Programı, s.297.

⁵⁴ Koray, Değişen Koşullarda Sendikacılık, s.208.

Kamu kesiminde üç büyük işveren sendikası biçiminde örgütlenen kamu işveren sendikaları karşısında, Türk-İş’in süresi 1989 yılında sona eren toplu pazarlıklara “Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmeleri Koordinasyon Kurulu” kanalıyla müdahalesi ve toplu pazarlığın alınan ilke kararları uyarınca yürütülmesi⁵⁵ sonucunda bu merkezileşme eğilimi bütün kamu kesimini kapsayan bir niteliğe bürünmüştür⁵⁶. Böylece 1989 yılında çok sayıda kamu işletmesinde birbirine yakın zamanlarda uyuşmazlık sürecine girilmiş ve toplu eylemler için olanak doğmuştur⁵⁷.

Özel kesimde gerçekleştirilen “grup toplu pazarlıkları” da toplu pazarlığın merkezileşmesi sonucunu doğurmuştur. Böylece on binlerce işçiyi ilgilendiren büyük toplu pazarlıklar ya grup toplu pazarlığı ya da işletme toplu pazarlığı biçiminde giderek belli başlı işkollarında yaygınlaşmıştır. Bunun sonucunda 1987 yılından itibaren artan uyuşmazlıklar nedeniyle greve katılan işçi sayısı ve grevden etkilenen işyeri sayısı oldukça yüksek rakamlara ulaşmıştır.

Kamu-özel sektör ayırımı yapıldığında özel sektörde gerçekleştirilen grev sayısının belirgin bir biçimde fazlalığı dikkate çarpmaktadır. Bu durum özel sektörün genellikle çok sayıda ve küçük ölçekte işyerlerinden meydana gelmesinden kaynaklanmaktadır. Özel sektörde 1987 yılından itibaren artan grevler 1990 yılında en yüksek değerlerine ulaşmıştır. 1990 ve 1991 yıllarında greve katılan işçi sayısı ve kaybolan işgünü sayısında belirgin yükselmeler gözlenmiştir.

1983 yılından itibaren yeniden toplu pazarlık mekanizmasının işlemeye başlamasından sonra kamu işletmelerinde toplu pazarlık güçleşmiştir. Bu dönemde daha rasyonel işletmecilik ilkelerinin benimsenmesi, işletmeleri kara geçirme çabaları gerek istihdam gerekse toplu pazarlık politikalarını etkilemiştir⁵⁸. Sektörde 1987 yılından itibaren giderek artan grevler yaşanırken, yasal grevlerin yanısıra pasif direniş veya kitle eylemleri olarak adlandırılan çok sayıda eylem türleri gündeme gelmiştir. 1989 yılında 30 bin dolaylarında kamu işçisi greve çıkmış ve 1989 baharında yine kamu sektöründe yaklaşık 600 bin işçinin katıldığı “bahar eylemleri”⁵⁹ yaşanmıştır.

İş uyuşmazlıkları ve grev sayılarındaki artışlara neden olan faktörler çeşitli olmakla beraber, şüphesiz en önemli faktörler, ekonomi politikalarından kaynaklanan

⁵⁵ Kamu kesiminde toplu sözleşmesi olan 26 sendikanın genel başkanları ile Türk-İş Yönetim Kurulu üyeleri, toplu iş sözleşmesi görüşmeleri, uyuşmazlıkları ve grev noktasına gelen sendikaların durumlarını görüşmek ve ortak bir strateji oluşturmak amacıyla 22 Kasım 1988 günü Türk-İş Genel Merkezi’nde toplanmış ve süresi 1989 yılında sona eren kamu kesimi toplu iş sözleşmeleri ile ilgili olarak “Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmeleri Koordinasyon Komisyonu” oluşturulması kararlaştırılmıştır. Komisyonun belirlediği ilkeler için bkz., *Türk-İş Çalışma Raporu 1986/1989*, Ankara, 1989, s.137-139.

⁵⁶ Kutal, s.24.

⁵⁷ Koray, s.209.

⁵⁸ Kutal, s.26.

⁵⁹ Koray, *Endüstri İlişkilerinde Süreklilik ve Uzlaşma...*, s.361.

sonuçlardır. Ücret artışlarını kısıtlayıcı ekonomik istikrar politikaları ve fiyatlardaki yüksek artışlar nedeniyle işçi kesiminin reel satın alma gücünde bu dönemde önemli bir azalma görülmüştür. Sendikaların ücretlerde meydana gelen kayıpları telafi etmek amacıyla yüksek ücret taleplerinde bulunması toplu pazarlık görüşmelerinin kesilmesi ve uyuşmazlıklardaki artışın en önemli nedeni olarak ortaya çıkmıştır. Gerek resmi veriler ve kamuoyuna yansıyan bilgiler, gerekse resmi arabulucular ile işçi ve işveren sendikaların beyanları⁶⁰ uyuşmazlıkların esas itibarıyla “*ücret ve diğer parasal haklar*”⁶¹ üzerinde yoğunlaştığını göstermektedir. Sadece bir grevde yönetime katılmanın uyuşmazlığın asıl nedeni olduğu anlaşılmıştır. Dolayısıyla ülkemizde grevlerin genelde ekonomik nedenlere dayandığı ve bir “*menfaat mücadelesi*”⁶²ni yansıttığı söylenebilir.

Türkiye’de emsal ücretler sürekli bir şekilde ücret görüşmelerinde temel bir kriter olarak ele alınmaktadır. Yüksek ücret artışının gerçekleştirildiği toplu sözleşmeler diğer sendikalar için örnek sözleşmeler olarak alınmakta (örnek pazarlık yöntemi), bu oranda veya daha yüksek bir ücret artışının gerçekleştirilmesi sendikal çevreler tarafından bir başarı olarak kabul edilmektedir. Sendikalar arası rekabet⁶³ ve özellikle % 10 temsil yetkisini korumak düşüncesi sık sık yüksek ve gerçekçi olmayan ücret taleplerini gündeme getirmektedir. 1989’da önce cam sektöründe, sonra da çelikte ulaşılan ücret artış düzeyleri 1990’da sendikaların stratejilerini önemli ölçüde etkilemiştir⁶⁴.

1980 sonrasında hem kamu hem de özel sektör işverenlerinin çok daha güçlü bir sendikal örgütlenmeyi gerçekleştirmeleri toplu pazarlığı eskisinden daha fazla sertleştirmiştir. 1983 yasalarının işverenlerin sendikalaşmasını teşvik edici hükümler taşıması özel kesimde işverenlerin daha iyi örgütlenmesini hızlandırırken, kamu sektöründe de az sayıda, fakat büyük ölçekli işveren sendikalarının kurulmasına yol açmıştır. Kaldı ki, 1985 sonrasında işletme yöneticilerinin endüstri ilişkilerinde önceki yıllara göre daha bilgili ve deneyimli hale geldikleri bir gerçektir. Bu nedenlerle, işçi sendikalarının taleplerine karşı işveren direnişinin artık daha etkili ve örgütlü düzeyde oluştuğu, bunun da “*işçi mücadeleleri eğilimini arttırdığı*”⁶⁵ söylenebilir. Bunun en belirgin uygulaması 1995 yılında gerçekleştirilen grev uygulamalarının yoğunluğunda görülen artışlar olmuştur⁶⁶. Bu yılda yapılan grevlerin

⁶⁰ Karakoyunlu, s.30-31.

⁶¹ Erdut Zeki, *Avrupa Topluluğu'na Tam Üyelik Bakımından Türk Endüstri İlişkileri Sisteminin Değerlendirilmesi*, Kamu-İş Yayınları, Ankara, 1992, s.175.

⁶² Kutal, s.23.

⁶³ Karakoyunlu, s.28-29.

⁶⁴ Dereli Toker, *Labor Relations in Turkish Industry: Law, Practice and Problems*, İş Hukukunun Ulusal ve Uluslararası Temel ve Güncel Konuları, Kamu-İş, Ankara, 1993, s.123.

⁶⁵ Dereli, *Toplu Pazarlık Düzeninde Ücretler...*, s.15.

⁶⁶ 1995 yılında yapılan grevlere 199.867 işçi katıldı ve grevde geçen gün sayısı toplam 4.838.241 oldu. Grev yasasının çıktığı 1963 yılından bu yana katılım ve süre açısından en büyük grev 1995 yılında gerçekleşmiştir.

en önemli özelliği grevlerin büyük ağırlıkla kamu sektöründe gerçekleştirilmiş olmasıdır. Bu tarihe kadar hiç greve çıkılmayan sektörlerde grevler gerçekleştirilmiş, tarihin en geniş katılımı grevleri yaşanmıştır. 1995 kamu sözleşmelerinde Türk-İş Kamu Koordinasyon Kurulunun yeterli birlikteliği sağlayamaması toplu pazarlıklar üzerinde olumsuz etkilerde bulunarak sözleşmelerin hedeflenen altında bitirilmesine neden olmuştur.

Grevlerin giderek daha fazla işgünü kayıplarına yol açmasının en önemli nedenlerinden biri de ülkemizde barışçı çözüm yollarının etkin bir biçimde işleyememesidir⁶⁷. Endüstri ilişkileri sistemi kendi içinde uyumsuzlukları barışçı şekilde çözmekte yetersiz görünmektedir. Arabuluculuk ve özel tahkim gibi barışçı çözüm yollarının grevleri önlemede etkili olamadığı eskiden beri dile getirilen şikayetlerden biri olmuştur⁶⁸. Uyumazlıklar, sürekli bir biçimde yana kayarak grev hakkı uygulamasına doğru gelişirken, resmi arabulucuların çözdüğü uyumsuzlukların sayısı sınırlı kalmıştır⁶⁹. Bu olumsuzluğun nedenleri ise, “uygulamada tarafların arabuluculuğa karşı genellikle olumlu bir tutum içinde olmamaları ve arabuluculuk toplantılarına tarafları temsilen katılan kişilerin sayıca çokluğu”⁷⁰ olarak gösterilmektedir. Nitekim, işçi sendikaları da arabuluculuğu “başvurulması zorunlu bir formalite” olarak gördüklerini belirtmektedirler. Hatta özel hakeme başvurma imkanı korunarak “arbuluculuk sisteminin terk edilmesi”⁷¹ dahi önerilmektedir. Tarafların birbirlerine ve üçüncü bir şahsın kararına güven duymamalarından ötürü çıkarı uyumsuzluklarının çözümünde özel hakeme hiç gidilmediği de bilinen bir gerçektir⁷².

Dikkati çeken bir diğer gelişme ise, endüstri ilişkileri sisteminin zaman içinde yoğun bir biçimde politik bir boyut kazanmasıdır. Toplu eylemler, siyasi nitelik kazanan grevler bu gelişmenin en belirgin özellikleridir. Özellikle Türk ekonomisi içinde kamu kesiminin istihdam açısından büyük ağırlığı, hükümeti toplu pazarlığın bir tarafı haline getirmiş ve kamu kesimi toplu pazarlıklarındaki ücret politikaları sisteme yoğun bir politik boyutun ve tartışma alanının gelmesine de neden olmuştur⁷³. Öte yandan, artan siyasi nitelikli mücadele biçimleri, bu anlamda sendikaları dayanışma içine sokmuştur⁷⁴.

Endüstri ilişkilerinin siyasi boyut kazanmasıyla toplu pazarlık özellikle kamu kesiminde daha karmaşık ve çok boyutlu, çok taraflı hale gelmiştir. İlginç gelişmeler arasında muhalefet partilerinin bazı önemli grevleri desteklemeleri ve siyasal iktidarı

⁶⁷ Kutal, s.35.

⁶⁸ Dereli, *Toplu Pazarlık Düzeninde Ücretler...*, s.16.

⁶⁹ Ekin Nusret, *Çalışma Hayatında Yoğunlaşan Sorunlar*, İktisat Dergisi, No.311, Ocak 1991, s.19.

⁷⁰ Bkz., Erdut, s.180-181

⁷¹ *Türk-İş Çalışma Raporu 1986/1989*, s.207.

⁷² Dereli, s.16.

⁷³ Ekin, s.20.

⁷⁴ Erdut, s.177.

yıpratarak erken seçimi gündeme getirme çabasında oldukları iddiaları⁷⁵ vardır. Muhalefet partileri sendikaların ve işçilerin isteklerine destek vermekte ve sendikal mücadelenin kızışmasına neden olmaktadır⁷⁶. Gerek Türk-İş eşgüdümünde gerçekleştirilen grevlerde, gerek bağımsız sendikaların grevlerinde ve “bahar eylemleri”nde bu temalar işlenmiştir. Öte yandan, kamu işveren sendikaları eliyle yürütülen toplu pazarlıkların son anlaşmalar yetkili taraflar aşarak bakanlar ya da Başbakan düzeyinde sonuçlandırılması nedeniyle hukuki hatalar yapılması yanısıra yetki kargaşaları doğmakta, son anda verilen ödünlere de ilkeler, ücret yapıları ve sektörler arası dengeler bozulmaktadır⁷⁷. Nitekim, 1989’daki MESS-Çelik-İş uyuşmazlığında grevin uzama nedenlerinden biri olarak “resmi taraflar dışında çok kişinin karışmış olması”⁷⁸ gösterilmiştir.

Belirtmek gerekir ki Türk sanayisinin yeni profesyonel yöneticileri işyerlerinde sendikalarla giriştikleri mücadelelerde yeni yöntemler geliştirerek başarılı olmuşlardır. Toplu sözleşmeleri işyeri düzeyinde bağtlama talepleri, işverenlerin ve yöneticilerin işçilerin katılımını sağlayacak insan kaynaklarını yönetme gibi yeni yönetim teknik-lerini geliştirerek uygulama imkanları aramaları bunun en belirgin örnekleridir⁷⁹. MESS ve KİPLAS gibi işveren sendikaları, çok işverenli (grup) pazarlıklarda bile, geliştirdikleri iş değerlendirme sistemlerini inatçı bir şekilde savundular.⁸⁰

İşveren sendikaları açısından benzer şekilde dikkat çekici bir gelişme de 1990 sonrasında meydana gelen kriz dönemlerinde toplu işçi çıkarımına gitmek yerine “esnek çalışma saati” uygulamalarını gündeme getirmeleri olmuştur. Gerek 1994 gerekse 1998 ekonomik krizlerinin ardından işveren kesimi bu dönemlerde işçi çıkarmak yerine çalışma sürelerinde indirimlere giderek krizin işçiler ve genel olarak istihdam üzerindeki olumsuz etkilerinin bir ölçüde asgariye indirilebileceğini dile getirmiştir⁸¹. İşçi sendikaları ise esneklik uygulamalarına karşı, “işçilerin çıkar

⁷⁵ Dereli, s.15

⁷⁶ Karakoyunlu, s.28.

⁷⁷ Dereli, s.15.

⁷⁸ Kutal, s.24.

⁷⁹ Örneğin 1990 yılında Lassa’nın Japon firması Bridgestone ile ortaklığa girmesi ile oluşan Brissa’da “kalite çemberleri” uygulaması hem kapsamı hem sonuçları açısından olumlu görünmektedir. Ortaklıktan sonra Laspetim-İş Sendikası ile işveren arasında yeni bir diyalog ortamının doğması ve bu ortamda sendikaların da onayıyla verimliliği arttırmak için kalite çemberleri uygulamasına ağırlık verilmesi, hem işletme açısından verimlilik artışı getirmiş, hem de bundan önce çok tartışmalı geçen işçi-ışveren ilişkilerinde bir uzlaşma sağlanmasına yardımcı olmuştur. Bkz., Koray, *Değişen Koşullarda Sendikacılık*, s.242-243.

⁸⁰ Dereli, *Labor Relations in Turkish Industry...*, s.123.

⁸¹ TİSK çalışma zamanı esnekliğinin artırılması ve ihtiyaca yönelik çalışma saatlerinin belirlenmesi gerektiğini dile getirmiştir. Esnek çalışma zamanı uygulamaları olarak, yarım zamanlı çalışma, geçici süreli çalışma, esnek çalışma saatleri ile yoğunlaştırılmış çalışma haftası, telafi edici çalışma ve dinlenme, yıllık iş süresi, esnek vardiya sistemleri ve çağrı üzerine çalışma gibi, iş gününün uzunluğunun ve sayısının ihtiyaca göre belirlenebildiği, sadece fiilen çalışılan saatlere göre

bileşkelerini bulabilmede sendikalara önemli güçlükler getireceğini”⁸² dile getirerek sıcak bakmamışlardır. Dolayısıyla, çalışma zamanının esnekleştirilmesi konusu daha çok işverenler tarafından gündeme getirilmiş ve bu uygulamanın öncelikle maliyetleri düşürücü etkisinden yararlanmaya yönelik olduğu görülmektedir.

4. SONUÇ

Türkiye’de sanayileşme stratejisinin köklü bir değişime uğradığı 1980 yılına kadar, ithal ikamesine dayalı iç pazara yönelik kalkınma stratejisi uygulaması, kısa süreli ekonomik ve toplumsal bunalım yılları dışında, yüksek ücret ve istihdamın bir arada gerçekleştiği bir dönem olmuştur. Böylece, işçi kesimi, yüksek ücret artışlarını istihdam güvencesi ile garanti altına alabilmiştir. Ancak ithal ikameci modelin tıkanmasıyla birlikte 1980 sonrasında dışa açık ekonomik büyüme stratejisinin uygulandığı yaklaşık on beş yıllık dönemde, ihracata dönük sanayileşme stratejisinin bir sonucu olarak, zaman zaman populist ekonomi politikalarıyla belli kazanımlar elde etmelerine rağmen, sendikal örgütlenme ve toplu pazarlık mekanizmasına getirilen yasal-kurumsal kısıtlamalarla birlikte sendikaların üye kayıplarına uğradıkları ve toplu pazarlık güçlerinin zayıfladığı görülmektedir. Sendikalar, genellikle üye kayıplarını telafi edici ve sendikasızlaştırma uygulamalarının etkisini azaltıcı yöntemler geliştirmekte zorlanmışlardır. Hem kamu hem de özel sektör işverenlerinin, 1980 öncesine kıyasla daha güçlü bir sendikal örgütlenmeyi gerçekleştirmeleri, toplu pazarlıkları eskisinden daha fazla sertleştirmiştir. 1995 yılında yaşanan grevler bunun en açık göstergesi olmuştur. Geleceğe yönelik bir bakışla, Türkiye’de emek piyasasının işçiler aleyhinde gelişmeler ve özellikler taşıdığı söylenebilir. Büyümenin yavaşlaması, istikrarsızlık, ekonomik-politik krizler ve işsizlik sendikal hareketin ve toplu pazarlığın önündeki en önemli engellerdir. Ulusal ve uluslararası ekonomik çevre koşullarının değişmesi, iç pazara yönelik sanayileşme koşulları altında gelişen ve güçlenen sendikacılığın etkinliğini azaltmıştır.

ücretlendirmenin yapılabildiği, fazla çalışmanın ücret yerine ek dinlenme süreleriyle ödenebildiği ve günlük çalışma sürelerinin yıl içerisindeki toplam çalışma süresine göre dengelenebildiği uygulamalar telaffuz edilmiştir. *TISK, Çalışma Yaşamında Esneklik*.

⁸² “Esnekliği, genel olarak kapitalist üretim ilişkilerinde önceden de var olanların, yeniden sistematize bir biçimde getirilmesi olarak anlıyor ve toplam kalite yönetimi gibi adlarla getirilen “yeni üretim organizasyon sistemlerini” de bu kapsam dışında düşünmüyoruz...” *Petrol-İş 95-96 Yıllığı*, s.638