

Türkiye’de İşçi Sendikalarının Siyasal ve Sosyolojik Özellikleri Üzerinden Tarihsel Süreç İçinde Değerlendirilmesi

Ensar YILMAZ (*)

Özet: Sanayi devriminden sonra ortaya çıkan sendikalar sadece ekonomik açıdan değil sosyolojik ve siyasal açıdan da önemli bir işlevselliğe sahiptir. Batıdaki gelişmelerden farklı olarak Türkiye’de siyasal ve sosyal hayatın temel belirleyicilerinden bir olan devlet, Türkiye’deki sendikal hareketin değişim süreçleri içinde de belirleyici bir güç olarak var olmuştur. Devlet sadece siyasal ve sosyal açıdan değil ekonomik hayattaki en önemli aktör olmasından dolayı da sendikal hareketi etkilemiştir. Toplu sözleşme ve benzeri haklar siyasal ve sosyal bir mücadele süreci olarak değil de devletin uygun bulması, bir lütfu olarak elde edilmiştir. Türkiye’deki sendikaların Batıdaki mücadele sürecini yaşamamış olması, aşağıdan yukarı doğru doğal bir örgütlenme anlayışının getirdiği güçlü bir dayanışma duygusunun oluşmasına imkan vermemiştir. Bu durum da Türkiye’deki sendikal hareketin dışarıdan gelen uluslar arası ve siyasal etkilere ve manipülasyonlara açık olmasına zemin hazırlamıştır. Türkiye’nin sendikacılık hareketi Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyet sonrası olmak üzere ikiye ayrılabilir. Cumhuriyet sonrası sendikacılık hareketi ise kendi arasında, 1923-1947, 1947-1963, 1963-1980 ve 1980 sonrası dönemlerine ayrılarak incelenebilir.

Anahtar Kelimeler: Sendika, Sendikacılık, İşçi sendikaları, Türkiye’de sendikal hareket

An Evaluation of Trade Unions’ in Turkey over Political and Sociological Features in Historical Process

Abstract: Having emerged upon the industrial revolution, the trade unions have soon assumed key roles in sociological and political arenas, let alone their basic economical considerations. Unlike the developments specific to Western countries, the state has been one of the basic determinants in the political and social life in due course and therefore, it has been driving force in the progress of the trade unionism in Turkey. The state’s determinant role in the trade union movement has been attributable to its leading role in economic life, let alone its prime role in political and social life. The right for the trade unions to conduct collective bargaining and similar benefits had been acquired upon consent of the state as a grant, rather than the outcomes of their political and social struggles. Lack of trade unions in Turkey to undergo the process of trade unionist struggle as in the case in Western countries was the main obstacle for occurrence of a sense of solidarity based on the organization formed by participation of rank and file. This was the basic motive in Turkish trade union movement vulnerable to the international and political influences, which can be classified as the manipulations. The trade unionism in Turkey can be analyzed on the basis of two distinct features, namely, pre-republican and post republican eras. Post-republican trade unionism can, however, be classified as being corresponding to the periods between 1923-1947, 1947-1963, 1963-1980 and post 1980.

Key Words: Trade Union, Trade Unionism, Labor Union, Trade Union Movement in Turkey

*) Yrd. Doç. Dr., Bartın Üniversitesi İ.İ.B.F. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi.
(e-posta: ensar43@gmail.com)

I. Giriş

XVII. yüzyıla damgasını vuran en önemli olay hiç kuşkusuz sanayi devrimidir. Kendisinden sonra gelecek yüzyılları da etkileyecek olan bu olgunun sadece ekonomik değil aynı zamanda sosyal, siyasal hatta kültürel sonuçları da olduğu ve bütün toplumsal yaşamı değiştiren, dönüştürücü bir etkiye sahip olduğu artık bilinen, görülen bir gerçektir.

Endüstri devrimi ile birlikte o güne kadar mevcut olmayan yeni sosyal sınıflar belirmiş, mevcut sosyal sınıflar, gruplar, zümre ve sosyal tabakalar ise derinden etkilenmiş ve değişime uğramıştır. Sosyolojik anlamda bir anlamda cemaat hayatından, yani “kendi içine kapalı” ekonomik ve sosyal bir düzenden; “para ve piyasa” ekonomilerine geçilmiştir (Ekin, 1989: 13).

Bu süreç içerisinde çalışma yaşamında toplu ilişkilerin ortaya çıkması, işçilerin önceleri geçici, sonraları kararlı ve sürekli örgütlenmeler içine girmelerine yol açmıştır. İşçilerin elverişsiz çalışma koşullarına önceleri bir tepki olarak başlattıkları birlikte hareket etme olgusu, daha sonra örgütlenmiş işçi hareketine dönüşmüştür (Koray, 1992: 82). Dolayısıyla sendikaların sanayi devriminin ürünü olduğu konusunda, fikir birliği vardır. Sanayi devrimi işçi kitlesini doğurmuş, işçiler de işçi sendikalarını kurmuşlardır (Anık, 1999: 26).

Sendikalar, işçilerin; işyeri ve toplumsal alanlarda çıkarlarını korumak, haklarını elde etmek ve özgürlüklerini genişletmek için kurdukları örgütler olarak tanımlanabilir. Sendikaların amacı, çalışma ve çalışanların yaşam koşullarının sürekli iyileştirilmesini sağlamak olarak da özetlenebilir. Bununla birlikte ekonomik ve politik açıdan önemli bir örgütlenmeye işaret eden sendikaların toplumsal hareketliliğin merkezi haline gelmelerinden dolayı sosyolojik açıdan da önemli bir role sahip oldukları söylenebilir.

II. Dünyadaki İşçi Sendikaları Hareketine Genel Bakış

Sendikalar en uzun tarihi gelişmelerini Batı'nın sanayi toplumlarında geçirmişler ve günümüzde bu ülkelerde artık vazgeçilmez kurumlar haline gelmişlerdir. Kuşkusuz bu tarihi gelişme içinde sendikaların şekil, fonksiyon ve programlarında, gaye ve ideallerinde önemli değişimler olduğu gibi (Ekin, 1989: 72), sosyolojik ve siyasal işlevselliklerinde de farklılıklar olmuştur.

Batı'da XVII. yüzyıldan itibaren ekonomik alanda yaşanan gelişmeler sonucu genel olarak sendikaların sınıf kavgasından uzlaşmacı bir role geçtikleri görülmüştür. İlk örgütlenmelerinde sınıf kavgası ve devrimci rolü benimseyen işçi sınıfı ve sendikaların devrimci rolden reformcu role, sosyalizmden sosyal demokrasiye geçmeleri hem kendileri hem de toplum için çok önemli bir dönüşümü ifade etmektedir. Böylece sendikalar liberal ekonomilerin, endüstri ilişkileri sisteminin, hatta demokratik toplumların vazgeçilmez kurumları olurken kendileri de üretim araçlarının mülkiyeti ile ilgili iddialarından büyük ölçüde vazgeçmişlerdir (Ekin, 1989: 65).

Sendikal hareketlerin nitelikleri ülkelere göre farklı olmuş ve ABD'de ekonomik sendikacılık diğer bir ifade ile pragmatik sendikacılık, İngiltere'de ihtilalci olmayan refor-

mist sendikacılık, Kıta Avrupası’nda ise sınıf sendikacılığı ve siyasal sendikacılık gelişmiştir (Ekin, 1996: 18).

II. Dünya Savaşı’ndan sonra başlayarak 1970’lere kadar devam eden ve “altın çağ” olarak isimlendirilen dönemde sendikalar, kamu politikalarının oluşmasında ve işyerlerinde çalışma koşullarının belirlenmesinde etkin bir rol oynamışlardır (Ekin, 1996: 19). Bu dönemde sendikalar hem sosyolojik açıdan toplumsal hareketliliğin en önemli aktörlerinden biri hem de siyasal bir baskı grubu özelliği göstermektedir. Üyelerinin sayısal çoğunluğu ve toplumsal meşruiyetinin en yüksek aşamada olduğu bu dönemde siyasal ve ekonomik iktidarlar karşısında gerçekleştirilen bir mücadele sonucu elde edilmiş haklar söz konusudur.

1970 sonrasında sanayileşmiş batı ülkelerine baktığımızda ilk dikkati çeken, ekonomik büyümenin yavaşlamasına paralel olarak işsizliğin artması, enflasyonun yükselmesi sonucu harcamaların kısıtlanarak istikrar politikalarının gündeme gelmesidir. Kuşkusuz bu ekonomik değişim, 1945 sonrası kapsamlı bir uygulamaya dönüşen Keynesyen politikaların önemini azaltırken, işçi sendikalarını beklemedikleri koşullarla karşı karşıya bırakmıştır (Selamoğlu, 1995: 124-125).

1970 ortalarından bu yana gelişmiş liberal ekonomiler “üçüncü endüstri devrimi ” denilen mikro-elektronik devrimle önemli bir yapısal değişiklik içine girmişlerdir. Kısaca kitle üretimi, standart üretim ve fiyat rekabetine dayalı fordist üretim tarzı, işbölümü ve uzmanlaşmaya dayalı taylorist iş örgütlenmesi büyük ölçüde değişmektedir (Koray, 1994: 73).

1980’li yıllara geldiğimizde ise yaşanan yeni gelişmelerle birlikte, başta gelişmiş ülkeler olmak üzere dünyanın birçok ülkesinde sendikasızlık olgusu ortaya çıkmaya başlamıştır. Hatta bazı ülkelerde –özellikle ABD de-sendikasız sektör dominant hale gelmiştir. Sendikasız sistemin ortaya çıkışı tıpkı sendikaların ortaya çıkışı gibi farklı ülkelerde farklı ekonomik ve sosyal yapıların etkisi altında kalarak gelişim gösterdiği kabul edilmektedir. Bu çerçevede sendikasız sistemin ilk geliştiği ABD’de farklı, Avrupa’da ise farklı bir gelişim süreci göstermiştir (Şenkal, 1999: 93).

Post-endüstriyel döneme bakıldığında, sendikaların güç ve ağırlıklarında önemli bir düşüş görülmektedir (Kurtulmuş, 1996: 95). Hiç kuşkusuz bu durum yeni ekonomik yapılanmanın yanında bütün dünyada hakim olmaya başlayan yeni siyasal ve sosyal gelişmelerle de ilintilidir. Özellikle siyasal sistemlerin ekonomiyle ilişkilerini daha liberal bir düzlem üzerinden gerçekleştirmek istemeleri, devletin ekonomik yapıdaki rolünü küçültme noktasında bir anlayışa gelmesi ve bunu uygulaması, yine devletlerin sendikaların kendi üzerindeki doğrudan baskısını özel sektöre transfer ederek sendikaların güçlü siyasal aktör olma durumunu zayıflatmıştır.

Bunun yanında genel olarak bakıldığında işçi sendikalarının gerileyişinin diğer nedenleri olarak ekonomideki yapısal değişimler, teknolojik gelişmeler, işverenlerin yönetim anlayışındaki farklılaşma, devletin değişen endüstri ilişkileri sisteminde üstlendiği geleneksel rolü oynama arzusunun azalması, işgücünün yapısında meydana gelen geliş-

meler, üretim ve yönetim anlayışındaki değişim ve sendikaların rolü gibi makro faktörlerle açıklanabilir (Selamoğlu, 1995: 1).

Bu hızlı ve köklü değişim sonucu ortaya çıkan yapılanmada endüstri ilişkileri açısından odak noktayı sendikaların gücünde görülen azalma teşkil etmektedir. Kuşkusuz böyle bir gelişme endüstri ilişkileri açısından yeni bir yapılanmayı da beraberinde getirmektedir. Sanayi ötesi olarak nitelendirilen yeni dönemde sendikaların sadece üye kaybetmekle kalmadıkları aynı zamanda –bir zamanlar sosyal, siyasi ve ekonomik yapıyı belirleyebilecek kadar güçlü olan- eski sosyal güçlerini de kaybettikleri görülmektedir. Endüstri ilişkilerinde yaşanan değişim trendleri; devletin, çalışma ilişkilerini düzenleyen kanunları yeniden liberalize etmesi, toplu pazarlığın adem-i merkezileştirilmesi ve bireyin artan önemi sendikaların üye ve sosyal güç kayıplarını açıklamak için örnek verilebilecek gelişmelerdir.

Siyasal iktidarla ilişkilerinde yaşadıkları bu değişimle birlikte siyasi güçleri azalan sendikalar, diğer yandan küreselleşme olgusunun getirdiği olumsuzluklarla karşılaşmıştır. Küreselleşme olgusu sendikaların pazarlık gücünü olumsuz şekilde etkileyerek ücretler üzerindeki etkisini azaltmakta, ademi merkezileşmeyi teşvik etmekte, işyeri sözleşmelerinin önem kazanmasına yol açmaktadır. Yine küreselleşme bölgesel ve küresel toplu pazarlık arayışlarını gündeme getirmektedir. Uluslar arası düzeyde aynı işletmeye bağlı işyerlerinin tek bir toplu sözleşme kapsamına alınması çabaları giderek yoğunluk kazanmaya başlamıştır (Tokol, 2001: 141-142).

Çok uluslu şirketler olanaklı olduğu ölçüde sendikasız bir işletmecilik uygulamaya çalışmakta, tamamen dışlayamadığı anda uzlaşacağı sendikaları tercih etmektedir. İngiltere de yaklaşık 300 çok uluslu şirketin %56'sında sendikaların olmayışı, %21'inde ise tek sendika ile muhatap oluşları bu açıdan önemli bir gösterge olmaktadır (Çetik ve Akkaya, 1999: 51).

Sendikasız sistemin yaygınlaşmaya başlaması 1970'lerden sonra başta gelişmiş ülkeler olmak üzere bütün dünyayı etkisi altına alan ekonomik kriz ve bunun sonucu olarak artan işsizlik dönemine tekabül etmektedir (Çetik ve Akkaya, 1999: 56).

Özellikle Avrupa başta olmak üzere birçok gelişmiş ülkede ekonominin istihdam yaratma kapasitesi yetersiz kalmış ve işsizlik sorunu önemini korumaya devam etmiştir. Kuşkusuz bu durum işçi sendikalarını olumsuz etkilemektedir. Çünkü işçiler işsiz kaldıklarında bazen otomatik olarak sendika üyeliklerini kaybettikleri gibi bazen de hem sendika üyelik aidatlarını ödeyemiyorlar hem de üyeliği devam ettirmede fayda göremiyorlar. Ayrıca işsizliğin yüksek olduğu dönemlerde işverenlerin işçi sendikalarına olan dirençleri de artmaktadır (Selamoğlu, 1995: 18).

Yine sektörel yapıdaki değişimler başka bir deyişle endüstri sektöründen hizmet sektörüne geçiş, sendikalaşmanın yoğun olduğu geleneksel sektörlerdeki (maden, liman, çelik) çöküş doğal olarak bu alanlardaki sendikaların üye kaybetmesine neden olmaktadır. Ekonominin klasik endüstri ilişkilerinde anlam bulduğu sanayi sektöründen hizmetler sektörüne kayması; işgücünün yapısına, kullanılan teknoloji ve iş organizasyon modelleri-

rine farklılıklar getirmiştir. Bugüne kadarki uygulamalarda hizmetler kesiminin sendikalaşma için uygun bir zemin oluşturacağı şeklindedir.

Teknolojik gelişmeler; beyaz yakalılar ile kadın ve genç işçi oranını çoğaltmaktadır. Bunlar ise, temelde yaygın olarak esnek istihdam biçimleriyle çalıştırılan kesimlerdir. Söz konusu işçi gruplarının, öteden beri sendikalaşmadan uzak durdukları görülür. Bu durum da, giderek sendikacılığı olumsuz yönde etkilemektedir (Centel, 1996: 45).

Sendikaların dünya genelinde karşılaştığı siyasal ve ekonomik değişimler onların sadece ekonomik ve siyasal rollerinde bir farklılık yaratmakla kalmamış aynı zamanda sosyolojik rollerini de etkilemiş gerek toplumsal meşruiyetlerini önem açısından azaltırken gerek toplumsal hareketliliğin merkezi konumundan uzaklaşmasına neden olmuştur.

III. Türkiye’de İşçi Sendikalarının Siyasal ve Sosyolojik Özellikleri Üzerinden Tarihsel Süreç İçinde Değerlendirilmesi

Dünyada endüstri ilişkileri alanında köklü değişiklikler meydana gelirken Türk endüstri ilişkilerinin bu gelişmelerden etkilendiği ve buna uygun bir yapılanma sürecine girdiği görülmektedir. Bununla beraber modernleşme sürecini kendisine Batıyı model alarak gerçekleştiren toplumların/devletlerin Batı’dan aktardıkları kurum ve/veya kuralların kendi toplumsal dinamikleriyle çatışma içine girdiği/girebileceği Türkiye’nin modernleşme süreci de dikkate alındığında bilinen bir gerçektir. Sendikaların gerek ortaya çıkış süreci gerek sosyo-ekonomik konumlanışı açısından da durum benzerlik göstermektedir.

Batıda sanayileşmenin sonucu, doğal bir oluşum olarak ortaya çıkan ve çetin bir mücadeleye sonucu çeşitli haklar elde eden sendikalar Türkiye’de gerek ortaya çıkışı açısından gerek gelişim süreci açısından farklılık göstermektedir.

Bu farklılığın krize dönüşmesinin en önemli nedenlerinden biri sanayileşmenin ve sanayi toplumlarının sosyal kurumlarının varlık nedeni olan “sanayi sektörünün” bu ülkelerde ya hiç, ya da yeterince gelişmemiş olmasıdır. Krizin diğer bir önemli nedeni de çoğunlukla gelişen ülke aydınlarının alınmasında öncülük ettiği, sosyal gelişme ve modernizmin göstergesi olarak görülen çalışma hayatıyla ilgili uluslar arası yüksek standartların, ülke şartlarına uyarlanmadan ithal edilmesine gidilmesidir (Delican, 1995: 3).

Gerek sanayi ötesi toplumlarda, gerekse gelişmekte olan ülkelerde sendikalarla ilgili çeşitli dönemlerde çeşitli düzenlemeler ortaya konulmaktadır. Türkiye’de de işçi sendikaları hareketliliği açısından kendi koşullarını da dikkate alarak, sosyo-ekonomik ve politik yapısına göre bir takım düzenlemeler yapılmıştır.

A. Cumhuriyetten Önceki Dönem

Avrupa’dan getirilen işçiler ile Osmanlı Devletinin gayri Müslim vatandaşları sanayinin ustalarını ve nitelikli işçi grubunu oluşturmuşlardır. Nitelik gerektirmeyen ve geçici işlerde ağırlıklı olarak Türkler ve diğer Müslüman topluluklar istihdam edilmişlerdir. Bu tür bir tabakalaşma, işçilerin gerek örgüt, gerekse eylem düzeyinde birlik oluşturamamalarının en önemli nedenlerinden birini oluşturmaktadır (Güngör, 1996: 103).

Batı Avrupa’da endüstri devrimiyle iktisadi şanslarını kaybederek çöken zanaat hayatının usta ve kalfaları yeni ortaya çıkan fabrika sanayinin vasıflı işgücünü oluştururken, Osmanlı toplumuna Batı’nın fabrika sanayi ürünlerinin kapitülasyonların yarattığı olanaklarla rahatlıkla girebilmesi, küçük zanaat hayatının ağır bir darbe yemesine yol açmıştır. Bu çöküş bir sanayileşme hareketi ile tamamlanamadığı için, zanaat hayatının işsiz kalan usta ve kalfaları sanayi işçisi haline dönüşmemiş ve “meslek sendikacılığı” ortaya çıkamamıştır. Böylece Batı’daki organik zanaat hayatından fabrika sanayine geçiş modeli, Osmanlı toplumunda aynı örneği tekrar edememiştir. İşçi hareketleri sanayileşmeden soyutlanamayacağına göre, imparatorluğun sınırlı sanayileşmesi içinde, işçi hareketleri de gerek nicelik ve gerek nitelik yönünden sınırlı kalmıştır. Böylece işçi hareketlerinde, mesleki amaçlar yerine, siyasi eğilimler nispi kuvvet kazanmıştır (Ekin, 1989: 224).

1894 de kurulan Amele-i Osmanlı Cemiyeti ve 1919 yılında kurulan Türkiye İşçi Derneği işçi sorunlarını dile getiren ve batılı düşünce akımlarını izleyen ilk işçi örgütleridir (Altıparmak, 2001: 96-98). 1908 yılıyla birlikte sendikacılığın seyri tamamen değişmiş, kazanılan deneyim ve özgür ortamın etkisiyle işçi hareketlerinde büyük artış olmuş ve yılın ilk birkaç ayında grev sayısı elliye aşmıştır. 1914-1922 döneminde yaşanan bazı grevlere rağmen 1913’de İttihat ve Terakki Fırkası’nın iktidarı ve sonraki savaş yılları sendikacılığın gelişmesinin önündeki en büyük engel olmuştur. Nitekim 1919 yılında kurulan Türkiye İşçi Derneği’nin ömrü bu gelişmelerden dolayı fazla uzun olmamış ve 1922’de kapanmıştır (Aktay, 1993: 23).

B. Cumhuriyet Sonrası Dönem

Cumhuriyet sonrası sendikacılık, 1923-1947, 1947-1963, 1963-1980 ve 1980 sonrası dönemlerine ayrılarak incelenebilir.

B.1. 1923- 1947 Dönemi

Cumhuriyet sonrasında, Türkiye’de işçi hareketi kimi örgütsel deneyimler geçirmiş olsa da, dağınık ve yetersiz durumdadır. 1924 Anayasası’nda dernek kurma hürriyeti tanınmış olmasına rağmen 17 Mart 1925 tarihinde çıkartılan 578 sayılı Takrir-i Sükun Kanunuyla sendikacılık ve diğer işçi hareketleri yasaklanmıştır (Altıparmak, 2001: 99).

Cumhuriyetin kurulmasından sonraki tek partili dönemde dış borçların ödenmesi, 1929 ekonomik bunalımı, II. Dünya savaşı tehlikesine karşı ordunun güçlendirilmesi çabaları nedenleriyle emeğiyle geçinenler üzerinde baskı uygulandı. Greve giden işçiler, “düzeni bozan fesatçılar” olarak suçlanmışlar ve yasaklarda bundan sonra hız kazanmıştır. Belirtilen yasaklara rağmen devlet, aynı zamanda en büyük işveren olarak çalışma koşullarını iyileştirerek çalışanları koruma rolünü de üstlenmiştir. Nitekim devlet işletmeleri, özel sektör işletmelerine göre daha iyi çalışma koşulları sunarken, çıkartılan yasalarla da (1936 tarihli İş Kanunu gibi) bu koruyuculuk desteklenmiştir. Ancak bütün bu uygulamalarla ve ülkedeki en büyük işletmelerin devletin elinde olması işçilerde sınıf bilincinin oluşmasını yavaşlatmıştır (Koray, 1994: 165).

1946’ya kadar gelineen dönemdeki 1924 Anayasası cemiyet kurma hakkını tanıyordu ve bu hakka dayanarak bazı sendikalar kurulmuştu ancak 1936’ya gelindiğinde önemli

bir sendikal örgütlenme bulunmuyordu. 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanununda işçi temsilciliği kurumu düzenleniyordu, 20 ve daha fazla işçinin çalıştığı işyerlerinde, çalışan işçi sayısına göre değişen sayıda temsilci seçilecekti. 20’den az sayıda işçinin çalıştığı işyerlerinde ise temsilci seçimi işçilerin çoğunluğunun vereceği karara bırakılmıştı. 10 Haziran 1946’da sınıf esasına dayalı cemiyet kurma yasağı yürürlükten kaldırıldı. İşçilerin örgütlenmeleri için gerekli koşullar oluştu ve Türk çalışma hayatı için yepyeni bir dönem başladı.

Tek parti döneminin yasakçı politikalarından kurtulan işçiler, hızla örgütlendiler ve sayıları arttı. Ancak sayıları hızla artan sendikalar ve partiler Sıkıyönetim tarafından Aralık 1946 da kapatıldı ve birçok insan takibata uğradı, tutuklandı. ”46 sendikacılığı “ olarak anılan dönem böylece sona erdi (Güngör: 1996: 104).

B.2. 1947- 1963 Dönemi

20 Şubat 1947’de kabul edilen 5018 sayılı Sendikalar Kanunu (İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun) II. Dünya Savaşı sonrası Batı Bloğu’na girmek isteyen Türkiye’nin Batılıların da etkisiyle demokratikleşme yolunda attığı önemli bir adım olmuştur. Bu kanun ile çalışanların kendi sorunlarını çözebilmek için örgüt kurabilmelerine olanak sağlanmıştır (Koray, 1994: 166). Kanunda işçilere sendika kurma hakkı tanınmış olmasına rağmen, işveren karşısında pazarlık gücünü artıracak en önemli enstrümanı olan grev hakkı tanınmamıştır. Kanunun 5. maddesinde ise sendikaların siyasetle uğraşmaları ve herhangi bir siyasal kuruluşun faaliyetlerine vasıta olmaları, ulusal çıkarlara aykırı hareket etmeleri ve uluslar arası amaçlar gütmeleri yasaklanmıştır (Güngör: 1996: 104).

1947 ve 1963 arası devrede Türk siyasi sendikacılığı ve endüstriyel ilişkiler sistemi esas itibariyle otoriter sistemlerin özelliklerini taşımaya devam etmiştir. Klasik Batı demokrasisini benimsemenin bir gereği olarak sendikacılığı Türkiye’ye aktarmak lüzumu kabul edilmiştir. Ancak siyasi faaliyetler önlenerek ve en önemlisi grev yasakları devam ettirilerek bu teşekküllerin işçi sınıfının devletçe kontrolünü kolaylaştıran bir araç olmaları sağlanmak istenmiştir (Ekin, 1989: 237). Bu dönemde yerel birliklerin ve federasyonların çabasıyla Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Türk-İş) (1952) kurulmuştur.

Türkiye de sendikacılığın gelişimi kuşkusuz 1961 anayasasının yürürlüğe girmesiyle yeni bir döneme girmiştir. Bu anayasa sendika özgürlüğünü vermekle kalmamış aynı zamanda 1963’te çıkarılan 274 sayılı Sendikalar Yasası ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi ve Grev ve Lokavt Yasası ile Türkiye’de yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur (Toçoğlu, 1994: 165).

B.3. 1963-1980 Dönemi

Devlet, işveren olarak sahip olduğu rol nedeniyle, 1963 tarihli 274 ve 275 sayılı yasaları sendikaların ciddi bir mücadele vermeden kazanmalarına yardımcı olmuştur. Öte yandan kamu kesiminde sendikalaşmayı engelleyici değil teşvik edici bir rol üstlenmiştir. Kamudaki toplu sözleşmeler ve getirilen çalışma koşulları nedeniyle hem sendikalar var

ve etkin kılmış, hem işçilere oldukça iyi haklar sağlanmıştır. İşte tüm bu nedenle de işçi ve sendikasıyla büyük ölçü de devlete bağımlı bir işçi örgütlemesi doğmuştur (Koray, 1994: 170). Yine bu dönemde 12 Şubat 1967'de Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK), 9 Haziran 1970 yılında Milliyetçi İşçi Sendikaları Konfederasyonu (MİSK) ve 22 Ekim 1976'da Hak-İş kurulmuştur.

12 Mart 1971 tarihinde Türk Silahlı Kuvvetleri hükümete muhtıra vermiş ve böylece yeni bir döneme girilmiştir. Sendikalar bu dönemde birtakım olumsuz değişikliklerle karşı karşıya kalmışlardır. Anayasada bazı değişikliklere gidilmiştir. Bu değişikliklerin en önemlisi sendika özgürlüğünü kısıtlayan Anayasanın 46. Maddesidir. Söz konusu değişiklik ile sendika kurma ve sendikalaşma hakkı daha önce olduğu gibi çalışanlara değil sadece işçilere tanınmıştır. Böylece memurların sendikalara üye olması açıkça yasaklanmıştır. Ayrıca sıkıyönetim komutanlarının iznine bağlı olarak, greve gidilmesi ve ulusal güvenlik gerekçesine bağlı olarak grevlerin ertelenmesi, sendikaların gücünü zayıflatmıştır (Altıparmak, 2001: 111).

Her şeye rağmen bu dönem Türkiye de sendikacılığın genişleyip, güçlendiği ve en itibarlı olduğu dönem olmuştur. 1962 yılında 307.839 olan sendikalı işçi sayısı 1977 yılında yaklaşık olarak 1.500.000'e yükselmiştir. Bu durumda 1962 yılında %30,3 olan sendikalı işçi oranı, 1977 yılında yaklaşık olarak %80'e yükselmiştir (Çetik ve Akkaya, 1999: 56-57).

12 Eylül 1980'de yapılan Askeri Darbeyle Türk Sendikacılığı da yeni bir döneme girmiştir. Milli Güvenlik Konseyi yayınladığı bildirimlerle sendikaların faaliyetlerine son vermiştir (Tokol, 2001: 75).

B.4. 1980 Sonrası Dönem

1980'le başlayan dönem Türk sendikal yaşamı için kısıtlamalarla, yasaklamalarla ve yargılamalarla dolu bir dönem olmuştur. 1970'lerden sonra endüstri ilişkilerinde görülen dönüşüm hareketi öncesinde sendikalar ve endüstri ilişkilerinde olumlu koşullar mevcut iken, bu dönemden sonra ortaya çıkan dönüşüm hareketi hem sendikaları ve hem de endüstri ilişkileri sisteminin güç ve etkinlik alanını daraltmıştır. 2000'li yıllara yaklaşırken dünya genelinde görülen değişim Türk endüstri ilişkileri sisteminde de yankısını bulmuştur.

1980 öncesi dönemin kapalı ekonomik yapısına karşılık, ihracata dayalı yeni büyüme modeline geçişle birlikte sendikalara bakış açısı da değişmiştir (Şenkal, 1999: 250). 12 Eylül 1980 sonrası dönemde sendikalar açısından yaşanan olumsuzluklar ana hatlarıyla şu şekilde özetlenebilir:

-24 Ocak 1980'de açıklanan istikrar programı sendikalar için bu dönemin ilk şoku olmuştur. Serbest piyasa ekonomisinden yana açık tavır sergileyen program, fiyatlarda olduğu gibi ücretlerde de piyasa koşullarının geçerli olmasını savunuyordu (Koray, 1994: 197).

-12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden sonra sendikal faaliyetlerin durdurulduğu ve serbest toplu pazarlık yerine mecburi tahkimin egemen olduğu üç yıllık bir dönem yaşanmıştır (Toçoğlu, 1994: 166).

-Darbenin gerekçeleri arasında sendikalar önemli bir yer tutarken, 12 Eylül öncesi yaşanan yüksek enflasyonun ve kötü gidişatin nedeni sendikal eylemlere dayandırılmıştır. 12 Eylül öncesinde sendikaların elde ettiği kazanımlar, ihtilal sonrası sık sık şikayet konusu olmuş ve toplu sözleşmenin yarattığı ücret adaletsizliği gündeme getirilmiştir. Böylece sendikasızlaştırma özendirilirken, bir taraftan da kamuoyu nezdinde sendikalar prestij kaybına zorlanmıştır (Altıparmak, 2001: 117).

-Bu dönemde yürürlüğe giren 2821 ve 2822 sayılı yasalarla da çalışanların mücadeleleri ekonomik alana hapsedilirken, sendikal hak ve özgürlükler sınırlandırılmış, grev yasakları artmış, sendikaların siyasal partilerle olabilecek her türlü ilişkileri yasaklandığı gibi, siyasal faaliyetlerde bulunamayacakları ve siyasal amaç güdemeyecekleri de ayrıntılı olarak düzenlenmiştir (Soner, 1998: 459). Bu yasakların yanında, toplu sözleşme yapabilme yetkisi alınması, o iş kolunda %10, iş yerinde ise %50’lik barajlara bağlanmış ve her toplu sözleşme öncesi bu yetkinin alınması belirlenen çoğunluğa sahip olup olmadıklarının tespit edilerek Çalışma Bakanlığınca yetki verilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Sendika yöneticiliği için ise 10 yıl fiilen işçi olarak çalışma koşulu ve 2822 sayılı yasanın bazı hükümlerini ilgilendiren hüküm giymeme koşulu getirilmiştir. Ayrıca grev yasakları ve grev yasağı bulunan işler kapsamı genişletilmiş, Bakanlar Kuruluna “Genel sağlık veya milli güvenlik” gibi oldukça geniş yorumlanabilecek konularda grev erteleme yetkisi verilmiştir (Özkaplan, 1994: 151-152).

-Bu dönemin belki de tek önemli gelişmesi ve istisnası memurlara sendikalaşma hakkını direkt olarak yasaklamamış olmasıdır (Toçoğlu, 1994: 166).

1983 seçimleri sonrası yaşanan dönem ise ayrı bir önem taşımaktadır. Seçimlerle iktidara gelen ANAP Hükümeti ile Türk-İş arasında yaşanan gerginliklere rağmen sendikal örgütlenme yeniden canlılık kazanmaya başlamıştır (Koray, 1994: 201). 1983 sonrası dönemde sendikalar açısından yaşanan olumlu gelişmeler ana hatlarıyla şu şekilde özetlenebilir:

-TCK’nin 141.maddesi ve Terörle Mücadele Kanununun 23. Maddesinin yürürlükten kaldırılması üzerine DİSK ve üye sendikaların yöneticilerinin beraat ederek tekrar sendikal yaşama katılmaları dönemin kayda değer bir olayı olmuştur (Tokol, 2001: 110).

-Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Plan döneminde sendikal hak ve hürriyetler ile iş güvencesini geliştirmeye yönelik onaylanan İLO Sözleşmesi sayısı 28’den 36’ya yükselmiştir.

Buna karşılık sendikalarla ilgili olarak 1983 yılında yürürlüğe giren 2821 ve 2822 sayılı yasalarda da sendikalar aleyhinde sayılabilecek maddeler mevcuttur. Bu dönemde ortaya çıkan yasal çerçevenin önemli özellikleri, sendikalar üzerinde yoğun ve sıkı bir devlet denetiminin getirilmiş olmasıdır.

Bu dönemde belli başlı yasal düzenlemeler:

-Sendika üyeliği konusunda kısıtlamalar,

-Mali kaynaklara getirilen sınırlama,

-Sendikal faaliyetlere sınırlama,

-Siyasi ve politik denetim, toplu pazarlık görüşmeleri ve toplu sözleşme yapma konusunda getirilen engelleyici düzenlemeler, olarak sınıflandırılabilir.

1987 yılından sonra ise, yapılan yasal düzenlemeler deregülasyonu artırmış ve sendikasızlığa ortam hazırlamıştır. Ayrıca özel kesimde 1989 sonrasında sendikasılaştırma uygulamalarına oldukça çok başvurulmuş ve sendikalara karşı sert bir tutum takınılmıştır. Sendikasızlığı bir yönetim anlayışı çerçevesinde geliştirerek ve teorikleştirerek ortaya bir sistem çıkarma girişimleri ise 1990'lardan sonra başlamıştır. 1984 yılında sendikalaşma oranı %53.85 dolaylarında iken 1995'e gelindiğinde sendikalaşma oranı %69.39 olmuştur. Ancak bu dönemden sonra sendikalaşmada bariz bir şekilde azalma görülmeye başlanmıştır. Sendikalaşma oranındaki bu düşüş, 1990'lardan sonra sendikalaşmayı engellemeye yönelik olarak yürütülen politikaların bir sonucu olarak görülebilir (Şenkal, 1999: 264-268).

Türkiye'de işçi sınıfı ve sendikaların bu dönemde, hem demokrasi mücadelesi hem de kendi haklarını koruma açısından yeterli konumda olmadıkları söylenebilir. Ne siyasal bilinç düzeyi, örgütsel yapıları ve politikaları buna yeterlidir ne de böylesi bir durumda bir siyasal parti ile ideolojik olarak güç birliğine gidebilecekleri bir ilişki geliştirebilmişlerdir (Koray, 1994: 198).

IV. Sonuç

İşçi sendikal hareketleri, tarihi gelişimi içerisinde her ülkenin sosyo-ekonomik yapısına göre farklılık arz etmiş ve en uzun tarihi gelişimini Batı'nın sanayi toplumlarında geçirmişlerdir. Sendikalar günümüzde artık bu ülkelerin vazgeçilmez kurumları olarak görülmektedir. Türkiye'de ise sendikal hareketler Batıdakinden önemli ölçüde farklılık gösterirken aynı zamanda kendi tarihsel gelişim süreci içerisinde de dönemsel farklılıklar göstermektedir.

Sendikaların yasak olduğu ve kendileri ile ilgili bir yasal düzenlemeye tabi tutulmadığı 1947 öncesi dönem ile sonrası nitelik ve nicelik açısından farklılık arz etmiştir. 1947-63 yılları arasında gelişen sendikacılık hareketi 1961 Anayasası ile yasal olarak Anayasal zemine taşınmış ve sendikaların yanı sıra Türkiye'de ilk defa toplu pazarlık kurumu da yasal güvenceye kavuşturulmuştur (274 ve 275 sayılı yasalar). 1980 yılına kadar devam eden bu yapı 12 Eylül 1980 Askeri darbesi sonrasında yeniden düzenlenmiştir.

Dolayısıyla Türkiye'deki sendikal hareket Cumhuriyetten önceki dönem ve Cumhuriyetten sonraki dönem diye temel olarak ikili bir ayrıma tabi tutulabilir. Cumhuriyetten sonraki dönem ise 5018 sayılı İş ve İşveren Sendikaları Birlikleri Hakkında Kanunun yürürlüğe girdiği tarih olan 1947 yılına kadar bir dönem; çok partili siyasal yaşamın baş-

langıcından planlı döneme geçiş yılı olan ve aynı zamanda Türk sendikacılığı için bir dönüm noktası olan 1963 yılına kadarki periyot ayrı bir dönem olarak ele alınabilir. Bu tarihten sonraki dönemlendirme ise Planlı dönemin başlangıcı ve aynı zamanda 274 sayılı Sendikalar Yasası ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi ve Grev ve Lokavt Yasasının yürürlüğe girdiği 1963 yılından 1980’e kadar ayrı bir dönem ve 1980 sonrası ayrı bir dönem olarak incelenebilir.

Batıda sendikaların zamanla sol, sosyalist partilerle birlikte hareket ediyor olması Türkiye’de de sendikalı işçilerin sosyalist partilerin doğal tabanı olarak görülmesine yol açmıştır; ama bunun reel politikada karşılığı görülmemektedir. Bugüne kadar sendikalarla ilgili yapılan akademik çalışmaların birçoğunda da bu hareket büyük toplumsal ve siyasal değerler ifade eden bir hareket olarak ele alınmış, Türkiye’de sendikalara üye olan işçilerin sınıf şuuruna sahip ve sınıfsal bir hareketin temsilcisi olduğu varsayımı a priori olarak kabul edilmiştir.

Oysa 1960’lı yılların ortasına kadar nüfusunun yüzde 85’i kırsal alanda yaşayan, sendikalı işçi sayısı yüzde 1’i bulmayan bir toplumda sendikal hareketliliğin gerek kendi menfaatleri doğrultusunda gerek bir baskı grubu olarak siyaset alanı içerisinde büyük bir etkiye sahip olduğunu/olabileceğini düşünmek en başta nicel açıdan mümkün görülmemektedir. Diğer yandan Türkiye’de bugüne kadar yapılmış bütün seçimler göz önüne alındığında sınıfsal mücadelenin temsilcisi iddiasında olan partilerin, toplumun diğer kesimleri bir yana sendikalı işçilerden de oy alamadığı görülmektedir. 1965 seçimlerinde parlamentoya giren Türkiye İşçi Partisi üzerinden yapılan abartılı analizler ise TİP’in almış olduğu yüzde 3’lük oy oranıyla orantılı değildir. Üstelik bu oy oranı sendikalı işçileri doğal tabanı kabul eden sosyalist partilerin Cumhuriyet tarihi boyunca almış oldukları en yüksek oy oranını ifade etmektedir. TİP’in yüzde 3’lük bir oy oranıyla kazanmış olduğu 15 milletvekilliği ise 1965 seçimlerinde uygulanan ve küçük partiler lehine çalışan seçim sistemiyle ilişkilidir.

Türkiye’nin uzun yıllar tarıma dayalı ekonomik ve sosyal yapıya sahip olması, Türkiye’deki sendikal hareketin doğuşunu ve güçlenmesini geciktirici bir neden olmuştur. Diğer yandan Türkiye’de işçi kesimi Batıda görüldüğü gibi gerçekleştirdiği mücadeleler sonucu değil devlet tarafından verilen bazı sendikal haklarla, özellikle toplumsal sözleşme hakkıyla donatılmışlardır. Devletin teşviklerinin sonuçlarından biri de Türkiye’de işçi hareketinin sayısal ağırlığı ve mücadele gücü ile orantılı olmayan boyutta bir sendikal örgütlenmeyle sahip olmasıdır.

1980’li yılların sonundan itibaren bütün dünyayı etkisine alan küreselleşme olgusu, uluslar arası rekabetin yoğunlaşması ve endüstri ilişkilerinde yaşanan post-endüstriyel dönüşümler dünyadaki sendikal hareketleri olumsuz açıdan etkilemiştir. Türkiye’nin de aynı dönemde ithalata dayalı kalkınma politikalarını terk ederek ihracata dayalı ekonomik kalkınma politikasına yönelmesi, 1982 Anayasası ve buna bağlı olarak çıkarılan 2821 ve 2822 sayılı yasalar sendikacılık ve toplu pazarlık kurumlarını sınırlayan ve zayıflatan bir düzenleme getirmiştir.

Türkiye’de kuruluş aşamasında güçlü bir devlet teşviki gören sendikaların, devletin artık yasalarla belirlenmiş “kurallar” yerine, süreci belirleyen “prosedürlerle” ilgili kuralları koymaya yönelmesiyle zayıflamaya başladığı görülmektedir. Üçlü yapıyı oluşturan işçi-devlet-işveren şeklindeki işbirliğinin yerini, ikili yapı yani işçi- işveren işbirliği almış ve işletme-işyeri ön plana çıkmıştır. Bu durum sendikacılığın zayıflamasında önemli etkenlerden birini oluşturmuştur.

Türkiye’de devletin izlediği bu yeni politikalar sendikasızlaşmaya yol açmış ve hızlandırmıştır. Sözleşmeli personelin 1984 yılından itibaren özellikle KİT’lerde istihdam edilmeleri ve bu personelin sendikaya üye olmasının yasal olarak engellenmesi ağırlıklı olarak Kamu alanında örgütlenmiş olan sendikaların pazarlık gücünü olumsuz yönde etkileyerek sendikasız sistemin yaygınlaşmasına zemin oluşturmuştur. Bir diğer kamu politikası olan kapsam dışı personel uygulaması ile nitelikli iş gücüne daha fazla haklar verilerek ve yönetim kademelerinde ilerlemeleri sağlanarak ayrıcalıklı bir grup oluşturulmuştur. Bu durum nitelikli olmayı özendirirken, sendikalardan ayrılmaları da hızlandırmıştır.

Sendikaların zayıflamasının önemli bir etkeni gerek kamu gerekse işverenlerce izlenen sendikasızlaştırma politikaları olmaktadır. Sendikaların ise bu politikalar karşısında da alternatif politikaları henüz yeterince geliştiremedikleri gözlenmektedir. Türkiye’de zaten kendi doğal gelişimi içerisinde yapılanmamış olan sendikalar yaşanan bu süreçte siyasi iktidar üzerinde bir baskı grubu olma özelliğini yitirmekte, siyasi etkinliği azalmakta ve toplumsal hareketliliğin güçlü merkezlerinden biri olma özelliğini kaybetmektedir.

Bugün Türkiye’de ekonomide yaşanan yapısal değişimleri, küreselleşme ve rekabeti, ekonomik kriz ve işsizliği, teknolojik gelişmeleri, devletin değişen rolünü, işverenlerin yönetim anlayışını, işgücü yapısında meydana gelen gelişmeleri, üretim ve yönetim modelindeki değişimleri zamanında fark edemeyen ve bu konularda gerekli düzenlemeleri ve alt yapıyı oluşturamayan sendikaların dünyada yaşanabilecek tüm değişimlerden olumsuz şekilde etkilenmemesi- ki bunların başında üye kayıpları, sendikalaşamama gelmektedir- kaçınılmazdır. Bu değişim süreci karşısında Türkiye’deki sendikaların sahip olacağı tutum ve davranışlar Batıdaki sendikaların on yıllar önce kullandığı metotlar ve dil olmasa gerektir. Sendikaların yukarıda sayılan gelişmeler karşısında tepkiye dayalı politikalar yerine öncü politikalar, diğer bir ifade ile reaksiyoner değil aksiyoner politikalar izlemeye yönelmeleri halinde kendileri için olumlu gelişmelere imkân sağlayabileceği söylenebilir.

Kaynakça

- Aktay, N. (1993). *Sendika Hakkı*. Ankara: Kamu-İş Yay.
- Altıparmak, A. (2001). *Türk Sendikacılığında Güven Bunalımı*. Ankara: ismat Yayıncılık.
- Anık, C. (1999). “Sendikaların Dünü, Bugünü, Yarını ve Türkiye’de Sendikacılık”. *TES-İŞ Dergisi*, (Haziran 1999), 25-30.
- Centel, T. (1996). “Değişim İçinde Sendikalar”. *Mercek Dergisi*, (Nisan 1996), 43-56
- Çetik, M. ve Akkaya, Y. (1999). *Türkiye’de Endüstri İlişkileri*. İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yay.
- Delican, M. (1995). *Sanayileşmenin Endüstri İlişkilerine Etkisi*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Ekin, N. (1989). *Endüstri İlişkileri*. İstanbul: İşletme Fakültesi Yay.
- Ekin, N. (1996). “Değişim ve Sendikaların Geleceği”. *Mercek Dergisi*, (Nisan 1996), 15-23.
- Güngör, F. (1996). “İşçi Hareketleri”. *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi*, C. I. İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yay., ss.103-130.
- Koray, M. (1992). *Endüstri İlişkileri*. İzmir: Basisen Eğitim ve Kültür Yay.
- Koray, M. (1994). *Değişen Koşullarda Sendikacılık: Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye*. İstanbul: Promat Basım Yay.
- Kurtulmuş, N. (1996). *Sanayi Ötesi Dönüşüm: Küreselleşme ve İnsan Kaynakları Boyutuyla*. İstanbul: İz Yayıncılık.
- Özkaplan, N. (1994). *Sendikalar ve Ekonomik Etkileri*. İstanbul: Kavram Yay.
- Selamoğlu, A. (1995). *İşçi Sendikacılığının Gücündeki Değişim: Gelişmeler-Nedenler-Eğilimler*. Ankara: TTK Basımevi.
- Şenkal, A. (1999). *Sendikasız Endüstri İlişkileri: Genel Olarak Dünyada ve Türkiye’de*.
- Soner, Ş. (1998). “12 Eylül Döneminde İşçi Hareketleri – 12 Mart Döneminde İşçi Hareketleri”. *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi*, C. 2. İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yay., ss. 443-470.
- Toçoğlu, E. (1994). “Türk Sendikacılığı ve Yapısal Değişmeler”. *I. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresi*. Ankara: Kamu İş Yay., ss.156-167.
- Tokol, A. (2001). *Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler*. Bursa: U.Ü. Güçlendirme Vakfı Yay.