

# ÇİMENTO İŞVEREN

ÇİMENTO MÜSTAHSİLLERİ VE İŞVERENLERİ SENDİKASI YAYIN ORGANI

ÇİMENTO MÜSTAHSİLLERİ İŞVERENLERİ SENDİKASI YAYIN ORGANI

## Atatürk diyor ki:

Bugün mevcut fabrikalarımızda ve daha çok olmasını temenni ettiğimiz fabrikalarımızda kendi amelemiz (işçimiz) çalışmalıdır. Müreffeh ve memnun olarak çalışmalıdırlar ve bütün bu saydığımız sınıflar aynı zamanda zengin olmalıdır ve hayatın lezzeti hakikisini (gerçek tadını) tadabilmelidir ki çalışmak için kudret ve kuvvet bulabilsin.



CİLT 12  
SAYI 5  
EYLÜL 1998

Izmir İktisat Kongresini Açış Konuşmasından: 17.02.1923

GAZİ MUSTAFA KEMAL BULVARI 83/7 MALTEPE 06570 ANKARA

[Http://www.cmis.org.tr/dergi](http://www.cmis.org.tr/dergi)

0 312 444 11 11 N

# SOSYAL GÜVENLİKTE ÖZELLEŞTİRME SEBEPLER VE UYGULAMALAR

**Yrd. Doç. Dr. Ufuk Aydın**

**Anadolu Üniversitesi,  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,  
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü**

Yazar 1967 yılında Eskişehir'de doğmuştur.

1985 yılında Eskişehir Anadolu Lisesinden mezun olmuş, aynı yıl girdiği Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesini 1989'da bitirmiştir.

1990 yılında Anadolu Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim dalına araştırma görevlisi olarak atanmıştır.

1992 yılında Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde "**Toplu İş Sözleşmelerinde Yürürlük Tarihinin Geçmişe Etkili Olarak Kararlaştırılması ve Uygulama Sorunları**" konulu tezi ile yüksek lisansını tamamlamıştır.

1996 yılı Ekim ayında "**Sosyal Güvenlik Sorunlarının Çözümünde Özel Sigortalar**" konulu tezi ile doktorasını tamamlamış, Aralık 1996'da Yrd. Doç Dr. Olarak atanmıştır.

## GİRİŞ

Sanayi Devrimi ile başlayıp II. Dünya Savaşından sonra gelişen sosyal devlet kavramının önemli bir yönü, vatandaşların yarınlarını güvence altına almak, onları sosyal güvenliğe kavuşturmadır. Ancak, 1970'lerde yaşanan petrol krizi sonrası ortaya çıkan gelişmeler ve 1980'lerde görülen ekonomik durgunluk, gerileme ve artan bütçe açıkları tüm dünyada sosyal güvenlik alanında yeni açılım gereksinimlerini doğurmuştur<sup>1</sup>.

Nitekim, 1980'ler ile 1990'ların, sosyal güvenlik politikalarında büyük bir değişimi içerdiği, bir çok devletin sosyal güvenlik sistemlerine yeni bir şekil vermeyi hedefledikleri görülmektedir<sup>2</sup>. Belirtilen gelişim bazı ülkelerde sosyal güvenliğin büyük ölçüde özelleştirilmesi gibi radikal bir değişimi içerirken, bazılarında kısmi bir özelleştirmeyi içeren ılımlı bir dönüşümü ortaya koymaktadır. Diğer bir kısım ülkelerde ise sosyal güvenliğin özelleştirilmesi konusunda tartışmalar yapılmakta, ancak somut adımlar, bugün için, atılmamaktadır.

Bu arada önemle belirtelim ki sosyal güvenlikte özelleştirme kavramı üzerinde de

<sup>1</sup> TİSK, **Dünyada Sosyal Güvenlik Alanında Gelişmeler ve Türkiye**, TİSK Ya.No.11, Ankara, 1994, s.5.

<sup>2</sup> Colin GILLION, "**Social Security and Social Protection In The Developing World**", MONTHLY LABOUR REVIEW, Eylül, 1994, s.24.

bir görüş birliği bulunmamaktadır. Özellikle sosyal taraflar ve öğreti bu konuda açık bir tanım vermekten kaçınmakta, tartışma, sınırlı sayıdaki uygulamanın değerlendirilmesi niteliğini taşımaktadır. Gerçekten, sosyal güvenlik sorunlarına çözüm önerileri getirmeyi amaçlayan bir çok eserde, özelleştirmeden söz edilmiş iken, herhangi bir tanım verilmemiştir<sup>3</sup>

Sosyal güvenlik alanında özelleştirme uygulamaları ve bunlara yönelik görüşler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, özelleştirmenin, sosyal devlet olgusundan belli bir ölçüde uzaklaşmayı ifade ettiği ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda sosyal güvenliğin özelleştirilmesini, "sosyal devletin, sosyal güvenliğin sağlanması ödevini tamamen ya da kısmen özel sektöre devretmesidir", şeklinde tanımlamak mümkündür.

Böylece, özelleştirme ile devlet, doğumundan bu yana kendi üzerinde bulunan sosyal güvenliği sağlama yükümlülüğünden kısmen ya da bütünüyle çekilmekte, bu yükümünü özel sektöre devretmektedir. Özelleştirme uygulamasından sonra devlet, bu alanda genellikle bir denetim fonksiyonu görmektedir.

Bu çalışmada öncelikle devletleri özelleştirmeye yönelten sebepler, ardından da

ana hatları ile özelleştirme uygulamaları incelenecektir. Bu arada ülkemizdeki duruma da kısaca değinilecektir.

## I. SOSYAL GÜVENLİKTE ÖZELLEŞTİRMEYE YOL AÇAN SEBEPLER

Sosyal güvenlik alanında özelleştirmeye yol açan sebeplerin başında finansman güçlüklerinin geldiği çoğunlukla kabul edilen bir görüştür<sup>4</sup>. Öte yandan sosyal güvenliğin örgütlenmesinden kaynaklanan ve çoğunlukla sisteme siyasal etkileri mümkün kılan yapılanma da özelleştirme fikrini kabul görür hale getirmiştir. Bunun yanında, 1980 sonrası bireyi ön plana çıkaran görüşlerin de sosyal güvenlik alanındaki bu yeni gelişimi etkilediği bir gerçektir.

Özetle belirtmek gerekirse, sosyal güvenlikte özelleştirme fikri, sosyal güvenliğin kendi içsel sorunları<sup>5</sup> yanında, konjonktürün de etkisi ile bir çok çevrede kabul görür hale gelmiştir.

### a. Finansman Güçlükleri

Sosyal güvenlik sistemlerinin temelinde genç ve sağlıklı çalışanlardan yaşlılara bir gelir transferi yatmaktadır. Başka bir deyişle bugünün gençleri bugünün yaşlılarını ve hastalarını, yarının gençleri yarının yaşlıla-

<sup>3</sup> Örneğin Müjdat ŞAKAR, "Sosyal Güvenlikte Çözüm Özelleştirme Değil, Özerkleştirmedir", İŞVEREN, C.XXX, S.11, Ağustos, 1992, s.9; Kubilay ATASAYAR, "Sosyal Güvenlikte Özel'e Yöneliş", İŞVEREN, C. XXXII, S.8, Mayıs, 1994; A.Can TUNCAY, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform İhtiyacı", KAMU-İŞ, C.4, S.2, Haziran, 1997, s.349 vd.; Yusuf ALPER, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma İhtiyacı, Tek Ayaklı Sosyal Güvenlik Sisteminden Çok Ayaklı Sosyal Güvenlik Sistemine", Prof. Dr. Metin KUTAL'a Armağan, Ankara, 1998, s.607 vd.; Tankut CENTEL, "Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim, Avrupa Türkiye Karşılaştırması", MESS Yayını, İstanbul, 1997, s.110 vd. (Yazar eserinde özelleştirme kavramı yerine özelleşme kavramını yeğlemektedir); Hans Jürgen RÖSNER, "Opportunities And Risks Of Privatization Strategies In Social Security, The Chilean Example", SOCIAL SECURITY IN SOCIAL MARKET ECONOMY, Konrad ADENAUER Vakfı Ya., 1995, s.322 vd.

<sup>4</sup> TÜSİAD, *Emekli ve Mutlu, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri, Özel Sigortacılık Girişimi*, İstanbul, 1996, s.12; Rita Ricardo CAMPBELL, *Social Security: Promise and Reality*, California, 1977, s.248 vd.; Peter J.FERRARA, "Expand IRAS To Social Security", WALL STREET JOURNAL, 7 Aralık 1984, s.14; George PEARSON, "Social Security: A Permanent Fix", Wichita Business Journal, Aralık, 1997, s.8.

<sup>5</sup> Sosyal güvenliğin sorunları için bkz. Ufuk AYDIN, *Sosyal Güvenliğin Sorunlarının Çözümünde Özel Sigortalar*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, 1996, s.31-60; Yusuf ALPER, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Kriz ve Reform İhtiyacı", İŞVEREN, C.34, S.5, Şubat, 1996; Sait DİLİK, "Sosyal Güvenlik Sistemimizin Güncel Sorunları", İŞVEREN, C.31, S.6, Mart, 1993; CAMPBELL, s.249; FERRARA, s.14.

rını ve hastalarını finanse etmektedir<sup>6</sup>. Böylesi bir yapılanmanın ise sosyal güvenlik primlerinin tutarı, fonların yönetimi ve nüfusun yapısına son derece duyarlı olacağı açıktır.

#### aa. Primler

Sosyal güvenliğin finansmanında primlerin önemli bir yeri vardır. Primlerin yüksek olması finansmanı kolaylaştırır gibi görünse de, nispi emek-sermaye maliyeti dengesini emek açısından bozmakta<sup>7</sup>, işgücü maliyetini yükselterek yeni yatırımları engellemekte, kaçak istihdama neden olabilmektedir<sup>8</sup>. Bunun yanında primlerin miktarının sosyal riskleri karşılamak konusundaki yetersizliği de özellikle sağlık sigortaları açısından sıkça dile getirilmektedir<sup>9</sup>. Sosyal güvenlik primlerinin tahsilatında karşılaşılan sorunlar ise, hem finansmanı güçleştirmekte, hem de sosyal güvenlik kurumlarının mali dengesini bozarak, bunlara yeni mali külfetler getirmektedir<sup>10</sup>.

#### bb. Fonların İşletilmesi

Finansman güçlüklerinin bir başka yönünü ise toplanan fonların işletilmesi oluşturmaktadır. Fon yönetimi gerçekten teknik ve uzmanlık isteyen bir konudur. ABD'de yapılan bir çalışma bu ülkede dahi sosyal güvenlik fonlarının gereği gibi işletilmediğini ortaya koymaktadır. Çalışmaya göre, 1970'de sigortalı olmuş bir kişi aynı prim miktarını sosyal sigorta yerine özel fonlara yatırırsa idi bugün aldığı emeklilik geli-

rinin altı katını elde edecektir<sup>11</sup>. Benzer sonuçlara ülkemizde, bizzat sosyal güvenlik kuruluşlarının yaptığı çalışmalarda da ulaşılmıştır<sup>12</sup>.

Fonların işletilmesi ile ilgili olarak yapılan bir başka araştırmaya göre ise ABD'de 1951'den beri sosyal güvenlik primlerinin 17 kat arttığı, buna karşın emekli aylıklarının sadece 5 kat arttığı görülmektedir. Kaldı ki emekliler, bugün için önceki gelirlerinin %43'ünü elde etmektedirler. Genel kabul gören ilkelere göre ise, bir emeklinin önceki yaşam standardını sağlamak için, önceki gelirin %60-85'i arasında bir gelir elde etmesi gerekmektedir<sup>13</sup>. Ülkemizde de sosyal güvenlik fonlarının yasal düzenlemeler çerçevesinde tahvil ve hisse senetlerine yatırılması öngörülmekte, ancak fonların hemen tamamının oldukça düşük getirili EXİMBANK tahvillerine yatırılmış olduğu görülmektedir<sup>14</sup>.

#### cc. Nüfusun Yapısı

Özellikle sağlık (hastalık) sigortaları ile yaşlılık sigortaları nüfusun yapısına duyarlı sigortalardır. Nüfusun genç olması daha az sağlık sorunu yaratmakta, yaşlılık sigortalarından yapılacak ödemeler ve bağlanacak gelirler daha düşük tutarlarda olmaktadır<sup>15</sup>.

<sup>6</sup> William G. SHIPMAN, "Retiring With Dignity: Social Security versus Private Markets", CATO Organization, Social Security Paper, No:2, 14 Ağustos 1995, s.3.

<sup>7</sup> Yusuf ALPER, "Sosyal Sigortalar Kapsamındaki Gelişmeler: 1981-1991" ÇİMENTO İŞVEREN, C.7, S.5, Eylül, 1993, s.16.

<sup>8</sup> TİSK, s.36.

<sup>9</sup> Bkz. Noyan DOĞAN, "SSK Genel Müdürü Kemal KILIÇDAROĞLU İle Söyleşi", DÜNYA Gazetesi, 17.8.1994.

<sup>10</sup> TİSK-TÜRK-İŞ- HAK-İŞ-DİSK, Sosyal Güvenlik Konulu Rapor, No:2, İşçi ve İşveren Konfederasyonları Zirve Toplantıları, 1994, s.1.

<sup>11</sup> SHIPMAN, s.10.

<sup>12</sup> SSK'nın yaptığı bir araştırmaya göre 1970-1994 yılları arasında SSK'nın fonlarının enflasyon+5 puan getiri ile nemalandırılması durumunda 1994 yılı itibarıyla Kurumun sahip olacağı varlık 11 Milyar 770 Milyon dolar olacaktır. Bkz. SSK, 35 Soruda SSK Gerçeği, Ankara, Eylül, 1995, s.19.

<sup>13</sup> Michael TANNER, "Testimony Of Michael TANNER Before The Subcommittee On Social Security and Family Policy, Senate Finance Committee", CATO Org., Social Security Paper, No:3, Ağustos, 1995, s.1.

<sup>14</sup> Nükhet SARACEL, Türkiye'de Sosyal Sigortaların Finansmanı ve Uygulama Sorunları, A.Ü.Ya.No.626, Afyon, 1992, s.74; ayrıca bkz. İlyas ÇELİKOĞLU, Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye, DPT. Ya.No:2355, Ankara, 1994, s.117 vd.; DİLİK, s.269.

<sup>15</sup> AYDIN, s.36.

Günümüzde sosyal güvenliğin yükünün önemli bir kısmını taşıyan sigortalılar belli bir süre prim ödemekte ve daha sonra ileriki bir tarihte emekli olarak bir gelir elde etmeyi ummaktadırlar. Ancak bu gelire ne zaman ulaşacaklarını kendileri değil yasalar belirlemektedir<sup>16</sup>. İşte gelirin elde edileceği bu zaman kesimi finansmanı önemli ölçüde etkilemektedir.

Bu anlamda, emeklilik yaşı son derece önem kazanmakta, emeklilik yaşının erken belirlenmesi sosyal güvenliğin finansmanını güçleştirirken, çok ileri yaşlarda emeklilik fikri sosyal güvenliğin inandırıcılığını zedelemektedir<sup>17</sup>. Aslen emeklilik yaşı çok yönlü bir sorunu oluşturmaktadır. Belirleme bir yandan sigortalının menfaatlerini, diğer yandan ise özelde sosyal güvenlik kurumları, genelde ise ülkenin ekonomik yapısını etkilemektedir.

ABD'de 1940 yılında (sosyal güvenliğin kurulduğu yıllarda) yaşam beklentisi 64 yıl iken, bugün 75 yıldır. Yüzyılın başında nüfus artış hızı %3.56 iken, bugün %2'dir. Avrupa ülkelerinde de yaşanan benzer durumun anlamı, nüfusun yaşlanmasıdır. Bunun, finansmanı güçleştireceği ise açıktır. Çözüm yolu olarak primlerin arttırılması, yardımların azaltılması veya emeklilik yaşının yükseltilmesinin benimsenmesi halinde ise bunun sosyal güvenlik amacına aykırı olacağı rahatlıkla ileri sürülebilecektir<sup>18</sup>.

Nüfusun yaşlanması ile ortaya çıkabilecek bir başka sorun da sisteme yeni sigortalıların katılamayıdır. Aktif-pasif sigortalı dengesini bozan bu gelişim, finansmanı da güçleştirmektedir. Prim-yardım ya da ödeme-gelir oranı, mevcut sosyal güvenlik sistemlerinde bir emekliye(pasif sigortalı) düşen aktif sigortalı sayısına son derece duyarlıdır. Eğer insanlar uzun yaşarsa her

aktif sigortalıya daha çok pasif sigortalı düşer; doğum oranı düşerse her emekli için daha az aktif sigortalı sisteme katılır. İnsanlığın gelişimi ise (yukarıda da açıklandığı gibi) yaşam süresinin uzaması ve doğum oranının düşmesi yönündedir<sup>19</sup>. Tüm bu demografik gelişimin sistemin finansmanını güçleştireceği ise açıktır. Aşağıdaki tablo bu husustaki gelişim konusunda bir fikir verebilir.

#### ABD VE TÜRKİYEDE AKTİF-PASİF SİGORTALI ORANLARINDA DEĞİŞİM

	1950 YILI	1993 YILI	1996 YILI	2025 YILI (tahmini)
ABD aktif /pasif sigortalı	16/1	6/1	-	2/1
TÜRKİYE (SSK) aktif/pasif sigortalı	110/1	1.99/1	2.35/1	-
TÜRKİYE (Em.San) aktif/pasif sigortalı	-	1.75/1	1.79/1	-
TÜRKİYE (Bağ Kur) aktif/pasif sigortalı	-	3/1	2.79/1	-

**Kaynaklar:** 1995 Annual Report Of The Board Of Trustees Of The Federal OASDI Trust Funds, Government Printing Office, Washington, 1995, s.122; SSK. İstatistik Yıllığı, 1996, Ankara, 1997.

Yaygın ve geçerli görüş 7 aktif sigortalının 1 emekliyi finanse ettiği sistemin en sağlıklı olduğu, 4 aktif sigortalının 1 emekliyi finanse ettiği sistemlerde alarm zillerinin çaldığı şeklindedir<sup>20</sup>.

İşte belirtilen tüm bu hususlar ve ortaya çıkan finansal güçlükler, sosyal güvenliğin özelleştirilmesinde önemli gerekçeleri oluşturmaktadır. Öte yandan sosyal güvenlik sistemlerine yönelik siyasal etkilerin yarattığı olumsuzluklar da belirttiğimiz özelleştirme sürecine geçişi hızlandırmaktadır.

#### b. Siyasal Etkiler

Bilindiği gibi sosyal güvenlik, nesiller arası bir gelir transferi niteliğini taşımakta, bu

<sup>16</sup> AYDIN, s.37; CAMPBELL, s.253.

<sup>17</sup> Bu konuda ilginç bir anket için bkz. "Generation X Believes UFO's but Laughs at Social Security", WASHINGTON TIMES, 27 Eylül 1994 (Luntz Research Companies and Mark A.Siegel and Associates, Third Millenium, Eylül, 1994).

<sup>18</sup> SHIPMAN, s.3; TANNER, s.1.

<sup>19</sup> SHIPMAN, .s.4; TANNER, s.2.

<sup>20</sup> DOĞAN, s.16.

transferin aracı olan fonlar ise, araya siyasetçilerin girmesiyle emeklilerin yararına kullanılacağına, sosyal güvenlik ile ilgisi bulunmayan alanlarda kullanılmaktadır. Siyasetçilerin sosyal güvenliği hazır bir kaynak olarak görmeleri ve bu kaynaktan vazgeçmeye yanaşmamaları, mevcut sistemin işleyişini güçleştirmektedir<sup>21</sup>.

Bunlar dışında siyasal amaçlarla emekli aylıklarının arttırılması, ek istihdam yaratmak bahanesi ile emekli yaşı ile oynanması, kurum yöneticilerinin siyasal sebeplerle görevden alınması, sosyal güvenliğe yönelik siyasal etkilerin yaygın uygulamaları arasında yer almaktadır<sup>22</sup>.

Tüm bunlar yanında, devlet örgütünün merkeziyetçiliğinden kaynaklanan özerklik sorunu ve bürokrasi de, siyasal etkenlerle birleşmektedir. Bu durum, mevcut yapılanmanın bugün olduğu gibi gelecekte de sosyal güvenlik ile siyaset ve siyasetçiler arasındaki sorunlu ilişkinin devam edeceği şeklinde yorumlanabilir<sup>23</sup>.

### c. Konjonktürel Sebepler

1980 sonrası gelişmeler, çalışma yaşamında genelden özele, toplumda bireye, vasıfsızlıktan kalifiye olmaya yönelik bir süreci başlatmıştır<sup>24</sup>. Böyle bir gelişimin

ise, sosyal güvenliği etkilememesi düşünülemez. Nitekim, sosyal güvenliğin özelleştirilmesi fikrini savunan yazar ve uygulamacıların hemen tümü, devletin diğer alanlarda olduğu gibi artık sosyal güvenlikten çekilmesi gerektiğini; bunun için de inisiyatifin bireyin elinde olduğu yeni bir yapılanmanın mutlak gerekli olduğunu ileri sürmektedirler<sup>25</sup>.

Gelişmekte olan ülkelerde bugün gelinecek durum, gelişmiş ülkelere göre bazı farklılıklar taşımaktadır. 1950'lerde sosyal güvenlik sistemine sahip ülke sayısı 50'den az iken bugün bu sayı 150'ye yaklaşmış, ancak kantite artışı kaliteyi getirmemiş, bu ülkelerin bir çoğunda hem kapsam hem de yardımlar yetersiz kalmıştır<sup>26</sup>. Belirtilen durum ise, gelişmekte olan ülkeler açısından da yapısal bir dönüşümün gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

Öte yandan, son yıllarda tüm dünya üzerinde demokrasinin yayılması ile sağ ve sol görüşlerin birbirine yaklaşması da, sosyal güvenlikteki bu değişim için gerekli politik atmosferin ortaya çıkmasına yardımcı olmuştur<sup>27</sup>.

İşte tüm bu gelişim ve etkileşimler, sosyal güvenlikte özelleştirme uygulamalarına fiili ve hukuki bir geçişi ya da geçiş konusundaki teorik tartışmaların zeminini oluşturmaktadır.

## II. ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

Sosyal güvenlikte özelleştirme uygulamaları, aslen bu uygulamalara yol açan sebeplere bir tepki niteliği taşımaktadır. Yeni sistemler, temelde, önceki kamusal sistemlerin yarattığı sorunları ortadan kaldırmayı amaçlamaktadırlar.

Çeşitli ülke uygulamalarının ortak noktaları ile, ABD'de sosyal güvenliğin özelleştiril-

<sup>21</sup> Jeffrey L.KATZ, "Is Independent Agency Status Social Security's Future", CONGRESSIONAL QUARTERLY WEEKLY REPORT, Vol.51, 9 Ekim 1993, s.2741. ABD'de bu konuya yönelik bir başka eleştiri-ülkemizde olduğu gibi- fonların siyasal getiri sağlamak üzere köprü yapımı, savunma ya da gıda geliştirme gibi alanlarda kullanılmasıdır. Bkz. SHIPMAN, s.3.

<sup>22</sup> AYDIN, s.56 vd.

<sup>23</sup> Leslie HANNAH, **Similarities and Difference In The Growth and Structure Of Private Pensions In OECD Countries**, OECD Social Policy Studies No:9, 1992, s.9; ayrıca bkz. TÜSİAD, s.12; DİLİK, s.10.

<sup>24</sup> Ayrıntılar için bkz. Nihat YÜKSEL, **Küreselleşme ve Toplu Pazarlıktaki Değişim**, TİSK Yayını, İstanbul, 1997, s.15; Jelle VISSER, **"European Trade Unions: The Transition Years"** NEW FRONTIERS IN EUROPEAN INDUSTRIAL RELATIONS, Ed. Richard HYMAN-Anthony FERNER, Blackwell Publ., Oxford, 1995, s.80 vd.

<sup>25</sup> Mark WEINBERGER, **"Social Security: Facing The Facts"**, CATO Org. Social Security Paper, No:3, 10 Nisan 1996, s.3-4; SHIPMAN, s.1; TANNER, s.2.

<sup>26</sup> GILLION, s.28.

<sup>27</sup> HANNAH, s.13.

mesi çalışmaları incelendiğinde özelleştirme- nin temel ilkeleri şu şekilde sıralanabilir:

1. Özelleştirme ekonomik etkinliği arttıracak şekilde yapılmalıdır,
2. Özelleştirme uygulamasına ani ve çabuk bir geçiş sağlanmalıdır. Uygulama ne kadar geciktirilirse çözüm o ölçüde dramatik olacaktır,
3. Özelleştirmede güncel yaşam beklentileri ve çalışma yaşamında kalma ortalamaları dikkate alınmalıdır,
4. Özelleştirme sonrası, sosyal güvenlik fonlarının en az yarısı gerçek yatırımlara yönlendirilmeli ve sigortalı bunları kontrol edebilmelidir,
5. Özelleştirme sonrası, eşit ödeme yapanlara eşit yardımlar sağlanacaktır,
6. Özelleştirme ile prim artışına gidilmemelidir,
7. Özelleştirme ile, sigortalıya, birden çok emeklilik fonu arasında tercih imkanı sağlanmalı, emeklilik hesabının bir fondan diğerine nakledilmesi mümkün kılınmalıdır. Sigortalılara emeklilik hesapları üzerinde mülkiyet hakkı benzeri haklar tanınmalıdır,
8. Özelleştirme ile oluşturulacak fon kuruluşları arasında rekabet ortamı yaratılmalıdır,
9. Özelleştirme ile mevcut "pay as you go" sistemi yerine, bireysel inisiyatifi ve bireysel emeklilik hesaplarını esas alan bir sistem oluşturulmalıdır,
10. Devletin böyle bir sistemde sadece denetim yetkisi bulunmalıdır<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Ayrıntılar için bkz. Karl BORDEN, "Dismantling The Pyramid: Why and How Of Privatizing Social Security" CATO Org. Social Security Paper, No:1, Ağustos, 1994, s.2; Peter J.FERRARA, "A Plan For Privatizing Social Security", CATO Org. Social Security Paper, No:8, 30 Nisan 1997, s.3-7; David ALTIG-Jagadesh GOKDALE, "Social Security Privatization: One Proposal", CATO Org. Social Security Paper, No:9, 29 Mayıs 1997, s.2-3; WEINBERGER, s.11-15.

Sosyal güvenlikte özelleştirme genel olarak, sosyal güvenliğin temel felsefesini yansıtan toplumsal dayanışmadan az ya da çok uzaklaşarak, bireysel inisiyatifi ön plana çıkarmaktadır. Öte yandan, özelleştirme, sosyal dayanışmanın bir uzantısı olan sosyal amaç yerine, bireysel hesaplara dayalı fonların verimli ve etkin kullanılması, hatta zaman zaman kar olgusunu da içermektedir.

Özelleştirme, çoğunlukla sosyal güvenliğin, finansmanı en zor dalı olan yaşlılık sigortalarını esas almakta, kısmen sağlık sigortalarını da kapsayabilmektedir. Genel olarak, diğer sigorta kollarında önemli bir özelleştirme uygulamasına rastlanmamakta, bu sigorta kolları açısından, olsa olsa yararlanma koşullarının ağırlaştırıldığı görülmektedir.

Dünyada sosyal güvenlik sistemini özelleştiren ilk ülke Şili olmuştur. Şili uygulamasında da yaşlılık sigortası esas olmak üzere uzun dönem sigorta kolları özelleştirilmiştir. Şili uygulamasını ise bir çok Güney Amerika ülkesi izlemiştir, sistem ABD'de de yoğun tartışmalara yol açmıştır. Buna karşılık Avrupa'da farklı bir gelişim süreci gözlenmiştir.

#### **a. Güney Amerika Ülkelerinde Sosyal Güvenliğin Özelleştirilmesi**

Güney Amerika ülkeleri sosyal güvenliğin özelleştirilmesinde başı çeken ülkelerdir. Bunlardan ilk ve en önemli uygulama Şili'de yaşanmıştır. Biz de bu önemi sebebiyle önce Şili uygulamasının ana hatlarına değinecek, daha sonra diğer ülkelerdeki durumu incelemeye çalışacağız.

Şili, 1970'lerde aktif-pasif sigortalı oranının 0.5'e düşmesi sebebiyle sosyal güvenlikte radikal bir değişime yönelmiştir<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Bu değişikliğin ayrıntıları için bkz. Ufuk AYDIN, "Sosyal Güvenlikte Özelleştirme ve Şili Uygulaması", SOSYAL DEMOKRAT DEĞİŞİM, S.9, 1997, s.65-70; Ayrıca bkz. SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD 1997, US. Department Of Health Services, Social Security

Dönemin Şili Çalışma Bakanı Jose PINERA değişimin (özelleştirmenin) gerekçesinde "... emeklilik yaşını yükseltmek, primleri arttırmak gibi kozmetik çözümler yerine bir devrim gerçekleştirdiklerini, kamusal sosyal güvenlik sistemlerinde prim-yardım ilişkisinin politik olarak belirlendiğini ve bunda baskı gruplarının etkisi olduğunu" belirtmekte, "Asıl olan prim ile yardım arasında bir bağ kurmaktır. Oluşturulacak sistemde amaç, işçinin ödediği primin kendi hesabına gitmesidir" demektedir<sup>30</sup>.

Sistemin ana hatları şöyledir: Sistem sadece uzun dönem sigorta kollarında uygulanmakta, belirlenmiş primlerle yürüyen bireysel zorunlu tasarruf planı niteliğini taşımaktadır. Sistemin finansmanına işveren ve devlet katılmamakta, finansman sigortalılarca gerçekleştirilmektedir. Sigortalılara, yeni uygulamaya geçiş aşamasında eski kamusal sosyal güvenlik sisteminde kalma ya da yeni, özelleştirilmiş sisteme geçiş konusunda bir tercih hakkı tanınmaktadır. 1992 itibarıyla tüm sigortalıların %95'i yeni sisteme geçmiştir. Bugün sistemde 5 milyondan fazla bireysel sigorta hesabı bulunmaktadır<sup>31</sup>.

Sistemin esasını AFP (*Administradoras de Fondes le Pensiones*) adı verilen özel sigorta benzeri fon yönetim kuruluşları oluşturmaktadır. Sigortalılar gelirlerinin en az

%10'unu, en çok %20'sini bu fonlarda açtırdıkları hesaba yatırmakta ve dilediği AFP'yi seçebilmektedirler. Sigortalı dilerse %10'un üzerinde prim ödeyerek (en az 20 yıl prim ödeme koşulu ile) emeklilik yaşını 55'e kadar düşürebilmekte, getirisini beğenmediği AFP'yi değiştirebilmektedir.

Emeklilik halinde ise sigortalılar kendi fonlarından toplu bir ödeme, sürekli bir gelir bağlanması ya da hesabın özel sigortalara aktarılması uygulamalarından bir ya da ikisini tercih edebilmektedirler<sup>32</sup>.

1996 itibarıyla Şili'de faaliyet gösteren 20 adet AFP'den, 15 yıllık bir uygulama itibarıyla iflas eden bulunmamaktadır. AFP'ler, devletin sıkı bir denetimi altında faaliyet göstermekte, topladıkları fonların en az %50'sini enflasyona endeksli devlet tahvillerine, kalan %50'sini ise devletin onayladığı listede yer alan sermaye piyasası enstrümanlarına yatırmak zorundadırlar<sup>33</sup>. AFP'ler 1994 yılı sonu itibarıyla 23 Milyar Dolar fon toplamışlardır. Bu tutar ulusal gelirin %41'ini oluşturmakta ve son 10 yılda ulusal gelirin %6 oranında artmasına yol açmış bulunmaktadır.

Şili sosyal güvenlik sisteminde özelleştirilmiş bulunan uzun dönem sigorta kolları dışında, hastalık ve analık sigortaları kamusal nitelik taşımakta, ancak bunların finansmanı da %7 prim düzeyiyle sigortalı tarafından sağlanmaktadır. Yine kamusal nitelik taşıyan iş kazası ve meslek hastalıkları sigortası ise %0.9 ila %6.8 arasında değişen oranlarla işverence finanse edilmektedir<sup>34</sup>.

Administration, Office Of Research and Statistics, Washington DC, Şubat, 1998, s.74-77; Colin GILLION-A.BONILLA, (Çev.Yıldırım KOÇ) "**Şili'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Özelleştirilmesi**" MÜLKİYELİLER BİRLİĞİ DERGİSİ, Nisan, 1993, S.154, s.40; Nihal YILDIRIM MIZRAK, "**Şili Ulusal Özel Emeklilik Sisteminin Sosyal Güvenlik İlkeleleri ve ILO Normları Açısından Sakıncaları**", İŞLETME VE FİNANS DERGİSİ, S.84, Mart, 1993, s.47 vd.

<sup>30</sup> Jose PINERA, "**The Success Of Chile's Privatized Social Security**", CATO Org. Social Security Paper, No:4, Ağustos, 1995, s.1-2; Jose PINERA, "**Empowering Workers: The Privatization Of Social Security In Chile**" CATO JOURNAL, Vol.15, No:2-3, s.1.

<sup>31</sup> PINERA, "**Empowering...**", s.6.

<sup>32</sup> BORDEN, s.7; PINERA, "**Empowering...**", s.6.

<sup>33</sup> Bu arada AFP'lerin büyük çoğunluğu ABD'nin büyük sermayesinin eline geçmiştir. Ayrıntıları için bkz. AYDIN, "**Sosyal...**", s.68.

<sup>34</sup> **SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD 1997**, s. 75-76; Şili



Şili sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi ile ortaya çıkan model, benzer sorunlarla karşılaşan bir çok Güney Amerika ülkesine örnek olmuş ve 1990'lı yıllarda Peru, Arjantin, Kolombiya, El Salvador, Meksika ve Uruguay gibi ülkeler sosyal güvenlik sistemlerinde özelleştirme uygulamalarına başlamışlardır<sup>35</sup>. Bu ülke uygulamalarında da özelleştirmenin uzun dönem sigorta kollarını kapsadığı görülmekte, ancak finansmanda farklılıklarla karşılaşmaktadır.

Arjantin'de özelleştirilmiş uzun dönem sigortaların finansmanına sigortalı %11, işveren ise %16 prim oranı ile katılmakta, ancak sigortalı emeklilik geliri için özel ya da kamusal sosyal güvenlik geliri elde etmek konusunda tercih imkanına sahip bulunmaktadır. Devlet ise genel olarak finansmana katılmamaktadır<sup>36</sup>.

Buna karşın Peru'da yine, özelleştirilen uzun dönem sigorta kollarının finansmanını sigortalı %10 ila %14 arasında değişen prim oranları ile sağlamakta,. Finansmana işveren katılmaz iken, devlet minimum emeklilik gelirini garanti etmektedir<sup>37</sup>.

Meksika ise yeni sisteme Haziran 1997'de geçmiş bulunmaktadır. 1995'de çıkarılan yasaya göre 1 Ocak 1997'den itibaren işe girenler yeni özelleştirilmiş sosyal güvenlik sistemine tabi olacaklardır. Finansman, sigortalı, işveren ve devlet tarafından sağlanacaktır. Sistemde yer alan özel sigortaların denetimi ise Meksika Sosyal Sigorta Enstitüsü (IMSS) ve Ulusal Emeklilik Tasarrufları Komisyonu (KONSAR) tarafından

birlikte gerçekleştirilecektir. Özel sigortalının getirisi tüketici fiyat endeksinin en az %2 üzerinde olmak zorundadır. Emekli olan sigortalı dilerse toplu bir ödeme, dilerse aylık gelir alabilecektir<sup>38</sup>.

Bugün için sadece Şili, Arjantin, Peru ve Kolombiya'da 11 milyon civarında bireysel emeklilik hesabı bulunmaktadır<sup>39</sup>.

Aşağıdaki tablo seçilmiş Güney Amerika ülkelerinde sosyal güvenliğin özelleştirilmesi ile ilgili bilgiler vermektedir:

ÜLKELER	YASAL DÜZENLEME TARİHİ	DÜZEYİ	FİNANSMAN	PRİM ORANLARI
Şili	1981	Uzun dönem sigortalar açısından tam özelleştirme	Sigortalı	Yaşlılık min.%10, Mallülük ve ölüm %3
Arjantin	1993 (1994'de değişiklik)	Uzun dönem sigortalar açısından tercihi özelleştirme	Sigortalı ve işveren	Sigortalı %11 İşveren %16 Serbest çal.%27
Bolivya	1997	Uzun dönem sigortalar açısından tam özelleştirme	Sigortalı	Yaşlılık %10 Mallülük ve Ölüm %2.5
Meksika	1995 (1997'de geçiş)	Uzun dönem sigortalar açısından tam özelleştirme	Sigortalı, işveren ve devlet	Sigortalı %1.75 İşveren %2-3.5 Devlet işveren payının %10.14'ü
Peru	1973-1995	İşçi statüsündekiler için uzun dönem sigortalarda tam özelleştirme	Sigortalı	Yaşlılık sigortasında 31.12.1997'ye kadar %10, daha sonra %8, mallülük ve ölüm sigortalarında %3-4

Kaynak: SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD 1997.

### b. ABD'de Durum

ABD'de hastalık (sağlık) sigortalarının zorunlu olmamasına karşılık, zorunlu yaşlılık sigortası uygulaması bulunmaktadır<sup>40</sup>.

özelleştirme uygulamalarının eleştirisi için bkz. AYDIN, "Sosyal...", s.67-68; MIZRAK, s.47-48.

<sup>35</sup> PINERA, "Empowering...", s.1; FERRARA, "A Plan...", s.2 vd.

<sup>36</sup> SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD 1997, s.11.

<sup>37</sup> SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD 1997, s.280.

<sup>38</sup> SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD 1997, s.243.

<sup>39</sup> PINERA, "Empowering...", s.1-2.

<sup>40</sup> ABD sosyal güvenlik sisteminin ayrıntıları için bkz. SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD 1997, s.373-376.

ABD sosyal güvenlik sistemi 1935 yılında Sosyal Güvenlik Yasası (Social Security Act) ile kurulmuştur. ABD'de bugün için sosyal güvenliğin özelleştirilmesi konusunda somut bir adım atılmamış, ancak sistemin karşılaştığı sorunlar PINERA'nın deyişle kozmetik çözümler ile giderilmeye çalışılmıştır<sup>41</sup>.

Tüm bunlara karşılık ABD gibi, devletin ekonomide çok az yer aldığı bir ülkede ve sosyal güvenlik gibi ülke ekonomisini yakından ilgilendiren bir konuda, özelleştirme önerilerine oldukça sıcak yaklaşıldığı ise bir gerçektir.

ABD'de sosyal güvenliğin özelleştirilmesi yönünde çeşitli örgütsel faaliyetler bulunmakta<sup>42</sup>, bunlar kamuoyunu önemli ölçüde etkilemektedirler. Belirtilen örgütler özelleştirme gereksinimlerine ilişkin planlarında devletin böyle bir alanda yer almasının yersiz olduğunu<sup>43</sup>, sistemin eskidiğini ve çağdaşlaşması gerektiğini<sup>44</sup>, bu konuda bireysel inisiyatifin çağın bir gereği olduğunu<sup>45</sup> ve özel sektörün sosyal güvenlik programlarında kamu sektöründen çok daha başarılı olacağını belirtmektedirler<sup>46</sup>.

ABD'de sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi ile ilgili önerilerde ise Şili sisteminin esas alındığı ve genellikle devletin minimum geliri garanti ettiği görülmektedir. Devletin garanti ettiği bu seviyenin (safety

net) üzerinde ise özel fonlar ve fon kuruluşlarından yararlanılması planlanmaktadır<sup>47</sup>.

Tüm bu gelişmeler karşısında, ABD'de de yeni yüzyılda, sosyal güvenlik alanında bir özelleştirme uygulamasına gidilmesinin çok muhtemel olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

### c. Avrupa'da Durum

Avrupa ülkeleri, gerek kıtanın yerleşik kültürü, gerek güçlü ekonomileri ve gerekse demokrasi gelenekleri sebebiyle Güney Amerika benzeri radikal çözümler yerine, sosyal güvenlik fikrinin temel ilkelerine aykırı düşmeyecek, buna karşılık sistemleri rahatlatacak önlemlere başvurmayı yeğlemektedirler<sup>48</sup>.

Bunlar içinde kısmi bir özelleştirme niteliği taşıyan İngiltere yaşlılık sigortası uygulaması ilginçtir. İngiltere yaşlılık sigortası İtalya, Almanya ve İsveç gibi ülkelere örnek teşkil eden özellikler taşımaktadır.

Temelde kamusal nitelik taşıyan yaşlılık sigortasına ek ve tamamlayıcı özel sigorta şeklindeki uygulama sigortalı ve işverence finanse edilmektedir. Sigortanın finansmanında sigortalı haftalık 62 Pounda kadar olan geliri için %2, 62-465 Pound arası için ise %10 oranında prim ödemektedir. İşveren de aynı gelir düzeylerinde %3 ve %10 oranında prim ödemekte; devlet prime bağlı olmayan ödemelerle sistemin masraflarını karşılamaktadır<sup>49</sup>.

<sup>41</sup> Örneğin emeklilik yaşı 2027 yılına kadar, kademe olarak 67'ye çıkarılmış, yardımlardan yararlanılması özellikle REAGAN döneminde daha ağır koşullara bağlanmıştır. Bkz. FERRARA, "Expand...", s.14.

<sup>42</sup> Örneğin Cato Organization ve International Center For Pension Reform gibi sivil toplum kuruluşları bunlar arasında önemli yer tutmaktadır.

<sup>43</sup> ABD sosyal güvenlik sistemi yılda 350 milyar Dolarlık harcama ile (ki bu tutar ABD'nin soğuk savaş dönemi bütçesinden çoktur) dünyanın en büyük kamusal yatırım programıdır. PINERA, "Empowering..."; s.1-5; ALTIG-GOKHALE, s.2-4.

<sup>44</sup> Micahel TANNER, "Social Security System: Time For Retirement" CATO JOURNAL, Vol.15, No:2-3, Şubat, 1997, s.2.

<sup>45</sup> BORDEN, s.1-4; FERRARA, "A Plan...", s.2-5.

<sup>46</sup> SHIPMAN, s.6.

<sup>47</sup> Bunlar arasında FERRARA Planı, PORTER Planı, KERREY-DANFORTH Planı, SIMPSON-Mc MILLIAN-GOSS Planı ve CATO Planı önem taşımaktadır. Bu planların ayrıntıları için bkz. AYDIN, Sosyal Güvenlik..., s.107 vd.

<sup>48</sup> AYDIN, Sosyal Güvenlik..., s.112.

<sup>49</sup> SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD 1997, s.368-371; ayrıca bkz. Michael HILL, Social Security Policy In Britain, Great Yarmouth, 1990, s.65 vd; TİSK, Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması, TİSK İnceleme Ya.No:18, TİSK Ya.No:160, Ankara, 1997, s.15.

İngiltere’de 1992 ve 1995’de yapılan düzenlemelerle yaşlılık sigortası üç basamaklı bir yapıya kavuşturulmuştur. Sistemde birinci basamak herkes için üniversal bir yaşlılık yardımını öngörmektedir. İkinci basamakta ise ödenen sosyal sigorta primlerinin karşılığı olan yaşlılık aylığı yer almaktadır. Üçüncü basamakta ise işletmele- re ve sigortalılara tanınan özel emekli aylığı imkanı yer almaktadır. Düzenleme özel sigortayı teşvik etmek amacıyla, özel sigortaya katılım halinde sosyal sigorta primlerinde indirim uygulanması şeklinde bazı teşvikler içermektedir<sup>50</sup>.

Görüldüğü gibi İngiltere’de sistemin temeli- ni yine sosyal sigortalar oluşturmakta, bu- nun yanında tamamlayıcı özel sigorta ve emeklilik programları uygulama imkanı bulmaktadır.

İtalya’da da 1995 yılında yapılan yeni yasal düzenleme ile GSMH’nın %4.6’sına ulaşan yaşlılık sigortası açığının kapatılması amaçlanmış, bir yandan yaşlılık sigortasın- dan yararlanma koşulları ağırlaştırılırken, diğer yandan İngiltere benzeri üç basa- maklı bir yapıya imkan sağlayan tamamlayıcı özel sigorta programlarına yönelinmiştir<sup>51</sup>.

Özetle, Avrupa’da sosyal güvenlik alanın- daki özelleştirme hareketinin karakteristiği, asıl olanın kamusal sosyal güvenlik sistem- leri olduğu, özelleştirmenin ise bunun üze- rinde tamamlayıcı (ek) sigorta fonksiyonu- nu üstlenmesi gerektiği şeklindedir. Bunun önemli bir sebebi, sosyal güvenlik sorunla- rının henüz çok büyük boyutlara ulaşma- masıdır denilebilir.

#### **d. Ülkemizde Durum**

Ülkemizde, özellikle 1980’lerin sonlarında sosyal güvenlik kuruluşlarının finansal so- runlar içine girmesi yeni arayışlara yol aç-

mıştır. Bunlar arasında özelleştirme de önemli bir yer tutmaktadır. Ancak, sosyal taraflar ve öğretinin soruna yaklaşımı ve çözüm önerileri birbirinden farklı nitelikler taşımaktadır.

Örgütlü işçi kesiminin temsilcileri, sosyal güvenlik kuruluşlarının özelleştirilip, tasfiye edilemeyeceği görüşündedirler<sup>52</sup>. Hatta, işçi kesiminin, özelleştirme konusundaki görüşleri dikkate almadığı ve sosyal gü- venlik kuruluşlarını, tüm eleştirilere rağmen yine de sahiplendiği görülmektedir<sup>53</sup>.

İşveren kesiminde ise farklı görüşlerin ileri sürüldüğünü söylemek mümkündür. Örne- ğin TOBB’un 1993’de hazırlattığı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Rapo- runda, sosyal güvenliğin sorunlarının çö- zümünde mevcut sosyal sigorta modelinin korunması, kurumlar arasında norm ve standart birliğin sağlanması, kurumların özerk bir yapıya kavuşturularak tek çatı altında toplanmasından bahsedilmiştir. Özelleştirme ile ilgili olarak da, zorunlu ve tamamlayıcı özel emeklilik programlarının desteklenmesi önerilmiş, çalışanlardan alınan zorunlu tasarruf kesintilerinin ta- mamlayıcı programlara aktarılabilceği belirtilmiştir<sup>54</sup>.

TİSK’in yaklaşımı da TOBB’dan çok uzak görünmemektedir. Gerek bu örgütün üst yöneticileri ve gerekse yayınları, özetle “sosyal güvenliğin üzerinde bir korumanın özel programlardan ve şirketlerden bek- lendiğini, ancak bu trendin bir özelleştir- meden çok özele yönelme ya da özelle- takviye etme şeklinde algılanması gerekti- ği” fikrini savunmaktadır<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> CENTEL, s.110.

<sup>53</sup> Bayram MERAL, “Sosyal Sigortalar Sırtımızdaki Ceket Kadar Bizimdir”, YENİ YÜZYIL, 14.3.1996; Seyhan ERDOĞDU, “Pinera Ne Satıyor”, TÜRK-İŞ, S.324, Mayıs, 1997, s.17 vd.; Enver TOÇOĞLU, “SSK’nın Özelleştirilmesi Yaklaşımlarını Ciddiye Almıyoruz”, TÜRK-İŞ, S.311, Mart, 1996, s.23.

<sup>54</sup> TOBB, s.263 vd.

<sup>55</sup> ATASAYAR, s.2; TİSK, Dünya’da..., s.6 vd.; TİSK, Gelmiş..., s.27 vd.; “Sosyal Güvenlik Sis- temimiz ve Özel Sigortacılık”, İŞVEREN, C.XXX, S.11, Ağustos, 1992, s.28-31.

<sup>50</sup> TOBB, Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1993, s.263.

<sup>51</sup> SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD 1997, s.188-191; TOBB, s.261; TİSK, Dünyada..., s.15; TÜSİAD, s.37.

TÜSİAD tarafından 1996'da yayınlanan "Emekli ve Mutlu" isimli raporda ise biraz daha ileri gidilerek "Sosyal güvenlik içinde sisteme dahil olan devlet kuruluşları yanında, rekabetçi bir anlayış çerçevesinde özel sandık ve sigorta şirketlerinin bulunması gerektiği, devlet ağırlıklı sosyal güvenlik sisteminden, özel kesimin de yer aldığı rekabetçi bir yapıya geçiş konusunda çözümler üretilme zorunluluğu"ndan bahsedilmektedir.<sup>56</sup>

Tüm bunların bir bütün olarak değerlendirilmesinden elde edilen sonuç ise, işveren kesiminin, sosyal güvenlik alanında tam anlamıyla bir özelleştirme yerine, özel sigortacılığı, sosyal güvenliğe ek ve tamamlayıcı bir şekilde faal kılmaya çalıştığıdır.<sup>57</sup>

Sosyal güvenliğin özelleştirilmesi konusunda devletin yaklaşımı ise çok belirgin değildir. 1996 yılında TC Hükümeti için ILO'nun hazırladığı "Sosyal Güvenlik Reformu Raporu"<sup>58</sup> ve Avustralya Sağlık Komisyonunu yine ILO işbirliği ile hükümete sunduğu "Sağlık Finansmanı Politika Seçenekleri Raporu"<sup>59</sup>, bu konuda devletin de sosyal güvenlik sorunlarının çözümünde arayış içinde olduğunu bir göstergesidir.

ILO'nun, özellikle uzun dönem sigorta kolları için hazırladığı raporda 4 temel seçenek sunulmakta; bunlardan birincisi mevcut sistemin yeniden yapılandırılmasını, ikincisi Şili benzeri bireysel tasarruf hesaplarına dayalı radikal bir özelleştirmeyi, üç ve dördüncü seçenekler ise kısmi bir özelleştirmeyi içeren çok kademeli sistemleri öngörmektedir.<sup>60</sup> Ancak tüm bu raporlara

rağmen ülkemizde hükümetlerin, özelleştirme bir yana, sosyal güvenliğin sorunlarını çözmek konusunda ciddi bir gayret gösterdiklerini söylemek güçtür. Öte yandan, belirtilen raporlarda dikkat çeken bir husus, ILO'nun da sosyal güvenlik alanında özelleştirmeye soğuk bakmadığı, en azından özelleştirmeyi bir seçenek olarak gördüğüdür.

Türk sosyal güvenlik öğretisinde ise radikal bir özelleştirme yanlısı yazara rastlanmamaktadır. Hemen tüm yazarlar öncelikle sosyal güvenlik kuruluşlarının özleştirilmesi gerektiğinde birleşmektedirler.<sup>61</sup> Bunun yanında, son zamanlarda özellikle çok kademeli (basamaklı) ek ve tamamlayıcı özel emeklilik programlarının da öğretilde sıkça dile getirildiğini söylemek mümkündür.<sup>62</sup> Kısmi bir özelleştirme içeren bu uygulamanın, sosyal güvenlik sorunlarını bir ölçüde çözebileceği belirtilmektedir.

## SONUÇ

Sosyal güvenlik ve sosyal dayanışma fikrini bir kenara bırakarak bu alandaki sorumluluğu (sosyal) devletten özel sektöre ve bireye yönelten özelleştirme uygulamaları, ortak bir sistem yerine ülkelerin tarihsel, ekonomik ve siyasi yapılarına göre farklılıklar taşımaktadır.

Aslen insancıl amaçlarla kurulan sosyal güvenlik sistemleri, 1970'lerden sonra özellikle önemli finansman güçlükleri ile karşılaşmışlardır. 1980'lerin, bireyi ön plana çıkaran ve devleti ekonomiden uzaklaştırmayı hedef alan görüşleri, sosyal güvenlik alanında da benzer bir felsefenin benimsenmesine olanak sağlamıştır. Öte yandan, sosyal güvenlik sistemlerinde siyasal etkilerin yarattığı diğer bazı sorunlar da özelleştirme fikrinin kolayca yayılmasına ve destek bulmasına yol açmıştır.

<sup>56</sup> TÜSİAD, s.42 vd.

<sup>57</sup> CENTEL, s.111.

<sup>58</sup> Bkz. ILO, **TC Hükümeti İçin Hazırlanan Sosyal Güvenlik Reformu Raporu**, Basılmamış Rapor, ILO/TF/Türkiye, No:60, Ankara, Mart, 1996.

<sup>59</sup> Avustralya Sağlık Komisyonu, **Sağlık Finansmanı Politika Seçenekleri Çalışması**, Türkiye, Yönetici Özeti, Ankara, Mart, 1996; Ayrıca bkz. Avustralya Sağlık Komisyonu-ILO Çalışma Bürosu, **Türkiye'de Sağlık Finansmanı, Emeklilik ve Sosyal Yardım Sistemleri Reformu Konulu Ortak Rapor**, Ankara, Mart, 1996.

<sup>60</sup> Raporun ayrıntıları için bkz. AYDIN, **Sosyal Güvenlik...**, s.118-128; TUNCAY, **"Türk Sosyal..."**, s.363 vd.

<sup>61</sup> Oğuz OYAN, **"Sosyal Güvenlik Krizi ve Türkiye"**, TÜRK-İŞ, S.324, Mayıs,1997, s.25 vd.; ŞAKAR, s.9; CENTEL, s.117; GÜVEN-GEREK, s.55; TUNCAY, **"Türk Sosyal..."**, s.359.

<sup>62</sup> ALPER, **"Sosyal Güvenlik Sisteminde..."**, s.607 vd.; CENTEL, s.126 vd.; TUNCAY, **"Türk Sosyal..."**, s.371 vd.

Şili'de başlayan ve sistemi temelinden değiştiren özelleştirme uygulaması bir çok Güney Amerika ülkesine örnek olmuştur. Yine ABD'de de Şili benzeri bir uygulamaya geçilmesi konusunda geniş bir kamuoyu desteğinin oluştuğunu söylemek mümkündür.

Şili ve Güney Amerika'nın tersine, Avrupa'da ise radikal bir özelleştirme yerine mevcut sistemlerin yükünü hafifletici, sosyal güvenliğe ek ve tamamlayıcı özel sigorta programlarına ağırlık verildiği hatta bunun yasal düzenlemelerle teşvik edildiği görülmektedir.

Ülkemizde de, Avrupa benzeri, tamamlayıcı ve ek özel sigorta programlarının gerekli olduğu özellikle işverenlerce sıkça dile getirilmekte; ancak bu konuda sosyal taraflar arasında bir görüş birliği bulunmamaktadır.

Kanımızca sosyal güvenlik alanında derhal alınması gereken bazı önlemler bulunmaktadır. Özetle, emeklilik yaşının yükseltilmesi, prim ödeme gün sayılarının arttırılması ve prime esas kazanç sınırlarının yeniden gözden geçirilmesi alınacak önlemlerin başında yer almaktadır. Böylece, sosyal güvenlik kurumlarının bir ölçüde rahatlaması sağlanabilecektir.

İkinci etapta kurumların özerkliği ve bunları siyasal etkilerden kurtaracak bir yapılanmaya gidilmesi yerinde olacaktır.

Nihayet son aşamada özelleştirme fikri gündeme gelmelidir. Ancak ülkemiz açısından Avrupa benzeri, teşviklerle desteklenmiş ek ve tamamlayıcı özel sigorta uygulamalarının, Şili benzeri radikal uygulamalara yeğlenmesi gerektiği kanaatindeyiz.

Böyle bir uygulama, olası bir AB üyeliğinde Türkiye'nin işini kolaylaştıracak, hem iç hukuk açısından hem de Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelere aykırılık da yaratmayacaktır. Daha önemlisi, henüz kesin karar vermeye imkan tanımayan Şili benzeri radikal bir değişikliğin toplumun bütününe ilgilendiren böylesi bir konuda bazı tehlikeleri içerdiği de bir gerçektir.

Sosyal güvenlik gibi ülkenin bütününe ilgilendiren bir konuda yapılacak değişikliklerle-

rin dikkatli ve özenli çalışmalar sonucu gerçekleştirilmesi ve zaten sorunlu bir alan olan sosyal güvenlikte yeni sorunlara yol açılmaması gerekir.

Ç

# GLOBALLEŐEN DÜNYADA SENDİKALARARASI REKABET

**Dr. Abdülkadir Şenkal**

**Cumhuriyet Üniversitesi, İİBF,  
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü**

Yazar 1969 yılında Mardin / Midyat'ta doğdu. İlk ve Orta Öğretimini Midyat'ta yaptı. 1992 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümünden mezun oldu. 1995 yılında İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde " Gelir Dağılımının Sosyal Yapı Üzerindeki Etkileri" konulu tezle yüksek lisansını bitirdi. 1998 yılında aynı enstitüde "Sendikasız Endüstri İlişkileri (Genel Olarak Dünyada ve Türkiye'de)" konulu tezle doktorasını tamamladı. Halen Cumhuriyet Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümünde Araştırma Görevlisi olarak görevine devam etmektedir.

## GİRİŞ

1970'lerden sonra ekonomik ve sosyal alanda meydana gelen gelişmeler, endüstri ilişkileri sisteminin yapısını etkileyecek derecede önemli sonuçları beraberinde getirmiştir. Bu dönemde ortaya çıkan bu gelişmelerin neredeyse tamamı, sendikaların aleyhinde bir durum yaratmıştır. Bu dönemde meydana gelen değişimden en çok etkilenen kurumların başında hiç kuşkusuz sendikalar gelmektedir. Sanayi Dev-

riminin ilk dönemlerinden itibaren endüstri ilişkileri sisteminde baş aktör durumunda bulunan ve sistemin oluşmasında büyük emeği geçen sendikalar, post-endüstriyel dönüşümle birlikte oldukça ciddi sıkıntılar yaşamaktadırlar.

Yeni dönemde sendikaların yaşadığı en önemli sorun, başta gelişmiş ülkelerde olmak üzere dünyanın birçok ülkesinde büyük oranda üye kaybetmeleridir. Sendikaların üye kaybetmesi ve endüstri ilişkileri

alanında görülen daralma, sendikalar için üye tabanı açısından sorunlar yaratmış ve sendikalararası rekabetin boyutlarını değiştirerek, rekabeti şiddetlendirmiştir. Bu duruma yol açan temel faktörler, sendikaların bir yandan üye kaybına uğramaları diğer yandan sendikasız sistemin gelişmesi olarak gösterilebilir. Sendikalar azalan üye sayısını artırma ya da en azından korumak için birtakım yollara başvurmakta ve politikalar geliştirmektedirler. Sendikalararası rekabette başarı sağlamak için, bazı sendikalar bir takım yeni alternatifler sunarken, diğerleri geleneksel rekabet yollarına başvurumaktadırlar.

### A- Yeni Dönemde Sendikalar ve Sendikalararası Rekabet

1980'lerden sonra sanayileşmiş ülkelerin hemen hepsinde sendikaların üye sayılarında ve yoğunluk oranlarında önemli derecede düşüşler olmuş ve olmaya devam etmektedir<sup>1</sup>. Bu düşüş sürecinde ekonomik faktörler ve özellikle yapısal değişim çok önemli rol oynamıştır<sup>2</sup>. Endüstri ilişkilerinde meydana gelen böyle bir gelişme, sendikalı sektörde bulunan sendikalar arasında rekabeti gündeme getirmektedir. Çünkü endüstri ilişkilerinde daralma yaşanırken, varolma mücadelesi veren sendikalar için önemli bir çözüm de, faaliyet alanı içinde bulunan sektörde üye sayısını arttırmaktır. Bunun için ilk başvuru yolu, sendikanın bağlı olduğu sektörde diğer sendikalarla üye sayısını artırma konusunda bir rekabete girişmektir.

Teknolojik ve örgütsel alanda meydana gelen gelişmeler, sendikaların sendikasız işletmeleri örgütleme çabalarının gelecekte daha da belirsizleşeceğini göstermektedir.

Bu noktada pazar payı sendikacılığı ile genişlemeci politikaları benimseyen sendikacılığı birbirinden ayırmak çok önemli olmaktadır. Kuşkusuz sendikalararası rekabetin yapısı, seviyesi sendikal hareketin bütünlüğünü, kamuoyundaki imajı ve gelecekte üye sayılarını arttırıcı, teşvik edici çabaları olumlu ya da olumsuz etkilemektedir. Bundan dolayı, pazar payı sendikacılığı, genel olarak sendikacılığı baskı altında tutan bir durumdur. Bu nedenle, neden sendikalar genişleme amacıyla işbirliği ortamı yaratmak yerine birbirleriyle üye kazanma ya da kaybı azaltma amacıyla rekabet etmektedirler diye sorulabilir. Neden sendikalar sendikalı üye temelini genişletici çabalar içine daha çok girmemektedirler? Neden sendikalar potansiyel sendikalı işçi çoğunluğunu oluşturan işgücünün olduğu sektörler daha fazla yönelmemektedirler?

Bu soruların cevabını verebilmek için sendikaların üye kazanma amacıyla birbirleriyle rekabet ettikleri pazarların tipini incelemek ve sendikalararası rekabetin yapısını anlamak gereklidir. Pazar payı sendikacılığının temel nedeni, sendikaların organizasyon, yapı ve finansman konularında yatmaktadır. Öncelikle sendikalar finansman açısından oldukça zorluklar yaşamaktadırlar. Bundan dolayı, örgütlü bir yeri örgütlemeyi ya da kendileri yerine örgütlemeyi destekleyen işverene yaklaşmayı tercih etmektedirler. Sendikalararası rekabetin anlaşılmasında bu konu çok önemlidir<sup>3</sup>.

Yeniden yapılanmanın hızı arttıkça, işgücü giderek farklılaştıkça ve işletmeler küçüldükçe, sendikalar zor durumda kalmaya başlamışlardır. Hızlı örgütlenme ve endüstriyel yapılanma çağında çalışanlar, iş yapıları, örgüt ve statüler arasında hareket e-

<sup>1</sup> Ahmet Selamoğlu, İşçi Sendikacılığının Gücündeki Değişim, (Gelişmeler-Nedenler-Eğilimler), Ankara 1995, s.10.

<sup>2</sup> Bkz, Numan Kurtulmuş, **Sanayi Ötesi Dönüşüm**, İz Yayıncılık, İstanbul, 1996

<sup>3</sup> Paul Willman, "The Logic of Market- Share Trade Unionism : Is Membership Decline Inevitable", **Industrial Relations Journal**, 1989 Winter, Vol, 20, ss. 260-270.

derken, yeni üyeler kazanabilmek ya da var olan üyeleri tutabilmek, sendikalar için önem kazanmıştır. Sendikaların yeni üyeler kazanmak veya onları korumak konusunda zorluklar yaşadıkları ve sendikaların toplulukta veya belli işletmelerde güçlü özel veya kanundaki yöneticilerin güçlü ideolojik direnciyle karşılaştıkları ülkelerde üye sayısı düşmekte ve işçi temsilcilerinin temel rolleri değişmek zorunda kalmaktadır.

### B- Sendikalararası Rekabeti Etkileyen Gelişmeler

Son yirmi yılda sendikaların gücünde meydana gelen gerilemenin nedenleri konusunda çok sayıda araştırma yapılmış ve değişik görüşler ortaya atılmıştır. 1970'lerde ortaya çıkan ekonomik kriz ve artan işsizlik sendikalar açısından ilk olumsuz gelişme sayılabilir. Gerçekten 1970'lerden sonra yaşanan ekonomik kriz sonrasında işsizlik büyük oranda artmıştır. İşsizliğin artması, sendikalar açısından önemli derecede üye kaybına yol açmaktadır. Özellikle yüksek ve devamlı artış gösteren işsizlik oranı sendikalaşma eğilimini ve sendikaların büyümesini olumsuz yönde etkilemektedir<sup>4</sup>. Bu durum ise, sendikal hareketin genelini olumsuz yönde etkilediği gibi, sendikalı sektörde bulunan sendikaları, azalan üye sayısını artırma çabası içine sokmaktadır.

Sendikalararası rekabeti etkileyen bir diğer faktör de, artan uluslararası rekabettir. İşçi-işveren ilişkilerinde ve toplu pazarlık sürecinde işletme yönetimleri üzerinde baskı yaratan unsurların neler olduğunu belirlemeye çalışan araştırmalar yapılmıştır. 1983 sonu ve 1984 başlarında Konferans Kurulu tarafından yapılan bir anket çalış-

masında çoğunluğu işçi-işveren ilişkileri yöneticisi olan 499 yöneticiye sorular sorulmuştur. Anket sonucunda yapılan değerlendirmelerde, işçi-işveren ilişkilerini etkileyen en dikkat çekici faktör olarak işletmelerin rekabet içinde buldukları sanayilerin yapısal değişimi belirtilmiştir. ABD'de yapılan bu çalışmada işçi-işveren ilişkilerini etkileyen diğer bir faktör olarak, 1982 sonrası halen etkisini devam ettiren ekonomik durgunluk kabul edilmektedir.

Endüstri ilişkileri sisteminde görülen daralma da sendikalararası rekabeti arttıran önemli bir etken olarak kabul edilmektedir. Gerçekten 1980 sonrasında endüstri ilişkileri alanında ciddi derecede daralmalar yaşanmıştır. Özellikle 1990'lardan sonra endüstri ilişkileri sistemi, teknolojik gelişme ve endüstride görülen sektörel değişiklikler yüzünden, bağımlı çalışanların içinde örgütlü olanların sayısı gün geçtikçe küçülmektedir. Endüstri ilişkileri alanında görülen daralma daha çok ABD'de ve sanayileşmiş ülkelerde kendini hissettirmektedir. 1985'lerden sonra Avrupa Birliği'ne dahil ülkelerin bütününde geleneksel sektörler olarak bilinen tarım ve sanayide çalışanların oranı hızlı bir şekilde azalmıştır.<sup>5</sup> Bundan dolayı Amerikan sendikaları, geleneksel olarak, güçlü oldukları imalat sektörü dışındaki sektörlerde işçileri örgütleyebilmek için ciddi bir gayret içerisindeyler<sup>6</sup>. Endüstri ilişkileri sisteminde görülen hızlı daralma Japonya için de geçerli olmaktadır. Japonya'da 1970 ile 1990 arasında toplam imalat üretiminin iki buçuk kat artmasına karşılık bu sektörde istihdam yaklaşık aynı düzeyde kalmıştır<sup>7</sup>. Aynı şekilde kadın istihdamının artması da endüstri

<sup>4</sup> Bob Mason and Peter Bain, "The Determinants of Trade Union Membership in Britain : A survey of the literature" **Industrial & Labor Relations Review**, Vol: 46, No: 2, s.340.

<sup>5</sup> Bu konuda bkz, Alvin Toffler, **Yeni Güçler, Yeni Şoklar**, (çev, Belkıs Çorakçı) Altın Kitapları, İstanbul, 1992, ss. 84- 85.

<sup>6</sup> KIRSTEIN. S. Wever, **On the Future of Trade Unionism in the United States**; International Industrial Relations Association, 9<sup>th</sup> World Congress, Sydney, 1992, s. 180

<sup>7</sup> Peter F. Drucker, **Kapitalist Ötesi Toplum**, (çev; B. Çorakçı), İnkılap Kitapevi, İstanbul, 1994, s. 103.



ilişkilerinde görülen daralmayı şiddetlen-dirmişdir<sup>8</sup>. 1980'lerden sonra endüstri ilişkileri alanında görülen daralma sonucu, sendikalar büyük miktarda üye kayıplarına uğramışlardır. Sendikaların yoğunluk oranları önümüzdeki yıllarda daha da artacağı tahmin edilmektedir.

Bu çerçevede şu sonucu çıkarmak mümkündür: işçi-işveren ilişkileri dışsal faktörlerden de etkilenmektedir. Bu ilişkiler yumağının temeli, sendikalar, işletmelerin buldukları pazarda kontrolü kaybetmelerinden dolayı, ücret düzenlemeleri ve verimlilik anlayışı rekabette etkilenmekte ve bu duruma uygun bir yapılanma geçirme sürecine girmektedirler<sup>9</sup>.

### C-Sendikalararası Rekabetin Boyutları

Endüstri ilişkileri sisteminde görülen daralma ve sistemden kaçışla birlikte üye kaybına uğrayan sendikalar, bağlı oldukları sektörlerde üye sayısını artırma ya da en azından korumak amacıyla çeşitli politikalar geliştirmektedirler. Sendikalararası rekabette başvurulan yöntem ve uygulanan politikalar çok çeşitlidir. Bu politikalar sendikadan sendikaya değiştiği gibi ülkeden ülkeye de farklılık göstermektedir. Örneğin gelişmiş ülkelerde sendikalar, rekabeti daha çok işçilerine verdikleri hizmetin çeşitliliğine ve niteliğine bağlarken, azgelişmiş ülkelerde daha çok militan ve yasadışı yollarla sağlamaya çalışmaktadırlar. Azgelişmiş ülkelerde özellikle karizmatik sendika liderlerinin sendikalararası rekabette önemli etkileri olmaktadır. Sendikalararası rekabette üye kazanmak için genelde iki yol söz konusu olmaktadır. Birincisi sendikaların sendikasız sektörden üye kazanma çabaları, diğeri de sendikalı sektörde bulu-

nan diğer sendikaların üyelerini kendi sendikalarına çekme şeklinde kendini göstermektedir. Sendikal hareket açısından tercih edilen birinci yöntemdir.

Sendikalar sundukları hizmetlerin çeşitliliğini ve kapasitesini arttırmak için birbirleriyle rekabet halindedirler. Kuşkusuz bu rekabet, sendika üyelerine belirli bir maliyet yüklemektedir. Öte yandan, sendikalar değişik işçi gruplarını örgütlenme çabası içinde olmaları, kendileri açısından belirli bir maliyet yükü ile karşı karşıya bırakmaktadır. Kısaca sendikalar hem sendikalı işçiler hem de muhtemel üyelere yönelik sendikal hizmet verme çabası içinde olmaktadır. Böylece sendikalar birbirleriyle ilgili iki piyasada farklı hizmetler oluşturmak durumundadırlar. Hem finansmanda başarılı olmak hem de üye sayılarını arttırmak için iki piyasanın da kendine özgü koşullarını ve taleplerini birarada değerlendirmek gereklidir.

Bu çerçevede sendikalar, sendikalı çalışanların bulunduğu piyasada temsil yetkisi, güvence ve diğer hizmetlerin sunulması ve geliştirilmesi amacıyla birbirleriyle rekabet etmektedirler. Sendikaların temel hedefi gelirlerini garanti altına almak ve pazarlık gücünü korumak için belirli bir üye kitlesine sahip olmak ve korumaktır. Bu nedenle sendikalar diğer sendikalarla veya sendikasız çevrelerle rekabet halindedirler. Öte yandan sendikalar benzer rekabet koşulları altında toplu pazarlık sürecinde yer alabilmek için (yetkili olabilmek için) işverenlerle de rekabet etmektedirler. Bu piyasada sendikalar işverenlerden tanınma, yetkili olma ve kolaylıklar talep etmektedirler. Ancak sendikalar yetkili olmadıkça işletmede etkinlik oluşturamayacak ve üye kapasiteleri zaman içinde azalacaktır.

Bütün bu gelişmeler işçi sendikaları için örgütsel problemler oluşturmaktadır. İşçi sendikasına üyeliğini teknolojik açıdan bu şekilde açıklayan, işçi ve sendika, birlikte değişen ürünler ve üretim teknikleri karşısında dayanıksız kalabilirler. Benzer tehli-

<sup>8</sup> Lei Delsen, "European Trade Unions and The Flexible Workforce" **Industrial Relations Journal**, Vol; 21, (4) 1990, s.241.

<sup>9</sup> Audrey Freedman, "How the 1980's have Changed Industrial Relations", **Monthly Labor Review**, May 1988. ss.40-42.

ke, beden işçisi ve beden işçisi olmayan işçi arasındaki ayırmada oluşmakta ve sendikalararası rekabeti şiddetlendirmektedir. İşverenlerin istihdam güvencesi, kâr-la bağlantılı prim ödemesi ve geliştirilmiş kariyer fırsatları işçilere yönelik vaatlerine karşın sendikalar daha çok bireysel kriterlere ve işletme merkezli politikalara ağırlık vererek kendi cazibelerini koruyabilecek ve artıracaklardır. Değişen mesleki eğitim uygulamaları klasik meslek ve vasıf tanımlarını zayıflatmakta ve sonuç olarak sendikaların bu konuda etkinliğini azaltmaktadır. İşçi sendikaları için, işgücü piyasasının zorluklarıyla karşı karşıya olan işçileri örgütlenme fırsatları vardır. Ancak kısmî süreli çalışmanın yayılması, alt işveren uygulamalarının artması ve istihdam yaratan işletmelerin küçülmesi örgütlenme faaliyetlerini zorlaştırmaktadır<sup>10</sup>.

Öte yandan, yeni üye kazanma sürecinde sendikalararası rekabet varsa, bir sendikanın yeni üye kazanması sadece sendikasız işçi sayısını mı azaltmaktadır. Yoksa bir sendika üye kazanırken, diğer sendikalar bu durumdan olumsuz etkilenmekte midirler? Eğer bir sendika sektörde bulunan diğer sendikalardan üye kazanma yoluna giderse bu durumda toplam sendikalı işçi artmayacak, sadece sendikalı işçilerin sendikalar arası dağılımı değişecektir<sup>11</sup>. Böyle bir hareket genel olarak sendikal harekete pek bir fayda sağlamayacaktır.

Buna karşılık, eğer bir sendika kendi örgütünün büyümesini diğer sendikalara zarar vermeden veya kendi bulunduğu, örgütlediği meslek alanında, işyerinde, işletmede istihdamın büyümesine zarar vermeden sağlayabiliyorsa, toplam büyümeyi de etki-

leyebilecektir. Örneğin İngiltere'de 1970'lerde Bölge Hükümet İşçileri Sendikası, beyaz yakalı işçilerin yoğun olduğu yeni alanlarda sendikasız işçileri örgütlemiştir. Gerçekten de bu iş alanlarında başka bir sendikanın örgütlenme imkanı yoktur. Bu örgütlenme faaliyetinde işyeri sendika temsilcilerinin çok önemli rol üstlendikleri de bir gerçektir<sup>12</sup>.

Doğal olarak, sendikalar hem piyasa payı sendikacılığı yaparak birbirleriyle rekabet etmekte ve hem de genişleme politikalarına önem vererek yeni işgücü gruplarını kavrayacak örgütlenme çabaları içine girmektedirler. Bu çerçevede birleşme yöntemlerine ağırlık verdikleri gibi, pazar payı sendikacılığı yaklaşımından genişlemeci sendikacılığa doğru bir geçiş de göstermektedirler. Ancak zorunlu olmadıkça, pazarlık hakkı olan sendikalara bile üye olmak istemeyen işçiler olacaktır. Daha da önemlisi, sendikaların işçileri örgütlenme çabası içine girmedikleri durumlardır. Buradaki ekonomik neden, pazarlık hakkının kazanılması umudunun olmaması ve bu durumda çok maliyetli olan sadece bireysel sorunlarla ilgilenmek durumunda kalınmasıdır. Ayrıca sendikalar göreceli olan kendilerine biraz daha sıcak yaklaşan işverenlerle ilişkiye girmek istemektedirler<sup>13</sup>.

Buna karşılık bazı sendikaların, yetkili olabilmek için, rekabette yasal olmayan yollara başvurdukları da görülmektedir. Bu faaliyetler, üye sayılarını arttırmak amacıyla kampanyalar düzenlemenin yanında, sahte fişlerle üye sayılarını fazla göstermek veya rakip sendikaların kampanyalarını sabote ederek etkisiz bırakma şeklinde olmaktadır.

<sup>10</sup> William Brown, "The Changing Role of the Trade Unions in the Management of Labour", **British Journal of Industrial Relations**, 24 (2) July 1986, ss. 165-167

<sup>11</sup> Bob Mason & Peter Bain, "The Determinants of Trade Union Membership in Britain: A Survey of the Literature", **Industrial & Labor Relations Review**, Vol: 46, No 2, s. 338

<sup>12</sup> Bob Mason & Peter Bain, **a.g.m.**, ss. 340-342

<sup>13</sup> Paul Willman, **a.g.m.**, s. 264

## D- Sendikalararası Rekabeti Etkileyen Faktörler

1980'lerde artan sendikalararası rekabette başarı sağlamak ve üye sayılarını arttırmak için birçok sendika, pozisyonlarını ve politikalarını yeniden değerlendirme gereğini duymuştur. Bu değerlendirme sürecinde ve yeni politikaların oluşturulmasında, toplumda yaşanan değişim, sanayi yapısında gerçekleşen değişim ve genç insanlar arasındaki değişen tercihler dizisi temel tartışma konularını oluşturmaktadır. Geleneksel olarak sendikalar, yeni politikalarını oluşturma sürecinde kendi karar mekanizmalarına dayanırlar. Sendikalar için yeni gelişmelere uyum sağlamada kendi üyelerini dinlemekten başka nasıl daha faydalı olabilecekleri düşünülebilir. Ancak son yıllarda sendikalar, üyelerinin tercihlerini dinlemenin yanısıra üyelerinin isteklerini belirlemede artan oranda modern ölçme ve pazarlama tekniklerine yer vermeye başladıkları görülmektedir. Öte yandan sendikalar, politikalarını belirlemede üyelerinin görüşlerinden başka üye olmayanların da fikirlerini değerlendirmeye çalışmaktadırlar.

### 1-Sendikanın Etkinliği

Sendikalararası rekabeti etkileyen önemli bir faktör, sektörde bulunan sendikanın etkinliğidir. İşçinin sendikanın etkinliği konusundaki kavrayışı, algılayışı onun sendikaya üye olup olmama kararını etkilediği gibi, üye olacaksa hangi sendikayı seçeceğini de etkilemektedir. Doğal olarak, sendikalar fonksiyonlarını yerine getirmede aktiflik dereceleri, hatta bazen militan uygulamalar içinde bulunulan endüstri ilişkileri sisteminin koşullarına bağlı olarak da, işçilerin sendikanın etkinliği konusundaki düşüncesini biçimlendirmektedir. Örneğin İngiltere'de 1970'lerde sendika üye sayısındaki hızlı artış önceki dönemde başarılı sayılan grev sayısına bağlanmıştır<sup>14</sup>.

Sendikalararası rekabette dikkati çeken nokta sendikanın üye kazanmada izlediği yöntem yanında, üye kazanırken diğer sendikaların bundan etkilenme dereceleri- dir. Bir sendika üye kazanırken diğer sendikalar bu durumdan olumsuz etkilenirse, bu durumda toplam sendikalı işçi sayısı artmayacak sadece sendikalı işçilerin sendikalararası dağılımı değişecektir. Kuşkusuz yeni üye kaydetmek için yapılan kampanyaların başarısı sadece sendikaların belirledikleri politikaların başarısına bağlı değildir. Bunun yanında kampanyanın niteliği, başarısı ve diğer politikalar sendikanın yoğunluğunu belirleyen faktörlerle de yakından ilgilidir. Örneğin bu tür kampanyalar, sendika yoğunluğunun artırılmasında uygun dönemlerde nispeten daha başarılı sonuçlar vermiştir. İngiltere'de sendikaların büyümesi için uygun ortamın olduğu 1969-73 yılları arasında yeni üye kazanma amaçlı politikalar çok başarılı sonuçlar verirken, ortamın sendikal büyümeye elverişli olmadığı 1949-68 ve 1979 sonrası yıllarda yürütülen kampanyalardan önemli sonuçlar elde edilememiştir. Aynı şekilde, bölge düzeyinde de ulusal düzeyde olduğu gibi sendikal liderlikten kaynaklanan etkinlikten çok bölgesel organizasyonun, bu organizasyonun işçiler üzerinde yarattığı etkinliğin niteliği yeni üye kazanma amaçlı kampanyaların başarısını ortaya koymaktadır.

Sendikaların yeni üye kazanma politikalarının başarılı sonuçlar vermesinde temel nokta sendikal örgütlerin zor durumda olan işçilere ulaşmada ve onları sendikaya üye olmaya ikna etmede etkin olabilmeleridir. Bu çerçevede üye kaybına karşın sendikaların alacakları önlemler üye kaybının ölçüsüne, üye potansiyelinin büyüklüğüne ve nerede yoğunlaştığına, sendika liderliğinin önem verdiği değerlere, önceliklere, stratejilere göre biçimlenecektir.

Kuşkusuz üye kaybı sorunuyla karşı karşıya bulunan sendikalar yeni üye kazanma stratejileri dışında da yöntemler benimsemekte ve uygulamaktadırlar. Bazen sendi-

<sup>14</sup> Bob Mason & Peter Bain, *a.g.m.*, s.346

kalar buldukları sektördeki büyük sendikaya katılmakta, bazen de pazarlık pozisyonunu güçlendirmek için sendikalar biraraya gelerek ortak politikalar benimsemektedirler. Üye kaybı sorunuyla karşı karşıya olan sendikalar, üyelerini koruyabilmek için üyelerini muhafaza edici politikalar olarak adlandırılan "retention strategy" stratejiler benimsemektedirler. Örneğin kredi kartları, masrafları kısıcı kararlar, hizmet ücretlerinin artırılması gibi uygulamalar bu politikalar arasında sayılabilir. Dolayısıyla sendikalar yeni üye kazanma yöntemleri yanısıra varolan üye sayılarını da korumak için faaliyet göstermektedirler<sup>15</sup>.

Daha önce ifade edildiği gibi, sendikaların etkinliği konusunda işçilerin algılayışı, düşüncesi sendikaya üye olma sürecinde ve karar aşamasında çok önemlidir. Bu çerçevede sendikalar toplu pazarlık ile elde ettikleri sonuçları, sendikaları hakkındaki bilgileri, başarılı ve etkili grev uygulamaları ile etkinliklerini kamuoyuna duyurmalıdırlar. Örneğin İngiltere'de başarılı grevlerden sonra sendika üye sayılarında artış görülmüştür. Yine İngiltere'de sendikaların militan politikalar uyguladıkları 1933-43 ve 1968-74 dönemlerinde sendika üye sayıları hızla artmıştır<sup>16</sup>.

Sonuç olarak, günümüzde sendikalar yeni üye kazanmak amacıyla kampanyalara daha çok başvurumaktadırlar. Örneğin İngiltere'de 1980-84 yılları arasında sendikaların %39'u üye sayılarını artırmak için kampanyalar düzenlerken, bu oran 1985-90 yılları arasında %79'a yükselmiştir<sup>17</sup>.

Kısaca sendikalar, yeni stratejiler belirlemede geleneksel yöntemler dışında yeni araştırma tekniklerine de başvurmaya başlamışlardır. Bu konuda üç genel politika alternatifi ortaya konulmuştur. Bunlar,

- back to basics: Bu strateji sendikanın geleneksel sorumluluklarına dönüşü ifade etmektedir. Bunlar, ücretler, çalışma koşulları ve istihdam güvencesi gibi konulardır.

- the 24 hour union : Bu strateji sendikaların üye sayısını arttırabilmek için işçilere olabildiğince fazla hizmet sağlayıcı faaliyetlerde bulunmasını içermektedir.

- trades and skills orientation : Sendikanın üyelerinin niteliğinin ve pazarlık gücünün belirlenmesinde çalışanların vasıflarını arttırıcı çalışmalarda bulunmasıdır<sup>18</sup>.

## 2 - Sendika Liderinin Etkisi

Sendikalararası rekabeti etkileyen ve sektörde sendikaya önemli bir prestij sağlayan diğer bir faktör de sendika liderinin niteliği ve etkinliğidir. Kuşkusuz sendika liderlerinin sendikanın büyümesi ve gelişmesi üzerinde önemli rolü vardır. Hatta sendika liderliğinin etkisi, toplam sendikal yoğunluğun artışını da etkilemektedir. Ancak eğer sendikalar üye kazanmada, yeni üye kaydetmede diğer sendikalarla rekabet halinde değillerse, sendika liderinin etkisi tek bir faktör olarak nasıl değerlendirilecektir? Öte yandan, yeni üye kazanma sürecinde sendikalararası rekabet varsa bir sendikanın yeni üye kazanması sadece sendikasız işçi sayısını mı azaltacaktır ?

Sendikalararası rekabette sendika liderinin etkisi, sektörden sektöre ve ülkeden ülkeye büyük farklılıklar göstermektedir. Geleneksel sektörler olarak bilinen imalat, maden gibi sektörlerde sendika liderleri üye kazanma konusunda etkili olabilir. Özellikle mavi yakalı işçilerin yoğun olduğu sektörlerde karizmatik bir sendika lideri, sendika üye sayısının ve sendikasının popülaritesi-

<sup>15</sup> Bob Mason & Peter Bain, **a.g.m.**, s.340

<sup>16</sup> Bob Mason & Peter Bain, **a.g.m.**, s.342

<sup>17</sup> Bob Mason & Peter Bain, **a.g.m.**, 349

<sup>18</sup> Olle Hammerstrom, **Local & Global: Trade Unions in the Future**, International Industrial Relations Association; 9 th World Congress, Sydney, 1992, s .121

nin artmasında çok etkili olabilir. Buna karşılık elektronik ve hizmet sektörü gibi beyaz yakalıların yoğun istihdam edildiği sektörlerde, sendika liderinden ziyade sendikanın sunduğu hizmetler ve sendikanın yapısı daha önemli hale gelmektedir.

Sendika liderlerinin, sendikalararası rekabetteki etkisini, ülkelerin gelişmişlik seviyeleri açısından da değerlendirmek mümkündür. Örneğin azgelişmiş ve gelişen ülkelerde sendika liderinin niteliği ve tutumu sendika üye sayısını önemli ölçüde etkileyebilir. Bu ülkelerde etkili bir sendika lideri sendikal mücadelede sendikasına büyük avantaj sağlayabilir. Buna karşılık sanayileşmiş ülkelerde sendika liderinden ziyade sendikanın izlediği politikalar, sendikanın sunduğu hizmetler önem taşımaktadır.

### 3- Sektörün Yapısı

1970 ve 80'lerde endüstri ilişkileri alanındaki dönüşüm sonrası, bazı işkolu sendikaları (sanayi sendikaları) ciddi üye kayıplarına uğramışlardır. Bu dönemdeki düşüşün önemli nedenleri, sektörlerde ve mesleklerde yaşanan yapısal değişimdir. Bundan başka, işletmelerde ve işletme büyüklüklerinde yaşanan değişimler de sendika yoğunluğundaki düşüşe katkı sağlamıştır<sup>19</sup>. Çünkü bu işkollarındaki meslek alanlarında büyük oranda daralmalar yaşanmaktadır. Buna karşılık bazı sendikalar genişleyebilmişlerdir. Çünkü bu sendikaların örgütlendikleri işkolları ekonominin genişleyen sektöründedir. Birçok genel sendika ise, üye sayılarını artırabilmek için örgütlendikleri meslek alanlarını genişletme çabası içine girmişlerdir. Bu amaçla sendikal birleşmeleri gerçekleştirme yoluna gitmişler-

dir. Yine sendika yoğunluğunun düşük olduğu ancak istihdamın genişlediği sektörlerde sendikalar yeni üye kaydedebilmek için kampanyalar düzenlemektedirler. Ayrıca sendika yoğunluğunun yüksek olduğu sektörlerde yeni üye kazanabilmek için sendikalar kendi aralarında rekabet etmektedirler. Gerçekten de sendikalararası rekabetten dolayı toplam sendikalı üye sayısı düşerken, bazı sendikalar üye sayılarını arttırabilmektedirler.

Öte yandan yoğunlaşmış ve ihtisaslaşmış ekonomilerde işçi sendikası sayısı ve sendikalararası rekabet azalmaktadır. Kuşkusuz bu ekonomilerde meslek sendikaları da cazip olmamakta ve işkolu sendikacılığı tercih edilmektedir. Çünkü işkolu sendikacılığı ile daha çok üye oranı hedeflenebilir. İşçilerin ikna edilmeleri daha verimli yöntemlerle gerçekleştirilebilir<sup>20</sup>.

Sendika yoğunluğunun fazla olduğu sektörlerde, sendikalar özel hizmet sektöründe genişleyen işgücünü sendikalı yapabilmek için çabasında işbirliğini oluşturamamışlardır. Kuşkusuz sendikalar arasında rekabetin olması, üyelere sunulan hizmetlerin geliştirilmesi açısından oldukça önemlidir. Ancak rekabetin savurgan ve istikrarsızlık yaratan yönünü de dikkate almak gerekir. Özellikle sendikalararası rekabette işçilere sağlanan faydaları maksimize etme amacından uzaklaşıyorsa bu çerçevede sendikal hareketin tümü zayıflayacaktır.

İngiltere'de İşçi Sendikaları Konseyi (TUC), sendikaların yeni alanlara genişlemeleri konusunda yetersiz bir örgütlenme biçimindedir. Ekonomide genişleyen sektörlerde örgütlü olan sendikalar mali açıdan ol-

<sup>19</sup> E. Davis. **Trade Unionism in the Future; Rapporteur's Report**; International Industrial Relations Associations; 9<sup>th</sup> World Congress, Sydney, 1992, s.9.

<sup>20</sup> Jelle Visser, **Union Organization: Why Countries Differ?**; International Industrial Relations Association, 9<sup>th</sup> World Congress, Sydney, 1992, s.164

dukça zayıftırlar. Buna karşılık gerileyen sektörlerdeki sendikalar daha zengindirler. Günümüzde sendikal birleşme modeli de bu iki grup sendikayı bir araya getirmede yetersizdir. Ayrıca İşçi Sendikası Konseyi (TUC) kaynakları sendikalar arasında yeniden dağıtmada yetersizdir. Dolayısıyla sendikalar, sendika üyeleri için birbirleriyle rekabet ettikçe sendika üyeliğinin bir bütün olarak genişlemesi mümkün değildir<sup>21</sup>.

Bu noktada closed shop ve check off gibi uygulamalar, doğal olarak sendikasız işletmelerde ve sanayilerde sendikal büyümeyi canlandırmaktadır. Ancak bu tür politikalar, sendikaların etkinliklerinden ziyade, işverenlerin ve hükümetlerin yaklaşımlarından etkilenmektedir. Bu çerçevede, sendika liderliğinin sendikal büyüme üzerindeki etkisini ölçmek hem çok zordur hem de bu faktörün etkinliği konunun tartışılmasında ön planda olmamaktadır.

Bu gelişmeler sonucu olarak, günümüzde pazar payı sendikacılığı gündeme gelmiştir. Özellikle pazar payı sendikacılığındaki rekabet, sendikaların, sendika yoğunluğunun düşük olduğu sektörlerde, sendikalı üye sayısını arttırıcı nitelikteki genişleme çabalarına baskın geliyorsa, sendika üyeliğinde uzun süreli düşüş ya da durgunluk olacağını tahmin etmek çok zor değildir. Bu özelliğinden dolayı, sendikalar işçileri örgütlemeye daha rahat olmuşlardır. Öte yandan yoğunlaşmış ve ihtisaslaşmış ekonomilerde, işçi sendikası sayısı ve sendikalararası rekabet azalmaktadır. Kuşkusuz bu ekonomilerde meslek sendikaları da cazip olmamakta ve işkolu sendikacılığı tercih edilmektedir. Çünkü işkolu sendikacılığı ile daha çok üye oranı hedef-

lenebilir, işçilerin ikna edilmeleri daha verimli yöntemlerle gerçekleştirilebilir.<sup>22</sup>

Dolayısıyla günümüzde yaşanan ciddi değişim, işletmelerin-sendikalı işletmeler dışında kalan işletmelerin-rekabet baskısıyla kendi üretim maliyetlerini değerlendirmek durumunda kalmalarıdır. Özellikle pazar düzeyinde kontrolün veya korumacılığın kaldırılmasıyla kurulmuş olan istikrarlı yapıdaki iş düzenlemeleri, işçi- işveren ilişkileri bozulmuştur. Böyle bir durum karşısında işletmelerin öncelikle önem verdikleri nokta, üretim hattı maliyeti olmaktadır. Çünkü işletmelerarası rekabet burada odaklanmıştır. Örneğin günümüzde lastik sanayinde tek bir ücret düzeyi, araba lastiği pazarı izin verse de geçerli olmayacaktır. Hortum veya kayış üreten fabrikalar veya lastik ayakkabı üreten işçilerine çok düşük ücretler veren Uzakdoğu üreticileriyle çok yoğun bir rekabet içindedirler. Dolayısıyla üretim hattında odaklaşan bu yoğun rekabet, farklı ücret politikalarına ve çalışma koşullarına yol açmaktadır.

Bundan başka yeni üye kazanma fırsatı, sendikaların mesleki çeşitliliğin dar olduğu tek sanayi ya da meslek grubunda örgütlenmeleri sonucu fazla olmayacaktır. Oysa İngiltere’de mesleki çeşitliliğin geniş olduğu sektörlerde, istihdamın arttığı sanayilerde ve düşük sendika yoğunluğunun olduğu bankacılık gibi sektörlerde, sendikaların yeni üye kazanma potansiyelleri çok daha yüksektir.

İmalat sanayi istihdamında meydana gelen değişim, sendikalar için üye tabanı açısından bazı sorunları ortaya çıkarmaktadır. Bilindiği gibi, mavi yakalı işçilerin sendikalaşma eğilimleri beyaz yakalı işçilere oran-

<sup>21</sup> Paul Willman, a.g.m., s. 264

<sup>22</sup> Jelle Visser, a.g.m., s.166

la daha yüksektir. Ayrıca imalat sanayinde çalışan işçiler için sendika aracılığı ile ortak çıkarların savunulması daha yararlı ve işlevsel görünmekteydi. Beyaz yakalı çalışanlar, hem çalışma koşulları nedeniyle hem de daha çok orta sınıf değerlerine sahip olduklarından, sendikal mücadele yerine bireysel mücadeleyi yeğlemektedirler<sup>23</sup>.

#### 4-Yasal ve Politik Düzenlemeler

Sendikalararası rekabeti etkileyen bir diğer faktör de yasal ve politik düzenlemelerdir. Devlet yasal düzenleme yoluyla sendikalararası rekabetin hem niteliğini hem de boyutlarını etkilemektedir.

Sendikaların yeni üye kazanma konusundaki genişleyici politikaları benimsemek yerine, pazar payı sendikacılığı kavramı çerçevesinde birbirleriyle rekabet içinde olmaları, üye sayısının genişlemesini zorlaştıran bir ortam yaratmaktadır. Ayrıca sendikaların bu çerçevede birbirleriyle rekabeti tercih etmeleri ve finansman konusundaki genel zayıflıkları, işverenlerin ve yasal düzenlemelerin sendikalar üzerinde etkili olmaları konusunu gündeme getirmektedir<sup>24</sup>.

Sendikalararası rekabeti düzenlemek amacıyla bir çok ülkede yasal düzenlemeler yapılmıştır. Burada amaç sendikalararası rekabeti düzenlemek ve sendikaların kirli rekabete girmelerini önlemektir. Örnek olarak ülkemizde sendikalararası rekabeti düzenleyen ve koruyan çok sayıda yasal düzenleme mevcuttur. Temelde sendikaları

işkoluna çekmeye ve sayısını azaltmaya yönelik hükümler dikkati çekmektedir. Sendikal özgürlükler korunurken kuruluştaki serbestliye rağmen, toplu sözleşmenin tarafı olmayan sendikalara getirilen dolaylı tahditlerle sendikaların sayısı azaltılarak, işkolunda güçlü sendikaların oluşturulması hedeflenmiştir<sup>25</sup>. Sendikalararası rekabeti düzenlemek amacıyla getirilen diğer önemli bir uygulama da, sendikadan çekilmenin üç ay sonra geçerli olacağına dair hükümdür. Buradaki amaç, sendikalararası rekabeti önlemeye yönelik bir tedbirdir. 2821 sayılı yasada 1995 yılında yapılan değişiklik ile "çekilme notere başvurma tarihinden itibaren bir ay sonra geçerli olur." hükmü getirmiştir. Halbuki değişiklikten önce bu süre üç ay olarak belirtilmişti. 3449 sayılı yasa burada da yeni bir düzenleme getirerek "sendikadan ayrılanın üç aylık süre içerisinde başka bir sendikaya üye olması halinde, yeni sendika üyeliği bu sürenin bitiminde kazanılmış sayılır" demektedir.

1980'lerde yeni üye kaydetme hedefini benimseyen sendikaların problemleri arasında ilave kaynak yaratma konusu öncelikli olarak yer alsa da ülkedeki yasal düzenlemeler de ciddi bir belirleyici olmaktadır. Örneğin İngiltere'de 1980, 1982 ve 1988 İstihdam kanunları ve 1984 Sendikalar Kanunu sendikaların güçlenmesi için uygun ortam yaratmamıştır<sup>26</sup>. Sendikalara üye olmanın zorunlu olduğu İskandinav ülkelerinde ise sendikalar bu açıdan daha avantajlı olmaktadır.

<sup>23</sup> Abdulkadir Şenkal, **Sendikasız Endüstri İlişkileri (Genel Olarak Dünyada ve Türkiye'de)**, (Yayımlanmamış Doktora Tezi ), İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1998, s. 31.

<sup>24</sup> Paul Willman, **a.g.m.**, s.268

<sup>25</sup> Nusret Ekin , UÇÖ ve AT Boyutlarıyla Türk Endüstri İlişkileri, İstanbul, 1989, s.32.

<sup>26</sup> Paul Willman, **a.g.m.**, s.268

## Sonuç

1970'lerden sonra sendikaların gücünde ortaya çıkan gerileme karşısında sendikalar önemli sıkıntılar yaşarken, bu gelişmelerin ortaya çıkardığı olumsuz etkileri hafifletmek ve yeni bir yapılanmaya girişmek sendikalar açısından önemli sorunlar olarak göze çarpmaktadır.

Sanayileşmiş ülkelerin bütününde üye kaybına uğrayan sendikalar yeni üye kazanma veya kısmen mevcut üyelerini muhafaza etmek için türlü politikalar geliştirmiş ve uygulamaya koymuşlardır. Bu politikalar çok çeşitlidir. Yasal olmayan yöntemlerden, üyelerine türlü hizmetler sunmaya kadar geniş bir çerçeveyi ihtiva etmektedir. Genişlemek ve güçlenmenin ötesinde varlığını korumak, sendikalar açısından daha önemli hale gelmiştir. Sendikaların varlığı işçi sınıfının varlığına bağlıdır. Üyeleri azalan sendikalar önemli güç kaybına uğrarken, mali açıdan da bazı sıkıntılarla karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu durum karşısında sendikalar ya sendikasız sektörden yeni üye kazanma ya da sendikalı sektörden üye kapma arayışlarına girmektedirler. Ayrıca sendikaların üzerinde yeni üye kazanma amaçlı yüksek miktarda harcamalardan kaçınmaları için ciddi finansal ve siyasi baskı vardır. Bu çerçevede pazar payı sendikacılığı daha çok sendika tarafından benimsenmektedir. Bu durum ise, toplam sendikalı sayısını artırmak yerine sendikalararası rekabeti şiddetlendirmektedir<sup>27</sup>.

Kuşkusuz sendikaların kendi örgütlerinin büyümesi sendikal hareketin bütününe büyümesini etkileyen faktörlerin kesin kanıtı değildir. Ancak sendika liderliği ve örgütün kendisi sendika yoğunluğunu, üyelik oranla-

rını etkileyen önemli faktörlerdir. Dolayısıyla sadece dış faktörlerle, çevre koşullarıyla ilgilenmek, sendika yoğunluğunu, üyelik oranlarını değerlendirirken sadece çevre faktörlerini dikkate almak, iç faktörleri devre dışı tutmak, sendika yoğunluğundaki üye sayılarındaki iniş çıkışların nedenlerini belirlemede çok basit, kolaycı bir yaklaşım olmaktadır. Öte yandan üye kazanmada başarılı aktif politikalar uygulayan sendikalar (küçük sendikaları kendi bünyelerine katmak, yeni iş alanlarına girmek) sendikalararası dengeyi de sarsacak rekabete dayalı üye kazanma yöntemlerine canlılık ve öncelik verecektir<sup>28</sup>.

Bu çerçevede kendi aralarında rekabet etmek yerine işbirliği yapmaları sendikalar açısından daha olumlu bir hareket olmaktadır. Bu sayede sendikalar finansal açıdan bir krize girmeyecekleri gibi üyelerine sundukları hizmetleri daha geniş ve etkin bir çerçevede de sunabilirler. Ayrıca sendika kaynaklarının daha etkin bir şekilde kullanımı da mümkün olabilecektir.

<sup>27</sup> Paul Willman, *a.g.m.*, s.265

<sup>28</sup> Bob Mason & Peter Bain, *a.g.m.*, s.349