
SOSYAL DEMOKRASİNİN ÇAĞDAŞ BOYUTLARI

Türk-İsveç Perspektifleri

Editör: Yurdakul Fincancı
TÜSES Yönetim Kurulu Üyesi



TÜRKİYE SOSYAL EKONOMİK
SİYASAL ARAŞTIRMALAR VAKFI

SOSYAL DEMOKRASİNİN ÇAĞDAŞ BOYUTLARI

(Türk-İsveç Perspektifleri)

Aralık 1990 - İstanbul

Bu çalışmada belirtilen görüşler ve yapılan değerlendirmeler konuşmacıların kişisel görüşleri olup, TÜSES Vakfı'nı hiçbir şekilde bağlamaz.

İÇİNDEKİLER

<u>ÖNSÖZ</u>	<u>SAYFA</u>
1. İsveç'in Sosyal Refah Politikası (<i>Hakan Martin RAHM</i>)	1-4
2. Sosyal Güvenlik Ve Refah Politikaları: Türk Perspektifi (<i>Prof.Dr.Ali GÜZEL</i>)	5-20
3. İsveç'de Sanayi İlişkiler (<i>Bertil JACOBSON</i>)	21-30
4. Türkiye'de Sanayi İlişkiler (<i>Prof.Dr.Toker DERELİ</i>)	31-56
5. Gelişmede Devlet: İsveç Örneği (<i>Prof.Dr. Bo SÖDERSTEN</i>)	57-64
6. Ekonomik Kalkınmada Devletin Rolü (<i>Prof.Dr. İzzettin ÖNDER</i>)	65-74
7. Karşıtlar Dünyasında Tarafsızlık Yüklenimi (<i>Prof.Dr. Bengt SUNDELIUS</i>)	75-82
8. Uluslararası Barış ve Güvenlik Sorunsalı: Türkiye Perspektifi (<i>Doç.Dr.Şükrü Gürel</i>)	83-99

ÖNSÖZ

Dünya hızlı bir değişim süreci yaşıyor. Hemen her toplumda insanlar yeni arayışlar içinde. Çoğu ülkede toplumlar hızla yapı ve doku değiştiriyor. Değişen istemlere ve koşullara kendini uyarlayamayan rejimler ve yönetimler gidiyor, yerlerine yenileri geliyor. Bu yaygın değişim süreci gelişmiş iletişim teknolojisi sayesinde hemen herkesin oturma odasına girebiliyor. Bu anlamda dünya o denli küçüldü ki dünyaya "global village" (evrensel köy) yakıştırması yapılır oldu. Böyle bir ortamda TÜSES öncelikli işlevlerinden biri olarak dünyadaki gelişmeleri yakından izleyip Türkiye bakış açısından yorumlamak olarak görüyor. İşte 16-17 Şubat 1990 tarihlerinde İstanbul'da düzenlenen "GÜNCEL KONULARDA TÜRK-İSVEÇ PERSPEKTİFLERİ" konulu toplantı böyle bir anlayışın ürünü. Gerçi ilk bakışta İsveç ve Türkiye gelişmişlik düzeyleri farklı ve doğrudan kıyaslanabilirliği olmayan iki ülke. Fakat bu kiptaki bildiriler değerlendirildiğinde yine de ortak çerçeveler ve sorun-alanları göze çarpıyor. Ayrıca evrensel bazı olgulara iki ülkenin farklı "pencerelerinden" bakmak ufuk genişletici olabilir.

Bu toplantının bir yan yararı TÜSES Vakfı ile merkezi Stokholm'da olan İsveç Enstitüsü'nün ilişkilerinin geliştirilmesi oldu. Bu işbirliği ileride iki toplum arasında daha sağlam köprülerin kurulmasına katkıda bulunabilir.

Yeni yayınlarda buluşmak umuduyla.

Doç.Dr. Korel GÖYMEN
TÜSES Yönetim Kurulu Başkanı

İSVEÇ'İN SOSYAL REFAH POLİTİKASI

Hakan Martin RAHM
İsveç Sosyal İşler Bakanlığı
Siyasal Danışmanı

Benim bu konferanstaki konum "İsveç'in sosyal refah politikası" olarak tanımlandı. Herşeyden önce, sosyal güvenlik, sosyal yardımlaşma ve sosyal hizmetleri dahil ederek, "sosyal refah" kavramının oldukça geniş bir tanımını sunacağım; belli ölçüde de sağlık hizmetleri, emek piyasası politikası ve konut politikasını ele alacağım. Bu alanların tümünde uzman değilim. Yapacağım yorumlardan da anlaşılacağı gibi bazılarını daha iyi bilmekteyim.

Konuşmama zemin oluşturması açısından önce İsveç hakkında genel birkaç kelime söylemek isterim. İsveç Avrupa'nın dördüncü büyük ülkesidir. 8.5 milyonluk nüfusun % 85'i ülkenin güneyinde yaşamaktadır. Kişi başına düşen gayri safi milli hasıla yüksektir; ancak büyüme oranı nispeten düşüktür. Emek piyasası son derece düşük işsizlik görülen, insan gücü eksikliği olan ve hem kadın hem erkeğin katıldığı bir piyasa olarak nitelendirilebilir. Kadınlar, toplam işgücünün yaklaşık % 50'sini teşkil etmektedir. Uzun vadede bakıldığında, doğum oranı düşüktür. İsveç nüfusunun % 18'i 65 yaş ve üstü grubundan oluşmuştur. Bu oranın 1990'larda değişmesi beklenmemektedir. Bununla birlikte, 80 yaşının üstündekilerin sayısı artmaktadır. Son 30 yıldır Türkiye dahil olmak üzere çeşitli ülkelerden göç edenlerin sayısının fazla olmasına rağmen, İsveç bölgesel, etnik ve din çatışmalarının olmadığı gayet eşyapımlı bir ülkedir.

İsveç'in sosyal refah politikasının başlıca özelliği sosyal refahın tüm nüfusu ilgilendiriyor olmasıdır. Sosyal refah kesinlikle nüfusun güçsüz grupları için düşünülmüş bir olay değildir. Bu nedenle özel ihtiyacı olanlar için alınan özel tedbirler ile tamamlanan genel önlemlerden oluşmaktadır. Sosyal refah tedbirleri, teşkilatlandırılmaları ve sosyal hizmetlerin sunulması son derece ahenk içindedir; bu konular daha çok belediye ve yerel hükümetlerin görev alanı içinde yer almaktadır.

Size şimdi sosyal refah politikası kavramı ile ilgili birkaç örnek vermek istiyorum. İsveç'te bütün nüfusu aynı koşullarda kapsayan bir tek yasal sağlık sigortası bulunmaktadır. Aynı kurallar sağlık konusunda hem sanayi işçilerine, hem çiftçilere, hem devlet memurlarına, hem işsizlere yani nüfusun her kesimine uygulanmaktadır. Yalnızca sağlık bakımı açısından değil, farklı nüfus kesimleri büyük ölçüde aynı tıbbi hizmetlerden de faydalanmaktadır.

Diğer bir deyişle, aynı hastanede tedavi edilmektedirler ve aynı doktor ve dişçilere gitmektedirler. Özel tıp sektörü ise son derece küçüktür; ve rekabet etmesine izin verilmemektedir.

Çocuklar için verilen aylıklar aracılığıyla çocuklu ailelere eşit şekilde ekonomik yardım sağlanmaktadır.

Konut kredilerine uygulanan sübvansiyonlu faiz oranları aracılığıyla İsveç'te neredeyse herkese konut kredisi sağlanmaktadır.

Sosyal hizmetler alanına gelince, bu hizmetler hiç kuşkusuz nüfusun tüm kesimleri için verilmektedir ve bu kesimler tarafından kullanılmaktadır. Küçük çocukların anne ve babalarının neredeyse tümünün çalıştığı bir toplumda okul öncesi çağıdaki çocukların günlük bakım hizmeti çok önemli bir unsurdur. Kamu kuruluşları tarafından sunulan çocuk bakımı hizmeti küçük çocukları olan tüm çalışanların yararlandığı bir sosyal hizmettir.

Yaşlı ve sakatların sosyal hizmetlerinde de aynı durum gözlenmektedir. Herkese uygulanan bu sosyal refah politikası, İsveç'in sosyolojik ve siyasi mirasının önemli bir parçasıdır. Kamu bütçesini ve vergi ödeyenleri etkilemesine rağmen, bu politikaya hiçbir şekilde itiraz edilmemektedir. Toplam sosyal harcamalar GSMH'nin yaklaşık % 30'u kadardır. Dışardan bakıldığında bu politikanın hemen hemen tüm siyasi partiler tarafından savunulduğu sanılmaktadır. Günümüzde siyasi partilerin üzerinde çok tartıştığı bir konu, sosyal ve tıp hizmetleridir. Bu hizmetlerinin direkt ve kendi personelinin kullanan kamu mercilerinin tekeli şeklinde teşkilatlandırılması gerektiğini öne sürenler olduğu gibi, halka herhangi bir sigorta sistemiyle mali destekte bulunarak bu hizmetlerin özel veya yarı-özel bir sektör tarafından sunulmasının daha etkin veya iyi olabileceğini savunanlar da vardır. Bu tartışma yoğun olarak devam etmektedir ancak genelleştirilmiş sosyal refah kavramı ile hiçbir ilgisi yoktur.

Bu politikanın ideolojik temelinde, herkesin yararlandığı temel güvenlikten nüfusun güçsüz kesimlerinin yoksun kalmaması düşüncesi yatmaktadır. Sosyal ve tıp hizmetlerinin bütün sosyal sınıflar tarafından kullanılması, bu hizmetler için bir tür kalite kontrol mekanizması rolünü görmektedir.

Söz bu noktaya gelmişken, biraz da sosyal refah politikamızın karşılaştığı ve gelecek yıllarda maruz kalacağı sorunları ele almak istiyorum.

Önce, toplumun değişen aile ve çalışma yapısının üstesinden gelmek için gerekli olan adaptasyondan bahsetmek istiyorum. Daha önce size günümüzde kadınların artık erkekler kadar çalıştığını söylemiştim. Bu durum son yıllarda aile ve çalışma sorumluluklarını kolaylaştırmak amacıyla bazı tedbirler alınmasına yol açmıştır. En önemli değişiklik, ailelerin, küçük çocuklarını gündüz bakım için bırakabilecekleri kamu kurumlarının artırılması olmuştur. Bu artışa rağmen,

bu gibi yerlerin eksikliği 25 yıldır siyasi partilerin gündeminde yer almaktadır ve talep hala karşılanamamaktadır. Eskiden sorunun personel eksikliğinden kaynaklandığı zannedilmekteydi. Küçük çocuklu ailelerin işini kolaylaştırmak amacıyla alınan diğer bir tedbir ise çocuğun doğumunda ana-babadan birine, artık 15 ay olan bir süre için ücretli izin vermek olmuştur. Bu sigorta çocuk hastalanıp evde yatması gerektiğinde ana-babadan birine işinden izin alıp çocuğunun yanında kalma imkanını getirmiştir. Kadınların erkekler gibi çalışarak bir gelire sahip olmaları karşısında, dul kalan kadınlara aylık bağlanmaması kadınların da erkekler kadar iş hayatına atılmalarını sağlamıştır. Bu yıldan itibaren dullara aylık bağlama sistemi kaldırılmıştır. Bunun yerine ana-babasından birini kaybeden çocuklara aylık bağlanmakta, bir yıl için, hayatta kalan eşe de aylık bağlanmaktadır. Bu örnekler sanırım, sosyal refah sistemimizi değişen aile yapısına nasıl adapte edebildiğimizi göstermektedir ve bununla gurur duyuyoruz.

Bununla birlikte adaptasyonun henüz başarısız olduğu alanlar da mevcuttur. Bu alanlardan biri yaşlılarla ilgilidir. Yaşlıların genel ekonomik durumu sosyal bir sorun teşkil etmemektedir. Emekliye ayrıldıkları 65 yaşından itibaren, 10-15 yıl boyunca emekli aylıkları ile oldukça rahat bir yaşam sürdürmektedirler. Ancak, er veya geç fiziksel kapasitelerini ve sağlıklarını yitirdikleri anda günlük yaşamlarını sürdürebilmek için değişik sağlık hizmetlerine ihtiyaçları olmakta ve başkalarına bağımlı kalmaktadırlar. Bu durumda evlerinde veya bazı kurumlarda sosyal ve tıbbi yardım görebilmektedirler. Ancak, bu sistemin çok iyi işlediği söylenemez. Bunun nedenlerinden biri sosyal ve sağlık sektöründeki insan gücü eksikliğidir. Bu son derece önemli bir sorun haline gelmiştir. Bir diğeri ise huzur evlerinin eksikliğidir. Bu nedenle, yaşlılar, hastanelerin gelişmiş ve pahalı bakımına ihtiyaç duymadıkları bir durumda, bu yerlerde uzun süre kalmaktadırlar veya kendilerine bakamazken evlerinde oturmak zorunda kalıyorlar. Sorun, belli bir ölçüde, belediyeler ve hükümetler arasındaki görev dağılımından ileri gelmektedir. Sosyal hizmetler belediyelerin sorumluluğu altındadır; oysa sağlık hizmetleri hükümetlerin sorumluluğundadır. Yaşlıların ihtiyaçları çoğu kez hem sosyal, hem de sağlık hizmeti olabilmektedir ve yetkililer yükü birbirleri üzerine atmaya çalışmaktadır.

Bu sorunlara henüz bir çözüm bulunamamıştır. Sistemde yapılacak düzeltmeler 80 yaşından büyük ve ileri tarihlerde 90 yaşından büyüklerin artan sayısına ayak uydurmak zorunda kalacaktır.

Sizlere daha önce İsveç'in başlıca sorunlarından birinin insan gücü eksikliği olduğunu söylemiştim. Bu eksiklik yalnızca sosyal refah sektöründe sorun çıkarmamaktadır; ayrıca ülkenin ekonomik büyümesini ve sosyal refahımızı daha da geliştirme imkanlarımızı olumsuz şekilde etkilemektedir. Gelir kaybını telafi etmek yerine insanları çalışma hayatına kazandırmak amacıyla alınan sosyal güvenlik önlemlerinin önemine öncelik veren bir strateji oluşturulmuştur. Bu felse-

fe, sosyal güvenliğin tüm alanlarında vurgulanmaktadır. İşsizlik sorununda bütün çabalar, eğitim ve insanları yeniden işe kavuşturma önlemleri üzerinde yoğunlaştırılmıştır. Biraz önce küçük çocukların yetiştirilmesinde ana-babalara uygulanan sigortadan söz etmiştim. Emek piyasasında, emeklilik öncesi alınan emeklilik aylığı imkanı kaldırılmaktadır. Bazı kişiler emeklilik yaşını artırma veya emeklilik yaşından sonra çalışanlara teşvik sağlanması konularını dile getirmektedir.

Mevcut sistem, hastalık halinde gelir kaybını telafi etmek için sağlanmış olanakların nasıl kullanıldığının kontrol edilmemesi ve işçilerin işe gelmeyişi önleyecek iş ortamını düzeltici unsurların eksikliğinden dolayı suistimal edilmektedir. Tedavisi uzun sürenlerin iş hayatına kazandırılmaları imkanını artırmak için sosyal sigorta kurumlarının daha etkin rehabilitasyon önlemleri almaları gerekmektedir. Ayrıca, gelir kaybını telafi etmek amacıyla, fonların hastalıkları iyileştirme süresini hızlandırmak için de kullanılmasını öngören önlemlerin alınması beklenmektedir.

SOSYAL GÜVENLİK VE REFAH POLİTİKALARI: TÜRK PERSPEKTİFİ

Prof.Dr.ALI GÜZEL
(Marmara Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler
Fakültesi Öğretim Üyesi)

I. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMININ ANLAMI VE İŞLEVİ

Sosyal güvenlik ve refah politikaları konusundaki perspektifleri, anılan kavramların işlevleri ışığında değerlendirmek uygun bir yöntem olacaktır. Evrensel doğruluk kazanmış ve çağdaş uygarlığın ortak değerleri arasında yer almış kimi ilkelerin, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı tarafından düzenlenen "Güncel Konularda Türk - İsveç Perspektifleri" konulu uluslararası bir konferans çerçevesinde tartışılması, iki ülkeyi eşit planda karşılaştırma gücüne karşın, etkileşim ve alınabilecek dersler açısından yararlı olacaktır.

1. Sosyal Güvenlik Kavramı

Sosyal güvenlik, sosyal refah hizmetlerini kapsayacak nitelikte üst bir kavramdır. **Sosyal güvenliği** bir araç, **sosyal refahı** ise ulaşılabilecek bir hedef biçiminde değerlendirme olanağı da vardır. Her ikisinin ortak yönü, toplum içinde yaşayan ve sosyo-ekonomik konumları nedeniyle, sosyal korumaya gereksinimi olan bireylere, gereksinimlerini karşılayacak ekonomik güvence sağlamak ve hizmet sunmaktır.

Kavramlar arasındaki ayırım güçlüğünün kökeninde bu olgu yer almaktadır. Kuramsal plandaki bu güçlüğe karşın, ulusal pratik ve hukuk sistemleri ayırımı kimi esaslara bağlanmış bulunmaktadır. Bu esaslar, her ülkenin kültür değerlerine, ekonomik ve sosyal yapısına göre farklı olacaktır. Bu nedenle, sistemleri başka ülkelerden aynen aktarmak, başarısızlıkla sonuçlanır. Bununla birlikte, genel ilke ve eğilimler açısından kimi benzerlikler saptanabilir ve bunlardan esinlenilebilir.

Evrensel bir ilke ve çağdaş uygarlığın simgesi haline dönüşen **sosyal güvenlik**, bireyin karşılaşacağı ve yaşamı için tehlike oluşturan, **sosyal risklere** karşı bir güvence arayışının ürünüdür. Bu arayış insanlık tarihi ile özdeşdir. Sosyal güvenlik kavramı, sosyal güvenlik politikalarını ve sosyal güvenlik sistemlerini kapsamına alır. Politika, sosyal korumanın amaç ve hedefini; sistem ise, hem amaçları, hem de bu amaçlara ulaşmak için oluşturulan özgün hukuksal teknikleri kapsar.

Sosyal güvenlik politikalarının temelini, sosyal risklerin bireyler üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırma çabaları oluşturur. Bu yönüyle ulusal sosyal politikaların birer parçası konumundadır. Şu halde, sosyal güvenlik politika ve sistemlerinin varlık nedenini **sosyal risk** kavramı belirler (bkz. **Dupeyroux Jean Jacques**, *Droit de la Sécurité Sociale*, Paris, 1986, 20 vd; **Bertrand D.**, *La Protection Sociale*, PUF, Paris, 1987, s. 3vd.)

Toplum içinde yaşayan bireyin karşılaşacağı risklerin sayısı oldukça fazladır. Bu nedenle, kavramın sınırlarını çizmek ve sosyal güvenlik politikalarının kapsamını belirlemek pek kolay görünmemektedir. Bu konuda Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 1952 tarih ve 102 sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin" 102 sayılı Sözleşmesi, tüm dünya ülkelerine model oluşturacak değerdedir. Gerçekten, ulusal sosyal güvenlik sistemleri, belirtilen bu normlar ışığında incelenmektedir.

Aynı durum, Avrupa Topluluğu normları için de söz konusudur. Anılan sözleşme, ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin kendilerine karşı güvence oluşturacağı riskleri şöyle belirlenmiştir: Hastalık (parasal yardım), hastalık (tıbbi yardım), iş kazası ve meslek hastalığı, analık, sakatlık, yaşlılık, ölüm, aile yükleri ve işsizlik.

Sayılan risklerin bir bölümü, yaşamını emek geliriyle sağlayanların bu geliri elde etmesini önler; bu gelir kaybını gidermek için bireye başka kaynaklardan mali destek sağlanmalıdır. Aksi halde, bireyin ve ailesinin yoksulluğa düşmesi kaçınılmazdır. Risklerin bir bölümü ise, bireyin olağan giderlerini artırıcı bir sonuç doğurur (bkz. **Güzel Ali / Okur Ali Rıza**, Sosyal Güvenlik Hukuku, İst., 1988, 2vd; **Tunçomağ Kenan**, Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, İst., 1988, 1 vd; **Tuncay Can.**, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, İst., 1988, 7 vd; **Dupeyroux**, 23).

Şu halde, tüm risklerin, bireylerin ekonomik güvencelerini ve hatta yaşamlarını (hastalık, kaza v.b.) tehlikeye sokma gibi ortak bir sonucu bulunmaktadır. Ekonomik ve toplumsal gelişmeler, sosyal güvenliğin önleyici amacını da ön plana çıkarmıştır. Tüm bu yönleriyle sosyal güvenlik, **"bir ülke halkının bugününü ve yarınını güven altına almayı amaçlayan, birbiriyle uyumlu kurumlar bütünü olarak"** karşımıza çıkmaktadır (Talas, Cahit), Sosyal Ekonomi, Ankara 1983, 527).

Sosyal refah hizmetleri ise, bireylerin birbiriyle ve çevresi ile uyum sağlamasını kolaylaştırmak amacını taşıyan örgütlü çalışmaları ifade eder. Bu amaç, birey, grup ve topluluklara gereksinimlerini karşılamada ve toplum yapısındaki değişimlere uyum sorunlarını çözmede yardımcı olmaya yönelik yöntemlerle gerçekleştirilir (bkz. **W.Friedlander**, Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler, AÜSBF Dergisi, Ocak-Aralık 1968, s.55vd).

2. Sosyal Güvenlik ve Sosyal Refah Hizmetlerinin İşlevi

Sosyal güvenlik politikaları, bireyleri sosyal risklere karşı koruma çabaları etrafında yoğunlaşıyorsa, görünürdeki amaç, **bireye ekonomik güvence sağlamaktır**, fakat bu güvence, özde herkese kişiliğini geliştirme, özgürlüğüne kavuşma olanağını vermekte, onun refah ve mutluluğunu hedeflemektedir. Bu yönüyle, temel insan hak ve özgürlüklerinin boş kalıplar düzeyinde kalmasını önler.

Sosyal adalet ve sosyal devlet ilkelerine içerik kazandırır ve onları bireyler açısından da anlamlı kılar. Çağdaş toplumların sosyal güvenlik üzerinde titremelerinin kökeninde bu gerçek yatar. Bu olgu, sosyal güvenliğin geleceğini de yönlendirir.

"Herkes, toplumun bir bireyi olarak sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Sosyal güvenlik, bireyin onuru, kişiliğinin geliştirilmesi için kaçınılmaz ekonomik sosyal ve kültürel hakların tatmin edilmesi temeline dayanır" diyen İnsan Hakları Evrensel Bildirisinin 22. maddesi, sosyal güvenlik kavramının, belirtilen anlam ve işlevini yansıtmaktadır. 1961 Anayasası, 48. maddesinde;

1982 Anayasası da 60.maddesinde, "**Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliğini sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar**" diyerek Evrensel Bildirinin hükmünü tekrarlamıştır.

Bu esaslar, Türk sosyal güvenlik politikasının bugününü ve yarınını yönlendirecek değerdedir. Perspektifler bu temele oturtulmalıdır. Evrensel doğruluk kazanmış bu ilkeler, çağdaş bir toplumun da ölçütleridir.

Sosyal güvenliğin işlevlerini daha da açıklığa kavuşturmak, toplumsal önemini vurgulamak için 1880, 1929, 1942 ve 1970 tarihlerini bir kez daha anımsatmakta yarar vardır:

1880 ve Bismarck: 1880, Almanya'da ilk sosyal sigorta sisteminin oluşturulduğu tarihi ifade eder. Bu tarihlerde Almanya'nın sanayileşme düzeyi öteki ülkelerin çok üstündedir. Kentlerde sefalet içinde yaşayan işçi sayısında önemli bir artış meydana gelir. 1877'deki ekonomik bunalım, işçilerin yaşam koşullarını daha da ağırlaştırmıştır. Bu toplumsal sorunlara çözüm olarak Bismarck, "**sosyal reform**" başlığıyla bir politika oluşturur. Politikanın temeli, **ulusal gelirin vatandaşlar arasında yeniden dağıtımını devlet eliyle gerçekleştirmektir. Bunun en önemli aracı olarak da sosyal sigorta sistemini temel alır.** Bu model, izleyen yıllarda öteki ülkelere de esin kaynağı olacak ve etkisi günümüze kadar uzanacaktır.

1929 ve Dünya ekonomik bunalımı: Bu bunalım nedeniyle Amerikan ekonomisi büyük sarsıntı geçirmektedir; işsizlik ürkütücü boyutlara ulaşmış, sefaletin izleri derinleşmiştir. Bu koşullarda Başkan seçilen Roosevelt, **Jandarma Devlet** anlayışını terkederek, "**Refah Devleti**" ilkesine sarılır. Bunun aracı olarak da sosyal güvenliğe üstün bir yer tanır. 14 Ağustos 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Yasası, bu politikanın bir ürünüdür. (Dupeyroux, 35; Ayrıca: Igl Gerhard, Le système allemand de protection sociale: Forces et faiblesses, Futuribles, 1985, No.92-93, s. 141 vd).

1942 ve Beveridge: İkinci Dünya Savaşı devam ederken, İngiltere Hükümeti, Beveridge başkanlığındaki bir komisyona, İngiliz sosyal güvenlik sisteminin yeniden düzenlenmesi amacıyla bir rapor hazırlama görevini verir. 1942'de açıklanan bu rapor, tüm dünyada büyük yankı uyandıracak, savaş sonrası sosyal güvenlik ve refah politikalarına yön verecektir. Anılan raporda şu temel saptama yapılır: **yoksulluk, çağdaş bir toplumun yüz karasıdır; ancak kapsamlı ve sistematik bir sosyal güvenlik politikasıyla yoksulluk sorunu çözüme kavuşturulabilir** (bkz. Lynes Tony, Le système anglais de protection sociale, Futuribles, 1985, No.92-93, s.93 vd).

1945 yılından sonra, savaşa katılan ve katılmayan tüm ülkeler, yıkıntıları ve acıları yoketmek için sosyal güvenlik politikalarına ayrıcalıklı bir yer vermişlerdir. Kapsamlı sosyal güvenlik sistemleri bu tarihten sonra uygulamaya konmuş-

tur.

1970'li yılların ortalarında durup geriye baktığımızda, sosyal güvenliğin etkin bir biçimde uygulandığı ülkelerde, bireyler, yarın endişesinden uzaklaşmış, sosyal farklılıklar önemli ölçüde giderilmiştir. Sağlıklı, üretken, yoksulluğun onur kırıcı etkisinden kurtulmuş bireyler ve bunların oluşturduğu çağdaş toplumlar görmekteyiz. Bunun en çarpıcı örneği İsveç'tir.

1970 ve 2000'li yıllara uzanan süreç: Yeni bir ekonomik bunalımın yaşandığı dönemdir. Beraberinde sosyal adaletsizlikleri, yoksulluğu ve insanlar için yarın endişesini getirmektedir. Ekonomik bunalım, sosyal güvenliğin temellerini de sarsmakta, onun tarihsel işlevini yerine getirmesini güçleştirmektedir. Ekonomik bunalımın toplumsal yansımalarına yine ancak sosyal güvenlik aracılığıyla göğüs gerilebilir; toplumsal refahın sağlanması bunu kaçınılmaz kılmaktadır.

Sosyal refah hizmetlerinin de temel hedefi bireydir. Bireylerin insan onuruna yaraşır bir biçimde yaşamlarını sürdürebilecekleri ve ait oldukları toplumun bir üyesi olarak üzerlerine düşen görevleri yerine getirebilecekleri sosyal ortamı yaratma amacını taşır.

Sosyal refah hizmetleri, sosyal devlet ya da sosyal refah devletinin varlık nedenidir. Ülkemizdeki sanayileşme ve hızlı kentleşme süreci, önemli sosyal sorunları beraberinde getirmektedir. Sosyal politikanın ayrılmaz parçası olan sosyal refah hizmetleri, sosyal sorunların çözülmesinde, önlenmesinde, çeşitli nedenlerle toplum dışına itilmiş bireylerin toplumla yeniden bütünleştirilmesinde temel bir işleve sahiptir. Sosyal bir devletin kalkınma stratejisinin ilk amacı, sosyal sorunları azaltmak ve bireyleri, olumsuzlukların etkisinden kurtarmaktır.

Buraya kadar yaptığımız açıklamalar, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin biçim ve öz olarak yaslanacağı temel ilkeleri, ana başlıklarıyla ortaya koymayı amaçlamıştır. Mevcut sistemin değerlendirilmesini kolaylaştırıcı bir işleve üstlenecektir.

II. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN KURUMSAL YAPISI VE KAPSAMI

1. Sosyal Koruma Modeli

Sosyal güvenlik sistemlerinin kökeninde, birbirinde ayrımlı iki düşünce biçimi yatar; ilki, "özel sigorta", öteki ise "kamu yardımı" ilkesine yaslanır. Her ikisi, ayrı sosyal güvenlik modelleri ortaya çıkarır. Böylece, sosyal güvenlik sistemleri, dayandıkları ilkeye koşut olarak, ayrımlı biçimde yapılanacaklardır. Sosyal güvenlik tekniğinin düşün babası ve kurucusu Bismarck, özel sigorta ilkesin-

den yola çıkar, bunun "isteğe bağlı" ögesini ortadan kaldırır ve **zorunlu** sosyal sigorta modelini oluşturur. Çağdaş sosyal güvenlik düşüncesinin öncülerinden Beveridge ise, "**kamu ya da sosyal yardım**" modeline egemen olan **yoksulluk** ögesini terkederek, sosyal korumanın, toplumun tüm bireylerini kapsamasını hedefler.

Ulusal dayanışma ilkesinin egemen olduğu bu modelde devlet, toplumun tüm bireylerine finansman kaynağını ulusal bütçeden ya da vergi gelirlerinden sağlayarak, sosyal güvenlik yardımları yapar ve ücretsiz sağlık hizmetleri sunar. **Evrensel sosyal güvenlik** modeli olarak da adlandırılan bu sistemde, öbüründen ayrılmı olarak, **sosyal yardım** ve **sosyal refah hizmetleri** ayırımı önemini yitirir. Bir tek **sosyal güvenlik** modeli vardır; sosyal koruma tüm boyutlarıyla bu çerçevede sağlanır. İngiltere, İrlanda, Danimarka ve sosyalist ülkelerde bu modelle üstünlük tanınmıştır.

Sosyal sigorta modelinde, sosyal korumanın amaçları olarak, bu korumadan yararlananların mali katkısı ile **sosyal sigorta** tekniğine başvurulur; ulusal bütçeden ayrılan gelir kaynakları ile de **sosyal yardım** ve **sosyal hizmetler** yürütülür. Şu halde bu modelde **sosyal güvenlik**, bir yandan **sosyal sigorta**, öte yandan **sosyal yardım** ve **hizmetlerden** oluşmaktadır. Uygulamada genellikle bu son modele ayrıcalıklı bir yer verilmiştir.

Avrupa Topluluğuna üye ülkelerin çoğunda durum böyle olduğu gibi, Japonya, Latin Amerika, Afrika ve Asya ülkelerinde de bu model geçerlidir. A.B.D., Kanada ve İsviçre gibi ülkelerde ise her iki modelin öğelerinden oluşan karma bir sistem mevcuttur (Ayrıntı için bkz. **André Laurent**, les systèmes de pensions, Futuribles, 1985, 92-93, s.73; **Dumont Jean-Pierre**, Les Systèmes Etrangers de Sécurité Sociale, Paris, 1988, s.13 vd.).

Sosyal sigorta modelinin egemen olduğu sistemlerde, sosyal korumanın kapsamı, genellikle belirli meslek gruplarıyla sınırlı tutulmuştur. Bunun kapsamı dışında tutulanlara, yoksulluk koşuluna bağlı olarak **sosyal yardım** tekniği ile güvence sağlanmaya çaba gösterilmiştir. Belirtilen bu esaslar, sosyal güvenlik sisteminin işlev ve etkinliğine de büyük ölçüde damgasını vuracaktır. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin kurumsal yapısı ve kapsamı özetlenen bu son modele göre biçimlenecektir.

2. Sosyal Sigorta Tekniğine Dayalı Sosyal Koruma Sistemi

Daha önce vurguladığımız gibi, **sosyal sigorta** tekniğine dayalı **Sosyal güvenlik sistemi**, kapsamı açısından belirli meslek gruplarıyla sınırlı kalmış, finansmanı ise sosyal güvenceden yararlananlar ile bunları çalıştıranların ödedikleri **primlerle** sağlanmıştır. Çalışanlar, konumlarına göre ve belirli bir zaman süreci içinde üç ayrı sosyal güvenlik kurumuna bağlanmışlardır.

Özel ve kamu sektöründe bir hizmet sözleşmesine dayanarak çalışan işçiler, Sosyal Sigortalar Kurumuna; Devlet memurları, T.C. Emekli Sandığına ve bağımsız çalışanlar ise Bağ-Kur'a bağlı kılınmışlardır.

a) İşçilerin Sosyal Güvenliği

1945 yılına gelinceye değin, ülkemizde işçilere yönelik genel nitelikli bir sosyal güvenlik sistemine rastlamamaktayız. Osmanlı İmparatorluğu döneminde genel olarak aile, meslek örgütleri ve öteki hayır kurumları sosyal koruma işlevini sürdürmüşlerdir. 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi ve 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi, sadece kömür işçilerini hedef almakta ve çok sınırlı bir koruma öngörmekteydi; gerçek anlamda sosyal güvenceyi sağlayan hukuksal belgeler olarak nitelendirilmezler (Bkz. **Dilik, Sait**, Türkiye'de Sosyal Sigortalar, Ankara, 1972, 10 vd; **Talas Cahit**, Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları, Ankara, 1953, 69 vd).

Cumhuriyetin ilanından önceki Büyük Millet Meclisi Hükümeti döneminde (1921-1923) kalabalık bir işçi kitlesinin çok ağır çalışma koşulları içinde bulunduğu Zonguldak ve Ereğli kömür bölgesinde uygulanmak üzere 1921 yılında 114 ve 121 sayılı yasalar çıkarılmıştır. İlk yasa, üretim sırasında ortaya çıkan ve işletme tarafından terkedilen kömür tozlarının açık arttırmayla satılmasını ve elde edilecek gelirin işçiler yararına kullanmasını; ikincisi ise, hastalanan kazaya uğrayan işçilerin işverence ücretsiz olarak tedavi ettirilmesini, maden ocağı yakınında hastane açılmasını ve doktor bulundurulmasını öngörmekteydi.

Ayrıca, işçiler için **ihtiyat ve teavün sandıkları** kurulması hükme bağlanmıştı (Bkz. **Talas**, İşçi Sigortaları, 75; **Gülmez Mesut**, Türkiye'de Çalışma İlişkileri, 1936 Öncesi, Ankara, 1983, 272 vd.).

1936 tarih ve 3008 sayılı İş Yasasıyla Türkiye'de ilk kez sosyal sigortaların kurulması öngörülmüş ve sosyal güvenliğin, bugün de geçerli kimi temel ilkeleri belirlenmiştir. Dahası, ülkemizde sosyal sigortaların kuruluş ve gelişimi, anılan yasadaki esaslara göre yönelmiştir (**Dilek**, 40; **Talas**, İşçi Sigortaları, 90 vd). Ne var ki, yasanın içerdiği sigorta kolları ile örgütün kurulması için 1945 yılını beklemek gerekmiştir. İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle birlikte, birçok ülkede olduğu gibi, Türkiye'de de yeni ve yoğun bir sosyal atılıma tanık olunur. Çünkü bu savaş, öbür ülkeler gibi Türkiye'nin de ekonomisini sarsmış, insanların yaşam düzeylerinde önemli gerilemeler ortaya çıkmıştır. 1945 yılında Çalışma Bakanlığı kurulmuş, aynı yıl "iş kazalarıyla meslek hastalıkları ve analık sigortaları" yasası yürürlüğe sokulmuş; buna koşut olarak, 16 Temmuz 1945 tarihinde 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Yasası kabul edilmiştir.

Öte yandan, ikinci aşama olarak 1949 yılında ihtiyarlık sigortası kabul edilmiş, 1950'de yürürlüğe giren bu yasa 1957 yılına kadar uygulanmıştır. Daha sonra, 4 Şubat 1957 günlü 6900 sayılı yasayla Maluliyet, ihtiyarlık ve ölüm sigortaları bir arada düzenlenmiştir. Aynı gelişme, 1950 yılında analık ve hastalık sigortaları için de söz konusudur (**Tunçomağ**, 46 vd; **Güzel/Okur**, 40).

1961 Anayasası ile sosyal güvenlik hakkına anayasal bir nitelik kazandırılmış;

çağdaş gelişmelere uygun bir hükme yer verilmiştir. Anayasanın 48.maddesine göre, "**Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak Devletin ödevlerindendir**".

Bu maddenin gerekçesi ise şöyledir: "**Sosyal güvenlikle ilgili hükümler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde olduğu gibi yeni anayasalarda da yer almaktadır. Sosyal Devlet mefhumunun tabii neticelerinden olan bu madde hükmünün dahi, ancak 53. maddedeki sınırlar içinde uygulanacağını belirtmek yerinde olur**". Böylece, 1961 Anayasası, sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak sosyal güvenliği, toplumun tüm bireyleri için temel bir hak olarak benimsemiş olmaktadır.

17.7.1964 tarihinde kabul edilen ve 1.3.1965 tarihinde yürürlüğe giren 506 sayılı Yasa, sosyal sigortalarla ilgili ve o güne kadar kabul edilmiş birçok yasayı bir araya getirmiştir. Bu yasa, iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık ve ölüm sigortalarını düzenlemekte; söz konusu risklerle karşılaşan sigortalı ve bunların aile bireylerine sağlık hizmetleri sunmakta, geçici ya da sürekli işgöremezlik geliri ile sakatlık, yaşlılık veya ölüm aylığı bağlamaktadır.

Yasanın kişiler açısından kapsamı, kural olarak, hizmet sözleşmesi ölçütü çerçevesinde bağımlı çalışanlarla sınırlı tutulmuş olmakla birlikte, sonradan yapılan değişikliklerle bu ölçüte uymayan bazı gruplar da kapsama alınmıştır. 1983 yılında kabul edilen 2925 sayılı yasa süresiz tarım işçilerini de isteğe bağlı sigortalı olarak sosyal güvenceye kavuşturmuştur.

b) Memurların sosyal güvenliği

Memurların sosyal güvenliğini sağlamak üzere, 1930 yılında "Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu" çıkarılmıştır. Önceki yıllarda da dar kapsamlı kimi emeklilik yasaları kabul edilmişti (Ayrıntı için bkz. **Tuncay**, 41 vd). İşte, memurların sosyal güvenliğini sağlamak için değişik tarihlerde çıkarılmış tüm bu yasalar, 8.6.1949 tarih ve 5434 sayılı "T.C.Emekli Sandığı Kanunu" içinde birleştirilmiştir. Emekli Sandığı, iştirakçilerine sadece **emekli, malullük** (adi, vazife ve harp malullüğü), iştirakçinin ölümü halinde ise **dul ve yetim** aylığı bağlamaktadır. Kendilerine aylık bağlanmış olanların yararlandıkları sağlık yardımı da Emekli Sandığı tarafından karşılanmaktadır. Buna karşılık, 657 sayılı Devlet Memurları Yasası kapsamına giren ve Emekli Sandığı iştirakçisi durumundaki devlet memurlarına bu Sandık tarafından herhangi bir yardım yapılmaz. Bunların sağlık yardımı, çalıştıkları kamu kuruluşu tarafından yapılır (Ayrıntı için bkz. **Güzel / Okur**, 368 vd). Belirtilen yönleriyle, Emekli Sandığının gerçek anlamda sosyal güvence sağlayan bir kurum özelliği taşımadığı ortaya çıkmaktadır.

tim ve sendikalar arasındaki ilişki gittikçe bozuldu.

Sonuç

İsveç'teki sanayi ilişkileri üç aşamadan geçti. Birinci aşama sendika hareketinin başladığı 1890'lardan 1930'lu yılların ortalarına kadar sürdü. Bu dönem işçi hareketinin oluşum dönemidir. Sermaye ve emek arasındaki ilişki kötüydü ve anlaşmazlıklar çok yaygındı. Hükümet ya pasif davranıyordu ya da sermaye sahiplerini destekliyordu.

İkinci aşama 1930'lu yılların ortalarından 1970'li yılların başlarına kadar, 44 yıllık sosyal demokrat hükümet dönemi boyunca sürdü. Bu dönemde İsveç Modeli düşük düzeyli endüstriyel çatışma, "dayanışma" ücreti politikası, faal bir işgücü politikası ve emek ile işyeri yönetiminin işbirliği gibi gelişmelere tanık olundu. Sürekli ekonomik büyümeye dayalı bir ekonomik politika, sendikaların ücretle ilgili birçok sorununu çözdü ve çok az iş anlaşmazlığın yaşandığı olumlu bir emek - yönetim ilişkileri modeli oluştu.

Üçüncü aşama 1970'li yıllarda ortaya çıktı. Daha radikal sendika istekleri, 1976 yılında sosyalist olmayan bir hükümetin seçilmesi, ciddi ekonomik sorunlar ve işveren tarafında uygulanan sert strateji önemli gelişmelerdir. 1980 yılında patlak veren anlaşmazlık yeni gelişmelerin habercisiydi. Sert bir çatışmadan sonra ücretliler fonları kuruldu, ancak bu, sendikaların zaferi olarak görülüyordu. Ücretliler fonu sistemi işçi hareketi için siyasi bir yük haline geldi; İsveç'in ekonomik sisteminde de temelli bir değişiklik sağlamadı. İşverenler ellerinden geldiğince durumdan istifade etmeye çalıştı. Başlıca hedefleri İsveç'in yerleşik düzenini değiştirmek ve serbest piyasanın işlerlik kazanmasına imkan vermektir. Toplu sözleşme yapılarının parçalanması, daha esnek çalışma saatleri, kâr paylaşımı ve başarıya göre ücret verme sistemleri işveren kurumlarının girişimleri arasındadır.

1980'li yıllarda yeni bir toplu sözleşme yapısı ortaya çıktı. 1960 ve 1970'li yıllarda egemen olan merkezi toplu sözleşme yapısının yerine daha parçalanmış bir yapı getirildi. Bu gelişme belirttiğim gibi, sendika ve bazı işveren örgütlerinin isteklerine karşı, Makina İmalat İşverenleri Konfederasyonu tarafından başlatıldı. 1983 ve 1984 yıllarında sanayi bazında bir toplu sözleşme düzeni getirileceği zannedilmekteydi. Ancak 1986, 1988 ve 1989 yıllarında merkezi sisteme dönüş görülmektedir. Ne yazık ki işverenler, ortak ücret politikası izleyemedi ve hükümet müdahale etmek zorunda kaldı. Yıllardır TCO ve SAF'nin İsveç modelini değiştirmeğe çalışmasının devlet müdahalesiyle ücret belirleme politikasına yol açacağı söylenmiştir. Ve şimdi sonucunu görüyoruz.

1980'li yıllarda meydana gelen iş anlaşmazlıkları daha önceki yıllara oranla

daha fazla olmuştur. Artık yalnızca mavi yakalılar değil, beyaz yakalıların sendikaları da işe karışmaktadır. Önemli anlaşmazlıklarda yer alan gruplar, hükümetin endüstriyel ilişkilerde yeni bir rol üstlenmesine neden olmuştur. Ancak bugüne kadar hükümet temel endüstriyel ilişkileri değiştirmeye veya müdahale etmeye kalkışmamıştır. Bu tür anlaşmazlıklarda tam sorumluluk hâlâ sendikalar ve işverenlerdedir.

İsveç Modeli hala yaşıyor mu? 1980 yılındaki büyük anlaşmazlık ve tartışmadan sonra, bu soru üzerinde çok düşünülmüştür.

Sendikalar ve işverenler arasındaki temel değerler hâlâ devam etmektedir: verimliliği arttırmada ve üretimi geliştirmede ortak çıkarlar olduğu kabul edilmektedir; endüstriyel barış için sorumluluk hem sendikalara, hem işverenlere aittir. Hükümet hâlâ bir emek piyasası politikası sorumluluğunu sürdürmektedir. Tam istihdamı korumak en üst önceliklerden biri olmağa devam etmektedir. Bütün taraflar iyi ücret ve iş güvenliği için yapısal değişikliklerin ve teknik gelişmelerin gerekli olduğu konusunda görüş birliğindedir.

Endüstriyel ilişkilerin yeni unsurları arasında "beyaz yakalı" çalışanların artan rolü ve hizmet sektöründeki gelişmeler dikkati çekmektedir.

Artık mavi yakalıların sendikaları, işçi hareketinin tek sözcüsü değildir. Birden fazla sendika grubu bulunması endüstriyel sistemi daha karmaşık hale sokmuştur. İsveç modeli, enflasyonist ücretler ve tam istihdam arasındaki çatışmaya çözüm bulabilmiş değildir. 1984 yılında aşağı yukarı tam istihdamın sağlanmasından beri, ücret mekanizması ücret sapmalarını kontrol edemediğini göstermiştir. Bu yetersizlik İsveç Modeli için bir tehlike işaretidir.

Ekonomik bunalım devam eder ve 1990'lı yıllarda sosyalist olmayan bir hükümet iktidara gelirse, İsveç'te var olan emek-yönetim ilişkileri daha çok bir "Kara Avrupası" sistemi yönünde ilerleyecektir. Bu durum toplu sözleşmelere parçalanmış bir yapı, daha fazla hükümet müdahalesi ve sendikalarda güç kaybına yol açacaktır. Diğer bir olasılık ise İsveç Modelinin devam edip gelişmesidir.

Bugün İsveç ekonomisindeki sorunlar, ücret sapmasından ve sendikaların yaptığı ücret anlaşmalarını etkisizleştiren yüksek enflasyondan kaynaklanmaktadır. Gerçek ücretlerin iyileştirilmesi ve fiyat artışları ile ücret sapmalarının önlenmesi için önlemler alınması çalışanların çıkarına olacaktır.

Sendikaların ücret oluşumu ve ücret artışlarında ekonomik durumu göz ardı etmeyen bir siyaset gütmeleri yararlı olur. İsveç Modelinin eski durumuna getirilmesi için sendikalar kısa vadeli çıkarları için yaptıkları savaşıma son vermeli-dir.

TÜRKİYE'DE SANAYİ İLİŞKİLERİ

Prof. Dr. Toker DERELİ
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi

I. GİRİŞ

1. Bu tebliğde Türkiye'de toplu pazarlığın (collective bargaining) yasal olmaktan çok endüstriyel ilişkilere ve uygulamaya dönük sorunları incelenecektir. Şüphesiz, toplu pazarlığın hukuki sorunları da önemlidir ve bunlar uygulama sorunlarıyla yakından ilgilidir. Ancak endüstriyel ilişkiler sistemimizin dar anlamda hukuki sorunları başka tebliğlerin konusudur ve bunlar literatürde geniş ölçüde incelenmişlerdir.¹

Burada yasa hükümlerine ve yargı kararlarına ancak uygulama sorunlarını etkiledikleri oranda değinilecektir. Konuya girerken toplu pazarlıkla ilgili bir kavram sorununa ve bu incelemenin kapsamına açıklık getirmekte yarar vardır. Kavramsal açıdan toplu pazarlığı hazırlık aşaması, yetki ve çağrı toplu görüşme, (collective bargaining), çıkar uyuşmazlığı (conflict of interest) ve barışçı çözüm aşaması (arbitration - arabuluculuk), toplu iş mücadelesi (grev - strike) ve lokavt (lockout) toplu sözleşmenin imzalanması ve uygulanması, uygulamadan doğan uyuşmazlıkların (disagreement on administrative matters - hak uyuşmazlıklarının) tümünü kapsayan devamlı bir süreç olarak tanımlamaktayız. Bu yaklaşım doğrudur, çünkü taraflar arasındaki pazarlıklar bu aşamaların herbirinde süregelmektedir. Günlük dilde ise, toplu pazarlıkla çoğu kez toplu görüşme (müzakere) aşamasını kastederiz. Bu tebliğde ağırlık noktasını daha çok bu ikinci anlamdaki toplu pazarlığın sorunları oluşturacaktır. Ancak toplu pazarlık

1) Bu sorunlarla ilgili tartışmalar için bakınız: N.Çeki, **İş Hukuku Dersleri**, 8.baskı, İstanbul 1986, ss.271-571; T.Dereli, "Turkey", **International Encyclopedia for labour Law and Industrial Relations**, (ed. R.Blanpain), Kluwer 1982, (Kluwer 1987, 2.ci baskısı hazırlamakta), 302 sayfa; M.Kutal, "Türkiye'de Toplu İş Hukuku ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar" Denizciler Sendikası yayını, 1986, 70 sayfa; Gıda İşveren, **Seminer**, 2821 ve 2822 sayılı Yasaların Uluslararası Normlara Uygunluğu ile Uygulamada Karşılaşılan Aksaklıklar", yıl 18, No.185, Ekim/Kasım 1985, ss. 19-137, Kemal Oğuzman, **Hukuki Yönden İşçi İşveren İlişkileri**, İ.Ü.İşletme Fakültesi Yayını, İstanbul 1984; Seza Reisoğlu, **2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu Şerhi** Ank., 1986, M.Kutal, İktisat ve Maliye Dergisinin çeşitli sayılarında yer alan **Sosyal Hukuk ve Uygulaması** konulu makaleler.

sürecini etkiledikleri oranda hazırlık, grev ve lokavtlar ve uygulama aşamasındaki sorunlar da ele alınacaktır.

2. Tebliğde hem toplu pazarlığı etkileyen ekonomik ve siyasal faktörler, yani makro çevre faktörleri, hem de mikro düzeyde pazarlık strateji ve taktikleri dikkate alınacaktır. Sendikacılığın çeşitli işlevlerini ve bu arada toplu pazarlığı tarafların kendi yapı ve davranışları kadar, hatta bundan daha da önemli olarak çevresel ekonomik ve siyasal faktörlerdeki değişimler belirler. Bu nedenle önce bu dışsal makro gelişmeleri, sonra toplu pazarlığın bizatihi kendi mikro sorunlarını inceleyeceğiz.

3. Belirtmek gerekir ki, 1963'den bu yana Türk sendikacılığının en önemli ve baskın işleri toplu pazarlık olmuştur. Gerçekten çeşitli etkenler sonucunda ve özellikle 1963'de başlayan grev hakkına dayalı toplu sözleşme düzeninde Türk sendikacılığında ideolojik ve siyasal fonksiyonlar, kooperatifçilik, yatırım faaliyetleri, eğitim programları vb. göreceli olarak ikinci planda kalmıştır. Sendikaların toplu pazarlık yoluyla üyelerinin ekonomik ve sosyal durumunu düzeltme çabası kendileri için daima önde gelen amaç olmuştur. Türk sendika yöneticileri de toplu pazarlık uygulamalarında deneyim ve uzmanlık kazanmışlar, yıllar içinde geliştirdikleri taktiklerle bu alanda başarılı olduklarını kanıtlamışlardır. Bu nokta önemlidir, çünkü Türkiye'de toplu pazarlığı sınırlayacak her gelişme ister yasal, ister siyasi ya da ekonomik olsun - toplu pazarlığı, dolayısıyla sendikacılığı olumsuz yönde etkilemekte, endüstriyel ilişkilerdeki güç dengelerini sarsmaktadır.

II. TOPLU PAZARLIĞI ETKİLEYEN MAKRO ÇEVRESEL FAKTÖRLER

4. Sendikacılığın ve toplu pazarlığın tüm dünyada ve özellikle gelişmiş Batı ülkelerinde son yıllarda girdiği durgunluk ve hatta gerilme hali çeşitli tartışmalara konu olmaktadır.² Bu duruma yol açan sebepler belli ölçüde Türk sendikaları ve endüstriyel ilişkileri için de geçerli olabilir. Aşağıdaki paragraflarda bu faktörler önce Batı ülkeleri için, sonra da Türkiye bakımından değerlendirilmiştir.

A. Batı'da Sendikaları ve Toplu Pazarlığı Olumsuz Yönde Etkileyen Faktörler

2) Bu konuda örneğin bakınız: "The Future of Industrial Relations" **Industrial Relations**, Vol. 22, No.1 1983; Richard B.Freeman ve James L.Medoff, **What Do Unions Do?** Basic Books inc. 1984, "Labor A.Burnt - Out Case" Time March 18, 1985.

1. İleri Teknolojik Gelişme:

5. Elektronik Endüstrilerinin ve bilgisayarların kaydettiği hızlı gelişmeler otomasyonu hem fabrikalarda imalatı, hem de hizmet sektöründe çok ileri bir aşamaya ulaştırmış, yüksek teknolojiler ise iş gücünün yapı ve kompozisyonunu beden işçilerinin aleyhine geniş ölçüde değiştirmiştir. İş gücünde beden işçileri oranının azalması, fikir işçileri ve hizmet sektörü işçileri oranının artması sendikaları üye sayıları bakımından olumsuz yönde etkilemektedir. Hizmet sektörünü ve beyaz yakalı işçileri örgütlemenin daha güç olduğu bilinen bir gerçektir. Sonuçta işçi sendikalarının pazarlık gücü azalmaktadır.

2. Batı Ülkelerinde ve Özellikle A.B.D. ve İngiltere'de Uygulanan

Friedman - tipi Ekonomi Politikaları

6. Enflasyonu önlemek amacıyla izlenen ve bilimsel savunması Friedman ekolü tarafından yapılan yüksek faiz, sıkı para ve düşük ücret ve sosyal harcamaya politikaları da, haliyle sendikacılık ve özellikle özgür toplu pazarlık karşısında olumsuz bir tavır takınmaktadır. Günümüz dünyasında 1930 ve 40'larda yaygınlaşıp uzun süre etkili olan ve toplu pazarlığa olumlu yaklaşan Keynesian ekolün devrini artık tamamladığı görüşü egemendir. Bu nedenle, 1970'lerin başlarından bu yana başta petrol krizinin uyardığı fiyat artışlarıyla birarada görülen durgunluğa çare bulmak için benimsenen istikrar politikaları, Keynesian politikaların aksine yüksek istihdam ve adil gelir dağılımı amaçlarına ön planda yer vermemektedir. İstikrar politikalarının toplu pazarlık bakımından doğurduğu sonuçlara ve bu konuda değişik yaklaşımlara aşağıda yine değineceğiz.

3. Dış Rekabet

7. Uluslararası ilişkilerde serbest dış ticarete dayalı ekonomi politikası piyasa ekonomisinin ve istikrar programlarının ayrılmaz bir parçası olarak görülmekte, sonuçta sanayileşmiş Batı ülkelerinin mamûlleri ucuz iş gücüne dayanan ülke endüstrilerinin şiddetli rekabetine maruz kalmakta, bu da ileri sanayi ülkelerinde birçok işletmenin kapanmasına, üretimin ve istihdamın daralmasına yol açmaktadır. Buna bağlı olarak da sendikacılık ve toplu pazarlık olumsuz yönde etkilenmektedir. Öyle ki örneğin 1980'li yıllarda ABD'de işçi sendikalarının toplu pazarlıklarda başlıca amaç ve faaliyetleri ücret artışları elde etmekten çok üretim daralmalarına ve işyeri kapatmalarına karşı üyelerinin istihdam güvencesini sağlayan hükümleri kabul ettirmeye yönelik olmuştur.

4. İşsizlik ve Diğer Etkenler

8. Nihayet yukardaki üç sebebe bağlı olarak artış gösteren işsizlik çeşitlerinin, yani teknolojik, konjonktürel ve dış rekabete bağlı işsizlik türlerinin ciddi boyutlara varması, haliyle sendikaların toplu pazarlık gücünü zayıflatma etkisi yapmıştır.

9. Bu dört faktör dışında gerek işletmelerin örgüt yapısındaki değişmelere, gerek sendikaların kendi yapısal sorunlarına ve davranışlarına atfedilebilecek başka birçok sebep vardır; örneğin son on, onbeş yıldır sendikaların örgütlenme çabalarını önlemekte ve onlardan toplu sözleşmelerde ödümler koparmada işverenler ve işletme yöneticileri daha azimli ve başarılı olmuşlardır. Emek piyasasında talep yönünden sendikalaşmış sektördeki istihdam geniş ölçüde azalmıştır ki bu durumu sadece konjonktürel değişmelerle açıklamak olanaksızdır. Öte yandan Batı ülkelerinin çoğunda genç işçiler önceki nesillere göre daha iyi öğrenim görmüşlerdir. Kadınlar ve azınlıklar çoğu ülkede işgücünün büyük bir kısmını oluşturmaktadır. Öğrenim düzeyinin yükselmesi ile kariyer yapılacak çeşitte yeni meslekler artmakta ve bunların mensupları arasında sendikalaşma eğilimi nispeten düşük bulunmaktadır. Öte yandan, sendikalara atfedilebilecek hatalardan da bahsedilmektedir. Sendikalar Batı ülkelerinin çoğunda genç neslin ihtiyaçlarına ve çıkarlarına karşı yeterli bir duyarlılık göstermemişler ve genç işçi kitlelerinde hoşnutsuzluklara neden olmuşlardır. Bunun gibi modası geçmiş bazı örgütsel yapıları ve uygulamaları devam ettirmekte ısrar etmişlerdir. Ayrıca yeni bazı siyasi gerçeklere ve "İlerici-ortanın solu" gelişmelere ise yeni yeni intibak etmeye başlamışlardır. Yine, sendikalar 1970'lerde ortaya çıkan ağır ekonomik sorunlar karşısında hazırlıksız yakalanmışlardır. Ancak, tüm bu olumsuz etkenlere rağmen, sanayileşmiş ülkelerde işçi sendikaları değişen koşullara uyum sağlamaya çalışmakta, karşılaştıkları güçlüklerden çıkış yolları aramakta ve toplumdaki eski itibar ve güçlerini yeniden kurmaya çaba harcamaktadırlar.

5. Devlet Müdahalesi

10. Hemen tüm gelişmiş ülkelerde devletin endüstriyel ilişkilere karışmama ve toplu pazarlıkta tarafların özerkliğini koruma ilkesinin yerini artan oranda bir müdahale politikası almış bulunmaktadır. Müdahale sendikacılığı destekleme anlamında olumlu olabileceği gibi, yasaklama ve sınırlama şeklinde olumsuz bir nitelik de gösterebilir. Sendikaların tanınmasını ve toplu pazarlık hakkını düzenleyen yasal hükümler, haklarla yasaklamaların nispi karışım oranını belirlemek bakımından önemlidir. Gelişmiş ülkelerin çoğunda sendikalar iç işlerine ve faaliyetlerine herhangi bir müdahale olmaksızın ya da sınırlı bir müdahale ile gelişme sağlayabilmişlerdir. Ancak yasa çoğu kez sendikalar arasında bir tercih yapılmasına imkan vermiştir, örneğin yalnızca belirli temsil gücüne sahip sendika-

lara destek sağlama (yetkili sayma) gibi. Böylece dolaylı olarak sendikaların hem güçlenmesi, hem de denetlenmesi sağlanmaktadır.³ Sendikaların temsil gücünün "büyüklük, faaliyetler vb. kriterlere göre" kendi dışlarındaki organlar tarafından belirlendiği çoğu Kıta Avrupası ülkelerinde durum böyledir. Bilindiği gibi ILO da toplu pazarlık yetkisinin "çoğunluk" şartına bağlanmasını doğal karşılamaktadır.⁴ Türkiye'deki yetkiyi elde etmenin ilk koşulu olan % 10 barajı ise bu doğrultuda biraz daha ileri gitmiş ve bilindiği gibi ülkemiz açısından tartışmalı bir konunun doğmasına yol açmıştır.

11. Son on, onbeş yıl içinde gelişmiş ülkelerin çoğunda devletin endüstriyel ilişkilere müdahalesi eskiye oranla artmıştır. Gerçekte, piyasa ekonomisine dayanmayı savunan ülkelerde bile bu rol devletin sosyal ve ekonomik yönetim sürecine daha doğrudan karışmasına bağlı olarak değişim göstermiştir. Demokratik toplumlarda tek yönlü ve otoriter çözümler uzun bir süre için geçerli olamaz. Ancak kriz dönemlerinde ve kısa süreler için nispeten yumuşak ve esnek yöntemlere dayalı bazı önlemler alınabilir. Batıda yasa yoluyla kısıtlamalara gitmekten genellikle kaçınılmış, devletin sosyal taraflara bağlayıcı nitelikte ücret ve gelirler politikalarını kabul ettirme girişimleri ancak kısa dönemler için geçerli olmuş, bunların yerine "uyum ve rızaya yönelik" çözümlerle istikrar arama eğilimleri geçmiştir.

6. Ekonomik ve Siyasal Değişmelere Uyum

12. Yukarıda belirttiğimiz gibi son onbeş yıl, sendikalar ve toplu pazarlık düzeni için önemli değişmelere tanık bir dönem olmuştur. 1972-73'de fleksibl kambiyo hadlerinin kabulü, teknolojik değişmeler, iki petrol şoku ve bunları izleyen ekonomik durgunluklar, bir zamanlar sadece gelişmiş Batı güçlerinin egemenlik alanı olan dünya piyasalarına üçüncü dünya ülkelerinin de rakip olarak girişi, A.B.D'nin izlediği yüksek faiz politikası ve 1981-1982 resesyonu vb. birçok ülkede endüstriyel ilişkileri önemli ölçüde etkilemiştir. Çeşitli ülkelerde en-

3) G.Cella ve T.Treu, "National Trade Union Movements" **Comparative Labour Law and Industrial Relations**, (ed.R.Blanpain),

4) A.B.D'de çoğunluk şartını yerine getiren sendikaya yetki ve pazarlık ünitesinin tümünü kapsayan bir temsil gücü tanıyan yasal düzenleme bu doğrultuda çok daha güçlü bir etki yapmıştır. Bu ülkede sendika ve toplu pazarlık gelişmiş Batı Avrupa ülkelerindeki duruma kıyasla çok daha ileri derecelerde yasayla özellikle Taft-Hatley ve Landrum-Griffin yasalarıyla belirlenmiş iyi niyetle pazarlık etme yükümlülüğü kavramı Ulusal Çalışma İlişkileri Kurulu (NLRB)'nin ve yargı organının yorumlarıyla genişletilmiştir. Bir bakıma buna benzer etkiler yapma Avusturalya'da federal iş mahkemelerinin yetkileriyle gerçekleştirilmiştir.

düstriyel ilişkilerin bu değişmelere tepkisini ve uyum arayışını, tahlil amacıyla bir doğru üzerinde iki genel kategoriye sokabiliriz. Doğrunun bir ucunda "korporatist"⁵ ya da bazı yazarların tercih ettiği deyimle, "neo-korporatist"⁶ endüstriyel ilişkiler, diğer ucunda ise "piyasa" endüstriyel ilişkiler modeli yer almaktadır.

13. Korporatist bir endüstriyel ilişkiler modeli başlıca tarafların yani işçilerin, işverenlerin, bunların örgütlerinin ve hükümetin temel (consensus) ekonomik ve sosyal politikalarda görüş birliğinde olmaları esasına dayanır. Çıkar gruplarının, kamu politikasının belirlenmesine katılmaları demokratik toplumların bir özelliğidir; bu nedenle yalnızca "danışma" mekanizmalarının varlığı korporatist sistemin mevcudiyeti için yeterli değildir. Korporatizmde taraflar arasında zaman zaman yapılan nitelikte temas ve danışmalardan daha fazlası, devamlı ve temel nitelikte ilişki ve etkileşimlerin varlığı söz konusudur. Korporatizm devletin ve her biri belli bir üretici grubunu temsil eden ve üyeleri üzerinde otoriteye sahip bulunan tepe örgütlerinin birlikte ana kamu politikası kararlarına varmaları için kurumsallaştırılmış bir sistemdir. Neo-korporatizmin yasayla düzenlenmesi söz konusu değildir. Çeşitli düzeylerdeki toplu pazarlık ve eğer varsa yönetime katılma mekanizmaları da işlevlerini yerine getirmeye devam ederler. Yapılan danışmaların sonucunda alınan kararlar tüm taraflar için bağlayıcıdır. Tepe örgütlerinin de kararların uygulamasını sağlamak amacıyla üyeleri üzerinde belli bir etki ve otoriteye sahip olmaları gerekir.⁷ Yani bu sistemde işçi ve işveren sendikalarının oldukça merkezi bir yapı içinde tepe örgütlerin -konfederasyonların- direktif ve denetimlerine uymaları söz konusudur.

Yine bunun gibi, sendikalı işçi oranının yüksek olması böyle bir sistemin işleyişini kolaylaştırır. Bunun gibi, toplu pazarlığın da ulusal ve işkolu düzeyinde merkezileşmiş olması neo-korporatizmin uygulanabilmesini kolaylaştırır. Bu modelin en yaygın şekilleri gelirler politikaları uygulamak amacıyla oluşturulan üçlü kurullar ya da 1975'de İngiltere'de İşçi Partisi hükümeti ile TUC arasında imzalanan Toplumsal Anlaşma gibi düzenlemelerdir.⁸ Bu çeşit düzenlemeler

5) Korporatizm sözcüğünü burada 1924-1943 arasında İtalya'daki Faşist yönetimin benimsediği anlamda kullanmadığımızı belirtmeliyiz. Faşizmdeki anlamında bu sözcükle her sanayi kolunun işveren-işçi gruplarının bir arada örgütlenmesi ve mutlak otoritenin devlette toplanması kastediliyordu.

6) Neo-korporatizmin bu anlamda kullanılışı için, bakınız: Cella ve Treu, op.cit., ss.182 - 183.

7) Colin Crouch, **Class Conflict and the Industrial Relations Crisis**, London: Heinemann, 1977.

8) Mark Thompson ve Hervey A. Juries, **"The Response of Industrial Relations to Economic Change"**, **Industrial Relations in a Decade of Economic Change**, Industrial Relations Research Association Series, 1985, S.395.

sendikaların kamu politikasında önemli roller üstlenmelerini, üyelerinin ekonomik ve istihdam güvenceleri için bazı teminatlar ve çalışanlar yararına da bazı sosyal kamu politikalarının benimsenmesi karşılığında ekonomik güçlerini sınırlandırmalarını içermektedir. İşverenler ise sendikaların aşırı ücret baskısından bir süre için kurtulmakta, ayrıca iş hayatının düzeleceği ve piyasaların genişleyeceği beklentisi içine girmektedirler. Ancak işverenlerin de bu ödünler karşılığında çoğu kez fiyat artışlarını sınırlandırmaları gerekir. Hükümetler bir yandan işçi ve işveren kesimlerinin işbirliği olmaksızın uygulanması zaten güç olacak bir ücret ve fiyat kontrolü mevzuatı çıkarma zorunluğundan kurtulurken, aynı zamanda tam istihdamı ve fiyat istikrarını gerçekleştirmeyi umarlar. Ayrıca işçi sendikaları sistemden dışlanmamış olur, işçilerin sisteme yabancılaşması önlenir. Özellikle kamu kesimi için bu politikaların uygulanması kuşkusuz daha kolaydır.

14. Endüstriyel ilişkiler 'piyasa' modelinde ise, hükümet, işçi ve işveren ilişkileri dahil olmak üzere ekonomik faaliyetlere önemli ölçüde karışmaktan kaçınacaktır. Bu modelde işçilerin toplu pazarlık amacıyla örgütlenme hakları korunur. İşçiler çıkarlarını çoğulcu (plüralist) bir ortamda ekonomik eylem (toplularlık) yoluyla ya da belirli konularda hükümet üzerinde siyasal baskı yaparak geliştirirler. Uyuşmazlık ve iş mücadelesi yasal açıdan kabul edilir, uyuşmazlık çözüm yöntemleri de yasayla düzenlenmiş olabilir; ne var ki toplu görüşmelerin ekonomik sonuçlarını kontrol altından tutmak piyasa modelinde söz konusu olamaz.⁹ Kamu politikasını etkileyecek, yasayla düzenlenmiş organ pek yoktur; mevcut olduğu hallerde de sendikalara bunlarda nadiren bir rol verilir. Bir çıkar grubu ya da bir sosyal sınıf olarak işçiler için yasal korumalar sınırlıdır. Örgütlenmemiş işçiler için tek seçenek siyasi sistem kanalıyla temsil edilmektir. Ekonomik politikalar işçilerin doğrudan katılımı olmaksızın belirlendiği için işçilerin ve işverenlerin sendikalaşma oranının düşük olması, politikaların saptanması bakımından bir engel ya da zaaf olarak görülmez¹⁰.

15. 'Piyasa' modeli toplu pazarlık karşısında 'nötr' tavır takınan hükümetler kadar, toplu pazarlığa "olumlu" ve "olumsuz" yaklaşan hükümetlerin var olduğu politik sistemlerde de söz konusu olabilir. Olumlu yaklaşım halinde resmi politikalar genellikle tam istihdamı vurgular ve iş uyuşmazlıklarının çözümü için çaba harcanmasını öngörür. Nötr yaklaşım da 'piyasa' modelinin mantığına uyar, çünkü politik ve ekonomik sistemin mantığında plüralist özgürlükçü demokrasi, serbest rekabet ve otonom bir ekonomi dünyası egemendir; bu koşullarda serbestçe örgütlenen işçiler işverenlerden pazarlık ve mücadele güçlerinin elverdiği oranda ödün koparmaya çalışabilirler. Liberal ilkeler sade işverenler için değil,

9) Thompson ve Juris, Ibid., s.396.

10) Crouch, op.cit., s.113.

işçiler için de geçerlidir. Öte yandan hükûmetler, işçilerin örgütlenme ve toplu pazarlık eylemlerine karşı olunca mevcut fakat sınırlı düzenlemeleri yasa çıkarak ya da idari tasarruflarla zayıflatma yoluna gidebilirler. İleri teknolojiler dış rekabet ve yüksek bir işsizlik oranı da sendikaların gücünü sınırlayan önemli faktörler olabilirler.

16. Son onbeş yıl içindeki gelişmeleri dikkate alarak ülkeleri bir doğrunun iki ideal ucu arasında ait oldukları yerlere koyarsak, şöyle bir durum ortaya çıkmaktadır: Korporatist bir model halen en fazla Almanya, Fransa, Avustralya ve İsveç'in durumuna uymaktadır. Japonya ve Kanada ise piyasa modelinden korporatizme doğru yer değiştirmektedir.¹¹ Ancak bu sistemlerin gelişme doğrultusu düzgün bir seyir izlememiştir. Örneğin uzun bir süre tepe örgütleri düzeyinde ideal bir işbirliği örneği veren İsveç endüstriyel ilişkileri son zamanlarda korporatist yapıların parçalanmasına yol açabilecek gerilimlerle karşılaşmıştır. Yasalara dayalı katı bir korporatist sisteme sahip yegane ülke olan Brezilya, sendikaları hayli bağlayıcı nitelikteki siyasal sınırlamalardan kurtarma girişimi içindedir. Japon endüstriyel ilişkileri 1970'lerde neo-korporatist sistem için en az elverişli olan, işyeri düzeyine dayalı bir görünüme sahipti. Ancak 1960'larda başlayan ulusal düzeydeki çok taraflı danışma sistemi bir hayli gelişme olanağı bulmuş ve bu sonuç karar merkezlerini işletmelerden ve bu seviyedeki sendikalardan fazla ayırmaksızın başarılmıştır.

Parçalı ve ademi merkeziyetçi bir endüstriyel ilişkiler sistemine sahip Avustralya, Tahkim Komisyonu'nun merkezileşme eğilimlerinden ve yakın işçi-hükümet ilişkilerinden yararlanarak korporatist bir sistemin esaslarını kurmaya çalışmıştır. Fransız hükümetleri işverenleri ve mutedil eğilimli Fransız sendikalarını, sistemin her kademesinde yeni ilişkiler geliştirmek amacıyla teşvik ederek sol sendikaların ve birçok yöneticinin geleneksel uzlaşmaz tutumunu yenmeyi başarmışlardır. İngiltere'de harp sonrası dönemde ekonominin çok çeşitli sorunlarıyla başedebilmek amacıyla korporatist kurum ve yapılar, ücret ve gelirler politikaları oluşturulmuş, işçi ve işverenler bu politika ve planların hepsine katılmışlardır.¹² Ancak Thatcher hükümeti işçilerden ve birçok işverenden gelen muhalefete rağmen bu sistemlerin tümünü kaldırmaya ve danışmaya yer vermemen tek yönlü hükümet eylemlerine ve tamamen piyasa mekanizmasına dayanmaya kararlı görünmüştür.

Toplu pazarlığın ve sendikaların tanınmasının diğer sanayileşmiş ülkelerdeki duruma kıyasla daha kolaylıkla sağlandığı A.B.D'de ise daima piyasa modeli

11) Thompson ve Juris, *op.cit*, s.396

12) A.W.J. Thomson "Trade Unions and Corporate State in Britain"

Industrial and Labor Relations Review, 33, October 1979, ss. 36-54

egemen olmuştur. A.B.D'de devletin ekonomiye müdahalesi çok daha sınırlı kalmıştır ve ne politikacılar ne de çıkar gruplarının kendileri ekonomi politikasının saptanmasında işçilerin ve işverenlerin devamlı bir role sahip olmalarını desteklememişlerdir. Sonuçta, ağırlık noktası işyeri ve işletme düzeyinde toplanan örgütlü toplu pazarlık egemen güç olmuştur. Ne var ki, Reagan hükümeti izlediği Friedman politikalarıyla sendikaları daha da saf dışı bırakmış ve çalışma mevzuatının uygulanmasında gereken özeni göstermemiştir. Bu ekonomik politikalar ve ileri teknolojilerin birleşmesi, sendika hareketini A.B.D. toplumunda çok hassas ve marjinal bir duruma sokmuştur. Buna rağmen, Reagan yönetiminin 'piyasa' modelinde toplu pazarlığa olumsuz değil, 'nötr' bir yaklaşımı olduğu konusunda olanlar vardır.

B. Türkiye'de Sendikacılığı ve Toplu Pazarlığı Olumsuz Etkileyen Çevresel Makro Faktörler

1. İleri Teknolojik Gelişme

17. Yüksek teknolojiler ve özellikle ileri bilgisayar kullanımı memleketimizde de yaygınlaşmakla beraber, bu faktörün sendikacılığımızı ve toplu pazarlık düzenimizi geliştirmiş ülkelerdeki oranda etkiler hale gelmesi herhalde daha bir süre için söz konusu olmayacaktır. Gerçi bilgisayarlar ofis çalışmalarında ve özellikle bankacılıkta endüstri ilişkileri üzerindeki etkilerini göstermeye başlamıştır. Öyle ki, bankalarda işgörenlerin istihdam güvenliği ve dolayısıyla sendikaların üye durumu bakımından belli tehlikeler doğmakta ve bu sektördeki toplu sözleşmelerde daha şimdiden bilgisayar kullanımıyla ilgili bazı hükümlere rastlanmaktadır. Bunun gibi tekstil sektöründeki teknolojik yenilemelerin tedricen robot kullanımı yönünde geliştiği belirtilmektedir. Ancak otomasyonun ve robot kullanımının üretimde insanın yerini alması Türk işgücü bünyesini henüz önemli bir değişime uğratmamıştır.

2. İzlenen Ekonomik İstikrar Politikaları

18. Memkeletimizde bir süredir uygulanan ekonomik istikrar politikaları toplu pazarlığı ve dolayısıyla sendikacılığı olumsuz yönde etkileyen en önemli faktör olarak görünmektedir. Faiz haddini enflasyon oranı üzerinde tutarak, toplam talebi ve para arzını sınırlandırarak vb. yöntemlerle enflasyonu kontrol altında bulundurmaya çalışan Friedman-tipi ekonomi politikaları bir yandan yatırımlar üzerinde olumsuz etkiler yapmakta, dolayısıyla işsizliğe sebep olmakta, öte yandan yatırım kredisinin pahalılaşması sürekli devalüasyon ve istikrar programına

rağmen bütçe açıkları ve yüksek faiz gelirlerinin kamçılacağı talep, enflasyonun devam etmesi sonucunu doğurmaktadır. Ayrıca uluslararası kuruluşların ve özellikle IMF'nin istikrar tedbirlerine bağlı olarak ücretlerin ve sosyal harcamaların da düşük tutulmasını önermesi, Türkiye'de sendikacılığın ve toplu pazarlığın sınırlandırılmasında başka etkenlerden biri olarak ortaya çıkmaktadır.

3. Dış Açılma ve Dış Rekabet

19. Belirtilen Friedman tipi ekonomi politikalarına bağlı olarak dış ticarete liberalizm sanayileşme pahasına teşvik edilmekte, Türk ekonomisinin dışa açılması, döviz girdisinin çoğaltılması vb. amaçlarla sürekli devalüasyonlar yapılmaktadır. İzlenen liberal dış ticaret politikası sonucu hemen her çeşit yabancı mamûl ülkeye ithal edilebilmekte, dolayısıyla birçok sanayi dış malların rekabetine maruz bulunmaktadır. Ülkemizde egemen olan yapısal ve konjonktürel işsizliğin ağırlığı karşısında serbest ithalatın Türk endüstrilerinin daralmasına yol açarak yaratabileceği işsizlik tüm işsizlik hacmi içinde oran olarak herhalde şimdilik düşüktür. Ancak devam ettirildiği takdirde bu politikaların Batı ülkelerindeki çeşitten dış rekabete bağlı bir işsizliği giderek körüklemesi ve sendikaların üye kaybetmelerine yol açarak pazarlık güçlerinin azalmasına sebep olması mümkündür. Bunun toplu pazarlık üzerindeki bazı olumsuz etkileri ise nispeten kısa dönemlerde gözlemlenebilir.

Örneğin, sigara ithalinin serbest olduğu bir ortamda tütün ve sigara üretiminde yapılacak bir grevin etkinliği azalacaktır. Bu gerçek yakın geçmişteki bazı grevlerin ilgili mamûlün ithali ile kırılabileceği tehditlerinde ve fiilen yaşanmış bulunmaktadır.

4. İşsizlik

20. Memleketimizde işsizliğin asıl kökeni, mevcut iş gücünün büyük kısmını masedecek hacimde bir endüstriyel yapının, kapital teçhizatı ve takatının ve yatırım kapasitesinin gerçekleştirilmemiş olmasından kaynaklanan geleneksel anlamdaki yapısal işsizliktir. İkinci olarak, istikrar politikalarına bağlı daralmalardan ileri gelen konjonktürel dalgalanmalar söz konusu olabilir.

Ancak yukarda bahsedildiği gibi, Türkiye'de ileri teknolojilerin ve dış rekabetin uyardığı işsizlik çeşitleri ve bunlara bağlı olarak sendika pazarlık gücünün azalması henüz ciddi boyutlara varmamıştır. Ne var ki, bu doğrultuda emareler vardır ve bunların yakın gelecekte endüstriyel ilişkileri ve toplu pazarlığı olumsuz yönde etkilemesi mümkündür.

5. Siyasal Gelişmeler

21. Türkiye'yi 12 Eylül 1980 ve sonrası siyasal değişmelere sürükleyen faktörler de endüstriyel ilişkiler ve toplu pazarlık düzeni üzerinde olumsuz etkiler yapmıştır. 1970'ler boyunca süregelen ideolojik çatışmalarda Türk sendikalarının büyük kesiminin doğrudan bir rolü olmamışsa da, bazı sendikaların bu çeşit hareketlere karışmış olduğu iddiası ve bu gerekçeyle açılan davalar, sonuçta bu eylemlerle ilişkisi olmamış sendika yöneticilerinin de itibarını zedelemiş ve Türk sendikacılığı ve sendika yöneticileri hakkında kamuoyunda olumsuz izlenimler doğmasına yol açmıştır. Ancak 2821 ve 2822 sayılı yasaların yürürlüğe girişine kadarki geçiş döneminde uygulanan "süresi sona eren toplu sözleşmelerin Yüksek Hakem Kurulunca yeniden yürürlüğe konmasını" öngören geçici sistem böyle bir fevkalade dönem için olumlu gözle değerlendirilmesi gereken bir düzenlemedir. Ne var ki, bu dönemde işçilerin satın alma gücünün önemli ölçüde düşmesine engel olunamadığı gibi, YHK başlangıçta saptadığı bazı ilkeleri her zaman uygulayamamış, toplu sözleşmelerimizde yerleşmiş bazı yönetsel düzenlemeleri kaldırarak sistemimizde bugün de devam eden bir takım huzursuzlukların kaynağı olmuştur.

6. 1982 Anayasasının ve 1983 Yasalarının Etkisi

22. Türkiye'de sendika özgürlüklerinin ve toplu pazarlığın karşısındaki engellerden biri olarak da 1982 Anayasası ve 2821 ve 2822 sayılı yasalar gösterilmektedir. Söz konusu yasaların uluslararası sendika özgürlükleri ve toplu pazarlık özerkliği normlarına uygunluğu ise çeşitli vesilelerle tartışılmış bulunmaktadır. Bu tartışmalar önümüzdeki aylarda da sürecek ve kamuoyunu işgale devam edecektir. Burada endüstriyel ilişkiler sistemimize 1983 yasaları ile getirilen hukuki çerçeveyi (a) 1980 öncesi dönemde karşılaşılan uygulama aksaklıklarını ya da boşlukları gidermeye yönelik biçimsel düzenlemeler, (b) 1980 öncesi döneme kıyasla sendika özgürlüklerini ve toplu pazarlığı kısıtlayıcı nitelikte görülen hükümler ve (c) iki kategori dışında yasa koyucunun, sistemimizin yapısı ve işleyişiyle ilgili yeni tercihlerini yansıtan bazı düzenlemeler olarak üç ana grupta toplayabiliriz.

23. 1983 yasalarındaki birçok düzenleme örneğin sendikaları, örgüt yapıları ve iç işleyişleri bakımından daha demokratik kuruluşlar haline getirmeyi amaçlayan hükümler, üyeliğin yeni esaslara bağlanması, yetki tespitinin ve yetki uyuşmazlıklarının yeniden düzenlenmesi, arabuluculuk mekanizması, grev ve lokavtın ilan ve uygulama tarihlerinin belirgin hale getirilmesi, vb. 1963-1980 döneminin aksaklık ve boşluklarını gidermeye yönelik biçimsel düzenlemelerdir. Bu kategorideki örnekleri daha da çoğaltmak mümkündür. Şüphesiz biçimsel nitelikteki bu düzenlemelerin bir kısmı yeni uygulama sorunlarına yol açtığı

gibi, bazıları sendika-toplu pazarlık grev hak ve özgürlüklerine aykırı oldukları iddiasıyla yeni tartışmalara konu olmuşlardır. Yasaların biçimsel görünmekle beraber eleştirilebilecek bir yönü de, aksama ve boşlukları giderirken fazlaca ayrıntıya yer vermiş olmalarıdır. (Örneğin, her bir aşama için uyulması gerekli kuralların ve sürelerin belirtilmiş olması, bunlara uyulmaması halinde belirli yetki ve hakların düşmesi, vb.) Öyle ki, birçok hüküm ayrı ve bağımsız incelendiğinde sendika özgürlüklerine aykırı bir durum görünmemekle beraber birarada ya da bir bütün olarak ele alındıklarında ortaya özgür toplu pazarlığı güçleştiren ya da zedeleyen bir görünüm çıkabilmektedir.

24. Öte yandan, yeni yasaların bazı boyutları 1963 yasalarına göre açıkça daha kısıtlayıcı niteliktedir. Örneğin, grev lokavt yasaklarına ilave edilen yeni kategoriler banka sektöründe, petrolde, şehir içi taşımacılıkta vb. gibi bu kategoride ve savunulması pek mümkün olmayan sınırlanmalardır. Ayrıca zorunlu tahkime gidilmesini gerektiren hallerin çoğaltılması, özellikle Anayasada da yervrilen grev-lokavt ertelemeleri sonunda anlaşma olmamışsa YHK'na gitmenin zorunlu hale getirilmesi, grev hakkına yer veren bir sistem için önemli bir çelişkidir. Hak uyuşmazlıkları için grev-lokavtı yasaklayıp yargının çözüm mercii kabul edilmesi birçok Batı ülkesindeki duruma paralel olması yönünden makul görülebilirse de, zorunlu tahkimi gerektiren durum ve hallerin genişletilmesi, özgür toplu pazarlığı zedeler niteliktedir. Burada önemli olan nokta, söz konusu sınırlamalara kaynak olan temel hükümlerin 1982 Anayasasında yer almış olmasıdır. Örneğin grev ve lokavtın iyi niyet kurallarına aykırı, toplum zararına ve milli serveti tahrip edecek şekilde kullanılamayacağını ve grev sırasında işçilerin kusur ve kasıt sonucu işyerinde sebep oldukları maddi zararlardan sendikanın sorumlu tutulacağını öngören Anayasa hükmü, toplu pazarlık özgürlüğünü kısıtlamak isteyen yönetimler elinde etkin bir silaha dönüşebilir. Bu anayasal düzenlemeler karşısında sadece yasalarda yapılacak değişimlerin, eleştiri konusu olan bu sorunların çözümüne yardımcı olamayacağı açıktır. Bunun için, gerçekleştirilmesi yasa değişikliğine göre daha güç olan Anayasa değişikliklerine gitmek gerekecektir. Yasalarımızın bu boyutları iki yıldır ILO organlarında tartışılmıştır ve Çalışma Bakanının açıklamalarına göre yasa değişiklikleri gündemdedir.

25. 1983 yasalarında açık bazı tercihlerin de toplu pazarlık düzenimizi etkilediği muhakkaktır. Bu kategoriye örnek olarak, yasa koyucunun sendika sayısındaki aşırılığı azaltmaya yönelik kurallar getirerek sendikaların örgüt yapısında belli bir merkezleşmeyi amaçlamış olmasını gösterebiliriz. Toplu sözleşme yetkisi için ön koşul olarak işkolunda % 10 barajının getirilmesi, federasyonların kaldırılması ve işkolu esasına göre ve Türkiye çapında faaliyette bulunmayı amaçlayan bir sendika örgüt yapısının öngörülmesi, bir işyeri bazında ve meslek temeline göre sendika kurmanın önlenmesi, birden çok sendikaya üyeliğin yasaklanması, check-off'un belirli sendikaya tanınması, kurucu ve yöneticilerde

belirli işçilik sürelerinin aranması, vb. hükümlerin etkisiyle, gerçekten 1980 öncesi 800 ila 1000 civarında olan sendika sayısı günümüzde yaklaşık 100'e indirilmiştir. Yine yasaların belli hükümlerinde ifadesini bulan bir tercih de, toplu görüşme aşamasının hızlandırılmasıdır. Yetki işlemlerine sözleşme bitiminden 120 gün öncesinden başlanabilmesi, müzakere süresinin 60 günle sınırlandırılması vb. bu doğrultudaki tercihin belirgin işaretleridir.

Burada ilginç olan nokta yasa koyucunun işkolu düzeyinde merkezi bir örgüt yapısını amaçlamış olmasına karşın toplu sözleşme düzeyini işyeri ve işyerleri ile sınırlamış olmasıdır. Pratik amaçlarla 'işletme' sözleşmesine yer verilmiş, bu kategori ve işyerleri düzeyinde çok işvereni kapsayan ve yasada düzenlenmemiş olmakla birlikte 'grup sözleşmeleri' adı altında uygulamada ortaya çıkan bir sözleşme türü sayesinde toplu pazarlığın kapsamı genişleme eğilimi göstermiştir. Buna rağmen yasal tercih parçalı ve yerel toplu pazarlık yönünde olmuştur. Bu tercihin temel nedeni siyasal değil, pratiktir; (275 no'lu yasada öngörülen işkolu düzeyinde toplu sözleşme kavramının 17 yıllık uygulamada ve yargı kararlarında açıklığa kavuşamaması ve genellikle kötüye kullanılması karşısında işkolu ismi altında fakat gerçekte ikinci ve mükerrer işyeri sözleşmelerine yolaçma eğiliminin önlenmek istenmesidir.) Ancak ademi merkeziyetçi, parçalı ve yerel nitelikteki bir toplu pazarlık yapısı yukarda incelediğimiz modellerden 'korporatist' modele değil, daha çok 'piyasa' modeline uyar görünmektedir.

26. Şüphesiz 1983 yasalarının yukarda üç kategoride incelediğimiz boyutları çoğu hallerde birbirinden bağımsız da değildirler. Biçimsel düzenlemeler bazen sendika özgürlüklerini kısıtlar nitelik kazanmakta, siyasal gücün belli tercihlerini yansıtan hükümler de (% 10 barajı ile ilgili tartışmalarda görüldüğü gibi) sendika özgürlüklerini zedeler nitelikte görülüp eleştirilmektedir. Ayrıca, dört yıla yakın bir uygulama sonucunda 1983 yasalarının salt biçimsel açıdan yol açtığı sorunlar artık bilinmektedir. Yasal çerçevenin hem uluslararası sendika özgürlüğü normları açısından hem de toplu pazarlıkta tarafları rahatsız eder görünen biçimsel yönleri bakımından değerlendirilip gerçekçi değişiklikleri biran önce yapmakta herhalde yarar vardır. Bunun için mutlaka Anayasa değişiklikleri beklenmemeli, öncelikle yasalarda gerekli düzenlemeler biran önce gerçekleştirilmelidir. Daha sonra yapılabilecek Anayasa değişiklikleri ışığında sistemimizi yeniden gözden geçirmek ise pek zor olmayacaktır.

7. Devlet Müdahalesi ve 'Piyasa' Modeli

27. Türk endüstriyel ilişkiler sistemi Batı ülkeleri için incelediğimiz iki tepki ve uyum modelinden biri olan 'piyasa' modeline benzer özellikler taşımaktadır. 'Korporatizm' veya 'neo-korporatizm' denen ikinci model, koşulları yeterince mevcut olmadığı için ülkemizde uygulanamamıştır. Ancak 1980 öncesinde Ece-

vit yönetimi sırasında Türk-İş'le hükümet arasında kamu kesimi için yapılan 'toplumsal anlaşma' bu alanda bir girişim olarak dikkati çekmiştir. Ne var ki, gerek Ecevit yönetiminin kısa ömürlü oluşu, gerek Türk-İş'in üyeleri üzerinde 'korporatist' modelin gerektirdiği otorite ve güce ve yeterli bir merkezi yapıya sahip bulunmayışı, toplu pazarlık yapısının parçalı ve ademi merkezîyetçi görünümü, danışma ve üst düzeyde yönetime katılma mekanizmalarının olmayışı, vb. sebeplerle bu deneyim etkili olamamış ve kısa sürede ortadan kalkmıştır.

28. 1970'ler boyunca gerek kamu, gerek özel kesimde izlenen endüstriyel ilişkiler politikaları, kısa ömürlü 'toplumsal anlaşma' deneyimi dışında 'piyasa' modeline uygun bir seyir göstermiştir. Bu modelde çözümler plüralist demokrasi-nin rekabet ve oyun kuralları içinde aranmakta ve siyasal gücün toplu pazarlığa yaklaşımı 'olumlu; 'nötr' ya da 'olumsuz' olabilmektedir. 1960'larda ve 1970'le-rin büyük kısmında izlenen politikaların 'piyasa' modelinin zaman zaman 'olum-lu', bazen de en azından 'nötr' kategorisine girdiğini söylemek mümkündür. Her iki on yılda izlenen ekonomik ve sosyal politikalar hem kamu, hem de özel ke-sim için bu modele uygun bir endüstriyel ilişkiler sisteminin gelişmesini teşvik etmiştir. Yasal çerçeve de 'piyasa' modelinin bu 'olumlu' boyutu ile uyumlu bir görünüm taşımış, zaman zaman 'ücret ve gelirler konseyi' çeşidinden bazı öneri-ler gündeme gelmişse de 'korporatist' modelin gerekleri yeterince mevcut olma-dığı için bunların uygulanmaya konması söz konusu olmamıştır.

29. 1960'lar boyunca kamu kesiminin toplu pazarlık politikaları özel kesime göre daha 'olumlu' bir seyir izlemiş, kamu iktisadi teşebbüsleri toplu pazarlıkta oldukça ılımlı bir davranış göstermişlerdir. Endüstriyel ilişkiler sisteminin üçün-cü "düzenleyici" tarafı olan devlet, kamu kurum ve kuruluşlarında ve KİT'lerde işçi sendikalarının karşısına bu kez işveren olarak çıkmakta böylece bir anlamda sistemin iki tarafı aynı kişilikte birleşmektedir. Bu dönemde kamu kesimi toplu pazarlıkta önderlik ederek bir bakıma 'piyasa' modelinin 'olumlu' yönünün be-nimsenmesinde özel kesimi de etkilemiştir: Ne var ki, 1973 petrol şoku, artan maliyetler ve enflasyon, ayrıca KİT'lerin sorunlarının giderek artması sonucu, kamu kesiminin bu olumlu yaklaşımı 1970'lerde değişerek sertleşmeye yüz tut-muş, ancak geçirilen kısa ömürlü bir 'korporatist' deneyim dışında 'piyasa' mo-delinin hiç olmazsa (nötr) kategorisinin sınırları içinde kalınmıştır. Bu dönemde 1963 yasalarının aksayan yönleri belirgin hale gelmiş, ayrıca işçi memur ayrımı kamu kesiminde sendikaları tedirgin eden bir sorun olmuştur.

30. 1980 sonrası dönemde ise endüstriyel ilişkiler politikaları 24 Ocak karar-larıyla 'piyasa' modelinin sonucu, yani 'olumsuz' örneğini vermiş görünmekte-dir. Korporatist modelin, mevcut iktidar ve sendikacılık yapı ve felsefesiyle gerçekleştirilmesi olanağı esasen yoktur. Fakat en azından benzer ekonomik po-litikaları izleyen bazı ülkelerde görüldüğü gibi, 'olumlu' ya da hiç olmazsa 'nötr' boyut tercih edilebilirdi. Böyle yapılmayıp toplu pazarlığa 'olumsuz' açıdan yak-

laşılmış olması bir bakıma izlenen liberal piyasa ekonomisine ve plüralist, rekabete dayalı demokrasiye ters düşmektedir. 1983 yasalarının getirdiği sınırlamalar, bir bakıma 24 Ocak mantığının endüstriyel ilişkiler alanında daha rahat uygulanmasına yardımcı olmuştur. İşçi sendikalarının istediği yasal düzenlemeler gerçekleşse bile, sendikacılığı geniş ölçüde ürkütmüş bulunan siyasal güç ve ekonomi politikaları değişmediği sürece toplu pazarlığı 1980 öncesi dönemdeki gücüyle işletebilmek mümkün olmayacaktır. A.B.D ve İngiltere'de yasalar önemli bir değişikliğe uğramadığı halde kısmen izlenen benzer politikalar sonucu sendikalar güçlerinin nispi de olsa zayıfladığını görmüşlerdir.

31. İzlenen ekonomik ve sosyal politikaların doğal sonucu olarak sendikalarımızın ve özellikle Türk-İş'in hükümetle ilişkileri bozulmuş, 1980'e kadarki dönemde 'partiler - üstü politika' etiketi altında iktidara gelen her siyasal partiyle normal ilişkiler kurabilen Türk-İş bu kez hükümetle ve Çalışma Bakanlığı ile ters düşmüştür. Öyle ki, toplu pazarlıkta birinci planda işçi sendikalarıyla işverenler ve işveren sendikaları arasında varolması doğal olan çıkar çekişmelerinin yerini bu kez işçi sendikalarıyla hükümet arasındaki çekişmeler almış görünmektedir. Hükümetle 'diyalog' kopukluğu sık sık gündeme gelmiştir. Sendika liderlerinin 1980 öncesi AP ve CHP yönetimlerinde uygulanan serbest toplu pazarlık dönemlerine özlem duydukları gözlemlenmiş, işçi hareketinin bu özlemini belki Türk-İş'in "Evet" kampanyası sonucu 6 Eylül referandumunda siyasal arenada da dile getirme eğilimi dikkati çekmiştir.

32. 2821 sayılı yasa ile kamu ve özel kesimlerin sendikalaşma ve toplu pazarlık faaliyetlerinin birbirinden ayrılması eğilimi kuvvetlendirilmiştir. Ancak, özel kesim işverenlerinin büyük kısmı davranışlarıyla 'piyasa' modelinin 'olumsuz' boyutuna uymuşlar, onlar da kamu kesimi ile birlikte sendikaları dışlamak ve toplu pazarlığı zayıflatmak eğilimine girmişlerdir. İşverenlerin Türkiye'deki bu davranışı, yukarıda belirtilen Almanya, İngiltere, Fransa ve Japonya'daki işverenlerin tutumuna ters bir nitelik taşımakta, daha çok Reagan yönetiminde A.B.D. işverenlerinin davranışına uymaktadır. Ne var ki, A.B.D'de güçlü bir toplu pazarlığın devamını sağlayan dinamikler hâlâ ayaktadır. En azından güçlü endüstriyel ilişkiler yasaları değişmemiştir, hâlâ yürürlüktedir. Ayrıca sendika hareketi yaptığı baskı ile NLRB'nin kendisine hasım gördüğü başkanının görevinden alınmasını sağlayabilmiştir.

Öte yandan kamu kesimi personel politikalarının endüstriyel ilişkiler bakımından önemli bir boyutu, 233 sayılı KHK ile uygulamaya konan 'sözleşmeli personel' istihdamı olmuştur. Kamu işgörenlerinin büyükçe bir kesimini sendikacılık ve toplu pazarlık dışında bırakan bu uygulama ile ilgili seminerler düzenlenmiş, konu enine boyuna tartışılmıştır. Bu sebeple biz bu alanın ayrıntılarına girmiyoruz. Ancak, bu uygulama sonucu sendikaların önemli ölçüde üye kaybedeceği kuşkusuzdur. Gerçek niyetin, kamu teşebbüslerin özelleştirme çabalarından bu

işletmeleri 'daha rasyonel ve verimli göstermek olduğu ve özelleştirme işlemini kolaylaştırma amacına dayandığı bilinmektedir. Bu girişim de, 'piyasa' modeli mantığının doğal bir parçasıdır. Özelleştirme girişimleri çeşitli ülkelerde, örneğin İngiltere'de işçileri ve sendikaları geniş ölçüde tedirgin etmiştir. İleri sürülen öneriler arasında biri de bu teşebbüslerin ortaklık paylarının onlarda çalışan işçilere devredilmesi, bir anlamda işçi mülkiyetinde 'özyönetim'e gidilmesidir. Ancak, daha çok korporatist modele uyan bu yaklaşıma memleketimizde yer verilmesi pek olası görülmemektedir.

Memleketimiz uyguladığı modelle belki en fazla, günümüz Brezilya'sına benzetilmektedir. Ancak Brezilya'da, yasalarla korunmuş bir 'korporatist' modelden 'piyasa' modeline geçerken, yeni modelde sendikacılığı gücünden dolayı dışlamak mümkün olmamış, Brezilya endüstriyel ilişkileri piyasa modeli içinde az çok tatmin edici bir uyum sağlayabilmiştir. Benzer bir sonucu Türk endüstriyel ilişkiler sistemi için söyleyebilmek mümkün değildir. Burada sendikacılığımızın yeterli bir güce erişmemiş olması kadar, siyasal iktidarın, kamu kesimi uygulamalarının ve işverenlerimizin tutum ve davranışlarının da payı vardır.

III. TÜRKİYE'DE TOPLU PAZARLIĞIN MİKRO DÜZEYDEKİ SORUNLARI

A. Toplu Pazarlığın Yapısına İlişkin Sorular

33. Yasa gereği işkolu düzeyinde örgütlenmekte olan ve sayısı 1980 dönemine göre çeşitli dolaylı hükümlerle bir hayli azaltılmış bulunan Türk sendikalarının toplu pazarlık faaliyeti, yine yasa gereği işyeri ve işyerleri düzeyinde odaklaşmaktadır. Bu eğilim, çeşitli batı ülkelerdeki toplu pazarlığın ademi merkezileşmesi trendine uymakta, 'piyasa' modelindeki gelişmelere paralel bulunmaktadır. Ancak, 'işletme' kavramını geniş tutarak toplu pazarlığı belirli bir doğrultuda yönlendirmek eğilimi de özellikle kamu kesimi bakımından önemli bir gelişme olarak ortaya çıkmaktadır.¹³ Öte yandan, başta metal ve tekstil işkolları olmak üzere 'grup toplu sözleşmeleri' yönünde bir eğilimin kuvvet kazandığı da dikkat çekmektedir.¹⁴ Bu eğilim -ki, işletme sözleşmesinin (bankalar dışında)

13) İşletme toplu sözleşmesinin 3299 no'lu yasa ile tanım ve kapsamının değiştirilmesi, bu konudaki tüm uygulama sorunlarını halledememiş, aksine yeni sorunların doğuşuna yol açmıştır. Bu konuda şu incelemeye bakınız: M. Ekonomi, "İşletme Toplu Sözleşmeleri ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar" Kamu-İş, Cilt No.1, 1987, ss. 6-21

14) Hukuki açıdan toplu sözleşmelerle ilgili bir inceleme için şu kaynağa bakınız: C. Tuncay "Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Grup Toplu İş Sözleşmesi" Çimento İşveren Dergisi, Ocak 1987 s.7.

daha çok kamu kesimi için söz konusu olmasına karşılık grup sözleşmeleri gö-
reli olarak özel kesim için söz konusudur- elverişli şartlar mevcut olduğu oranda
devam edecek, ancak gerekli ortamı gerçekleştirilmeden işverenlerden gelecek top-
lu pazarlığı merkezileştirme çabaları, işçi-işveren ilişkilerini sertleştirme etkisi
yapacaktır.

34. Endüstriyel ilişkiler politikalarında 'piyasa' modelinin 'olumsuz' boyutu-
nun tercih edilmesi, özel kesime kıyasla kamu kesiminde daha baskın görün-
mektedir. Şüphesiz, hükümet istikrar programını kendi mülkiyet ve yönetimin-
deki kamu teşebbüslerinde daha rahat uygulayabilme durumundadır. Kamu per-
sonel politikalarının 1960'lara ve kısmen de 1970'lere göre sertleşmesinin asıl
nedeni herhalde 'piyasa' modelinin bir hükümet programı olarak kamu işletme-
lerinde daha rahat ve kolay bir uygulama olanağı bulabilmesidir. Bir yandan çe-
şitli kamu birimlerinin ayrı tüzel kişiliğe sahip olsalar bile, yasanın tanımındaki
diğer unsurlar mevcutsa işletme toplu sözleşmesi ile nispeten büyük pazarlık bi-
rimleri oluşturması, diğer yandan kamu işveren sendikalarının yapısı için yasa-
nın getirdiği ayrıcalıktan yararlanılarak az sayıda (halen üç) fakat büyük ve ayrı
iş kollarını birden kavrayan kamu işveren sendikalarının devreye sokulmuş ol-
ması, kamu kesiminde pazarlık gücü dengesini işçi sendikalarının aleyhine boz-
muştur. 1984'de devreye sokulan Kamu Kesimi Toplu Sözleşmeleri Koordinas-
yon Kurulu, esasen önceden tesbit edilmiş sınırlı ücret artışlarıyla 'piyasa' mode-
linin 'olumsuz' boyutunu uyguluyordu. 1986'da Koordinasyon Kurulu yerine ge-
çirilen kamu işveren sendikaları ise farklı iş kollarındaki işletmelerin özellikleri-
ni pek dikkate almadan toplu pazarlıkları önceden belirlenmiş esaslara göre so-
nuçlandırmada ısrarlı olmuşlardır. Ayrıca, sendikalarımızın örgütlenme modeli
açısından hukuki niteliği esasen tartışmalı olan kamu işveren sendikaları toplu
sözleşmelerin sonuçlandırılmasında genellikle son sözü söyleyememekte, birçok
uyuşmazlık yerleşmiş gelenekler doğrultusunda, genellikle Bakan seviyesinde
çözülmektedir. Kamu işveren sendikaları bir bakıma Kamu Koordinasyon Ku-
rulu'nun işlevlerini itirazsız kabul ve tatbik etmişler, bu durum ise ücretlerin fi-
yatlar karşısında 1986 ve 1987'de de aşınmasına ve işçi kesiminde huzursuzluk-
ların devamına neden olmuştur.

35. Grup sözleşmeleri yönündeki isteklerin ise, ağırlık noktası özel kesimde
olmak üzere, daha çok işveren sendikalarından geldiği gözlemlenmiştir. 2822
sayılı yasanın bu işin altında ayrıca düzenlemediği ancak 3.maddedeki "bir top-
lu iş sözleşmesi aynı işkolunda bir veya birden çok işyerini kapsayabilir" fıkra-
sına uygun olarak sözleşmelerin yerel, bölgesel ya da iş kolunda çok sayıda iş-
yeri ve işvereni kapsaması sonucu uygulamada işkolu sözleşmelerinin işlevini
görebilecek bu sözleşme türüne, sistemimizde esasen 1980 öncesi dönemde de
rastlanmaktaydı. Aynı toplu pazarlık yapısına, diğer ülkelerde ve özellikle
A.B.D'de 'çok işvereni kapsayan pazarlık ünitesi' (multi employer units) uygula-
masında yaygın biçimde rastlanmaktadır. Gerçek anlamda işkolu sözleşmesi ise,

kuşkusuz içerik ve kapsam bakımından bundan farklıdır.¹⁵ ancak Anayasamızın 53/3 maddesi gereği "aynı işyerinde aynı dönem için birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz" hükmüne dayanarak bu tip sözleşme türü 1983 sonrası sistemimizde yer almamıştır.¹⁶

36. İşveren sendikaları ve bu arada özellikle Kiplas ve Gıda İşverenleri sendikası yakın geçmişte işkolunda üyeleri işverenlerin iş yerlerindeki çalışma koşullarını standardize edebilmek için muhatapları işçi sendikalarını grup toplu sözleşmeleri yapmak yönünde zorlama eğilimi göstermişlerdir. İşçi sendikalarının bu eğilime tepki göstermesi sonucu zaman zaman huzursuzluklar başgöstermiş ve sonuçta duruma göre yerel, işkolunun alt dallarını içeren ya da bölgesel ve dar kapsamlı "çok işvereni kapsayan" toplu sözleşmeler ortaya çıkmıştır. Bilindiği gibi, yasal olarak tarafların birbirlerini grup sözleşmesi yapmaya zorlama olanağı yoktur. İşkolu (ya da çok - işvereni kapsayan) sözleşmeler ancak koşulları mevcutsa ve belirli işlevsel gereksinimlere cevap vermek üzere yapılabilirler. Bu ekonomik ve sosyal koşullar aşağıda belirtilmeye çalışılmıştır.

37. Birden fazla işvereni kavrayan toplu sözleşmeler yapmak zorunluluğu mamul piyasalarında işverenler arasındaki satış rekabetinden doğmaktadır. İşçileri aynı sendikaya üye bulunan işverenler arasında satış rekabeti mevcutsa, söz konusu sendika ile bu çeşitli işverenler arasında ayrı ayrı toplu pazarlık yapmak çok defa tercih edilmez.¹⁷ Sendika bazı işletmelerin emek masraflarını genel ücret seviyesinin pek fazla üstüne yükseltmez; aksi halde bu işletmeler artan maliyet masraflarını karşılayamaz ve rekabet piyasasından çekilmek zorunda kalırlar. Diğer taraftan belirli bir iş kolunda faaliyet gösteren işverenlerin bir kısmı yüksek ücretler ödüyorlarsa, bu işverenler ilgili sendikadan diğer işverenlerin ödedikleri ücretlerin kendi ödedikleri ücret seviyesine yükseltilmesini isteyeceklerdir. Bunun gibi, sendika üyeleri de değişik işletmelerdeki ücret seviyelerini mukayese edeceklerdir.

15) Brezilya, Fransa, İtalya vb. ülkelerde, ayrıca inşaat sanayiinde ve Federal kamu görevlileri için A.B.D'de daha alt düzeydeki toplu pazarlıklar için, ana kurallar koyan ve as gari normlar saptayan bu çeşit üst düzey (bölgesel ya da ulusal düzeyde) işkolu toplu sözleşmeleri yapılmaktadır. E.Cardova, "Collective Bargaining" **Comparative Labour Law) and Industrial Relations**, (ed. R.Blanpain), Kluwer: Deventer, Netherlands, 3.bas. 1987 ss. 316-317

16) "Anayasa hükmü işyerinde aynı dönem için birden fazla sözleşmenin varlığını yasakladığı için kanun koyucu "kanunda değişiklik yaparak işkolu düzeyinde sözleşmeleri düzenleyebilir ve ayrı düzeydeki sözleşmeler arasında Anayasa m.53/3 hükmüne uygun ilişkiler kurabilir.". Ekonomi, op.cit, s.6.

17) Lloyd G.Reynolds, Labor Economics and Labor Relations, 4th. Edition Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs. N.J. 1964 s.162

Gerçekte, "... eşit işe eşit ücret ödenmesini sağlamak ve standart bir ücret haddine ulaşmak, sendikacılığın temel amaçlarından biridir.¹⁸ Bütün bu sebeplerden dolayı, aynı rekabet alanı içinde faaliyet gösteren işverenlerin sağladığı istihdam şartları arasında tam olmasa da, belli ölçüde bir eşitlik ve yeknesaklık teminine çalışırlar.

Bu izahların da gösterdiği gibi, işverenlerin mamûllerini satarken birbirleriyle rekabet ettikleri alan, toplu sözleşmenin kavrayacağı alanı da belirli ölçüde tayin etmektedir. Rekabet nisbeten dar bir çevrede, mesela bir şehir dahilinde cereyan ediyorsa, toplu sözleşmeler de o çevre veya şehir çapında yapılır. A.B.D'de inşaat, otel-lokanta hizmetler, basın sanayii perakende ticaret ve benzeri mahalli endüstrilerde toplu pazarlık genellikle bu kategoriye girmektedir.¹⁹ İşveren bu endüstrilerde çok defa zayıftır ve sendikayla münferiden pazarlık yapabilecek güce sahip değildir. Bu sebeple işverenler aralarında bir işverenler sendikası kurarak güçlerini birleştirmek yoluna giderler.

38. Mahalli piyasaya dayanan endüstrilerde istihdam şartlarını o mahal içindeki firmalar arasında eşit ve standart bir seviyeye getirme hususunda sendikalar üzerine yönelen baskılar, değişik bölgeler için söz konusu olamaz, Erzurum'daki inşaat sanayiinin İstanbul inşaat sanayii ile rekabet etmesi ve dolayısıyla sendika ücret skalalarının da aynı olması gerekmez.

Ancak, rekabetin bölgeyi veya milli çapta cereyan ettiği endüstrilerde (mesela, imalat sanayiinde) durum tamamen farklıdır. Bu takdirde, milli sendika rakip işverenlerden benzer menfaatler koparmaya çalışır. Bu süreç her zaman "birden fazla işverini kavrayan" toplu pazarlığı gerektirmez. Milli sendikanın ücret ve diğer istihdam şartlarıyla ilgili taleplerini kapsayan bir programı vardır. Sendika, bu programı, tek tarafli olarak münferit işverenlerle ayrı ayrı yaptığı pazarlıklarla gerçekleştirmeye çalışır. Bu konuda genellikle başvurulanan bir teknik belirli bir hedef olarak güçlü işverenlerden birini seçmektedir. Bu güçlü işverenle toplu pazarlık sona erip belirli menfaatler elde edildikten sonra, sendika, o endüstrideki diğer bütün işverenlerin kendisiyle toplu sözleşme akdetmeleri hususunda ısrar eder, bu sözleşmelerde aynı veya benzer tavizleri koparmaya çalışır ve bunu kabul ettirmek için de grev tehdidine başvurur. Bu tekniğe Anglo-Amerikan literatüründe genellikle "örnek pazarlık" (pattern bargaining) denmektedir... Çünkü bu şekilde sendika endüstride en kuvvetli işverenden elde ettiği menfaatlerde, diğer işverenlerin de uymaları gereken bir örnek tesis etmiş olmaktadır.

18) Clark Kerr, "Wage Relations the Comparative Impact of Market and Power Forces", John T.Tunlop ed. The Theory of Wage Determination, (London: Macmillan and Co., Ltd. 1957) içinde ss. 182-183

19) Reynolds, op.cit., s.163.

Memletemizde de güçlü bazı sendikalar 60'lı ve 70'li yıllardan beri bu tekniği uygulamaktadırlar. Örneğin Petrol İş'in petrol şirketleriyle yürüttüğü pazarlıklarda bu yöntemi uyguladığı görülmüştür.

39. Bir sendika toplu pazarlık sırasında belli bir şirketi ödeme kapasitesinin üzerinde ücret ödemeye zorlayamaz; aksi halde işletme kapanabilir ve neticede sendika üyeleri işsiz kalabilir. Bu itibarla, uzun devreli çıkarlarını da düşünen bir sendikanın bir taraftan kabul edilebilecek asgari hadleri tesbit ederken, aynı zamanda işletmelerin ödeme kapasitelerini de dikkate alması gerekmektedir. Dolayısıyla daha küçük ve zayıf işyerleri ile pazarlık yapılırken, nisbeten daha düşük ücret hadleri üzerinden anlaşmalar yapılması doğal karşılanmalıdır. Nitekim grup sözleşmelerinde ya da (örnek pazarlık) yönteminde işletmelerin ödeme kapasitelerine ve özelliklerine göre bazı farklı hükümlere yer verildiği görülmektedir.

B. Toplu Görüşme Süreci, Uygulanan Taktikler ve Sorunlar

1. Toplu Pazarlık Taleplerinin Belirlenmesinde Başlıca Kriterler

40. Toplu pazarlıkta ücret artışlarının belirlenmesinde etkili olan birçok faktör vardır; ancak bunların en önemlileri (a) işverenin ödeme gücü (kârlılık), (b) Geçinme indeksindeki değişimler, (c) Satınalma gücünün muhafazası, (e) Verimlilik artışları ve (f) Ücret mukayeseleri (emsal ücretler)dir. Bu kriterlerin uygulanışı memleketimiz bakımından topluca değerlendirmek istersek Türk sendikalarının 'prodüktivite' kriteri üzerinde pek durmadıklarını, daha çok geçinme maliyeti (enflasyon) ve işkolunda başka işyerlerinde sağlanan ücret artışlarını (emsal ücretleri) ve nihayet işverenin ödeme gücünü (kârlılık) dikkate aldıklarını söyleyebiliriz.²⁰

2. Toplu Pazarlıkta Mümkün Olduğunca Çok Talep Eğilimi

41. Toplu Pazarlıkta, her iki taraf da normal olarak "mümkün olduğu kadar fazla talepte bulunmak" tekniğini uygular. Bu davranışın çeşitli sebepleri mevcuttur. Bir kere genel olarak her sendika üyesinin talep ortaya atma hakkı vardır. Dolayısıyla, talep listesi uzun olmakta ve bu taleplerin bir kısmı aslında gerçekleşme imkanına sahip bulunmamaktadır. Sendika liderleri bu talep listesini kısaltma sorumluluğunu yüklenmek ve bazı taleplerin makul olmadığına üyeleri iknâ etmek yerine, bu hoş olmayan görevi işverene devretmeyi daha politik bulurlar. İlk talep listesine mümkün olduğu kadar çok madde dahil etmekle beraber, bunların bir

20) Bu konuda ayrıntılı bilgi için bakınız: "Toplu Pazarlık Kriter ve Taktikleri: Batı'da ve Memleketimizde Başlıca Uygulamalar ve Öneriler, "Sosyal Siyaset Konferansları, 35-36.cı Kitaplar, İstanbul 1986 ss. 91 - 103

çoğunun işveren tarafından reddedileceğini veya toplu pazarlık sırasında bunlardan vazgeçilebileceğini bilirler.

Uzun ve iddialı bir talep listesinin başka faydaları da mevcuttur. Bu sayede, söz konusu talepleri ortaya atan taraf, gerçek ve kabul edebileceği asgari taleplerini gizleyip diğer tarafı devamlı olarak 'tahmin etme' mevkiinde bırakabilir. Bu nokta toplu pazarlık stratejisinin önemli bir unsurunu teşkil etmekte, bu sayede pazarlık ve manevra için geniş imkânlar doğmakta ve bazı konularda kazanılan tavizlere karşılık bazı taleplerden vazgeçilebilmektedir. Diğer taraftan, toplu pazarlık müzakereleri bazen aylarca devam edebilir ve bu sürede refah devresi sona erip iktisadi daralma devresi başlayabilir veya bunun aksi de olabilir. Başlangıçta gerçekleşmesi imkansız da görünse, birçok talebin ortaya atılmış olması halinde, sonradan gelişen iktisadi şartlar bu talepleri işverenden koparılması mümkün tâvizler haline getirebilir. Aksi halde, sendika liderleri işverenden menfaat temini imkanlarının doğmasına rağmen bu yönde taleplerde bulunmadıkları için üyelerin tenkitlerine maruz kalabileceklerdir. Nihayet bazen, yakın bir gelecekte gerçekleşme ümidi mevcut olmasa dahi, müteakip devrelerde gerçekleşme ihtimali olan taleplere işvereni şimdiden alıştırmak gayesiyle de bir takım talepler ileri sürülebilir.

42. İşçi sendikaları 1983 sonrası toplu pazarlıklarda 1980 öncesine nazaran azalan güçlerine rağmen görüşmelere anlaşılabilecekleri nihai düzeylerin çok üzerinde başlamaktadır. Bunda hem yukarda belirtilen taktiklerin, hem de 1980-83 arası dönemdeki kayıpları telafi etmek isteğinin rolü vardır. Bu yaklaşım karşı taraf üzerinde maalesef olumsuz tepkilere yol açmakta, işverenin bu talepleri "ciddi olmaktan uzak, görüşülmeye bile değmez" iddiasıyla geri çevirmesi olayına oldukça sık rastlanmaktadır. Sonuçta, birçok hallerde yasanın öngördüğü 60 günlük süre verimli hiçbir ilerleme sağlanamadan, bazen yalnızca bir toplantı ile sona ermektedir.

3. Toplu Pazarlığın İçeriği Bakımından Bazı Sorunlar

43. Ücretler ve parasal talepler son birkaç yılın toplu pazarlıklarında en önemli uyuşmazlık konusunu oluşturmuştur. Benimsenen istikrar politikalarına rağmen enflasyonun sürmesi ve işçi reel gelirinin devamlı düşmesi karşısında, bu olguyu doğal karşılamak gerekir. İlginç bir gelişme, 1980 öncesine kıyasla yaygınlık kazanan bazı ücret zammı yöntemleri üzerinde pazarlıklar yapılmasıdır. Gerçekten, 1980 öncesinde seyyanen zam, uygulanan hemen yegane ücret zammı tekniği olduğu halde, günümüzde 'yüzde esasına dayalı', 'yüzde seyyanen' ve 'belirli ücret' ya da 'belirli zaman' dilimlerine göre kademelendirilmiş ücret zamlarına rastlanmaktadır. Salt seyyanen ücret zammı tekniğinden uzaklaşılmasında YHK'ca uygulamaya konan ve sonra kamu kesimince de benimsenen yüzdeli artışlar kadar, özel kesimden MESS grubunca başlatılan 'İş değerlendirmeleri' uygulamasının da rolü olduğu muhakkaktır. Ancak, değinilen değişik ücret artışı kombinezonlarının iş değerlendirilmesi sistemleri üzerinde ne çeşit bir etki yaptığı ayrıca incelenme-

si gerekli, ilginç bir sorudur.

44. Özel kesimin büyük ve ileri bazı işletmelerinde kamuca saptanan ücret göstergelerinin üzerinde bazı zamlar sağlandığı görülmüştür. Ancak, bunun sendikaların yönetime katılma ve istihdam güvencesine ilişkin taleplerinden vazgeçmeleri oranında gerçekleşebildiği dikkati çekmiştir. Batı sendikalarındaki trend ise bunun tersidir. A.B.D. ve Avrupa'da sendikalar istihdam güvencesi ve danışma-katılma hakları karşılığında ücretten ödün verme yoluna gitmişlerdir. Türkiye'de enflasyon oranının yüksekliği ve işçinin satınalma gücünün düşmesi, öte yandan işverenlerin katılma ile ilgili taleplere şiddetle karşı çıkmaları, sendikalarımızı toplu pazarlıkta daha çok ücrete yönelik bir strateji izlemeye itmektedir, diyebiliriz.

45. Buna rağmen, yakın geçmişin bazı toplu pazarlıklarında yönetsel konulardaki taleplerin de arttığı gözlemlenmektedir. Örneğin, disiplin kurulları ve benzeri ortak komitelerin oluşumu üzerinde çeşitli müzakereler olmakta, özellikle 'suçlu çıkarmalarda' işçi tarafının ağırlıkta olmasına ilişkin talepler toplu uyuşmazlıkların başlıca konusu olabilmektedir. Yargıtay'ın disiplin kurullarının rol ve işlevleri konusundaki olumsuz tutumu devam ettiğine göre bu yöndeki sendika girişimleri bir anlamda boşa harcanan çabalar olarak görünmektedir. Ne var ki, katılma ve endüstriyel demokrasi alanında YHK uygulamalarıyla uğranan kayıpların yeniden kazanılması sendikalarımızın önem verdikleri bir konudur. İstihdam güvencesi yasa ile pekiştirilmedikçe Yargıtay'ın tutumunun değişmeyeceği ve disiplin kurullarıyla ilgili uyuşmazlıkların devam edeceği söylenebilir. Uygulanan şekliyle halihazır 'piyasa' modelinde ise yasa ile feshe karşı korunmanın görünür bir gelecekte gerçekleşmesinin pek mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

4. Etkin Bir Toplu Pazarlık İçin Tavsiye ve Öneriler

46. Toplu pazarlıkta tarafların karşılıklı olarak kabul edilebilir bir toplu sözleşmeye varmalarını sağlayabilecek kesin tavsiyelerde bulunamayız. Bilindiği gibi, insanlar bazen irrasyonel davranışlarda bulunurlar. Toplu pazarlığın seyri ve sonucu, müzakerecilerin kişilikleri, taraflar arasında daha önceki pazarlık deneyimleri, sendika içindeki çeşitli grupların yarattığı politik baskılar, işletmenin iktisadi durumu, kârlılık derecesi vb. birçok faktöre dayanır. Örneğin taraflar arasında toplu sözleşme ilk kez yapılıyorsa, çeşitli şüpheler ya da hasmane davranışlara rastlanabilecek, ayrıca müzakerecilerin tecrübesiz olmaları da çeşitli sorunlar doğurabilecektir. Bununla beraber başlangıçta yaratılacak olumlu bir atmosferin sonraki aşamaları da olumlu yönde etkileyebileceği unutulmamalıdır. Taraflar ilk toplantıdan önce ya da en azından ilk toplantıda taleplerini ve karşı tekliflerini birbirlerine vermişlerse ve dayanılacak objektif veriler konusunda anlaşmışlarsa, böyle bir olumlu atmosferin yaratılmasında ilk adımı atmış olurlar. Yine, ilk toplantıda izlenecek prosedürler, örneğin toplantılar için mevcut imkanlar, toplantıların zamanlanması, toplantılarda yetkili temsilcilerin kimler olacağı, tartışılacak sorunların sırası, ne gibi tutanak ve kayıtlar tutulacağı vb. konularda anlaşma sağ-

lanırsa, sonradan gelecek ihtilaflı konuların çözümünün mümkün olduğunca yapıcı bir atmosferde gerçekleştirilmesi olanağı doğar. Maalesef, memleketimizde toplantı öncesi hazırlıkların ve ilk toplantının bu çeşit düzenli ve rasyonel bir yaklaşıma dayandırıldığı söylenemez. Özellikle, sendikanın sunduğu ilk teklif tasarılarının gerek geçmişte, gerek bugün işverence abartılmış, "kabul edilmesi mümkün görülme-yerek bazen işçi sendikasına iade edilmesi, böyle olumlu bir atmosferin doğuşuna daha başlangıçta önlemektedir. Toplu sözleşme görüşmelerinin verimli biçimde seyredebilmesi için, en az ihtilaf doğuracak nitelikteki maddelerin öncelikle tartışılmasında yarar vardır. Genellikle parasal nitelikte olmayan, iyi düzenlenmesi halinde her iki tarafın da olumlu ve yararlı karşılayacağı hükümleri bu kategoride zikredebiliriz. Örneğin, bir "ortak disiplin" komitesinin ve disiplin cezaları cetvelinin düzenlenmesi, işçi-işveren verimlilik komiteleri sınav kurulu, işçi çıkarmalarda gözetilecek kriterler, işgören nakillerini ve istihdam güvencesini ilgilendiren hükümler vb. bu gruba girerler. Bunların bazılarını işverenler yönetim hakkının kısıtlanması olarak görebilirlerse de, uzun vadede bu çeşit düzenlemelerin olumlu etkilerinin işletme yöneticilerince de kabul edidiği anlaşılmıştır. Bunun gibi şikayetlerin ve hak uyuşmazlıklarının etkin biçimde çözümünü öngören bir madde, sendika güvenliği ve işyerinde sendika yöneticisi ve temsilcilerinin sendika hak ve özgürlüklerini kullanmalarıyla ilgili düzenlemeler de aynı kategoride zikredebilirler.

48. Öte yandan, sendikaların ücret artışına ve parasal konulara ilişkin talepleri genellikle çözümü en güç sorunlar olarak ortaya çıkarlar ve çoğu kez toplu iş uyuşmazlığına konu olurlar. Dolayısıyla, çözümü güç parasal konuların toplu görüşmelerde son aşamalara bırakılması doğru olur. Birinci gruptaki, yani çözüm halinde her iki tarafın da kazançlı çıktığı yönetsel konulardaki toplu pazarlığa teoride "birleştirici-integrative pazarlık" denmesine karşılık ikinci kategori "bölücü, dağıtıcı-distributive pazarlık olarak adlandırılmaktadır. Çünkü burada bir tarafın kazancı genellikle diğer tarafın kaybı olmaktadır. Ayrıca "örgüt-içi (intraorganizational) pazarlık" ve "davranış ve tutumların biçimlenmesi (attitudinal structuring)" denen toplu pazarlık kategorilerinden de bahsedilmektedir. "Örgüt-içi pazarlık" deyimiyle gerek işçi sendikasının, gerek işletmenin veya işveren sendikasının kendi içlerindeki çeşitli çıkar grupları arasındaki pazarlıklar kastedilmektedir ki, toplu pazarlıkta bir anlaşmaya varabilmek için bu örgüt içi pazarlıkların da öncelikle çözülmesi gerekmektedir. "Davranış ve tutumların biçimlendirilmesi" ise, toplu pazarlığın duygusal ve sosyo-psikolojik boyutlarını içerir ve sonuca ulaşmada diğer üç kategorideki pazarlıklar kadar etkili olur.

49. Etkin ve başarılı bir toplu pazarlık için, herşeyden önce sendika ve işveren temsilcilerinin açık ve belirgin haberleşme kanallarını geliştirmeleri ve aralarındaki iletişimi görüşmeler boyunca devam ettirmeleri gerekir. Karşı tarafın görüşlerini dikkatle izlemek ve sorulan suallere basit ve anlaşılır cevaplar vermek böyle bir etkin haberleşmenin unsurlarından biridir. Toplu pazarlığın artık yerleşmiş

olduğu Batı ülkelerinde masayı yumruklamak, birbirine hareket etmek ve aşırı duygusal davranışlara girmek artık tarihe karışmış bulunmaktadır. Bir yerde memnuniyetle belirtmemiz gerekir ki bazı istisnai durumlar dışında memleketimizde 1980 öncesi dönemlerde 1970'lerin sonlarındaki sertleşmeler hariç taraflar toplu pazarlıkta bu anlayış ortamına ulaşmışlardır. 1984'den bu yana yeni yasalar çerçevesinde toplu pazarlık faaliyeti tekrar başlamışsa da belirli nedenlerden ötürü karşılıklı anlayış ve sisteme olan inanç sarsılmıştır. Bunu bir geçiş dönemi olarak görmemiz ve toplu pazarlığı destekleyen faktörlerin zamanla ortadan kalkarak olumlu ortamın yeniden kurulacağına inanmamız gerekmektedir.

50. Etkin bir toplu pazarlık için önemli koşullardan biri, tarafların aşırı taleplerden ve belirli noktalarda sabitleşerek inatçı bir tutuma girmekten kaçınmalarıdır. Hiçbir talep ve teklife hiçbir zaman nihai gözle bakmamak gerekir, ta ki taraflar arasında herhangi bir manevra imkanı kalmamış olsun. Toplu görüşmelerin çıkmaza girip grev yolunu açan ön önemli faktörlerden biri taraflar arasındaki haberleşmenin kopmasıdır.

51. Bir başka tavsiye, "başlangıçta ya tekliflerimi kabul edersin, ya da pazarlık masasını terk edersin" şeklindeki bir davranışa girmemek aksine görüşmeler boyunca esnek bir tutumu devam ettirmektir. General Electric firmasında endüstriyel ilişkiler müdürlüğü yapmış olan Lemuel Boulware çalışma ilişkileri literatüründe daha sonraları Boulwarizm olarak bilinen bir endüstriyel ilişkiler politikasının öncülüğünü yapmıştır. Bu politikayı izleyen General Electric firmasını gerek A.B.D. ulusal çalışma ilişkileri Kurulu (NLRB) gerek mahkemeler, yasadaki "iyi niyetle pazarlığa oturma" kuralını ihlal ettiği gerekçesiyle çeşitli defalar suçlu bulmuşlardır. Boulwarizm'in dayandığı temel görüşler şunlardır: Toplu pazarlıkta ne elde edebileceklerini taraflar çoğu kez daha başlangıçtan itibaren bilirler ama gene de bir çeşit gösteri olarak, üyelerini tatmin için uzun görüşmeler yapar, bazı menfaatlerin çok zor kabul edildiği izlenimini yaratmak isterler. Boulwarizm'e göre bu özellikle sendika için geçerlidir. Sonuç daha başlangıçta aşağı yukarı belli olduğuna göre uzun görüşmelere blöf ve tehditlere ne gerek vardır? Bu nedenle, Boulwar "ilk teklifim son teklifimdir ve bundan beni ikna edecek kuvvetli deliller göstermezsen asla dönmem; ister kabul et, ister masayı terk et" ve "greve git" görüşünü savunur. Bu strateji General Electric'de bir süre bazı nedenlerle başarılı olmuşsa da, Boulwarizm'in her zaman etkili olmadığı anlaşılmıştır. Gerçekte toplu pazarlıkta her iki taraf için de ödün verme ve mutlaka anlaşma zorunluluğu yoksa da, görüşmeler kesilmemeli ve taraflar nihai bir çözüme varmak için tüm olanakları ciddi olarak ve iyiniyetle denemelidirler; zaten toplu pazarlığın ana amacı da başlangıçta farklı olan talep ve tekliflerden doğan temel anlaşmazlık alanlarını daraltarak bir anlaşmaya varmaktır.

52. Gerek toplu görüşmeler, gerek arabuluculuk sırasında izlenen amaç uyuşmazlık konusu olan sorunlarda anlaşma sağlanmasıdır. Ancak ilke, tüm pazarlık konularında anlaşma sağlanmasıdır. Diğer bir deyişle toplu sözleşmeye varmak amacıyla çözülmüş sayılan maddelerde değişiklik yapılabilir. Yani tüm konularda

anlaşma olup tarafların onayı alınmadıkça toplu sözleşmeye ulaşılmış sayılmaz. Genellikle talepler işçi sendikasıdan gelirse de işveren ya da işveren sendikası gereken hallerde sendika taleplerine karşı kendi tekliflerini öne sürmelidir. Her iki tarafın teklif ve karşı tekliflerinin yeterince değerlendirebilmesi için mümkün olduğunca bir zaman sağlanmalıdır. Memleketimizde 2822 sayılı yeni Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasası "çağrışı yapan taraf toplu görüşmede ileri süreceğı tekliflerin bütününe eklemek zorundadır." hükmünü sevk etmek suretiyle "parçalı teklif verme" yöntemini açıkça yasaklamıştır. (Mad. 17/4). Böylece "parçalı teklif yönteminin doğurabileceğı çeşitli sakıncalar, örneğın her parça üzerinde çıkan uyuşmazlıkta ayrı ayrı "arabuluculuk" sürecine başvurma zorunluluğının doğması gibi bir şekil güçlüğü giderilmiştir. Ancak, taraflar karşılıklı anlaşmak suretiyle ilk teklif ve karşı teklif tasarılarında toplu görüşmeler süresince şüphesiz bazı değişiklikler yapabilirler. Nitekim, belki gerek olmadığı halde uygulamadaki tereddütleri gidermek amacıyla 17.maddenin 3.fıkrasına "ancak tarafların toplu görüşmede iler sürecekleri tekliflerde değişiklik yapmak hakları saklıdır" ibaresi 3299 sayılı Yasa değişikliğı ile eklenmiştir.

53. Toplu görüşmeler devam ederken tarafların bazen aralarındaki toplantılara ara verip ayrı ayrı toplantılar yapmaları ve toplu pazarlık stratejilerini yeniden gözden geçirip gerekli değişiklikleri yapmaları yararlı olur. Böylece kaydedilen gelişmeleri değerlendirmek ve hâlâ mevcut olan anlaşmazlık noktalarını gözden geçirmek olanağı doğar. Verilen bu çeşit aralarda katı görüşlerin yumuşatılması ve yeni veri ve bilgilerin toplanması ve problemli konularda değişik yaklaşımların geliştirilip benimsenmesi gibi çeşitli yararlar sağlanır.

54. Güç konuların bir pazarlık toplantısında çözülmesi sağlanmazsa, taraflar yılmamalı ve görüşmelere devam etmelidirler. Sorun yaratan konularda anlaşma çoğu kez birbirini izleyen birçok toplantılar sonucunda elde edilir. 1980 öncesi dönemde ülkemizdeki toplu pazarlıklara taraf olan sendika ve işveren sözcülerinin uzayan görüşmelere rağmen görevlerini sabırla sürdürdükleri ve her ne pahasına olursa olsun sonuca varmak için devamlı çaba harcadıkları gözlemcilerin dikkatini çekiyor ve takdirle karşılanıyordu. Belirli nedenlerden ötürü 1983 sonrası dönemde bu sabır ve çaba ortamı henüz doğmamıştır. Ancak yeni endüstriyel ilişkiler sistemimizi aksatmakta olan engeller ortadan kalktıkça ve özellikle işverenlerin bir kesiminin toplu pazarlık karşısındaki olumsuz tutumları anlayış ve yapıcı ilişkiler kurma doğrultusunda değıştikçe taraflar arasındaki karşılıklı anlayış ve sabır ortamının yeniden hakim olacağını tahmin edebiliriz.

55. Bu amaçların gerçekleşmesi için ise her bir taraf toplu görüşmeler sonucunda isteklerinin tümünü ya da büyük kısmını değil, olsa olsa belki yarısını elde edebileceğini bilmeli ve buna hazır olmalıdır. Gerçekçi bekleyişler, görüşmelerin kesilip grev ve lokavt tehditlerinin doğmasına kıyasla kuşkusuz daha fazla tercihe şayandır. Toplu görüşme tekniklerinden gereğince yararlanıldığı takdirde taraflar çoğu hallerde istihdam koşullarını her biri için kabul edilir bir dille yazılı bir belge haline getirmede güçlük çekmeyeceklerdir.

56. Toplu görüşme teknikleri konusunda yukardan beri sıralanan tüm öneri ve tavsiyelerin başarısı için toplu pazarlığın çeşitli aşamalarını ilgilendiren yasal düzenlemelerin, örneğin yetki, çağrı, uyuşmazlıkların çözümü vb. prosedürlerin özgür toplu pazarlığı kolaylaştıracak bir çerçeveye oturulmuş olması gerekir. Yeni yasamızda özgür toplu pazarlığın ve grev hakkında kullanılmasını güçleştirici yönde bazı ayrıntılı kuralların mevcudiyetine rağmen kanun koyucu süreçleri süratlendirecek ve tarafların biran önce sonuca varmalarını sağlayacak hükümler de getirmiştir. Örneğin yeni toplu sözleşme için mevcut toplu sözleşmenin süresinin bitiminden 120 gün önce yetki işlemlerine ve hatta çağrı ve toplu görüşmelere başlanabilmesi, ayrıca toplu görüşmelerin en çok 60 günlük süre ile sınırlandırılmış olması bu konuda verilebilecek örneklerdendir. Tarafların bu hükümlerden azami istifade ile anlaşmaya ulaşmak için çaba harcamaları gerekir. Endüstriyel ilişkiler sisteminin 3.cü bir tarafı olarak düzenleyici bir role sahip devletin ve özellikle Çalışma Bakanlığının da toplu pazarlığın başarısında önemli bir role sahip bulunduğu unutulmamalıdır.

IV. ÖZET VE SONUÇ

57. Bu tebliğde genel olarak endüstriyel ilişkilerin ve özellikle de toplu pazarlığın memleketimizde önce makro, sonra da mikro düzeydeki sorunları incelenmiştir. İncelemede gerektikçe diğer ülke deneyimlerinden de örnekler verilmiştir. Makro düzeydeki sorunların tahlilinde "neo-korporatist" model ve 'piyasa' modeli olarak isimlendirilen iki 'tepki' ve uyum biçiminden teorik bir çerçeve olarak yararlanmaya çalışılmıştır. Değişik ülkelerden verilen örnekler memleketimizdeki gelişmelerin tek başına bağımsız bir şekilde ortaya çıkmadığını, dünyadaki ekonomik ve politik tercihlerin bir yansıması olduğunu göstermektedir. Burada kuşkusuz belli bir zaman dilimi incelenmiştir. Ekonomik ve politik gelişmelere paralel olarak Türkiye'de toplu pazarlık da yeni 'uyum' arayışlarına girecek, zaman içinde yeni boyutlar kazanacaktır.

58. Hukuksal çerçeve ve sorunlar çok önemli olmakla beraber, sosyo-ekonomik ve politik yapı ve gelişmeler incelenmeden yasal ayrıntıların tahlili eksik bir açıklama olur. Nitekim tebliğde Türkiye'deki sorunların yasalar kadar, hatta yasalardan da fazla ekonomik ve politik tercihlerden kaynaklandığı vurgulanmıştır. Yasalarda gerek temel, gerek biçimsel nitelikte değişmeler yapılması, sorunların ancak bir bölümünü çözecektir.

59. Toplu pazarlığın mikro sorunları ise, önce yapısal sorunlar, sonra uygulanan taktik ve teknikler ve nihayet etkin bir toplu pazarlık için bazı tavsiye ve öneriler çerçevesinde sunulmuştur. Bu konular çoğu kez yapıldığı gibi bağımız biçimde incelenebilir. Ne var ki bunlarda da ekonomik ve politik tercihlerin etkisini gözardı etmemek gerekir. Mikro düzeydeki sorunların bir çoğunun çözümü için uygun yasa düzenlemeleri gereklidir. Ancak bu düzenlemelere paralel ekonomik ve siyasal yaklaşımlar geliştirilmezse sistemin yeni sorunlarla karşılaşması kaçınılmaz olacaktır.

GELİŞMEDE DEVLET: İSVEÇ ÖRNEĞİ

Prof.Dr.Bo SÖDERSTEN
Lund Üniversitesi
Ekonomi Bölümü

Her ülke farklıdır. Her ülke kendine özgüdür. Bu nedenle, bir ülkenin diğer bir ülkeyi taklit etmesi yararsızdır. Bununla birlikte, ülkelerin ortak yönleri olan sorunlar ve zorluklarla karşılaştıkları da bir gerçektir. Başka ülkelerinin deneyimlerinden yararlanılabilmesi mümkündür. Ayrıca, ders alabileceğimiz genel bir çerçeveye çizmemiz de mümkündür.

Söze İsveç'in ekonomik büyümesinin özelliklerini kısaca sunarak başlamak istiyorum. Devlet ekonomik büyümede, iyi veya kötü, önemli bir etkidir. İsveç'in gelişmesinde devletin yanlış anlaşılan ancak bir o kadar önemli olan rolünü irdelemek istiyorum.

1920'li yıllarda İsveç toplumu bir değişim ve hengame dönemi yaşamıştır. Sosyal demokratlar o zamanlarda en büyük partiydi. Partideki ideolojik tartışma ve bu tartışmanın sonucu olarak oluşan reformcu yaklaşım o dönemin önemli olaylarından. Bu konuya değinirken, devleti etkenlerden biri olarak değil, daha geniş çerçevede ele alacağım. Bu nedenle, devletin diğer kuruluşlarla, özellikle sendikalarla nasıl işbirliğine girdiğini incelemek sanırım uygun olacaktır. Ayrıca, kamu sektörünün İsveç geleneğinde oynadığı rolü de göreceğiz. En parlak döneminde (50'li ve 60'lı yıllarda) İsveç, "işbirliği oyunlarını" teşvik etme özelliği ile bilinmekteydi. Bu, "İsveç modeli" olarak bilinir. Bu kavramın içeriğine de değinmek istiyorum.

Son yıllarda İsveç ekonomisi bir hayli güç sorunlarla karşı karşıya kaldı. Bu durum şu soruyu sormamızı gerektiriyor: Başarı yılları geride mi kaldı?

İsveç'in Ekonomik Büyümesinin Bazı Özellikleri

İsveç'in sistematik ekonomik büyümesi 1890'lı yıllarda başladı. O dönemde nüfusun yaklaşık %80'i tarımla çalışırdı. İsveç Avrupa'nın en yoksul ülkelerinden biriydi. "Hızlanma" yıllarında İsveç'in ekonomik gelişmesi ihracatla başlamıştı. İhrac edilen en önemli iki kalem, demir külçesi ve keresteydi. Bu dönemde gelişmenin itici gücü hiç kuşkusuz özel sektör ve yerli müteşebbislerdi. Fakat hükümetin de rolü büyüktü; demir yolları ve hidro-elektrik enerji gibi altyapı programlarını başlattı. Demir yolları ülkenin farklı bölgelerinde yerleşmiş olan

nüfusu ekonomik açıdan yaklaştırarak, modern ekonomik faaliyetleri yaygınlaştırarak ve ülkenin her tarafına para ekonomisini getirerek önemli bir rol oynamıştır. Hidro-elektrik enerji ise kağıt ve çelik üretimi gibi enerji gerektiren temel sanayilere ucuz enerji sağlamada önemli bir rol oynamıştır.

1890 ile 1913 arasındaki dönem, İsveç'in sanayileşmesi ve büyümesinde gerçekten önemli bir dönemdir. İsveç'in ekonomik tarihinde ilk kez sanayi sektörünün büyüme oranı, tarım sektörünün büyüme oranından fazla olmuştur. Eski yıllarda, ihracat ham maddelerden oluşmaktaydı. Ham madde çoğu kez ithal sermaye ve teknoloji ile geliştirilmekteydi.

O dönemde fabrikalarda imâl edilen ürünler büyük miktarlarda üretilmeye başlanmıştı. Kağıt sanayii kurulmuştu. Yeni üretim yöntemleri uygulayan gelişmiş çelik sanayii kurulmuştu. En önemlisi ise, yeni gelişmekte olan yerli teknik becerilere ve yeniliklere dayalı bir makina imalat sanayiinin temeli atılmıştı.

Bu dönemde İsveçli müteşebbislerin çeşitli yeniliklerini kullanan ASEA (ABD), Alfa-Laval, SKF, Bofors, Ericsson gibi çok önemli şirketler kurulmuştu.

Entellektüel üstyapı, İsveç'in ekonomik gelişmesinde unutulmaz, ancak son derece önemli bir unsurdur. İsveç'in ekonomik gelişmesinin bu yönü 1978'de yayınlanan Gunnar Eriksson'un "**Kartläggarna-Araştırmacılar**" adlı kitabında açıklanmıştır. 1870-1914 döneminde devlet çok faaldi. Hükümet ve parlamento (riksdag), zenginlikleri ve doğal kaynakları araştırması ve bulması için bazı kuruluşlar oluşturmuştur. Bir kamu kuruluşu olan **SGU** jeolojik araştırmalar için kurulmuştu. Maden arama İsveç'in bir özelliği olmuştu ve **SGU** ulusal maden sanayii için önemlidir. Deniz, hidrografik ve hidrolojik araştırmalar için bir başka örgüt kuruldu. Meteoroloji de ayrı bir örgüt halini aldı. Botanik ve zooloji de uygulamalı bilimsel ve ekonomik amaçlar için desteklenmekteydi. Tıp dalında ayrı araştırmalar yapılmaktaydı; kutuplara keşif gezileri bile düzenleniyordu.

Devlet ve sanayi arasındaki işbirliği güçlü, doğal ve karmaşık olmayan bir konu olarak görülmekteydi. Tarım da desteklenmekteydi; tohum geliştirmek ve yeni bitkiler ve ekin yöntemleriyle ilgili bilgi yaymak amacıyla devlet kurumları oluşturuldu.

Bu dönemde üniversiteler ve yüksek eğitim alanında da büyük değişiklikler oldu. Önceki yıllarda üniversitelerde hukuk ve ilahiyat konuları ağırlıktaydı. Uppsala ve Lund kentlerindeki iki devlet üniversitesi geri kalmış ve cansızdı. Hedefleri öğretmen, bürokrat ve din adamı eğitmektir. 1870'li yıllarda büyük bir değişiklik olmaya başladı. Ağırlık birden bire bilime verilmişti. Ekonomi ve sosyal bilimlerde gelişmekteydi. Stockholm ve Gothenburg'de iki özel üniversite kuruldu. Amaçları modern eğitim sunmaktır; ilahiyat ve hukuk dersleri vermeyi reddetmişlerdi. Bu iki kentte mühendis ve yöneticilerin eğitildiği teknik üniversiteler de (technische hochschulen) açılmıştı. Stockholm'de özel bir işletme okulu kurul-

muştı.

O günler, İsveç burjuva sınıfının en parlak dönemiydi İsveç çoğulcu ve eşitlikçi bir toplumdur. İsveç sanayii bölgelere dağılmıştı. Yüksek öğretim az sayıda öğrenci yetiştirdiği için eğitim sistemi seçkin olarak görülse bile, eğitim görenler aşağı yukarı aynı düzeydeydi. Eğitim düzeyi dengeliydi. Özel okul sayıca az ve önemsizdi.

Ülkenin hızlı kalkınmasında İsveç burjuvazisinin çok önemli katkısı olmuştur. Ancak egemenliği çok kısa sürdü. Burjuva değerleri bir türlü yerleşmedi ve 10 ile 20 yıl içinde orta sınıf ve üst orta sınıf egemenliğini yitirdi.

Marksizm, Liberalizm, Keynesçilik

İsveç uluslararası ekonomi ile ilişkiye erken giren ülkelerden biri olmuştur. İsveçli mühendisler ve işçiler yurtdışına seyahat etti, orada eğitim gördüler ve çalıştılar. Fikirler ithal edildi. Bu fikirler İsveç'in ihtiyaçlarına uygulanırken değiştirildi.

İsveç 1.Dünya Savaşına katılmadığı için şanslıydı. Ülkenin küçük olması, serbest ticaret ve bağımsızlık politikası benimsemesinde önemli rol oynamıştır.

1.Dünya Savaşının 40 yıl öncesinde İsveç'in önemli bir dış borcu vardı. Bu 40 yıl süresinde cari işlemler açığı, gayri safi iç hasılanın %2 ile 3'ü arasında değişiyordu. Dış borçlanmayı önleyecek ulusal hesaplar olmadığı için kimse endişelenmiyordu. Sermaye-verim oranı uluslararası sermaye piyasaları ölçüsünün çok üstünde olduğu için, ekonomik açıdan politika sağlamdı.

Önemli bir konuya değinmek gerekir. 1850 ile 1910 yılları arasında 1.2 milyon İsveçli (nüfusun 1/4'i) Amerika Birleşik Devletlerine göç etti. Bu göç yoksulluğu ve açlığı önledi. Gayri safi iç hasıla kuşkusuz düştü, ancak kişi başına düşen sermaye ve arazi arttı; böylece kişi başına gelir de yükseldi. Bu durum belli ölçüde tasarrufun oluşmasını ve sanayileşme için gerekli sabit sermaye yatırımının gerçekleşmesini sağlamıştır.

Ancak İsveç hayli önemli bir dış borç altına girmişti. Savaş öncesinde dış borç faiz ödemeleri toplam ihracatın %10'una ulaşmıştı. Borcun hemen hemen tümü 1914-1918 yıllarında uluslararası enflasyonun çarpıttığı rayiçler üzerinden ödenmişti. Bağımsızlık ve uluslararası enflasyon, İsveç'e umulmadık bir kazanç sağladı.

İsveç'in ekonomik büyümesinde en dikkate değer özelliği, düzenli oluşudur. Bu durum iki dünya savaşı arasındaki dönemde de sürmüştür. İsveç'in sanayileşmesi işçi sınıfının oluşmasını sağlamıştır. Böylece siyasi parti ve sendikaların oluşumu tabandan başlamıştır. Yerel partiler ve sendikalar, herhangi bir merkez

örgütü olmaksızın ülkenin her bir yanında serpilmiştir. Bu durum, liderliğe bağımlı olmaksızın istikrar ve devamlılığı garantilemiştir.

Bu yerel örgütler işçi hareketinin her iki kanadının oluşturulmasında görev almıştır. Bu çok önemlidir. Zira sendikalara geleneksel sendika hedeflerinden daha geniş bir görüntü sağladı.

Oluştuktan sonraki ilk 40 yıl boyunca, İsveç işçi hareketi, Alman marksizminden son derece etkilenmişti. Bu etki 1920'de doruk noktasına ulaşmıştı. O dönemde partinin yalnızca bir stratejisi vardı: üretim araçlarının tümüyle devletleştirilmesi. Bu politikanın ekonomik verimliliği teşvik edeceği, gelir dağılımını eşitleyeceği ve kapasite kullanımını yüksek düzeyde muhafaza edeceği düşünülmüştü.

1920 yılında sosyaldemokratlar (işçi partisi) iktidara geldi. Ancak bu bir azınlık hükümeti idi. 1920'ler siyasi açıdan istikrarsızdı. Sosyal demokrat parti içinde hangi ideolojik yönün takip edileceği tartışması olmaktaydı. Ernst Wigforss, partinin önde gelen kuramcısı ve Maliye Bakanı, 1932 yılında yapılan parti büyük kongresinde sosyal demokrat partinin iki ilham kaynağı olduğu görüşünü savundu. Biri marksizm, diğeri liberalizm. Her ikisinin de parti üzerinde etkisi olduğunu, iddia etmişti. Ama marksizmin, 1930'lu yıllardaki ekonomik bunalımı iyileştirecek bir formülü yoktu. Liberalizm ise partinin aktif bir ekonomik politika izlemesine her zaman engel teşkil ediyordu.

Sonuçta, çözüm bir üçüncü yolu izlemek oldu. İsveçli sosyal demokratlar talebin yönlendirilmesi yöntemi üzerine kurulmuş faal bir ekonomik politika izleme fikrine kapıldılar. Devlet, aktif maliye ve para politikaları aracılığı ile yatırımı destekleyerek ve talebi arttırarak işsizliğe karşı savaşıyordu. Bu politikalar ilhamını, hiç kuşkusuz, Keynesçilikten ve Stockholm ekolü adı altında toplanan Myrdal, Ohlin, Lindahl, Lundborg ve diğer İsveçli iktisatçılardan almıştı.

Bu düşünce ve hareket türünün doğurduğu çok önemli sonuçlar vardır. Bunlardan biri İsveçli sosyalistlerin sermaye ve üretim araçlarının devletleştirilmesi fikrini unutmuş olmalarıdır. Bunun yerine, yavaş yavaş, emek ve sermayeden kaynaklanan **gelirleri** devletleştirdiler. Vergilendirme, bu amacın önemli bir silahı olmuştu. Bugün İsveç dünyada en fazla vergi yükü olan ülkelerin başında yer alıyor; gayri safi iç hasılanın %55'i ulusal ve yerel hükümete vergi olarak gitmektedir.

İsveç Modelinin Oluşturulması

Sosyal demokratlar iktidara 1932 yılında geldi. Bu bir azınlık hükümetiydi. Ancak çiftçi partisinin işbirliği ve desteği ile parlamentoda çoğunluğu kontrol altına alabilmişlerdi. Ara verilmeksizin 1976 yılına kadar iktidarda kaldılar

(1976'da iktidara gelen sosyalist olmayan hükûmet 6 yıl kaldı ve sosyal demokratlar 1982'de bir kez daha iktidara geldi.)

1930'lu yıllar İsveç'in sosyal ve siyasi gelişmesinde önemli bir dönemdir. Güçlü ve etkin sendikalar İskandinav ülkelerine has bir özelliktir. Bu özelliğin, İsveçli çalışanların %75 ile 80'inin sendikalı olduğu emek piyasası üzerinde etkisi vardır. Özellikle mavi yakalıların sendikası olan LO çok etkili olmuştur. Mavi yakalıların %95'ini temsil eder. Sosyal demokrat parti ile yakın ilişkiler içindedir ve ülkenin en sağlam siyasi gücü durumundadır.

1920 yılları emek piyasasında grevler dönemi idi. 1930'da tutum değişti. Sana-yi bazında toplu sözleşme yaygınlaşmıştı. 1938'de LO ve İsveç İşverenler Federasyonu (SAF) ile işbifliği anlaşmasına varılması dönüm noktası olarak nitelendirilebilir. Bu anlaşma hâlâ yürürlükte ve hükümet müdahalesi olmaksızın anlaşmaya varmayı ve çatışmaları çözmeyi hedeflemektedir.

Büyük bir özgürlükle, ancak sorumlulukla hareket eden güçlü işçi örgütleri İsveç modelinin özelliği olmuştur. Bu önemli özellik 1930'dan 1970'li yıllara kadar sürmüştür.

Bu dönemde devletin de önemli rolü olmuştur; ancak ekonomiye direkt müdahaleden çok, yol gösterme rolü olmuştur. Serbest ticaret politikası gibi liberal ilkeler benimsenmiştir. Kurumlar Vergisi de liberal bir yapıdaydı. Vergi oranı yüksek-kazanç vergisinde %50 kadar- ancak indirimler oldukça fazlaydı. Şirketler yatırım yaptıkça ve büyüdükçe vergi oranları oldukça azalıyordu. Bunun yanı sıra liberal bir kredi politikası izlendi ve firmalar arasındaki birleşmelere ve dikey bütünleşmelere olumlu yaklaşıldı.

Sendikalar üetimi arttırıcı tedbirlere ve politikalara son derece olumlu bakmaktaydı. 1950'li yılların başında sendikalar Rehn-Meidner diye anılan modeli başlattı. Model dört unsurdan oluşmaktaydı:

- a) sınırlı bir mali politika
- b) dayanışma ücreti politikası
- c) faal bir emek piyasası politikası
- d) yatırımı teşvik politikası

Enflasyonu azdırıcı olmayan bir talep yönetimi siyaseti güdülecekti. Aynı zamanda, dayanışma ücret politikası verimi düşük, çoğu iflas eden bazı firmaları zorladı. Bu arada faal bir emek piyasası politikası ve artan yatırımlar devreye girdi.

Bu politika 50 ve 60'lı yıllarda başarılı olmuştur. İşçi verimliliği ve sermaye-yoğun teknoloji hızla arttı. Bu durumun, 1950'lilerde yılda %3 artan ve 1960'lar-da yılda %4-5 artan reel ücretler üzerinde olumlu etkisi olmuştur. O yıllar İsveç

modelinin en parlak dönemi idi.

Ekonominin diğ er bir özelliğ i, İ skandinav modeli (veya EFO modeli) olarak bilinen yöntemlerle yönlendirilen ücret uzlaşmaları siyasetiydi. Bu modele göre örneğ in, rekabete açık sektörde emek verimliliğ i %5 ve fiyatlar %2 artarsa, ücretler %7 artacaktı. Dayanışma ücret politikası sayesinde, ücretler uluslararası düzeyde korunan sektörde (inşaat faaliyetleri, ticari olmayan hizmetler, devlet hizmetleri vs. dahil olmak üzere) aynı oranla artabilecekti. Bu durum ekonomide enflasyonist bir eğ ilim yarattı. Bu model uzun süre başarılı oldu, ancak 1960'ların sonlarına doğru aksayan yönleri ortaya çıktı. Enflasyon oranı artmaya başladı ve emek verimliliğ ini muhafaza etmek amacıyla firmaların verimliliğ e ayak uydurma çabalarından dolayı rekabete açık sektör küçüldü. Böylece, iki tür sorun doğ du: Enflasyonist bir eğ ilim ve ödemeler dengesi açığı. Ödemeler dengesi açığı 1971 ile 1972 yıllarında %2 dolayında olmuşt u.

Bugün iktidarda olan sosyal demokrat hükümet önceliklerini değ işt ir di. Cari işlemler açığı nı kapatmayı hedefleyen deflasyonist politikaları izlemek amacıyla işsizliğ e izin verildi. İşsizlik oranı %1.5 civarındaydı, bu oran doğ al işsizlik oranı olarak kabul ediliyordu. İşsizlik oranı daha sonra %2,7'ye kadar çıktı.

Ödemeler dengesi tekrar dengeye oturtuldu ancak işsizlik oranı indirilemedi. EFO modelinin düzensizlikleri ortadan kaldırılamadı. Aslına bakarsanız İsveç'in başarı dolu günlerinin geride kaldığı görüldü.

Devlet İsveç ekonomisine **dolaylı** olarak müdahalede bulunmuştur. Ekonomik politikanın başlıca hedefi herkese istihdam yaratmaktır. Bu politika 1970'lerin ortasına kadar başarılı olmuştur.

Müdahaleci politikaların uygulanması için bazı teşebbüsler olmuştur. Bazı dönemlerde, özellikle 40'lı yılların sonunda ve 60'lı yılların başında, sosyalist hükümet sanayi politikası ile ilgili bazı girişimlerde bulunmuştur. Bu dönemlerde, hükümet özel sektörün yatırım faaliyetlerini yönlendireceğ i fikrindeydi. Sübvansiyonlar aracılığı ile hükümet bazı faaliyetleri teşvik etti. Ayrıca hükümet kendisine ait fabrika, banka ve kredi kurumları kurdu.

Amaç ekonominin yeniden yapılandırılmasıydı. Hükümet "kazancı bulmada" yardımcı olmalı, özel sektörü yönlendirmeli ve özel ve kamu yatırımlarını koordine etmeli düşüncesi vardı. Ama çoğ u kez bunu başaramadı. Bazı yanlış kararlar oldu ve siyasi destek sağlanamadığı için politikalar devam ettirilemedi.

Dolaylı müdahaleci politikalar başarılı olamamıştır. Bu politikaların sonucusu ücretliler fonunun oluşturulmasıdır. Bu sistemde, gelir vergisine küçük bir ek yapılarak beş bölgesel fon yaratıldı. Böylece sendikaların kontrolü altında olan bir fon oluştu.

Bu fonlar menkûl kıymetler borsasında yatırım yapmak ve bazı küçük ve orta

ölçekli firmalara sermaye sağlamakta kullanılmaktadır. Bu fonlara, mevcut özel fonları tamamlayıcı yatırım fonları gözü ile bakılabilir, ancak bunlar çok daha küçük boyuttadır.

İsveç Modelinin Çöküşü: Gelecekte Ne Olacak?

İsveç modelinin özü çeşitli biçimlerde açıklanabilir. Önemli olan unsurlardan biri "**işbirliği oyunları**"na dayalı olmasıydı. Bir diğeri ise emek ve sermaye arasındaki ayrımıdır. Sanayiciler üretim araçlarına sahipti ve bunları kontrolü altında tutmaktaydı. Ancak yüksek düzeyde sermaye oluşumunu da sağlamak zorundaydılar. Fazlalığı savuramazlardı, yatırıma yönlendirmeleri gerekmektedir. İşçiler ise ekonominin bazı temel yasalarına uydukları sürece emeklerinin meyvelerini serbestçe ve herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın alabilmekteydiler. Sendikalar hareketli, esnek bir emek piyasasını kâbul edeceklerdi; yüksek bir verimlilik artışı sağlanacaktı ve enflasyonu engellemek için ücret sınırlaması uygulanabilecekti.

Hükümet bazan müdahaleci veya 40'lı ve 60'lı yıllarda olduğu gibi "sosyalist" politikalar izlemekle, oyunun kurallarını değiştirmiştir. Bu teşebbüsler sonuç vermemiştir. Devletin rolü yüksek oranda istihdam garantilemek idi. Ayrıca devlet hastane hizmetleri, okul ve genel sosyal hizmetler gibi bazı temel hizmetleri sağlayacaktı. Devlet emeklilik, çocuk zammı ve çeşitli sosyal güvenlik ödemeleri gibi geniş kapsamlı transfer ödemeleri programı da sağlamıştır. Devlet vatandaşın beşikten mezara kadar güvenlik getirmiştir.

Bu model uzun zaman gayet başarılı olmuştur. 1960'lı yılların sonunda, kişi başına gelir açısından İsveç dünyanın en zengin ülkeleri arasında yer almaktaydı. İsveçliler kendilerini seçilmiş kişiler ve ülkelerini "**Schlaraffenland**" olarak görmeye başlamıştı. Mükemmel biçimde işleyen İsveç modelinin ünü dünyaya yayıldı. Sosyal uyum hızla gelişen bir ekonomi üzerinde oluşmaktaydı. Çatışmalar uzlaşmalar ile giderilmekteydi. Mevcut değerlere çok az itiraz edilmekteydi ve işçi-işveren tartışmaları geride kalmıştı. İsveç eşitliğin ülkesi olarak tanınmaktaydı.

1970'li yıllarda ekonomik gelişme sorunlar yaratmaya başladı. İsveç ekonomisi 1973 petrol bunalımından ve 70'li yıllar boyunca uluslararası ekonomideki stagflasyondan ciddi şekilde etkilenmiştir. Büyüme oranı düşmüş ve İsveç ekonomisi hem hükümet bütçesinde hem de ödemeler dengesinde artan bir açığa maruz kalmıştır.

Bu zorluklar 1980'li yıllarda da devam etti. İsveç'in ekonomik büyümesi bir hayli yavaşladı. Enflasyon oranı da OECD ülkeleri ortalamasının üzerine çıktı. Böylece 1980'li yıllar düş kırıklığı ile geçti. 1981 ve 1982 yıllarında yapılan önemli devalüasyonlardan sonra, 1983 ve 1984 iyi geçti. Ancak 80'li yılların

ikinci yarısı zayıf bir büyüme oranı gösterdi.

İsveç ekonomisinin uluslararası rekabete açık sektörü başarılı olmuştur. Buna karşılık son 15 yıldır kamu sektöründe verimlilik düzeyi sürekli düştü. İsveç modelinin özelliklerinden biri muhafaza edildi: Tam istihdam. Bugün işsizlik emek gücünün yalnızca %1.5'ini oluşturmaktadır. Reel ücretler artmadı. 1980'li yıllarda %1'den az arttı. Aynı zamanda nominal ücretler %88 arttı. İsveç'in enflasyon oranı eskisi gibi değildir.

Bugün artık İsveç modeli işlememektedir. Ekonomi ülkeyi sarsan grevlerden etkilenmektedir.

Doğal olarak şimdi şu soru soruluyor: Gelecekte ne olacak? İsveç modeli tekrar canlandırılabilir mi? Bu soruya cevap vermek son derece güç. Benim cevabım ise bunun yapılabileceğidir; ancak kısa vadede olmaz. Eğer İsveç modelinin başarılı bir şekilde restore edilmesi isteniyorsa bazı reformlar yapılması gerek. Özel sektöre ait sanayi ile refah sağlayan devlet arasındaki ayırım devam ettirilmelidir. Herhalde bazı kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi gerekecektir. Mevcut devlet örgütleri kendi kendilerini idare eden ve piyasa talebiyle yönlendirilen örgütler haline gelmelidir. Ülkenin vergi reformuna ihtiyacı vardır.

Bu konu zaten gündemdedir. 1991 baharında parlamento vergi reformu konusunu ele alacaktır. Bu durum İsveçlilerin kendilerini eleştirebileceklerinin en iyi belirtisidir. Geleneksel refah politikalarına ters gelebilecek, ancak İsveç ekonomisinin gücünü arttıracak ve İsveç modelinin başarı dolu günlerinde değişik grupların işbirliğini yeniden yaratacak girişimler güzel bir olay.

EKONOMİK KALKINMADA DEVLETİN ROLÜ

Prof.Dr. İzzettin ÖNDER
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi

Devletin ekonomilerdeki rolü, salt ekonomik ve teknik araçlarla algılanıp, yorumlanamaz. Böyle bir analiz, iktisadın sınırlarını aşarak, tarih, sosyal kurumlar, siyasal gelişmeler, toplumsal davranış ve şekillenmeler vb. gibi çok geniş bir ilgi alanını kapsar. Bu nedenle, tüm özellikleri ile birbirinin aynı olan toplumlar bulmak ne kadar olanaksız ise, her toplumda devletin işlevleri ile ilgili genel kuralları oluşturmak da o kadar geçersizdir.

Her toplumun ihtiyaçları, bu ihtiyaçları algılayışı, devlet kavramına ilişkin fikirleri çok çeşitlidir. Algılanan ihtiyaçların belirlenmesi ve öngörülen çözüm yöntemleri her toplumda farklı biçimlerde oluşur. Canlı bir varlık gibi düşünülen devlet, bir parçası olduğu toplumun tüm avantaj ve olumsuzluklarını da beraberinde taşır.

Devlet ve devletle ilgili fonksiyonların algılanmasında, toplumsal bilinç ve toplumsal düşünce sistemleri önemlidir. Toplumsal bilinç ve düşünce sistemlerinin oluşumunda, toplumu bir arada tutmaya ve sistemi korumaya yönelik ideolojiler hakim rol oynar. Bu oluşumda ise, toplumu oluşturan bireyler tam bağımsız bir düşünce ortamında karar vermeyip, hakim ideolojilerin ve düşünce sistemlerinin birer "uydu"su konumunda kararlarını oluştururlar.

Devlet örgütünün, kararlarında etkisi altında kaldığı ikinci boyut ise, dış ilişki ve çıkar çevreleridir. Hiçbir ülke, bir diğer ülke ya da uluslararası paktın etkisi altında kalmadan karar verme durumunda değildir. Hiç kuşkusuz, kalkınmışlık düzeyinde üst sıralarda bulunan ülkeler, göreceli olarak alt sıralarda bulunan ülkelere karşı daha bağımsız ve zorlayıcı bir davranış içine girer. Tersinden bakıldığında ise, kalkınmışlık düzeyinde alt sıralarda bulunan ülkeler, üst sıralarda bulunan ülkelere karşı daha bağımlı ve uyumlu bir davranış biçimi sergiler.

Gelişmişlik düzeyinde göreceli olarak alt sıralarda bulunan ülkelerin, dünya dengesi içinde çok yönlü politika izlemesi, bağımlılık derecesini hafifleten önemli bir faktör olabilir. Aynı şekilde, böyle bir ülkenin iç demokrasisinin gelişmesi, halkın, kendi çıkarları yönünde sağlam bir bilinç yapısına ulaşmış olması da, dış ilişkilerde bağımsızlık derecesini arttıran ve dış ilişkileri tüm ülke yararı doğrultusunda geliştiren ikinci önemli faktör olarak görülebilir.

Devletin ekonomideki rolü ile ilgili yaklaşımımızı, böyle geniş bir perspektiften, daha dar yaklaşım çerçevesinde ekonomik yöne çekersek, amaçlar ve araçlar daha bir belirginlik kazanır. Bu yaklaşımda, ülkenin içinde bulunduğu sosyal ko-

şullar yine de geçerli olmakla beraber, ekonomik normlar ve analiz yöntemleri geçerlilik kazanır.

Ekonomik kalkınmanın temel amacı, toplam tasarruf ve yatırımların yükseltilmesi ve böylece milli gelirin artırılmasını gerçekleştirmektir. Bu faaliyet, potansiyel tasarrufların yaratılması ve belirli hedeflere mobilize edilmesini kapsamaktadır. Nesillerarası kaynak dağılımı sorunu olarak algılanan bu konu, gelir dağılımı ile eşanlı olarak çözüme ulaştırılmalıdır. Böylece, bir yandan uzun vadeli kaynak dağılımı sorununa çözüm getirilirken, diğer yandan da kısa vadeli gelir dağılımı sorunu ele alınmış olmaktadır. Gerek kaynak yaratılması ve bunların yatırıma yönlendirilmesinde, gerek gelir dağılımında adaletin sağlanmasında, özel sektörün işleyişi yetersiz görüldüğünden, kalkınmanın ilk safhalarında, devlete önemli görevler düşmektedir.

Böylece, devlet bir yandan tasarrufçu, diğer yandan da yatırımcı olarak, ekonomide, sadece düzenleyici değil, fakat aktif bir yaratıcı ve yönlendirici olarak da işlev görmeye başlamaktadır. Devletin ekonomide böyle aktif bir rol yüklenmesi ve bunu başarı ile yürütmesi, devletin ekonomideki nisbi büyüklüğüne bağlı bulunmaktadır. Diğer bir ifade ile, ekonomide nisbi olarak küçük bir yer tutan devlet, doğaldır ki, bu görevini yerine getiremez. Gelişmekte olan ülkelerin içinde bulunduğu şanssız konumda, devletin ekonomideki payı küçük olduğundan, tasarrufların oluşturulması ve bunların yatırıma yönlendirilmesinde, devlet gerektiği biçimde davranmamaktadır. Günümüzde devletin ekonomideki payı, gelişmiş ülkelerde %40'lar dolayında bulunurken, gelişmekte olan ülkelerde bu oran %20'ler dolayına, hatta çoğu hallerde bunun da altındadır.

Devletin ekonomiye müdahalesi, uyguladığı politikalarla, özel sektörde oluşturduğu etkiler ile de gündeme gelmektedir. Vergi ve harcama politikaları ile, özel sektörün işleyişini derinden etkileyen devlet, bu yolla da ekonomik işleyişe yön verebilmektedir.

Devletin, özel sektörü etkilemede kullandığı bir diğer araç da, uygulamaya koyduğu kanunlar, tüzükler, yönetmelikler ve bu yönde aldığı tüm siyasal ve ekonomik kararlardır. Kamu kesiminin ekonomideki payı ile doğrudan orantılı olmayan bu güç kaynağı da, ekonomiyi yönlendirmede devlete önemli bir araç sağlamaktadır. Ancak, açıktır ki, bu gücün kullanılmasında da toplumsal hakim görüşler ve bu görüşlerin oluşumunda etkili olan çevrelerin göreceli gücü ve rolü ihmal edilemez.

Türkiye'de devletin ekonomideki yeri ve rolü iki farklı zaman boyutu içinde tartışılacaktır. Birinci zaman boyutu, Cumhuriyet'in ilanından 1970'lerin sonlarına kadar olan süreyi kapsamaktadır. Yaklaşık altmış yıllık bir süre içinde yaşanmış olaylar, oldukça hızlı bir biçimde ve genel hatları ile tartışılarak, dikkatler ikinci zaman boyutu olarak 1980 sonrası politikalara çevrilmeye çalışılacaktır.

Raporda tartışmalara esas alınan zaman boyutunun bu şekilde iki ana bölüme ayrılması, devletin ekonomideki yeri ve rolü ile ilgili farklı yaklaşımlara dayandırılmaya çalışılmıştır. Cumhuriyet'in kuruluşundan 1970'lerin sonuna kadar geçen

süreyi kapsayan birinci dönemde, ekonomik sorunların çözümünde devlete aktif bir rol verilmiştir. Farklı dönemlerde ortaya çıkmış olan çok ciddi farklılıklara rağmen, tüm bu zaman boyutu içinde devletin rolü, pasif düzenleyici olmaktan öte, aktif katılımcı olarak algılanmıştır. Yine bu dönem içinde, devletin özel sektörle çatışma içinde olmadığı, aksine özel sektörün oluşumu ve gelişimi için gerekli ortamı hazırladığı düşünülmüştür. Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde çıkartılmış olan Sanayii Teşvik Kanunu bu görüşün çok önemli bir göstergesidir.

1980'lerin politikası bağlamında algılanan devlet ise, özel sektöre rakip ve sadece düzenleyici bir ajan rolündedir. Burada, artık, devletin aktif olarak üretime katılması öngörülmemekte ve bu nedenle de ekonomi içinde devletin yerinin küçültülmesi amaçlanmaktadır. Devlet sadece, temel kamu hizmetlerinden sorumlu olacak, diğer ekonomik faaliyetler ise, özel kesime terkedilecekti.

Türkiye Cumhuriyeti, kurulduğu dönemde, Osmanlı İmparatorluğu'ndan birkaç dokuma fabrikası ve ufak bazı tesisler dışında önemli bir ekonomik miras devralmadı. Buna ilaveten, genç Cumhuriyet'in yöneticileri, I.Dünya Harbi ve Kurtuluş Savaşı'nın tahribatını gidermek ve Osmanlı döneminden devreden dış borçları temizlemek zorunluğu ile karşı karşıya kaldı. Ekonomi tarıma dayalı idi ve tarımda verim o derecede geri idi ki, toplumun temel ihtiyaçları dahi tam olarak karşılanamıyordu.

İşte böyle bir konumda işbaşına gelen idare, ekonominin geliştirilmesi için çeşitli alternatif senaryolar üzerinde çalışırken, 1923 yılında ilk milli iktisat kongresi toplandı. İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararların niteliğini kavrayabilmek ve bu kararların anlamlı yorumunu yapabilmek açısından, Kongre'ye katılan delegelerin bileşimine bakmak yararlı olur. Delegeler arasında ticari kesim, işçi kesimi ve politik çevreden gelen temsilciler yanında, tarım kesiminden gelen güçlü kişiler de yer almakta idi. Böyle bir güç dengesi bağlamında alınan kararlar da belirli ağırlıkları kaçınılmaz olarak taşıyordu. Özet halinde belirtmek gerekirse, Kongre'de alınan ekonomik kararlar, özünde, bir yandan kamu kesimini ekonomiye aktif olarak müdahale edici bir unsur olarak meşrulaştırırken, diğer yandan da devlete önemli bir gelir sağlayan, tarımsal kazanç üzerinden alınan "aşar"ın kaldırılmasını öngörüyordu.

Aşar'ın kaldırılması ile ilgili 1923 yılında alınmış olan karar, iki yıllık bir gecikme ile 1925 yılında uygulamaya konmuştur. Aşarın kaldırılması devrin yöneticilerinin arzulamadıkları, fakat, hakim tarım çevrelerinin empoze ettiği bir karar olarak görülmektedir. 1925 yılında, toplam devlet gelirlerinin 1/3'ünü oluşturan aşarın kaldırılması ile, iki önemli sonuç ortaya çıkıyordu. Bunlardan birincisi, tarım kesiminin kendi potansiyeli içinde üretimini gerçekleştirmemesi ve böylece, tasarrufların arttırılmasına yönelik ilâve gelir artışının sağlanamamış olmasıdır. Piyasa ilişkilerine kapalı olan tarım kesimi, kentsel kesimde oluşturulmaya çalışılan sanayi için gerekli kaynak yaratmaktan ve kentsel kesimde yapılacak üretimi piyasa oluşturmaktan uzak kalmış oluyordu.

Aşarın kaldırılması ile ortaya çıkan ikinci sonuç ise, kamusal finansman yükü-

nün kırsal kesimden kentsel kesime taşınması olmuştur.

Nitekim, aşarın kaldırılmasını hemen izleyen yıllarda, dolaylı vergilere ve ücretliler üzerine salınan vergilere ağırlık verilmeye başlanmıştır. O dönemlerde uygulanış biçimi ile ele alındığında, dolaylı vergiler de ücretler üzerinden alınan vergiler de, teknik olarak, üretim faktörlerinin vergilendirilmesi anlamını taşımakta idi. Bir üretim faktörü olarak ücretin vergilendirilmesi ise, emek ile sermaye arasındaki nisbi fiyat yapısını birincisi aleyhine bozan bir etki oluşturunuyordu.

Görülüyor ki, aşarın kaldırılması, sadece sermaye birikiminin potansiyel arterini tıkamakla kalmamış, fakat üretim faktörleri arasındaki nisbi fiyat yapısını bozarak, bu iki faktörün optimum bileşimini engellemiştir. Böylece, günümüze kadar yansımış olan yanlış vergilendirmenin temelleri atılmış oluyordu.

İzmir İktisat Kongresi'nde alınmış olan kararların ve özellikle 1929 dünya krizinin etkilerinin oluşturduğu ortamda, 1930'larda "Devletçilik" adı verilen politika aktif olarak uygulamaya kondu. Devletçilik ilkesinde, devletin ekonomide aktif rol alması ve özel sektör içinde yürütülebilecek faaliyetlerin devlet sektöründe yapılmasının öngörülmüş olması, teorik olarak, bu ilkenin neo-klâsik iktisat düşünce sistemine ters düşmesini gerektirmiyordu. Zira, İzmir İktisat Kongresi'nde benimsenen hakim görüşe de uygun olarak, devletin ana görevi, özel sektör gelişinceye kadar onun fonksiyonlarını, yol gösterici bir biçimde gerçekleştirmesi şeklinde algılanıyordu. Neo-Klâsik ekolün denk bütçe ve sağlam para politikası, devlet için vazgeçilmez bir politika olarak benimseniyordu.

Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde ortaya çıkmış ve milli gururu fazlasiyle yaralamış olan Düyun-u Umumiye İdaresi de, genç Cumhuriyet yöneticilerinin, sağlam para ve denk bütçe politikalarına daha da sıkı sarılmalarında güçlendirici etkin rolü oynamıştır.

Böylece, Cumhuriyet'in başlangıç yıllarında, iç ve dış koşulların zorlaması ile, devlet işletmelerinin, özel sektör işletmeleri gibi ve onlarla yan yana üretime katıldığı "karma ekonomi modeli" uygulamaya konmuştur. Bu modelde devlete ait işletmeler, iktisadi devlet teşekkülleri formülü içinde, ekonomik faaliyette bulunmaya başlamıştır. Bu şekilde kurulmuş olan devlet işletmelerinin çoğu monopol koşulları altında faaliyette bulunuyordu.

Etatist politikaların temel amacı, karma ekonomi modeli içinde, özel sektörün gelişmesi için elverişli ortamı hazırlamak ve bu amaçla piyasada rekabet koşullarını yaratmak olarak algılandığı halde, alınan kararlar gelişmeleri ters yönde etkilemeye başlamıştır. Bu bağlamda, Ticaret Bakanlığı'na, sanayi ürünlerinin fiyatlarını saptama ve denetleme yetkisi veren yasa, devlete, özel sektöre güçlü müdahale olanağı sağlayan bir oluşumu sergiliyordu. Aynı şekilde, piyasa faiz haddine tavan getiren ve Ziraat Bankası'na tahıl destekleme alım yetkisi veren yasalar diğer örnekleri oluşturunuyordu.

Etatist politikalar çerçevesinde geliştirilen, ekonomiye fiilen müdahale stratejileri, özellikle kamu iktisadi teşebbüsleri eli ile, zaman içinde özel sektöre kaynak aktarım mekanizmalarına dönüşmüştür. Kamu iktisadi teşebbüsleri, zamanla ge-

lişen özel sektör kuruluşlarına sağladığı temel girdilere uyguladığı fiyat politikaları ile, bu sektöre kaynak aktarımında bulunagelmıştır. Kamu iktisadi teşebbüsleri, özel sektöre ucuz girdi sağlayarak, nihai mamul fiyatlarının düşmesi şeklinde refah arttırıcı bir işlev görmemiş, fakat bu süreç ile, özel kârların yükselmesine yol açmıştır. Düşük fiyatlama politikası uygulayan kamu iktisadi teşebbüsleri böylece zarar edip, Genel Bütçe üzerinde yük oluştururken, aynı anda vergi yükümlülerine de ilâve yükler getiriyordu. Böylece devre kapanıyor ve vergi yükümlülerinden, özel kâr sağlayanlara, KİT açıkları ve ilâve bütçe yükleri ile aktarım gerçekleştiriliyordu.

Genel Bütçe üzerinde yük oluşturmaları nedeni ile KİT açıkları enflasyon yaratıcı bir unsur olarak algılanmakla, bütçenin sağlam finansman kaynaklarından beslenememesi ciddi biçimde gözardı ediliyordu.

Özel sektöre yapılan kaynak aktarımının bir diğer kaynağını ise, yüksek gümrük duvarları oluşturmuştur. Kalkınma ve sanayileşmenin ilk aşamalarında, yeni gelişen kuruluşları dış rekabetten korumak amacı ile yükseltileen gümrük duvarları, hiç kuşkusuz, tüketicilerde aşırı refah kaybı yaratırken, aynı anda üreticilere monopol kârı aktarıyordu.

Korumacı politikaların dış ticaretteki uzantısı şeklinde beliren yüksek gümrükler ve ithal kotaları, ekonomide ciddi rant mekanizmaları olarak işlev görmeye başladı. Gümrük ve kotalarla ithalatın engellenmesi, yerli kuruluşların etkin çalışmasını engellediği derecede, dünya düzeyinde rekabet ve etkinlik sağlanamamış olacağından, gelir düzeyi geriler ve gelir dağılımı da bozulmuş olur. Bu sorun, gelişmiş ülkeler kadar, yeni sanayi kurma aşamasında olan gelişmekte olan ülkeler açısından da önemli bir konudur.

Sanayi kuruluşları geliştikçe, korumacı ve rant aktarıcı araçlar da gelişmeye başlıyordu. Örneğin, ihracatta tarımsal ve tarım-dışı ürünlere uygulanan farklı kur sistemi de tarım kesiminden tarım-dışı kesime bir rant aktarım mekanizması rolünü oynamıştır.

1960 başlangıcı Türkiye için planlı dönemin de başlangıcını oluştuyordu. Cumhuriyetin ilk yıllarında hazırlanan sanayi planları, iç ve dış nedenlere bağlı olarak uygulanamadığı için, sistemli plan uygulamasına 1963 yılında geçildiği kabul edilebilir. 1960 yılını izleyen dönem içinde, Devlet Planlama Örgütü kuruldu ve 1963 yılından itibaren de beş yıllık kapsayıcı ve yol gösterici planlar ve bunlara uygun programlar yapılmaya başlandı.

Kamu kesimi yatırımları için emredici, özel kesim için yol gösterici niteliğindeki bu plânların amacı, ekonomide uzun vadeli düzenlemeler yapmak ve özellikle yatırımların yönlendirilmesinde politik müdahaleleri asgari düzeye indirmek idi. Kalkınma planlarının birer hükümet programı niteliğinde olması, buna karşılık bütçelerin kanun hükmünde olması, her zaman bütçelerle planlar arasında tam uyum sağlanmasının gerçekleşmesini engellemiştir. Siyasal manevra alanını daraltmak istemeyen politik kadrolar da, bütçe ile planların, hukuksal nitelik farklılıklarından ortaya çıkan bu boşluktan kendi yönlerinde yararlanmaktan kaçınma-

mişlardır.

Bir yandan plânlama, diğer yandan korumacı politikalar şemsiyesi altında sürdürülen sanayileşme ve kalkınma çabalarında, devlet önceleri öncü ve yaratıcı, fakat daha sonraları kaynak aktarıcı ve koruyucu rolü görmüştür. Ancak, 1970'lerin sonlarına doğru ekonomide aktif yer tutmaktan, pasif düzenlemeye çekilme tartışmaları yoğun biçimde gündeme gelmeye başladı. Aslında, 1950 yılında Demokrat Parti iktidarı ile, ekonominin liberalize edileceği ve devlet kesiminin hacminin küçültüleceği, hatta KİT'lerin bir bölümünün özelleştirileceği de gündeme gelmişti. Ancak bu doğrultuda bir önlem alınmadığı gibi, tam ters doğrultuda daha ileri adımların atıldığı görüldü.

1950 yılında bir arzu olarak ortaya çıkan bu düşüncenin, 1970'lerin sonuna doğru yoğunlaşması ve 1980'in başından itibaren, bir anlamda, fiilen uygulanmaya çalışılmasının tek açıklaması, zaman içinde gelişme göstermiş olan özel sektörün, bilinçli ve hakim politikalarını topluma empoze edebilme gücüne erişmiş olmasında bulunabilir.

1980 başlarında, sanayiın gelişmesine paralel olarak, devletin ekonomideki rolü ile ilgili görüşler de ciddi biçimde değişmeye başladı. Ortaya çıkan yeni görüşlere göre, devletin ekonomideki yeri ve payı küçültülmeli, özellikle ihracata yönelik büyük sermaye üzerinde devletin yükü hafifletilmelidir. Bu görüşlerdeki temel mantık, özel sektöre daha geniş bir hakimiyet alanı sağlamak olmakla beraber, ideolojik platformdaki savunulması, devlet monopolünün piyasadaki optimum kaynak dağılımını bozduğu ve ekonomideki güç dengesinin, böyel bir monopol gücünü elinde tutan lehine çarpıtılacağı şeklinde yapıldı.

Ekonomik ve siyasal temelleri atılmış olan gelişmeler, 1980 başından itibaren, serbest piyasa ekonomisine geçiş ve ekonominin dışa açılması biçimindeki savunmalarla uygulamaya kondu. Bu bağlamda, piyasa ekonomisi fonksiyonlarına tam işlerlik kazandırabilmek ve ekonomiyi dışa açabilmek için bir dizi önlemler paketi öngörüldü.

1980 ekonomik önlemleri çerçevesi içinde öngörülmüş olan kararların en önemlisi, kamu kesimi ile ilgili olanıdır. Bu kararlar çerçevesinde kamu kesiminin hacmi daraltılacak ve kamu harcamalarında etkinlik sağlanacaktır. Özel sektör üzerinde önemli yük oluşturan kamu kesimi daraltılarak, vergi yükleri hafifletilecek, böylece özel sektöre elverişli bir ortam yaratılmış olacaktır. Kamu kesiminin daraltılması programı çerçevesinde KİT'lerin özelleştirilmesi ve bu kuruluşların bütçe üzerindeki yükünün hafifletilmesi de bulunmaktadır. Yine aynı program çerçevesinde, vergi değişiklikleri de gündeme gelmiştir.

Kamu kesiminin temel görevi, alt-yapı yatırımlarını tamamlamak ve ekonomide düzenleyici görev almak şeklinde belirleniyordu.

Özel sektör tasarruflarının mobilize edilmesi etkin bir sermaye piyasası ihtiyacını ortaya çıkartmıştır. Buna yönelik olarak sermaye piyasasının kurulup, geliştirilmesi için gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Borsa işlemlerinin geliştirilebilmesi için, bu işlemler vergi dışı tutulmuştur.

1980 politikalarının diğ er önemli elemanlarını ise, tarım ile turizm kesimlerinin geliştirilmesi oluşturmuştur. Bu iki kesim, bir yandan gıda maddesi üretiminde, diğ er yandan da, kısa sürede döviz geliri sağlamada gelişme kaydetmek amacına yönelik olarak ele alınmıştır.

1980 politikaları, ekonomide nisbi fiyat ayarlamaları ile, ihracatı arttırma ve piyasa ekonomisi koşullarını oluşturmaya yönelik sunulmuştur. Oysa, ekonomiyi dışa açma ve piyasa ekonomisini oluşturma çabaları bağlamında alınan önlemler, ciddi rantlar yaratan elemanlar haline gelmiştir.

1980 politikaları çerçevesinde izlenen ücret, döviz kuru ve maliye politikaları bir yandan i  piyasayı daraltıp, ihracatı zorlarken, diğ er yandan da özel sektör eli ile sermaye birikimine yönelik servet aktarmaları yapmayı amaçlamıştır. Sektörlerarası kaynak aktarımında önemli araçlar olarak, tarımsal ürünler destekleme alım fiyatları, tarımsal ürünlere uygulanan gelir vergisi stopajı sayılabilir. Bu iradi politikalara ilaveten, kırsal alanların, kentşel alanları beslediği önemli bir arter de tarımın ittiği ve şehre gelen işgücü fazlasıdır. Reel  cret düzeyini devamlı düşük tutan bu eğilim, sermayeyi ciddi boyutlarda rahatlatmıştır.

Bir yandan hızlı nüfus artışının, diğ er yandan hızlı kentleşmenin büyük bir güçle desteklediği reel ücret geriletme operasyonları ciddi boyutta uygulanarak, sermaye kesimine önemli kaynak aktarımı gerçekleştirilmiştir. Sermaye ile emek gelirleri arasındaki nisbi yapıyı, aşırı sosyal huzursuzluk yaratmadan bozmada enflasyondan yararlanılmıştır.

İhracata yönelik politikalar açısından reel ücret geriletilmelerine bakıldığında, ihracatın sosyal maliyetinin bir bölümünün  cretlilerce yüklendiği açıkça anlaşılır. Zira,  cret geriletilmeleri sadece k r marjını yükseltmekle kalmamış fakat, ihracatın desteklenmesi için gerekli kamusal desteği de bu derecede hafifletmiştir.

1980 politikaları çerçevesinde uygulanan maliye politikaları da toplumda servet kaydırmalarına neden olmaktadır. Kamu gelir sistemi çerçevesinde vergi gelirlerinin gereği biçimde arttırılamaması, kamu kesimi borçlanma ihtiya ını sürekli olarak arttırmış ve bunun sonucunda piyasa faiz haddi üzerinden yapılan kamu borçlanması b t  e y ktığı faiz yükü t m rel bir gelişme sergileme eğilimine girmiştir.

Vergi gelirlerinin yeterince arttırılamaması, sadece potansiyel vergi yükümlülerinin yükünü hafifletmekle kalmamış, fakat potansiyel vergi yükümlülerinin devlete vergi yerine borç vermelerine ve piyasa faiz haddi üzerinden faiz geliri sağlamalarına yol açmıştır. Enflasyonist eğilime bağlı olarak, devlete verilen borçların bir bölümü erozyona uğramış olmakla beraber, genel sonuç itibariyle vergi yerine faiz karşılığında borç vermenin, alacaklı açısından çok daha avantajlı olduğu ortadadır.

Vergi sisteminde uygulanan çok yaygın istisna ve muafiyet hükümleri, kurum kazançlarını ve yüksek gelir gruplarını çok ciddi bir biçimde avantajlı bir konuma sokmuştur. Aynı şekilde Gelir Vergisi Yasası'nda yapılmış olan oran düzenlemeleri de nisbi y k kaydırmaları ile üst gelir gruplarını avantajlı hale getirmiş bu-

lunmaktadır. Ekonominin önemli bir bölümünü kapsayamayan, kayıp ve kaçaklar oranının yüksek olduğu vergi sisteminde, çok büyük boşluklar yaratılmıştır.

1985 yılında yürürlüğe girmiş olan Katma Değer Vergisi Yasası ile, dolaylı vergiler alanı genişletilmiş ve kamu hizmetlerinin maliyeti dolaylı vergiler alanına kaydırılmıştır. Zaman içinde artan kamu ihtiyacı karşısında dolaysız vergiler yerine katma değer vergisinin arttırılabilme olasılığı ve ihracatta sağlanan vergi iadesi, ilâve gelir yükünün diğer kesimlere aktarıldığı anlamını ifade eder.

1980 politikaları çerçevesinde uygulanan maliye politikalarının harcama yönü de, gelir yönüne simetrik bir gelişme sergilemiştir. Vergi gelirlerinin sağlıklı bir biçimde arttırılamayışı ile gelir tahdidi altında kalan kamu harcama kalemleri, borç faiz yükünün önemli boyutta büyümesi karşısında kendi içinde de önemli sıkışıklıkla karşılaşmış bulunmaktadır. Konsolide bütçe içinde borç faiz ödemeleri dışında kalan ve reel kaynak kullanan kamu harcamaları nisbi olarak gittikçe küçülerek, 1990 yılı Konsolide bütçesi'nde GSMH'nin %16,9'una gerilemiştir. Oysa bu oran, 1980 başlarında %20'ler dolayında idi. Bu dönem içinde, Konsolide bütçenin GSMH içindeki payının hemen hemen sabit kalmış olması, bütçeden giderek artan miktarların borç faiz ödemesi kalemine ayrıldığı gerçeğini açıkça ortaya koymaktadır.

Devletin ekonomideki yeri ve rolü ile ilgili bir kısa raporda, sergilenmeye ve tartışılmaya çalışılan görüşler, siyasal karar organlarının aldığı kararların, oluşum itibariyle çok karmaşık bir sosyal etkileşim ortamı içinde alındığı, sonuçları itibariyle de her koşulda tüm topluma yarar sağlayıcı nitelikte olmadığı, hatta bazı hallerde kararlarda etkili olan hakim grupların daha aleyhine olabildiğidir. Ayrıca, raporda, devlet kararlarında etkinliğin ve tüm toplum açısından belirli yararların sağlanabilmesi açısından, geniş halk kitlelerinin etkin katılımının sağlandığı demokrasinin önemi de dolaylı olarak vurgulanmaya çalışılmıştır.

Türkiye'de devletin işlevlerinin ve gelişiminin izlediği çizgiye çok kaba hatlarla yapılan yaklaşımda, ekonomide zaman içinde hakimiyeti eline geçiren kesimlerin, devlet mekanizması ile nasıl kaynak aktardıkları açıkça görülmektedir. 1925 yılında aşarın kaldırılması ile gelir vergisi dışında kalan tarım kesimi, kısa dönemli yarar sağlamış olmakla beraber, sermaye birikimindeki aksamaların neden olduğu kalkınmamışlık sorunlarından, bu kesimde de kendi payını almış bulunmaktadır. Tarımın hakim olduğu dönemlerde, kentsel kesime aktarılan kamu finansman yükünün toplumdaki dağılımı da, sanayiın zaman içinde gelişimi ve devlet kararlarında etkili olması ile, iç fiyat hadleri ve/veya maliye politikası ya da sair kamusal kararlara, ters yönde gelişmeye başlamıştır. Kamu iktisadi teşebbüsleri de, düşük fiyatlama ve böylece oluşan zararlarını bütçe kanalı ile vergi gelirleri ya da, çoğu halde olduğu gibi, kamu borçları ile karşılama yoluna giderken, çok rafine bir süreç ile sermaye kazançlarına kaynak aktarımı işlevini yerine getiriyordu.

Sermaye birikimi sürecinin daha ileri aşamalarında iç piyasalar daralıp, ihracat kaynakları zorlanırken de, bu faaliyetlerin sürdürülebilmesi için katlanılması ge-

reken maliyetlerin de ücret ve vergi mekanizmaları ile, sermaye grupları dışına yayılması yoluna gidilmiştir. Sosyal güçlerin dengesiz gelişimi sonucunda, maddi sermayenin çektiği aşırı kaynak bir yandan beşeri sermayeyi çökertirken, diğer yandan da önlenemeyen enflasyon ile yalnız sabit gelirlerin değil, fakat aynı zamanda işletme sermayesinin de erimesine ve servet unsurlarının aktif ekonomik faaliyetten, gayrimenkul halinde stok değerlere dönüştürülmesine sebep olmaya başlamıştır.

Her toplum, tarihsel süreç içinde canlılığını, ekonomik artık yaratma gücü ile koruyabilir. Israrlı yüksek enflasyon ise, zaman içinde gelir ve kaynak dağılımını bozduğu gibi, zamanlararası kaynak dağılımını da gelecek nesiller aleyhine bozmaktadır. Diğer bir ifade ile, yüksek dozda, ısrarlı enflasyon, gelecek nesillere, olağan koşullarda olduğundan daha az miktarda kaynak aktarır. Böylece, bugün ekonomik artık yaratmak bir tarafa, gelecek koşulların potansiyellerine de el atılmış olmaktadır.

Mevcut kaynakların eşanlı ve zamanlararası dağılımında etkinlik ve adaletin tek göstergesi ve bunun sağlanmasının tek yolu kamuoyudur. Açıklanan kamuoyunun anlamlı ve etkin olabilmesi ise, kamuoyuna verilen bilgilerin doğruluğuna ve halkın bunları yorumlayabilme olasılıklarına bağlı bulunmaktadır. Kısaca, tüm bilgi ve verilerin doğru olarak halka yansıtılması, bunların halk tarafından algılanıp yorumlanabilmesi için gerekli ortamın oluşturulması ve böylece bilinçlenen halkın kararlarını açıklayıp, yansıtabileceği örgütlerin kurulması, demokrasi için vazgeçilmez ön koşullardır. Tüm ekonomik faaliyetler ancak böyle bir hipotetik ortamda etkin olarak geliştirilebilir. İşte devletin esas rolü de, bu kademedeki toplumdaki karar alma süreçlerinin kurum ve ilkelerini oluşturup, bunların işlemini sağlamak biçiminde ortaya çıkar.

Bu normatif hipotetik modelin çalışmasını engelleyen fiili faktör ise, tüm maddi ve ideolojik aygıtları ile ekonomik yapılanmanın politik yapılanmayı ciddi biçimde etkileyebilme olgusudur. Bu etkilenme çok ciddi olmakla beraber, mutlak değildir. Zaman içinde ortaya çıkan toplumsal sorunlar, emeğin etkili örgütlenme biçimleri vb. gibi faktörler, politik gücün arkasındaki ekonomik gücün hakimiyetini zayıflatıp, daha dengeli bir toplumun ortaya çıkmasına neden olabilir. Bir örgüt olarak "Devlet"de bu oluşumu hızlandırıp, gelişmesine katkıda bulunursa, kendi görece bağımsızlık ve davranış sınırlarını da genişletmiş olur. Bu süreç, sadece toplumsal kalkınmanın yükünün toplumda daha adil dağıtılmasının değil, fakat aynı zamanda ülkenin uluslararası politikada daha bağımsız ve kişilikli davranmasının da koşullarını oluşturabilir.

KAYNAKÇA

- Anderson, Charles H.:
The Political Economy of Social Class
Prentice-Hall, 1974.
- Aren, S., Tüzün, G., Sönmez, S., Oyan, O., Işıklı, A., Kepenek, Y., Konukman, A., Özcan, N.:
Liberalizm, Devlet Müdahalesi ve 24 Ocak
Bilim ve Sanat, 1986.
- Fejtő, F.:
Herşeye Rağmen Sosyal Demokrasi
(Çeviren: T.Güneş), V Yayınları, 1989.
- Hershlag, Z.Y.:
Turkey: The Challenge of Growth,
Leiden, 1968.
- Livingstone, I.:
Economic Policy for Development
Penguin Modern Economics, 1971.
- Musgrave, R.A., Musgrave, P.B.:
Public Finance in Theory and Practice
McGraw-Hill, 1989.
- Okyar, Osman:
"The Concept of Etatism"
The Economic Journal,
March, 1965.
- Ölçün, A.Gündüz:
Türkiye İktisat Kongresi,
Ankara, 1968.
- **Türkiye'nin İktisadi Gelişme Meseleleri,**
İstanbul Üniversitesi, İktisadi Gelişme Enstitüsü Yayını, 1976.

KARŞITLAR DÜNYASINDA TARAFSIZLIK YÜKLENİMİ

Prof.Dr.Bengt SUNDELIUS
Stockholm Üniversitesi
Uluslararası İlişkiler Bölümü

I. GİRİŞ

Avrupanın, savaş sonrası güvenlik konumu, arzu edilmeyen bir askeri sürtüşmeyi engellemek için gayret gösteren iki karşı ittifak olarak tanımlanmıştır. Blok dengelerine verilen siyasi önem ortamında, Avrupalı tarafsızlar müttefik liderlerin blok perspektiflerine kolay entegre olmayan unsurlar olarak ortaya çıkmaktadır. Tarafsız bir ülkenin durumu bazan yanlış anlaşılabilir; karşı bloğun stratejik çıkarlarına hizmet ettiği zannedilebilir.

Tek başına durunca, tarafsız devlet, bu tutumunu açıklamak ve savunmak zorunda kalmaktadır. Doğu-Batı gerginliği dönemlerinde, 1980'li yıllarda olduğu gibi, masumiyetini kanıtlamak, neredeyse, Avrupalı tarafsız ülkelerin gündelik görevi olmuştur.

Dünya liderlerinin tarafsızlığı dudak bükmeye karşılayışına pek çok örnek verilebilir. 1976 yılında bir akşam yemeğindeki konuşmasında, ABD'nin eski Dışişleri Bakanı Henry Kissinger tarafsız ülkeler hakkındaki duygularını ifade etmişti. İsveç'li ev sahibine şu sözleri söylemiştir: **"Sanırım bazılarımızın tarafsızlığı diğerlerinin taahhüdü ile mümkün olmaktadır"**

Karşıtlar dünyasında tarafsızlık yüklenimi genellikle taraf olanların gönül huzuruyla kabullenebildikleri bir politika değildir. Bizim uluslararası rolümüzü baş-

kalarının anlayabilmesi için o rolü önce bizim anlamamız gerekir. Güvenliğimize sınırlı değer verdiğimiz yollu kötümser yorumlardan tutun da küçük tarafsız bir devletin bloklar içinde sınırsız nüfuz fırsatları yakalayabileceği düşleri tarafsızlık siyasetini olumsuz yönde etkilemektedir.

Sürekli Yüklenim

1814 yılından beri İsveç hiçbir savaşa katılmamıştır; en azından 100 yıldır da tutarlı bir tarafsızlık politikası gütmektedir. Bu başarılı tarafsızlık İkinci Dünya Savaşında da sürdürülmüştür. Savaş sonrası yıllarda yaşanan Büyük Güçler sürütüşmesi döneminde, tarafsızlık siyaseti hükümetin de kolayına gelmiştir. O günden bugüne de desteklenmektedir.

Savaş yılları deneyimleri, inandırıcı bir tarafsızlığı korumanın yanı sıra savunmanın önemini de vurgulamıştır. Nitekim daha sonraki yıllarda, sağlam bir orduya dayanma gereği, İsveç'in tarafsız kalırken ulusal savunmaya verdiği önemin kanıtıdır.

Bugün bile İsveç'in savunma giderleri, çoğu NATO ülkesinde kişi başına düşen savunma giderlerinden daha yüksektir. Ulusal savunma ve güvenliğin ekonomik yükünün taşınabilmesi, bu zorunluğun iyi anlatılmasıyla mümkündür. İkinci Dünya Savaşı göstermiştir ki, tehdiye karşı büyük çapta stok bulundurmak ve endüstrinin duruma uyum yeteneği, başarılı bir tarafsızlığın vazgeçilmez unsurlarıdır.

İsveç'le Batı ekonomileri arasında güçlü bir ekonomik ilişki vardır. İsveç ticaretinin yalnızca %5'ini Doğu Avrupa ile yapmaktadır. Savaş sonrası bolluk toptunun gelişmesinde Batının ekonomik kanallarının önemini anlayan İsveç'in resmi tarafsızlık çizgisi, ticarete ve uluslararası finans ilişkilerinin geliştirilmesine çok az engel olmuştur.

Uluslararası alışverişlerdeki liberal tutumu ve ileri teknolojisi nedeniyle İsveç'in dış ticaretinde silah ve cephane gibi stratejik önemi olan maddeler de yer almıştır. İsveç'in dış siyasetini eleştirenler dış ekonomik ilişkilerin silah satışına ilişkin yönünü, tarafsızlığın doğasına aykırı gördüklerini söylerler. Bazıları ise bunu hükümetin esnekliğinin ve başarısının kanıtı sayarlar.

Geniş bir çevre İsveç'i uluslararası çatışmalarda, tarafsız ve adil davranan bir ülke olarak görmektedir. İhtilafları çözmek üzere toplantılar düzenlemek, aracılık yapmak ve gergin alanlarda yardım etmek, bu küçük devletin uluslararası rolünün parçası olmuştur. İsveç, dünya konuları ve arenalarında kendini gösterme eğilimini dost Kuzey ülkeleriyle paylaşmaktadır.

Dış ilişkilerini uluslararası gerçeklere göre ayarlamakla yetinmeyen Kuzeyliler, uluslararası değişimi teşvik etmeyi arzulamaktadır. Bu istek Kuzey-Güney konularında ve Doğu-Batı uzlaşmalarında görülmektedir.

İsveç bu diplomatik özelliğini, tarafsızlığın geleneksel unsurları ile birleştirmektedir. Eleştirenler İsveç'in dış politikasının bu iki boyutu arasındaki karşıtlığa

dikkat çekerler; bu "**faal tarafsızlığı**" savunanlar ise bunu bir güvenlik stratejisi olarak görmektedir.

İsveç'in dış politikasının klasik tanımı şudur: "**Barışta ittifaklardan özgürlük, savaşta tarafsızlık**". Tarafsızlık açık çatışmadan uzak durma olarak tanımlanan bir yasal durumdur ve 1907 tarihli Lahey Konvansiyonunda olduğu gibi, uluslararası kurallarla düzenlemiştir.

İttifak kurmama stratejisi, Doğu-Batı sürtüşmesinin dışında kalma kararlılığının inandırıcılığı için, barış döneminde sarf edilmesi gereken bir çabadır. Bu doktrin, İsveç'in ulusal güvenlik konseptinin çekirdeğini oluşturur.

İsveç'in tarafsızlığı dünyadaki tüm çatışmalarda tarafsız olacağı veya uluslararası normların ihlaline ve haksızlıklara karşı duyarsız kalacağı anlamına gelmez. Dünya liderlerini gücendirme pahasına olsa bile, İsveç hükümeti, çoğu kez, tartışmalı konularda sesini duyurmaktadır.

Bu, özellikle güçlü ülkeler, küçük devletlerin haklarına riayet etmedikleri zamanlarda gözlenmiştir.

II. Bağımsızlığın Sağlanması

İsveç stratejik önemi artan bir Kuzey Avrupa ortamında güvenliğini nasıl muhafaza edebilir? Kutuplaşmış yapıda, ittifak liderleri barış döneminde kendi bloklarına yeni devletler ekleyerek durumlarını güçlendirmeye çalışmaktadır. Önemli olan tarafsız devlet ve karşı taraf arasındaki bu tür anlaşmaları kabul etmemektir. Süper güçler bir tür resmi olmayan işbirliği yapılmasını veya savundukları bazı ilkelere uyulmasını isteyebilir.

İleriki yıllarda İsveç'in güvenliği süper güçlerin sürtüşmesinde tehlikeye girmeyecektir. Ancak, yavaş yavaş yapılan bu kendi yanına çekme çabası endişe yaratmaktadır. Çünkü ulusal güvenlikte yeni yapısal sorunlara yol açabilir. Geleceğini dolaylı olarak etkileyeceğini bildiği için İsveç, Avrupa'da yapılan silahsızlanma uzlaşmalarını ilgiyle izlemektedir.

İkinci bir stratejik boyut bunalım veya savaş sırasında süper güçlerin çıkarlarının yönlendirilmesiyle ilgilidir. Doğu-Batı gerginliğine rağmen, teknolojik gelişmeler ve değişen siyasi koşullar ittifaklararası sürtüşmenin odak noktasını değiştirebilir.

Son yıllarda dikkatlerin çoğu yine Kuzey'e yöneltilmiştir. Kuzey Atlantığa ve civar ülkelere gösterilen ilgi her iki blokun artan askeri gücünde görülmektedir.

İsveç karşıt tarafların ilgi gösterdiği bir bölgede bulunmaktadır. Bu nedenle İsveç'te jeostratejik bir duyarlılık duygusu gelişmiştir. Doğu-Batı stratejik konumuna doğrudan karışmış olmamasına rağmen, İsveç, topraklarının iki blok tarafından bu oyunda kullanılmamasını sağlama hedefini gütmektedir.

Bu açıdan bakıldığında, barış döneminde toprak bütünlüğünü korumak son derece önemli bir maharet olarak kabul edilmektedir. Kuşkusuz süper güçler diğer tarafın muhtemel avantajlarını azaltmak için böyle bir konumdan yararlanmak ister.

III. Refahın Sağlanması

İsveç dış dünya ile yoğun ekonomik bağları olan küçük ve ticarete bağımlı bir devlettir. Tarafsızlık doktrininde yerini bulan siyasi mesafenin korunmasına karşılık İsveç uluslararası ekonominin içindedir. Sürekli refah uluslararası ekonomik ilişkilere katılma yeteneğine bağlıdır. Ancak, süper güçler ekonomik politikalarını ulusal güvenlik emelleriyle birleştirmektedir.

Güvenlik ve ekonomi arenaları farklı olan uluslararası yapı 1980'li yıllarda bir bakıma yok oldu. Stratejik ambargo, ekonomik cezalar ve hatta savaş hali uluslararası ilişkilerin kelime dağarcığına geri geldi. Bu tür faaliyetler siyasi açıdan tarafsız ancak ekonomik ilişkiler kurmak isteyen devletler için sorun oldu.

Bir yandan Batı ekonomilerinin pazar, kaynak, hizmet ve yüksek teknolojisi ile içiçe olmak ekonomik başarının bir koşulu durumundadır. Öte yandan tarafsızlığın her ülke ile eşit oranda dengeli ekonomik bağlar kurmayı gerektirdiği öne sürülmektedir. Örneğin tarafsız bir devletin Doğuya teknoloji transferi yapmayı kabul etmesi Batının ihracat kurallarını ihlal edeceği için oldukça güçtür.

Bu durum Avusturya ve İsveç gibi tarafsız devletlerin Sovyet blokuna teknoloji aktardığına dair ABD'nin haksız suçlamalarına maruz kalmasına yol açmaktadır.

Bu soruna çözüm bulmak amacıyla, İsveç hükümeti 1986'da ihracat yasasını değiştirdi ve Amerikan kökenli teknoloji transferlerine uyguladığı kontrolleri artırdı. Bir zamanlar hassas olan bu konu artık iki ulus arasında sorun yaratmamaktadır.

Aynı zamanda, tarafsızlık kurallarının toplumun özel bir kesimine değil, devletlere uygulandığı bilinmelidir. Herkes tarafından desteklenen tarafsızlık doktrinine ters düşse bile özel sektörün girişimlerine zorla sınırlama koymayı geleneklerimiz yasaklamaktadır.

Bu durum ABD hükümeti ile yapılan yüksek teknoloji transferleri diyalogunun hassas bir boyutu olmuştur. Son yıllarda İsveç'teki tartışmalar silah ihracatı ve bu ticari faaliyetlerin dış politikaya olan etkileri üzerinde yoğunlaşmıştır. Aynı şekilde Avrupa Topluluğu ile olan ilişkilerimiz özel teşebbüs ve devlet taahhütleri arasında bir ayırım yapılması gerektiği tartışması etrafında dönmektedir. Bugün AT ilişkileri konusu İsveç'te üzerinde önemle durulan bir konudur.

IV. Dünya Refahının Teşvik Edilmesi

İsveç modelinin kalkınma yardımı politikası, genelde, GSMH'nin yüzdesi olarak ölçüldüğünde, dünya üzerindeki en büyük yıllık yardım olarak belirmektedir. Bu yardımın büyük bir kısmı, karşılıklı satın alma zorunluluğu getirmemektedir. Az gelişmiş ülkelere özel ilgi gösterilmektedir ve uzun vadede gelişmeye etki yapan kırsal bölge projelerine ağırlık verilmektedir.

Güney Afrika'daki ulusal kurtuluş gruplarına yardım edilmiştir ve progresiv rejimlere destek sağlanmıştır. Dünya kalkınma çabalarında İsveç cömert ve kendi-

sini bu işe adanmış bir ülke kabul edilmektedir.

Kalkınmaya önemli katkıları olan devletlerin aksine, İsveç'in bir sömürge mirası olmamıştır. İsveç'in sunduğu yardım hiçbir şekilde sömürge yıllarına dayanan bir geçmiş veya stratejik çıkarlar biçiminde açıklanamaz. Hızlı sosyo-ekonomik değişimin yaşandığı son yüzyılda ülke içinde görülen barışçı siyasi gelişme, az gelişmiş ülkelerin ekonomik ve sosyal kalkınmasına duyulan olumlu hisleri etkilemiştir.

İsveç'in yoksul bir kırsal toplumdan ileri bir sanayi ekonomisine dönüşmesi, dünyada yaşanan kalkınma sorunları için etkin siyasi tavırların oluşmasında yardımcı olmuştur. Ayrıca, işçi hareketinin gücü ve siyasi önemi sosyo-ekonomik ilerleme ve uluslararası dayanışmanın oluşumunda etkili olmuştur.

Bugün İsveç'in dünya refahına gösterdiği ilgi bir zamanlar ikili yardımın kalitesine verdiği önemden daha azdır. Kalkınmaya yardım politikası İsveç'in ekonomik ve ticari hedefleri ile içiçedir. Bugün artık kaynak transferlerinin, kaynağı sunan ülkeye de yarar sağlayabileceği kabul edilmektedir. Bu programların net maliyeti, yeni esaslarla oldukça azaltılmıştır.

İsveç'in Birleşmiş Milletler kalkınma çabasına verdiği destek diğer ülkelere kıyasla oldukça önemlidir. Diğer İskandinav devletleriyle birlikte, İsveç Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı fonunun dörtte birini sağlamaktadır. Ancak, son yıllarda çok taraflı yardımın payı azalmıştır. İsveç uluslararası forumlarda **Yeni Uluslararası Ekonomik Düzen** gibi önerilerle üçüncü dünya ülkelerine destek sağlamaktadır.

Uluslararası dayanışma, yeni ekonomik ve siyasal baskılar karşısında ne kadar dayanabilir? İsveçli gazeteci Arne Ruth, şu kötümser görüşü savunmuştur:

"İsveç'in uluslar arasında birlik düşüncesi, eski ve yeni sanayileşmiş ülkeler ve Kuzey ve Güney'deki zengin ve yoksul ülkeler arasındaki çıkar çatışmasının etkisi altında yok olmaya mahkumdur".

V. Sık Sık Değişen Tarafsızlık İmajı

İsveç çoğulcu siyasi ve ekonomik sisteme sahip bir Batı demokrasisidir. Bu özelliklerini, Atlantik İttifakına üye ülkelerin çoğu ile paylaşmaktadır. Bu açıdan İsveç, Doğu Avrupa ülkelerinin siyasi değerleri ve sosyal düzeni ile önemli farklılıklar göstermektedir. Hükümetin ideolojik açıdan değil, yalnızca ulusal güvenlik açısından tarafsız olduğu vurgulanmıştır. Tarafsızlık inanç değil, stratejik bir seçimdir.

İdeolojik tercih ve stratejik zorunluluk arasındaki çelişki, Amerikalı yazarların 1920-1980 arası dış politikası hakkında yaptıkları çalışmalarda değerlendirilmektedir. Tarafsız ülke Batı dünyasında kendi başına buyruk ülke olarak kabul edilmektedir. Doğu ülkeleri ise tarafsız ülkeye gıpta ile bakmaktadır. Dünyada tarafsızlık, cesaret politikası olarak bilinmektedir. Avrupalı tarafsız ülkeler, ahlak değerinden çok stratejik zorunluluktan bahsetmektedir.

İnsanları savaşın acılarından kurtaran veya özgürlük ve demokrasi sunan bir politika, bu temel değerleri tehlikeye atan diğer seçeneklerden ahlaki açıdan daha üstün görülmektedir. Bu tür endişeler karşısında, önde gelen siyaset adamları zaman zaman Doğu-Batı sürtüşmesinde orta bir konumun önemini vurgulamıştır. Her iki taraf arasında mesafe bırakarak, İsveç herhangi bir siyasi anlaşmazlıkta tarafsız kalacağını taahhüt etmektedir.

Bu mantığa göre tarafsızlık konumu olumlu bir tutumdur; iki taraf arasında değerli bir araç rolü oynamasını sağlar.

Tarafsızlık konumu sistematik bir işlevle benimsenmiştir ve siyasi zorunluluk stratejisinden ahlaki bir şart haline dönüşmüştür.

Doğu-Batı arasında İsveç'in üstlenmiş olduğu aracı, köprü ve adil taraf rolü ülkenin ulusal itibarını ve dünya işlerindeki etkisini de arttırmıştır. Daha az çatışma sağlayarak istikrarlı bir ortama katkıda bulunmak ulusal güvenlik çıkarlarına da yaramaktadır. Zaman zaman süper güçlerin liderleri bile, bu değerli işlevin önemini takdir etmektedir.

Makinanın bozulması bir dünya felaketine yol açabilirken, dünya siyasetinin çarkını yağlamak önemli bir görevdir.

VI. Tarafsızlık Yüklenimi

Finlandya'lı düşünür, Marto Hakovirta, barış döneminde yaşanan başarılı bir tarafsızlığın güvenilirlik ve saygınlık gerektirdiğini hatırlatır. İsveç'in tarafsızlık politikasını inceleyen diplomat Sverker Aström (1989), bu politikaya duyulan güvenilirliğin, başkalarının gösterdiği güvene dayanarak büyüdüğünü belirtir.

40 yıldan beri İsveç hükümetiyle yakından ilgili olan elçi Aström'ün İsveç'in tarafsızlık politikasının önemli unsurları ile ilgili kişisel yorumları ilgiyle okunabilir. İsveçli diplomatlar ve gazeteciler Sverker Aström'ün yazdığı makaleleri İsveç'in tarafsızlığının doğru yorumunu sağlayan yazılar olarak değerlendiriyorlar.

Aström'a göre güvenilirlik başarılı bir tarafsızlığın kalbidir. Başka bazı gözlemciler de, bazı kuşkuları olmakla birlikte İsveç'in tarafsızlık politikasında güvenilirlik unsurunun son derece önemli olduğunda görüş birliği içindeler. Başarılı bir tarafsızlığın diğer temel boyutu olan **saygınlık** unsurundan Aström fazla bahsetmemektedir.

Ancak, bir yazısında dünyanın ileri gelen güçlerinin ve diğer tarafsız devletlerin gözünde devlet politikasının gördüğü itibar, saygı ve takdiri vurgulamıştır. İsveç'in tarafsızlığının güvenilirlik yönü, resmi politika bildirgelerinde yer alır. Tarafsızlığa duyulan güvenilirliğin muhafaza edilmesi ve mümkün ise güçlendirilmesi resmi bir istek halini almıştır.

Yapılan ayrıntılı araştırmalar tarafsızlığın saygınlık yönünün en önemli kaygı unsuru olduğunu göstermiştir. Kuzey Avrupa'nın tarafsız bir ülkesinin barış döneminde yaptığı katkılar İsveç'in savaş döneminde yaptığı seçimi doğrulamıştır.

Barış dönemi tarafsızlığının bu iki kaynağı arasında karmaşık bir ilişki vardır.

Çoğu kez saygı duyulan tarafsız ülkenin güvenilir bir ülke olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla, güvenilirliği güçlendirmek için önce saygının oluşturulması gerekmektedir. Bu varsayımın mantığı ile ilgili ayrıntılı bir tartışmaya girmeksizin, boyutlardan birini güçlendiren stratejilerin mutlaka diğerini güçlendirmeyebileceği söylenebilir, tarafsızlık hedefleri güvenilirliği güçlendirebilir, fakat bazan yurt içinde ve dışında saygınlığı azaltabilir.

Başka deyişle İsveç hükümeti çelişki halinde olan iki unsurla karşı karşıyadır. İdeal olarak bu politika aynı anda hem güvenilirliği hem de saygınlık unsurunu güçlendirmelidir. Siyaset bu dengeleme hareketinin kavramsal çözümünü "**tarafsızlık yüklenimi**" formülünde bulmuştur.

Bu terim İsveç'in sarsılmaz tarafsızlık yüklenimiyle ilgili açık bir işaret vermektedir; bu politika, diğer politikalara maliyeti ne olursa olsun, devam ettirilecektir. Bu kavram ayrıca İsveç'in adil bir dünya düzenine, güçlülerle savaşan zayıfların durumuna, demokrasi ilkesi ve insan/hakları değerine olan taahhüdünü vurgulamaktadır.

Bazan İsveç'in bu alanlardaki katkısının tarafsızlığına bağlı olduğu söylenmektedir. Güvenilirlik ve saygınlık boyutları birbirinden ayrılmaz iki unsur olarak ortaya çıkmalıdır.

İsveç'in tarafsızlık yükleniminin kavramsallaştırılması İsveç'lilerin duygularını yansıtmaktadır. İsveçlilere göre tarafsızlık, demokrasi gibi, ulusal karakterlerine yerleşmiş bir dogmadır.

"Tarafsızlık yüklenimi" kavramı bireysel güvenliği sabit fikir olarak edinmiş bir halkı korumaktadır. Dış dünya parçalansa bile, tarafsızlık, çatışmadan kaynaklanan tehlikelerden kaçmayı sağlar.

Adil bir dünya düzenine olan taahhüt, İsveçlilerin yaşam özelliklerini yansıtmaktadır. Kavgasız bir dünya için duyulan umut, güvenlik sorunlarının şiddete başvurmaksızın çözülmesi ve uluslararası hukuk ilkelerine bağlılık, geçtiğimiz yüzyılda yaşanan bölgesel gelişmelerin eseridir.

Dünyada dayanışma isteği, işçi hareketine benzer. Uluslararası ekonomik sorunlara bulunan kontrollü piyasa çözümleri, ekonomik büyüme ile birlikte başarılı tecrübeler kazandırmıştır. Uluslararası köprü kurma isteği, çıkar gruplarından oluşan geniş koalisyonlara ulaşılan ulusal oy birliğinin oluşumunu yansıtmaktadır.

İsveç dış politikasının yurt içi kaynakları bellidir ve tarafsızlık taahhüt eden ülke olarak uluslararası rolününün yapısal özelliğini yansıtmaktadır. Siyaset gibi, diplomasinin işlevi de tüm tarafların ihtiyaçlarını karşılayan ve farklı çıkarları ortak bir politikada birleştiren formüller aramaktır.

Olaya bu açıdan bakıldığında, İsveç hükümeti tarafsızlık seçiminde hayli başarılı olmuştur. Tarafsızlık yüklenimi olumlu bir gelecek vaad etmektedir. İsveçli liderler ve İsveç halkı kendi başarılarının sarhoşluğuna kapılmış olabilirler; o nedenle ancak dışarıdan yapılan eleştiriler aydınlatıcı olabilir.

Tarihte edinilen deneyimler çoğu kez ulusal efsanelere dönüşür ve gerçekte ha-

yal arasındaki sınır görülmez olur.

Herşeyden önce, güvenilirlik ve saygınlık konularında önemli olan, bizim inandıklarımız değil, konumumuzun özü hakkında başkalarının ne düşündüğüdür.

ULUSLARARASI BARIŞ VE GÜVENLİK SORUNSAI: TÜRKİYE PERSPEKTİFİ

Doç. Dr. Şükrü S.GÜREL
Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Bu toplantının konuları arasında ele alınması bir bakıma en güç olan "uluslararası barış ve güvenlik sorunsalı"; çünkü olaylar başdöndürücü bir hızla geliyor ve uluslararası sistemdeki değişim, kesin değerlendirmeler yapılmasını çok zorlaştırıyor. Buna karşılık, bir bakıma da, bu konu sunuşu yapacak olana büyük bir kolaylık sağlıyor: Hiç bir şey kesin olmadığına göre, istediğiniz değerlendirmeyi yapıp, beğendiğiniz senaryoyu seçebilirsiniz.

Bu sunuşun amaçları, öncelikle uluslararası barış ve güvenlik sorunsalının güncel niteliğini kısaca sorgulamak ve nasıl olacağı şimdiden belli olmasa da eskisi gibi olmayacağı artık belli olan bir dünyada Türkiye'nin nasıl bir yer edineceğini, hangi olanaklara sahip olup, hangi sorunlarla karşılaşabileceğini saptamak için kullanılabilecek temel soruları ortaya atmak olacak.

İkinci Dünya Savaşından bu yana, Türkiye, güvenliğinin ve dış politikasının ana çizgisini, "Batı bağlantısı"nın oluşturduğu çerçevede çizmiştir. Türkiye, "Batı bağlantısı" dolayısıyla sorunlu dönemler geçirmiş, hatta Batı ile ilişkilerinin temellerini sorguladığı dönemler bile olmuştur. Bunun sonucu olarak, Türk dış politikası dönemsel değişiklikler de geçirmiştir. Ancak, Türkiye, güvenlik politikası ve dış politikasına yön veren temel etmen olarak "Batı bağlantısı"ndan etkilenmeyi, bugüne kadar sürdürmüştür.

Dolayısıyla, bugün hızla değişen Doğu-Batı ilişkileri, Türkiye'nin güvenlik ve dış politikalarını ister istemez etkileyecektir. Eğer Türkiye, Doğu-Batı ilişkilerindeki değişimi etkileyebilecek bir konumda olsaydı, o zaman, Türkiye açısından bir perspektif oluştururken sorulması gereken temel soru, "Türkiye açısından Doğu-Batı ilişkilerinin nasıl değişmesi gerekir?" sorusu olabilirdi. Oysa, Türkiye böyle bir konumda olmadığına göre, Türkiye perspektifini ortaya çıkartacak temel sorunun da, "Doğu-Batı ilişkileri ve uluslararası sistem nasıl değişecek ve bu değişim Türkiye'yi nasıl etkileyecek?" sorusu olması gerekiyor.

Nasıl Bir Dünyaya Doğru?

Gelişmiş dünyanın perspektifinden bakıldığında, İkinci Dünya Savaşından bu yana temel güvenlik konusu, Doğu ile Batı arasındaki askeri ve siyasal rekabet olmuştur: "Soğuk Savaş", iki karşıt kutbun sahip oldukları nükleer silahların yok etme yeteneğinin büyüklüğü yüzünden, bir "dehşet dengesi" oluşturmuştur. Dünyanın geri kalan bölümünde ise, bölgesel karşıtlıklar ve savaşların yaşandığı görülür: Bölgesel karşıtlık ve savaşların bir bölümü gerileyen ve tasfiye edilen kolonyalizme bağlanabilirse de, pek çoğunu da güç ve etki peşindeki A.B.D. ve Sovyetler Birliği'nin yararlandıkları ve hatta zaman zaman da alevlendirdikleri karşıtlık ve savaşlar olarak değerlendirmek gerekir.

1986 sonbaharından bu yana giderek daha büyük bir hızla gerçekleşen gelişmeler, henüz yepyeni bir uluslararası sistem yaratmış bulunmasa bile, en azından "uluslararası barış ve güvenlik sorunsalı"nı temelden değiştirmiş, gelecek için yepyeni bir perspektif üretilmesini gerekli kılmıştır. Üstelik böyle bir perspektif aranırken, en uçtaki olasılıklar, en az beklenebilecek gelişmeler bile gözardı edilmeden çok yaratıcı olunmalıdır. Son birkaç yılda, ama özellikle 1989'un ikinci yarısından bu yana tanık olduğumuz gelişmeler, kanımca öylesine hızlı ve beklenmedik idi ki, belki bir altı ay önce yazılıp, söylense, "bilin-kurgu" olarak değerlendirilebilirdi.

Burada, bu temel değişimin, yeni sürecin, bir çözümlemesini yapmağa kalkışmaktan kaçınarak, genel değerlendirmelerle yetinilecektir. Artık, 1980'lerin sonundaki "yumuşama" ile daha önceki "yumuşama" dönemleri arasında temel farklılıklar bulunduğunu kabul etmeyen yok gibidir¹. "Soğuk Savaş" bitmiş, A.B.D. ile Sovyetler Birliği arasındaki ilişkiler temelden değişime uğramış, Avrupa'nın savaş ertesi **status quo**'sunda -Almanya'nın bütünleşmesini de içeren- büyük bir değişiklik olacağı belli olmuş ve silahsızlanma doğrultusunda çok önemli adımlar atılmıştır.

Kuşkusuz bu sürecin de, bütün süreçler gibi, kesintiye uğraması olasılığı vardır. Uluslararası sistemdeki değişim sürecinin kesintisiz devamı, bu süreç içinde yer alan başlıca aktörlerin beklentilerinin gerçekleşmesi oranına ve hızına bağlı olacaktır.

Batı'nın, özellikle A.B.D.'nin, son yumuşama sürecinin başından beri Sovyetler Birliği'nden bekledikleri büyük ölçüde gerçekleşmiştir:² Sovyetler Birliği nükle-

1) Bu konudaki değerlendirmeler için bkz: Peter Wallenstein, "Recurrent Detentes," **Journal of Peace Research**, Vol. 26, No.3 (August 1989), s.225-231; Jonathan Eyal, "Informing on Helsinki," **The World Today**, Vol.45, No.7 (July 1989), s.109-110; Phil Williams, "US-Soviet Relations: Beyond the Cold War?" **International Affairs**, Vol.65, No.2 (Spring 1989), s.273-288; George W.Rathjens, "Global Security: Approaching the Year 2000," **Current History**, January 1989, s.1-5.

2) ABD'nin Sovyetler'den bekledikleri konusunda bkz.: Stephen J.Flanagan, "Post-CFE Europe: The Politico-Military Challenges," Paper Prepared for the Atlantic Advisory Group, 8-12 October 1989, s.2

er, konvansiyonel ve kimyasal silahlar konusunda son derece olumlu davranmakta ve silahlı gücünü, Batı tarafından "meşru" kabul edilebilecek bir "güvenlik düzeyi"ne indirmeğe niyetli olduğunu belli etmektedir. Ayrıca, Sovyetler Birliği, "Brejnev Doktrini"ni bir yana bırakıp, Doğu Avrupa'daki kendini belirleme (**self-determination**) hareketlerine engel çıkartmamağa başlamıştır. Dahası, Sovyetler, kendi ülkelerinde de çoğulcu bir siyasal yapının kurulabilmesi için ciddi bir niyet beslediklerini göstermişlerdir.

Ancak, yine son gelişmeler göstermiştir ki, yeni bir uluslararası yapıya doğru gidilirken, sistemin Doğu yakasında bütün sürecin kaderini etkileyebilecek ciddi sorunlar da varlığını sürdürmektedir. Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa ülkelerinin ciddi iktisadi sorunlarına kısa dönemde çare bulamamaları; iktisadi sorunlara çözüm bulunamadıkça çoğulcu bir siyasal yapıya kavuşmada güçlükler çekilmesi; iktisadi-siyasal sorunlarla birlikte hızla büyüyen etnik sorunlarla karşı karşıya bulunmaları, bu ülkeleri olduğu kadar, yeni bir uluslararası yapıya doğru gelişen süreci de olumsuz etkileyebilecektir.

Kısaca, yalnızca gelişmiş dünyayı kapsasa da, çatışmanın en aza indirgendiği, buna karşılık işbirliğinin egemen olduğu yeni bir uluslararası yapının oluşması sürecini zayıflatan etmenler şöyle sıralanabilir: Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa'daki iktisadi, siyasal ve etnik sorunlar, A.B.D. siyasal yapısının yeniden "şahinler"i güç sahibi yapmağa uygun niteliği ve Üçüncü Dünya'daki bölgesel karışıklıkların, bölge-dışı karışıklarla süreci etkileyebilme olasılığı.³

Kuşkusuz bu etmenler arasında birincil önemde görüneni, Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa'daki iktisadi, siyasal ve etnik sorunlardır. Bu sorunların kapsamlı bir çözümlemesini yapmak, bu bildirinin boyunu çok aşar. Ancak önemli bir noktaya değinilmeden de geçilemeyecektir: Sistemin "Doğusu" böylesine köklü sorunlarla karşı karşıyayken, "Batısındakilere" düşecek önemli bir görev, bu sorunlara yaklaşır, tutum belirlerken, kendilerine ve başkalarına yol gösterici, açık, belirgin ölçütler (standartlar) saptamalarıdır. Hangi sorunların insan hakları konusu olduğu, kendini belirleme (**self-determination**) çabalarının, istemlerinin nerede başlatılabileceği gibi önemli sorulara açıklık getiren ve çifte-standartlarla sorunlara yaklaşmayı önleyecek temel ölçütler oluşturulmadıkça, bu sorunların temel süreci olumsuz etkilemesi olasılığı daha da büyüyecektir.

Yukarıda ikinci olarak sayılan olumsuz etmeni de gözardı edemeyiz. Gerçekten, bugünkü Amerikan siyasal yapısı, yeniden "şahinler"i Amerikan politikasında güç sahibi yapmağa uygun bir niteliktedir. Şimdiye kadarki gelişmelere bir göz atacak olursak, "yumuşama" dönemlerinin ve savunma harcamalarında kısıntı yapılmasının ardından gelen "güvensizlik" ortamlarının, A.B.D.'de "şahinler"i iktidara getirdiği görülür. Bu yüzden, uluslararası yapıdaki değişimi hazırlayan sürecin devamlılığı, bir bakıma, "güven duygusu"nun, Amerikan politikasında da kök salmasına, meşruluk kazanmasına bağlı olacaktır.

3) Böyle bir değerlendirme için bkz.: Williams, *op.cit.*, s. 286-288.

Üçüncü Dünya'daki istikrarsızlık ve karşıtlıklar da, Kuzey'den karışmaları davet ettiği sürece, uluslararası sistemin bütününe etkiler durumunda olacaktır. Hele uluslararası sistemin "Kuzey"inde yeni yapılanmalar, dengeler ve güç-etki arayışları ortaya çıktıktan sonra, "Güney"deki bölgesel karşıtlıklara bölge-dışı güçlerin karışması olasılığı, her zaman olacaktır.

Yukarıda sıralanan olumsuzluklara karşın, uluslararası alandaki yeni oluşumun en hızlı ilerleyen ve en fazla umut veren yönü, kuşkusuz, silahsızlanma yolunda atılan adımlardır. Malta'daki Gorbachev-Bush doruğunda stratejik nükleer silahların sınırlandırılması konusundaki temel ayrılıklarını çözen A.B.D. ve Sovyetler Birliği'nin, 1990 yılı ortalarına kadar, stratejik silahlarda büyük bir indirimi gerçekleştirecek olan START andlaşmasını imzalayacaklarını bugünden kestirmek, kâhinlik olmayacaktır.⁴ Ayrıca, iki taraf, kimyasal silahsızlanma konusunda da ilke birliği içinde radikal adımlar atacıklarını 1990 başında belli etmiş bulunmaktadır.⁵

Ama, kuşkusuz, silahsızlanma alanında, hem Türkiye'nin güvenlik sorunsalını en yakından ilgilendirdiği için, hem de benzeri görülmemiş, radikal ve zorlu bir adım atılmak üzere bulunduğu için, kanımca en dikkat çekici konu, konvansiyonel silahsızlanma çabalarıdır.

1986 Eylül'ünde AGİK (CSCE) çerçevesinde bir Güven Artırıcı Önlemler (Confidence-Building Measures) anlaşması yapılmasından sonra, konvansiyonel silahsızlanma konusunda bir ilerleme 1989 başına kadar sağlanamamıştı. 1987 Aralık'ta INF Andlaşmasının yapılması, konvansiyonel güçlerin indirimi konusunda 1973'ten beri Viyana'da sürdürülen Karşılıklı ve Dengeli Güç İndirimi Müzakerelerine (MBFR) ivme kazandıramamıştı. 1989 Ocak'ında, Viyana'da AGİK çerçevesinde imzalanan insan hakları belgesiyle birlikte, MBFR görüşmelerine son verilerek, yepyeni bir konvansiyonel güç indirimi müzakeresi başlatıldı. Bu görüşmeler, "Atlantik'ten Urallar'a" bütün kara ve hava kuvvetlerini kapsayacaktı. İlke olarak NATO ve Varşova Paktı'nın 23 üyesinin aralarında konuyu görüşerek, 35 üyeli AGİK'e gelişmeler konusunda bilgi vermeleri kararlaştırılmıştı. Görüşmelerin adı önce Konvansiyonel İstikrar Görüşmeleri (Conventional Stability Talks-CST), sonra Avrupa'da Konvansiyonel Silahlı Kuvvetler (Conventional Armed Forces in Europe-CAFE) oldu, en sonunda da kısaca AKKUM (CFE) diye anılmak üzere, Avrupa'da Konvansiyonel Kuvvetler Müzakereleri olarak adlandırıldı.

AKKUM'a katılan devletler, görüşmelerin amaçları olarak şunları saptadılar: Konvansiyonel kuvvetler arasında kalıcı ve güvenli ve aşağı düzeyde bir denge oluşturarak, Avrupa'da istikrar ve güvenliğin güçlendirilmesi; istikrar ve güvenliğin tehlikeye düşürebilecek dengesizlikleri ortadan kaldırılması sürpriz saldırı ve

4) Batı basınında yer alan bu yönde değerlendirmeler için bkz: *International Herald Tribune*, 5 December 1989 ve *Time*, 12 February, 1990

5) *Idem*.

geniş kapsamlı saldırı hareketlerinde bulunabilme yeteneklerini ortadan kaldırılması. AKKUM görüşmecileri ayrıca şunu da ilke olarak kabul etmişlerdir: Bu amaçlar, indirimler, sınırlamalar, yeniden konuşlandırma (**redployment**) yasakları, eşit tavanlar ve başka önlemler gibi kapsayıcı askeri önlemler alınarak gerçekleştirilecektir.

AKKUM görüşmelerine paralel olarak, 35 AGİK üyesi, yeni bir Güven ve Güvenlik Artırıcı Önlemler andlaşmasını yapılması için, ayrıca görüşmelerini sürdürmektedirler. Bunun yanı sıra, yine AGİK çerçevesinde güven-artırıcı önlemler kapsamı içinde, geçtiğimiz hafta içinde Kanada'da toplanan "Açık Semalar" görüşmeleri gibi temaslar da sürdürülmektedir. Bu son toplantıda, güven artırıcı bir önlem olarak NATO ve Varşova Paktı üyesi devletlerin hava sahalarını düzenli denetim uçuşlarına açmaları ilke olarak kabul edilmiş bulunmaktadır. Güven ve Güvenlik Artırıcı Önlemler görüşmeleriyle, konvansiyonel kuvvetler konusunda şeffaflık amaçlanmaktadır. Böylece, 1990 yılı bitmeden imzalanması umulan AKKUM andlaşmasının gerekleri, denetlenebilir bir açıklıkla yerine getirilmeğe başlanacaktır.

Avrupa'da konvansiyonel silahsızlanma çabalarının başarıya ulaşması, Türkiye'yi de yakından ilgilendiren iki temel sonuç doğuracaktır: Birincisi, hem NATO stratejisinde, hem de ulusal askeri stratejilerde temelden değişime yol açabilecek, yeni bir durum ortaya çıkacaktır. İkincisi, silah üretimini, alımını (arzını ve talebini) ve savunma harcamalarını etkileyecektir. Şimdiden yeni güç yapılarına göre yeni teknolojiyle üretilen, daha çok savunma amaçlı kullanılabilecek olan sistemlere talep doğmaya başlarken; bir yandan da daha AKKUM görüşmeleri sonuçlanmadan, başta Sovyetler Birliği ve A.B.D. olmak üzere devletler, savunma harcamalarını kısarak elde edebilecekleri avantajları hesaplamağa başlamışlardır.⁶

Bu gelişmelerden daha genel bir sonuç çıkartılması gerekirse, artık siyasal karar-vericilerin savunma harcamalarını artırmak, hatta aynı düzeyde tutmak doğrultusunda hareket etmelerini zorlaştıracak bir dünyaya doğru gitmekte olduğumuzu bilmemiz doğru olur. Bazı yazarlar, "iktisadi gönenci, güvenlik endişelerinin üzerinde tutmak doğrultusunda bir genel eğilimin dünya çapında geçerli olacağı" kanısındadırlar⁷. Bu eğilim, savunma harcamalarının kısılmasına, hatta tek yanlı silah indirimlerine gidilmesine yol açacaktır. Belki de, gelişmiş dünya, bundan sonra silahlanma yarışı yerine, bir "silahsızlanma yarışı" içine girebilecektir.

Bazı yazarlar ise, daha da kapsayıcı yapısal bazı çözümlemelere giderek, yakın tarih eğilimlerinin ve güncel gelişmelerin, gelişmiş dünyada savaşın bir toplum-

6) **International Herald Tribune**, 5 Dec. 1989, s.4 ve **Time**, 12 Feb. 1990, s.10 vd.

7) Trevor Taylor, "Conventional Arms Control - A Threat to Arms Procurement?" **"The World Today**, Vol.45, No.7 (July 1989), s.122.

sal kurum olarak ortadan kalkacağını gösterdiğini yazmaktadırlar.⁸ Geleceğe dönük böylesine değerlendirmelere katılsak da, katılmasak da, herhalde şu noktada birleşebiliriz: Artık barış, demokrasi, insan haklarına saygı gibi değerlerin evrenselleştiği, yüceltildiği ve toplum olarak bir arada yaşamının olağan koşullarından sayılmağa başladığı bir çağdayız.

Ancak, böyle bir genelleme, genel eğilimi saptamada doğru olsa bile, uluslararası ilişkileri belirleyen etmenlerden yalnızca işbirliği doğrultusunda olanlara yer verip, çatışma ve karşıtlık unsurlarını ihmal ettiği için eksik kalmaktadır. Bugün, dünya nüfusunun üçte ikisi hızlı nüfus artışı, açlık ve dış borç yükü altındadır. Dünya kaynaklarının hakça dağılımı ve kullanılmasından söz etmek mümkün değildir. Terörizm ve çevre sorunları bütün ulusları tehdit eder durumdadır. Böyle bir dünyada bütün eşitsizlik ve haksızlıkların ortadan kalkması doğrultusunda işlev görecektir işbirliği etmenlerinin kapsayıcı ve belirleyicisi olmasını ummak boşunadır. Olsa, olsa, yakın gelecekte barış ve işbirliği ortamının egemen olduğu bir "Kuzey" ile, bu genel eğilimin dışında kalan bir "Güney" görebiliriz.

Ayrıca, ondokuzuncu yüzyılda burjuva siyasal devriminin motoru olup, yirminci yüzyılda da Üçüncü Dünya'da kolonyalizmin tasfiyesi sürecinde rol oynayan milliyetçiliğin, bugün en çirkin yüzünü göstererek etnik ve dinsel ayrımları toplumsal patlamalara dönüştürebildiğini görüyoruz. Önümüzdeki yıllar etnik ve dinsel ayrılıkların ulusal ve uluslararası alanlarda en önemli bunalımları yarattığı bir dönem olabilecektir. Balkanlar, Orta Doğu ve Sovyetler Birliğini kapsayacak bu eğilim, Türkiye'yi de bir anlamda kuşatmış, bir anlamda da içine çekme tehdidi altına almış olacaktır.

Geleceğin "çok merkezli", ya da bazılarının nitelendirdiği gibi "iki-çok merkezli" (**bipolycentric**) dünyasında,⁹ yeni çatışma alanlarının askeri-siyasal eksenin ötesine, "kültür-ekonomi-diplomasi eksenine kayacağı"¹⁰ öngörülmektedir. Böyle bir dünyada Türkiye kendisine nasıl bir yer bulabilecek, nasıl bir ulusal güvenlik politikası oluşturabilecektir? İkinci Dünya Savaşından bu yana Türk dış politikasına ve güvenlik politikasına yön verenler, bu işlevlerini Türkiye'nin toplumsal, ekonomik ve siyasal kaynak ve yapılarından çok, başkaları tarafından Türkiye'ye atfedilen önem başta olmak üzere dış etmenleri birincil değerde tutarak yürütmüşlerdir. Oysa, artık, yeni bir dünyada Türkiye'nin yeri Türkiye'nin kaynaklarını ve olanaklarını nasıl kullanacağı, nasıl bir toplumsal ve siyasal yapıya sahip olacağı ve kendisine dünyada nasıl bir yeri uygun bulduğuna bağlı ola-

8) John Mueller, **Retreat From the Doomsday. The Obsolescence of Major War**. Basic Books, New York, 1989, *passim.*, ve özellikle s.264-265.

9) C.S.Shoeemaker ve J.Spanier, **Patron-Client State Relationships**, Paeger, New York, 1984. Spanier, 1980'lerin dünyasını "iki-çokmerkezli" olarak nitelendirmekte ve "çokmerkezlilik" in, geleceğin dünyasına egemen olacağını belirtmektedir. Ayrıca bkz.: Williams, *op.cit.*, s. 285.

10) Nebil İlseven, "Doğu Avrupa ve Türkiye," **Cumhuriyet**, 26 Aralık 1989.

caktır. Kuşkusuz dışımızda, bizi kısıtlayacak veya önümüze olanaklar serecek yeni dış gelişmeler ve etmenler de belirecektir. Ama seçenekleri biz üretmeliyiz.

"Stratejik Önemimiz" ve Nato İçindeki Rolümüz

1989'un ikinci yarısından bu yana ivme kazanan uluslararası gelişmeler karşısında Türkiye'de en sık sorulan ve yanıtı ivedilikle aranan soru, "stratejik önemimiz azalıyor mu?" sorusu olmuştur. Şimdiki Dışişleri Bakanımıza, daha önce dış politikamızın belirlenmesinde sorumluluk almış bulunanlara, ulusal güvenliğimiz konusunda şimdi karar vermekte olan ve daha önce vermiş bulunan askerlerimiz, yurt dışından gelen devlet adamı, politikacı, asker ve uluslararası örgüt sorumlusu bütün konuklarımıza, hatta ülkemizdeki yabancı devlet temsilcilerine, bu soru yöneltilmiş bulunmaktadır.¹¹ Bu durum, Türkiye'deki dış politika ve ulusal güvenlik perspektifindeki önemli bir özelliği de göstermektedir. Aslında yalnızca başkalarının bize attığı önemi belirtmesi gereken bir kavram olan "stratejik önemimiz", dış politikamız ve ulusal güvenlik politikamızın temelini oluşturan "ulusal güç" kavramı yerine kullanılmakta.¹² Bu kadar sıklıkla aynı kavram yanlısına düşülemeyeceğine göre, yanlışlığın nedenini daha derinlerde aramak gerekir: NATO'ya girdiğimizden beri, acaba, gücümüzü, başkalarının bize verdikleri öneme bağlamış olmayalım?*

Türkiye'nin benimsemiş bulunduğu ulusal savunma doktrini içinde gerçekten NATO'nun son derece önemli bir rolü vardır. Bu açıdan bakıldığında, "stratejik önemimiz azalıyor mu?" sorusunu yeniden ve doğru olarak formüle edip, "NATO'nun niteliği stratejisi değişecek mi?" ve buna bağlı olarak "Türkiye'nin ulusal güvenlik anlayışında değişiklik yapmak gerekecek mi?" biçimine sokmak gerekir. Genel Kurmay Başkanı Orgeneral Torumtay, 19 Ocak 1990'da Viyana'daki AGİK Askeri Doktrin Seminerinde yaptığı konuşmada, Türk askeri doktrini için-

11) Bazı örnekler şunlardır: "NATO Genel Sekreteri Wörner: Yeni Avrupa NATO'suz Kurulmaz," **Cumhuriyet**, 28 Ocak 1990; "Türkiye'nin Önemi Azalmaz," **Cumhuriyet**, 23 Kasım 1989; "Abromowitz: Stratejik Önemi Sürdürmek Türkiye'nin Elinde," **Cumhuriyet**, 28 Aralık 1989; "Askeri Değil Ekonomiyi Güçlendirin," **Milliyet**, 28 Aralık 1989.

12) Bu kavram karmaşasına Dışişleri Bakanı Mesut Yılmaz'ın da düştüğü görülmüştür. Yılmaz, 1990 Ocak'ının son haftasında TV-1'deki "Açıkoturum"da, aynı soruyu yanıtlarken, aslında "ulusal güç" unsuru olan öğeleri sıralayarak, "stratejik önemimiz azalmayacak" demiştir.

*) Bu bildiri yazıldıktan sonra, 1990 Yazından başlayarak büyüyen Körfez bunalımı, Türkiye'nin artık "küresel" değil, "bölgesel önemi" olduğunu vurgulayan bir gelişme oldu. Dolayısıyla, Türkiye'ye zaten bölgesel bir rol yüklemesi dışardan -Batı'dan- düşünenlerle, böyle bir rolü yüklenerek bu kez de "bölgesel bir soğuk savaş"tan veya olası bir bölgesel çatışmadan Türkiye'ye pay çıkartmak isteyenlerin düşünceleri çakışmış, üst üste gelmiş oldu.

de NATO'nun yerini şu unsurları sayarak belirtmiştir:¹³ Türkiye, genel bir savaş durumunda var olan koşullar altında ulusal güvenliğini kendi başına koruyabilecek durumda değildir... Türkiye, NATO'nun güvenilir caydırıcılığına katkıda bulunmakta ve İttifakın "**İleride Savunma**" (**Forward Defence**) ve "**Esnek Karşılık**" (**Flexible Response**) stratejilerini benimsemiş bulunmaktadır.... Türkiye'nin üç cephesindeki kuvvetleri, seferberliğe dayanarak, kendi cephelerini savunmağa ve saldırganı sınırlı bir zaman için durdurmaya uygun güç ve yapıdadır. Bütün kuvvetlerini seferber etse de, Türkiye, her üç cephede de, savunmasını devamlı kılabilmek ve toprak bütünlüğünü yeniden sağlayabilmek için, İttifakın kara, deniz ve hava takviyelerine gereksinim duyacaktır...

Dolayısıyla, bu değişim süreci içinde NATO'nun durumu, Türkiye'nin politikalarını temelden etkileyebilecek önemdedir. Dışişleri Bakanı Yılmaz, TBMM'de, bütçe görüşmeleri sırasında yaptığı konuşmada İttifakın yeni uluslararası ortama kendisini uydurma çabalarına ve Türkiye'nin yeni dönemde NATO'dan beklentilerine değinirken şu noktaları öne çıkartmaktadır: "Kırk yıldır Avrupa'da bir istikrar unsuru olarak görev yapan" NATO, bu süreç içinde de varlığını sürdürmelidir... A.B.D. Avrupa güvenliğine katkısını devam ettirmelidir... Bu, bir belirsizlik dönemidir ve bu dönemde "ortak güvenliğimizin temelini oluşturan" esnek karşılık stratejisinin ve NATO içinde "savunmanın bölünmezliği" ilkesinin titizlikle korunması gerekir..."¹⁴

Türkiye'nin bu kadar önem verdiği, savunmasını bağladığı NATO örgütü, yeni Avrupa gelişmeleri karşısında nitelik değiştirmeden varlığını sürdürebilecek midir? Bazı gözlemciler göre NATO'yu bir yaşamsal bunalım beklemektedir. Bunlara göre, şimdiye kadar İttifak dayanışmasını sağlamış ve üyeler arasındaki ayrılıkların su yüzüne çıkmasını önlemiş bulunan unsur, "Doğu'nun yükselen tehdidi"ydi. Şimdi, Doğu-Batı gerginliğinin ortadan kalkmaya yüz tuttuğu bir ortamda, Batılı devletler arasındaki ekonomik rekabet ve siyasal ayrılıklar yeni bir belirleyicilik kazanabilecektir. Ayrıca, soğuk savaşın ortadan kalkması ve Doğu Batı ilişkilerinin normalleşmesi ile birlikte, İttifak ciddi bir "kimlik bunalımı" ile karşılaşabilecektir. Eğer Sovyetler Birliği, Batı'daki son "Doğu tehdidi algılaması" kalıntıları da silebilecek olursa, İttifak "varlık nedenini" yeniden ele almak ve yeniden tanımlamak zorunda kalacaktır.¹⁵ NATO'nun karşısındaki ittifak olan

13) "Statement by the Turkish Chief of General Staff General Necip Toruntay at the CSBM Military Doctrine Seminar", Vienna, 19 January 1990, s.7-10

14) T.C. Dışişleri Bakanlığı, "Dışişleri Bakanı A.Mesut Yılmaz tarafından Dışişleri Bakanlığı 1990 Mali Yılı Bütçe Tasarısının TBMM Genel Kurulunda Görüşülmesi Vesilesiyle Yapılacak Konuşmanın Metni," (bundan sonra "Bütçe" olarak anılacak) s.20-21.

15) Flanagan, *op.cit.*, s.12

Varşova Paketi'nin artık işlevselliğinin kalmadığı şimdiden görülmektedir.

NATO böylesine bir yaşamsal bunalımla karşılaşmasa bile, özellikle silahsızlanma alanındaki gelişmeler, en azından NATO'nun genel stratejisinde bazı köklü değişiklikleri davet etmektedir. Örneğin, AKKUM görüşmelerinin başarıya ulaşması durumunda, Avrupa'da yeni konvansiyonel güç indirimi görüşmelerinin yapılabilmesi, yani AKKUM-2'nin gündeme geleceği şimdiden kestirilebilmektedir. Bu durumda, NATO üyeleri şimdi geçerliğini koruyan "İleride Savunma" stratejisinin uygulanmasına el verecek büyüklükte konvansiyonel güce sahip olmayı sürdürebilecekler mi? A.B.D'nin Avrupa'da bulundurduğu kuvvetlerini azaltmasıyla birlikte, A.B.D'nin stratejik nükleer gücünün ve kısa verimli nükleer silahların (SNF) NATO stratejisi içindeki rolleri değişime uğramayacak mı?¹⁶

Konvansiyonel ve nüklere silahsızlanma eğilimi devam edip, başarıya ulaşacak olursa, NATO'nun "İleride Savunma" ve "Esnek Karşılık" stratejileri de temelden etkilenecektir. Bunlarda bir değişim mi olacağı, yoksa yepyeni stratejilerin mi benimseneceği ittifak içinde sorun olabilecektir. Ayrıca, şimdiki NATO stratejilerine bağlı savunma doktrinleri bulunan üye ülkeler ve tabii Türkiye, savunma doktrinlerini gözden geçirmek zorunda kalacaklardır.

Bütün bunlara ek olarak ve Türkiye'yi en yakından ilgilendirecek biçimde, "alan-dışı tehditler" konusu NATO'yu -adeta kuruluş günlerini çağrıştırır biçimde- Orta ve Kuzey Avrupa Kanadı ve Güney Kanat olarak ikiye bölebilecektir.¹⁷

Aslında şimdi sorulması gereken sorular, bunlar olmalıdır. "Stratejik önemimiz azalıyor mu?" sorusu ise, yukarıda sıraladığımız noktaları kapsamaktan uzaktır.

"Yeni Tehditler" mi Algılıyoruz?

Avrupa'da değişim süreci yaşanırken, Türkiye'de sıklıkla sorulan bir ikinci soru da, "Türkiye'ye yönelen tehdit, Kuzey'den Güney'e mi kayıyor?" sorusuydu. Konunun Türkiye'nin bazı iç sorunlarıyla bağlantısının yarattığı "nezaket" nedeniyle bu konuda dış ve güvenlik politikalarımızı yürütenler "yüksek sesle düşünmediler". Buna karşılık, eski diplomatlarımız, yabancı yayın organı, ajans ve "araştırma enstitüleri" bu soruyu sorup, olumlu yanıt verdiler.¹⁸ Böylece, Türk kamu oyu, Kuzey'den, Sovyetler Birliği'nden Türkiye'ye doğru yönelen tehdit azalıyor olsa bile, ülkemizin "yeni" bir tehditle karşı karşıya kalacağı doğrultusunda "bil-

16) Ibid., s.8-10

17) Ibid., s.10.

18) Bu değerlendirmelere bazı örnekler şunlardır: "Emekli Büyükelçi Elekdağ: Türkiye'nin Konumu Değişebilir," ve "Elekdağ: Tehdit Öncelikleri Güneye Kayıyor," **Cumhuriyet**, 21 Kasım 1989 ve 22 Kasım 1989; "Türkiye Füze Çemberinde," **Milliyet**, 11 Ocak 1990; "Fransa Uluslararası Araştırmalar Enstitüsü Raporu: Türkiye Ateş Hattında," **Cumhuriyet**, 22 Ocak 1990.

gilendirilmiş, aydınlatılmış" oldu.... Üstelik bu, Türkiye'nin çok önem verdiği GAP projesinin önemli bir halkasının tamamlanıp, Atatürk Barajında su tutulacağı zaman, Türkiye'ye gösterilen bazı dış tepkilerle de çakişti. Ayrıca, "bilinen bir sır" ile de rahatça bağlantısı kurulabiliyordu: Güney komşularımız, Doğu ve Güney Doğu topraklarımızı tehdit eden teröristlerin ülkemize sızmasına engel olamıyor, ya da daha kötüsü belki de hoşgörüyü bakıyor, hatta özendiriyordu.

Oysa, konuya gerçekçi ve soğukkanlı yaklaşılsa görülecektir ki, Türkiye'nin Güney'inde yeni tehditler algılaması için bir neden yoktur. Daha önce ne kadar tehdit varsa, şimdi de o kadardır. Üstelik Sovyetler Birliği'nin yeni durum ve tutumu, Türkiye'nin Kuzey komşusuyla kurabileceği gerginlikten uzak ilişkiler vadedmekte ve bu da Türkiye'nin Güney'den gelebilecek tehditlere karşı koyabilmesini kolaylaştırıcı bir unsur olmaktadır. Üstelik, Sovyetler Birliği'nin Orta Doğu'da, özellikle Suriye ile savunma ilişkilerini azaltması olasılığı, Türkiye'ye Güney'den yöneltebilecek tehdidin de azalmasına yol açabilecektir.

Türkiye için yeni tehdit algılamaları yaratma çabaları, kuşkusuz Türkiye'nin demokratikleşme ve sivilleşme çabalarını engellemek isteyenlerle, Türkiye'nin bulunduğu bölgede başkaları adına da olsa etkin bir askeri rol oynamasını dileyenlerin işine yarayabilecektir.

Türkiye, Güneyindeki komşularıyla, "su" başta olmak üzere sorunlarını açıklık politikasıyla, yoğun diplomatik çabalarla aşabilecektir. Enerji konusu gibi yeni işbirliği alanları da yaratılarak, güven pekiştirilebilir.¹⁹

Silahsızlanma ve Türkiye*

Türkiye, silahsızlanma çabalarını olumlu karşıladığını ve desteklediğini açıklamış bulunmaktadır. Yine Genel Kurmay Başkanı Torumtay'ın konuşmasına atıf yapacak olursak, Türkiye'nin amacının, inandırıcı bir caydırıcılık ve etkin savunma için minimum kuvvet bulundurmak olduğunu görürüz. Açıklanan Türk askeri doktrinine göre "en az kuvvetle en yüksek verimlilik" ilkesi doğrultusunda, Türkiye'nin amacı, "aşağı düzeylerde eşitlik sağlanmasıdır". Türkiye, aşağı kuv-

19) Bu konuda Dışişleri Bakanlığının görüşü için bkz.: Yılmaz, "Bütçe", s.53.

*) Bu bildiri yazılıp sunulduktan sonra, 1990 Kasım'ında Avrupa'daki konvansiyonel kuvvetleri sınırlandıran andlaşma Paris'te imzalandı. Atlantik'ten Ural'lara kadar Avrupa'da NATO ve Varşova Paktı üyelerinin tank, top sistemleri, zırhlı araçlar, savaş uçakları ve helikopterlerini sınırlandırmayı kabul ettiler. Böylece, 62 binden fazla silah Avrupa'dan kalkacak. Bu andlaşma, Türkiye için sınırlandırmadan çok, olanak sağlayan bir düzenleme oldu. Öncelikle, Türkiye'nin Güney Doğu'su "alan-dışı" bölge olarak indirim kapsamı dışında kaldı. Ayrıca, antlaşmada kendisi için öngörülen tavanlara, Türkiye, zırhlı araç, savaş uçağı ve helikopteri açısından zaten ulaşmış değil. Son olarak da, Türkiye NATO'nun Avrupa'dan kaldırmak zorunda olduğu silah sistemlerinin bir bölümünü kendisine aktarmasıyla modernizasyon için avantaj sağlamış olacak.

vet düzeyleriyle arttırılabilecek olan güvenliğin ancak etkin bir denetim rejimiyle sağlanabileceğini kabul etmiştir. Torumtay'a göre, "Avrupa'daki güvenlik ve istikrar, kuvvet indirimleri kadar, güven ve güvenlik arttırıcı önlemlere de dayanmaktadır. Şeffaflık, AKKUM (CFE) ve Güven ve Güvenlik Arttırıcı Önlemler Görüşmeleri (CSBM)'nde anahtar faktör durumuna gelmiştir".²⁰

İlke olarak Türkiye silahsızlanmadan yanadır ve konvansiyonel silahsızlanma çabalarının içindedir ama, kuşkusuz bu alanda sorunsuz değildir. Türkiye açısından önemli olan bir nokta AKKUM görüşmelerinde Türkiye'nin Güney Doğu'sunun "Alan-Dışı Bölge" olarak kabul edilmesiyle çözülmüştür. İndirim kapsamı dışında tutulacak olan bu bölgenin henüz kesin sınırları, Yunanistan'ın Mersin konusunda sorun çıkartması dolayısıyla çizilebilmiş değildir.²¹ Ayrıca, şimdi yine aynı ülke, Türkiye'nin jandarma kuvvetlerinin indirim kapsamı dışında tutulmasına da itiraz etmektedir.²² Ancak, AKKUM görüşmelerinde esaslı noktalarda sorunları çözen ve görüşmelerin biran önce sonuçlandırılmasını isteyen öteki müzakereci devletlerin, Yunanistan'ın itirazlarının süreci kesintiye uğratmasına izin vermeleri beklenmemektedir.

Türkiye'yi AKKUM görüşmeleri çerçevesinde asıl ilgilendiren noktalar, NATO'nun kanat ülkelerine düşen indirim yükümlülüklerinin nasıl paylaşılacağı; indirimlerle birlikte merkez ve kanat arasında nicelikten çok niteliğe dayalı bir uçurumun ortaya çıkması olasılığı ve NATO içinde savunma planlaması uyumsuzluklarının ortaya çıkabileceği tehlikesidir.

AKKUM, bunların dışında Türkiye için herhangi bir sakınca göstermediği gibi, bazı avantajlar da sağlayabilecektir. Türkiye, elindeki fazlaları -eğer varsa- "alan-dışı" bölgeye kaydırabileceğinden, indirim konusunda zorlanmayacaktır. Zaten indirim kapsamına giren tank, top, zırhlı piyade aracı, helikopter ve uçaklardan indirim yapmak, Türkiye'yi zorlamayacaktır. Türkiye'nin elinde zaten indirim kapsamına girecek nitelikte helikopter bulunmamaktadır. Türkiye, indirim kapsamına giren silah sistemlerinde de şunları yapmayı sürdürebilecektir: Tankların modernizasyonu, F-16'lara elektronik sistem temini ve zırhlı araç edinmek.

Bunlara ek olarak, Türkiye'nin önüne çıkabilecek bir olanak da, öteki NATO üyelerinin indirim kapsamına giren silah sistemi fazlalarını, Türkiye gibi kanat ülkelerinin daha eski ama aynı nitelikteki silah sistemlerinin yerine transfer etmeleri olanağıdır. Kuşkusuz bu "transfer" işi, planlaması, masrafları ve gereksinimlerin bağdaştırılması gibi henüz çözülmemiş unsurları içeren karmaşık bir konu olacaktır. "Transferler" in NATO düzeyinde planlanması yerine ikili ilişkiler dü-

20) Torumtay, *op.cit.*, s.12.

21) Bu konudaki haber ve değerlendirmelere örnek olarak bkz.: "Mersin Krizinde İkinci Baskı," *Cumhuriyet*, 24 Kasım 1989; "AKKUM Toplantılarının 5.Raunda Başlıyor," *Cumhuriyet*, 8 Ocak 1990.

22) Bkz.: "Atina'nın AKKUM Kozu," *Milliyet* 15 Ocak 1990.

zeyinde çözülmesi herhalde daha kolay ve akılcı bir yol olacaktır.

Savunma Harcamalarımız Azaltılabilir mi?

Dünyada yeni barış ve güvenlik ufuklarının açıldığı bu dönemde, Türk kamu oyunun en yakından ilgilendiği konulardan biri de, savunma harcamalarımızda bir azaltma yapıp, yapmayacağımız konusu olmuştur. Türk kamu oyunun bu konudaki duyarlılığı, aslında, uluslararası eğilimlerle de uyumludur. Bugün, Sovyetler Birliği iktisadi sorunlarına çözüm bulabilmek için savunma harcamalarını giderek daha da kısacağını açıklamış, Amerikan hükümeti aynı doğrultuda niyetini belli etmiş ve A.B.D. dahil bütün Batı kamuoyu, savunma giderlerinin azaltılmasıyla elde edilebilecek kazanımları hesaplamaya başlamıştır.²³ Türk kamu oyunun bu genel eğiliminin dışında kalması zaten beklenemezdi.

Bugünkü Türk hükümeti, bu konudaki niyetini açıkça belli etmemekle birlikte, savunma harcamalarının azaltılmasını uzun dönemde gerçekleştirebilecek bir hedef olarak gördüğünü ima etmektedir.²⁴ Genel Kurmay Başkanı Torumtay'a göre ise, "Türk silahlı kuvvetleri bütçesi mevcut durumu idame ve sınırlı modernizasyonu öngördüğünden, yakın gelecekte, kaynakların kullanılması yönünde büyük bir değişiklik beklenmemektedir."²⁵

1990 yılı bütçesinde savunma giderleri için 7.8 trilyon lira ayrılmıştır. Savunma Bakanı, bütçeyi açıklarken, savunmanın bütçe içindeki payının %12.3, savunma harcamalarının GSMH içindeki payının ise %3.9 olduğunu bildirmiştir. Oysa, 1990 bütçesinin %28.2'lik bölümü dış borç faizi ödemelerine ayrılmış bulunmaktadır. Kuşkusuz bu bölüm içinde de savunmaya tahsis edilen dış borçların faiz ödemeleri vardır. Bütçenin, böyle transfer harcamaları için kullanılacak olan bölümü dışarda tutulduğunda, cari harcamalar içinde savunma payının, %12.3'ten çok daha fazla olduğu görülecektir.²⁶

Kaldı ki, Türkiye savunması için yalnız bütçeye koyduğu kaynakları kullanmakla kalmamaktadır. Ayrıca, A.B.D. ve Federal Almanya'dan alınan yardım ve

23) 1989 Sonbaharından bu yana, Batı basınında bu doğrultuda değerlendirmeler sıklıkla yer almaktadır. Örnek olarak bkz.: *Int. Herald Tribune*, 5 Dec.1989 ve *Time*, 12 Feb. 1990

24) Bkz.: Yılmaz, "Bütçe", s.11 ve "Giray: Asker İndirimi Hemen Olmaz, Etrafımızda Diken Bitiyor," *Milliyet*, 29 Aralık 1989; "Giray: 'Torumtay'la Görüş Ayrılığı Yok", *Cumhuriyet*, 9 Ocak 1990.

25) *Savunma ve Havacılık*, Cilt 3, No.6 (Kasım/Aralık 1989), s.19.

26) Bu iki hesaplama biçimi arasındaki fark, daha önceki yıllar için de farklı oranlar ortaya çıkartmıştır: Bkz.: T.C.Milli Savunma Bakanlığı, *Türkiye'nin Savunma Politikaları ve Silahlı Kuvvetlerinin Yapısı*, Gn.kur.Basımevi, Ankara, 1987, s.29.

borçlar ile Savunma Sanayii Destekleme Fonu'nda oluşan kaynaklar da savunma için seferber edilmektedir. Dolar cinsinden belirtilince 1989 yılında Türkiye'nin savunmasına harcadığı kaynakların dökümü şöyle olmaktadır: Savunma bütçesi 2.1 milyar dolar, A.B.D. yardım ve borcu 500 milyon dolar, Federal Alman yardımı 82 milyon dolar, Savunma Sanayii Destekleme Fonu harcaması 100 milyon dolar - Toplam 2.782 milyar dolar. Nasıl hesaplanırsa, hesaplansın, Türkiye'nin savunma harcamaları bunun altına düşmemektedir.²⁷

Konvansiyonel güçlerdeki indirim, yalnız silah sistemlerini değil, aynı zamanda insan gücünü de kapsayacaktır. Dolayısıyla Türk Silahlı Kuvvetleri, yakın bir gelecekte asker sayısını indirecektir. Bu indirimin hangi oranda gerçekleşeceği kuvvet indirimi anlaşmasına bağlı olduğu kadar, silahlı kuvvetlerimizin elindeki kadroların ne kadarını kullanmanın yurt savunması için gerekli olduğuna karar vermesine de bağlıdır.²⁸ Ama, görünen odur ki, Türkiye'nin savunma harcamalarında indirim yapmasının en az tartışmaya yol açacak biçimi, asker sayısında indirimin gerçekleştirilmesidir.

Tunçkanat'a göre silahlı kuvvetlerimiz 450.000 kişilik bir indirim yapabilir, Emekli Amiral Usluer'e göre ise 150.000 kişilik bir indirim yapılması mümkündür.²⁹ Hatta, Usluer'e göre Türk Silahlı Kuvvetlerinin modernizasyonu için gerekli olan yıllık 1,5 milyar dolarlık kaynağın üçte birine yakın bölümü böylece sağlanmış olur.

Ancak, bu konuda belirtilmesi gereken birkaç önemli nokta bulunduğu kanısındayım: Öncelikle Türkiye nasıl bir ulusal stratejiye göre, nasıl örgütlenmiş, ne büyüklükte bir silahlı kuvvete gereksinim duyduğunu, yeni uluslararası ortamın getirdikleri karşısında saptamalıdır. Ayrıca, böyle bir silahlı kuvvetin nasıl donatılması gerektiği de, yine ulusal strateji çerçevesinde belirlenecektir. Bunun da ötesinde, unutulmamalıdır ki, ülkemizin toplumsal, siyasal ve ekonomik bileşkesi, ulusal gücümüzün önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Eğer savunma harcamalarımızda kısıntı yaparak bu bileşkeyi güçlendirebilirsek, aynı zamanda savunma gücümüzü de artırmış olacağız.

Silahsızlanmayla oluşacağı umulan güvenlik ortamından Türkiye'nin de yararlanacağını ve silahsızlanmanın yalnız silah sistemlerinde değil, aynı zamanda asker sayısında da indirimi gerektireceğini gören Silahlı Kuvvetler çevrelerimiz, şimdiden yeni durumun gereklerine nasıl uyabileceğimiz konusunda çalışmalar yapıyor olmalıdır.

Bu çalışmaların kimi belirtilerine şimdiden rastlanmakta ve bazı birliklerin, si-

27) Em.Amiral Yılmaz Usluer, "Savunma Sanayii Yerli Üretimle Gelişir," (Yazı Dizi-si-2), **Cumhuriyet**, 26 Ocak 1990.

28) **Idem.**

29) Haydar Tunçkanat, "Türkiye ve Savunması," **Cumhuriyet**, 8 Ocak 1990 ve Usluer, **op.cit.**

lah/insan gücü bileşimini yeniden belirleyecek biçimde örgütlendirildiği görülmektedir. Ancak, bu konuda yapılan çalışmalardan kamuoyumuzun daha çok bilgilendirilmesi de gerekmektedir.

Şimdi, kaçınılmaz olarak herkesin üzerinde birleştiği nokta, Türkiye'nin artık daha küçük, ama daha iyi donatılmış ve daha yüksek hareket yeteneğine sahip bir askeri güce gereksinim duyduğudur. Bu gereksinimin, nasıl bir örgütlenmeyle, nasıl bir kaynak kullanımıyla gerçekleştirileceği konusunda, artık yalnız Silahlı Kuvvetlerimiz değil, konuyla ilgili uzmanlaşmış kurumların, üniversitelerimizdeki ve dışındaki araştırma merkezlerinin de çalışmalar yapması gerekmektedir.

Kuşkusuz bu, araştırmaya kaynak ayrılmasıyla ve belki de, yeni araştırma merkezlerinin kurulmasıyla gerçekleşebilecektir. Ama bundan da önemlisi, araştırmalar için yeterli açıklığın ve bilgilendirilmenin biran önce sağlanmasıdır. Türkiye'nin savunma harcamalarıyla ilgili çalışmalarda şimdiye kadar yakınılan en önemli nokta, verilerle ilgili eksikliklerdir.³⁰

Yeni Dış Politika Ufukları ve Sorunları

Doğu-Batı ilişkilerindeki temelden değişim, Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği'nin yapısal değişim sürecine girmesi ve Alman bütünleşmesi, bir yandan Türk dış politikası için yeni olanak ve ufuklar sağlayabilecek, öte yandan da eski sorunlara eklenecek yeni sorunlar ortaya çıkarabilecek gibi görünmektedir. Şimdi, önümüze çıkabilecek yeni dış politika olanak ve sorunlarını, sırasıyla, Avrupa, A.B.D., Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği'yle ilişkilerimiz açısından kısaca ele alalım.

Türkiye'de son dönemde tartışılan konulardan biri de, yeniden biçimleneceği artık belli olan bir Avrupa ile Türkiye'nin ilişkileri, böyle yeni bir Avrupa'da Türkiye'nin yeri konusu oldu. Avrupa gelişmelerinin, Türk kamuoyuna pek umut vermeyen AT Komisyonu raporuyla çakışması, bu konudaki tartışmaları daha da alevlendirdi.

Değişen ve bütünleşen bir Avrupa'da, EFTA üyesi devletler, Avusturya ve çoğulcu siyasal yapılarla, piyasa ekonomisine doğru hızlı adımlar atacak Doğu Avrupa ülkelerinin Türkiye'den çok daha önce yer alabilecekleri olgusu, kamuoyumuzun dikkatinden kaçmadı. Bu arada, bir yandan Sovyetler Birliği'nin ortaya

30) Bkz.: Tuğrul Çubukçu, "Savunma Harcamaları: İç ve Dış Kaynaklar," **Türkiye'nin Savunması**, Dış Politika Enstitüsü Yay., Ankara, 1987, s.123. Çubukçu şöyle yakınmaktadır: "...Önce verilerimizle ilgili bazı açıklamalar yapmayı gerekli görüyoruz. Tahmin edileceği gibi, genel bazı istatistiklerin dışında, arzulanan tanımların içinde ve istenen ayrıntıda veri bulmak mümkün olmamıştır. Özellikle harcamaların fonksiyonel bölümünü ifade eden kuvvetler, askeri amaçlar, daireler itibariyle harcama düzeyleri ile KIT statüsünde olup askeri amaçlara yönelik üretimde bulunan işyerleri, askeri enfrastrüktür harcamaları, REMO planı ve NAMSA ile ilgili bilgiler bulunamamıştır..."

attığı "Ortak Avrupa Evi" kavramı, öte yandan da Avrupa Topluluğu'nun yakın dönemde başkalarına "çevresinde" oluşturacağı yeni kuşak/kuşaklarda yer verme niyeti, Türkiye'nin Avrupa Topluluğu üyeliği çabalarıyla bağlantılı olarak değerlendirildi.

Yakın gelecekte genel olarak Avrupa'nın, özel olarak da Avrupa Topluluğu'nun -hele bütünleşmiş bir Almanya ile birlikte- kesin olarak nasıl biçimleneceğini kestirmek mümkün değildir. Ancak, Avrupa ve AT'nun geleceği ne olursa olsun, Türkiye'nin yeniden biçimlenen Avrupa'daki yeri, başkalarının değerlendirmelerinden çok, kendisinin nasıl bir toplumsal-siyasal yapıya sahip olacağına bağlıdır.³¹

Daha somut sorunlar olarak ise, Türkiye'nin gündeminde, değişen Avrupa'daki Türk azınlıklar ile Türk işçilerinin durumu bulunmaktadır. Bulgaristan'daki yönetim değişikliğiyle birlikte yeni Bulgar hükümetinin Türk azınlığın haklarını geri vermesi ve Türkiye ile ilişkilerini normalleştirme yoluna girmesi olumlu bir gelişme olmuştur. Ancak, yine aynı ülkede Bulgar halkının bir bölümünün bu insan hakları sorununda hükümetinin aldığı olumlu tutuma karşı çıkması ise, bundan sonraki dönem için umut vermemektedir. Aynı biçimde, Yunanistan hükümeti ve halkının bir bölümünün Batı Trakya Türkleri konusundaki tutumları, başka sorunların yanı sıra, Yunanistan'la bu sorununuzun da devam edeceğini göstermektedir.

Artık Almanya'nın bütünleşmesi çerçevesinde Türkiye için önemli bir konu, Almanya'daki Türk işçileridir. Doğu'dan Batı'ya hızlı bir göçün yaşandığı Almanya'da, Türk işçilerinin durumu güçleşebilecektir. Federal Alman Hükümeti sorunluları ülkelerindeki Türk işçiler için kazanılmış hak güvenceleri vermekteyse de, Türkiye'nin bu konuda olası gelişmeleri şimdiden değerlendirmesi gerekmektedir.

"Stratejik önemimiz" konusunu merak edenlerin, herhalde asıl merak ettikleri konu, yeni uluslararası sürecin tamamlanmasıyla birlikte Türk-Amerikan ilişkilerinin ne yönde gelişeceği. Gerçekten, Avrupa'daki askeri varlığını azaltacağı belli olan, savunma bütçesinde bu yıldan başlayarak -bu yılki indirim sembolik kalsa bile- indirim yapan, aralarında Türkiye'deki iki üs de bulunan yabancı topraklardaki kimi üslerini kapatmağa başlayan bir A.B.D. ile savunma ilişkilerimiz bundan böyle nasıl gelişecektir?

A.B.D.'nde yalnızcılık eğilimlerinin, bu devletin bütün uluslararası varlığından vazgeçerek kabuğuna çekilmesini sağlayacak kadar güçlenebileceğini sanmak, saflık olur. Ancak, yine de, A.B.D.'nde, bu devletin savunma harcamalarında önemli indirimler yapıp, uluslararası taahhütlerin bir bölümünden vazgeçmesini sağlayabilecek bir eğilim de bulunmaktadır.

31) Yunanistan ile olan sorunlarımız ve Kıbrıs sorunu, bu bildiride Avrupa ilişkilerimiz çerçevesinde ele alınmamıştır. Bu sorunlar, kendi başlarına Türk dış politikasını daha uzunca bir süre etkileyecek gibi görünmektedir ve ayrıca ele alınmaları daha uygundur.

A.B.D.'ndeki iç siyasal eğilimler ne olursa olsun, yapısal bir değişim içine gireceği neredeyse belli olan NATO ittifakı içinde, Türk-Amerikan ilişkilerinin de değişim geçireceğini düşünmek, yerinde olur. NATO yapısal bir değişim içine girmese bile, yeni uluslararası güvenlik ortamı içinde NATO'nun temel stratejilerinde ve bu stratejiler içinde Türkiye ve A.B.D.'nin yerlerinde değişim beklemek mümkündür. Böyle bir durumda, A.B.D.'nin Türkiye'ye verdiği önemdeki değişme, Türk-Amerikan ilişkilerinin bütününe yansiyacaktır.

Bir olasılık da, A.B.D.'nin bundan sonra, değişen uluslararası yapı içinde, çok yanlı ittifaklar yerine ikili ilişkilerle bölgesel çıkarlarını kollamak eğilimine girmesidir. Böyle bir durumda, Türkiye, NATO çerçevesi dışında bir ikili ilişkiyle, bulunduğu bölgede A.B.D. ile "ortak çıkarlar"ın korunması işlevini yüklenmeye razı olacak mıdır? Bunlar, Türk-Amerikan ilişkilerinin geleceği bakımından irdelenmesi gereken konular ve sorulardan bazılarıdır.

Bunların ötesinde, Doğu-Batı ilişkilerindeki yumuşama ve Doğu Avrupa ile Sovyetler Birliği'ndeki değişim süreci, Türkiye için yeni ekonomik, kültürel ve siyasal ufuklar açabilecek niteliktedir. Bu yeni olanakların değerlendirilmesi ve Karadeniz ile Doğu Avrupa'da oluşabilecek yeni işbirliği bölgelerinde Türkiye'nin de yer alması mümkündür.

Sovyetler Birliği'yle ticaret hacmimizin büyümesi, Sovyet yönetiminin hoşgörüyle karşıladığı biçimde Azerbaycan, Gürcistan ve Ukrayna ile ikili ticaret anlaşmaları imzalamış bulunmamız ve Türk dış politikası yürütenlerin Doğu Avrupa ile özel ilişkiler kurmak niyetinde olduğumuzu açıklamaları, bu alanda umut veren gelişmelerdir.

Öte yandan, Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği ile istenen düzeyde ilişkiler geliştirmemizi engelleyebilecek bazı etmenler de vardır. Sovyetler Birliği'nin ekonomik ve toplumsal istikrara kavuşmamış olması ve bu ülke içindeki Türk nüfusun en önemli istikrarsızlık unsurlarından birini oluşturması, bu etmenlerin başında gelmektedir. Azerbaycan olayları sırasında Türk-Sovyet ilişkileri ciddi bir sınavdan geçmiştir ama, yakın gelecekte bu sınavların yinelenmesi olasılığı da büyüktür. Zaten dış politika oluşturmada kendi içinde uyum sorunları bulunan şimdiki Türk hükümeti, en büyük uyumsuzluğunu bu konuda göstermiştir. Sovyetler'deki Türk nüfus, bu devlet için olduğu kadar Türk siyasal yapısı için de istikrarsızlığı besleyen bir unsur olabilecektir.

Doğu Avrupa'daki yeniden yapılanma sürecinin Türkiye için olduğu kadar -hatta belki ondan da çok- öteki Avrupa devletleri için de yeni ufuklar açtığı unutulmamalıdır. Bu durumda ciddi yapısal eksikliklerimizle, yeni oluşumların sağlayacağı olanaklardan yararlanmada geç kalabiliriz.

Sovyetler Birliği'nin yapısal değişimini tamamlaması sorunu önemini korumaktadır. Türk-Sovyet ilişkilerinin geliştirilmesi için en iyi olanaklar, bütünlüğünü koruyan, ama Birlik'te yer alan Cumhuriyetlere hareket özgürlüğü tanıyan bir Sovyetler Birliği yapısının gerçekleşmesiyle ortaya çıkabilecektir.

Sonuç

Bu sunuşta, uluslararası sistemdeki köklü değişim eğilimlerinin Türkiye'den nasıl görüldüğü ve görülmesi gerektiği, genel bir bakışla değerlendirilmeye çalışıldı. Aslında, bu çalışmanın temel amacı, sistemdeki değişimin ve Türkiye'nin yeni bir uluslararası sistemdeki olası yerinin bir çözümlemesini yapmaktan çok, konuya ilişkin temel soruları ortaya koyabilmektir. Dolayısıyla böyle bir çalışmanın, çabanın, bir "sonuç" bölümüyle değerlendirilmesi belki de çok yerinde olmuyor.

Yine de bir "sonuç" çıkartmak gerekirse, bu sunuşta söylenenlerin hepsini şöyle toparlamak mümkün: Dünya çok hızlı değişiyor ve ne yazık ki Türkiye'nin bu değişimi etkileme olanağı yok, ya da son derece sınırlı. Ama, Türkiye'nin, şimdiden benimsenecek yeni yaklaşımlarla, bu değişime uyum sağlaması ve yeni bir uluslararası yapıda kendisine iyi bir yer bulması mümkün. Bu, büyük ölçüde Türkiye'nin kendisine bağlı; kaynaklarını nasıl kullanacağına, toplumsal-ekonomik-siyasal yapısını nasıl biçimlendireceğine bağlı. Özellikle Türkiye'deki siyasetin - hele dış politika oluşturulmasına yansıyan- eksiklikleri var oldukça, bırakınız Türkiye'nin değişime ayak uydurmasını, bu değişime ilişkin doğru bir perspektif oluşturması bile mümkün görünmüyor.

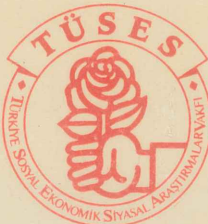
Ayrıca, Türkiye'nin uluslararası barış ve güvenlik sorunsalına ilişkin doğru bir perspektif oluşturabilmesi için öncelikle gerekli olan, bu konularda araştırmaların teşvik edilmesi, "tabu"ların yıkılması, açıklık ve bilgilendirmeyle araştırmacıların donatılmasıdır.

Son söz olarak şunu belirtmeden geçemeyeceğiz: Hızla değişen, yeni bir yapıya doğru giden dünyada, iki "lig" oynanacağı benziyor: İnsan haklarına saygı, demokrasi ve evrensel barış gibi değerlerin egemen olduğu bir "Kuzey" ile, adeta bir "ikinci lig" in oynandığı "Güney". Türkiye'nin geleceğini, ileride sahip olacağı olanak ve sorunları etkileyecek dış etmenler kuşkusuz olacaktır. Ama, Türkiye'nin "Kuzey"de mi, yoksa "Güney"de mi yer alacağını belirleyecek olan, kuşkusuz, kendisi olacaktır.

TÜSES ARAŞTIRMALARI

	S	Fiyatı
1- "Savunma-Güvenlik: Dünya ve Türkiye", Prof. Dr. Tolga Yarman	67	8.000 TL
2- Kamuoyu Araştırmalarına Göre Türkiye Gelir Dağılımı-1988, Prof. Dr. Emre Kongar	26	6.000 TL
3- Türkiye'de Ücretlilerin Kazanç Durumundaki Gelişmeler (1980-1989), Doç. Dr. Mete Törüner	27	6.000 TL
4- Türkiye'de Yabancı Sermaye, Prof. Dr. Taner Berksoy, Yrd. Doç. Dr. A. Suut Doğruel, Dr. Fatma Doğruel	58	8.000 TL
5- Türkiye Sanayisinde Küçük Üretim, Dr. Gürel Tüzün, Dr. Sezgin Tüzün	123	12.000 TL
6- Otomotiv Sektör Raporu, Şener Özşahin	98	10.000 TL
7- İşçinin Feshe Karşı Korunması (İş Güvencesi): Türkiye İçin Bir Model, Prof. Dr. Devrim Ulucan, Prof. Dr. Öner Eyrenci, Prof. Dr. Fazıl Sağlam, Doç. Dr. Savaş Taşkent	120	12.000 TL
8- Sosyo-Ekonomik Düzene Tepki Olarak Din: Gölcük Örneği, Prof. Dr. Ahmet Yücekök	29	6.000 TL
9- Sanayide Uygulanacak Ana Politikalar: Petrokimya ve İlgili Sektörler, Yük. Müh. Gündüz Pamuk	92	10.000 TL
10- Doğu Avrupa Sosyalist Ülkeleri: Bugünü ve Geleceği, E. General Sedat İlhan	35	7.000 TL
11- Enflasyon Sorunu ve Türkiye'de Enflasyonu Önleme Politikaları, Prof. Dr. Süleyman Özmucur, Doç. Dr. Ziya Önis	97	10.000 TL
12- Sosyal Demokrasi Açısından Sermayenin Mülkiyeti, Dr. Seyfettin Gürsel, Banu Gülsever, Fikret Adaman, Feyzi Baban	98	10.000 TL
13- Türk Halkının Sağlık Düzeyi; Nasıl Yükseltilebilir? Prof. Dr. Nusret H. Fişek	32	9.000 TL
14- Sağlık Sigortaları, Bilgi Kongar	60	8.000 TL
15- Avrupa Topluluğunda Sosyal Güvenliğe İlişkin Düzenlemeler ve Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Uyum Sorunları, Prof. Dr. Mesut Önen, Prof. Dr. A. Can Tuncay, Ar. Gör. Işıl Karakaş	77	8.000 TL
16- Kadın Erkek Eşitliği Politikaları ve Devlet, Doç. Dr. Şirin Tekeli	93	10.000 TL
17- Türkiye İmalat Sanayinde Yoğunlaşma ve Yoğunlaşmayı Bellileyen Faktörler, 1975-1985, Dr. Erol Katircioğlu	52	8.000 TL
18- Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişimi, Prof. Dr. İzzettin Önder, Doç. Dr. Tülay Arın, Dr. Esin Akbulut, Dr. Eser Karakaş	132	12.000 TL
19- Türkiye'de Vergi Politikaları, Prof. Dr. Burhan Şenatalar, Prof. Dr. İzzettin Önder, Doç. Dr. Oğuz Oyan, Dr. Veysi Seviş	169	15.000 TL
20- Teknoloji: Dünya ve Türkiye, Prof. Dr. Tolga Yarman, Doç. Dr. Binboğa Sıddık Yarman, Dr. Faruk Ağa Yarman	102	10.000 TL
21- Sosyal Demokrat Kültür Politikası İçin Engeller ve Olanaklar: Yerel Yönetimlerde Kültürel Örgütlenme Modelleri, Sabahattin Çetin	90	10.000 TL
22- İhracat Teşviklerinin İmalat Sanayii İhracatına Etkisi, Prof. Dr. Gülten Kazgan, Dr. Nihal Tuncer, Dr. Hasan Kirmanoğlu	41	7.000 TL
23- Kamu Ekonomik Girişimciliği Politikaları, Algan Hacıoğlu, Prof. Dr. Yakup Kepenek, Aykut Eksen, Doç. Dr. Hurşit Güneş, Mustafa Özcan, Nazif Eksen	152	14.000 TL
24- Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması, H. Semih Eryıldız	49	7.000 TL
25- Yerel Kentsel Hizmetlerin Dağıtımında Ekonomik Verimlilik, Feyzan Beler	63	8.000 TL
26- Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Emeklilik Sorunları ve Çözüm İçin Bir Model Önerisi, Prof. Dr. Ali Güzel, Doç. Dr. Ali Rıza Okur, Yrd. Doç. Dr. Müjdat Sakar	96	10.000 TL
27- Sağlık Politikaları, Prof. Dr. Türkan Akyol	25	6.000 TL
28- İstanbul'daki Sosyal Demokrat Belediye Başkanları ve Gecekondu, Dr. Sema Köksal	67	8.000 TL

NOT: Araştırma Raporları, doğrudan Vakıf Merkez'inden veya TÜSES'in 671352 numaralı Posta Çeki hesabına bedelini yatırıp istediğiniz araştırma raporu ve adedi ile adresinizi bildirerek sağlanabilir. Raporlar istek tarihinden yaklaşık bir ay sonra gönderilecektir.



Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı
Ali Sami Yen Sok. Lale Apt. 8/20 Gayrettepe-İstanbul
Tel: 174 95 75 Fax: 174 95 76