

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**KAMU SEKTÖRÜNDE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ:
THATCHER VE SONRASI BİRLEŞİK KRALLIK
ÖRNEĞİ**

DOKTORA TEZİ

Şuayyip ÇALIŞ

Enstitü Anabilim Dalı: Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Engin YILDIRIM

HAZİRAN – 2009

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**KAMU SEKTÖRÜNDE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ: THATCHER VE SONRASI
BİRLEŞİK KRALLIK ÖRNEĞİ**

DOKTORA TEZİ

Şuayyip ÇALIŞ

Enstitü Ana Bilim Dalı: Çalışma Ekonomisi Ve Endüstri İlişkileri

Bu tez 25/06/2009 tarihinde aşağıdaki jüri üyeleri tarafından Oybirliği ile kabul edilmiştir.



Prof. Dr. Engin YILDIRIM

Jüri Başkanı

- Kabul
 Red
 Düzeltme



Prof. Dr. Serkan BAYRAKTAROĞLU

Jüri Üyesi

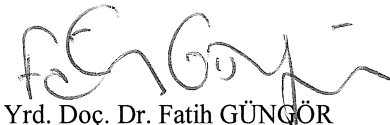
- Kabul
 Red
 Düzeltme



Prof. Dr. Ahmet SELAMOĞLU

Jüri Üyesi

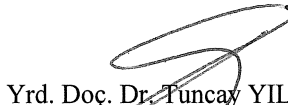
- Kabul
 Red
 Düzeltme



Yrd. Doç. Dr. Fatih GÜNGÖR

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme



Yrd. Doç. Dr. Tuncay YILMAZ

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

Şuayyip ÇALIŞ

15.05.2009

ÖNSÖZ

Her doktora tezi gibi bu tezde de benim dışında pek çok kişinin doğrudan olmasa da emeği var. Kaynak temin etme konusunda yardımlarını hiçbir zaman esirgemeyen Sakarya Üniversitesi Süleyman Demirel Kütüphanesi uzmanlarından Mehmet Ali Yar'a ve çevirileri ile bana zaman kazandıran Emine Karaoğlu'na öncelikle teşekkür etmek isterim.

9 yıldır Sakarya Üniversitesinde birlikte çalışmaktan onur duyduğum ve bu tezde bana danışmanlık yapan Prof. Dr. Engin Yıldırım'a ne kadar teşekkür etsem de her zaman borçlu kalacağımın farkındayım.

Bu süreçte dostlukları ile destek olan Tuncay Yılmaz, Hayrettin Zengin, Kazım Mert, Nurullah Altun, Metin Küçük, Burhanettin Duran, Mustafa Lütfi Şen, Hamza Al ve Kemal İnat'a da teşekkür ederim.

Sosyal Bilimler Enstitüsünün Müdürü Prof. Dr. Recai Coşkun ve Öğrenci İşleri çalışanlarından Fatih Aydın'a anlayışlarından dolayı teşekkür ederim.

Tez jürisinde yer alan Prof. Dr. Ahmet Selamoğlu, Prof. Dr. Serkan Bayraktaroğlu ve Yrd. Doç. Dr. Fatih Güngör'e yapıcı eleştirileri ile tezin eksik yönlerinin giderilmesi konusundaki tavsiyeleri için teşekkür ederim.

Doktoranın sonuçlanmasını uzun bir süredir sabırla bekleyen anneme, babama ve kardeşlerime, her zaman yanımda duran ve destekleyen eşim Asuman'a ve doğduğundan bu yana benim doktora tezi ile büyüyen ve yüzden de çoğunlukla yeteri kadar zaman ayıramadığım kızım Derya'ya en sonunda bitti demek ne kadar güzel bir duyguymuş.

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR LİSTESİ	iv
TABLO LİSTESİ	vi
ŞEKİL LİSTESİ	vii
ÖZET	viii
SUMMARY	ix
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: KAMU SEKTÖRÜ ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNİN TEORİK ÇERÇEVESİ	7
1.1. Devletin Doğası ve Niteliği.....	8
1.2. Devletin Çalışma İlişkilerindeki Farklı Rollerini.....	11
1.2.1. Kanun Koyucu.....	13
1.2.2. Emek Piyasası Düzenleyicisi.....	14
1.2.3. Hakemlik ve Arbuluculuk.....	14
1.2.4. İşveren Olarak Devlet.....	15
1.3. Özel-Kamu Sektörü Ayırımında Çalışma İlişkileri.....	15
1.4. Egemen İşveren- Model İşveren ve Yeni Kamu Yönetimi İşvereni Ayırımında Devlet.....	19
1.4.1. Egemen İşveren Modeli.....	19
1.4.2. Model İşveren Modeli.....	20
1.4.3. Yeni Kamu Yönetimi İşvereni.....	22

BÖLÜM 2: BİRLEŞİK KRALLIK KAMU SEKTÖRÜNÜN GENEL ÖZELLİKLERİ	25
2.1. Birleşik Krallık'ta Kamu Sektörünün Genel Çerçevesi	26
2.2. Birleşik Krallık Kamu Sektörünün Tarihsel Gelişimi.....	27
2.3. Birleşik Krallık Kamu Sektöründe İstihdamın Yapısı	30
BÖLÜM 3: THATCHER ÖNCESİ BİRLEŞİK KRALLIK ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ	36
3.1. Birleşik Krallık Çalışma İlişkilerinin Genel Özellikleri	38
3.2. Thatcher Öncesi Birleşik Krallık Kamu Sektörü Çalışma İlişkilerinin Genel Yapısı	39
3.2.1. 1945'ten Donovan Komisyonu Raporu' na (1968) kadar	43
3.2.2. Donovan Komisyonu (1968) ile 1979 Arası Dönem.....	44
BÖLÜM 4: THATCHER DÖNEMİNDE KAMU SEKTÖRÜNDE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ	49
4.1. Thatcher'ın Dayandığı İdeolojik Arka Plan	50
4.2. Thatcher'ın Çalışma İlişkileri Politikaları.....	53
4.3. Çalışma İlişkilerini Düzenleyen Yasal Mevzuat (1979-1997).....	54
4.4. Yasal Düzenlemelerin Kamu Sektörü Çalışma İlişkilerine Etkileri	59
4.4.1. Özelleştirme Uygulamalarının Etkileri	61
BÖLÜM 5: BLAIR DÖNEMİNDE KAMU SEKTÖRÜNDE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ	66
5.1. Üçüncü Yol Yaklaşımı.....	68
5.2. Blair Döneminde Çalışma İlişkilerini Etkileyen Temel Kanunlar	72

BÖLÜM 6: KAMU SEKTÖRÜNDE SENDİKALAR	76
6.1. Birleşik Krallık Kamu Sektöründe Sendikaların Ortaya Çıkışı	76
6.2. Yasal Çerçeve.....	84
6.3. Sendikaların Yapısı ve Kuruluşu	85
6.4. Sendika Üyeliği	87
6.5. Sendika Üyeliğinde Azalmanın Nedenleri.....	90
6.5.1. Sendika Üyeliğindeki Azalmanın Boyutları.....	91
6.6. Thatcher ve Blair Ayrımında Kamu Sektörü Sendikaları ve Sendika Üyeliği	93
6.7. Sendikaların Tanınması, İstihdam Düzenlemesi ve İşyeri Örgütlenmesi	95
BÖLÜM 7: KAMU SEKTÖRÜNDE TOPLU PAZARLIK SÜRECİ VE	
GREVLER	108
7.1. Thatcher'dan Blair'e Toplu Pazarlığın Değişen Yapısı	110
7.2. Ücret Belirleme Yöntemlerinde Ortaya Çıkan Değişiklikler.....	112
7.2.1. Merkezi Hükümet.....	115
7.2.2. Ulusal Sağlık Servisi (NHS).....	118
7.2.3. Yerel Yönetimler	121
7.2.4. Öğretmenler.....	123
7.3. Grevler.....	126
SONUÇ VE ÖNERİLER	130
KAYNAKÇA	135

KISALTMALAR LİSTESİ

ACAS: Danışma, Uzlaştırma, Arabuluculuk Servisi

AEU: Birleşik Mühendisler Sendikası

CBI: Britanya İşverenler Konfederasyonu

CPSA: Sivil ve Kamu Memurları Birliği

EEB: Eğitim ve Beceri Bakanlığı

FDA: Üst Düzey Kamu Yöneticileri Sendikası

HİM: Hükümet İletişim Merkezi

IPMS: Profesyonel ve Bilimsel Personel Sendikası

İKY: İnsan Kaynakları Yönetimi

KÖO: Kamu–Özel Ortaklığı

KSBG: Kamu Sektörü Borçlanma Gereği

LFS: İşgücü Anketleri

MSF: İmalat, Bilim ve Finans Sendikası

NHS: Ulusal Sağlık Servisi

NUCPS: Sivil ve Kamu hizmetleri Ulusal Sendikası

NUM: Maden İşçileri Ulusal Sendikası

NUT: Ulusal Öğretmenler Sendikası

ÖBK: Öğrenim ve Beceri Konseyi

ÖFG : Özel Finans Girişimi

PCS: Kamu ve Ticari Hizmetler Sendikası

RCN: Kraliyet Hemşireler Birliği

TGWU: Ulaştırma ve Genel İşçiler Sendikası

TUC: Sendikalar Kongresi

UNISON: Kamu Hizmetleri Sendikası

ÜSMGGK: Üst Düzey Maaşları Gözden Geçirme Kurulu

WERS: İşyeri Çalışma İlişkileri Anketine

YKY: Yeni Kamu Yönetimi

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: Özelleştirme Gelirleri (1979-1997).....	63
Tablo 2: Özelleştirme Uygulamaları.....	64
Tablo 3: 1900-2007 Yılları Arasında Sendika Üyeliği ve Oranı.....	92
Tablo 4: Kamu Sektöründe Grevler 1980-2008.....	129

ŞEKİL LİSTESİ

- Şekil 1:** 1961-2007 Arasında Birleşik Krallık'ta İstihdam31
- Şekil 2:** 1999-2007 Yılları Arasında Birleşik Krallıkta Ana Bölümlere Göre Kamu Sektörü İstihdamı.....33
- Şekil 3:** 1999-2007 Yılları Arasında Birleşik Krallıkta Alt Bölümlere Göre Kamu Sektörü İstihdamı.....34

ÖZET

SAÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü

Doktora Tez Özeti

Tezin Başlığı: Kamu Sektöründe Çalışma İlişkileri: Thatcher ve Sonrası Birleşik Krallık Örneği

Tezin Yazarı: Şuayyip Çalış **Tezin Danışmanı:** Prof. Dr. Engin YILDIRIM

Kabul Tarihi: 26 Haziran 2009 **Sayfa Sayısı:** VIII (ön kısım) + 147 (tez)

Anabilim Dalı: Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri

Margaret Thatcher liderliğindeki Muhafazakar Parti, 1979-1990 yılları arasında Birleşik Krallık'ta kamu sektörü çalışma ilişkilerini yeniden yapılandırmıştır. Bunun sonucu neredeyse 2. Dünya Savaşından sonra devletleştirilmiş tüm sektörler özelleştirilmiş, çoğu kamu hizmeti özel sektöre ihale edilmeye başlanmıştır. Bu değişikliklerle yöneticilerin otoritelerinin güçlendirilmesine olan ideolojik inançla birlikte, rekabetçi piyasa güçlerinin yaratılarak sendikaların gücünün azaltılması amaçlanmıştır.

Temel hedefi devleti küçültmek bütçe açıklarını düşürmek ve özellikle emek piyasasını esnekleştirerek Birleşik Krallık ekonomisinin dünya pazarlarında rekabet gücünü yeniden artırmayı amaçlayan bu politika değişikliği sonucu 2. Dünya Savaşı sonrası oluşan çalışanlar ve işverenler arasındaki tarihsel uzlaşımın yerini çalışma ilişkilerinin piyasa içersinde görece güç dengelerine göre yeniden belirlendiği bir yapı almaya başlamıştır.

1997 yılındaki seçimler sonucu İşçi partisinin tekrar hükümete gelişi kamu sektörü çalışma ilişkileri alanında önemli bir beklenti yaratmıştır. Ancak İşçi Partisi ortaya çıkan yapısal değişiklikleri değiştirmekten ziyade destekler bir konumda yer almıştır. Bunun sonucu farklı ideolojik temellere sahip olan bu iki siyasi partinin yönetimleri altında kamu sektörü çalışanları o zamana kadar görmedikleri oranda farklı bir çalışma rejimi içersinde yaşamak durumunda kalmışlardır.

Bunun kamu sektörü çalışma ilişkilerine yansımaları toplu pazarlıktan uzaklaşarak, ücretlerin bağımsız komisyonlar aracılığıyla belirlenmesi, sendikaların üye kayıpları sonucu birleşmek zorunda kalmaları ve sendikaların ulusal politikaların belirlenmesi sürecinden uzaklaşmaları olarak ortaya çıkmıştır.

Böylece Birleşik Krallık kamu sektörü model işveren rolünden uzaklaşarak yeni kamu yönetimi anlayışının da etkisiyle çalışma ilişkilerinin piyasa güçlerince belirlendiği bir yapıya doğru evrilmiştir.

Anahtar kelimeler: Çalışma İlişkileri, Birleşik Krallık, Kamu Sektörü

SUMMARY

Sakarya University Institute of Social Sciences

Abstract of PhD Thesis

Title of the Thesis: Employment Relations in the Public Sector: Thatcher and After A Case of the United Kingdom	
Author: Şuayyip Çalış	Supervisor: Prof. Dr. Engin YILDIRIM
Date : 26 June 2009	Nu. of pages: VIII (pretext) + 147 (main body)
Subfield: Labour Economics and Industrial Relations	
<p>Under the leadership of Margaret Thatcher, Conservative governments restructured public sector employment relations in the United Kingdom between 1979 and 1997. Almost all the nationalized industries were privatized and many public service services were sub-contracted to private firms. These changes were shaped by a strong ideological commitment to strengthen management authority and reduce the power of trade unions through the creation of competitive and market relations.</p> <p>The main target was to strengthen competitiveness of British economy via reducing power of trade unions and deregulating labour market. These changes abolished historical compromise that emerged after second world war between employers and the working class. Instead employment relations started to be determined according to balance of power in the market conditions.</p> <p>The 1997 election result which brought the Labour Party in power created strong expectation to reverse Thatcher policies in public sector employment relations. However, Labour Party supported Thatcher policies against the expectation of changes in public sector employment relations. Although they had opposite ideological understanding, public sector employees had to restrictive employment relations environment.</p> <p>As a result, public sector employment relations transformed from an area in which wages and labour conditions determined unitarily by market forces according to new public management employer approach rather than model employer approach.</p>	
Anahtar kelimeler: Employment Relations, the UK, Public Sector	

GİRİŞ

1980'ler sonrası tüm dünyada Keynesyen ekonomik politikalardan uzaklaşarak, piyasanın belirleyiciliğini kutsayan, devletin ekonomiye müdahalesini olumsuzlayan neoliberal politikaların hakim olduğu yeni bir dönem başlamıştır. Temelinde devletin ekonomiye müdahalesini en aza indirmeye çalışan ve o zamana kadar kamu hizmeti niteliğinde görülen dolayısıyla devletin doğrudan müdahalesinin en açık şekilde görüldüğü eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik alanlarının da serbest piyasa ekonomisinin kurallarına göre düzenlenebileceğini öngören bir ekonomik anlayışın hakim olmaya başladığını gözlemlemekteyiz.

Bu anlayışın ilk ve kapsamlı olarak görüldüğü Birleşik Krallık'ta 1979 seçimleri sonucu iktidara gelen Margaret Thatcher liderliğindeki Muhafazakar Parti, bu yaklaşımla düzenlemeye çalıştığı ekonomik politikaların yanında çalışma ilişkileri alanında da günümüzde bile etkisini sürdüren ve birçok ülke tarafından ilham kaynağı olmuş bir dizi kurumsal ve yasal düzenlemeler yapmıştır.

Temel hedefi devleti küçülterek bütçe açıklarını azaltmak ve özellikle emek piyasasını esnekleştirerek Birleşik Krallık ekonomisinin dünya pazarlarındaki rekabet gücünü yeniden kazanmayı amaçlayan bu politika değişikliği sonucu 2. Dünya Savaşı sonrası oluşan çalışanlar ve işverenler arasındaki tarihsel uzlaşımın yerini çalışma ilişkilerinin piyasa koşullarında görece güç dengelerine göre yeniden belirlendiği bir yapı almaya başlamıştır.

Bu tarihsel uzlaşım, ortak düşmana karşı birlikte hareket için bir araya gelen çalışanların ve işverenlerin sorunların çözümünde ortaya koymuş olduğu yeni yapıların kurumsallaşması olarak karşımıza çıkmaktadır. Başka bir ifadeyle çatışmaya değil taraflar arasındaki farklılıkları kurumsallaşmış temsil mekanizmalarıyla ortadan kaldırılmaya çalışan korporatist bir yapılanmanın diğer Avrupa ülkelerinde görüldüğü gibi farklı bir pratikle Birleşik Krallık özelinde 2. Dünya Savaşı sonrasında Thatcher'in iktidara geldiği 1979 yılına kadar çalışma ilişkilerini düzenleyen hakim bir yaklaşım olarak görebiliriz.

Thatcher'la birlikte neoliberal ekonomik politikalara dayalı olarak biçimlendirilen yeni yapı bu uzlaşıdan uzaklaşarak temelinde özelleştirme, kuralsızlaştırma ve esneklik olan yeni bir paradigmanın hem ekonomik politikalara hem de çalışma ilişkilerine hakim olduğunu söyleyebiliriz. Bu paradigmal değişimin sonucu olarak bir dizi yasal düzenlemeyle sendikaların sahip oldukları bazı hakların daraltıldığı ve özgürce kullanılmasının önüne kısıtlayıcı yasal engellerin konulduğu görülmüştür. Özellikle grev hakkı ile ilgili yapılan düzenlemelerle sendikaların uyması gereken bir dizi prosedür sendikaların pazarlık güçlerinin zayıflatılmasına yönelik olarak hazırlanmıştır.

Bu politikaların sonucu olarak kamu sektöründe yapılan düzenlemelerle sendikalaşma oranlarında, toplu pazarlığın kapsayıcılığı ve grev eğilimlerinde önemli gerilemeler yaşanmaya başlanmış ve ulusal düzeyde yapılan toplu pazarlıklardan uzaklaşarak mesleki ayrımlara göre ücretlerin komisyonlar tarafından ödendiği yeni bir ücretlendirme sistemi ortaya çıkmıştır. Bu durumun kaçınılmaz sonucu sendikaların işveren ve devlet karşısında sürekli olarak güçsüzleşmesidir. Üye sayılarındaki azalmanın yarattığı finansal sorunları aşabilmek için ve bu saldırılara daha güçlü bir şekilde cevap verebilmek için hem kamu hem de özel sektörde sendikalar birleşmek zorunda kalmışlardır. Bu süreç Birleşik Krallık'ta sendika sayısının azalmasına neden olmuş ve hem de süper sendika olarak isimlendirilen üye sayıları milyonlarla ifade edilen yeni sendikal merkezlerin oluşmasına yol açmıştır.

1997 yılında büyük bir seçim zaferiyle iktidara gelen Yeni İşçi Partisi ise beklentilerin aksine Muhafakazar Partinin oluşturduğu paradigmanın alacak yeni bir politika üretememiştir. Aksine destekler bir tutum takınmıştır. Bu yaklaşımın bir sonucu olarak farklı ideolojik temellere sahip bu iki siyasi partinin iktidarları altında kamu ve özel sektör çalışanları 1979 öncesi dönemden çok farklı bir çalışma ilişkileri sistemi içerisinde yaşamak durumunda kalmışlardır. Yeni İşçi Partisinin ortaya koyduğu üçüncü yol yaklaşımı Thatcher'in yeniden yapılandırdığı ve piyasanın belirleyiciliğini yerleşmeye çalıştığı yapıdan uzaklaşarak bireylerin toplumsal yaşama daha aktif ve katılımcı birlikte müdahalesini öngörmektedir. Thatcher'ın bireyciliğinin paydaşlık temelinde yeniden inşa edilmesi amaçlanmaktadır. Bu bir bakıma bireylerin özellikle eğitim yoluyla güçlendirilmesi ve istihdam edilebilirlik şansların sağlanan yetkinlikler

ve değerlerle artırılması beklenmektedir. Böylece neoliberal değerlerin insancıl olmayan yönleri tırpanlanarak alternatif olduğu konusunda seçmenleri ikna etmeye çalışan yeni bir ideolojik yaklaşım ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Tezin Amacı

Yukarıda temel noktaları ortaya konulmaya çalışılan Birleşik Krallık kamu sektörü çalışma ilişkilerinin 1979 sonrası geçirmiş olduğu dönüşüm süreci ve bunun iki farklı ve birbirine zıt olarak görülebilecek ideolojik kaynaktan beslenen siyasi partilerin iktidarında nasıl biçimlendiğinin araştırılması ve sonuçları bu tezin temel araştırma konularındandır.

Tezin temel sorusu Thatcher ve sonrasında Birleşik Krallık kamu sektörü çalışma ilişkileri alanında önceki dönemlerle karşılaştırıldığında ortaya çıkan yapısal değişimin ve farklı uygulamaların nedenlerinin nasıl açıklanabileceğİ sorusuna cevap aramaktır. Bu süreç geleneksel Birleşik Krallık kamu sektörü çalışma ilişkileri modelinden paradigmatik bir farklılaşmayı mı yoksa bir sürekliliğİ mi ifade etmektedir. Daha açık bir ifade ile kamu sektörü çalışma ilişkilerinin geleneksel model işveren anlayışından uzaklaşarak yeni kamu yönetimi işverenine doğru yapısal bir dönüşümü mü bize sunmaktadır sorularına cevap aranacaktır.

Ayrıca Thatcher'ın liderliğinde 1979 sonrası ortaya konulan neoliberal politikaların ve Blair'in liderliğinde ortaya konulan Üçüncü Yol yaklaşımının kamu sektörü çalışma ilişkilerine olan etkilerinin, sonuçlarının, benzerliklerinin ve karşıtlıklarının nasıl kavramsallaştırılabileceğini, tarihsel olarak karşıtlık temelinde oluşturulmuş bu iki farklı ideolojinin uygulamada nasıl sonuçlar doğurduğunu ve bu sonuçların nasıl analiz edilebileceğİ de temel sorulardan biridir.

Bu farklı yaklaşımların dönüştürdüğü kurumsal yapıda yapılacak analizin alt-sektörel ve profesyonel meslek grupları üzerindeki etkisi ve onların karşı karşıya kaldıkları farklı yeni çalışma ilişkileri sisteminin sendikalaşma, sendikal örgütlenme ve grev gibi konulardaki etkisi ve bu etkilerin nasıl bir yapıyı inşa ettiğİ de araştırma konuları arasındadır.

Bu tarihsel oluşum sürecinin özgüllüğüne ilave olarak Birleşik Krallık kamu sektörü çalışma ilişkilerinin özellikle Thatcher ve sonrası kuramsal ve kurumsal olarak çalışma ilişkilerinde ortaya koymuş olduğu tarihsel deneyiminin ayrıntılı bir şekilde araştırılmasına ve analiz edilmesine ihtiyaç vardır. Birleşik Krallık'la ilgili yapılacak böylesine derinlemesine Türkçe bir araştırmanın yokluğu ve bu çalışmanın Türkiye'de kamu sektörünün yeniden yapılanmasına ve çalışma ilişkilerinin esnekleştirilmesine yönelik yapılmaya çalışılan düzenlemeler için veri sağlayabileceği ve böylelikle Birleşik Krallık deneyiminden alınabilecek derslerin neler olabileceği konusunda politika yapıcılara veri sağlayabileceği umulmaktadır.

Tezin Yöntemi

Tez karşılaştırmalı literatür taraması ve tarihsel bir örnek olay olarak Birleşik Krallıkta Thatcher ve sonrasında kamu sektöründeki çalışma ilişkilerini kuramsal, kurumsal ve yasal düzenlemelerin ışığında temel belirleyicilerini ve sonuçlarını analiz edilecektir. Bir örnek olay olarak Birleşik Krallık kamu sektörü çalışma ilişkilerinin Thatcher'ın iktidara geldiği 1979 yılından Blair'in hem İşçi Partisi hem de başbakanlıktan ayrıldığı Haziran 2007 tarihine kadar ki dönem bu çalışmanın araştırma konusudur. Böylelikle farklı ideolojik temellere sahip iki siyasal partinin kamu sektörü çalışma ilişkilerinde uyguladıkları politikaların çalışma ilişkileri alanında toplu pazarlık, sendikalaşma, grev gibi konularda ortaya çıkan sonuçları da tartışmaya açılmış olacaktır.

Birleşik Krallık ilk sanayileşen ülke olarak ve kendine özgün koşullarından türeterek ortaya koyduğu çalışma ilişkileri sisteminin model olarak diğer ülkeleri etkilemesi nedeniyle seçilmiştir. Anglo-Saxon çalışma ilişkileri modeli olarak isimlendirilen bu modelin tarihsel süreçte geçirmiş olduğu evrim biryana bırakıldığında devletin çalışma ilişkilerini dolaylı olarak düzenlendiği ve çalışma ilişkilerinin taraflarının karşılıklı gönüllük temeline dayanarak oluşturduğu bir yapıyı anlamamız gerekmektedir. Aynı zamanda Birleşik Krallık örneğinde çalışanların hak ve çıkarlarını savunmak ve geliştirmek amacıyla ortaya koydukları mücadele geleneğinin varlığı ve bu mücadelenin yasal ve kurumsal düzenlemelerin ilk ortaya çıktığı ülke olması nedeniyle Birleşik Krallık öncelikle incelenmesi gereken ülkelerden birisidir.

Örnek olay yönteminde bir ya da daha fazla organizasyon, grup ya da topluluk hakkında, belirli bir süre boyunca, sistematik bir araştırmanın yürütülmesi ve analiz edilmesi esastır (Altunışık ve diğ., 2004). Bu çalışmada Birleşik Krallık kamu sektörü çalışma ilişkilerinin tarihsel bir kesiti Thatcher'ın iktidara geldiği 1979 yılından Blair'in başbakanlıktan ayrıldığı 2007 yılına kadar kendi içersinde farklı özellikler gösteren tarihsel açıdan farklı iki dönem örnek olay olarak alınmıştır. Yin'in (1989) örnek olaylar için yapmış olduğu sınıflandırmayı kullanarak seçilen örnek olayın bir fenomenin kendi çerçevesi içinde tam anlamıyla sunulması ve sebep-sonuç ilişkisine dayanarak verilerin sunulması amacına hizmet eden tanımlayıcı ve açıklayıcı bir örnek olay olduğunu söyleyebiliriz.

Tezin Planı

Tez giriş ve sonuç hariç olmak üzere 7 bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde kamu sektöründe çalışma ilişkilerinin teorik çerçevesi ortaya konulacaktır. Farklı devlet anlayışları yaklaşımında işveren olarak devletin çalışma ilişkilerindeki rolü irdelenecek ve uluslararası deneyimlerin ışığında egemen işveren ve model işveren modelleri tartışıldıktan sonra yeni kamu yönetimi anlayışının devletin işveren rolü üzerindeki etkileri tartışılmaya açılacaktır.

İkinci bölümde Birleşik Krallık ve Birleşik Krallık kamu sektörünün yapısı ve işleyişi hakkında genel bilgiler verilmeye çalışılacaktır.

Üçüncü bölüm Thatcher öncesi Birleşik Krallık çalışma ilişkilerinin sektör ayrımı yapılmadan tarihsel gelişimini ortaya koyacak ve Birleşik Krallık çalışma ilişkilerini diğer ülke uygulamalarından farklılaştıran özellikleri ve yapıları araştıracaktır.

Dördüncü bölüm 1979 yılında Thatcher'ın liderliğinde iktidara gelen Muhafazakar Partinin Birleşik Krallık kamu sektörü çalışma ilişkilerini neoliberal ekonomik politikalarının ışığında nasıl bir yapıya dönüştürmeye çalıştığını Thatcher ve Major'un başbakanlık dönemlerini birlikte açıklamaya çalışacaktır. Bu bölümde yapılan yasal düzenlemeler, özelleştirme uygulamaları ve işgücü piyasasının esnekleştirilmesinin sonuçlarının kamu sektörü özelinde etkileri tartışılacaktır.

Beşinci bölüm 1997 yılında Blair'in liderliğinde iktidara gelen Yeni İşçi Partisinin Muhafakazar Partinin mirasına karşılık "Üçüncü Yol" olarak kavramsallaştırılan politikalarının kamu sektörü çalışma ilişkilerine olan yansımaları ortaya koyacaktır.

Altıncı bölüm Muhafakazar Partinin iktidara geldiği 1979 yılından Blair'in 2007 yılında Başbakanlıktan ayrıldığı sürece kadar kamu sektörü çalışma ilişkilerinin sendikalar üzerindeki etkilerini ortaya koyacaktır.

Yedinci bölüm Thatcher sonrası dönemde toplu pazarlık ve grev uygulamaları ile Ulusal Sağlık Servisi (NHS), öğretmenler ve yerel yönetimler bağlamında ayrıntılı olarak inceleyecektir. Böylece ulusal düzeydeki politikaların işyeri düzeyinde, meslekler ve alt sektörler itibarıyla etkilerini ve sonuçlarını ortaya koyacak, tüm bu uygulamaların kamu hizmetinin üretimi ve vatandaşlara sunumu üzerindeki etkilerini analiz etmeye çalışılacaktır.

Sonuç bölümünde Birleşik Krallık kamu sektörü çalışma ilişkilerinin ortaya koymuş olduğu deneyimlerin ışığında Türkiye gibi kamu sektörünü yeniden yapılandırmak isteyen ülkeler için alınacak tarihi derslerin neler olabileceği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

BÖLÜM 1: KAMU SEKTÖRÜ ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNİN TEORİK ÇERÇEVESİ

Giriş

2. Dünya Savaşı sonucu ortaya çıkan sosyal devleti ya da refah devleti anlayışının uzantısı olarak devletin rolü büyük ölçüde genişlemiştir. Bu genişleme sonucu devlet daha fazla çalışana ihtiyaç duymuş özellikle eğitim ve sağlık sistemlerinin devletin temel görevlerinden birisi olarak kabul edilmesi nedeniyle devlet en büyük işveren konumuna yükselmiştir. Ama devleti diğer işverenlerden ayıran tek özelliği büyüklüğü değildir. Devlet özel sektör işverenleriyle benzer özelliklere sahip olsa da çok önemli farklılıkları vardır. Bu özelliklerin ortaya çıkışında devletin çalışma ilişkilerindeki farklı rolleri arasında tarihsel süreçte kurmaya çalıştığı denge önem kazanmaktadır. Bu yüzden ulusal çalışma ilişkileri sistemlerinin oluşumunda ve gelişiminde devletin sahip olduğu merkezi rol her zaman göz önünde bulundurulmalıdır.

Devletin temel faaliyetlerini iki ana sınıfa ayırabiliriz. Birincisi kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin faaliyetlerdir. Bu tür hizmetlerin özel sektör tarafından sağlanması beklenmez. En belirgin örnekleri, ulusal savunma, polis ve itfaiye, ilk ve orta öğrenim ve sosyal hizmetler ve yardımlardır. İkinci tür faaliyetler üretilen hizmetin doğrudan kullanıcıyla ilgili olduğu faaliyetlerdir ve bu yüzden özel sektör tarafından da yerine getirilebilir. Havayolları, demiryolları, enerji ve iletişim bu sınıfa girer. İçinde bir kamu çıkarının bulunduğu birçok 'ticari' faaliyetin olduğu söylenebilir. Ayrıca, hükümetin işine yarayan birçok ticari faaliyet de vardır (örneğin sağlık hizmeti, orta öğrenim sonrası eğitim). Bu yüzden, doğası gereği devletin temel hizmeti ile ticari olan hizmeti arasındaki fark genellikle açık değildir. Bir devletin çizgiyi ne kadar aşacağına yönelik seçimi politik ideolojisinin ve etkinlik kavramının göstergesidir. Bu iki faaliyet arasındaki denge devletin de ekonomideki temel görevini belirleyecektir. (Ferner, 1988; Masters ve diğ, 2008:308; Bordogna, 2003).

Devletin temel mekanizmaları olan yasama ve yürütme erkini kontrol etmek üzere seçimle iktidara gelen hükümetler, adalet ve eşitlik; yetki ve otorite ve bireysel haklar konularında öznel değer yargılarının yasal dayanağını ve çerçevesini belirler (Poole,

1986; Salamon, 2003). Bu durum ulus devletlerin oluşum sürecinde farklı tarihsel, siyasal, yasal ve sosyal yapılardan etkilenecek ortaya çıkan devletin, çalışma ilişkilerini düzenleyen genel çerçeve üzerinde neden belirleyici etkide olduğunu da açıklayabilir (Crouch, 1995; Traxler, 2005).

Devletin özgüllüğünü belirleyen bu yapıların birisinde meydana gelen değişim kaçınılmaz olarak devlet ve politikaları üzerinde de etkide bulunarak çalışma ilişkileri sisteminin bütünü üzerinde kalıcı etkilerde bulunabilmektedir. Bu bize ulusal çalışma ilişkileri sistemlerinin neden farklı bir şekilde evrildiğinin cevabını da verebilir.

Çalışma ilişkilerinin düzenlenmesinde devlet ve hükümetlerin stratejik rollerini anlamaya yönelik olarak bu bölümde kamu sektöründe çalışma ilişkilerinin genel yapısı ile ilgili temel yaklaşımlar açıklanacaktır. Bunun için devletin çalışma ilişkilerindeki rolünden önce devletin doğası ve niteliği ile ilgili yaklaşımlar incelenecek, daha sonra devletin çalışma ilişkilerindeki rolleri açıklanmaya çalışılacak ve işveren olarak devletin rolü göz önünde bulundurularak, özel ve kamu sektörü ayırımında çalışma ilişkilerinin, benzerlikleri ve farklılıkları ortaya konulacaktır.

1.1. Devletin Doğası ve Niteliği

Liberal demokratik ülkelerin çoğunda, çalışma ilişkilerini düzenleyen kurumları tanımlamak üzere hükümet yerine devlet terimi kullanılmaktadır. Devlet kavramı farklı şekillerde kavramsallaştırılmaktadır. Genellikle vurgulanan şiddet araçlarının kullanımı konusundaki tekel konumudur. Devlet, belli bir coğrafyada halk üzerinde politik otorite kurmak üzere oluşturulan resmi roller ve kamu kuruluşlarının tamamından ibarettir. Bu yüzden, kamu politikası, hükümet eyleminin ürünü olmayan karmaşık bir kurumsal düzenlemeler ağıyla belirlenir ki bu ağda düzenleyici kurumlar, bağımsız yasal otoriteler ve hükümet benzeri organizasyonlar olarak yer alır (Salamon, 2003).

Devletin faaliyet alanı çok geniş olsa da, kuvvetler ayrılığı prensibinin bir sonucu olarak yürütme, yargı ve yasama faaliyetlerini birbirinden ayrılabilir. Yürütme, siyasi yapıyı idare eden ve uygulayan seçilmiş hükümet ve kamu bürokrasisinden oluşur. Yasama, kanun ve yasalar çıkarır, yargı ise kanunları yorumlar ve uyuşmazlık halinde

hüküm verir. Ancak, bu tanımlamalar devletin rolleri ve fonksiyonları hakkında çok az bilgi verir. Örneğin, devlet, modern kapitalist toplumlarda sadece güçlü sermaye gruplarının çıkarlarını koruyacak şekilde mi davranmaktadır? Yada, geniş sosyal grupların ihtiyaçları ve istekleri arasında denge kurmaya çalışıp kamunun çıkarlarını mı korumaktadır? Bu soruların cevabı olarak da görülebilecek devletin ekonomiye müdahale biçimi ve amacı olmak üzere, devletin rolü hakkında çok sayıda birbiriyle çelişen görüş vardır.

Çoğulcu yazarlar genellikle devleti, işverenler ve sendikalar dahil olmak üzere birbiriyle çelişen grupların çıkarları arasında denge kurmaya çalışan 'tarafsız bir hakem' olarak görürler (Castells, 2007).

Radikaller ve özellikle Marksistler, meseleyi, devletin 'tarafsız' ya da 'yansız' hareket ettiği fikrini sorgulayarak ele alırlar (Miliband, 1989). Devletin kapitalist ekonomilerde yatırımların teşvik edilmesi ve sürdürülmesi ile sermaye birikimini sağlamak için müdahalelerde bulunduğunu vurgularlar. Devletin sermayenin ekonomik çıkarlarının doğrudan 'aracı' olduğu yönünde yorumlar da vardır. Bu yorumlar, sermayenin çıkarlarının, tek bir öncelikler setiyle birbirine kenetli bir şekilde hareket etme kabiliyetleri olduğunu varsayar. Ülke ekonomilerinin tarım, sanayi ve finans sektörleri gibi değişik faaliyet dallarına ayrıldığı, bunun da özel sektörün devlet politikaları üzerindeki etkisini sınırladığı gözlemlenmiştir (Zeitlin, 1985; Castells, 2007).

Çeşitli ulusal ve tarihsel deneyimlerin ışığında çalışma ilişkileriyle ilgili Offe'nin (1975) öne sürdüğü genellikle birbiriyle çelişen iki farklı devlet fonksiyonuyla karşılaşırız. Bu fonksiyonlar sermaye birikiminin sürekliliğini sağlamak ve bunu yaparken de devletin halkın gözündeki meşruiyetini sağlamak olarak görülmektedir. Benzer şekilde O'Connor (1995) devletin "birikim" ve "meşruiyet" rollerinin varlığından söz etmektedir.

Offe ve O'Connor'a göre sermaye birikimi ulusal bir ekonomide ekonomik performansı, verimliliği ve rekabeti teşvik etmek üzere devletin üstlendiği temel fonksiyonlardan biridir. Bunun doğrudan devlet müdahalesini mi gerektirdiği yoksa piyasaları "serbest bırakmak" mı anlamına geldiği konusunda farklı yaklaşımlar

mevcuttur. Bir bakıma “müdahale etmeme” (ya da “düzenlemeleri serbestleştirme”) de bir çeşit müdahale (ya da düzenleme) olarak görülebilir.

Devletin ikinci fonksiyonu olan meşruiyet ise devletin sosyal eşitliği sağlamak için kamuoyunun muvafakatını almaya çalışması ve işyeri düzeyinde katılımcılığı ve aidiyet duygununu geliştirmeye yönelik politikalar üretmesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Offe, devletin başlangıçta emek piyasasını oluşturmak ve daha sonrada onu korumak için ekonomi ve topluma aktif şekilde müdahale etmesi gerektiğini vurgular. Devletin sosyal politikaları aynı zamanda Böylece ‘sosyal ortaklar’ı ekonomik ve sosyal politika yapım sürecine dahil ederek hükümet politikalarını meşrulaştırıcı bir yapı ortaya koymaktadır. Devletin, genellikle eğitim, sağlık, hukuk ve kamu düzeni konularında politikalar geliştirmesinin arkasında kapitalist sistemin kendisini ‘meşru’ olarak algılanma isteği vardır.

Offe’ye (1975) göre meşruiyet işlevi, devletin halkın beklentilerini tatmin etmesini gerektirir, bu durum çoğunlukla sermayenin çıkarlarıyla çelişir. Bu yüzden devletin birikim ve meşruiyet işlevleri arasında her zaman bir çatışma ortaya çıkar. Devletin bunu çözmeye yönelik girişimi yalnızca yeni krizler ve yeni çatışma biçimleri doğurur (Deery ve diğ., 2002:96).

Bu çerçevede, Edwards (1986), devletin ‘meşrulaştırma’ faaliyetinin sadece tek bir sınıfın çıkarlarını yansıtmadığını, toplumun tümünün ‘ortak çıkarlarını’ yansıttığını söylemektedir. Kanun yapıcılık süreci bu argümanın bir göstergesi olarak algılanabilir. Devlet, bu süreçte, emeğin ve sermayenin ve toplumdaki diğer grupların güçlerini kısıtlayıcı ‘kurallar ve uygulamalar’ı yürürlüğe koymaktadır. Edwards, bu süreci, ‘sistemin bütünleştirilmesi’ olarak tanımlamaktadır. Böyle süreç, piyasa ekonomisinin işleyişini sağlamak için, devletin, sermaye ve emeğin farklı unsurlarının çatışan çıkarlarını bütünleştirme çabalarını içerir.

Bazı durumlarda devletin birikim ve meşrulaştırma faaliyetleri arasında çatışma ortaya çıkabilir. Örneğin, gelir ve kurumlar vergilerinin azaltılmasına yönelik politikalar,

sosyal yardımların azalmasına ve böylelikle toplumdaki eşitsizliklerin ve sınıf çatışmalarının artmasına neden olabilir (Holloway ve Picciotto, 1978).

Ancak, ortaya konulması gereken önemli bir konu, devletin özel sermayenin çıkarlarından bağımsız ‘göreceli bir özerkliği’ bulunduğu konusudur (Poulantzas, 2006; Jessop, 2008). Devlet sadece sermaye sınıfının öncelikleri doğrultusunda hareket etmemekte ya da sermayenin belirli bir grubunun ya da kesiminin kısa vadeli çıkarlarına hizmet etmemektedir. Devlet, daha çok, piyasa ekonomisinin uzun vadeli yaşama kabiliyetini sağlamaya çalışmaktadır. Edwards’ın (1986:147) belirttiği gibi: ‘Bir devlet, sermaye birikimi koşullarını güvence altına almak için yaptığı mücadelenin düzeyine ya da daha doğrusu, yapısal olarak ekonomi tarafından mücadele etmeye zorlanma düzeyine göre kapitalist olarak adlandırılmalıdır.’

Devlet ile çalışma ilişkileri arasındaki ilişkiye bakıldığında Strinati (1982), devletin sermayenin durumunu korumak konusundaki rolünün, genel anlamda, işveren ile çalışanlar arasındaki anlaşmazlıkları ve çatışmaları düzenlemek ve çözümlenmek zorunda olması anlamına geldiğini belirtmiştir. Daha açık bir ifade ile devletin, genellikle çalışma ilişkileri alanında değişik fonksiyonları bir arada yerine getirdiği kabul edilir.

1.2. Devletin Çalışma İlişkilerindeki Farklı Roller

Kamu sektöründe çalışma ilişkilerinin yapısını devletin işveren rolü ve bu rolün farklı siyasal ve ekonomik gelişmelere verdiği tepki ile biçimlendiğini öne sürebiliriz. Devletin çalışma ilişkileri sisteminde üstlendiği roller sanayi devriminden itibaren değişik boyutlarda ve düzeylerde ortaya çıkmıştır. Önceleri sanayileşmenin getirdiği kötü ve sağlıksız koşulların düzeltilmesi yönünde ilk müdahalelerin ortaya çıktığı görülmektedir. Ancak bu müdahalelerin çerçevesi belirli gruplarla (çocuklar ve kadınlar) ve çok dar bir alanla (madenler ve tekstil fabrikaları gibi) sınırlı kalmıştır. Daha sonra tüm işçileri kapsayacak nitelikte uygun çalışma ortam ve olanaklarının yaratılması yönünde en geniş seviyesine gelmiştir (Yıldırım ve Demirkan, 2007).

Batı demokrasilerinde 2. Dünya Savaşı sonrasında devletin yeniden inşasında, refah devletinin ortaya çıkmasında ve 1970’ler sonrasında neoliberal devlete doğru dönüşüm

sürecinde çalışma ilişkilerini düzenleyen yasal çerçevenin çalışanların haklarının genişletilmesi veya daraltılması sürecinin izlenmesi ile ortaya konulabilir. Bu süreçte ekonomik politikalarındaki dönüşüm beraberinde devletin ekonomideki rolünün de yeniden konumlandırılmasını gerektirmiştir (Deery ve diğ., 2002; Crouch, 1993; Anderson, 1994).

Keynesyen müdahaleci ekonomik politikalardan, piyasanın kendi kendisini düzenlemesi anlayışına dayanan neoliberal ekonomik politikalara doğru dönüşüm bütünsel bir paradigma değişimini de beraberinde getirmiştir. Bu konumuz açısından bakıldığında kamu hizmeti kavramının nasıl algılanmaya başladığı ile ilgilidir. Devletin rolünün yeniden kavramsallaştırılması 2. Dünya Savaşı sonrası süreçte devletin temel işlevleri arasında yer alan sağlık, eğitim gibi hizmetlerin piyasa koşullarına bırakılmasına, devletin model işveren rolünün bir kenara bırakılarak kıyaslama yöntemleriyle hizmetin ne kadar daha kaliteli yapılıyor olması değil ne kadar daha az maliyetle sunuluyor olması önem kazanmaya başlamıştır (Corby, 2000; Crouch, 1993).

Bu dönüşümü kavramsallaştırabilmek için devletin işveren özelliklerinin ayrıntılı olarak tartışılmaya ihtiyacı vardır. Devletin özellikle düzenleme yapma ve yönetme yetkileri gibi özel sektör işverenlerinde olmayan yetkileri vardır. Ayrıca, işveren olarak temel hedefleri özel sektör işverenlerinkinden farklı olarak amacı sadece kar elde etmek değildir, bunun yerine, devletin daha geniş siyasal ve ekonomik hedefleri vardır. Bu hedeflerin; fiyat istikrarı, tam istihdam, ekonomik büyüme ve ödemeler dengesi fazlası olduğunu ve hangisine öncelik verileceğinin iktidarda olan hükümetin ideolojisine ve seçmen kitlesine bağlı olduğunu söyleyebiliriz. Bu durum çalışma ilişkilerinin yürütüldüğü geniş ekonomik ve sosyal çerçeveyi de etkilemekte ve kamu sektöründeki temel sermaye-emek ilişkisinin özel sektördekiyle neden aynı olamayacağını da açıklamaktadır (Fredman ve Morris, 1989; Salamon, 2003).

Çalışma ilişkilerinin temel aktörlerinden birisi olarak devlet istihdamın doğasını ve kalitesini etkileyecek kurallar koyabildiği gibi, işverenler ile çalışanlar arasındaki uyuşmazlıkların yürütülmesi ve çözülmesi konusundaki uygulamaları da şekillendirir. Bunu yaparken devletin emek piyasasına ve ekonomiye çeşitli yollarla katılımı ulusal

düzyeyde çalışma ilişkileri uygulamalarında önemli bir rol oynar. Hükümetlerin emek piyasasındaki sendikalar ve benzeri örgütlenmeleri destekleme ya da sınırlama isteği çalışanların ücret düzeylerini ve iş güvencesi durumlarını da doğrudan etkiler. Ayrıca, hükümetlerin ekonomiyi herkese fırsat eşitliği, eşit sağlık, eğitim ve öğretim koşulları ve tam istihdam sağlayacak şekilde düzenleme potansiyellerine göre, sosyal ve ekonomik gerginliği azaltarak iş uyuşmazlıklarını azaltabilir. Sonuçta, işveren olarak devlet emek piyasasının standartlarını belirler ve bu standartlar genellikle özel sektörün ücret ve çalışma koşullarını da doğrudan etkiler (Yıldırım ve Demirkan, 2007; Kağnıcıoğlu, 2004).

Bu genel özetten sonra devletin çalışma ilişkilerindeki rollerini aşağıdaki başlıklar etrafında daha ayrıntılı bir şekilde açıklayabiliriz.

1.2.1. Kanun Koyucu

Devlet, işverenler, sendikalar ve çalışanların istihdam ve çalışma ilişkileri ile ilgili hak ve yükümlülüklerini düzenleyen bireysel ve toplu çalışma kanunlarını hazırlar (Salamon, 2003; Kağnıcıoğlu, 2004; Yıldırım ve Demirkan, 2007; Anderson, 1994). Devletin düzenleyici olarak çalışma ilişkilerindeki rolü, ülkelerin ekonomik, sosyal, politik özelliklerine, çalışma ilişkilerinin tarihsel gelişimine, demokratikleşme sürecine ve sosyal devlet anlayışındaki gelişmelere göre değişmektedir. Demokratikleşme sürecindeki gelişmeler sendikal hakların çerçevesini belirlerken, sosyal devlet anlayışının gelişimi çalışma ilişkilerinde çalışanlardan yana yasal ve kurumsal düzenlemelerin ağırlılığını etkilemektedir (Kağnıcıoğlu, 2004). Devlet kanun koyucu fonksiyonu ile aynı zamanda asgari çalışma koşullarını da saptamaktadır. Devlet asgari ücret, sağlık ve güvenlik, çalışma saatleri, çalışanlar arasında ayırımı önleme, işten çıkarmaya karşı koruma ve tatiller gibi birçok konuda asgari standartlar oluşturmaktadır (Tokol, 2001). Bu çerçevede, devlet, yasalar yardımıyla toplu sözleşme düzenlemelerini teşvik etmek veya engel olmaktan birini tercih edebilir ya da farklı yöntemleri tercih edebilir. Devletin hemen her ülkede çalışma ilişkilerindeki en önemli rolü, çalışma yaşamını düzenleyen yasaların hazırlanmasıdır. Böylece devlet bir taraftan, çalışanları korumaya yönelik düzenlemeler yaparken bir taraftan da

sendikaların yasal durumlarını ve onların çalışma ilişkilerindeki güçlerini ve etkinliklerini kontrol edebilmektedir (Yıldırım ve Demirkan, 2007).

1.2.2. Emek Piyasası Düzenleyicisi

Devlet, istihdam ve ücretlerin rekabetini düzenlemeye yarayan araçlar, çalışma saatleri ve iş sağlığı ve güvenliği konularıyla ilgili yasal asgari standartları belirler. Çalışma süreleri, işçi sağlığı ve güvenliği, yaşlılık sigortası, işsizlik yardımları, asgari ücret ve diğer çalışma hayatıyla ilgili sorunları düzenleyen organlara sahiptir (Anderson, 1994). Devlet bu organları vasıtasıyla ilgili konuları düzenleyerek tarafların bu konularda yapacakları müzakerelere birtakım sınırlamalar getirmektedir. Örneğin fazla çalışma saatlerini belirleyerek, işsizlik sigortası primlerine tarafların belli oranlarda katılmalarını zorlayarak veya sosyal sigorta ödemelerinin oranını belirleyerek (Deery ve diğ.; 2002; Salamon, 2003). Devlet ayrıca malların alıcılarının çoğu bu malların maliyetine katkıda bulunmayacağından ne işveren ne de çalışanların üretmek için gönüllü olmayacakları sağlık hizmeti ya da mesleki eğitim gibi kamu mallarının üretilmesini de üstlenebilir (Salamon,1998).

1.2.3. Hakemlik ve Arabuluculuk

Devlet sıklıkla işverenler ve çalışanlar arasındaki iş uyuşmazlıklarının çözülmesini sağlayan hizmetler sunar. Devlet toplu pazarlık sürecinde ortaya çıkan uyuşmazlıkları engellemeye en azından sınırlamaya çalışmaktadır. Toplu pazarlıkların yürütülmesi, toplu sözleşmelere veya iş uyuşmazlıklarına müdahale eder. Devlet uzlaştırma, arabuluculuk, hakem hizmetlerini düzenleyerek toplu pazarlıkların barışçı yollarla çözümü için çaba harcamaktadır. Bu amaçla oluşturulan kurumlar genellikle devletçe örgütlenen kamu örgütleridir (Tokol, 2001). Çeşitli ülkelerde devletin örneğin, grev ertelemeleri ile bir toplu iş sözleşmesini bir kararname ile aynı işkolunda başka bir işletmeye “teşmil” ederek, grev aşamasına gelmiş bir toplu iş görüşmesine arabulucu tayin ederek veya zorunlu hakem uygulamasını getirerek, çeşitli şekillerde çalışma ilişkilerine müdahale ettiği görülmektedir (Salamon, 2003; Upchurch, 2003).

1.2.4. İşveren Olarak Devlet

Devletin kamu sektöründe işgücünün önemli bir kısmını istihdam eden bir işveren durumunda olması, çalışma ilişkilerindeki rolünü arttırmaktadır. Çalışma ilişkilerinde devletin işveren olarak oynadığı rol iki alanda önem kazanmaktadır. Birincisi istihdam politikası, ikincisi kamu sektöründeki sendikalarla imzaladığı toplu sözleşmelerin özel sektördeki ücretlere olan etkisiyle (Anderson, 1994; Kağnıcıoğlu, 2004; Salamon, 1998). Bu nedenle, devlet, işgücünün önemli bir bölümünün doğrudan işvereni olmak suretiyle bir ekonomideki ücret düzeylerini ve istihdamın büyüklüğünü düzenleyebilir ve dolayısıyla özel sektör işverenlerini de etkileyebilir. Birçok ülkede devlet işveren olarak hatta en büyük işveren olarak önemli rol oynamaktadır. Yaptığı yatırımlarla istihdam olanaklarını arttıran devlet, işgücü piyasasında arz ve talep dengesini etkilemektedir. Devletin ülkelere göre değişmekle birlikte farklı çalışma koşullarına ve haklara sahip işçi ve memur olarak adlandırılan iki tür çalışanı bulunmaktadır. Bazı ülkelerde bunlara sözleşmeli personel de eklenmektedir. İstihdam politikası yanında kamu sektörü ile özel sektördeki işveren ve işçilerin sorunları arasında paralellik söz konusu olduğundan devletin kamu sektöründe işveren olarak yaptığı toplu sözleşmeler ve kendine bağlı çalışanlara sağladığı ücret ve iş koşulları özel sektördeki toplu iş sözleşmeleri de etkilemektedir (Tokol, 2001:14).

Yukarıda açıklamaya çalıştığımız devletin çalışma ilişkilerindeki farklı rolleri arasında bir denge kurması gerekir. Bir taraftan emek piyasasını düzenlerken diğer yandan işveren olarak yaptığı düzenlenmelerle özel sektör işverenlerine model olarak ulusal düzeyde çalışma ilişkileri sisteminin evrilmesi üzerinde doğrudan etkide bulunacaktır. Her ne kadar devletin ekonomiye doğrudan müdahalesi istenmese bile çalışma ilişkileri alanında üstlenmiş olduğu roller ve bu rollerin taraflar arasında bir arabulucuyla barışçıl bir şekilde çözümlenmesi isteği devletin çalışma ilişkilerindeki önemini ortaya koyan temel etkenlerdendir.

1.3. Özel-Kamu Sektörü Ayrımında Çalışma İlişkileri

Kamu ile özel sektör arasındaki ayırım günümüzde 1980'ler öncesi ile karşılaştırıldığında eskisi kadar belirgin değildir. Özel sektör ile kamu sektörü arasındaki ayırımın genellikle karın varlığı ya da yokluğu çerçevesinde ya da

mülkiyet üzerindeki payın özel sektöre mi kamu sektörüne ait olmasına göre değerlendirilmektedir. Özellikle kar amacını gütmeyen ve üçüncü sektör olarak isimlendirilen sivil toplum örgütlerinin oluşturmuş olduğu hizmet üretimine yönelik sektörün büyümesi ile bu konulardaki ayrımın kullanılmaya devam etmesi zorlaşmıştır. Aradaki fark karın varlığından ya da yokluğundan ziyade Ferner'in (1996) belirttiği gibi, kamu sektörünün politik bir kurum olarak ortaya çıkmasından ve özel sektörde geçerli olmayan farklı bir mantığa dayanan, özü itibariyle kamu sektörü çalışma ilişkilerine politik bir boyut getiren yapısından kaynaklanmaktadır. Kuşkusuz özel sektörde çalışma ilişkilerini düzenleyen yasal kurallar ve hükümetin ekonomik ve sosyal politikaları aracılığıyla bu güçten etkilenmektedir. Son tahlilde özel sektör işverenleri çalışma ilişkilerini kendi seçtikleri şekilde düzenlemek konusunda serbest bırakılmışlardır. Bunun tersine, kamu sektör yöneticileri –normalde demokratik rejimlerde sık sık değişen- onları seçen patronlarının politik hedeflerine göre yönetilirler (Bordogna, 2003). Beaumont (1992:10), özel sektör- kamu sektörü arasındaki temel bazı farklılıkları aşağıda özetlemektedir.

- a. Kamu sektörü kurumları dışsal politik ve hükümet kuruluşlarının çok daha fazla etkisi altında olsalar da bunlar için piyasa bilgisi, sinyalleri ve teşvikleri yoktur.
- b. Kamu sektörü kurumları özel sektör muadillerine göre kamuoyunun gözetimine daha fazla tabidir.
- c. Kamu sektörü kurumlarının amaçları özel sektördekilere kıyasla daha fazla, daha belirsiz ve daha çelişkilidir.
- d. Devlet memurluğunun içersinde bulunduğu kurallardan kaynaklanan kısıtlamalar nedeniyle sektöründeki yöneticiler daha az özerkliğe sahiptir.
- e. Kamu sektörü kurumlarının göreceli olarak daha ayrıntılı ve resmi kuralları, raporlama yükümlülükleri ve daha katı hiyerarşik düzenleri vardır.

Bu farklılıkların yanında Fredman ve Morris (1989:6) devletin özel sektör ile karşılaştığında çalışma ilişkilerindeki beş temel özelliğinden bahsetmektedir. Birincisi, devletin yasalar yoluyla düzenleme yapma ve yürütme yetkisi vardır. İkincisi, gelirleri temel olarak çalışanlarının ürettiklerinden değil, vergilerden kaynaklanmaktadır.

Üçüncüsü, çalışanları ile ilişkilerini, ‘ulusal menfaatler’ çerçevesinde ya da ‘kamu yararını’ öne sürerek haklı çıkarabilmekte ve bu çalışanlarının kişisel hayatlarının kısıtlanmasını meşrulaştırmakta kullanılabilmektedir. Dördüncüsü, devlet, en azından teoride, diğer işverenlerin aksine, anayasal kısıtlamalara tabidir. Son olarak, kamu sektörü istihdamı yapısal olarak bürokratiktir.

Devletin özel sektörle karşılaştırıldığında çalışma ilişkilerinde özel sektör işverenlerinde olmayan bazı yetkilere sahip olduğunun nedenlerine bakıldığında özellikle düzenleme yapma ve yönetme yetkilerinin devletin tekeli gücünü ortaya koyduğunu ve isterse çalışanları üzerinde güç ilişkilerini kendi lehine oluşturabileceği genel bir çerçeve yaratabileceği söylenebilir. Bu, devlete yada hükümetlere, ‘idari’ kararlarını hukuk yoluyla almasına olanak tanır. Devlet çalışanlarının yasal statüsünü, özel sektör çalışanlarında olmayacak şekilde değiştirmek için yasal düzenlemeleri kullanma yöntemini seçebilmektedir. Düzenleme yapma yetkisinin yanı sıra, devletin, çalışma ilişkilerini çok çeşitli şekillerde etkileyecek idari kararlar alma yetkisi de bulunmaktadır.

Çalışma ilişkilerinde devlet ile özel sektör işverenleri arasındaki ikinci önemli fark, devletin çalışanlarına ödediği ücret ya da maaşların, çalışanlarının ürettiği hizmetlerin satılmasıyla elde edilen gelirden ziyade, toplanan vergilerle karşılanmasıdır. Bu, devletin, çalışanlarıyla ilişkilerinde ticari kaygılardan uzak, politik ve makroekonomik etkenleri kendi lehine göz ardı edebilmesine izin verebilmektedir. İşveren olarak temel hedefleri özel sektör işverenlerinkinden farklı olarak ortaya çıkmaktadır. Devletin temel amacı kar elde etmek değildir, bunun yerine, devletin daha geniş siyasal ve ekonomik hedefleri vardır. Bu hedeflerin; fiyat istikrarı, tam istihdam, ekonomik büyüme ve ödemeler dengesi fazlası olduğu ve hangisine öncelik verileceğinin iktidarda olan hükümetin ideolojisine ve seçmen kitlesine bağlı olduğunu söylenebilir. Bu durum çalışma ilişkilerinin yürütüldüğü geniş ekonomik ve sosyal çerçeveyi de etkilemekte ve kamu sektöründeki temel sermaye-emek ilişkisinin özel sektördekiyle neden aynı olamayacağını da açıklamaktadır. Bunun, kamu sektöründe çalışanların eylemlerinin sonuçları üzerinde de önemli etkileri olmaktadır. Kamu sektöründeki bir eylemin karşılığının bir tür ticari zarar olarak görülmemesi dolayısıyla önemli bir finansal etkisinin olmasına pek rastlanmaz. Onun yerine, kamu çalışanları sendikaları,

verilen hizmetlerde aksama olmasından dolayı kamuoyunda ortaya çıkabilecek politik baskıya güvenmek zorunda kalabilirler. Fakat devlet oluşan politik baskıyı göz ardı etmemeye karar verebilir ve politik olarak sonucun iyi olacağı öngörülüyorsa grevi engelleyebilir.

Devlet ile diğer işverenleri ayıran üçüncü özellik, devletin aldığı kararları ‘ulusal çıkar’ adına haklı çıkarabilmesidir. Bu yüzden, kamu sektöründe çalışanların bireysel özgürlüklerinin kısıtlanması meşru görülebilmektedir. Ancak, aynı kısıtlamaların özel sektörde çalışanlara getirilmesi pek mümkün değildir.

Devleti özel sektör işverenlerinden ayıran dördüncü özellik, tabii olduğu kısıtlamaların doğasında yatmaktadır. Devletin işlevleri politik olarak doğrudan Parlamenta ve seçmenlerin oylarıyla seçtiği hükümetlere karşı sorumludur. Ayrıca, bazı durumlarda yargı denetimi de devreye girebilmektedir.

Devletin bir diğer farklı özelliği, bürokratik yapısından kaynaklanmaktadır. Bürokrasinin en önemli özelliği, hiyerarşik bir yapıya sahip olmasıdır. Yönetim yetkisi sermaye sahipliğinden kaynaklanmamakta, yasal ve idari kurullarla oluşturulan otorite hiyerarşisinden kaynaklanmaktadır. Her bir resmi görevlinin otoritesinin kapsamı hiyerarşideki yerine göre belirlenmektedir. Aynı şekilde, her yönetici aynı zamanda bir asttır. Özel sektörde de benzer bir bürokrasi vardır, ancak, özel sektörde, yöneticiler ve denetçiler otoritelerini hiyerarşideki yerlerinden ziyade sermaye sahipliğinden almaktadırlar. Kamu sektöründe ise, tersine, otoritenin nihai kaynağı seçilmiş temsilciliktir.

Kamunun bürokratik yapısının devlet ile çalışanları arasındaki güç ilişkilerinde önemli yansımaları bulunmaktadır. Özel sektörde, çalışanların itaatlerinin temelinde, üretim araçlarının sahibi olmamaları yatmaktadır. Weber, ‘üretim araçları’ yerine ‘idare araçları’ni koyarak, bu Marksist kavramı, bürokratik kurullara da genellemiştir. Böylece, hakimiyet ile itaat ilişkisinin bürokrasilere de uygulanacağını öngörmüştür. Çünkü bürokraside çalışanlar idare araçlarından yoksundur: ‘Resmi hiçbir görevli, ödediği paranın ya da kontrol ettiği bina, işyeri, araç ve savaş makinelerinin sahibi değildir’ (Fredman ve Morris, 1989)

1.4. Egemen İşveren- Model İşveren ve Yeni Kamu Yönetimi İşvereni Ayrımında Devlet

Farklı ülke kamu yönetimi geleneklerinden yola çıkarak kendi çalışanlarına karşı 1980'li yıllara kadar devlet işveren olarak iki farklı biçimde egemen işveren veya model işveren olarak davranmıştır. Bu iki yaklaşım bazı önemli alanlarda özellikle çalışma koşullarının tek taraflı olarak ya da birlikte belirlenmesi ve grev hakkının tanınmasına karşı yasaklanması ya da sınırlanması konularında birbirinden ayrılmaktadır. Ancak, iş güvencesi; işten çıkarmalarla ilgili prosedürlerde ve maddi garantiler, kurum içi yükselme, kariyer ilerlemesi, eğitim ve disiplin; ücret tespitinde ve kariyer ilerlemesinde ulusal karşılaştırılabilirlik standartları ve eşitlik ilkesiyle birlikte kıdemin ve hizmet süresinin önemi; mesleki ehliyet ve geleneklere saygı, kamu görevliliği değerler bütününe destek gibi konularda ortak özellikleri vardır (Beaumont, 1992; Bordogno, 2008).

1.4.1. Egemen İşveren Modeli

Devlet tek taraflı olarak kanun ya da diğer düzenlemelerle kamu çalışanlarının ya da en azından memurların ve benzer kamu görevlilerinin çalışma şart ve koşullarını belirler, bu nedenle, bu grupların resmi toplu görüşme hakları yoktur. Kamu çalışanlarının sendika hakkı bir şekilde sınırlandırılmıştır ve grev yapma ya yasaklanmıştır ya da özel düzenlemelere tabidir. Ücretlerle ilgili olarak da özel prosedürler ve maddi ayrıcalıklar ve zaman zaman da özel bir resmi statü uygulamasına gidilebilir (Bordogno, 2008). Egemen işveren yaklaşımını statüsel çalışma ilişkisi olarak kavramı olarak tanımlayan Gülmez'e (1990:134) göre bağımlı çalışanlardan memur niteliğini taşıyanların çalıştıranlarla ilişkilerini düzenleyen tek yanlı kararlar bütününe anlamak gereklidir. Gülmez statü kavramından yola çıkarak bu ayrımı ortaya koymuştur. Bu kavram özellikle iş hukuku açısından farklı bir hukuksal rejime bağlılığı, eşitsizlik temeli üzerine kurulmuş olmasını ve gerek memur ve yönetim arasındaki ilişkiler, gerekse memurlara tanınan hak ve güvenceler ile kendilerinden beklenen ödev ve sorumluluk arasında nesnel bir denge kurmayı amaçlayan bir sistem göz önünde bulundurularak açıklanmaya çalışılmaktadır (ibid, 135).

1.4.2. Model İşveren Modeli

Model işveren modelinde, devlet istihdam ve çalışma ilişkileri ilgili konularda “model olma yoluyla liderlik” sunar ve özel sektördeki çalışma ilişkilerindekinden daha iyi prosedürler ve maddi koşullar sağlar. Örneğin, iş güvenliği, emeklilik ve hastalık izinleri, işten çıkarma ve disiplin konularıyla ilgili resmi prosedürler ve eğitim olanakları gibi konularda devlet oluşturmuş olduğu düzenlemelerle özel sektör işverenlerine örnek olmaya çalışır (Beaumont, 1992; Howell, 2000)

Model işverenlik pratikte hükümetin işveren olarak çalışanlarına iyi koşullar sağlaması ve toplu pazarlık hakkını tanınması açısından özel sektöre bir örnek teşkil etmesi anlamına gelmektedir. İyi koşullar sadece ücretlerin ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi anlamına gelmemektedir, bu aynı zamanda geniş bir sosyal güvenlik, iyi bir emeklilik ve hastalık ödeneği verilmesi anlamına da gelmektedir (Upchurch, 2003). Çalışma koşullarının toplu pazarlıklar müzakereler yoluyla belirlenmesi temel kurum olarak ortaya çıkmakta ve “endüstriyel demokrasi” uygulamaları çalışanların işyerinde yönetime ve kararlara katılımına yönelik düzenlemeler içermektedir. Örgütlenmek genellikle serbesttir ve sendika üyeliği teşvik bile edilebilir ve genellikle grevlere izin verilir (Farnham ve Pimlott, 1995).

Her iki yaklaşım da, devletin kendine özgü işverenlik rolünü ve kamu işverenin faaliyet gösterdiği özel alanı kabul etmek suretiyle kamu sektörü ile özel sektör arasındaki çalışma ilişkileri alanındaki düzenlemeler birbirinden açıkça farklı kurumsal yapılanmaları ortaya çıkartır (Beaumont, 1992; Ferner, 1988; Bach ve Kessler, 2007). Kamu hizmeti veren kurumlar esas olarak kamu fonları ile finanse edildikleri için, daha fazla kamunun denetimine tabidirler, yöneticileri/işverenleri politik fikir birliği ihtiyacına duyarlıdır ve özel sektör organizasyonlarından daha fazla kesime cevap vermek zorundadırlar (Bach ve Kessler, 2007).

Özel sektör çalışma ilişkileri de, yasalar ve hükümetlerin ekonomik ve sosyal programları aracılığıyla kamu sektörü gibi politik güçten nasibini almaktadır. Ama son analizde özel sektör işverenleri çalışma ilişkilerini kendi seçtikleri şekilde düzenlemek konusunda serbest bırakılmışlardır. Bunun tersine, kamu sektör yöneticileri –normalde

demokratik rejimlerde sık sık değişen- onları seçen patronlarının politik hedeflerine göre yönetilirler (Ferner, 1994; Bordogna, 2003).

Devletin işveren olarak model oluşturma isteği, devletin kendi çalışanlarına davranış biçimiyle sınırlandırılmamıştır. Devletin “model” bir işveren olduğu, çalışma ilişkilerinde ve sendikalarla olan ilişkilerinde nc bir rol üstlendiğinin göstergesidir. (Farnham ve Horton, 1996, Beaumont, 1992).

Egemen işveren ve model işveren modellerinin değiştirilmiş ya da “birbiri içersine girmiş” önekleri olsa da hiçbir ülkede bu iki modelden her hangi biri ideal haliyle uygulanmamıştır. Örneğin Fransa’da 1983 yılında çalışma ilişkilerinin birlikte belirlenmesine yönelik düzenleme yürürlüğe girmiş olsa da hükümet, merkezi hükümette eğitim dahil bölgesel otoritelerde ve kamu hastanelerinde çalışan 5 milyondan fazla kişiye kapsayan oldukça merkezi ve bir örnek bir ücret belirleme sistemiyle tüm memurların ücret ve çalışma koşullarını tek taraflı olarak belirleme hakkını muhafaza etmiştir. Aynı zamanda, hemen hemen tüm kamu çalışanlarının anayasayla korunan ve çok az sınırlaması olan grev hakkı vardır (Bordogna 2008). Almanya’da kamu çalışanları iki büyük gruba ayrılır, bunlardan Beamte (yaklaşık kamu çalışanlarının yüzde 38’ini kapsamaktadır) egemen işveren modeline göre yönetilir, toplu pazarlık ve grev hakları yoktur ancak, örgütlenme hakları vardır. Bu grupta çalışanların sendikalaşma oranı yüksektir; diğer beyaz ve mavi yakalı çalışanlar ise model işveren modeline göre düzenlenir. Her iki grup da yasal olarak tanınmış işyerine katılım hakkına sahiptir (Bach ve Kessler, 2007; Keller, 2005). Fransa’da 1983’te, birlikte düzenleme yasası yürürlüğe girdikten sonra, model işveren yaklaşımı resmi olarak tüm kamu çalışanlarına uygulanmıştır ancak, hiçbir zaman tam olarak egemen işveren yaklaşımının yerine geçememiştir. Almanya’da, her iki yaklaşım istihdam koşullarını etkilese ve birbirlerine benzerlik gösterse de bu ikili modelde birlikte yaşamaktadır. Kıta Avrupası’ndaki birçok ülkede bu tarz ikili model uygulaması görülmektedir (Bordogno, 2008; Keller, 2005).

1.4.3. Yeni Kamu Yönetimi İşvereni

1980'lerden sonra ortaya çıkan kamu yönetimi ile ilgili yeni yaklaşımların sonucu olarak 'yeni kamu yönetimi' kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Hood'a (1991:4-5) göre yeni kamu yönetiminin ana unsurları şöyle özetlenebilir:

- Kamu sektörü yöneticilerinin rollerini özel sektörde görülen profesyonel yöneticilerin düzeyine çıkararak profesyonel yönetim anlayışının gelişmesi ile 'yöneticilerin yönetmesine izin ver' anlayışına doğru bir hareket
- Belirli standartların ve performans ölçümlerinin kullanılması
- Özelleştirme ve ajanslar aracılığıyla kamu sektöründeki hizmet birimlerinin ayrıştırılması
- Sözleşmeler ve ihale sistemleri aracılığıyla daha fazla rekabet
- Personelin işe alınmasında ve ödüllendirilmesi konularında özel sektör tarzı yönetim ve esneklik yaklaşımı
- Kaynakların kullanımında aşırı cimrilik ve disiplin, ücretlerin kısılması ve çıkar grupları ve kamu sektör sendikalarının taleplerine karşı direnmek olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının en az üç farklı şekilde kavramsallaştırılmaktadır (Farnham ve Horton, 1996:24). Birinci yaklaşım, yeni kamu yönetimini, 'yönetimcilik' ve 'neoTaylorizm'in ideolojik geleneğinin bir parçası olarak görmektedir. İkincisi, yeni kamu yönetimini özel sektörden gelen işletme merkezli yönetim pratikleriyle aynı şekilde kullanmaktadır. Üçüncü yaklaşım, yeni kamu yönetimi kavramını bürokrasinin paternalist ve demokratik yapısından kaynaklanan pasif kamu hizmetlerinden verimli, duyarlı ve müşteri odaklı yeni bir yapıya dönüştüğünü anlatmakta kullanılmaktadır (Hood, 1990).

Yönetimcilik ve neoTaylorizm hükümet harcamalarının kontrol edilmesini, ademi-merkeziyetçi bir yönetimi, hedeflerin belirlenmesi ve performansın ölçülüp değerlendirilmesini sağlamaya çalışır. Yeni kamu yönetiminin amacı büyük ve genellikle verimsiz olan kamu hizmetlerini çoğunlukla özel sektör uygulamalarını

kullanarak verimli ve etkin hale getirmektir. Çalışanların katılımını ve aidiyet duygularını harekete geçirerek, teşvik ve performans bazlı ödeme sistemleri, esneklik ve eğitim ile çalışanların niteliklerinin ve yeteneklerinin geliştirilmesine çalışılır böylece kamu hizmetleri uygulanan kalite sistemleri ile daha etkin ve verimli bir yapıya dönüşür (Masters ve diğ, 2008).

Yeni kamu yönetimi örgütsel etkenlerin değiştirilmesiyle kamu işverenin eylem mantığının politik çıkış noktasının ve etkilerinin yok edilebileceği varsayımıyla, tam olarak, bu farklılık kavramıyla mücadele eder. Böylece ‘yeni kamu yönetimi’nin varsayımları hem egemen hem de model işveren yaklaşımlarının belirleyici özelliklerini yıkmaya çalışır. Egemen işveren yaklaşımıyla ilgili olarak, genellikle kamu çalışanlarına verilen özel statü ile bununla ilişkili tüm prosedürel ve maddi garantiler sorgulanır. Model işveren yaklaşımıyla ilgili olarak yeni kamu yönetimi, hükümetin hem ulusal hem de işyeri düzeyinde toplu çalışma ilişkilerini desteklemek ve çalışanlarına özel sektördekinden daha iyi şart ve koşullar sunmak zorunda olması anlayışı sorgulanır. Her iki yaklaşımda da, değişen emek piyasası ve örgütsel koşullara daha fazla yanıt verebilmek uğruna, ulusal düzeyde karşılaştırılabilirlik açısından eşitlik ve saygı temeli yapıdan uzaklaşarak, bireysel değerler ve performans, kıdem ve ücret ve kariyer planlamasıyla ilgili otomatik mekanizmaların önem kazandığı yeni bir yapının inşasına dayanmaktadır (Bordogno, 2008; Corby, 2000).

Yeni kamu yönetimi yaklaşımının bir sonucu olarak, kamu sektörü emek piyasası ve çalışma ilişkileri alanında bir dizi birbiriyle ilişkili yeni düzenlemeler ortaya çıkmaktadır. Birincisi, özelleştirmenin yayılması ve dışarıdan hizmet alımı sonucu kamu harcamalarının sınırlandırılmasının sonucu olarak kamu sektörü istihdamının payının hemen her ülkede payı azalmaya başlamıştır. İkincisi, özel statü sahibi kamu sektörü çalışanlarının sayısının azalması ve sıradan bireysel iş sözleşmesine tabi olanların ve özel sektör koşullarına bağlı olanların sayısının buna paralel olarak artması. Bu, yönetici ve kıdemli kamu çalışanları için, kariyer bazlı istihdam modelinden, dışarıdan personel alımı, sabit-sürelili sözleşme ve kamu sektöründen gelen benzer pozisyonlardaki yöneticilere verileden daha yüksek maaş gibi özellikleri olan pozisyon bazlı istihdam modeline geçiş anlamına gelebilir. Üçüncüsü, özel istihdam statüsünün kapsamı ve imtiyaz yoğunluğundaki azalma, daha az iş güvenliği, özel

sektörde uygulanan işten çıkarma prosedürlerinin ve kariyer riskleriyle ilgili resmi garantilerin zayıflaması ya da kaldırılması ve daha az çekici koşullarda emeklilik planlarının ortaya çıkmasıdır. Dördüncüsü, tek taraflı düzenlemenin yasal bazlı türlerinin zararlı etkilerine karşı çalışma ilişkilerinin temel düzenleyicisi olarak “serbest” (yani gönüllü) toplu müzakerelerin geçerli olması. Beşincisi, ücret ve istihdam koşullarının yerel emek piyasasındaki farklılıklara ve örgütsel ihtiyaçlara karşı daha duyarlı hale getirilmesi için toplu müzakerelerin ademi merkezileştirilmesi. Altıncısı, hizmet süresinin ya da ücret artışı ve kariyer ilerlemesi konusundaki diğer otomatik ve “toplumcu” kriterlerin, getirilmesi öneminin azalması ya da tamamen ortadan kalkması, yerine, terfi sınavları ya da liyakat ve performansla ilişkili ücret gibi daha ayırt edici, esnek, seçici ve kişiselleştirilmiş mekanizmaların getirilmesi. Yedincisi, yöneticilerin personelle ilgili konulardaki imtiyazlarının güçlendirildiği ve sendika-yönetim ilişkilerinin daha fazla gönüllülük temeline dayandığı bir ortamda, sendikalar ve sendikacılığın daha az desteklenmesi ve bazı durumlarda, daha çatışmacı yönlendirme (Bordogno, 2008).

Buraya kadar açıklamaya çalıştığımız devletin çalışma ilişkilerindeki rolleri ve devletin kamu sektörünün işvereni olarak farklı ülke pratiklerinden ortaya çıkan egemen işveren-model işveren ayrımının 1980’ler sonrası yeni kamu yönetimi işverenine doğru evrildiği ve bu sürecin kamu sektörü çalışma ilişkilerinde hakim paradigma haline gelmeye başladığını söyleyebiliriz. Bu bölümde ortaya koymaya çalıştığımız kamu sektörü çalışma ilişkilerinin tarihsel olarak Birleşik Krallık örneğinde nasıl ortaya çıktığına ve geliştiğine bakmadan önce Birleşik Krallık kamu sektörünün genel çerçevesini, tarihsel gelişimini ve istihdamının yapısını ortaya koymamız gerekmektedir.

BÖLÜM 2: BİRLEŞİK KRALLIK KAMU SEKTÖRÜNÜN GENEL ÖZELLİKLERİ

Giriş

Kısa adı Birleşik Krallık (United Kingdom) ve aslında uzun ismi Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı Avrupa'nın kuzeybatı kıyısında yer alan Britanya Adalar Topluluğu üzerinde, İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda'nın farklı tarihlerde birleşmesinden oluşan ve anayasal monarşi ile yönetilen bir ülkedir. İngiltere, Galler, İskoçya'nın 1707 yılında birleşmesiyle Büyük Britanya ve 1800 yılında Kuzey İrlanda ile birleşmesiyle bundan sonra Birleşik Krallık olarak isimlendireceğimiz ülke ortaya çıkmıştır (Karasu, 2009:169).

Birleşik Krallık çağdaş demokrasinin ve sanayileşmenin ve aynı zamanda işçi örgütlenmelerinin ve eylemlerinin de ortaya çıktığı ilk ülke olma özelliğini taşımaktadır (Yıldırım ve Demirkan, 2007).

Birleşik Krallık bazı tarihsel özgüllüklere sahiptir. Parlamenter sistemi anayasal bir monarşiye dayalıdır ve yazılı bir anayasası yoktur. Devletin temel organlarının işleyişini, sistemini ve yapısını belirleyen yazılı kurallar yerine tarihsel süreç içerisinde oluşmuş gelenekler belirleyicidir. Birleşik Krallık anayasası, yerleşik hukuk normları, yasalar, yasa gücünde olan mahkeme içtihatları gibi hukuksal düzenlemelerin toplamından oluşur ve bunlar tarafından şekillendirilir. Birleşik Krallığın siyasal ve yönetsel gelenekleri sonucunda kendine özgü “güçler ayrılığı” ilkesi doğmuştur. Birleşik Krallık'ta güçler ayrılığı anlayışının odağında ise “parlamento egemenliği” ilkesi yer almaktadır (Karasu, 2009:172).

Birleşik Krallık hukuk sistemi, hukukun bir bütün olduğu, “ortak hukuk” sistemine dayanmaktadır. Ortak hukuk sisteminde ilke olarak devlet dahil hukukun tüm özneleri eşit olarak kabul edilmekte ve bu ortak hukuka tabi olmaktadır. Hukuk sisteminin dayanakları, parlamento egemenliği ilkesi, takdir yetkisini makullük ölçütüne bağlayan bir güçler ayrımı, bakan sorumluluğu ilkesi ve negatif (kişisel) özgürlük anlayışıdır. Genel hukuk sistemi içinde geçerli olan ilkeler kamu kurumları için de geçerlidir. Kamu kurumlarının kendilerine tanınan yetkileri aşmamaları, bu yetki alanı dışında

işlem ve eylem yapmamaları gerekir. Yetkiyi aşmamış olsalar da, eylem ve işlemlerinin “aşırı” ya da “makul olmaması” da gerekir. Her iki durum ile ilgili olarak kamu örgütleri için yargısal denetim söz konusudur. “Makul olmama” ya da “yetkiyi aşma” idarenin kararlarını geçersiz kılabilecek nedenler arasında sayılmaktadır (Karasu, 2004:89; Karasu, 2009:172).

2.1. Birleşik Krallık'ta Kamu Sektörünün Genel Çerçevesi

Kamu sektörünün nasıl tanımlandığını anlayabilmek için öncelikle ulusal ekonomilerin nasıl sınıflandırıldığına bakmak gerekir. Bunun için (SNA93) adıyla 1993 yılında Birleşmiş Milletler tarafından yayımlanan kitaptaki sınıflandırmayı kullanarak ulusal ekonomileri 5 alt sektöre ayırarak analiz edebiliriz. Bunlar mali olmayan şirketler, mali şirketler, genel yönetim, kar amacı gütmeyen hane halkına hizmet sunan kuruluşlar ve hane halkından oluşmaktadır (Karaaslan, 2008:8).

Bu sınıflandırmanın ışığında Birleşik Krallık'ta kamu sektörü merkezi yönetim, devlete ait mali ve mali olmayan kurumlardan oluşur. Bu tanımlama büyük ölçüde merkezi hükümeti, NHS ve yerel yönetimler aracılığıyla halka hizmet sağlayan ve geliri vergilerle karşılanan örgütleri kapsamaktadır. Kamu sektörü yasal ve idari sorumluluklar ve merkezi hükümet, yerel yönetimler ve kamu şirketlerinden mali bağımsızlık açısından üçe ayrılır. (Safford ve MacGregor, 1998). Birincisi, merkezi hükümet Merkezi İstatistik Ofisi tarafından Kraliyetin Bakanı yada çalışanlarının Parlamento'ya karşı sorumlu olduğu bütün birimler” olarak tanımlanır. Bu, iki gruptan oluşur:

(1) Masrafları vergilerle karşılanan hükümet birimleri ve diğer bağlı birimler ve

(2) Bağış yardımı alan ve birimlere karşı sorumlu olup ama bunlar tarafından yönetilmeyen diğer bağlı birimler (Bach ve Kessler, 2007; Winchester ve Bach, 1999a).

Merkezi hükümet ve diğer idari kurumlar birinci kategoride, araştırma konseyleri, ulusal müzeler ve NHS, yerel yönetimler gibi kamuya ait birimler ise ikinci kategoride yer alır. Merkezi hükümet, faaliyetlerinden bir bakanın (ya da başka bir sorumlu kişinin) Parlamento'ya karşı sorumlu olduğu tüm organizasyonları kapsamaktadır.

Merkezi hükümet ordu dışında, devlet hizmeti ve icrai kurumlar ve araştırma konseyleri, ulusal müzeler ve NSH otoriteleri gibi, finansal açıdan merkezi hükümete bağlı olan diğer kamu kurumlarını içermektedir (Winchester ve Bach, 1995; Bach ve Kessler, 2007).

İkinci olarak, yerel yönetimler “bazı biçimlerde yerel vergilendirme yaparak fon oluşturma yetkisine sahip ve yıllık gelir ve gider harcamalarını Yerel Yönetimler Yasası kapsamında yapmak zorunda olan sınırlı çaptaki kamu otoriteleri” olarak tanımlanır (Corby, 1999). Yerel yönetimler vergi ve harç toplama yetkileri ve Parlamento’dan geçen yerel hükümet kanunları ile belirlenmiş bir dizi hizmeti sunma görevleri vardır. Kamu sektörünün diğer alanlarındakinin tersine yerel hükümetler, siyasi parti üyelikleri nedeniyle merkezi hükümetin bakanlarıyla çekişebilecek seçilmiş üyeler veya meclis üyeleri tarafından yönetilir (Winchester ve Bach, 1999; Horton ve Farnham, 1999).

Ayrıca kamu şirketleri merkezi hükümetten finansal açıdan biraz bağımsız olan organizasyonlardır. Üst düzey yöneticilerinin çoğunluğu bakanlar tarafından doğrudan ya da dolaylı olarak atanırken kamu şirketleri Parlamento tarafından belirlenen limitler dâhilinde borçlanabilir ve maddi kaynak bulundurabilirler.

Thatcher’ın iktidara gelmesinden sonra merkezi hükümet yerel yönetimlerin birçok otoritesini, vergi artırma yetkisinin sınırlandırmış, yerel yönetimlerin politikalarını yeniden düzenleyerek bazı fonksiyonlarını ortadan kaldırmıştır. En önemlisi kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve yeni kamu firmalarının kurulmasıyla sonuçlanmıştır (Winchester ve Bach, 1999).

2.2. Birleşik Krallık Kamu Sektörünün Tarihsel Gelişimi

Birleşik Krallık’ta 20. yüzyılın başında kamu sektörünün büyüklüğü ve kapsamı oldukça sınırlıydı. Merkezi yönetim 1901 yılında 14 farklı kurumda 116,413 memurdan oluşuyordu. En büyük kurum ise Gümrükler ve Posta İdaresiydi (Drewry ve Butcher, 1991). Kamu hizmetleri olarak yoksulluk yasası düzenlemeleri, polis hizmetleri, eğitim ve kamu sağlığı yerel yönetimlerin sorumluluğundayken, merkezi yönetimin müfettişleri tarafından denetleniyordu. 1900 tarihli Boer savaşı devlet

harcamalarının yükselmesine neden oldu. Bu 1906 ve 1914 yılları arasında Liberal Partinin sosyal devletin temellerini attığı sosyal reformları yapmasına neden oldu. Kamu sektörünün istihdamı 1913 yılında 280,000'ine yükseldi. Aynı yıl devlet harcamalarının GSMH'nın % 12'sine ulaştığı hesaplanmıştır. Kamu sektörünün kapsamı ve büyüklüğü ile ilgili en önemli gelişme birinci dünya savaşı ile ortaya çıkmıştır. 1918'den sonra Birleşik Krallık'ta devletin rolü sadece özel sektörü düzenlemek, kanun düzenini ve ülkenin savunması sağlamak olarak algılanmamaya başladı. Devletten konut, eğitim, sağlık ve sosyal sigortalar gibi daha toplumcu bir rol üstlenmesi beklenmeye başladı (Beamont, 1992; Horton ve Farnham, 1999)

1930'lı yıllarda bırakınız yapsınlarçı ekonomik politikalarından uzaklaşarak 1929 Dünya bunalımından etkilenen bölgelere devlet tarafından doğrudan yardıma bulunmaya, yerel yönetimlerin sorumluluklarını artırmaya ve özel ve kamu otoriteleri tarafından sağlanan kamu hizmetleri genişlemeye başladı. Bu amaçla 1926'da BBC ve Elektrik İdaresi, 1933'te Londra Ulaşım Kurumu gibi kamu kurumları kurulmaya başlandı (Corby ve White, 1999; Drewry ve Butcher, 1991).

2. Dünya savaşından sonra kamu harcamalarının GSMH içindeki rolünün arttığı yıllar olduğu görülmektedir. Bu harcama oranlarındaki artışı halkın vergi oranlarındaki beklentilerinin değişimi ile açıklamaktadır. Savaş sırasındaki yüksek vergiler savaş sonrası dönemde de geçerli olmuştur. Bu durum hükümetlere savaş için yapılan harcamalardan sosyal harcamalara geçişte güçlü bir direnişle karşılaşmamalarını sağlamıştır. Bu bir tür katalizatör etkisi yaparak değişen sosyal beklentilerde bir değişimin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Fredman ve Morris, 1989; Fairbrother, 1994).

2. Dünya savaşını izleyen süreçte İşçi Partisi ekonomik ve sosyal reform yapma, temel sektörleri devletleştirme, ekonomik ve fiziksel planlama ve toplumun her kesiminin yararlanabileceği sosyal refah programını pratiğe geçirme vaadiyle seçildi. Devletleştirmeler yoluyla demiryolları, kömür madenleri, havayolları, gaz ve elektrik, karayolu taşımacılığı ve kısa bir süre olsa da çelik endüstrisi devlet kontrolüne geçti. Bu durum kamu sektörü istihdamının 1 milyon daha artmasına neden oldu. 1939 yılından 387.000 olan merkezi yönetim istihdamı 1951 yılında 1.000.000 ulaştı.

Bunların 675.000'i memurlardan 400,000'i ise devletleştirilmiş kamu işletmelerinde çalışanlardan oluşuyordu. 1979 yılında merkezi yönetimin istihdamı 700.000'e düşmüştü, bunlarında 550.000'i memur kalan 150.000 ise kamu işletmelerinde istihdam edilenlerden oluşuyordu (Clegg, 1976; Corby ve White, 1999; Fairbrother, 1994; Leat, 2001).

Yerel yönetimler yeni ve genişlemiş konut, eğitim ve kişisel sosyal hizmetler sağlayıcısı olarak merkezi yönetimden daha hızlı bir şekilde büyüdü. Ayrıca çevre ve altyapı gibi hizmetlerde yerel yönetimlere verildi. 1940'ların sonunda yerel yönetimlerde yaklaşık 1.000.000 kişi istihdam ederken bu rakam 1979 yılında 3 milyona çıkmıştır. NHS'nin kurulması özel sektör hastanelerinin, doktorların ve diğer sağlık çalışanlarının da kamu sektörüne geçmesi ile sonuçlandı. 1979 yılında yaklaşık 7 milyon kişi kamu sektörü tarafından istihdam ediliyordu. Bunun yanında özel sektördeki milyonlarca kişinin istihdamı devletten alınacak hükümet ihalelerine, fonlara ve sübvansiyonlara dayanıyordu (Corby ve White, 1999; Horton ve Farnham, 1999).

İstihdamdaki bu artış kamu harcamalarının GSMH içindeki payının da yükselmesine neden oldu. Bu harcamalar iki temel kalem mal ve hizmetlere yapılan ödemeler ve transfer harcamalarından oluşuyordu. İlki hükümet tarafından ulusal kaynaklardan alınan ikincisi ise hükümet tarafından kaynakların toplumsal olarak yeniden dağıtılması olarak karşımıza çıkmaktadır. Hükümetin mal ve hizmet harcamaları 2. Dünya Savaşını izleyen dönemlerde artış göstermiş ara dönemlerde ise oldukça durağan kalmıştır. 1901-1913 yılları arasında GSMH'nin % 10'u, 1919-1938 yılları arasında % 13 iken 1947-1970 yılları arasında ortalama % 20 olarak gerçekleşmiştir. 1970'li yılların ortalarında dünya fiyatlarında özellikle ham petrol fiyatlarının artışı ve dünya ekonomisindeki durgunluk dolayısıyla GSMH'deki düşüş nedeniyle % 27'lik bir oranla en yüksek noktasına çıkmıştır (Clegg, 1976:377; Corby ve White, 1999; Horton ve Farnham, 1999).

1945 sonrasını izleyen dönemde transfer harcamaları dalgalanma göstermiş. Özellikle 1950'li yılların ortalarından sonra yukarıya doğru bir trend başlamış. Bu ödemeler düzeyindeki ve devletin sağladığı yardımların artmasından ve yardımlardan

yararlanmak için başvuruların sayılarının artışından kaynaklanmıştır. Transfer harcamaları 1954 yılında GSMH'nin % 11'inden 1975 yılında % 23'ine yükselmiştir. Savaş sonrası dönemde hükümet harcamalarındaki artışın ana nedeni gelirin yeniden dağılımında refah politikaları ve sosyal güvenlik sisteminin kapsamının herkesi kapsayacak düzeye çıkması ile alakalıdır. 1979'dan sonra hükümet harcamaları büyüklüğünde yada GSMH içindeki oranında önemli orandaki düşüşe bağlı olarak farklı görünüm aldılar. 1980'ler boyunca hükümet harcamaları özelleştirme gelirleri bir yana bırakılırsa yaklaşık %43.5 civarında seyretti. Mal ve hizmetlere yapılan harcamalar bu dönemde sadece % 2 seviyesinde görüldü bu toplamda oldukça sabit bir şekilde GSMH'nin %23.5'lik bir kısmına karşılık geliyordu (Corby ve White, 1999; Horton ve Farnham, 1999).

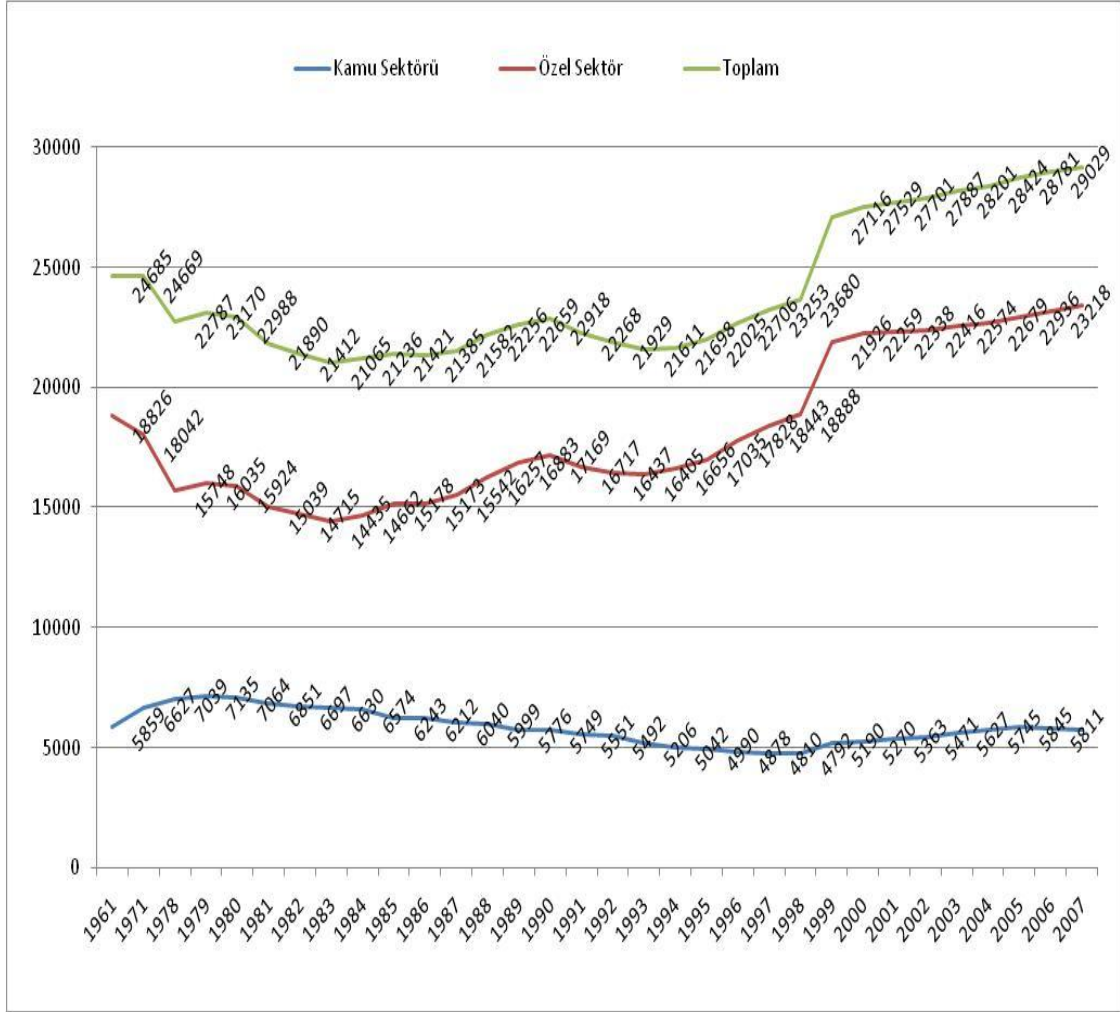
2.3. Birleşik Krallık Kamu Sektöründe İstihdamın Yapısı

Birleşik Krallık'ta kamu sektörü istihdamının sayısal evrimi ile iktidardaki partilerin yaklaşımları arasında doğrusal bir ilişki vardır. 2. dünya savaşından önce Birleşik Krallık'ta kamu sektörü oldukça küçüktü ama bu durum 1949 yılında NHS'nin kurulması ve 1946 yılında kömür, 1947 yılında elektrik, 1947 yılında demiryolları ve 1948 de gaz hizmetlerinin devletleştirilmesiyle farklı bir yapıya dönüşmüştür (Pelling, 1971; Kelly, 1980). Kamu sektörü istihdamı 1911 ve 1979 yılları arasında büyümüş ve bu süreçte merkezi hükümetin istihdamı 13 kat artarken, NHS'nin istihdamı 30 ve yerel yönetimlerde ise 20 kat artmıştır (Bain ve Price, 1983:14-15). Aynı şekilde kamu sektörünün küçültülmesine yönelik politikaların varlığına rağmen yerel yönetimlerde ve eğitim sektöründe istihdam 1970 yılından 2000 yılına kadar sürekli artmıştır. 1980'lere kadar kamu sektöründe yaşanan genişleme sosyal devlet-refah devleti uygulamalarının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

1979'dan sonra ise kamu sektörünün küçültülmesi, kamu harcamalarının ve çalışan sayısının azaltılması politikaları nedeniyle Muhafazakar Parti iktidarı ile birlikte ise istihdam rakamlarında ciddi bir düşüş vardır. 1980'ler ve 1990'larda özelleştirme ve dışarıdan hizmet alımının ortaya çıkmasıyla kamu sektörü istihdamının payında azalma ortaya çıkmıştır. Bu konularda diğer ülkeler tarafından da örnek alınan Birleşik Krallık'ta, kamu sektörü istihdamını merkezi hükümet dahil- 1980'ler ile 1990'ların

başlarında neredeyse iki milyon azalmıştır. Şekil 1'deki değerleri göz önünde aldığımızda 1979'da kamu sektöründe 7 milyon çalışan varken bu sayı Muhafakazar partinin iktidarı bıraktığı 1997 yılında 4.9 milyona indiği görülecektir.

Şekil 1. 1961-2007 Yılları Arasında Birleşik Krallık'ta İstihdam (Milyon)



Kaynak: Black, Richardson ve Herbert (2003:457)

MacGregor (1999: 25)

ONS (2009:16)

Kamu sektöründeki savaş sonrası büyüme 1980'lerde sona ermiş ve bu noktadan sonra Şekil 1.'de görüleceği üzere azalmaya başlamıştır. Ama kamu sektörü istihdamdaki küçülme sektörel farklılıklar göstermektedir. Örneğin silahlı kuvvetlerin sayısı gittikçe azalırken polis hizmetlerindeki istihdam sürekli olarak artmıştır. Merkezi hükümet

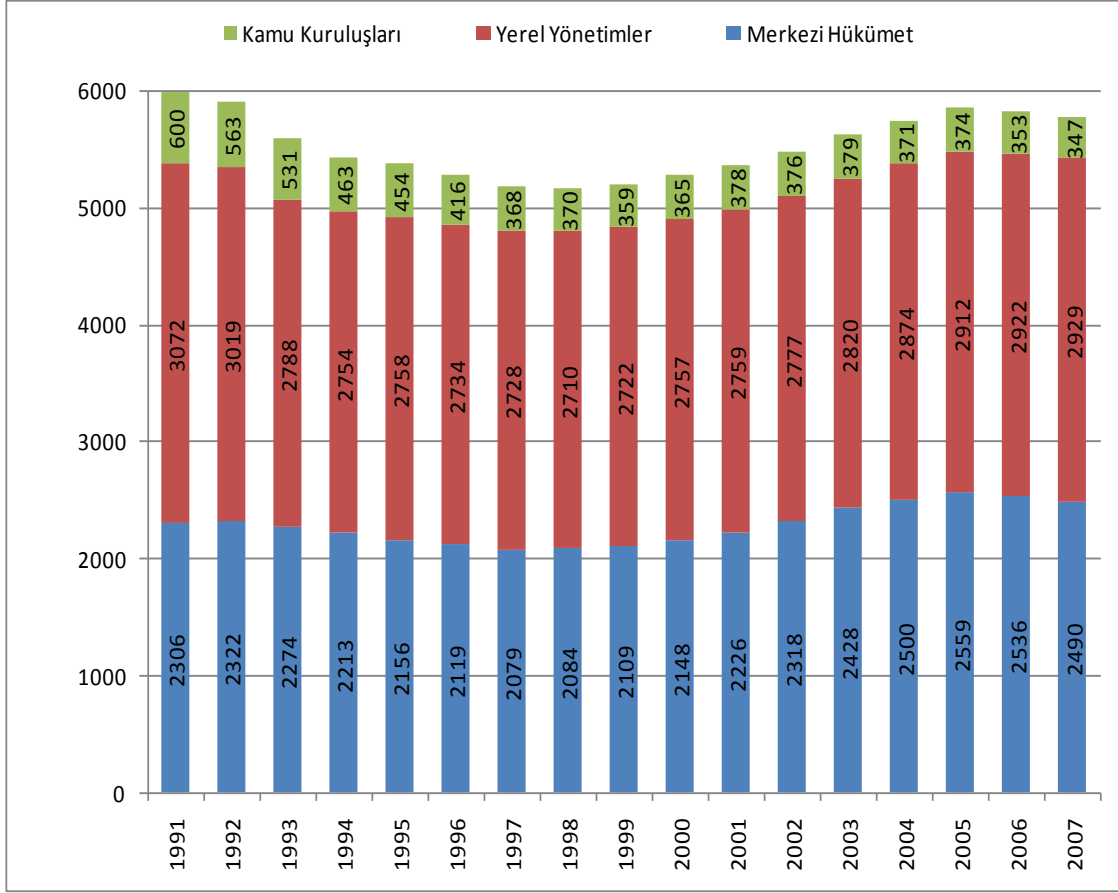
1987 yılından 1997 yılına kadar önemli bir düşüş kaydederken yerel yönetimlerde belirgin düşüş büyük ölçüde personelin özel sektöre geçmesinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca, hizmetlerin ve işlerin, idari ve kurumsal ademi merkezileştirme süreçleriyle birlikte merkezi hükümetten daha alt hükümet düzeylerine ya da hükümet dışı kurumlara transferleri yoluyla özel istihdam statüsüne sahip kamu çalışanlarının payının azalması anlamına da gelmiştir çünkü bazı memurların ve benzer personel statüleri sıradan sözleşmeli personele dönüştürülmüştür (Bach, 1999a, Fredman ve Morris, 1989).

Kamu sektöründe çalışanlarının sayısı, 1997'da İşçi Partisi'nin iktidara gelmesi sonrasında, kamu hizmetlerinin genişlemesine koşut olarak yeniden artışa geçmiştir. Kamu sektörü istihdamı 1991 ve 1998 yılları arasında yıllık 816,000 kişi azalmıştır ama 1998'den sonra 2007 yılında 5,766 milyona ulaştı. 1998 yılından itibaren kamu sektöründeki en büyük artış sağlık, sosyal çalışma, eğitim, kamu yönetimi ve emniyet hizmetleri alanında olmuştur. 1997-2007 döneminde kamu sektöründe yaklaşık 2 milyon yeni istihdamın gerçekleşmiş ve 2007 yılı sonu itibariyle toplam 29.2 milyon kişinin % 20'si kamu sektöründe istihdam edilmiştir (ONS, 2009:16).

Birleşik Krallık'ta kamu çalışanları genellikle üç ana grup altında sınıflandırılır.

Merkezi hükümet: Merkezi hükümette 2007 yılı sonu itibariyle 2,490 milyon kişi çalışmaktadır. Bu grup, hükümetin tüm idari birimleri ve NHS'yi kapsamaktadır. NHS tahmini 1,5 milyon çalışanıyla en büyük kısmı oluşturmaktadır. Bu grup, temel olarak kamuya hizmet sunmakla görevli memurlardan (örneğin sosyal güvenlik ve istihdam hizmetleri) ve politika geliştirmelerine destek olmak amacıyla kabine üyelerine bilgi ve danışmanlık hizmeti veren küçük bir üst düzey personel grubundan oluşan mülkiye hizmetlerini de içermektedir.

Şekil 2. 1991-2007 Yılları Arasında Birleşik Krallıkta Ana Bölümlere Göre Kamu Sektörü İstihdamı (1000)



Kaynak: Hogwood (2008:21)

ONS (2009:16)

Yerel Yönetimler: Yerel yönetimlerde, 2007 yılı sonunda 2,929 milyon kişi istihdam edilmektedir. Bunlar, vergi ve harçlar yoluyla fon toplama yetkisi bulunan seçilmiş yöneticileri olan ve eğitim (okullar), sosyal hizmetler, polis, itfaiye ve diğer hizmetlerden sorumlu olan örgütlenmelerdir.

Şekil 3. 1999-2007 Yılları Arasında Birleşik Krallıkta Alt Bölümlere Göre Kamu Sektörü İstihdamı



Kaynak: Hogwood (2008:21)

ONS (2009:16)

Kamu kurumları: Devletin sahip olmasına ve kontrol etmesine rağmen çeşitli sektörlerde faaliyetlerini gerçekleştirmek konusunda önemli derecede özerkliği bulunan kuruluşlardır, 2007 yılı sonu itibariyle yaklaşık olarak 347.000 kişi istihdam etmektedirler (Hogwood, 2008:21). Bu kuruluşların gelirlerinin yarıdan fazlasını piyasaya satılan mal ve hizmet bedelleri oluşturmaktadır. Örneğin, Posta hizmeti (Royal Mail) bu kategoride yer almaktadır

Fonksiyonlara göre yapılan bu üçlü dağılım zaman içerisinde değişime uğramıştır. Kamu sektörlerinde istihdam düzenlemesi, diğer Avrupa ülkesinde olduğu gibi iki

kamu sektörü grubundan, zaman içerisinde azalmış olsa da, farklılıklar göstermektedir (Bach, 1999b).

Birleşik Krallık kamu sektörü oluşumundan 1979 yılında Thatcher'in iktidara gelmesine kadar özellikle 1945 sonrası devletleştirmeler ve refah devleti uygulamaları ile özellikle sağlık sisteminin devlet tarafından doğrudan üstlenilmesiyle genişlemiş bu tarihten sonra uygulanan özelleştirme ve zorunlu ihale sistemi gibi o zaman kadar kamu hizmeti olarak kabul edilen pek çok hizmetin özel sektör tarafından sunulduğu bir yapıya evrilmiştir. İzleyen bölümle bu politikaların Birleşik Krallık çalışma ilişkilerinin Thatcher öncesini genel özelliklerini açıklamaya çalışacaktır.

BÖLÜM 3: THATCHER ÖNCESİ BİRLEŞİK KRALLIK ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Giriş

Birleşik Krallık çalışma ilişkileri ilk sanayileşen ülke olması dolayısıyla kendisinden sonraki tüm çalışma ilişkileri sistemleri için model olmuştur. Anglo-Saxon çalışma ilişkileri olarak isimlendirilen bu modelin Thatcher'a kadarki tarihsel sürecinde 4 temel özelliğinden söz edilebilir:

1. Gönüllük: Devletin çalışma ilişkilerine doğrudan müdahalesinin olmadığı, sendikaların ve işverenlerin gönüllük temelinde çalışma ilişkilerinin düzenlenmesine hazır olmaları ve taraflarca konulan kuralların ve toplu pazarlığın tamamen gönüllülük temeline dayanması gerektiği anlayışıdır. Gönüllülük yasal çekimserlik olarak da tanımlanabilir;
2. Kollektif bırakınız yapsınlar ideolojisi: Bu anlayış esnek olma ve hızlı hareket edebilme gerekçelerinden dolayı tarafların devletin müdahalesi olmadan gönüllük temelinde aralarındaki sorunlara çözüm aramalarıdır. Bunun sonucu olarak özgürce yapılan toplu sözleşmelerin istenildiği zaman bozulabilmesi ve yasal yollarla dayatılamaması gereği ortaya çıkmaktadır;
3. Devletin çalışma ilişkileri ile ilgili konularda hukuksal müdahale hakkından vazgeçmesi. Yasal düzenlemeler yerine gelenekten ve pratikten kaynaklanan kurallar bütünü çalışma ilişkileri düzenlenmektedir. Devlet, sanayi devriminden 1980'li yıllara kadar çalışma ilişkilerine doğrudan karışmaktan kaçınmış, çalışma ilişkileri alanını tarafların özgür iradesine bırakmıştır. Bu çerçevede içinde, toplu sözleşmeler tarafından kapsanmayan bazı sektörlerdeki minimum ücretleri belirlemek için 1919 yılından itibaren kurulan Whitley sistemini oluşturan Ücret Konseyleri yoluyla yapılan müdahaleler istisna olmak üzere, devlet Birleşik Krallık'ta çalışma ilişkilerine doğrudan müdahale etmekten kaçınmıştır;
4. Sendikal eylemlerin cezai takibi ve hukuki olarak tazminatlardan bağımsız olması ve sendikal faaliyetler sonucu ortaya çıkan sonuçlar mahkemelerinin yetki alanına

girmemesi olarak karşımıza çıkmaktadır (Salamon, 1998; Poole, 1986; Fredman ve Morris, 1989).

Bu yapı 1980’li yıllara kadar Birleşik Krallık çalışma ilişkilerinin yürütülmesi konusunda egemendi. Bu özellikle toplu çalışma hukuku açısından sadece genel çerçevenin belirlenmesi sonucunu doğurmuştur. Çalışma ilişkilerini belirleyen temel yapı ise bireysel iş sözleşmeleridir.

Devletin tek işveren olduğu kamu sektöründeki çalışma ilişkilerinin gelişimini anlamak açısından devletin rolü konusunda Howell (1998) farklı argümanlar öne sürmektedir. Howell’e göre kamu sektörüne odaklanıldığında oldukça temel yöntemlerle müdahaleci bir devlet görünmektedir. Devlet, bir dizi ekonomik ve politik nedenlerden dolayı sıklıkla çalışma ilişkilerini gözden geçirir ve gelişmelere uyarlar. Bu konudaki yaklaşım farklılığı devletin çalışma ilişkilerine müdahalesini dolaylı ya da informal yollardan çok grev, sendika tanınması ve buna benzer konulardaki yasalarla belirleme anlayışından ileri gelmektedir. Bu, özellikle devletin işveren olarak kamu sektöründe değişen çevresel koşullar ve iş uyumalıkları karşısında çalışma ilişkilerinin biçimini ve pratiğini belirleyebilmesinden kaynaklanmaktadır. Bu argümanın ikinci unsuru kamu sektörü çalışma ilişkilerindeki gelişmelerin özel sektördekinden ayrılamayacağı şeklindedir. Başarılı hükümetler kamu sektörünü en iyi model olarak kullanır. Bu özel sektör çalışma ilişkilerindeki reformun hükümetin istediği bir çizgide ilerlemesini teşvik eder. Birçok durumda kamu sektörü- belirli bir çalışma ilişkileri modelini yayarak öncü sektör görevini üstlenir. Böylece aslında kamu sektör endüstri ilişkileri daha geniş olan çalışma ilişkileri sisteminin biçimini ve içeriğini etkileyen bir mekanizmaya sahiptir.

Bu argümanın üçüncü yaklaşımı kamu sektöründeki devlet müdahalesi bu özel sektör için de geçerli Birleşik Krallık sendikacılığının pratiğini, yapısını ve ideolojisini derin bir biçimde etkiler. Sendikalar onları çevreleyen çalışma ilişkilerindeki değişiklikler karşısında önemli stratejik yeniliklerle ilgilenmek durumundadırlar.

3.1. Birleşik Krallık Çalışma İlişkilerinin Genel Özellikleri

Birleşik Krallık çalışma ilişkilerinin temel özellikleri yasalar tarafından düzenlenmemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Yasalar sendikaların davranış ve faaliyetlerini, özellikle grev ve diğer faaliyetlerle ilgili olanlarını düzenlemekten kaçınmışlardır. Bu yapı çalışma ilişkilerinin oluşum yıllarından beri karşımıza çıkmıştır. Bu yaklaşımın arka planında özellikle 19. yüzyılda mahkemeler ve işverenler arasındaki yakın işbirliğinin sendikalar aleyhine kısıtlayıcı kurallar oluşturmasının sonucu olarak sendikalar tarafından devletin çalışma ilişkilerine müdahalesi konusunda oluşan güvensizliğin etkisi büyüktür (Salamon, 1998; Fredman ve Morris, 1989).

Birleşik Krallık yasa koyucuları sendikal faaliyetlerin mahkemeler tarafından kovuşturulmasını ve yargılanmasını düzenli olarak engelleseler de 19. yüzyılın ikinci yarısında sendikaların devlete olan kuşkuları ortadan kalkmamıştır. Bu gerilimli ilişkiden ekonomik, siyasi ve hukuksal sistemin kendine has özel ilişkileri gelişmiştir. Özellikle 1906 tarihli İş Uyuşmazlıklarını düzenleyen yasa liberal korporatist sürecinin gelişiminin en önemli göstergesi olarak geniş bir özerklik alanı yaratmıştır (Clegg, 1976).

Kurucusunun adı ile anılan Beveridge Planı 2. Dünya savaşı sonrası sadece vergilerle finanse edilen bir refah devletinin oluşumunu sağlamıştır. Böylece Almanya'da Bismarck tarafından kurulan çalışanlar ve işverenler tarafından birlikte finanse edilen kamu sosyal güvenlik sisteminden farklı bir model olan doğrudan vergilerle finanse edilen bir sistem yaratılmıştır (Ferner, 1994; Farnham ve Pimlott, 1995).

Birleşik Krallık refah devleti kamusal asgari gelirin birincil, işverenlerin karşıladığı sosyal yükümlülüklerin ikincil olduğu ve giderek önemi artan bir şekilde üçüncül olarak da sosyal risklere karşı özel bireysel sigorta sistemleri arasında bir bileşkesi olarak ortaya çıkarmıştır. 1968 yılında Lord Donovan önderliğindeki Kraliyet Raporuyla bireysel işçi haklarının korunması için yasal düzenlemelerle birlikte çalışma ilişkilerinin gönüllük esasına göre yürütülmesini önermiştir. Fakat Heath'ın başbakanlığında Muhafakazar Parti hükümeti tarafından bu önerinin aksine 1971 yılında Endüstri İlişkileri yasası yasalaştırılmıştır. Bu yasal düzenlemeye taraflar

arasındaki anlaşma sistemini hukukileştirmesi ve sendikaların zorunlu olarak kayıt altına alınması yoluyla gönüllük sisteminin sınırlandırması nedenleriyle hem sendikalar hem de işverenler karşı çıkmıştır (Edwards, 1993; Fredman ve Morris, 1989).

1974-1979 yılları arasındaki İşçi Partisi hükümeti bu yasal düzenlemeyi büyük ölçüde bireysel hakların düzenlenmesiyle sınırlı tuttuğu için daha az eleştiri ile karşılaşmıştır. Bu şekilde hukuksal olarak korunmuş işçiler için asgari korumanın yürürlüğe konulması mümkün olmuş. Bu asgari koruma iş güvencesi ve hamile kadınların işten çıkartılmaması ve ayrımcılığın önlenmesini içermiştir (Bach ve Winchester, 2003).

3.2. Thatcher Öncesi Birleşik Krallık Kamu Sektörü Çalışma İlişkilerinin Genel Yapısı

Avrupa ülkelerinin çoğunun tersine, Birleşik Krallık'ta hiçbir zaman, kamu ve özel sektör çalışma ilişkileri arasında açık yasal farklılıklar olmamıştır. Kamu hizmeti çalışanları sendikalara üye olma ve grev hakkı konusunda çok az özel imtiyaz sahibi olmuşlar ve yasal sınırlamalarla da daha az karşılaşmışlardır. 1979'a kadar özel ve kamu sektörünün büyük bir kısmında 'gönüllülük' sistemi hakim olmuştur. İstihdamla ilgili düzenlemeler kamu ve özel sektörde benzer şekillerde uygulanmıştır. Uygulamada kamu sektöründe istihdam edilmek, öngörülebilir terfileri içeren, ömür boyu süren ve iş güvencesi yüksek olan bir kariyer olarak görülse de bunların hiç biri anayasal ya da yasal bir şekilde açıkça güvence altına alınmamıştır (Farnham ve Pimlott, 1995; Salamon, 1998).

Geleneksel kamu bürokrasisi güçlü olmadığından ve yasalarla desteklenmediğinden, seçmenlerin açık desteğini alan hükümetlerin kapsamlı kamu sektörü reformları yapmaları konusunda herhangi bir engel ortaya çıkmamıştır. Ancak, 1970'lerin ortalarına kadar, radikal reformların kapsamı test edilmemiştir. Bu da, kamu sektörünün, 1960'lar ile 1970'lerin göreceli olarak elverişli politik ve ekonomik koşullarıyla belirlenmiş ayırıcı özellikleri olduğu genel yargısından kaynaklanmaktadır (Winchester, 1983).

Birincisi, eğitim, sağlık ve sosyal hizmetlerin çoğunluğu, refah devletinin savaş sonrası hızlı büyümesinin bir parçası olarak ortaya çıkmıştır. Polis, itfaiyeciler ve ambulans personeli tarafından verilen acil servis hizmetlerinin yanı sıra kamu hizmetlerinin fonlaması ve örgüt yapıları da yasalar tarafından belirlenmiştir ve özel sektörde benzerleri bulunmamaktadır (Fredman ve Morris, 1989).

Kamu hizmetlerinin kalitesine yönelik politik hassasiyet istikrarlı çalışma ilişkileri, tek tip hizmet standartlarını ve verilen hizmete bağlılığı teşvik etmiştir. Ücretlerin merkezi sistemle belirlenmesi yerel düzeyde yönetici olarak çalışanların çalışma ilişkilerindeki rolünü sınırlamıştır.

Sendika üyeliği çoğu zaman devletin üstlenmiş olduğu model işveren olma rolü tarafından desteklenmiş ve kamu hizmetleri, eğitim ve sağlık gibi alanlarda çalışanları temsil eden sendikaların çoğu, 1970'lerde TUC'ye üye olmaya başlamalarına kadar sendikal hareketlerin dışında kalmışlardır (Bach, 1999a).

Devletin işveren rolünün kamuya hesap verme yükümlülüğü açısından farklılık taşıması yüzünden personel alımı ve alınan personelin nasıl yönetildiği ve ödüllendirildiği konuları kamu gözetimine açık bir şekilde yerine getirilmek durumunda kalmıştır (Morris, 2000). Bu hesap verme zorunluluğunun önemli bir yönü, kamu sektöründe çalışanların ücret ve çalışma şartları ile ilgili olarak devletin, adil ya da 'model' işveren olması yönündeki beklentiye karşılık vergi ödeyenlerin hizmetlerden yararlanma konularındaki beklentilerinin karşılanma gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

1980'lere kadar, sendikalar ve toplu sözleşmelere verilen güçlü kurumsal destek, göreceli olarak emeklilik fonları ve hastalık ücreti gibi iyi hizmet koşulları ve kamu sektöründeki istihdamın hızla artışı, hükümetlerin içsel ve dışsal ücret farklılıklarını göz önünde bulundurmalarına neden olmuş ve istihdam koşullarıyla ilgili düzenlemelerin birincil sorun olarak algılanmamasına neden olmuştur (Bach, 1999b; Carter ve Fairbrother, 1999).

2. Dünya Savaşından 1979 yılına kadar geçen sürede Birleşik Krallık'ta siyasi partiler arasında çalışma ilişkileri alanında fikir birliği vardı ve iktidara gelen hükümetlerin

hepsi ekonomiyi düzenlemek, sendikalarla işbirliği yapmak ve çalışma ilişkilerini toplu pazarlıklar yoluyla düzenlemek yaklaşımını benimsemişlerdir. Bu fikir birliği beş birbiriyle bağlantılı konu üzerine inşa edilmiştir:

1. Hükümetin model işveren olarak özel sektör işverenlerine iyi bir örnek teşkil etmesi
2. Toplu sözleşme görüşmeleri için kamuoyu desteği
3. Çalışma ilişkilerinin devletin doğrudan ve yasal müdahaleler yoluyla karışımından ziyade gönüllülük esasına göre yürütülmesi
4. Hükümetlerin tam istihdam politikalarına bağlılığı
5. TUC'nin ve 1965 yılında işverenlerin üst örgütü Britanya Sanayi Konfederasyonu (CBI)'nin kurulmasıyla birlikte aktif katılımı (Winchester, 1983; Howell, 2000),

Doğal olarak, hükümetlerin hepsi ideolojileri çerçevesinde toplumcu değerler ve eylemlere önem verdiler, işbirliğinin önemi, paylaşılan değerler ve görüşler ve toplu halde kalkınabilmek için devletin gerekliliğine vurgu yaptılar. Bireyseliğin bencillğe ve toplumun zenginler ve fakirler arasında bölünmesine yol açacağı savunulmuştur (Farnham ve Pimlott, 1995).

Devlet tarafından model işveren olma rolünün benimsenmesi, hükümet ve üst düzey yöneticilerinin iyi işverenler olmak üzere sorumluluk yüklenmeleri, sendikalarında iş uyuşmazlıklarından kaçınma yükümlülüğünü kabul edecekleri anlayışına dayanıyordu (Winchester, 1983). Model işveren olmak çok çeşitli faaliyetleri de beraberinde getirmektedir: Sendikaların tanınması, emeklilik planları, hastalık ücretleri ve disiplin ve şikayetlerin ikili komisyonlara tarafından çözümlenmesi gibi konularda ve işyeri uygulama anlaşmaları da dahil olmak üzere çalışma haklarının ve koşullarının birlikte belirlenmesi olarak sayılabilir. Ayrıca, ücret ve çalışma koşullarının çoğunlukla ulusal düzeyde toplu pazarlık görüşmeleri yoluyla belirlenmesi, danışma prosedürlerinin yaygın olarak kullanılması ve kamu sektörü çalışanlarının ücretlerinin özel sektördeki ücret düzeyleri ile karşılaştırılabilir olmasını sağlamak da faaliyetler arasında yer almıştır (Fairbrother, 1994; Beaumont, 1992).

Ekonomiyi düzenlerken bu dönemdeki hükümetler tam istihdamın ve istikrarın sağlanması için Keynesyen politikaları benimsediler. Bu politikaların temelinde 1930'larda John Maynard Keynes tarafından geliştirilen devlerin doğrudan ekonomiye müdahalesini öngören anlayış yatıyordu. Keynes; işsizlik düzeyinin ekonomideki toplam mal ve hizmet temeline göre belirlendiğini, yüksek işsizlik dönemlerinde hükümetin vergileri ve faiz oranlarını düşürerek (mali ve parasal politika) ve kendi harcamalarını artırarak talebi canlandırması gerektiğini, talebi canlandırmak için geliştiren politikaların ekstra istihdam yaratacağını böylece bireylerin harcama gücünü artıracığını, artan harcama gücünün özel sektör tarafından üretilen mallara talebi artıracığını, özel sektör tarafından üretilen mallara olan talebin artmasının özel sektör işverenlerinin daha fazla istihdam gereksinim duyacağına ve böylece harcama gücü ile talebin bir kez daha artmasına neden olacağını, bu döngünün sürekli tekrarlanması halinde harcama gücünün ve talebin işsizliğin azalmasına yol açacağını savunmuştur. Bu, işsizlik arttığında hükümetin kamu harcamalarını artırarak ve/veya vergileri azaltarak ekonomiye daha fazla harcama gücü enjekte etmesi anlamına gelmektedir (Salamon, 1998; Crouch, 1993).

Ancak 1960'ların sonlarından itibaren, ekonomik koşulların bozulması ile kamu sektöründeki çalışma ilişkileri belirsiz ve çatışmalı bir duruma gelmiştir. Enflasyon oranlarındaki hızlı dalgalanma ve kamu sektöründe ücret artışlarını sınırlama politikaları geniş çaplı uyuşmazlıklara yol açmıştır. Uzun süren uyuşmazlıklar sonucu, sendikalar ile devlet arasındaki karşılıklı anlayış temeline dayalı ilişkiler bozulmuş ve kamu hizmeti değerler sisteminin yıkılmasına neden olmuştur (Fredman ve Morris, 1989; Salamon, 1998)

Hükümet politikaları, kamu harcamalarının kısıtlanması, özelleştirme ve ticarileşme, ve sendikaların gücünü azaltarak yöneticilerin pozisyonunu güçlendirmek için yasal ve idari müdahalelerde bulunmak konuları üzerinde yoğunlaşmaya başlamıştır. Bu 1980'lere kadar hakim olan kamu sektörü istihdamının klasik yapısının çökmesine ve devletin 'model' işveren olma özelliğinin sona ermesine neden olmuştur(Howell, 2000).

Bu gelişmelerin ışığında 1945'ten 1979 kadarki dönemi iki alt başlıkta inceleyebiliriz. Birinci dönem yani 1945 ile 1968 tarihli Donovan Komisyonu Raporu arasındaki dönem, çalışma ilişkilerini etkileyen düzenlemelerin çok az olduğu görüldüğü dönemdir. Bunu takip eden ikinci dönem, çalışma ilişkilerinin yönetim biçimine hükümetin giderek daha fazla müdahale ettiği bir dönem olmuştur.

3.2.1. 1945'ten Donovan Komisyonu Raporu' na (1968) kadar

1945 sonrası dönemde ortaya çıkan Keynesyen sosyal demokrat mutabakat yaklaşık yirmi yıl boyunca sorgulanmadan devletin çalışma ilişkilerindeki rolünün ana hatlarını belirlemiştir.

1944'de yayınlanan İstihdam Politikası Raporu devleti yüksek ve istikrarlı bir istihdam seviyesi sağlamakla yükümlü tutmaktaydı. 1942'de yayınlanan sosyal güvenlik ve benzeri hizmetlerle ilgili Beveridge raporu hükümetin refah hizmetleri ile ilgili rolünün çerçevesini çizmişti. Bütün bunlar yapılırken iktidardaki İşçi Partisi hükümeti sınırları tartışmaya açık ama temelleri üzerinde neredeyse herkesin hemfikir olduğu karma bir ekonominin parametrelerini oluşturmuştur (Corby, 1999; Thompson, 2007).

Tam istihdam politikaları refah devletinin mali olarak sağlam temeller üzerinde kurulmasına olanak tanısa da teoride kamu mülkiyeti, devlete ekonominin önemli noktalarını kontrol etme olanağı tanıdığıdır. Bu sayede devlet stratejik liderlik yapabilecekti. Dahası bu sorumlulukların meydana getirdiği kamu kurumları sürekliliği, tarafsızlığı, bütünlüğü, çalışkanlığı, uzmanlığı ve hepsinden önemlisi kamu çıkarı için çalışma kapasitesi olan bir kamu bürokrasisi tarafından idare edilmesi öngörülmekteydi. Bütün bunların altında ise böyle bir kamu yönetimi biliminin olasılığına inanan Fabian inanç yatmaktaydı. Böylece kamu yönetimi biliminin uygulayıcıları kamu yönetimine yeni bir profesyonellik katacaklardı. Kamu hizmetleri, hiyerarşik bir örgüt yapısı, paternalist yönetim yapısı, toplu çalışma ilişkileri ve standartlaştırılmış istihdam uygulamalarıyla özel sektörün takip etmesi gereken bir model işveren görünümü verebilecekti (Fredman ve Morris, 2000; Thompson, 2007).

Bu gelişmelere karşın çalışma ilişkilerini doğrudan etkileyen düzenleme sayısı gönüllülük ilkesinin etkisiyle çok fazla gerçekleşmemiştir. Çalışanların hakları,

temelde, bireysel iş sözleşmelerinden ve 1906 tarihli İş Uyuşmazlıkları Kanunu ile sağlanan sendika dokunulmazlığından geliyordu. 1965 tarihli Sendika Uyuşmazlıkları Kanunu, eylem tehdidiyle, çalışanları işverenlerin sindirme konusundaki yasal yükümlülüklerinden korumak için çıkarılmıştır. Ama bu dönemde emek piyasasında artan baskılar huzursuzluklara da neden olmuştur (MacInnes, 1987).

Sendika üyeliği giderek artıyor, tam istihdama yaklaşıyor ve buna bağlı olarak çalışanların daha yüksek ücret talepleri artıyordu. Eş zamanlı olarak, işverenler artan mal ve hizmet talebini karşılayabilmek için üretkenliği artırmak ve çalışma uygulamalarını değiştirmek ihtiyacı duymaya başlamışlardı. Bu baskılar sonucu işverenler işkolu genelindeki ulusal sözleşmeleri ihlal etmeye ve bunların yerine örgüt düzeyinde ve yerel düzeyde toplu sözleşmeleri yürürlüğe koymaya başladılar. İşkolu düzeyindeki toplu sözleşme ile örgüt düzeyindeki toplu sözleşme arasındaki çelişkiler İşçi partisi hükümetinin Donovan Komisyonunu çalışma ilişkilerini incelemek üzere görevlendirmesine yol açmıştır (Clegg, 1976).

3.2.2. Donovan Komisyonu (1968) ile 1979 Arası Dönem

Donovan Komisyonu hem işverenlerin hem de sendikaların örgüt düzeyinde toplu pazarlıkların işlevselliğini kabul ettiği ve bu ihtiyacın daha resmi hale getirildiği gönüllü bir reform önermiştir. Öneriler özellikle, işverenler ve sendikalar arasında bağımsız toplu sözleşmelerin yapılması konusunda yoğunlaşmıştır. Bu toplu görüşmeler işverenler tarafından başlatılacaktı. Ancak, önerilen reformlar yeterince hızlı pratiğe geçirilememiş hem İşçi Partisi hem de Muhafazakar Parti hükümetleri süreci hızlandırmak için yasa yapma yolunu tercih etmişlerdir. Muhafazakar Partinin hükümetin seçilmesini takiben verdiği tekliflerle 1971 tarihinde Endüstri İlişkileri Kanunu çıkarılmıştır (Salamon, 1998; Howell, 2000).

Bu kanun özel sektöre Alman tipi işkolu düzeyinde toplu pazarlık modeli empoze etmeyi amaçlamıştır. Sendikaların genel merkezinin onayı dışındaki grevler yasadışı ilan edilmiş, resmi grevlerin yalnızca ulusal düzeyde örgütlü sendikalar tarafından yapılmasına izin verilmiş ve toplu sözleşmelerin yasal bakımdan bağlayıcı olduğuna karar verilmiştir. Burada güdülen amaç, sıradan üyelerin işyerindeki gücünü azaltmak ve böylece ulusal genel merkezin yetkisini güçlendirmektir. Sendikalar böylece üyeleri

üzerinde bir sosyal kontrol aracı olacak, ücretler konusunda sınırlamalara karşı hemen eyleme geçmeyecek toplumsal ortaklara dönüşeceklerdi (Cizre, 1999:203).

Bu Kanun, aksine bir hüküm açıkça yer almıyorsa, işverenler ve çalışanlar arasındaki yazılı ve toplu sözleşmelerin yasal olarak uygulanabilir olduğunu öngören kapsamlı bir yasal çerçeve çizdi. Haksız eylem uygulamaları kavramı yoluyla eylemlerden kaynaklanan zararlara karşı dava açılmama yönündeki sendika dokunulmazlığı sınırlandırıldı. Sendikalar buna bağlı kalırlarsa, etkilenen kişiler dava açabilecekti. 1971 tarihli Kanuna büyük bir direnme ile karşılayan ve yasanın gereklerine uymayı reddeden sendikalar itiraz etti ve kanun işverenler tarafından hükümlerini uygulamaya konulmadığı için uygulamada etkisi çok az olmuştur (Edwards ve diğ., 1998).

İşçi Partisi 1974 yılında tekrar iktidara geldiğinde sendika uyuşmazlıkları konusundaki hükümleri, 1974 tarihli Sendika ve Endüstri İlişkileri Kanununda sendikaların ve işverenlerin isteklerine göre yeniden düzenlemiştir. Ama haksız işten çıkarmalara ilgili düzenlemeler muhafaza edilmiştir. Bu da işverenlerin çalışanları işten çıkarma özgürlüklerini kısıtlamış ve 1980'lerde başka düzenlemelerle üzerinde değişiklikler yapılsa da bu durumu temelden değiştirememiştir. 1976 tarihli Sendika ve Çalışma İlişkileri Kanunu (Değişiklik), sendika dokunulmazlığını, sendikaların üyelerini eylem dışı bıraktıklarında sorumlu tutuldukları tüm sözleşmeleri ihlal etmeleri haline kadar genişletmiştir. Bu, sendikaların ikincil eyleme gidebilecekleri anlamına gelmektedir. Örneğin, sendika uyuşmazlığın olmadığı ama önemli bir müşteri olan bir işverene karşı eylem yapılabilecekti. Bu eylem yoluyla sendika, ikincil işverenin uyuşmazlığın olduğu işverene daha iyi koşullarla uyuşmaya ulaşmak için baskı yapabileceği anlayışına dayanıyordu (Gennard ve Judge, 1999).

İstihdamla ilgili diğer düzenlemeler gönüllülük ideolojisiyle uyuşuyor, sağlık ve güvenlik standartlarının (İşyerinde Sağlık ve Güvenlik vs. Kanunu 1974) ve fırsat eşitliğinin (Eşit Ücret Kanunu 1970; Cinsiyet Ayrımcılığı Kanunu 1975; Irk İlişkileri Kanunu 1976) oluşturulmasını destekliyordu (Fredman ve Morris, 1989; Salamon, 1998)

1970'lerde, Danışma, Uzlaştırma ve Arabuluculuk Servisi'nin (ACAS) kurulması iş uyuşmazlıklarına üçüncü tarafların müdahalesini kolaylaştıran etkide bulunmuştur. Bu

Hizmet, 1919'da İş Mahkemesi olarak kurulan Merkezi Arabuluculuk Komitesini güçlendirmek için kurulmuştur. 1974'te Kraliyet Komisyonu tarafından kurulan ACAS, 1975 tarihli İstihdam Koruması Kanunu ile yasal statüye kavuşmuştur. Bu hakemlik ve arabuluculuk hizmeti ACAS tarafından kararlaştırılan uzman arabulucular listesinden uyuşmazlığa taraf olanlar tarafından seçilen kişiler tarafından yerine getiriliyordu. Thatcher öncesi iktidara gelen hükümetler TUC ve CBI ile birlikte çalıştılar ve bu sürece üçlü hükümet süreci adı verildi. Bu süreç iktidardaki politik partiye bağımlı olmadan işlevselliğini sürdürmeye devam etti. Ama genel olarak, İşçi Partisi hükümetlerinin TUC'le, Muhafazakar Partinin ise CBI ile daha iyi ilişkileri varlığı gözlenmiştir (Farnham ve Pimlott, 1995; Salamon, 1998)

1970'li yılların sonlarına doğru bu yapı yüksek enflasyon ve buna bağlı ücret artışlarının ekonomi üzerinde yaratmış olduğu baskı dolayısıyla tartışılmaya başlanmıştır. Hükümetler daha rekabetçi emek piyasaları yaratarak ve kamu sektöründe düşük ücret anlaşmaları yaparak hem kamu hem de özel sektörde ücret artışlarına sınır getirilmesi konusunda çalışmalar yapmışlardır. TUC ve CBI'nin katılımına rağmen bazıları, bu çabaların güç dengesini sendikaların aleyhine işverenlerin lehine kasıtlı olarak yapıldığını düşündüler (Fairbrother, 1994; Ferner, 1994).

Azalan reel ücretler ve yaşam standartlarına karşı kamu sektörü çalışanlarının daha fazla itirazda bulunmaları yerel yönetimlerde mavi yakalılar, postane çalışanları, elektrik çalışanları ve madeni işçileri olmak üzere belli başlı bazı sektörlerde geniş çaplı iş uyuşmazlıklarına yol açmıştır. 1972'deki ve 1973-74 kışındaki maden işçilerinin eylemleri bunların en önemlilerinden birisidir. 1974 eyleminin ortalarında Muhafazakar hükümet ülkeyi kimin yönettiği konusunda seçime gitti ve Heath liderliğindeki Muhafazakar Parti seçimi kaybetti. İşçi Partisi çok az bir farkla olsa da seçimi kazandı, bunda kamuoyunun sendikalarla nasıl başa çıkabileceği konusundaki güveninde etkili olduğu söylenmiştir (Leat, 2001).

OPEC'in petrol fiyatlarını 1973'i izleyen dönemde dört katına çıkarması nedeniyle tüm dünyada olduğu gibi Birleşik Krallık'ta da hızlı bir enflasyon artışı görülmüş ve ücret anlaşmaları sonucunda daha önceki Muhafazakar hükümetin sınırlamalarını telafi

etmek üzere yüksek oranlarda ücret artışları örneğin öğretmenler için %27, hemşireler için %30 olarak verilmiştir (Kessler ve Bayliss, 1998).

İşçi partisi hükümeti Muhafazakar Parti hükümetinin gelir politikalarından vazgeçti ve ortaya çıkan durumu çözüme kavuşturabilmek için TUC'la Toplumsal Sözleşme yapma yolunu seçti. Bu, daha önceki ücret sınırlaması politikalarının zorla uygulanmasını engelleyerek, hükümet ile TUC arasında imzalanacak toplu sözleşme benzeri anlaşmalara bağladı. Ücret artışlarını, geçim indeksindeki giderlerdeki artışla sınırlandırmanın karşılığında hükümet, çalışanlar ve sendikaların haklarını bir dizi yasalaşma yoluyla genişletmeye (İstihdam Koruma Kanunu, 1975; Sendika ve Çalışma İlişkileri (Değişiklik) Kanunu, 1976), vergi muafiyeti tanımaya, kamu harcamalarını artırmaya ve işsizliği azaltacak diğer önlemleri almaya razı oldu (Edwards ve diğ., 1998; Kessler ve Bayliss, 1998; Duncan, 2001).

Toplumsal Sözleşme, bazı sendika liderleri tarafından desteklendi ve hem ücretleri hem de fiyat enflasyonunu reel ücretlerin indirilmesi yoluyla azalttığından, başlangıçta başarılı bir politika olarak görüldü. Ama bu Sözleşme, artan işsizliğe rağmen özel sektörde ücret sözleşmelerine sınırlama getirmenin ve hükümetin ekonomiyi yönetmesinin mümkün olmadığını kanıtladı ve hükümetin model işveren rolü sorgulanmaya başladı (Kessler ve Bayliss, 1998).

Ücret artışı sınırlamalarına karşı çıkış başta kamu sektörü mavi yakalılarının 1978-1979 Hoşnutsuzluk Kışı diye adlandırılan eylemleri olmak üzere, bir dizi eylemle sonuçlandı. Çöp toplama ve hastaneler gibi temel kamu hizmeti yerine getiren işyerlerinde ortaya çıkan grevler işgünü kaybında büyük artışlara neden oldu, İşçi Partisi hükümetinin kontrolü kaybettiği ve ekonomiyi yönetemeyeceği izlenimi ortaya çıktı (Fredman ve Morris, 1989)

1979'da İşçi Partisi hükümeti kamu sektöründeki huzursuzluğu gidermek için Hugh Clegg başkanlığında Ücret Karşılaştırılabilirliği Daimi Komisyonunu kurdu. Komisyon özel sektörle kamu sektöründe ücret karşılaştırılabilirliği olup olmayacağını inceleyecekti. Ama aynı yılın sonundaki seçimin sonuçları hükümetin ekonomi yönetimi konusundaki kamuoyu desteğini kaybettiğini, temel kamu hizmetlerindeki

eylemlerin hükümetin güvenilirliğine zarar verdiğini gösterdi (Salamon, 1998; Fredman ve Morris, 1989).

İşçi partisi hükümeti 1979'da büyük bir yenilgiye uğradı ve seçim kampanyası sendikaların gücünü dizginlemeye dayanan Thatcher önderliğinde yeni bir yaklaşım iktidara gelmiş oldu.

İşbaşına gelen Muhafazakar hükümet, Daimi Komitenin hemşireler, öğretmenler, yerel yönetimlerin mavi yakalıları ve NHS mavi yakalıları hakkında hazırlamakta olduğu raporları tamamlamasına müsaade etti ve raporlarda teklif edilen ücret artışlarının verilmesine razı oldu. Ama, bunu yapmanın maliyeti, yeni hükümetin bu tür ücret görüşmelerine karşı politikaların oluşmasına zemin hazırladı (Kessler ve Bayliss, 1998). 1991'de, Daimi Komisyon feshedildi, karşılaştırılabilirlik ilkesi yerini, daha sonra, kamu sektörü ücret tespiti için ödenebilirlik kriterine bıraktı (Edwards ve diğ., 1998).

Thatcher'ın iktidarına kadar ki dönemi açıklamaya çalıştığımız bu bölümde Birleşik Krallık çalışma ilişkilerinin temel özelliği olan gönüllük ilkesinin ve kamu sektörü çalışanları için devletin model işveren olarak hareket etmesinin çalışma ilişkileri üzerinde etkili olduğu gözlenmiştir. Keynesyen ekonomik politikaların tam istihdama doğru ulaşmayı amaçladığı bu dönem aynı zamanda artan refah devleti harcamaları ve yükselen petrol fiyatlarının ekonomi üzerinde olumsuz etkilerini ortaya çıkarmıştır. Böylece yavaş 2. Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan toplumsal uzlaşmadan uzaklaşmaya başlanmış, devletin yerine piyasanın düzenleyiciliğini önceleyen bir ekonomik politikanın devreye girdiğini görüyoruz. İzleyen bölümde Thatcher'ın iktidara geldiği 1979 yılından itibaren kamu sektörü çalışma ilişkilerinin nasıl evrildiği konusu ortaya konulmaya çalışılacak ve böylece Thatcher'ın kamu sektörü çalışma ilişkileri üzerindeki tarihsel ve kurumsal etkileri ve sonuçları incelenecektir.

BÖLÜM 4: THATCHER DÖNEMİNDE KAMU SEKTÖRÜNDE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ

Giriş

1979 yılında Thatcher liderliğinde Muhafazakar Parti hükümetinin iktidara gelmesi hem Birleşik Krallık hem de diğer ülkelerin kamu sektörü çalışma ilişkilerinin yeni bir yöne evrilmesi yönünde önemli etkilerde bulunmuştur. Thatcher'i iktidara taşıyan nedenlerin başında kamu sektörü çalışanlarının grevi bir silah olarak kullanmaları gelmektedir. 1978-1979 döneminde Hoşnutsuzluklar Kışı olarak adlandırılan bu sürece kamu sektörü çalışanlarının artan militanlığına karşı sert politikaların geliştirilmesine yol açmıştır.

Bu süreç 1960'lı yılların sonu ve 1970'li yılların başında 2. Dünya savaşı sonrası oluşan tarihsel uzlaşının temellerini tehdit eden bir dizi ekonomik gelişmenin de sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Birleşik Krallık ekonomisi tam istihdam veya ona yakın bir istihdam seviyesinden, 1970'lerin ortalarına doğru enflasyonun çift haneli rakamlara yükseldiği ve buna koşut olarak da işsizliğin bir sosyal sorun olarak kendisini gösterdiği bir evreye girmiştir. Kamu harcamaları sürekli artarken, buna karşılık kamu hizmetlerinin kalitesinde görülmeye başlayan bozulma siyasi yelpazenin hem sağından hem solundan eleştiriler almaya başlamıştır (Horton ve Farnham, 1999).

Bu dönemde kamu kuruluşlarının etkinliği sorgulanırken, karma ekonomi nispi bir ekonomik gerileme ve periyodik ödemeler dengesi krizlerine neden olmaya başlamıştır. 1978-79 Hoşnutsuzluklar Kışı olarak adlandırılan eylemlerin yaygınlığıyla Muhafazakar Parti hükümetinin sendikalara olan bakışında da değişiklikler olmaya başlamıştır.

Dünya çapındaki ekonomik büyümenin yavaşlaması Birleşik Krallık gibi ekonomik olarak verimlilik düzeyi düşük ülkeleri etkilemiş ve 1970'lerde Muhafazakar hükümetin muhalefet yıllarında sağ kanattaki entelektüeller refah devletini, 'kötü yönetilen ...kimseye hesap vermeyen bir monopol...profesyonellerin baskın olduğu

ve müşteri katılımından yoksun... bir devlet şekli olarak değerlendirmeye başlamışlardır (Ferlie ve diğ., 1996:31). Bu sürecin bir sonucu olarak Muhafazakar Parti hakim durumdaki Keynesyen ekonomik politikalar yerine Hayek'in görüşlerinin belirleyici olacağı yeni bir ekonomik anlayışı hakim kılacaktır. Yeni hükümetin kamu sektörüne karşı düşmanca tavrı sadece bu ekonomik anlayıştan değil aynı zamanda Birleşik Krallığın rekabetçi konumunu dünya ekonomisi içinde artırmak için piyasa güçlerini serbest bırakma ihtiyacından kaynaklanmıştır. Kamu sektörünün devletin sırtında bir yük olduğu; herhangi bir değer sağlamadığı ve özel sektörde kar getirecek yatırım imkanlarını boşa kullandığı iddia edilmiştir (Bacon ve Eltis, 1978; Upchurch, 2003)

4.1. Thatcher'ın Dayandığı İdeolojik Arka Plan

Thatcher'ın liderliğinde Muhafazakar Parti hükümeti tarafından kabul edilen ekonomik politikalar 1970'lerde Freidman ve diğerleri tarafından geliştirilen ve Chicago Okulu olarak adlandırılan ve monetarist politikalara dayanan ekonomik anlayışa dayanıyordu. İşsizliğin en büyük ekonomik sorun olduğunu varsayan Keynesyen ekonomistlerin aksine, monetaristler temel sorunun piyasadaki dolaşımdaki para miktarının sonucu olarak ortaya çıkan enflasyon olduğunu varsayıyorlardı.

Bu yaklaşımın arka planında 2. Dünya savaşı sonrası batı toplumlarında kamu hizmetlerinin ve devletin rolüne yönelik kapsamlı bir eleştiri getiren Hayek'in görüşleri vardır (Thompson, 2007). Hayek'in 1944 'te yazdığı 'Köleliğe Giden Yol' ve 'Özgürlüğün Anayasası' kitapları, bu yaklaşımın temel referans noktaları olarak ortaya çıkmıştır.

Hayek, 1930'larda planlı bir sosyalist ekonomi bağlamında iktisadi akılcılık olasılığını reddeden görüşlerini ileri sürmüştü ve sadece sosyalizm altında iktisadi hesaplamanın imkansızlığını iddia etmekte kalmamış, seçilmiş belli hedeflere bilinçli olarak ve toplu biçimde tüm sosyal güçleri yönlendirmenin iktisadi olaylardaki özgürlüğü yok edeceğini iddia etmiştir. Hayek'in temel argümanı iktisadi özgürlük olmadan, kişisel ve siyasal özgürlüklerin olamayacağı anlayışına dayanıyordu (Hayek, 1986:10).

Hayek'e göre piyasa ekonomisi özgür bir ekonomiydi. Bu da özgür bir politikanın olmazsa olmaz koşulunu oluşturmaktaydı. Böylece devlet müdahalesi hatta yaygın bir sosyal hizmet sunumunun da gereksiz olduğu düşüncesine ulaşıyordu. Önemli olan devlet müdahalesinin piyasadaki rekabet önünde engel teşkil etmemesiydi. Hayek'e göre devletin temel rolü rekabetin mümkün olduğunca etkili olduğu koşulları yaratmak olmalıydı. Piyasa ekonomisi ve onunla ilgili özgürlüklerin gelişmesi için devlet müdahalesinin de öngörülebilir olmalıydı. Ekonomik aktörler devlet faaliyetinin ayrımcı, zorlayıcı ve keyfi olduğu bir ortamda etkili olamazlar. Devletin politikaları bundan dolayı somut şartlardan bağımsız kurallarca yönlendirilmelidir (ibid:56).

Hayek ve Friedman'ın görüşlerine dayanarak Thatcher piyasayı, mal ve hizmetlerin en etkin bir biçimde dağıtıldığı, mal ve hizmet sunanlar ve müşteriler arasında anlaşmalara dayalı bir sistem olarak algıladı. Thatcher'a göre kamu hizmetleri mümkün olduğunca piyasa disiplinine uyum sağlamalı ve eğer maliyet açısından en etkili yol özel sektör ise onun tarafından sağlanmalıydı.

Ayrıca 1960'ların sonlarına doğru devletin kamu hizmetlerinin ve kamu bürokrasisinin rolleriyle ilgili eleştirel görüşler ortaya çıkmaya başlamıştı. Bu görüşlerin arasında Virginia Okulu ve Kamu Tercihi yaklaşımı önemliydi. Bu yaklaşımın altında yatan temel görüş siyasetçi, bürokrat ve çıkar gruplarını piyasadaki iktisadi aktörlere benzer şekilde fayda maksimizasyonu peşinde koşan gruplar olarak gören metodolojik bireycilik anlayışıdır (Buchanan, 1972:16).

Virginia Okulu kamu sektörü, kamu bürokrasisi ve genel olarak hükümete yöneltilen yeni sağ eleştirilerin önemli yönlerini ortaya koymuştur. Bu eleştiri Birleşik Krallığın 2. Dünya Savaşı sonrası kötü ekonomik performansı ve göreceli ekonomik gerilemesiyle ilgili söyleme de temel kaynak teşkil etmiştir. Ulusal genel çıkarlar değişik özel ve çıkar grupları tarafından kamu harcamalarını artıracak şekilde zarara uğratılmıştı. Dahası ortalama seçmenin oyunu çekmek için yapılan siyasi rekabette durumu daha da kötüleştirmişti (Thompson, 2007).

Kamu tercihi teorisi kamu sektörü ve kamu sektörü istihdamının büyümesine yönelik şu üç unsurunu öne çıkarmıştır. Bunlar dışlama etkisi; aşırı büyüme ve sosyal hizmetlere olan bağımlılık. Dışlama etkisi verimli olan ve olmayan faaliyetler

arasındaki farkı yani verimli olan emekle olmayan emek arasındaki farkı ifade etmekteydi. Verimli olmayan emeğe kamu sektörü istihdamını büyük bir bölümü girmektedir. Bu şekilde imalat sektörü için kullanılacak kavramlar israf edilmekteydi (Buchanan, 1972).

Bacon ve Eltis'e (1976:17) göre öğretmenler, sosyal hizmet görevlileri ve devlet memurlarının tüketimi için gereken ekstra mallar ve onları barındıracak ekstra binalar daha az fabrika yapılmasına, daha az ihracat ve daha çok ithalat yapılmasına neden olmaktadır. Bu görüşlerin ışığında Thatcher, liberalizmin öngördüğü serbest piyasa ile muhafazakarların savunduğu güçlü devlet anlayışını aynı anda uygulamaya çalışmıştır. Ona göre, "devlet yalnızca bir devletin yapabileceğini yapmalıdır". Thatcher, geleneksel muhafazakarlığın politik temellerini piyasa odaklı anlayış doğrultusunda yenilemeyi ve devletin otoritesini, bazı alanlardan el çektilererek, güçlendirmeyi amaçlamıştır. Yeni sağ ya da yeni muhafazakarlık, hem güçlü hem de sınırlandırılmış bir devlet anlayışını öne çıkarmıştır.

Thatcher, kamu tercihi teorisyenlerinin ekonomik, politik ve sosyal teorilerinden de etkilenmiştir. Kamu Tercihi teorisyenlerinin sağladığı teorik araçlarla Weberyen bürokrasiye de saldırmıştır. Bu teorinin, bürokrasinin en büyük savunma aracı olan "kamu yararı" kavramını sorgulaması, kamu çalışanlarının kamu yararı zırhından uzaklaştırılmasına vesile olmuştur (Al, 2008).

Bu bağlamda kamu bürokrasisinin uzmanlığı da sorgulanmaktadır. Kamu yararı adına makro ekonomiyi yönetmeye çalışanlar ilaç değil hastalığın kendisiydi. Kamu sektörü bireysel özgürlük, tercih, inisiyatif ve bağımsızlığı tehdit edebilecek ölçüde büyümekle itham ediliyordu. Bu sektör gündemi ve amaçları kamu çıkarlarıyla nadiren örtüşen fayda maksimize edici bir bürokrasi tarafından yönetilmekteydi ve bu bürokrasi özel sektörün kullanabileceği kaynakları tüketmekteydi. Bu hastalık artan enflasyon durgun bir ekonomi artan işsizlik ve imalat sanayinin gerilemesi gibi belirtiler göstermişti (Bacon ve Eltis, 1976).

Rose'nun kısaca özetlediği gibi (2001) Thatcher'ın dayandığı ideolojik arka plan Birleşik Krallık ekonomisi ile ilgili şu önemli konulara vurgu yapıyordu. Aşırı hükümet harcamalarının piyasadaki para arzının hızla büyümesine yol açtığı; bunun

aşırı parasal büyümenin kısmen bütçe açıklarını kapatmak için hükümetin borçlanmasından yani kamu sektörü borçlanma gereğinden kaynaklandığını; para arzının mal ve hizmet üretiminden daha hızlı büyümesi halinde mevcut mal ve hizmetten daha fazlasını alabilecek kadar para olmasının enflasyona neden olacağını; enflasyonun artmasının enflasyon oranı beklentisini daha da artıracığını, bunun da, daha yüksek ücret artışı taleplerine ve sözleşmelerine ve firmaların rekabet gücünün azalmasına işsizliğin artmasıyla ücret-fiyat enflasyonu döngüsüne neden olacağını; enflasyonu önlemek için, satın alma gücündeki artışın ekonominin genelindeki mal ve hizmet artış hızını yakalaması gerektiğini; ekonominin genelinde satın alma gücündeki artış ekonominin genelindeki mal ve hizmet arzı artışını geçerse, harcama gücünün, faiz oranlarının artırılması ve kamu harcamalarının azaltılması yoluyla düşürülmesi gerektiği varsayımlarına dayanıyordu.

Bu yüzden, monetaristlere göre işsizliği azaltmanın ve enflasyonu kontrol etmenin yolu, ekonominin piyasadaki mal ve hizmet arzını artırma kabiliyetini yükseltirken aşırı parasal büyümenin önlenmesinden geçiyordu. Monetaristler, özel sektöre olanak sağlayan bir ortam yaratmanın bunu sağlayacağını düşünüyorlardı. Bu ortam insanları çalışmaya, firmaları yatırım yapmaya, üretmeye ve istihdam etmeye teşvik edecek, ürün piyasasını liberalleştirecek, devlete ait olan şirketler özelleştirilecek, vergilendirme azalacak ve emek piyasasına daha az müdahale edilecekti (Gennard ve Judge, 1999).

4.2. Thatcher'ın Çalışma İlişkileri Politikaları

Yukarıda açıklamaya çalıştığımız anlayışla Thatcher'ın liderliğinde Muhafazakar Parti hükümetinin çalışma ilişkileri politikaları 2. Dünya Savaşı sonrası oluşan emek ve sermaye arasındaki tarihsel uzlaşının reddi ve özellikle devletin yerine özel sektörün model işveren olması; devletleştirilmiş sektörlerin ve kamu sektörünün büyük bir kısmının özelleştirilmesi; sendikalar ve sendikal hareketlerin üzerindeki yasal kontrolün artırılması ve açık bir anti-sendika ideolojisi; hükümetin tam istihdam politikalarından vazgeçmesi; TUC ve CBI'nin hükümetin ekonomik politika yapıcılığı sürecinden nerdeyse tamamen uzaklaştırılması temeline dayanmıştır (Duncan, 2001) Thatcher'ın çalışma ilişkileri ile ilgili politikasının temel amacı 80 yıllık yasa ve

hükümet politikalarında yer etmiş olan işçi ve temsili sendikalar arasındaki toplu pazarlığın diğer çalışma ilişkileri kurumlarına nazaran daha tercih edilen ve daha yasal olduğuna dair önyargıyı sona erdirmektir (Howell, 1998, Duncan, 2001).

Major, 1990 yılının Kasım ayında Thatcher'ın yerine başbakan olduğunda çalışma ilişkileri 10 yıl öncesine göre önemli ölçüde farklılık gösterirken diğer yanda da emek piyasası 1980'lere nazaran önemli değişikliklere sahne olmuştur.

Edwards ve diğ., (1998) Muhafazakar Parti hükümetinin yaptığı çalışma ilişkilerini etkileyen değişiklikleri, önceden planlanmış strateji ile olaylara karşı fırsatçı tepkilerin bir kombinasyonu olarak görmektedir. Amaçlanan çalışma ilişkileri politikalarını, serbest piyasa politikaları ile devlet müdahalesinin asgariye indirilmesi ihtiyacına entegre haline getirmek olarak görülmelidir. Böylece yasal sendikal eylemlerin kapsamı daraltılacak, sendikalar ortaya çıkan zararlara karşı mahkemeye verilebilecek ve sendikal eylemlere katılmayanların hakları artırılacaktı.

Ulusal eğitim politikasında da değişikliğe gidilerek Endüstriyel Eğitim Kurullarının çoğu 1981 yılında ve İşgücü Hizmetleri Komisyonu 1988 yılında feshedilmiş ve mesleki eğitim artık işverenlerin kontrolü altına girmiştir ve yasal bir dayanağı ortadan kaldırmıştır. Çalışma ilişkileri alanı Thatcher ve Major döneminde bir defada ve tek seferde değiştirmek yerine yavaş yavaş değiştirme yaklaşımı tercih edilmiştir. Sonuçta, izleyen bölümde bu yapıyı inşa etmek için bir dizi yasal düzenleme yapılmıştır.

4.3. Çalışma İlişkilerini Düzenleyen Yasal Mevzuat (1979-1997)

1979-1997 yılları arasında çalışma ilişkileri ile ilgili olarak Muhafakazar Parti hükümetleri sıklıkla yeni düzenlemeler yaptı ve her bir düzenleme adım adım yeni uygulamaları da beraberinde getirdi. Bu kanunlar genel olarak var olan kuralları kaldırıcı özellik taşıyor, sendikaların gücünü azaltıyor, işverenlerin yetkilerini artırıyor ve örgütleri değil bireyleri ön plana çıkarıyordu (MacInnes, 1987, Howell, 2004).

Ard arda iktidara gelen Muhafazakar hükümetler, çalışanların birey olarak ödüllendirilmesi gerektiğini savunarak toplu sözleşmeler ile daha az ilgili oldular. Sendikaların gücünün kaynağının sendikal eylemler konusunda dokunulmaz olmalarından ve yasal olarak düzenlenmiş olan kapalı işletmenin zorlayıcı gücünden

kaynaklandığı düşünöldü. Sonuçta, bu durumu tersine çevirmek için bir dizi yeni yasa yapıldı.

Çalışanların tümünün sendika üyesi olması zorunluluğunu getiren kapalı işletmenin varlığı 1980 tarihli Çalışma Kanunu ile daraltıldı, 1988 tarihli Çalışma Kanunu Madde 1 ile bir çalışanın sendika üyeliğı kriterine dayanılarak işten çıkarılması adaletsizlik olarak nitelendirildi. Daha sonra da 1990'da Çalışma Kanunu ile varolan tüm kapalı işletmeler yasa dışı olarak ilan edildi. Böylece herhangi bir sendikaya üye olmak istemeyen işçilerin yasal koruması da sağlanmış olmuştur (Fredman ve Morris, 1989; Lewis ve diğ, 2003).

Sendika liderliğinin ılımlı üyelerin görüşlerini temsil etmediğı düşünöldü ve daha demokratik prosedürler öngören bir düzenleme yayımlandı. 1984 tarihli Sendika Kanunu her 5 yılda bir sendikalarının yöneticilerinin sendika üyeleri tarafından gizli oyla seçilmelerini hükme bağladı. 1988 tarihli Çalışma Kanunu bu zorunluluğı, tüm sendika başkanlarını ve genel sekreterleri kapsayacak şekilde genişletti, oylamanın kapalı zarf usulü ve bağımsız kurullarca yapılması gerektiğı hükme bağlandı. Aynı zamanda, eyleme katılmayı reddetmeleri halinde disiplin cezası almama hakları dahil olmak üzere, bireysel üyeler için yeni haklar sağlandı. Bu yasa ile sendika liderlerinin güçleri sınırlandırılarak sendikaların üyelerine geri verildiğı ve sendika içi demokrasi anlayışının güçlenmesi sağlayacak kurumsal düzenlemelerin önünün açıldığı savunulmuştur. Bu düzenlemenin temel amacı işçilerin güçlenmesi değil; işveren karşısında boyun eğmelerini sağlayacak bir yapının oluşturulma çabasıdır. Thatcher'a göre işyerindeki örgütsel otorite tam olmalıdır ve bunun karşısında sendika üyeleri ve işçiler işverenlerin 'işletme hakkı'na saygı göstermek zorundadır. Thatcher hükümeti imalat sektöründeki gözle görülür düşüşün de sorumlusudur; öyle ki bu sektördeki istihdam 1970 yılında 7 milyonun üstündeyken 1990 yılında 5 milyonun altına düşmüştür (Winchester ve Bach, 1999, Leat, 2001).

1979 öncesinin aksine, ücret farklılıklarının işgücü arzı ve talebini dengeye getirmesi gerektiğı düşüncesiyle, işveren federasyonlarının ulusal ücret görüşmelerindeki geleneksel rolleri terk edilmeye başlandı. 1980 yılında, 1975 tarihli İş Güvencesi Kanununun bir parçası olarak geliştirilen yasal tanıma prosedürleri ve toplu sözleşmelerle

belirlenen ücret oranlarının benzer çalışan gruplarına da uygulanması prosedürü yürürlükten kaldırıldı. 1986'da, ücret konseylerinin 21 yaş altı tüm çalışanların korunmasına yönelik yetkisi kaldırıldı ve diğer yetkileri sınırlandırıldı. 1993 tarihli Sendika Reformu ve Çalışma Hakları Kanunu ücret konseylerini feshetti, sadece tarım sektörü için yasal bir ücret düzenlemesi öngörülürdü. Ödeyebilme kapasitesi ve emek ihtiyacı faktörlerinin dikkate alınması daha kolay olduğundan, faaliyet birimi düzeyinde ücret müzakereleri teşvik edildi ve 'cari ücret' argümanı terk edildi (Gennard ve Judge, 1999; Farnham ve Pimlott, 1995)

Bireysel çalışma hakları alanında, çalışanların ilk işe girdiklerindeki staj dönemi 6 aydan 2 yıla çıkarılarak, haksız işten çıkarılmalarla ilgili kurallar değiştirilerek ve çalışan kadınların doğum hakları azaltılarak var olan hakların sınırlanması yolu seçildi. 1988 tarihli Çalışma Kanunu esneklik açısından kuralsızlaştırma politikalarını daha da genişletti ve kadın istihdamını kısıtlayan bir dizi kanunu yürürlükten kaldırdı ve gençlerin çalışma saatleri yeniden düzenlendi. Yapılan yeni düzenlemelerle grev yapmak giderek zorlaştırıldı. Kendi işyeri dışında grev gözcülüğü yapmak ve belirlenmiş koşullar dışında ikincil eylem yapmak (işvereni uyuşmazlığa taraf olmayan çalışanlar tarafından) 1980 yılında Çalışma Kanunuyla yasaklandı. 1982 yılında Çalışma Kanunu ile uyuşmazlık tanımı yapıldı ve yasadışı eylem yapılması halinde sendikaların mahkemeye verilmesi ve ortaya çıkan zararları karşılaması öngörülürdü. 1984 yılında ise, Çalışma Kanunu, sendikaların, grevden önce gizli oylama yapılmamış grevlere izin vermelerini ve bunları desteklemeleri yasaklandı. 1990 yılındaki Çalışma Kanunundan sonra tüm ikincil eylemler yasaklandı ve sendika temsilcileri tarafından organize edilen bu tür eylemler sendikaların sorumluluğunda sayıldı ve işverenler yasal olmayan greve katılan işçilerden herhangi birini seçerek işten çıkarabilme hakkına sahip oldular (Winchester ve Bach, 1999; Lewis ve diğ., 2003).

Muhafazakar hükümetler geleneksel uzlaşma arayışı yöntemi yerine iş uyuşmazlıklarını düzenlemek için yeni bir yaklaşım benimsediler. Uzlaşma fırsatları yaratmayı ve arabuluculuğu zayıflık göstergesi olarak kabul ettiler. Hükümet, kamu sektörü sendikalarını yenmek için çok yüksek dolaylı finansal maliyetleri karşılamayı göze aldıklarını gösteren uygulamalar sergilediler. Bunların en önemlilerden birisi olan

1984-85'teki maden işçileri grevinde kömür kapasitesinin üçte ikisinin azalmasına ve grevinin maliyetinin 5 milyar sterline kadar yükselmesine izin verdiler. Buna ilave olarak Wapping'deki News International matbaacılarının (1986) ve öğretmenlerin (1986) eylemlerine devam etmelerine bir taraf kazanana kadar –sonunda işverenler kazanana kadar- izin verilmiştir. Kamu sektörü uyuşmazlıklarında kamu işverenlerinin uzlaşmaz ve meydan okuyucu bir yöntem benimsemeleri teşvik edilmiştir (Adeney ve Lloyd, 1986).

Böylece, iş barışı sağlayıcı rolünü sürdürmektense Muhafakazar hükümetler özellikle kamu sektöründe doğrudan greve yol açan ekonomik politikalar benimsemiş oldular (Farnham ve Pimlott, 1995). Öğretmenlerle uzun süren bir uyuşmazlıktan sonra öğretmenlere zorla yeni iş sözleşmeleri ve ücret artışlarını kabul ettirdiler. Bu da, 1987 yılında yayımlanan Öğretmenlerin Ücret ve Koşulları Kanunuyla ulusal toplu sözleşme görüşmeleri sisteminin sonu oldu. 1992'de Sendika ve Çalışma İlişkileri Kanununda bir araya getirilen mevzuat, sendikaların, çalışanlarla işverenler arasındaki uyuşmazlıklarda dokunulmazlıkla, eyleme gitme; grev gözcülüğü yapma; kapalı işletme yönetme; iç işlerini istedikleri gibi yürütme; politik amaçlar için para toplama ve tasarruf etme; haklarını sınırladı (Winchester ve Bach, 1999; Lewis ve diğ., 2003).

1979-97 döneminde AB ile Muhafazakar hükümetler arasında belirgin bir gerginlik yaşandı. 1989'da Birleşik Krallık hükümeti Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartını (Sosyal Şart) imzalamayı red etti. Diğer üye ülkelerin AB kurumlarını sosyal konularda bağlayıcı düzenlemeler yayımlamaları için kullanabileceği ama bu düzenlemelerin Birleşik Krallık'ta uygulanmayacağı yönünde bir uzlaşmaya ulaşıldı. Bu uzlaşmaya üye ülkelerin düzenleme yapabilecekleri sosyal konular listesi içinde yer alan ayrı bir Sosyal Politika Sözleşmesi yapılarak ulaşıldı. Bu düzenleme 1992 tarihli Maastricht Anlaşmasına ek olacak şekilde Sosyal Politika Sözleşmesine iliştilirdi, Maastricht Anlaşmasının tamamı Roma Anlaşmasına bir sosyal bölüm olarak yerleştirildi. Sonuçta, “Birleşik Krallık Sosyal Bölümden muaf tutulmayı seçti” terimi gerçek oldu (Gennard ve Judge, 1999: 106).

Buna rağmen bazı yorumcular (Edwards ve diğ., 1998) Birleşik Krallığın birçok sosyal tedbirden muaf tutulmayı başarmasına karşın, etkisinin gerçekte olandan çok daha az

olabileceğini düşünmektedirler. Örneğin, 1999 yılına kadar Birleşik Krallık'ta resmen uygulanmamış olsa da 1994 tarihli Avrupa Çalışma Konseyi Direktifi AB ülkelerinde kurulu belirli sayıda çalışanı olan şirketlere çalışma konseyleri kurması zorunluluğu getirmişti. Bu şirketler Birleşik Krallık'taki çalışanları için de çalışma konseyleri kurulmasını gereğini yerine getirmişlerdir.

Diğer hususlarda AB'nin, Birleşik Krallık hükümetlerinin kuralları kaldırma tutkusunun üzerindeki dizginleyici etkisi olmuştur. Örneğin, sahipliğin değişmesi sonucu işveren değiştiğinde çalışanlarının haklarının korunmasını öngören AB'nin 1977 tarihli Şirketlerin Transferi Direktifi, Şirketlerin Transferi ve İstihdamın Korunması Düzenlemesi ile 1991 yılında kamu sektörü çalışanları dışında tutularak Birleşik Krallık'a adapte edildi. 1992'de Avrupa Adalet Divanı 1977 tarihli direktifin hem özel sektöre hem de kar amacı gütmeyen işletmelere uygulanacağını tasdik etti. Bu özellikle kamu sektörü işlerinin çoğunun özel sektöre ihale edildiği Birleşik Krallık için büyük önem taşıyordu çünkü mevcut iş sözleşmelerinin devam ettirilmesini gerektiriyordu (Edwards, 1995).

1993'te Sendika Reformu ve Çalışma Hakları Kanunu değiştirildi. Bu kanun sendikal faaliyetle ilgili aşağıdaki kısıtlayıcı hükümlere sahiptir:

-Bütün sendika oylamaları posta yoluyla olmalı ve bağımsız bir sayım memuru gözetiminde gerçekleşmelidir.

-İşverenler grev durumunda 7 gün önceden haberdar edilmelidir.

-İşçiler her üç yılda bir sendika aidatlarının maaşlarından kesilmesi konusunda işverenlerine yazılı onay vermelidir.

-İşverenler işçilere sendika üyeliğinden vazgeçmeleri için maddi bir ödül teklif etme hakkına sahiptir.

-Ücret Konseyleri ortadan kaldırılmalıdır.

- ACAS'ın uzlaştırma ve hakemlikle ilgili kuralları değiştirilmelidir

-Kamu hizmetlerinden yararlananlar yasadışı eylemleri önlemek için mahkeme emriyle yetkilendirilmelidir (Lewis ve diğ., 2003; Winchester, 1983).

Bu kanun birkaç olumlu madde belirtilmiş olsa da işçilerin istedikleri sendikaya üye olma hakkı, annelik izni hakkının iyileştirilmesi ve sağlık ve güvenlik konularında şikayette bulunanların mağdur olmamaları için güvence sağlamak gibi haklar tek başına sendikalara daha fazla baskı yapılması isteyen bakanların ikna olmasını sağlayamamıştır. Ayrıca 1975 tarihli Kanun AB'nin 1976 tarihli Eşit Muamele Direktifine uyumlu olmadığından 1986 tarihli Cinsiyet Ayrımcılığı Kanunu yürürlüğe konuldu. Benzer şekilde, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Birleşik Krallık'ın 1993 tarihli AB Çalışma Saatleri Direktifine itirazını Kasım 1996'da reddetti. Böylece, 1990'da Direktife uyumlu, çalışma ve dinlenme saatleri ve yıllık izinleri düzenleyen ve gece çalışanlara özel hükümler getiren Çalışma Saatleri Düzenlemesi yayımlandı. Nihai olarak Yeni İşçi Partisi hükümeti tarafından uygulanmış olsa da bunlar Muhafazakar hükümetlerin kuralsızlaştırma yaklaşımına aykırıydı (Winchester ve Bach, 1999a, Gernard ve Judge, 1999).

Böylece, 1979-97 döneminde Muhafazakar hükümetlerin düzenlemeleri ve söylemleri çalışma ilişkilerinin bireyselleşmesini ve depolitizasyonunu teşvik etmiş oldu (Farnham ve Pimlott, 1995). 1979'dan sonra hükümetin ücret artışlarını kontrol etme çabalarından, deflasyon ve serbest piyasa kurallarının güçlendirilmesi politikaları ve ekonominin arz tarafı uğruna vazgeçildi. Toplumcu değerler ve kurumlardan, çalışanların ve işverenlerin bireysel çıkarları ve bu ikisi arasında daha kişisel ilişkiler geliştirilmesi için reddedildi. Çalışanların ticari hizmetlere ve çalıştıkları kurumun değerlerine kişisel bağlılık geliştirilmeleri lehine, geleneksel sendikacılığın toplumcu değerlerine bağlılıkları zayıflatıldı. Çalışanların işlerine ve işverenlerine bağlılığını artırmak için kullanılan insan kaynakları yönetimi uygulamaları yanında, kişisel bağlantıların daha da güçlendirilmesi için pay sahipliği planları, kara dayalı ücret, özel sağlık hizmeti ve performansa dayalı ücret gibi bir dizi teşvik kullanıldı.

4.4. Yasal Düzenlemelerin Kamu Sektörü Çalışma İlişkilerine Etkileri

1979-1997 döneminde Muhafazakar hükümetler bireylerin işte başarılı olmalarının teşvik edildiği bir kurum kültürü yaratarak bireyselleşme değerlerini empoze etmeye çalışmıştır. Bireyler, toplumcu değerler yerine piyasayı ve ticari başarıyı önemsemek konularında teşvik edildiler. Daha önce yerel yönetimlerin sağladığı konutlarda

yaşayan kişilerin bu evleri satın alabilme hakkı düzenlemesi (Ev Sahibi Olma Kanunu, 1985) yoluyla ev sahibi olmaları teşvik edildi ve gaz (1986) ve elektrik (1990 ve 1991) gibi devletleştirilmiş sektörlerin özelleştirilmesi ile ortak sahiplik ve kar paylaşımının yayılmasına yardımcı olunmasına çalışıldı (Winchester ve Bach, 1999).

Bu düzenlemeler, hükümetin güç dengesini işverenler lehine çevirmesi kararını, iş güvencesini azaltarak ve sendikal gücün sınırsız kullanımını yasaklayarak formüle edilmiş oldu. İş güvencesi asgari standartlar olarak görülmektense, hükümeti AB sosyal politikalarıyla çatışır konuma getiren ve iş hayatı üzerinde bir yük olarak görülmeye başlandı. Çalışma ilişkileri ve sendika düzenlemeleriyle ilgili olanlar gibi hükümetin gündemindeki bazı konular AB direktifleri ve Avrupa Adalet Mahkemesinin kararlarıyla uyumlu değildi, diğer konularda da sınırlamalar vardı.

Aynı dönemde, Birleşik Krallık'ta işsizlik oranı 1979'daki 1,1 milyon düzeyinden 1986'da yaklaşık 3,1 milyona yükseldi ve işsizliğin bu kadar fazla olduğu bir ortamda grevler daha dikkatli düşünülerek yapılabilecek bir faaliyet haline geldi. Gerçekten de, Edwards ve diğ. (1998) tarafından belirtildiği gibi, bu düzenleme değişiklikleri, işsizlik korkusu ve birçok işçinin sendikalarının kendilerini koruyamayacağı düşüncesiyle kolaylıkla hayata geçirilmişti.

Piyasa bireyseliği ideolojisine doğru geçiş Muhafazakar hükümetin devletin model işveren rolünün politikalarının bir parçası olarak görmediği anlamına geliyordu. İktidara gelişlerini takip eden haftalar içinde kamu sektörü ve özellikle de yerel yönetimler artık bir ideal olarak görülmemeye başlandı (Bach, ve diğ., 2005).

Kamu sektörü artık 'kamu sektörünü gereksiz, müsrif, sorumsuz, kapalı, lüks ve kontrol dışı olarak gören bakanlar tarafından eleştiriliyordu' Bazı yorumcular, "1990'ların başlarına kadar sendikacılık ve toplu sözleşme görüşmelerine düşman olmanın dışında hükümetin model işveren rolünün gerçekte ne olduğunu saptamanın güç olduğunu savunmuşlardır" (Farnham ve Pimlott, 1995:215).

Buna rağmen, Muhafazakar hükümetin ideal çalışma ilişkileri modelinin temel özellikleri belirlenmiştir. Bu 'ideal', yöneticilerin tartışmasız otorite pozisyonunda olmaları çalışanlarınsa kurum içinde sadece destek ve danışmanlık rollerinin olduğu

tezine dayanır. Ücret tespiti, bireysel performansa ve kişisel değerlendirmelere dayanmalıdır. Yeni bir özellik olarak, yeni teknolojilerin ve çalışma uygulamalarının çalışanlar tarafından koşulsuz olarak kabul edilmesinin beklenmesi sayılabilir (Clark, 1996; Farnham ve Pimlott, 1995).

1979-1997 döneminde 2. Dünya savaşı sonrası devletleştirilmiş sektörler özelleştirilmiş ve kamu sektörünün pek çok işi özel sektöre ihale edilmiştir. Artık hükümetin işverenlik için rol modelinin özel sektör olduğunu söylemek mümkündür.

Yasal düzenlemelerin sonucu 1980'ler boyunca, grev sayısı düştü, 1984'te gerçekleşen madenci grevi nedeniyle aynı yıl yüksek iş günü kaybı ortaya çıktı. 1990'larda da grev sayısındaki düşme devam etti. Bu düşüşün muhtemel dört sebebi vardır. Birincisi, 1979 ile 1986 arasında işsizlik başvurularının sayısı 3 milyonun üstüne çıkmış, 1989 ve 1990 hariç, 1997'ye kadar 2 milyonun üstünde kalmıştır. Bu da, işsizlik sayısının yüksekliği ve göreceli olarak düşük enflasyonla birleştiğinde büyük ihtimalle çalışanların ücret artışı beklentilerini azaltacaktır (Leat, 2001)

İkincisi, greve eğilimli sektörlerde -özellikle madencilik- istihdam edilenler sayısı azaldı, bu azalma söz konusu sektörlerin müzakere gücünü ve böylece greve gitme eğilimlerini azalttı. Aynı zamanda, grev geçmişleri olmayan yeni hizmetler sektöründe istihdam edilenlerin sayısı 1979'ta 14,3 milyondan 1997'de 17,6 milyona çıktı. Son olarak, düzenlemelerin çalışanları eyleme karşı daha az istekli hale getirdiğine yönelik bir kanıt olmasa da, Edwards'a göre (1995), düzenlemeler, grev isteği ve faydası konusundaki düşünceleri dolaylı olarak biçimlendirmiştir.

4.4.1. Özelleştirme Uygulamalarının Etkileri

Thatcher'ın reform programının en etkili ve göze çarpan ögesi geniş kapsamlı özelleştirme programı olmuştur. Önce kamu hizmeti ağır basmayan alanlarda daha sonra ise kamu hizmeti niteliği ağır basan sektörlerde özelleştirmelere gidilmiştir. Özelleştirme programının kapsamı ve rekabetçi piyasayı canlandırmak için oluşturulan politikalar diğer Avrupa ülkeleri tarafından hazırlanan programlardan çok daha geniş olmuştur.

Thatcher'ın özelleştirme programının temel amacı ekonomide rekabet kurallarına işlerlik kazandırmak; kamu kesimi borçlanma gereğini azaltmak; ekonominin yeniden yapılanması sağlayarak verimliliği arttırmak; devlet harcamalarını finanse etmek için ilave kaynak yaratmak; hisse senedi satışını arttırarak sermaye piyasasını geliştirmek ve halkın hisse sahipliği yoluyla piyasa ekonomisinin işleyişine katılmasını sağlamak; mülkiyeti tabana yaymak; kamu sektörünün etkinliğini arttırmak; tüketicilere seçim özgürlüğü sağlamak; bütçe açıklarını kontrol etmek; sendikaları zayıflatmak; şirketlerin karar alma süreçlerinde devletin etkisini azaltmak; ulusal ücret belirleme sisteminin kapsamını daraltmak ve İşçi Partisi karşısında siyasi avantaj kazanmak olarak özetlenebilir (Müftüoğlu, 1996:53; Colling, ve Ferner, 1995).

1984 yılında British Telecom'un halka arz yoluyla satışı, diğer kamu hizmetlerinin özelleştirilmesine örnek olmuştur. 1987'den başlayarak özelleştirme uygulamaları sağlık ve eğitim gibi kamu hizmetlerine ve daha önce dokunulamayan sektörlerle de yayılmıştır. Thatcher iktidarı döneminde, BBC ve Londra metrosu hariç, büyük kamu işletmelerinin tamamı özelleştirilmiştir. 1990'a kadar kamu sektörünün yüzde 50'den fazlası özel sektöre devredilmiştir. Thatcher'ın belki de en stratejik ekonomik politikalarından birisi olan özelleştirmelerin beklenildiği gibi popüler kapitalizm ya da hissedar toplumu yaratma konusunun uzun vadede tam anlamıyla gerçekleştirilemediğini öne sürülmektedir (Millward, 1998).

1990 yılı sonrası Thatcher'ın takipçisi Major döneminde su ve elektrik sektörlerinin dağıtım ve üretim alanlarının özelleştirilmesi kararları alındı. Böylece 1997 yılına kadar kademeli olarak gaz, su, elektrik, çelik, kömür ve taşımacılık sektörleri özelleştirilmesi tamamlanmıştır. British Telecom'un ve diğer büyük şirketlerin özelleştirilmesi tamamlanırken, özelleştirme uygulamaları cezaevlerinin işletilmesinin özel sektöre devredilmesine kadar yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır. 1980'ler boyunca, 15'ten fazla önemli kamu sektörü kurumu özelleştirilmiş. Bu kurumlara British Gas, British Telecom, British Airways ve British Oil dahildir. 1990'larda, British Railway ve British Coal özelleştirilmiştir. Özelleştirme süreci 1996 yılının sonuna kadar özellikle kamu hisselerinin halka arzı yoluyla ve toplam 43 şirketi içerecek şekilde sonuçlanmıştır (Martin, ve Parker, 1997).

Satılan hisseler hükümet için iyi bir gelir kaynağı oluşturmuş ve kısa süreli de olsa kamu borçlarını azaltıcı etki yaratmıştır. Tablo 1'den görüleceği üzere 1983-84 yıllarında 1,1 milyar sterlin ve 1984-85 yıllarında ise iki milyar sterlinden fazla gelir elde edilmiştir. 1988-89 (7.1 milyar sterlin: su ve çelik sektörü özelleştirmesi) ve 1992-93 yıllarında (8.2 milyar sterlin: elektrik özelleştirmesi) ise özelleştirmeden elde edilen gelir en üst düzeye ulaşmıştır. 1997 itibariyle özelleştirme gelirlerinin toplam değeri yaklaşık olarak 67,9 milyara sterline yükselmiş ve devletleştirilmiş sektörlerin GSMH'deki payı 1979'da %9 iken 1997'de %2'ye gerilemiştir (Martin, ve Parker, 1997:2; Parker, 1998:12).

Tablo 1. Özelleştirme Gelirleri (1979-1997)

Yıllar	1994-95 Fiyatlarına Göre Özelleştirme Gelirleri (Milyar Sterlin)
1979-80	0,4
1980-81	0,2
1981-82	0,5
1982-83	0,5
1983-84	1,1
1984-85	2,0
1985-86	2,7
1986-87	4,5
1987-86	5,1
1988-89	7,1
1989-90	4,2
1990-91	5,3
1991-92	7,9
1992-93	8,2
1993-94	5,4
1994-95	6,4
1995-96	2,4
1996-97	4,0
Toplam	67,9 milyar sterlin

Kaynak: Martin ve Parker. (1997:1)

Özelleştirme uygulamalarını zorunlu ihale yöntemi gibi piyasa tipi mekanizmaların kamu sektörüne yayılması izlemiştir. 1980'lerin başlarında, sağlık ve yerel yönetim

alanlarında, yemekhane ve temizlik gibi yardımcı ve destek hizmetleri için ihaleye çıkılması zorunlu tutulmuştur. Bir hizmetin dışarıdan ya da kurum içinden alınıp alınmadığıyla ilgisi olmaksızın, bu politika, işgücünde önemli düzeyde azalmaya ve böylelikle personel giderlerinde tasarrufa yol açmıştır (Colling, 1999). Bu uygulama 1980 tarihli Yerel Yönetimler Planlama ve Arazi Kanunu ve 1988 tarihli Yerel Yönetimler Kanunu ile iyice yaygınlaştırılmış, çöp toplama, binaların temizliği, bakımı ve yöneticiliği de dahil olmak üzere birçok faaliyetin ihale yoluyla karşılanması zorunlu hale getirilmiştir. Tablo 2 yıllara göre özelleştirilen sektörlerin listesini vermektedir.

Tablo 2. Özelleştirme Uygulamaları

Kurum	Satış Tarihi	Sektör
British Petroleum	1979	Petrol
National Enterprise Board Investments	1980	Çeşitli
British Aerospace	1981	Hava
Cable & Wireless	1981	Telekom
Amersham International	1982	Bilimsel Ürünler
National Freight Corporation	1982	Karayolu Taşımacılığı
Britoil	1982	Akaryakıt
British Rail Hotels	1983	Otel
Associated British Ports	1983	Limanlar
British Leyland (Rover)	1984	Otomotiv
British Telecom (BT)	1984	Telekomünikasyon
Enterprise OU	1984	Petrol
Sealink	1984	Deniz Taşımacılığı
British Shipbuilders & Naval Dockyards	1985	Tersaneler
National Bus Company	1986	Ulaşım
British Gas	1986	Gaz
Rolls-Royce	1987	Uçak Motoru
British Airport Authority	1987	Havaalanları
British Airways	1987	Havayolu
Royal Ordnance Factories	1987	Savunma
British Steel	1988	Çelik
Water	1989	Su
Electricity distribution	1990	Elektrik Dağıtımı
Electricity generation	1991	Elektrik Üretimi
Trust Ports	1992	Limanlar
British Coal	1995	Kömür Madenleri
British Railways	1995-7	Demiryolları
Nuclear energy	1996	Elektrik Üretimi

Kaynak: Martin ve Parker (1997:2)

Özelleştirme ve ihale yöntemi kamu sektörü istihdamı alanında da yaklaşık yüzde 25'lik bir düşüşe ve 650 binden fazla kamu çalışanın özel sektöre transfer edilmesine neden olmuştur. NHS'deki ve yerel otoritelerdeki toplam istihdam nispeten sabit kalmıştır (Winchester ve Bach, 1999:24). Kamu sektöründe çalışan toplam insan sayısı 2 milyon azalarak (yüzde 30) 1979 yılında 7.45 milyondan 1995 yılında 5,23 milyona düşmüştür. Bunun büyük bir kısmı (1,7 milyon) özelleştirmeden kaynaklanmaktadır. Devletleştirilmiş kurumların toplam işgücü yüzde 8'le 2.1 milyondan 0,36 milyona düşmüştür. Birçok sendika bir gecede özel sektör sendikası olmuştur. Örneğin British Telecom'da organize olan The National Communications sendikası özelleştirme sonucu %100 kamu sektör sendikasından %93 özel sektör sendikasına dönüşmüştür. Aynı durum çelik işçileri sendikası ve madencilik sendikasında da gözlenmiştir (Howell, 2000).

1997'de İşçi Partisi hükümetinin iş başına gelmesiyle, özelleştirme programında değişikliğe gidilmiştir. Doğrudan özelleştirmeler yerine NHS, okullar, hapishaneler ve bazı durumlarda Londra Metrosu ve demiryolları gibi toplu taşıma sistemleri alanları kamu ve özel sektörün birlikte hareket ettiği özel finans girişimleri haline dönüştürülmüştür.

Bu bölümde 1979 yılında iktidara gelen Thatcher'ın ve ondan 1990 yılında başbakanlığı devralan Major'un politikalarının düşünsel temelleri açıklanmaya çalışılmış, neoliberal ekonomik yaklaşımdan beslenen bu politikaların özellikle yasalar yoluyla ortaya koymuş olduğu sendika karşıtı düzenlemelerinin ve Birleşik Krallık ekonomisinin Keynesyen karma ekonomik yaklaşımdan beslenen yapısının özelleştirmeler yoluyla piyasa ekonomisinin hakim olduğu bir yapıya evrildiği görülmüştür. İzleyen bölüm 1997 yılında büyük bir seçim zaferi ile iktidara gelen Blair'in liderliğindeki İşçi partisinin ortaya koymuş olduğu politikaları açıklamaya çalışacaktır. Böylece iki farklı siyasi ideolojiye sahip olan partinin kamu sektörü çalışma ilişkileri üzerindeki farklı yaklaşımları ortaya konulmuş olacaktır.

BÖLÜM 5: BLAIR DÖNEMİNDE KAMU SEKTÖRÜNDE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ

Giriş

1997 yılındaki seçimler sonucu İşçi Partisi % 45'e varan oy oranıyla Parlamento'da 419 sandalye kazanırken, son 150 yılın en ağır seçim yenilgisine uğrayan Muhafazakar Parti ancak 185 sandalye kazanabilmiştir. Bu büyüklükteki bir kamuoyu desteği ile iktidara gelen Yeni İşçi Partisinin çalışma ilişkileri alanında önemli bir dönüşüm yapacağı beklentisini doğmuştur. Ancak, İşçi Partisinin bir önceki dönemdeki iktidarında (1974-1979) var olan kamu sektörünün büyük bir kısmı Thatcher tarafından özelleştirilmiş ve kalan kısmı da kontrol edilmesi güç yarı-özerk 'teşebbüsler' haline getirilmiştir. Bunları, çalışma ilişkilerinde önemli yasal değişiklikler izlemiştir (Bach ve diğ. 2005; Salamon, 2003).

Thatcher ve Major'un liderliğinde Muhafazakar Parti hükümetleri (1979-1997), kamu sektörünü parçalı bir yapıya dönüştürerek, geniş çaplı bir örgütsel reform ile genel kamu hizmetlerini yaklaşık 100 yarı-özerk kuruma dönüştürmüşler. Yeni kamu yönetimi anlayışının etkisiyle kamu sektörünün piyasa koşullarına uygun bir şekilde yönetilebilmesi için örgüt yapısını ve ücret sistemlerini değiştirme konusunda daha fazla yetkiye sahip bir yönetim yapısı geliştirmişlerdir. Kamu sektöründeki sendikalar, üye açısından özel sektördeki diğerlerine göre daha iyi durumda olsalar da, politika belirlenme süreçlerinden dışlanmış ve üyelerinin ücretleri ve çalışma koşullarını korumada sınırları daraltılmış bir alanda hareket etmek zorunda kalmışlardır (Bach ve Kessler, 2007).

Thatcher döneminde ortaya çıkan bu gelişmelere karşı oluşan tepkilerin sonucu İşçi Partisinin Blair'in liderliğinde iktidara gelmesi kamu sektörü reformlarının siyasal gündemin en önemli maddelerinden birisi haline geleceği beklentisi yaratmıştır. Bu iyimser havaya rağmen seçim beyannamesinde yer alan konular İşçi Partisinin iktidarının ilk yıllarında politika haline dönüşmemiştir. Bunun temel nedeni yeni İşçi Partisinin kendisine miras kalan yüksek miktardaki bütçe açığı kapatmak ve kamu sektöründe ücretlerin hızla artacağı yönündeki beklentileri ortadan kaldırarak 'iş

dünyasıyla dost' olduğu yönündeki görüşleri koruyabilmek için Muhafazakar Parti hükümetinin harcama planına iki yıl için sadık kalacağını açıklamasından kaynaklanmaktadır. Bu taahhüt aynı zaman da sermayenin ve orta sınıfın İşçi Partisinin seçilmesi konusunda destek vermesinin temel nedenlerindedir (Corby ve White, 1999).

Blair'in liderliğinde yenileşme ve sermayenin çıkarlarının da gözetileceği konusunda verilen taahhütler ve 1997 öncesi İşçi Partisinden farklı olduğu konusunda kamuoyuna ikna etme çabaları başarılı olmuş ve İşçi Partisinin değiştiği konusunda kamuoyu nezdinde genel bir izlenim yaratılmıştır. Böylece geleneksel liberal market ideolojisinin unsurlarını parti doktrinine yerleştiren Blair uzun süreli Muhafazakar hükümetlerin yarattığı ideolojik duruma uyum sağlamaya çalışmıştır. 1997 yılından sonra sendikalar ile işverenler arasında diyalogu ve "sosyal ortaklığı" geliştirmeye önem vermiştir (Bach ve diğ. 2005).

Bu çabaların arka planında ise İşçi Partisinin seçilebilmek için daha geniş ekonomik ve demokratik çıkarları göz önünde bulunduracağı, ekonomiyi yönetebileceğini ve işverenlerin işbirliğini sağlayacağını göstermesi gerekiyordu. Aynı zamanda istihdamı artırmak ve göreceli olarak daha az beceri gerektiren işleri mükafatlandırmak için asgari ücret ve Yeni Anlaşma gibi bireylerin çalışma haklarına odaklanan sosyal demokrat bir gündem oluşturma konusunda adımlar atılmıştır (Gamble ve Kelly, 2001). Bu gündem, seçim beyannamesindeki sendikalar ve çalışma ilişkilerindeki rolleriyle ilgili bir dizi taahhüdü de içeriyordu. Bunların başlıcaları:

- Asgari ücreti oluşturmak;
- Hükümet İletişim Merkezi'deki sendikal haklarının iadesini sağlamak;
- Birleşik Krallığın 1991 tarihli Maastricht Anlaşmasının Sosyal Bölümünden muaf tutulması isteğinden vazgeçmek;
- Sendika hakları işçilerin çoğunluğu lehine yasal olarak tanımak;
- Sendikaların üyelerinden her yıl sendika aidatı alınması konusunda yazılı onay alınması zorunluluğunun kaldırılması;

- Yasal olarak grev yapanların işten atılmaya karşı korunması

konularını kapsıyordu.

Blair, sendikalarla "ortaklık" ilişkisini işyerleriyle sınırlayan bir anlayış benimseyerek, ulusal düzeyde eskiden var olan bazı korporatist kurumları yeniden canlandırma yoluna gitmemiş ve sendikalara ulusal düzeydeki politikaların belirlenmesinde danışma niteliğinde bile olsa söz hakkı tanımamıştır. Blair, bu konuda şunları söylüyordu: “Bir nesil önce popüler olan korporatist devlet modelinin yeniden yaratılması veya ithali çağdışıdır ve pratikte uygulanamaz” (Koç, 2006:185).

Bu yaklaşımların arkasında Üçüncü Yol olarak isimlendirilen ne liberalizm nede sosyalizme dayanmadan alternatif bir başka yolun olduğu düşüncesine dayanan yeni bir anlayışın doğduğu gözlemlenmiştir.

5.1. Üçüncü Yol Yaklaşımı

Giddens (2000:9) tarafından geliştirilen Üçüncü Yol kavramı yazarın kendi ifadesiyle sosyal demokrasinin yeniden canlanması –sosyal demokratların geçen yüzyıl boyunca pek çok kez üzerinde durmak zorunda kaldıkları konunun günümüzde yeniden ele alınması olarak kullanmıştır. Kozanoğlu'na (1998:26) göre üçüncü yol Blair ve Yeni İşçi Partisi tarafından ortaya konulan politikalarla ilişkilendirilmektedir ve seçmen desteğiyle, piyasa onayı arasında hassas bir denge tutturmaya çalışan pragmatik reçetelerin teorisini keşfetme çabası olarak nitelendirilmektedir. Blair üçüncü yolu özetleyen dört değer öne çıkarmıştır:

- Eşit değer-tüm insanlar eşittir ve eşit şekilde muamele görmelidir;
- Herkes için fırsat- sonuçlar yerine fırsat yaratmakla ilgilenmek;
- Sorumluluk- insanlar devletten sadece hak talep etmez bu hakların yarattığı sorumlulukları da kabul ederler;
- Toplum- bireysel fırsatları destekleyen ve anlamlı ilişkilerde sorumluluk yükleyen yapılar ve organizasyonlar (Blair, 1998).

Üçüncü Yol eşitlik, entegrasyon ve sosyal kapsamayla daha korporatist bir yapıyı çağrıştıran ekonomik etkinlik ve dinamizm odaklı liberal bir ideolojiyle de uyuşan öğeler içermektedir. Bu yapının varlığının gelir dağılımının adil bir şekilde dağılmasına bağlı olması ve bunu sağlayacak kurum olarak da eğitime ayrı önem verilmiştir. Blair temel önceliklerinin 'eğitim, eğitim ve eğitim' olduğunu çoğunlukla vurgulamıştır.

Yeni İşçi Partisinin büyüme, adalet ve istihdam gibi seçim hedeflerine, çalışma koşullarını doğrudan etkileyen asgari standartları, istihdam koşullarını ve asgari ücreti belirleyerek ulaşılmaya çalışılmıştır. Bu standartlar etkinlik ve kalite açısından da savunulmuştur. Ama gelirin yeniden dağılımı ve eşitlik konusunda bir taahhüt olmasa da sosyal adalet anlamında bir taahhüt vardı ve bu asgari standartların ve fırsat eşitliğinin sağlanmasına bağlıydı (Salamon, 1998; Clift, 2001).

Yeni İşçi Partisinin ekonomik politikasının iki yönü bulunmaktadır: İlki makroekonomik istikrarla, ikincisi büyümenin önündeki arzdan kaynaklanan engelleri ortadan kaldırarak herkes için istihdam fırsatı yaratmak vardır. Tüm bunlar, AB ile olumlu bir ilişkiye girme sürecinde geliştirildi ve 1997'de Maastricht Anlaşmasının Soysal Bölümü imzalandı, (1999'da yürürlüğe girdi) ekonomik ve parasal birliğin oluşturulmasına yönelik çabalar artırıldı (Gamble ve Kelly, 2001; Howell, 2004).

Ekonomik performansın ve kişisel refahın artırılması ve kamu hizmetlerinin iyileştirilmesiyle ilgili uzun vadeli politikalar arz yönlü reformlar üzerine oturtulmuştur. Temel strateji, refah devletini geliştirerek ve özellikle de çalışmanın finansal olarak bir değer kazandırılmasını sağlayarak çalışanları ve işverenleri teşvik etmeye dayanıyordu. Bu yaklaşım, emek arzını artırmanın enflasyon baskısı olmaksızın sürdürülebilir bir yüksek istihdam rakamına ulaşmaya yaracağı görüşüne dayanmaktadır (Howell, 2004).

Ayrıca, bir politika aracı olarak eğitim politikasının en önemli konu olduğu, eğitimin bireylerin istihdam edilme kabiliyetinin geliştirilmesine katkıda bulunduğu kabul edilmiştir. Bu konudaki ilk örnek, 1997 yılında, hükümetin genç işsizlere işe girmek ya da eğitim almak için yardımcı olmak üzere özelleştirilmiş kamu hizmetlerine uygulanan şans oyunları vergisi kaynaklı 5.2 milyar sterlinlik fonuyla Yeni Anlaşmayı

açıklamasıdır. 1998 yılı bütçesi ile çalışan ailelere vergi kredisi getirildi, böylece gelir düzeyi belirli bir düzeyin altında olanlar için vergi eşiği yükseltildi ve tek sürekli çalışanı olan bir ailenin haftalık asgari 180 sterlinlik bir geliri olması sağlandı.

Refaha ilişkin reformlar, eğitim standartlarının yükseltilmesi ve ömür boyu öğrenme stratejisi geliştirilmesi çabaları ile tamamlandı. Ömür boyu öğrenme stratejisi, öğrenmenin sadece okullarda değil yetişkinlik dönemi boyunca da süreceği fikrine dayanıyordu. Bunların bireylerin kariyerleri süresince yeteneklerini geliştirmeleri ve yeniden kazanmalarına yardımcı olması planlanıyordu. Zamanla bu girişimlerin arkasındaki korporatist yaklaşım terk edildi yerine bireylerin ve işverenlerin eğitim sorumluluğu yaklaşımı benimsendi. Özel sermayeyi çeşitli özel finans girişimleri ve kamu-özel sektör ortaklığı aracılığıyla kamu sektörüne dahil etme politikaları da hükümetin hedefleri arasına girmiştir (Upchurch, 2003).

Sendikaların tanınmasına yönelik hakların Hükümet İletişim Merkezi çalışanlarına verilmesine rağmen, Yeni İşçi Partisi, işverenlere, sendikaların dokunulmazlıklarının kaldırılacağı sözünü de vermiştir. Bu daha önceki Muhafazakar hükümetlerin devam ettirilen politikalarının en önemlilerinden biridir. Ayrıca, tekrar devletleştirme çağrılarına yanıt verilmemeye devam edilmiştir, hükümet kamu-özel sektör ortaklığından ve demiryolları örneğinde olduğu gibi ‘temettü amaçlı olmayan’ hükümet garantili şirketlerden yana olduğunu göstermiştir (Glyn ve Wood, 2001).

Bunun yanında, Özel Finans Girişimi (ÖFG) yoluyla, 1992 yılında Muhafazakarlar tarafından başlatılan özel sektör sermayesini kamu sektörüne çekme girişimi temel politikalarından birisi olmuştur. Bu, özel sektörün artık, eğitim ve sağlık dahil olmak üzere kamu sektörü altyapı projelerine katılmaları anlamına gelmektedir. Sadece 1997-2000 yılları arasında bu türden 150 projede anlaşmaya varılmıştır, bu projelerin sermaye maliyeti 20 milyar sterlin olarak gerçekleşmiştir. Yeni İşçi Partisi tarafından ‘sendikaların durumlarının açıkça kötüleşeceği’ işveren yanlısı bir söylem benimsendi. Sendikalar artık İşçi Partisi hükümetlerinin çalışma ilişkileri politikalarını belirleyememekte ve politik otoriteler arasındaki eski sınırlar parti liderleri tarafından artık tanınmamaktadır. Bunun yerine, Yeni İşçi partisi, “İşte Ortaklık Sandığı” gibi girişimler vasıtasıyla işverenler ve sendikalar arasında daha fazla işbirliğine dayanan

yeni bir ilişkiyi teşvik etmeye çalışmıştır. Belli başlı sendikaların çoğunun Yeni İşçi Partisinin ekonomik ve sosyal politikalarını ve gönüllüğünün yerine AB düzenlemelerine dayanan ve Çalışma İlişkileri Kanununa yasal haklar kavramının konulmasını benimsediği görülmektedir (Ludlam, 2001).

Yeni İşçi partisinin çalışma ilişkilerine olan etkisi, Avrupa Birliğinin istihdama ilişkin düzenlemelerini desteklemesinden de anlaşılabilir. Bunlardan en önemlisi, Maastricht Anlaşmasının Sosyal Bölümünün Birleşik Krallığa uyarlanması olmuştur. Bu Bölüm;

- çalışanların üye ülkeler arasında serbest dolaşımı;
- istihdam ve ücret için yeterli koruma;
- çalışma koşullarının iyileştirilmesi;
- yeterli sosyal koruma ve sosyal güvenlik;
- birlik serbestisi (sendikaya üye olma ya da olmama hakkı);
- yeterli ve sürekli mesleki ve iş eğitimi;
- kadın ve erkeğe eşit muamele;
- temel işyeri meselelerinde çalışanların bilgilendirilmesi, onlara danışılması ve katılımlarının sağlanması;
- işyeri sağlığı ve güvenliği;
- işyerinde çocukların ve ergenlerin korunması;
- emek piyasasına yaşlı insanların kabulü (yaş ayrımcılığı)

ile ilgili 12 temel çalışan hakkı içermektedir.

Bu haklar 1988 tarihli Roma Anlaşmasına tamamen istihdamla ilgili yeni bir bölüm ekleyen Amsterdam Anlaşması ile belirlenmiştir. Birleşik Krallık dahil tüm üye ülkelere imzalanmış, hakların büyük bir kısmı 1999 tarihinde Çalışma İlişkileri Kanunu ile Birleşik Krallık hukuk sistemine adapte edilmiştir. Yukarıda belirtilen temel haklara ilave olarak, 1988 Anlaşması istihdam, çalışma hakkı, çalışma koşulları,

sosyal güvenlik ve kazaları önleme gibi konularda sosyal diyaloga gidilmesini öngörmektedir. Anlaşmada, AB'nin ticari ve ekonomik hedeflerine ulaşması için alınacak kararlarda sürdürülebilir istihdam fırsatlarına ulaşma ihtiyacını dikkate alabilmek için AB nezdinde bir istihdam tüzüğü oluşturulması da hükme bağlanmıştır (Bach ve Winchester, 2003).

5.2. Blair Döneminde Çalışma İlişkilerini Etkileyen Temel Kanunlar

Blair'in liderliğinde Yeni İşçi Partisi 1997-2007 yılları arasında dört temel yasal düzenleme yapmıştır. Bu düzenlemeler bireysel çalışma hakları ile ilgilidir. Bunların ilki, 1998 tarihli Ulusal Asgari Ücret Kanunu, asgari ücretin nasıl hesaplanması konusunda görüş oluşturmak amacıyla oluşturulmuş Düşük Ücret Komisyonunun görüşmelerinden ortaya çıkmıştır.

İşçi Partisinin 1997 seçimleri öncesi yayınlamış olduğu seçim beyannamesinde asgari ücretin 'hassas ancak vahşi rekabete yol açmayacak şekilde' olması gerektiğini belirtilmiştir. Yürürlüğe giren asgari ücretle ilgili düzenleme asgari ücreti saatte 3,60 sterlin olarak belirlemiş daha sonra enflasyon oranlarındaki değişikliklere göre yeniden belirlemiştir.

Asgari ücret yürürlüğe girmeden önce 1998 rakamlarına göre Birleşik Krallık'ta işgücünün yaklaşık 15,5 milyon kişilik önemli bir kısmının asgari ücretin altında ücret aldığı tahmin edilmiştir. Sektörel olarak bakıldığında genellikle perakendecilik, sağlık ve otel ve yiyecek hizmetlerinde çalışanlar asgari ücretin altında bir ücrete sahip oluyorlardı (Glyn ve Wood, 2001).

Yeni İşçi Partisinin bireysel çalışanlar üzerine odaklanması Ticaret ve Sanayi Bakanlığının daha sonra 1999 yılında Çalışma İlişkileri Kanunu haline gelecek kanun taslaklarında da görülmektedir. Kanun bireylerin çalışma haklarını genişletmiş sendikalara da bazı haklar tanımıştır. Sendikaların işverenler tarafından tanınması için yasal bir desteğin olmadığı Muhafakazar Parti hükümetinin iktidarından sonra çalışanlara, bir işyerinde işgücünün çoğunluğunun istemesi halinde ve işveren tarafından kabul edilmesiyle sendika o işyerinde tanınmış olacaktır. Kanuna göre, bir ya da daha fazla bağımsız sendikaların işverene onay için yazılı olarak başvurması ve

işverenin de 10 gün içinde cevap vermesi gerekmektedir. İşveren başvuruyu yanıtlamazsa ya da başvuruyu reddederse sendikanın karar için Merkezi Hakem Komitesine başvurma hakkı bulunmaktadır. İşveren başvuruyu reddeder ve bir müzakere birimini onaylamak konusunda görüşmelere hazır olduğunu belirtirse 28 günlük bir müzakere dönemi tanınmaktadır. Bu görüşmeler de başarısızlıkla sonuçlanırsa Merkezi Hakem Komitesi uygun bir müzakere birimi için karar vermekle görevlendirilmektedir (Bach ve diğ., 2005).

Bu düzenlemenin varlığına rağmen Kanun temelde sendika haklarından ziyade bireylerin çalışma hakları üzerinde durmuştur. Özellikle, Maastrich Anlaşmasının Sosyal Bölümünde belirlenen, doğum izninin 13 haftadan 18 haftaya çıkarılması ve tüm çalışanlar için 3 aylık yasal ebeveyn izni tanınması gibi aile dostu politikaların çoğunu içermiştir. İşten atılma halinde çalışanların hakları ile işe yeni başlayanlar için daha getirilen 2 yıllık staj süresinin 1 yıla indirilmesi ve haksız işten çıkartmalarla ilgili olarak da talep edilebilecek tazminatın 12,000 sterlinden 50,000 sterline yükseltilmesi gibi düzenlemeler getirilmiştir (Thompson, 2007).

Çıkarılan ilave bir düzenleme ile 1998 tarihli Kamu Çıkarının Açıklanması Kanunu, bir suç, yasal yükümlülükler uymama, sağlık ve güvenliği tehlikeye atma gibi fiilleri işleyenlerin işten atılmasına, görevden alınmasına ya da haksızlığa uğramasına karşı koruyucu hükümler getirmiştir (Bach ve Kessler, 2007).

Yeni İşçi partisi AB'nin istihdama ilişkin düzenlemelerini benimsemiş gibi görünse de, hükümetin Çalışma Saatleri Direktifi gibi bazı direktifleri değiştirmek gibi bir niyeti olmadığı ortaya çıkmıştır. Yeni İşçi Partisi, 48 saatlik azami limitin üzerinde gönüllü olarak çalışılması uygulamasından muaf tutulmayı ve çalışanların fazla mesai yapan çalışanların detaylı kayıtlarını tutma zorunluluğundan muaf tutulmasını pratikte uygulamıştır.

Yeni İşçi Partisi, 2001 genel seçimleri beyannamesinde istihdama ilişkin düzenlemeler üzerinde fazla oynamayacağına, beceri ve eğitim, özellikle de mesleki eğitim konusunda gelişmeler konusunda düzenlemeler yapacağını konusunda taahhütte bulunmuştur. 2000 yılında, Öğrenim ve Beceri Kanunu ile Öğrenim ve Beceri Konseyinin (ÖBK) hayata geçirilmesi, beceri ve eğitim konusundaki gelişmelere örnek

olarak verilebilir. ÖBK, 16 yaş sonrası lise eğitimi hariç, lise sonrası eğitim dahil tüm eğitim ve öğretimden, mesleki eğitimden, yetişkin ve toplum eğitiminden sorumlu hale getirilmiştir. Eğitim ve öğretimin ekonomik performansı artıracığı beklentisi bu düzenlemelerin temel nedenlerinden birisidir. Böylece eğitimin istihdam edilebilirliği artırmada kullanabilecek öncelikli konulardan birisi haline gelmiştir (ibid).

2001 yılı seçimlerinde iktidarını koruyan Yeni İşçi Partisi çalışma ilişkileri alanında faaliyette bulunan bakanlıkları yeniden yapılandırmıştır. Çalışma ve emeklilik için yeni bir Bakanlık kurulmuş, bu Bakanlık eski Eğitim ve Çalışma Bakanlığının istihdam ve engelliler gibi konularından sorumlu hale gelmiş buna ilave olarak eski Sosyal Güvenlik Bakanlığının da refah ve emeklilik konularıyla ilgili sorumlulukları bu yeni bakanlığa devredilmiştir. Eğitim ve Çalışma Bakanlığının yerini eğitim, öğretim ve ömür boyu öğrenim konularından sorumlu Eğitim ve Beceri Bakanlığı (EBB) almıştır. Bu düzenlemelerle Yeni İşçi partisinin refahla istihdamı birbiriyle ilişkilendirmeye ve fırsat eşitliği ve sosyal sorumluluk gibi Üçüncü Yol değerlerine önem verdiğini göstermeye çalıştığını görmek gerekir (Upchurch, 2003).

2002 tarihli Çalışma Kanunu, hükümetin adalet ve işbirliği ile verimli, modern ve başarılı işyeri oluşturma; çalışan ebeveynler için destek paketini genişletme; doğum izni, ebeveyn izni ve adaptasyon izni ve ücretiyle ilgili kuralları basitleştirerek işverenlerin bürokrasi yükünü hafifletme ve işyerinde uyuşmazlıkların çözümünün kolaylaştırılmasına yönelik düzenlemelerle sosyal sorumluluk konularına odaklanmayı hedeflemiştir.

Kanun özellikle ücretli ve ücretsiz doğum izinlerini artırmakta, babalar için ücretli ebeveyn izni, sendika temsilcileri için görevlerini yerine getirebilmeleri için yeterli eğitimin sağlanmasını sağlamak için yasal izin hakkı getirmektedir. Belirli bir süre için çalışacak kişilerle benzer sürekli işte çalışanların eşit ücret almalarını sağlayan kısmi-sürekli çalışma konusunda AB direktifi de uygulamaya konulmuştur. Din ve cinsel tercihle ilgili konular Aralık 2003'te, yaş ve engellikle ilgili konular ise Aralık 2006'da yürürlüğe girmiştir (Bach ve Kessler, 2007).

Böylece, Yeni İşçi Partisi Muhafakazar Partinin 1979-1997 dönemindeki çalışma ilişkileri yaklaşımına farklı bir alternatif geliştirmeye çalışmıştır. Bu yaklaşımın yerine

Gamble ve Kelly'nin (2001) deyimiyle, bireysel hakların merkezde tutulduğu bir çalışma ilişkileri yapısının yer aldığı sosyal demokrat bir yaklaşım getirilmeye çalışılmıştır.

TUC ve belli başlı büyük sendikaların Yeni İşçi partisinin ekonomik ve politik yaklaşımlarının çoğunu benimsedikleri düşünülmektedir. Ludlam'a göre (2001), sendikalar eğitim, emeklilik ve yasal temsilcilik gibi konularda aracı gibi çalışmak ve belki daha da önemlisi, bunu, yeni istihdam fırsatları için kullanmak istemektedir. Ayrıca, Ludlam, bu beklentiler karşılanmazsa ya da Yeni İşçi partisiyle olan ilişkiler bozulursa sendikalar için uygulanabilir başka bir politik alternatifin olmadığını öne sürmektedir.

İşçi Partisi ile sendikalar arasındaki eski korporatist kurumlara dayanan ilişki değişmiştir. TUC'nin 1999'daki yıllık kongresinde Blair, 'sendikalarla İşçi Partisi arasında bir çok yönden daha iyi, daha açık bir ilişki kurulmuştur...Siz sendikaları yönetiyorsunuz. Biz hükümeti yönetiyoruz. İkisini asla bir daha birbirine karıştırmayacağız' demiştir (Glyn ve Wood, 2001:56).

Blair'in iktidara gelmesi ile hakim ideoloji olarak ortaya konulan üçüncü yol yaklaşımı kendisini Thatcher'in neoliberal anlayışından farklı olduğu konusunda bir izlenim yaratmaya çalışmış olsa da uygulamada Blair'in Thatcher'in takipçisi olduğunu bize göstermektedir. Aksine Blair, Muhafakazar Parti iktidarda olduğunda yerine getiremeyeceği bazı düzenlemeleri yapmaktan kaçınmamıştır. Karşılaştırmalı olarak Thatcher öncesi kamu sektörü çalışma ilişkileri ve özellikle model işveren yaklaşımı bir daha geri gelmeyecek bir şekilde tarih sahnesinden uzaklaştırılmıştır. İzleyen bölümlerde bu ve önceki bölümlerde ortaya koyduğumuz Thatcher ve Blair'in yaratmış olduğu düzenlemelerin kamu sektörü çalışma ilişkileri kurumları olan sendikalar ve toplu pazarlık üzerindeki etkileri araştırılmaya çalışılacaktır.

BÖLÜM 6: KAMU SEKTÖRÜNDE SENDİKALAR

Giriş

Birleşik Krallıkta kamu sektöründe çalışanların örgütlenme hakkı, genel olarak sendikalara uygulanan yasalarla tanınmış ve düzenlenmiştir. Birleşik Krallık'ta polis ve üst düzey kamu yöneticileri de dahil olmak üzere kamu sektörünün hemen hemen bütün alanlarında kamu çalışanlarının statülerine bakılmadan örgütlenme hakkı tanınmıştır. Bazı özel kısıtlamalarla birlikte, mesleki çıkarlarını savunmaları için silahlı kuvvetlere bile örgütlenme hakkı tanınmıştır.

6.1. Birleşik Krallık Kamu Sektöründe Sendikaların Ortaya Çıkışı

Birleşik Krallık kamu sektöründe istihdamla ilgili düzenlemeler 19. Yüzyıl ortalarına ve özellikle şehir ve kasabalarda yerel yönetim sistemlerinin kurulmasına ve merkezi hükümette büyümeye neden olan sosyal reformlara kadar uzanabilir. 1853 tarihli Northcote-Trevelyan raporu bağımsız kurullar tarafından gerçekleştirilen eğitime göre kamu hizmeti kavramını ve performansa dayalı yükselmeyi başlatmıştır. Bu raporla kayırmacı ve patronaj ilişkileri yerine liyakat sisteminin geçirilmesi önerilmiş ve bu yapılmayı oluşturmak içinde 1855 yılında sivil hizmet komisyonu kurulmuştur (Sözen, 2005).

Northcote-Trevelyan raporu ile patronaj, yolsuzluklar, amatörlük, verimsizlik, israf, kapalılık ve hesap vermezlik ortadan kaldırılarak onun yerine liyakate göre seçme ve yükselme, profesyonel etkinlik, tasarruf ve tutumluluk, açıklık ve finansal hesap verebilirlik gibi değerler yerleştirilmeye çalışılmıştır. Bakanların bireysel tercihlerinin etkili olduğu, çeşitli yöntemlerin uygulandığı kamu personel sistemi, modern ve bütüncül bir hale getirilmeye çalışılmıştır (Al, 2009:64).

Kamu sektöründe ilk sendikalar 1870'lerden itibaren kurulmaya başlanmıştır. İlk sendikalar meslek esasına göre Kraliyet Ordudonatım Fabrikalarında, Kraliyet Tersanelerinde ve Basım Ofisinde çalışan nitelikli işçiler tarafından kurulmuştur. Kamu sektöründe ilk grev 1870 yılında Posta Ofisi telgrafçıları tarafından yapılmıştır. İlkokul öğretmenleri 1862 yılında 'sonuca göre ödeme' sisteminin başlatılmasına tepki

olarak 1870 yılında Ulusal İlkokul Öğretmenler Sendikası kurmuşlardır (Clegg ve diğ., 1964:31).

Webb'ler 1920 yılındaki yazılarında sendikacılığın en büyük gelişiminin Ulusal ve Yerel Yönetimler Çalışanları arasında gerçekleştiğini belirtmiştir (Webb ve Webb, 1920:507). Bu yeni kamu sektörü sendikaları ya belirli bir birimi (Postacılar Federasyonu, Vergi Memurları Birliği gibi) ya da belirli bir meslek grubunu temsil etmişlerdir (Clegg, 1976:377).

Kamu sektör sendikalarındaki bu büyümeye rağmen toplu pazarlık hakları yasal güvence altına alınmamıştır. Birleşik Krallık'ta toplu pazarlığın ve danışma kurullarının kurulmasını tavsiye eden 1917 Whitley Komitesinin ardından işçi temsilcilikleri kurulmaya başlamıştır. 1919 yılında Whitley sistemi içerisinde kamu sektörü çalışanları için Kamu Sektörü için Ulusal Konsey kurulmuştur.

1919 yılında okul öğretmenlerinin ücretleri ve çalışma koşullarıyla ilgilenmek üzere Whitley prensiplerine göre belirlenmiş Burnham komitesi kurulmuştur. Yerel yönetimlerde toplu pazarlık bölgesel esaslara göre konseyler düzeyinde oluşturulmuştur. Ulusal bir konsey yerel düzeyde çözülemeyen sorunlarla ilgilenmeye başlamış ve oluşturulan Whitley geleneğinin bir sonucu olarak ulusal toplu pazarlık sistemi 1948 yılında ulusal işverenler biriminin kurulmasıyla başlatılmıştır. 1948 yılında NHS kurulmasıyla sağlık çalışanları için Whitley prensiplerine bağlı yeni bir ulusal pazarlık sistemi oluşturulmuştur ve böylece çalışma ilişkilerinin birlikte düzenleme biçimi olan Whitley modeli kamu sektöründe hakim olmuştur (Fredman ve Morris, 1989).

2. dünya savaşından 1970'lerin sonlarına kadar tüm hükümetler kamu sektöründe sendikacılığın gelişmesini polis ve askerler dışında model işveren rolünün de bir gereği olarak teşvik etmişlerdir (Howell, 2000, Salamon, 1998).

Sonuç olarak, sendika üyeliği özellikle kamu sektöründe beyaz yakalı profesyoneller arasında zaman içerisinde artmış ve özel sektörün aksine böyle bir örgütlenme için devlet çalışanlarını doğrudan desteklemiştir. Hatta eğitim sektöründe toplu pazarlık için kanuni bir gereklilik bile getirilmiştir. Bu yaklaşımın bir sonucu olarak bazı

eleştirmenler 1970'lere kadar hükümetin 'model bir işveren' olduğunu savunmuşlardır (Fredman ve Morris, 1989), diğer yanda bazıları bunu şüpheyile karşılamıştır.

Colling (1997:658) bu durumu 'maliyet sınırlamaları ve kamu sektör yönetiminde bunun dallanıp budaklanması, geleneksel açıdan bilindiğinden daha çok "altın çağın" göze çarpan bir özelliğidir' demektedir. Model işveren modeli kamu sektörü işverenlerinin kamu çalışanlarının maaşlarının düşük düzeyde tutulmasını engelleyememiştir. Kamu sektöründeki düşük ücretli gruplar, örneğin NHS'de yardımcı görevlerde bulunanlar ya da merkezi hükümette çalışan destek grupları genellikle özel sektörde çalışan meslektaşlarından daha fazla ücretlendirilmektedir.

1970'lerin başlarına kadar kamu sektörü çalışma ilişkileri özel sektörle karşılaştırıldığında iş uyumsuzluklarının çok fazla görülmediği bir alandı. Böylece Donovan Komisyonunun (1968) kamu sektörü ile ilgili çok fazla önerilerde bulunmasını gerektirecek bir durum olmadığını kayıt altına almıştır. Kamu sektörü kömür madenciliği dışında sakin bir liman görüntüsü vermiştir. Ayrıca 1960'lar ve 1970'lerin ilk yarısı refah devletinin gelişme yılları olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin yeni üniversiteler kurulmuş, okulu bırakma yaşı yükseltilmiş, zorunlu annelik ödeneğinin verilmeye başlanmış ve kazançlara bağlı kamu emekliliği gibi yeni sayılabilecek uygulamalar başlatılmıştır (Farnham ve Pimlott, 1995).

Kamu sektörünün genişlemesi ve böylece kamu hizmetlerindeki emek gücünün artışı, büyük ölçüde hazine üzerinde personel maliyetlerinden kaynaklanan emek maliyetlerinde artışa neden olmuştur. Ama 1960'ların ortalarından 1970'lere kadar bu barış dolu ortam ekonomik krizlerle bozulmaya başlamıştır (Winchester, 1983).

1964 yılında İşçi Partisi hükümeti geliştirdiği ekonomik stratejiye göre bir fiyat ve gelir politikası ve 1970 ve 1974 yıllarında seçilen Muhafakazar hükümetlerce ret edilmiş ve 1973 yılında başlayan petrol fiyatlarındaki yükselişle birlikte ücret kısıtlaması konusunda önlemler alınmaya başlanmıştır. 1976 yılında Uluslararası Para Fonunun müdahalesiyle Hazine kamu hizmetlerine ve NHS'ye para sınırlaması getirmiştir.

Birleşik Krallık'ta kamu sektöründe sendikal açıdan bakıldığı sayısal olarak çok farklı sendikalar vardır. Önde gelen sendikalardan biri Kamu ve Ticari Hizmetler Sendikası'dır (PCS). Birleşik Krallığın en büyük altıncı sendikası olan PCS'ye, kamu sektöründe ve özel sektörde kamusal hizmetleri yürüten yaklaşık 310 bin kişi üyedir. Üyeler, bakanlıklarda, bakanlıklara bağlı kuruluşlarda, özerk örgütlerde ve özelleştirilen kurumlarda çalışmaktadır. Aktif çalışanlar gibi emekliler de sendikanın üyeleri arasında yer almaktadır (Rose, 2004).

Diğer bir kamu sendikası, Prospect'tir. 2001 yılında iki sendikanın birleşmesinden oluşan bu sendikanın kamu sektörü ve özel sektörde çalışan yaklaşık 104 bin üyesi vardır. Mühendislerin temsil edildiği en büyük sendikadır. Diğer bir kamu sendikası olan Üst Düzey Kamu Yöneticileri Sendikası (FDA), en eski kamu sendikalarından biridir. Whitehall özel danışmanları, üst düzey kamu yöneticileri, ekonomistler, hukukçular, savcılar, muhasebeci ve NHS yöneticilerinin üye olduğu FDA'nın üye sayısı 11 bindir. Kamu sektöründe yer alan bir diğer sendika, 1939'da kurulmuş olan Cezaevleri Çalışanları Birliği'dir. Birliğin 33.500 üyesi vardır. Kamu sendikaları arasında yer alan PCS, Prospect ve FDA'nın toplam 360 binden fazla üyesi bulunmaktadır. Bu üyelerin hepsi kamu yönetiminde çalışmamaktadır. Sendika üyelerinin yaklaşık 300 bini kamu yönetiminde, 60 bini de özel sektörde çalışmaktadır (Bach ve Winchester, 2003).

Yukarıda değindiğimiz kamu sendikalarının hepsi TUC üyesidirler. TUC, kamu sendikalarının da dahil olduğu 70 sendikanın oluşturduğu ve yaklaşık 7 milyon kişiyi temsil eden bir kurumdur. Fakat Polis Federasyonu gibi TUC'a üye olmayan örgütler de vardır (ibid)

Kamuda sendika üyeliğinin sendikacılık hareketi içindeki yeri, birkaç şekilde anlatılabilir. Birincisi, 12 büyük sendikadan altısı temelde kamu hizmeti sektöründe örgütlenmiştir ve bunlar, genellikle özel sektörde çalışanların üye olduğu büyük genel sendikalarla karşılaştırıldığında son yirmi yılda çok daha az üye kaybı yaşamışlardır. Ancak, örgütsel ve finansal sorunlar 1990'ların ortalarında ve sonlarında önemli sendika birleşmelerine neden olmuştur birleşmelerden, yerel yönetimler ve idari hizmetlerin sendika üyelerinin çoğunluğunu temsil eden kamu Hizmetleri Sendikası

(UNISON) ve PCS doğmuştur. Ayrıca, bu iki sendikanın- ve sınıf öğretmenleri ile hemşirelerin tek -meslek sendikaları (yani NUT ve NAS/UWT ve TUC'e üye olmayan RCN)- diğer büyük sendikalara göre çok daha fazla oranda kadın üyesinin bulunduğu anlaşılmaktadır. Böylece, 1970'lerin en güçlü sendikalarının bazıları (örneğin kömür madeni işçileri ve çelik işçileri) endüstriyel yeniden yapılanma ve özelleştirmeler sonucu çok sayıda üyesini kaybetmiştir, bugün, kamu hizmetindeki sendikalar toplum tarafından tanınmaktadır ve Sendikalar Kongresi ve hükümet arasındaki ilişkilerde etkin bir rolü vardır. Ayrıca, en büyük genel sendikalar- TGWU, AEEU ve MSF 2002 yılında Amicus'u kurmak için birleşmeleriyle- kamu hizmetinde çalışanların önemli bir bölümünü örgütlemektedirler (Kelly, 2005).

İkincisi, İşgücü Araştırmasının verileri kullanıldığında 2000 yılında toplam sendika yoğunluğunun yüzde 30'un altında olduğunu göstermektedir, bu tutar kamu sektörü için yüzde 60'tu (özel sektördeki yüzde 20'den az sendika yoğunluğundan çok daha fazla). Küçük ama büyümekte olan kamu sektörü, eğitim ve sağlık hizmetlerinin 'özelleştirilmiş' kısımlarının sendika yoğunlaşmasının doğrudan kamu tarafından temin edilen hizmetlerinkinden çok daha az olduğu anlaşılmaktadır. Bu, kamudaki sendikaların çoğunun kamu-özel sektör ortaklığına ve faaliyetler ve hizmetlerin özel sektörden alınmasına neden karşı olduklarını kısmen açıklamaktadır. Ancak, son yıllarda, sendikalar 'üyelerini özel sektörde izlemek' konusunda kısmen başarılı olmuşlardır (Waddington, 2003).

Sendikaların üyelerinin haklarını savunmak için gerekli örgütsel kapasiteleri kamu hizmeti reformları ile tehlikeye girmiştir. 1950'ler ve 60'larda sendika örgütlenmesi toplu sözleşme görüşmelerinin yapısını ve karakterini yansıtacak şekilde çok merkezi ve bürokratikti. Sendika şubeleri eylemciliğinin ve işyeri görüşmelerinin ortaya çıkması 1970'lerde yaşanan kamu hizmeti uyuşmazlıklarının hem bir sebebi hem de sonucuydu, ama yerel sendika örgütleri oluşturma çabaları, kısmen yönetimin desteğine ve imkanlarına ihtiyaçları olduğundan, sınırlı ve düzensizdi. Son yıllarda sendikalar, yönetim otoritesinin devrine, daha ademi merkezîyetçi müzakerelere doğru kaymaya ve kamu hizmeti tedarikinin giderek bölünen yapısına karşılık olarak, şubelere ve işyeri temsilciliklerine daha fazla yatırım yaptılar (Bach ve diğ., 2005; Bach ve Kessler, 2007).

Bu girişimlerin etkinliğini değerlendirmek ve kamuda sendikacılığın mevcut gücü hakkında genelleme yapmak son derece zordur. Her bir sendikada, ulusal, bölgesel ve şube düzeyinde liderlik ile politika yapıcılığı arasındaki ilişki ve sendikanın işyeri temsilcileri ve yöneticilerle gündelik danışma ve müzakereler çok karışık konulardır (Fairbrother, 2000). Sendika faaliyetlerinin koordinasyonu ve yerel girişimlere dışarıdan destek tedariki de bu yüzden zordur ve çok-sendikacılıkla daha da karmaşık bir hale gelmiştir (NHS’de olduğu gibi). Ayrıca, idari hizmetler, NHS ve yerel yönetimlerin her birindeki işyeri çalışma ilişkilerinin özelliklerinin farklılığı, bu sektörlerin her birinin sendikacılık uygulamaları arasındaki farklılıkları aşmıştır. O yüzden, bazı çalışmalarda sendika görevlileri tarafından etkin bir şekilde desteklenen güçlü işyeri örgütlenmesine dair kanıtlar bulunması, bazı çalışmaların ise kronik sendika zayıflığı ve belirsizlik tespit etmesi şaşırtıcı değildir. Ayrıca, bazı durumlarda ‘sendika yenilenmesi’, İşçi partisi hükümetinin modernleşme ajandasının teşvik ettiği işverenlerle daha aktif ‘ortaklık’ yaklaşımı çerçevesinde yapılandırılabilir, bazı durumlarda ise daha aktif üyelerin hükümetin ya da işverenlerin belirli politikalarına karşı seferber edilmesine dayandırılabilir (Waddington, 2003).

Kamu sendikaları, kamu çalışanları ve özelleştirilen sektörlerde çalışan personelin çalışma koşullarını iyileştirmeye yönelik mücadele vermektedirler. Muhafazakar Parti iktidarı süresince kamu sendikaları önemli etkinliklerde bulunmuştur. Bu etkinlikler arasında uzun süren grevler de yer almaktadır. Özelleştirme ve son dönemlerde İşçi Partisi’nin Kamu-Özel Ortaklığı uygulamaları ile birlikte kamu sektöründen özel sektöre büyük miktarda personel transferi gerçekleştirilmiştir. Bu transferin, personelin ücret düzeyi ve çalışma koşullarını korumaya yönelik bir düzenleme olarak gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Fakat uygulamada çok sayıda personelin TUPE güvencesinden yararlanamadığı, özel sektör tarafından çok daha az ücretle ve kötü çalışma koşullarında çalıştırıldığı görülmüştür. PCS başta olmak üzere bütün kamu sendikaları bu uygulamalara karşı mücadele yürütmektedirler. Sendikaların bir diğer mücadele alanı kamu görevlilerinin maaşlarına ilişkin olarak yürütülen toplu pazarlık süreçleridir (Thompson,2007; Bach ve diğ. 2005).

İşçi Partisi’nin kamu personeli sayısında ciddi oranlarda azaltma politikasına kamu sendikaları tepki göstermişlerdir. PCS, bu karara yönelik olarak 5 Kasım 2004’te bir

günlük greve gitmiştir. Grev kararı, sadece işten çıkarmalarla ilgili değildir. Başta 60'dan 65'e çıkarılan emeklilik yaşı ve hastalık izninin azaltılması başta olmak üzere İşçi Partisi'nce yürütülen özel sektör yaklaşımli personel politikalarına yöneliktir (ibid).

1980'lerden beri sendikalaşma oranındaki azalma toplu pazarlıktan yararlananların sayısındaki değişmelerle alakalıdır. 1980 yılında yapılan ilk İşyeri Çalışma İlişkileri Anketinin sonuçlarına göre ücretlerin belirlenmesinde toplu pazarlık işverenlerle çalışanlar arasında hakim yöntem olarak görülmektedir. Son 20 yıldır, bu anketler toplu pazarlığın öneminin azaldığını gösteren sonuçlar ortaya koymaktadır. 1990 anketinin araştırmacıları toplu pazarlık kapsamındakilerin oranının 1984'te %71'den, 1990'da %54'e düşmesinin Birleşik Krallık çalışma ilişkilerinin karakterinin değiştiğini gösteren önemli bir sonuç olduğunu öne sürmüşlerdir (Millward ve diğ. 1992:93).

Birleşik Krallık'ta de sendika üyeliği ve sendika yoğunluğu 1979 sonrası azalmış, sendikal mevzuat sendikalar aleyhine değiştirilmiş, çok sendikalılık (işyerlerinde birden fazla sendika bulunması) ve sendika bölünmüşlüğü (çok sayıda küçük sendika), sendikal yapılar merkezi olmayan toplu pazarlık süreçleri karşısında daha da güçsüzleşmiştir. Ayrıca geleneksel olarak sendikaların güçlü olduğu imalat ve kamu sektörlerinde istihdamın azalması, sendikaların zayıflamasını artırmıştır. Örneğin 1980-1992 tarihleri arasında TGWU 62.600 üye (% 50), AEU (Birleşik Mühendisler Sendikası) 192.000 üye (% 41), NUM (Maden İşçileri Ulusal Sendikası) 289.000 üye (% 75) kaybetmişlerdir. 1980-1994 yılları arasında Birleşik Krallık'ta, 144 sendika katılımı ve 19 büyük (213) sendika birleşmesi yaşanmıştır. Birleşik Krallık sendikacılığında sendika katılımı ve birleşmeler her zaman görülmüştür (ETUI, 1986). Ancak 1980 sonrası, AEU ile EETPD'nun TUC'nin bile bünyesini sarsan bir süreçle AEEU olarak birleşmesi, ya da NALGO, NUPE ve COHSE'nin birleşmesi ile oluşan UNISON gibi süper sendika oluşumların, küreselleşme sürecinin özellikleri ile ilişkili olarak değerlendirmek gerekir (Rose,2004; Bach ve diğ., 2003).

Toplu iş ilişkileri açısından da toplu pazarlık ve toplu sözleşme sistemini teşvik eden, yapılandıran ve düzenleyen kapsamlı yasalar benimsenmeden önce, sendikalar ve

işverenler toplu pazarlıklara girmişler, hatta Birleşik Krallık ve İsveç örneğinde olduğu gibi başlangıçta toplu pazarlık sistemleri devlet müdahalesi olmadan biçimlenmiştir. 1998 anketi sonuçları toplu pazarlık kapsamında bulunan çalışanların oranının daha da düşerek % 40'a indiğini göstermiştir (Millward ve diğ., 2000:197). 2003 tarihli İşgücü Anketi toplu pazarlık kapsamında olanların oranın özel sektörde %22, kamu sektöründe %72 ve tüm çalışanlar için %36 olduğunu göstermiştir (Palmer ve diğ., 2004:35).

Son 20 yıldır sendikalaşma oranındaki düşüşü açıklayan bir dizi nedenden bahsedilebilir. Çoğu kez, ekonomik yapıdaki değişiklikler, ekonominin ve işgücünün sektörel düzeyinde meydana gelen yapısal değişim bunların en önemli nedenleri olarak görülmektedir. Ayrıca çoğu açıklama hükümetlerin, işverenlerin ve yöneticilerin, sendika liderlerinin ve sendika üyesi olacakların ve sendika üyelerinin değişen politikalarının bu süreçte önemli bir rol üstlendiğine vurgu yapmaktadır. Waddington (2003:19) bu açıklamalar arasında karmaşık bir karşılıklı ilişkiler ağı olduğunu ve bunun bireysel etkilerden kaynaklanan tanımlamaları zorlaştırdığını belirtmektedir.

1993'te Birleşik Krallığın en büyük sendikası ve günümüzde de en önemli sendikalarından birisi olan UNISON'un kurulmasıyla sonuçlanan süreçtir. UNISON, 1993'te Ulusal ve Yerel Yönetim Görevlileri Birliği, Kamu Çalışanları Sendikası ve Sağlık Hizmetleri Çalışanları Konfederasyonu'nun birleşmesiyle oluştu. Süper sendika olarak adlandırılan bu sendika 1993 yılında 1,5 milyon üyeye sahipti. Alman Ver.Di ve IG Metall sendikalarını izleyen dünyadaki en büyük üçüncü sendika olarak karşımıza çıkmaktadır (Undy, 2008).

Diğer yanda 2007 yılında neredeyse her beş kamu çalışanının üç tanesi sendika üyesiydi. Kamu sendikaları yoğunluğu 2006 yılında %58,7 iken 0,3 puan artarak 2007 yılında %59 olmuştur. Ama Birleşik Krallıktaki kamu sektör sendikacılığının yoğunluğu 1995 yılından bu yana %2,3 düşmüştür. Kamu ve özel sektördeki sendika yoğunluğunu cinsiyet ayrımında 2007 yılında gerek kamu gerek özel sektörde olsun erkekler için sendika yoğunluğu kadın çalışanlardan daha fazladır. Özel sektörde sendika yoğunluğu kadınlar açısından %12,8 iken bu oran erkekler için %18,5'dir. Diğer yandan kamu sektöründe kadınlar için sendika yoğunluğu %57,8 iken bu oran

erkekler için %61,3'tür. Genel olarak Birleşik Krallık'ta sendika yoğunluğu kadın çalışanlar arasında daha fazladır çünkü kamu kesiminde çalışanların büyük bir kısmı kadındır. 2007 yılında Birleşik Krallık'ta sendika üyelerinin %41,4'ünün özel sektörde, %58,6'sının ise kamu sektöründe istihdam edilmektedir (ONS, 2009).

6.2. Yasal Çerçeve

Birleşik Krallık'ta sendikalar ve kamu sektörü çalışanlarının çoğu birkaç yasal engel dışında devlet tarafından örgütlenme konusunda desteklenmişlerdir. Bu yasal çerçevede hükümet politikaları Whitley Komisyonun oluşturulduğu 1919 yılından 1979 yılına kadar kamu sektörü çalışanlarını sendikal faaliyetlere katılma konusunda teşvik etmişlerdir. Bunun sonucunda kamu sektöründe sendikalaşma oranı beyaz yakalılar ve yöneticilerde dahil olmak üzere özel sektöre nazaran arttı. Memurlar derecelerine, mesleklerine, işlerine ve hizmetlerine göre çok sayıda farklı örgüt içinde örgütlenmişlerdir (Salamon, 1998, Howell, 2000).

Ülke tarihindeki tek 1926 'genel grev'inden sonraki yıl başlatılan 1927 Sendikal Anlaşmazlık ve Sendikalar Kanunu, kamu çalışanları sendikalarının ulusal sendikalar konfederasyonu olan TUC kabul edilebilecek ya da politik faaliyetlerde yer alacak yapıda olmadığı konusunu düzenlemiştir. Kamu hizmetlerinin herhangi bir işyerindeki mavi yakalı olmayan çalışanları organize eden sendikalar bu modeli izlemeyi tercih ettiler; 1970'lere kadar kamu sektörü sendikalarının çoğu ılımlı politikalar izlediler ve işçi hareketinin politik etkilerinin dışında kaldılar (Bach ve Winchester, 2003)

Sendikacılığın resmi olarak kabulünün tek istisnası polis ve askeri güçlerdi. Londra'daki büyük sendika organizasyonu ve yapılan bir grevden sonra 1919 Polis Yasası sendika üyeliğini yasakladı ve Polis Federasyonu aracılığıyla alternatif bir örgütlenme yolu bulundu. 1964 yasaının yenilenmesiyle Federasyon üyeliği zorunlu hale getirildi ve federasyon faaliyetleri sendikacılığın yasal tanımının dışında kalmasına rağmen- üyelerinin 'refah ve etkinliği'ni temsil eden bir grup olarak hareket etti. Diğer yanda, askeri personele sendika üyeliği yasaklanmamış olmasına rağmen çok az sayıda askeri personel sendikalara üye oldu çünkü burada ne bir toplu pazarlık şekli ne de grev yapma hakkı vardı (Clegg,1964).

1979 yılındaki Muhafazakar hükümet iktidara kamu sektöründe daha önce hiç görülmemiş çatışma döneminden sonra gelmiştir. Sendikaları özellikle de kamu sektöründeki sendikaları zayıflatmaya yönelik bir dizi yasal ve idari reform yapıldı. En açık müdahale hükümetin 1984 yılında bir dinleme ve istihbarat servisi olan Hükümet İletişim Merkezinde çalışan 4,000 personelin ulusal bir sendikaya üye olmasını yasaklaması oldu. Sendikalardan gelen geniş çaplı tepkilere ve ‘grev yapmama anlaşması’ teklifine rağmen hükümet bu kararında ısrar etti ve haklardan doğacak kayıplar için 1.000 sterlin tazminat ödemeyi teklif etti. Birkaç ay içinde personelin %98’i dayatılan bu değişimi kabul etti ve dört yıl sonra, sendika üyeliğinden ayrılmayı reddeden 18 kişi ya işten çıkarıldı ya da transfer edildi (Fairbrother, 1994; Fredman ve Morris, 1989). Bu durumun tersine çevrilmesi için Yeni İşçi Partisinin 1997 seçimleri öncesi seçim manifestosunda Hükümet İletişim Merkezi personelinin bağımsız bir sendikaya üye olma hakkını koruyacağını sözünü verdi.

6.3. Sendikaların Yapısı ve Kuruluşu

Birleşik Krallık’ta sendikaların yapısı son 150 senedir herhangi bir savaş ya da politik krizden bağımsız bir şekilde var olan koşulların bir sonucu olarak gelişmiştir. Tek ulusal konfederasyon TUC çoğunlukla, birçok işyerinde rekabetçi işe alımları, sendikalar arası rekabeti ya da birden fazla sendikanın faaliyette bulunmasını önlemekte başarılı olamamıştır (Farnham ve Pimlott, 1995).

19. yüzyılın ortalarındaki nitelikli işçilerin meslek sendikaları daha sonra kurulacak olan sendikalara bir model oluşturdu ve 1920’lerde iki büyük sendika birleşerek bu sendikaların gelişmesine önyak oldu. Birleşik Krallık’ta işkolu sendikacılığının örgütsel yapısı daha geç ortaya çıkmıştır. Sendikal yapı sendikal birleşmelerle yeni bir yapıya doğru evrilmiştir. Kamu sektörü sendikacılığının yapısı süreci yansıtmakla birlikte her bir alt sektörde farklı gelişmeler gözlenmektedir. Son yıllara kadar kamu sektörü sendikaların çalışanların pozisyonlarına göre örgütlenme eğilimindeydi. Mavi yakalı işçiler, büro personeli, orta düzey yöneticiler, profesyonel ve teknik personel ve küçük bir grup kıdemli personel olmak üzere ayrı ayrı sendika beş değişik sendikada örgütlenmişlerdir. Bunun tek istisnası Ulusal Vergi dairesinde çalışanların kurduğu

sendikada görülmüştür. Burada genel sendika benzeri tüm çalışanların aynı sendikada örgütlenmiş olduğu gözlenmiştir (Fredman ve Morris, 1989).

Muhafazakar Parti hükümetlerinin sendikalar üzerindeki baskısı, sendikaların karşı karşıya kaldıkları üye kayıpları ve buna bağlı olarak ortaya çıkan mali zorluklar sendikaları birleşme sürecine sokmuştur. Sendika yapısı birleştirme yoluyla son birkaç on yıldır (1996'nın sonundaki 7,9 milyon üyeli 245 sendikayla karşılaştırıldığında, 1970'te 11,1 milyon üyeli 543 sendika vardı) modernleştirilmişse de, hala, çok ciddi boyutlarda sendika içi rekabetin ve örgütsel etkinsizliğin olduğu bazı alanlar vardır. Kamu hizmeti sendikacılığının yapısı da bu genel ulusal yapıyı temsil etmektedir ama her alt-sektör farklı özellikler de göstermektedir (Undy, 2008).

Thatcher sonrası kamu politikalarındaki ciddi değişiklikler sonucunda kamu sektörü sendikacılığının yapısı da değişmiştir. Daha önceleri birleşmiş olan hizmet ve ücret yapısı örgütsel değişiklik, piyasa deneyi, özelleştirme ve toplu pazarlık yoluyla bölünmüştür. Bazı ajanslar işyeri sendika katılımını ve yeni işe aldıklarına sağladıkları imkanları azaltan daha saldırgan insan kaynakları politikaları geliştirdiler. Bu değişiklikler 1990'ların ortalarındaki bir dizi sendikal gelişmeye neden olmuştur. 1998 yılının başında dört sendika birleşerek Kamu ve Ticari Hizmet Sendikasını (PCS) oluşturdu. Ayrıca, Profesyonel ve Bilimsel Personel Sendikası (IPMS) bu konudaki beşinci büyük sendika olan İmalat, Bilim ve Finans Sendikasıyla (MSF) birleşti. Bu birleşmeler azalan ve daha yaygın bir üyelik sağlayarak ölçek ekonomilerine ulaşmayı ve isminden de anlaşılacağı üzere üyeleri son yıllarda özelleştirilen hizmetlerde tutmayı hedefliyordu (Upchurch, 2003; Bach ve Winchester, 2003).

Kamu sektöründe en fazla çalışan grubuna sahip olan sağlık hizmetlerindeki sendika yapısının temel karakteristiği TUC üyesi ve üye olmayan iki grup sendikalar arasındaki gerilimin belirlediği bir çerçeveyi ortaya çıkartmıştır. Birinci grup TUC'la birleşmiş NHS içinde üyeleri için rekabet eden ama aynı zamanda dışında olan grup. İkinci grup ise büyük miktarda TUC üyesi olmayan örgütlerden oluşan ve sendika olma özelliği ile meslek odaları faaliyetlerini bünyesinde birleştirmiş ve sadece sağlık hizmetlerinden üye kabul eden gruptur. Son zamanlara kadar kırktan fazla örgüt ulusal pazarlık sistemi içinde yer almıştır. Bazı kademelerdeki üyelik sayısının azalması ve

hizmet örgütlerinin 400'den fazla birime ayrılması sendikaların yapısında bir değişime neden olmuştur. En büyük sağlık personeline sahip üç büyük TUC üyesi sendikası (NALGO, NUPE ve COHSE) birleşerek UNISON'u oluşturdu. Bu sendika büro ve idari personel, yardımcı personel, nitelikli olmayan hemşireler (sağlık personeli ve sağlık bakım asistanları) ve çok nitelikli hemşirelerden oluşuyordu. Buna karşın, UNISON diğer TUC sendikalarıyla rekabet halindedir ve nitelikli hemşireler için sendika işlevini de gören Kraliyet Hemşireler Birliği (RCN) ile rekabet etmektedir. Daha küçük sağlık hizmeti örgütleri farklı hizmetlerdeki üyelerini temsil ederken örgütsel bir çelişki ortaya çıkmış; bazıları TUC'a katılmayı düşünürken bazıları MSF'ye katılmıştır. Bu değişiklikler dar kapsamlı çıkarları savunmak açısından pazarlık sisteminin yetersizliğini ortaya koymaktadır (Undy, 2008).

Yerel yönetimlerde yer alan sendikalar da UNISON'da birleşmişlerdir. Sendika 'Kamu Hizmetleri Sendikası' olarak dönüşüm yaşadı çünkü temsil ettiği üyelerinin çoğunluğunu yerel yönetimlerde çalışan beyaz ve mavi yakalı işçiler oluşturuyordu. Kıdemli yöneticileri temsil eden TUC üyesi olmayan sendikalarla ve bazı yerlerde önemli sayıda mavi yakalı işçi üyesi olan iki genel sendika (TGWU ve GMB) ile rekabet etmek zorundaydı. Ama yerel yönetimlerde öğretmenler sendikası yapısı itibarıyla sendikalar arası rekabetin ve çatışmanın en iyi örneğini oluşturur. Altı farklı sendika, okul çeşidi, cinsiyet, nitelik, sınıf öğretmenlerinin farklı rolleri ve kıdemli personel arasındaki geleneksel farklılıkları yansıtmaktadır. 1980'lerin ortalarında 'profesyonel' ve 'militan' sendikalar ve TUC üyesi ve TUC üyesi olmayan sendikalar arasındaki fark daha iyi ortaya çıktı. 1980 ve 1990'larda en büyük sendika Ulusal Öğretmenler Sendikası, (NUT) 'bütün öğretmenlerin sendikası' olma isteğinden vazgeçerek ikinci büyük sendika olan NAS/UWT ile rekabet etmeyi daha çok tercih etti (Bach ve Winchester, 2003).

6.4. Sendika Üyeliği

Kamu sektörü sendikalarının örgütsel kapasitesi Thatcher'ın agresif yönetimi, yeniden yapılanma ve düşmanca hükümet politikalarına uyum sağlamak konusunda yetersiz kalmıştır. Ama sendikal yapının ve onun sendikalar arası rekabet ve çatışma yaratmasının sendika üyeliğini arttırmak açısından yardımcı olup olmadığı açık

değildir. Bütün sendikalar üye kaybederken sadece birkaç sendika üye sayısını arttırabildi. Birleşik Krallık'taki 11 büyük sendikadan beş tanesi kamu sektörüne dayanıyordu. Dahası, çoğunlukla özel sektörde çalışanların üye olduğu büyük genel sendikalara kıyasla, buralardaki üyelik sayısı oldukça istikrarlıydı; 1980 ve 1990 yılları arasında RCN'nin üye sayısını neredeyse iki katına çıkarmıştır ve iki büyük öğretmenler sendikasının üyelik sayısı da artmıştır (Corby, 2000).

Özel ve kamu sektör sendika üyeliği arasındaki bu fark kısmen, iki sektörün istihdamındaki değişiklikten kaynaklanıyor olabilir. Ayrıca kamu sektörü sendikalarının özel sektördekilere göre daha çok sayıda yarı zamanlı çalışan üyesi (genellikle kadın) vardır. Mevcut iki kaynaktan sektör ayrımında sendika üyeliğini gösteren net veriler üretmek zordur. 1948 ve 1979 yılları arasında kamu hizmetlerinin üç ana alt sektöründeki sendika üyeliğinde ve sendika yoğunluğunda (sadece çalışanlar içindeki oranı) önemli bir artış meydana gelmiştir. Merkezi hükümet ve sağlık hizmetlerinde sendika yoğunluğunun ciddi oranda artışı işverenlerin sendikaları desteklediği 1960 ve 1970'li yıllarda olmuştur. Sendika üyeliğindeki düşüş ve 1980'li yıllarda ulusal ve yerel yönetimlerde sendika yoğunluğundaki düşüşten kaynaklanmaktadır (Carter ve Fairbrother, 1999).

Sendika üyeliğiyle ilgili temel data 60.000 haneyi kapsayan üç aylık İşgücü Anketlerinden (LFS) derlenmektedir. LFS sadece çalışanları kapsadığı için ekonomik olarak aktif olmayan kişileri kapsam dışı bırakmaktadır. Bu nedenle buradan elde edilen verilere göre belirlenen sendika üyeliği ve sendika yoğunluğu sendikanın kaynaklarından elde edilenlere oranla daha düşüktür. LFS geniş bir kesime uygulandığı ve cevaplayanların bireysel ve işyeri özelliklerine göre derlendiği için önemlidir. Sendika üyeliğiyle ilgili daha detaylı analiz yapılmasını ve değişikliklerin izlenmesini sağlar (Millward ve diğ. 2000). 1997 LFS verilerine göre genel sendika yoğunluğu %30 iken kamu sektöründeki sendika yoğunluğu (%61) özel sektördekinden (%20) çok daha fazladır. Ayrıca, kamu kurumlarının 'özelleştirilmiş' kesimleri, eğitim ve sağlık hizmetleri diğerlerinden çok daha düşük oranda sendika yoğunluğuna sahiptir. Önceki anketlere göre kamu sektöründe kadın ve erkek üye yoğunluğu arasındaki fark görece olarak azdır, öyle ki yarı-zamanlı çalışanların sendika yoğunluğu özel sektördeki tam zamanlı çalışan işçilerinkinden fazladır. Ayrıca, beyaz yakalı işçilerin sendika

yoğunluğu mavi yakalılara göre çok daha fazladır (Millward ve diğ. 2000; Bach ve diğ. 2005).

Kamu sektöründeki sendikaların yapısının kısmi olarak düzeldiği ve üyelikteki azalmanın özel sektöre oranla çok daha az olduğu gözlenmektedir. Yine de sendikaların üyelerin çıkarlarını ifade edebilmeleri ve korumaları, kamu hizmetlerinin örgütsel olarak bölünmesi nedeniyle zayıflamıştır (Palmer ve diğ. 2004).

Sendikal danışma ve pazarlık konularında yasal düzenlemeler olmadığı için (iş konseyleri gibi) Birleşik Krallık'ta sendikalar sadece kolektif temsil rolü oynayabilmektedir. Kamu sendikacılığı ulusal toplu pazarlık yapısını yansıtacak biçimde merkezi ve bürokratik örgütler şeklinde düzenlenmiştir. Aynı şekilde, merkezi Londra'da bulunan birkaç ulusal yetkili pazarlıktan sorumludur ve karar alma süreçlerinde yerel yetkililer esas olarak ulusal politikalara göre davranırlar. 1970'lerde ortaya çıkan geniş çaplı çatışmadan sonra sendikalar daha geniş çaplı bir personel ve işçi temsilciliği ağı geliştirdiler. Ama sendika örgütlerini ademi merkezileştirme çabası sadece birkaç pazarlık konusu olmaktan öteye gidemedi. Bunlar ayrıca görevlerini yerine getirebilmek için bir dereceye kadar yönetimin desteğine ya da sponsorluğuna ihtiyaç duydular (işçi temsilcilerinin iş yerinden izin alabilmeleri ve toplantı yapmak için işyerinin imkanlarını kullanmak gibi). Son yıllarda bütün kamu sendikaları organizasyon ve servislerinde bazı değişiklikler yapmışlardır. Bunlardan bazıları: yerel şubelerin yeniden organizasyonu, işçi temsilcilerine eğitim verilmesi ve bazı sendika uzmanlarının merkezden bölgelere ya da yerel ofislere atanmasıdır. Bu değişikliklerin ne kadar verimli olduğunu ve kamu sendikacılığının ne kadar güçlü olduğunu tespit etmek zordur. Bazı görüşlere göre, 'Sendikaların yenilenmesi' daha aktif ve katılımcı işyeri sendikacılığından geçer (Fairbrother, 1994). Diğer araştırmalar ise belirsizlik ve zayıflık durumlarında yerel sendika örgütlerinin güçlerinde büyük farklılıklar olduğunu göstermiştir (Lloyd, 1997). Bunun nedenlerinden biri, sendikalar ve işverenler arasındaki 'güç dengesi'nin işverenler lehine olmasıdır. Bütçe sınırlamalarının ağırlığı, 'verimlilik tasarrufu' talebi ve 'piyasa rekabeti' yöneticileri sendikalarla olan ilişkileri açısından yeniden düşünmeye zorlamıştır. Bazı durumlarda bu, sendikaların etkisini azaltmak üzere düzenlenmiş daha yıpratıcı bir yönetim tarzına neden olur. Yeni insan kaynakları yönetimi uygulamaları bunlardan biridir.

Yöneticilerin ‘mutabakat yönetimi’ ve ortak düzenlemeleri desteklediği durumlarda ise sendikaların yönetimle ters düşmemek için taviz vermesi gerekmektedir. Her iki durumda da birden fazla sendikanın aynı işyerinde bulunması ve sendikalar arası rekabet kamu kesiminde etkili bir sendikacılığın önündeki temel engel olarak ortaya çıkmıştır (Edwards, 2003).

6.5. Sendika Üyeliğinde Azalmanın Nedenleri

Thatcher’ın 1979 yılında iktidara gelmesinden sonra sendikalaşma oranındaki düşüşü açıklayan bir dizi nedenden bahsedilebilir. Çoğu kez, ekonomik yapıdaki değişiklikler, ekonominin ve işgücünün sektörel düzeyinde meydana gelen yapısal değişim bunların en önemli nedenleri olarak görülmektedir. Sendika üyeliğindeki bu düşüş sadece Thatcher hükümetinin neden olduğu yüksek düzeydeki işsizliğin bir sonucu değildir. Bir yanda işçilerin sendikaların gücüne inanmamaları, diğer yanda da artan sayıda maço olarak tabir edilen işverenlerin işyerlerinde sendikaları tanımamaları da bu sonucu doğurmuştur. Örneğin 1990 yılı İşyeri Çalışma İlişkileri Anketine göre 1980 yılında Birleşik Krallık’ta işletmelerin % 64’ü sendika üyeliğini tanıırken bu oran 1990 yılında %53’e düşmüştür. Bu düşüşten payını en çok alan sektör ise 1980 yılında sendika tanınma oranı %65 iken 1990 yılında %44 e düşen imalat sektörüdür. (Millward ve diğ., 1992:71).

Waddington (2003) Thatcher ve Major hükümetlerinin, işverenlerin ve yöneticilerin, sendika liderlerinin ve sendika üyesi olacakların ve sendika üyelerinin değişen politikalarının bu süreçte önemli bir rol üstlendiğine ve bunların arasında karmaşık bir karşılıklı ilişkiler ağı olduğunu ve bunun bireysel etkilerden kaynaklanan tanımlamaları zorlaştırdığını ileri sürmektedir.

1979’dan sonra sendika üyeliğindeki azalmanın istihdamın kompozisyonunda ve imalat sektöründen hizmetler sektörüne doğru yapısal değişime bağlayanlar da vardır. İmalat sektörü istihdamındaki küçülme ve hizmetler sektöründe istihdam artışının yoğunlaşması beraberinde part-time çalışanlar ve çalışanlar arasında kadın çalışanların oranının yüksek olduğu küçük işyerlerinin sayısının artmasına neden olmuş bu da sendika üye sayısının azalmasına neden olmuştur (Millward ve diğ.,1992). İstihdamın kompozisyonundaki değişimlerin 1980’li yıllarda sendika üyeliği oranında %25’lik bir

düşüşe neden olduğu tahmin edilmektedir Bu kompozisyonel etkinin sendikaların zayıflığının kısmi bir açıklaması olduğu konusunda geniş bir görüş birliği vardır (Waddington, 2003, Ferner, 1991).

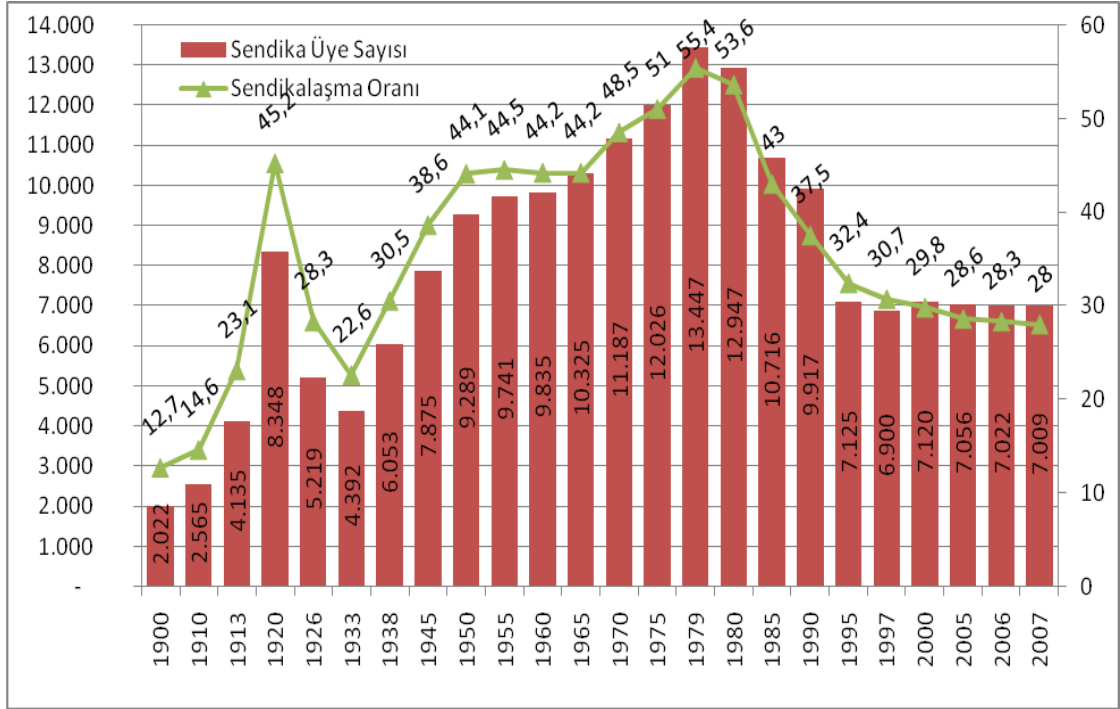
Thatcher dönemindeki istihdam ve sendika üyeliğiyle ilgili göze çarpan diğer bir durum da daha küçük ölçekli yeni işletmelerin sayısının hızla artmasıdır. Bu, sonuç olarak sendika üyeliğinde olumsuz bir etkiye neden olmuştur. Millward ve diğ.'nin (1992:64) araştırmasına göre sendika üyeliği her zaman büyük ve eski şirketlerde daha yüksektir. Örneğin 1990 yılında sendika yoğunluğu 50'den az işçi çalıştıran özel şirketlerde sadece %19 iken 1.000 den fazla çalıştıran işyerlerinde %53'tür. Aynı zamanda üç yıldan daha genç olan şirketlerde bu oran %25 iken 20 yıldan daha eski olan şirketlerde bu oran %44'tür.

Major'ın 1990 yılında Muhafakazar Parti lideri ve Başbakan olduğu dönemde sendikalar, art arda gelen bu değişiklikler ve birçok etkenin karışımı sonucunda büyük oranda zayıflamıştır. Bu etkenler: yasal düzenlemeler, imalat sanayindeki küçülme, sendikalaşma oranının düşük olduğu hizmet ve yardımcı sektörlerin büyümesi (bu sektörlerde çoğunlukla kadın işçiler ya da yarı zamanlı çalışan işçiler istihdam edilmektedir), işverenlerin zamanla sendikaları daha az tanımaya başlamaları ve toplu pazarlığın ve ulusal sözleşmelerin kapsamının daralması ve bunun yerini bireysel ya da yerel düzeyde pazarlık tekniklerinin ve ücret belirleme sistemlerinin almasıdır.

6.5.1. Sendika Üyeliğindeki Azalmanın Boyutları

Birleşik Krallık'ta son 50 yıldır toplam sendika üyeliği önemli oranda dalgalanmıştır. 1948-1965 yılları arasında sendika üyeliğinde 9.1 milyondan 9.7 milyona bir artış olurken, tüm işgücü içersindeki sendikalaşma oranı %46'dan %43'e inmiştir. 1965'den sonra sendikalaşma oranında hızlı bir artış görülmüş, üye sayısı 1979 yılında 13.4 milyona çıkarken, sendikalaşma oranı % 55,4'e yükselmiştir. Bu tarihten 1998 yılına kadar her yıl sendikalaşma oranında azalma görülmüştür. Bu dönem 1892'den beri sendikalaşma oranının sürekli azaldığı en uzun dönem olmuştur. 1965-1979 yılları arasındaki sendika üyeliğindeki kazanımlar kısa bir zaman içinde tekrar kaybedilmiş ve sendikalaşma oranı % 30'un altına inmiştir (Waddington, 2003; Bach ve Winchester, 2003).

Tablo 3. 1900-2007 Yılları Arasında Sendika Üyeliği ve Oranı



Kaynak: Bain ve Price (1983:14)

Sendika üyeliğindeki azalma Blair'in liderliğinde İşçi Partisinin 1997 yılında iktidara gelmesinden sonraki dönemde önce durdurulmuş, daha sonra kamu sektöründeki istihdamın artışına bağlı olarak küçük artışlar görülmeye başlanmıştır. 2007 yılında, sendika üyesi sayısı 7 milyon ve sendikalaşma oranı % 29.3 olarak gerçekleşmiştir. Bu veriler meslekler ve sektörler arasındaki sendikalaşma oranlarındaki önemli farklılıkları göstermemektedir. Örneğin 2003 yılında kamu sektöründe sendikalaşma oranı % 59 iken özel sektörde %18 idi. Özel sektörde elektrik, gaz ve su sektörlerinde sendikalaşma oranı % 50'ye yakinken, toptan ve perakende ticaret sektörlerinde % 12'den daha az, otel ve lokanta sektöründe % 5'in biraz üzerindeydi. Meslekler açısından baktığımızda profesyonel ve mühendislik benzeri mesleklerde sendikalaşma oranı % 50 iken satış ve müşteri hizmetleri gibi mesleklerde ise % 13'ten daha azdır (Palmer ve diğ., 2004).

Thatcher'dan sonra sendikalaşma oranındaki azalma toplu pazarlıktan yararlananların sayısındaki değişmelerle de alakalıdır. 1980 yılında yapılan ilk İşyeri Çalışma İlişkileri Anketinin sonuçlarına göre ücretlerin belirlenmesinde toplu pazarlık işverenlerle çalışanlar arasında hakim yöntem olarak görülmektedir. Thatcher sonrası dönemde bu anketler toplu pazarlığın öneminin azaldığını gösteren sonuçlar ortaya koymaktadır. 1990 anketinin araştırmacıları toplu pazarlık kapsamındakilerin oranının 1984'te %71'den, 1990'da %54'e düşmesinin Birleşik Krallık çalışma ilişkilerinin temel karakterinin değiştiğini gösteren önemli bir sonuç olduğunu öne sürmüşlerdir (Millward ve diğ., 1992:93).

1998 anketi sonuçları toplu pazarlık kapsamında bulunan çalışanların oranının daha da düşerek % 40'a indiğini göstermiştir (Millward ve diğ., 2000:197). 2003 tarihli İşgücü Anketi toplu pazarlık kapsamında olanların oranın özel sektörde %22, kamu sektöründe %72 ve tüm çalışanlar için %36 olduğunu göstermiştir (Palmer ve diğ., 2004:35).

6.6. Thatcher ve Blair Ayrımında Kamu Sektörü Sendikaları ve Sendika Üyeliği

Kamu sektöründe, büyüklükleri, fonksiyonları, türleri ve üye yapmak istedikleri işçi çeşidine göre değişen yapıda sendika çeşidi bulunmaktadır. Örneğin kamu sektöründe, Nakliye ve Genel Çalışanlar Sendikası, Amicus ve GMB gibi hem kamu hem özel sektörden üyeleri bulunan büyük genel sendikalar vardır. Ayrıca, sadece kamu sektöründe faaliyet gösteren sendikalar da bulunmaktadır – bunların en büyüğü NUT ve RCN ve UNISON'dır. Ayrıca, sadece kamu sektöründe faaliyet gösteren sendikalar da, ilgili oldukları kamu sektörüne, üye olarak kabul ettikleri işçilere ve sendika olma rolü ile meslek birliği olma rolünü ne kadar birleştirdiklerine (RCN ve İmtiyazlı Fizyoterapistler Cemiyeti ve Ebeler Kraliyet Birliği gibi daha küçük örgütler gibi) göre çeşitlilik göstermektedir. İdari personel ve sekreterleri organize eden Sivil ve Kamu Memurları Birliği (CPSA) ve idari personel, orta yönetici ve hizmet sektöründe çalışanların (kurye, temizlik elemanı gibi) sendikası olan Sivil ve Kamu hizmetleri Ulusal Sendikası (NUCPS) birleşmişlerdir (Hamish ve Corby, 1999; Undy, 2008).

Sendikal hareketin bu karmaşık yapısı, üyelik düzeyinin özel sektörde olduğundan çok daha yaygın ve yüksek olduğu durumlarda da geçerlidir. Gerçekten de, sendika üyeliği,

özel sektörde yaklaşık 1979'dan sonra büyük oranda azalmış iki sektördeki bu konudaki farklılık çok artmıştır (Millward ve diğ., 2000; Kersely ve diğ., 2006). Ancak bu, kamu sektörünün üye kaybına maruz kalmadığı anlamına gelmemektedir.

Örneğin, 1989-1996 yıllarını kapsayan İşgücü Anketine göre, kamu hizmetlerinde sendika üyeliği yoğunluğu bu dönemde yüzde 80'den yüzde 55'e düşmüştür, bu düşüş merkezi hükümetteki ve sağlık hizmetlerindeki düşüşü kapsamaktadır. Öğretmenler, itfaiyeciler ve hemşireler gibi bazı meslek gruplarında göreceli olarak istikrar korunmuştur (Bird ve Corcoran, 1994; Cully ve Woodland, 1996). Öte yandan, 2005'e kadar olan dönemi kapsayan veriler, sendika yoğunluğundaki bu düşüşün durduğunu göstermektedir, 1996'dan beri üyelik düzeyi sadece bir kaç puan azalmıştır, fakat 2007 yılına kadar süreçte sendika üyeliğindeki azalma önlenememiştir (Grainger, 2006; Barratt, 2009).

Bu süreç bir sendikaya hiç üye olmamış ya da üyelikten vazgeçmiş personel sayısında artışın olduğunu göstermektedir. Sendikaların neredeyse evrensel düzeyde tanındığı bir çerçevede üye olmamadaki bu artışın nedenleri dört farklı dinamiğin ürünü olarak görülmektedir (Bryson ve Gomez, 2005; Prowse ve Prowse, 2006). Birincisi, sendika üyeliğinin çalışılan işyerindeki 'sosyal bir gelenek' olması halinin değişiyor olması. İkincisi, üyeliğin faydalarının, üyelik aidatı ve kariyer ilerlemesindeki olumsuz etkileri ve işverenle daha genel ilişkiler gibi zararlarından fazla olduğu yönündeki 'enstrümantal' bir hesaplama. Üçüncüsü, sendikaların rolünü ideolojik olarak eskiye göre daha az destekleyici davranış ve değerlerin çalışanlarca benimsenmesi. Dördüncüsü, bu üç unsurun daha geniş bir unsurla birleşmesi: toplam düzeyde, işyeri sendika eylemciliğinin ve üyeliği teşvik edecek temsilcilerin mevcudiyetinin azalması (Waddington ve Kerr, 1999; Millward ve diğ., 2000).

Bu unsurların her birinin tek tek nasıl bir rol oynadığını kesin olarak belirlemek mümkün değildir. Ancak, 'sendika karşıtı' davranışlardaki artış nispeten az bir rol oynadığı öne sürülmüştür (Bryson ve Gomez, 2005).

Sonuçta, sendika üyeliğinin gelenek olmaktan çıkması ve faydasının fazla olmadığı düşünülmesinin en etkili unsur olduğu görülmektedir. Bu ikisi bir şekilde, sendikal eylemlerdeki nispi düşüşle de ilişkilidir. Sendika üyeliğindeki bu azalışın daha ne

kadar süreceği belirsizdir. Ancak, yukarıda belirtilen gözlemler çerçevesinde, gelecekte olacakları, sendikaların ne düzeyde harekete geçebileceklerinin, etkin işyeri organizasyonları kurup geliştirebileceklerinin ve böylece sendika üyeliğinin değeri ve ‘uygunluğu’yla ilgili algılamaları değiştirebileceğinin belirleyeceğini düşünmek için yeterince sebep vardır. (Kelly, 1998).

6.7. Sendikaların Tanınması, İstihdam Düzenlemesi ve İşyeri Örgütlenmesi

2. Dünya Savaşı sonrası dönemde olduğu gibi, sendikaların ücret müzakereleri ve iş koşullarının belirlenmesinde rol almalarının kabul edilmesi kamu sektörünün neredeyse tamamında geçerli olmaya devam etmektedir. Örneğin, 2004 yılı İşyeri Çalışma İlişkileri Anketine (WERS) göre, kamudaki işyerlerinin yüzde 90’ında özel sektördeki gibi yüzde 16’sında sendikalar işverenler tarafından tanınmaktadır (Kersely ve diğ., 2006). Böylece hala kamu sektöründeki çalışanlarının büyük bir kısmının çalışma koşulları toplu pazarlık yoluyla belirlenmektedir.

Ancak, son yıllarda bağımsız ulusal ücret gözden geçirme komisyonlarının görev alanının genişlemesine bağlı olarak toplu sözleşmelerin kamu çalışanlarının özellikle doktorlar, hemşireler ve öğretmenler gibi profesyonel meslek sahiplerinin ücretlerinin belirlenmesindeki rolü azalmıştır (Millward ve diğ., 2000; Bach ve Winchester, 2003:3). 2004 yılı WERS verilerine göre, kamu çalışanlarının %82’sinin ücretleri toplu sözleşmeler yoluyla belirlenmektedir ve sektördeki işyerlerinin dörtte üçünden fazlasında toplu sözleşme görüşmeleri yapılmaktadır (Kersely ve diğ., 2005).

Kamu sektöründe ücretler ile ilgili toplu pazarlık süreci 2. Dünya Savaşı sonrasında 1970’lerin sonlarına kadar sürdürülen merkezi ulusal ‘Whitley’ tarzı görüşmelerden farklılık göstermektedir (Beaumont, 1992). Örneğin, merkezi hükümette görüşmeler kurum ve bakanlık bazında gerçekleştirilmektedir (Corby, 1998) ve İngiltere ve Gallerdeki yüksek eğitim alanındaki görüşmeler üniversitelerin çoğu ya yerel sözleşmeleri görüşmeyi seçmekte ya da ulusal bir toplu pazarlık yapısının varlığına rağmen, görüşme yapılmaksızın kendilerinin belirlediği ücreti karşı tarafa kabul ettirmektedir (Williams, 2004). Bu arada, yerel yönetimlerde az sayıda otorite benzer şekilde ulusal toplu pazarlık sisteminden ayrılmayı tercih etmiştir ve sağlık ve eğitim

alanlarında, yeni mezun olmuş ‘sağlık asistanları’ ve ‘eğitim asistanları’nın ücretleri yerel olarak belirlenmektedir (Bach ve Winchester, 2003; Upchurch, 2003).

Ücret müzakerelerinin ademi merkezileşmesinden beri tam zamanlı sendika görevlilerinin iş yükü artmış ve yerel işyeri sendika örgütlerinin pazarlık rolü genişlemiştir. Ancak, pazarlıkların merkezi yapılmaya devam ettiği yerlerde bile benzer bir gelişme yaşanmaktadır. Çünkü, dışarıdan hizmet alımı giderek artmakta ve bunun iş güvenliği ve personel transferine etkileri bulunmaktadır. Ayrıca, NHS, yerel yönetimler ve üniversitelerde, birbiriyle uyumlu ulusal iş değerlendirmesi bazlı, yerel düzeyde birlikte uygulanması gereken yeni bir ücret belirleme sistemine geçilmiştir. Bu nedenle, bu gelişmelerin sonucunda, işyeri sendika örgütlerinin kamu sektörü çalışma ilişkilerindeki rolü artmaktadır. Ancak, araştırma sonuçları işyeri düzeyindeki sendika örgütlerinin gücüyle ilgili farklı değerlendirmeler ortaya koymaktadır, sendikaların hem güçlendiğine hem de zayıfladığına dair örnekler mevcuttur (Fairbrother, 2000).

Ayrıca, araştırmalar, bu tarz örgütlerin yaygın olmalarına rağmen, toplamda hem kapsamlarının hem de güçlerinin zayıflama eğiliminde olduğunu göstermektedir. Örneğin, 2004 WERS sonuçlarına göre, tanınmış sendikaların işyerinde sendika temsilcine ulaşabilme yetkisi bulunan üyelerinin oranı 1998’den beri % 55’ten %45’e gerilemiştir ve bu gerileme en çok, küçük işyerlerinde ve kamu sektöründe kaydedilmiştir (Kersely ve diğ., 2006).

Bu rakamlar aynı çalışmanın kamu sektöründeki sendika temsilcilerinin yaptıklarıyla ilgili sonuçlarıyla birlikte değerlendirildiğinde, görevlerini yerine getirmeye devam eden temsilcilerin hala işlevsel açıdan önemli olduklarını göstermektedir. Bu sonuçlar, kamu sektörü temsilcilerin özellikle de kamu sektöründe işlerini yaparken özel sektördekilere çok daha fazla zaman harcadıklarını ortaya koymaktadır (ibid).

1979’da Muhafazakar Partinin iktidara gelişiyle, daha sonra iktidara gelecek gerek Muhafazakar gerekse İşçi Partisi hükümetleri tarafından devam ettirilecek olan, kamu hizmetlerinin piyasa rekabetine açılması ve böylece işlerin özel sektöre ve kar amacı gütmeyen kuruluşlara devrinin teşvik edilmesi uygulamasına geçilmiştir. Kamu sektörünün farklı alanlarında ve zaman içerisinde farklı yöntemlerle kullanılan

birbiriyle ilişkili bu iki hedef, sendikaların tepkisiyle karşılaşmıştır. Bu tepkinin nedeni kısmen, dışarıdan hizmet alımının devredilen işin kalitesini etkileyeceği düşüncesidir. Ama dışarıdan hizmet alımının sendika üyeliğine ve sendikaların dışarıdan alınan hizmet için çalışan personelin çalışma koşullarını belirleme yetkisine olacak potansiyel etkisi dışarıdan alınan hizmet için çalışan personelin çalışma koşullarındaki kötüleşmenin nihai olarak 'şirket içinde' çalışan personelin çalışma koşullarını da etkileyebilecek olması, tepkinin diğer nedenlerindedir. (Ferner, 1994).

Hukuki açıdan bakıldığında, Şirketlerin Transferi ve İstihdamın Korunması Düzenlemesi, sendikalarla ilgili bu endişeleri giderici hükümler barındırmaktadır. O yüzden, ilgili hükümler çerçevesinde, personel kamu sektöründen transfer edildiğinde sendika da transfer edildiği yerde tanınacak ve transfer edilen personelin çalışma şart ve koşulları muhafaza edilecektir. Ancak, düzenleme, yeni işverenin bu şart ve koşulları gerekli işleri yapan diğer personele uygulamak veya sendikayı diğer personel için de tanımak zorunda tutmamaktadır. Ayrıca, düzenleme de ileriki tarihlerde yeni işverenin sendikayı tanımamaya karar vermesini önleyici bir hüküm de içermemektedir. Hepsinin üstünde, transfer edilen personelin sendikası, kendisini, rolünün çok da kabul görmediği ve daha geniş bir işyeri sendika örgütlenmesine ulaşımının sınırlı olduğu zor bir ortamda bulacaktır. Araştırma sonuçlarına göre, hizmetlerin dışarıdan alındığı durumlarda, sendikaların 'sesi kırılma ve parçalanmalara duyarlı' olacaktır (Grimshaw ve diğ., 2006).

Ulusal düzeyde sendika hareketi Şirketlerin Transferi ve İstihdamın Korunması Düzenlemesinin yukarıda belirtilen eksikliklerini biraz gidermiştir. 2003'te, İşçi Partisi hükümeti, sendika baskısı sonucunda, Yerel Yönetimler Otorite Hizmet Sözleşmelerindeki İşyeri Meseleleri hakkında bir Genelge yayımlamıştır. Genelge ile, dışarıdan hizmet sağlayıcılara, yeni işe aldıkları personelin transfer edilen personelle eşit şart ve koşullarla çalıştırılmaları zorunluluğu getirilmiştir. Sonra da 2005 yılında, Genelgenin kapsamı, kamu sektörünün diğer alanlarını da içerecek şekilde genişletilmiştir. Ayrıca, 2003 yılında da, Özel Finans Girişimi (ÖFG) yoluyla yeni inşa edilmiş ve özel sektör şirketleri tarafından işletilen hastanelere transfer edilen bazı personel grubunun bu hastanelerde geçici olarak çalıştığı ve bu yüzden aslında

doğrudan NHS tarafından istihdam edildikleri yönünde bir düzenleme yayımlanmıştır (Davies, 2004).

2005'te Sağlık Bakanlığı ile sendikalar, dışarıdan hizmet alınan özel şirketlerle, hastane temizlikçileri, hademeleri ve yemek tedarikçilerine, sabit sağlık personeli için Değişim Ajandası programı ile belirlenmiş şart ve koşullara eşit şart ve koşulların sağlanması yönünde bir anlaşmaya varmışlardır (Bewley, 2006).

Ancak, bu girişimler bir şekilde kamu sektörünün işlerinde çalışan 'iki kademeli işgücü'nün gelişimini sınırlandırıyor da, bu sınırlandırmayı işyeri sendika örgütlerinin faaliyetlerinden farklı bir şekilde yapılmaktadır. Sonuçta, dışarıdan hizmet sağlayanlar tarafından istihdam edilenlere ve özellikle de yeni işe başlayanlara sendika üyeliğinin değerini göstermek konusunda bir katkıları olmamaktadır, ayrıca, bu hizmet sağlayıcılarının sendikaları tanınmasını engelleyici bir yönleri de yoktur. Sendikaların, üyelerinin üyeliklerini sürdürmelerini ve kendilerine transfer edilen personelle etkin bir işyeri teşkilatı oluşturulmasını sağlamak ile sendikaları onaylamayanlardan ve onaylamak zorunda da olmayanlardan onay alabilmek konularında karşılaştıkları sorunları çözebilmelerine yardımcı olacak bir yönleri de bulunmamaktadır (Undy, 2008).

Sonuçta, dışarıdan hizmet alımının kamu sektöründe istihdam edilen personelin sendika üyeliğinde azalmaya yol açma ve sendikaların söz konusu personelin ücretlerini ve atama şartları, kadro düzeyi ve iş yükü gibi diğer istihdam koşullarını belirleme rolünü azaltma potansiyeli vardır. Ancak, bu potansiyel etkilerin uygulamada ne düzeyde gerçekleştiğini sistematik ve geniş çaplı bir araştırma yapılmaksızın tespit etmek çok zordur.

Kamu sektöründe sendika üyeliği, sendikaların tanınması ve sendikal örgütlülük hala yüksek düzeydedir ve yaşanan onca değişiklik karşısında dayanıklı olduğunu göstermiştir. Ancak, üye yoğunluğu toplamda azalmıştır ve bu düşüşün nedenini, üyeliği çalıştığı yerdeki sosyal normların bir parçası olarak veya faydalı bir değer olarak görmeyen personel sayısındaki artışa bağlamak mümkündür. Bu artış da, sektörün bazı kesimlerindeki etkin işyeri düzeyinde örgütlenme eksikliğiyle açıklanabilir.

Aynı zamanda, sendikaların kamu sektöründe dışarıdan hizmet alımının artması ve ilgili personelin özel sektöre veya kar amacı gütmeyen kuruluşlara transfer edilmesi sonucunda üyelik düzeyini muhafaza etme sorunsalıyla karşı karşıya olduğu görülmektedir. Ancak, kamu sektöründeki üyeliğin artması, sendikaların tanınması ve işyeri örgütlerinin önündeki ciddi engellere rağmen iyimser olmak için de nedenler vardır. Bu zorluklar kamu sektöründeki sendikaların karşı karşıya olduğu meselelerin yansımasıdır.

1980'lerdeki global ekonomik durgunluktan sonra hükümetler yeniden büyüme trendine geçebilmek için çok çeşitli neoliberal reformları hayata geçirmişlerdir. Bu reformların büyük bir kısmı başarısız olmuştur- neoliberalizm belirli dönem ve mekanlarda sermayenin belirli bazı kısımları açısından çok fonksiyonel olduğu kanıtlanmış ve periyodik büyüme artışları yaratmış bir dizi uygulamadan daha az tutarlı bir büyüme rejimidir. Aynı zamanda, neoliberal dönem, değişkenliğin yüksek olduğu ve kalıcı refahın ya da hatta coğrafi olarak dağınık bir büyümenin bile sağlanamadığı dönem olarak bilinmektedir. Neoliberal reformların merkezinde kamu sektörünün rolünün yeniden tanımlanması yatmaktadır. Bu yeniden tanımlama, devlet tarafından sunulan hizmetlerin azalmasını, kamu hizmetlerinin özel şirketler tarafından sağlanmasına dönüşmüştür. Buradaki kritik nokta, yeniden tanımlamanın aslında bu hizmetleri sunan insanların aralarındaki ilişkilerin ve bu insanların rollerinin yeniden tanımlanması anlamına gelmesidir (Bordogna, 2008, Upchurch, 2003).

Çağdaş düzenleyici yaklaşım, kalıcı ancak her zaman geçici ve mekansal olarak sınırlanmış bir sermaye birikiminin temelini oluşturacak kurumlar ve uygulamaların önemine işaret eder. 1970'lerde savaş sonrası uzun büyüme döneminin sona ermesi, en fazla Birleşik Krallık gibi geleneksel liberal piyasa ekonomilerinde dile getirilen yoğun bir siyasi çekişmeye yol açmıştır. Çoğu zaman neoliberal reformlar kapsamlı bir siyasi ajandadan ziyade bir dizi deney gibi gözükmüşlerdir. Böyle reformların geçmişi genellikle en iyi karışım iken, bu süreç devam etmektedir. Bu, neoliberalizmin ideolojik egemenliğini ve neoliberal dönem hiçbir şekilde kapsamlı bir büyüme rejimi olarak kabul edilemese de (Wolfson, 2003) bu tarz reformların seçkinler için çok faydalı olduklarının kanıtlandığı gösterir. Tekrar etmek gerekirse, neoliberal reformlar kesinlikle süpermodüler değilse de (her hangi başka bir alternatiften kanıtlanabilir

bir üstünlükleri yoktur), reformlar bir araya geldiğinde belli bir bütünlük oluştururlar (diğer bir ifadeyle, reformlar bir araya geldiğinde, tek başlarına olduğundan daha iyi sonuçlar doğurmaktadır) (Boyer, 2006). Örneğin, finansal piyasaların liberalizasyonu için yapılan yasal reformlar paketi, ticari küçülme ve gelirin yeniden bölüşümü dalgaları ile yansıyan finansal hizmetlerin yeniden tanımlanmasına ve hisse değeri kuşağının yeniden önceliklendirilmesine odaklı bir finans sermayesi birikim dalgasına yol açmıştır (Grahl ve Teague, 2000). Ayrıca, 1980’lerden 1990’ların ortalarına kadar kamu hizmeti tedarikçilerine dışarıdan hizmet alımı zorunluluğu getirilmesiyle birlikte organize emek gücüne kısıtlayıcı tedbirler uygulanmasının da bir bütünlük arz ettiğini görebiliriz.

Kamu sektöründeki reform paketleri dört farklı sebepten dolayı sermayenin çıkarlarına hizmet etmiştir. Birincisi, kamu sektörü reformları ticarileştirmeye yeni faaliyet alanları açmıştır. Özel şirketler kamu hizmetlerinin kullanıcılarına yeni ürünler pazarlayabilmiş, böylece diğer bazı kamu hizmetlerini açıkça sunabilmişlerdir. Örneğin, özel sektör medya tedarikçileri hastanede yatan hastalara izle-öde hizmeti sunabilmiş, özel sağlık hizmeti sektörü ise NHS’nin kötü geçmişini temizlemeye yardımcı olmak için karlı sözleşmeler yapmıştır.

İkincisi, kamu sektörü reformları, yönetim kontrolü sağlayacak kurum içi tedbirler yoluyla ya da tamamen kurum dışına transfer etmek suretiyle kamu sektörü istihdam uygulamalarını özel sektörüne yaklaştırarak devletin, özel sektörün günümüz egemen yönetim metotlarını meşrulaştırmasına yardımcı olacak ideolojik bir rol üstlenmiştir. Kelly’nin belirttiği gibi (1998), işverenler iyi zamanlarda çalışanların yarattığı kazançları tekrar elde etmek istediğinden, aleyhte ekonomik döngülerin sebebi olarak yine çalışanlar gösterilmiştir. Kamu sektörü çalışanları piyasadaki değişimlere karşı daha korunaklıdır. Beklentilerin birikmesi ve işlem maliyetlerini düşürmesi nedeniyle ulusal istihdam sisteminde ekonomiler arasında istihdam sözleşmelerinin uygulamaya konulma yöntemi de dahil olmak üzere ‘işleri yapma yöntemi’ birbirine benzer. Özel sektör işverenleri maliyetleri azaltıcı doğrultuda yenilikler yapma konusunda daha özgürdürler -bir çok devlet çalışma ilişkilerinde ‘iyi uygulama’yı oluştururken bir dizi politik baskıyla karşılaşır. Ancak, faydası kanıtlanmış yenilikler kolayca benimsenebilir, kamu sektöründeki ‘işçiyle dost’

çalışma ilişkileri yönteminin sürdürülmesi çalışanların çıkarlarının korunmasına daha genel olarak yardımcı olabilir. Özel sektör çalışanları işverenleriyle müzakere ederken başka işyerlerindeki daha iyi çalışma koşullarını koz olarak kullanabilirken, kamu sektörü çalışanları kamuda çalışmaya devam etmeyi tercih ederler. Bu yüzden, kurumların ve uygulamaların neoliberal bir kümede birleştirilmesine uğraşılırken, seçkinler, daha az çalışan dostu olan özel sektör istihdam uygulamalarının kamuda yaygınlaştırılması taraftarı olacaktır, böylece, bu uygulamaların özel sektörde daha fazla savunabilir ve kalıcı hale getirilmesi sağlanacaktır. Daha genel olarak belirtmek gerekirse, hükümetler neoliberalizme sadık kalırlarsa bu tarz reformları kendi etki alanlarında hayata geçirmeye çalışmaları kendileri için mantıklı olacaktır (Bach ve diğ. 2005).

Neoliberal kamu sektörü reformlarının üçüncü sebebi finansallaştırma mantığına dayanmaktadır. Özelleştirme, kamu varlıklarını genellikle çok uygun şartlarda özel sektöre teslim eder. Artık özel şirketler yüzyıllar boyunca biriktirilmiş bu varlıkları küçültüp dağıtabilme pozisyonuna sahiptirler: bir Muhafazakar parti başbakanının 1980'lerde ifade ettiği gibi, 'ailenin gümüş eşyalarını satmak'. Demiryolu ve kanal kenarındaki mülklerin, depoların, okul bahçelerinin satışı yeni örneklerdendir. Okullar ve NSH için kamu taşımacılığının hakim yatırım aracı olan ÖFG politikası da bu kategoride yer almaktadır. Alternatif olarak kamu hizmetleri 'kesinlikle zorunlu' olanlarla sınırlanabilir. 'Kesinlikle zorunlu' olmak maliyete ya da kamunun bu hizmete olan bağımlılığına göre belirlenebilir (Corby, 2000).

Dördüncü sebep, Galbraith'in 'dolandırıcılık', yolsuzluk ve yarı-yolsuzluk kavramı ile açıklanabilir. Bütün sistemler eski kurumları günümüzün ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde getirebilecek bir özelliğe sahiptir. Ancak, dolandırıcılık tamamen anormal olduğunu kanıtlayacak bir düzeye de erişebilir. Kamu sektöründe dışarıdan hizmet alım ya da dışarıya ihale etme uygulamalarından karlı çıkanlar, yaptıkları işi düşük maliyetle yapmaları, işlerinde etkin ya da uzman olmaları gibi sebeplerle yaptıkları işin en iyisi olduklarından değil de sadece politik baskılardan dolayı hizmeti verme hakkını ya da ihaleyi kazanan firmalardır. Bunlar içinden en fazla bilinen örnek belki de, Amerikan ordusu tarafından belli bazı özel sektör firmaları arasından 'ihale olmaksızın' yapılan seçimdir, Birleşik Krallık'ta da buna benzer şüpheli örnekler

bulunabilir. Bu tarz firmalar sadece kendilerine kamu sektörü kaynaklarına ulaşmada yardımcı olsun diye politik baskı uygulayabilirler. Gerçekten de, Crouch'un belirttiği gibi (2004), ne tam devlet ne de tam piyasa olarak adlandırılacak organizasyonların yükselişi hakim olmuştur. Bir taraftan resmi anlamda hükümetten bağımsızdırlar, kar amacı gütmekte ve kamuya hesap vermekten kaçmaya çalışmaktadırlar. Diğer taraftan ticari bir oyun alanında rekabet edebilme kabiliyetleri yoktur ve devletin onları korumasını beklemekte ve /veya hissedarlara kar dağıtımını yapabilmek için sürekli hükümetten bağış dilemektedirler. Giderek sadece kendisine odaklanan politik sınıf, çoğunluğun ihtiyaçlarını karşılayacak politik programlar hazırlarken zengin bireysel çıkarlarla bağlantı kurmakla daha fazla ilgilenir olmaktadır (Crouch, 2004).

Benzer şekilde, temel kamu hizmetlerinin verilmesi için Kamu-Özel Sektör Ortaklıklarının kullanılması da tartışmalıdır. Şüpheli harcamaların ölçeği ve güçsüzleştirici özelliği tek başına yolsuzluğa ve yarı-yolsuzluğa yol açabilir. Yeni değerler yaratmak yerine mevcutları yeme özelliği- mevcut varlıkların kamulaştırılması ve tasfiyesi yoluyla- de neoliberalizmin tutarlı bir büyüme rejimi olmamasının nedenini açıklayabilir (Wolfson, 2003).

Birleşik Krallık bağlamında kamu reformları özel bir önem taşımaktadır. Gamble'a göre (2003) Birleşik Krallık'ta kamu hizmetlerinde reform, Birleşik Krallık devletinin, ilk olarak 1980'lerdeki Britanya imparatorluğunun çöküşü öyküsüyle sonuçlanan, sonra 1997'den itibaren eskiden geçerli olan 'imparatorluk' ya da 'sosyalizm' seçeneklerinden yoksun bir çöküş-sonrası ajanda biçimindeki yeniden yapılandırılmasının bir parçasını oluşturmaktadır.

Thatcher'ın reform ajandasının ideolojik mantığı birbirini destekleyen refah devleti ile sendikacık yapılarına saldırarak çöküşü durdurmaya odaklanmıştır. Özellikle İşçi Partisini bir arada tutan kuruluşları hedef almıştır. Piyasayı yönlendiren unsurların özelleştirilmesi ve kurallarının gevşetilmesi ile sendikacılığın gücünün zayıflatılması konusunda genel olarak başarılı olunmuşsa da refah reformları, NHS gibi kurumların uçsuz bucaksız ölçeği ile kamu nezdindeki meşruluğu karşısında duraklamıştır ve en sonunda Thatcherizm 1997'de gözden düşmüştür. Kamu sektöründe sendikaların karşı

karşıya kaldığı bu durumun açıklaması olarak geliştirilecek modeller için çalışma ilişkileri konusunda Birleşik Krallık özelinde tartışmak farklı paradigmalardan ve farklı ülke deneyimlerinden geliştirilen beş farklı yaklaşıma bakmak gerekmektedir. Bunlar gelişmiş 'katı İnsan Kaynakları Yönetimi (İKY)', 'yumuşak' daha çoğulcu İKY, geleneksel çoğulculuk, geleneksel ataerkil yaklaşımlar ve aşırı ya da 'kasvetli ev' yaklaşımlarıdır (Whitley, 1999; Guest, 2007; Brewster ve diğ., 2006).

Katı İKY, ABD'de 1980'lerde en yaygın olan paradigmayı temsil etmektedir. Bu paradigma, çalışanları kullanılacak ve gerektiğinde atılacak bir kaynak olarak görür. Aynı zamanda, diğer kaynaklarda olduğu gibi insanlar idareli ve mümkün olan en iyi şekilde kullanılmalıdır (Guest, 2007). Bu, dışarıdan temin edilemeyecek becerilere yatırım yapmayı ve bilgi ve becerilerden kurum hedeflerine ulaşmak için yararlanmak amacıyla bireysel olarak yönlendirme ve doğrudan katılım konusunda odaklanmayı gerektirebilir. Bu yaklaşımlara genelde, çok sayıda uzman çalışanın bulunduğu 'yüksek teknoloji' sektörlerinde rastlanır. Bu modelin çeşitli yönleri nispeten yüksek beceri gerektiren ve dışarıdan temin edilen kamu görevlerine de uygulanmıştır- işinde kalabilme güvenliğinde azalma, çalışılan kuruma bağlılık ve bireysel performans bazlı ücret sistemleri gibi. Ancak, uygulamada, bu stratejik hedeflerin gerçekte ne kadarına ulaşıldığı yönünde elimizde sağlam bir kanıt bulunmamaktadır. Örneğin, bu alanlarda iş güvenliğinin etkisi sadece çalışma hayatını önemli ölçüde bozmakla kalmaz, ayrıca, bazı hayati kamu hizmeti verilen alanlardaki personelin işe alınması ve işte tutulmasında gözle görülebilir şekilde olumsuz etkileri olur. Performans bazlı ücret prensibi politik olarak popüler olmaya devam etse de, bu ücret planlarına çalışanın katılımı olmaksızın hem bu planların meşruluğu hem de potansiyel faydalarının kanıtlanması mümkün olmaz (ibid, 2007).

Yumuşak İKY, katı İKY modeli ile çalışan ortaklığının tanınmasını birleştiren bir yaklaşımdır- ancak, çalışan ortaklığının tanınması kurumun bir bütün olarak çıkarlarının asla önünde olmamalıdır. Ayrıca, toplu sözleşme görüşmeleri, sendikaya üye olan ya da olmayan tüm çalışanların kuruma bağlılığını artıracak bir dizi mekanizmayla takviye edilmelidir. Bu paradigma katı İKY'ye göre daha yumuşak başlı bir alternatif olsa da gerçekte kamu sektöründe 'ortaklık modeli' oluşturmada ciddi problemler vardır (Toynbee, 2003; Brewster ve diğ., 2006)

Ataerkil modele daha çok küçük ölçekli özel sektör faaliyetlerinde rastlanır ve kamudaki çalışma ve istihdam düzeniyle pek ilgisi yoktur. Daha önce kamu sektörü tarafından yürütülen görevleri üstlenmek isteyen ve hala insan kaynakları yönetimi için modern cihazları bile olmayan özel sektör firmaları, uzun zamandır hizmet veren personele işverenin taahhüt verme yükümlülüğü bulunan bir modeli pek uygulamak istemezler.

Dışarıdan temin edilen kamu sektörü işlerinden giderek yaygın olarak kullanılan paradigma 'kasvetli ev' paradigmasıdır. Bu modele özellikle yemek servisi ya da çağrı merkezleri gibi fazla beceri gerektirmeyen temel ön büro hizmetlerinde rastlanır. Dışarıdan alınan hizmet sendika üyeliğini sürdüren eski kamu personeli tarafından yerine getirilmeye devam etse de, dışarıdan hizmet alımı en nihayetinde mevcut toplu sözleşme uygulamalarını zayıflatacağından firmalar bu modeli tesadüfen kullanıyor olabilirler. Kasvetli ev modeli emek maliyetini en aza indirmeye odaklanır ve tekrar etmek gerekirse, özellikle, devletle yapılan sözleşmelerin kısa vadeli olduğu, vakit kaybetmeksizin kara odaklanması gereken durumlarda uygulanması tercih edilir. Ayrıca, birbirini takip eden hükümetlerin dışarıdan hizmet alımına ideolojik olarak bu kadar sadık kalması, çalışanların morallerinin düşüklüğü nedeniyle dışarıdan alınan hizmetin kalitesi bozulsada, Railtrack örneğinde olduğu gibi olağandışı yeteneksizler dışında firmaların yeterliliklerinin dikkate alınmamasına devam edileceği anlamına gelmektedir. Bu alanlarda yenilik yapılması için çok az çaba harcandığı görülmektedir- özel sektör yüklenici firmalarının çoğu, yenilikçi iş organizasyonları yaratmaktansa, karlılık için emeği bastırmayı tercih etmişlerdir (Toynbee, 2003; Guest, 2007).

Çoğulcu model geleneksel olarak kamu sektörünün iş ve istihdam sisteminin temelini oluşturmaktadır. Ancak, bu model her taraftan saldırıya uğramıştır. İktidara gelen hükümetler- Blair liderliğindeki İşçi Partisi bile- kamu sektöründeki sendikaları kamuoyu önünde, hizmetin garantörü olmaksızın imtiyaz koruyucu olmakla suçlamışlardır. Özel yüklenici firmalar, kendilerine daha fazla esneklik sağladığından, daha tekilci çalışma ilişkileri modellerini tercih etmişlerdir. Ayrıca, kamu sektörünün geri kalan alanlarında bile iş güvenliğinin azalması ve çalışanın kuruma bağlılığının sendika üyeliği dışındaki mekanizmalarla sağlanmaya çalışılması suretiyle bu model yıpratılmıştır. Yukarıdaki alternatif modeller örnek oluşturmaktadır. Kamu sektöründe-

ve özel sektörde- bir çok alanda kurumlar politika karışımını- bu karışımlar kaçınılmaz olarak bu örneklerin birine ya da diğerine daha fazla yakınlaşsa da- benimsemektedir. Güçlü çoğulculuk mirası karşısında toplu katılımın daha gelişmiş biçimlerine doğru doğal bir kayma olduğu görülmektedir. Bu tarz ileri çoğulculuk, koordine piyasa ekonomilerinde yüksek katma-değerli imalat sanayinde yapılan artışlı yeniliklerin temelini oluşturmuştur. Gururlu Refah Devleti geleneği ve tamamen yok etmektense yavaş yavaş iyileştirmeyi tercih eden kamu hassasiyeti göz önünde tutulursa, artışlı iyileştirmenin kamu sektöründe memnuniyetle karşılandığı görülmektedir (Cunningham ve James, 2007; Masters ve diğ., 2008).

Ancak, Birleşik Krallık gibi liberal piyasa ekonomilerinde bu tarz modelleri uygulamak çok zordur. Birincisi, işverenler diğer bütün alternatifler tükenmemişse geniş çaplı sosyal uzlaşmalara her zaman düşman olmuşlardır (Wood ve Harcourt, 2001) – çoğu, daha çabuk sonuç almayı ve yönetim yetkisinin kısıtlanmamasını tercih eder. İkincisi, kamu sektörüyle sözleşme yapmak ya da kamudan ruhsat almak isteyen özel sektör şirketlerinin öz kaynaklarını artırmak konusunda yoğun baskı altında olma ihtimalleri yüksektir. Bu da onları hem işçi hem de fiziksel altyapı anlamında daha kısa dönemli yatırım yapmaya- ki yönetim yetkisinde minimum kısıtlama gerektirir- ve uzun vadeli yatırım yapmaktan çekinmeye sevk eder. Üçüncüsü ve ironik olanı, Birleşik Krallık sağının Avrupalı her şeye olan düşmanlığı göz önüne alındığında, bazı AB politika direktifleri sosyal demokrat uygulamaları desteklerken diğerlerinin daha fazla liberalizasyon uygulama potansiyeli vardır (Cunningham ve James, 2007).

Sendikalar, çalışma hayatı ve çalışma ilişkileri konusundaki kamu sektörü reformlarına karşı en fazla direnci, geleneksel olarak kamuda saygınlığı olan meslek sahipleri tarafından verilen temel ön büro hizmetlerinde göstermişlerdir. Öğretmenler, polisler, hemşireler ve itfaiyeciler örnek olarak verilebilir. Ancak, bu alanda bile toplu eylemlerin sonuçları eşit olmamıştır. Birleşik Krallık Tıp Birliği üyeleri için ek ücret elde edebilirken 2002-2003 tarihli itfaiyeci grevlerinin çok karışık sonuçları olmuştur. Sendikaların ÖFG'lere ve özelleştirmelere itirazları da genellikle düzensiz ve başarısız olmuştur. Muhtemelen Sendikaların en başarılı oldukları alan, kamuoyunun kamu hizmetlerinin kırılganlığının farkında olmalarını sağlamak olmuştur: O kadar ki,

Muhafazakarlar kamu hizmeti değerlerini inanılmaz bir şekilde savunmuşlardır (Howell, 2004).

Kamu sektörü reformlarının temelinde sendikaları geriletmek yatmaktadır. Özel sektör imtiyazlarının, yenilikçi yüksek kalite hizmet teslimi ya da yatırımdan çok getiri elde edileceği garanti olanlar dışındaki uzun vadeli yatırımlar anlamında kamu sektörüne uygulandığı örnekler çok azdır. Bunun yerine, bu firmalar, çalışma ilişkilerini değiştirerek istihdam ölçeğini ve şartlarını azaltmak suretiyle maliyetleri azaltmayı böylelikle karlarını maksimize etmeyi amaçlamışlardır. Bu yenilikler karşılıklı sadakati artırmak suretiyle artan yeniliği ve kuruma özgü insan kaynağını teşvik etmeyi de hedeflememişlerdir. Yüksek kalite hizmet sunumuna olan ezici halk desteği sürdüğü müddetçe bu tarz bir yenilik kamu sektöründe memnuniyetle karşılanabilirdi. Alternatif katılıma dayalı modeller bazı örneklerde mavi gökyüzü yeniliklere olanak sağlayabilirken, dışarıdan alınan kamu işlerinde bu tarz yeniliklere pek rastlanmamıştır. Bunun yerine, çalışma ve istihdamın yeniden yapılanması, çalışanların kalifiye olmalarına rağmen zayıf pozisyonda olduğu durumlarda ‘kasvetli ev’ modeline doğru kaymıştır. Yeni İşçi Partisinin reform projesi mesleki çıkarlar ve sendika çıkarlarına güvenmemeyi kurumsallaştırma temeline dayanıyorsa da eksiksiz değildir. Hükümet, transfer edilen çalışanların çıkarlarını korumak için bir dizi önlem almak suretiyle- ulusal asgari ücret, yarı zamanlı ve geçici işçiler için bireysel istihdam hakları geliştirmek, ‘çift düzeyli işgücü’ haksızlıklarını gidermek için sendikalarla sözleşme yapmak- dışarıdan hizmet alımı sonucu ortaya çıkan ‘kasvetli ev’ korkusunu gidermeye çalışmıştır. Bu önlemler, Yeni İşçi Partisinin yaklaşımını Thatcher’cı Muhafazakarların ‘pazar devleti’ yaklaşımının hibrid bir versiyonu haline getirmiştir. Gene de, Birleşik Krallık’ta üç büyük politik partinin de kamu sektörü reformları karşısında neoliberal tutum sergilemesi göz önüne alındığında, devletin altının oyulmasına karşı direncin sendikalardan ve sivil toplumdan gelmesi gerekeceği açıktır. Sendika kampanyaları karışık sonuçlar doğurmuşsa da, kamuoyu anketleri, halkın, kamu hizmetlerinin sulandırılmasına karşı hoşnutsuzluğunun arttığını göstermektedir. Ama politik partiler kamu hizmeti değeri ile ilgili daha fazla ticarileştirme gerektiren ‘radikal reformlar’ yapmayı taahhüt etmeyi sürdürmektedirler. 1980’lerden beri kamu sektörü geriye döndürülemeyecek ölçüde değişmiştir (Cunningham ve James, 2007).

Kamu sektöründe sendikaların gelişimini izlediğimiz bu bölümde Thatcher'ın iktidarını izleyen yıllarda hızlı bir şekilde sendikalaşma oranlarında düşüşler yaşanmış, bu sürecin kamu sektörüne yansımaları özel sektör kadar hızlı bir şekilde yansımamıştır. Ancak 1997 yılında Blair'in liderliğinde İktidara gelen İşçi Partisi hükümetiyle bu süreç sadece durdurulabilmiş tersine döndürmek mümkün olmamıştır. Sendikalar işveren ve devlet karşısında mevzilerini gün be gün kaybetmek durumunda kalmışlardır. İzleyen bölümde bu sürecin toplu pazarlık, grevler ve ücret belirlenmesine üzerindeki etkileri açıklanmaya çalışılacaktır.

BÖLÜM 7: KAMU SEKTÖRÜNDE TOPLU PAZARLIK SÜRECİ VE GREVLER

Giriş

Birleşik Krallıkta taraflar uyuşmazlıklarını başka yöntemlere başvurmaksızın toplu pazarlıkla çözümlenmeyi yeğlemektedirler. Ancak bu ülkede toplu pazarlık başarısız kaldığı zaman uyuşmazlıkların çözülmesini öngören başka yöntemler de vardır. Toplu iş ilişkileri açısından da toplu pazarlık ve toplu sözleşme sistemini teşvik eden, yapılandıran ve düzenleyen kapsamlı yasalar benimsenmeden önce, sendikalar ve işverenler toplu pazarlıklara girmişler, toplu pazarlık sistemi devlet müdahalesi olmadan biçimlenmiştir (Fredman ve Morris, 1989).

İş uyuşmazlıklarının çözülmesi konusunda özel kesimde çok önemli bir rol oynayan uzlaştırma ve arabuluculuk, kamu kesiminde çok geniş biçimde kullanılan yöntemlerden değildir. Bununla birlikte, zorunlu olmaması ve dolayısıyla tek yanlılığa aykırı düşmemesi nedeniyle giderek yaygınlaşmaktadır. Kimi ülkeler arabuluculuk ile uzlaştırma arasında bir ayırım vardır. Birinci yöntemi, yansız bir üçüncü kişinin önerilerinin yayımlanması; ikincisini de, önerilerin kamuya açıklanması söz konusu olmaksızın uyuşmazlığı çözmeye yönelik çabalar biçimde anlarlar. Arabuluculuk bu açıdan uzlaştırma ile hakem arasında yer alan bir yöntemdir. Uygulamada da, üçüncü kişinin devreye girmesi, uzlaştırmadan çok arabuluculuğa yaklaşmaktadır (Corby ve White, 1999).

Özel sektör sendikalarınca benimsenmeyen hakem yöntemi, bu biçimler çerçevesinde son yıllarda kamu kesiminde geniş biçimde yaygınlaşmıştır. Birleşik Krallıkta kamu görevlileri hakeme başvurabilirler. Hakem sürecinin varlığı, zorunlu olarak grev hakkının olmayacağı sonucunu doğurmaz.

Birleşik Krallık'ta 1925 yılında hükümet ve memur sendikaları arasında imzalanan bir anlaşma ile kamu kesimi hakem mahkemesi kurulmuştur. Ancak bu ülkede, hakem yöntemini anlaşma yoluyla oluşturmanın önemli bir istisnası bulunduğunu eklemek gerekir. O da, 1975'te değiştirilen öğretmenlerin ücretlerine ilişkin 1965 tarihli yasayla ilk ve ortaöğretim öğretmenleri ile yükseköğretim kurumları için öngörülen istisnadır.

Birleşik Krallık'ta itfaiyecilerin, grevleri genellikle kısıtlanıp yasaklanan temel hizmetleri arasında görülmektedir. Birleşik Krallık doğrudan doğruya o işyeriyle ilgisi bulunmayan uyuşmazlıklar için başvuru grevleri ve siyasal grevleri yasaklamışlardır. Birleşik Krallık askerlere ve polislere grev hakkı tanımamıştır. Grev hakkı Birleşik Krallık'ta yasayla biçimsel olarak yaptırıma bağlanmamış, yani tanınmamıştır. Ancak, bir hak istemi eylemine başvuran çalışanların hukuki ve cezai sorumluluğu olmadığından, grev hakkı uygulamada tanınmıştır (Gülmez, 1990:157).

Morgan ve diğ. (2000) kamu sektörü çalışma ilişkilerini etkileyen; birbiriyle ilişkili fakat farklı 4 değişimden bahsetmektedir. Bunlar kamu harcamalarının kontrolünün zorunluluğu; piyasa güçlerinin özelleştirme, ihale yöntemi ve hizmet sağlayıcıları arasında rekabet ortamının yaratılması gibi düzenlemelerle desteklenmesi; operasyonel karar alma sürecinin yerelleşmesini de içeren örgütsel yeniden yapılanma ve özel sektörden transfer edilen pratiklerinin uygulamaya sokulmasıyla yönetim anlayışına yapılan vurgunun önem kazanmasıdır.

1979 öncesi Birleşik Krallıkta kamu sektörü geleneksel olarak özel sektörden daha merkezi bir yapıya sahiptir. Diğer bir deyişle sözleşmeler ulusal düzeyde yapılır ve pratikte bunlar hem ücretleri hem maaşları hem de çalışma koşullarını belirler (Howell, 2000).

Özellikle merkezi hükümet ve NHS'de ücret, derece, maaş artırımı, çalışma saatleri ve izin ve hastalık durumlarındaki ödemeleri kapsayan çok detaylı ve oldukça sıkı kuralları olan ulusal anlaşmalar yapılmaktadır. Anlaşmalar çok detaylı hazırlanmıştır. Örneğin görev başındayken araba, hatta bisiklet kullanmak için gerekli ödemeler kapsamıştır. Kamunun diğer kesimlerinde, örneğin, yerel yönetim ve eski adıyla elektrik gaz ve su sanayisinde ücret ve çalışma koşullarıyla ilgili merkezi görüşmelere dayalı anlaşmalarda yerel yorumlara ve hükümlerin uygulanmasına önemli bir yer verilmiş ve ulusal düzeyde birçok alan düzenlenmeden bırakılmış ve böylece yerel pazarlığa açık hale getirilmiştir (Winchester, 1983; Corby ve White, 1999).

Sendikalar yıllardır bu ulusal toplu görüşmeleri sağlamaya çalışmaktadır ama hükümet toplu pazarlığı ademi merkezileştirmeye devam etmektedir. Ulusal düzeyden bölgesel ve yerel düzeye doğru önemli ölçüde bir dönüşüm söz konusudur. Merkezi

hükümet çalışanları için ulusal ücret pazarlıkları ortadan kaldırmış ve aynısı NHS’de de yapılmaya çalışılmıştır. Ücret pazarlığının ademi-merkeziyetçileştirmesi hükümetin kamu hizmetlerini özelleştirmesi politikasının bir ürünüdür. Bu durum kamu sektör sendikalarının farklı sektörel toplu görüşmeler uygulamasıyla daha karmaşık bir hala sokmuştur (Bach ve Winchester, 2003).

Bu açıdan politikalarda bir çelişki vardır. Bir yandan ücret pazarlığının ademi-merkeziyetçi olması istenirken diğer yandan kamu harcamalarını kısmak için kamu sektörü çalışanlarının ücretleri düşürülmek istenmektedir. Böylece, ücret pazarlığının ademi-merkeziyetçiliğine paralel olarak hükümetler ücret artışlarına sıkı kontroller koymuştur. Uzun dönemde hükümetlerin bu yaklaşımı kamu çalışanlarının ücretlerini düşük tutmak için kullandığı görülmektedir (Corby ve White, 1999).

7.1. Thatcher’dan Blair’e Toplu Pazarlığın Değişen Yapısı

Muhafazakar Parti 1979 yılında iktidara geldiğinde kamu sektöründe ücretlerin belirlenmesiyle ilgili politikasını serbest toplu pazarlığın yeniden düzenlenmesi olarak öngörmüştü. Böylece 1960 ve 1970’lerdeki hükümetler tarafından başarılı bir şekilde yürütülen gelir politikaları reddedilmiş oldu. Halbuki bu dönemlerde de kamu sektöründe sıkı para politikaları uygulanmış ve bunlar da ücretlere yansıtılmıştı (Fairbrother, 1994; Ferner, 1994).

Toplu pazarlığın her dönem sendikaların temel faaliyetlerinden biri ve onların varlık nedeni olduğu düşünülürse bireysel pazarlığın işçi ve işveren arasındaki toplu pazarlığın yerini alması sendikalara olan ihtiyacın ortadan kalkması ve aynı zamanda Thatcher tarafından hararetle savunulan bireyselliğe yapılan övgü ve toplumsal hareketlere karşı tutumun güçlenmesi anlamına geliyordu. Diğer bir çok ülkedeki durumun aksine, işverenlerin toplu görüşmelere katılmaları konusunda genel bir yasal zorunluluk yoktur ve toplu sözleşmeler tarafları bağlayıcı nitelikte değildir; hükümetlere ya da kamu işverenlerine tavsiyeler niteliğindedir (Salamon, 1998, Rose, 2004).

Toplu pazarlık yapısı ile ilgili değişimin ilk sinyallerini, daha 1980’lerin ikinci yarısındaki son Thatcher hükümeti döneminde, çalışanların ücretlerinin sadece sendika

ve işverenler arasındaki bir çeşit pazarlığa bağlı olarak değil çalışanların kendi beceri, çaba ve kapasitelerine bağlı olarak belirlenmesi gerektiği konusu gündeme geldi. Bunun için ücret pazarlıklarıyla ilgili mevcut birçok yaklaşım değişime uğramaya başladı. Özellikle 'büyüme oranı', 'karşılaştırabilirlik' ve 'artan geçinme maliyeti' gibi kavramlar kullanılmamaya başlanmıştır (Farnham ve Pimlott, 1995, Salamon, 1998).

Bu süreç Muhafazakar Partinin Nisan 1992 yılındaki seçimden 2 ay önce İnsanlar, İşler ve Fırsatlar başlığı altında yayınlanan Beyaz Rapor ile birlikte devam etmiştir. Bu raporda, bireysel çalışma kavramının rolü ve önemi anlatılmaktadır. Rapora göre: toplu pazarlığa ve toplu pazarlık anlaşmalarına dayalı geleneksel çalışma ilişkileri artık yetersizdir ve hızla önemini yitirmektedir. İşverenlerin çoğu modası geçmiş personel politikalarını bırakarak kişileri kapasite ve yeteneklerine göre değerlendiren insan kaynakları yönetimine geçmişlerdir. Birçoğu çalışanlarla sendikalar aracılığıyla değil yüz yüze görüşmeyi tercih etmektedir. Kişilerin bireysel becerilerini, tecrübelerini ve iş performanslarını yansıtan bireysel pazarlığa dayalı ödüllendirme gittikçe önem kazanmaktadır (Winchester ve Bach, 1995).

Toplu pazarlığın önüne çıkartılan engeller sendikaların marjinalleşmesine böylece ulusal ücret pazarlıklarının yerel olarak belirlenmesine doğru bir sürecin ortaya çıkmasına neden oldu. Bu yapı zaman içinde ulusal ücret pazarlıklarının yerini almaya başlamış ve buda özelleştirmelere karşı sendikal muhalefetin kırılmasını sağlayan etkenlerden birisi haline gelmiştir. Örneğin, demiryollarının özelleştirilmesiyle demiryolu sektörünün farklı alanlarında çalışmak üzere birçok özel şirket faaliyete geçmiş ve böylece demiryolu sektöründeki ücretler çalışanların bölümlerine ve çalıştıkları bölgesel firmaya göre belirlenir hale gelmeye başlamıştır (Lewis ve diğ. 2003).

Böylece çalışma koşullarının toplu pazarlık yerine bireysel ya da yerel düzeyde pazarlık yoluyla belirlenmeye başlayınca sendikaların gücü daha da azalmış oldu. Pazarlıkların ademi merkezileşmesinin bir sonucu olarak ortaya çıkan uyuşmazlıkların yerel düzeyde kalmasına ve uyuşmazlıklarla ilgili ulusal düzeyde birlikte hareket edilmesi olanağından da mahrum kalınmasına neden oldu.

Bu arada, sağlık sektöründe oluşturulan NHS vakıflarının sayısal çokluğu ücretlerin yerel düzeyde belirlenmesini gerektirdi. RCN‘in hemşireler adına Sağlık Bakanıyla ulusal bir ücret belirlemek üzere pazarlık yapmak yerine, hemşireler kendi NHS vakıflarıyla bu konuda anlaşma yolunu tercih etmeye başlamışlardır. Ama, NHS vakıflarının yerel düzeydeki ücretleri belirleme yetkisi kamu hizmetlerindeki sıkı para politikasından dolayı sınırlandırılmıştır. Oysa bakanlar, kamu sektöründe verimlilik arttıkça ücretlerin de artacağı konusunda söz vermişlerdi. Ama kamu sektörü çalışanları daha fazla çalıştıkları halde bu kazançlarına yansımamıştır (Bach ve diğ. 2005).

Bu durum kamu sektörü ile özel sektör arasında kazançlar açısından gittikçe büyüyen bir makasa neden olmuştur. Muhafakazar hükümetler kamu sektöründe çalışanların özel sektörün kültürünü taklit etmesini istemişler ama onların özel sektördeki kadar ücret almalarını da engellemişlerdir (Corby ve White, 1999).

7.2. Ücret Belirleme Yöntemlerinde Ortaya Çıkan Değişiklikler

Birleşik Krallık kamu sektörü özel sektörle karşılaştırıldığı ücret belirleme yöntemleri açısından farklı bir tarihsel gelişim sürecini göstermektedir. Thatcher’a kadar ki dönemde hakim olan yapının belli başlı özelliklerini üç grupta toplayabiliriz. Birinci olarak kamu sektöründe neredeyse bütün çalışanları ve yöneticileri kapsayan merkezi bir toplu pazarlık yapısının varlığıdır. Toplu pazarlık görüşmelerin çok geniş bir alanı kaplıyordu ve görüşmeler sonucu, ulusal sınıflandırma ve ücret yapıları ve istihdama ilişkin diğer koşullar detaylı olarak belirleniyor ve herkese eşit şekilde uygulanıyordu. İkinci özellik toplu görüşmelerde çoğunlukla, özel sektördeki ücret düzeyleri ve artışları göz önünde bulunduran ‘adil karşılaştırma’ ilkesinin uygulanmasıdır. Bu ilkenin en detaylı kurumsal yansıması 1950’lerin ortalarından itibaren merkezi hükümet çalışanları için kullanılmıştı daha sonra diğer kamu hizmetleri içinde adil karşılaştırma ilkesi kullanılmaya başlanmıştır. Üçüncüsü ise, uyuşmazlıkları önlemek veya çözümlmek için, kamu sektöründe uyuşmazlıkların çözümü için arabuluculuk prosedürlerinin oluşturulmasıdır (Fairbrother, 1994; Marsh, 1992; Kessler ve Bayliss, 1998).

Thatcher'ın hedeflediği gibi ücretlerin piyasa güçlerine ve rekabetçilik, üretkenlik, verimlilik, finansal kapasite ve kişisel pazarlık gibi unsurlara göre belirlenmesiyle 1919'dan beri etkin bir şekilde kullanılan Whitley Ücret Konseylerinin 1993 tarihli Sendika Reformu ve Çalışma Hakları kanunuyla ortadan kaldırılmış oldu. Yaklaşık 2.5 milyon işçiyi kapsayan Ücret Konseylerinin ortadan kaldırılmasıyla işverenlerin üzerinden bir yük ve piyasa güçleri önündeki önemli engellerden birisi kaldırılmış oldu. Böylece ücretler hükümet denetiminden uzak, siyasal ve sosyal koşullara göre değil serbest piyasa ekonomisine göre ve esnek bir emek piyasasında belirlenebilecekti (Salamon, 2003; Bach ve Winchester, 2003).

Thatcher, 'adil karşılaştırma' prensibini kaldırarak ve kamu harcamalarına getirilen sıkı nakit limitleri çerçevesinde, 'ödenebilirlik' prensibini ortaya koymuştur. Bu konuda faaliyet gösteren Karşılaştırılabilirlik Komisyonun feshedilmesini sağlamış merkezi hükümette 1981 yılında, sağlık hizmetlerinde 1982 yılında ve okullarda 1980'lerin ortalarında uzayıp giden anlaşmazlıklar konusunda uzlaşmaz bir tavır takınmıştır. Bu politika değişikliğinin bir sonucu olarak madencilerin 1984-5 grevinde kömür madenlerinin kapatılması ve işten çıkarılmalarla ilgili asla taviz vermeyecek bir görüntü çizilmiştir. Ancak, kısmen politik çıkarlar için 1983'te hemşireler, ebeler ve tıbbi meslekler için, 1991'te okul öğretmenleri için (İngiltere ve Gallerde) bağımsız ücretleri gözden geçirme kurulları oluşturdu. Böylece kamu sektörü ile özel sektör arasında kazançlar açısından gittikçe büyüyen bir farklılaşma ortaya çıkmıştır (Corby ve White, 1999; Duncan, 2001).

Ücretleri gözden geçirme kurulları, önceleri, kamu sektöründe çalışan ve ücretleri hiçbir zaman toplu sözleşmelerle belirlenmemiş az sayıda personeli kapsıyordu (silahlı kuvvetler, doktorlar ve dişçiler, üst düzey idari memurlar ve hakimler). Gözden geçirme birimleri, hükümet tarafından atanan üyelere oluşuyordu ve işleri, bağımsız idari sekreter tarafından yürütülüyordu. Ücretleri gözden geçirme kurulları, her sene, ilgili taraflardan yazılı ve sözlü olarak görüşlerini istemek, yöneticiler ve çalışanlarla görüşmek üzere işyerlerini ziyaret etmek ve ücretler konusunda araştırmalar yapmakla yükümlüydü. Alınan görüşlere dayanılarak, ücret artışı konusunda ve görev tanımları kapsamındaki diğer konularda, hükümet için bağlayıcı olmayan önerilerde bulunmaktadır (Corby, 2000; Bach ve Winchester, 2003).

Kamu sektöründe ademimerkeziyetçi ve esnek ücret belirleme düzenlemeleri ve ücret dışı konularla ilgili toplu sözleşme görüşmeleri yavaş yavaş, düzensiz ve genelde tutarsız bir şekilde gelişti. Bu süreç taraflar arasında ortaya çıkan üç farklı yaklaşımdan kaynaklanmaktadır. İlk olarak, Hazine ile bakanlıklar arasındaki, birincisinin merkezi mali kontrolü sürdürmek konusundaki kararlılığı, ikincisinin yerel ücretlerde daha fazla esneklik yönündeki tavsiyeleri nedenleriyle oluşan hükümet politikasındaki tutarsızlıktan kaynaklanmaktadır. İkinci olarak, kamu sektörü yöneticilerinin önerilen reformun hızı ve yönü konusunda farklı yaklaşımlarının varlığı ile ilgilidir. Yöneticilerin tümü ulusal ücret ve koşulların kuralcı yapısına karşıydı ama çoğunluğu, yerel ücret tespit sistemine radikal ve riskli bir şekilde geçmektense, mevcut sistemin yavaş yavaş değiştirilmesinden yana tavır göstermişlerdir. Üçüncü olarak, sendika liderleri ulusal ücret belirlemelerinin tasfiye edilmesine yönelik önerilere karşı koysalar da, kısmen değiştirilmiş ulusal sözleşmelerle tanınan esneklik ve yönetsel inisiyatiflerin kapsamı konusunda sendikalar içinde ve sendikalar arası anlaşmazlıklar ortaya çıkmıştır (Bewley, 2006,).

Daha ademimerkeziyetçi bir ücret tespit sistemine doğru ilerlerken kaydedilen düzensizlik, kamu sektörünün farklılıklarıyla da açıklanabilir. Ulusal sözleşmelerin idari hizmetler, NHS ve yerel yönetimler için olanlar ile bu üçünün içerisindeki farklı çalışan grupları (örneğin, NHS'deki doktorlar, hemşireler ve yardımcı işlerde çalışanlar ve yerel yönetimlerdeki öğretmenler, itfaiyeciler, vasıfsız işlerde çalışanlar ve büro işlerinde çalışanlar) için yöntemlerde ve değerlendirmelerde her zaman farklılıklar olmuştur. Her bir sözleşme, merkezi hükümet, kamu çalışanları ve sendikalar arasındaki geçmişten gelen çatışmalarla biçimlenmiş ve her bir çalışan grubunun farklı mesleki farklılıkları bu süreçte etkili olmuştur (Bach ve Kessler, 2007).

Toplu görüşmelerde kaydedilen reformların ve ücret sistemlerinin modernizasyonun analizi, merkezi hükümet, NHS ve yerel yönetimlerdeki gelişmeleri ayrı ayrı (okul öğretmenlerin özel durumları da dahil) dikkate alınmasını gerektirmektedir. Ortaya çıkan ücret gözden geçirme kurulları sadece kıdemli memurları değil, tıp doktorları ve diş hekimleri (1971'de dahil edilmişlerdir), hemşireler ve ilişkili meslekler (1983), okul öğretmenleri (1991), hapisane hizmetleri (2001) ve sağlık hizmetleriyle ilişkili

diğer personel (2007) dahil olmak üzere bazı büyük kamu çalışanı gruplarını da düzenlemektedir. Bu düzenlenenler, günümüzde kamu sektörü çalışanları toplamının %30'undan fazlasını kapsamaktadır (Bach ve Kessler, 2007; Daniels ve McIlroy, 2009).

Mesleksenel ve alt-sektörel düzeyinde bakıldığında her birinin farklı zamanlarda ademi merkezietçi ücret sistemlerine doğru ilerledikleri gözlenmektedir. Birincisi, emek piyasasındaki baskıların çeşitliliği ve işe alma ve görevde kalma problemleriyle ilgilidir. İkincisi, hükümetlerin ve çalışanların, hizmete dayalı otomatik ücret artışlarının performansla ilişkilendirilmiş ücret çeşidiyle değiştirilmesi yönündeki isteklerinden kaynaklanmaktadır. Üçüncüsü, terfi ve ücret yapılarının, işyerini ya da becerileri değiştirmeyi ve ücret sistemlerindeki cinsiyet ayrımcılığını kaldırmayı teşvik edecek şekilde değiştirilmesi gerektiğiyle ilgilidir. Dördüncüsü, ücret sistemleri ile çalışma uygulamaları, çalışma saatlerinin modeli, iş yükü ve çalışanların motivasyonu arasındaki ilişkiyle alakalıdır. Bu dört konunun kamunun farklı kısımlarının gelişimi üzerindeki etkisi çeşitlidir ve birinin etkisini diğerlerinin etkisinden ayırmak kolay gözükmemektedir (Bach ve Kessler, 2007).

Şimdi ayrıntılı olarak bu farklı gruplara baktığımızda işin doğasından ve çalışılan mesleklerin öne çıkan özelliklerinde kaynaklanan bir dizi farklı uygulamayı ortaya koymamız gerekmektedir.

7.2.1. Merkezi Hükümet

1950'lerin ortalarından Thatcher'ın iktidarına kadarki sürede merkezi hükümette oldukça merkezi bir toplu pazarlık sistemi ve “mukayese edilebilir işlerde çalışan personelin mevcut maaşlarıyla adil mukayese” ilkesine dayanan kurumsallaşmış bir ücret düzeyi ve ücret artışı tespit yöntemi vardı. Bu düzenleme 1981 yılındaki grevden önce hükümet tarafından reddedilmiş ve gelecek on yıl boyunca sendikalar ve Hazine delegeleri, yöneticilerin esnekliğin artırılması taleplerini karşılarken “adil mukayese”nin değiştirilmiş bir versiyonunu muhafaza eden uzlaşma sözleşmeleri yapmaya çalışmışlardır (Winchester ve Bach, 1999).

Merkezi hükümette ücret tespit düzenlemeleri reformu konusunda bakanların doğrudan etkisi açık bir şekilde gözükmemektedir ve kamu sektörünün diğer alanlarıyla karşılaştırıldığında merkezi hükümette bu etkinin daha kapsamlı olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Thatcher hükümeti, işe alma ve görevde uzun süre kalma gibi sorunları çözebilmek için çeşitli 'esneklik' girişimlerinde bulunmuş ve üst düzey yöneticiler için performans bazlı bir ücret sistemi geliştirmiştir. 1980'lerin sonunda, kamu sektörü sendikaları ve Hazine, Kessler'e göre (1993:306), 'ücret tespitinde iki rakip geleneği de -biri karşılaştırılabilirlik konusuyla bağlantılı, diğeri yönetim aracı olarak esnekliği yakalamanın peşinde- kapsayan' bir anlaşmaya varmışlardır.

Daha ademi merkezîyetçi bir ücret sistemine doğru atılan bu adımları, iki büyük reform izlemiştir. Birincisi, kamu hizmetleri yarı özerk kamu kurumları şeklinde yeniden örgütlendikten sonra 1992'de yapılan düzenleme ile Hazineye, ücret ve koşullarla ilgili görüşmelerde doğrudan sorumluluğu bakanlıklara ve kurumlara devretme hakkı tanımıştır (Corby ve White, 1999).

Yöneticilerin esnekliğin artırılması talepleri parça parça karşılanmıştır; kıdemli dereceler için performansla ilişkili ücret ve diğer personel için daha geniş ücret aralıkları için daha esnek yorumlamalar, hükümetin bireysel liyakat ve yerel emek piyasası koşullarına karşı daha duyarlı bir sistem isteğini yansıtmıştır (Kessler, 1993). Kamu hizmetlerin tamamı için geçerli olan ücret tespit etme sistemi, ücret gözden geçirme kurulu kapsamındaki 3.000 kişilik bir üst düzey yönetici ve uzman personel kadrosundan oluşan yeni kurulmuş Üst Düzey İdari Hizmetler hariç olmak üzere, 1996'da sona ermiştir. İkincisi, bireysel performansa dayalı ücret, 'devredilmiş müzakere' ile genişletilmiş, yıllık artışlara bağlı olarak maaş derecesinin otomatik olarak artması geleneği ortadan kaldırılmış ve bireysel performansın belirlenmiş hedeflerle karşılaştırılmasına dayalı bir sistem getirilmiştir (Upchurch, 2003).

Kamu hizmetlerindeki sendika temsilcileri performansa dayalı ücrete karşı muhalefet ederek bireyselci tavırların grup çalışması değerlerini ve personelin kamu hizmeti değerler sistemini üzerinde olumsuz etkide bulunarak değerler konusunda alt üst edici etkide bulunacağını savunmuşlardır. Yapılan birçok çalışma, etkin planların sürdürülmesinde ve uygulanmasında sorunların ortaya çıktığını göstermesine rağmen:

örneğin, hedeflerin belirlenmesi ve performansın ölçümünün çok fazla zaman alması; iyi ya da çok iyi performansların ödüllendirilmesi için yeterli finansal kaynağın olmaması; kendilerine adil davranılmadığını düşünen personelde motivasyon kaybına neden olduğu sonucuna varılmıştır (Marsden ve French 1998). Bunlar ve diğer sebeplerden dolayı, ücret ile performans arasındaki bağlantı giderek azalmaya başlamıştır. Hazinenin onayladığı yıllık ücret artışları için bütçeden pay ayrılırken, kurumlar ve bakanlıklar düşük ücret ve işe alma sorunlarını çözmeye ve personeli ücret bandının üzerine hızlı çıkma konusunda teşvik etmeye öncelik vermişlerdir.

Bu sorunların çözümü için eşit işe eşit ücret sorunlarını çözmek için çeşitli çalışmalar yapılmış ve bazı bakanlıklarda eşit işe eşit ücret konusundaki iddialara karşı sınıflandırma yapıları yenilenmiş ve kamu hizmetlerindeki yöneticiler etnik karakterler, sakatlık ve cinsiyetle ilgili kanıtlanmış yanlı performans değerlendirmeleri konusunda politika geliştirmeleri konusunda zorlanmışlardır. Böylece, kamu hizmetleri ve başka alanlarda bireysel performansa dayalı ücret sistemlerinin tahmin edilen faydalarının çoğuna ulaşmada başarısız olduğu yönünde yaygın bir kanaat oluşmuş ve değerlendirme sonuçlarına göre kamu hizmetlerinde çalışanları ödüllendirmeye yönelik kaynak aktarılması konusunda bütçe kısıtlarından kaynaklanan nedenlerden dolayı sorunlar ortaya çıkmıştır. Ancak, bakanlar ve üst düzey bürokratlar performans değerlendirme sistemlerine bağlı kalmaya devam ettiler. ‘Modernleştiren hükümet’ ajandasının bir parçası olarak, Pearson Plc’in finans direktörü tarafından yönetilen bir takım dört büyük bakanlıkta performansa dayalı ücret değerlendirme sistemi incelemiş ve hazırlan raporda, takım bazlı performans ikramiyeleri yerine bireysel performansa dayalı ücret sistemlerinin kullanılması ve ikramiyelerin, sadece son dönemlerdeki performans ile ilişkilendirilmesi ve temel maaşların içine yedirilmemesi önerilmiştir. Bazı kamu hizmetleri kurumları takım bazlı ikramiyeleri kamu hizmeti sözleşmelerinde belirtilen operasyonel hedeflerle ilişkilendirmenin yollarını araştırdılar, bazıları ise, maaşlara yedirilmemiş bireysel ikramiyeler getirerek mevcut performansa dayalı ücret sistemlerini yeniden gözden geçirmişlerdir. Böylece merkezi hükümette yer alan personelin ücretlerinin belirlenmesinde farklı bir düzenlemeye gidilerek eşitlikçi bir yapıdan bireysel ve takım bazlı performansa dayalı ücret

sistemine doğru bir dönüşüm yaşanmıştır (Winchester ve Bach, 1999; Bach ve Winchester, 2003).

7.2.2. Ulusal Sağlık Servisi (NHS)

NSH kurulduğu 1948 yılından beri merkezi hükümetin bir parçası olarak yer almaktadır. NHS ile bireysel sözleşme yaparak bağımsız çalışan pratisyen hekimler hariç, 1992 yılına kadar personelin çoğu mahalle veya bölge sağlık otoriteleri tarafından istihdam edilmiştir. 1980'lerin ortalarındaki reformlar şirket türü yönetim yapısını getirmiştir. Merkezde bir başkan ve sağlıktan sorumlu müsteşar başkanlığında bir yönetim kurulu, altlarında da bölgesel, mahalle ve birim düzeyinde genel müdürler vardı (Ferner, 1994; Waddington 2003).

“İç piyasalar”a geçildiği 1990'lardan beri NHS personelinin çoğunluğu artık hastane ve toplum sağlık hizmeti sunan 400'den fazla NSH vakfı tarafından istihdam edilmektedir; az bir kısmı, sağlık hizmeti satın almaktan sorumlu mahalle düzeyindeki sağlık otoriteleri için çalışmaktadır. Her vakfın kurulu belirlenmiş limitler dahilinde dışarıdan maddi kaynak arama yetkisine sahiptir, işe alma ve personel istihdam etme politikalarını kendisi serbestçe belirler ve kendi görüme ve görüş alma düzenlemelerini tasarlayabilir (Bach ve Winchester, 2003).

NHS'de toplu sözleşme görüşmelerinin ademi merkezileştirilmesi ve ücret sistemlerinin iyileştirilmesi yönündeki baskılar, merkezi hükümettekinde benzerdir. Ücret ve koşullar 10 adet Whitley Konseyinde (temel meslek gruplarını içeren müzakere birimleri) ulusal çapta görüşülüyor ve Bakan tarafından onaylandıktan sonra katı ve bir örnek şekilde uygulanıyordu. Hükümetin katı nakit limitleri politikası ve sendikaların ücret artışları taleplerine direnme istekliliği 1982 yılında dokuz aylık 'eylem günleri' kampanyasının başlatılmasına neden olmuştur. Bu eylemler sonucunda TUC'a bağlı sendikalar ve başta RCN olmak üzere bağımsız meslek birlikleri geçici olarak birlikte hareket etmiş ama eylemler sona erdikten sonra kökleri çok derinlerde yatan örgütsel rekabet yeniden ortaya çıkmıştır (Corby ve White, 1999).

Bu sürecin sonunda Muhafakazar Hükümet, hemşirelere diğer personelden daha fazla ücret artışı vermeyi kabul etmiş ve daha da önemlisi 1983'te biri hemşireler ve ebeler için, diğeri 'tıpla ilgili meslekler' için iki yeni ücret gözden geçirme kurulu kurmuştur. Bu girişim, NHS'de ücret belirleme reformu için gelecekte yapılacak önerilerde dikkate alınması gerekecek kendine has bir yapı oluşturmuştur (Duncan, 2001).

Hemşireler ve ebeler için oluşturulan gözden geçirme kurulu toplu sözleşme görüşmelerinin tüm biçimlerini reddetmemiş; gerçekten de nispi ücretlerindeki en göze çarpan iyileşme, ücret gözden geçirme kurulları NHS işgücünün yarısından fazlasını kapsam dahiline aldığından ulusal Whitley Konseyinde uzun uzadıya tartışılan 1988'deki klinikle ilgili sınıflandırmanın gözden geçirmesinden kaynaklanmaktadır; ancak, kurulların önerileri toplu sözleşme görüşmelerinin ademi merkezileştirilmesi çabalarını kaçınılmaz olarak kısıtlar bir durum yaratmıştır (Corby ve White, 1999).

Ulusal düzeydeki görüşmeler, daha esnek iş tanımlarının oluşturulması ve belirli meslekler ve yerlerdeki işe alma ve görevde uzun süreli kalma ile ilgili problemlerin çözülebilmeye katkıda bulunmak üzere ilave ödenekler yapılmasına izin vererek, ücret ve maaş yapılarını 1990'ların başlarına kadar değiştirmiştir. 'Sağlık asistanı' adı altında, ücret ve çalışma koşulları ulusal sözleşmelerin dışında tutulan yeni bir sınıflandırmanın oluşturulması da yerel ücret tespitine doğru yumuşak bir adım atılmasını sağlamıştır. Ancak, 'iç piyasa'nın oluşturulması ve NHS'nin kısmen bağımsız 400 vakıfa dönüştürülmesi, ücret görüşmelerinin çok daha fazla ademi merkezileştirileceği beklentisine yol açmıştır (Bach ve Winchester, 2003).

1990'ların sonuna gelindiğinde, 1997'ye kadar Muhafakazar hükümetlerden gelen güçlü baskıya rağmen, ademi merkezileşçi görüşmeler daha az NHS'nin yeniden örgütlenmesini takip eden yıllarda, yönetsel yapının değişiminden kaynaklanan nedenlerden dolayı reformlar kesintiye uğramıştır. Tepkilerin şiddeti, 1995 yılında hemşirelerin ücret gözden geçirme kurulunun, yerel düzeydeki görüşmeler sonucunda toplamda yüzde 1.5 ile 3 oranında bir ücret artışı kaydedileceği beklentisiyle ulusal düzeyde sadece yüzde 1 oranında ücret artışı önerisi üzerine artmıştır. Hemşirelerin örgütlendiği sendikalar, yerel düzeyde yüzde 2 oranında koşulsuz ücret artışı talep

etmişler yoksa eylem yapmakla tehdit etmeleri üzerine bazı yerlerde bu talepleri karşılanmıştır kullanılmıştır (Duncan, 2001; Bach ve Winchester, 2003).

Gözden geçirme kurulu 1996 yılında benzer bir iki-kademeli yaklaşımı sürdürmesine rağmen ciddi bir görüşme gerçekleşmeden; ücret artışları ertelenerek ve bütçe kısıtları nedeniyle ciddi bir şekilde sınırlandırılmıştır. Bu 'iki-kademeli sitem'in hemşirelerin yıllık ücret artışlarının belirlenmesinde kötü bir şekilde başarısızlığa uğraması, 1997 genel seçimlerinden önce Muhafazakar hükümet tarafından uygulamadan kaldırılmasına ve İşçi Partisinin, ulusal ücret tespitinin tekrar getirileceği yönünde söz vermesine yol açmıştır (ibid).

Gözden geçirme kurulu yerel ücret tespiti prensibini desteklemeye devam etmesine rağmen İşçi Partisinin iktidara gelmesiyle 1997'den sonra sadece ulusal düzeyde ücret artışları önermiştir. 1998'de NHS çalışanlarını ve sendikaları, 'ilişkili tüm tarafların güvenini sağlayacak ve ulusal düzeyde ücret ile yerel esnekliği birleştirecek yeni bir ücret sistemi' konusunu gündeme gelmiştir (Bach ve diğ., 2005; Bach ve Winchester, 2003).

İşçi Partisi hükümeti 1999'un başlarında, NHS ücret sistemlerinin kapsamlı olarak modernizasyonunun çerçevesini çizen Değişim Ajandasını yayımlamıştır. Hükümet, çalışanlar ve sendikalar arasında uzun zamandan beri süren giden tartışmalar, yeni bir sistemin temel unsurları konusunda geniş çaplı bir kamuoyu desteği yaratmıştır. Birincisi, farklı mesleki gruplar için farklı ücret yapıları sistemi biri doktorlar ve dişçiler için, biri hemşireler ve tıpla ilgili meslekler için ve biri de geri kalan tüm diğer personel için üç ücret omurgası sistemiyle değiştirilmiştir. İlk iki grup için ücret artışlarının ücret gözden geçirme kurullarının önerilerine dayanılarak belirlenmesine devam edileceği ve diğer tüm personelin ücretlerinin tek bir konseyde müzakere edileceği amaçlanıyordu. İkincisi, üç ücret omurgası içindeki sınıflandırmalar yerel düzeyde NHS'nin tamamını kapsayan tek bir iş değerlendirme sistemine dönüştürülmek istenmiştir. Üçüncüsü, hizmete dayalı yavaş yavaş ilerleme sistemi, yeni sorumluluklara ve yeteneklere dayalı ilerlemeyle değiştirilmesi amaçlanmıştır. Böylece eğitim ve gelişme ile ücret artışı arasındaki bağlantı güçlendirilmiş olacaktır.

Son olarak, ulusal düzeyde bir hizmetin temel koşulları seti yeniden tanımlanmış, koşullar yerel düzeyde görüşülmeye başlanmıştır (Bach ve Kessler, 2007).

Birimler arası çalışma engellerinin azaltılması gibi diğer olası faydalarının dışında, bu önerilerin her biri yöneticilerin eşit ücret düzenlemelerine uyum sağlamalarını kolaylaştıracağı amaçlanıyordu. Değişim Ajandası görüşmelerinin kapsamı ve amacı- ve ‘her şey için anlaşılamazsa hiçbir şey için anlaşılabilir’ varsayımı- geçici sözleşme, görüş alma, örnek uygulamaların denenmesi ve tamamen uygulamaya konulması konularındaki planlanmış zaman çizelgesinde gecikmelere yol açmıştır. Bu zaman çizelgesi ücret gözden geçirme sürecini ve tarafların acil sorunlarına çözüm yaratmayı karışık hale getirmiştir. Örneğin, RCN, işe alma ve görevde uzun süre kalma problemlerinin sadece, başka bir yerdeki karşılaştırılabilir gruplara göre yetersiz ücret verilmesinden değil, fazla iş yüküne ve mesailere yol açan adil olmayan sınıflandırma kararları ve yetersiz personel düzeylerinden de kaynaklandığını savunmaktadır (ibid).

Hükümet, sınıflandırma değişikliklerini Değişim Ajandası görüşmelerine bırakmayı tercih etmiş ve iş yükü problemlerinin en iyi şekilde yerel düzeyde teşkilat yapılarının ve beceri-karışımlarının iyileştirilmesi ile çözülebileceğini savunmaktadır. Ancak, Londra ve diğer pahalı yerlerde çalışan kalifiye personel için ‘yaşama maliyeti ek ödenekleri’ getirmiş ve hemşirelikle ilgili yardımcı hizmetlerde çalışanlardan yeni beceriler edinenlerin ilave ödenekler verilerek ödüllendirilmesi sağlayan politikalar uygulamaya başlamışlardır (Bach ve diğ., 2005).

7.2.3. Yerel Yönetimler

NHS’de ücret modernizasyonu önerileri, 1997 tarihli yerel yönetimler ‘tek statü’ anlaşması örneğinden doğrudan etkilenmiştir. Bu, reformun ve 1,3 milyon mavi yakalı ve idari, mesleki, teknik ve büro personelini kapsayan iki temel toplu sözleşmenin birleştirilmesiyle sonuçlanacağı öngörülmüştür.

1997’den önceki yıllarda, çeşitli sebeplerden dolayı, ulusal sözleşmeler daha esnek ve daha az kuralcı hale gelmişti. Birincisi, yerel yönetimler 400’den fazla konseyde, yaklaşık 50.000’le birkaç yüze kadar değişen personelle heterojen bir işgücüne sahip bir yapı ortaya çıkmıştır. İkincisi, kentlerdeki güçlü sendika şubeleri, özellikle yerel

emek piyasası koşulları iyi olduğu mavi yakalılara ikramiye verilmesini sağlayarak üyelerinin ücretlerini yükseltme yoluna gitmiştir. Üçüncüsü, merkezi hükümet ve NHS ile karşılaştırıldığında yerel yönetimlerin çalışanlarının stratejileri genellikle seçilmiş üyelerinin politik değerlerini yansıtmıştır. Örneğin, 1980'lerin sonlarındaki sıkı emek piyasası koşullarında, İngiltere'nin güneydoğusundaki Muhafazakarlarca kontrol edilen konseyler daha esnek ulusal sözleşmeler için çok baskı uygulamışlardır (Corby ve White, 1999).

1997 yılında, 'tek statü' sözleşmesi, işverenler ve sendikalar tarafından, yerel yönetimlerdeki çalışma ilişkileri açısından önemli bir dönüm noktası olarak karşılanmıştır. Her yerel yönetim tüm personeli kapsayan bir sınıflandırma yapısıyla ilgili yerel sözleşmeye gidebileceği genel bir çerçeve oluşturmak amacıyla, taraflarca anlaşarak belirlenmiş iş değerlendirme sistemine dayalı bir ulusal ücret omurgası tasarlamıştır. Çalışma saatleri ve tatiller gibi temel koşulların harmonizasyonunun yanı sıra, sözleşme, kadın ve erkek çalışanlar ile mavi yakalı ve beyaz yakalı personel arasındaki eşitlik konusunda adımların atılmasını da sağlamıştır. Bunun nedeni kısmen, çok sayıda mavi yakalı çalıştıran yerel yönetimler olmak üzere, farklı iki meslek grubunun tek bir ücret yapısında birleştirilmesinin zaman alıcı ve zor olmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca, merkezi hükümetin tek statülü ücret ve koşullara doğru ilerlemenin maliyetlerini karşılamak için yetersiz kaynak ayırması da önemli bir nedendir (Bach ve Kessler, 2007).

Bu maliyetlerin bir kısmını telafi etmek için bazı yerel yönetimler tarafından alınması önerilen tedbirlere – örneğin, verimliliği artırmak ya da ödenekleri azaltmak- çalışanlar ve sendika temsilcileri tarafından her zamanki karşı çıkmıştır. Bu itiraz, tek bir ücret omurgasına dönüşmekle hiçbir şey kazanamayacaklarını düşünen bazı beyaz-yakalı çalışanlar grupları ile ikramiyelerini ve ödeneklerini kaybedecekleri korkusuna kapılan mavi yakalılar tarafından hoş karşılanmamıştır. Bu sorunlar çözümsüz olmamakla birlikte, çalışanlar ve sendikalar üzerindeki diğer baskılarla yüzleştirilmek zorunda kalmışlardır. Örneğin En İyi Değer kılavuzuna uyumlu olması için hizmetlerin kalitesinin gözden geçirilmesi ve çok sayıdaki işe alma ve görevde uzun süre kalma problemleriyle uğraşmak bunlar arasında en önemli görülen sorunlardandır (Bach ve diğ., 2005, Bach ve Kessler, 2007).

7.2.4. Öğretmenler

Öğretmenler Birleşik Krallık kamu sektörü çalışma ilişkilerinde sayısal olarak en önemli meslek gruplarından birisidir. Öğretmenlerin Thatcher'ın iktidarını izleyen yıllarda karşı karşıya kaldıkları özellikle ücretlerinin tespiti konusundaki gelişmeler öğretmenlik mesleğinin ve öğretmen örgütlenmesinin kendine has özellikleriyle şekillenmiştir. 1980'li yılların ortalarında sıklıkla yaşanan ücret belirlenmesinden kaynaklanan uyuşmazlıklar, sendikalar arası rekabet ve İşçi Partisi kontrolündeki yerel yönetimlerle Muhafazakar hükümet arasındaki politik çatışmalar bu sorunların daha da derinleşmesine neden olmuştur.

Thatcher 1986 yılında öğretmen sendikalarıyla ulaşılmaya çalışılan toplu görüşmelerin başarısızlıkla sonuçlanmasını üzerine o zamana kadar yürürlükte olan ücret görüşmeleriyle ilgili ulusal otoriteyi Burnham Komitesini yürürlükten kaldırmış ve bir geçiş dönemini takiben 1991 yılında Okul Öğretmenlerinin Ücretlerini Gözden Geçirme Kurulunu (OÖGGK) oluşturmuştur. OÖGGK'nin görevi öğretmenlerin ücret, mesleki görevleri ve çalışma saatleriyle ilgili hizmet koşulları konusunda hükümete önerilerde bulunmak üzere oluşturulmuştur (White, 2000).

Bu sürecin bir sonucu olarak sınıf öğretmenlerinin ve yönetici grup öğretmenlerin ücret ve kariyer yapıları ile ilgili bir dizi düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemeler özellikle ortaya çıkan işe alma ve görevde kalma problemleri nedeniyle yapılmıştır. Sınıf öğretmenlerini temsil eden beş sendika, öğretmen arzı problemlerinin yetersiz ücretlerden, yavaş ve sınırlı kariyer ilerlemelerinden ve kötü hizmet koşullarından kaynaklandığını savunmuştur. Hizmet koşullarıyla ilgili olarak, sınıfların büyüklüğü, çalışma saatlerinin uzunluğu ve işe gelmeyen meslektaşlarının yerine derse girme zorunluluğundan kaynaklanan iş yükü baskılarından bahsedilmiştir. Sendikalar, başlangıç ücretlerinin yüksek olmasının- tüm mezunların ortalaması civarında- ve ana ölçeğin daha az puanlara doğru hızla ilerlemeyi kolaylaştıran basitleştirilmiş bir ücret yapısının, işe alma ve görevde kalma problemlerinin en iyi çözümü olacağını ileri sürmüşlerdir (Bach ve Winchester, 2003; Bach ve diğ., 2005).

Buna karşılık hükümet işe alma ve görevde kalma problemlerinin yıllık ücret anlaşmalarıyla kısmen çözülebileceğini kabul etse de, 'etkin bir şekilde sorunlu

alanlarda çözüm aranmalı, yüksek ücret artışları herkese değil gerçekten eksiklikler bulunanlara yapılmalı' görüşünü savunmuştur. Eksiklik, temelde, ders konuları (matematik, bilim, teknoloji v.s.), bölgeler (pahalı bölgeler, özellikle Londra) ve kariyer evreleri (öğretmenlik eğitimi almak, sadece birkaç yıl öğretmenlik yaptıktan sonra istifa etmek, diğer mesleklerden öğretmenliğe geçmek v.s.) anlamına gelmektedir. Hükümet girişimleri kurs ücretlerinin karşılanması veya lisans ya da yüksek lisans öğrencilerine burs verme, personel eksikliği olan derslerdeki öğretmenlere transfer ücreti, okula dönen kalifiye öğretmenlere ikramiye verme ve Londra'daki öğretmenlere ev almaları için finansal yardım sağlama gibi temel alanları hedeflemiştir. Bu tedbirler ve ücret sisteminde tanınan, işe alma ve görevde uzun süre kalma problemleri ilave ödeneklerle ödüllendirme inisiyatifi (Londra'nın dışında çok az kullanılmıştır) sorunun çözümünde yetersiz olduğu iddiasıyla sendikalar tarafından reddedilmiştir (Bach ve Winchester, 2003; Bach ve Kessler, 2007).

Ancak, sendikalar, muhalefetlerinin çoğunu öğretmenlerin ücretlerini performanslarıyla ilişkilendiren hükümet planlarına yöneltmişlerdir. Hükümet tarafından, 'mükemmel performans'a, göre belirlenmiş nitelik ve tecrübe kriterlerine bağlı olarak ana ücret ölçeğinde daha hızlı ilerlemeye olanak sağlayan performans yönetimi uygulamaları geliştirilmiştir. Hükümet ayrıca öğretmenlerin ana ücret ölçeğinin tepesine ulaştıklarında başka bir 'performans eşiği'ne geçmek için başvuru yapabileceklerini ve kabul edilirse, ana ölçeğin en tepesindekilerin % 25 daha fazlası bir ücret öngören daha üst bir ölçeğe geçerek anında 2.000 sterlinlik ücret artışı alabilecekleri bir teklif sunmuştur (Bach ve Winchester, 2003).

Öğretmen sendikaları bu teklif içerisinde özellikle, değerlendirilecek sekiz standarda 'öğrenci ilerlemesi'nin de dahil edilmesi- konu hakkında bilgi düzeyi, öğretme ve değerlendirme, mesleki etkinlik v.s. ile birlikte- hususuna çok tepki göstermişlerdir. Öğretmenler, başvuru formlarının karmaşıklığı gibi değerlendirme sürecinin çeşitli unsurlarını da eleştirmişler ve yanlılık riskini azaltmak için dışarıdan değerlendirme isteme hakkı tanınmasını istemişlerdir. NUT'un 'yapılması gereken görüş alma' sürecinin yapılmadığı yönündeki iddialarını Yüksek Mahkeme doğru kabul edince süreç ertelenmiş bunun üzerine OÖGGK, yöntemin özelliklerini açıklayan ve hükümetin politikasını destekleyen bir rapor hazırlamıştır. Birkaç ay sonra, başvuru

yapan öğretmenlerin yüzde 97'sine performans standartlarına uymaları gerektiği hatırlatılmış ve 2001 baharında 2.000 sterlinlik eşik ödemesini aldılar ve daha üst ücret ölçeğine geçmeyi tercih etmişlerdir (Bach ve Winchester, 2003; Bach ve Kessler, 2007).

Eşik değerlendirmesinin ilk sonuçları pek çok soruyu da beraberinde getirmiştir. Birincisi, bu derece güçlü bir muhalefetin sendika liderleri ve eylemciler tarafından harekete geçirildiği yönündeki söylemin gerçekçi olmadığı konusu ortaya konulmuştur. Performans eşiği değerlendirmesi, son olarak 19. yüzyılda öğretmenler için uygulanan 'üretim göre ödeme' uygulamasına dönüş olarak değerlendirilmemiş ve kamu hizmetleri ve diğer alanlardaki destek görmeyen bireysel performansa dayalı ücret sistemleriyle ortak yönü ortaya çıkmamıştır. Muhalefetin yoğunluğu muhtemelen, çalışma koşulları ve eğitim politikası reformlarıyla ilgili diğer şikayetlerle desteklenmesinden kaynaklanıyordu. İkincisi, hükümet, okullarda daha iyi performans yönetimi uygulamaları geliştirme konusunda başarıya ulaşmış olsa da, sistem daha üst ücret ölçeklerine doğru ilerleme konusunda kabul edilebilir kurallar içerecek şekilde geliştirilmezse ve hükümetin 'yeni düzenlemelerin uygun ve sürdürülebilir şekilde fonlanacağı' garantisi devam ettirilmezse, uyuşmazlıkların olacağı konusunda yaygın bir kanı ortaya çıkmıştır. Öğretmenlerin eşik değerlendirmeleri sadece bir performansa dayalı bir ücret çeşidi olarak görülmemiş ücret yapısı ve kariyer ilerlemesi reformuna, dolayısıyla işe alma ve görevde uzun süre kalma sorununa etkisiyle değerlendirilmeye çalışılmıştır (Bach ve Winchester, 2003).

Kamu hizmetlerinin çeşitli alanlarında ücret tespiti konusundaki reform çabalarının yukarıda yer alan özetinden birkaç genel temel sonuç çıkartılabilir. Birincisi, heterojen işgücüne sahip (yerel yönetimler ve NHS gibi) sektörlerdeki kapsamlı ücret reformları büyük miktarda vakit ve kaynak yatırımı, sendikalar arası anlaşma ve merkezi hükümetten ilave fonlama gerektirmektedir. Bunlardan birinin veya bir kaçının eksik olması halinde, genellikle anormal sonuçlar doğuran yavaş ve kademeli bir reform ortaya çıkmaktadır. İkincisi, ücret sistemlerindeki birçok yeniliğin- örneğin bireysel performansa dayalı ücret sistemi ya da ücret yapılarındaki önemli değişiklikler- ömrü genellikle kısadır ve sık sık yeniden gözden geçirilmesi veya ince ayar yapılması gerekmektedir. Son olarak, emek piyasası koşullarındaki konjonktürel değişiklikler ve

kamu harcamalarındaki büyüme, reformların başlatılmasının altında yatan gerekçenin ya da uygulanmaları halinde ortaya çıkacak sonuçların önemini azaltmak suretiyle, hizmetle ilgili ücret problemlerini etkilemektedir (Bach ve Kessler, 2007).

7.3. Grevler

Birleşik Krallıkta grev hakkı ortak hukuka dayanır ve genel olarak kamu ve özel sektör arasında bir ayırım yapılmaz. 1970'lerde ve 1980'lerin başlarında kamu sektöründe eş benzeri görülmemiş bir grev dalgasının yayıldığı gözlenmiştir. Grev sayısındaki bu önlenemeyen artış ve İşçi partisinin bu süreci tersine döndürecek politikaları uygulamaktan kaçınması Thatcher'ın iktidara gelmesi konusunda önemli bir rol oynamıştır. Yüksek enflasyon düzeyi ile kamu sektörü çalışanlarına negatif ayrımcılık yapan gelir politikaları daha önce ılımlı olan kamu hizmeti sendikaları ve üyelerinin uzun bir süre ücret militanlığı yapmalarına neden olmuştur (Beaumont, 1992; Winchester, 1983).

Kamu sektöründe yapılan grevler Birleşik Krallık'ta diğer sektörleri de etkileyerek yaygın bir şekilde grev sarmalının oluşmasına neden olmuştur. 1970'lerde 2.000 ile 3.000 arasında değişen grev gerçekleşmiş ve grevler nedeniyle kaybedilen iş günü sayısı 1979'a kadar neredeyse 30 milyona işgününe ulaşmıştır. Sonraki on yıl boyunca her sene ortalama 1.271 grev ve ortalama 10 milyonun altında grevlerle kaybedilen gün sayısına ulaşılmıştır. Bunun tam aksine 1980'li yıllarda grev sayısı ortalama 307 ve kaybedilen gün sayısı ortalama 80.000 olarak gerçekleşmiştir. Sadece 1984'te gerçekleşen madenci grevi nedeniyle yüksek bir iş günü kaybı oluşmuştur (Corby, 1999; Winchester ve Bach 1995:309)

İzleyen yıllarda biraz da getirilen yasal kısıtlamaların ve yasadışı grevlerin işverenlerce ağır bir şekilde cezalandırılması dolayısıyla 1990'larda hızlı bir şekilde grev sayısında düşme meydana gelmiştir. Bu düşüşün muhtemel dört sebebi vardır. Birincisi, 1979 ile 1986 arasında işsizlik ödeneği başvurularının sayısının 3 milyonun üstüne çıkması, 1989 ve 1990 hariç, bu rakam 1997'ye kadar 2 milyonun üstünde kalmıştır. Bu da, işsizlik sayısının yüksekliği ve göreceli olarak düşük enflasyonla birleştiğinde büyük ihtimalle çalışanların ücret artışı beklentilerini azaltıcı bir etki yaratmıştır. İkincisi, greve eğiliminin yüksek olduğu sektörlerde – özellikle madencilik- özelleştirmeler

sonucu çalışanların sayısının azalmasından kaynaklanmaktadır. Bu azalma söz konusu sektörlerin pazarlık gücünü ve böylece greve gitme eğilimlerini azaltıcı etki yapmıştır. Grevlere Muhafazakar hükümetler tarafından getirilen yasal sınırlamalar- özellikle zorunlu grev oylamaları, yasa dışı “politik” uyuşmazlık tanımının genişletilmesi ve sendika görevlilerinin sorumluluklarının ve sendikaların fonlarının işverenlerin tarafından mahkemelere götürülebilmesi grevler üzerinde azaltıcı bir etki yaratmıştır. Bu yapı kamu sektöründe daha açıkça gözlenmiştir. Bunun temel nedenlerinden birisi, hükümet, kamu sektörü işverenlerini yasaları uygulamaya (ya da uygulamakla tehdit etmeye) zorlamış; ikincisi ise, toplu pazarlıkların merkezileştirilmiş yapısı sendikaların yasalarda belirtilen grev oylamalarıyla ilgili kısıtlayıcı idari talepleri karşılamalarını konusunda kendilerini güçsüz hissetmelerine yol açmıştır (Upchurch, 2003; Lyddon, 2009).

Yerel düzeyde ücret uyuşmazlıkları olurken, 1970’lerde ve 1980’nin ilk yıllarında ulusal ücret uyuşmazlıkları çok daha az gerçekleşmiştir ve uyuşmazlıkların çoğu çalışma ilişkilerinin yeniden yapılandırılmasına - örneğin piyasa testi, iş kayıpları ve iş yükünü ve çalışma saatlerini etkileyen yeni sözleşmeler - tepki olarak doğmuştur. Ayrıca, daha az organize başka bir çatışma biçiminde de artış olduğuna yönelik araştırma sonuçları vardır: işe devamsızlık oranları kamu sektöründe özel sektördekinden daha yüksektir ve düşük moral ve yüksek işgücü devri oranı kamu sektöründe alanında personel eksikliğine yol açmıştır (Bach ve Winchester, 2003).

1979-1997 döneminde kamu sektörü uyuşmazlıklarının çözümlenememiş olmasının temel nedeni Muhafazakar hükümetlerin yönetim hakkı konusundaki ısrarcı tutumundan kaynaklanmaktadır. Bu amaçla örneğin, ilk Thatcher yönetimi, 1980 yılında gerçekleşen British Steel şirketindeki 13 haftalık grev hakkında kovuşturma başlatmıştır (Young, 1990:195). 1981 tarihli 17 kamu sektörü arabuluculuk sözleşmesini inceleyen bir hükümet raporunda yeniden görüşmelerin başlatılması, böylece, geleneksel olarak kamu sektöründe özel sektörden daha yaygın olan tek taraflı erişimin artık kullanılmaması önerilmiştir (Beaumont, 1992). Raporda, arabuluculuğun sendikaların lehine olduğu, potansiyel olarak nakit limitlerini göz ardı ettiği ve taraflar arasında sorumsuzluğa yol açtığı belirtilmiştir. Tek taraflı erişimden toplu erişime geçiş İngiltere ve Galler’deki okul öğretmenleri ve memurlar için başlatılmıştır ve

sonra altyapı hizmetlerinin özelleştirilmesi ile kaldırılmıştır. Bu, 1979-1997 döneminde üçüncü şahıs müdahalesi hiç gerçekleşmemiştir anlamına gelmemektedir. ACAS 1983 yılındaki su endüstrisi uyuşmazlığına, Tahkikat Komitesi yoluyla ciddi şekilde müdahil olmuş ve 1985-86 yılında öğretmenlerin uyuşmazlığında arabuluculuk yapmak için bağımsız bir jüri heyeti bile atamıştır (Goodman, 2000:48; Bach ve Winchester, 2003).

Blair'in iktidara geldiğinde “İşte Eşitlik” adıyla yayınlanmış olan Beyaz Kitap'ta “oylamaya gidilmeden yapılan grevlerin, yaygın grev eylemlerinin ve ikincil eylemlerin artık sona erdiği” vurgusu yapılmaktadır. Bu açık bir şekilde 1997 sonrası grev ile ilgili İşçi Partisinin temel politikasının ne olacağını göstermektedir. Bu açıkça Thatcher tarafından kısıtlanan grev hakkı konusunda herhangi bir şekilde tersine bir düzenlemenin neden yapılamadığını da açıklamaktadır. Bunun arkasında grev sonucu ortaya çıkacak kamu sektörü işgücü maliyetleri üzerindeki baskının ortadan kaldırılması amacı yatmaktadır. Örneğin 2002 yılındaki itfaiyecilerin bir dizi grevlerinde bazı bakanlar greve çıkanları teröristlerle işbirliği yapmakla suçlanmışlar ve haklarında yasal işlem yapılacağı konusunda tehdit etmişlerdir. Bu Blair'in grevler konusundaki yaklaşımın Thatcher'dan çok da farklı olmadığını ipuçlarını vermektedir (Bach ve Winchester, 2003; Lyddon, 2009).

Sayısal olarak grev rakamlarına baktığımızda 1979 yılında 2000 olan grev sayısı 1990'larda 200'e düşmüştür. Kamu sektörü için 1989, 1996, 2002 ve 2007 yılları hariç olmak üzere 1987 yılı sonrası grevler dolayısıyla kaybedilen işgünü sayısı ve grev sayısında sürekli bir düşüş meydana gelmiştir. 2000'li yıllarda grevler ile ilgili rakamlar aşağıdaki Tablo 4'den de görüleceği üzere minimum seviyeye inmiştir.

Tablo 4. Kamu Sektöründe Grevler 1980-2008

Yıllar	İşgünü Kaybı (000)	Grev Sayısı	Yıllar	İşgünü Kaybı (000)	Grev Sayısı
1980	258	89	1997	71	89
1981	1.165	84	1998	117	78
1982	1.201	124	1999	70	103
1983	121	115	2000	363	113
1984	786	162	2001	397	111
1985	990	135	2002	1,123	61
1986	460	167	2003	369	46
1987	945	123	2004	742	68
1988	290	125	2005	99	60
1989	2.388	172	2006	656	87
1990	520	177	2007	1.002	90
1991	363	130			
1992	329	110			
1993	341	92			
1994	92	57			
1995	201	89			
1996	856	127			

Kaynak: Hamish ve Corby (1999:218)

Hale (2009:35)

Grev ile ilgili gelişmelerden de görüleceği üzere sendikal örgütlenmede meydana gelen zayıflık kendisini grev sayısında azalış olarak göstermiştir. Özellikle grev eğilimi yüksek madencilik gibi sektörlerde yapılan özelleştirmeler sonucu militanlık azalmış ve bu da doğrudan grev sayılarına yansımıştır. Özellikle 1993 yılından sonra grev sayısındaki düşüş Thatcher döneminde çıkartılmış olan yasal düzenlemelerin grevler üzerindeki kısıtlamaların etkisi olarak değerlendirilebilir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Birleşik Krallık kamu sektörü çalışma ilişkileri alanında ortaya koyduğumuz değerlendirmelerin ışığında ve Thatcher öncesi ve sonrası ortaya çıkan yapısal değişimin niteliği ve yönü konusundaki arayışımız bizi hem kamu yönetimi alanında ortaya çıkan yeni yaklaşımların hem de ekonomide devletin rolünü sorgulayan neoliberal anlayışın ışığında paradigmatik bir değişim sürecinin oluşumunu ve sonuçlarını sunmaktadır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile kavramsallaştırılan bu süreç, Birleşik Krallık örneğinde kamu sektörü çalışma ilişkilerinde geriye dönüşü olmayan bir yapının inşa sürecini bize göstermektedir.

Bu süreç geleneksel Birleşik Krallık kamu sektörü çalışma ilişkileri modelinden paradigmatik bir farklılaşmayı hangi süreçler ve hangi kurumsal dönüşümlerin etkisi altında oluştuğu da göstermektedir. Thatcher'ın kamu sektörü çalışma ilişkilerini bu anlayış ile dönüştürmek çabasının bir sonucu olarak temel sorularımızdan birisi olan model işveren yeni kamu yönetimi işverenine doğru dönüşümün izleri de böylece görünür hale gelmektedir.

Bu süreçlerin arkasında uygulanması konusunda inatla temel politika haline getiren Thatcher'ın neoliberal ekonomik yaklaşımlarını görmek gerekmektedir. Thatcher'ın temel programı öncelikli olarak kamu sektörü reformu ve geniş bir özelleştirme programı olarak ortaya çıkmıştır. Bu programın en göze çarpan tarafı uygulanmaya başladığı andan itibaren sendikalar üzerinde yaratmış olduğu baskı ve sindirme politikasının şiddetidir. Adeta sendikasız bir çalışma ilişkileri özleminin eyleme dönüştürülmesidir.

Bu program çalışma ilişkilerinin düzenlenmesi konusunda devletin tarihsel model işveren rolünden uzaklaşarak, yasal düzenlemeler yoluyla sendikaların faaliyet alanının daraltılmasını ve böylece işverenler lehine avantajlı bir yapının oluşumunu, özelleştirmeler yoluyla da kamu sektörünün küçültülmesini amaçlamıştır. Böylece kamu sektörüne özelleştirme, zorunlu ihale sistemi ve özel-kamu sektör ortaklığı gibi yeni yaklaşımlar hakim olmaya başlamıştır. Bu sürece bağlı olarak artan bütçe kısıtlamaları, hedef ve performansa göre kamu gelirlerinin dağıtımı, kamu

hizmetlerinin bürokratik geleneklerden uzaklaşarak özel sektör yönetim anlayışına doğru yaklaştığı ve biçimlendiği yarı-özerk kurumlara dönüştürme eğilimi, örgütlü ya da toplumsal temsiliyetten bireyin temel özne olduğu paradigmatik bir dönüşümün Birleşik Krallık kamu sektörü çalışma ilişkilerine hakim olduğunu gösteren gelişmeler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu süreç 1979 öncesi Birleşik Krallık ekonomisinin içerisinde bulunduğu yapısal sorunlara karşı üretilen monetarist ekonomik politikaların bir sonucu olarak ortaya konulmuştur. Temeline bireyin çıkarını koyan bu anlayış tüm toplumsal yapıları, bunların içinde de kendisine doğrudan hedef olarak seçtiği sendikaların toplumsal yaşamdaki rolünü marjinalleştirerek amacına ulaşmıştır. Yasal düzenlemelerle sendikal işleyişe müdahalelerde bulunarak özellikle grev hakkına getirilen yeni kısıtlamalar ve sendikaların işverenler tarafından tanınması ile ilgili işverenler lehine sağlanan avantajlı konumun da bir sonucu olarak toplumsal muhalefetin en güçlü şekilde yürütüldüğü bir merkezin zayıflaması amaçlanmıştır.

Tarihi olarak %55'lik gibi sendikalaşma oranının en yüksek olduğu bir dönemde iktidara gelen Thatcher bu sürecin tersine işlemesine neden olacak bir dizi ve geriye dönülmez bir süreci bilinçli bir şekilde başlatmıştır. Bu sürecin arkasında sendikaların ortaya çıkan kriz koşullarında geleneksel politikaları sürdürme isteği de yatmaktadır. Sendikalar krize bağlı olarak ortaya çıkan yeni ekonomik yapılara alternatif politikalar geliştiremedikleri için geleneksel iş uyuşmazlıklarına ve sendikal güçlerine güvenmişlerdir. Haklılıkları konusunda kamuoyunu ikna edemedikleri için de Thatcher'in iktidara gelmesini engelleyememişlerdir.

Thatcher'in ortaya koyduğu yaklaşım tamamen farklı bir ekonomik anlayışı ve buna uygun olarak da toplumsal gücün farklı bir şekilde yeniden yapılanmasını öngörmektedir. Bu yeni yaklaşım sermayenin önündeki örgütlü güçleri parçalayarak karar alma sürecinde sermayenin rakipsiz bir şekilde egemen güç olarak ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Arkasında uluslararası rekabette gerileyen bir ekonominin rekabet şansını artırmanın yolunun esneklik, kuralsızlaştırma ve kamu sektörünün ticarileştirilmesi yoluyla yeniden kazanımı yatmaktadır. Bir bakıma oluşan yeni dünya düzeninde Birleşik Krallık sermayesinin kısa ve uzun dönemli çıkarlarına

hizmet edecek bir ekonomik yapının ve buna bağlı olarak da yeniden oluşturulmaya çalışılan bir kamu sektörü ve çalışma ilişkileri sisteminin varlığı yatmaktadır.

Aynı zamanda devletin doğrudan müdahalesinin kısıtlı olarak görüldüğü çalışma ilişkileri alanında yapılan yasal düzenlemelerin işığında sendikalar ve çalışanlar örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakları açısından daha düzenleyici ve kısıtlayıcı koşulların altında hareket etmeye zorlanmışlardır. Artık kararlar 10 numarada sendika liderlerinin ve kabine üyelerinin birlikte bira içerek ve sandviç yiyerek korporatist bir yapılanma içersinde alınmamakta, Muhafakazar Partiyle ilişkili düşünce kuruluşlarının nerileri ile kuralsızlaştırma, ticarileşme, hesap verilebilirlik, performans hedefleri ve piyasa koşullarına uygunluk açılarının değerlendirildiği bir süreçten sonra belirlenmektedir.

Kamu sektörüne getirilen yeni kamu yönetimi anlayışı ile farklı bir hizmet sunumunun müşteri odaklılık, şeffaflık, hesap verilebilirlik kavramlarının işığında formüle edilmeye başlandığını görülmektedir. Bunun alışma ilişkilerindeki uzantısı performans değerlemesi ve ücretlendirilmesi yöntemleriyle kamu sektörü çalışma ilişkilerinin eşitlikçi ve toplumcu bir yapıdan bireyin kendi çıkarlarını kolladığı bir yapıya doğru evrilmesidir. Ayrıca Birleşik Krallık kamu sektöründe part-time yada geçici çalışma veya iş paylaşımı gibi esneklik uygulamaları ile iş güvencesinden uzaklaşıldığı ve yıllık performans değerlendirmeleri ve önceden öngörülen hedeflere ulaşılabilirlik ölçütlerinin geçerli olduğu bir yapının ortaya çıkmaya başladığını söyleyebiliriz.

Özelleştirme uygulamaları ve daha fazla çalışan kadının iş piyasasına dahil olmasıyla oluşan yeni bir çalışan profilinin sonuçları kendisini çalışma hayatında göstermeye başlamıştır. Toplu pazarlık sisteminin bağlayıcı etkileri zayıflamış ve kamu sektöründe ortaya çıkan ve piyasa koşullarına uyum sağlamak zorunda olan yöneticilerin etkisiyle yerel düzeyde daha fazla esnekliğe ulaşabilmek için ücret yapıları ve sistemlerini değiştirme konusunda daha fazla gündeme gelmeye başlamıştır.

Birleşik Krallık'ta özel ve kamu sektörü çalışma ilişkilerinin kısmen de olsa birbirine benzemeye başladığı söylenebilir ama her iki sektörün doğasından kaynaklanan nedenlerden dolayı çalışma ilişkileri düzenlemelerinin ve istihdam uygulamalarının ve

çıkıtların farklılığı benzerliklerden daha fazla göze çarpmaktadır. Yinede kamu sektöründe insan kaynakları yönetimi uygulamaları özel sektörden ödünç alınarak çalışma koşullarının ve çalışma ilişkilerinin benzeşmesi amaçlanmaktadır. Bu kamu sektörü çalışma ilişkileri alanında yeni kamu sektörü işvereni odaklı bir anlayışın yerleştirme çabalarının uzantısı olarak görülebilir.

1997'de İşçi Partisi iktidarına kadar ki dönem de sendikalaşma oranındaki azalış Birleşik Krallık çalışma ilişkileri tarihinde görülmemiş boyutlara ulaşmıştır. Bu azalışa paralel olarak Birleşik Krallık'ta sendikaların toplumsal temsiliyet açısından krize girmelerine neden olmuştur. Bu durum 1994 yılında Blair'in İşçi Partisinin liderliğine seçildikten sonra sendikaların parti yönetimindeki rollerini sorgular hale getirmiş, tarihsel olarak bir işçi hareketi olarak oluşmuş bir yapıyı daha geniş kitleleri içerecek bir şekilde yeniden yapılandırılması ile sonuçlanmıştır. Böylece kamu sektörü ve özel sektör arasındaki sendikal örgütlülük açısından farklılaşma sendikal örgütlenmenin kamu sektöründe etkili bir yapıya doğru değişimine de neden olmuştur.

Yeni İşçi Partisinin üçüncü yol olarak isimlendirilen ve kendisini ideolojik olarak işçi sınıfından uzaklaşmasına yardımcı olan bu yeni yaklaşım retorik olarak farklılığını ortaya koymaya çalışsa da Thatcher'la başlayan neoliberal ekonomik yaklaşıma alternatif olamadığını görmek gereklidir. Burada toplumsal birliktelikten ziyade bireye yapılan vurgu ile beraberinde üçüncü yoldan ziyade neoThatcherist bir yapının yeniden üretilmesine aracı olmuştur.

Bu konuda temel görev eğitimle yaratılacak fırsat eşitliğine bırakılmakta ve böylece toplumun yeniden yapılanabileceğine olan inançla Blair tarafından vurgulanan bu yaklaşım pratikte eğitim yoluyla sağlanacak fırsat eşitliğinin toplumsal refahın yeniden bölüşümün temel araçlarından birisi haline geleceği idealinin hala pratiğe aktarılmamış olduğunun işaretleri vardır.

Aksine örgütlü mücadeleye karşı yapılan saldırılar Birleşik Krallık iş piyasasının düşük ücret ve düşük verimlilik sarmalından uzaklaşmamasının temel nedenlerinden birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Esnek işgücü piyasalarının yaratılmasına yarayan bu süreç kamu sektörü çalışanlarının çoğu için atipik işlerin yaygınlaşmasına neden olmuştur. Özel sektörle karşılaştırıldığında sendika üyeliği açısından daha istikrarlı bir

sendikal yapı görülmesine rağmen ücret belirleme konusunda ulusal düzeyden uzaklaşarak yerel hatta işyeri düzeyine doğru gerileyen toplu pazarlık yapısı kamu sektöründe ücretlerin artışı konusunda performans değerlendirme sistemlerinin ve bütçe kısıtlarından kaynaklanan ücret artışı sınırlamalarından dolayı birbiriyle rekabet eden bir konuma doğru yönlendirilmiştir.

Uluslararası çalışma normlarının olmazsa olmaz koşullarından birisi olan toplu pazarlık hakkı belli meslek grupları için -öğretmenler ve sağlık çalışanları sayısal olarak en önemli grubu oluşturmaktadır- yok sayılmış özgür toplu pazarlık süreci yerine bağımsız ücret belirleme komisyonları tarafından belirlenen bir ücret belirleme sistemine doğru geçişin adımları atılmıştır. Oransal olarak bu sayının %30 gibi hiç de azımsanmayacak bir düzeye çıktığı gözlenmektedir.

Böylece yukarıda aktarmaya çalıştığımız Birleşik Krallık örneğinde Thatcher ve sonrası dönemde kamu çalışma ilişkilerinin yapısı diğer ülkeler için çoğunlukla referans noktası olarak alınmış ve pek çok ülke tarafından bu uygulamalar kendi ulusal çalışma ilişkileri sistemlerine adapte edilmeye çalışılmıştır.

Bu konuda yapılacak bundan sonraki çalışmaların sadece Birleşik Krallık örneğini değil diğer Avrupa ülkelerini hatta ABD ve Japonya gibi kamu sektörü çalışma ilişkilerini yeniden düzenleyen ülkelerin deneyimlerini gözden geçirerek Türkiye'nin uzun bir süredir yapmaya çalıştığı kamu personel rejiminin yeniden yapılandırılması konusundaki çabalarına katkıda bulunabileceğini öngörülmektedir.

Bunları yaparken göz önünde bulundurulması gereken temel etkenlerden birisi her ülkenin kendine özgü tarihsel koşullarının ve kamu yönetimi geleneklerinin bu yapıyı oluşturduğu gerçeğidir. Doğrudan aktarma yoluyla değil ülkenin özgün koşulları göz önünde bulundurularak bir düzenleme yapılmalıdır. Ancak sağlıklı bir şekilde ve kamu hizmetinin her zaman sahip olması gereken kalitesinden taviz verilmeden bu dönüşümün gerçekleştirilmesi gerekir. Bunun ancak kıyaslama yoluyla iyi örneklerin değerlendirilerek uygunlukları ölçüsünde Türk kamu yönetimi sistemi pratiğine aktarılması gereklidir.

KAYNAKÇA

- ADENEY, M. ve Lloyd, J. (1986), *The Miners' Strike 1984-5: Loss without Limit*, Routledge, Londra.
- AL, H. (2008), *Yeni Kamu Yönetimi Ülke Deneyimleri*, Değişim Yayınları, İstanbul
- ALTUNIŞIK, R, Coşkun, R, Yıldırım, E., Bayraktaroğlu, S. (2003), *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri SPSS Uygulamalı*, Sakarya Kitapevi, Sakarya.
- ANDERSON, A.H, (1994), *Effective Labour Relations*, Blackwell, Oxford.
- BACH, S. (1999a), 'Personnel Managers in a Reformed Public Sector: Managing to Change?' CORBY, S. ve G. White (Ed), *Employee Relations in the Public Services*, Routledge, Londra.
- BACH, S. (1999b) "Europe Changing Public Service Employment Relations", S. BACH, L. Bordogna, G. Della Rocca, ve D. Winchester (Ed.), *Public Service Employment Relations in Western Europe: Transformation, Modernisation or Inertia?*, Routledge, Londra, s. 1-17
- BACH, S. ve Kessler, I. (2007), "Human Resource Management and the New Public Management", BOXALL, P. ve diğ. (Ed.) *The Oxford Handbook of Human Resource Management*, Oxford University Press, Oxford, s. 469-488.
- BACH, S., Kessler, I. ve White, G. (2005), "Employment Relations and Public Services Modernisation under Labour", *Personnel Review*; 34:6, s.629-633.
- BACH, S. ve Winchester, D. (2003), "Industrial Relations in the Public Sector", EDWARDS, P. (Ed.), *Industrial Relations Theory & Practice*, 2. Baskı, Blackwell, Oxford, s.287-312.
- BACH, S., Bordogna, L. Della Rocca, G. ve Winchester, D. (Ed.) (1999), *Public Service Employment Relations in Europe: Transformation, Modernisation or Inertia?*, Routledge, Londra.

- BACON, R. ve Eltis, W. (1976), *Britain's Economic Problems, Too Few Producers*, Macmillan, Londra.
- BAILEY, K. (1994), "Annual Review Article 1993, British Public Sector Industrial Relations", *British Journal of Industrial Relations*, 32:1, s. 113-136.
- BAIN, G. (Ed.) (1983), *Industrial Relations in Britain*, Basil Blackwell, Oxford
- BAIN, G. ve Price, R. (1983), "Union Growth: Dimensions, Determinants and Destiny" BAIN, G. (Ed.) *Industrial Relations in Britain*, Basil Blackwell, Oxford, s.3-34.
- BARRATT, C. (2009), *Trade Union Membership 2008*, BERR, Londra
- BEAUMONT, P. (1992) *Public Sector Industrial Relations*, Routledge, Londra.
- BEWLEY, H. (2006), "Raising the Standard? The Regulation of Employment and Public Sector Employment Policy", *British Journal of Industrial Relations*, 44(2), s.351-72.
- BIRD, D. ve Corcoran, L. (1994), "Trade Union Membership and Density 1992-93", *Employment Gazette*, Haziran, s.189-97.
- BLACK, O, Richardson, I ve Herbert, R (2003), "Jobs in the Public Sector: June 2002", *Labour Market Trends*, Temmuz, s.271-281.
- BLAIR, T. (1998), *The Third Way*, Fabian Society, Londra
- BORDOGNA, L. (2003), "The Reform of Public Sector Employment Relations in Industrialized Democracies", BROCK, J.ve D. Lipsky (Ed) *The Role of Labor-Management Relations in Delivering Quality Government Services*, Cornell ILR Press, Ithaca, s.23-67.
- BORDOGNO, L. (2008), "Moral Hazard, Transaction Costs and the Reform of Public Service Employment Relations", *European Journal of Industrial Relations*, 14:4, s.381-400.
- BORDOGNA, L. ve Winchester, D. (2001), "Collective Bargaining in Western Europe", Dell'Aringa, C., G. Della Rocca ve B.Keller (Ed). *Strategic Choices*

- in Reforming Public Service Employment: An International Handbook*, Palgrave, Londra, s.48-70.
- BOYER, R. (2006), "How do Institutions Cohere and Change?", JAMES, P.ve G. Wood (Ed), *Institutions, Production and Working Life*, Oxford University Press, Oxford.
- BREWSTER, C, Wood, G. ve Brookes, M. (2006), "Varieties of Capitalism and Varieties of Firm", WOOD, G. and P. James (Ed), *Institutions, Production and Working Life*, Oxford University Press, Oxford.
- BRYSON, A. ve Gomez, R. (2005), "Why Have Workers Stopped Joining Unions? The Rise in Never-Membership in Britain", *British Journal of Industrial Relations*, 43:1, s.67-92.
- BUCHANAN, J. (1972), "Towards Analysis of Closed Behavioural Systems", BUCHANAN, J.ve R. Tollinson (Ed), *The Theory of Public Choice, Political Applications of Economics*, University of Michigan Press: Michigan
- CARTER, B. ve Fairbrother, P. (1999), "The Transformation of British Public Sector Industrial Relations: From Model Employer to Marketised Relations", *Historical Studies in Industrial Relations*, 7, s.119–146.
- CASTELLS, M. (2007), *Enformasyon Çağı: Ekonomi Toplum ve Kültür*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- CİZRE, Ü. (1987), *Yeni Korporatizm, Batı Avrupa ve Türkiye Deneyimleri*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- CLARK, I (1996), "The State and New Industrial Relations", BEARDWELL, I. (Ed.) *Contemporary Industrial Relations: A Critical Analysis*, Oxford: Oxford University Press, s.37-65.
- CLEGG, H. (1976), *Trade Unionism under Collective Bargaining*, Basil Blackwell, Oxford.

- CLEGG, H. (1979), *The Changing System of Industrial Relations in Great Britain*, Basil Blackwell, Oxford.
- CLEGG, H, Fox, A, Thompson, A (1964), *A History of British Trade Unions since 1889 Volume I 1889-1910*, Clarendon, Oxford.
- COLLING, T. (1997), “Managing Human Resources in the Public Sector”, in I. BEARDWELL ve L. Holden (Ed), *Human Resource Management: A Contemporary Perspective*, Pitman, Londra
- COLLING, T ve Ferner, A. (1995), “Privatization and Marketization” P. EDWARDS (Ed) *Industrial Relations: Theory and Practice in Britain*, Blackwell, Oxford, s.491-514.
- CORBY, S. (1998), “Industrial Relations in the Civil Service Agencies: Transition or Transformation?”, *Industrial Relations Journal*, 29:3, s.194-206.
- CORBY, S. ve White, G. (1999), “From the New Right to New Labour”, CORBY, S. ve G. White (Ed.), *Employee Relations in the Public Services*, Routledge, Londra, s.3-26
- CORBY, S. (2000), “Employee Relations in the Public Services: A Paradigm Shift?”, *Public Policy and Administration*, 15:3, s.60-74.
- CROUCH, C. (1993), *Industrial Relations and European State Traditions*, Clarendon Press, Oxford.
- CROUCH, C. (1995), “The State: Economic Management and Income Policy”, P. EDWARDS (Ed) *Industrial Relations: Theory and Practice in Britain*, Blackwell, Oxford.
- CROUCH, C. (2004), *Post Democracy*, Polity, Cambridge
- CULLY, M. ve Woodland, S. (1996), “Trade Union Membership and Recognition: An Analysis of Data from the 1995 Labour Force Survey”, *Labour Market Trends*, Haziran, s.231-239

- CUNNINGHAM, I ve James, P. (2007), “Trade Unions and the Public Sector: A Story of ‘Internal’ Institutional Stability and Declining ‘Regulatory Reach””, DIBBEN, P., P. James, I, Roper, ve G. Wood, G.(Ed) *Modernising Work in Public Services: Redefining Roles and Relationships in Britain's Changing Workplace*, Palgrave, Londra, s.165-179.
- DANIELS, G. ve McIlroy, J. (Ed) (2009), *Trade Unions in a Neoliberal World*, Routledge, Londra.
- DAVIES, R. (2004), “Contracting Out and the Retention of Employment Model in the National Health Service”, *Industrial Law Journal*, 33:2, s.95-120.
- DEERY, S., Plowman, D., Walsh, J., Brown, M. (2002), *Industrial Relations A Contemporary Analysis*, McGraw Hill, Roseville.
- DIBBEN, P., James, P., Roper, I. ve Wood, G. (Ed) (2007), *Modernising Work in Public Services: Redefining Roles and Relationships in Britain's Changing Workplace*, Palgrave, Londra.
- DREWRY, G ve Butcher (1991), *The Civil Service Today*, Wiley-Blackwell, Oxford.
- DUNCAN, C. (2001), “The Impact of Two Decades of Reform of British Public Sector Industrial Relations”, *Public Money and Management*, 21:1, s.27–34.
- EDWARDS, P. (1986), *Conflict at Work*, Basil Blackwell, Oxford.
- EDWARDS, P. (1995), *Industrial Relations: Theory and Practice in Britain*, Blackwell, Oxford,
- EDWARDS, P. (Ed) (2003), *Industrial Relations: Theory and Practice*, Blackwell, Oxford
- EDWARDS, P, Collinson, M ve Rees, C (1998), “The Determinants of Employee Responses to Total Quality Management: Six Case Studies”, *Organization Studies*, 19:3, s.449-475.
- FAIRBROTHER. P. (1994), *Politics and the State as Employer*, Mansell, New York.

- FAIRBROTHER, P. (2000), *Trade Unions at the Crossroads*, Mansell, Londra.
- FARNHAM, D. ve Pimlott, J. (1995), *Understanding Industrial Relations*, Mansell, Londra.
- FARNHAM, D. ve Horton, S. (1996), “Continuity and Change in the Public Services”, D. FARNHAM and S. Horton (Ed), *Managing People in the Public Services*, Macmillan Business Press, Londra, s.3-42.
- FERLIE, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. and Pettigrew, A. (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford.
- FERNER, A. (1988), *Governments, Managers and Industrial Relations: Public Enterprises and their Political Environment*, Blackwell, Oxford
- FERNER, A (1991), *Changing Public Sector Industrial Relations in Europe*, Warwick Papers in Industrial Relations, No. 37.
- FERNER, A (1994), “The State as Employer”, HYMAN, R. ve A. Ferner (Ed), *New Frontiers in European Industrial Relations*, Blackwell, Oxford.
- FREDMAN, S. ve Morris, G. (1989), *The State as Employer: Labour Law in the Public Services*, Mansell, Londra.
- GAMBLE, A. (2003), *Between Europe and America*, Macmillan Palgrave, Londra.
- GENNARD, J. ve Judge, G. (1999), *Employee Relations*, Chartered Institute of Personnel & Development, Londra.
- GIDDENS, A. (1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity.
- GRAHL, J. ve Teague, P. (2000), “The Regulation School, the Employment Relation and Financialization”, *Economy and Society*, 29:1, s.160-78.
- GRAINGER, H. (2006), *Trade Union Membership 2005-Employment Market Analysis and Research*, DTI, Londra.

- GRIMSHAW, D., Marchington, M. ve Rubery, J. (2006), "The Blurring of Organisational Boundaries and the Fragmentation of Work", WOOD, G.ve P. James (Ed). *Institutions, Production and Working Life*, Oxford University Press, Oxford.
- GUEST, D. (2007), "Human Resource Management and the Worker: Towards a New Psychological Contract?", BOXALL, P., J. Purcell, P. Wright (Ed.) *Oxford Handbook of Human Resource Management*, Oxford University Press, Oxford, s.128-146.
- GÜLER, B.A, Karahanoğulları, O., Karasu, K., Ömürgönülşen, U., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, N.E., Çınar, T., Esen, S., Kutlu, M.N (2009), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, 2. Baskı, İmge Kitapevi, Ankara.
- GÜLMEZ, M. (1990), *Memurlar ve Sendikal Haklar*, İmge Kitapevi, Ankara.
- HALE, D. (2009), "Labour Disputes in 2008", *Economic & Labour Market Review*, 3:6, s.26-38
- HAYEK, F. (1986), *The Road to Serfdom*, Ark, Londra.
- HOGWOOD, B.W (2008), "Public Employment in Britain: From Working in to Working for the Public Sector?", DERLIEN, H.U ve B.G Peters (Ed.), *The State at Work, Volume I*, Edward Elgar, Cheltenham, s. 19-39.
- HOLLOWAY, J. ve Picciotto. S. (1978), "Introduction towards a Materialist Theory of the State", HOLLOWAY, J. ve S. Picciotto, S. (Ed) *State and Capital: A Marxist Debate*, Edward Arnold, Londra.
- HOOD, C. (1991), "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, 69:1, s.3-19.
- HORTON, S. ve Farnham, D. (1999), *Public Management in Britain*, St. Martin's Press, New York.
- HOWELL, C. (2000), "Constructing British Industrial Relations", *British Journal of Politics and International Relations*, 2:2, s.205-236.

- HOWELL, C. (2004), “Is There a Third Way for Industrial Relations?”, *British Journal of Industrial Relations*, 42:1, s.1-22.
- HOWELL, C (2005), *Trade Unions and the State: The Construction of Industrial Relations Institutions in Britain, 1890-2000*, Princeton University Press, Princeton.
- JESSOP, B. (2008), *Devlet Teorisi*, Epos, İstanbul.
- KAĞNICIOĞLU, D. (2004), “Endüstri İlişkilerinin Geçirdiği Aşamalar ve Devlet”, UÇKAN, B. ve D. Kağnıcıoğlu (Ed.) *Endüstri İlişkileri*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, s.67-90.
- KARAASLAN, E. (2008), *Kamu Sektörüne Dahil Kamu İdarelerinin Tasnifi ve Bu Birimlerin Hukuki – Mali Yapıları*, <http://www.erkankaraarslan.org/bolum/kitap/dosya/31.pdf>, 10 Mayıs 2009.
- KARASU, K. (2004), “İngiltere”, KESKİN, N. E. ve diğ. (Ed.) *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Ankara, s. 87-181.
- KARASU, K. (2009), “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, GÜLER, B. A. ve diğ. (Ed.) *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, 2. Baskı, İmge Kitapevi, Ankara, s. 169-312.
- KELLER, B (2005), “Changing Employment Relations in the in the Public Sector”, *European Industrial Relations Review*, 376, s. 27-30.
- KELLY, J. (1998), *Rethinking Industrial Relations*, Routledge, London.
- KELLY, J. (2005), “Social Movement Theory and Union Revitalization in Britain”, FERNIE, S. ve D. Metcalf (Ed), *Trade Unions: Resurgence or Demise?*, Routledge, Londra.
- KERSELY, B., Alpin, C, Forth, J., Bryson, A., Bewley, H., Dix, G. ve Oxenbridge, S. (2006), *Inside the Workplace*, Routledge, Londra.

- KESSLER, S (1993), "Procedures and Third Parties", *British Journal of Industrial Relations*, 31:2, s.181-199.
- KESSLER, I. and Purcell, J. (1996), "Strategic Choice and New Forms of Employment Relations in the Public Service Sector: Developing an Analytical Framework", *International Journal of Human Resource Management*, No: 7:1, s.206–230.
- KESSLER, S. ve Bayliss, F. (1998), *Contemporary British Industrial Relations*, Macmillan, Basingstoke.
- KOÇ, Y. (2006), *Avrupa Sendikacılığı Enternasyonalizm mi? Çağdaş Misyonerlik mi?*, Kaynak Yayınları, İstanbul
- LEAT, M. (2001), *Exploring Employee Relations*, Elsevier, Londra.
- LEWIS, P., Thornhill, A. ve Saunders, M. (2003), *Employee Relations: Understanding the Employment Relationship*, Prentice Hall, Londra.
- LLOYD, C. (1997), "Decentralisation in the NHS: Prospects for Workplace Unionism", *British Journal of Industrial Relations*, 35:3, s.427–446.
- LUDLAM, S. (2001), "New Labour and the Unions: The End of the Contentious Alliance?", Ludlam, S., S. ve M.J Smith. (Ed.) *New Labour in Government*, Palgrave, Londra.
- LYDDON, D. (2009) "Strikes: Industrial Conflict under New Labour" DANIELS, G. ve McIlroy, J. (Ed) (2009), *Trade Unions in a Neoliberal World*, Routledge, Londra.
- MACGREGOR, D. (1999), "Employment in the Public and Private Sectors", *Economic Trends*, No. 547, s.25-38.
- MACINNES, J. (1987), *Thatcherism at Work*, Open University Press, Milton Keynes
- MARSDEN, D. ve French, S. (1998), "What a Performance: Performance Related Pay in the Public Services", Centre for Economic Performance Special Report, London School of Economics, Londra

- MARSH, D. (1992), *The New Politics of British Trade Unionism: Union Power and the Thatcher Legacy*, ILR Press, Ithaca.
- MARTIN, S. ve Parker, D. (1997), *The Impact of Privatization Ownership and Corporate Performance in the United Kingdom*, Routledge, Londra
- MILIBAND, R. (1989), *Kapitalist Devlet*, Belge Yayınları, İstanbul.
- MILLWARD, N., Bryson, A. ve Forth, J. (2000), *All Change at Work*, Routledge, Londra
- MILLWARD, N., Stevens., M., Smart, D. ve Hawes, W.R. (1992), *Workplace Industrial Relations in Transition*, Dartmouth, Aldershot.
- MORGAN, P., Allington, N. ve Heery, E. (2000), "Employment Insecurity in the Public Services", HEERY, E. ve J. Salmon (Ed.), *The Insecure Workforce* London, Routledge, s. 78–111.
- MORRIS, G. S. (2000), "Employment in Public Services: The Case for Special Treatment", *Oxford Journal of Legal Studies*, 20:2, s.167-183.
- MÜFTÜOĞLU, Ö (1996), *Özelleştirmenin Çalışma Yaşamına Etkileri ve Bir Alan Araştırması: A.E.L*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- O'CONNOR. J. (1995), *Birikim Bunalımı Yeni Bireycilik, Sınıf Mücadelesi ve Çağdaş Kapitalizm*, Belge Yayınlan, İstanbul.
- OFFE, C. (1975), "The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation", LINDBERG, L.N., R. Alford, C. Crouch, C . Offe (Ed), *Stress and Contradiction in Modern Capitalism Public Policy and the Theory of the State* Lexington Books, Lexington, s. 129-144.
- ONS (2009), *Public Sector Employment Q4 2008*, Office for National Statistics, Newport.
- PALMER, T, Grainger, H ve Fitzner, G (2004) *Trade Union Membership 2003*, DTI, Londra.

- POOLE, M. (1986), *Industrial Relations : Origins and Patterns of National Diversity*, Routledge & Kegan Paul, Londra.
- POULANTZAS, N. (2006), *Devlet İktidar Sosyalizm*, Epos, İstanbul.
- PROWSE, P. ve Prowse, J. (2007), “Is There still a Public Sector Model of Employment Relations in the United Kingdom?”, *International Journal of Public Sector Management*, 20:1, s.48-62.
- ROSE, E. (2004), *Employment Relations*, Prentice Hall, Londra.
- ROSE, R. (2001), *The Prime Minister in a Shrinking World*, Polity Press, Cambridge.
- SAFFORD, J ve MacGregor, D (1998), “Employment in the Public and Private Sectors”, *Economic Trends*, Mart, 532, s.22-33.
- SALAMON, M (1998), *Industrial Relations Theory and Practice*, Prentice Hall, Londra.
- SALAMON, M (2003), “The State”, HOLLINSHEAD, G., P. Nicholls, S., Tailby (Ed) *Employee Relations*, Prentice Hall, Londra, s.175-206.
- STRINATI, D. (1982), *Capitalism, the State and Industrial Relations*, Croom Helm, Londra.
- THOMPSON, N. (2007), “From Hayek to New Labour: The Changing Ideology of Public Sector Provision”, DIBBEN, P, P. James, I. Roper ve G. Wood (Ed.), *Modernising Work in Public Services*, Palgrave, Hampshire, s. 11-28.
- TOKOL, A. (2001), *Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler*, Nobel Yayınları, Ankara.
- TOYNBEE, P. (2003), *Hard Work: Life in Low-Pay Britain*, Bloomsbury Publishing, Londra.
- TRAXLER, F. (1995), “The State in Industrial Relations: A Cross-national Analysis of Developments and Socioeconomic Effects”, *European Journal of Political Research*, 36, s.55–85.

- UPCHURCH, M. (2003), "Public Sector Employment", HOLLINSHEAD, G., P. Nicholls ve S. Tailby (Ed), *Employee Relations*, Prentice Hall, Londra, s.531-59.
- UNDY, R (2008), *Trade Union Merger Strategies Purposes, Process and Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- VISSER, J. (2006), "Union Membership Statistics in 24 Countries", *Monthly Labor Review*, 129:1, s.38-49.
- WADDINGTON, J. ve Kerr, A. (1999), "Trying to Stem the Flow: Union Membership Turnover in the Public Sector", *Industrial Relations Journal*, 30:3, s.184-196.
- WADDINGTON, J. (2003), "Annual Review Article 2002: Heightening tension in Relations between Trade Unions and the Labour Government in 2002", *British Journal of Industrial Relations*, 41:2, s.335-358.
- WEBB, S., ve Webb, B. (1920), *History of Trade Unionism*, Kessinger Publishing, Londra.
- WHITLEY, R. (1999), *Divergent Capitalism*, Oxford University Press, Oxford.
- WINCHESTER, D ve Bach, S. (1995), "The State, The Public Sector", EDWARDS, P. (Ed.), *Industrial Relations: Theory and Practice in Britain*, Blackwell, Oxford, s. 304-334.
- WINCHESTER, D. (1983), "Industrial Relations in the Public Sector", BAIN, G. (Ed.) *Industrial Relations in Britain*, Blackwell, Oxford.
- WINCHESTER, D. ve Bach, S. (1999), "Britain The Transformation of Public Service Employment Relations", S. BACH ve diğ. (Ed.) *Public Service Employment Relations in Western Europe: Transformation, Modernisation or Inertia?* Routledge, Londra, s. 18-44.
- WILLIAMS, S. (2004), "Accounting for Change in Public Sector Industrial Relations: The Erosion of National Bargaining in Further Education in England and Wales", *Industrial Relations Journal*, 35:3, s.233-248.

- WOLFSON, M. (2003), “Neoliberalism and the Social Structure of Accumulation”, *Review of Radical Political Economics*, 35:3, s.255-262.
- WOOD, G. ve Harcourt, M. (2001), “The Consequences of Neo-Corporatism: A Syncretic Analysis”, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 20:8, s.1-22.
- YILDIRIM, E. ve Demirkan, M. (2007), *Endüstri İlişkileri Ders Notları*, Sakarya Kitapevi, Sakarya
- YIN, R. (1989), *Case Study Research: Design and Methods* , Sage, Beverly Hills.
- ZEITLIN, J. (1985), “Shopfloor Bargaining and the State: A Contradictory Relationship” S.TOLLIDAY ve J.Zeitlin (Ed), *Shopfloor Bargaining and the State* Cambridge University Press, Cambridge

ÖZGEÇMİŞ

24.11.1966 Pamukova-Sakarya doğumlu olan Şuayyip Çalış, 1991 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümünden mezun olmuştur. 1993 yılında YÖK tarafından açılan yurtdışı lisansüstü sınavı sonucu Sakarya Üniversitesi adına Birleşik Krallığa gönderilmiştir. Yüksek lisans eğitimini Warwick Üniversitesi İşletme Okulu Endüstri İlişkileri alanında 1995 yılında tamamlamış, 1996 yılında Strathclyde Üniversitesi İşletme Okulu İnsan Kaynakları Yönetimi Bölümünde başladığı doktora eğitimini tamamlayamadan 2000 yılında Sakarya Üniversitesine geri dönmüştür.

Sakarya Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümünde 2006 yılına kadar araştırma görevlisi olarak çalıştıktan sonra, 2006 yılından itibaren Endüstri İlişkileri anabilimde öğretim görevlisi olarak çalışmaktadır. Evli ve 1 çocuk babasıdır.