

T. C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

**AVRUPA BİRLİĞİ'NDE UYGULANAN SOSYAL
REFAH POLİTİKALARI VE ÜYELİK MÜZAKERE
SÜRECİNDE TÜRKİYE'YE YANSIMALARI**

Javidan KARIMLI
(2501070956)

Tez danışmanı:
Yrd. Doç. Dr. Zeynep GÜLER

İstanbul – 2011

T. C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

**AVRUPA BİRLİĞİ'NDE UYGULANAN SOSYAL
REFAH POLİTİKALARI VE ÜYELİK MÜZAKERE
SÜRECİNDE TÜRKİYE'YE YANSIMALARI**

Javidan KARIMLI
(2501070956)

Tez danışmanı:
Yrd. Doç. Dr. Zeynep GÜLER

Bu tez, İ.Ü. Bilimsel Araştırma Projeleri Birimi'nin desteğiyle
hazırlanmıştır.

(Proje No: 3737)

İstanbul - 2011



TEZ ONAYI

Enstitümüz **Uluslararası İlişkiler** Anabilim Bilim Dalında ders dönemindeki Eğitim-Öğretim Programını başarı ile tamamlayan **2501070956** numaralı **Javidan KARIMLI**'nin hazırladığı “**Avrupa Birliği'nde Uygulanan Sosyal Refah Politikaları ve Üyelik Müzakere Sürecinde Türkiye'ye Yansımaları**” konulu **YÜKSEK LİSANS/ DOKTORA-TEZİ** ile ilgili **Tez Savunma Sınavı**, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 15.Maddesi uyarınca **01.04.2011 Cuma günü saat 12.00'da** yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **.....KABULU.....**'ne* **OYBİRLİĞİ /OYÇOKLUĞUYLA** karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	KANAATİ(*)	İMZA
PROF. DR. BİBİSEN ÖRS	Kabul	
YRD. DOÇ. DR. HAKAN GÜNEŞ	Kabul	
YRD. DOÇ. DR. ŞEBNEM SAYHAN	Kabul	
YRD. DOÇ. İLKER AKTÜKÜN	Kabul	
YRD. DOÇ. DR. E. ZEYNEP GÜLER	Kabul	

ÖZ

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE UYGULANAN SOSYAL REFAH POLİTİKALARI VE ÜYELİK MÜZAKERE SÜRECİNDE TÜRKİYE'YE YANSIMALARI

Javidan KARIMLI

Sosyal Politika anlayışı her ülke siyasetçileri ve halkı için tanıdık bir kavram olsa da onun uygulanışı ve başarı oranı açısından her devlette farklılıklar söz konusudur. Bugüne dek bilimsel literatürde sosyal politikayla ilgili çok sayıda makale ve kitaplar yazılsa da bu konu, bugün bile güncelliğini ve önemini yitirmemiştir. Çünkü, XXI. yüzyılda olmamıza rağmen, halen birtakım bilinçli veya farkında olunmadan yapılan siyasetler sonucunda toplumların büyük bir kesimi, minimal refah düzeyine bile erişememekte, hür yaşama, insani şartlarda çalışma, eğitim ve sağlık gibi temel haklarından mahrum edilmekte ve hükümetler bunlara göz yumabilmektedirler. Bu nedenle, küreselleşmekte olan neoliberal ekonomi politikalarının arzu edilmeyen sonuçları, bunun Avrupa refah devletleri üzerinde etkisi ve sosyal politikaların geleceği konularını bu tezde ele aldım. Bu tezde, refah topluluğu olarak bilinen Avrupa Birliği'nin Müktesebatı kapsamında sosyal refah politikalarını incelemeye, yapılmış sosyal devlet sınıflandırmalarını sergilemeye, İlerleme Raporlarına bakarak ise Türkiye'deki durumu ortaya koymaya ve hem de sosyal politikaların geleceğine ilişkin değerlendirmelerde bulunmaya çalıştım.

ABSTRACT

SOCIAL WELFARE POLICIES APPLIED IN EUROPEAN UNION AND ITS REFLECTIONS UPON TURKEY DURING THE NEGOTIATION PROCESS

Javidan KARIMLI

Even though, mentality of social policy is a quite familiar concept for each country's politicians and population, but its implementation and success vary from state to state. Despite the fact that, its possible to find so many articles and books written until today related to social welfare policies, even today this issue has not lost its importance and actuality. Because, even in 21th century, we still have huge problems in these terms, and a large part of population of the world still has no chance to live and get education within minimal welfare level/even in normal standarts, and sometimes governments can turn a blind eye to that issue. Therefore, the global neoliberal economic policies with its undesirable consequences that impact on the European welfare states and the estimation of social policies of EU in future, will be examined in this thesis. In sum, this thesis, tends to review the European Union, as a community of welfare states, within the context of social policies that are in force and try to discuss the classifications of welfare states. And then I tried to demonstrate, the real situation of social policies in Turkey by examining the EC Progress Reports that are being released each year, starting from the date of negotiations between Turkey and EU. This thesis will also try to illustrate expectations in Turkey, regarding to the evaluation of social policies in the future.

ÖNSÖZ

Tez çalışmamda amacım, kuruluş tarihinden bugüne Avrupa Birliği'nde uygulanmakta olan sosyal politikaları, farklı üye ülkelerin sosyo-ekonomik göstergelerine bakılmakla, küreselleşme sürecinde nereye doğru yön ve şekil alındığını tartışmak, hangi refah devleti modelinin daha demokratik, daha insan haklarına dayalı ve daha ideale yakın bir örnek model olabileceğini saptamak ve neoliberal ekonomi politikaları ekseninde hem AB'de, hem de Türkiye'de sosyal devletin geleceğini sorgulamak olmuştur. Başka bir deyişle, sosyal politika ve sosyal devlet anlayışlarını tarihsel bağlamda gözden geçirmek, ihtiyaç duyulan ve gerçekte var olan sosyal devlet anlayışlarını irdelemek, bugün Avrupa Birliği'nde yürürlükte olan farklı yasa ve anlaşmaları baz alarak sosyal politikaların durumunu incelemek, Türkiye'nin bu çerçevede hangi konumda olduğunu, üyelik müzakere sürecinde sosyal politikalar açısından nerede olduğunu değerlendirerek bir özet, sonuç sunmak, yüksek lisans tez çalışmamın özünü oluşturmaktadır. Bu amaca yönelik olarak da güncel istatistik verilere dayanarak AB'nin bugüne kadarki sosyal politika uygulayışındaki başarı ve başarısızlıklarını gözler önüne sermeye ve bir 'refah topluluğu' olarak bilinen Avrupa Birliği'nin sosyal devletçi niteliğini sorgulamaya çalıştım; küreselleşen neoliberal politikalar bağlamında gerçek hak ve özgürlüklere dayalı sosyal refah politikalarının geleceğine ilişkin de tahminlerde bulundum.

Bu çalışmanın, Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de uygulanmış ve yürürlükte olan sosyal politikalar konusunda sadece bir araştırma-özet olarak okuyuculara sunulmadığını, aynı zamanda gelecekte bu konuları inceleyecek olan, tartışılan meselelerin incelenmesini ve çözüm önerilerinin sunulmasını daha ileri sahfa taşımayı hedeflemiş araştırmacılar için de genel bir başvuru kaynağı olacağını umud ediyorum. Yüksek lisans tezimde, Avrupa'da sosyal devletin şekli, geçirdiği değişimler ve kazandığı yeni özellikler günümüz açısından değerlendirilmiş ve Türkiye'nin bugüne dek ne kadar 'sosyalleşebildiği' tartışılmıştır. Bu bağlamda tez çalışmamın, Türkiye'de sosyal politikalara hangi ölçüde yer verildiği konusunda ufkumuzun açılmasında da faydalı olacağını düşünmekteyim. Ayrıca bu çalışmada AB sosyal politika mevzuatının Avrupa Birliği'ne adaylığı kabul edilmiş ülke olarak Türkiye'ye yansımaları da ele alınmıştır. Yani tezde, AB'ye üyelik müzakereleri

boyutunda Türkiye’de ‘sosyal devletleşme’ konusuna, yani hükümetlerin uyguladığı hayırsever liberal politikalarla gerçek sosyal politikaların ayırımına dikkat çekilmiştir. Bu açıdan da bu çalışmanın bugüne kadar elde edilmiş bilgi birikimindeki bazı boşlukları dolduracağını düşünmekteyim. Tezde ele alınan konular genel olarak şu sorulara yanıt aramaya çalışıyor:

1) *sosyal politika ve sosyal devlet nedir? hangi koşullarda ortaya çıkmıştır?*

2) *XX. Yüzyıldaki değişimler ve nedenleri...? Sosyal politikaların son 30 yılı Avrupa’da ve Türkiye’de.*

3) *nasıl bir sosyal politika anlayışı gerek? (AB ülkelerindeki farklı sosyal devlet modellerinin sınıflandırılması)*

4) *küreselleşen neoliberal ekonomi politikaları sosyal refahı ve sosyal politikaları nasıl etkileyecek?*

Hem Yüksek Lisans tez konumu seçme aşamasındayken, hem de çalışmamı yürüttüğüm süreçte yorulmadan bana her türlü desteği sağlayan danışmanım Yrd. Doç. Dr. Zeynep Güler’e içten teşekkür borçluyum. Ayrıca, şuan emekli olan Prof. Dr. Dinç Alada’ya ve değerli hocalarım, Prof. Dr. Birsen Örs’e, Yrd. Doç. Dr. Şebnem Sayhan’a, Yrd. Doç. Dr. Hakan Güneş’e ve Yrd. Doç. Dr. İlker Aktükün’e de tezime ilgili sundukları öneri ve tavsiyelerinden dolayı şükranlarımı arz ederim. Tez çalışmalarımı yürüttüğüm sürece bana her türlü desteği sağladığı ve yardımını hiç eksik etmediği için değerli dostum Khatai Abbasov’a çok minnettarım.

Bu çalışmanın yazılması ve basılması, İstanbul Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Birimi (BAP) tarafından Yüksek Lisans Tez Projesi kapsamında yapılan maddi destek ile mümkün olabilmıştır. İ.Ü. BAP’a, bana tanıdıkları imkan ve olanaklar için teşekkür ediyorum.

Bu tez çalışmamı, bugüne kadarki ömrümün her önemli aşamasında en az benim kadar heyecan ve sorumluluk hissetmiş iki değerli insana, anneme ve babama, büyük minnettarlık duygusuyla ithaf ediyorum.

**Javidan Karimli
Mart, 2011**

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZ	i
ABSTRACT	ii
ÖNSÖZ	iii
İÇİNDEKİLER	v
KISALTMALAR	ix
GİRİŞ	1

I. BÖLÜM

SOSYAL POLİTİKA VE AVRUPA REFAH DEVLETİ MODELLERİ

1.1. SOSYAL POLİTİKA'NIN TANIMI.....	4
1.1.1. Dar Anlamda Sosyal Politika.....	6
1.1.2. Geniş Anlamda Sosyal Politika.....	8
1.1.3. Sosyal Politikanın Tanımlanmasındaki Güçlükler.....	9
1.1.4. Sosyal Politikanın Tanımlanmasında Yardımcı Kavramlar.....	11
1.1.4.1. Sosyal Sorun - Sosyal Grup.....	11
1.1.4.2. Sosyal Adalet - Sosyal Eşitlik.....	12
1.1.4.3. Sosyal Devlet - Refah Devleti.....	15
1.1.5. Sosyal Politikanın Teorik Çerçevesi.....	24
1.1.5.1. Fonksiyonalist Teori.....	24

1.1.5.2. Çatışmacı Teori.....	25
1.2. SOSYAL POLİTİKANIN AMAÇ VE ARAÇLARI.....	26
1.2.1. Sosyal Politikanın Amaçları.....	26
1.2.2. Sosyal Politikanın Araçları.....	28
1.2.2.1. Kamu Müdahalesi.....	28
1.2.2.2. Sınıf Bilinci ve Sendikal Hareket.....	30
1.2.2.3. Siyasal Yapı ve Siyasal Partiler.....	31
1.2.2.4. Uluslararası Sosyal Politika Düşüncesi-Yeni çözüm yolu?.....	32
1.3. SOSYAL POLİTİKANIN TARAFLARI.....	32
1.3.1. Siyasal Partiler ve Hükümetler.....	33
1.3.2. İşçi Örgütlenmeleri (Sendikalar)	34
1.3.3. İşverenler (Sermaye).....	36
1.4. AVRUPA REFAH DEVLETLERİ – AVRUPA SOSYAL MODELİ.....	38
1.4.1. Avrupa Refah Devletlerinin Oluşumu.....	39
1.4.2. Avrupa Refah Modelleri Çerçevesinde Avrupa Sosyal Politikasının Sınıflandırılması.....	42
1.4.2.1. Liberal Refah Modeli.....	44
1.4.2.2. Muhafazakar-Korporatist Refah Modeli.....	45
1.4.2.3. Sosyal Demokrat Refah Modeli.....	47
1.4.2.4. Güney Avrupa Refah Modeli.....	48
1.4.2.5. Doğu Avrupa Refah Modeli.....	51
1.4.3. Uyumlaştırma sorunu.....	53

II. BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE SOSYAL POLİTİKALARIN

GELİŞİM SÜRECİ

2.1. AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÜNLEŞME SÜRECİNE GENEL BAKIŞ.....	55
2.1.1. Bütünleşmenin Ekonomik Boyutu.....	56
2.1.2. Bütünleşmenin Siyasal Boyutu.....	59
2.1.3. Bütünleşmenin Sosyal Boyutu.....	62
2.2. AB MEVZUATINDA SOSYAL POLİTİKANIN YERİ VE ÖNEMİ.....	63
2.2.1. Avrupa Birliği'nde Genel Olarak Sosyal Politika.....	63
2.2.2. Roma Antlaşması'nda Sosyal Politika.....	66
2.2.3. Roma Antlaşması Sonrasında Sosyal Politika.....	67
2.2.4. 1986 Tek Avrupa Senet'inde Sosyal Politika.....	71
2.2.5. 1989 Topluluk Sosyal Şartı'nda Sosyal Politika.....	72
2.2.6. 1992 Maastricht Antlaşması'nda Sosyal Politika.....	75
2.2.7. Maastricht Antlaşması Sonrasında Sosyal Politika.....	78
2.2.8. 1997 Amsterdam Antlaşmasında Sosyal Politika.....	81
2.2.9. 1997 Lüksemburg Zirvesinde Sosyal Politika.....	83
2.3. 2000'DEN 2010'A ; LİZBON SÜRECİ.....	87
2.3.1. 2000-2005 dönemi Lizbon Stratejisi.....	87
2.3.2. 2005-2008 dönemi Lizbon Stratejisi.....	90
2.3.3. 2008-2011 dönemi Lizbon Stratejisi.....	92
2.3.4. Yenilenmiş İstihdam Stratejisinde, AB Anayasasında ve Yeni Sosyal Gündemde Sosyal Politika.....	93
2.3.5. Sosyal Politikada Yeni Bir Dönem?.....	96

III. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKALAR VE AVRUPA

BİRLİĞİ İLE İLİŞKİLERİN SOSYAL POLİTİKA BOYUTU

3.1. TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NDE SOSYAL POLİTİKALARIN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	99
3.1.1. Cumhuriyetin İlk Yılları (Liberal Yaklaşım) – (1920-1932).....	99
3.1.2. Devletin Müdahalesi ve İlk İş Kanunu – (1932-1945)	103
3.1.3. Siyasal Liberalizm Dönemi – (1945-1960).....	104
3.1.4. Endüstri İlişkilerinde Dönüm Noktası – (1960-1980).....	106
3.1.5. Askeri Müdahale ve 1982 Anayasası'nın Etkileri – (1980-1990).....	110
3.1.6. Özal döneminde Sosyal Politikalar (1989-1993).....	113
3.1.7. Sosyal Politika İkilemi - (1993-1998).....	116
3.2. İLERLEME RAPORLARI ÇERÇEVESİNDE AB SOSYAL POLİTİKASININ TÜRKİYE MEVZUATINA YANSIMALARI (1998-2010).....	118
3.2.1. AB'de İş Hukukunun Türkiye'ye Yansımaları.....	123
3.2.2. AB'de Kadın-Erkek (Cinsiyet) Eşitliğinin Türkiye'ye Yansımaları.....	131
3.2.3. AB'de İşyeri (İş) Sağlığı ve Güvenliğinin Türkiye'ye Yansımaları.....	143
3.2.4. AB'de Sosyal Diyalogun Türkiye'ye Yansımaları.....	149
3.2.5. AB'de Sosyal Dışlanma ve Sosyal İçermenin Türkiye'ye Yansımaları.....	156
3.2.6. Genel Değerlendirme.....	160
3.3. DEĞERLENDİRMELER ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKALARIN GELECEĞİ.....	164
3.3.1. Yapısal Sorunlar ve Reform Gerekliliği.....	165
3.3.2. AB'ye Uyum Sürecinde Sosyal Politikaların Görevi.....	168
SONUÇ	174
KAYNAKÇA	178

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AİP	: Aktif İstihdam Politikaları
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AAET	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AİS	: Avrupa İstihdam Stratejisi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
AKY	: Açık Koordinasyon Yöntemi
ASF	: Avrupa Sosyal Fonu
AT	: Avrupa Topluluğu
CEEP	: Avrupa Kamu İşletmeleri Birliği
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DP	: Demokrat Parti
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EMU	: Avrupa Para Birliği
EUSI	: Avrupa Sosyal Göstergeler Sistemi
EC	: Avrupa Komisyonu
ECB	: Avrupa Merkez Bankası
ESK	: Ekonomik ve Sosyal Konsey
ETUC	: Avrupa Sendikalar Konfederasyonu
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
JIM	: Ortak Sosyal İçerme Belgesi
JAP	: İstihdam Politikası Öncelikleri Ortak Değerlendirme Belgesi
İŞ-KUR	: Türkiye İş Kurumu

ICFTU	: Uluslararası Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu
KOBİ	: Küçük ve Orta Boy İşletme
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
UNDP	: Birleşmiş Milletler Nüfus Bölümü
UNICE	: Avrupa Sanayici ve İşveren Konfederasyonları Birliği
UP	: Uyum Paketi
ODB	: Ortak Değerlendirme Belgesi
OECD	: İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı
OMC	: Açık Eşgüdüm Metodu
SPA	: Sosyal Politika Anlaşması
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TAS	: Tek Avrupa Senedi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TNSA	: Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
TKYİ	: Toplu Konut ve Yatırım İdaresi
WCL	: Dünya Sendikalar Konfederasyonu
WFTU	: Dünya İşçi Sendikaları Konfederasyonu

GİRİŞ

Çalışmalarından ve sosyal politikalarla ilgili yazılarından esinlendiğim, yayınladığı makale ve kitaplarından bu çalışmamda da sıklıkla alıntılar yaptığım Meryem Koray'ın, Sosyal Politika kitabındaki düşünceleri, tezde ele aldığım konunun güncelliğini ve önemini açıkça ortaya koymaktadır:

“Hızlı teknolojik gelişmeler, işgücü yapısının farklılaşması, küreselleşme, ulus devletin aşınması, toplum ve birey anlayışı, ihtiyaçları gibi o kadar çok alanda ve boyutta değişim söz konusu ki, sosyal politikanın bundan etkilenmemesi mümkün değil. Alandaki değişikliklerin yanı sıra ele alınması gereken yeni konular ortaya çıkmakta. ‘bunlar ne kadar ve nasıl yansıtılabilir?’ gibi birçok soru belirlemekte. Örneğin küreselleşme ve göç olgusu, göçmenlerin karşılaştığı sorunlar ve onlara yönelik gelişmiş ülkelerde giderek büyüyen yaşlı nüfus ve onlara yönelik sosyal hizmetler.insan haklarının dramı, küresel eşitsizlik ve adaletsizlik tartışmaları.yeryüzündeki yaşamı tehdit eden küresel ısınma ve çevre kirliliği gibi daha birçok konu sosyal politikayla doğrudan ilgisi nedeniyle tartışılmayı gerektiriyor.”¹

Yüksek Lisans tezimde, M.Koray'ın kitabında ortaya koyduğu, halen de hem Avrupa'da, hem de Türkiye'de güncelliğini sürdüren sorunlar üzerinden yola çıktım ve kısmen de olsa bu alandaki boşlukları doldurmayı hedef edindim. Aynı zamanda, Avrupa Birliği'ne üyelik müzakereleri bağlamında günümüz Türkiye'sinde sosyal politikaların önemi ve işlevselliği konusuna da ışık tutmak, çalışmamın önemli bir diğer amacı olmuştur. Tez çalışmamda ele aldığım teknik konular ana çizgileriyle şu şekilde özetlenebilir:

‘Sosyal politika’ kavramı nedir? Hangi yardımcı kavramlarla açıklanabilir? Sosyal politikaların içeriğini neler doldurmaktadır? Sosyal devlet modelleri nelerdir, nasıl işler ve hangi koşullarda ortaya çıkmışlardır? Refah topluluğunun kriterleri ve özellikleri nelerdir? Avrupa Birliği'nde farklı refah modelleri sınıflandırması nasıl yapılabilir? AB'nin bütünleşme sürecinin ekonomik, siyasal ve sosyal boyutu nasıl

¹ Meryem Koray, **Sosyal Politika**, İmge Kitabevi, İstanbul, 2008, s.8

açıklanabilir? AB Mevzuatında sosyal politikanın önemi ve Lizbon stratejisinin hedefleri nelerdir?

Tezde cevabı aranan konular daha sistematik şekilde şöyle sıralanabilir:

- 1) *Avrupa ülkelerinin sosyal politikalarında AB'nin (anlaşmaların) yeri ve rolü nedir?*
- 2) *AB düzeyinde istihdam politikaları ve genel olarak sosyal politikalar nasıl gelişmiştir ve nasıl işlemektedir?*
- 3) *Türkiye ve AB arasında sosyal politikalar konusunda özel düzenlemeler nelerdir, bu süreç nasıl işler?*
- 4) *Türkiye sosyal politikalar ve istihdam politikaları bakımından AB'ye uyumlu mudur?/ ne kadar uyumludur?*

20. yüzyılda sosyal devlet anlayışı içerisinde Türkiye elde edilen sonuçlar; 1946 çok partili rejime geçiş sonrası Türk-İş'in rolü; 1961 Anayasası'nda sosyal politika konusu; sosyal güvencikte gelişmeler; siyasal partiler ve seçim yasaları da bu çalışmada tartışılacaktır. 'Avrupa Komisyonu İlerleme Raporları çerçevesinde şuan Türkiye'de sosyal politikaların durumu nedir?' sorusunun cevabı ayrı bir altbaşlıkta incelenecektir. AB sosyal politikaları Türkiye'ye ne derece yansıdığı da temel konulardan biri olarak irdelenecektir. Ve çalışmanın sonunda temel özellikleri göz önüne alınarak, değerlendirme kapsamında Türkiye'de sosyal politikaların geleceği tartışılacak, geleceğe dair öngörüler ortaya konulacaktır.

Çalışmanın *birinci bölümünde* sosyal politika kavramı dar ve geniş anlamda ele alınarak sosyal politikaların ortaya çıkışı ve gelişimi, sosyal devletin oluşumu ve şekillenmesi tarihsel süreç içerisinde incelenmiştir. İkinci Dünya Savaşı'nın hemen sonrasında Avrupa'daki devletlerin refah topluluğuna erişmeleri için verdikleri uğraşlar, Avrupa Birliği'nin oluşum süreci, tarihsel bir zemin olarak ele alınmıştır. Sosyal devlet anlayışı içerisinde Avrupa Birliği'nin genel olarak durumu, Avrupa Birliği'ndeki farklı sosyal devlet modellerinin sınıflandırılması da bu bölümünde ele alınmıştır. Bu bölümde, güncel verilere ve istatistiklere dayanarak hangi Avrupa

ülkesindeki sosyal devlet modelinin tarih boyunca ve günümüzde daha başarılı olduğu, amacına daha çok yaklaşmış olması araştırılmış ve gelinen kanaat ortaya konulmuştur. Avrupa Birliği'nin oluşum sürecinde sosyal politikalar ve ekonomik dayanışma kaygısı da incelenmeye tabi tutularak refah devletinin tanı/ sınıflandırması yapılmıştır.

İkinci bölümde, önce AB'de sosyal politikanın gelişim süreci, bütünleşmenin ekonomik, siyasal ve sosyal boyutu sergilenmiştir. Bu bölümde, Avrupa Birliği Mevzuatını oluşturan imzalanmış ayrı ayrı anlaşmalarda sosyal politikaların yeri ve önemine vurgu yapılmış, aynı zamanda sosyal politikanın uygulanma alanlarına ve stratejilere/hedeflere değinilmiştir.

Çalışmanın *üçüncü bölümünde* ise Türkiye ele alınmıştır. Burada, Cumhuriyet'in ilanından bugüne kadarki dönem ve günümüz Türkiye'sinde sosyal politikaların yeri, olmuş/olası etkileri ve sonuçları hem tarihsel hem de analitik açıdan gözden geçirilmiştir. Aynı zamanda, bu bölümde, günümüzde AB'ye uyum sürecinde Türkiye'de sosyal politikaların ne kadar gündemde ve önemli olduğunu konusu, *Türkiye'den 'istenenler' ve 'istenmeyenler'* bağlamında, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Türkiye İlerleme Raporları incelenerek açıklanmıştır. Bu sayede de çalışmada, Avrupa Birliği'nde tarih boyu uygulanmış ve bugün gücünü kaybetmiş gibi görünse de halen var olan değişik sosyal refah politikalarının ışığında Türkiye'nin şuanki manzarasının tablosu çizilmiştir.

Ve çalışmanın sonunda, gelecekte sosyal politikalar bağlamında Türkiye-AB ilişkilerinde ne gibi gelişmelerin elde edileceği ve nereye varılabileceği açısından tahmini öngörülerde bulunulmuş, bu konuda gelinen kanaat ve bugünün koşullarının değerlendirilmesi ortaya konulmuştur. Çalışmanın sonuç kısmında, tezde tüm incelenmiş konuların genel değerlendirilmesi yapılmış, tezde cevabı aranan sorular konusunda yazarın nihai görüşü ifade edilmiştir.

I. BÖLÜM

SOSYAL POLİTİKA VE AVRUPA REFAH DEVLETİ MODELLERİ

1.1. SOSYAL POLİTİKA'NIN TANIMI

“Sosyal politika” kavramının kullanılmaya başlanması ve aynı zamanda bu alanın diğer sosyal bilim dallarına göre bir serbest bilim dalı olarak kabul edilmesi, görece olarak daha yenidir. Kavramın ortaya çıkışı, 19. yüzyılda gerçekleşen ekonomik ve sosyal gelişmelerin bir sonucudur. Sosyal politika kavramının, literatürde farklı adlarla da ifade edilebildiği görülmektedir. Kavram, ilk defa 19. yüzyılın ikinci yarısında Almanya’da Prof. Dr. Wilhelm Heinrich Riehl tarafından kullanılmış (sozialpolitik), sanayileşme sürecinin beraberinde getirdiği işçi sorunlarının artmasıyla daha da önem kazanmıştır. Kavram, hemen sonra İngiltere’de, sosyal politikanın saygın bir akademik disiplin haline gelmesinde büyük bir katkısı olan Richard Titmuss’un ve ABD’de T. H. Marshall’ın yazılarında kullanılmıştır.

Konunun bir bilim dalı haline gelişi, 1911 yılında Alman Otto v. Zwiedineck–Südenhorst’un yazdığı “Sosyal Politika” adlı eserle birlikte gerçekleşmiştir. Türkiye’de ise, kavramın 1917 yılında Ziya Gökalp’in başında bulunduğu “İktisadiyat” dergisi tarafından kullanıldığı görülmektedir. Ancak, terimin Türk terminolojisine girişi, 1933–1934 yılında gerçekleştirilen Üniversite Reformu ile Türkiye’ye gelen Alman profesörler aracılığıyla olmuştur.

Bugüne dek bilimsel literatürde sosyal politikanın çok çeşitli tanımları yapılmıştır. Bu tanımlar da bazen kapsam bakımından birbirinden çok farklılık göstermektedir. Genelde sosyal politika kavramı iki şekilde tarif edilmektedir. Birincisi “*dar anlamda sosyal politika*”, ikincisi ise “*geniş anlamda sosyal politika*”dır. Sosyal politika kavramının her iki anlamda açıklaması ilerleyen altbaşlıklarda incelenmiştir. Ama kısa bir tanımlama yapacak olursak, bu alanda saygın bir isim olan Titmuss’un tanımlamasına bakabiliriz; “*sosyal politika, çalışan sınıflar, emekliler, kadın ve çocuklar gibi zayıf gruplar için, fayda veya refah amaçlı bir yaklaşımla, daha fazla*

refahın ve daha fazla faydanın sağlanmasında bir araç olarak görülebilir”.² Yani, sosyal politikaya toplumdaki (maddi ve tükenen) kaynakları yeniden dağıtıcı bir görev yüklenmekte, kabaca, sosyal politika zenginden fakire bir gelir transferi olarak nitelendirilmektedir. Fakat, Bazı Latin Amerika ülkelerinde uygulanan sosyal sigorta programları, bu dengeye dikkat etmediği, aksine sosyal sınıflar arasındaki eşitsizliği artırdığı için, Titmuss’a göre sosyal politika önlemleri arasında kabul edilmemektedir.³

Bir başka tanıma göre sosyal politikanın amacı, sosyal eşitsizlikleri gidermek; toplum içinde gelir dağılımının, güç dağılımının ve hizmet dağılımının dengelenmesini sağlamaktır. Yoksulların yaşam koşullarını iyileştirmek ve onlara temel sosyal haklar vermek için sosyal politikalara ihtiyaç duyulmaktadır.⁴ Diğer yandan, “sosyal politika” ile “ekonomi politikası” birbirine sıkı sıkıya bağlıdır; çünkü, sosyal politika daha sağlıklı bir topluma erişmek için, ortaya çıkan ekonomik üretim artışının insan/toplum refahına kanalize edilmesini sağlayacak önemli bir araçtır.

Öte yandan, sosyal politika kapsamındaki sosyal problemler üç kategoride toplanabilir. Birinci kategoride *yoksulluk problemi* yer almaktadır. Yoksulluk da kendi içinde ikiye bölünebilir: 1) “Temel Yoksulluk”, bir kişinin sağlıklı bir şekilde yaşamını sürdürmesini sağlayacak malların/hizmetlerin yokluğu veya kıtlığı sonucu ortaya çıkmaktadır. 2) “Görece Yoksulluk” ise, herhangi bir toplumda, kişilerin gelirlerinin “iyi bir yaşama standardı”na ulaşmalarına yetersiz kalması durumunda ortaya çıkmaktadır. Görece olmasının anlamı, bir toplumda yoksulluk olarak tarif edilen yaşam standardının, diğer bir toplumda konforlu yaşam olarak görülebilmesidir. İkinci kategoride, gelişmiş veya gelişmemiş tüm toplumlarda görülen *kaza, hastalık, malüllük ve yaşlılık* yer almaktadır. Üçüncü kategoride ise, daha ziyade *endüstriyel büyümeyle alakalı olarak ortaya çıkan problemler* ele alınabilir. Örneğin, iş kazaları, istihdam düzensizlikleri, kalabalıklaşma ve çevre kirliliği, artan yaşlı bağımlılığı ve geleneksel toplum yapısındaki bozulma gibi.⁵

Kısaca sosyal politika kavramı, toplumların ve bireylerin ekonomik ve sosyal

² Halis Yunus Ersöz, “Sosyal Politika Açısından Yerel Yönetimler: İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İÜ SBE, 2000, s. 9.

³ Richard Titmuss, “Social Policy”, London: Allen and Unwin Publ., 1974, s. 4.

⁴ Fatih Şahin, “Sosyal Hizmet Uzmanlarının Sosyal Refah Politikası Süreçlerine Katılımı”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara: Hacettepe Üniversitesi, SBE, 1999, s. 27.

⁵ Toker Dereli, “Introduction to Social Policy”, (Ders Notları), İstanbul, 2002, s. 2-3.

İhtiyaçlarının karşılanmasına yönelik faaliyetler bütününe verilen bir ad/kavram olarak anlaşılabilir. Söz konusu faaliyetlerin etkin bir şekilde işleyebilmesi için sosyal politikanın diğer disiplinlerle yakın ilişki içerisinde olması gereklidir. Bu disiplinleri ise; sosyoloji, felsefe, hukuk ve siyaset bilimleri olarak sınıflandırmak mümkündür. Konuya bu disiplinlerle olan ilişkileri açısından bakıldığında sosyal politikanın ana hedeflerini toplumun istek ve ihtiyaçlarının belirlediği görülmektedir. Ve kaynakların sınırlı olduğunu dikkate alırsak, bu ihtiyaç ve isteklerin çeşitlenmesini ve akabinde de sosyal politikanın hedeflerinin, ilgi alanlarının, uygulanma alanlarının nasıl genişlemekte olduğunu sezebiliriz. İhtiyaçların çeşitli ve kaynakların sınırlı olması toplumda sosyal sorunlara, zıtlaşmalara, tabakalaşmaya, sınıfsal çelişki ve mücadelelere yol açmaktadır. Bu bağlamda sosyal politikayı, hem makro ekonomik politikalarla, hem de siyasal seçimlerle ilişkilendirilmek ve bir *toplumsal-siyasal ekonomi* olarak düşünmek kaçınılmazdır. Sosyal politika kavramının daha net anlaşılabilmesi için dar ve geniş anlamlarıyla sınırları belirlenerek tanımı yapılabilir.

1.1.1. Dar Anlamda Sosyal Politika

Sosyal politika kavramına dar çerçevede yaklaştığımızda, sanayi devriminin ortaya çıktığı döneme ve o zamanki koşullara bakmamız gerekecek. O dönemin gözlemleriyle bakıldığında, sosyal politikanın amacı, yeni şekillenen kapitalist düzendeki işçiler ve işverenler arasında ortaya çıkan çıkar çatışmalarını, çelişkileri ve dengesizlikleri gidermek, sınıflar arasında uyum sağlamaktan ibaret olmuştur.⁶ Dolayısıyla, dar anlamıyla sosyal politika, sanayileşmenin doğrudan ya da dolaylı ürünü olarak görülmekte ve sanayileşmenin doğurduğu sosyal problemlerle savaşmak ya da bunları çözmek üzere geliştirilen kamu politikalarının toplamı olarak tarif edilmektedir.⁷

⁶ Ancak, bu barışçıl çabalarındaki asıl hareket noktası, üretim sürecine emeği ile katılan işgücünün korunması, endüstri ilişkilerinin daha adil bir şekilde yapılandırılması, dolayısıyla sınıflar arasındaki gerginliklerin en aza indirilmesidir. Bkz.: Ali Seyyar, “Sosyal Siyaset Nedir?”, (Çevrimiçi): <http://www.sosyalsiyaset.net/documents/ss.htm>, çevrimiçi: 11.09.2010.

⁷ Dereli, a.g.e., s. 4-7.

Sosyal politika o zaman için, uzun süre Sanayi Devrimi sonucunda ortaya çıkan ve zayıf durumda bulunan işçi sınıfı ile sermaye sahipleri arasındaki sınıf farklılığından doğan sorunların çözümünü ifade etmiştir. İşçi ile işveren arasındaki ilişkilerin bozulması toplumun varlığı ve geleceğini tehlikeye düşüreceğinden devlet tarafından alınan önlemler işçi ve işveren arasındaki mücadelelerin azaltılmasına, işçilerin korunmasına yönelik olmuştur.⁸ Sami Güven'e göre dar kapsamda sosyal politikadan anlaşılan şunlardır:

- a) *Kapitalist toplum yapısını ve iktisat düzenini esas almakta,*
- b) *Bu düzen içinde, - işçi sorunundan- işçi sınıfı ile burjuvazi arasındaki sosyal sınıf çelişkilerinden yola çıkmakta,*
- c) *Endüstri Devriminden günümüze taşınan ve hızlı bir sanayileşmenin ortaya çıkardığı sosyal sorunları çözmeye ve özellikle işçi sınıfı üzerinde yarattığı yıkımları önlemeye çalışmakta,*
- d) *Sosyal adaleti, sosyal refahı, sosyal dengeyi ve sosyal bütünleşmeyi sağlamanın ve toplum düzenini sürdürmenin ön koşulu olarak görmekte,*
- e) *Çalışma yaşamına, toplumu (toplum gerçeğini) açıklayabilecek en temel unsur olarak yaklaşmakta ve bu bağlamda emek pazarları, ücretler, iş yerindeki çalışma koşulları, insan ilişkileri, sendikacılık ve kooperatifçilik hareketleri, toplu pazarlık vb. gibi konularla ilgilenmektedir.*⁹

Meryem Koray da genel itibariyle, sosyal politikayı aynı şekilde açıklamaktadır: “*dar anlamda sosyal politika, işçi sınıfına ve onun çok temel sorunlarına yönelik dar kapsamlı, sınırlı amaçlı bir politikadır. Bu biçimiyle de ilk önce emek ve sermaye arasındaki çelişkilerin ve eşitsizliğin iyice su yüzüne çıktığı toplumlara özgü bir politika olarak karşımıza çıkmakta ve temel amacı da yükselen emek-sermaye çatışmasını azaltmak olmaktadır.*”¹⁰

⁸ Aysen Tokol, *Sosyal Politika*, Bursa, Ceylan Matbaacılık, 2007, s.1-2

⁹ Sami Güven, *Sosyal Politikanın Temelleri*, Bursa, Ezgi Kitabevi Yay., 2001, s.13-14.

¹⁰ Meryem Koray, *Sosyal Politika*, İstanbul, İmge Kitabevi Yay., 2008, s. 33

1.1.2. Geniş Anlamda Sosyal Politika

“Geniş anlamda sosyal politika” ise, adı üstünde bütün sosyal alanlar ve bütün sosyal grupların sorunları ile ilgilenmekte ve farklı konularda çözümler üretmektedir. Bu anlamda sosyal politika, *sosyal gelişme, sosyal adalet, sosyal denge ve sosyal bütünleşme*¹¹ hedeflerini içermektedir. Çalışma ilişkilerinden kaynaklanan sosyal politikalar daha yeni olmasına karşın, geniş anlamdaki sosyal politikaların insanlık tarihi kadar eski olduğu söylenebilir.

Dolayısıyla, bugünkü anlamıyla/geniş anlamda sosyal politika, genelde toplumun değişik sosyal kesimlerinde ortaya çıkan muhtelif sosyal sorunları ortadan kaldırmayı ve herkesin sosyal refahını temin etmeyi ve yaygınlaştırmayı hedefleyen önlemlerin ve uygulamaların bütünüdür, diyebiliriz. Yani tek kelimeyle, sosyal politikanın modern çağdaki amacı, toplumsal gelişmeyi, sosyal kalkınmayı sağlamaktır, halkın refahını temin etmektir. Toplumsal gelişme ile kastedilen, üretim sürecinin temel unsuru olan bireylerin, devlet tarafından eğitim, sağlık, konut gibi sosyal amaçlı yatırımlarla desteklenmesi, yüksek istihdamın, gelir dağılımının, yani sosyal refahın sağlanmasıdır. İyi eğitilmiş, iyi ücret alan, her türlü sağlık ve konut problemi çözülmüş bir birey, daha sağlıklı, huzurlu ve istikrarlı bir toplum oluşturacak, verimlilik daha yüksek olacak, yani sosyal gelişme için yapılan harcamalar, ekonomik gelişmenin de hızlandırıcısı olacaktır. Sosyal kalkınmanın bu özelliği, özellikle gelişmiş ülkeler tarafından uzun yıllar boyunca çok iyi bir şekilde anlaşılmış, uygulanmış ve bu ülkelerin budenli gelişmelerinde en büyük etkenlerin başında gelmiştir. İnsan ve insana yapılacak yatırım, gelişmenin ve kalkınmanın en önemli gücüdür.¹²

Başka bir deyişle, geniş anlamda sosyal politika, işçi sınıfının korunması ve sermayeyi elinde bulunduran kesim ile çelişkilerinin azaltılması gibi geleneksel (dar kapsamlı) sosyal politika sorunlarını da içermekle birlikte, bunun ötesinde korunmaya gereksinimi olan tüm toplumsal grupları kapsamına almaktadır. Burada işçi-işveren ilişkilerinin ötesinde, tüm sosyal sınıfların ve toplum kesimlerinin birbirleriyle ve devletle olan ilişkilerinin düzenlenmesi hedef alınmakta ve devletin kendi halkına

¹¹ Meryem Koray, a.g.e, s. 35-46

¹² Nur Serter, “Türkiye’nin Sosyal Yapısı”, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1994, s. 5.

yönelik politikalarının (yoksullukla mücadele, konut politikası, sağlık ve eğitim politikası, yerleşme politikası, servet, vergiler ve gelir dağılımı politikası gibi) en ağırlıklı bölümünü oluşturmaktadır.¹³

Sosyal politika alanının genişlemesinin insan haklarının gelişmesi ile de ilgili olduğu apaçık ortadadır. Bilindiği gibi insan haklarının gelişimi içinde temel hak ve özgürlüklerden sonra ikinci kuşak haklar da denilen sosyal ve ekonomik haklar ortaya atılmış, özellikle ücretli çalışanlara yönelik bu haklarla ücretlilerin çalışma, örgütlenme, sosyal güvenlik hakları güvence altına alınmaya çalışılmıştır. Sosyal politika uygulamaları da bu hakların yaşama geçirilmesini kendisine maksat edinmiştir. Bugün ise üçüncü kuşak diyebileceğimiz kadın, çevre, tüketicici, çocuklar gibi değişik grup ve hedeflere yönelik haklarla karşı karşıyayız.¹⁴ Sosyal politika da bu alanlarda artan toplumsal duyarlılığa bulabildiği kadar yanıtlar bulmaya çalışmaktadır.

Günümüze kadar olan süreçte sosyal politikanın ilgilendiği konular sürekli değişmiş, zaman geçtikçe kapsamı ve içeriğinde çeşitlenmeler olmuştur. Günümüzde sosyal politikanın sadece işçi-işverenin değil, toplumun tüm kesiminin hem birbirileri ile hem de devletle olan ilişkilerini düzenliyor olması, kavramın önemini günümüzde daha da arttırmakta, ve aynı zamanda her zaman toplumların güncel sorunu olarak kalmasını temin etmektedir. Sosyal politikanın ilgi alanlarının dinamik, yani içeriğinin her zaman yenilenen olması bugün bile sosyal bilimcileri kavramın tanımlanmasında birtakım zorluklarla yüzleştirmektedir.

1.1.3. Sosyal Politikanın Tanımlanmasındaki Güçlükler

Sosyal politikanın kapsamı, uygulama sahası, ele aldığı zaman dilimi itibarıyla farklı tanımlamaların geçerli olması, tutarlı bir disiplin olarak ortaya konulmasını güçleştirmektedir. Bu tanımları oluşturan kavramların, tarihsel süreç içerisinde sürekli ve köklü değişimlere uğraması, geçerli bir tanımının yapılmasını da güçleştirmektedir. Sanayi Devrimi'nin ilk dönemlerinde kadınların ve çocukların ağır

¹³ Güven, a.g.e., s.15

¹⁴ Meryem Koray ve Alper Topçuoğlu, *Sosyal Politika*, Bursa, Ezgi Kitabevi Yay.,1995, s.4

çalışma şartlarının düzenlenmesi sorununa yönelen sosyal politika, bugün yaşlı nüfusun büyümesiyle bu kesime yapılan harcamaların kamu finansman dengelerini tehdit etmesi üzerinde yoğunlaşabilmektedir. Sosyal politikaların tanımlanmasındaki diğer bir sorun ise, çözüm önerilerinde neyin daha iyi olduğunun kabullenilmesinde tek bir yolun bulunmayışıdır. Bunun nedeni, toplumda yaşayan bireyler ve gruplar arasında var olan değer yargılarındaki farklılaşmalardır. Değer yargılarının subjektif niteliği, sosyal politikaların bilimsel bulgularının önünde bir engel teşkil etmektedir. Ölçme ve benzeri bilimsel yöntemlerin kullanılmasına ve çözümlerin bunlarla irtibatlandırılmasına karşın, uygulamalar, bireysel ve toplumsal tutumlarla itirazlara uğramaktadır. Bu durum sosyal politikanın bilimsel niteliğinin gelişimi önünde önemli bir engeldir.¹⁵

Sosyal politikaların diğer bir açmazı da analiz ve uygulama arasında yaşanmaktadır. Bilimsel anlayış içerisinde analiz kuşku duymayı, uygulama ise inancı ifade etmektedir. Meşruiyetini çoğu kez başka sosyal bilimlere ait yöntemleri kullanmaktan alan sosyal politika, elde ettiği verileri, inançları ve taraf tutmaları da katarak uygulamaya yansıtmaktadır. Bu noktada sosyal politika, çeşitli felsefi ve politik perspektifleri anlamayı da içermektedir. Bütün bu çerçevede sosyal politikanın, analiz ve uygulama arasında diğer sosyal bilimlere oranla daha subjektif bir ilişkiyi esas aldığı göstermektedir. Sosyal politikanın çalışma sahasını oluşturan sosyal gruplar, bireyler ve bunların arasındaki ilişkilerin, sosyolojinin de çalışma sahasında olması, sosyal politikanın sosyolojinin bir alt dalı olduğu iddialarına neden olmaktadır. Ancak sosyal politika sosyolojinin bir alt dalı olmaktan daha geniş bir evrene sahiptir. Tüm sosyal politika anlayışları sosyal zenginliğin yaratılmasını ortak bir çıkar olarak ele almaktadırlar. Sosyal politika, hedeflere ulaşmada sosyolojik yöntemlerden, felsefe, coğrafya, ekonomi ve sosyal psikolojiden, bunların teorilerinden ve istatistiklerinden yararlanır. Kendine özgü kavramları, yöntemi ve teorisi olduğu iddiasında değildir. Bu niteliği ile sosyal politika, bir bilim disiplini olmaktan ziyade, çok disiplinli bir çalışma sahasıdır.¹⁶ Bu nedenle, sosyal politika kavramının içeriğini oluşturan, onun değişmeyen temel yapı taşları olarak

¹⁵ Angus Erskine, "The Approaches and Methods of Social Policy", *The Student's Companion to Social Policy*, Ed. P.Alcock v.d., Blackwell Publishing, 2003, s.11-12

¹⁶ Erskine, a.g.e., s.13-14.

görülebilecek birkaç yardımcı kavramı açıklamanın faydalı olduğu kanaatindeyiz. Sosyal politikanın içeriğinin daha net görülebilmesi ve anlaşılabilmesi için “Sosyal Sorun-Sosyal Grup”, “Sosyal Adalet-Sosyal Eşitlik”, “Sosyal Devlet-Refah Devleti” gibi yardımcı kavramların da açıklanması gerekmektedir.

1.1.4. Sosyal Politikanın Tanımlanmasında Yardımcı Kavramlar

Tarih boyunca toplumu oluşturan grup ve sınıfların, gerek kendi aralarında gerekse toplumla ilişkilerinde, toplumu etkileyen uyuşmazlık, gerginlik ve çatışmalara rastlanmıştır. Sosyal politikanın her şeyden önce, bu anlaşmazlıkların giderilmesine yönelik çabaların bir bütünü olduğunu bir daha hatırlatmamız gerekiyor. Ancak sosyal politika tanımına ilişkin karmaşanın ortadan kaldırılması, onun içerdiği unsurların doğru anlaşılmasına bağlıdır. Bu nedenle, sosyal politikanın ortaya çıkmasında ve gelişmesinde etkili olan kavramların analizi önem taşımaktadır.

1.1.4.1. Sosyal Sorun - Sosyal Grup

Sosyal politika tanımının yapılmasındaki temel koşul, bu politikanın varlık nedenini oluşturan sosyal sorunun ortaya konulabilmesidir. Sosyal politika temelde sosyal sorunların çözümlenmesine yardımcı olma iddiasındadır. Adaletsizlik ve eşitsizlik temelinde ortaya çıkan sosyal sorun, fert ve toplum arasındaki ilişkilerin toplum vicdanında memnuniyetsizlik duygusu uyandırması olarak izah edilebilir.¹⁷ (Burada bir grup ve/veya grupların sorunundan sözedildiğini görüyoruz ki, bu da örgütlenme/toplu mücadele ve ardından da sendikalaşmaya duyulan ihtiyacın en temel nedenleri olarak değerlendirilebilir.)

Sosyal politika, toplum yaşantısındaki bu aksamanın ortadan kaldırılması ya da etkilerinin azaltılmasını amaçlayan çözüm yollarını araştıran bir disiplin olarak değerlendirilmektedir. Sosyal politika, sosyal sorunun giderilmesindeki bir etkinlik

¹⁷ Kamil Turan, *Kooperatifçiliğin Sosyo Politik Yapısı*, Gazi Büro Kitabevi, 1994, s.10-11.

kümesini ifade etmektedir. Bu olguyu bir örnekle açıklamak gerekirse; işsizlik, tüm dünyada, çeşitli şiddette yaşanan önemli bir sosyal sorun konumundadır. Bu soruna ilişkin olarak içinde bulunulan toplumun sosyo-ekonomik niteliğine göre çeşitli analizler yapmak mümkündür. Buna göre işsizliğin nedenlerini, küresel dalgalanmaların etkisine, ekonominin yapısal özelliklerine ya da toplumda çalışma kültürünün yeterince tesis edilememiş olmasına bağlamak mümkündür.¹⁸ Bu nedenler ekseninde yapılacak her bir analiz işsizliğe bir sorun olarak odaklanılmasından kaynaklanmakta ve çeşitli çözüm yöntemlerinin ortaya konulmasına imkan vermektedir. Sosyal politikanın burada temel işlevi ise, bu çözüm arayışlarının bir bütün içerisinde sistematik hale getirmesidir.

Sosyal politikanın bir diğer çalışma sahasını ise sosyal gruplar oluşturmaktadır. Sosyal sorunlara odaklanarak çözüm arayışına giren sosyal politikacı için, bu sorunların etkilediği sosyal gruplar büyük öneme sahiptir. Yaşlılar, özürllüer, yoksullar, çocuklar, kadınlar ve işsizler toplumsal yaşam içerisinde çeşitli nedenlerle sosyal sorunlardan daha fazla etkilenen ve koruma talep eden gruplar olarak, sosyal politikanın önemli çalışma alanını oluştururlar.

Sosyal sorunlara ilişkin farklı nedenleri ve yöntemleri birlikte analiz ederek etkin çözümler oluşturma hedefini taşıyan sosyal politika, sosyal gruplar için yaptığı analizlerde de benzer metodlar izlemektedir. Bu metodlar sosyal gruplara ilişkin risklerin oluşma nedenlerini, bu risklerin insanların yaşamlarını nasıl etkilediğini incelemekte ve olumsuzlukların bertaraf edilmesi için politika arayışlarına yönelmektedir. Bu arayışlar, toplumsal ve kamusal sorumlulukların analiz edilerek, etkin uygulamalara ulaşılmaya çalışılan bir süreci ifade etmektedir.

1.1.4.2. Sosyal Adalet – Sosyal Eşitlik

Adalet kavramı, insanlık tarihi boyunca en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Bu tartışmaların Platon'a kadar uzanan bir geçmişi bulunmaktadır. Platon, Devlet adlı eserinde adaleti, insanın kafasını karıştıran ve dünyevi olmaktan

¹⁸ Erskine, a.g.e. , s.11-13.

uzak tanrısal bir form olarak tanımlarken kişisel boyutta, iyi bir hayatı gösteren tek bireysel erdem olarak ele almaktadır. Çağımız düşünürlerinden Rawls ise Platon'un bıraktığı noktadan hareketle adaleti, toplumsal kurumların ilk erdemi olarak tanımlamaktadır. Her iki tanımın da ortak özelliği, adaletin, bireysellikten toplumsallığa bir duygu bütününe ifade etmesidir. Bu duygular sadece sorumluluk ve merhamet gibi övgüye değer olanlar değil, intikam, hınç, kıskançlık ve hayal kırıklıklarının oluşturduğu bir bütündür.¹⁹

Sosyal adaletin, sosyal politikanın ulaşmaya çalıştığı bir hedef olması, onu sosyal politika açısından çok önemli kılmaktadır. Sosyal adalet düşüncesinin temelini ekonomik adalet (kabaca, tükenen kaynakların adil, eşit dağılımı) düşüncesi oluşturmaktadır.²⁰ Bu çerçevede gelir ve servet dağılımının adaletli ya da buna yakın bir düzeyde kurulması, olumlu sosyal sonuçlara yol açacaktır. Sosyal politikanın sınıflar arası farklılıkları azaltıp, düzeni korumaya yönelik politikalar bütünü olduğu düşünüldüğünde, sırf sosyal adalet hedefli bir düşünce sistemi olduğu da ifade edilebilir.

Sosyal adalet kavramı, fırsat eşitliği ve fırsat adaleti gibi kavramları da içinde barındırmaktadır. Toplumda yaşayan herkesin sosyal yönden daha elverişsiz bir duruma düşmesinde eşit risklere sahip olması, sosyal adalet ilkesinin özünü oluşturmaktadır. O halde sosyal adalet ve ona ulaşma hedefinde olan sosyal politika, ekonomik olayların sonuçlarının toplumsal gruplar ve sınıflar arasında doğurmak eğiliminde olduğu eşitsizliklerin ve sosyal farklılıkların giderilmesini içermektedir. Bu niteliği ile sosyal adaleti, dar bir sınırlamaya tabi tutmak mümkün değildir. Daha önce de değinildiği gibi, Sanayi Devrimi'nin başlangıcında işçi ve işverenler ile bunlar arasındaki emek-sermaye çatışmasının toplumsal yapı üzerindeki etkileri, sosyal politikanın dar bir yorum ile ele alınmasını gerekli kılmıştır. Ancak değişen sosyo-ekonomik şartlar, korunmaya muhtaç sınıf ve grupların kapsamının gelişmesine ve değişmesine neden olmuştur. Bu nedenle sosyal adalet hedefli sosyal politikalar, sadece çalışan işçi sınıfı üzerinde değil, işsizler, yaşlılar ve çocuklar gibi diğer korunmaya muhtaç gruplar üzerinde de yoğunlaşmıştır.

¹⁹ Robert C. Solomon, **Adalet Tutkusu: Toplum Sözleşmesinin Kökenleri ve Temelindeki Duygular**, çev. Ertuğ Altınay, Ayrıntı Yayınları, 2004, s.20-21.

²⁰ Adil İzveren, **Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar**, İletişim Yay., İstanbul, 1970, s.27.

Geniş bir tanımlama ile sosyal adalet, bir toplumun üretiminin, üretime katkıda bulunanlar ya da daha genel olarak, o toplumun bireyleri arasında dağıtımda uygulanacağı varsayılan bir değer ölçüsüdür.²¹ Bu ölçünün toplumda, sosyal adalet dışında, sosyal denge, sosyal gelişme, sosyal barış ve bütünleşme hedeflerini de içersinde barındırdığı açıktır. Sosyal adaleti sosyal politikaların ulaşmak istediği bir hedef olarak kabul eder ve bu yönüyle bir tanımlama getirmek gerekirse, sosyal politika; sosyal adalet hedefine yönelmiş, ekonomik ve sosyal gelişimi birlikte ele alan, toplumdaki gerginlikleri ve çatışmaları azaltan, toplumsal sınıflar ve gruplar arasında dengeyi temin eden ve bu şekilde toplumu bütünleştirerek toplum yapısını ve mevcut düzeni korumaya yönelik sistematize edilmiş önlemler bütünüdür. Tek kelimeyle, “Sosyal adalet” , bir toplumdaki tüm bireylerin asgari bir yaşam düzeyine sahip olmasını sağlayan bir devlet düzeni olarak ifade edilebilir. Her bireye asgari bir yaşam düzeyi ise, bahsi edildiği gibi, gelir ve servetin adil bir dağılımı ile mümkün olabilecektir. Herkese, özellikle de geçimi yalnızca emeğine dayalı olanlara milli gelirden yeterli bir pay vermek gerekecektir. Burada sosyal eşitlik diyebileceğimiz olgu ortaya çıkmaktadır ki, onu da var olan somut eşitsizlik bağlamında ele alabiliriz.²²

Toplumsal işbölümü içinde, “herkese işine ve katkısına koşut olarak sağlanması”, ilkesine dayanan soyut bir adalet anlayışının, somut bir içerik kazanabilmesi de, her şeyden önce “fırsat eşitliğinin” ya da “fırsat adaletinin” sağlanmasına bağlıdır. Bunun anlamı, bir kuşak içinde herkese yükselme şansının tanınması, herkesin sosyal yönden daha elverişsiz bir duruma düşmede eşit risklerle karşı karşıya bulunmasıdır. Bir başka deyişle toplumda belli bir kuşağın temsilcisi olan herkesin daha iyi bir toplumsal konuma gelmede ve sosyal risklerle karşılaşmada eşit şanslara ve risklere sahip olmasıdır.²³

Toplumsal adaletsizlik ya da eşitsizlik küreselleşmenin en çok eleştirilen toplumsal sonucunu oluşturmaktadır. Aslında eşitsizlik kapitalizmin doğasında var olan bir özellik ve küreselleşme ile ortaya çıkmış yeni bir olgu da değil. Ayrıca bu

²¹ Ali Nazım Sözer, *Türkiye’de Sosyal Hukuk*, 1994, s.5.

²² Ali Seyyar, “*Sosyal Siyaset Nedir?*”, Çevrimiçi: <http://www.sosyalsiyaset.com/documents/ss.htm>, 11.04.2010

²³ Sami Güven, *a.g.e.*, s.25-26

kavram kapitalist sistemi de aşan bir özelliğe sahiptir. Ancak eşitsizlik, küreselleşme sürecinin getirdiği serbest rekabet anlayışının sonucunda, rekabet gücü olanlarla olmayanlar arasındaki mesafenin çok daha açılmasına yol açmıştır. Eşitsizliğin hem ulusların kendi içinde ve gruplar arasında, hem de ülkeler arasında arttığı sıkça dile getirilmektedir.²⁴ 1990' da, dünya nüfusunun en zengin ülkelerde yaşayan yüzde 20' sinin zenginliği en yoksul ülkelerde yaşayan yüzde 20' sinin 30 katı iken, 1995' de 82 katı olmuştur. Birleşmiş milletler verilerine göre, dünya nüfusunun en zengin yüzde 20' si dünya gelirinin yüzde 82' sini alırken, en yoksul yüzde 20' si yalnızca yüzde 1,4' ünü almaktadır. 1996' da 358 adet dolar milyarderinin servetlerinin toplamı, yeryüzü nüfusunun en yoksul yüzde 45' inin yıllık gelirlerinin toplamına eşittir. Bir başka hesaplamaya göre, dünyanın en zengin 200 kişisinin serveti, iki milyar insanın gelirlerinin toplamından daha fazladır.²⁵

Burada küreselleşmenin toplum üzerindeki etkilerine geniş anlamda yer verilmeyecektir. Fakat şu da bellidir ki, küreselleşme, sosyal ve ekonomik eşitlik kavramlarını olumsuz etkileyerek kişiler, toplumlar, ülkeler arasındaki adaletsiz dağılım oranını da arttırmaktadır. Bu yüzden günümüzde birçok gelişmiş veya gelişmekte olan ülke bu süreçten daha az etkilenebilmek için sosyal politikalarını geliştirerek sosyal devlet olmanın gereklerini yerine getirmeli oldukları karnatine varmaktadırlar.

1.1.4.3. Sosyal Devlet – Refah Devleti

Yaklaşık bir asır önce ortaya çıkan ve sosyal, ekonomik ve politik alanda giderek etkileri artan sosyal devlet, özellikle 1970'lerin ortalarından günümüze gerek ulusal, gerekse uluslararası düzeyde önem ve güncelliğini kaybetmeyen bir tartışma konusudur.

²⁴ Veysel Bozkurt, **Küreselleşme: Kavram, Gelişim ve Yaklaşımlar**, Küreselleşmenin İnsani Yüzü (Der: Veysel Bozkurt), Alfa Yay., 2000, s. 95

²⁵ Alpaslan Işıklı, **Neoliberal Küreselleşme, Sosyal Devlet ve Kemalizm**, Cahit Talas Anısına, Güncel Sosyal Politika Tartışmaları, Ankara, 2007, s.407

Sosyal devlet veya refah devleti nedir? Genel olarak literatürde yer alan tanımlar, sosyal devleti, ya amaçları ya da araçlarına dayalı olarak açıklamakta ve kapsanan amaç ve araçlardaki farklılık genel kabul gören tam bir sosyal devlet tanımına ulaşmayı engellemektedir. Bununla birlikte gerek amaçlara, gerekse araçlara dayalı olarak yapılan mevcut tanımların, sosyal devlet hususunda oldukça açıklayıcı bilgiler verdiği de görülmektedir.

Kapitalist toplumlarda sınıflı yapının gelişmesi ve bu gelişim sürecindeki sınıf çatışmaları endüstri devriminden bugüne birçok değişime neden olmuştur. Özellikle Batı'da sanayileşmesini tamamlamış ülkeler, içinde buldukları bunalımı aşmak ve özellikle 2. Dünya Savaşı sonrasında politikalarını etkinleştirmek için Sosyal Devleti hayata geçirmeye başlamışlardır. Ayrıca sanayi devriminden sonra ekonomi, endüstri, ticaret ve teknoloji alanlarındaki hızlı gelişim, toplum dinamiklerinde getirdiği hareket ile sosyal politikalara ağırlık verilmesini kaçınılmaz bir zorunluluk haline getirmiş ve insan hakları, sosyal haklar, işgücü, emek, sendika bu dönemde en çok konuşulan kelimeler olarak rollerini almışlardır.

Sosyal devlet, bireyin huzur ve gönencini gerçekleştiren ve güvenceye alan, kişi ve toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma yaşamının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, ekonomik ve mali önlemleri alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve ulusal gelirin adalete uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı önlemleri alan, adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu sürdürmeye kendini yükümlü sayan hukuka bağlı devlettir.²⁶

Refah devleti anlayışına gelince ise, herşeyden önce, literatürde yer alan temel kavramlardan “sosyal devlet” ve “refah devleti” (veya “sosyal refah devleti”) kavramlarının birbirlerinden farklı olmadıklarının vurgulanması gereklidir. Ancak, genel olarak literatürde “sosyal devlet” yerine “refah devleti” kavramının kullanıldığı

²⁶ Serdar Şahinakaya, *Sosyal Devletin Çöküşü: İki Parametrenin 1975- 2003 Dönemi Seyri Üzerine Bir Not*, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilimler Fakültesi, Yayın No: 595, Cahit Talas Anısına, Güncel Sosyal Politika Tartışmaları, Ankara, 2007., s.604

gözlenmektedir.²⁷ Bu iki kavramın ortaya çıkış kökenine bakıldığında, “sosyal devlet” ve “sosyal politika” kavramlarının Almanca’nın konuşulduğu Kıta Avrupası ülkelerde “refah devleti” ve “refah politikası”, ya da “sosyal refah devleti / politikası” kavramlarının ise İngilizce’nin hakim olduğu Kuzey Amerika ve bir kısım Avrupa ülkelerinde (Anglo-Sakson ülkeler) tercih edildiği görülmektedir.²⁸ Sosyal politikaların uygulanmasını ve genel anlamda vatandaşlarının gelişmesini hedefleyen adımlar atmaya birincil rolü/amacı olarak gören sosyal devlet kavramı yerine çalışmamızda adeta refah devleti kavramı kullanılmıştır. İngiliz iktisatçılarından Briggs refah devletini, amaç ve görevlerinden hareket ederek şöyle tanımlamaktadır: “ *Refah devleti, kişilere ve ailelere, sahip oldukları mülklerin piyasa değerine bakmaksızın minimum bir gelir garanti ederek; kişisel ve ailevi krizlere yol açabilecek hastalık, yaşlılık, işsizlik gibi belirli “sosyal riskleri” karşılayabilecek güce kavuşturmak suretiyle kişiler ve aileler için güvensizlik alanını daraltarak ve nihayet statü ya da sınıf ayrımı yapmaksızın tüm vatandaşlara belirli sosyal hizmetleri en iyi standartlarda sunmayı garanti ederek, piyasa güçlerinin işleyişini değiştirmek amacıyla devlet erkini politikalar ve idare yoluyla bilinçli olarak kullanan devlettir.*”²⁹

Briggs’in tanımı esasen refah devletinin amaç ve görevleriyle birlikte; refah devletinin belki de en belirgin ve en fazla eleştirilen özelliğini de ortaya koymaktadır: “piyasa güçlerinin işleyişini değiştirmek amacıyla, devlet erkini politikalar ve idare yoluyla bilinçli olarak kullanan devlet.” Gerçekten refah devleti denildiği zaman, genel olarak sosyal refahın maksimizasyonu amacıyla devletin ekonomiye aktif ve kapsamlı müdahalelerde bulunmasını öngören, planlı ekonomiyle yönetilen sosyalist (sosyal demokrat da denebilir) bir devlet modeli akla gelmektedir. Yani, bu bağlamda refah devleti en genel anlamda piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını ve yetersizliklerini ortadan kaldırma amacını gütmektedir ve müdahaleci, düzenleyici, yeniden dağıtıcı ve girişimci bir devlet anlayışıdır.

²⁷ Mustafa Özateşler, “İktisadi Açıdan Liberal Devlet, Sosyalist Devlet ve Sosyal Devlet-I”, E.Ü. İktisat Fakültesi Dergisi, Yıl: 1, Nisan 1980, Sayı: 1, s. 118’den aktaran: Ali Nazım Sözer, **Türkiye’de Sosyal Hukuk**, Ankara: Kamu-İş Yay., 1994, s. 7.

²⁸ Coşkun Can Aktan, Özlem Özkıvrak, “Sosyal Devletin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi”, (Çevrimiçi): <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/dogusu-gelisim.htm>, 18.07.2010

²⁹ Ian Gough, “Refah Devleti”, (Çev.: Kamil Güngör), **New Palgrave Dictionary of Economics, Vol.: 4**, (Çevrimiçi): http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger_yazilar/gungor-refah-devleti.pdf, 23.02.2010, s. 895-897.

Refah devleti, "araçları" yönünden, diğer bir ifadeyle sunduğu hizmetlere göre de tanımlanmaktadır. Ancak refah devletinin araçları konusunda bir görüş birliği mevcut değildir. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından kabul edilen minimum refah devleti araçları (refah devleti hizmetleri), kişilere sağlanan tüm nakdi faydalar (sosyal sigorta ve sosyal yardım) ve kamu sağlık hizmetleridir. Wilensky, bu listenin genellikle eğitim, kişisel sosyal hizmetler ve konutu da kapsayacak şekilde genişletildiğini ileri sürmektedir.³⁰ Mishra, tam istihdam politikalarını; Titmuss, "mali refah" olarak isimlendirdiği vergi harcamalarını hatta işletmelerin kurum içi-mesleki refah programlarını; Gough ise, kişi ve firmaların, toplumdaki diğer kişilerin ve grupların yaşam koşullarını etkileyen özel faaliyetlerinin devletçe düzenlenmesini refah devletinin araçları arasında saymaktadır.³¹ Bu noktada şunun altını çizmek gerekir; sosyal olan, herşeyden önce insanla ilgili olandır; ancak insanın tüm sorunları sosyal sorun olarak nitelendirilemez. Bu açıdan, refah devletinin ilgi alanı olarak görülen insanın sosyal sorunları iki grupta toplanabilir:

a) İnsanların bedensel ve zihinsel gelişmesi, maddi refahı, tüm yeteneklerini geliştirmesi, tüm olanaklarını kullanması ile ilgili sorunlar. Bu açıdan sosyal sorunlar kişinin sağlığı ile, bedensel gelişmesi ile, yaşama olanakları yani iş hayatı ve bunlarla ilgili hastalık, yaşlılık, sakatlık, işsizlik, vb. tüm sorunları, bunun yanında insanın bedensel, ruhsal gelişmesi, kişiliğinin, yetenek ve olanaklarının geliştirilmesi ile ilgili eğitim, öğrenim, toplumsal hayatta ilerlemesi gibi sorunları kapsar.

b) İnsan doğduğu andan itibaren çeşitli kuruluşlar içinde yer alır, bunlara bağlı olarak yaşar, gelişmesini bu kuruluşlar içinde tamamlar -aile, mesleki kuruluşlar gibi. Bu da sosyal yapı sorunlarını ortaya çıkarır.³²

İnsan tek başına yaşayabilen bir yaratık olmadığına ve doğduğu andan başlayarak çeşitli ve değişik kuruluşlar arasında yaşamak zorunluluğunu duyduğuna göre, bireyin "sosyal" sorunlarının çözümü, onun içinde yaşamak zorunda kaldığı sosyal yapı

³⁰ Harold Wilensky, **The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure**, Berkeley: University of California Press, 1975.

³¹ Ian Gough, a.g.e. 91.

³² Ayferi Göze, **Liberal, Marxist, Faşist ve Sosyal Devlet**, Beta Yay., İstanbul, 1995., s.20-21

sorunlarının çözümüne bağlıdır.³³ Bu bakımdan ailenin sorunları çözümlenmeden bireyin sorunları çözümlenmiş sayılamaz. Diğer yandan sosyal yapı sorunlarının çözümü de bireyin sosyal sorunlarının çözümüne bağlıdır ki, refah devletinin temel sıkıntıları bu konulardan oluşmaktadır.

Şunu da söylemek gerekir ki, refah devletleri, izledikleri sosyal politika ya da sağladıkları sosyal koruma bakımından büyük farklılıklar göstermektedirler. Arın'a göre, "sosyal devlet" nitelemesine layık refah devleti tipi "sosyal vatandaşlığı" mümkün kılan refah devleti tipidir.³⁴ Buna göre; piyasa mekanizmasının serbest işleyişinin yol açtığı riskler ve sosyal sorunlar, sosyal politikalar aracılığıyla piyasaların yeniden düzenlenmesini ya da sonuçlarının telafi edilmesini gerektirmektedir. Bu yapılmadığı zaman ülkelerde bir demokrasi açığı ortaya çıkmakta, vatandaşlık ise sadece bir piyasa vatandaşlığı olmaktan ileri gidememektedir.

Sosyal refah devleti anlayışıyla birlikte, bireyin temel hak ve özgürlükleri yanında çalışma hakkı, çalışma koşullarının iyileştirilmesi, iş güvencesi isteme hakkı, sendikal haklar, sosyal güvenlik, annenin, çocuğun korunması ve bakımı, özürlü ve yaşlıların korunması gibi birçok ekonomik ve sosyal hakkı olduğu düşüncesi gelişmektedir. Bu haklar, anayasa ve yasalarda tanınıp güvence altına alınmışlar ve uluslararası bildirilerde yer almışlardır. İşte sosyal politika, genel olarak tüm sosyal hak ve özgürlükleri yaşama geçirme amacını taşıyan önlem ve politikaların tümünü içeren bir politika olmaktadır.³⁵

Geriye dönüp refah devleti kavramının tarihine bakacak olursak, terim, Başpiskopos Temple tarafından 1941 yılında ilk defa telaffuz edilmiştir. Bazı yazarlar ise, terimin 1934'te Oxford'lu Alfred Zimmern tarafından kullanıldığını, fakat 1940'da yazdığı "Citizen and Churchman" adlı kitabıyla Temple tarafından daha popüler hale getirildiğini vurgulamaktadır. Ancak, literatürde yaygınlaşması, 1942 yılında hazırlanan

³³ Ayferi, Göze, a.g.e., s.20

³⁴ Tülay Arın, "Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi", Türkiye'de Bütçe Harcamaları, IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi Yay., 1996, s. 55-74.

³⁵ Meryem Koray ve Alper Topçuoğlu. *Sosyal Politika*, Ezgi Kitabevi Yay., Bursa,1995, s.35

Beveridge Raporu ile gerçekleşmiştir.³⁶ 20. yüzyılın büyük bir kısmında ve ondan önceki yüzyıllarda “refah”³⁷ ile “devlet” kavramlarının birarada kullanılmadığı görülmektedir. Yalnızca 1945 ile 1980 arasında bu iki kelime arasında güçlü bir ilişki sözkonusudur. Bu dönemde “refah devleti”³⁸ ifadesi, politikada ve halk dilinde yaygın bir deyim haline gelmiştir.

Dolayısıyla, 1930 ve 1940’lı yıllarda geliştirilen “refah devleti” kavramı, yakın zamanlara ait bir kavram olduğundan, nispeten yeni sayılabilir. Refah devleti kavramı görece bir anlama sahiptir ve ekonomik, politik ve kültürel miras ve tarihsel gelişim dikkate alındığında, zamana ve farklı ülkelere göre değişik şekillerde yorumlanabilir. Gerçekten de, neredeyse her bir devlet ve her bir birey refah devletini farklı şekilde yorumlamaktadır. Refah devleti kavramları, genellikle bir devlet ekonomiyeye ve vatandaşlarının refahına niye ve nasıl müdahale eder noktası üzerinde odaklanmaktadır.

Modern anlamda refah devletinin temelleri, 19. yüzyılın ortalarında İngiltere’de temel eğitimi sağlamak amacıyla düzenlenen yasal düzenlemeye kadar götürülmektedir. Modern refah devleti için kabul edilen bir diğer başlangıç noktası ise, ilk defa 1883’te Bismark tarafından getirilen sosyal sigorta uygulamasıdır. Bunlardan önce de, yoksullara yönelik birtakım yasalar sözkonusudur; ancak bunlar genelde refah devleti için bir başlangıç kabul edilmemektedir.

Refah devletinin doğduğu ülkelere bakıldığında, ilkönce 19. yüzyılda Almanya’da başlayan refah devleti uygulamalarının, daha sonra Batı Avrupa ülkelerine, Kuzey Amerika’ya ve Avustralya’ya yayıldığı gözlenmektedir.³⁹ Bu ülkelerin hemen

³⁶ Bent Greve, **Historical Dictionary of the Welfare State**, London: The Scarecrow Press, 1998, s. 129

³⁷ “Refah” (welfare) teriminin anlamı her zaman için muğlak olmuştur. En basit anlamıyla refah, “iyilik” (bir birey veya toplumun sağlık, huzur ve mutluluğu) veya “iyi olmanın maddi ve sosyal önkoşulları” olarak tarif edilebilir. Buna ek olarak, refah terimi, belli durumlardaki insanlara (çocuklara, hastalara, yaşlılara vs.) koruma sağlayan hizmetler dizisine de işaret etmektedir. Bu anlama sahip olan refah terimine Avrupa Birliği’nde “sosyal koruma” kavramı karşılık gelmektedir. Terimin üçüncü anlamı ise, yalnızca ABD’ye mahsus olup, yoksullara finansal yardımı ifade etmektedir. Bkz.: Paul Spicker “Social Policy”, An Introduction to Social Policy, (Çevrimiçi): <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/socpolf.htm>, çevrimiçi: 13.03.2010

³⁸ “Refah devleti” kavramı da farklı ülkelerde farklı anlamlara gelebilmektedir. Örneğin, bu kavram Amerika’da yalnızca devlet kaynaklı emeklilik sistemi anlamına gelirken, İngiltere’de sosyal güvenlik, sağlık, eğitim gibi büyük harcama alanları yanında, sığınma evleri gibi küçük programları ve faydalananları da içine alan bir anlama sahiptir. Bkz.: Andrew Dilnot, “Refah Devletinin Geleceği”, (Çev.: Zeynel Bakıcı), (Çevrimiçi): http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger_yazilar/bakici-refah.devleti.pdf, çevrimiçi: 14.03.2010

³⁹ Christopher Pierson, **Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare**, 2nd ed., Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1998, s. 6–7.

hemen hepsinde demokrasi yerleşmiştir, devlet ve di ayrılmıştır; bu ülkelerde yüksek düzeyde sanayileşme sözkonusudur ve gelişmiş piyasa ekonomileri oluşmuştur.⁴⁰

“Refah Devleti” kavramının ne olduğuna gelince, kavram tarih boyunca çeşitli şekillerde tarif edilmiştir ve hala refah devletinin ne olduğu hususunda ortak bir tanım yoktur. Tanımlar, refah devletine minimum sorumluluk verenden (gereksinimlerin sadece minimum düzeyde karşılanması, minimum standartların sağlanması), refah devletine çok geniş bir faaliyet alanı (eğitim, konut, kişisel sosyal hizmetler vs.) tanıyana doğru farklılaşmaktadır. Refah devletleri, ulus-devletlerin ekonomik, kültürel ve tarihsel geleneklerine göre farklılıklar göstermektedir.⁴¹

Refah devleti konusunda nihai fikir ortaya koymak için tekrardan Asa Briggs’in⁴² tanımına bakmamız gerekecek; Briggs’e göre refah devleti; “piyasa güçlerinin rolünü azaltmak amacıyla, bilinçli bir şekilde örgütlü kamu gücünün kullanıldığı bir devlet türüdür.” Bu tanıma göre, refah devleti, üç alanda faal durumdadır: Birincisi, bireylere ve ailelere, minimum bir düzeyde gelir garantisi sağlamaktadır. İkincisi, kişilerin, belirli sosyal risklerin (hastalık, yaşlılık, işsizlik vb.) üstesinden gelmelerinde onlara yardımcı olmaktadır. Üçüncüsü ise, sosyal refah hizmetleri aracılığıyla, tüm vatandaşlara en iyi yaşam standartlarını üstlenmektedir.⁴³

Daha da sadeleştirilirse, Asa Briggs’e göre, refah devletinin toplum üzerindeki etkisi en azından üç şekilde gerçekleşmelidir: Minimum gelir garantisi sağlamalı, güvencesizliği azaltmalı, herkese en iyi standartlara sahip olabilme hakkı vermelidir.⁴⁴

Diğer bir tanıma göre, “refah devleti”, “takip edeceği vergi ve ücret politikaları ile adil bir gelir dağılımının gerçekleşmesi görevini üstlenen, korunmaya muhtaç grup ve sınıfları gözeten, sosyal güvenlik uygulamaları ve istihdam politikalarına yön veren, eğitim, sağlık, konut gibi toplumun temel gereksinimlerini karşılamaya yönelik politikaları uygulayan ve çalışma yaşamını düzenleyici önlemler alan çağdaş bir devlet anlayışı” olarak tanımlanmaktadır.⁴⁵

⁴⁰ Nusret Ekin, Yusuf Alper, Tekin Akgeyik, **Türk Sosyal Güvenlik Sistemi’nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma**, İstanbul: İTO Yay., 1999, s. 28.

⁴¹ Gough, “Refah Devleti”, a.g.e., s. 82.

⁴² Asa Briggs, “The Welfare State at Historical Perspective”, Archives Europeennes de Sociologie, 2.cilt, 2.Baskı, 1999, s. 221–259.

⁴³ Gough, “Refah Devleti”, a.g.e., s. 89-93.

⁴⁴ Bent Greve, **Historical Dictionary of the Welfare State**, London: The Scarecrow Press, 1998, s.129.

⁴⁵ Özdemir, a.g.e, s.37-38

Çağdaş devletin ulaştığı son aşama olan refah devleti, eskiden olduğu gibi, olayları yalnızca seyretmekle kalmamakta, “seyirci devlet” olmaktan çıkıp “oyuncu devlet” haline gelmekte, yani kendisi düzenleyici ve topluma şekil verici yönde hareket etmektedir.⁴⁶

Modern anlamda ve etkin biçimde refah devletinin ortaya çıkışı, 20. yüzyılın ikinci yarısındadır, ancak buraya gelinceye kadar birçok gelişme ve mücadelenin bu yönde bazı tohumlar ektiği de bilinmektedir. Bu konuda çeşitli yorumlar olduğunu da söyleyebiliriz. Örneğin liberal yaklaşımlara göre refah devleti anlayışı İngiltere’de 16. yüzyıldaki “Yoksullar Yasasına” kadar uzanır ve özünde toplumun ahlaki bir sorumluluğu olduğu düşüncesine kadar dayanır; bu noktada liberal düşünce muhafazakar düşüncelerle birleşir. Marksist yaklaşım açısından ise refah devleti, kapitalist gelişmenin bir ürünü olarak değerlendirilir ve ortaya çıkışı kapitalizmin sorunları, sınıf kavgası ve ekonomik krizlere bağlanır; bu nedenle refah politikaları da özel mülkiyet yapısını değiştirmeden işçi sınıfını bütünleştirmek amacını taşıyan politikalar olarak değerlendirilir.⁴⁷

Ayrıca, refah devleti denilince, olağanüstü büyüklükteki bir olgudan bahsedildiği bilinmelidir. Örneğin, İngiltere’deki refah devleti incelendiğinde (İngiltere liberal refah modelini temsil eden bir ülkedir, daha ileri düzeyde refah devletleri de vardır), bu ülkede toplam kamu harcamalarının % 60’a yakın kısmının refah devleti tarafından kullanıldığı görülecektir. Kamu harcamalarının % 31’i sosyal güvenliğe, % 16’sı sağlığa ve % 12’si eğitime ayrılmaktadır.⁴⁸

Yine, modern bir yönetim biçimi olarak refah devletini şu şekilde tanımlamak da mümkündür: “Modernite olarak nitelenen, aşağı yukarı son iki yüz yıllık tarihsel süreçteki ekonomik ve sosyal dönüşümler neticesinde şekillenen bir yönetim tarzı, devlet ve toplum arasında özel bir ilişki biçimi”.⁴⁹

Refah devletini kısaca üç şekilde betimlemek mümkündür. Refah devleti,

⁴⁶ Serter, a.g.e., s: 34-36

⁴⁷ Meryem Koray, “Avrupa Refah Devleti: Anlamı, Boyutları ve Geleceği”, Görüş Dergisi, TÜSİAD Yay., Sayı: 57, Aralık 2003, s. 72.

⁴⁸ Andrew Dilnot: “Refah Devletinin Geleceği”, (Çev.: Zeynel Bakıcı), (Çevrimiçi): http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/bakici-refah_devleti.pdf, çevrimiçi: 21.04.2010, s. 1-16.

⁴⁹ Nadir Özbek, “Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Sosyal Devlet”, Toplum ve Bilim, Sayı: 92, Bahar 2002, s. 9.

müdahaleci, düzenleyici ve geliri yeniden dağıtıcı bir devlettir. Müdahalecidir, çünkü piyasa başarısızlıkları üzerine harekete geçer ve doğan sorunların giderilmesine yönelik olarak önlemler alır, düzenlemeler yapar. Düzenleyicidir, çünkü iş piyasalarındaki düşük ücretlerin işçileri sefaletle düşürmemesi için asgari bir ücret belirler, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerini üstlenir vb. Gelirin yeniden dağıtıcısıdır, çünkü vergi ve diğer politikalar ve transfer harcamalarıyla gelirin paylaşımına müdahalede bulunulmadığında, sınıflar arasında gelir dengesizliklerinin, dolayısıyla huzursuzlukların çıkacağına farkındadır.⁵⁰

Bütün bu açıklamalardan yola çıkarak, çok özlü bir şekilde refah devletini tanımlamak gerekirse, refah devletini, temel sosyal hizmetlerin sağlanması amacıyla yönelik devlet önlemleri (genellikle sağlık, eğitim, konut, gelirin korunması ve kişisel sosyal hizmetleri kapsar) olarak ifade etmek mümkündür. Refah devletinin amacı, zorunlu devlet mekanizmalarıyla çeşitli gruplar arasında gelirin yeniden dağıtılmasını ve bu amaçları gerçekleştirebilmek için yasal düzenlemelerin yapılmasını ve kurumların kurulmasını sağlamaktır. Öte yandan, refah devletinin görev alanına bakıldığında, oldukça geniş olduğu ve her ülkenin kendi sosyal refah modeline göre çeşitli uygulamalarla karşılaştığı söylenebilir. Ancak, genel olarak bu kapsam içerisine şunlar girmektedir: Ailenin, çocukların, gençlerin, kadınların, yaşlıların korunması, iş bulma, mesleki eğitim, çalışma koşullarının düzeltilmesi, sosyal güvenlik, yoksullara, sakatlara, yaşlılara yardım vs. Devlet, vatandaşlarına tanıdığı bu sosyal haklarla, yaşam yarışına gerilerden başlayanlarla, yarışta varış noktasına kendi çabalarıyla ulaşamayacak olanların durumundaki eşitsizlikleri düzeltmeye çalışmaktadır.⁵¹

Son söz olarak/nihai karnat olarak, sosyal refahın tarihsel gelişimi kısaca özetlenirse, neo-liberalizm ve küreselleşme süreci de göz önünde bulundurularak, aşağıdaki eğilimleri tespit etmek mümkündür:

- *Sosyal refah, hayırseverlik duygularıyla yapılan bir hizmet olmaktan çıkmış, vatandaş olmaktan kaynaklanan bir insan hakkı kavramına dönüşmüştür.*
- *Geçmişte yalnızca yoksullara yönelik bir hizmet anlayışı iken, bütün nüfusun gereksinimlerini karşılamaya yönelik olarak evrensel bir şekil almıştır.*

⁵⁰ TÜSİAD, **Optimal Devlet**, İstanbul: TÜSİAD Yay., Şubat 1995, s. 73-74.

⁵¹ Ali Nazım Sözer, **Türkiye'de Sosyal Hukuk**, Ankara: Kamu-İş Yay., 1994, s. 7.

- *Kısıtlı bir refah bütçesinden, insan kaynakları potansiyelini güçlendirmek, herkes için arzu edilir bir refah ve esenlik sağlamak üzere geniş refah harcamalarına yönelinmiştir.*
- *Yoksulluk ve işsizlik gibi ortaya çıkan sosyal sorunların, bireylerin kusurlarından kaynaklandığı düşüncesinden, bu sorunların devletin ve kurumların yetersiz koşullarından kaynaklandığı düşüncesine geçilmiştir.*
- *Sosyal refah sunma çabalarındaki sorumluluğun gönüllü kişi ve kurumlardan, kamuya kaydığı görülmüştür.⁵²*

1.1.5. Sosyal Politikanın Teorik Çerçevesi

Toplumsal yapı içerisinde meydana gelen sosyal sınıflar ve gruplar arası çatışmaları, kapitalist toplum modeli içinde açıklamaya çalışan tüm teoriler bir noktada buluşmaktadır. Bu ortaklık, toplum içindeki bireylerin ve grupların kendi çıkarlarını maksimize etme çabasıdır. Bu çabaların temel gerekçesini ise ekonomik unsurlar oluşturmaktadır. Düzeni, istikrarı ve toplumsal dengeyi koruma noktasında, devletin gerekliliğini ortaya koyan yaklaşımlar, devletin müdahale şekli ve sınırı üzerinde ayrışmalar yaşamışlardır. Devletin müdahaleleri ile sosyal politikaların oluşumunu iki temel teorik başlıkta incelemek mümkündür.

1.1.5.1. Fonksiyonalist Teori

Sosyal problemleri ideolojik ve siyasal ilişkilerden bağımsız ve sosyal politikanın konusu olarak gören fonksiyonalist teori, toplumun birçok alt sistemin birleşmesinden oluşan bir yapı olduğunu ifade etmektedir. Alt sistemlerin birbiriyle ilişkili bir sistem bütünü olduğunu ve alt sistemlerden birinin tam çalışmadığında sistemin bütünü bundan olumsuz etkileneceğini savunur. Dolayısıyla sosyal politikalar yoluyla yerine getirilen sosyal hizmet ve sosyal yardım fonksiyonları,

⁵² Fatih Şahin: “Sosyal Hizmet Uzmanlarının Sosyal Refah Politikası Süreçlerine Katılımı”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara: Hacettepe Üniversitesi, SBE, 1999.

ekonomik ve sosyal fonksiyonların yerine getirilmesine etki eden bir niteliğe sahiptir. Sosyal hizmetler yoluyla dezavantajlı gruplar topluma tekrar kazandırılarak *iyileştirici fonksiyon*, suçluluğun önüne geçilerek de *önleyici fonksiyon* görevi yerine getirilmiş olacaktır.

Fonksiyonalistlere göre Sanayi Devrimi, kentleşme olgusu ile birlikte, emeği ile geçinen bir sınıfın ortaya çıkmasına neden olmuş, bireycilik sonucu ortaya çıkan farklılaşmayla da bu grubun korunması meselesi gündeme gelmiştir. Ailenin koruyucu fonksiyonunun ortadan kalkması, sosyal sınıflar tarafından sosyal refahın talep edilmesine neden olmuştur. Klasik sosyal koruma anlayışlarının anlamını yitirmesi, kamu müdahalesi ile yürütülecek kurumsal faaliyetleri gerekli kılmıştır. Kamu müdahalesi ile yapılan sosyal politika düzenlemeleri, işlevsel bir gereklilik olduğu kadar, toplumun devamını ve bütünleşmesini sağlayan bir sorumluluğun yerine getirilmesi anlayışını beraberinde getirmektedir.⁵³

1.1.5.2. Çatışmacı Teori

Toplumunu, birbiriyle çatışan öğelerden meydana gelmiş bir bütün olarak ele alan çatışmacı teori, değişme ve çatışma temelleri üzerinde şekillenmiştir. Bu modelde toplum, sürekli değişen, çatışan, toplumsal öğelerin değişime katkıda buldukları ve birbirlerini zorladıkları bir yapıya sahiptir. Çatışmanın kaynağını farklı sınıfların beklentileri arasındaki uyumsuzluk oluşturduğundan, kamu müdahaleleri ve sosyal politikalar yoluyla bu uyumsuzluğun giderilmesi de mümkün olmayacaktır.

Marksist çatışma teorisinde, toplumsal sınıflar, üretim araçlarının mülkiyetinin dağılımına bağlı olarak oluşmaktadır. Üretim araçlarının mülkiyetine sahip olanlar ile bunların dışında kalanlar, toplumda daima iki sınıfı teşkil etmiştir. Bu iki sınıf arasındaki üretim ilişkilerinin diyalektik gelişimi çatışmayı kaçınılmaz kılmaktadır.⁵⁴

Çatışmacı teoride, çatışan iki sınıf arasındaki mücadelede hakim olan grup değişimi yönlendirecektir. Değişimi yönlendirecek sınıfın işçi sınıfı olması, sosyal

⁵³ Tayfun Çalkavur, *Sosyal Devlet Anlayışı: Sosyal Devletin Uygulanması ve İdeolojisi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2002, s.15.

⁵⁴ Ali Çubuk, “*Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik*”, Gazi Üniversitesi İİBF Yayınları, No:13, s.39.

politikaların düzenleyicisi olan devletin, onlardan etkilenerek kapitalist sınıfa karşı bir anti-tez geliştirmesine neden olacaktır. Fakat Marksist teorisyenlere göre bütün çabalara karşın, sosyal politikanın, kapitalist toplumun bütün sosyal problemlerini çözme gücü yoktur.⁵⁵ Bu açıdan da sosyal politikanın teoriden öteye, toplumda uygulanabilirlik oranını anlamamız için sosyal politikaların amaç ve araçlarının neler olduğunu incelememiz gerekmektedir.

1.2. SOSYAL POLİTİKANIN AMAÇ VE ARAÇLARI

1.2.1. Sosyal Politikanın Amaçları

Kabaca ve genel bir deyişle açıklayacak olursak, sosyal politikanın amacı, sosyal gelişmeyi, sosyal kalkınmayı sağlamaktır. Sosyal gelişme ile kastedilen, üretim sürecinin temel unsuru olan bireylerin, eğitim, sağlık, konut gibi sosyal amaçlı yatırımlarla desteklenmesi, yüksek istihdamın, gelir dağılımının ve sosyal refahın sağlanmasıdır.

Çalışmamızın daha önceki bölümlerinde de değinildiği gibi, Sanayi Devrimi'nin ilk döneminde dağınık ve güçsüz durumda olan çalışan sınıfa yönelik uygulamalarla kendini gösteren sosyal politika anlayışı, ilk dönemde bireysel iş yasaları ve çalışma hayatının asgari koşullarını belirlemeye çalışan düzenlemeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemin sosyal politika anlayışı, toplumun varlığı ve sistemin devamı özünde engel taşıyan unsurların ortadan kaldırılması ve bu yolla sistemin devamının sağlanması gibi pragmatist bir nitelik taşımaktadır. Tek düzenleyici olan devletin müdahalesine karşı çıkan düşünceler, ilk dönemde sadece sınırlı bir müdahale anlayışının gelişimine imkan tanımıştır. Tarihe bakıldığında, Avrupa'da bilimsel sosyalizmin doğması sonucunda, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği (SSCB) gibi tamamen merkezi planlama ekonomisiyle yönetilmeyi seçen sosyalist devletlerin de var

⁵⁵ Çalkavur, a.g.e., s.16.

olabileceğini görüyoruz.

Sanayi Devrimi'nin başlangıcından itibaren mevcut örgütlenme yasakları, ilerleyen dönemde kolektif haklarda sağlanan gelişmelerle ortadan kalkmış ve özellikle II. Dünya Savaşı sonucunda sendikalar, ekonomik ve toplumsal yapıyı şekillendiren önemli aktörler olarak ortaya çıkmışlardır. Bu dönemde sosyal politikalar, endüstri ilişkileri sistemi içerisinde işçi-işveren ve devlet tarafından düzenlenen bir yapılanma içinde kendini göstermiştir. Sosyal politika kavramının dar anlamda izahı verilirken de anlatıldığı gibi, bu dönemde kamu müdahalesi/ kitlevi ayaklanmalar yoluyla gerçekleştirilen düzenlemeler genişlemiş, çalışanlar toplumda etkin bir kesim olarak ortaya çıkmışlardır.

Ekonomik ve teknolojik gelişmenin devam etmesi ve sanayileşme düzeyleri, sosyal politikanın kapsadığı grupları genişletirken, sorunları da derinleştirmiştir. Sosyal politikanın temel alanını oluşturanların yanında dezavantajlı grupların da büyümesi ve toplumsal yapı üzerinde tehdit oluşturması, bu grupların da sosyal politikalar içerisinde yer almasına neden olmuştur. Böylece sosyal politikalar, kadınları, çocukları, çiftçileri, işçileri ve yaşlıları da içeren daha geniş bir disiplin haline dönüşmüştür.

Toplumsal gruplar ve bunlara yönlendirilecek hizmetler farklılaşsa da, sosyal politikanın sınıflar ve gruplar arası çıkar çatışmalarını toplum yararı, barış ve sosyal adalet içinde çözme hedefi, temel hedef olarak önemini korumaktadır. Buradaki sosyal adalet hedefinin, aynı zamanda ekonomik eşitliği ihtiva ettiği ve gelir ve servetin de adil dağıtılarak sosyal politikaların amaçlarına hizmet edeceği açıktır.⁵⁶

Sosyal politikanın temel hedeflerine yönelik yapılacak bir analizde sosyal politikanın, sosyal dengeyi, sosyal uyumu, sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamaya yönelik, dengeleyici ve düzenleyici rolü ağırlık taşıyan bir uyum disiplini olduğu görülecektir. Günümüzde sosyal politika hedeflerinin de sosyal politikanın bu karakterini ortaya koyan bir niteliğe sahip olduğunu söyleyebiliriz. Bu bağlamda *gelir dağılımı adaletini hedefleyen, sosyal refahı toplumun bütününde yaygınlaştırmaya çalışan sosyal vatandaşlık çerçevesinde sosyal adalet hedefine yönelik bir toplum*

⁵⁶ Coşkun Can Aktan, "Bir Piyasa Başarısızlığı Nedeni Olarak Gelir Dağılımında Adaletsizlik ve Yoksulluk Sorunu: Kamu Ekonomisinin Rolü ve Kamu Politikası Araçları", Yoksullukla Mücadele Stratejileri, (Haz.: Coşkun Can Aktan), Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yay., 2002, (Çevrimiçi): <http://www.canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/birinci-bol/aktan-piyasa-basarisiz.pdf>, 13.05.2010, s. 20.

yaratma, sosyal politikanın günümüzdeki amaçları olarak ifade edilebilir.⁵⁷

1.2.2. Sosyal Politikanın Araçları

Toplumsal yapı içerisinde yer alan bireyler, gruplar ve sınıfların kendi içlerinde ya da birbirleriyle etkileşiminden oluşan *sosyal sorunların nasıl çözümleneceği* sosyal politikanın önemli bir çalışma sahasıdır. Toplumsal yapı içerisindeki çatışmaları en aza indirerek sosyal adalet hedefine ulaşmaya çalışan sosyal politika; bunu gerçekleştirirken çeşitli araçlardan yararlanmaktadır. Bu araçların niteliğinde toplumsal yapının değişimine bağlı olarak farklılıklar yaşansa da, temel araçlar önemini korumaya devam etmektedir. Burada bu araçları ayrı ayrı ele almamızın gerekliliği hissedilmektedir.

1.2.2.1. Kamu Müdahalesi

Sosyal politikanın bilinen en eski ve etkili aracı, devlet tarafından yapılan düzenlemelerdir. Sosyal politika kimi zaman kamusal niteliği olan tüm politikalarla ortak araçlara sahipken, kimi zaman da kendisine özgü kamusal araçlar kullanır. Devletin sosyal yaşama müdahale konusundaki anlayışı, sosyo-ekonomik sistemin yapısını da belirlemektedir. Müdahalenin niteliği ülkeden ülkeye ya da zaman içerisinde farklılıklar göstermektedir. Kamu müdahalesini belirleyen iki temel unsur, *ekonomik kalkınma düzeyi ve ideolojik anlayıştır*.⁵⁸ Sanayi devriminin başlangıcından itibaren sosyal yapıda ve çalışma hayatının dinamiklerinde yaşanan hızlı değişim, devletin sosyal sorunlara yaklaşım tarzını da önemli ölçüde değiştirmiştir. Sanayi Devrimi'nin başlangıcından itibaren hakim sistem olan kapitalist iktisat sistemi ve onun uygulama alanını oluşturan liberal felsefe, devletin müdahale alanının sınırlandırılması noktasında etkin olmuş ve sınırlamalar, sosyal yapıyı derinden sarsacak etkiler ortaya çıkarmıştır.

Devletin müdahale gerekliliğinin ortaya çıkmasındaki en önemli nedenler,

⁵⁷ Koray, *Sosyal Politika*, s.25-31

⁵⁸ Aktan, *a.g.e.* s. 22-23

ekonomik kaynaklı olanlardır. Sanayi Devrimi ile birlikte üretimde yaşanan büyük artışın dünya ticaretindeki hareketle birleşmesi, ekonomik büyümeyi de beraberinde getirmiştir. Kişisel/bireysel hakların gelişimi ve bunun siyasal düzlemde ifadesini bulması, gelirin paylaşılmasında devletin temel bir düzenleyici olarak ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Devletin müdahalesini doğuran diğer bir gelişme de, sanayileşen toplumlarda ücretliler sınıfının sürekli büyüyerek ekonomik, siyasal ve toplumsal bir baskı unsuru olarak belirmesidir. Siyasal sistem içinde bir *seçmen grubu*, ekonomik sistemde büyük bir *tüketici topluluğu* ve sosyal sistemde *endüstri ilişkileri sistemin örgütlü bir aktörü* olarak ortaya çıkan *ücretliler*, devletin sosyal niteliğinin oluşumunda önemli bir baskı grubu konumuna gelmişlerdir.⁵⁹

Kamu müdahalesinin, sosyal politikalara ilişkin işlevleri yerine getirmede, **mevzuatı düzenleme** ve **kurumsal örgütlenmeler** gibi iki temel araçtan yararlandığını söyleyebiliriz. Başlangıçta çok sınırlı ve zaruri sigorta uygulamalarını gerçekleştirmekle başlayan bu yapılanma, ilerleyen dönemde büyük finansal birikimlere sahip ve kendi içinde de istihdam yaratan güçlü sosyal güvenlik kurumlarına değin uzanmıştır. Devletin sosyal politika sahasına yönelik bu tür doğrudan düzenlemeleri yanında, vergi politikaları gibi dolaylı müdahale araçları da mevcuttur. Bu açıdan bakıldığında, geleneksel endüstri ilişkileri sistemi içerisinde devletin beş temel işlevi, sosyal politika etkinliğinin de bir göstergesi olmuştur. Bunlardan *ilki*, devletin, sistemin genel hatlarını ve hukuki çerçevesini belirleme gücüdür. *İkinci* işlev devletin sağlık, güvenlik ve ücretlerde asgari sınırları belirlemesi, *üçüncüsü* uzlaştırma rolü ile çalışma hayatında barışı sağlama fonksiyonu, *dördüncüsü* bir işveren olarak sistemin içinde olması ve sonuncusu da işveren sıfatı ile belirlediği ücretler yoluyla gelir düzeyleri üzerinde yarattığı etkidir.⁶⁰

19. ve 20. yüzyıllar boyunca devletin sosyal niteliğinin gelişimi II.Dünya Savaşı sonrasında en üst düzeye ulaşmış, 1970’li yıllarda yaşanan krizlerin ardından, kamu

⁵⁹ Aktan, 21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet, İstanbul: TÜSİAD Yay., 1995.

⁶⁰ Meryem Koray, “Küreselleşme Süreci ve Ulus–Devlet, Ekonomi, Siyaset Tartışmaları”, Küreselleşme ve Ulus – Devlet, İstanbul: YTÜ., Stratejik Araştırmalar Merkezi Yay., 2001, (Çevrimiçi): <http://www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale1.htm>, 23.05.2010, s. 2–3.

müdahalesinin sınırlandırılması düşüncesi tekrar tartışma konusu yapılmıştır. Kamu müdahalesi ile sosyal politika uygulamalarının nerede başlayıp nerede biteceği, ülkeler arasındaki ekonomik, ideolojik ve sosyo-kültürel yapılarıdaki farklılıklara göre şekillenmektedir.

1.2.2.2. Sınıf Bilinci ve Sendikal Hareket

Sanayi Devrimi ile birlikte, çalışma ilişkilerinin o güne değin düzenlendiği kurumlar olan loncaların ortadan kalkması, çalışma yaşamında hiçbir kurum ve kuralın bulunmadığı bir yapıyı beraberinde getirmiştir. Makineli üretime geçişle birlikte ortaya çıkan yoğun üretim, çok sayıda işçinin çalıştığı büyük işletmelerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu işletmelerde emek-sermaye ayrışması yaşandığı gibi, işyeri yönetimi ile çalışanlar arasında da giderek büyüyen bir hiyerarşi ortaya çıkmıştır. Özellikle kırdan kente gelerek büyük sanayi merkezlerinde ağır çalışma koşullarında çalışan vasıfsız işgücü giderek büyümüştür. Sanayi toplumlarında kamu müdahalesi yoluyla gerçekleştirilen ilk sosyal politika uygulamaları da anlaşıldığı gibi, bu sınıf üzerine yönelik olarak gerçekleşmiştir.⁶¹

Sanayi üretiminin artırılırken kol gücüne duyduğu ihtiyaç, sermaye çıkarları ile çatışan büyük bir çalışanlar grubunu da ortaya çıkarmıştır. Büyük fabrikaların kurulu olduğu sanayi merkezlerinde bir araya gelen işçilerin aynı ekonomik-sosyal sorunlar içinde ortak bir bilince ulaşmaları da uzun sürmemiştir. Bu grupların birleşmesi ile ortaya çıkan kolektif organlar, çalışanların sermaye karşısında da güçlü bir blok oluşturmasını sağlamıştır.

İşçi hareketleri sendikalar aracılığı ile işverenler karşısında yeni bir denge durumunu ortaya çıkarırken, aynı zamanda bu tecrübe ile güçlü bir sendikal kültürün oluşumunu da sağlamıştır. Bir siyasal kurum olarak sendikanın yapılanması işçi hareketi tarihi ve modern siyaset tarihi bakımından büyük öneme sahiptir. Sanayi toplumunun ortaya çıkardığı sorunların demokratik sistem içinde çözülmesinde ve çıkar mücadelelerinin belirli kurallara bağlanarak toplumsal sözleşmelere dönüşmesinde sendikalar, vazgeçilmez bir niteliğe sahip olmuşlardır. Şunun da altı çizilmelidir ki,

⁶¹ Koray, a.g.e. s.6.

sosyal politikaların gelişimi ve uygulanışı, her zaman *demokrasi ve insan haklarıyla sıkı sıkıya bağlı* olmuştur.

Belirli bir sosyal ideale inanma temelinde güçlenen sınıf bilinci, çalışanların kurdukları sendikalar eliyle, mevcut düzen içerisinde ekonomik ve sosyal durumlarını düzeltme hareketi olarak güç kazanmıştır. Çalışanların kendi gelecekleri üzerinde söz sahibi olmaları ve amaçlarının gerçekleşmesine katkı sağlamaları, modern toplumun bir unsuru olarak da değer görmüştür. İlerleyen süreçte sendikaların toplu pazarlık, grev ve toplu sözleşme hakları ile donatılması, çalışma hayatının güçlü bir aktörü olarak ortaya çıkmalarına ve sosyal politikaları şekillendiren etkin bir unsura dönüşmelerine neden olmuştur.

1.2.2.3. Siyasal Yapı ve Siyasal Partiler

Siyasal ve sosyal haklarda yaşanan gelişmeler ve II. Dünya Savaşı'nın ardından demokratik çoğulcu sisteme geçiş, sosyal politikalarda genişleme yaratan bir sürecin başlangıcı olmuştur. Ücretliler toplumunun örgütlü yapılanmalar içindeki bilinçli hareketleri, sosyal alana da yansımakta gecikmemiştir. Çalışan sınıfların desteklediği siyasal partiler, *işçi partileri, sosyalist ve sosyal demokrat partiler* olarak ortaya çıkmışlar, toplumun bütününe yönelik politikaları ile bir sürelik iktidar şansları yakalamışlardır. Siyasi sistem içerisinde sosyal politika vurgusunu ön plana çıkarmaları, liberal ve muhafazakar hareketlerden farklılaşmalarını sağlamıştır.

Birçok siyasal bilimci sosyal politikaların ve devletin sosyal niteliğinin gelişiminde siyasal partilerin en önemli unsur olduğunu düşünmektedir. Siyasal partilerin oy temelinde rekabet yaşamaları, sosyal refah harcamaları vaatleri ile rekabet üstünlüğü sağlamalarına neden olmaktadır. Ancak bu durumun istisnası durumlar da mevcuttur. 1970'lerde yaşanan krizlere değin iktidarı sol partilerin, sosyal politikaların kısıtlandığı dönemlerde ise sağ partilerin alması bu istisnalardan birini oluşturmaktadır. Buradan görüldüğü gibi, sosyal politikaların direk siyasal partiler aracılığı/ iktidarı yoluyla uygulanışı ve bir sürelik de olsa başarısı, amaca giderken önemli bir araç olarak değerlendirilebilir.

1.2.2.4. Uluslararası Sosyal Politika Düşüncesi-Yeni çözüm yolu?

Akademik literatürde sosyal politikaların araçları arasına ilave edilen uluslararası sosyal politika kavramı daha çok 20. yüzyılın ikinci yarısından sonraki döneme ait edilmelidir. Sosyal politika düşüncesinin uluslararası nitelik kazanmasında üç temel etkenden söz edebilmek mümkündür. Bunların başında *uluslararası ticaret nedeniyle rekabet gücünün uluslararası boyutta ele alınması* gerekliliği gelmektedir. Sosyal politikaların yüksek maliyetleri, bu uygulamaları gerçekleştiren ülkelerin rekabet gücünü bozan bir etki yaratmaktadır. Diğer bir etken ise, *çalışma şartlarında özellikle kadın ve çocuklara yönelik olumsuz uygulamaların ortadan kaldırılmasında uluslararası bir eylemin gerekli olmasıdır*. Son olarak *çalışanların örgütlenmelerinin uluslararası boyuta taşınması*, sosyal politikanın da bu düzeye çekilmesini gerekli kılmıştır.⁶²

Küreselleşme sürecinde ulusal sosyal politikalar arasında ekonomik gelişmişlik düzeylerinden kaynaklanan farklılıklar uluslararası alanda düzenlemelerin birbirine yaklaştırılması eğilimlerini engelleyici bir nitelik taşımaktadır. Bu engellerin aşılmasında ulusal düzenlemelerin ötesinde uluslararası kurum, kural ve usullere ihtiyaç bulunmaktadır. Bu temelde güçlenen uluslararası sosyal politika anlayışı oluşturduğu uluslararası kurumlar, düzenlediği sözleşme ve tavsiyeler ile sosyal politikaların gelişimine uluslararası düzlemde katkı sağlamayı amaçlamaktadır. Ama henüz bu konuda kaydedeğer bir ilerleme elde edilmemiştir.

1.3. SOSYAL POLİTİKANIN TARAFLARI

II Dünya Savaşı'nın ardından çoğulcu demokratik sisteme sahip Batı Avrupa ülkelerinin temelini oluşturduğu Avrupa Topluluğu (sonradan Avrupa Birliği adlandırılacak), ortak çıkarlar etrafında örgütlenmiş grupları toplumun merkezine alarak, bunlar arasındaki çatışmayı kurumsallaştırma becerisi gösteren bir niteliğe sahip olmuştur. Bu kazanım, çatışma ve mücadelelerle şekillenen bir geçmişin, deneyimleri

⁶² Koray, a.g.e., s.28-30.

iyi analiz edilmiş bir sonucudur. Bu baskı grupları, temsil ettikleri grubun amaçları doğrultusunda lobicilik, propaganda ve siyasal partilerle yakınlaşma stratejileri ile hedeflerini gerçekleştirmeye çalışmışlardır. Bu şartlar altında Avrupa geleneği, emek ve sermaye, liberal demokrasi ve sosyal demokrasi, sınırlı haklar ve genişletilmiş haklar arasında bir uzlaşma olarak tanımlanabilir.⁶³

Bu mücadeleler Sanayi Devrimi'nin başlangıçtaki acımasız yüzünü, zenginliklerin daha adil ve herkesçe paylaşılabilirdiği refah devleti uygulamaları olarak değiştirmiştir. Sosyal politikaların oluşumunda endüstri ilişkilerinin klasik üç temel aktörü dışındaki baskı gruplarından da söz edebilmek mümkündür. Ancak analizimiz, süreç içerisinde sahip oldukları temel etkiler ve uygulamaları şekillendirmeleri rolleriyle, devletin yönetimini sağlayan esas üç unsura – hükümet/siyasi partiler, işçi ve işverenler ölçeğinde olacaktır.

1.3.1. Hükümetler ve Siyasal Partiler

Sanayi Devrimi ve sonrasında klasik demokrasi ve liberal iktisat anlayışının devlet müdahalesini hoş görmeyen yaklaşımının, toplumsal yapının korunmasında ve düzenin sağlanmasında başarılı olmadığı görülmüştür. 19. yüzyılın başından itibaren devletin ekonomik ve sosyal yapıya müdahale etmesi yönündeki düşünceler yaygınlaşmış, toplumsal düzenin ancak sosyal sorunların çözümlenmesi, bunun da temel hak ve özgürlüklerin yanında ekonomik ve sosyal hak ve özgürlüklerin de sağlanması yoluyla gerçekleştirileceği fikri önem kazanmıştır.⁶⁴

Sanayi Devrimi'nin başlarında ahlaki kaygılar taşıyan, paternalist (her şeyin iyisini/doğrusunu sadece kendisinin bildiğini iddia eden 'baba devlet') nitelikli düzenlemeler, demokrasinin gelişimi ve sosyal haklarda sağlanan ilerlemeler neticesinde, devletin sosyal niteliğini ön plana çıkarmıştır. Çalışma hayatında yaşanan olumsuzlukların giderilmesi ve bir ölçü de ekonomik gerekçelerle, sosyal politikaların ilk görünümü olan **sosyal sigorta düzenlemelerine** geçilmiştir. Kitlesele sınıf hareketlerinin güç kazanması ve bunun siyasi yapı içinde örgütlenme başarıları, sosyal gelişimlerin geri döndürülemeyecek kurumsal yapılanmalara dönüşmesine neden

⁶³ Koray, a.g.e. s.93.

⁶⁴ Sami Güven, *Sosyal Politikanın Temelleri*, 3.Baskı, Ezgi Kitabevi, İstanbul, 2001, s.81.

olmuştur. Özellikle Avrupa’da güçlü sınıfsal yapının temsil ettiği siyaset anlayışı, sosyal politikaların kapsamının ve niteliğinin sürekli genişlemesine ve sosyal devletin refah devletine dönüşmesine yol açmıştır. Bu bağlamda sol kanadı temsil eden siyasi partilerin/ iktidarların rolü ve verdikleri siyasal kararlarının altı çizilmelidir. Ama unutulmamalıdır ki, bu denli hak ve özgürlüklerin elde edilmesi ve uygulanışı zaman zaman ezilen ve istismar edilen sosyal gruplardan gelen tepkiler eşliğinde gerçekleşmiştir. Bu nedenle de işçi örgütlenmelerinin oluşumuna ihtiyaç doğmuştur.

1.3.2. İşçi Örgütlenmeleri (Sendikalar)

Bilindiği gibi, Sanayi Devrimi’nin gelişiminin yarattığı zenginliklerin, refahın ve bolluğun üretildiği coğrafya olan Avrupa, ilk dönemlerde uygulanan sınırsız kapitalizm düşüncesi ile de çalışan sınıflar için acının, dramların ve mücadelenin yaşandığı yer olmuştur. Bu nedenle çalışan sınıf için sosyal ve demokratik hakların kazanılması, çok uzun mücadeleler sonucunda söz konusu olmuştur. İşçi/ çalışan sınıfının, Avrupa sosyal politikalarında yaşanan daralma ve sınırlamalara tüm gruplardan daha fazla hassasiyet göstermelerinin temelini de bu düşünce oluşturmaktadır.

Sanayi Devrimi’nden itibaren çoğulcu demokratik sistem içerisinde sürekli gelişim gösteren işçi hareketi, Avrupa’nın savaş sonrası yenilenmesinde en büyük katkıyı sağlayan gruplardan biri olmuştur. II. Dünya Savaşı’nın ardından kitle üretim teknolojilerinde yaşanan gelişim, örgütlenme eğilimini ve ihtiyacını artırırken, ücretlilerin sosyal yapı içerisindeki payının artması, ulus devletinin bu süreçte sendikal hareketin meşruluğunu desteklemesi ve toplu pazarlık hakkının gelişimi ile sendikal örgütler güçlenmiş ve önem kazanmıştır.⁶⁵ Bu güçlü yapısı ile Avrupa İşçi Hareketi, savaş sonrasında, ulusal ekonomilerin yükselmesine ve sosyal yapının da bu gelişmeye eklemlenmesine büyük katkı sağlamıştır.

Petrol krizlerinin yarattığı ekonomik durgunluk dönemlerine kadar Avrupa’da sürekli güç kazanan işçi sendikacılığı, ulusal düzeyde yaşamış olduğu deneyimleri ile dünya sendikacılık hareketine örnek olmuştur. Durgunluk süreci ile başlayan çözüm arayışları, bütünleşme düşüncesini doğurmuş ve 1973 yılında onbeş ülkeyi temsil eden

⁶⁵ Ahmet Selamoğlu, “Avrupa Birliği ve Avrupa İşçi Sendikaları”, *Prof.Dr.Toker Dereli’ye Armağan*, İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt:55, Sayı:1, 2006, s.62.

onyedi kuruluşun katılımı ile Avrupa Sendikalar Konfederasyonu (ETUC) kurulmuştur. Avrupa Sendikalar Konfederasyonu 1970'li yılların ortalarına gelindiğinde otuz milyonu aşkın üyesiyle önemli bir baskı grubu haline gelmiştir. Avrupalı işçilerin sosyal, ekonomik ve kültürel çıkarlarının korunmasında, işsizlik ve enflasyon sorunlarının çözümünde aldıkları ortak eylem kararları ile Birlik düzeyinde etkin olmaya çalışmışlardır.⁶⁶

Avrupa'da örgütlü işçi sendikalarının, Avrupa bütünleşmesine verdiği tepkiler farklı olmuştur. Hıristiyan düşünce geleneğinden beslenen birtakım Hıristiyan sendikalar birlik düşüncesini desteklerken, hür sendikalar aynı coşkuyu göstermemekle birlikte, bütünleşme sürecini desteklemişlerdir. Marksist düşünce geleneğinden beslenen radikal sendikalar ise bütünleşme karşıtı bir yol izlemişlerdir. Bu farklılıklar tepe örgütlenmelere de yansımıştır. Avrupa'daki ulusal sendikaların çok büyük bir bölümünü çatısı altında toplayan Uluslararası Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu (ICFTU), üyeleri için ekonomik ve sosyal imkanlar sağlayan güçlü bir birlikten yana olmuştur. Yine Hıristiyan demokrat partilerle aynı düşünce ekseninde olan Dünya Sendikalar Konfederasyonu (WCL), Avrupa Birliği'ni aileden başlayıp evrenselliğe doğru giden bir felsefe içinde değerlendirmektedir. Avrupa Birliği muhalefeti ile öne çıkan grup ise, sosyalist temelli sendikaların tepe örgütü olan Dünya İşçi Sendikaları Konfederasyonu (WFTU)'dur.⁶⁷

Bu örgütlenmeler içerisinde özellikle Avrupa Sendika Konfederasyonu'nun, Avrupa Birliği'nin komisyon ve komiteleri ile yakından ilişkili olduğunu ve karar alma süreçlerinde önemli roller üstlendiğini söylemek mümkündür. Konfederasyon emek cephesi lehine gelişmeler sağlamak amacıyla, Birlik politikalarını etkilemeye çalışmaktadır. Bunun yanı sıra konfederasyon yöneticileri Avrupa Parlamentosu liderlerini de etkileyerek, parlamentonun karar sürecinde sendikal kazanımları koruma çabasındadırlar. Başta ekonomik ve sosyal komite olmak üzere birçok komitede etkin olan Avrupa Sendikalar Konfederasyonu üyeleri, piyasa şartlarının olumsuz etkileri ve özellikle işsizlik konularında özel bir hassasiyet taşımaktadırlar.⁶⁸ Durgunluk döneminin ardından yaşanan sosyo-ekonomik gelişmelerin olumsuz etkileri ile var olma

⁶⁶ Meryem Koray, **Endüstri İlişkileri**, BASİSEN Eğitim ve Kültür Yayınları:22, 1992, s.99.

⁶⁷ Veysel Bozkurt, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Ankara, Vipaş Yayınları, 2001, s.203.

⁶⁸ Bozkurt, a.g.e., s.205.

mücadelesini aktif biçimde sürdüren Avrupa işçi örgütlenmesi, giderek gücünde meydana gelen kırılmalara rağmen, sosyal politikaların etkili bir aktörü olma konumunu sürdürmektedir. Avrupa Birliği sosyal politikasının gelişim seyrinde; nitelikli oy çoğunluğu ile alınan kararların genişlemesi, çalışma hayatına yönelik yönergelerin hazırlanması ve Avrupa Temel Haklar Şartının kabul edilmesi, bir baskı grubu olarak Avrupa Sendikalar Konfederasyonu'nun gücünü ortaya koymaktadır.

1.3.3. İşverenler (Sermaye)

Sanayi Devrimi'nin ve kapitalist ekonomik anlayışın temel unsuru olan işverenler (sermaye sahipleri), ulus devletin oluşumundan itibaren devlet üzerindeki etkin baskı grubu olmuştur. Çalışma koşullarındaki olumsuzluğun giderilmesi yönündeki hümanist çabalar, sendikaların güç kazanmaları, çoğulcu demokratik yapılanmaların siyasal sisteme hakim olması türündeki gelişmeler, işverenlerin Sanayi Devrimi'nin başlangıcındaki güçlerini refah devleti sürecine taşımalarına engel olmuştur.

Avrupa ölçeğinde işverenlerin bütünleşme sürecine ilişkin düşüncelerini ilk olarak Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun (AKÇT) kuruluşu aşamasında görebilmek mümkündür. Fransa ve Almanya arasındaki sektörel birleşme düşüncesi, savaşın olumsuz etkilerinin silinmesi ve en önemli sektörde işbirliğinin sağlanması açısından büyük önem taşımaktaydı. Bu çerçevede 1950 yılında ilan edilen Schuman planı, Alman ve Fransız işverenlerden destek görmüştür.⁶⁹ Sektörel düzeyde başlayan bu destek, ortak pazarı temel alan ve ekonomik gelişimi hedefleyen bütünleşme sürecinin, Avrupalı işverenlerce desteklenmesini sağlamıştır.

Avrupa Birliği üyesi devletlerin yanı sıra EFTA ve OECD üyesi ülkelerin sanayici ve işveren konfederasyonlarını da kapsayan Avrupa Sanayici ve İşveren Konfederasyonları Birliği (UNICE), 1958 yılında kurulmuştur. Avrupalı sanayici ve işverenlerin, Avrupa Birliği politikalarının geliştirilmesindeki tutum ve görüşlerinin, Birlik kurumları nezdinde koordinasyonunu gerçekleştirme görevini yerine

⁶⁹ Bozkurt, a.g.e., s.69-70.

getirmektedir. Konfederasyonun önemli görevleri arasında, temsil ettiği işverenlerin ortak çıkarlarını desteklemek, Avrupa'da işletmeleri etkileyen politika ve mevzuat tekliflerinde üyelerinin çıkarlarını koruma amacı ile Avrupa düzeyinde karar alma süreçlerine bilgi sunmak ve Avrupa Birliği Antlaşması'nda öngörülen sosyal ortaklar arasındaki diyalogda üyelerini temsil etmeği sayabilmek mümkündür.

Avrupa Birliği karar süreçlerinde etkin bir konuma sahip olan Avrupa işverenlerinin, sosyal politikalara ilişkin yaklaşımlarını, UNICE'nin görüşleri içerisinde tespit edebilmek mümkündür. Küresel dünyada etkili bir ekonomik aktör olabilmenin yolunun rekabet gücünün geliştirilmesine bağlı olduğu yaklaşımını savunan UNICE, Avrupa'nın ekonomik potansiyelinin gelişimini engelleyen sorunların ortadan kaldırılması gerekliliğini savunmaktadır. Bu çerçevede tespit edilen beş öncelikli alan şu şekilde ifade edilmektedir:

- Girişimciliğin etkin ve küçük bir devlette geliştirilmesi,*
- Yeniliklerin artırılması,*
- İstihdam koşullarının geliştirilmesi,*
- Ürün piyasalarına ilişkin reformların tamamlanması,*
- Rekabetçi çevre politikası çözümlerinin bulunması.⁷⁰*

Tespit dilen hedefler çerçevesinde; kamu finansman dengelerinin korunması, işletmeler üzerindeki vergi yüklerinin hafifletilmesi, rekabet gücünün temel unsuru olan Ar-Ge harcamalarının artırılması, beyin gücü çekiciliğinin sağlanması, istihdam koşullarının geliştirilmesi, işgücü maliyetlerinin azaltılması ve işgücü piyasalarında esnekliğin geliştirilmesi, konfederasyonun sosyal konularda temel yaklaşımlarını ifade etmektedir. Bu yaklaşımlar sonucunda Avrupa Birliği'nde ortaya çıkan dinamik niteliğe sahip sosyo-ekonomik düzen (kültürel boyut da dahil), giderek birçok açıdan 'Avrupalı' olmanın (yeni üye olan veya aday devletlerin üyeliği öncesinde istenilen önkoşullar/şartlar) boyutlarını/ kriterlerini belirlemiştir ki, bunların bütününe de bir (sosyal) model adını vermek mümkündür.

⁷⁰ TİSK, *Lizbon Stratejisi, UNICE Görüşü ve Ülkemiz İçin TİSK Önerileri*, Yayın No:248, Ekim-2008, s.5.

1.4. AVRUPA REFAH DEVLETLERİ – AVRUPA SOSYAL MODELİ

Yüksek yaşam standartları, güçlü sosyal koruma, cömert sosyal güvenlik sistemleri ile başarılı ve özgün bir model niteliği taşıyan, Avrupa Sosyal Modeli'ni, elli yıllık bütünleşme süreci ile analiz etmek, hiç şüphesiz yetersiz bir yaklaşım olacaktır. Birliğin güçlü kurucularından olan Almanya ve Fransa ve daha sonra üyeliği kazanan İngiltere gibi ülkelerin, Sanayi Devrimi'nin başından itibaren yakaladıkları gelişme dinamikleri ve bu dinamikleri sorunları çözümleyebilme mekanizmalarına dönüştürmeleri, Avrupa refah devletlerinin oluşumunu sağlamıştır. Avrupa Birliği'nin, sosyal model olabilme becerisi de, büyük ölçüde refah devleti deneyimlerinin Birlik sürecine aktarılmasıyla gerçekleşmiştir. Bu deneyimlerin başlangıcını, toplumun ahlaki sorumluluğunu kabul eden düşüncelere ve uygulamada da 16. yüzyılda İngiltere'deki yoksullar yasasına kadar götürebilmek mümkündür. Kraliçe Elizabeth tarafından yaşlı ve hasta olan yoksullara yardımı öngören yasa, yoksulluk karşısında yönetsel sorumluluğu kabul eden ve bunu önlemeye çalışan bir nitelik taşımaktadır.

Sanayi Devrimi öncesi toplumlarda çeşitli yardımlaşma unsurlarına rastlamak da mümkündür. Ortaçağda kiliseler tarafından oluşturulan hayır kurumları, aile, korporasyonlar ve yardım sandıkları, yardımlaşmanın önemli unsurları olarak belirmektedir.⁷¹ 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren hız kazanan teknik buluşlar, Avrupa'da büyük bir ekonomik ve toplumsal dönüşümün de kaynağı olmuştur. 18. yüzyıl hem özgürlük ve eşitlik düşüncelerinin benimsendiği Fransız ihtilalinin, hem de teknik buluşlarla başlayan Sanayi Devrimi'nin yaşandığı yüzyıl olarak, Avrupa tarihinin değişim ve dönüşümünün yaşandığı en önemli dönem olmuştur ki, toplumların sosyal refahını temin etme arzusunun kökenleri de buraya kadar uzanmaktadır.

Avrupa Sosyal Modeli kavramının ise tam olarak ne zaman, nasıl ortaya çıktığı, hangi hedefler doğrultusunda kullanıldığı, çalışmamızın II. Bölümü'nde Maastricht Antlaşması sonrası dönemdem söz edilirken daha detaylı şekilde

⁷¹ Ali Güzel ve Ali Rıza Okur, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 4.Baskı, Beta Yayınları, 1994, s.16.

açıklanacaktır. Burada ise sosyal refah politikaları bağlamında AB ülkelerinin farklı uygulamalarına bakarak Refah Devletlerinin oluşum sürecini gözden geçirmekle genel bir sınıflandırma yapılacaktır.

1.4.1. Avrupa Refah Devletlerinin Oluşumu

Sanayi Devrimi'nin başlangıç yıllarında bugünkü modern refah devleti anlayışını görebilmek mümkün değildir. Bu dönemki uygulamalar, sanayileşmenin ortaya çıkardığı sosyal sorunları, toplumun iyiliği adına ahlaki duygularla bertaraf etmeye çalışan liberal yaklaşımlar ve sınıf hareketlerini bastırmaya çalışan paternalist muhafazakar yaklaşımlar şeklinde kendini göstermiştir.⁷²

Sanayi Devrimi ile birlikte üretimdeki hızlı artış, kentleşme olgusu, geleneksel sosyal koruma kurumlarını ortadan kaldırmış ya da etkinliklerini azaltmıştır. Küçülen aile yapıları ile birlikte, aile bağları ve ailenin koruyucu görevi zayıflamış, sosyal korumayı sağlayacak kurum olarak devlete olan ihtiyaç daha belirgin olarak ortaya çıkmıştır.⁷³

Avrupa Refah Devletlerinin oluşum sürecine tarihsel bakış açısıyla yanaştığımızda ilk başta Avrupa'da sosyal politikaların nasıl yayıldığına ve geniş uygulama alanı elde etmesine dikkat çekmek gerekiyor. Sosyal politikalara ilişkin ilk düzenlemelerin ise sosyal sigorta alanında gerçekleştiği görülmektedir. Çalışanların korunmasına ilişkin ilk tedbirler İngiltere'de alınmaya başlanmasına karşın, ilk modern sosyal sigorta uygulaması Almanya'da gerçekleşmiştir. Başbakan Bismark, 1881 yılında Alman parlamentosunda yaptığı konuşmada işçilerin sosyal durumlarının düzeltilmesinde devletin pay sahibi olması gerekliliğini dile getirmiş ve devletin kaza, hastalık ve yaşlılığa karşı koruma yasaları çıkarmasını savunmuştur. Bunun üzerine hareketlenen yasal süreçte, 1884 tarihinde hastalık ve 1885 yılında iş kazaları sigortası yürürlüğe girmiştir. Ancak iş kazaları sigortasında devletin finansmana katılımı üzerinde anlaşmaya varılamaması üzerine, uygulamadan vazgeçilmiştir. Almanya'daki bu gelişim diğer Avrupa ülkelerini de harekete

⁷² Koray, **Avrupa Toplum Modeli**, s.185.

⁷³ Süleyman Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, 2007, s.37-38.

geçirmiş ve yasal düzenlemeler konusunda Almanya'nın takipçisi olmuşlardır.⁷⁴

Sanayi Devrimi'nin öncü ülkelerinden olan İngiltere'de, sosyal koruma aracı olarak özel ve kamu yardım tekniğinin kullanılması çok eskilere dayanmaktadır. 1601 tarihli yoksullar yasası dışında, 1897 tarihinde iş kazasında işverenin sorumluluğunu düzenleyen yasa ve 1908 tarihli yaşlılık aylığı yasası, önemli düzenlemeler olmuştur. Yine 1911 yılında yürürlüğe giren Ulusal Sigorta Yasası, hastalık ve sakatlık sigortası yanında işsizlik sigortasını da düzenlemiştir.⁷⁵

Tüm bu gelişmelerin yanında 1942 yılında yayınlanan Beveridge Raporu, çağdaş sosyal güvenlik ve sosyal politika düşüncelerinin oluşumunda önemli bir eşiği teşkil etmiştir. Rapor; *işsizliğin azaltılması, asgari bir ücret düzeyinin tespiti ve kapsamlı bir sağlık sistemi kurulmasını* içeren üç temele dayanmıştır. Beveridge Raporu, Keynezyen iktisat anlayışı ile birlikte, kamu sektöründeki genişlemenin temeli olan düşünceleri teşkil etmiştir.⁷⁶

Sosyal sigorta düzenlemelerine Almanya ve İngiltere'ye göre daha geç başlayan Fransa, aile ödenekleri konusunda öncü durumdadır. 1884 yılında İlere bölgesinde Klein işletmesi işçilerine ücret dışında aile ödeneği yardımı yapıldığı görülmektedir. Ancak bu ödemeler geniş boyut kazanamamış, aile ödenekleri sistemini kabul eden yasa ancak 1932 yılında kabul edilebilmiştir.⁷⁷

Sosyal sigorta düzenlemelerinin kurumsal gelişimi incelendiğinde, **refah devleti** uygulamalarının dört aşama geçirdiğini söylemek mümkündür; **Birinci aşama** 1888 yılındaki ilk sigorta düzenlemelerinden 1914 yılına kadar olan aralığı kapsar. Bu dönem sigorta uygulamalarının Avrupa ülkelerinde düzenlenmeye başladığı dönemdir. **İkinci aşama**, sigorta uygulamalarının yayılmaya başladığı iki dünya savaşı arasındaki dönemi kapsar. II. Dünya Savaşı sonrası sosyal güvenlik konusunda önemli reformların yapıldığı **üçüncü aşama**, 1950'lere kadar uzanmaktadır. Bu aşamada tüm ülkelerde iş kazası, yaşlılık, hastalık, işsizlik gibi temel sigorta kollarında kapsayıcı uygulamalara geçilmiştir. 1950 sonrası dönemde **son aşamayı** ifade eder ki, bu da birleşme ve yeniden yapılanma dönemi olarak görülmelidir. Bu

⁷⁴ Sait Dilik, **Sosyal Güvenlik**, Kamu-İş Yayınları, 1991, s.48-50.

⁷⁵ Güzel; Okur, **a.g.e.**, s.20-21.

⁷⁶ Özdemir, **a.g.e.**, s.153.

⁷⁷ Ali Güzel; Ali Rıza Okur, **a.g.e.**, s.22.

aşamada tüm sigorta kolları birleştirilerek genel bir sigorta sistemi kurulurken, bu sistemin adı sosyal güvenlik sistemi olarak ifade edilmiştir. Modern refah devleti, geniş kapsamlı bir vatandaşlık anlayışı ve sosyal haklar temelinde, eğitim, sağlık, istihdam ve gelir dağılımı gibi birçok alanda amaçlar edinmiştir.⁷⁸

1929 yılında yaşanan dünya ekonomik bunalımı, ABD’de ve daha çok da Avrupa ülkelerinde refah devleti uygulamalarına hız kazandırmıştır. Klasik iktisat politikalarının sorunları çözmeye yetersiz kalması, çalışanların ve yoksulların sosyal güvenlik ve sosyal yardım programına dahil olmaları ve katılımcı temsil sistemi talepleri, kapitalist anlayışı daha paylaşımcı ve hümanist bir çizgiye yöneltmiştir. Serbest piyasa işleyişinin sorunları çözmeye yetersiz kaldığı ve bu nedenle devletin müdahalesine olan ihtiyaç, 1930 ve 1940’lı yıllarda Beveridge ve Keynes gibi iktisatçılar tarafından sıklıkla dile getirilmiştir. Liberal iktisatçılardan olmalarına karşın, sosyal reformizmin öncüleri arasında sayılan Keynes, 1936 yılında yazdığı meşhur eseriyle, klasik iktisat anlayışının, piyasanın kendi haline bırakıldığında kaynakların tam istihdama ulaşacağı düşüncesinden hareket etmemiştir. Ekonomik krizlerin, yoksulluk ve işsizlik gibi toplumsal yönleri olan sorunların önlenmesinde, etkin vergi, para ve gelir politikalarının uygulanması gerekliliğini ifade eden Keynes’in düşünceleri, II. Dünya Savaşı sonrası Avrupa’nın iktisadi ve sosyal yapısının şekillenmesinde ve refah devleti uygulamalarının yaygınlaşmasında büyük rol oynamıştır.

1945-1975 yılları arasında yaşanan ve refah devletinin Altın Çağı olarak ifade edilen dönem, Keynes tarafından geliştirilmiş olan, ekonomik ve sosyal açıdan etkin bir devlette, ekonomik büyümenin zorunluluklarıyla, daha fazla sosyal adalet gerekliliği dengesine dayanmaktadır. Keynes, döneme yön veren eserinde, klasik teorisinin işsizlik sorununu çözümedeki yetersizliğini tespit ederek, çalışmasında istihdamı belirleyen etmenleri ortaya koymaya çalışmıştır. Bu etmenleri *yatırım ve tüketim yetersizlikleri* olarak belirleyen Keynes, devletin doğrudan (*kamu harcamaları*) ve dolaylı (*vergi ve kredi politikaları*) biçimde bu iki işlevi etkileme görevi olduğunu düşünmektedir.⁷⁹

Avrupa refah devletlerinin oluşumunu, çeşitli yaklaşımlar açısından

⁷⁸ Koray, *Avrupa Toplum Modeli*, s.186.

⁷⁹ Pierre Rosanvallon, *Refah Devletinin Krizi*, çev.B. Şahinli, Dost Kitabevi Yayınları, 2004, s.44.

değerlendirmek mümkündür. *Liberal yaklaşımlar*, ahlaki temele dayanan iyilik/hayırseverlik hareketleri çerçevesindeki oluşumları İngiliz yoksulluk yasasına kadar taşımaktadırlar. *Marksist yaklaşım* ise, refah devletini, kapitalizmin ortaya çıkardığı sorunları, sistemi değiştirmeden düzenleyebilme yeteneği olarak görür. *Yapısal faktörleri esas alan yaklaşımlarda* ise refah devleti, mutlakiyetçi demokrasiden kitle demokrasisine geçmenin, sivil ve sosyal hakların yanında **sosyo-ekonomik hakların kurumsallaşması** ile gerçekleşen bir süreçtir.⁸⁰ Yaklaşımlar farklı esaslar taşısa da, refah devletinin oluşumundaki temel nedeni, kapitalist sistemin ortaya çıkardığı, adaletsizlik olgusuyla açıklayabilmek mümkündür. Bu sürecin, Sanayi Devrimi ile birlikte oluşan sınıfsal yapı ve artan sosyal sorunlar sayesinde daha da belirginleştiğini ifade edilebilir.

1.4.2. Avrupa Refah Modelleri Çerçevesinde Avrupa Sosyal Politikasının Sınıflandırılması

1980’li yıllardan itibaren ulusal düzeyde refah modellerine yönelik sürdürülen derin tartışma, pek çok ülkede refahın yeniden yapılandırılması çalışmalarına hız kazandırmıştır. Hem ulusal hem de uluslararası düzeyde değişen sosyal refah modellerini anlayabilmek için, çok sayıda düşünür, yeni refah modelleri sınıflandırması çalışmalarına yönelmiştir. Bu sınıflandırmaların en güçlüsü ve kabul edilene, Danimarkalı analizci Gosta Esping-Andersen’e aittir. *Refah Kapitalizminin Üç Dünyası (1990)* adlı eserinde bir refah devleti sınıflandırması geliştiren Andersen’in modeli, sadece kapitalist ülkelerdeki kamu düzenlemelerinin ölçü, kapsam ve yetkilerindeki farklılıklara dayanmayıp, aynı zamanda, politika oluşturma stilleri ile süreçlerinde ve sınıf oluşumu ile siyasi farklılıklardan kaynaklanan unsurlara dayanmaktadır. Andersen’in teorisinde, devlet refahının sosyal vatandaşlığı sürdürdüğüne yönelik iki boyut mevcuttur. Bunlar; devletin bireyleri pazar güçleri işlemlerinden muaf tuttuğu ve sosyal olarak kabul edilebilir bir yaşam sağladığı **dekomodifikasyon boyutu**, diğeri ise devletin sosyal yardımı sosyal gruplar arasında

⁸⁰ Koray, a.g.e. s.183-184.

farklılaştırdığı ve *eşitlik ile* sosyal bütünleşmeyi teşvik ettiği boyuttur.⁸¹

Esping-Andersen refah devleti rejimlerindeki farklılıkların, devlet, piyasa ve aile arasındaki ilişkilerin düzenlenme şekline kaynaklandığını ifade etmektedir. Bu farklı düzenlemeler çerçevesinde üç farklı refah rejimi ortaya konulmaktadır. Rejimler arası farklılıklar, temel düzenleyici ilkelerde ve buna bağlı olarak uygulanan sosyal haklarda ve refah devletlerinin kurumsallaşma süreçlerinde belirleyici olan toplumsal güçlerde görülebilmektedir.⁸²

Esping-Andersen'in refah rejimlerini; İngiltere ve ABD'nin örnek verilebileceği *Liberal Refah Modeli*, Fransa ve Almanya'nın dahil edilebileceği *Muhafazakar veya Kıta Avrupası Refah Modeli* ve son olarak da İsveç ve Danimarka gibi örneklerle farklılaşan *İskandinav ya da Sosyal Demokrat Refah Modeli* oluşturmaktadır.⁸³ Yukarıda sayılan modelleri karakterize eden ülkeler aynı zamanda Avrupa Sosyal Modeli'nin de oluşumundaki belirleyici güçlerdir. Dolayısıyla, bu sınıflandırmanın Avrupa Birliği kapsamında yapılacak bir analizi içereceği ancak tamamını kapsamayacağı açıktır. Bu nedenle, İtalya'nın bu sınıflama içerisinde ne kadar yer aldığı ve diğer Akdeniz ülkelerinin hangi yapıya oturtulacağı soruları sorulagelmıştır. Buna ilaveten genişleme süreci ile birlikte Doğu Avrupa ülkeleri de farklı bir yapılanma ortaya çıkarmaktadır. Avrupa Sosyal Modeli'nin günümüzde karşılaştığı sorunların analiz edilmesinde ve Türkiye'nin de içinde bulunduğu aday ülkelerin, sosyal politikalara ilişkin doğru tercihleri belirlemesinde, bu tür bir sınıflandırma büyük önem taşımaktadır.

Güney Avrupa Refah Modelinin, refah modelleri sınıflandırılmasına sonradan dahil edilmesi gerekliliği, bu alandaki akademik çalışmaların yetersizliği ile açıklanabilir.⁸⁴ Yapılan çalışmalarda Akdeniz ülkelerinin farklı bir refah yapısına sahip oldukları ifade edilse de, bir modelleme geliştirilememiştir. Ancak 1990'lı yıllardan itibaren yapılan çalışmalarda, Güney Avrupa Refah Modellerinin farklılıkları

⁸¹ Margaret May, "The Role of Comparative Study", *The Student's Companion to Social Policy*, Ed. P.Alcock v.d., Blackwell Publishing, 2003, s.21-22.

⁸² Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Pres, Cambridge UK, 1990, s.26.

⁸³ Esping-Andersen, a.g.e. s 23-25.

⁸⁴ Maurizio Ferrera, "Sosyal Avrupa'da Güney Avrupa Refah Modeli", *Sosyal Politika Yazıları*, Der. Ayşe Buğra Çağlar Keyder, çev.Burcu Çakar Utku Balaban, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 2006, s.195.

ortaya konularak, modelleme çabalarına girilmiştir. Bu nedenle Avrupa Birliği'nin önemli bir bölümünü oluşturan Akdeniz ülkelerinin, özgün bir model olarak Esping-Andersen'in sınıflamasına dahil edilmesi gereği vardır. Avrupa Birliğinin son ve en büyük genişleme süreci, eski doğu bloğu ülkelerinin de aralarında bulunduğu on ülkenin, birliğe katılmaları olmuştur. Demokratikleşme ve piyasa ekonomisine geçiş şartlarının yaşandığı bu ülkelerin de, yukarıda ifade edilen refah rejimleri içinde sayılabilmesi mümkün değildir. Avrupa Birliği için yapılacak bir analizde bu ülkelerin zorlamalı bir tasnife tabi tutulmak yerine, geçiş şartlarını taşıyan refah rejimleri olarak ayrı bir sınıflamada yer almaları uygun olacaktır.

1.4.2.1. Liberal Refah Modeli

İdeolojik temelleri açısından toplumsal refahın sağlanmasının, piyasa ilişkilerinin yaygınlaştırılmasına dayandığı modeldir. Devlet yardımlarının, gelir araştırmaları çerçevesinde *sadece durumu en kötü olanlara yönelik* sağlanması söz konusudur. Bu nedenle devlete bağlı sigortalardan düşük gelirli çalışanlar yararlanırken, devlet eliyle gerçekleşen gelir transferleri de sınırlıdır. Hakların sağladığı kazançlar düşük ve düzenlenme şartları katıdır. Devlet, minimum kazanımlar garanti ederek, pasif ve özel refah uygulamalarını geliştirici bir unsur olarak piyasayı desteklemektedir.⁸⁵ (küçük ölçekli işletmelere ayrılan krediler)

Liberal Refah Modelini diğer modellerden ayıran yapısal farklılıklar da mevcuttur. Kamu sektörü istihdamı, özel sektöre göre daha düşük ve kadınların işgücüne katılım oranları yüksektir. Vergi oranları diğer modellere oranla düşük düzeydedir. Refah harcamalarının sınırlı olması, finansal krizleri önleyici niteliktedir. Sendikal yapıların görece olarak güçsüz olması, gelir adaletsizliğinin ve yoksulluk sorununun diğer rejimlere oranla daha yoğun yaşanmasına neden olmaktadır.⁸⁶

Esping-Andersen bu modelin güçlü örnekleri olarak ABD, Kanada ve Avustralya'yı göstermiştir.⁸⁷ Ancak, modelin karakteristik bir ülkesi olmamasına karşın, İngiltere'nin de bu grup içerisinde yer alması, Avrupa'daki farklılığın analizi

⁸⁵ Esping-Andersen, a.g.e., s.27.

⁸⁶ Özdemir, a.g.e., s.107.

⁸⁷ Esping-Andersen, a.g.e., s.27.

açısından önem taşımaktadır. Kamu harcamaları içinde sosyal harcamalarının payının oldukça yüksek olmasına karşın, Avrupa Birliği içerisinde sosyal politikalara karşı muhalefetini uzun yıllar boyunca sürdürmesi, 1980 sonrasında neoliberal ekonomi politikaları ve buna bağlı esneklik ve kuralsızlaştırma uygulamalarının en güçlü savunucusu olması, İngiltere'yi bu grupta incelemeyi gerekli kılmaktadır.

İngiltere'nin, Avrupa sosyal politikalarının belirlenmesine ilişkin diğer üyelerden ayrılmasında, kuşkusuz 1979 yılında iktidara gelen Thatcher yönetiminin uyguladığı liberal politikalarla sistemi dönüştürmesinin büyük etkisi vardır. Özellikle uygulanan özelleştirme uygulamaları ile devletin üretim alanında etkinliğini sağlayan kamu işletmelerinin ortadan kaldırılması ve serbest piyasa sisteminin üstünlüğünün kurulması sağlanmıştır. Birçok kamu hizmetinin sunulmasında harç ve fiyat ödenmesi esasına geçilmiştir. *Toplumsal refahın sağlanması bireysel sorumluluk* olarak görülse de, devletin bu alanda doğrudan üretimde bulunması yerine, bunu finanse etmesi ancak hizmetin piyasadan temin edilmesi anlayışı yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır. Refah devleti uygulamalarının dinamizmini sağlayan sendikalar da, liberal politikaların mücadele sahası içindedirler. Durgunluk yıllarından itibaren tam istihdam politikalarından uzaklaşmaya başlanması ve yasal düzenlemelerle sendikaların etkileri kırılmaya çalışılmıştır. İngiltere'de, 1980 yılında 13.3 milyon olan sendikalı işçi sayısı, 1984'te 12 milyonun altına düşmüştür. 2003 senesine gelindiğinde ise bu sayı 14 milyon olmuştur.⁸⁸ Anglo-Sakson geleneğinin önemli bir temsilcisi olan İngiltere, uyguladığı ekonomik ve sosyal politikalarla, liberal refah modelinin Avrupa'daki en önemli temsilcisi olmuştur. Sosyal harcamaların Avrupa Birliği ortalamaları üzerinde olmasına karşın, sosyal politikalara yaklaşımı, bu ülkenin, liberal düşüncenin yaklaşımları çerçevesinde ele alınmasını sağlamıştır.

1.4.2.2. Muhafazakar-Korporatist Refah Modeli

Muhafazakar yönetim anlayışının, piyasanın olumsuz etkileri ile bireyselleşme ve bireyler arası rekabeti, toplumsal bütünlüğü tehdit eden bir sorun olarak algılaması, piyasaya bağımlılığı azaltan haklarda yoğunlaşmalarına neden olmuştur.

⁸⁸ Uğur Kara, *Sosyal Devletin Yükselişi ve Çöküşü*, Özgür Üniversite Kitaplığı, 2004, s.182.

Bu yoğunlaşma, hakların statüsünü ve sınıfların varlığını koruyacak şekilde genişlemesine neden olmuştur.⁸⁹

Almanya, Fransa, Avusturya ve Belçika kendi aralarındaki küçük farklılıklara rağmen, modelin karakteristik özelliğini taşıyan Avrupa Birliği ülkeleridir. Model, *Kıta Avrupası Modeli, Sosyal Sigorta Modeli, Kurumsal Refah Rejimleri, Bismark Ülkeleri Modeli, Hıristiyan Demokratik Rejimler* gibi isimlerle de anılmaktadır. Modelin temeli, kapitalizm öncesi kraliyet rejim elitlerine kadar dayanan muhafazakarlık anlayışına dayanır. Sosyal düzenin, piyasa düzenlemelerinden çok, hiyerarşik yapısının korunarak sağlanması düşüncesi ön plandadır. Geniş bir kapsama sahip olan sosyal haklar, kamu tarafından düzenlenirken, özel düzenlemeler sınırlayıcı düzeydedir.⁹⁰

Modelin refah devleti uygulamaları, yeni muhafazakarlık düşüncesinin etkileri altında gerçekleşmiştir. II. Dünya Savaşı'ndan sonraki yıllarda, Hans Freyer ve Arnold Gehlen gibi muhafazakar yazarlarca teorik altyapısı oluşturulmuştur. Yeni muhafazakar yaklaşımlara göre modernlik, yaşam için ahlaki bir çerçeve sağlayan tarihsel devamlılık kurumlarını çözmeye eğilimlidir. Kapitalist toplumun ahlak bozucu etkilerinin, devlet tarafından önlenebileceğini savunurlar. Bu bağlamda muhafazakarlığın anlamı, ahlaki değerleri hala üretilebilecek olan, politika ve ekonomi dışındaki kurumları (aile ve/veya kilise) korumaktır.⁹¹

Kıta Avrupası'nın, bir refah modeli olarak farklılaşmasındaki en önemli unsur, refahın sağlanması hususunda *aileye verdiği önem*dir. Bu özelliği Güney Avrupa Modelinde de gözlemek mümkündür. Ailenin gelir temininde erkeğe önemli bir görev verilirken, evli kadının iş piyasasına katılımı teşvik görmez. Bu bağlamda *muhafazakar görüşün refah devletine bakışının olumsuz olduğunu* söylemek mümkündür. Refah devletindeki gelişmeyi, ailenin parçalanmasında, kilise ve diğer gönüllü kuruluşların gerilemesinde etken olarak görmektedirler.⁹² Muhafazakar – Korporatist Refah Modelinde kamu harcamaları, diğer modellere oranla yüksektir.

⁸⁹ Emrullah Erkan, *Gosta Esping- Andersen'in Sosyal Demokrasi Tezinde Sınıf Yapısının Rolü ve Dekomodifikasyon*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2002, s.67.

⁹⁰ Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s. 108-109.

⁹¹ Anthony Giddens, *Sağ ve Solun Ötesinde Radikal Politikaların Geleceği*, çev.M. Sözen; S. Yücesoy, Metis Yayınları, 2002, s.36.

⁹² Özdemir, a.g.e., s.110.

İstihdamı yüksek tutma hedefi yerine, sosyal sorunların sosyal güvenlik yoluyla giderilmesi ilkesi benimsenmiştir. Sosyal güvenliğin finansmanında *katkıya dayalı finansman sistemi* tercih edilmiştir. Cömert emeklilik sistemleri, işverenlerin yüksek katkı payı ödemelerine ve sonuçta rekabet güçlerini kaybetmeleri ve yatırımsızlık sorunlarını ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenle de muhafazakar tutum izleyen ülkeler, özellikle son otuz yıllık süreç içinde demografik unsurlar ve küresel rekabet şartlarından, diğer modellere oranla daha fazla etkilenmişlerdir.

1.4.2.3. Sosyal Demokrat Refah Modeli

Sosyal Demokrat Refah Modeli, en başarılı uygulamalarının İsveç'te görülemediği nedeniyle, İsveç Modeli olarak da ifade edilir. Özellikle İskandinav ülkeleri Norveç, Danimarka ve Finlandiya modelin uygulamalarının görüldüğü ülkelerdir. *Sınıflararası eşitlik, evrensellik ve sosyal dayanışma* ilkeleri, modelin temelini oluşturmaktadır. *Devlet, liberal modelin aksine, yüksek vergi oranları ile refahın temel düzenleyicisidir.* Daha çok sosyal demokrat partilerce yürütülen bir hareket olduğu için, Sosyal Demokrat Model olarak da ifade edilir.

Sadece sosyal demokratların toplumsal tabanları göz önünde tutularak, bu denli zor bir kolektivist hareketin modelleştirilemeyeceği açıktır. Bu nedenle dayanışma ve sosyal hakların, toplumun tamamını kapsayacak şekilde gerçekleştirilmesi esastır. Sosyal demokrat refah modelinde, sosyal hakların genel özelliğinin; evrensel nitelikte, tüm vatandaşları kapsayacak ve piyasa bağımlılığını azaltacak bir nitelik taşıması gerekmektedir. Bu nedenle modelin uygulandığı ülkelerde, haklar, işçi sınıfı ile sınırlı kalmamış ve orta sınıfı da içine alacak şekilde genişletilmiştir. Bu da modelin, liberal modelden farklı olarak, devlet-piyasa ve işçi sınıfı-orta sınıf bölünmesinin önüne geçmesini sağlamıştır.

Sosyal demokrat refah modelinin başlangıcını, II.Dünya Savaşı'ndan sonra, sosyal demokrat partilerin *adil ve demokratik toplum söylemine* dayandırabilmek mümkündür. Bu dönemde sosyal demokrat hareket, adil ve eşitlikçi toplum düzeni etrafında siyasi bir güç kazanmıştır. Bu siyasi etkinliğin uygulama alanındaki kaynağını, *devlet kapitalizmi* olarak da tanımlamak mümkündür. Bu düşünce,

piyasasının neden olduğu toplumsal çatışmaların ve gerilimlerin yumuşatılması ve sistemin dar boğazlarının aşılması için, devlet müdahalesinin gerekliliğini savunmaktadır. Bu müdahaleler, özellikle *devletin bizzat işletmeci olmasını* esas alarak, temel endüstriler, alt yapı ve sosyal hizmetler alanlarında yoğunlaşmaktadır. Sosyal demokrat refah devletleri, sosyal hakların yoğun olarak ve devletçe sağlandığı ve *özel refah düzenlemelerinin çok sınırlı olduğu bir toplum modelidir*. Ancak haklar, *korporatist olmaktan çok* evrenseldir. Statü farklılıklarının korunması yerine vatandaşların eşitliği, gelirin yeniden dağılımı ve herkese yüksek gelir güvencesi vurgusu ön plandadır. Bu nitelikleri ile model, Kıta Avrupası Modelinden farklılaşmaktadır.⁹³

Sosyal Demokrat Refah Modeli, liberal modelden farklı olarak piyasaya ve korporatist modelden farklı olarak aileye olan bağımlılığı azaltmayı amaçlar. Modeli, diğer modellerden ayıran temel özellik ise, refah düzeyinin korunması ile çalışma olanaklarının sağlanmasını bir arada gerçekleştirebilmesidir.⁹⁴ Bu nedenle, tam istihdamın sağlanması ve sürdürülmesi modelin başarısının ön koşuludur. Bu denli geniş sosyal refah hizmetlerinin karşılanabilmesi, büyük bir ücretliler grubunun varlığını gerekli kılmaktadır. Bu ülkelerde işgücüne katılım oranlarının yüksekliği, ayrı bir anlam taşımaktadır. İskandinav ülkelerindeki sosyal politika uygulamaları, cömert niteliği ve toplumun geniş bir kesimini kapsamına alması ile Avrupa içerisinde etkin bir konuma sahiptir. Bunun sağlanmasında; önleyici tedbirlere yapılan yatırımların payının büyüklüğü, sosyal politikaların yaşlılardan çok gençlere yönelik olması gibi farklı fonksiyonlar taşımasının etkileri de vardır. Küreselleşmenin refah devleti ile girştiği amansız mücadele, sosyal demokrat modelini de derinden etkilemektedir. Buna karşın, gücünü ağırlıklı olarak toplumsal dinamiklerden alan model, diğer modellere oranla *daha az yapısal sorunu bünyesinde barındırmaktadır*.

1.4.2.4. Güney Avrupa Refah Modeli

Gosta Esping Andersen'in 1990 yılında yazdığı *The Three Worlds of Welfare*

⁹³ Özdemir, a.g.e. s.111.

⁹⁴ Esping-Andersen, a.g.e., s.35.

Capitalism adlı kitabındaki refah modelleri tasnifinin, en çok başvurulan sınıflama olduğunu ifade etmiştik. Bu ilgi eleştirilere de yansımış ve İngiltere'nin ABD ile aynı model içinde olup olamayacağı, Akdeniz ülkelerinin farklı yapıları ile hangi model içinde yer alacağı tartışmaları süregelmiştir. Bu eleştirilerin en hararetli ve belki de en haklı yanını, Güney Avrupa ülkelerine yönelik taraf oluşturmaktadır. Bu eleştiriler, Esping Andersen'in üçlü sınıflandırmasının yeterli görülmemeyerek, yeni çalışmaların ortaya konulmasına ve eksiklerin doldurulmaya çalışılmasına neden olmuştur. Bu bağlamda en önemli katkı, Leibfried'in (1993), Esping Andersen'in tasnifine bir dördüncü model olarak Titmuss'un, ***Tam Oluşmamış Refah Devleti modelini*** eklemesidir.⁹⁵

Güney Avrupa Refah Modelinin farklılıklarını, bu ülkelerin refah programlarının gelişmemişliğine, geleneksel aile yapısının hala önemini korumasına ve Katolik inancının bu programları yönlendirmedeki etkisine dayandırarak analiz eden çalışmalar mevcuttur. Sorunu sadece gelişmemiş ya da Katolik refah rejimleri olarak algılamak, bu ülkelere ilişkin genel karakteristiğin belirlenmesinde yanıltıcı olabilir. Çünkü bugün Güney Avrupa Refah Modeli, emeklilik sistemleri başta olmak üzere birçok konuda Avrupa'nın kendi halkına yönelik en cömert desteği sağlayan model olarak da görülmektedir. Ayrıca güçlü sosyalist alt kültürlerin varlığı da Latin sosyal politikasının şekillenmesinde, kimi zaman kiliseden daha fazla etkin olmuştur.⁹⁶

Güney Avrupa Refah Modelinin temel farklılıklarını dört başlıkta ele almak mümkündür. Bunlardan ilki, *ikili gelir desteği sistemidir* ki; formel işgücüne dahil gruplara yüksek, geri kalanlara ise düzensiz ve sınırlı yardımların söz konusu olduğu sistemdir. Çalışanlara ve ailelere sınırlı işsizlik ödeneği ve yardımlara karşın, cömert emeklilik sistemi diğer bir adaletsizlik unsuru olarak ortaya çıkmaktadır. Modelin ikinci özelliği *sağlık sistemlerinin evrensel nitelikte olmasıdır*. İsrafın yüksek ve verimliliğin düşük olduğu bu sistemde, özel sektör, piyasalar ve ayrıcalıklı sağlık hizmetleri bütünleşmiştir. Bir diğer özellik, kamu refah hizmetlerinin yerine getirilmesinde *kısmilik, yandaşçılık ve yolsuzluğun öne çıkmasıdır*. Siyasi rant

⁹⁵ Özdemir, a.g.e., s.120

⁹⁶ Maurizio Ferrera, "Sosyal Avrupa'da Güney Avrupa Refah Modeli", *Sosyal Politika Yazıları*, Der. Ayşe Buğra, Çağlar Keyder, çev.Burcu Çakar Utku Balaban, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 2006, s.196.

sağlamaya yönelik popülist politikalara sıklıkla rastlanmaktadır. Dördüncü ve son özellik de dinamik transfer harcamaları ve vergi toplamadaki sıkıntılar nedeniyle, *devletin sıklıkla mali krizlerle karşı karşıya kalmasıdır*. Akdeniz ülkeleri, Avrupa Birliği içinde kamu borçlanması GSMH'ya oranının en yüksek olduğu ülkelerdir. Sistemik olarak birbirine bağlı olan bu özellikler, siyasi krizler yüzünden kendi kendini pekiştirmektedir.⁹⁷

Güney Avrupa Refah Modeli içinde İtalya'nın bir bütün olarak alınması tartışmalıdır. Önemli bölgesel farklılıklar taşıyan, Kuzey ve Güney İtalya'nın ayrı değerlendirmelere konu olmaları gerekmektedir. Aksi halde Kuzey İtalya örneğini tek başına ele almak, modelin kurucu özellikleri ile yüksek düzeyde servet ve sanayi kalkınması arasındaki uyumu doğrulayabilir ki, bu da hatalı olacaktır.⁹⁸ *İtalya, İspanya, Yunanistan ve Portekiz'de refah devletinin gelişimi, diğer Avrupa ülkelerine oranla daha geç ve zorluklarla gerçekleşmiştir*. Özellikle Avrupa Birliği'nin Akdeniz genişleme dalgası içerisinde 1980'li yıllarda üyeliği kazanan bu ülkelerin, yapısal sorunlarının çözülmesinde, Birliğe uyum çabasının pozitif etki yarattığını söylemek mümkündür. Ancak bugün dahi, bazı koruma sistemlerinde fazlasıyla cömert düzenlemeler mevcutken, bazı gruplar için geniş koruma boşlukları olması, dengesiz bir yapılanmanın varlığını ortaya koymaktadır.

Avrupa Birliği üyeleri içerisinde sosyal koruma düzeyiyle ilgili kaygılar, Güney Avrupa ülkeleri için en üst düzeydedir. Bu konuda yapılacak reform çalışmalarına zemin hazırlayacak bir siyasi irade ortamı da mevcut değildir. Örneğin İtalya ve diğer Akdeniz ülkelerinde önem sırası değişmekle birlikte, *yaşlı nüfus, uyuşturucu madde bağımlıları ve göçmenler acil çözüm bekleyen gruplar olarak öne çıkmaktadır*. Sorunların çözümü için tartışmalar iki merkezde odaklanmaktadır. *İlki*, Avrupa Birliği'nden gelecek baskılar neticesinde, Güney Avrupa Modeli içerisinde bir tartışmanın başlayarak, politik bir çözümlenmeye yönelmesidir. *Diğeri ise*, sol ve merkez partilerin sosyal vatandaşlık ve asgari gelir hakkını ön plana alacak bir strateji

⁹⁷ Ian Gough, "Güney Avrupa'da Sosyal Yardım", *Sosyal Politika Yazıları*, Der. Ayşe Buğra Çağlar Keyder, çev.Burcu Çakar Utku Balaban, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 2006, s.232.

⁹⁸ Enzo Mingione, "Güney Avrupa Refah Modeli ve Yoksulluk ve sosyal Dışlanmaya Karşı Mücadele", *Sosyal Politika Yazıları*, Der. Ayşe Buğra Çağlar Keyder, çev.Burcu Çakar Utku Balaban, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 2006, s.272.

değişikliğine gitmeleridir.⁹⁹

Güney Avrupa Modelinin, Avrupa sosyal politikası içindeki konumunu sorgulayan iki tür yaklaşım söz konusudur. Birinci görüş, daha derin ve yaygın Avrupa Birliği'nin, yeni Güney Avrupa için belki de çok erken geliştiğini ve bu nedenle Güney Avrupa'nın ikinci sınıf bir çevre olarak kalmaya mahkum olduğunu ifade etmektedir. Diğer görüş ise, Birliğin uyum süreci için koyduğu kısıtlamaların, az gelişmiş Akdeniz sahili ile daha medeni iç Avrupa'nın aynı hizaya gelmesindeki modernleşme patlamasının bir imkanı olarak görmektedirler.¹⁰⁰

Öte yandan, Türkiye'nin bu refah rejimlerinden hangisine benzediği üzerinde durulacak olursa, Türkiye'nin "Güney Avrupa Refah Modeli"ne benzer bir model uygulamakta olduğu görülecektir. Türkiye'de de günümüzde, bu ülkelerde olduğu gibi, yalnızca "kurumsallaşmış bir vaatler devleti"nden söz etmek mümkündür. Çünkü, özellikle şimdiki AKP iktidarı döneminde gerçek sosyal politikaların yerine *hayırsever liberal politikalar* uygulanmaktadır ki, bu da hak ve özgürlükler çerçevesinden bakıldığında *Türkiye'yi sosyal devlet olarak tanımlamamız için yetersiz kalmaktadır*. Fakat daha ileri sahfaya taşıyacak olursak, hem sosyo-ekonomik, hem de kültürel yapısını göz önünde bulundurarak Türkiye için Liberal modelin daha uygun sosyal devlet modeli olarak uygulanabileceğini söyleyebiliriz. *Şöyle ki, İskandinav modelinin uygulandığı iç sorunların bol olduğu Türkiye için zor olacağından, en azından geçici olarak Liberal sosyal devlet modeli Türkiye'ye daha uygun görülebilir*.

1.4.2.5. Doğu Avrupa Refah Modeli

Avrupa Birliği'nin son ve en büyük genişleme halkasının önemli bir bölümünü, eski Sovyetler Birliği'nin geçiş sürecini yaşayan ülkeleri oluşturmaktadır. Esping Andersen'in sınıflaması içine girmeyen Doğu Avrupa ülkeleri için de, Güney Avrupa Modeline benzer bir sınıflama çabası ortaya çıkmıştır.

Sovyet sisteminin ekonomik ve siyasal yönden çöküşüyle bağımsızlığını kazanan Doğu Avrupa ülkeleri, devlet sosyalizminden kalma yapısal ve kurumsal sorunlarla karşı karşıya kalmışlardır. Bu geçiş süreci, piyasa ekonomilerine uyum

⁹⁹ Gough, a.g.m., s.257.

¹⁰⁰ Ferrera, a.g.m.,s.226.

sağlanması yönünde ekonomik güçlükler yaratırken, gelirlerin piyasa ekonomilerine oranla daha adil dağıldığı ve sosyal politikaların herkese sosyal koruma ve istihdam güvencesi sağladığı sosyal yapının da zarar görmesine neden olmuştur. Doğu Avrupa ülkelerinin geçmişlerinde sahip oldukları refah geleneğini; *tüm hane halklarının sosyal yardım kapsamında bulunduğu, sosyal harcamaların kamu harcamaları içindeki payının yüksek olduğu, eşitsizliklerin transferlerden çok fiyat kontrolleri ve gelir dağılımı çerçevesinde düzenlendiği ve sosyal hizmet ve yardımların devlet kurumlarınca düzenlendiği evrensel nitelikte bir sistem olarak tanımlamak mümkündür*. Bu geleneği sağlamak üzere kurulmuş olan sosyalist gelirler politikası, tam istihdam üzerinde yapılandırılmış ve bütün vatandaşlar için asgari yaşam standartlarının sağlanmasını ve görece olarak daha eşit bir gelir dağılımını kendisine hedef edinmiştir.¹⁰¹

Eski Sovyet rejiminin içerisinde *refahın sağlanmasının tam istihdam düzeyi ile ilişkilendirilmesi*, piyasa ekonomisi şartlarında refah uygulamalarının aksamasına neden olmuştur. Değişim rüzgarlarının en sert estiği 1990'lı yıllarda yaşanan bu geçiş, piyasa ekonomisi ve özelleştirme süreçleri ile kamu refah düzenlemelerinde de büyük bir dönüşümü beraberinde getirmiştir.¹⁰² Bu dönem istihdamın daraldığı, gelir adaletsizliklerinin ve yoksulluğun arttığı, eğitim ve sağlık hizmetlerinin piyasalaştırıldığı ve kamu finansman dengelerinin bozulduğu gelişmelere tanık olmuştur. Siyasi nedenlerle üyelik süreçlerinin hızlandırılması ve yapısal uyum programlarının gerçekleştirilmeden Avrupa Birliği'ne dahil edilmeleri, bu ülkelerin bugün de önemli sosyal sorunlarla mücadele etmelerine neden olmaktadır. Bu niteliği ile sosyal politikalar, sanayi ve tarımda yaşanan ekonomik dönüşümün yarattığı sosyal sorunlara cevap verecek niteliğe sahip değildir.¹⁰³

¹⁰¹ Güngör Turan, "Piyasa Ekonomisine Geçiş Ülkelerinde Sosyal Sektörün Yeniden Yapılandırılması: Sosyalist Politikadan Sosyal Politikaya Geçiş", *Çimento İşveren Dergisi*, Cilt:18, 2004, s.10.

¹⁰² Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, s.122

¹⁰³ Ahmet Selamoğlu, Kuvvet Lordoğlu, *Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye'de İşgücü ve İstihdamın Görünümü*, Belediye İş Yayınları, 2006, s.184.

1.4.3. Uyumlaştırma sorunu

Uluslarüstü karaktere sahip olan Avrupa Birliği, sosyal alanda üye devletlere belirli bir model uygulama zorunluluğu getirmemekte, birbirinden farklı sosyal politika gelenekleri olan herbir devleti kendi sosyo-ekonomik yapısına uygun politikalar uygulamakta serbest bırakmaktadır. Tek tip sosyal politika oluşturma amacı taşımayan Birlik, sosyal politika alanında biçim ve içerik bakımından tek bir düzenleme yapılmasını öngören mevzuatı birleştirme yerine, üye devletlerin hukuki düzenlemelerinin birbiriyle çelişmeyecek hale getirilmesini ifade eden koordinasyonun sağlanması ile üye devletlerin sosyal politikalarının birbirine benzer hale getirilmesini hedefleyen ve Birlik tarafından müdahale yapılmasını ifade eden uyumlaştırmanın gerçekleştirilmesi için çalışmalar yapmaktadır.¹⁰⁴

Birliğin üye devletlerin sosyal politikalarını uyumlaştırma hedefi doğrultusunda Roma Anlaşması hükümleri de üye ülkelerin sosyal politika faaliyetlerini düzenlemek için zorlayıcı düzenlemeler getirmekten uzaktır.¹⁰⁵ Antlaşma'nın sosyal hükümleri düzenleyen 117. maddesi sadece üye devletlerin, yaşama ve çalışma koşullarının iyileştirilmesini sağlamak amacıyla sosyal sistemlerin uyumlu kılınması ile yasa, tüzük ve yönetmelik hükümlerinin birbirlerine yaklaştırılmasını uygun görmüştür. Böylece Roma Anlaşması, üye ülkelere sosyal politika alanında önemli bir serbestlik alanı tanıyarak bu alanda Topluluk faaliyetlerini genel olarak üye devletler arasında işbirliğini teşvik etmekle sınırlamıştır.

Roma Antlaşması, sosyal politika uyumlaştırmasını içeren 117. maddesi ile üye ülkelere belirli yaptırımlar içeren bağlayıcı hedefler dayatmayan, esnek ve ulus devlet dostu bir yaklaşım benimsemistir. Bu açıdan Avrupa Birliği, "Açık Koordinasyon Yöntemi" de denilen bir yöntem uygulamaktadır. Bu yöntemle, üye ülkelerdeki sosyal politika uygulamaları arasında, Birlik düzeyinde net bir biçimde

¹⁰⁴ Aysen Tokol: **Sosyal Politika**, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayın No:163, Bursa, 2000, 85.

¹⁰⁵ Tek Avrupa Senedi'nin 18. maddesi ile getirilen düzenleme ile kişilerin serbest dolaşımına ilişkin hükümler ile ücretli işçilerin hak ve yararlarına ilişkin hükümler üye devletlerin yasa, tüzük ve yönetmelik hükümlerinin yaklaştırılmasına ilişkin hükmün dışındadır.

tanımlanmış belirli göstergelere dayanılarak, yine Birlik düzeyinde tanımlanan hedeflere doğru bir uyum sağlanması amaçlanmıştır.¹⁰⁶ Çalışmanın bir sonraki bölümünde bu konular, Avrupa Birliği mevzuatında sosyal politikaların gelişim süreci bağlamında detaylı olarak incelenecektir.

¹⁰⁶ Bogaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, “Avrupa’nın Sosyal Politikası”, Radikal İki, s. 5.

II. BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE SOSYAL POLİTİKALARIN GELİŞİM SÜRECİ

2.1. AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÜNLEŞME SÜRECİNE GENEL BAKIŞ

İkinci Dünya Savaşı sonrası başta ekonomik ve siyasal olmak üzere yaşanan yıkıntı ve çöküntü ortamı Avrupalı devletler arasında bölgesel bütünleşme hareketlerinin hız kazanmasına neden olmuştur. Savaş sonrası bozulan ülke ekonomilerinin gelişmesini sağlamak ve bu amaçla ülkeler arası ticareti serbestleştirmek, siyasal anlamda güvenliği oluşturmak ve kalıcı barışı sağlamak Avrupa'daki devletlerin temel amacını oluşturmuştur. Bu amacı gerçekleştirmede ise, bölgede oluşturulacak bütünleşme hareketleri çoğu zaman en etkin yol olarak görülmüştür.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra çeşitli ülkeler arasında pek çok ekonomik birleşme (ekonomik entegrasyon) gerçekleştirilmiştir. Dünyanın en başarılı ekonomik bütünleşme hareketi, yine bu tarihten sonra Avrupa'da ortaya çıkan ve bugün Avrupa Birliği olarak adlandırılan harekettir. Avrupa Birliği'nin kuruluş antlaşmalarında belirtilen ilk amacı esas itibariyle *ekonomik bir birlik* oluşturmaktır. Birliğin kuruluşu ikinci olarak *siyasal bir nitelik* taşır. Bir diğer ifadeyle hedef, Avrupa'nın siyasal bütünleşmesini sağlamak ve bir "Avrupa Birleşik Devletleri" kurmaktır.

Avrupa Birliği'nin kuruluşundan bu yana bütünleşme hareketinde her ne kadar ilk etapta ekonomik boyut, ikinci olarak da siyasi boyut ağırlık kazanmış olsa da *sosyal bütünleşme* yolunda da önemli adımlar atılmıştır. Bu açılardan Avrupa Birliği günümüze kadar ekonomik, siyasal ve sosyal bütünleşmenin kendine özgü süreçlerini yaşayarak bölgesel bütünleşme hareketlerinin en önemli örneğini sunmuştur.

2.1.1. Bütünleşmenin Ekonomik Boyutu

Avrupa Birliği (AB) ekonomik bütünleşmesinin temelinde esas olarak İkinci Dünya Savaşı sonrası ABD tarafından, bozulan Avrupa ekonomik düzeninin yeniden inşası amacıyla verilen Marshall yardımı yatmaktadır. Avrupalı devletler tarafından başlangıçta memnuniyetle karşılanan Marshall yardımı, zamanla Avrupa ekonomisini ABD ekonomisine bağlı kılacağı gerekçesiyle tedirginlik yaratmıştır. Bu endişe ile Batı Avrupa ülkeleri, Avrupa kaynaklı yeni bir sermaye piyasası oluşturmak amacıyla ekonomik potansiyellerini bir araya getirerek güçlü bir “Avrupa Ortak Pazarı” oluşturmayı planlamışlardır.¹

Avrupa Birliği'nin temelini oluşturan ve Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu (AET) kuran 1957 tarihli Roma Antlaşması, üye ülkeler arasında malların, hizmetlerin, kişilerin ve sermayenin serbest dolaştığı bir ortak pazar oluşturulmasını öngörerek, 2. maddesinde Topluluğun temel görevini belirtmiştir. Roma Antlaşması'nın 2. maddesine göre Topluluğun görevi, “bir ortak pazarın kurulması ve üye devletlerin ekonomik politikalarının giderek birbirine yaklaştırılmasıyla Topluluğun tümünde, ekonomik çabaların uyumlu gelişmesini, bir araya getirdiği devletler arasındaki sıkı ilişkilerin ve yaşam düzeylerinin dengeli ve devamlı olarak genişlemesini ve sağlamlığının artırılmasını gerçekleştirmektir.”²

Roma Antlaşması'nın ilgili maddesinden de anlaşılacağı üzere istikrarı arttırmanın ve yaşam düzeyini yükseltmenin temel şartı ekonomik etkinliklerin gelişmesi ve ortak bir pazarın kurulmasıdır. Bu nedenle Avrupa Birliği (AB) bütünleşmesinin temel hedefi kuruluş aşamasında ekonomik entegrasyonun gerçekleştirilmesidir.

Avrupa Birliği ekonomik bütünleşmesinin bugün geldiği nokta dikkate alındığında, temel amacı entegrasyona katılan ülkeler arasında ticareti serbestleştirerek ülkelerin refah seviyelerini yükseltmek olan ekonomik entegrasyon türlerini, aşama aşama hedeflediğini ve bu hedeflerini uygulama fırsatı bulduğunu söyleyebiliriz. Örneğin; üye ülkeler arasındaki gümrük vergilerinin ve kotaların

¹ T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı: *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Ankara, 2002.

² Haluk Günuğur (Çev. ve Der.): *Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma (Roma Antlaşması)*, Barışcan Yayıncılık, Ankara, 1988, s.7.

kaldırılması ve üçüncü ülkelere karşı üye ülkeler tarafından belirlenen ortak gümrük tarifelerinin uygulanması anlamına gelen gümrük birliği, Avrupa Birliği Kurucu Antlaşması'nda gümrük vergilerinin 12 yıl içinde kademeli olarak indirilmesi ve 12 yıl sonunda sıfırlanması şeklinde öngörülmüştü. Bu hedef doğrultusunda Avrupa Birliği'nin kurucu üyeleri gümrük vergilerinin kaldırılmasında herhangi bir güçlükle karşılaşmamış ve tarifelerde son indirim 1968 yılında, yani öngörülen süreden 18 ay önce gerçekleştirilmiştir.³

1968 yılında gümrük birliğini oluşturan Avrupa Birliği için bir sonraki aşama ortak bir pazarın kurulması olmuştur. Ortak Pazar, gümrük birliğinden daha ileri bir aşamayı ifade ederek gümrük birliğine ilaveten emek, sermaye gibi üretim faktörlerinin üye ülkeler arasında serbestçe dolaşımının sağlanmasını öngörmektedir. Roma Antlaşması'nın, 1987 ortalarında yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi (TAS) ile getirilen değişiklikler çerçevesinde yeniden düzenlenen 14. maddesinde, Topluluğun amacının "iç pazarın aşamalı olarak kuruluşunu sağlamak" olduğu ifade edilmiş ve iç pazarın; malların, kişilerin, sermayenin ve hizmetlerin Roma Anlaşması hükümlerine uygun olarak serbest dolaşıma kavuşturulduğu iç sınırlardan arındırılmış bir alan" olduğu belirtilmiştir.⁴ Böylece *Topluluğun ortak pazar hedefi*, hukuken Tek Avrupa Senedi'nin yürürlüğe girmesi ile gerçekleştirilmiştir.⁵

Ekonomik birlik, ekonomik entegrasyon türleri içinde ortak pazarın bir sonraki aşamasını oluşturmaktadır. Ekonomik birlik, ortak pazarın genel özelliklerine ek olarak Birliğe üye ülkeler arasında ekonomik ve hatta sosyal politikaların uyumlaştırıldığı bir bütünleşme türünü ifade eder. *Ekonomik birliklerde üye ülkelerin makro ekonomik politika izleme serbestileri, birlik düzeyinde bir organa devredilir.* Böyle bir bütünleşmeye geçilebilmesi için *tek bir para ve bankacılık sistemi, ortak maliye politikası* ve tüm birlik için ortak ekonomik politikaları belirleyecek ve uygulayacak "*uluslarüstü*" bir organın bulunması gerekir.⁶

AET, 7 Şubat 1992 yılında imzalanan ve 1993 yılında yürürlüğe giren *Maastricht Antlaşması* ile *ekonomik ve parasal birliğe geçiş* aşamaları

³ Halil Seyidoğlu: *Uluslararası İktisat*, Güzem Can Yayınları, İstanbul, 2003, 222.

⁴ Hakkı Kızıloğlu, *Avrupa Birliğini Oluşturan Temel Mevzuat ve Belgelerde AB Sosyal Politikası*, (Çevrimiçi) <http://www.todaie.gov.tr/dosya/Mdb00.pdf>, 04.12.2010

⁵ Seyidoğlu: *a.g.e.*, 224.

⁶ Cihan Dura; Hayriye Atik: *a.g.e.*, 8.

belirlenmiştir. Anlaşma, ekonomik ve parasal birliğe kademeli olarak üç aşamada geçilmesini öngörmüştür. *İlk aşama*, 1 Temmuz 1990 tarihinde başlamış, 31 Aralık 1993 tarihinde sona ermiştir. Bu aşamada sermaye hareketlerinin tam liberalleşmesi yanında üye ülke ekonomi ve maliye politikalarının birbirlerine yakınlaştırılmasını sağlanacaktır.

1 Ocak 1994 tarihinde başlayan *ikinci aşamada* Avrupa Para Enstitüsü'nün kurulması ve parasal birliğin tamamlanması ile bu kurumun Avrupa Merkez Bankası'na dönüşerek özerk bir şekilde Topluluk Para Politikası'nı yönlendirmesi öngörülmüştür. Bu aşama ile aynı zamanda kamu açıklarının Merkez Bankaları tarafından finanse edilmesi engellenmiş ve parasal politikaların daha yakından takibi mümkün olmuştur. Ekonomik ve parasal birliğin *üçüncü aşamasına* ise, Maastricht Zirve kararları doğrultusunda 1 Ocak 1999 tarihinde geçilmiştir. Avrupa Birliği Konseyi ve aynı zamanda Avrupa Para Enstitüsü tarafından hazırlanan raporlar doğrultusunda, Temmuz 1998 tarihinde Maliye Bakanları, 11 üye ülkenin Tek Para'ya geçiş için gerekli nitelikleri⁷ taşıdığını tespit etmiş ve bu ülkeler için üçüncü aşamanın başlamasına karar vermiştir.⁸ Yine bu aşamada Avrupa Merkez Bankası resmen faaliyete geçmesi ve ilgili üye devletlerin para ve kambiyo politikalarının yürütülmesini bağımsız olarak üstlenmesi öngörülmüştür.⁹

Bu gelişmelerle birlikte Avrupa Birliği'nin bugün ekonomik bütünleşme amacına ulaşıp ulaşmadığı konusunda farklı yorumlar da bulunmaktadır. Birlik içinde işçilerin serbest dolaşımı, Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları ile tüzük ve yönetmelik gibi ikincil hukuki kaynaklarla düzenlenmesine karşılık, uygulamada tam bir serbesti sağlanmış olmamasının yanında malların, hizmetlerin ve sermayenin dolaşımını engelleyen fiziki, teknik ve mali engellerin varlığı ekonomik bütünleşme önündeki engeller olarak görülmektedir. Bunun yanında parasal birliğe dahil

⁷ Ekonomik ve parasal birliğe geçiş için gerekli kriterler (Maastricht Kriterleri) şöyledir: Üye ülkenin 12 aylık enflasyon ortalaması, en düşük enflasyonlu üç ülke ortalamasını % 1.5 puandan fazla geçmemelidir. Üye ülke devlet borçlarının GSYİH'sına oranı %60'ı, bütçe açığının GSYİH'sına oranı ise %3'ü geçmemelidir. Son iki yıl itibariyle üye ülke parasının diğer bir üye ülke parası karşısında devalüe edilmemiş olmalıdır. Son olarak da bir üye ülkede uygulanan uzun vadeli faiz oranları 12 aylık dönem itibariyle, fiyat istikrarı alanında en iyi performans gösteren 3 ülkenin faiz oranını 2 puandan fazla aşmamalıdır.

⁸ Kızıloğlu, a.g.e., s. 13

⁹ Cihan Dura; Hayriye Atik: a.g.e., 118.

olmayan İngiltere, Danimarka gibi ülkelerin bulunması da ekonomik ve parasal birliğe yöneltilen eleştirilerdir. Karluk'a göre ise, "günümüzde ekonomik birliğe örnek olarak gösterilebilecek bölgesel birleşmeler henüz yoktur. Bununla beraber AB, özellikle Maastricht Antlaşması'ndan sonra üyeleri arasında malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını sağlaması, ekonomi, para ve maliye siyasetlerini ahenkleştirme konusundaki ilerlemeler ile ekonomik birliğe doğru yönelen bir topluluk olarak görünmektedir."¹⁰

Sonuç olarak Avrupa Birliği, üretim faktörlerinin serbest dolaşımını önündeki tarife dışı engelleri kaldırmayı planlayan ve 1985 tarihinde yayınlanan *Beyaz Rapor*; 1987 yılında yürürlüğe giren ve Roma Antlaşması'nda değişikliğe yol açan *Tek Avrupa Senedi*; 1993 yılında yürürlüğe giren ve ekonomik ve parasal birliğin hukuki temellerini oluşturan *Maastricht Antlaşması* ve 1998 yılında Avrupa Merkez Bankası'nın kuruluşu gibi bir dizi hukuki düzenleme ve uygulama ile ekonomik bütünleşme amacına büyük ölçüde ulaşmıştır.¹¹ Avrupa Birliği ekonomik bütünleşmesinin başarısı şüphesiz bugüne kadar Birlik düzeyinde alınan karar ve hukuki düzenlemelere, bu düzenlemelerin üye ülkelerin ulusal mevzuatlarına aktarılmasına ve diğer ülke mevzuatları ile uyumlu hale getirilmesine de bağlıdır.

2.1.2. Bütünleşmenin Siyasal Boyutu

Batı Avrupa'da bütünleşme düşünceleri 20. yüzyılın ortalarından itibaren somut olarak şekillenmeye başlamış ve Avrupa Topluluğu'nun temelleri atılmıştır. İlk başta birbirinden farklı amaçlarda ve farklı sektörlerde işlev göstermek için kurulan Avrupa kurumları, kuruluş antlaşmaları ile kendilerine verilen görevleri yerine getirmek için teşkilatlanmalar ve organlar oluşturmuşlardır. Avrupa Toplulukları'na (AKÇT ve AET gibi) üye ülkeler, ulusal egemenlik haklarını bu kurumlara ve organlara devrederek Topluluğa "uluslarüstü" bir nitelik

¹⁰ Rıdvan Karluk: *Uluslararası Ekonomik Mali ve Siyasal Kuruluşlar*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002, s.480.

¹¹ Mustafa Acar, *Avrupa Birliği ve Türkiye / Bir Ekonomik ve Siyasi Analiz*, Orion Kitabevi, İstanbul, 2006, s.45-47

kazandırmışlardır. Bu nedenle Avrupa Toplulukları, sadece ekonomik bir bütünleşme örneği olarak değil, aynı zamanda uluslararası niteliğe sahip siyasal bir bütünleşme örneği olarak da ele alınıp değerlendirilmelidir.¹²

Gerek Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu (AKÇT) ve gerekse Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu (AAET) kuran antlaşmalar, klasik uluslararası hukukta örneği bulunmayan, “*sui generis*” bir hukuk düzeninin kurulmasına öncülük etmişlerdir. Bununla birlikte belirtilen antlaşmaların hiçbir maddesinde, Topluluğun uluslararası bir örgüt olduğu yolunda hüküm bulunmamaktadır.¹³ Topluluğun uluslararası bir kuruluş olduğunun en büyük kanıtı ise, AET'yi kuran Roma Antlaşması'nın, Avrupa Komisyonu, Konsey, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Adalet Divanı ve Sayıştay gibi üye devletlerin egemenliklerinin bir bölümünü devrettikleri, Topluluk çapında uluslararası yetkileri olan organların kuruluşunu ve işleyişini hükme bağlamış olmasıdır.

Yukarıda da sözü edilen 1987 yılında yürürlüğe girmiş Tek Avrupa Senedi (TAS), Avrupa Birliği siyasal bütünleşmesine hız kazandıran önemli belgelerden biridir. TAS, iç pazar ve ekonomik bütünleşmeye ilişkin düzenlemeler yanında kendiliğinden siyasal bir olguyu beraberinde getirmektedir. Bu olguda “Yurttaşlar Avrupası” esasına dayalı bir “Tek Topluluk”ta, değerlerin “Topluluk çapında tüm yurttaşların” yararlanacağı şekilde dağıtılması söz konusudur.¹⁴

Maastricht Antlaşması ile ise “Avrupa Birliği” kavramı ilk kez kullanılarak ekonomik ve parasal birliğin yanısıra siyasi birlik alanında da düzenlemeler getirilmiştir. Siyasi birlik alanında Antlaşma ile belirlenen Topluluğun yeni görev ve hedefleri aşağıdaki gibi düzenlenmiştir:

- a) *Adalet ve içişleri konularında sıkı bir işbirliğini geliştirmek,*
- b) *Topluluk müktesebatını eksiksiz muhafaza etmek ve geliştirmek,*
- c) *Avrupa Birliği yurttaşlığını ihdas etmek yoluyla üye devletlerin uyruklarının hak ve çıkarlarının daha güçlü bir biçimde korunmasını*

¹² Cihan Dura ; Hayriye Atik, **Avrupa Birliği Gümrük Birliği ve Türkiye**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2003, s.2.

¹³ Haluk Günöğür, **Avrupa Topluluğu Hukuku**, Ankara, Tarhan Basımevi, 1993, s.21.

¹⁴ İbrahim S. Canbolat, **Uluslararası Sistem Avrupa Birliği: Bir Dönüşümün Analizi**, İstanbul, Alfa Yayınları, 1998, s. 94–95.

sağlamak,

- d) Özellikle ortak bir dış politika ve güvenlik politikası uygulamak, bu arada en sonunda ortak bir savunma politikası oluşturmak suretiyle Avrupa Topluluğu'nun uluslararası alana kendi kimliğiyle çıkmasını sağlamaktır.¹⁵*

Sonuç olarak, bugün ekonomik ve parasal birlik aşamasını geride bırakan Avrupa Birliği için bir sonraki aşama siyasi birliğin (bu süreç, bütünleşme olarak da adlandırılabilir) gerçekleştirilmesidir. Kuruluşundan itibaren bu amacını gerçekleştirmek için oldukça uzun bir yol kateden Avrupa Birliği, nihai hedefi olan Avrupa Birleşik Devletleri amacına henüz ulaşamamıştır. Bununla birlikte Yıldız'a göre, Avrupa Birliği (AB) siyasal bütünleşme hedefine ulaşmak için aşağıdaki önemli hususları da henüz gerçekleştirilmiş değildir:

- a) AB, hala ortak dış politikaya sahip değildir. Birlik, bu yolda önemli ilerleme kaydetmekle birlikte, kesin bir dış politikaya sahip değildir.*
- b) AB, tam olarak gelişmiş bir iç politikaya sahip değildir. Birlik, "Ortak Adalet ve İçişleri" adlı içi doldurulmakta olan bir politikaya sahiptir. Sınır kontrolleri gibi konuları düzenleyen Schengen Sistemi'ne, İngiltere, Danimarka gibi dahil olmayan ülkeler vardır.*
- c) AB, kendi ordusuna sahip değildir. AB, güvenlik konusunda, NATO, BAB (Batı Avrupa Birliği), AGSP (Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası) çerçevesinde çalışmalarına devam etmektedir.*
- d) AB, nihai sınırlarına ulaşmamıştır. Birliğin genişleme süreci halen devam etmektedir.*
- e) AB, kurumsal gelişimini de tamamlamamıştır. AB, genişlemesine*

¹⁵ Enver Bozkurt; Mehmet Özcan; Arif Köktas, **Avrupa Birliği Hukuku**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2001, s.34-35.

*paralel olarak kurumsal yapısını da şekillendirmeye çalışmaktadır*¹⁶.

2.1.3. Bütünleşmenin Sosyal Boyutu

Kuruluş amaçları itibariyle üye ülkeler arasında ticaretin serbestleştirilmesi, gümrük duvarlarının kaldırılması ile malların, kişilerin ve sermayenin serbest dolaşımının sağlandığı bir iç pazar kurulmasının yanı sıra bir siyasi birlik oluşturmayı da hedefleyen Avrupa Birliği'nin başarısı, üye ülkelerin sosyal politikalarının uyumlaştırılmasına da bağlı olacaktır. Diğer bir ifadeyle Birliğe üye ülkelerin ekonomik ve siyasal bütünleşmelerinin sağlanabilmeleri için sosyal entegrasyonun da sağlanması gerekecektir.

Avrupa Birliği'nde sosyal politikanın ortaya çıkışından, tarihsel gelişim evrelerinden bir önceki bölümde bahsettik. Avrupa Birliği'nin temel yapıtaşı sayılan Roma Antlaşması'nın sosyal politika alanındaki düzenlemeleri ile üye ülke mevzuatlarının uyumlaştırılması konularına ise ileri bölümlerde ayrıntılı bir şekilde değinilecektir. Bu nedenle, bu başlık altında kısaca Avrupa Birliği sosyal entegrasyonunun ekonomik ve siyasal bütünleşmeyi tamamlayıcı özelliği üzerinde durulacaktır.

Birinci ve İkinci Dünya Savaşları'nın, Avrupa ülkelerinde yarattığı toplumsal ve ekonomik çöküntü yeni bir Avrupa oluşumuna ait düşünceleri ön plana çıkarırken, toplumlar arasındaki eşitsizliklerin ve ayrımcılığın engellenmesinin de toplumların sosyal yönden birbirleri ile uyumlu olmasıyla mümkün olacağı fikri önem kazanmıştır. Böylelikle sağlanacak sosyal kaynaşmanın her alanda bir denge ve istikrar unsuru olacağı düşünülmüştür. Çünkü toplumların ekonomik ve siyasal yönden birbirleri ile entegre olabilmeleri, büyük ölçüde sosyal yönden de birbirlerine entegre olabilmelerine bağlıdır. Diğer bir ifade ile sosyal entegrasyon, siyasal ve ekonomik entegrasyonun alt yapısını oluşturur. Nitekim bugün Avrupa Birliği Hukuku, İskandinav Modeli, bölge ülkeleri gibi söylemler, çalışma politikalarında gözlenen yakınlaşma ve işbirliğini yansıtmaktadır. 1957 yılında

¹⁶ Osman Yıldız, (Der.) **Avrupa Birliği ve Sosyal Partnerleri**, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayın No:5, Ankara, 2003, 19–20.

ekonomik amaçlarla kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) adının, 1993 yılında "Avrupa Birliği" olarak değiştirilmesi siyasal bütünleşme yanında sosyal bütünleşmenin de bir göstergesidir.¹⁷ Ancak Avrupa Birliği'nin kuruluşundan itibaren gelişim sürecine baktığımızda sosyal bütünleşmenin ekonomik bütünleşme amacı karşısında oldukça zayıf kaldığı dikkatleri çekmektedir. Çünkü AB'nin temelini oluşturan ilk anlaşmaların gerçek amacı birlik içerisinde ekonomik dayanışmayı sağlamak olmuştur. Avrupa Birliği sosyal bütünleşme çabaları ancak 1951 tarihli Paris ve 1957 tarihli Roma Antlaşmalarından 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile 1997 Amsterdam Antlaşması'na kadar geçen elli yıla yakın bir sürede gelişme olanağı bulabilmiştir. Oldukça yavaş ilerleyen bu süreç, Aralık 2000'de toplanan Nice Zirvesi'nde kabul edilen; ancak sosyal politika alanında temel bir yenilik getirmeyen Nice Antlaşması ile devam etmiştir. Yarım yüzyılı aşan bu sürecin ilk üç on yılı aşan bölümüne, temelde ekonomik bütünleşme yaklaşımı egemen olmuştur. Bununla birlikte başarılı bir ekonomik politika ve bütünleşme, bölgede çalışma ve yaşam koşullarında uyum ve sosyal yakınlaşma/bütünleşme ile mümkün olacaktır. Şöyle ki, ulusal sosyal düzenlemelerin, ortak pazarın kendiliğinden uyumu gerçekleşmediğinden ekonomik bütünleşmenin doğal sonucu olarak gerçekleşmeyen sosyal bütünleşmeyi zorlamak gerekecektir. Sosyal amaçlar, temelde kurucu antlaşmalarla değil, türevsel hukukun sonucu olarak, başta işçilerin serbest dolaşımı olmak üzere kadın ve erkekler arasında işlem eşitliği alanlarında yapılan düzenlemelerle gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.¹⁸

2.2. AB MEVZUATINDA SOSYAL POLİTİKANIN YERİ VE ÖNEMİ

2.2.1. Avrupa Birliği'nde Genel Olarak Sosyal Politika

Avrupa Birliği'nin kuruluşundan bugüne geçtiği yola tarihsel nazarla göz attığımızda üye ve aday devletlerin birtakım anlaşmaları imzaladıklarını görüyoruz

¹⁷ Ömer Zühtü Altan, *Sosyal Politika Dersleri*, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 1592, 2004, s.98-99.

¹⁸ Mesut Gülmez, *Avrupa Birliği'nde Sosyal Politika*, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayın No:4, Ankara, 2003, s. 2-3.

ki, bu önemli mevzuatın içeriğinde de sosyal politikalar konusuna değinilmiştir. Yukarıda da sözü edildiği gibi, bu anlaşmaların bir çoğunda sosyal politikalara ilişkin maddeler yer alsa da, uygulamaya gelindiğinde bunların kısmen arka plana itildiğini, hep ekonomi politikalarının öne çıktığını, sosyal politika konusunun sadece üye devletlerin işi olarak görüldüğünü söyleyebiliriz. Bu bağlamda sosyal bütünleşmenin, başarılı bir ekonomi politikasının sonucunda gerçekleşeceği ve sosyal alanda ayrıca başkaca bir düzenlemeye gerek olmadığı görüşü konunun bu şekilde ele alınmasına sebep olmuştur. Fakat ilerleyen süreçte bahsi edilen bu görüş değişerek Avrupa Birliğinin sosyal boyutuna ağırlık verilmeye başlanmıştır¹⁹ Nitekim batı ülkelerinde iktisadi politikanın bir uzantısı olarak başlayan sosyal politika, 20. yüzyılda *sosyal hukuk devleti* kavramı ile devlet politikaları arasında yer alarak ilerlemiş ve nihayetinde 2. Dünya Savaşından sonra konu kapsamını giderek genişletmiştir. Söz konusu AB sosyal politikasının gelişim evresi açısından ‘pasif sosyal politikalar’ olarak nitelendirilen bu dönemde; devlet, toplu pazarlık sonucu toplu iş sözleşmeleri ile alınan kararları güvence altına almıştır. Fakat bu dönemde devletin rolü pasiftir. Ayrıca bu dönemde sosyal politikalar, iktisadi politikaların etkilerini takip etmekle birlikte; işgücü ve işverenin teşkilatlanması, ücretler, çalışma şartları, sosyal güvenlik ve giderek sağlık alanlarını da kapsamı altına almıştır.

AB Sosyal Politikasının ikinci ayağını oluşturan ‘aktif sosyal politikalar’ dönemi ise, Roma Antlaşması ile Avrupa iç pazarının oluşturulması için emeğin ve hizmetlerin serbest dolaşımının bütünleşmeyi hızlandırıcı araçlar olarak kabul edilmesiyle başlamıştır. Söz konusu bu dönemde; işçi-işveren-devlet üçlü olarak çalışmakta, devlet sosyal politikanın belirlenmesinde etkili olmakta ve ekonomi politikalarıyla sosyal politika eşgüdümlü olarak götürülmektedir. Ayrıca, AB’de sosyal refah devleti anlayışının yaşandığı bu dönemde refah politikaları, rekabeti geliştirici yönde sosyal ve ücret dengesizliklerinin giderilmesi ve mesleki eğitim gibi konularda sosyal politika kapsamı içerisine girmiştir.

Maastricht Antlaşması ile birlikte artık, AB Sosyal Politikasının üçüncü

¹⁹ C. Polat “Avrupa Birliği Hukukunda Sosyal Güvenlik ve Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerindeki Etkisi”, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.,1999, s.7

ayağını oluşturan ‘dinamik sosyal politikalar’ dönemi başlamıştır. Söz konusu bu antlaşmayla birlikte sosyal politika sürükleyicilik görevini yüklenmiş ve bu dönemde ‘Avrupa Sosyal Alanı’ kavramı ortaya çıkmıştır. Nitekim bu bağlamda bireyin üretici ve tüketici olarak gelişmesi ve önceliği, sosyal alanın güvencesi olarak kabul edilmiştir. Buna paralel olarak ise; ‘çalışma hayatının insanileşmesi ve demokratikleşmesi, istihdamın insanileşmesi ve ferdileşmesi, kişinin çok boyutlu gelişmesi için azınlık haklarından ömür boyu eğitime kadar pekçok hak, bilim teknoloji, çevre, sanayi politikalarının sosyalleşmesi, bölgesel politikalar, hizmetler sektörü politikalarının bir bölümü’ sosyal politika kapsamına dahil edilmiştir. Bu sosyal politikaların dinamik şekilde öne çıktığı bu dönemde, sosyal politikalar iktisadi politikaların önünde yol açıcı olarak görülmeye başlanmış, işçi-işveren diyalogu ve katılım meselesi belirginleşmiş, devlet tahammül eden/uyan taraf olarak geriye çekilmiştir. Ve nihayet bu dönemde; sağlıklı iş ve yaşama şartları ile sağlığa zararlı maddelerin denetimi üzerine yoğunlaşan yeni çalışma mevzuatı ve buna ilaveten ‘Katılımcı Devlet’ anlayışı gündeme gelmiştir.²⁰

Kısacası başlangıçta sosyal bir bütünleşmeden ziyade ekonomik birliği/birlikteliği öncelikli hedef olarak gören Avrupa Birliğinin geniş kapsamlı olmasa da zaman içinde inişli çıkışlı bir yol izleyen sosyal politikası söz konusu olmuştur.²¹ Nitekim, yarım asrı aşan Avrupa bütünleşme tarihine bakıldığında, sosyal boyut ve/veya sosyal kaygıların hep var olduğu görülmüştür. Bu yüzden ki, AB vatandaşlarının zamanla değişen sosyal sıkıntıları, imzalanan her yeni anlaşmada kendine yer ayırta bilmiş, o denemin liderlerinin dikkatinden kenar kalmamıştır. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde, AB mevzuatının içeriğini dolduran bu önemli anlaşmaların sosyal politika konularını nasıl işlediğini, neleri çözüme kavuşturduğunu, hangi meseleleri ise daha sonraya bıraktığını göreceğiz.

²⁰ İlhan Dülger, **Avrupa Birliği ve Türkiye’de İktisadi Politika-Sosyal Politika Eşgüdümü**, 2000 (Çevrimiçi) http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=49&id=4. 23.08.2010

²¹ Seyhan Erdoğan, “**Avrupa Birliği ve Sosyal Politika**”, Genel-İş Emek Araştırma Dergisi, Yıl 2005, (Çevrimiçi) http://www.politics.ankara.edu.tr/index.php?bil=bil_icerik&icerik_id=240 23.08.2010

2.2.2. Roma Antlaşması'nda Sosyal Politika

Bilindiği gibi, Avrupa bütünleşmesine giden yolda ekonomik birlikteliğin ilk ifadesi olan Avrupa Kömür Çelik Topluluğunun kurulmasından sonra 1957 yılında imzalanan Roma Antlaşması ile tamamen neo-klasik teori etkisinde kalarak daha fazla ekonomik ve sosyal fayda oluşturmak amacı ile bütünleşmede ikinci adım olan AET kurulmuştur. Söz konusu özünde ekonomik fayda kavramına daha fazla yer veren liberal yaklaşımlı Roma Antlaşması, “sosyal” boyutu piyasaya, bir diğer deyişle ekonomide sağlanan bütünleşmeye bağlamıştır. Nitekim bu anlayışa göre, başarılı bir ekonomik bütünleşmenin sonucunda Topluluk içinde bir sosyal bütünleşme kendiliğinden sağlanabilecektir.²²

Esas olarak üye ülkeler arasında bir Ortak Pazarın ve Gümrük Birliği'nin kurulmasını amaçlamış olan Roma Antlaşmasının içeriğinde sosyal politikaya ilişkin olarak çeşitli hükümlere de yer verilmiştir. Bu bağlamda söz konusu Antlaşmanın 3.maddesinin (c) bendinde, işçi, sermaye ve hizmetlerin serbest dolaşımını sınırlayan her türlü engelin kaldırılacağı öngörülürken; aynı maddenin (i) bendinde ise Avrupa Sosyal Fonunun kurulması karar altına alınmıştır.

Diğer taraftan Roma Antlaşmasının 3.bölümünde ‘Sosyal Politika’ başlığı altında yer alan 117.maddede, işgücünün yaşam ve iş koşullarını sürekli olarak iyileştirmek için ortak pazarın işleyişinin gerekli ve yeterli olduğu hükme bağlanmıştır. Yine aynı başlık altında düzenlenen 118.maddede ise, üye ülkelerin yakın işbirliği planladıkları sosyal hedefler sayılmış ve bu işbirliğinin geliştirilmesi ile ilgili olarak Avrupa Komisyonuna görevler yüklenmiştir. Bu bağlamda Avrupa Komisyonuna, istihdam, iş hukuku ve çalışma koşulları, temel ve ileri düzeyde mesleki eğitim, sosyal güvenlik, iş kazaları ve meslek hastalıklarına karşı korunma, iş sağlığı, sendika kurma ve işveren ile işçiler arasında toplu sözleşme yapma hakkı konularında üye ülkeler arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi görevi verilmiştir. Ayrıca aynı madde gereğince Avrupa Komisyonu çalışanlar ve çalıştıranlar arasında anlaşmaya dayalı ilişkiler kurulmasını sağlamak konusunda da

²² Aziz Çelik, “AB Sürecinin En Uyumsuz Alanı: Sosyal Haklar”, Birikim Dergisi, Yıl Ağustos-Eylül 2004 (184-185). s. 72-82.

vazifelendirilmiştir.

Öte yandan Antlaşmanın 119. maddesinde üye ülkelerde kadın ve erkek işçiler arasında aynı işler için eşit ücret ödenmesi ilkesinin benimsenmesi hükmü; 120. maddesinde ise, üye devletlerin ücretli izin sistemleri arasında eşitliğin sağlanması konusuna özen göstermeleri hükmü yer almıştır. Ve nihayet Antlaşmanın 123. maddesinde ise; işçilerin iş ve çalışma şartlarının ve serbest dolaşımın daha iyileştirilmesi, işsizlere yeniden iş bulma konularında mali ve teknik yardımda bulunmak üzere Avrupa Sosyal Fonunun kurulması öngörülmüştür.²³

Özetle Roma Antlaşması, ekonomik entegrasyon sürecini ve özellikle ortak pazarın işleyişini kolaylaştırmayı kendisine hedef seçtiği için, içeriğinde sosyal politikaya ilişkin olarak sınırlı sayıda hükümler yer almıştır. Bu bağlamda bu Antlaşmada; işçilerin serbest dolaşımı, yerleşme serbestliği, göçmen işçilerin sosyal güvenliği, kadın-erkek arasında eşitlik, eşit ücret ve Avrupa Sosyal Fonunun oluşturulması gibi hususlara yer verilmiştir. Roma Antlaşması Sonrasında sosyal politikalar konusunda birtakım adımlar atılsa da, önemli ilerlemeler kaydedilmediği için bu dönem (1970-1985) durgunluk dönemi olarak değerlendirilmektedir.

2.2.3. Roma Antlaşması Sonrasında Sosyal Politika

Avrupa Topluluğunun ilk evresinden 1970'lerin başlarına kadar olan dönemde, sosyal politika tek başına ayrı bir politika alanı olarak değil, özellikle ekonomi politikasının bir eki olarak ele alınmıştır. Bu nedenle işsizliğin göreceli olarak az olduğu 1957–1972 yılları arasında, sosyal politikaya ilişkin olarak Avrupa kurumlarına verilen yetkilerin kapsamı dar tutulmuş, üye devletler hassas ve maliyeti yüksek alanda kendilerini kurallara bağlamak istememişlerdir. Başka bir deyişle, bu dönemde sosyal politika; serbest dolaşım, göçmen işçilerin sosyal güvenlik hakları, Sosyal Fon, meslek eğitimi gibi konulara odaklanmıştır. Söz konusu bahsi geçen Avrupa Sosyal Fonu ise; *“işçilerin yeteneklerini ve çalışma potansiyellerini geliştirerek istihdam olanaklarını iyileştirmeye, işçilerin coğrafi ve*

²³ Hakkı Kızıloğlu, **Avrupa Birliğini Oluşturan Temel Mevzuat ve Belgelerde AB Sosyal Politikası**, İstanbul, Seçkin Yayıncılık, 2006, s.18-21

mesleki hareketliliklerini artırmaya, özellikle mesleki eğitim ve yönlendirme ile uyum sağlamalarını kolaylaştırmaya yönelik programlara destek sağlamak'' amacıyla oluşturulmuştur.²⁴Fakat 1960'ların sonlarında başlayıp 70'lerin ortalarına kadar devam eden işçilerdeki militanlaşma dalgası ve eşitlikçi yönelimler, Topluluğun sosyal politikasının değişmesinde etkili olmuş ve düşük görünümlü sosyal politika yaklaşımı yerini 1970'lerin başlarında daha müdahaleci bir tarza bırakmıştır.

Nitekim işsizliğin arttığı ve ekonomik durgunluğun baş gösterdiği 1970'lerin ortasından itibaren sosyal politika alanında, özellikle iş hukuku, iş sağlığı ve güvenliği, kadınlara fırsat eşitliği konularında çok sayıda yönerge kabul edilmek suretiyle sosyal uyumlaştırmanın sağlanması açısından ileri düzeyde adımlar atılmıştır.

Sürecin akabinde 1972 yılında yapılan Paris Zirvesi ile birlikte artık Topluluk açısından sosyal politikaya ilişkin olarak yeni bir dönem başlamıştır. Öyle ki sosyal politikanın dört temel özgürlüğün ötesinde gelişmesi yönünde bir dönüm noktası olarak kabul edilen Paris Zirvesi, Topluluğun sosyal politikasında ikinci evre olarak nitelendirilmiştir. Özellikle Paris Zirvesinin sonuç bildirgesinde, 'Topluluk için sosyal politikanın, ekonomik birlik ve para birliği ile aynı anlam ve değeri taşıdığı' ifade edilmek suretiyle bağımsız bir Avrupa sosyal politikası oluşmaya başlamıştır.²⁵

Diğer taraftan bu bildirmede, ekonomik bütünleşmenin sosyal uyumlaştırma ile desteklenmesi ve bu nedenle koordinasyon içinde yürütülmesi gereği ifade edilmiş; buna ilaveten işçi ve işveren taraflarının topluluğun sosyal boyutu içinde yer almalarının teşvik edilmesi kararı da alınmıştır. Sonraki süreçte ise içeriğinde genel olarak; işçilerin çalışma koşullarının iyileştirilmesi, tam istihdama ulaşılması, işçilerin işletme içinde kazanılmış haklarının korunması, kadın ve erkeklere iş hayatında eşit fırsatlar yaratılması, toplu işçi çıkarmalarına karşı işçilerin korunması ve işçilerin yönetime katılması gibi konulara yer veren bir *Sosyal Eylem Planı* 1974 yılında kabul edilmiştir.

²⁴ Çelik, a.g.e. s.18-23

²⁵ Şerife Türcan Özsuca, **Avrupa Birliği Sosyal Politikası Tarihsel Gelişim**, (Çevrimiçi) http://ab.calisma.gov.tr/dnn/Docs/anktra/Ozsuca_sunum.pdf, 25.01.2010

Fakat söz konusu Sosyal Eylem Planı, sosyal politika alanında ortaya çıkan sorumlulukları Topluluk düzeyinde tanımlamamış; tam tersi Topluluğun hedef ve normlarına göre, üye ülkelere; kendi içlerinde yapacakları düzenlemeler ile Topluluk düzeyinde sosyal uyumun sağlanması şeklinde görevler vermiştir. Yine politik eylem açısından Sosyal Eylem Planında: *tam ve daha iyi istihdam elde etme; yaşam ve çalışma koşullarını iyileştirme ve nihayet sosyal tarafların, ekonomik ve sosyal karar alma sürecine/organlarına katılımı* şeklinde üç alan tanımlanmıştır. Bu bağlamda ilkin tam ve daha iyi istihdam elde etme açısından; mesleki eğitimin geliştirilmesi için Mesleki Avrupa Eğitim Merkezi oluşturulmuş, Avrupa Sosyal Fonunun yapısında reforma gidilerek söz konusu Fonun kaynakları arttırılmıştır. İkinci olarak yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi açısından; kadın ve erkeklere eşit davranma ile sağlık ve güvenliğe ilişkin iki direktif kabul edilmiştir. Üçüncü olarak sosyal tarafların, ekonomik ve sosyal karar alma süreci ve organlarına katılımı bir diğer ifadeyle *ekonomik yaşamın demokratikleşmesi*, sosyal diyalogun artırılması açısından; sosyal tarafların katılımının artırılması için girişimlerde bulunulmuştur. Fakat işveren ve işçi konfederasyonları (ETUC ve UNICE) arasındaki diyalogun geliştirilmesi çabalarına rağmen, bu alandaki gelişmeler oldukça sınırlı kalmıştır. Kısacası; *“1970 ve 80’li yıllar sosyal politikanın öneminin ve ekonomik bütünleşme ile eşdeğerliğinin vurgulandığı yıllar olmuştur”*²⁶ Fakat ifade edilmelidir ki; Konseyde karar alma mekanizmasının bu alanda oy birliği esasına dayanmasından dolayı, sosyal politika alanında 80’li yıllarda fazla bir ilerleme kaydedilememiştir. Nitekim bundan sonraki süreçte nitelikli çoğunluk esasına geçilmesinden sonra sosyal politika alanında karar alınması kolaylaşmış ve önemli gelişmeler sağlanabilmiştir.

Ayrıca 1980–1985 yılları ise; bir yandan 1970’lerin sonu ve 1980’li yılların başlarında Avrupa’da yaşanan stagflasyon (ekonomik durgunluk ile enflasyonun aynı anda yaşandığı makroekonomik durum) neticesinde üye devletlerin özerk ekonomi politikalarını sürdürmeleri ve buna paralel olarak diğer taraftan Avrupa Parasal Birliği vizyonunun baskı altında kalması ile ekonomik alanda ciddi sorunlar

²⁶ Aziz Çelik, “Avrupa Birliği Sosyal Politikası: Gelişimi, Kapsamı ve Türkiye’nin Uyum Süreci-1”, Sendikal Notlar Dergisi, Yıl Kasım 2004 (Sayı 24), s.23.

yaşanan bir dönem olmuştur. İşte dönemin tüm bu özelliklerinden dolayı söz konusu 1980–1985 yılları *sosyal politikanın durgunluk yılları* olarak nitelendirilmiştir. Bu bağlamda bahsi edilen durgunluk yıllarında sosyal politika açısından; 1974 Eylem Programında hedef alınan konuların hayata geçirilmesine ara verilmiş, bazı tehlikeli madde ve etkenlere karşı işçileri koruyucu düzenlemeler yapılması kararlaştırılmış ve nihayet 1984 Eylem Programı kabul edilmiştir. Kabul edilen 1984 Eylem Programında ise; “*genç işsizler arasında işsizliğin önlenmesi, yeni teknoloji girişinin sağlanması, iş güvenliği, Sosyal güvenliğin mali yüküyle bu yükün girişimciler ve işçilerin yaşam standartları üzerindeki etkileri, Avrupa düzeyinde işçi ve işveren temsilcileri arasında sosyal diyalogun yoğun bir biçimde sağlanması*” hususları yer almıştır.²⁷ Özellikle 1985 yılında Jacques Delors’un Komisyon başkanı olmasıyla birlikte Avrupa Sosyal Alan fikri güçlenmeye ve sosyal politika yeniden önem kazanmaya başlamıştır. Nitekim bundan önceki süreçte sosyal politikaya ilişkin olarak 1980’lerin başlarında özellikle muhafazakar Margaret Thatcher hükümetinin, Topluluk sosyal politikasına ısrarlı muhalefeti nedeniyle sosyal politikanın gelişiminde çok vitesli Avrupa ya da iki vitesli Avrupa kavramlarında odaklaşan ikili bir süreç yaşanmış ve 1981’de Fransa Cumhurbaşkanı seçilen sosyalist Mitterrand bir Avrupa Sosyal Alanı oluşturulması fikrini ortaya atmıştır. Fakat Delors’un başkanlığı ile birlikte istihdam sorunu Avrupa sosyal politikasında merkezi bir konuma yerleşmiş; işçi ve işveren arasında diyalog, sosyal koruma konusunda işbirliği ve danışma ön plana çıkmıştır. Ayrıca sosyo-ekonomik sorunları tartışmak üzere sosyal taraflar arasında ‘Duchesse Görüşmeleri’ olarak bilinen bir dizi toplantı düzenlenmiştir. Söz konusu Duchesse Görüşmeleri’ne ETUC (Avrupa Sendikalar Konfederasyonu), UNICE (Avrupa Sanayi ve İşverenler Konfederasyonları Birliği) ve CEEP (Avrupa Kamu İşletmeleri Birliği) katılmış ve düzenli olarak birlikte çalışmak üzere anlaşmışlardır.

1980–1985 döneminin sonlarına doğru ise eğitim ve öğretim politikalarının uyumlaştırılmasında ve ERASMUS programında, yani öğrencilerin istediği ülkede serbestçe okuyabilmesi ve öğrenci değişimi yolunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Fakat söz konusu dönemde işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi,

²⁷ Çelik, a.g.e. 27-30.

sosyal korumanın ve yeniden paylaşımın daraltılması gibi politikalar sosyal modeli destekleyici unsurları daraltmıştır. Fakat 1986'da Tek Avrupa Senet'inin kabulünden sonra durum daha çok sosyal politikaların lehinde değişmiştir.

2.2.4. 1986 Tek Avrupa Senedinde Sosyal Politika

1987'de yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi (TAS) ile, Ortak Pazarın adı İç Pazar olarak değiştirilerek sadece gümrük duvarlarının değil üye ülkeler arasında bütün engellerin kaldırıldığı tek bir Pazar hedeflenmiştir. Diğer taraftan, öncelikle Topluluğun sosyal politikasında önemli değişikliklere yol açan Tek Avrupa Senedi ile başlayan ve akabinde Maastricht Antlaşması ile devam eden süreç ile birlikte; Topluluğun karar alma süreçleri ulusaldan, ulusal-üstü düzeye doğru kaymaya başlamıştır. Böylelikle Tek Avrupa Senedinden Maastricht Antlaşmasına kadar atılan adımlar, bugünkü AB'nin şekillenmesinde büyük rol oynamıştır. Öyle ki, söz konusu TAS ile birlikte, 1957 Roma Antlaşması gereğince 'çıkarılacak yönergelerde ve alınacak kararlarda oybirliği şartını arayan maddeler' değiştirilerek, yerine *nitelikli çoğunluk* esası getirilmiştir. Bununla birlikte Tek Avrupa Senedi; işçi sağlığı ve iş güvenliği, sosyal taraflarla diyalog, ekonomik ve sosyal bütünleşme alanlarında sınırlı bir politika önermiştir.²⁸

Yine de dönemin mevcut sınırlılıklarına rağmen Tek Avrupa Senedi 1980'lerin sonundaki sosyal boyuta bir temel oluşturmuş ve Komisyon sosyal boyutu Avrupa Topluluğunun '*insani yüzü*' olarak sunmuştur. Bu bağlamda: "Avrupa Komisyonu ve çok sayıda üye devlet, ortak pazar stratejisi için işgücünün dolaşımı ve ekonomik yeniden yapılanmanın sosyal olarak kabul edilebilirliğini artırmada sosyal boyutun geliştirilmesini gerekli görmüştür."²⁹ Diğer taraftan Topluluğun belirli bir sosyal politikası olacağını belirleyen TAS, buna paralel olarak da Topluluğun sosyal politika alanında düzenlemeler yapma yetkisini genişletmiştir. Böylelikle Avrupa Birliği organları TAS ile birlikte özellikle işçilerin sağlık ve güvenliklerinin korunmasını amaçlayan alanlarda bağlayıcı

²⁸ Koray, *Avrupa Toplum Modeli*, 2005, s.377.

²⁹ Koray, *a.g.e.*, s.374-375.

hukuki düzenleme yetkisine kavuşmuştur.

Ayrıca TAS'a ek olarak 1986'da kabul edilen Sosyal Eylem Programı da gerek Avrupa Ekonomik Topluluğu'nda gerekse ulusal düzeyde ekonomik ve sosyal politikaların esnekliğe ve deregülasyona yöneldiğini göstermiştir. Bahsi edilen 1986 Sosyal Eylem Programında: "*iş şartlarının iyileştirilmesi; esnek çalışmanın, mesleki eğitim ve girişimcilik yeteneklerinin teşviki; uzun süreli işsizlik halinin ihtiyaçlarıyla daha fazla ilgilenme; yeni iş alanları yaratılmasında KOBİ'lerden yararlanmak için bunlara yardımda bulunmak üzere Sosyal Fonun yeniden düzenlenmesi*" gibi alanlarda Topluluk içinde teşvik ve çaba gösterilmesi kararı alınmıştır.³⁰

2.2.5. 1989 Topluluk Sosyal Şartında Sosyal Politika

1989 Topluluk Sosyal Şartı olarak da bilinen "İşçilerin Sosyal Temel Hakları Hakkında Topluluk Şartı", AB Ekonomik ve Sosyal Komitesince hazırlanıp, çeşitli AB organlarında görüşüldükten sonra 9.12.1989 tarihinde üye ülkelerin devlet başkanları tarafından imzalanmış ve bir deklarasyon şeklinde kabul edilmiştir. Fakat; sosyal politika açısından önemli dönüm noktalarından biri olan ve o zamana dek ekonomik yönü vurgulanan *Tek Pazar'a sosyal bir boyut kazandırmak amacıyla hazırlanan* Topluluk Sosyal Şartını, İngiltere istisnadan yararlanma hakkını kullanarak imzalamamıştır. Bu bağlamda Avrupa Konseyi ise, İngiltere'nin Topluluk Sosyal Şartına yapmış olduğu itirazı nedeniyle söz konusu belgeyi üye devletler açısından doğrudan bağlayıcı gücü bulunmayan bir siyasal bildirge olarak değerlendirmiştir.³¹

Fakat İngiltere dışındaki 11 üye ülkenin kabul ettiği 1989 Topluluk Sosyal Şartı, her ne kadar yasal olarak bağlayıcı olmasa da AB tarafından garanti edilmesi öngörülen bir dizi hakkı tanımlamaktaydı. Bu dönemde müzakereler sırasında

³⁰ Mesut Gülmez, *Avrupa Birliğinde Sosyal Politika*, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu, 2003, s.3.

³¹ Gülmez, a.g.e. s.5-8.

Topluluğun sosyal politika alanında müdahaleci/düzenleyici rolünü savunanlar ile *laissez-faire* (ekonomiye devlet müdahalesinin olmaması gerekliliğini savunan liberal görüş) yaklaşımını savunanlar arasında keskin bir bölünmenin yaşandığını görüyoruz. Bu bölünmenin yansıdığı Topluluk Sosyal Şartı, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmeleri ile Avrupa Sosyal Şartından (1961) esinlenerek hazırlanmış ve 12 temel sosyal hakkı da güvence altına almıştır. Bahsi edilen bu 12 temel sosyal hak ise, *serbest çalışma, adil ücret, daha iyi yaşama ve çalışma koşullarına sahip olma, sosyal güvenlik, örgütlenme ve toplu pazarlık, mesleki eğitim, kadın ve erkek çalışanların eşit hakka sahip olması, bilgi edinme ve katılım, işyerinde sağlık korunması ve güvenlik, çocukların ve gençlerin korunması, yaşlıların korunması ve özürülülerin korunması* şeklindeki haklara yer veren konuları kapsamıştır.³²

Söz konusu *serbest dolaşım hakkı*; işçilerin serbest dolaşımı sırasında meslekleri ve işleri ile ilgili olarak eşit işleme tabi tutulmaları ve mesleki eğitim, sosyal güvenlik ve yerleşim haklarına erişimin güvence altına alınması gerektiğini belirtmiştir. *İstihdam ve Ücret hakkı* (çalışma ve adil bir ücret isteme hakkı) ise; Topluluk yurttaşlarının istihdam ve adil bir ücret hakkını tanımlamıştır. *Yaşama ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi hakkı* da; Topluluk içinde çalışma ve yaşama koşullarının aşağıya doğru bastırılmasından kaçınmak için iş sözleşmelerinin biçimi ve çalışma saatlerinin düzenlenmesi konularına ortak çözümler üretilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Ayrıca yaşama ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi hakkı, toplu işten çıkarmalar ve iflaslarla ilgili prosedürün de dikkate alınmasını belirtmiştir. Diğer taraftan *Sosyal Korunma hakkı* da; sosyal güvenlik ve asgari ücret de dahil olmak üzere her Topluluk yurttaşının uygun bir biçimde korunma hakkına sahip olduğunu ifade etmiştir. *Sendika ve toplu pazarlık hakkı* ise; işçiler ile işverenlerin kendilerinin özgürce seçebilecekleri mesleki örgütlere ve sendikalara üye olma hakkına sahip olduğunu ve bu hakkın bir sendikaya üye olup olmama hakkını ve grev hakkını da içereceğini belirtmiştir.³³ Ayrıca bu hak, taraflar arasında arabulucu ve uzlaştırıcı mekanizmaların kurulmasını ve şayet

³² Seyhan Erdoğan, “Avrupa Birliği ve Sosyal Politika”, Genel-İş Emek Araştırma Dergisi, Yıl 2005/1, ss. 19-33.

³³ Koray, *Avrupa Toplum Modeli*, s. 28

arzulanıyorsa Avrupa düzeyinde sözleşmelerin yapılmasının özendirilmesi gerektiğini de ifade etmiştir. Sırasıyla **Mesleki Eğitim Hakkı** ise; her işçinin iş yaşamı boyunca mesleki eğitimini sürdürme hakkına sahip olduğunu ve ayrıca kamu ve özel kurumların, sürekli ve kalıcı eğitim projeleri oluşturması ve mesleki eğitim için izin sağlaması gerektiğini de kapsamı altına almıştır. **Kadın ve erkeğe eşit işlem yapılması hakkı** da; Eşit değerdeki iş için eşit ücret hakkı belirtmiş ve ayrıca meslek, sosyal koruma, eğitim, mesleki eğitim ve kariyer fırsatlarına erişimde eşitliği vurgulamıştır.³⁴

İşçilerin bilgilendirilmesi ve onlara danışılması hakkı ise; üye ülkelerin yürürlükteki yasal düzenlemelere, iş sözleşmelerine ve uygulamalara riayet edecek şekilde uygun yöntemler geliştirmelerini ifade etmiştir. **İşçi sağlığı ve iş güvenliği hakkı** da; her işçinin işyerinde yeterli ölçüde işçi sağlığı ve iş güvenliği önlemleri ile korunma hakkına sahip olduğunu belirtmiştir. Diğer taraftan **çocuk ve genç işçilerin korunması hakkı** ise; minimum çalışma yaşının 16 olması gerektiğini ve bu yaşın üstünde çalışan gençlere adil bir ücret verilmesi ve iki yıl süreyle çalışma saatleri içinde mesleki eğitim olanağının sağlanmasını dile getirmiştir. **Yaşlıların korunması hakkı** ise; yaşlıların düzgün bir yaşam sürdüreceği şekilde bir gelir garantisine sahip olması gerektiğini vurgulamıştır. Ve nihayet **özürlülerin korunması hakkı** da; özürli kişilerin iş yaşamı ile bütünleşmesini sağlamak için eğitim, rehabilitasyon, uygun ulaşım, barınma ve erişim tedbirlerinin alınması gerektiğini belirtmiştir.³⁵

Öz itibarıyla 1989 Topluluk Sosyal Şartı'yla, işçi sağlığı ve iş güvenliği alanlarında da önemli bir adım atılmıştır. Nitekim bu hususla ilgili olarak Topluluk Sosyal Şartında daha önce Avrupa Topluluğunu ilgilendiren antlaşmalarda yer alan bazı hakların yanı sıra yeni düzenlemeler de yer almıştır. Bu bağlamda yeni düzenleme içerisinde; *işçilere uygun yaşam koşullarını sağlayabilecek düzeyde asgari ücret güvencesi ile kamusal iş ve işçi bulma kurumlarının faaliyetlerinden hem işçilerin hem de işverenlerin ücretsiz olarak yararlanmaları* yer almıştır. Ayrıca söz konusu düzenleme; haftalık dinlenme sürelerinin Avrupa düzeyinde standartlaşması ile özürliülerin İş Hukukunda özel bir koruma altına alınması

³⁴ Koray, **Avrupa Toplum Modeli**, s. 25

³⁵ Çelik, **a.g.e.** s. 17.

hususlarına da yer vermiştir.

Ayrıca 1989 Sosyal Şartı'na ek olarak 1989'da kabul edilen Sosyal Eylem Programı da, söz konusu Topluluk Sosyal Şart'ının yaşama geçirilmesine yönelik önlem ve faaliyetleri içermiştir. Fakat Topluluk Sosyal Şartı'nda olduğu gibi, 1989 Sosyal Eylem Programı da İngiltere'nin bahsi edilen belgeyi imzalamaması nedeniyle hukuki açıdan bağlayıcılığı olmayan niyet açıklaması niteliğinde olmuştur. Fakat diğer taraftan da 1989 Sosyal Eylem Programını esas alan İş İlişkisinin Kanıtlanması Yönergesi, İş Süresi Yönergesi, Bir Avrupa İş Kurulu Kurulması Yönergesi gibi pek çok yönerge de çıkarılmıştır.

Bir sonraki başlık altında ise, AB Mevzuatı içerisinde hem siyasal değerlendirme açısından, hem de sosyal politikaya bakış bağlamında sürecin bir sonraki aşamasının başlangıcı olduğu için önemli anlaşmalardan biri olarak görülen 1992'de imzalanmış Maastricht Antlaşması incelenecektir.

2.2.6. 1992 Maastricht Antlaşması'nda Sosyal Politika

7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan ve 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması, Topluluğun kurucu antlaşması sayılan 1957 tarihli Roma Antlaşması'nda önemli değişiklikler meydana getirmiştir (Kızıloğlu, 2006). Öyle ki, resmi adı Avrupa Birliği Antlaşması olan Maastricht Antlaşması'yla, ekonomik ve parasal birliğin yanı sıra siyasal birliğin de kurulması kararlaştırılmış ve AET, Avrupa Topluluğu (AT) adını almıştır. Ve böylelikle Avrupa Topluluğu, üç sütunlu (AB'nin üç sütunu: *Avrupa Topluluğu, Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası, Adalet ve İçişleri Alanında İş Birliği*) bir yapı olarak kurulan AB'nin en önemli sütunu olmuştur.³⁶

Söz konusu kademeli bir biçimde ekonomik ve parasal birliğe geçilmenin yanı sıra Maastricht Antlaşması, Avrupa vatandaşlığı statüsünün belirlenmesi ve Topluluğa bazı alanlarda daha fazla yetki tanınmasını da öngörmüştür. Diğer taraftan *Maastricht Antlaşması* esas itibariyle içerik olarak sosyal konular yerine

³⁶ Can Tuncay, "AB Sosyal Politikasına İlişkin Düzenlemelerin Temel Yapıları", **Avrupa Birliğinin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri**, Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası Yayınları, 1997, s.88.

ortak dış politika, güvenlik politikası, iç politika ve hukuk politikaları konularında yoğun işbirliğini öngördüğü için *ekonomik ve siyasi niteliği daha ağır basan bir antlaşma* olarak değerlendirilmiştir. Bununla birlikte Maastricht Antlaşmasında sosyal konular, İngiltere'nin onaylamadığı ek Protokol ve onun bir parçası sayılan ayrı bir Anlaşma biçiminde ele alınmıştır.

Nitekim Maastricht Antlaşması öncesinde, AB'nin sosyal politika çerçevesinde bağlayıcı kararlar almasına imkan verecek bir Sosyal Anlaşma hazırlanmış, fakat 1989 Topluluk Sosyal Şartında olduğu gibi bahsi geçen anlaşmayı İngiltere'nin reddetmesiyle, Maastricht Antlaşması'na ek olarak Sosyal Politikaya İlişkin Protokol oluşturulmuştur.³⁷

Söz konusu bu protokol ile diğer 11 ülke, İngiltere için geçerli olmayacağı kabul edilen Sosyal Politika Anlaşmasını (SPA) imzalamışlar ve netice itibariyle sosyal politika alanında 1997 Amsterdam Antlaşmasının onaylanmasına kadar sürecek olan *ikili bir yapı* ortaya çıkmıştır. Fakat yine de, İngiltere'nin Topluluk düzeyinde sosyal politikanın geliştirilmesine yönelik karşıt tutumu devam etmiştir. Topluluk Sosyal Şartının Topluluk hukukuna eklenmesi amacıyla imzalanan SPA toplam yedi maddeden oluşmuş ve sosyal tarafların (ETUC, UNICE ve CEEP) üzerinde anlaştıkları sosyal talepleri içeren 31 Ekim 1989 tarihli bildiriye tüm düzenlemelere de yer vermiştir. Bu bağlamda Anlaşmanın 1. maddesi Topluluk ve üye devletlerin; istihdamın artırılması, yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, sosyal korunma, çalışan ve çalışanlar arasında diyalog, sosyal ayrımcılık ile mücadele ve insan kaynaklarının geliştirilmesi konularında önlemler ve hedefler tespit edeceğini hükme bağlamıştır. Anlaşmanın 2. maddesi ise; Birliğin işçi sağlığı ve iş güvenliği, çalışma koşulları, bilgilendirme ve danışma, işgücü piyasasında ve işyerlerinde kadın ve erkek eşitliği ve nihayet işgücü piyasası dışında kalan kişilerin yeniden işgücü piyasası ile entegrasyonu konularında üye devlet faaliyetlerini destekleyeceğini ifade etmiştir. Ayrıca Konseyin bu amaçla asgari koşulları belirleyen direktifler çıkarabileceği hükmü de 2. maddede yer almıştır. Söz konusu 2. madde ile sosyal politika alanındaki konularda karar alma yönteminde değişikliğe gidilmiş ve daha önce Tek Avrupa Senedi (TAS) ile

³⁷ Tuncay, a.g.e., s.93.

başlayan nitelikli çoğunluk ile karar alınması uygulamasının alanı genişletilmiştir. Nitekim Birliğin üye devlet faaliyetlerini destekleyeceği konularda (işçi sağlığı ve iş güvenliği, çalışma koşulları, işçilere bilgi verme ve danışma, kadın ve erkek işçilerin eşitliği, istihdam dışı kalanların bütünleşmesinin sağlanması gibi) nitelikli oy uygulamasına geçilmiştir.³⁸

Fakat bahsi edilen 2. maddenin 3. bendi gereğince; Konsey, Ekonomik ve Sosyal Komite ve Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra Komisyondan gelecek bazı konularda oybirliği ile karar alacaktır. Oy birliği ile karar alınacak konular ise 2. Maddenin 3. Bendinde: 1) *Sosyal güvenlik ve sosyal korunma*, 2) *İşçilerin, hizmet akitlerinin sona ermesi sırasında korunması*, 3) *İşçi ve işveren çıkarlarının kolektif düzeyde temsili ve sağlanması*; 6. fıkraya tabi olarak birlikte karar alma mekanizmaları, 4) 3. Ülke vatandaşlarının işe yerleşme ve çalışma koşulları, 5) *Sosyal fon düzenlemelerine aykırı olmamak koşulu ile iş sahası açma ve istihdamın teşvik edilmesi için mali katkılar* şeklinde sıralanmıştır. Diğer taraftan yine 2. maddede; ücret, örgütlenme özgürlüğü, grev ve lokavt konularına ilişkin düzenlemeler çalışma koşulları kavramı dışında tutulmuş ve bu konularda Birliğin düzenleme getirme yetkisi olmadığı kabul edilmiştir. Söz konusu SPA'nın 3. maddesi ise; Komisyonun sosyal konularda alacağı kararlar ve yapacağı önerilerden önce, sosyal taraflarla görüş alışverişinde bulunması ve diyalog içinde olması konusunu hükme bağlamıştır. Aynı Anlaşmanın 4. maddesi de; istemeleri halinde işçi ve işveren kesimlerinin Birlik düzeyinde akdi ilişkiye girebileceklerini ve aralarında farklı konulara ilişkin olarak sözleşmeler yoluyla düzenleme yapabileceklerini ifade etmiştir. Aynı madde gereğince söz konusu bu yönde yapılacak sözleşmeler, gerek direkt üye ülkelere özgü prosedüre uygun olarak uygulamaya konulabilecek, gerekse tarafların istemesi halinde Komisyonun bu konuda bir önerisi ile Konsey tarafından direktif haline de getirilebilecektir. Ve nihayet Anlaşmanın 6. maddesi ise; ücret kavramını tanımlamış ve üye devletlere, kadın ve erkek işçiler için *eşit işe eşit ücret* ilkesinin uygulanması yükümlülüğünü getirmiştir. Bu bağlamda ise 6. madde ücreti; "*çalışanın, yaptığı iş karşılığı aldığı*

³⁸ Peter M.R. Strik, David Weigall: **The Origins and Development of European Integration: A Reader and Commentary**, Pinter, London, 1999, s.130.

ayni veya nakdi, doğrudan veya dolaylı, saat hesabı ya da maaş ya da herhangi bir diğer ödeme” şeklinde tanımlamıştır. Kısacası, 1992 yılında imzalanan Maasricht Antlaşması, Birlik bünyesinde ilk defa sosyal politikaların ciddi olarak ele alındığı bir sürecin kapılarını açmış ve söz konusu bu yeni dönemde sözleşmesel diyalogun gelişimiyle birlikte, nitelikli çoğunluk yöntemi çerçevesinde sosyal politika düzenlemeleri, özellikle işgücünün serbest dolaşımı, eşitlik, iş sağlığı ve güvenliği konuları başta olmak üzere, ön plana çıkmıştır.³⁹

Bu bağlamda bahsi edilen sosyal politika düzenlemeleri de, Maasricht Antlaşması'na ek Sosyal Politikaya İlişkin Protokol'e dayalı olarak yapılan Sosyal Politikaya İlişkin Anlaşma da yer almıştır. Sosyal Politikaya İlişkin Anlaşma ise, bir yandan Birliğin sosyal politika alanında kural koyma yetkisinin kapsamını genişletmiş; diğer yandan sosyal taraflara, aralarında sağlayacakları diyalog yoluyla Birliğin sosyal alandaki yasama faaliyetlerine katılmasına imkan vermiştir.⁴⁰

SPA sosyal tarafların katılımı konusunda ise; Komisyonun taraflara danışmasının hukuksal esaslara bağlanması ile, Avrupa düzeyinde toplu anlaşma ve sözleşmelerin yapılabilmesi yolunun açılması şeklinde bazı yenilikleri de beraberinde getirmiştir. Ve nihayetinde söz konusu Anlaşmada, içeriğindeki 1. maddeden de anlaşılacağı üzere; sosyal güvenlik, sosyal diyalog, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve sosyal dışlanma ile mücadele amaçlanmıştır.

2.2.7. Maastricht Antlaşması Sonrasında Sosyal Politika

Maastricht Antlaşmasından sonra sosyal politika ile ilgili olarak çok sayıda yönerge çıkartılmıştır. Nitekim Topluluğun kuruluşundan 1990'lara kadar çoğu serbest dolaşım ve işçi sağlığı alanında olmak üzere 20 civarında yönerge kabul edilmiş iken çoğu çalışma şartlarına ilişkin yönergeler olmak üzere, Maastricht sonrasında ise 40'a yakın yönerge kabul edilmiştir. Bu bağlamda söz konusu belli

³⁹ Hakkı Kızıloğlu, **Avrupa Birliğini Oluşturan Temel Mevzuat ve Belgelerde AB Sosyal Politikası**, www.tisk.org.tr, (Çevrimiçi) : 04.12.2009

⁴⁰ Bkz.: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (Çevrimiçi)
<http://publications.europa.eu/official/chapter1en.html> 04.12.2010

başlı yönergeler: “93/104 sayılı çalışma süresinin belirli yönlerinin düzenlenmesine ilişkin yönerge, 94/33 sayılı genç işçilerin korunmasına ilişkin yönerge, 94/45 sayılı Avrupa İşletme Konseylerinin kurulması hakkında yönerge, 96/34 sayılı ana-baba (ebeveyn) izni yönergesi, 97/81 sayılı kısmi zamanlı çalışma yönergesi” şeklinde olmuştur.

Diğer taraftan ise 1993 yılında *yeşil ve beyaz kitap* adı altında belgeler yayınlanmıştır. Bu bağlamda yeşil kitaplar; sosyal politika, tek para, telekomünikasyon gibi tek bir alanda bir düşünce ileri sürerek Avrupa düzeyinde bir danışma süreci başlatmak amacıyla oluşturulan belgeler ve beyaz kitaplar ise; yeşil kitapta ortaya çıkan görüşlerin, somut birlik faaliyetlerine dönüştüğü yazılı belgeler niteliğinde olmuştur. Söz konusu 1993 tarihli yeşil kitapta, kitaba katkısı olan tüm taraflar; her ne kadar ülkeler arasında farklılıklar olsa da, karşılıklı güven, dayanışma ve yüksek düzeyde bir sosyal korumaya dayanan bir *Avrupa Sosyal Modeli*'nin oluşturulmasını ifade etmişlerdir.⁴¹

Ayrıca bu doğrultuda AB düzleminde, asgari bağlayıcı düzenlemelere gidilmesi konusunda görüş birliğine varılmış ve bahsi edilen düzenlemelerin çerçeve anlaşma tipinde, fazla ayrıntıya girmeyen esnek düzenlemeler olması gerektiği de vurgulanmıştır. Bu çerçevede yeşil kitapta: ‘işsizlikle mücadele ve yeni iş imkanlarının oluşturulması; sosyal standartlar düşürülmeden ekonomik büyüme ve rekabet gücünün artırılması; işgücünün kalitesinin, bilgi ve eğitim düzeyinin yükseltilmesi; yaşlılar için esnek emeklilik programlarının geliştirilmesi; işçilerin serbest dolaşımı önündeki son engellerin kaldırılması; cinsiyete dayalı ayrımcılığın ortadan kaldırılması; sosyal diyalogun geliştirilmesi; part-time çalışma gibi tipik olmayan istihdam biçimlerine ilişkin düzenlemeler’ şeklinde belli başlı sorunlar ve öneriler yer almıştır.⁴² Diğer taraftan Yeşil Kitap’ta somutlaşan öneriler doğrultusunda, AB’nin sosyal politikasının ana hedeflerini belirleyen 1993 tarihli Beyaz Kitap ise; büyüme, istihdam ve rekabete gücüne ilişkin çerçeve bir plan sunmuştur. Bu bağlamda Beyaz Kitapta: ‘yeni iş imkanlarının oluşturulmasında KOBİ’lerin potansiyelinin ön plana çıkarılması; rekabet gücünün

⁴¹ Koray, *Avrupa Toplum Modeli*, s. 45

⁴² Acar, a.g.e., s. 16

arttırılması açısından öğretim ve mesleki eğitim; işçilerin serbest dolaşımının önündeki tüm engellerin kaldırılması ve eşit davranılması; kadın ve erkekler arasında fırsat eşitliğinin sağlanması; sosyal diyalogun geliştirilmesi ve nihayet, yoksulluk ve sosyal koruma' konuları başlıca hedefler olarak gösterilmiştir. Ayrıca ekonomik büyüme açısından ele alındığında bahsi edilen Beyaz Kitap da; ekonomik büyümenin, ülkeler arasındaki ekonomik farklılıklardan dolayı işsizliği ortadan kaldırmadığı ve bu nedenle yeni iş imkanlarının oluşturulması gerektiği ifade edilmiştir.⁴³

Dahası, daha güçlü bir ekonomik büyümenin daha fazla istihdam imkanı oluşturulması ile sağlanabileceği belirtilmiştir. Rekabet gücü açısından ise Beyaz Kitapta; Birliğin ABD ve Japonya karşısında zayıflayan rekabet gücünü yeniden kazanmak zorunda olduğu fakat rekabet gücünü arttırmada, yüksek çalışma standartlarının azaltılmasının düşünülmediği ifade edilmiştir. Rekabet gücü açısından rekabet edilebilirliği arttırmada; teknolojik gelişme ile işgücünün bilgi ve eğitim düzeyinin arttırılmasının önemine değinilmiştir. Ve nihayet istihdam açısından ise Beyaz Kitapta; istihdamın artırılmasında eğitimin önemi ön plana çıkarılması, işsizlikle mücadelede aktif politikaların önemi, çalışma saatlerinin azaltılması, daha esnek istihdam biçimlerinin ortaya konulması, KOBİ'lerin bünyesinde yeni iş imkanlarının oluşturulması şeklinde konular yer almıştır.⁴⁴ Ayrıca istihdamın artırılması, niteliğe dayalı üretim yapısının geliştirilmesi, dayanışma ve bütünleşmenin teşvik edilmesi konuları da Beyaz Kitapta öncelikli konular olarak belirlenmiştir. Bu doğrultuda Komisyon tarafından da bahsi edilen konularda gerekli çalışmaları gerçekleştirmek üzere 1995–1997 dönemini kapsayan orta vadeli Avrupa Sosyal Politika Eylem Programı hazırlamıştır. Söz konusu bu Programın içeriğinde ise şu hususlar yer almıştır:

“Sosyal fonun istihdamı teşvik etmek amacıyla daha etkin bir biçimde kullanılması; Genel ve mesleki eğitimin teşviki; Birlik içinde serbest dolaşımı teşvik eden önlemler; Sosyal politikayla ilgili bütün alanlarda asgari koşullar çerçevesinin oluşturulması; Aile ve çalışma yaşamının bağdaştırılmasına ve kısmi

⁴³ Nurettin Bilici; **Avrupa Birliği ve Türkiye (Temel Bilgiler, İktisadi- Mali Konular)**, Seçkin Yayıncılık, İstanbul 2010, s. 21

⁴⁴ Koray; **Avrupa Toplum Modeli**, s.48

*sürekli çalışmaya ilişkin yönetmelikler; Sosyal politikanın bütün alanlarında fırsat eşitliği ilkesinin uygulanması; Yoksullara, engellilere ve yaşlılara yardım; Toplumda ırkçılık ve yabancı düşmanlığıyla mücadele için ortak eylem; Sosyal diyalogun geliştirilmesi; Gönüllü kurumlarla işbirliğinin yoğunlaştırılması; Oluşum halindeki bilgi toplumunun sosyal etkilerinin analizi”.*⁴⁵

2.2.8. 1997 Amsterdam Antlaşmasında Sosyal Politika

İngiltere’de Mayıs 1997 seçimleri sonrasında iktidara gelen İşçi Partisi hükümeti, sosyal politikada istisnadan yararlanma hakkını artık kullanmayacağını açıklamış ve böylece Sosyal Anlaşma’nın AB’yi kuran Antlaşmaya (Maastricht Antlaşması’na) dahil edilmesi gündeme gelmiştir. Bu doğrultuda ise, Sosyal Protokol (Sosyal Politika Antlaşması) 1997 Amsterdam Antlaşmasına dahil edilerek; bir yandan istisnasız bütün üye devletler için geçerlilik kazanmış, diğer yandan ise, Antlaşmanın ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. Böylece Avrupa Topluluklarını Kuran Antlaşmada önemli değişiklikler yapan ve 1997’de imzalanıp 1999’da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile, Sosyal Politika Antlaşması (SPA) ayrı bir anlaşma olarak yürürlükten kalkmıştır. Diğer taraftan ise, daha önce 117.-128. maddeler arasında düzenlenen sosyal politika hükümleri 136.-145. maddeler arasında düzenlenmiştir. Bu bağlamda 136. madde ile Avrupa Sosyal Şartı ilk kez Topluluğun birincil hukuk normlarından biri haline gelmiştir. Ayrıca Amsterdam Antlaşması ile Sosyal Protokol’de yapılan değişiklikler arasında; yaşlı ve özürlü insanların sosyal hayattan dışlanmasına karşı önlemler alınması, kadın ve erkek işçiler arasında eşit ücret ilkesinin benimsenmesi, işçilerin sağlık ve güvenlik şartlarının iyileştirilmesine yönelik düzenlemeler de yer almıştır.⁴⁶ Nitekim genel olarak sosyal politika ve özel olarak sosyal koruma ve sosyal içerme konusunda özel bir yere sahip olan Amsterdam Antlaşması ile; Avrupa Topluluğu Antlaşmasına getirilen yeni 13. Madde, ayrımcılığa karşı hükümlerin

⁴⁵ Koray, **Avrupa Toplum Modeli**, s. 56

⁴⁶ Koray, **a.g.e.** s. 59

benimsenmesine değinmiştir. Bu doğrultuda 13. madde; Konseyi cins, ırk, etnik köken, din ve inanç, sakatlık, yaş veya cinsel eğilim temelinde her türlü ayrımcılığa karşı mücadele etmek üzere gereken önlemleri almaya yetkili kılmış ve söz konusu önlemlerin oybirliği ile alınmasının esas olduğunu belirtmiştir.⁴⁷

Yine Amsterdam Antlaşması, üye ülkelerde esnek iş piyasalarının geliştirilmesi, istihdam imkanlarının geliştirilmesi için eğitimin ve niteliğinin artırılması görevini yükleyen yeni bir bölümü de kapsamı altına almıştır. Buna paralel olarak da, AB içinde istihdam olanaklarının artırılması, yeni işlerin oluşturulması ve işsizlikle mücadele konuları, bir kez daha ortak çalışma yapılacak alanlar olarak nitelendirilmiştir. Bu bağlamda Topluluk Antlaşmasına, istihdam konusunda bağımsız bir bölüm (125-130. maddeler) ekleyen Amsterdam Antlaşması, hem Avrupa istihdam ve sosyal politikası için bir dönüm noktasına işaret etmiş, hem de üye ülkeler açısından *istihdam politikasının, ortak bir Avrupa görevi olduğunu vurgulamıştır*. Böylece Amsterdam Antlaşması ile, her üye kendi istihdam politikasını kendisi belirlemeye devam edecek, fakat bu istihdam politikasını ekonomik ve sosyal alanları birleştiren eşgüdümlü bir Avrupa stratejisi içinde ele alacaktır. Bu doğrultuda yeni düzenlemeye göre üye devletler, Topluluğun ekonomik politikası ile kendi istihdam politikalarını uyumlu hale getirecektir.

Ayrıca istihdam sorununa ilişkin olarak Amsterdam Antlaşması, üye ülkeler arasında işsizlikle mücadelede eşgüdümlü bir strateji uygulanmasının yanı sıra söz konusu istihdamla ilgili yeni bölümünde; Konsey, Komisyon ve üye ülkeler tarafından her yıl konuya ilişkin bir rapor hazırlanmasını ve İstihdam Komitesi'nin oluşturulmasına da karar vermiştir.

Diğer taraftan Amsterdam Antlaşması; Konseye, Ekonomik ve Sosyal Komite ve Bölgeler Komitesine danışıldıktan sonra, Parlamento ile ortak karar alma usulüyle bazı konularda nitelikli çoğunlukla ve bazı konularda ise ancak oybirliği ile düzenleme yapma hakkını vermiştir.⁴⁸ Bu bağlamda Konseyin nitelikli çoğunlukla direktifler benimseyeceği alanlar; 'işçi sağlığı ve iş güvenliği, çalışma

⁴⁷ Gürol Özcüre, *Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası ve Türkiye*, Derin Yayınları, İstanbul, 2010, s.21

⁴⁸ Özcüre, a.g.e., s. 25

koşulları, işgücü piyasasından dışlanmış kişilerin entegrasyonu, işçilere bilgi verilmesi ve danışılması, işgücü piyasalarındaki imkanlar ve çalışma yaşamı açısından kadınlarla erkeklerin eşitliği’ olarak belirtilmiştir. Söz konusu Konseyin oybirliği ile düzenleme yapabileceği alanlar ise; ‘sosyal güvenlik ve sosyal koruma, istihdam sözleşmesinin sona erdirilmesi durumunda işçilerin korunması, işçi ve işverenlerin çıkarlarının temsili ve toplu savunması, Topluluk topraklarında yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının istihdam koşulları, istihdamın geliştirilmesi ve yeni işlerin oluşturulması için mali katkılar’ şeklindeki konular olarak ifade edilmiştir.⁴⁹

Yine Amsterdam Antlaşması ile Topluluğun yetki alanı dışında bırakılan konular ise; ‘ücretler, örgütlenme hakkı, grev hakkı ve lokavt’ olarak belirtilmiştir. Kısacası 1997 yılında imzalanan ve 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile; Avrupa sosyal taraflarına toplu görüşme ve sözleşme yapmayı da içeren açık bir rol verilmiş ve nitelikli çoğunluk oylamasının kapsadığı alan genişletilmiştir. Ayrıca söz konusu antlaşmayla birlikte; kadın-erkek arasında fırsat eşitliği konularında Topluluk yetkileri artırılmış ve istihdam başlıklı bir bölüme de yer verilerek bu alanda farklı kurumsal aktörler arasında yeni bir çalışma metodu ortaya konulmuştur.⁵⁰

2.2.9. 1997 Lüksemburg Zirvesi’nde Sosyal Politika

Amsterdam Antlaşmasının akabinde yapılan çeşitli Konsey toplantılarında, Birliğin istihdam politikası özel olarak ele alınıp değerlendirilmiş ve söz konusu ardı ardına yapılan zirvelerde Birliğin istihdam stratejisi oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda istihdam sorununa özel bir yer veren en önemli Konsey toplantıları; ‘Lüksemburg – Kasım 1997, Cardiff – Haziran 1998, Köln – Haziran 1999, Lizbon – Mart 2000, Stockholm – Ekim 2000, Barcelona – Mart 2002’ olmuştur. Sosyal Politika açısından ele alındığında AB, esneklik kavramının da etkisiyle işsizlikle savaşım ve işgücü piyasası düzenlemelerinde önemli yapısal

⁴⁹ Seyhan Erdoğan, , “Avrupa Birliği ve Sosyal Politika”, Genel-İş Emek Araştırma Dergisi, Yıl 2005/1, s. 19-33.

⁵⁰ Erdoğan, a.g.e., s.32

değişim aşamaları geçirmiş ve bunda da başarılı olmuştur. Bu doğrultuda 1997 zirvesi sonrasında Lüksemburg süreci olarak ifade edilen dönemde, AB İstihdam Stratejisi oluşturulmuş, sorunların çözümüne dair önemli kazanımlar elde edilmiştir. Bu açıdan ele alındığında: “1997 yılı sonunda toplanan Lüksemburg Konseyi, bir anlamda, *ilk AB istihdam zirvesini* oluşturmuştur”.⁵¹

Lüksemburg sürecini başlatan ve Avrupa İstihdam Stratejisine yeni bir ivme kazandıran bu zirvede, istihdam politikasının koordinasyonunun bir yakınlaşma süreci ile gerçekleşeceği konusunda anlaşmaya varılmış; ana hedeflerin ise, istihdamın sürekli olarak artırılması ve işsizlikle mücadele olduğu ifade edilmiştir. Aynı zamanda söz konusu zirvede ilk İstihdam Kılavuz İlkeleri olarak adlandırılan İstihdam Yönlendirici İlkeler benimsenerek, *‘hedeflere göre yönetim’* yaklaşımı kabul edilmiştir. Ayrıca zirve kararları, ‘açık koordinasyon yöntemi’ olarak isimlendirilen yeni bir çalışma biçimi için de model oluşturmuştur. İşsizlik ile mücadelede ortak kararlar alınması prensibinin altını çizen ve yapılması gerekenleri sıralayan söz konusu Zirve’de Avrupa İstihdam Stratejisinin, istihdam edilebilirlik, girişimcilik, uyum kabiliyeti ve fırsat eşitliği şeklinde dört temel dayanağının olduğu belirtilmiştir. Bu çerçevede *istihdam edilebilirlik kapsamında*; ‘uzun dönem işsizlikle ve genç işsizliği ile mücadele edilmesi, eğitim ve öğretim sistemlerinin modernize edilmesi, işsizlere eğitim veya istihdam alanlarında yeni bir başlangıç sağlayarak işsizliğin etkin bir biçimde izlenmesi, eğitim sisteminden erken yaşta ayrılanların sayısının % 50 oranında azaltılması’ gibi hedefler belirlenmiştir.⁵² *Girişimcilik kapsamında* ise; iş kurma ve yürütmeye yönelik olarak açık, istikrarlı ve tahmin edilebilir kurallar geliştirilmesi; KOBİ’lerin üzerindeki idari engellerin azaltılması; yeni bir kişiyi istihdam eden işletmeler için ek yüklerin kayda değer biçimde azaltılması; kendi hesabına çalışmaya geçişin ve mikro işletmelerin kurulmasının kolaylaştırılması; KOBİ’lerin finansmanının kolaylaştırılması için risk sermayesi piyasasının geliştirilmesi; 2000 yılından önce istihdam üzerindeki vergi yüklerinin azaltılması, şeklindeki konular ele alınmıştır. *Uyum kabiliyeti açısından* ise; iş organizasyonunu ve iş düzenlemelerinin

⁵¹ Hakkı Kızıloğlu, *Avrupa Birliğini Oluşturan Temel Mevzuat ve Belgelerde AB Sosyal Politikası*, İstanbul, Seçkin Yayıncılık, 2006, s. 54

⁵² Kızıloğlu, a.g.e., s.32

esnekliğini modernize etme; daha esnek sözleşme türleri için çerçeve oluşturmak; mali engelleri kaldırarak işletmeler içindeki beceri seviyelerini yeniden belirlemek; işgücünün kalitesini yükseltmek amacıyla devlet yardımı politikalarının harekete geçirilmesi; sürdürülebilir işlerin ve etkin biçimde işleyen işgücü piyasalarının oluşturulması konuları vurgulanmıştır. *Fırsat eşitliği açısından* ise; cinsiyet eşitsizliği ile mücadele edilmesi; kariyer kesintilerine, ebeveyn izinlerine, kısmi süreli çalışmaya ve yüksek kalitede çocuk bakım hizmetlerine yönelik politikalar uygulayarak kadın istihdamının desteklenmesi; kadınların işe dönüşünün kolaylaştırılması şeklindeki konulara yer verilmiştir. Ayrıca 1997 Lüksemburg Zirvesi akabinde kabul edilen 1998-2000 Sosyal Eylem Programı da, katılımcı, bilinçli ve etkin bir toplumu teşvik etmek, bireyleri küreselleşme ve hızlı teknolojik gelişme çağında değişmekte olan çalışma dünyası için hazırlamak amacıyla Avrupa sosyal politikasının geliştirilmesi için yeni bir çerçeve ortaya koymuştur. Bu bağlamda söz konusu Sosyal Eylem Programı: *İşler, beceriler ve hareketlilik; değişmekte olan çalışma dünyası; ve bilinçli bir toplum* şeklinde üç ana alana odaklanmıştır.⁵³

Diğer taraftan 2000 yılı Mart ayında toplanan Lizbon Avrupa Konseyinde ise, AB'nin 2010 yılına kadar daha çok istihdam ve daha büyük ölçüde sosyal uyum yoluyla, dünyada sürdürülebilir ekonomik büyüme kapasitesine sahip en rekabetçi ve en dinamik bilgi ekonomisi olması gibi stratejik bir hedef belirlenmiştir. Söz konusu Lizbon Zirvesi, yukarıda belirtilen istihdam, ekonomik reform ve sosyal uyumu güçlendirmeye dayanan bir strateji çerçevesinde, sosyal korumanın modernizasyonu ve sosyal dışlanmayı önleme hususlarında yoğunlaşmıştır. Ayrıca Lizbon'da, üye ülkeler ise Avrupa düzeyinde işbirliğini daha fazla geliştirmek için siyasi taahhütte bulunmuştur.

Bu doğrultuda 2000 Lizbon Zirvesinde benimsenen yaklaşımlarla, makro ekonomi, mal ve hizmet piyasalarında ve istihdamda yapısal reform, sosyal dışlanmaya karşı mücadele, sosyal koruma sistemlerinin modernleştirilmesi gibi tüm alanlarda bütünleşmiş yaklaşımlara erişmek amaçlamıştır. Aynı zamanda istihdam ve sosyal uyum konularının altını çizerek, Avrupa Sosyal Modeli'nin

⁵³ Kızıloğlu, a.g.e., s.37

modernize edilmesini ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için uygun makro-ekonomik politikaların uygulanmasını hedefleyen geniş kapsamlı bir strateji de benimseyen Lizbon Zirvesi, sosyal politika alanında önemli taahhütlerin verildiği ve uzun dönemli bir vizyonun ortaya konulduğu bir platform olarak nitelendirilmiştir. Ayrıca söz konusu **Lizbon Zirvesi**; sosyal dışlanmayla mücadelede Komisyon inisiyatifleriyle birleştirilmek üzere, Ulusal Eylem Planlarının hazırlanması çağrısında da bulunmak suretiyle sosyal dışlanmayla mücadele, Avrupa sosyal modelinin en önemli bölümlerinden biri haline gelmiştir. Diğer taraftan Lizbon'da, emeklilik sistemlerinin reformu, sosyal katılımın artırılması ve kaliteli sağlık hizmetlerinin sağlanması konuları üzerinde de durulmuştur. Kısacası Lizbon Zirvesi, yoksulluk ve sosyal dışlanmanın kabul edilemez düzeylere ulaştığından hareketle daha çok ve daha iyi işlerin oluşturulmasını, AB ülkelerinde sosyal koruma sistemlerinin geliştirilerek modernleştirilmesini, insana yatırımı ve nihayet sosyal içermenin sağlanmasını sürdürülebilir sosyal ve ekonomik büyüme açısından önemli görmüştür. Diğer taraftan Lizbon Zirvesinde, belirlenen geniş kapsamlı stratejinin uygulanabilmesi için de 'tüm seviyelerde açık işbirliği' sistemi benimsenmiştir.⁵⁴ Bu doğrultuda Zirvede ayrıca, Avrupa Konseyi'nin de her yıl toplanıp Ortak İstihdam Raporları'nı (JER) hazırlamak suretiyle, kaydedilen gelişmeleri değerlendirerek, bu sistemi desteklemesine de karar verilmiştir. Ve nihayet AB'nin sosyal ve ekonomik kalkınma konusundaki temel bakış açısını ifade eden Lizbon stratejisi; '*tam istihdam, işte kalite ve verimlilik ile sosyal koruma ve içirme*' şeklinde üç tane tamamlayıcı ve karşılıklı olarak birbirini destekleyen amaçtan oluşmuştur. Bundan sonraki döneme ilişkin, AB mevzuatında sosyal refah politikalarının yeri ve önemini daha iyi anlamak/açıklamak açısından Lizbon sürecini (üç ayrı aşamada) ayrıca değerlendirmek daha doğru olurdu.

⁵⁴ Aziz Çelik, "AB Sürecinin En Uyumsuz Alanı: Sosyal Haklar", Birikim Dergisi, Yıl Ağustos-Eylül 2004 (184-185). s. 72-82.

2.3. 2000'DEN 2010'A ; LİZBON SÜRECİ

Stratejide meydana gelen değişimler nedeniyle 2000 yılından itibaren Lizbon Stratejisini 3 dönemde ele almak mümkündür. Bu dönemler:

- Lizbon I : 2000-2005
- Lizbon II: 2005-2008
- Lizbon III: 2008-2011

2.3.1. 2000-2005 dönemi Lizbon Stratejisi

Avrupa Konseyi Mart 2000'de Lizbon'da gerçekleştirdiği toplantıyla AB'yi 2010 yılına taşıyacak Lizbon Stratejisini ilan etmiştir. “Gelecek 10 yıl içinde dünyanın en rekabetçi ve dinamik, bilgiye dayalı ekonomisi haline gelmek, tam istihdama ulaşmak, sürdürülebilir bir ekonomik büyümeyi ve sosyal bütünleşmeyi sağlamak” olarak belirtilen Birliğin hedefine yönelik somut amaçlar belirlenmiştir. Bu doğrultuda Stratejide, istihdam ile ilgili olarak 2010 yılına kadar AB'nin istihdam oranını yüzde 61'den yüzde 70'e çıkarması, kadın istihdamının da bugünkü ortalama yüzde 51'lik düzeyinden yüzde 60'ın üzerine çıkarılması hedeflenmiştir.⁵⁵

Lizbon'da Avrupa Konseyine sunulan ve Lizbon Stratejisi olarak kabul edilen belge mevcut durumu ortaya koyan bir rapor niteliğindedir. Rapor, Avrupa Birliği'nde uygulanan politikaların başarısını, diğer büyük ekonomilerle karşılaştırarak ölçme amacına dönüktür. Bir başka deyişle ABD, Japonya gibi diğer rakip ekonomilerin başarısıyla AB ekonomisinin başarısını kıyaslamaya yöneliktir. Eğer Avrupa Birliği, ABD ile rekabet edebilmek istiyorsa, öncelikle aşağıdaki tespitleri kabul etmek ve düzeltmek durumundadır:

- Avrupa Birliğinin ekonomik büyüme hızı genellikle ABD'nin gerisindedir.

⁵⁵ European Commission: **EU Employment and Social Policy, 1999–2001**, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001.

• Avrupa Birliğinde işsizlik kabul edilemeyecek ölçüde yüksektir ve bu durum yarattığı ekonomik kayıpların yanı sıra, çok sayıda kişinin kendisini toplumdan dışlanmış hissetmesine yol açan bir sosyal sorun da yaratmaktadır.

• Avrupa Birliği ekonomisi, başlıca rakipleri, özellikle ABD kadar dinamik ve istihdam yaratma yeteneğine sahip bir ekonomi değildir. Bu kritikler ışığı altında başlangıçta da belirtildiği üzere gayet iddialı olan Birliğin üç ana hedefi olarak;

1. Dünyanın en rekabetçi ve dinamik, bilgiye dayalı ekonomisi haline gelmek,

2. Sürdürülebilir ekonomik büyüme yeteneğine sahip olmak,

3. Sosyal uyum için daha çok ve daha iyi işler yapmak , belirlenmiştir. Ve 2001 yılında İsveç'in Dönem Başkanlığında "Çevresel sürdürülebilirlik" başlığı altında dördüncü bir ayak ya da stratejik hedef eklenmiştir. AB bu hedefi ilerletebilmek için yeni bir yönetim yaklaşımı benimsemiştir. **Açık Koordinasyon Yöntemi (AKY)**; Ulusal programların kıyaslamasıyla ortak Avrupa hedefleri doğrultusunda karşılıklı öğrenme. Ancak *AKY Lizbon Stratejisinin yönetimi için tek bir yönetim aracı olarak belirlenmemiştir* ve diğer AB politika araçları olan mevzuat, sosyal diyalog, Topluluk Eylem Planları ve yapısal fonlar ile birlikte bir kombinasyon oluşturacağı düşünülmüştür. Lizbon Zirvesinden sonra Mart 2001 de Stockholm'de bir zirve daha yapılmıştır. Stockholm Avrupa Konseyi Zirvesi, 2010 yılının Lizbon hedeflerini, 2005 yılı için ara hedefler belirleyerek tamamlamıştır. Buna göre, 2005'te toplam istihdam oranı %67, kadın istihdam oranı %57; ve 2010 yılı için yaşlıların (55-64 yaş grubu) istihdam oranı %50 olarak hedeflenmiştir. Bu hedefler incelendiğinde 2000 Lizbon'da saptanan hedeflerden 3'er puan aşağıda olduğu görülmektedir. Belirlenen hedeflere ulaşmadaki başarısızlıklar daha sonra Lizbon Stratejisinde tekrardan güncellemelere gidilmesine neden olmuştur.⁵⁶

Stockholm Zirvesinden sonra 2002 yılında Barselona, 2003-2008 arasında da Brüksel'de yapılan Avrupa Konseyi Zirvelerinde de sosyal refah politikaları alanında kararlar alınmıştır. Bu bağlamda 2004 yılı Zirvesinde Avrupa Konseyi, Komisyondan, Lizbon stratejisinin incelenmesine yönelik bağımsız bir değerlendirme yapmak için bir üst düzey grup oluşturulmasını istemiştir. Bu grubun

⁵⁶ Eurostat: **The Social Situation of the European Union 2001**, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001

başkanlığına eski Hollanda Başbakanı Wim Kok getirilmiştir. Wim Kok bu doğrultuda 2004 yılında “Facing to Challenge – Büyüme ve İstihdam için Lizbon Stratejsi” adında bir rapor hazırlamıştır. Rapor 2000 yılından itibaren Lizbon Stratejisinin değerlendirmesini ağır bir dille yapmaktadır. Kok, dört yıllık süreci bir hayal kırıklığı olarak nitelemekte ve bir çok üye devletin içinden çıkılması güç bir durumda olduğunu ve bunun nedeni olarak da yapısal zayıflıklar, isteksizlik ve ulusal ekonomilerdeki performansların fakirliğini göstermiştir. Bunun yanında Kok’un hazırladığı rapor Avrupa’nın içinde bulunduğu duruma yönelik saptamalarıyla dikkat çekmektedir. Kok, Stratejinin başarısızlığa uğrama nedenleri olarak, *siyasal açıdan kararlı bir iradenin olmamasının yanısıra, Ajandanın aşırı yüklü olmasını, eşgüdümün yeterince gerçekleştirilememesini ve önceliklerin birbiriyle uzlaşmamasını* olarak belirtmiştir.

Rapor doğrultusunda Avrupa Konseyi 22-23 Mart 2005 tarihinde Brüksel’de yaptığı toplantıda, “istikrar ve büyüme paktı” ile “Lizbon stratejisinin yeniden başlatılması”, başlangıcından beş yıl sonra Lizbon stratejisinin bilançosunu değerlendirerek, yadsınamaz ilerlemelerin yanı sıra apaçık boşluklar ve gecikmeler olduğu ve ivedilikle harekete geçilmesi gerektiği uyarısında bulunmuştur. Bu değerlendirmelerin yanı sıra göz önünde bulundurması gereken diğer bir konu da Birliğin 2004 yılındaki genişleme süreci ile 25 üyeli büyük bir yapıya dönüşmesinin ve Avrupa Birliği Anayasa Taslağı tartışmalarının getirdiği siyasal anlaşmazlıkların bu süreci olumsuz etkilediğidir. Kok da raporunda genişlemenin getirmiş olduğu olumsuzluklara değinmiştir. Genişlemenin eşitsizlikler yaratarak AB’nin uyum sorunlarını arttırdığını ifade etmiş, AB nüfusunun %20 artarken GSYİH’nın sadece %5 arttığını , bunun da kişi başında %12,5’lik bir düşüş anlamına geldiğini belirtmiştir.⁵⁷

⁵⁷ Eurostat: **The Social Situation of the European Union 2001**, (Çevrimiçi)

<http://portal.cor.europa.eu/europe2020/Profiles/Pages/TheLisbonStrategyinshort.aspx> , 21.07.2010

2.3.2. 2005-2008 dönemi Lizbon Stratejisi

Kok raporunu göz önünde bulunduran Komisyon, 2005 yılında Lizbon Stratejisinin hedefleri aynı kalacak şekilde, yeniden düzenlenerek başlatılmasını önermiştir. Komisyon'a göre, "yenilenmiş bir büyüme refah için çok önemlidir, tam istihdamı geri getirebilir, sosyal adaletin temelidir ve herkes için olanaklar sunar".⁵⁸ Bu uygulama, Avrupa'nın gelecekte dünyada bulunacağı pozisyonun belirlenmesi ve küresel sorunlarla mücadele edebilmek için kaynaklarını mobilize edebilme yeteneği açısından da önemlidir. Bundan dolayı, sosyal ve çevresel hedeflere ulaşabilmek için gerekli dinamik ekonomiye ulaşmanın yolu "Büyüme ve İstihdama yoğunlaşan Yenilenmiş Lizbon Stratejisi" olarak belirlenmiştir.

Yenilenmiş Lizbon Stratejisi; geniş bir makroekonomik sistem içerisinde, bütünleşmiş, eşgüdüm içinde ve birbiriyle uyumlu reformlar dizisi olarak tanımlanmaktadır. Ulaşılması gereken ana hedef ise şu şekilde ortaya konmuştur: "daha güçlü ve uzun sürecek bir büyüme ile daha çok ve daha iyi iş imkanlarının oluşturulmasının sağlanması". Ancak bu hedefe sürdürülebilir kalkınma prensibinin de göz önünde bulundurulmasıyla ulaşılacağı vurgulanmıştır. Şubat 2005'te, 2010 yılına kadar olan süreyi kapsayacak yeni bir Sosyal Politika Ajandası belirlenmiştir ve "*Küresel ekonomide sosyal bir Avrupa: Herkes için istihdam ve yeni fırsatlar*" olarak tanıtılmıştır. 2010 yılına kadar olan bu süreçte İstihdam İçin Çalışma Grubu tarafından yerine getirilmesi gereken dört koşul belirlenmiştir:

- *Çalışanların ve işletmelerin uyum yeteneklerinin artırılması* ; yeni işletmeler kurulmasının özendirilmesi ve istihdam yaratılmasını en üst düzeye çıkarmak için yönetsel engellerin azaltılması, emek piyasasının daha esnek kılınması , esnekliğin salt işverenler için yararlı olmayıp çalışanların çıkarlarına da hizmet etmesi, üye devletler ile sosyal ortakların , tip-sözleşmelerin işverenler için çekici olmasını sağlamak amacıyla esneklik düzeyini incelemesi gerekirse uyarlaması.

- *Emek piyasasına daha çok kişinin çekilmesi*; istihdamın Avrupa'da herkes

⁵⁸ Çelik, Aziz, "AB Sürecinin En Uyumsuz Alanı: Sosyal Haklar", Birikim Dergisi, Yıl Ağustos-Eylül 2004 (184-185). s. 72-82.

için erişilebilir kılınması, Birliğin ekonomik büyümeyi desteklemek için aktif nüfusun artmasını kolaylaştırması, kadınların emek piyasasına katılımlarının önündeki engellerin kaldırılması için özel önlemler alınması (çocuk bakım hizmetlerinin öngörülmesi), çalışanların daha uzun süreyle çalışma yaşamında kalması için üye devletlerin aktif yaşlanma stratejilerinin oluşturulmasına yatırım yapmaları.

• *İnsan sermayesine daha çok ve daha etkili yatırım yapılması*; işletmelerin verimliliğinin ve ekonomilerin rekabet gücünün, iyi eğitilmiş, yetenekli ve uyarlanabilen bir iş gücüne doğrudan bağlı olması, kişilerin aynı zamanda yüksek düzeyde bir ilköğretimden, üniversiteye girişten ve yetişkinlerin de yüksek düzeyde eğitime katılımdan yararlandıkları Danimarka, İsveç ve Finlandiya örneklerine özel bir dikkat gösterilmesi,

• *En iyi bir yönetimle, reformların gerçekten uygulamaya konulmasının sağlanması*; bu üç stratejik alanda yapılacak reformların büyük bir siyasal meydan okuma oluşturması, üye devletlerin istihdam konusunda Avrupa düzeyinde birlikte saptadıkları amaçlarının gerçekleştirilmesine ilişkin yükümlülüklerini yeniden doğrulamaları , açık ulusal politikalar ve hedefler belirlemeleri (istihdam için ulusal eylem planları oluşturmaları) ve bunların hazırlanmasına ulusal parlamentonun katılmasının sağlanması, sosyal ortaklara ve sivil topluma danışılmasının bir kural olması.

Takip eden toplantılarda geliştirilen strateji üç temel üzerine inşa edilmiştir. Bunlar; *Rekabetçi, dinamik, bilgi tabanlı ekonomiye geçişin* altyapısının oluşturulmasına yönelik tedbirler olarak belirlenmiştir. Bilgi toplumundaki değişikliklere uyum sağlanması gereği ve araştırma ve geliştirmenin desteklenmesi, Sosyal dışlanmayla mücadele ederek ve insan kaynaklarına yatırım yaparak Avrupa Sosyal Modelinin modernleştirilmesi için tasarlanmış sosyal temel ve üye ülkelerin bilgi ekonomisine geçişi kolaylaştıracak şekilde eğitim ve öğretime yatırım yapmaları ve istihdam konusunda daha aktif bir politika yürütmeleri. Son olarak da Avrupa Konseyinin Haziran 2001'de Göteborg'da gerçekleştirdiği toplantısında Stratejiye dahil edilen ve ekonomik büyümenin doğal kaynaklar tüketilmeden

sağlanmasına dikkati çeken *çevre temelidir*.⁵⁹ Yine 2007 Brüksel Zirvesi'nde istihdam ve büyüme öncelikli hedefler olarak tanımlamış ve Konsey, Komisyondan 2008-2011 dönemi için bu hedefe yönelik olarak bir rapor hazırlamasını istemiştir.

2.3.3. 2008-2011 dönemi Lizbon Stratejisi

İstihdam ve Büyüme için Lizbon Stratejisi olarak anılan Stratejide 2005-2008 arasında gerçekleştirilen revizyonun faydalı olduğu, ekonomide, sosyal alanda ve istihdamda olumlu gelişmeler yaşandığı ifade edilmiştir. Bu çerçevede, Konsey, Komisyon'a üç yıllık dönem (2008-2011 dönemi) için İstihdam ve Büyüme Kılavuz'unda kullanmak üzere bir ara Rapor hazırlanması görevini vermiştir. 2007 Bahar Zirvesinde Üye Devletlerin ekonomik, istihdam ve sosyal politikalarındaki zayıflıkların devam etmesi üzerine sosyal hedeflerde, Avrupa'nın entegrasyonu için Birlik Vatandaşlığını öne çıkararak, Lizbon Ajandasının dikkate alması başlığıyla bir gündem oluşturulmuştur. Zirvede Topluluğun Lizbon Stratejisi, İç Pazar Politikası ve Enerji Politikası tartışılmıştır. Ayrıca, sonuç bildirisinde iyi işleyen bir Tek Pazar'ın Lizbon Stratejisinin merkezinde yer aldığı; küreselleşen ekonominin gereklerine ayak uydurmak için gerekli olduğu, iş dünyasının ve tüketicilerin Tek Pazar'a olan güvenlerinin artırılması gerektiği hususları yer almıştır. 2007 yılının ilk yarısında Tek Pazar'da var olan tüm engellerin ortadan kaldırılması için yasama sürecinin tamamlanması gerektiği vurgulanmıştır.⁶⁰

2000 yılında başlayan ve Lizbon Stratejisi olarak tanımlanan süreçte, AB istihdam sorununun yarattığı sosyal problemlere karşı alınacak önlemleri içeren sosyal politikalar uygulanmakta ve yapılan zirvelerde sürekli büyüme ve istihdamın artırılmasına yönelik adımlar atılmaktadır. Geçen bu süreçte sosyal politikalar ve istihdam politikası ayrılmaz bir bütün haline gelmiş ve sosyal refah politikaları istihdam açısından değerlendirilmeye başlanmıştır. Veriler incelendiğinde ise pek çok olumlu gelişmenin yanı sıra hala belirlenen hedeflerden uzakta olduğu görülmektedir. Dünya ekonomisindeki genel durgunluğun, Avrupa'nın demografik

⁵⁹ Çelik, a.g.e., s.21

⁶⁰ AB Müktesebatı için bakınız: European Commission: (Çevrimiçi)

<http://portal.cor.europa.eu/europe2020/news/Pages/2009NationalProgressReports.aspx>, 20.01.2011

sorunları ve siyasal yapısındaki değişikliklerin yanı sıra karar alma ve uygulama sürecinde Birliğin kendi içindeki problemleri ve üye ülkelerin isteksizlikleri sosyal refah politikaları ve özellikle istihdam alanında alınacak önlemlere ilişkin eşgüdümlü bir harekete olanak tanımamaktadır. Buna en iyi örnek, AB Anayasası ile ilgili olarak Birliğin uzun bir süre bir uzlaşa içinde bulunamaması gösterilebilir. Bütün bu olumsuzluklara karşın insan hakları ve demokrasi temeline dayalı değerler bütünü ışığında Avrupa Birliği, sosyal refah politikaları ve işbirliği açısından dünyada emsali bulunmayan dev bir kurum olarak nitelendirilmelidir.

2.3.4. Yenilenmiş İstihdam Stratejisinde, AB Anayasasında ve Yeni Sosyal

Gündemde Sosyal Politika

2003 yılının Ocak ayında Komisyon tarafından “Avrupa İstihdam Stratejisinin Geleceği: Tam İstihdam ve Herkese İyi İşler için bir Strateji” başlıklı yeni bir bildiri yayınlamıştır. Söz konusu genişlemiş Lizbon stratejini destekleyen temel araç olarak tasarlanan bu bildiri de, kılavuzların basitleştirilmesi, nicel hedeflerin tanımlanması, politikaların iyi koordine edilmesi, istihdam stratejisinin uygulanması sürecine katılan farklı aktörlerin harekete geçirilmesi tavsiye edilmiştir. Bu bağlamda 2003-2006 yıllarını kapsayan *Yenilenmiş İstihdam Stratejisinde, tam istihdam, işte kalite ve verimlilik, sosyal uyumun geliştirilmesi ve kapsayıcı bir işgücü piyasasının oluşturulması* şeklinde üç nihai amaç ortaya konmuştur.⁶¹ Bu doğrultuda tam istihdam kapsamında, toplam istihdam oranının AB ortalaması olarak 2005’te %67, 2010’da %70’e; kadın istihdam oranının 2005’te %57, 2010’da %60’a; yaşlı istihdam oranının da 2010’da %50’ye çıkarılması amaçlanmıştır.⁶² İşte kalite ve verimlilik amacı ise; ‘işte kalite, çalışma ve ücret koşullarından duyulan tatmin, iş sağlığı ve güvenliğini, esnek iş organizasyonunun mevcudiyeti, çalışma sürelerinin düzenlenmesi ve nihayet

⁶¹ Kızıloğlu, a.g.e., s.12

⁶² Avrupa Birliği Genel Sekreterliği kaynakları baz alınarak hazırlanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bakınız: www.abgs.gov.tr

esneklik-güvence dengesi' şeklindeki konuları kapsamıştır. Sosyal uyumun geliştirilmesi ve kapsayıcı bir işgücü piyasasının oluşturulması şeklindeki amaç ise; Yenilenmiş İstihdam Stratejisinin sosyal eşitsizlik, sosyal dışlanma, uzun süreli işsizlik, bölgesel eşitsizlik gibi konuları ele alarak ekonomik ve sosyal uyuma işaret etmesi gerektiğini ortaya koymuştur.

Diğer taraftan AB yasal düzeninin daha etkin bir işleyişe kavuşması gibi temel bir düşünceden hareketle Anayasa taslağını oluşturmak üzere ilk olarak 2002 yılının Şubat ayında 'Avrupa'nın Geleceği Kurultayı' toplanmıştır. Söz konusu Kurultay yaklaşık 16 aylık bir dönemin sonunda hazırlamış olduğu taslak metni Hükümetlerarası Konferans'ta görüşülmek üzere AB Dönem Başkanlığı'na sunmuştur. Uzun tartışmalar sonucu üzerinde anlaşmaya varılan "Avrupa için bir Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı", 17-18 Haziran 2004 tarihlerinde Brüksel'de gerçekleştirilen Zirve sonunda küçük değişikliklerle kabul edilmiştir. Ve nihayet Avrupa Birliği Anayasası, 29 Ekim 2004'te düzenlenen bir törenle AB üye ve aday ülkelerin liderleri tarafından imzalanmıştır. Bu bağlamda 450 maddeden oluşan AB Anayasası, hem Avrupa Birliği üye ülkelerinin siyasi bir birlik kurma yolunda attıkları en önemli adımı temsil etmiş hem de AB'nin temelini oluşturan kurucu antlaşmaları ve diğer ek tüm antlaşmaları tek ve yeni bir metinde bütünleştirmiştir.

Yine de Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS), AB hukukunun genel ilkelerini oluşturacağını belirten ve sosyal politikaya ilişkin olarak Avrupa Birliği Temel Haklar Şartına ikinci bölümünde aynen yer veren AB Anayasası, sosyal politika açısından önem taşıyan bir belge olmuştur. Nitekim bahsi edilen Anayasa; Bakanlar Konseyine, Anayasa'da aksi kararlaştırılmayan durumlarda nitelikli çoğunlukla karar alması esasını getirmiş ve nitelikli oy çoğunluğu için gerekli oranı da düşürerek nitelikli çoğunlukla karar almayı kolaylaştırmayı hedeflemiştir.⁶³

Sosyal politikalara odaklanmadan önce, AB Anayasasının ikinci maddesinde; Birliğin insan onuru, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukuk devleti ve insan haklarına saygı temelinde kurulduğu ifade edilmiş ve çoğulcu toplum, hoşgörü, adalet dayanışma ve ayırmacılığın reddinin üye ülkelerin ortak değerleri olduğu dile getirildiğine dikkat çekmemiz gerekir. Anayasanın Birliğin Amaçları

⁶³ Erdoğan, a.g.e., s.23

başlıklı üçüncü maddesi ise; halen yürürlükte bulunan AT Antlaşmasının İlkeler Bölümünde yer alan serbest rekabete dayalı açık piyasa ekonomisi ve yüksek bir istihdam düzeyi şeklindeki kavramların yerine, ETUC'un, Avrupa Konvansiyonuna sunmuş olduğu öneriyi baz alarak sosyal piyasa ekonomisi ve tam istihdam şeklindeki kavramlara yer vermiştir. Ayrıca bahsi edilen üçüncü madde de; Birliğin *sosyal dışlanma ve ayrımcılıkla mücadele edeceğini, sosyal adaleti ve korumayı, kadın ve erkekler arasında eşitliği, kuşaklar arasında dayanışmayı güçlendireceği de ifade edilmiştir.*⁶⁴ Anayasanın 7. maddesi ise; yukarıda da belirtildiği üzere AİHS'nin topluluk hukukunun genel ilkelerini oluşturacağını vurgulamış ve ayrıca sosyal politikayı, Birliğin üye devletlerle yetki paylaşımı içinde olduğu alanlar arasında saymıştır. Ve nihayet Birliğin, üye ülkelerin istihdam ve sosyal politikalarının eş güdümünü sağlama görevi de 14. madde de yer almıştır. Ayrıca ESK'nın, Parlamento, Konsey ve Komisyon için bir danışma organı olma niteliği de söz konusu Anayasa ile sürdürülmüştür. Diğer taraftan Anayasanın istihdamla ve sosyal politika ile ilgili bölümlerinde, Topluluk Antlaşmasının mevcut hükümleri korunmakla beraber; söz konusu istihdam (madde 97-102) ve sosyal politikaya ilişkin hükümler (madde103-120) AB Anayasasında iki ayrı bölüm olarak yer almıştır. Nihayetinde yukarıda da belirtildiği üzere, *AB Temel Haklar Şartının, AB Anayasasının ikinci bölümüne aynen aktarılmış olması Anayasanın sosyal politika açısından en önemli yönlerinden birisi olmuştur.*

Diğer taraftan Lizbon Stratejisinin kabul edilmesinin ardından 2005 yılına kadar geçen süre içerisinde öngörülen hedeflere ulaşamadığından 2005-2010 dönemi için AB Komisyonu tarafından yeni bir Sosyal Gündem hazırlanmıştır. Söz konusu hazırlanan Sosyal Gündemde, *tam istihdamın gerçekleştirilmesi ve herkese eşit fırsat ilkesiyle daha uyumlu bir toplum oluşturulması* şeklinde iki öncelik belirlenmiştir.⁶⁵ Bu doğrultuda ise söz konusu Yeni Sosyal Gündem, AB'nin düzenleyici büyüme ve istihdam stratejisinin istihdam ve sosyal boyutunu sağlamıştır. Ayrıca bahsi edilen Yeni Sosyal Gündemle, Avrupa sosyal modelinin modernizasyonu ve sosyal uyumun geliştirilmesi, artan küresel rekabet ve yaşlanan nüfus gibi yeni sorunlarla başa çıkılabilmesi için gerekli değişikliklerin kabul

⁶⁴ Koray, *Avrupa Toplum Modeli*, s. 91

⁶⁵ Koray, *a.g.e.*, s.93

edilerek vatandaşların güvenliğinin güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Söz konusu belirtilen hedeflerin gerçekleştirilmesi açısından ise, gençliğe büyük önem veren kuşaklar arası yaklaşım, sosyal ortaklar ve sivil toplum arasında işbirliği ve küreselleşmenin sosyal boyutuna özel önem verilmesinin şart olduğu vurgulanmıştır. Ve nihayet 2 Şubat 2005 tarihinde AB Komisyonu tarafından hazırlanan “Lizbon Stratejisi için Yeni Başlangıç” adlı bir bildiriyle beraber 2005-2010 yıllarını kapsayan Yeni Sosyal Gündem, 22-23 Mart 2005 tarihlerinde Brüksel’de düzenlenen AB Konseyi Zirvesi’nde kabul edilmiştir.

Tüm bu yasaları (AB Mevzuatını oluşturan temel anlaşmaları) incelemek sayesinde AB’de uygulanan sosyal refah politikaları konusunda genel bir bilgiye/fikre sahip olduğumuz iddaa edilebilir. Çalışmanın II Bölüm sonucunda netice itibariyle geline nokta (değerlendirme) bir sonraki başlıkta ortaya konmuştur.

2.3.5. Sosyal Politikada Yeni Bir Dönem?

Daha önce dile getirildiği gibi, bu incelenen yasalardan da anlaşılmaktadır ki, Avrupa bütünleşme süreci, sosyal değil, ekonomik bir temele dayalı olarak başlamış ve şekillenmiştir. Bu bağlamda iktisadi politikanın bir uzantısı olarak başlayan sosyal politika da, 20. yüzyılda sosyal hukuk devleti kavramı ile devlet politikaları arasında yer alarak ilerlemiş ve 2. Dünya Savaşından sonra da konu kapsamını giderek genişletmiştir. Söz konusu bu dönemde devletin rolü de pasif kalmıştır. İşte bu dönem AB sosyal politikasının birinci evresini teşkil eden ‘pasif sosyal politikalar’ dönemi olarak adlandırılmıştır.

Sürecin akabinde başarılı bir ekonomik bütünleşmenin sonucunda Topluluk içinde sosyal bütünleşmenin kendiliğinden sağlanacağı anlayışına dayalı 1957 Roma Antlaşması imzalanmıştır. Diğer taraftan 1970 ve 80’li yıllar sosyal politikanın öneminin ve ekonomik bütünleşme ile eşdeğerliğinin vurgulandığı yıllar olmuştur. Yine Tek Avrupa Senedi ile Topluluğun karar alma süreçleri ulusaldan, ulusal-üstü düzeye doğru kaymaya başlamıştır. 1989 Topluluk Sosyal Şartıyla beraber de, o zamana dek ekonomik yönü vurgulanan Tek Pazar’a sosyal bir boyut

kazandırılmak istenmiştir. Kısaca, Roma Antlaşmasından başlayarak Maastricht Antlaşmasına kadar olan bu dönemde, işçi-işveren-devlet şeklinde üçlü bir yapının ortaya çıktığı gözlemlenmiştir. Yine bu dönemde sosyal politikanın belirlenmesinde bir önceki aşamada olduğu gibi devlet pasiflik vasfıyla öne çıkmamış tam tersi aktif bir duruş sergilemiştir. Bu bağlamda sosyal politika artık, ekonomi politikalarının bir uzantısı olmaktan çıkmış ve ekonomi politikalarıyla eşgüdümlü olarak götürülmeye başlanmıştır. Söz konusu Dülger tarafından ‘aktif sosyal politikalar’ olarak adlandırılan AB sosyal politikasının ikinci evresinde, hızlı bir değişimin yaşandığı görülmektedir. Diğer taraftan 1992 Maastricht Antlaşması sosyalden çok esas itibarıyla ekonomik ve siyasi niteliği daha ağır basan bir antlaşma olarak karşımıza çıkmıştır. Şüphesiz bu durumun böyle olmasına yol açan etkenlerin başında ise, sosyal politika konusuna AB içinde yaşanan farklı bakış açısı olmuştur. Nitekim Maastricht Antlaşması öncesinde, AB’nin sosyal politika çerçevesinde bağlayıcı kararlar almasına imkan verecek bir Sosyal Anlaşma hazırlanmış, fakat 1989 Topluluk Sosyal Şartında olduğu gibi bahsi geçen anlaşmayı İngiltere’nin reddetmesiyle, Maastricht Antlaşması’na ek olarak Sosyal Politikaya İlişkin Protokol oluşturulmuştur. Böylece sosyal politika alanında 1997 Amsterdam Antlaşmasının onaylanmasına kadar sürecek olan ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. Fakat bahsi edilen Sosyal Politika Antlaşması’nın Amsterdam Antlaşmasına dahil edilmesiyle beraber artık Sosyal Protokol’ün bütün üye devletler için geçerlilik kazandığı görülmüştür.

Maastricht Antlaşması ile başlayan ve günümüze dek uzanan bu dönem ise AB Sosyal Politikasının üçüncü evresi olarak adlandırılan ‘dinamik sosyal politikalar’ dönemi olmuştur. Söz konusu bu dönemde ise, sosyal politikanın sürükleyicilik görevini yüklediği ve bu bağlamda sosyal politikaların iktisadi politikaların önünde yol açıcı olarak görülmeye başlandığı ifade edilmiştir. Yine bu dönemde işçi-işveren diyalogu ve katılımın öne çıktığı, devletin ise uyan taraf olarak geriye çekildiği gözlemlenmiştir.

Sürecin akabinde ise, 1997 Lüksemburg Zirvesiyle beraber AB sosyal politikasının farklı bir boyut kazandığı ifade edilebilir. Nitekim söz konusu Zirve, bir anlamda, ilk AB istihdam zirvesini olarak nitelendirilmiştir. Zirvenin ardından

gerçekleştirilen 2000 Lizbon Avrupa Konseyinin ise, istihdam, ekonomik reform ve sosyal uyumu güçlendirmeye dayanan bir strateji çerçevesinde, sosyal korumanın modernizasyonu ve sosyal dışlanmayı önleme hususlarında yoğunlaştığı görülmüştür. Lizbon Zirvesinde dikkati çeken bir diğer husus da, sürdürülebilir sosyal ve ekonomik büyüme açısından sosyal içermenin sağlanmasının önemli olduğu tespitidir.

Yine Lizbon zirvesini takiben hazırlanan ve 2000 Nice Avrupa Konseyinde de benimsenen 2000 Yılı Sosyal Politika Gündeminde, Avrupa sosyal politikasının genel hatlarını belirlemiş ve Gündem, ekonomik politikaların, istihdama ilişkin politikaların ve sosyal politikaların olumlu etkileşimini savunan ilk sosyal politika programı olmuştur. Burada dikkati çeken husus ise; bir önceki aktif dönemde benimsenen iktisadi ve sosyal politikaların eşgüdümüne bir diğer faktör olan istihdam konusunun da eklenmiş olduğudur.⁶⁶

2005-2010 dönemini kapsayan Yeni Sosyal Gündeme bakıldığında ise tam istihdamın ve herkese eşit fırsat ilkesiyle daha uyumlu bir toplum oluşturulması şeklinde iki önceliğin belirlendiği görülmüştür.⁶⁷ Bahsi edilen Yeni Sosyal Gündemin belirtilen hedeflerin gerçekleştirilmesi açısından, gençliğe büyük önem veren kuşaklar arası yaklaşım, sosyal ortaklar ve sivil toplum arasında işbirliği ve küreselleşmenin sosyal boyutuna özel önem verilmesinin şart olduğunu vurgulaması günümüzde dahi AB sosyal politikasının ne denli hızlı bir değişim geçirdiğinin bariz bir ifadesi olmuştur. Artık yaşanan bu hızlı değişimle birlikte, sosyal politikaların iktisadi politikaların önünde yol açıcı olarak görüldüğü ve devletin uyan taraf olarak geriye çekildiği savı tartışmalı hale gelmeye başlamıştır. AB sosyal politikasının üçüncü evresini oluşturan ‘dinamik sosyal politikalar’ dönemi artık yavaş yavaş miladını doldurmaya başlamış bulunmakta ve önümüzdeki günlerde istihdam kavramının *sürükleyici kavram* olarak adlandırılacağı dördüncü bir evreye doğru gidilmektedir.

⁶⁶ Özşuca, a.g.e., s. 317- 321

⁶⁷ Eurostat: The Social Situation of the European Union 2009, (Çevrimiçi)

<http://portal.cor.europa.eu/europe2020/Profiles/Pages/TheLisbonStrategyinshort.aspx>, 23.01.2011

III. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKALAR VE AVRUPA BİRLİĞİ İLE İLİŞKİLERİN SOSYAL POLİTİKA BOYUTU

3.1. TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKALARIN TARİHSEL GELİŞİMİ

Çalışmamızın bu bölümünde, 1920'lerden 1998'e kadarki dönemde Türkiye'de sosyal politikaların ortaya çıkışı ve şekillenmesi kronolojik olarak sergilenecektir. 1998 döneminden sonra yaşanan gelişmeler ise Avrupa Komisyonu tarafından her yıl yayınlanan Türkiye İlerleme Raporları çerçevesinde, Türkiye'de sosyal politikaların durumu incelenirken ele alınacaktır. İlerleyen bölümlerdeyse AB sosyal politikalarının Türkiye mevzuatına yansımalarına yer verilecektir.

Bilindiği üzere, Osmanlı İmparatorluğu'nun son yıllarında yaşanan savaşlar ülkeyi ekonomik açıdan daha da güçsüzleştirdiği için yeni Türkiye Cumhuriyeti herhangi bir sermayesi olmaksızın ağır şartlar altında kurulmuştu. O yüzden bu dönemde sınırlı sayıda fabrika dışında geniş anlamda sanayiden söz etmek mümkün değildir. Bu yıllarda geri kalmış tekniklerle yapılan tarımsal üretimlerin ve küçük bir sanayi dışında nüfusun herhangi bir geçim kaynağı bulunmamaktadır. Bu koşullar altında 23 Nisan 1920'de Büyük Millet Meclisi açılmış ve 29 Ekim 1923 tarihinde Cumhuriyet ilan edilmiştir. Cumhuriyet Döneminde de izlenen ekonomi politikaları zamanın koşulları doğrultusunda değişimlere uğramış, sosyal politikalar da doğal bir sonuç olarak bunlardan etkilenmiştir.

3.1.1. Cumhuriyetin İlk Yılları (Liberal Yaklaşım) – (1920-1932)

Cumhuriyetin ilk yıllarında liberal bir ekonomi politikası izlendiğini görüyoruz. Bu dönemde (1920-1932) sosyal politika da ekonomik politikaya uygun olarak gelişmiştir. Ülke için genel bir çalışma yasası yerine özel yöreler ve belli

konular için yasalar çıkartılmıştır. Bunlardan ilki 1921 tarihli ve 151 sayılı Ereğli Havzası Maden İşçilerinin Hukukuna Mütedair Kanun'dur. Bu yasa Cumhuriyetin, işçileri korumaya yönelik ilk yasasıdır. 151 sayılı Kanunla Ereğli kömür bölgesinde işveren ve işçi ilişkileri düzenlenmiş ve emek sermayeye karşı korunmuştur. Kanun zorla çalıştırmayı yasaklamış, çalışma süresi, asgari ücretler belirlenmiş; Kanunda çalışma süreleri günde 8 saatle sınırlandırılmış, fazla çalışma için iki kat ücret ödenmesi öngörülmüştür. Kanunda asgari ücretlerin *devlet, işçi ve işveren* üçlüsünce saptanması esası konulmuştur. Kömür madeninde çalışmaya kabul yaşı "18 yaş" ile sınırlandırılmıştır. Fazla çalışma işçinin isteği ile mümkün olacaktır. Bu hükümlerle o günün şartlarına göre ileri sosyal normlar getirilmiş oluyordu. Özellikle çalışma yaşının 18 olarak saptanmış olması, Dünya'nın belli başlı ülkeleri arasında ilk kez Türkiye'de gerçekleştirilmiş oluyordu. Kanunun işçi kovuşları yapılması şeklindeki hükmü uygulamada geniş yorumlanarak işçi konutları yapımı yoluna da gidilmiştir.

1921 Teşkilat-ı Esasiye'den sonra Türkiye'nin ikinci anayasası olan 1924 Anayasası, temel hak ve özgürlüklere fazla önem vermemiştir. Anayasa bunları, "Türklerin Kamu Hakları" başlığı altında toplamıştır.⁶⁸ Bu önemsemeyişin temel nedeni, TBMM'nin ulusun tek ve gerçek temsilcisi olduğu bir düzende, bu hakların ulusun temsilcileri tarafından yasa yoluyla yeterince korunacağını varsayılmış olmasıdır. Bu anayasada, genel ve soyut bir özgürlük ve eşitlik öngörülmüş, zorunlu ilköğretimin devlet okullarında parasız olması dışında, toplumsal haklara hiç değinilmemiştir. Anayasada belirtilen hak ve özgürlükler: can, ırz ve mal dokunulmazlığı, işkence, eziyet, müsadere ve angarya yasağı, kişi güvenliği, düşünce, din, vicdan, söz, dilekçe, yayın, eğitim, yolculuk, çalışma, sözleşme hak ve özgürlükleri, konut dokunulmazlığı, mülkiyet hakkı, postadaki evrakın dokunulmazlığı, basına sansür yasağı, dernek ve toplantı hakları biçiminde sıralanabilir. Görüldüğü gibi, sendika, grev ve toplu pazarlık, toplu sözleşme gibi kolektif emekçi hakları tanınmamıştır. Sosyal güvenlik, iş hakkı, sağlık ve konut hakları gibi alanlarda da devlete düşen ödevlerden bahsedilmemiştir. Kısacası, *anayasanın devlet felsefesi, sosyal değil liberal ve bireyci olup kişinin kendi*

⁶⁸ Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2007*, İmge Kitabevi Yayınları, İstanbul, 2008, s.87.

*yaşamını yine kendisinin düzeltilmesi gerektiği inancına dayalıdır.*⁶⁹ 1924 yılında yaşanan diğer bir gelişme de Hafta Tatili Hakkında Kanun çıkartılarak işçilere hafta tatili öngörülmesidir. Bu yasada daha sonra bir takım düzenlemeler yapılmıştır.

Ekonomik alanda ise Cumhuriyetin ilanından önce ekonomik kalkınma ve sanayileşme politikalarını belirlemek için 17 Şubat – 4 Mart 1923 tarihleri arasında İzmir İktisat Kongresi toplanmıştır. Kongreye bütün illerden gelen işçi, işveren ve meslek temsilcileri katılmıştır. Bireysel girişimciliğin ön plana çıktığı kongrede ulusal sermaye ve sanayinin geliştirilmesi hedeflenmiştir. Bu çerçevede daha önce Osmanlı'nın son yıllarında çıkartılan Teşvik-i Sanayi Kanunu-Muvakkatı adıyla çıkartılan yasa 1927 yılında günün şartlarına göre yeniden düzenlenerek yeniden Teşvik-i Sanayi Kanunu çıkartılmıştır.

1927 yılında toplam işletme sayısı, küçük işletmeler de dahil olarak 65.245'ti. Bunların %43,5'i tarım ve hayvancılık alanlarındaydı. Burada çalışanların sayısı ise 256.855'ti. Dokuma sanayi toplam işyerlerinin %14,3'ünü oluşturmakta ve bu alanda da 48.025 kişi çalışmaktaydı. Maden sanayinde çalışanlar 18.932 kişi ve işletme sayısı da 556'ydı. Kereste ve ürünleri sanayi ile sair nehati yağ sanayinde 7.896 işletme bulunmakta ve 24.264 kişi çalışmaktaydı. Görüldüğü gibi tarım ve dokuma sanayi gerek çalışanlar, gerekse işletmeler açısından toplam sanayinin %50'sini 1927 yılında hammaddelerin %66'sı tarım sanayinde, %17'si de dokuma sanayinde kullanılmıştı.⁷⁰ Teşvik-i Sanayi Kanunu'nun getirdiği teşvik tedbirlerinin amacı, yurtiçindeki işletmeleri korumak ve işletmelerin gereksinmelerini daha pahalı da olsa yurtiçinden sağlamaya çalışmaktı. Yasada yatırımların maliyeti bakımından parasız arazi temini, hammadde, makine ve teçhizata gümrük muafiyeti, çeşitli belediye vergi ve borçlarından muafliklar öngörülmekteydi. 15 yıl yürürlükte kalan bu yasaya göre işletmeler bazı koşullarla kazanç vergisinden muaf olabileceklerdi. Çalıştırılan işçi sayısı kıstas alınarak kolaylıklardan yararlanacak işletmeler dört ayrı sınıfta toplanmıştı. Özellikle sanayi işletmeleri düzeyinde olmak üzere şirketleşmeler başlamıştı. Ancak aynı etkiler işçi ücretlerine yansımada, işçi ücretlerindeki

⁶⁹ Boratav, a.g.e., s.98

⁷⁰ Nihat M. Ay, *Cumhuriyet Türkiye'sinde Sosyal Devletin Gelişmesi*, Cumhuriyetin 50. Yıl Dönümü Anı Eserlerinden Ayrı Baskı, İzmir: EÜ, İTBF Yayını, 1973.

artışlar çok az oldu. Temelde ithal ikamesine dayalı önlemler almaya ve yerli sanayiye geliştirmeye çalışırken, ihracata da aynı önem verilmediğinden ve teşvik getirilmediğinden bu alanda bir gelişme sağlanamadı.

3 Mart 1925 yılında kabul edilen Takrir-i Sükun Kanunu işçi örgütlenmelerini ve gelişimini engelleyen bir kanun olarak ortaya çıkmıştır. Ülkenin çeşitli bölgelerinde irticai isyanlar çıkarken, sendikal haklara ve grevlere iyi bakılmamıştır. Üç maddeden oluşan kanunun birinci maddesi şöyledir:

*Birinci Madde: İrticaa, isyana ve memleketin sosyal düzenini, huzur ve sükununu, emniyet ve asayişini bozmaya sebep olacak her türlü teşkilat ve tahrikatı teşvik ve teşebbüs ve yayınlar; Hükümet, Cumhur-reisinin tasdikinden sonra re'sen ve idareten yasak etmeye mezundur. İşbu fiilleri işleyenleri Hükümet İstiklal Mahkemesine verebilir.*⁷¹

Anlaşılabacağı üzere bu yasa hükümete Cumhurbaşkanı'nın onayı ile dernekleri yasaklama yetkisi getirmiştir. Bu bağlamda 1924 yılında kurulmuş olan Amele Teali Cemiyeti 1928 yılında kapatılmıştır. 1926 yılında kabul edilen Medeni ve Borçlar Kanunu ile de kadın-erkek eşitliğine değinilmesinin yanı sıra işçilerin işveren ile umumi mukavele yapma hakkı tanınmıştır. 1930 yılında da kadın ve çocuk işçilerin çalışma koşullarını ve işçi sağlığını koruyucu hükümler içeren Umumi Hıfzısıhha Kanunu çıkarılmıştır.⁷² Bu yasada da daha sonra birtakım düzenlemeler yapılmıştır. 1923 yılından 1932 yılına kadar geçen süreç değerlendirildiğinde liberal politikaların etkisi görülmektedir. Devletin sosyal politika alanında yapmış olduğu bir takım girişimlere karşın bunların yeterli olmadığı söylenebilir. Ancak devletin bu alanda yeteri kadar başarılı olamamasının nedeni, zamanın içsel ve dışsal ekonomik, siyasi koşullarından büyük ölçüde kaynaklanmış olduğudur.

⁷¹ Alpaslan Işıklı, Aysel Ekşi, Barış Doster, Deniz Banoğlu, Erol Manisalı, **Çağdaşlık ve Yurttaşlık Bilinci**, Cumhuriyet Kitapları, İstanbul, 2009, s.102

⁷² Nur Serter, **Türkiye'nin Sosyal Yapısı**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1994, s. 13-17.

3.1.2. Devletin Müdahalesi ve İlk İş Kanunu – (1932-1945)

1932 yılına kadar geçen dönemde izlenen liberal politikalar sanayileşmede başarılı olamamıştır. Bu duruma etken olan sadece içsel faktörler değil aynı zamanda dünyanın içinde bulunduğu ekonomik bunalım ve bunların da etkileridir. Devlet bu duruma zorunlu olarak müdahale etme durumunda kalmıştır. Dönemin başbakanı İsmet İnönü sanayileşme sürecini geliştirmek için Sovyetler Birliği ile işbirliği kurmuş ve 1933-1937 yılları arasında “*Birinci Beş Yıllık Sanayileşme Planı*” hazırlanarak devletçi ekonomi politikalarına geçilmiştir. Bizzat işveren olarak devlet dokuma, çimento, kağıt, cam, maden, şeker gibi sanayi alanlarına girerek kamu sanayi kuruluşlarının çoğalmasına, hem sanayinin ülke genelinde yaygınlaştırılmasına, hem işçi sayılarının çoğalmasına hem de devletin ekonomik yaşam içinde doğrudan yer almasına yol açmıştır. Dahası bu kuruluşlar buldukları yörelerde istihdam olanakları yaratıp ekonomiyi canlandırmışlardır. Bu yönde politikaların o dönemde büyük kentlere yönelik işgücü göçlerini önleyici işlevi olduğunu da kabul etmek gerekir.

Dönemin en önemli gelişmesi ise 1936 yılında kabul edilen ilk iş kanununun çıkarılması olmuştur. Daha önce 1924 yılında tasarı halinde bulunan genel iş yasası tasarısı Meclise sunulmuştur. Ancak o dönemki ekonomi politikaları etkisi nedeniyle hükümet tasarıyı 1926 yılında geri almıştır. Daha sonra 1929 yılında İktisat Vekaleti’nce hazırlanan bir iş yasa tasarısı, incelenmek üzere gönderildiği Devlet Şurasından geri alınmıştır. Tasarının yetersiz olması ve hükümetin iş yasasının kapsamı hakkında belirli bir politikasının henüz oluşmamasına dayandığı sanılmaktadır. Bu girişimlerden sonra 8 Haziran 1936’da 3008 sayılı ilk İş Kanunu kabul edilmiştir.⁷³ Kanunun hazırlanmasında sanayileşme ile birlikte ortaya çıkabilecek sorunların düzenlenmesi ihtiyacının yanı sıra, 1932 yılında Milletler Cemiyeti’ne yapılan üyeliğin ülkeyi doğrudan Uluslararası Çalışma Örgütüne (ILO) üye yapması ve bu katılım nedeniyle yerine getirilmesi gereken yükümlülüklerin bulunması da etkili olmuştur. Ancak 15 Haziran 1937’de yürürlüğe giren 3008 sayılı İş Kanunu’nda grev yasaklanmakta, sendika kurma hak ve özgürlüğünden

⁷³ Işıklı, a.g.e., s. 107

bahsedilmemektedir. 3008 sayılı kanun çoğu yazar tarafından *devlet paternalizminin* önemli bir belirtisi olarak yorumlanmaktadır. Devletin bu tutumunda siyasette tek partili sistemin etkilerinin bulunduğu söylenebilir. Tek parti iktidarı kendine bağlı bir örgütlenmenin dışında bir işçi örgütlenmesinin önüne geçmek için, 1938'de Cemiyetler Kanunu'nda bir değişiklik yaparak, sınıf esasına dayalı örgütlenmeyi yasaklamıştır. Bu yasak, ancak 1946'da çok partili yaşama geçince kalkmıştır. 1938'den sonra patlak veren II. Dünya Savaşı nedeniyle savaş ekonomisinin uygulanması devleti daha otoriter davranmaya itmiştir. Bu bağlamda 18 Ocak 1940 tarihinde çıkarılan 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu kabul edilmiştir. Kanun ile genel veya kısmi seferberlik, devletin bir savaşa girmesi olasılığı durumunda Bakanlar Kurulu'na zorunlu çalıştırma da dahil olmak üzere çok geniş kapsamlı özel yetkiler verilmiştir.

3.1.3. Siyasal Liberalizm Dönemi - (1945-1960)

II. Dünya Savaşının ardından diğer pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de birçok yeni gelişme yaşanmıştır. Siyasi alanda meydana gelen değişimler sosyal alanda da birçok değişimi beraberinde getirmiştir. Döneme damgasını vuran en önemli gelişme tek partili siyasi dönemden çok partili siyasal yaşama geçiş olmuştur. Bir yandan çok partili döneme geçişin temelleri atılırken diğer yandan da sosyal alanda gelişmeler yaşanmaya başlamıştır. Bu gelişmelerden ilki 7 Haziran 1945 yılında Çalışma Bakanlığının kurulması olmuştur. Çalışma Bakanlığı'nın ardından da İş ve İşçi Bulma Kurumu kurulmuştur. 4772 sayılı Kanun ile 01.07.1946 tarihinden itibaren öncelikle iş kazası, meslek hastalığı ve analık risklerine karşı bağımlı çalışan işçiler, koruma altına alınmaya çalışılmıştır.⁷⁴ Bu Kanun ile ilk kez bir sosyal sigorta koluna işlerlik kazandırılmıştır. Yine 1945 yılında kabul edilen 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu yürürlüğe konmuştur. Demokratikleşme girişimleri doğrultusunda 1938 yılında Cemiyetler Kanunu'nda yapılan sınıf esasına dayalı dernek kurma yasağı 1946 yılında

⁷⁴ Alpaslan Işıklı, *Türkiye'de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi*, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2002

kaldırılmıştır. Bir yıl sonra da sendikalara ilişkin hukuk kurallarını içeren özel bir kanun hazırlanarak, 20 Şubat 1947 yılında 5018 sayılı “İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun” kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Böylece sendika kurma hakkı ilk kez özel bir kanunla tanınmıştır. Bu nedenle 1947 yılı birçok yazar tarafından Türk sendikacılığının başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Ancak 5018 sayılı kanun sendika kurma hakkını tanımaya karşın grev hakkını tanımamıştır.

1947 Sendikalar Kanunu, önce sendikaların çalışma alanlarını belirlemiş sonra da sınırlama yoluna gitmiştir. Yasa 5. maddesi ile sendikaların çalışmalarına önemli sınırlama ve engeller getirmiştir. Bu maddede:

- Sendikalar siyasetle,
- Siyasal propaganda ve siyasal yayımlarla uğraşamazlar.
- Siyasi bir kuruluşun çalışmalarına aracı olamazlar.⁷⁵

Aynı maddede sendikaların ulusal çıkarlara aykırı hareket edemeyeceği belirtilmiştir. Ancak ulusal çıkarlara neyin aykırı olup olmadığı ise ayrı bir tartışma konusudur. Bunun yanında yine aynı maddede sendikaların uluslararası her türlü kuruluşa üye olabilecekleri belirtilmiş ancak bunu da bakanlar kurulu kararına bırakmıştır. Dolayısıyla sendikaların uluslararası alanda üyelikleri de sınırlandırılmıştır. Örneğin Türk-İş’in Uluslararası Özgür İşçi Sendikaları Konfederasyonu’na katılma isteği 1960 yılına kadar bu madde ile tanınan yetki çerçevesinde kabul edilmemiştir. Çalışma ilişkileri açısından bu gelişmeler yaşanırken siyasi alanda çok partili döneme geçiş başlamıştı. İlk olarak 1945 yılında Milli Kalkınma Partisi, onun ardından 1946 yılında da Demokrat Parti siyasi hayata katıldı. Devletçiliğe farklı bir bakış açısı getiren DP kurucuları, hükümeti erken seçime zorlayarak 1946 seçiminde 62 milletvekili ile Meclise girmeyi başardılar. Ardından 14 Mayıs 1950 seçimlerinde oyların % 53’ünü alarak iktidar oldular. *DP’nin 1950 yılında iktidara gelmesi ile birlikte benimsediği liberal anlayış nedeniyle sosyal nitelikli politikalarda bir yavaşlama olduğu söylenebilir.* DP’nin kuruluş felsefesindeki liberalizm anlayışı, ekonomide de etkisini gösterdi.

⁷⁵ Ali Nazım Sözer, *Sosyal Devlet Uygulamaları*, Ankara: Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yayınları., 1997.

Ekonomideki bu liberalizm anlayışı, bir düşünceden çok zorunluluktan kaynaklanan bir yaklaşımı ifade etmekteydi. Ekonomideki düzenlemeler, Türkiye'yi dışa bağımlı duruma getirmekle birlikte, özellikle tarım ürünlerindeki ihracatın da artmasına neden olmuştu. 1950'den sonra tarımda makineleşme Türkiye'nin bir tahıl ihracatçısı durumuna gelmesini sağlamıştır. Dört yıl içinde (1950-1954 arasında) Türkiye, yılda % 13'lük gibi hayli yüksek bir ekonomik büyüme yaşamada tarımın etkisi oldukça fazladır.

1954'ten sonra kişi başına düşen ulusal gelir artışında da % 3,5'lük bir oranla hiç küçümsenmeyecek bir başarıya ulaşılmıştır. Ancak bu başarı kalıcı olmayacak, ekonomideki bozulmayla birlikte bu iyimser hava da yok olacaktır.⁷⁶ DP'nin hedeflediği liberalizm anlayışı, ekonomide beklenen düzeye ulaşamamıştır. Diğer yandan DP iktidarıyla köyden kente göç hızlı bir şekilde artmış, bunun da ekonomik alt yapısı henüz hazır olmayan Türkiye için kötü etkileri olmuştur. Göç olgusu ile birlikte geleneksel tarım ekonomisi değişmiş, onun yerine Amerikan destekli sanayi geçmiştir. Siyasi alanda olduğu gibi ekonomik alanda da liberalizmi savunan Demokratlar, bunu gerçekleştirmek için yabancı sermayeye önem vermişler ve yerli girişimci sınıfın şekillenmesinde yabancı sermayenin yol gösterici olacağını düşünmüşlerdir. Fakat ekonomide hedeflenen liberalizm iç ve dış etkenler yüzünden sekteye uğramıştır. Bu yüzden yerli girişimci sınıfının oluşması tam gerçekleşmediği gibi ekonomide devlet etkisi devam etmiştir. Ekonomide giderek artan sıkıntılar ve siyasal yaşamdaki karışıklıklar 1960 yılında Cumhuriyet tarihinin ilk askeri darbesi ile sonuçlanmıştır.

3.1.4. Endüstri İlişkilerinde Dönüm Noktası – (1960-1980)

1950 yılında iktidara gelen Demokrat Parti'nin ülkeyi gitgide bir baskı rejimine ve kardeş kavgasına götürdüğü gerekçelerini ileri sürerek Türk Silahlı Kuvvetleri içerisinde bir grup subay, 27 Mayıs 1960 sabahı ülke yönetimine bütünüyle el koydu. 37 subaydan oluşan Milli Birlik Komitesi bu hareket ile

⁷⁶ Orhan Tuna; Nevzat Yalçıntaş, *Sosyal Siyaset*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1988.

anayasa ve TBMM'yi feshetti, siyasi faaliyetleri askıya aldı. Darbeden kısa süre sonra yeni bir Anayasa hazırlıklarına başlanarak 1961 yılında yürürlüğe kondu. Bu yeni Anayasa Türkiye sosyal politikası için dönüm noktası olmuştur. 1961 Anayasası ile başlayan süreci bu açıdan, bir aydınlanma ve yeniden doğuş çağı olarak da nitelendirmek mümkündür. Bu anayasanın sosyal politikalarla ilgili maddelerine göz atarak bunun kanıtlarını görebiliriz:

Madde 2- Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve 'Başlangıç'ta belirtilen temel ilkelere dayanan, milli, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir. Anayasada belirtilen sosyal hukuk devleti anlayışı endüstri ilişkilerinin demokratik kurallar çerçevesinde gelişmesi için bir fırsat oluşturmuştur. Temel hak ve özgürlüklerin yanı sıra grev ve toplu sözleşme yapma Anayasal bir hak olarak kabul edilmiştir.

Madde 46- Çalışanlar ve işverenler, önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler. Bu hakların kullanılmasında uygulanacak şekil ve usuller kanunda gösterilir. Kanun, Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, milli güvenliğinin, kamu düzeninin ve genel ahlakın korunması maksadıyla sınırlar koyabilir.

Madde 47- İşçiler, işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadi ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev haklarına sahiptirler.

Madde 48- Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak Devletin ödevlerindedir. Yukarıdaki maddelerde belirtilen bu haklar doğrultusunda yeni yasal düzenlemeler yapılmıştır. 1963 yılında çıkarılan 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu bu düzenlemelere örnek gösterilebilir. Toplu iş ilişkilerindeki bu hareketlenme ile 1962 yılında yaklaşık 300.000 olan Türkiye'deki toplam sendikalı işçi sayısı , 1969 yılında 1 milyonu aşmış, kurulu işçi sendikaları sayıları ise 500'ü bulmuştur. Ancak devlete yüklenen sosyal hedeflere 53. madde de bir sınırlama getirildiği unutulmamalıdır. Maddeye göre Devlet, iktisadi ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini, ancak iktisadi gelişme

ile mali kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yerine getirir.⁷⁷

1961 Anayasası ile birlikte planlı kalkınma dönemine girilmiştir. Bu amaç doğrultusunda Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur ve 1963 yılında Birinci Beş Yıllık Plan uygulamaya konmuştur. 1963-1967 yılları arasındaki Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile 1968-1972 yıllarını kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ekonomik ve siyasi bunalımların sonunda istikrarlı bir büyüme hızı ve kalkınma sağlanması amacıyla 15 yıllık bir perspektif içinde hazırlanmıştır. Bu iki dönem içinde 10 adet yıllık program da uygulanmıştır. Bu 15 yıllık perspektif içinde başlıca hedefler şöyle sıralanabilir:

- Yılda yüzde 7'lik bir büyüme sağlanması,
- İstihdam sorununun çözümlenmesi,
- Dış ödemeler dengesinin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması,
- Her alanda yeterli sayıda ve üstün nitelikli bilim adamı ve teknik eleman yetiştirilmesi,
- Bu hedeflerin sosyal adalet ilkesiyle uyumlu bir biçimde sağlanması.

Yaşanan değişim sürecinden yürürlükte bulunan iş kanunu da etkilenmiştir. Bu bağlamda, 3008 sayılı İş Kanunu'nun sosyal ve ekonomik gelişmeler karşısında yetersiz kalması, 931 sayılı İş Kanunu'nun çıkarılmasını gerekli kılmıştır. 12.08.1967 tarihinde yürürlüğe giren 931 sayılı İş Kanunu, Anayasa Mahkemesince şekil yönünden tümüyle iptal edilmiş, sadece 39 ay süreyle yürürlükte kalabilmiştir. İptal sonrası meydana gelen boşluğun bir an önce doldurulması ihtiyacı, 1475 sayılı İş Kanunu'nun hemen hemen 931 sayılı İş Kanunu'nun aynı olarak yürürlüğe konulmasını gerekli kılmıştır. Bu bakımdan, 931 sayılı İş Kanunu'nun ayrı tarih ve ayrı sayı ile 1475 sayılı İş Kanunu'nda devam etmekte olduğu dahi söylenebilmektedir.

1970'li yıllara yaklaşıldığında ise Türkiye sosyal politikasının altın çağı diyebileceğimiz süreç yavaş yavaş sona yaklaşmıştır. Birçok kişi tarafından 1961 Anayasasının getirmiş olduğu özgürlük ortamı ülke içinde çıkan olayların sebebi olarak görülmüştür. 1968 yılından itibaren ülke içinde baş gösteren siyasal karışıklıklar ülkeyi 12 Mart 1971 yılındaki askeri muhtırasına götürmüştür. Bu

⁷⁷ Alpaslan Işıklı, **Devlet ve Demokrasi**, Kuvayı Milliye Yayınları, İstanbul, 1999

müdahaleden sonra Anayasanın bazı maddeleri değiştirilmiş, bu değişikliklerle hak ve özgürlüklerde önemli sınırlamalar getirilmiştir. Yapılan önemli değişikliklerden biri sendika kurma hakkı başlığı altında bulunan 46. maddede yapılan değişikliktir. 1961 Anayasasında yer alan “Çalışanlar ve işverenler, önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler” ifadesi ‘işçiler ve işverenler’ olarak değiştirilmiştir. Bu değişiklikle kamu hizmeti görevlilerine tanınan sendika kurma hakkı kaldırılmıştır. Kısıtlayıcı olarak değiştirilen diğer bir madde ise 1961 Anayasasında 119. maddede “memurların siyasi partilere girememesi” başlığının 1971 de yapılan değişiklikle “memurların siyasi parti ve sendikalara girememesi” olarak değiştirilmiş olmasıdır. Bu değişiklikle 46. maddede yapılan değişiklik perçinlenmiştir.⁷⁸

1971 askeri müdahalesinden sonra 1973 yılında seçime gidilmiştir. 1973-1980 arasında geçen süreç “Koalisyonlar Dönemi” olarak adlandırılabilir. Bu dönemde üç başbakan tarafından yedi hükümet kuruldu. Cumhuriyet tarihinin en önemli ve en büyük sarsıntıları yaşandı, hiçbir parti, iktidarı tek başına elde edemedi. Hükümet kurabilmek için ufak partilerle bağımsız milletvekillerine, büyük ölçüde tavizler verildi. Plan, program unutuldu, hesapsız ve savurganca yatırımlara yönelmeler oldu. Döviz olmadığı için çeşitli yollardan ithalat yapabilmek amacıyla karaborsa transferlere girişildi. İş dünyasının yasal düzeni yeniden bozuldu. Yatırımlar için hükümetin verdiği kur garantisini diğer bir hükümet geriye dönük olarak bozdu. Grevler, ekonomiyi ve çalışma hayatını felç etti. Döviz ve petrol bulunmadığı için sektörlerin büyük bir kısmı çalışamaz hale geldi. Bakanlardan bazılarının kararnameleri aylarca imzalamamaları yüzünden bazı müesseselerde işler durdu. Ve anarşik hareketleri tertip eden iç ve dış düşmanların bu durumdan faydalanmaları, ülkede her gün çeşitli olayların çıkmasına yol açtı. Bütün bu olumsuzluklara karşın dönemim sonuna doğru gerçekleştirilen sosyal diyalog yönündeki önemli ilk somut adım olan “Toplumsal Anlaşma” 20 Temmuz 1978 tarihinde imzalanmıştır. Anlaşma dönemin Başbakanı Bülent Ecevit ile dönemin Türk-İş Genel Başkanı Halil Tunç arasında yapılmıştır. Yalnızca kamu kesimini kapsayan Anlaşma’nın temel amacı; kamu kesiminde işçi-

⁷⁸ Işıklı, *Devlet ve Demokrasi*, s. 96

işveren ilişkilerini düzenleyerek, sağlıklı ve barışçıl bir çalışma yaşamının oluşturulmasıdır. Bu amaçla, Hükümet ve Türk-İş temsilcileri ücret politikası ve işçi-işveren ilişkilerinde ortaya çıkan temel sorunları ele alarak, toplu pazarlık, iş hukuku, yönetime katılma ile ilgili ayrıntılı hükümler üzerinde görüş birliğine ulaşmışlardır.

Toplumsal Anlaşma, 7 Eylül 1979 tarihine kadar, yalnızca ondört ay yürürlükte kalmıştır. Toplumsal Anlaşma'nın imzalandığı 1978 yılından 1990'lı yıllara gelinceye değin, Türkiye'de sosyal diyalog alanında herhangi bir önemli gelişmeye rastlanmamaktadır. Giderek artan olaylar ve siyasi cinayetler neticesinde 12 Eylül 1980 günü Genelkurmay Başkanı Kenan Evren liderliğinde ordu yönetime el koymuştur. Böylece Türkiye sosyal politika yaşamında yeni, ancak karanlık bir dönem başlamıştır.⁷⁹

3.1.5. Askeri Müdahale ve 1982 Anayasası'nın Etkileri – (1980-1990)

27 Mayıs 1960 darbesi ve 12 Mart 1971 muhtırasının ardından Türkiye Cumhuriyeti tarihinde silahlı kuvvetlerin yönetime üçüncü açık müdahalesi olan 12 Eylül 1980 müdahalesi ile Süleyman Demirel'in Başbakan'ı olduğu hükümet görevden alındı, Türkiye Büyük Millet Meclisi lağvedildi, 1970 sonrasında değiştirilen 1961 Anayasası tamamen rafa kaldırıldı ve Türkiye siyasetinin yeniden tasarlandığı bir askeri dönem başladı. Bu dönem yaklaşık dokuz yıl sürdü. 12 Eylül 1980 ardından partiler lağvedildi, parti liderleri önce askeri üslerde gözetim altında tutuldu, ardından yargılandı. Bu durum, siyasi partilerin sürekliliği konusunda tarihsel sorunlar yaşayan Türkiye'de siyasi temsilin demokratikleşmesi önünde yeni bir engel oluşturdu, siyasi gelenekler geçici de olsa alt-üst edildi. 1980 müdahalesinin hemen ardından yeni bir Anayasa hazırlandı. Bu bağlamda kabul edilen 1982 Anayasası , 1961 Anayasası ile tanınan hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ve günümüze değin süren tartışmalara neden olmuştur. 1982 Anayasasında göze çarpan ilk değişiklik Cumhuriyetin nitelikleri kısmında yer alan

⁷⁹ Alpaslan Işık, *Sosyalizm Kemalizm ve Din*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2008, s. 105

2. maddededir. 1982 Anayasasındaki madde şöyledir:

Madde 2: Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir. 1961 Anayasası'nda 'insan haklarına dayalı' olarak yapılan tanımlama 'insan haklarına saygılı' olarak değiştirilmiştir. Temel hak ve özgürlüklerin özüne bağlılık belirtilse de 1982 Anayasasının ilk hali temel hak ve hürriyetler rejimi açısından otoriteyi özgürlüğe, toplumu da bireye tercih eden anti özgürlükçü bir felsefi anlayışı esas alarak yürütmeyi güçlendirmiş ve temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılabilmesini oldukça kolaylaştırmıştı. 1982 Anayasasına göre bütün temel hak ve özgürlükler yalnızca, 1961 Anayasasında da öngörüldüğü üzere (md. 11), o özgürlükle ilgili maddede yer alan özel sınırlama sebepleriyle değil, aynı zamanda, Anayasada açıkça zikredilen (md. 13/3) milli egemenlik, milli güvenlik, kamu düzeni, genel ahlak ve genel sağlık nedenleriyle sınırlandırılabilirdi.

Sendikaların Türkiye'de var olan huzur ve güven ortamı için bir risk oluşturduğu düşüncesi zaman zaman ve özellikle de olağanüstü dönemlerde kabul görmüştür. 1980 öncesi kimi sendika yöneticilerinin sendika ve toplu pazarlık yasalarındaki boşluklardan, yargı ve yürütme organlarının işleyiş aksaklarından yararlanarak giriştikleri yasa dışı eylemler, 12 Eylül'de gerçekleştirilen askeri müdahalenin gerekçeleri arasında yer almıştır.⁸⁰ Dolayısıyla 1980 dönemiyle birlikte sendikal haklar konusunda büyük sınırlamalar getirilmiştir. Örneğin 51. maddede “*İşçiler ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkına sahiptirler.*” denilerek sendikaların kuruluş amacı sınırlandırılmıştır.

Bunun yanı sıra 52. Maddede bu sınırlamaları görüyoruz: “*Sendikalar, 13'üncü maddede sayılan genel sınırlamalara aykırı hareket edemeyecekleri gibi; siyasi amaç güdemezler, siyasi faaliyette bulunamazlar, siyasi partilerden destek göremezler ve onlara destek olamazlar; derneklerle, kamu kurumu niteliğindeki*

⁸⁰ Can Aktan , (Haz.): **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yay., 2002.

meslek kuruluşları ve vakıflarla bu amaçlarla ortak hareket edemezler". Bu maddeden anlaşılacağı üzere 1982 Anayasası ile amaçlanan, sendikaların siyaseti kullanarak baskı oluşturabilmelerini engellemektir. Grev hakkı konusunda da ayrıntılı hükümler getiren Anayasa, grev ve lokavtın ne amaçla yapılacağını belirlediği gibi sonuçlarına da yer vermiş ve yasal olmayan grev türlerini de belirtmiştir.

Sosyal politikaların gelişimine etki eden sendikalaşmanın önüne 1982 Anayasası'nın bir takım sınırlamalar getirmesinin ardından yasal düzenlemelere gidilmiştir. Yasa koyucu, endüstri ilişkilerini şekillendiren yasal çerçeveyi hazırlarken, 1980 öncesi yaşanan toplumsal olayları göz önüne almış; yeni düzenlemelerde, gerek 1961 Anayasası, gerekse 274 ve 275 sayılı Kanunlarla işçilere sağlanan bazı haklarda kısıtlama yoluna gitmiştir. Bu çerçevede 1983 yılında 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu yürürlüğe konmuştur.

6 Kasım 1983'te seçmen ilgisinin yüzde 92.30 oranında gerçekleştiği genel seçimler yapılmıştır. 12 Eylül 1980 Darbesi sonrasında yapılan ilk genel seçimler olma niteliğini de taşıyan bu seçimler Kenan Evren başkanlığındaki askeri yönetimin, milletvekili adaylarının tespitinde büyük ölçüde belirleyici rol oynadığı, normal olmayan bir siyasal atmosferde gerçekleşen 1983 genel seçimleri, Türkiye siyasi yaşamında yeni bir dönemin de kapılarını aralamıştır. Türkiye toplumunun siyasi yapısında, 1983 genel seçim sonuçları ile başlayan süreçte Anavatan Partisi (ANAP) ve Turgut Özal damgasını vuracaktır. 1990'lara kadar iktidarı elinde bulunduran ANAP'ın ekonomik açıdan benimsediği neo-liberal politikalar sosyal politika alanını da etkileyecektir. 1980 sonrasında küreselleşme ve artan rekabetin etkisiyle bütünüyle değişmiş ve işverenlerin belirleyici, kamu kesiminin ise gerek işveren ve gerekse yasa koyucu konumunda daha çok özel sektör refleksine paralel hareket ettiği, hem konumu sorgulanan hem de üye kayıplarına uğrayan sendikaların ise giderek etkinliğini yitirdiği bir döneme girilmiştir. Neo-liberal politikaların baskın hale geldiği 1980 sonrasında sosyal politikalar rafa kaldırılmıştır. Kamu harcamalarının kısılması ve özelleştirme ile devletin ekonomik ve sosyal hayattaki konumunun geleneksel iç ve dış güvenlik, asayiş, yargı ve

kısmen eğitimle sınırlandırılması amaçlanan bu dönemde sosyal politikaların zayıflaması çok doğaldır. Çünkü sosyal politikaların sağlanmasında en büyük paya sahip olan kamu kesimi yeniden yapılandırılmaktadır. Karşımızda sosyal yüklerinden kaçınmaya çalışan bir devlet mevcuttur. Hem neo-liberal ekonomi politikalarının varlığı hem de birbiri ardına yaşanan krizler bir bakıma sosyal politikaları gündem dışına itmiştir.

1983 yılında iktidara gelen Özal başkanlığındaki hükümet 14 Nisan 1987'de Avrupa Topluluğu'na tam üye olmak için başvurmuştur. Burada belirtilmesi gereken nokta tam üyelik başvurusunun, Roma Antlaşması'nın "Topluluğun üçüncü bir devletle ortaklık oluşturan anlaşmalar imzalamasına" dair 238. maddesi kapsamındaki Ankara Anlaşması ve Katma Protokol ekseninde değil, Anlaşma'nın "Her Avrupa Devleti Topluluğa üye olmayı talep edebilir" şeklinde başlayan 237. maddesi çerçevesinde yapıldığıdır.⁸¹ Başvuruya cevap ancak iki yıl sonra verilmiştir. Bu süreç içinde AP, azınlık hakları ve Kıbrıs konularında eleştirilerine devam etmiş, Türkiye'nin başvurusunu değerlendiren 17 Aralık 1989 tarihli Komisyon raporunda da, bu konular başvurunun reddinin siyasi dayanakları olarak yer almıştır. Bunun yanında yüksek enflasyon ve işsizlik gibi çözülmesi gereken ekonomik sorunlar, siyasi çoğulculuğun genişletilmesi, demokratikleşme ve insan hakları konuları da Türkiye için uyum zorunlulukları olarak sıralanmıştır.

3.1.6. Özal döneminde Sosyal Politikalar (1989-1993)

12 Eylül darbesini izleyen Turgut Özal'ın damgasını vurduğu dönem, hiç kuşkusuz, ciddi siyasi ve ideolojik baskılar yoluyla solun sesinin kesildiği, işçi örgütlenmesinin engellendiği ve bölüşüm dinamiklerinin tamamen çalışan kesim aleyhine döndüğü bir dönemdi.⁸² Bu bağlamda darbe sonrasında yapılan ve sendikal hareketi günümüze kadar neredeyse nefes alamaz hale getiren üç yasal düzenleme özellikle önemli: birincisi, dayanışma grevleri ve ücretlerle ilgili olmayan konularda

⁸¹ Korkut Boratav, *Türkiye'de Devletçilik*, İmge Kitabevi Yayınları, İstanbul, 2006, s. 107

⁸² Ayşe Buğra; *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2008, s.200

yapılan grevler yasaklanıyor ve hükümete ulusal çıkarlar saikiyle grev erteleme yetkisi getiriliyordu. Buradaki ulusal çıkar kavramı, mesela ülkenin ihracatıyla ilgili ekonomik çıkarları da kapsayabilecek şekilde gayet muğlak ve geniş bir biçimde tamamlanmıştı. İkincisi, bir sendikanın toplu sözleşmeye katılma yetkisi elde etmesi için işkolundaki işçilerin yüzde 50'sinden fazlasını, işyerindeki işçilerin de en az yüzde 10'unu örgütlemiş olması gerekiyordu. Bu barajlarla sınırlanan sendikal hareket, üçüncü olarak, yeni üye kaydetme sürecine getirilen ağır bürokratik engellerle sınırlanmıştı.⁸³

Sanayide reel ücretler, 1978-79'la 1988 arasında tüketici fiyatlarına göre yüzde 32 oranında gerilemişti.⁸⁴ 1988 sonrasında, yasaklı siyasetçilerin siyasete dönmeleriyle birlikte ortamın daha demokratik bir nitelik kazanması, büyük bir grev dalgasına ve ücret artışlarına yol açtı. Ama 1993 sonrasında yaygınlaşan yeni istihdam kalıpları ve giderek önem kazanan taşeronlaşma, bu gelişmelerin önünü kesmekte epeyce etkili oldu. Kayıdıışı istihdam sadece artmıyor, formel sektörle taşeronlaşma kanalıyla yeni tür bir ilişki içine girerek hem işçi örgütlenmesini hem ücret artışlarını sınırlayacak bir işlev görüyordu. Artık 'çalışan yoksul' olgusu sadece hizmet sektörünün belirli kesimlerine ve mikro işletmelere özgü bir olgu olmaktan çıkmış, gözardı edilemeyecek boyutlara ulaşarak çalışanların çoğunluğu için tipik durum haline gelmişti.⁸⁵

Bu ortamda Türkiye'de yoksulluğu kontrol altında tutmaya hizmet eden mekanizmalar bir bir ortadan kalkmaya başladı. Bu mekanizmaların en önemlileri, küçük köylülüğün önemiyle ilgili olanlardı. Tarım sübvansiyonlarının kalkmaya başlaması ve tarım ürünlerinde ticari liberalizasyon uygulamalarının yanı sıra, Özal döneminin yıldız sektörleri turizm ve inşaata verilen teşvikler kanalıyla en verimli tarım arazilerinin betonlaşmaya teslimi de sürecin ne yönde işleyeceğinin kesin işaretlerini veriyordu. Daha sonra Güneydoğu'yu tamamen etkisi altına alacak olan şiddet olayları da bu sürece önemli katkıda bulundu.

1963'le 1979 arasında tarım sektöründe yıllık ortalama büyüme oranı yüzde 3,4 kadardı. 1980'le 1990 arasında bu oran yüzde 1,4'e düştü.⁸⁶ Aynı zamanda ticaret hadleri değişmiş, tarım ürünlerinin fiyatları sanayi ürünlerinin fiyatlarının gerisinde

⁸³ Bkz. 05.05.1983 tarihli ve 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 05.05.1983 tarihli ve 2822 sayılı Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunu

⁸⁴ Korkut Boratav; **Tarımsal Yapılar ve Kapitalizm**, İmge Kitabevi Yayınları, İstanbul, 2004, s. 64

⁸⁵ Buğra; **a.g.e**, s. 201

⁸⁶ Boratav; **Türkiye'de Devletçilik**, s. 78

kalmıştı. 1980'le 2000 arasında, Türkiye dünyanın tarım sektöründe verimlilik artışı kaydedilmeyen birkaç ülkesinden biriydi. Bunun fazla dert edildiği de yoktu. Ama 1980'lerin ortasında tam anlamıyla bir dönüm noktasına ulaşıldı ve şehir nüfusuyla köy nüfusu eşitlendi.⁸⁷ Bunu izleyen şehir nüfusu artışıyla birlikte, aile yapısı da değişmeye ve geniş aile yerini çekirdek aileye bırakmaya başladı. Bu, yoksulluğu kontrol altında tutmaya yardım eden kişisel ilişkilerin niteliğinde önemli bir değişimin başladığına işaret ediyordu. Bu değişim, tarım üzülürken şehirlere göç edenlerin topluma entegre olmasına yardım eden mekanizmaların zayıflamaya başlayışının tezahürlerinden sadece bir tanesiydi.

Türkiye'nin ahlaki ekonomisinin nmlı dayanaklarından biri olan gecekondular da, piyasa ekonomisine geçişin getirdiği değişimlerden etkilenmeye başladı. Gecekonduların epey önceden başlayan ticarileşmesi, şehir yoksullarının konut edilme imkanlarını giderek zorlaştırırken, bir yandan da şehrin gelişmesi ve yeni evre yollarının ulaşımı kolaylaştırmasıyla, orta sınıf konutları, tüketim kalıpları farklı yeni para sahiplerinin tercihleri doğrultusunda, şehir merkezinden çevreye doğru yayılmaya başladı. Bu yeni yerleşim biçimleri, orta sınıfın konut ihtiyaına cevap veren büyük inşaat şirketlerinin evre arazisine el koyma gayreti içinde potansiyel gecekondularla rekabete girmelerine yol açmıştı. Bu rekabet sonucunda kimin kazanacağı da oldukça netti. Hatta bazı siyasetçiler söz konusu sınıflar arası çekişmenin bir gecekondular nleme yöntemi olarak benimsenebileceğini ne sürdüler. Mesela 1984-88 arasında İstanbul Belediye başkanı olan Bedrettin Dalan, şehir çevresi ve sahil şeridini kent planlamacıları ve mimarlık derneklerini ayağa kaldıracak şekilde pazarlarken, gecekonduların toprak işgallerini sadece orta ve üst orta sınıf ihtiyaçlarına cevap veren müteahhitlerin durdurabileceğini iddia ediyordu.⁸⁸

1980'lerde hükümet gecekondular yapımını engellemekte konut kooperatiflerinin önemli bir rol oynayacağı fikrini benimsedi. Bu doğrultuda 1984'te Toplu Konut ve Yatırım İdaresi (TKYİ) kuruldu ve ülkenin en büyük konut finans kurumu haline geldi. Ama TKYİ'nin rolü gerçekten yoksul kesime konut sağlamaktan çok evre arazisinde

⁸⁷ Ayşe Buğra, **Devlet-Piyasa Karşıtığının tesinde, İhtiyaçlar ve Tüketim zerine Yazılar**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009

⁸⁸ Kuvvet Lordoğlu, Nurcan zkaplan, Mete Törüner; **alışma İktisadı**, Beta Yayıncılık, İstanbul 1999. s. 47-51

orta sınıf yerleşimleri inşa eden büyük müteahhitlerin bu alandaki faaliyetlerini desteklemek oldu.

Bu gelişmelerin, gecekondulara politik saiklerle imar affi sağlama eğilimini tamamen ortadan kaldırdıkları söylenemez. Ama son derece önemli bir etkileri olduğu, gecekondunun o zamana kadar konut ihtiyacının tartışılmaz gerçekliğine dayanılarak savunulan sosyal meşruiyet zeminini zayıflattıkları kuşkusuz. 1990'ların ortasına gelindiğinde artık gecekonduda yaşayanlara acınmıyor, onlara sadece haksız kazanç sahipleri olarak bakılıyordu. 1995 ve 1996 yıllarında gazetelerde bol miktarda 'Gecekondu 50 Yaşında' başlıklı haber çıktığını ve bu haberlerin sadece suçlama içerdiğini görebiliyoruz: 'Bir zamanlar sefalet edebiyatına konu ettiğimiz gecekondular şimdi rant ekonomisinin belkemiğini oluşturuyor. Hem de hiç risksiz. Devlet-belediye garantisizle geliştikçe gelişiyor'.⁸⁹ Bu dönemin gazetelerinde bu konulara ilişkin çok sayıda yazıya rastlayabiliriz. Yani gidişatın ne yönde olduğunu görmek çok zor değildi. Ayrıca, 1980'lerin ortalarında gazetelerde DPT'nin işgücüne katılma oranının sürekli düştüğü yönündeki raporlarına ve gençler arasında işsizliğin arttığına dair haberlere çok sık rastlanır olmuştur. Sonuç itibarıyla, 'Sosyal Politika' konusuna bakış açısı ve uygulamalar da Özal döneminden sonra farklı boyut kazanmış olacak ki, bunu da Sosyal Politika İkilemi olarak ele alacağız.

3.1.7. Sosyal Politika İkilemi – (1993-1998)

1990'lar ile başlayan süreçte Türkiye'de gerek sosyal, gerek ekonomik, gerekse siyasal alanda bir çok değişimler yaşanmıştır. Ekonomi politikalarına bağlı olarak sosyal politikaların şekillendiği Türkiye, 21. yüzyıl öncesi dışa bağımlı ekonomisine bağlı olarak küreselleşme sürecinin etkilediği aktörlerin başında gelmektedir. 1990'lı yıllar ekonomide 1980'li yılların devamı gibi görünse de Türkiye'ye yeni bir dönem getirmiştir. Her şeyden önce Özal'ın başbakanlığı dönemindeki gibi ciddi liberal uygulamalar gerçekleştirilememiştir. 1990'lı yılların

⁸⁹ 'Gecekondu 50 Yaşında' 'Milliyet' 3 Ocak 1996

olumsuz ilk gelişmesi kuşkusuz Körfez Savaşı olmuştur. Türkiye komşusunda gerçekleşen savaştan ciddi anlamda etkilenmiştir. Türkiye, Irak gibi önemli bir pazarını kaybetmiş, petrol boru hattı gelirlerinden mahrum olmuş ve en önemlisi bu bölgede meydana gelen otorite boşluğunun neden olduğu iç güvenlik ihtiyacı yüzünden onbinlerce insanını kaybetmenin yanında milyarlarca dolar fazla kaynak harcamak durumunda kalmıştır. Bu dönemin önemli bir ekonomik gelişmesi 5 Nisan Kararları olarak nitelendirilen süreçte yaşanmıştır. Dönemin Başbakanı Tansu Çiller 1994 yılının 5 Nisan'ında bir dizi ekonomi kararlarını uygulamaya sokmuş ve aynı yıl enflasyon, döviz ve faizdeki artışlar Cumhuriyet tarihinin artış rekorlarını kırmış, böylece lira en fazla değer kaybına uğradığı yılı yaşamıştır. Avrupa Birliği ile 1 Ocak 1996 tarihinde Gümrük Birliği'nin gerçekleştirilmesi sonucunda Avrupa Kömür Çelik Topluluğu ile topluluğun yetki alanına giren ürünleri kapsayan serbest dolaşım başlamıştır. Böylece sanayi ürünleri ithalatından alınan vergi ve fonlar azaltılmış, ithalatta gözetim ve korunma önlemlerine, kota uygulamalarına, dahilde ve hariçte işleme rejimine, haksız ticari uygulamalara, tekstil ithalatına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bu dönemde Türkiye'nin Gümrük Birliğine ekonomik açıdan ne kadar hazır olduğu ise ayrı bir tartışma konusudur. 1990'lı yıllardan itibaren küreselleşmenin ve neo-liberal politikaların artan etkileri, AB'ye adaylık, artan grev ve endüstriyel eylemler nedeniyle sosyal diyalog, Türk çalışma hayatının gündemine güçlü şekilde gelmiştir. Sosyal diyaloga yönelik ilk talepler işveren kesiminden gelmeye başlamıştır. Bu doğrultuda atılan önemli adımlardan biri Ekonomik ve Sosyal Konsey'dir. 6 Mart 1995 tarihinde Avrupa Birliği ile Gümrük Birliği sürecine girilmesinin ardından, 17 Mart 1995 tarihinde 1995/5 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Ekonomik ve Sosyal Konsey (ESK) kurulmuştur.⁹⁰ ESK'nin kurulması 1978 yılındaki Toplumsal Anlaşma'dan sonra sosyal diyalog alanındaki ikinci önemli girişimdir. Kuruluşu bir genelge ile yapılan ESK 2001 yılında 4641 sayılı yasayla daha nitelikli hale getirilmiştir. Ancak ESK'ye çeşitli eleştiriler bulunmaktadır. 4461 sayılı ESK yasasına göre, ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında hükümetin ESK'ya danışma yükümlülüğü mevcut değildir. ESK'nin de herhangi bir konuda kendi görüşünü sunma yetkisi

⁹⁰ Kuvvet Lordoğlu, Mete Törüner, **Çalışma Ekonomisi**, Beta Yayıncılık, İstanbul 1995, s.125

yoktur. Kuruluşunda 22 üyeli yapının 15'nin hükümete ait olması ESK'nin göstermelik olduğu izlenimi bırakmış, daha sonradan yapılan değişiklikle 40 üyeli yapının 24'ü sivil toplum kesiminin temsilcilerine ayrılmasına rağmen hükümetin ağırlığı hissedilmektedir. Bazı AB ülkelerinde ESK'de hükümet temsil edilmemektedir. Hükümetin temsil edildiği pek çok ülkede ise hükümet temsilcileri genellikle toplam üye sayısının %10-15'ni oluşturmaktadır.⁹¹ Bir diğer sosyal diyalog mekanizması da Üçlü Danışma Kuruludur. 4857 sayılı İş Kanununa bağlı olarak kurulan bu kurul, ESK'ye göre daha eşitlikçi bir temsil yapısına sahip olması nedeniyle ideal bir sosyal diyalog modeline daha yakındır. 1990'lı yıllar Avrupa Birliği perspektifinin giderek artmaya başladığı dönemdir. Gümrük Birliği gelişmesinin ardından 1999 yılına gelindiğinde *Helsinki Zirvesi ile birlikte Türkiye AB'ye aday ülke olarak kabul edilmiştir*. Bu süreçten itibaren meydana gelen gelişmeler bir sonraki bölümde, AB'nin her yıl Türkiye için yayınladığı İlerleme Raporları çerçevesinde ele alınacaktır.

3.2. İLERLEME RAPORLARI ÇERÇEVESİNDE AB SOSYAL POLİTİKASININ TÜRIYE MEVZUATINA YANSIMALARI (1998-2010)

'İlerleme Raporu' denilen senet, Avrupa Komisyonu tarafından her yılın sonunda AB'ye aday ülkelerin bir yıl içinde sosyo-kültürel ve ekonomik açıdan geldiği konumunu tartışmak, kaydettiği ilerleme ve/veya gerilemeyle ilgili araştırmalar sonucunda gelinen kanaati ortaya koymak amaçlı hazırlanan senettir. İlerleme Raporları da AB Müktesebatının bir parçası olarak ele alınabilir. AB Müktesebatı ise, AB Hukuk sistemine verilen genel addir. AB'yi kuran ve daha sonra değişikliğe uğrayan antlaşmaları, aday ülkelerin AB'ye katılırken imzaladıkları katılım antlaşmalarını, Konsey, Komisyon, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı gibi Topluluk organlarının çıkardıkları tüm mevzuatı ifade etmektedir. AB Komisyonu tarafından her sene hazırlanan Türkiye İlerleme Raporlarına geçmeden önce bu müktesebatın '35 başlık' altında sınıflandırılmış

⁹¹ Lordoğlu, a.g.e., s. 107

Katılım Müzakere Fasıllarının nelerden oluştuğunu bilmekte yarar vardır. AB Müktesebatı fasıl başlıkları şunlardır:

- 1) Malların Serbest Dolaşımı
- 2) İşçilerin Serbest Dolaşımı
- 3) İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi
- 4) Sermayenin Serbest Dolaşımı
- 5) Kamu Alımları
- 6) Şirketler Hukuku
- 7) Fikri Mülkiyet Hukuku
- 8) Rekabet Politikası
- 9) Mali Hizmetler
- 10) Bilgi Toplumu ve Medya
- 11) Tarım ve Kırsal Kalkınma
- 12) Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı
- 13) Balıkçılık
- 14) Taşımacılık Politikası
- 15) Enerji
- 16) Vergilendirme
- 17) Ekonomik ve Parasal Politika
- 18) İstatistik
- 19) Sosyal Politika ve İstihdam**
- 20) İşletme ve Sanayi Politikası
- 21) Trans-Avrupa Şebekeleri
- 22) Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu
- 23) Yargı ve Temel Haklar
- 24) Adalet, Özgürlük ve Güvenlik
- 25) Bilim ve Araştırma
- 26) Eğitim ve Kültür
- 27) Çevre
- 28) Tüketicinin ve Sağlığın Korunması
- 29) Gümrük Birliği

- 30) Dış İlişkiler
- 31) Dış, Güvenlik ve Savunma Politikaları
- 32) Mali Kontrol
- 33) Mali ve Bütçesel Hükümler
- 34) Kurumlar
- 35) Diğer Konular⁹²

40 yıldan fazladır AB'nin bekleme odasındaki Türkiye ile müzakerelerin başlaması kararı 3 Ekim 2005 tarihinde resmen açıklanmıştır. Üstünde karşılıklı mutabakata varılan "Müzakere Çerçeve Belgesi"ne göre, müzakereler sonucu önceden kestirilemeyen "ucu-açık" bir süreçtir. Bu ucu açık sürecin en karmaşık alanlarından biri de kuşkusuz sosyal politika ve istihdamdır. Sosyal politika tarihinin gelişimi Avrupa'dan çok farklı olan Türkiye'nin uyum sürecinin, Birliğin dahi henüz tam olarak üzerinde anlaşamadığı bu alanda uzun sürmesi kaçınılmazdır. Nitekim ilgili başlıkta müzakere başlığı henüz açılmamıştır.⁹³

Katılım öncesi tarama süreci, başlama kararının ardından 20 Ekim 2005'te Brüksel'de başlamıştır. Katılım müzakerelerinin ilk aşamasını, Hükümetlerarası Konferans kararı ile başlatılan tarama süreci oluşturmaktadır. AB müktesebatının analitik olarak incelenmesi anlamını taşıyan tarama sürecinde, aday ülkeler müktesebat hakkında ayrıntılı olarak bilgilendirilmekte ve aday ülke ulusal mevzuatlarının AB müktesebatı ile ne ölçüde uyumlu olduğunun tespiti yapılmaktadır. Müzakerelerin amacı AB müktesebatına uyumlaştırmadır. Müktesebat, son katılım müzakereleri için 31 başlık altında sınıflandırılmıştır. Ancak Hırvatistan ve Türkiye ile başlayan müzakere sürecinde bu sayı, geniş

⁹²Ayrıntılı bilgi için bkz.: <http://www.sosyalsiyaset.net/>

⁹³ Faslın Müzakerelerine ilişkin güncel bilgi için bakınız: Sosyal Politika ve İstihdam faslının müzakerelere açılabilmesi için Çek Cumhuriyeti Dönem Başkanlığında iki adet açılış kriteri bildirilmiştir. Bunlardan ilki, sendikal hakların AB standartları ve ilgili ILO Konvansiyonları ile uyumlu olmasının (özellikle örgütlenme, grev ve toplu sözleşme hakkı açısından) sağlanmasıdır. Bu amaca hizmet etmek üzere, Türkiye'nin mevcut kısıtlamaları ortadan kaldırması ve kamu ve özel sektörü de kapsamak üzere bu alanda tamamen gözden geçirilmiş bir mevzuatı kabul etmesi beklenmektedir. Müzakere ikinci açılış kriteri ise, tüm işgücünün yararı için, bu faslın kapsamındaki alanlarda yer alan AB müktesebatının aşamalı olarak iç hukuka aktarılması, uygulanması ve yürütülmesini içeren bir eylem planının Avrupa Komisyonuna sunulmasıdır. Birinci açılış kriterine konu, sendikal haklarla ilgili yeni kanun hazırlık çalışmaları halen devam etmektedir. İkinci kriter kapsamındaki eylem planı ise hazırlanmış olup Nisan 2010'da Avrupa Komisyonuna iletilmiştir. Bkz.: <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=84&l=1>, çevrimiçi: 13.09.2010

kapsamlı bazı konuların bölünmesi suretiyle 31'den 35'e çıkarılmıştır. Bu 35 başlıktan 19 numaralı başlık Sosyal Politika ve İstihdam alanını kapsamaktadır. Sosyal Politika ve İstihdam başlığı ile ilgili tarama süreci ise 8-10 Şubat 2006 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Sosyal Politika ve İstihdam Faslı'nın içeriğinde;

- bireysel ve toplu iş hukuku,
- iş sağlığı ve güvenliği,
- istihdam,
- Avrupa Sosyal Fonu,
- sosyal içerme,
- birleştirilmiş topluluk programları,
- sosyal koruma,
- engelliler,
- eşit fırsatlar,
- ayrımcılıkla mücadele,
- cinsiyet eşitliği,
- sosyal diyalog⁹⁴

konuları yer almaktadır. Söz konusu faslın ayrıntılı tarama toplantısı 20-22 Mart 2006 tarihleri arasında Brüksel'de gerçekleştirilmiştir. Birlik, 1998'den bu yana Türkiye ile ilgili olarak düzenli İlerleme Raporları yayınlamaktadır. 2000 yılına kadar olan süreçte ilerleme raporları istihdam ve sosyal işler başlığı ile, 1999 Helsinki Zirvesinde Türkiye'nin adaylığının kabulünden sonra 3. Başlık altında, 2005 yılında müzakerelerin başlaması ve müzakere başlıklarının sayısının 35'e yükseltilmesi ile birlikte 19. Başlık altında Sosyal Politika ve İstihdam alanında Türkiye'nin uyum sürecindeki değerlendirmelerini yapmaktadır. Her geçen yıl itibariyle yapılan değerlendirmelerde daha ayrıntıya girildiği söylenebilir.

1998 ve 1999 yıllarındaki raporlar incelendiğinde ayrıntılardan ziyade genel değerlendirmeler bulunmaktadır. İşgücü piyasanın modernize edilmesi gerektiği ve sosyal diyalogun olmadığı tespitleri yapılmıştır. Bunun yanında raporlarda ILO sözleşmelerine atıflarda bulunduğu görülmektedir. 1998 tarihli raporun

⁹⁴ Koray, *Sosyal Politika*, s. 287

Ekonomik, Kültürel ve Sosyal Haklar kısmında da şu değerlendirmeler yer almıştır: “Polis ve askeri personel hariç, işçiler serbestçe örgütlenme ve sendika kurma hakkına sahiptir. Grev hakkı, çeşitli kısıtlamalara ve karmaşık prosedürlere bağlıdır. 1995 tarihli bir anayasa değişikliği ve sendikalar yasasında 1997 yılında yapılan bir değişiklik, sendikaların siyasi faaliyetlerde bulunmasına engel olan kısıtlamaları kaldırmıştır. Devlet memurları, sendika kurma hakkını kazanmıştır ancak grev veya toplu pazarlık hakkını elde edememişlerdir. Türkiye'nin bazı ILO sözleşmelerini onaylaması, örneğin haksız işten çıkarmanın önlenmesiyle ilgili olarak, çalışma hukukunda önemli herhangi bir değişiklik getirmemiştir. Türkiye'de işsizlik yardımı yoktur. Enformel ekonomide çocuk emeği yaygın şekilde kullanılmaktadır. Türkiye bir çok kez ILO tarafından uyarılmıştır.”⁹⁵

Özellikle sendikal haklar ve örgütlenme konusunun raporlarda ön planda olduğu söylenebilir ve 1999 raporunda Türkiye'nin halen Kopenhag Kriterlerini⁹⁶ karşılamadığı belirtilmiştir. 1998 ve 1999 yıllarındaki raporlarla karşılaştırıldığında 2000 yılından itibaren raporlarda daha fazla ayrıntıya girildiği gözlemlenmektedir. Raporların başlangıç bölümlerinde bulunan “Genel olarak, son İlerleme Raporundan bu yana sınırlı bir ilerleme kaydedilmiştir.” ifadesi Birlik tarafından bakıldığında Türkiye'deki kısmen ar olan gelişmeleri yansıtmaktadır. 2000 yılı raporunda 1999 yılı ile kıyaslandığında sosyal politika ve istihdam sahasında ulusal mevzuatın Topluluk müktesebatı ile uyumlulaştırılmasında büyük ilerleme kaydedilmediği ifade edildikten sonra Kamu sağlık sisteminin yetersizliği ve bu konuda acil önlemler alınması gerektiği belirtilmiştir. Örgütlenme ve toplu pazarlık özgürlüğü ile ilgili güçlüklerin, kanunda ve uygulamada devam etmekte olduğu söylenmiş ve örnek olarak toplu pazarlık, lokavt ve grev kanununa göre, bir sendika, toplu pazarlık hakkını kazanabilmek için sektör düzeyinde işçilerin asgari %10'unu temsil etmesi gösterilmiştir. Bunun yanında ırk veya etnik köken temelinde ayrımcılıkla ilgili mevzuat çıkarılması ve uygulanması gerektiği görüşü de yer almaktadır.

⁹⁵ Koray, a.g.e., s. 298

⁹⁶ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği kaynakları baz alınarak hazırlanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz.: www.abgs.gov.tr

Sonraki senelerde yayınlanan İlerleme Raporları, Türkiye'nin AB Müktesebatına uyumu, başka bir deyişle, sosyal politika konularına dair çıkarılmış AB yasalarının Türkiye'ye Yansımaları şeklinde ilerleyen bölümlerde değerlendirilecektir.

3.2.1. AB'de İş Hukukunun Türkiye'ye Yansımaları

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un **1998 Düzenli Raporunda**, istihdam ve sosyal işler başlığı altında kısa olarak işçi ve işveren kuruluşlarına değinilmiş, iş hukukundan Komisyonun Türkiye'ye yönelik 1999 Düzenli Raporunda ise, iş hukukuyla alakalı olarak sadece, Türkiye'nin çocuk emeği sorununa karşı ciddi çabalar gösterdiğini fakat çocuk emeğinin yaygınlığını sürdürdüğü ifade edilmiştir.

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un **2000 Düzenli Raporunun** sosyal politika ve istihdam başlığı altında ise; çalışma hukuku açısından 1999'dan bu yana ilave bir uyumlulaşma olmadığı fakat Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının çalışma mevzuatını ıslah etmek ve müktesebat ile uyumlulaştırmak için bir komisyon kurduğu belirtilmiştir. Yine aynı raporda çocuk emeğinin yaygın ve ciddi bir kaygı konusu olmaya devam ettiği dile getirilmiştir. 2001 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilen Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesinde, kısa vadeli öncelikler arasında doğrudan iş hukukuna bir atıf yapılmamıştır.⁹⁷

Fakat söz konusu belgede, çocuk işgücü sorunu ile mücadele için yapılan çabaların güçlendirilmesi ile sendikal haklara saygı duyulması ve sendikal eylemler üzerindeki kısıtlayıcı hükümlerin kaldırılması şeklindeki hükümler ile dolaylı olarak iş hukukuna değinilmiştir. Diğer taraftan aynı belgede, iş hukukunun iç hukuka aktarılması ile sosyal politika ve istihdam alanındaki AB müktesebatının etkin biçimde yürürlüğe konmasının ve uygulanmasının sağlanması şeklindeki hükümler ise AB tarafından orta vadeli öncelikler arasında gösterilmiştir. Buna

⁹⁷ Hakkı, *Avrupa Birliğini Oluşturan Temel Mevzuat ve Belgelerde AB Sosyal Politikası*, s. 65

mukabil 2001 tarihli AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programında ise, özet olarak 1475 sayılı İş Kanununda değişiklik yapılarak 15 yaşın altındaki çocukların çalıştırılmasının kesinlikle yasaklanması ve bazı konularda yasal düzenlemelerin yapılması gerektiğinden bahsedilmiştir.

Söz konusu 2001 tarihli Ulusal Programda, nihai hedefin AB mevzuatının üstlenilerek uygulanması olduğunu da belirtilmiş ve bu bağlamda ise sendikal örgütlenme ve toplu iş sözleşmesi, çocuk işçiliğinin önlenmesi, esnek çalışma, iş kanunu kapsamı dışındaki sektörler, işçilerin işveren tarafından bilgilendirilmesi, çalışma saatlerinin düzenlenmesi konularında yapılması gereken değişiklik ve yeniliklerden bahsedilmiştir. Bu doğrultuda sendikal örgütlenme ve toplu iş sözleşmesi ile ilgili olarak Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Tasarısının görüşülmekte olduğu, 2821 ve 2822 sayılı Kanunlarda değişiklik öngören taslakların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlandığı, iş güvencesine ilişkin değişiklikleri öngören kanun tasarısı taslağının Başbakanlık' a gönderildiği belirtilmiştir. Çocuk İşçiliğinin Önlenmesi konusunda ise, 1475 sayılı İş Kanununda değişiklik yapılarak 15 yaşın altındaki çocukların çalıştırılmasının kesinlikle yasaklanacağı; 94/33 sayılı Direktifte yer alan düzenlemelerin 1475 sayılı İş Kanununa yansıtılması çerçevesinde on sekiz yaşın altındaki gençler için izin ve dinlenme sürelerinin artırılması ve çalışma sürelerinin azaltılmasını öngören çalışmaların sürdüğü; 15-18 yaş arasındaki çocukların çalışabileceği hafif işler ve sektörlerin belirlenmesine yönelik bir hazırlık çalışmasının da devam ettiği ifade edilmiştir. Yine esnek çalışmayla ilgili olarak 97/81 sayılı Direktif'in dikkate alınacağı; İş Kanunu kapsamı dışındaki sektörler bağlamında ise, Tarım ve orman işçilerinin 1475 sayılı İş Kanununun kapsamına alınmasına yönelik bir taslağın hazırlanıp Başbakanlığa gönderildiği ve Hava İş Yasası hazırlık çalışmalarının devam ettiği söylenmiştir.⁹⁸ Ayrıca işçilerin işveren tarafından bilgilendirilmesi konusunda 91/ 533 sayılı Konsey Direktifinin 1475 sayılı İş Kanununa yansıtılacağı; çalışma saatlerinin düzenlenmesi konusunda ise asgari yıllık ücretli izin süresiyle ilgili 93/104 sayılı Direktif, İşverenin Ödeme Aczi İçine Düşmesi

⁹⁸ Şerife Türcan Özşuca, "Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Sosyal Politikanın Avrupa Bütünleşme Teorisindeki Rolü: Tarihsel Gelişme ve Geleceğe İlişkin Beklentiler", *Mülkiye Dergisi*, Cilt: 27, Sayı: 239, Mart, Nisan, Mayıs, 2003, s. 316- 329

Durumunda İşçi Haklarının Korunmasıyla ilgili 77/187 sayılı Direktif ve garanti fonuyla alakalı olan 80/987 sayılı Konsey Direktifinin de söz konusu 1475 sayılı kanuna yansıtılacağı belirtilmiştir. Yine çalışma saatlerinin düzenlenmesiyle alakalı olarak da 854 sayılı Deniz-İş Kanununun Tadili Hakkındaki Kanun Tasarısı Taslağı çalışmalarının da sürdüğü vurgulanmıştır. Söz konusu yukarıda belirtilen Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Tasarısı, Garanti Fonu, İş Güvencesi Yasa Tasarısı, 15-18 yaş grubuyla alakalı çocuk işçiliğinin önlenmesi kısa vadeli olarak; diğerleri ise orta vadeli olarak Ulusal Programda bir takvime bağlanmıştır.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin **2001 Yılı İlerleme Raporunda** ise, son ilerleme raporundan bu yana bu alanlarda sınırlı bir gelişme kaydedildiği belirtilmiştir. Ayrıca Türkiye'nin çocuk işçiliği konusunda, Ocak 2001'de Çocuk İşçiliğinin En Kötü Biçimlerinin Ortadan Kaldırılması Hakkında 182 sayılı ILO Sözleşmesini ve Çocuk Haklarının Kullanılması Hakkında Avrupa Sözleşmesini onayladığı da ifade edilmiştir. Yine Nisan 2001'de Emniyet Genel Müdürlüğünde bir Çocuk Bürosunun kurulmasına ilişkin bir kanunun kabul edildiği fakat özellikle mevcut ekonomik kriz döneminde çocuk işçiliğinin yaygın ve kaygı verici durumunu koruduğu da vurgulanmıştır. Söz konusu 2001 Yılı İlerleme Raporunun Genel Değerlendirme başlığı altında ise İş Hukukuyla ilgili olarak şu tespitler yapılmıştır:

İş hukuku alanında, işletmenin devri veya iflası halinde işçilerin korunması, iş akdi, geçici işçilerin sağlık ve güvenliği, çalışma süresinin organizasyonu ve part-time çalışma, gençlerin çalışma hayatında korunması, Avrupa Çalışma Konseyi ve işçilerin işyeri dışında görevlendirilmesi gibi konularda adımlar atılması gerekmektedir. Türkiye'nin durumu iyileştirme çabalarına rağmen, çocuk işçiliği, ele alınması gereken öncelikli bir mesele olmaya devam etmektedir.⁹⁹

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin **2002 Yılı İlerleme Raporunda** ise, genel olarak son ilerleme raporundan bu yana sınırlı bir ilerleme kaydedildiği fakat iş hukuku alanında somut bir ilerleme olmadığı ama yine de İş

⁹⁹ Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Avrupa Komisyonunun 2001 İlerleme Raporu, (Çerimiçi) http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/İlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf 29.10.2010

Kanununu revize etmek üzere bilimsel bir komitenin kurulduğu belirtilmiştir. Bahsi edilen raporun genel değerlendirme başlığı altında ise, iş hukuku alanında toplu işten çıkarmalar; işletmelerin devri; işverenin iflası; çalışma süreleri; belirli süreli ve kısmi zamanlı çalışma; çalışan çocuklar; işçilerin başka bir işte görevlendirilmesi; belirli süreli ve geçici istihdamda sağlık ve güvenlik; Avrupa Çalışma Konseyleri ve işçileri, sözleşme koşulları veya iş ilişkisi konusunda bilgilendirme yükümlülüğü şeklindeki konularda ilerleme kaydedilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Yine 2002 Yılı İlerleme Raporunda çocuk işçiliği ile ilgili olarak şu tespitler yapılmıştır:

“Çocuk işçiliği (12-17 yaş grubu), Aralık 2000 rakamlarıyla karşılaştırıldığında, Aralık 2001.de % 17,3 oranında azalmış olup, çocuk işçi sayısının 893.000 olduğu tahmin edilmektedir.¹⁰⁰ Çocuk işçi sayısının mevcut ekonomik koşullara rağmen düşmüş olması cesaret vericidir. Bununla birlikte, mevcut rakam hala kaygı vericidir ve Türkiye reform çabalarını hızlandırmalıdır. Kendisine verilen görevleri yerine getirebilmesi için, Çalışan Çocuklar Bölümünün kurumsal ve idari kapasitesinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Çalışan çocukların korunmasına ilişkin Topluluk müktesebatının kısmen iç hukuka aktarılması amacıyla, çocuk işçiliği konusunda bir kanun taslağı hazırlanmıştır”.

2003 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilen Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesinde, kısa vadeli öncelikler arasında iş hukuku alanı da dahil olmak üzere bazı alanlardaki AB müktesebatının iç hukuka aktarılması için bir programın kabul edilmesi belirtilmiştir. Yine iş hukukuyla bağlantılı olarak kısa vadede çocuk işçiliği sorunuyla ilgilenilmesi yönündeki çabaların sürdürülmesi istenmiştir. Öte yandan diğer bazı alanlarla beraber iş hukuku alanındaki AB müktesebatının da iç hukuka aktarılması ve uygulanması ile sosyal politika ve istihdam alanındaki AB müktesebatının etkili biçimde uygulanmasının temin edilmesi hükümleri de orta vadeli öncelik olarak söz konusu katılım ortaklığı belgesinde öne çıkarılmıştır.

Buna mukabil 2003 tarihli AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programında ise, mevcut durum başlığı altında sosyal politikalar konusunda Türkiye'nin kaydetmiş olduğu adımların olumlu yönde seyrettiği

¹⁰⁰ Özsuca, a.g.e., s. 318

vurgulanmıştır. Yine aynı başlık altında, Türkiye'deki bazı mevzuatlarla birlikte çalışma mevzuatının da ILO norm ve standartları ile AB müktesebatının öngördüğü temel yaklaşım ve anlayışla uyumlu bir birikime sahip olduğu ve son 15-20 yılda yapılan mevzuatın geliştirilmesine yönelik çalışmalarda ise, ILO norm ve standartları ile AB müktesebatına uyumun özel olarak dikkate alındığı belirtilmiştir. Diğer taraftan 2003 Ulusal Programında, sosyal politikalar ve istihdam alanındaki AB mevzuatının tam olarak üstlenilerek uygulamaya geçirilmesi nihai hedef olarak belirtilmiştir. Bu bağlamda Ulusal Program da, iş hukuku çerçevesinde Türk mevzuatında yapılması gereken değişiklikler: Toplu işten çıkarmalar ile ilgili 75/129/EEC; çalışanların haklarının korunmasıyla ilgili 77/187/EEC ve 80/987/EEC; çalışanları bilgilendirme yükümlülüğü ile ilgili 91/533/EEC; çalışanları bilgilendirmek ve onlara danışmak amacıyla bir Avrupa Çalışma Konseyi kuran veya Topluluk çapındaki işletmeler ve Topluluk çapındaki işletme gruplarında bir prosedür oluşturan 94/45/EC ve 97/74/EC; Hizmet sağlanması çerçevesinde işçilerin görevlendirilmesi ile ilgili 96/71/EC; Çalışma süresinin düzenlenmesinin bazı yönleri ile ilgili 93/104/EC; Çalışan genç insanların korunması ile ilgili 94/33/EC sayılı Konsey Direktifleri şeklinde ifade edilmiştir. Ayrıca 78/618/EEC sayılı Kararı değiştiren 14 Mart 1988 tarih ve 88/241/EEC sayılı Komisyon Kararı şeklindeki AB mevzuatı karşılığında 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, 2822 sayılı Grev, Lokavt ve Toplu Sözleşme Kanunu vb. diğer kanunlarla beraber *1475 sayılı İş Kanununun da, uyumlaştırılması gerektiği* belirtilmiştir. Genelde başta 1475 sayılı İş Kanunu olmak üzere diğer bazı kanunlarında söz konusu Ulusal Programın orta vadeli önceliği olarak kısa dönemde AB mevzuatına uyumlu olacak şekilde düzenlenmesinin planlandığı vurgulanmıştır.¹⁰¹

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin **2003 Yılı İlerleme Raporunda** ise, son ilerleme raporundan bu yana kaydedilen gelişme başlığı altında iş hukuku alanında, müktesebatı iç hukuka aktarma yönünde bazı adımlar atıldığı belirtilmiştir. Bu bağlamda ilerleme raporunda çalışma süresi, kısmi ve belirli süreli çalışma, toplu işçi çıkarma ve işverenin iflası halinde işçilerin korunması gibi

¹⁰¹ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği kaynakları baz alınarak hazırlanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz.: www.abgs.gov.tr (Çevrimiçi) <http://www.turkiyeavrupavakfi.org/index.php/genel-haberler/1954-eurobarometer.html> ; 23.01.2011

alanlarda, müktesebatı kısmen de olsa iç hukuka aktarmayı amaçlayan yeni bir İş Kanununun Mayıs 2003’de TBMM tarafından kabul edildiği söylenmiştir. Yine iş hukukuyla bağlantılı olarak Türkiye’nin çocuk işçiliği tanımını değiştirerek yaş sınırını 12’den 15’e yükselttiği, Çocuk Haklarının Uygulanmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesini Ekim 2002’de yürürlüğe koyduğunu ve ILO/IPEC projesi çerçevesinde, sokak çocuklarının rehabilite edilmesi amacıyla üç ilde çocuk ve gençlik merkezlerini kurduğu belirtilmiştir. Bahsi edilen raporun genel değerlendirme başlığı altında ise, iş hukuku alanında, ilgili müktesebata uyum için daha fazla çabaya ihtiyaç duyulduğunun altı çizilmiştir. Yine ‘işletmelerin devri, işçilerin geçici olarak çalıştırılmak üzere diğer bir üye devlete gönderilmesi, çalışan gençler, belirli süreli ve geçici işlerde çalışanların sağlık ve güvenliği, Avrupa Çalışma Konseyleri, Avrupa Şirketlerinde çalışan işçilerin yönetime katılması, işçilere yönelik bilgilendirme ve danışma ve çalışanların, iş sözleşmesi ve istihdam koşulları hakkında bilgilendirilmesi yükümlülüğü konularındaki direktifler’ başta olmak üzere tüm alanlarda, ilgili direktiflere tam uyum sağlanmasına yönelik daha ayrıntılı mevzuatın kabul edilmesi gerektiği belirtilmiştir.¹⁰² Çocuk işçiliğiyle alakalı olarak da Türkiye’de çocuk işçi sayısının düşüşe geçtiği fakat buna rağmen Türkiye’nin çocuk işçiliğine ilişkin reform çabalarını hızlandırması ve Çalışan Çocuklar Bölümünün kurumsal ve idari kapasitesinin güçlendirmesi gerektiği ifade edilmiştir. Yine müktesebata uyum açısından hazırlanan çalışan gençlerin korunmasına ilişkin kanun tasarısının da kabul edilip etkin bir biçimde uygulanması hükmüne de yer verilmiştir. Raporun sonuç başlığı altında ise Türkiye’nin son İlerleme Raporundan bu yana bazı ilerlemeler kaydettiği, iş hukuku ile ilgili alanlarda müktesebata uyum sürecini başlattığı ve yeni İş Kanununun uygulanmasının sağlanması şeklindeki hükümler dile getirilmiştir. **2004 tarihli Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin Yıllık İlerleme Raporunda** da, son ilerleme raporundan bu yana kaydedilen gelişme başlığı altında 2003’de kabul edilen İş Kanunu takiben bir dizi yönetmeliğin çıkarıldığına dikkat çekilmiştir. Bu bağlamda Nisan 2004’te çalışma süresi ile fazla çalışma hakkındaki yönetmelikler ve vardiyalı olarak çalıştırılan işçiler için özel usuller ile çalışan gençlerin

¹⁰² Nurettin Bilici, **Avrupa Birliği ve Türkiye (Temel Bilgiler, İktisadi- Mali Konular)**, Seçkin Yayıncılık, İstanbul 2010

korunmasına ilişkin müktesebatın iç hukuka aktarılmasını amaçlayan çocuk ve genç işçilerin istihdamına ilişkin yönetmeliklerin yürürlüğe girdiği belirtilmiştir. Ayrıca Çalışan Çocuklar Bürosunun kurumsal ve idari kapasitesinin güçlendirildiği de ifade edilmiştir. Genel Değerlendirme başlığı altında ise, iş hukuku alanında, kaydedilen olumlu gelişmeye karşın, ilgili müktesebatın iç hukuka aktarılması ve etkili biçimde uygulanmasının sağlanması için daha fazla çabaya ihtiyaç bulunduğu altı çizilmiştir. Söz konusu başlık altında yapılan diğer değerlendirmeler ise şu şekilde olmuştur:

*“Türkiye, diğerleri yanında, toplu işten çıkarmalar, işletmelerin devri, işçilerin bireysel iş koşulları hakkında bilgilendirilmesi ve işverenin ödeme aczine düşmesi halinde işçilerin korunması konularındaki Direktiflerin iç hukuka aktarılmasındaki bazı eksiklikleri gidermelidir. Özellikle, işletmelerin devri ve toplu işten çıkarmalar konusundaki Direktiflerin işçilerin bilgilendirilmesine ve işçilere danışılmasına ilişkin hükümlerinin iç hukuka hala aktarılması gerekmektedir. Ayrıca, bazı sektörler veya iş kategorileri (örneğin, 50’den az işçi çalıştıran tarım işletmeleri), İş Kanununun kapsamı dışında bırakılmıştır ki, bu da müktesebata uygun değildir. Sektörel çalışma süresi Direktifleri ile Avrupa İş Konseyi ve işçilerin geçici olarak görevlendirilmesine ilişkin Direktifler henüz iç hukuka aktarılmamıştır. Türkiye ayrıca, son dönemde kabul edilen müktesebatın (Avrupa Şirketleri ve Avrupa Kooperatif Derneği Statüsünü tamamlayan Direktifin yanı sıra Bilgilendirme ve Danışma Direktifi) kabulü konusunda da hazırlanmalıdır. Yeni İş Kanununun etkili biçimde uygulanmasına özel önem verilmelidir. Türkiye çocuk işçiliği ile mücadele konusundaki çabalarını sürdürmelidir. Çocuk işçiliği ile ilgili mevzuat, müktesebatla tam olarak uyumlu hale getirilmeli ve tarım gibi, halihazırda kapsanmayan sektörlerde çalışan çocukların da korunmasına ilişkin hükümler içermelidir”.*¹⁰³

2004 Yılı İlerleme Raporunun sosyal politika ve istihdam başlığı altındaki sonuç bölümünde ise, Türk mevzuatının AB müktesebatıyla uyumlaştırma sürecinin olumlu bir şekilde başladığı fakat henüz tamamlanmadığı ve bu konuda daha fazla çabaya ihtiyaç bulunduğu ifade edilmiştir. Türkiye ile Katılım Ortaklığı Belgesinde Yer Alan İlkeler, Öncelikler ve Koşullara İlişkin 23 Ocak 2006 tarihli Konsey Kararında (2005 Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesinde), kısa ve orta vadeli olarak sosyal politika ve istihdam konusu düzenlenmiştir. Söz konusu belgede kısa vadeli öncelikler olarak, çocuk işçiliği sorununun çözümüne yönelik çabaların

¹⁰³ Özşuca, a.g.e., s. 119 Ayrıntılı bilgi için bkz.: Avrupa Komisyonu, 2004. Türkiyenin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle03.pdf>, (27.06.2010).

sürdürülmesi istenmiştir. Müktesebatın aktarılmasının tamamlanması ise orta vadeli öncelikler arasında yerini almıştır.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin **2005 Yılı İlerleme Raporunda**, sosyal politika ve istihdam alanında bazı ilerlemeler kaydedildiği fakat iş kanunu alanındaki ilerlemelerin sınırlı olduğu belirtilmiştir. Raporda, işverenin ödeme gücüne düşmesi durumunda işçilerin korunmasını sağlamaya yönelik Topluluk müktesebatının uyumlaştırılması amacıyla bir ücret garanti fonunun oluşturulmasına ilişkin yönetmeliğin Ekim 2004'te çıkarıldığı ve Fon'un, İŞKUR tarafından yönetileceğine işaret edilmiştir. Yine başta toplu işten çıkarmalar, işletmelerin devri ve bireysel çalışma koşullarına ilişkin olarak işçilerin bilgilendirilmesi konusundaki direktifler olmak üzere 2004'deki İlerleme Raporunda da yer alan bazı direktiflerin uyumlaştırılmasındaki aksaklıkların üstesinden gelinmesinin üzerinde durulmuştur. Ayrıca İş Kanununun uygulama alanının çok sınırlı olduğu; sektörel çalışma süresi direktifleri ile Avrupa Çalışma Konseyi ve işçilerin geçici olarak görevlendirilmesine ilişkin direktiflerin iç hukuka aktarılmadığı da belirtilmiştir.¹⁰⁴

Çocuk işçiliği ile mücadele konusunda ise, bu konudaki çabaların sürdürülmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu bağlamda bahsi edilen rapor, Temmuz 2005'te çocukların korunmasına ilişkin kanunun kabul edildiğini, fakat kanunun, deniz ve havayolu taşımacılığı veya 50'den az işçi çalıştıran tarım işletmeleri gibi halihazırda kapsamayan sektörleri de kapsamaması gerektiğini vurgulamıştır. Bu doğrultuda rapor, çocuk işçiliği ile ilgili mevzuatın müktesebata tam olarak uyumlu hale getirilmesi gerektiğini ifade etmiştir. 2005 Yılı İlerleme Raporunda özetle, Türkiye'nin istihdam ve sosyal politikalarını AB mevzuatı ile uyumlu hale getirme yönünde, sınırlı olmakla birlikte, bazı ilerlemeler kaydettiği vurgulanmış, fakat bazı alanlarla birlikte iş kanunundaki çabalarını da daha ileri götürmesi istenmiştir.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin **2006 Yılı İlerleme Raporunda** ise, iş hukuku alanında ilerleme kaydedilmediği; bazı direktiflerin Türkiye mevzuatına aktarımında halen eksiklikler mevcut bulunduğu ve Çalışma

¹⁰⁴ Avrupa Komisyonu, 2005. Türkiyenin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2005 Yılı İlerleme Raporu, [http://www.dpt.gov.tr/abigm/tabii/tuhkg/2002%20\(Tr\).pdf](http://www.dpt.gov.tr/abigm/tabii/tuhkg/2002%20(Tr).pdf) (27.06.2010).

Yasası'nın uygulama kapsamının da sınırlı olduğu belirtilmiştir. Öte yandan rapor, idari kapasite bakımından, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığında bazı nitelikli personelin ilaveten istihdam edildiğinden ve Türkiye'nin Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) desteğiyle çocuk işçiliğinin azaltılmasına yönelik gayretlerini sürdürmesi gerektiğinden de bahsetmiştir.

Türkiye ile Katılım Ortaklığı Belgesinde Yer Alan İlkeler, Öncelikler ve Koşullara İlişkin 18 Şubat 2008 tarihli Konsey Kararında (2007 Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesinde); kısa vadeli öncelik olarak, sendikal faaliyetleri sınırlayan hükümleri kaldıran yeni bir mevzuatın kabul edilmesi öngörülmüştür. Orta vadeli öncelik olarak ise, AB müktesebatının iç hukuka aktarılmasının devam edilmesi gerektiği bildirilmiştir.¹⁰⁵

Diğer taraftan 2007-2013 dönemlerini kapsayan AB Müktesebatına Uyum Programında, müktesebata uyum açısından çıkarılması düşünülen yasal düzenleme sayısı aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere toplam 57 olarak planlanmıştır. Söz konusu Uyum Programında, yapılacak düzenlemelerin AB müktesebatı ile bağlantısının kurulduğu ve tarama çalışmalarında Avrupa Komisyonu tarafından Türk temsilcilerine yapılan sunuşlar ve verilen müktesebat listeleri ile fiili müzakere aşamasına geçilen fasıllarda belirlenmiş olan açılış ve kapanış kriterlerinin esas alındığı belirtilmiştir.¹⁰⁶

3.2.2. AB'de Kadın-Erkek (Cinsiyet) Eşitliğinin Türkiye'ye Yansımaları

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un *1998 Düzenli Raporunda*, Türkiye'de kadınların statüsünün AB ülkelerinin çoğunda geçerli olan duruma gittikçe daha uygun hale geldiği ve ayrımcı hükümlerin kaldırıldığına dikkat çekilmiştir. Söz konusu rapor, Türkiye'nin 1985 yılında

¹⁰⁵ DPT (Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı), 2007. Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=196&l=1>, (27.08.2010).

¹⁰⁶ Avrupa Komisyonu, 2006. Türkiyenin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2006 Yılı İlerleme Raporu, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle03.pdf>, (27.06.2010).

Kadınlara Karşı Her Türden Ayrımcılığın Kaldırılması Sözleşmesi'ni onayladığını fakat sözleşme ile henüz uyumlu hale getirilmemiş olan Medeni Kanunun, evlilik hakları ve ödevleri konusunda ayrımcı hükümler taşımaya devam ettiğini belirtmiştir. Bu bağlamda 25 Ağustos 1998'de yeni bir Medeni Kanun tasarısının Bakanlar Kurulu tarafından onaylandığını vurgulayan rapor, tasarının Parlamento tarafından kabul edilmesi halinde erkekler ve kadınlar arasında hala var olan ayrımcılığının büyük ölçüde ortadan kalkacağını ifade etmiştir. Yine Türkiye'de ev içinde şiddetin yaygın olduğunu belirten rapor, Ocak 1998'de TBMM'nin, eşlerin birbirine kötü davranmasını yasaklayan bir yasa çıkardığını da dile getirmiştir.¹⁰⁷

Komisyounun Türkiye'ye yönelik **1999 Düzenli Raporunda** ise, Türkiye'nin 14 yıl önce Türk Medeni Kanunu'nun evliliğe ve aile ilişkilerine dair hükümlerine aykırılığı nedeniyle Kadınlara Karşı Her Tür Ayrımcılığın Kaldırılması BM Sözleşmesi'ne koyduğu çekincesini, Temmuz 1999'da kaldırmasının olumlu bir gelişme olduğu belirtilmiştir.

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un **2000 Düzenli Raporunda**,¹⁰⁸ fırsat eşitliği açısından kadın-erkek eşitsizliğin hala büyük olduğu; Doğu Türkiye başta olmak üzere kızlar için okullaşma oranının düşük seviyede ve dolayısıyla okumaz-yazmazlık oranının kadınlar için %25, erkekler için %6 civarında bulunduğu; muamele eşitliği açısından, AT müktesebatı ile uygunluğun henüz sağlanamadığı belirtilmiştir. Diğer taraftan Medeni Kanun ile ilgili olarak kadınlar ve erkekler arasında belli ölçüde hukuki ayrımcılığın devam ettiği fakat parlamentoda Medeni Kanunla ilgili değişikliklerin müzakere edildiği de ayrıca ifade edilmiştir. Söz konusu ilerleme raporunun sosyal politika ve istihdam başlıklı kısmında ise; eşit muamele alanında, AT mevzuatının aktarımına yönelik yeni bir gelişme olmadığını altı çizilmiştir. Raporun genel değerlendirme başlığı altında ise; Türkiye Anayasasının kadın-erkek eşitliğini garanti etmekte ve ayrımcılık yapmama ilkesini koyduğunu fakat eşit muamele ilkesinin

¹⁰⁷ Meryem Koray, "Küreselleşme Süreci ve Ulus-Devlet, Ekonomi, Siyaset Tartışmaları", Küreselleşme ve Ulus - Devlet, İstanbul: YTÜ., Stratejik Araştırmalar Merkezi Yay., 2001, (Çevrimiçi): <http://www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale1.htm>, 23.05.2010, s. 2-3

¹⁰⁸ Avrupa Komisyonu'nun yayınladığı Türkiye İlerleme Raporlarının tam metni için bakınız: TC Başbakanlık AB Genel Sekreterliği: (Çevrimiçi) http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=22&l=1&search_id=195237, 21.01.2011

uygulanmasını ve icra edilmesini sağlamak için çabalara ihtiyaç bulunduğu da vurgulanmıştır. Bu bağlamda rapor, öğretim ve eğitim yoluyla kadın okuryazarlığını arttırmak ve kadınlar için kentsel istihdamı geliştirmek üzere eylemler tasarlanması gerektiğine işaret etmiştir.

2001 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilen Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesinde, orta vadeli öncelik olarak, kadınlara karşı ayrımcılığın geride kalan biçimleri ile cinsiyet ve cinsi yönelim temelindeki her türlü ayrımcılığın kaldırılması; kadın ve erkeklere eşit muamele alanındaki AB mevzuatının iç hukuka aktarılması istenmiştir. Ayrıca söz konusu belgede yine orta vadeli öncelik olarak sosyal politika ve istihdam alanındaki AB müktesebatının etkin biçimde yürürlüğe konmasının ve uygulanmasının sağlanması da belirtilmiştir.

Buna mukabil 2001 tarihli AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programında ise, özet olarak cinsi ayrımcılığın giderilmesine ilişkin: ‘ücretli doğum izinleri ile ebeveyn iznine ilişkin yasal düzenlemenin tamamlanması; aile reisi kavramının kaldırılmasına ilişkin yasal düzenlemenin tamamlanması; sosyal güvenlik açısından gerekli eşitlikçi düzenlemelerin yapılması; cinsiyetçi uygulamalarda ispat yükünün işverene bırakılmasına ilişkin yasal düzenlemenin yapılması’ gerektiği ifade edilmiştir.¹⁰⁹

Yine 2001 tarihli Ulusal Program kadın-erkek ayrımcılığı konusunda 1475 sayılı İş Kanunu ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu AB müktesebatıyla uyumlu; sosyal güvenlik mevzuatında ise bazı aykırı hükümler bulunduğu tespiti yapılmıştır. Nihai hedefin AB mevzuatının üstlenilerek uygulanması olduğu belirtilen Ulusal Programda, Türk mevzuatında yapılması gereken değişiklik ve yenilikler şu şekilde belirtilmiştir:

“Ebeveyn izni müessesesinin oluşturulması ve istihdam statülerine göre farklılıklar gösteren ücretli doğum izinlerinin eşitlenmesi: Bu amaçla “Doğum İzinlerinin Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı” ilgili Devlet Bakanlığınca hazırlanmış ve Başbakanlığa sunulmuştur. Taslak, doğum sonrasında

¹⁰⁹ DPT (Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı), 2009. Türkiyedeki Yoksullukla Mücadele ve Sosyal İçerme Politikaları, www.undp.org.tr/12/sunumlar/yoksulluk_sosyal_icerme.ppt , (23.01.2011).

en çok 6 ay süreyle anneye verilen ücretsiz çocuk bakım izninin babaya da verilebilmesi imkanını yani ebeveyn iznine dönüştürülmesini gerçekleştirmeyi de hedeflemektedir.¹¹⁰ Cinsiyete dayalı ayrımcılık uygulamalarında kanıt yükümlülüğünün işverene ait olmasına ilişkin yasal düzenlemenin yapılması gerekmektedir. Diğer yandan, 506, 2925, 2926 ve 1479 sayılı sosyal güvenlik yasalarımızda kadın-erkek muamele eşitliğine aykırı olduğu düşünülen bazı hususlar tespit edilmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca hazırlıkları sürdürülen "Sosyal Güvenlik Kanunlarında Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Mevzuatına Uyum Tasarısı Taslağı" ile bu hususlara düzenleme getirilmesi öngörülmektedir. Bu kapsamda; 2926 sayılı Kanun, 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu ve 1479 Sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (BAĞ-KUR) Kanununda analık sigortasına yer verilmesi; 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Kanununda kadınların sigortalı olmaları için öngörülen "aile reisi" olma şartının kaldırılması gerekmektedir.¹¹¹

Medeni Kanundaki "aile reisi" kavramının kaldırılması: Halen TBMM'de ilgili Komisyonlarda görüşülmekte olan Medeni Kanun değişikliklerine ilişkin Tasarı "aile reisi" kavramını sona erdirmektedir. Bu yolla, aile, çocuk yardımları, lojman yardımı vb. sosyal ödemelerdeki muamele eşitsizliği sorunları çözümlenecek ve bu sosyal yardımlardan eşlerin ortak kararına dayanan tercihleri doğrultusunda yararlanmak mümkün hale gelecektir. Mevcut iş kanunlarının kapsamlarının darlığından kaynaklanan kayıtdışı/kapsam-dışı kadın çalışmalarının yasal düzenlemeye kavuşturulması gerekmektedir".¹¹²

Söz konusu Ulusal Program Doğum İzinlerinin Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağının yasalaşması, aile reisi kavramının kaldırılmasına ilişkin yasal düzenlemenin tamamlanması, gerekli eğitim programlarının geliştirilmesi ve uygulanmasına yönelik projelendirmelerin yapılması konularını

¹¹⁰ Oğuz Esen, Filiz Başkan, **Avrupa Birliği ve Türkiye İlişkileri Beklentiler ve Kaygılar**, Eflatun Yayınevi, İstanbul 2009

¹¹¹ DPT (Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı), 2003. Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=196&l=1>, (27.02.2011)

¹¹² Özşuca, a.g.e., ve ek bilgi için bkz. (Çevrimiçi) <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=58&l=1>: 13.09.2010

kısa vadeli olarak takvime bağlamıştır. Diğer taraftan sosyal güvenlikte cinsiyete dayalı ayrımcılığı sona erdiren düzenlemelerin yapılması ve cinsiyete dayalı ayrımcılık uygulamalarında ispat yükümlülüğünün işverene bırakılmasına ilişkin yasal düzenlemenin yapılması konuları da orta vadede takvime bağlanmıştır.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin **2001 Yılı İlerleme Raporunun** ekonomik, sosyal ve kültürel haklar başlığı altında, anayasa reformu paketinin güçlendirilmiş kadın-erkek eşitliği konusunda da değişiklik sunduğu belirtilmiştir. Bu bağlamda ailenin temeli için eşler arasında eşitlik ilkesinin getirilebilmesi amacıyla, Anayasanın 41. maddesinin değiştirildiği ve Anayasanın 66. maddesine göre de, artık ebeveynlerin birinin yabancı olması durumunda cinsiyete dayalı bir ayrımcılık yapılmadığı ifade edilmiştir. Yine Mecliste bulunan yeni Medeni Kanun Tasarısının da, mevcut diğer ayrımları ortadan kaldırdığı ve kadın-erkek eşitliğini de pekiştirmeyi öngördüğünün altı çizilmiştir. Raporun sosyal politika ve istihdam başlığı altında ise, Türkiye'nin analık iznine ve Meclis'te görüşülen Medeni Kanun çerçevesinde, kadınlara yönelik mevcut ayrımcılığın sona erdirilmesine yönelik hazırlık çalışmalarına başladığı dile getirilmiştir. Bu bağlamda Medeni Kanunun, aile reisi kavramının kaldırılmasını hedeflediğini belirten rapor, ilgili müktesebatın uyumlaştırılmasına yönelik olarak da bunları takip eden yeni adımların atılmasını belirtmiştir. Yine ilerleme raporunun genel değerlendirme başlığı altında, Türkiye'nin kadın-erkek arasında muamele eşitliği konusunda, müktesebata uyum sağlama çabalarına hız vermesi gerektiği öne sürülmüştür.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin **2002 Yılı İlerleme Raporunun** ekonomik, sosyal ve kültürel haklar bölümünde, 1 Ocak 2002 tarihinde Yeni Medeni Kanunun yürürlüğe girdiği; kadın erkek eşitliği alanında Anayasanın 41. maddesinin Ekim 2001'de değiştirilmesine uygun olarak aile reisliği kavramının kaldırılarak, aile hayatında kadınlar ve erkekler için fırsat eşitliği getirildiği vurgulanmıştır. Özellikle eşlerin eşit hak ve yükümlülüklerinin teminat altına alınmasına ilişkin değişiklikler gerçekleştirildiğini ifade eden rapor; babanın çocuğu tanımayıp reddetmesi durumunda, annenin hamilelik ve doğum

masraflarına ilişkin haklarının genişletildiğinin altını çizmiştir.¹¹³ Diğer taraftan rapor; yeni Medeni Kanunun yürürlüğe girmesinden sonraki evliliklere, evlilik içinde edinilen malların eşler arasında eşit olarak paylaşılmasını öngören maddenin uygulanacağını belirtmiştir. Yine yıllık rapor; 3 Ocak 2002 tarihinde, kadın memurların işyerinde pantolon giymesini yasaklayan 1982 tarihli yönetmeliğin değiştirildiğini fakat TBMM İç Tüzüğü'nün, bu değişiklik ile uyumlu olmadığını dile getirmiştir. Ayrıca Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından kadınların camilerde erkeklerle birlikte ibadet edebilmelerine ilişkin bir dizi fetva yayınlandığı; hemşirelik okullarında, öğrencilerin bakirelik testlerine tabi tutulmasına izin verilmesine dair yönetmeliğin kaldırıldığı da ilerleme raporunda yer almıştır. Mevzuat gereği, kadınların bazı işlerde çalışmadığı ve fiiliyatta kadın ve erkeğe eşit ücret verilmediği; kadınların politikaya aktif katılımının düşük olduğu; namus cinayetlerinin ceza indiriminden yararlandığı ve bu cezaların sanığın reşit olmaması durumunda daha da indirildiği de raporda ifade edilmiştir. İlerleme raporunun sosyal politika ve istihdam başlıklı bölümünde ise, yine 2002'de yürürlüğe giren Medeni Kanunun yaptığı iyileştirmelere dikkat çekilmiştir. Bu bağlamda aile reisi kavramının kaldırılması; kadına, zina eden kocaya boşanma davası açma hakkı tanınması; evlilik birliği sonrasında edinilmiş tüm malların eşit olarak paylaşılmasının temin edilmesi; erkek ve kadın için, yasal evlenme yaşının 18'e yükseltilmesi önemli değişiklikler olarak sunulmuştur. Ayrıca çalışma hayatında kadın-erkek eşitliğine ilişkin olarak, müktesebata uyum sağlanması yönünde sınırlı ilerleme kaydedildiği ve bu çerçevede Ağustos 2002'de kabul edilen iş güvencesi yasasının da, cinsiyete dayalı ayrımcılık durumlarında ispat yüküne ilişkin bir hüküm bulunduğuna dikkat çekilmiştir. Raporun genel değerlendirme başlığı altında ise, kadın-erkek eşitliğine ilişkin olarak yeni Medeni Kanunun önem teşkil ettiği fakat söz konusu kanun hükümlerinin etkili bir biçimde uygulanmasına ihtiyaç bulunduğu, belli işlere girmede söz konusu olan cinsiyete dayalı sınırlamaların kaldırılması gerektiği ve Topluluk mevzuatına uyum için ilave adımlar atılması gerektiği dile getirilmiştir.¹¹⁴

¹¹³ Esen; Başkan, a.g.e., s. 23

¹¹⁴ Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, AB Tarihi, (Çevrimiçi) <http://www.deltur.cec.eu.int> , 18.01.2011

2003 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilen Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesinde, kısa vadede, diğer bazı alanların yanında kadın ve erkek arasında eşit muamele alanında da AB müktesebatının iç hukuka aktarılması için bir programın kabul edilmesi istenmiştir. Benzer şekilde söz konusu belgede, orta vadeli olarak, diğer bazı alanların yanı sıra kadın ve erkek arasında eşit muamele alanında da AB müktesebatının iç hukuka aktarılması ve uygulanması gerektiği belirtilmiştir.

Buna mukabil 2003 tarihli AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programında ise, mevcut durum başlığı altında sosyal politikalar konusunda Türkiye'nin kaydetmiş olduğu adımların olumlu yönde seyrettiği vurgulanmıştır. Yine bahsi edilen Ulusal Programda, Türkiye'deki bazı mevzuatlarla birlikte muamele eşitliği ve gerekli korumayı sağlayan mevzuatın da ILO norm ve standartları ile AB müktesebatının öngördüğü temel yaklaşım ve anlayışla uyumlu bir birikime sahip olduğu ve son 15-20 yılda yapılan mevzuatın geliştirilmesine yönelik çalışmalarda ise, ILO norm ve standartları ile AB müktesebatına uyumun özel olarak dikkate alındığı belirtilmiştir. Diğer taraftan 2003 tarihli Ulusal Programda, tarım da dahil olmak üzere bir işte faaliyet gösteren, serbest iş yapan erkek ve kadınlar arasında eşit muamele ilkesinin uygulanması ile hamilelik ve annelik sırasında serbest iş yapan kadınların korunması hakkında 86/613/EEC; erkek ve kadın için fırsat eşitliğine ilişkin bir orta vadeli Topluluk eylem programı hakkında 95/593/EC konsey kararları, Türk mevzuatında yapılması gereken değişiklikler olarak nitelendirilmiştir.¹¹⁵

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin **2003 Yılı İlerleme Raporunun** ekonomik, sosyal ve kültürel haklar başlığı altında cinsiyet eşitliğine ilişkin olarak 6. uyum paketi ile namus cinayetlerinde ceza indirimini öngören TCK'nın 462. maddesinin yürürlükten kaldırıldığı ifade edilmiştir. Halen Türkiye'de kadınlara karşı yaygın bir şiddet uygulandığını belirten rapor, diğer taraftan Mayıs 2003 tarihli yeni İş Kanununun cinsiyete dayalı olarak ayırım yapılmaksızın eşit davranma ilkesini benimsediğini fakat söz konusu mevzuatın,

¹¹⁵ Turgay Uzun, Serap Uzun, **Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Siyasal, Ekonomik ve Toplumsal Dönüşüm, Sorunlar Tartışmalar**, Seçkin Yayıncılık, İstanbul 2004

istihdamda ayrımcılığın etkili bir şekilde önlenmesini henüz teminat altına almadığını dile getirmiştir. Öte yandan 2003 İlerleme Raporunda, Türkiye'nin AB mevzuatında düzenlenen ve Avrupa Sosyal Şartının 1(2) ve 20'nci maddelerinde belirtilen şekilde, cinsiyet eşitliğini desteklemek üzere daha fazla çaba göstermesi gerektiği; Türkiye'nin, Avrupa Sosyal Şartının çalışan kadınların analık açısından korunma hakkını düzenleyen 8. maddesini henüz kabul etmediği belirtilmiştir. Yine Medeni Kanunun evlilik sırasında edinilmiş mallara katılmaya imkan veren hükümlerinin uygulanmasının oldukça sınırlı olduğu; kadınların hükümette ve seçimle işbaşına gelen organlarda temsilinin oldukça düşük kaldığı; Meclis İç Tüzüğü'nün hala bayan kamu görevlileri için pantolon giyme yasağını kaldıran hüküm ile uyumlu olmadığı da diğer belirtilen hususlar arasında yerini almıştır. İlerleme Raporunun kadın-erkek eşitliği açısından ekonomik, sosyal ve kültürel haklar başlığı altında son olarak ele aldığı tespit ise;

Mart 2003'de, Hükümette ilk kez kadın sorunları ile ilgili bir bakanlığa yer verildiği, şeklinde olmuştur. Raporun sosyal politika ve istihdam başlığı altında ise; yeni İş Kanununun kadın-erkek eşitliğine ilişkin olarak, ispat yükümlülüğü, eşit ücret ve istihdamda eşit muamele konularındaki Direktiflerle kısmen uyumlu bazı hükümler getirdiği tespiti yer almıştır. Yine bahsedilen Kanunun, kişiler arasında eşit muamele ilkesini kabul ettiği; ırk, etnik köken, din ve ideoloji sebepleri yanında, cinsiyete dayalı olarak da ayırım yapılamayacağını hükme bağladığı; ayrıca, analık iznine ilişkin hükümleri de içerdiği İlerleme Raporunda dile getirilmiştir. Raporun genel değerlendirme başlığı altında ise; kadın ve erkek arasında eşit muameleye ilişkin olarak, yeni Medeni Kanunun rapor dönemi boyunca uygulandığı fakat eşit ücret, istihdamda eşit muamele, ebeveyn izni ve yasal ve mesleki sosyal güvenlik programlarında eşit muamele konularında daha fazla uyumlaştırma yapılması gerektiği belirtilmiştir.¹¹⁶

2004 tarihli Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin Yıllık İlerleme Raporunda, cinsiyet eşitliği konusunda yapılan çeşitli reformların kadın-erkek eşitliği ilkesini güçlendirdiği; Anayasa'nın 10. maddesinin artık kadın ve erkeklerin eşit haklara sahip olduğuna ve devletin görevinin bu eşitliğin

¹¹⁶ Turgay Uzun, Serap Uzun, a.g.e., s.18

uygulamada gerçekleştirilmesini sağlamak olduğuna ilişkin hükmü içerdiği ifade edilmiştir. Bu bağlamda Yeni TCK uyarınca, namus cinayeti işleyenlerin ömür boyu hapis cezasına çarptırılacağı; bekaret testinin, bir yargıç veya savcı tarafından resmi olarak yetki verilmedikçe yasak olacağı; evlilik-içi cinsel saldırının ceza gerektiren bir suç teşkil edeceği diğer belirtilen hususlar olmuştur. Yine Ocak 2004'te memurların istihdam edilmesinde cinsiyet eşitliğinin sağlanması amacıyla Başbakanlığın bir genelge yayınladığı; kadınlara karşı şiddetle mücadele konusunda bilinç düzeyinin yükseldiği; Diyanet'in kadınların İslam'daki rolünün artırılması ve kadınların Müftü olarak atanması için yoğun çaba harcadığı tespitleri de raporda yer almıştır. Bununla beraber yaklaşık on yıldır beklenen Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü'nün kuruluşuna ilişkin yasanın hala kabul edilmediği; seçimle oluşturulan organlarda ve hükümette kadınların az sayıda temsil edildiği; Meclis İç Tüzüğü'nün henüz kadın kamu görevlilerinin pantolon giyme yasağını kaldıran hükme uygun hale getirilmediği de raporda dile getirilmiştir. Raporun sosyal politika ve istihdam başlıklı kısmında ise, yukarıda bahsedilen Anayasanın 10. maddesindeki değişiklik ile yeni İş Kanununun ardından Temmuz 2004 ve Ağustos 2004'te çıkarılan yönetmeliklere dikkat çekilmiştir. Söz konusu yönetmeliklerin Türk mevzuatını gebe kadınlar ile yeni doğum yapmış veya emziren kadınların çalışma koşullarına ilişkin direktifle uyumlaştırmayı amaçlayan, gebe ve emziren kadınlar ile gece postalarında çalıştırılan kadınların çalışma koşullarına ilişkin yönetmelikler olduğu da raporda belirtilmiştir. Bunun yanında devlet memurlarına 16 hafta ücretli analık izni hakkı tanıyan yeni bir kanunun Temmuz 2004'te yayınlandığının da altı çizilmiştir.¹¹⁷ Yeni İş Kanununun kabulü, Anayasa değişikliği ve yönetmeliklerin çıkartılması ile Türkiye'nin bir ölçüde ilerleme kaydettiği tespiti ise raporun genel değerlendirme başlığı altında yapılmıştır. Öte yandan raporda Türkiye'den ebeveyn izni, eşit ücret, istihdama erişim, ispat yükümlülüğü ve yasal ve mesleki sosyal güvenlikle ilgili olarak daha fazla uyumlaştırma yapması; İş Kanununun kapsamını genişletmesi; Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü'nün kuruluş kanununu kabul etmesi

¹¹⁷ Abdullah Özkan, *Küreselleşme ve Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye*, TASAM Yayınları, İstanbul, 2004

istenmiştir. Yine ekonomik ve sosyal yaşamda cinsiyet eşitliğini iyileştirmek ve ilgili mevzuatın etkili biçimde uygulanmasını sağlamak için daha fazla çabaya ihtiyaç olduğu vurgulanan bir diğer husus olmuştur.

2005 Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesinde, kısa vadeli öncelik olarak kadın haklarına yer verilmiştir. Bu doğrultuda özellikle Medeni Kanun, yeni Ceza Kanunu ve Ailenin Korunmasına Dair Kanun olmak üzere kadın haklarına ilişkin mevzuatın uygulanması; kadınlara yönelik her türlü şiddete karşı önlemler alınması ve şiddete maruz kalma riski olan kadınlar için sığınma evleri kurulması istenmiştir. Öte yandan kadınların toplum içindeki konumunun daha da yükseltilmesi ve bu hedeflere ulaşmak için kadın örgütlerinin gelişmesinin desteklenmesi isteği de bahsi edilen Ortaklık Belgesinde yer almıştır.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2005 Yılı İlerleme Raporunun ekonomik ve sosyal haklar bölümünün de, yeni Ceza Yasasının yürürlüğe girmesiyle bazı önemli iyileştirmeler gerçekleştirilmişse de kadın hakları konusunda kaydedilen gelişmenin az olduğu vurgulanmıştır. Bu bağlamda Türkiye'deki aile içi şiddet; namus cinayetleri; yüksek okuma-yazma bilmeme oranı; parlamento, yerel temsil organları ve iş gücü piyasasına düşük oranda katılım şeklindeki tespitlerin Avrupa Parlamentosu'nun Kadın Hakları ve Cinsiyet Eşitliği konusundaki son raporunda varılan bir sonuç olduğu ifade edilmiştir. Mevcut yasal reformların uygulanmasının yetersiz kaldığı; çeşitli yasal düzenlemelere ve uygulamaya ilişkin girişimlere rağmen, cinsiyete dayalı ayrımcılığın endişe kaynağı olmaya devam ettiği; Türkiye'nin, Avrupa Sosyal Şartı'nın çalışan kadınların annelik izniyle ilgili 8. maddesini henüz kabul etmediği tespitleri de raporda yer almıştır.¹¹⁸ Diğer taraftan Kasım 2004'te Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğünü Kuruluş Yasası'nın yürürlüğe girdiği; Ağustos 2005'te Kadının Statüsü Danışma Kurulu'nun kurulmasına dair bir yönetmeliğin yayınlandığı; Meclis'te Kadın Hakları ve Cinsiyet Eşitliği Komisyonu ile Kadın ve Çocuklara Yönelik Şiddetin Araştırılması Komisyonunun kurulduğu ifade edilmiştir. Yine Mahkemelerin yeni Ceza Kanunu'nun ilgili hükümlerini uygulamaya başladığı ve geçen yıldan bu yana, Türkiye'deki kadın sığınma evlerinin sayısının artmış olduğu

¹¹⁸ Özkan, a.g.e., s. 21

tespitlerine de raporda yer verilmiştir. Raporun sosyal politika ve istihdam kısmında ise, kadın-erkek eşitliğiyle ilgili olarak, istihdamda ayrımcılığı yasaklayan AB yönergelerinin iç hukuka aktarılmasına dair bir ilerleme kaydedildiği belirtilmiştir. Yine yukarıda ifade edilen Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü'nün kuruluşuna dair yasanın kabul edildiği; yeni Ceza Kanununun, kadının temel haklarını büyük ölçüde iyileştirdiği tespitlerine bu kısımda da yer verilmiştir. AB'nin cinsiyet eşitliğine ilişkin yönergelerinin iç hukuka tam olarak aktarılmasının hala gerekli olduğunu; eşit muamele ilkesinin uygulanmasının temininde meşru çıkarı olan derneklerin, AB mevzuatında öngörüldüğü şekilde, şikayetçi adına veya şikayetçiye destek olarak, hukuki veya idari süreçlere katılımına imkan tanınması gerektiği hususları da raporda yer almıştır. Yine AB mevzuatının öngördüğü Eşitlik Kurumunun hala kurulmadığı tespiti yapılmış; ekonomik ve sosyal yaşamda cinsiyet eşitliğini geliştirmek ve ilgili mevzuatın etkin şekilde uygulanmasını temin etmek için daha fazla çabaya ihtiyaç olduğunun da altı çizilmiştir.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin **2006 Yılı İlerleme Raporunda** ise, yasal çerçevenin genel olarak tatmin edici olmakla birlikte uygulamada zorlukların sürmekte olduğu ifade edilmiştir. Ailenin Korunması Yasasının sadece kısmen uygulandığı; töre cinayetleri ve aile baskısı sonucunda meydana gelen kadın intiharlarının özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde devam ettiği; aile içi şiddete maruz kalmış kadınlara yönelik sığınma evlerinin artırılması gerektiği; kadınların, eğitimsizlik ve yüksek okuma-yazma bilmeme oranı yüzünden ayrımcı uygulamalara karşı korumasız kaldığı belirtilmiştir. Fakat Milli Eğitim Bakanlığı ve UNICEF tarafından yürütülen kızların eğitimi kampanyasının, aksi takdirde okula gidemeyecek olan 62,000 kız çocuğunun 2005 yılında okula başlamasını sağladığının altı çizilmiştir.¹¹⁹ Diğer taraftan kadınların parlamento ve yerel yönetimlerdeki temsili oranındaki düşüklüğün ve işgücü piyasasına hakim olan ayrımcılığın devam ettiği fakat Türkiye'de kadın hakları konusunda artan bir kamuoyu duyarlılığının olduğu da ifade edilmiştir. Raporun istihdam ve sosyal politika kısmında ise, eşit fırsatlar alanında daha ileri düzeyde uyuma ihtiyaç bulunduğu ve AB müktesebatının

¹¹⁹ Gürol Özcüre, **Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası ve Türkiye**, Derin Yayınları, İstanbul, 2010

gerektirdiği Eşitlik Kurumunun hala kurulmadığı tespitinde bulunulmuştur.¹²⁰

2007 Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesinde kısa vadeli öncelik olarak, kadın haklarına ilişkin mevcut mevzuatın uygulanması ve her türlü şiddet eylemlerine karşı önlem alınması istenmiştir. Diğer yandan cinsiyet meselelerinde toplum bilincinin, yükseltilmesine yönelik çalışmaların artırılması, eşit eğitim hakkı ve iş piyasasına, sosyal ve siyasi hayata eşit katılım yolları da dahil olmak üzere, kadının toplumdaki rolünün, teşviki ve bu amaç çerçevesinde faaliyet gösteren kadın örgütlerinin desteklenmesi gerektiği belirtilmiştir. 2007 Katılım Ortaklık Belgesi orta vadede ise, AB müktesebatının iç hukuka aktarılmasına devam edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.¹²¹

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin *2007 Yılı İlerleme Raporunda* ise, ailenin Korunması Kanununun bütün bireyleri içerek şekilde genişletildiği; töre cinayetleri ve kadınlara yönelik aile içi şiddetle mücadele amacıyla yayımlanan Başbakanlık Genelgesinin, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü eşgüdümünde uygulamaya konulduğuna işaret edilmiştir. Genel olarak kadınların şiddetten korunması yönünde gelişme sağlandığı belirtilen raporda, geçen yılki raporla benzer olarak kadınların işgücü piyasasına, ulusal ve yerel organlara katılımının sınırlı kaldığı hususu da yer almıştır. Yine ekonomik katılım ve fırsatlar, eğitim düzeyi, sağlık ve siyasi güç açısından kadın ve erkek arasındaki farkın belirgin düzeyde bulunduğu tespiti de yapılmıştır. Raporun istihdam ve sosyal politika kısmında ayrımcılıkla mücadele ve eşit fırsatlar alanında kısıtlı bir gelişme kaydedildiği ve bu konuda daha fazla uyumun gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca raporda, Türkiye İş Kurumu tarafından işe alımlarda cinsiyet ayrımını yasaklayan bir genelge yayımlandığı; erkek hemşirelere artık izin verildiği tespitleri de yer almıştır. Fakat diğer alanlarla birlikte cinsel yönelim temelinde ayrımcılığa ilişkin AB direktiflerinin aktarımının tamamlanmadığı; ayrımcılığın önlenmesi ve eşit muamelenin teşviki için etkin ve bağımsız bir Eşitlik Kurumunun oluşturulmasına ihtiyaç olduğu da raporda ifade edilmiştir.¹²²

¹²⁰ Arıntılar için bkz. : http://www.abgs.gov.tr/files/Duyurular/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf

¹²¹ Özcüre, a.g.e., s. 17

¹²² Özkan, a.g.e., s. 22

3.2.3. AB'de İşyeri (İş) Sağlığı ve Güvenliğinin Türkiye'ye Yansması

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un *2000 Düzenli Raporunda*, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesindeki Teknik Uyum Komisyonu'nun, işyerinde sağlık ve güvenlik konusunda Türk mevzuatının uyumlulaştırılmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir. Yine Çalışma Teftiş Heyeti ve ona bağlı gruplar; Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dairesi; Yakın ve Orta Doğu İşçi Eğitim Merkezi; ve Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Meslek Hastalıkları Hastaneleri, mesleki sağlık ve güvenlik konusıyla ilgilenen çeşitli kurumlar olarak nitelendirilmiştir.

2001 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilen Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesinde ise, diğer alanların yanı sıra mesleki sağlık ve güvenlik alanındaki AB mevzuatının da iç hukuka aktarılması orta vadeli öncelikler arasında gösterilmiştir. Diğer yandan ilgili idari yapılar ve sosyal güvenliğin eşgüdümü için gerekli olan yapıların güçlendirilmesi ve AB müktesebatının etkin biçimde yürürlüğe konması ve uygulanmasının sağlanması hükümleri de orta vadeli öncelikler arasında yerini almıştır.

Buna mukabil 2001 tarihli AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programında ise, özet ulusal program bağlamında, iş güvencesine ilişkin yasal düzenlemelerin gerçekleştirileceği; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Meclisinin kurulacağı taahhüt edilmiştir. Raporun mevcut durum başlığı altında, Türkiye'nin iş sağlığı ve güvenliği alanında yaklaşık 80 yıllık bir mevzuat, uygulama ve kurum birikimine sahip olduğu fakat istatistiksel veri kaynaklarındaki yetersizlikler nedeniyle bu birikimin değerlendirilmesinde güçlükler yaşandığı tespiti yapılmıştır. Bu bağlamda bahsi edilen sorunun çözümüne yönelik Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bazı çalışmaları ve çevresel ve mesleki sağlık ve güvenlikle ilgili bir çerçeve kanun hazırlığının mevcut olduğundan bahsedilmiştir. Yine raporda, işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının öngördüğü kurulların kapsamının darlığından; iş sağlığı ve güvenliği denetimi yapan denetim elemanı sayısının azlığından; sosyal taraflar

ile kırsal kesim ve tarım sektörünün konuyla alakalı yeterli ilgi ve birikiminin olmayışından söz edilmiştir. Ayrıca rapor, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planının ‘iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin geliştirilmesi, iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin ölçüm, meslek hastalıklarının ortaya çıkartılması, işyeri hekimliği, danışmanlık, eğitim hizmetleri, meslek hastalıkları hastaneleri, denetim vb. hizmetlerin yeniden yapılandırılması ve geliştirilmesi; iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının AB ve ILO normları dikkate alınarak yenilenmesi; sosyal tarafların da yer alacağı Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Meclisinin oluşturulması’ şeklindeki hükümlere yer verdiğini de belirtmiştir. Diğer taraftan rapor, Ekim 2000’de yürürlüğe giren 616 ve 618 sayılı KHK’lerle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının iş sağlığı ve güvenliği alanındaki teşkilat yapısında da bazı değişiklikler yapıldığının altını çizmiştir. Bu bağlamda İşçi Sağlığı Daire Başkanlığının, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü’ne dönüştürüldüğü ve bu müdürlüğe bağlı olarak İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Merkezi’nin yapısında da çeşitli düzenlemelere gidildiğini altı çizilmiştir. Öte yandan mevzuatta yapılması gereken değişiklik ve yenilikler bahsi edilen raporda şu şekilde tespit edilmiştir:

“Türk mevzuatının AB müktesebatıyla uyumlu hale getirilebilmesi için 1475 sayılı İş Kanununun iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili hükümlerinde değişiklikler yapan bir Kanun Tasarısı Taslağı hazırlanmıştır. Bu Taslağa bağlı olarak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından bir “Çerçeve Tüzük” hazırlığı sürdürülmektedir. Çerçeve Tüzük, AB’nin 89/391 sayılı Çerçeve Direktifi kapsamında bulunan 18 adet Direktif ile bu kapsamda olmamakla birlikte AB müktesebatı içerisinde bulunan diğer iki adet Tüzük ve 18 adet Direktifi de dikkate alacak şekilde düzenlenmektedir. Halen bu bağlamda, 25 adet yönetmeliğin hazırlık çalışmaları devam etmektedir.¹²³

Diğer taraftan, 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı çerçevesinde, ticaretteki teknik engellerin kaldırılmasına yönelik olarak Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından hazırlanan “Ürünlere İlişkin Teknik Mevzuatın Hazırlanması ve Uygulanmasına Dair Kanun Tasarısı” TBMM’ye sunulmuştur. Bu Tasarı bağlamında kişisel

¹²³ Seyhan Erdoğan, **Sosyal politikada değişim ve sosyal güvenlik reformu** (Çevrimiçi): http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=8878, 13.02.2011

korunma donanımları ile ilgili bir yönetmelik taslağı da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanmıştır.

Kurumsal yapıda Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığının Kurulmasına İlişkin 616 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve Sosyal Sigortalar Kurumu Teşkilatının Kurulmasına İlişkin 618 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerle sağlanan gelişmelere ilişkin kanunlar, halen TBMM gündemindedir. Bu değişikliklerin de gerçekleştirilmesine gerek bulunmaktadır¹²⁴. Ayrıca mevzuat uyumuna yönelik hazırlıkların sürdürülmesi ve AB'nin bu alandaki ajansına gözlemci statüde katılımın sağlanması kısa vadeli öncelik olarak; mevzuat uyumu hazırlıklarının tamamlanması ve gerçekleştirilmesi ise orta vadeli öncelik olarak raporda belirtilmiştir.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin *2001 Yılı İlerleme Raporunda* ise, işçi sağlığı ve güvenliği alanında yeni bir uyumlaştırma çalışmasının gerçekleştirilmediği ifade edilmiştir. Raporun genel değerlendirme başlığı altında ise, bu alanda Türkiye'nin müktesebata uyum sağlaması ve müktesebatı uygulaması gerektiği şeklinde bir hüküm yer almıştır. Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin *2002 Yılı İlerleme Raporunda* da, Kasım 2001'de gemilerde daha iyi tıbbi hizmet verilmesi için gerekli asgari sağlık ve güvenlik koşullarına ilişkin mevzuat çıkarıldığına vurgu yapılmıştır. Ayrıca İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğünün özerk iş sağlığı ve güvenliği konseyleri kurmak amacıyla bir reform süreci başlattığı, İş Teftiş Kurulunun ise düşük kapasitesini artırmaya başladığı ifade edilmiştir. Yine sosyal güvenlik sisteminin, dört sosyal güvenlik kurumunun tek bir idari yapı altında bütünleştirmeyi ve uyumlaştırmayı amaçlayan idari bir reform sürecinden geçtiği tespiti de raporda yer almıştır. Raporun genel değerlendirme başlığı altında ise, Türkiye'nin iş sağlığı ve güvenliği alanındaki mevzuatını bu alandaki Topluluk mevzuatı ile daha uyumlu hale getirmek için çerçeve kanunu ve uygulama yönetmeliklerini çıkarması gerektiği de ayrıca belirtilmiştir.

2003 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilen Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesinde, işçi sağlığı ve iş güvenliği alanıyla beraber diğer alanlarla

¹²⁴ Kızıloğlu, a.g.e., s. 26

birlikte AB müktesebatının iç hukuka aktarılması için bir programın kabul edilmesi kısa vadeli öncelik olarak istenmiştir. Söz konusu bu alanlardaki AB müktesebatının iç hukuka aktarılması ve uygulanması ve iş teftiş kurumları da dahil ilgili idari yapıların güçlendirilmesi de orta vadeli öncelik olarak belirtilmiştir.

Buna mukabil **2003 tarihli AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programında** ise, Türkiye'deki bazı mevzuatlarla birlikte iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının da ILO norm ve standartları ile AB müktesebatının öngördüğü temel yaklaşım ve anlayışla uyumlu bir birikime sahip olduğu ve son 15-20 yılda yapılan mevzuatın geliştirilmesine yönelik çalışmalarda ise, ILO norm ve standartları ile AB müktesebatına uyumun özel olarak dikkate alındığı belirtilmiştir. Diğer taraftan AB mevzuatının Türkiye'yi ilgilendiren bölümlerinde nihai hedefin, söz konusu mevzuatın tam olarak üstlenilerek uygulamaya geçirilmesi olduğu da ifade edilmiştir. Türk Mevzuatında yapılması gereken değişiklikler başlığı altında ise, 92/85/EEC sayılı hamile işçiler, yakında doğum yapmış veya emziren işçilerin işyeri emniyeti ve sağlığı ile ilgili iyileştirmeleri teşvik etmeye yönelik önlemler alınması hakkındaki direktife yer verilmiştir. Yine işçilerin, işyerinde kimyasal, fiziksel ve biyolojik maddelere maruz kalmasıyla ilgili 80/1107/EEC; işyeri için asgari emniyet ve sağlık gereksinimiyle ilgili 89/654/EEC; işyerinde emniyet ve/veya sağlık işaretlerinin sağlanmasıyla ilgili 92/58/EEC direktifleri de aynı başlık altında yer almıştır. İş teçhizatı için asgari emniyet ve sağlık gereksinimleriyle ilgili 89/655/EEC; teşhir ekranı cihazı ile ilgili 90/270/EEC ve şahsi koruma cihazlarının işçiler tarafından kullanımı ile ilgili 90/270/EEC direktiflerine de bu başlık altında yer verilmiştir.¹²⁵

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin **2003 Yılı İlerleme Raporunda**, iş sağlığı ve güvenliği alanında yeni İş Kanununun, 50'den fazla işçi çalıştıran işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması amacıyla hekim ve mühendislerin istihdam edilmesini ve sağlık birimleri kurulmasını zorunlu kıldığı dile getirilmiştir. Raporun genel değerlendirme başlığı altında ise, Türkiye'nin bu alandaki mevzuatını müktesebata uyumlu hale getirmek için çerçeve mevzuatı ve

¹²⁵ DPT (Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı), 2005. Türkiye İçin Müzakere Çerçeve Belgesi ve İlgili Diğer Belgeler, <http://www.calisma.gov.tr/>, (21.01.2011).

ilgili uygulama yönetmeliklerini çıkarması gerektiği bildirilmiştir.

2004 tarihli Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin Yıllık İlerleme Raporunda ise, son ilerleme raporundan bu yana, Türkiye'nin özellikle iş sağlığı ve güvenliği alanında müktesebata uyum sağlayarak ilerleme kaydettiği belirtilmiştir. Bu bağlamda Mayıs 2004'te geçici ve sınırlı süreli istihdamda iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin yönetmeliğin yanı sıra müktesebatın iç hukuka aktarılmasını amaçlayan bir dizi yönetmeliğin çıkarıldığına vurgu yapılmıştır. Bu doğrultuda Çerçeve Direktifin iç hukuka aktarılmasını amaçlayan bir yönetmeliğin Aralık 2003'de yürürlüğe girdiğine dikkat çekilmiştir. 'Titreşim, gürültü, güvenlik ve sağlık işaretleri, ekranlı araçlarla çalışma, yapı işleri, kimyasal maddeler, patlayıcı ortamlar, biyolojik etkenler, kanserojen ve mutajen maddeler, asbest, elle taşıma, kişisel koruyucu donanımların kullanımı, işyeri, sondajla maden çıkarılan işletmeler, yerüstü maden ve ocakları ve iş ekipmanlarının kullanımı alanlarında asgari sağlık ve güvenlik gereksinimleri hakkındaki ilave yönetmeliklerin' de Aralık 2003, Şubat 2004 ve Haziran 2004'te kabul edildiği belirtilmiştir. 2004 İlerleme Raporunun genel değerlendirme başlığı altında ise şu tespitler yapılmıştır:

"İş sağlığı ve güvenliği alanında, müktesebatın iç hukuka tam olarak aktarılması için halen yapılması gerekenler bulunmakla birlikte, Türkiye, mevzuatını bu alandaki müktesebata uyumlu hale getirme yönünde ciddi ilerleme kaydetmiştir. Türk mevzuatının kapsamı, kamu sektörünü de içerecek biçimde genişletilmeli ve asbest ve gürültü konusundaki yönetmelikler, bu alandaki müktesebatın halihazırdaki durumuna uygun hale getirilmelidir. Müktesebatın uygulanmasını sağlamak için, bilgilendirme, bilinçlendirme ve eğitim yolları da dahil olmak üzere, yoğun çaba gösterilmesine ihtiyaç vardır. 637 iş müfettişinin kapasitesinin güçlendirilmesi ve işyeri şartlarının iyileştirilmesine ilişkin bütüncül uygulamaya sosyal ortakların dahil edilmesi halen önceliğini korumaktadır".¹²⁶

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin **2005 Yılı İlerleme Raporunda**, iş sağlığı ve iş güvenliği alanında Türkiye'nin müktesebata iyi derecede uyum sağladığı ve mevcut mevzuatın uygulanmasına yönelik çabalarını güçlendirdiği ifade edilmiştir. Bu bağlamda müktesebata uyum açısından 2004 yılı

¹²⁶ Koray, **Avrupa Toplum Modeli**, s. 114

Kasım ayında balıkçı teknelerinde çalışmaya ilişkin bir yönetmeliğin kabul edildiği ve 2004 Ekim ayında külfetli ve tehlikeli işler hakkındaki yönetmelikte, kadınların ancak belirli koşullarda bu tür işlerde çalışmalarına izin veren bir değişikliğin yapıldığı belirtilmiştir. Diğer taraftan raporda, Danıştay'ın 2004 Ağustos ayında iş sağlığı ve iş güvenliği alanındaki çerçeve yönergeyi aktaran yönetmeliği askıya aldığı ve böylece mevzuatın tam olarak uygulanmasına engel olduğu tespiti yapılmıştır. Yine raporda bu alandaki mevzuatın kamu sektörünü kapsayacak şekilde genişletilmesi ile asbest ve gürültü alanındaki mevzuatın müktesebatın bu alanlardaki halihazır statüsünü yansıtacak şekilde adapte edilmesi istenmiştir. Ayrıca müktesebatın uygulanmasının sağlanmasına yönelik çabaların devam ettirilmesi ve iş müfettişlerinin kapasitesinin güçlendirilmesi raporda istenen diğer hususlar olmuştur. Rapor, işyerinde sağlık ve güvenlik alanlarında bazı yasal değişikliklerin yapıldığına dikkat çekerken; Türkiye'nin işyerinde sağlık ve güvenlik alanlarındaki çabalarını daha da ileri götürmesi gerektiğine işaret etmiştir.¹²⁷

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin **2006 Yılı İlerleme Raporunda** ise, Çerçeve Direktifinin aktarımına ilişkin mevzuatın halen askıda olduğu ve mevzuatın kapsamının sınırlı olduğu dile getirilmiştir. Diğer taraftan kamu kurumları, sosyal ortaklar ve diğer ilgili kuruluşlardan oluşan danışma organı niteliğindeki Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyinin, iş sağlığı ve iş güvenliği alanında ulusal bir politika benimsediği; fakat bu alanda bilinçlendirme, eğitim ve teftiş kurumlarının kapasitesinin güçlendirilmesi de dahil olmak üzere daha fazla çabaya ihtiyaç duyulduğu tespiti yapılmıştır.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin **2008 ve 2009 Yılı İlerleme Raporu** ise hemen hemen bir önceki rapordaki ifadelerle aynen yer vermiştir. Bu çerçevede rapor bahsi edilen alanda Türkiye'nin müktesebat ile iyi derecede uyum sağladığı fakat bazı eksiklikleri olduğunu vurgulamıştır. Bu bağlamda raporda; Çerçeve Direktifin aktarımına ilişkin yeni mevzuatın hala kabul edilmediği, mevzuatın kapsamının sınırlı olduğu ve mevzuatın uygulanması açısından bilinçlendirme, eğitim ve teftiş kurumlarının kapasitesinin güçlendirilmesi şeklinde daha fazla çabaya ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir.

¹²⁷ AB'nin tüm Türkiye İlerleme Raporlarının tam metnine ulaşmak için bakınız: http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=22&l=1&search_id=206090

3.2.4. AB’de Sosyal Diyalogun Türkiye’ye Yansıması

Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un **1998 Düzenli Raporunda**, hükümetçe 1995’de Ekonomik ve Sosyal Konseyin kurulduğu ve Konseyin, Mart 1997’de işlemeye başladığı ancak yasal kısıtlamalar nedeniyle kamu sektörü konfederasyonu çerçevesinde sosyal diyalogun bulunmadığına işaret edilmiştir.

Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un **1999 Düzenli Raporunda** ise, sosyal partnerler bağlamında Ekonomik ve Sosyal Konseyin 1999 yılında iki defa toplandığı ifade edilmiştir. Diğer taraftan özgür ve gerçek bir sosyal diyalogun şartlarını oluşturmak için daha fazla ilerleme sağlanması hususu da raporda yer almıştır.¹²⁸

Komisyonun Türkiye’ye yönelik **2000 Düzenli Raporunda** ise, bir önceki rapordan bu yana büyük bir ilerleme kaydedilemediği ve sosyal diyalog alanının, ciddi bir kaygı konusu olmaya devam ettiği belirtilmiştir. Raporun genel değerlendirme başlığı altında ise; sosyal diyalog ile ilgili olarak, kamu sektöründe örgütlenme hakkı üzerinde ciddi kısıtlamalar getirebilecek bazı hükümler içeren, kamu sektöründe sendikalar üzerine bir yasa hazırlandığından bahsedilmekle yetinilmiştir. 2001 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilen Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesinde, kısa vadeli öncelik bağlamında; ‘diğerlerinin yanı sıra, sendikal haklara saygı duyulması ve sendikal eylemler üzerindeki kısıtlayıcı hükümlerin kaldırılarak etken ve özerk sosyal diyalog için gerekli koşulların güvenceye alınması’ hükmüne yer verilmiştir.

Buna mukabil 2001 tarihli AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programında ise, Türkiye’nin işyeri ölçeğinden ulusal düzeye, çeşitli sosyal diyalog müessese ve mekanizmalarına sahip bulunduğuna dikkat çekilmiştir. AB ülkelerinde olduğu gibi toplu iş sözleşmeleri, işyeri sendika temsilciliği, izin, disiplin ve iş sağlığı/güvenliği kurullarının işyeri/işletme ölçeğindeki en önemli sosyal diyalog mekanizması oldukları belirtilmiştir. Bu

¹²⁸ Avrupa Komisyonu, 2000. Türkiyenin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2000 Yılı İlerleme Raporu, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle03.pdf>, (27.06.2010).

bağlamda orta ve büyük ölçekli işyerlerinde/işletmelerde genellikle bu sosyal diyalog mekanizmalarının mevcut olduğu; fakat küçük ve çok küçük ölçekteki işyerlerinde ise, bu tür mekanizma ve müesseselerin gelişmesi ve süreklilik kazanmasının mümkün olmadığını tespit edilmiştir. Diğer taraftan ulusal düzeydeki sosyal diyalog mekanizmalarının, doğrudan endüstriyel ilişkiler alanındaki mekanizmalar ve endüstriyel ilişkiler alanında olmamakla birlikte sosyal tarafların da temsil edildiği mekanizmalar şeklinde iki grupta toplandığı bilgisine de yer verilmiştir. Bu doğrultuda ‘Çalışma Meclisi, Ekonomik ve Sosyal Konsey, Türkiye-AB Karma İstişare Komitesi, Asgari Ücret Tespit Komisyonları, Yüksek Hakem Kurulu, İdari Para Cezalarının Kullanımı Kurulu, İl İstihdam Kurulları, İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu, Özürlüler Yüksek Kurulu’ vb. yapıların doğrudan ulusal düzeydeki sosyal diyalog müesseseleri/mekanizmaları oldukları belirtilmiştir. Yine ‘Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur gibi zorunlu sigorta kuruluşlarının katılımlı genel kurulları ve yönetim kurulları; Milli Prodüktivite Merkezi’nin Genel Kurulu ve Yönetim Kurulu; İş-Kur Genel Kurulu ve Yönetim Kurulu; DPT Özel İhtisas Komisyonları; tüketicilerle ilgili çeşitli kurullar, reklam kurulu, özellikle yapısal uyum projeleri olmak üzere çeşitli projelerin yönetim ve danışma kurulları’ vb. yapılanmalarında endüstriyel ilişkiler alanında olmayan ulusal düzeydeki sosyal diyalog müesseseleri/mekanizmaları oldukları ifade edilmiştir. Ayrıca programda son 10-15 yılda Türkiye’nin, sosyal diyalogun geliştirilmesine özel bir önem verdiği ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planının öncelikle, ‘sosyal diyalogla ilişkili mevzuatın 2001-2005 döneminde gözden geçirilip yenilenmesini’ ve ‘Ekonomik ve Sosyal Konseyin kanunla düzenlenmesini öngördüğü’ belirtilmiştir. Raporda yapılması gereken değişiklik ve yenilikler bağlamında ise şunlar dile getirilmiştir:

“AB sosyal diyalog müktesebatının tam karşılanması, örneğin sosyal diyalog mekanizma ve müesseselerine ilişkin Topluluk mevzuatının gerektirdiği işyeri işçi temsilciliği gibi müesseselerin ulusal mevzuata dahil edilmesi. Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkındaki Kanunun” çıkarılması. Türkiye’nin AB’ye tam üyeliği halinde, söz konusu AB Ortak Komitelerine ilgili kuruluşlardan atamaların yapılmasına imkan veren

görevlendirmelerin ilgili kanunlarda yapılması”¹²⁹

Diğer taraftan Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu hakkındaki kanun tasarısının yasalaşması ile İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulunun ve İş Sağlığı ve Güvenliği Meclisinin oluşturulmasına ilişkin çalışmaların başlatılması kısa vadede takvime bağlanmıştır. Orta vadede ise diğer düzenleme ve kurumsallaşmaların gerçekleştirilmesi hükmüne yer verilmiştir.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin **2001 Yılı İlerleme Raporunda** ise, sosyal diyalog konusunda Haziran 2001'de kamu görevlilerinin sendikaları hakkında bir kanun çıkarıldığı fakat kanunun topluluk müktesebatı ve Türkiye'nin onaylamış olduğu ILO sözleşmeleriyle uyumlu olmadığı altı çizilmiştir. Yine Nisan 2001'de sosyal taraflar arasındaki sosyal diyalog için bir zemin oluşturan Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluşu hakkında bir kanun çıkarıldığı fakat hükümetin Konsey'deki ağırlıklı rolü nedeniyle, Konseyin özerk bir üçlü diyalog için uygun zemin oluşturmadığı tespitinde bulunulmuştur. Ayrıca özerk sosyal diyalog konusunda, toplu pazarlığın ve sosyal diyalogun alanını ciddi biçimde sınırlayan işyeri düzeyinde toplu sözleşme imzalanmasına ilişkin kısıtlamaların halen devam ettiği tespiti de bu raporda yer almıştır. Raporun genel değerlendirme başlığı altında ise, müktesebata uygun olarak sosyal diyalog şartlarının gerçekleştirilmesine yönelik her düzeydeki iyileştirmelerin öncelikli olarak yapılması gerektiğine vurgu yapılmıştır. Öte yandan sivil toplumla diyalog kurulması bakımından Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluşunun önemli olduğu ancak hükümetin sosyal taraflarla ekonomik ve sosyal politikayı tartışması amacıyla üçlü diyalogu sürdürmesi gerektiği belirtilmiştir. Yine Türkiye'nin sosyal diyalog konusunda idari ve sosyal tarafların kapasitesini artırması gerektiği hükmü de aynı başlık altında yer almıştır.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin **2002 Yılı İlerleme Raporunda** ise, Türkiye'nin Ağustos 2002'de gerçekleştirdiği reformlarla, sosyal diyaloga ilişkin olarak serbest bölgelerdeki grev, lokavt ve toplu pazarlığa ilişkin on yıllık yasak koyan hükmü kaldırdığına dikkat çekilmiştir. Raporun genel

¹²⁹ Hurşit Güneş, “Sosyal Devlet Ekonomiye Ayak Bağı Değil”, Milliyet, (Çevrimiçi): <http://www.milliyet.com.tr/2003/12/11/yazar/gunes.html>. 12.02.2011

değerlendirme başlığı altında ise, sosyal diyalog bağlamında serbest bölgelerdeki sendikal haklarda iyileştirmeler yapıldığı ancak, müktesebata uygun biçimde her düzeyde, iki ve üç taraflı sosyal diyalog koşullarının oluşturulması yönünde ilerleme kaydedilmesi istenmiştir. Yine sosyal diyalog bağlamında sendikaların işyeri düzeyinde toplu pazarlık yapabilmesi için gerekli değişikliklerin yapılması gerektiği belirtilmiştir. Öte yandan Haziran 2001’de kabul edilen ve Türkiye tarafından onaylanan ILO Sözleşmeleri ve Topluluk müktesebatı ile uyumlu olmayan Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun değiştirilmediği ve Ekonomik ve Sosyal Konseyin henüz toplanmadığına işaret edilmiştir. Ayrıca bir önceki raporda olduğu gibi bu raporda da, Türkiye’nin sosyal diyalog konusunda idari ve sosyal tarafların kapasitesini artırması gerektiği hükmüne de yer verilmiştir. Türkiye’nin sosyal diyalog konusundaki mevzuatını ilgili Topluluk müktesebatına uyumlaştırması konusunda daha fazla çaba göstermesi hususu da raporda yer almıştır.

2003 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilen Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesinde, kısa vadede, diğer hususlar yanında sendika faaliyetlerine ilişkin sınırlayıcı hükümleri kaldırmak ve sendikal haklara saygı gösterilmesini temin etmek suretiyle, aktif ve özerk, iki ve üç taraflı sosyal diyalog koşullarının oluşturulması istenmiştir. Yine istihdam ve sosyal politikanın geliştirilmesi ve uygulanması amacıyla, sosyal tarafların kapasite geliştirme çabalarının bilhassa özerk sosyal diyalog yoluyla geliştirilmesi ve uygulanmasının desteklenmesi de kısa vadeli öncelikler arasında sayılmıştır.

Buna mukabil 2003 tarihli AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programında ise, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın hazırlık çalışmaları bünyesine ‘Sosyal Diyalog: Katımlı Yapılanmanın Geliştirilmesi’ Çalışma Grubu’nun oluşturulduğu belirtilmiştir. Söz konusu bu grup aracılığıyla mevcut durumun, sağlanan gelişmelerin, ihtiyaç ve eksikliklerin ilgili resmi kurum ve kuruluş temsilcilikleri, akademisyenler, sosyal taraflar ile sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin katılımlarıyla değerlendirildiği ifade edilmiştir. Ayrıca söz konusu yapılan bu değerlendirmelerde ILO norm ve standartları ile AB

müktesebatına uyumun öncelikli esaslar arasında tutulduğunu altı çizilmiştir.¹³⁰

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin **2003 Yılı İlerleme Raporunda** ise, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde işçi ve işveren temsilcilerini de içeren daimi üçlü yapıların oluşturulmasının öngörüldüğü; Ekonomik ve Sosyal Konseyin ilk toplantısının gerçekleştirildiği şeklindeki tespitlere yer verilmiştir. Raporun genel değerlendirme kısmında ise, müktesebata uygun olarak her düzeyde iki taraflı ve üç taraflı serbest ve gerçek bir sosyal diyalog koşullarının oluşturulmasında daha fazla ilerleme kaydedilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu bağlamda sosyal diyalogla bağlantılı olarak iş kolu oluşturabilmek için aranan kısıtlayıcı barajlar ile sendikaların işyeri düzeyinde toplu pazarlık yapabilmesi için aranan %10'luk barajın kaldırılması suretiyle sendikal hakları tam anlamıyla yerleştirme yönünde ilerleme kaydedilmesi gerektiği dile getirilmiştir. Yine özel işletmelerin çoğunda sosyal diyalogun bulunmadığından hareketle özel işletmelerde sosyal diyalogun teşvik edilmesi istenmiştir. Ayrıca hükümetin ağırlıklı rolü sebebiyle Ekonomik ve Sosyal Konsey'in, sosyal taraflara ulusal düzeyde danışılması işlevini yerine getirme konusunda hala yetersiz olduğu vurgulanmıştır. Bu doğrultuda raporda, tüm sosyal tarafların bir araya gelerek Konseyin yapısını gözden geçirmesi gerektiği hükmü yer almıştır. Raporun sonuç kısmında ise, diğer bazı alanlarla birlikte sosyal diyalog alanında da yapılacak çok şeyin bulunduğu; ulusal mevzuatın sosyal diyalog alanındaki müktesebata odaklanması gerektiği hükmüne yer verilmiştir.

Komisyonun Türkiye'ye yönelik **2004 Yılı İlerleme Raporunda** ise, sosyal diyalogla ilgili olarak Nisan 2004'de Üçlü Danışma Kurulunun çalışma esaslarını ve usullerini düzenleyen yönetmeliğin yürürlüğe girdiği; Mayıs 2004'de ise hükümet, işçi konfederasyonları, başlıca işveren sendikası ve kamu görevlileri sendikası temsilcilerinden oluşan Kurulun, ilk kez toplandığı ifade edilmiştir. Ayrıca raporda Haziran 2004'te, üyelik prosedürlerini basitleştirmek amacıyla Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda değişiklik yapıldığına da dikkat çekilmiştir. Raporun genel değerlendirme başlığı altında ise, bir önceki raporda

¹³⁰ Cihan Dura; Hayriye Atik, **Avrupa Birliği Gümrük Birliği ve Türkiye**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003.

belirtilen hususlara benzer ifadelere yer verildiği görülmüştür. Bu bağlamda raporda, Türkiye'nin sosyal diyalog konusunda acilen bütün sendikal hakları tesis ettirmesi gerektiği; özellikle özel sektörde iki taraflı sosyal diyalogun geliştirilmesi ve güçlendirilmesine ihtiyaç bulunduğu; Ekonomik ve Sosyal Konseyin işlevini iyileştirme de dahil olmak üzere ulusal düzeyde bazı yapısal reformların uygulanmaya konulması gerektiği belirtilmiştir.¹³¹ Yine raporda özel sektör, kamu kurumları ve sosyal ortakların; sosyal diyaloga bağlılıklarını göstermesi, engelleri kaldırması ve sosyal diyalogun işlemlerini iyileştirmek için gerekli tedbirleri alması gerektiği dile getirilmiştir. Raporun sonuç kısmında ise, Türkiye'nin bazı alanlarla birlikte sosyal diyalog konusundaki çabalarını da yoğunlaştırması gerektiği ifade edilmiştir.

2005 Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesinde de, sendikal faaliyetleri kısıtlayıcı hükümlerin kaldırılması ve sendikal haklara saygı gösterilmesinin sağlanması suretiyle etkili bir sosyal diyalog için koşulların oluşturulmasından bahsedilmiştir. Ayrıca sosyal ortakların kapasite geliştirme çabalarının desteklenmesinin özerk sosyal diyalog yoluyla yapılması gerektiği de dile getirilmiştir.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin **2005 Yılı İlerleme Raporunda** ise, sosyal diyalogla ilgili olarak çok az ilerleme kaydedildiği tespitinde bulunulmuştur. Bu bağlamda Başbakanlık tarafından Haziran 2005'de sendikal faaliyetlere yönelik bazı kısıtlamaların azaltılması amacıyla bir genelge yayınlandığı belirtilmiştir. Diğer taraftan üçlü organ niteliğindeki Emek Platformunun 12 yıl aradan sonra Eylül 2004'de yeniden toplandığı; hükümet ile sosyal ortakları bir araya getiren Üçlü Danışma Kurulunun ise Mayıs 2005'de ikinci defa toplandığının altı çizilmiştir. Diğer taraftan önceki ilerleme raporlarında belirtilen talepler bu raporda da yer almıştır. Bu doğrultuda, tüm sendikal hakların tesisinin gerekliliği; sendika toplantıları ve gösterilerinin kolaylaştırılması gerektiği; toplu sözleşme kapsamına giren işgücü oranının çok düşük olduğu tespitleri raporda yer almıştır. Yine, hükümet temsilcilerinin baskın konumlarının

¹³¹ Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin Avrupa Komisyonu 2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tam metin için bkz., (Çevrimiçi) <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle04.pdf> 27.02.2011

hafifletilmesi dahil, Ekonomik ve Sosyal Konseyin performansının iyileştirilmesi için ulusal düzeyde bazı yapısal reformların gerçekleşmesi gerektiği talebine de raporda yer verilmiştir.¹³²

Komisyona Türkiye'ye yönelik *2006 Yılı İlerleme Raporunda*, sosyal diyalog alanında, Sendikalar ve Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunlarının, AB ve Uluslararası Çalışma Örgütü standartlarına getirilebilmesini amaçlayan ve halen gündemde olan yasa tasarılarında bir ilerleme kaydedilmediğine değinilmiştir. Yine önceki raporlarda olduğu gibi; sendikal hakların tam olarak tesis edilmediği, sosyal diyalogun zayıf olduğu, Ekonomik ve Sosyal Konsey'in performansının iyileştirilmesi gerektiği şeklindeki hususlar da bu raporda dile getirilmiştir.

2007 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilen Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesinde ise, 2005 Katılım Ortaklığı Belgesinde olduğu gibi, sendikal faaliyetleri kısıtlayıcı hükümlerin kaldırılması ve sendikal haklara saygı gösterilmesinin sağlanması suretiyle etkili bir sosyal diyalog için koşulların oluşturulması hükmü kısa vadeli öncelikler arasında yer almıştır.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin *2009 Yılı İlerleme Raporunda* ise, sosyal diyalog alanında sınırlı bir ilerleme kaydedildiği ifade edilmiştir. Bu bağlamda sendikaların yönetici organlarına seçilebilmek için en az 10 yıl çalışmış olma zorunluluğunun kaldırılmış olduğu vurgulanmıştır. Fakat Sendika ve Toplu Pazarlık, Grev ve Lokavt kanunlarını ILO ve AB standartlarıyla uyumlu hale getirmeyi amaçlayan yasa tasarısının hala beklediği ve sendikal hakların da tam olarak sağlanması gerektiğine de işaret edilmiştir. Yine bazı sektörlerde iki taraflı sosyal diyalog alanında ilerleme kaydedildiği fakat genelde sosyal diyalogun zayıf ve üçlü sosyal mekanizmaların ise etkisiz kalmaya devam ettiği bildirilmiştir. Etkisiz kalmaya devam eden bu üçlü sosyal diyalog mekanizmasının ise, özellikle Ekonomik ve Sosyal Konsey olduğu ayrıca vurgulanmıştır. Diğer taraftan raporda, toplu sözleşme kapsamındaki işçilerin sayısının düşük olduğuna da dikkat çekmiştir.

¹³² Avrupa Komisyonu, 2005. Türkiye 2005 İlerleme Raporu, (Çevrimiçi) http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf, 27.02.2011.

3.2.5. AB’de Sosyal Dışlanma ve Sosyal İçermenin Türkiye’ye Yansıması

Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un **2000 Düzenli Raporunda**, sosyal içirme çerçevesinde, sosyal koruma ile ilgili olarak Haziran 2000’de bir işsizlik sigortası sisteminin devreye sokulduğu ve Türk sosyal güvenlik sisteminde reformun devam eden bir süreç olduğunun altı çizilmiştir. 2001 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilen Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesinde, sosyal güvenlik sisteminin yapılandırılması yoluyla sosyal korumanın daha da geliştirilmesi ve sosyal güvenlik ağının güçlendirilmesi orta vadede istenmiştir.

Buna mukabil 2001 tarihli AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının mevcut durum başlığı altında ise, sosyal yardım ve hizmet kuruluşları arasındaki koordinasyon eksikliğinin, yoksullukla mücadele alanındaki uygulamaların başarıya ulaşmasını önleyen boyutta olduğu tespitinde bulunulmuştur. Diğer taraftan yaşlıların sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerektiğinin Türk Anayasasında yer aldığı; yaşlı nüfusun sosyal sigorta ve sosyal yardım programlarıyla korunduğu tespitleri de programda yer almıştır. Yine yaşlı nüfus açısından sosyal güvenlik koruması altındaki nüfusun toplam yaşlı nüfusunun yaklaşık yarısı olduğu fakat var olan geleneksel aile yapısının, yaşlı nüfusa yönelik önemli bir koruma işlevi gördüğünün altı çizilmiştir. Ayrıca 2022 sayılı Kanun uyarınca 65 yaşın üzerindeki muhtaç yaklaşık 700 bin yaşlıya aylık verildiği ve 3816 sayılı Kanun uyarınca da, ödeme gücü olmayan vatandaşların tedavi giderlerinin "yeşil kart" uygulaması ile devlet tarafından karşılandığı belirtilmiştir. Nihai hedefin AB mevzuatının üstlenilerek uygulanması olduğu belirtilen program da, yeni mevzuatın yürürlüğe girmesine bağlı olarak alınması gereken tedbirler de ifade edilmiştir. Bu bağlamda; yaşlılar ve diğer risk gruplarına yönelik sosyal yardım ve hizmetlerin geliştirilebilmesi için kamuya ait sosyal yardım ve hizmet programlarının düzenlenmesi, yeni bir kurumsal yapının oluşturulması ve sosyal güvenlik sistemi içinde yeniden yapılandırılması öngörülmüştür. Öte yandan Ulusal Program, kurumsal yeniden yapılandırma ve yasal düzenlemelerin başlatılmasını kısa vade de öngörmüş iken; söz konusu bu

yapılandırma ve yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesini orta vade de ele almıştır.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin **2001 Yılı İlerleme Raporunda** ise, Mart 2001'de özel emekliliğe imkan veren bir kanun çıkarıldığı; sosyal koruma alanında yapılacak çok işin bulunduğu belirtilmiştir. Bu bağlamda sosyal güvenlik sisteminin reformuna ilişkin sürdürülen çalışmalarda acil ilerlemeye ihtiyaç duyulduğu; henüz özürülüler için ulusal bir program bulunmadığı; toplam personelin en az %3'ü oranında özürülü personel çalıştırılmasını öngören İş Kanununun yürütme ve uygulamasının temin edilemediğine dikkat çekilmiştir. Diğer taraftan raporda AT Antlaşmasınının 136. maddesine atıfta bulunularak sosyal dışlanma ile mücadelenin, AB sosyal politikası hedeflerinin bir parçası olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca sosyal dışlanma ile mücadele politikalarının, Lizbon ve Nis Zirvelerinde kararlaştırıldığı gibi, AB düzeyinde üzerinde anlaşılan hedefleri ve ulusal eylem programlarını birleştirdiği belirtilmiştir. Yine Haziran 2001'de toplanan Göteborg Zirvesinin, aday ülkelere, ulusal programlarında sosyal kapsayıcılığı destekleyen hedeflere yer vermeye davet ettiği ifade edilmiştir.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin **2002 Yılı İlerleme Raporunda** ise, AB Komisyonu ve Türkiye'nin, ortak bir işbirliği uygulaması hazırlama sürecinde buldukları belirtilmiştir. Söz konusu bu işbirliği, AB'nin amaçlarını aday ülkelerin kendi ulusal politikalarının bir parçası haline getirmeye davet ettiği Göteborg Zirvesini takiben, üyeliğin gerçekleşmesinden sonra Türkiye'nin, AB'nin topluma kazandırma sürecine katılımı için tasarlanmıştır. Bu bağlamda raporda söz konusu bu uygulamanın, sosyal dışlanmışlık sorunlarının ve bunlara ilişkin politika tedbirlerinin ortaklaşa belirlenmesine dayandığı da dile getirilmiştir. Yine DİE'nin, yoksulluk ve sosyal dışlanmışlık hakkında veri sağlamak için Eurostat ile işbirliği yaptığı ve ilk sonuçların gelir farklılıklarının oldukça yüksek olduğunu gösterdiğine de raporda dikkat çekilmiştir. Öte yandan sosyal korumaya ilişkin olarak Nisan 2002'de işsizlik sigortasının uygulamaya geçirildiği, işsizlik yardımlarının ilk defa ödendiği, sistemin işini kaybeden sigortalı işsizleri kapsadığı ve engelli kişiler konusunda bir gelişme kaydedilmediği tespitlerine de yer verilmiştir. Raporun genel değerlendirme başlığı altında ise, topluma kazandırmanın desteklenmesi konusunda AB amaçlarını da dikkate alan

bütünleştirilmiş bir ulusal strateji geliştirilmesine ihtiyaç olduğu vurgulanmıştır. Yoksulluk ve dışlanmışlık konusunda çeşitli kamu kurumlarını ve ilgili tüm çevreleri harekete geçiren bütünleştirilmiş bir yaklaşımın geliştirilmesinin de altı çizilmiştir. Yine yoksulluk ve sosyal dışlanmayla ilgili sosyal istatistik sistemlerinin, AB'nin topluma kazandırmaya ilişkin ortaklaşa belirlenmiş göstergelerine uygun olarak iyileştirilmesi ve geliştirilmesinin önemine raporda işaret edilmiştir. Raporda, sosyal güvenlik sistemindeki problemlere de dikkat çekilmiş ve sosyal güvenlik kurumları arasındaki etkili koordinasyonu sağlamak için gerekli tedbirlerinin alınması gerektiğine işaret etmiştir. Bu bağlamda rapor, sosyal koruma alanında yapılması gereken çok şeyin olduğunu belirtmiştir. Engelli kişilerin durumunun iyileştirilmesi için ilave çalışmalar yapılması ve Özürlüler İdaresi Başkanlığının idari kapasitesinin güçlendirilmesi konuları da raporda yer almıştır. 2002 yılı İlerleme Raporu, bazı alanlarla beraber sosyal koruma alanında da gelişmeler yaşandığını ve genelde Türkiye'nin 1998 yılından bu yana sınırlı bir ilerleme kaydettiğini dile getirmiştir.

2003 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilen Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesinde, orta vadede, veri toplamada dahil olmak üzere topluma kazandırma konusunda AB uygulamalarına paralel bir ulusal strateji hazırlanması öngörülmüştür. Yine 'sosyal güvenlik ve emeklilik sistemi reformunu mali bakımdan sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla konsolide etmek ve sosyal güvenlik ağını güçlendirmek suretiyle, sosyal korumanın daha fazla geliştirilmesi' şeklindeki talep de orta vadeli öncelikler arasında sayılmıştır.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin **2003 Yılı İlerleme Raporunda** ise, sosyal kapsayıcılıkla ve sosyal korumayla ilgili olarak geçen yılki ilerleme raporundan bu yana gelişme kaydedilmediği belirtilmiştir. Fakat engelli kişilere ilişkin olarak raporda, İş Kanununun, 50'den fazla işçi çalıştıran işverenlere engelli kişileri istihdam etme zorunluluğu getirdiğinin de altı çizilmiştir. Raporun genel değerlendirme başlığı altında ise, bir önceki raporda yer verilen değerlendirmelere yer verilmiştir. Bu bağlamda sosyal kapsayıcılığın desteklenmesi konusunda, AB hedeflerini dikkate alan bütünleştirilmiş bir ulusal strateji geliştirilmesine ihtiyaç duyulduğu dile getirilmiştir. Yine yoksulluk ve dışlanmışlık

konusunda, çeşitli kamu kurumlarını ve ilgili tüm çevreleri harekete geçiren bütünleştirilmiş bir yaklaşımın geliştirilmesi; sosyal istatistik sistemlerinin, AB'nin topluma kazandırmaya ilişkin ortaklaşa belirlenmiş göstergelerine uygun olarak iyileştirilmesi ve geliştirilmesi isteklerine de yer verilmiştir. Ayrıca engellilerin durumunu iyileştirmek için hala yapılması gereken çalışmaların olduğu ve bu çerçevede, engelli çocukların eğitim hizmetlerine erişiminin artırılması ve Özürlüler İdaresi Başkanlığının idari kapasitesinin güçlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bir önceki raporda olduğu gibi sosyal koruma bağlamında sosyal güvenlik sistemindeki problemlere de dikkat çekilmiş ve sosyal güvenlik kurumları arasındaki etkili koordinasyonu sağlamak için gerekli tedbirlerinin alınması gerektiğine işaret edilmiştir. Raporun sonuç kısmında ise, bazı alanlarla birlikte sosyal koruma ve sosyal kapsayıcılığın teşvik edilmesi ile ilgili alanlarda henüz yapılacak çok şeyin bulunduğu ifade edilmiştir.¹³³

2005 Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesinde, AB uygulamaları doğrultusunda, sosyal içermeye ilişkin bir ulusal strateji hazırlanması gerektiğinin altı orta vadeli öncelik olarak çizilmiştir. Yine sosyal güvenlik ağının güçlendirilmesi suretiyle sosyal korunmanın daha da geliştirilmesi hususu da orta vadeli öncelikler arasında sayılmıştır.

2007 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilen Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesinde, Ortak Sosyal İçerme Belgesi (JIM) ve İstihdam Politikası Öncelikleri Ortak Değerlendirme Belgesi (JAP) ile ilgili çalışmaların bitirilmesi ve her iki izleme sürecinin aktif olarak uygulanması gerektiği kısa vadeli öncelikler arasında belirtilmiştir.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin **2009 Yılı İlerleme Raporunda** ise, sosyal içerme ile ilgili olarak fazla ilerleme kaydedilmediği; Ortak İçerme Belgesi altındaki çalışma sürecinin tamamlanmadığı; fakirlik tehdidinin üye ve aday ülkelere kıyasla çok yüksek olduğu vurgulanmıştır. Diğer taraftan engellilerin istihdam edilebilirliklerini artırmaya tahsis edilen kaynakların arttığı; ilerlemeyi ölçmek için sosyal içerme politikalarının uygulamalarını izlemeye

¹³³ Avrupa Komisyonu, 2003. **Türkiyenin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu**, (Çevrimiçi) <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle03.pdf>, 27.02.2011

yönelik güçlü mekanizmaların kurulması gerektiği dile getirilmiştir. Ayrıca raporda, sosyal koruma alanında fazla ilerleme kaydedilmediği; hala yasalaşmamış olan Sosyal Yardım ve Primsiz Ödemeler Kanunu Taslağının bu konuları düzenlemesi gerektiği belirtilmiştir. Raporda, sosyal güvenlik reformunun sosyal olarak dışlanmış kişiler üzerindeki etkisi henüz belirgin değildir; bu konudaki çalışmalar henüz erken aşamadır, diye belirtiliyor. Yine sosyal yardım almak için gereken prosedürün basitleştirilmesi amacıyla tek noktadan hizmet'i öngören bir Başbakanlık Genelgesi yayınlandığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu'na ilave personel alınıp, teknik alt yapısının güçlendirildiği belirtilmiştir. Raporun sonuç kısmında ise, Ortak İçerme Belgesinin tamamlanması için ilave çabaya ihtiyaç bulunduğu tespitine yer verilmiştir.

3.2.6. Genel Değerlendirme

Türkiye'nin 1999 Helsinki Zirvesinde aday ülke olarak ilan edilmesinden sonra Avrupa Birliği normlarına uyum çerçevesinde birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Ancak çalışma yaşamına yönelik düzenlemeleri içeren 19. Başlık altındaki İstihdam ve Sosyal Politika alanındaki düzenlemeler son derece kısıtlı kalmıştır. İlerleme raporları çerçevesinde değerlendirildiğinde ise Birliğin eleştirileri halen devam etmekte ve "topluluk hukukundan farklı" ifadesi kullanılmaktadır. Sosyal Politika ve İstihdam alanında çalışma yaşamına yönelik düzenlemelerin yapılmasında sorunlardan biri sosyal taraflar arasındaki yorum farklarıdır. İşveren örgütleri ve mevcut hükümet dar yorumu tercih etmiş sosyal politika uyumunu yönergelerle sınırlı hukuksal ve teknik bir sorun olarak değerlendirmektedir. ILO standartlarında sendikal hakların sağlanması konusunda işveren örgütleri sistematik bir muhalefet yürütmektedir. TİSK sosyal politika uyumunda var olan mevcut koruyucu düzenlemelerin daraltılması gerektiğini ve uyumun büyük ölçüde gerçekleştiği görüşünü savunmakta ve geniş yorumlamaya karşı çıkmaktadır. Halbuki, Avrupa Birliği sosyal politikaya ilişkin düzenlemelerinde evrensel değerlere sahip ILO normlarına atıf yapmaktadır. Müzakere sürecinin temel belgeleri olan Katılım Ortaklığı Belgeleri,

İlerleme Raporları ve Müzakere Çerçeve Belgelerinde ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanının birçok kararında da ILO sözleşmelerine uyum gerekliliği vurgulanmaktadır. Her ne kadar sınırlı da olsa 2001 yılında başlayan Avrupa Birliği'ne uyum sürecindeki reformlardan bazıları sosyal politika ve sendikal hakların gelişmesi bakımından olumlu sonuçlar yansıtmaktadır. Öncelikle Anayasada 2001 yılında yapılan değişiklikle 34. madde yeniden düzenlenmiş sendikaların toplantı ve gösteri yürüyüşü yapmalarının önü açılmıştır. 51. Maddede yapılan değişiklikle örgütlenme hakkı sadece işçilere değil “çalışanlara” tanınan bir hak olarak kabul edilmiş böylece kamu personeline de sendika kurma hakkı tanınmıştır. Ancak bu hak toplu pazarlık ve grev hakkı ile tamamlanamamıştır. 2004 Anayasa değişiklikleri kapsamında diğer bir olumlu gelişme de 90. maddeye eklenen fıkradır.

“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası anlaşmalarda kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyumsuzluklarda milletlerarası anlaşma hükümleri esas alınır.” Böylece uluslararası anlaşmalarla çelişen kanunlar dikkate alınmayacaktır.

Kadın-erkek eşitliği ile ilgili olarak, 2004 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile “Kadın ve erkek eşit haklara sahiptir. Devlet bu hakkın hayata geçirilmesinden sorumludur” hükmü getirilmiştir. Sosyal diyalog ile ilgili olarak, “Üçlü Danışma Kurulu”nun çalışmasıyla ilgili bir yönetmelik 4 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu Kurul, işçi ve işveren temsilcilerini de içeren daimi üçlü yapıda olup yılda üç kez toplanmaktadır. Sosyal diyalog konusunda atılan bir diğer adımda Ekonomik ve Sosyal Konsey'in (ESK) oluşturulması olmuştur. Ancak ESK'da hükümetin ağırlığı ESK'nın göstermelik olduğu eleştirilerine neden olmuştur. Bunun yanında Konsey hükümetin çağrısıyla toplanabilmektedir. Halbuki AB'de birçok ülkede diğer taraflarda çağrıda bulunabilmektedir. Sosyal diyalogun geliştirilmesi için hükümet, özel sektör ve diğer sosyal taraflar yükümlülüklerini yerine getirmeli, engellerin kaldırılması için gerekli önlemler alınmalıdır.

Endüstri ilişkileri kapsamında; 2002 yılında 4773 sayılı İş Güvencesi Yasası çıkarılarak 1475 sayılı İş Kanununun koruma alanı genişletilme yoluna gidilmiş,

çalışma yaşamında koruyucu alan arttırılmıştır. 2003 yılında ise 1475 sayılı kanun yeniden ele alınarak çalışma yaşamının gerektirdiği değişiklikler bünyesine katılmış, 4857 sayılı İş Kanunu çıkarılmıştır. Bu yasal düzenlemede bir ölçüde Türkiye'nin sosyal politika alanında uyum yolundaki çalışmaların müzakere öncesi yaşama geçirilmiş düzenlemesini içermektedir. Bazı çevreler tarafından; İş Kanunu'nun tarafların beklentisinin üzerinde bir performansa sahip olduğu ileri sürülmektedir. Ancak, sürekli gelişim ve değişim içerisinde bulunan çalışma yaşamı, ILO ve AB normları referans alınarak yeni düzenlemeler yapılması gerekliliği de bir gerçektir. Sendikal haklarda ise daha sınırlı bir gelişme kaydedilmiştir. Toplu İş hukuku kapsamında 1983 yılında düzenlenen 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu Pazarlık, Grev ve Lokavt Kanunları halen yürürlükte bulunmaktadır. Uyum programı kapsamında bulunmasına karşın bu alanlarda ilgili düzenlemeler tamamlanabilmiş değildir.

Türkiye'nin AB müktesebatına uyum sürecinde hükümet tarafından 17 Nisan 2007'de Uyum Programı açıklanmıştır. Uyum Programı 2007 ve müzakerelerin bitiş tarihi olarak kabul edilen 2013 yılları 3 dönem halinde hazırlanmıştır:

1.Dönem: 2007-2008; 2.Dönem: 2009-2010; 3.Dönem: 2010-2013

Programda öngörülen değişiklikler; birincil düzenlemeler (kanun) ve ikincil düzenlemeler (tüzük, yönetmelik, genelge vb.) olarak belirtilmiştir. 2007 yılından itibaren gerçekleştirilmesi planlanan birincil düzenlemeler incelendiğinde programın eksikliği gözlemlenebilmektedir. 2007-2008 Döneminde ILO'nun 87 ve 98 sayılı sözleşmelerine ve Avrupa Sosyal Şartına uyumun hedeflendiği Sendikalar Kanunu ile Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun halen gerçekleştirilememiş ve bulunduğu aşama "teknik çalışmalar sürdürülmektedir" olarak ifade edilmektedir. 2001 yılında kabul edilen 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile kamu görevlilerine sendika kurma hakkı tanınmış ancak toplu pazarlık, grev hakkı tanınmamıştır. Bu eksiklikler yine 2007-2008 Döneminde planlanmış ve ILO'nun 151 sayılı sözleşmesine uyum hedeflenmiştir ancak bu konuda da halen teknik çalışmaların sürdürüldüğü ifade edilmiş ve herhangi bir gelişme olmamıştır. Türkiye'nin AB

mevzuatına uyumu noktasında işyeri güvenliği ile ilgili mevzuat uyumlaştırması diğer alanlara göre daha ileri bir düzeydedir. İş sağlığı ve güvenliği konusunda tüzük ile gerçekleştirilmesi planlanan değişiklikler Danıştay'ın bir üst düzeyde düzenleme yapılması gerektiği yönündeki kararı nedeniyle kanun ile düzenlenmektedir ancak iş sağlığı ve güvenliği konusunda da halen gerçekleştirilmesi gereken birtakım direktifler bulunmaktadır. Bunlar; 89/391/AET, 89/655/AET, 89/656/AET, 90/270/AET, 91/383/AET sayılı Direktiflerdir. Bunlar haricinde Türkiye'nin bazı direktiflerin uyumlaştırılmasında ise halen eksiklikleri mevcuttur. Özellikle toplu işten çıkarma, işyerinin devri, istihdam koşulları hakkında işçilerin bilgilendirilmesi ve iflas halinde işçilerin korunması.

2009 Dönemine değerlendirildiğinde ise 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununun düzenlememesinden dolayı gerekliliği diğer değişiklikler gerçekleştirilememiştir. 2010-2013 Dönemi için İş Hukuku, Kadın Erkek Eşitliği ve Ayrımcılıkla Mücadele alt başlığında yer alan 2006/54/AT, 2000/78/AT 2003/72/AT, 2004/113/AT, 96/71/AT, 97/81/AT, 2003/88/AT, 2005/47/AT, direktiflerine yönelik kanunların çıkarılması planlanmaktadır.

Uyum çerçevesindeki diğer önemli bir konu da istihdamdır. Avrupa Birliği, işsizlikle mücadele için yapısal reformlara duyulan ihtiyacı 1995 yılından itibaren Essen, Cannes, Madrid, Floransa, Dublin Zirvelerinde vurgulamış ve 1997 yılında düzenlenen Amsterdam Zirvesinde ekonomik büyümenin desteklemesi ve işsizlikle mücadele kapsamında kararlar alınmıştır. Yine 1997 yılında Lüksemburg'ta Olağanüstü İstihdam Zirvesi toplanmış ve Birliğin istihdam politikalarını şekillendirecek dört ilke belirlenmiştir. Bunlar; İstihdam edilebilirlik, girişimcilik, değişim ve gelişim sürecine uyum sağlayabilme, işgücü piyasasında herkese eşit fırsatlar sağlama. Bu gelişmelerden sonra 2000 yılında Lizbon'da 2000-2010 yıllarını kapsayan ve "Lizbon Stratejisi" olarak adlandırılan süreç başlamıştır. Lizbon Stratejisinde amaç somut hedefler koyarak Birliğin istihdam konusundaki performansını değerlendirebilmektir. Ancak olumsuzluklar nedeniyle Lizbon Stratejisinde 2005 ve 2008 de olmak üzere iki defa güncellemeye gidilmesi

gerekmiştir.¹³⁴ Son olarak üye ülkelerden belirlenen hedefler doğrultusunda ve temel ilkeleri göz önüne alarak Ulusal İstidam Stratejileri hazırlanması istenmiştir. İstihdam politikasındaki bu gelişmeler Türkiye'nin değerlendirmelerine de yansımış, İlerleme raporlarında iş gücüne katılım oranının ve kadınların istihdama katılım oranındaki düşüklükler ile kayıt dışı istihdam büyük sorunlar olarak tanımlanmış ve bu konuda acil önlemler alınması gerektiği ifade edilmiştir. İlerleme raporlarında, Türkiye'de Avrupa İstihdam Stratejisine uygun bir Ulusal İstihdam Stratejisinin uygulanması gerekliliği de belirtilmiştir. Bu noktada, AB'nin Sosyal Politikaya ilişkin yasalarına ve bu bağlamda uyum sağlamak amacıyla Türkiye'de 1998'den bu yana kabul edilen yasalara baktıktan sonra, Türkiye'de sosyal politikaların geleceğine dair fikir sahibi olabiliriz.

3.3. DEĞERLENDİRMELER ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKALARIN GELECEĞİ

Sosyal politikalarını, paternalist anlayışın şekillendirdiği sınırlı kamu düzenlemelerine ve geleneksel kurumlara dayandıran Türkiye, küreselleşme sürecinde yeni bir karar aşamasına gelmiştir. Bu dönemde, sınırlı ve yetersiz sosyal politikaların geliştirilmesi ve bunun ekonomik gelişme ile uyumlu kılınması, Türkiye'de sosyal politikanın temel çelişkisini oluşturmaktadır. Yıllar itibariyle uygulanan siyasi popülizm amaçlı politikalar, başta sosyal güvenlik sistemi olmak üzere, sosyal politika işleyişini zora sokmuştur. Bugün iktidarda olan AKP hükümeti de bu geleneksel politika yolunu izlemektedir. Erken emeklilik, sosyal güvenliğin finansmanına katkı sağlayamama, seçim öncesindeki yüksek zamları takip eden dönemde reel gelirin hızla azalması şeklindeki uygulamalar, sosyal politikaların kurumsal bir temele oturmasını engellemiştir. Sosyal politikaların yeni dönemde, demografik sorunların, gelir dağılımı adaletsizliklerinin ve yoksulluğun, organizasyonel sorunların çevrelediği bir alanda, kalıcı reformlarla düzenlenmesi gereği vardır. Toplumsal yapısını geleneksel sosyal politika kurumları ile koruyan Türkiye, küreselleşme sürecinde bu yapıları korumak ve

¹³⁴ Lizbon Stratejisi hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz.: Avrupa Komisyonu Resmi Sitesi, Growth and Jobs, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm 23.01.2011

modern sosyal politika kurumlarıyla eklemlenmek zorundadır. Gelişmiş ülkelerde aileye ve gönüllü toplum kuruluşlarına yönelen ilgi, gelişmenin yönü konusunda önemli ipuçları vermektedir. Toplumsal yardımlaşma ve dayanışmanın teşviki, bu konularda örgütlenen sivil toplum kuruluşlarının güç kazanması ve ailenin korunması yoluyla sağlanacak gelişmeler, kurumsal düzenlemelerin daha güçlü gerçekleşmesini sağlayarak, uygulamadaki etkinliğini artıracaktır. Avrupa Birliği üyelik süreci de, Türkiye’de sosyal politikanın yeniden yapılandırılmasında önemli bir işleve sahip olabilecektir. Sosyal politikalara ilişkin uygulamaların geliştirilmesi konusundaki toplumsal mutabakat, uygulayıcıları bu konuda düzenlemeler yapmaya zorlayacaktır. Taleplerin toplumsal merkezli olması, sosyal politika düzenlemelerinin toplumca benimsenmesine neden olacak ve kurumsal yapının oluşmasını sağlayabilecektir.

3.3.1. Yapısal Sorunlar ve Reform Gerekliliği

Gelişmiş ülkelerde küreselleşme sürecinde derinleşen sosyal politika sorunları, Türkiye için de yakın gelecekte soruna dönüşme riski taşımaktadır. Genç bir nüfus yapısına sahip olan Türkiye, yakın bir gelecekte, bu nüfusun yaşlanmasından kaynaklanan sorunlarla mücadele etmek zorunda kalacaktır. Bu nedenle, sosyal harcamalar içinde, kamu finansman dengelerini bozucu etkisi en yüksek olan yaşlı nüfus sorununun etkileri, bugünden alınacak tedbirlerle önlenmeye çalışılmaktadır.

Mevcut yapısal sosyal güvenlik sorunlarıyla mücadele eden Türkiye’de, yakın bir gelecekte ortaya çıkacak yaşlı nüfus sorunu, sosyal güvenlik sisteminde acil ve kalıcı reformlar yapılmasını gerekli kılmaktadır. Türkiye’de sosyal politikalarda yapısal reform gerekçelerinden bir diğeri de, mevcut sosyal politikaların yoksulluğu önlemede yetersiz kalmasıdır. Yoksulluk, yüksek doğurganlık, yetersiz beslenme, sağlık problemleri, düşük eğitim ve işsizlik gibi nedenlere bağlı olarak gelişme göstermektedir. (Türkiye’nin terörle mücadele sorunu da bu açıdan, başlı başına ayrı bir etken olarak ele alınabilir.) Özellikle tarım kesiminde ve yevmiyeli işlerde çalışanlar arasında yoğunlaşan yoksulluk sorunu, kapsamlı bir sosyal politika

anlayışını zorunlu kılmaktadır. Tarım kesimindeki istihdamın azalması ile kentlere göç eden nüfus, kentlerin varoşlarında kentsel yoksulluğu da tetiklemektedir.

Sosyal harcamaların kamu finansman dengeleri üzerinde oluşturdukları yük, başta enflasyon olmak üzere ekonomik gelişmeleri olumsuz yönde etkilemektedir. Kamu bütçesinde sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak için, yapılan transferler giderek büyümektedir. Sosyal güvenlik sistemi kaynaklı finansman sorunu, kamunun borçlanma gereğini de önemli ölçüde etkilemektedir.¹³⁵

Sosyal politika uygulamalarında tüm nüfus kapsam altına alınamamıştır. Özellikle kayıtdışı istihdam edilen büyük bir kesim, her türlü sosyal güvenceden uzak şekilde yaşamını sürdürmektedir. Yeşil kart ve benzeri uygulamalara rağmen sağlık hizmetlerine ulaşım ve yararlanmada ciddi sıkıntılar yaşanmaktadır. Özellikle sosyal yardımların, farklı kurumlar eliyle gerçekleştirilmesi, sistemi daha karmaşık bir hale getirmektedir. Sosyal yardım ve hizmetlerden yaralananlara ilişkin sağlıklı veriler mevcut değildir. Bu hizmetleri sağlayan kurumlar arasında da koordinasyon ve işbirliğinin bulunmaması, kaynakların etkin kullanılamaması ve yardımların yetersiz kalması sonucunu doğurmaktadır.¹³⁶

Küreselleşme sürecinde aile yapılarında gözlenen değişimler de sosyal politikanın koruma sahasını olumsuz yönde etkilemektedir. Resmi evlilik bağı kurulmadan oluşan yapılar karşısında mevcut sosyal güvenlik sistemleri sıkıntılar yaşamaktadır; fakat yasaların bunları içerecek şekilde değiştirilmesi gerekmektedir. Buna ilaveten sosyal koruma ve bakım ihtiyaçlarının maliyetlerindeki artış, sosyal politikaların finansmanını güçleştirmektedir. Bakım hizmetlerinin tıbbi ve teknolojik gelişmelerin etkisiyle çeşitlenmesi ve bakımın aile atmosferi içinde gerçekleştirilmeye çalışılması, maliyet artırıcı öğeler olarak dikkat çekmektedir.¹³⁷

Türkiye’de başta yoksulluk tehdidi altındaki kırılgan grupların sosyal dışlanmıslığını önlemeye yönelik programlar ve eğitim olmak üzere sosyal harcamaların her alanda artırılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Erken bir dönemde

¹³⁵ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, “**Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**”, **Beyaz Kitap**, Nisan-2005, s.13. (Çevrimiçi)

<http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/cgm.portal/page=mevzuat&id=yonetmelik> , 11.01.2011

¹³⁶ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **a.g.e.**, s.16-17.

¹³⁷ Halis Yunus Ersöz, “Doğuşundan Günümüze Sosyal Politika Anlayışı ve Sosyal Politika Kurumlarının Değişen Rolü”, **İktisat Fakültesi Mecmuası**, 2004, Cilt: 53, Sayı: 2.

kurulan memurlara ve formel çalışanlara yönelik düzenlenen sosyal güvenlik sistemi, 1970'lerde kendi hesabına çalışanları da kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Ancak tarım istihdamının ve enformel çalışmanın yaygın olduğu Türkiye'de sosyal politikaların kapsamının dar ve buradan sağlanan yardımların sınırlı olduğunu söylemek mümkündür. Bu aksaklıkların giderilmesine yönelik, başta sosyal güvenlik sisteminde ve kamu yönetiminde reform çalışmaları gerekmektedir. Türkiye'nin küreselleşme sürecinde yaşadığı ekonomik ve sosyal yapısal sorunlar, krizlerle birlikte daha da derinleşmekte ve toplumsal yapıyı tehdit etmektedir. Sorunların aşılmasında geçici politikaların açılım sağlamayacağı açıktır. Sosyal politikaların ekonomik gelişime uygun, köklü ve kalıcı reformlar yoluyla gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Yaşanan gelişmeler, sosyal politikalara ilişkin paternalist ve popülist anlayışların güç kaybetmesine neden olmaktadır. Bu gelişmeler, Türkiye'de sosyal politikalarına geleceğine yönelik umutları artırmaktadır; yani yeni iktidara gelecek siyasi partinin vizyonuna göre durumun değişmesi de başka bir olasılık teşkil etmektedir.

Reform gerekliliği konusu AB'nin Türkiye önünde 'talepler bütünü' olarak orataya konulmaktadır. Bu bakımdan da, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyeliğinden söz ederken ise elbette, siyasi yaklaşımları ve önyargıları da dikkate almamız lazım. Avrupalı yazarlardan Ingmar Karlsson, Avrupa ve Türkler adlı kitabında bunu net bir şekilde şöyle ifade ediyor:

'...Şimdi açıkça görülmektedir ki, Avrupa'nın bazı başkentlerinde Türkiye ile üyelik görüşmelerini başlatmak hiçbir zaman düşünülmemişti. Bunlar Türkiye'nin üyelik için zorunlu kriterleri hiçbir zaman yerine getiremeyeceğine inanıyorlardı. Bunun tersi olunca coğrafi, jeostratejik, dini, kültürel ve tarihi gibi yeni kriterler icat etmeye başladılar. Şimdi bir de durup dururken AB'nin hazmetme kapasitesinden söz edilmeye başlandı. Sanki daha önce herhangi bir üye devlet AB tarafından hazmedilmiş gibi. Daha önce hiçbir ülkenin üyelik süreci bu kadar politize edilmemiş ve bu kadar kuvvetli bir biçimde dini ve kültürel önyargılarla oynanmamıştır. Ulusal ve dinî çıkarlar politikaya egemen olmuş ve Avrupa vizyonları, kısa erimli iç politika hesapları ve statik bir tarih düşüncesi karşısında boyun eğmiştir. Türkiye karşıtları şevkle Avrupalı değerlerden söz ederken ve Türkiye'nin coğrafi bakımdan Avrupa'ya bağlı olmadığını söylerlerken, Roma hukukundan bu güne gelen sözleşmeye uyma ilkesine karşı işledikleri suçu gizlemek için arkasına saklandıkları Kıbrıs'ı bir incir yaprağı gibi kullanmaktadırlar. Türkiye seksen yıldır kararlı bir biçimde Avrupa'ya

*yönelmiştir. Bugün Türkler, sosyolojik olarak büyük bir çoğunlukla Avrupalıdırlar. Bugün için Avrupa ortalamasından daha az kentlileşmişlerdir ama Avrupalıdırlar. Günümüz Türkiye'sinde kendini Avrupalı olarak görmeyenler, Kıbrıs ve Malta'da ve kesinlikle Romanya ve Bulgaristan'da da kendilerini Avrupalı olarak görmemektedirler.*¹³⁸

3.3.2. AB'ye Uyum Sürecinde Sosyal Politikaların görevi

Avrupa Birliği adaylık sürecinin, aday ülkelerin sosyal politika gelişimlerinde olumlu katkı sağladığına ilişkin birçok veri mevcuttur. Türkiye açısından en çarpıcı örnek, Güney Avrupa ülkelerinde kamu sosyal harcamalarının gelişimi konusunda yaşanmıştır. 1980'de Yunanistan'da %11.5, Portekiz'de %10.8 ve İspanya'da %15.5 olan sosyal harcamaların GSYİH içindeki oranı, OECD ortalamasının altındadır. 2008'te ise bu yüzdeler sırasıyla 21.3, 23.5 ve 20.3'e yükselmiştir.¹³⁹ Bu gelişim Avrupa Birliği üyelik sürecinin aday ülkelerde yarattığı olumlu etkiyi göstermektedir.

10-11.Aralık.1999 tarihinde Helsinki'de toplanan Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'yi aday ülke olarak kabul etmesi, Türkiye'de yapısal reformların hız kazanmasına neden olmuştur. Sosyal politika sahasında uzun yıllardır bekleyen düzenlemeler bu süreçte gerçekleşmeye başlamıştır. OECD ülkeleri içerisinde işsizlik sigortası uygulaması olmayan tek ülke olan Türkiye bu eksikliğini gidermiş ve yeni çalışma ilişkilerine cevap vermekte yetersiz kalan İş Kanunu yenilenmiştir. Sürecin Türkiye'de sosyal politika düzenlemelerinin gelişimine sağladığı olumlu katkı açıktır. Toplumsal taleplerin de bu gelişmeyi destekler yönde oluştuğunu söylemek mümkündür.

TESEV'in 28. Haziran 2002 tarihinde açıkladığı Türk Halkının Avrupa Birliğine Bakışı konulu kamuoyu araştırması, Türkiye'de pozitif Avrupa Birliği algılamasının ağırlıklı olarak sosyal politika odaklı olduğunu ortaya koymaktadır. Avrupa Birliği'ne girmenin faydalarını; ankete katılanların %52'si ekonominin gelişmesi, işsizlik ve hayat pahalılığının düşmesi, %30'u serbest dolaşımın sağlanması,

¹³⁸ Ingmar Karlsson; *Avrupa ve Türkler*, Homer kitabevi, İstanbul, 2008, s. 35-41

¹³⁹ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği kaynakları baz alınarak hazırlanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz.:(Çevrimiçi) <http://www.sosyalsiyaset.net/documents/makale.asp> , 12.01.2011

%28'i de demokrasinin gelişimi ve halkın yönetime katılımının yaygınlaşması olarak değerlendirmektedir. Devletin vatandaşlara daha eşit ve adil davranması ve toplumsal huzurun artması gibi faydaları da dikkate aldığımızda ankete katılanların beklentilerinin neredeyse %90'ını sosyal politika ağırlıklı konular oluşturmaktadır.¹⁴⁰ (eorobarometer) Bu sonuç, Türkiye'de sosyal politikaların geliştirilmesi açısından, Avrupa Birliği üyelik sürecinin dinamik bir niteliğe sahip olabileceğini koymaktadır. Siyasi, askeri, kültürel birçok konuda, Birlik üyeliğine olumsuz yaklaşan Türk toplumu, Avrupa Birliği sosyal politikasını talep etmekte ve sosyal politikaların bu yönde gelişimini desteklemektedir. Araştırmada, iddiamızı destekleyen diğer bir unsur da Türkiye'de refah seviyesinin Avrupa Birliği düzeyine gelmesi durumunda takınılacak tutumdur. Ankete katılanların %77'si Türkiye'de refah gelişiminin Avrupa Birliği ülkeleri düzeyine yükselmesi halinde, herhangi bir Avrupa Birliği üyesi ülkeye göç etmeyi düşünmediklerini ifade etmektedirler. Bu durum, Türkiye'de sosyal politika uygulamalarının kurumsal bir niteliğe kavuşturularak bir refah modeline dönüştürülmesi talebinin de ifadesidir. Özellikle serbest dolaşım konusunda oluşan yüksek talep, başarılı bir refah modeli uygulamasının gerçekleşmesi halinde azalma göstermektedir. Toplumun bu olumlu bakış açısı, iş dünyası ve işveren temsilcileri açısından da geçerlidir. TOBB ve TÜSİAD gibi iş dünyasının temsilcileri, adaylık sürecinde katkılarını daha da netleştirmişler, hükümetler ve kamuoyu üzerindeki duyarlılığın artmasına çaba harcamışlardır.¹⁴¹ Avrupa Birliği üyelik sürecindeki tartışmaların, toptan red ya da toptan kabulcü niteliği, üyelik sürecinde gerçekleşebilecek olumlu gelişmelerin göz ardı edilmesine neden olmaktadır.

Tüm bu gelişmeler içinde Türkiye'de devlete nasıl bir nitelik verilebilir?

Türkiye Cumhuriyeti, kendi Anayasa'sına göre 'sosyal' devlettir; 1960-1980 arasında sosyal devlet değilse bile 'sosyal vaatleri' barındıran bir devlet olarak da nitelenebilmektedir. Bugün ise Türkiye'de bu vaatlerden bile söz etmek zordur. Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana birçok gücü elinde toplayan devlete karşı ekonomik, siyasal ve sosyal gelişmelerin yetersizliği ile oldukça zayıf kalan toplumsal güçlerin devletten beklentilerinde de 'talep etmek' ile devlet babanın 'lütfuna

¹⁴⁰ TESEV, "Türk Halkının Avrupa Birliğine Bakışı" Konulu Kamuoyu Araştırması, <http://www.tesev.org.tr/temmuz2002/t1.html>, 28.06.2010.

¹⁴¹ Koray, *Avrupa Toplum Modeli*, s.393.

sığınmak' çok zaman birbiriyle iç içe geçmiş durumdadır. O nedenle de Batı'da birçok gelişmenin sonuçları olan kavram ve uygulamalar Türkiye gerçeği içinde, kendine özgü bir karaktere bürünmektedir. Öte yandan bir dönem hak olarak verilen, bir başka dönemde geri alınabilmekte veya uygulaması kısıtlanabilmektedir. Örneğin 1961 Anayasası'nda ücretli çalışanların hepsi için kabul edilen sendikalaşma hakkı 1971 yılında yapılan bir değişiklikle kaldırabildiği gibi 2000'li yıllara geldiğimiz bugün de hala 1961'deki gibi bir düzenleme yapılabilmiş değildir. Bu nedenle bugün de devletin niteliği konusunda karar vermek zordur veya bu uygulamaları modern bir sosyal politika uygulaması olmaktan çok 'paternalist ve popülist devlet' anlayışının uzantıları olarak değerlendirmek doğru olur. 24 Ocak 1980 Kararları ile ithal ikameci politikalara son verilip, dışa açık büyüme, libelleşme ve devletin küçülmesi doğrultusunda kararlar kabul edilince artık sosyal devlet söylemi de gözden düşmüştür. İthal ikameci dönemin aksine ihracatı teşvik etmeye yönelirken emeğin ucuzlatılması, özelleştirilmeye gidilmesi gibi dar anlamdaki sosyal politikayı bile kökten değiştirecek uygulamalar gündeme gelmektedir. Kısacası devlet ücretleri kısıtlamaya giderek kamu iktisadi kuruluşlarını özelleştirilmeye yönelmekte ve ücretliler lehine oynadığı 'baba' rolünden geri çevrilmektedir. Kuşkusuz emeğin örgütlü olduğu bir toplumda bu köktenci değişiklikleri uygulamak o kadar kolay değildir; en azından gergin günler yaşamadan hayata geçmeleri oldukça zordur.

İşte 24 Ocak Kararları'ndan sonra gelen 12 Eylül Askeri Darbesi ise bu sorunu kökten çözmüş ve bu politikaları uygulamanın yolunu açmıştır. Gerçekten 12 Eylül'den sonra bazı sendikalar kapatılmış, bazı sendikacılar gözaltına alınmış ve haklarında davalar açılmıştır; serbest toplu pazarlıklar da 27 Aralık 1980'de çıkarılan bir yasa ile durdurularak, süresi biten toplu sözleşmeleri yenileme görevi Yüksek Hakem Kurulu'na (YHK) verilmiştir. Bu dönemde yenilenen toplu sözleşmeler fiyat artışlarının çok gerisinde ücret zamları getirdiğinden, YHK dönemi işçiler açısından gerçek ücretlerin önemli bir aşınma veya erime gösterdiği bir dönem olmuştur. Daha sonra çıkarılan 1982 Anayasa'sı, iktisatta liberalizm, fakat siyasette anti liberalizm anlayışıyla kaleme alınmış, bu nedenle siyasal ve sendikal hayatı sınırladığı gibi

uzlaşmaya dayalı bir devleti de sınırlayan anlayış getirmiştir.¹⁴² Daha sonra çıkarılan ve sendikal hakarı düzenleyen yasalar da bu anayasa doğrultusunda hazırlanmış ve genel olarak sendikal örgütlenmeyi daha da zorlayan özellikler tanımışlardır. Örneğin çalışma ilişkilerinde düzenleyici rolü, örneğin sendikal faaliyetleri daha kısıtlayıcı hükümlerin getirilmesi gibi önemli bir değişim geçirirken işveren rolünde de bazı önemli değişiklikler olmaktadır. 1990 sonrasında hız kazanan özelleştirme girişimleri sonucunda devlet artık önemli bir işveren ve en örgütlü kesim olmaktan çıktığı gibi, toplu pazarlıklarda da kısıtlayıcı bir rolü benimsemektedir. Petrol-İŞ'in verilerine göre özelleştirme sonucu işten çıkarılma oranı %68.2, sendikasızlaştırma oranı %72'dir.¹⁴³ Örneğin 2007'ye gelindiğinde 1980'lerde kamuda bir milyon dolayında olan toplu sözleşme kapsamının 500 bin dolayına indiği görülmektedir. Bu sayılar hem devletin giderek önemli ölçüde işveren olmaları çıktığını, hem de özelleştiren iş yerlerinde sendikaların koruyucu bir rol oynamaktan giderek uzaklaştıklarını göstermektedir.

Böylece devlet, kamu ve özel sektördeki toplu çalışma koşulları üzerinde etkili olan bir işveren olmaktan çıkmakta ve bireysel çalışma ilişkilerinde de düzenleyici rolünde değişimlere gitmektedir. Dışa açılma ve rakabet arttıkça ihracatı teşvik etmek açısından, emeği daha da ucuzlatan ve çalışma yaşamındaki standartları geriye çeken uygulamalara göz yummaktadır. Kayıtsız ekonominin ve bu ekonomideki enformel sektörün büyümesi bunun bir göstergesidir. Türkiye'de toplam istihdamın yaklaşık yarısı, ücretlilerin yaklaşık dördte biri, yevmiyeli/günlük işlerde çalışanların ise %90'ı enformel sektörde yer almaktadır. Türkiye'nin küçük işletme ağırlıklı imalat sanayisi, enformel sektörün büyümesini kolaylaştırmakta, büyük işletmeler esneklik adı altında işletmelerini küçük parçalara bölerek taşeron çalıştırmaya yönelmekte, devlet de dünya piyasasındaki rekabet adına bu sektörün büyümesine göz yummaktadır. Bu sektörde sigortasız çalıştırma gibi çocuk çalıştırma da yaygın olduğundan devletin öngördüğü asgari koşulların altında işleyen büyük bir çalışma yaşamı var olmaktadır.

¹⁴² Koray, *Sosyal Politika*, 2008, s.96

¹⁴³ Aziz Çelik, **Muhafazakar Sosyal Politika Yönelimi: Hak Yerine Yardım-Yükümlülük Yerine Hayırseverlik**; İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı 42 (2010), (Çevrimiçi) <http://www.iudergi.com/index.php/siyasal/article/viewFile/76/50>; 22.01.2011

Türkiye’de esneklik arayışları yalnız enformel sektörün büyümesiyle sınırlı da kalmaktadır. Sendikalaşmış sektörler veya yasal düzenlemelere uygun çalışma standartları uygulayan işletmeler de çalışma yasalarındaki hükümlerin katılığından şikayet ettikleri ve esnetilmesini istediklerinden Türkiye’de 2003 yılında yeni bir İş Kanunu’nun uygulanma konulduğunu ve yeni düzenleme içinde, eski İş Yasası’nda olmayan bazı sözleşme türleriyle, geçici ve kısmi çalışma gibi esnek istihdamı kolaylaştıran hükümlerin yer aldığını görüyoruz. Böylece, zaten örgütlü-örgütsüz formel-enformel, esas işveren-taşeron, daimi-geçici gibi ayrımlarla oldukça geniş bir esneklik taşıyan çalışma yaşamında, şimdi getirilen hükümlerle formel sektörde esnek uygulamalara gitme olnağı doğmuştur. Bu gibi esnek uygulamalarla dışarıdan gelen rekabete daha iyi uyum sağlayacakları ve daha verimli çalışacakları iddiasını ileri süren işverenlere karşı sendikaların getirilen düzenlemelerden pek memnun oldukları söylenemez. Ancak enformel sektörün ve taşeron uygulamasının hızla arttığı Türkiye’de formel sektörün ve yasal korumanın içinde kalmak giderek zorlaşırken, sendikaların ve örgütlü işçilerin bu konudaki hoşnutsuzluklarından bir sonuç almalarını beklemekte pek mümkün görünmemektedir.

Özetle sosyal taraflar arasında görüş ayrılıkları artarken devletin hem koruyucu hem de denge sağlayıcı rolünden geri çekildiği görülmektedir. Bu nedenle çalışma ilişkileri açısından günümüzdeki devlet anlayışı ‘seyirci’ devlet olarak nitelendirilebilir; ancak bu seyirciliğin ve libelleşmeden yana politikaların ‘ulusun zenginliğini’ yaratacağı vaadiyle gerçekte iç ve dış sermayenin büyümesine yaradığı da yadsınamaz.¹⁴⁴

Eğitim, sağlık, gelir dağılımı gibi toplumun geneline yönelik sosyal adaletsizliği giderme amaçlı sosyal politikalarda da gerileme olduğu açıktır. Daha önce de sözü edildiği gibi, en başta devlet harcamalarının kısıtlanması istenmekte, öte yandan bu alanlarda piyasanın güç kazanması beklenmektedir. Eğitimde bir yanda dershaneler, öte yandan özel okullarla büyük bir piyasa yaratıldığı, benzer eğilimlerin sağlık açısından da geçerli olduğu ortadadır. İşsizlik ve yoksulluk önlenemezken gelir

¹⁴⁴ Meryem Koray, **Büyüyen Yoksulluk-Yoksulluk Sorunu ve Sosyal Hakların Sınırları**, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı 42 (2010), (Çevrimiçi)
<http://www.iudergi.com/index.php/siyasal/article/viewFile/76/50>; 23.01.2011

dağılımındaki eşitsizliğin büyüdüğü de bilinmektedir. Tüm bunlar yönelik anlamlı politikaları ise, artık söylem düzeyinde bile bulmak kolay değildir. Bunun yerine sosyal yardımlardan söz edilmekte ve devletin liberal-muhafazakar anlayış doğrultusunda ‘sadaka devleti’ olma yoluna girdiği görülmektedir.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Ayşe Buğra; Çağlar Keyder; **Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007, s.13

SONUÇ

Yukarıdaki analizlerden anlaşılacağı üzere Türkiye, AB sosyal müktesebatına uyum alanında çok önemli mesafeler kaydetmiştir. Nitekim bu durum Avrupa Komisyonunun 2009'a kadarki tüm İlerleme Raporlarına da yansımış ve Türkiye'nin sosyal politika alanında oldukça önemli ilerlemeler sağladığı belirtilmiştir. Fakat AB sosyal politikasına uyum açısından mevzuat düzenlemelerinde kaydedilen olumlu gelişmelere rağmen uygulama alanında ve kabul edilen yasal düzenlemelerin pratiğe geçirilmesi, uygulanması noktasında, oldukça eksikliklerin bulunduğu da kabul edilmektedir. Bu da raporlarda açıkça ortaya konmuştur.

Bu bağlamda İş Hukuku alanında sendikal faaliyetleri sınırlayan hükümleri kaldıran yeni bir mevzuatın kabul edilmesi ve idari kapasitenin güçlendirilmesi gerekmektedir. Kadın-Erkek (Cinsiyet) eşitliği noktasında ise, mevzuatla ilgili bir sıkıntıdan çok uygulama safhasında sıkıntılar mevcut bulunmaktadır. Ayrıca, ayrımcılığın önlenmesi ve eşit muamelenin teşviki için etkin ve bağımsız bir Eşitlik Kurumunun oluşturulmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

İşyeri (iş) sağlığı ve güvenliği konusu ise, Türkiye'nin mevzuat açısından en iyi olduğu sosyal politika alanlarından birisi olmuştur. Fakat bu alanda da hâlihazırda uygulama safhasında güçlükler çekilmektedir. Yine bu alanda idari kapasitenin daha da güçlendirilmesi gerekmektedir.

Sosyal diyalog bağlamında ise, sendikal faaliyetleri kısıtlayıcı hükümlerin kaldırılması ve sendikal haklara saygı gösterilmesinin sağlanması suretiyle etkili bir sosyal diyalog için koşulların oluşturulması önem taşımaktadır. İkili sosyal diyalog konusunda kaydedilen gelişmelere rağmen, üçlü sosyal diyalogun özellikle Ekonomik ve Sosyal Konsey'in halen zayıf olduğu Komisyon tarafından belirtilmiştir. Bu bağlamda Ekonomik ve Sosyal Konsey'in etkinliğinin artırılması gerekmektedir. Sosyal dışlanma-içerme politikaları noktasında ise, Ortak İçerme Belgesi (JIM) altındaki çalışma sürecinin tamamlanması gerekmektedir. Diğer taraftan sosyal içerme politikalarının uygulamalarını izlemeye yönelik güçlü mekanizmaların kurulması gerekmektedir.

Söz konusu yapılan analizlerden de görüleceği üzere, genel olarak Türkiye, sosyal politika açısından AB norm ve standartlarına uyum çerçevesinde olumlu bir değişim yaşamış ve yaşamaktadır. Bu doğrultuda aday ülke konumundaki Türkiye, AB sosyal politikasına uyum sürecinde birçok önemli gelişmeler kaydetmiştir. AB müktesebatına uyum konusunda yapılması gereken birçok yasal düzenlemeler Türkiye tarafından yerine getirilmiştir. Var olan eksiklikler ve/veya çıkarılması gereken yasal düzenlemeler ise, 2007-2013 dönemini kapsayan AB Müktesebatına Uyum Programında bir takvime bağlanmıştır. Türkiye'nin yaşamış olduğu uygulama safhasındaki sıkıntılar ise zamanla aşılabacaktır. Öyle ki daha şimdiden aday ülke konumundaki Türkiye'de sosyal politika alanında yeni bir dönemi işaret eden yeni eğilimler belirginleşmeye başlamıştır.

1963 Ankara Anlaşmasıyla hukuki temeli atılan Türkiye-AB ilişkisi, AB'nin 3 Ekim 2005 tarihinde üyelik müzakerelerinin başlatılması kararı ile en üst zirveye taşınmıştır. Gerek ulusal çıkarlar açısından gerekse geleceğe yönelik vizyon açısından Türkiye için büyük bir öneme sahip olan Türkiye-AB ilişkisi bu kararla birlikte, her ne kadar müzakerelerin ucu açık olacağı ifade edilse de, daha da perçinlenmiş bir konuma yükselmiştir. Zorlu bir mücadele süreci verilerek gelinen bu son noktada, müzakere sürecinin de kaçınılmaz olarak zorlu geçeceği düşünülmektedir. Bu bağlamda söz konusu zorlu müzakere konularından birisini de, AB müktesebatında kendine geniş bir yer edinen 'Sosyal Politika ve İstihdam' konusu oluşturmaktadır. Bu çerçevede çalışmadaki analizlerden de anlaşıldığı üzere sosyal değil ekonomik bir temele dayalı olarak başlatılan Avrupa bütünleşmesinde, ilk zamanlarda sosyal politikanın pek revaçta olmadığı görülmüştür. Fakat izleyen süreç içerisinde AB sosyal politikasının, zamanla AB gündeminin en üst noktasına kadar taşındığı da yapılan bu çalışmadan anlaşılmaktadır. Bu doğrultuda bu çalışmada da vurgulandığı üzere AB sosyal politikasının pasif sosyal politikalar dönemi, aktif sosyal politikalar dönemi ve son olarak da dinamik sosyal politikalar dönemi şeklinde üç evreden oluştuğu dile getirilmiştir.

Böylece birinci evrede öncelik ekonomi politikalarına verilmişken, ikinci evrede ekonomi politikaları ile sosyal politikaların eşgüdümlü olarak götürüldüğü görülmüştür. Ve nihayet Maastricht Antlaşması ile başlayan ve günümüze dek uzanan

üçüncü evre de ise, sosyal politikaların iktisadi politikalar önünde yol açıcı olarak görülmeye başlandığı bu çalışmada belirtilmiştir. İşte tam da bu noktada, 1997 Lüksemburg Zirvesiyle farklı bir boyut kazanan AB sosyal politikasının 2000 Nice Avrupa Konseyinde de benimsenen 2000 Yılı Sosyal Politika Gündemiyle beraber, artık istihdam kavramının sürükleyici faktör olarak görüleceği dördüncü bir evreye doğru girdiği tespiti, bu çalışmada ortaya çıkan önemli bir sonuç olmuştur. Şüphesiz bu durum AB için sosyal politikada yeni bir dönemin oluştuğuna işaret etmektedir.

Diğer taraftan çalışmadan da anlaşılacağı üzere, AB sosyal politikası her zaman için farklı sosyal ve siyasal güçler arasında temel bir çekişme ve mücadele konusu yapılmış ve bu çerçevede söz konusu politika, *liberal Anglo-Amerikan modeli ile sosyal Kıta Avrupası modeli şeklindeki iki yapının mücadele ve çekişmesi ile belirlenmiştir.*

Bu bağlamda AB sosyal politikasının zaman zaman Birlik içinde derin bir uyuşmazlık ve gerilim kaynağı olduğu görülmüştür. Fakat buna rağmen üye ülkeler arasındaki işbirliğini arttırmak ve bu bağlamda üye ülkelerin Avrupa Birliği'ne uyum düzeyini yükseltmek amacıyla birçok alanda ortak politikalar benimseyen AB, sosyal politika alanını da ortak alan olarak benimsemiştir. Söz konusu yüz yirmi (120)'den fazla hukuk kaynağını içeren sosyal politika alanı ise, çalışmadan da görüleceği üzere AB mevzuatı içinde direktif ve tüzüklerle uygulama sahasını sürekli genişletmiştir. Bahsi edilen bu alanda *Avrupa Birliği, üye devletlere belirli bir spesifik sosyal modeli uygulama zorunluluğu getirmemiş ve üye devletleri kendi yapılarına uygun sistemi seçmelerinde serbest bırakmıştır.* Fakat AB'nin, üye devletler için AB ortak sosyal politikası çerçevesinde uyması gereken belirli sosyal standartları da belirlediği görülmüştür. Bu doğrultuda iş hukuku, kadın-erkek (cinsiyet) eşitliği, işyeri sağlığı ve güvenliği, sosyal diyalog ve sosyal koruma-içerme konuları belli ortak standartların yer aldığı konular olmuştur.

Dolayısıyla tüm tarafların aktif rol oynayabileceği ve üye ülkelerin sistem ve politikalarının çeşitliliğine saygılı bir politika olan *AB sosyal politikasının, hızla gelişen, üye ülkeler açısından ortak standartlara sahip ve dinamik bir sosyal politika olduğu, bu çalışmadan çıkan bir diğer sonuç olmuştur.*

Yine çalışmadaki analizlerden de anlaşıldığı üzere, Avrupa Birliği'nin Türkiye'nin sosyal politikaları üzerinde çok önemli etkileri olduğu görülmektedir. Nitekim Türkiye, Komisyon raporlarında da belirtildiği üzere AB sosyal müktesebatına uyum konusunda çok önemli mesafeler kaydetmiştir. Fakat AB sosyal politikasına uyum açısından mevzuat düzenlemelerinde kaydedilen olumlu gelişmelere rağmen uygulama alanında ve kabul edilen yasal düzenlemelerin pratiğe geçirilmesi noktasında oldukça eksikliklerin bulunduğu, bu çalışmadan çıkan bir diğer önemli sonuç olmuştur. Nitekim sosyal politika alanında yaşanan yoğun uyumlaştırma sürecinin ülke içindeki iç dinamiklerin tetiklediği bir reform sürecinden çok, *AB'nin belirlediği ve aday ülkelerin uymakla yükümlü olduğu normlar çerçevesinde şekillendiği ifade edilmektedir. Dolayısıyla Türkiye'deki uyum yasaları ve reform paketlerinin ülke içindeki sivil toplum örgütleri, baskı grupları ve üniversiteler ile diğer toplumsal aktörler tarafından yeterince tartışılmaksızın kabul edilmesi aynı zamanda Avrupa Birliği'nin savunduğu katılımcı demokrasi anlayışıyla da çelişmektedir.* Bu durum diğer taraftan söz konusu uygulama safhasında yaşanan sıkıntının da oluşmasına sebep olan en önemli faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Fakat çalışmadaki analizlerden de görüleceği üzere, genel olarak Türkiye, sosyal politika açısından AB norm ve standartlarına uyum çerçevesinde olumlu bir değişim yaşamış ve yaşamaktadır. Yukarıda da sözü edildiği gibi, bu bağlamda mevzuat açısından AB müktesebatına uyum konusunda yapılması gereken birçok yasal düzenlemelerin yapıldığı; var olan eksikliklerin ise tamamlanması için 2007-2013 dönemini kapsayan AB Müktesebatına Uyum Programının çıkarıldığı görülmüştür. Fakat müktesebata uyum konusundaki bu eksikliklerin, uygulama safhasında bir sıkıntı yaşanmaması açısından katılımcı bir anlayışla ele alınması gerekmektedir.

Diğer taraftan Komisyon raporlarında da belirtildiği gibi *idari kapasitenin güçlendirilmesi hususu da uygulama safhasında yaşanan sıkıntının giderilebilmesi açısından önem arz etmektedir.* Aksi takdirde AB sosyal politikasının Türkiye üzerindeki olumlu etkisi, tüm bu sıkıntıların gölgesi altında kalacak ve istenilen sonuç tam anlamıyla elde edilemeyecektir.

KAYNAKÇA

- Akgeyik Tekin: **Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma**, İstanbul: İTO Yay., 1999.
- Acar, Mustafa : **Avrupa Birliği ve Türkiye / Bir Ekonomik ve Siyasi Analiz**, Orion Kitabevi, İstanbul, 2006
- Ay, M. Nihat: **Cumhuriyet Türkiye'si'nde Sosyal Devletin Gelişmesi**, Cumhuriyetin 50. Yıl Dönümü Anı Eserlerinden Ayrı Bası, İzmir: EÜ, İTBF Yay., 1973.
- Aktan,Can: (Haz.): **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yay., 2002.
- Aktan, Can: **21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet**, İstanbul: TÜSİAD Yay., 1995.
- Adar, Sinem: **Türkiye'nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının. Karşılaştırmalı Bir Analizi**, Sosyal Politika Forumu, Boğaziçi 2007.
- Bent, Greve: **Historical Dictionary of the Welfare State**, London: The Scarecrow Press, 1998, s.129.
- Bilici,Nurettin: **Avrupa Birliği ve Türkiye (Temel Bilgiler,İktisadi-MaliKonular)**, Seçkin Yayıncılık, İstanbul 2010
- Boratav,Korkut: **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2007**, İmge Kitabevi Yayınları, İstanbul, 2008
- Boratav,Korkut: **Tarımsal Yapılar ve Kapitalizm**, İmge Kitabevi Yayınları, İstanbul, 2004
- Boratav,Korkut: **Türkiye'de Devletçilik**, İmge Kitabevi Yayınları, İstanbul, 2006
- Boratav,Korkut: **1980'li Yıllarda Türkiye'de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm**, İmge Kitabevi Yayınları, İstanbul, 2005

- Bozkurt, Veysel: **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Vipaş Yayınları, 2001.
- Bozkurt, Veysel: **Küreselleşme: Kavram, Gelişim ve Yaklaşımlar**, Küreselleşmenin İnsani Yüzü (Der: Veysel Bozkurt), Alfa Yay., 2000, s. 95
- Bozkurt, Enver;
zcan, Mehmet;
Kktas, Arif: **Avrupa Birliği Hukuku**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2001.
- Briggs, Asa: **“The Welfare State at Historical Perspective”**, Archives Europeennes de Sociologie, 2.cilt, 2.Baskı, 1999.
- Buğra, Ayşe: **Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2008
- Buğra, Ayşe: **Devlet-Piyasa Karşıtığının tesinde, İhtiyaçlar ve Tüketim zerine Yazılar**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009
- Buğra, Ayşe: **İktisatçılar ve İnsanlar**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2010
- Buğra, Ayşe: **Devlet ve İşadamları**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995
- Buğra, Ayşe;
Dura, Cihan;
Atik, Hayriye: **Avrupa Birliği Gümrük Birliği ve Türkiye**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003.
- Buğra, Ayşe;
Keyder, Çağlar: **Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007
- Buğra, Ayşe;
Keyder, Çağlar: **Sosyal Politika Yazıları**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2006
- Brunhoff, Suzanne: **Devlet ve Sermaye**, Çeviri: Kuvvet Lordoğlu, İmge Yayınları, Ankara, 1992

- Can, Tuncay: “AB Sosyal Politikasına İlişkin Düzenlemelerin Temel Yapıları”, **Avrupa Birliğinin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri**, Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası Yayınları, 1997, s.88.
- Çalkavur,Tayfun: **Sosyal Devlet Anlayışı: Sosyal Devletin Uygulanması ve İdeolojisi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2002.
- Dereli,Toker: : “**Introduction to Social Policy**”, (Ders Notları), İstanbul, 2002, s. 1.
- Demirdizen,Derya Ç: **Kocaeli İşgücü Piyasaları ve Durum Analizi**, ILO Ankara, 2007
- Dilik, Sait: **Sosyal Güvenlik**, Kamu-İş Yayınları,1991.
- Enzo,Mingione: “**Güney Avrupa Refah Modeli ve Yoksulluk ve sosyal Dışlanmaya Karşı Mücadele**”, **Sosyal Politika Yazıları**, Der. Ayşe Buğra Çağlar Keyder, çev.Burcu Çakar Utku Balaban, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 2006.
- Dülger İlhan: **Avrupa Birliği ve Türkiye’de İktisadi Politika-Sosyal Politika Eşgüdümü**, 2000.
- Emrullah, Erkan: **Gosta Esping- Andersen’in Sosyal Demokrasi Tezinde Sınıf Yapısının Rolü ve Dekomodifikasyon**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2002, s.67
- Esen,Oğuz;
Başkan,Filiz: **Avrupa Birliği ve Türkiye İlişkileri Beklentiler ve Kaygılar**, Eflatun Yayınevi, İstanbul 2009
- Ersöz,H.Yunus: “**Doğuşundan Günümüze Sosyal Politika Anlayışı ve Sosyal Politika Kurumlarının Değişen Rolü**”, **İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 53, Sayı: 2, 2003’de yayınlanmak üzere teslim edilmiştir.
- Ersöz, H. Yunus: “**Sosyal Politika Açısından Yerel Yönetimler: İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği**”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İÜ SBE, 2000, s. 9.
- Esping-Andersen,
Gosta: **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Polity Pres, Cambridge UK, 1990.

- Giddens, Anthony: **Sağ ve Solun Ötesinde Radikal Politikaların Geleceği**, çev.M. Sözen; S. Yücesoy, Metis Yayınları, 2002.
- Göze, Ayferi: **Libereral, Marxist, Faşist ve Sosyal Devlet**, Beta Yay., İstanbul, 1995.
- Greve, Bent: **Historical Dictionary of the Welfare State**, London: The Scarecrow Press, 1998.
- Güven, Sami : **Sosyal Politikanın Temelleri**, Bursa, Ezgi Kitabevi Yay., 2001.
- Gülmez, Mesut: **Avrupa Birliğinde Sosyal Politika**, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu, 2003.
- Günüğur, Haluk: **Avrupa Topluluğu Hukuku**, Tarhan Basımevi, Ankara, 1993.
- Günüğur, Haluk: (Çev. ve Der.): **Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma (Roma Antlaşması)**, Barışcan Yayıncılık, Ankara, 1988.
- Güzel Ali;
Okur, Ali Rıza: **Sosyal Güvenlik Hukuku**, 4.Baskı, Beta Yayınları, 1994.
- Işıklı Alpaslan: **Neoliberal Küreselleşme, Sosyal Devlet ve Kemalizm**, Cahit Talas Anısına, Güncel Sosyal Politika Tartışmaları, Ankara, 2007.
- Işıklı, Alpaslan: **Gerçek Örgütlenme : Sendikacılık**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2003.
- Işıklı, Alpaslan : **Sosyalizm Kemalizm ve Din**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2008,
- Işıklı, Alpaslan;
Ekşi, Aysel;
Manisalı, Erol: **Çağdaşlık ve Yurttaşlık Bilinci**, Cumhuriyet Kitapları, İstanbul, 2009
- Ian, Gough: **“Güney Avrupa’da Sosyal Yardım”**, **Sosyal Politika Yazıları**, Der. Ayşe Buğra Çağlar Keyder, çev.Burcu Çakar Utku Balaban, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 2008.

- Işıklı, Alpaslan: **Devlet ve Demokrasi**, Kuvayı Milliye Yayınları, İstanbul, 1999
- Işıklı, Alpaslan: **Sendikacılık ve Siyaset**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2005
- Işıklı,Alpaslan: **Türkiye'de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi**, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2002
- İbrahim S.Canbolat: **Uluslarüstü Sistem Avrupa Birliği: Bir Dönüşümün Analizi**, Alfa, İstanbul, 1998.
- İzveren, Adil: **Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar**, İletişim Yay., İstanbul, 1970.
- Kara, Uğur: **Sosyal Devletin Yükselişi ve Çöküşü**, Özgür Üniversite Kitaplığı, 2004.
- Karlsson,Ingmar: **Avrupa ve Türkler**, Homer kitabevi, İstanbul, 2008
- Kızıloğlu, Hakkı: **Avrupa Birliğini Oluşturan Temel Mevzuat ve Belgelerde AB Sosyal Politikası**, İstanbul, Seçkin Yayıncılık,2006.
- Koray, Meryem: **Avrupa Toplum Modeli**, İmge Kitabevi Yayınları, 2005.
- Koray, Meryem: Alper Topçuoğlu ; **Sosyal Politika**, Bursa, Ezgi Kitabevi Yay.,1995.
- Lordoğlu, Kuvvet;
Mete, Törüner: **Çalışma Ekonomisi**, Beta Yayıncılık, İstanbul 1995
- Lordoğlu, Kuvvet: **İnsan, Toplum, Bilim** 4. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi Bildirileri, Derleme, Kavram Yayınları, İstanbul, 1996
- Lordoğlu, Kuvvet;
Özkaplan,Nurcan;
Törüner,Mete: **Çalışma İktisadı**, Beta Yayıncılık, İstanbul 1999
- May, Margaret: The Role of Comparative Study”, **The Student’s Companion to Social Policy**, Ed. P.Alcock v.d., Blackwell Publishing, 2003, s.21-22.

- Maurizio, Ferrera: **“Sosyal Avrupa’da Güney Avrupa Refah Modeli”**, **Sosyal Politika Yazıları**, Der. Ayşe Buğra Çağlar Keyder, çev.Burcu Çakar Utku Balaban, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 2009.
- Nusret Ekin;
Yusuf Alper;
Koray, Meryem: **Sosyal Politika**, İstanbul, İmge Kitabevi Yay., 2008.
- Özdemir, Süleyman: **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, 2007, s.37-38.
- Özcüre, Gürol: **Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası ve Türkiye**, Derin Yayınları, İstanbul, 2010
- Özkan, Abdullah: **Küreselleşme ve Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye**, TASAM Yayınları, İstanbul, 2004
- Pierson,Christopher: **Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare**, 2nd ed., Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1998.
- Polat, C. : **“Avrupa Birliği Hukukunda Sosyal Güvenlik ve Türkiye - Avrupa Birliği İlişkilerindeki Etkisi ”**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.,1999.
- Rosanvallon,Pierre: **Refah Devletinin Krizi**, çev.B. Şahinli, Dost Kitabevi Yayınları, 2004.
- Serter, Nur: **Türkiye'nin Sosyal Yapısı**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1994.
- Seyidoğlu, Halil: **Uluslararası İktisat**, Güzem Can Yayınları, İstanbul, 2003.
- Selamoğlu, Ahmet;
Lordoğlu,Kuvvet: **Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye’de İşgücü ve İstihdamın Görünümü**, Belediye İş Yayınları, 2006, s.184.
- Solomon Robert: **Adalet Tutkusu: Toplum Sözleşmesinin Kökenleri ve Temelindeki Duygular**, çev.Ertuğ Altınay, Ayrıntı Yayınları, 2004.

- Sözer, A.Nazım: **Sosyal Devlet Uygulamaları**, Ankara: Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yay., 1997.
- Sözer, A.Nazım : **Türkiye’de Sosyal Hukuk**, Ankara: Kamu-İş Yay., 1999.
- Strik Peter M.R.;
David Weigall: **The Origins and Development of European Integration: A Reader and Commentary**, Pinter, London, 1999.
- Şahin, Fatih: **“Sosyal Hizmet Uzmanlarının Sosyal Refah Politikası Süreçlerine Katılımı”**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara: Hacettepe Üniversitesi, SBE, 1999.
- Titmuss, Richard : **“Social Policy”**, London: Allen and Unwin Publ., 1974.
- Tokol, Aysen: **Sosyal Politika**, Bursa, Ceylan Matbaacılık, 2007.
- Tokol, Aysen: **Sosyal Politika**, Uludag Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayın No:163, Bursa,2000, 85.
- Tuna, Orhan;
Yalçıntaş, Nevzat: **Sosyal Siyaset**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1988.
- Turan, Kamil : **Kooperatifçiliğin Sosyo Politik Yapısı**, Gazi Büro Kitabevi, 1994.
- Uzun Turgay;
Uzun, Serap : **Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Siyasal, Ekonomik ve Toplumsal Dönüşüm, Sorunlar Tartışmalar**, Seçkin Yayıncılık, İstanbul 2004
- Yıldız, Osman: (Der.): **Avrupa Birliği ve Sosyal Partnerleri**, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayın No:5, Ankara, 2003, 19–20.
- Wilensky, Harold: **The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure**, Berkeley: University of California Press, 1975.

Makaleler

- Altan, Z.Ömer: **Sosyal Politika Dersleri, Anadolu Üniversitesi Yayınları**
No: 1592, Eskişehir, 2004, 98–99.
- Angus, Erskine: **“The Approaches and Methods of Social Policy”,
The Student’s Companion to Social Policy**, Ed. P.Alcock
v.d., Blackwell Publishing, 2003, s.11-12
- Çelik, Aziz: **“Avrupa Birliği Sosyal Politikası: Gelişimi, Kapsamı ve
Türkiye’nin Uyum Süreci-1”**, Sendikal Notlar Dergisi, Yıl
Kasım 2004 (Sayı 24), s.23
- Çelik, Aziz : **“AB Sürecinin En Uyumsuz Alanı: Sosyal Haklar”**,
Birikim Dergisi, Yıl Ağustos-Eylül 2004 (184-185). s. 72-82.
- Çubuk, Ali : **“Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik”**, Gazi Üniversitesi
İİBF Yayınları, No:13, s.39.
- Erdoğan, Seyhan: **“Avrupa Birliği ve Sosyal Politika”**, Genel-İş Emek Araştırma
Dergisi, Yıl 2005/1, s. 19-33.
- Eurostat: **The Social Situation of the European Union 2001**, Luxembourg:
Office for Official Publications of the European Communities,
2001
- European
Commission: **EU Employment and Social Policy, 1999–2001**, Luxembourg:
Office for Official Publications of the European Communities,
2001.
- Gülmez, Mesut,: **Avrupa Birliği’nde Sosyal Politika**, Türkiye-AB Sendikal
Koordinasyon Komisyonu Yayın No:4, Ankara, 2003, 2–3.
- Güngör, Turan: **“Piyasa Ekonomisine Geçiş Ülkelerinde Sosyal Sektörün
Yeniden Yapılandırılması: Sosyalist Politikadan Sosyal
Politikaya Geçiş”**, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:18, 2004,
s.10.

- Koray, Meryem: **“Avrupa Refah Devleti: Anlamı, Boyutları ve Geleceği”**, Görüş Dergisi, TÜSİAD Yay., Sayı: 57, Aralık 2003, s. 72.
- Koray, Meryem : **Endüstri İlişkileri**, BASİSEN Eğitim ve Kültür Yayınları:22, 1992, s.99.
- Özbek, Nadir: **“Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Sosyal Devlet”**, Toplum ve Bilim, Sayı: 92, Bahar 2002, s. 9.
- Özşuca, Şerife Türcan: **“Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Sosyal Politikanın Avrupa Bütünleşme Teorisindeki Rolü: Tarihsel Gelişme ve Geleceğe İlişkin Beklentiler”**, *Mülkiye Dergisi*, Cilt: 27, Sayı: 239, Mart, Nisan, Mayıs, 2003, s. 325- 343
- Selamoğlu Ahmet: **“Avrupa Birliği ve Avrupa İşçi Sendikaları”**, *Prof.Dr.Toker Dereli’ye Armağan*, İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt:55, Sayı:1, 2006, s.62.
- Şahinkaya,Serdar: **Sosyal Devletin Çöküşü: İki Parametrenin 1975- 2003 Dönemi Seyri Üzerine Bir Not**, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilimler Fakültesi, Yayın No: 595, Cahit Talas Anısına, Güncel Sosyal Politika Tartışmaları, Ankara, 2007., s.604
- Tülay, Arın: **“Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi”**, Türkiye’de Bütçe Harcamaları, IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi Yay., 1996, s. 55–74.
- TİSK, **Lizbon Stratejisi, UNICE Görüşü ve Ülkemiz İçin TİSK Önerileri**, Yayın No:248, Ekim-2008, s.5.

Elektronik kaynaklar

AB Müktesebatı için bakınız: European Commission:

<http://portal.cor.europa.eu/europe2020/news/Pages/2009NationalProgressReports.aspx>

Andrew Dilnot: “**Refah Devletin Geleceği**”, (Çev.: Zeynel Bakıcı), (Çevrimiçi):

[http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/bakici-refah-](http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/bakici-refah-devleti.pdf)

[devleti.pdf](http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/bakici-refah-devleti.pdf), (çevrimiçi: 13.02.2010), s. 1–16.

Avrupa Komisyonu, 1998. Türkiyenin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 1998 Düzenli Raporu,

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf , (29.06.2010).

Avrupa Komisyonu, 1999. Türkiyenin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon 1999 Düzenli Raporu,

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1999.pdf, (29.06.2010).

Avrupa Komisyonu, 2000. Türkiyenin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 2000 Düzenli Raporu,

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf, (29.06.2010).

Avrupa Komisyonu, 2001a. Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi,

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf, (27.06.2010).

Avrupa Komisyonu, 2001. Türkiyenin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu, [http://www.dpt.gov.tr/abigm/tabi/tuhkg/2001%20\(Tr\).pdf](http://www.dpt.gov.tr/abigm/tabi/tuhkg/2001%20(Tr).pdf) (27.06.2010).

Avrupa Komisyonu, 2002. Türkiyenin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu, [http://www.dpt.gov.tr/abigm/tabi/tuhkg/2002%20\(Tr\).pdf](http://www.dpt.gov.tr/abigm/tabi/tuhkg/2002%20(Tr).pdf) (27.06.2010).

Avrupa Komisyonu, 2003. Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi,

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf, (27.06.2010).

Avrupa Komisyonu, 2003. Türkiyenin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle03.pdf>, (27.06.2010).

Avrupa Komisyonu, 2005. Türkiyenin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle04.pdf> (27.06.2010).

Avrupa Komisyonu, 2006. Türkiye 2005 İlerleme Raporu, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf, (27.06.2010).

Avrupa Komisyonu, 2007. Türkiye 2006 İlerleme Raporu, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf, (27.06.2010).

Avrupa Komisyonu, 2009. Türkiye 2007 İlerleme Raporu, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2007iler_leraporu_tr_.pdf, (29.12.2010).

Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu (a), Avrupa Birliği Nedir?, <http://www.deltur.cec.eu.int> , (18.06.2009).

Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu (b), AB Tarihi, <http://www.deltur.cec.eu.int> , (18.06.2010).

Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, AB Tarihi, <http://www.deltur.cec.eu.int> , (18.12.2010).

Avrupa Komisyonu'nun yayınladığı Türkiye İlerleme Raporlarının tam metni için bakınız: TC Başbakanlık AB Genel Sekreterliği:

http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=22&l=1&search_id=195237

Avrupa Komisyonu, 2003. **Türkiyenin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle03.pdf>, (27.06.2010).

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği kaynakları baz alınarak hazırlanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz.: [ww.abgs.gov.tr](http://www.abgs.gov.tr)

Bogaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, “**Avrupa'nın Sosyal Politikası**”, Radikal İki, (çevrimiçi: 13.02.2010)

Can Aktan, Coşkun; Özkıvrak, Özlem : “**Sosyal Devletin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi**”, (Çevrimiçi): <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/dogusu-gelisim.htm>, 18.12.2009

Coşkun Can Aktan, “**Bir Piyasa Başarısızlığı Nedeni Olarak Gelir Dağılımında Adaletsizlik ve Yoksulluk Sorunu: Kamu Ekonomisinin Rolü ve Kamu Politikası Araçları**”, Yoksullukla Mücadele Stratejileri, (Haz.: Coşkun Can Aktan), Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yay., 2002, (Çevrimiçi): <http://www.canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/birinci-bol/aktan-piyasa-basarisiz.pdf>, 13.05.2010, s. 20.

Çelik, Aziz, **Muhafazakar Sosyal Politika Yönelimi: Hak Yerine Yardım-Yükümlülük Yerine Hayırseverlik**; İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı 42 (2010), (Çevrimiçi) <http://www.iudergi.com/index.php/siyasal/article/viewFile/76/50>; 22.01.2011

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, “**Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**”, **Beyaz Kitap**, Nisan-2005, (Çevrimiçi): <http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/cgm.portal/page=mevzuat&id=yonetmelik> , 11.01.2011

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, “**Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**”, **Beyaz Kitap**, Ekim-2008, (Çevrimiçi): <http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/cgm.portal/page=mevzuat&id=yonetmelik> , 13.02.2011

Eurostat: The Social Situation of the European Union 2001, <http://portal.cor.europa.eu/europe2020/Profiles/Pages/TheLisbonStrategyinshort.aspx>

Erdoğan, Seyhan, **Sosyal politikada değişim ve sosyal güvenlik reformu** (Çevrimiçi): http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=8878, 13.02.2011

Güneş, Hurşit: “Sosyal Devlet Ekonomiye Ayak Bağı Değil”, **Milliyet**, (Çevrimiçi): <http://www.milliyet.com.tr/2003/12/11/yazar/gunes.html>.

Ian Gough, “**Refah Devleti**”, (Çev.: Kamil Güngör), **New Palgrave Dictionary of Economics, Vol.: 4**, (Çevrimiçi): http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/gungor-refah-devleti.pdf, (çevrimiçi: 13.02.2010), s. 895-897.

Lizbon Stratejisi hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz.: Avrupa Komisyonu Resmi Sitesi, Growth and Jobs, http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm

Koray, Meryem, **“Küreselleşme Süreci ve Ulus–Devlet, Ekonomi, Siyaset Tartışmaları”**, Küreselleşme ve Ulus – Devlet, İstanbul: YTÜ., Stratejik Araştırmalar Merkezi Yay., 2001, (Çevrimiçi): <http://www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale1.htm>, 23.09.2010

Koray, Meryem, **Büyüyen Yoksulluk-Yoksulluk Sorunu ve Sosyal Hakların Sınırları**, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı 42 (2010), (Çevrimiçi) <http://www.iudergi.com/index.php/siyasal/article/viewFile/76/50>; 23.01.2011

Seyyar, Ali, **“Sosyal Siyaset Nedir?”**, (Çevrimiçi): <http://www.sosyal-siyaset.net/documents/ss.htm>, 11.04.2010

TESEV, **“Türk Halkının Avrupa Birliğine Bakışı” Konulu Kamuoyu Araştırması**, <http://www.tesev.org.tr/temmuz2002/t1.html>, 28.06.2010.