

T.C.

MUĞLA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL POLİTİKASI'NIN OLUŞUMU VE TÜRKİYE

YÜKSEK LİSANS TEZİ

PETEK ÖZSOY

DANIŞMAN

Yrd. Doç. Dr. ÖZLEM ŞAHİN

ARALIK-2007

MUĞLA

T.C.
MUĞLA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL POLİTİKASI'NIN OLUŞUMU VE TÜRKİYE

PETEK ÖZSOY

Sosyal Bilimler Enstitüsünde
“Yüksek Lisans”
Diploması Verilmesi İçin Kabul Edilen Tezdir.

Tezin Enstitüye Verildiği Tarih :
Tezin Sözlü Savunma Tarihi :

Tez Danışmanı : Yrd. Doç. Dr. Özlem ŞAHİN
Jüri Üyesi : Prof. Dr. Atilla GÖKTÜRK
Jüri Üyesi : Yrd. Doç. Dr. Arif Geniş

Enstitü Müdürü : Prof. Dr. Aslan Eren

ARALIK-2007
MUĞLA

TUTANAK

Muğla Üniversitesi Enstitüsü'nün/...../..... tarih ve sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin maddesine göre, Anabilim Dalı Yüksek lisans öğrencisi'ın “.....” adlı tezini incelemiş ve aday/...../..... tarihinde saat’da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin olduğuna ile karar verildi.

Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. Özlem Şahin

Üye
Prof.Dr. Atilla Göktürk

Üye
Yrd.Doç.Dr. Arif Geniş

YEMİN

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum "Avrupa Birliği Sosyal Politikası'nın Oluşumu ve Türkiye" adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Kaynakça'da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmıő olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

...../...../.....

Petek ÖZSOY

YAZARIN	
Soyadı : ÖZSOY	
Adı : PETEK	Kayıt No:
TEZİN ADI	
Türkçe : Avrupa Birliği Sosyal Politikası'nın Oluşumu ve Türkiye	
Y. Dil : The Formation of European Union Social Policy and Turkey	
TEZİN TÜRÜ: Yüksek Lisans	
TEZİN KABUL EDİLDİĞİ	
Üniversite : Muğla Üniversitesi	
Fakülte : İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi	
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü	
Diğer Kuruluşlar :	
Tarih :	
TEZ YAYINLANMIŞSA	
Yayınlayan :	
Basım Yeri :	
Basım Tarihi :	
ISBN :	
TEZ YÖNETİCİSİNİN	
Soyadı, Adı : Şahin Özlem	
Ünvanı : Yrd. Doç.	

TEZİN YAZILDIĞI DİL : TÜRKÇE	TEZİN SAYFA SAYISI:
TEZİN KONUSU (KONULARI) : 1. Sosyal Politika ve Küreselleşme İlişkisi 2. Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Gelişim Yönü 3. AB'ye Üyelik Sürecinde Türkiye'de Sosyal Politika	
TÜRKÇE ANAHTAR KELİMELER : 1. Sosyal Politika 2. Küreselleşme 3. Avrupa Birliği, Türkiye 4. Hukuk	
İNGİLİZCE ANAHTAR KELİMER: 1. Social Policy 2. Globalization 3. European Union, Turkey 4. Law	
1- Tezimden fotokopi yapılmasına izin vermiyorum	O
2- Tezimden dipnot gösterilmek şartıyla bir bölümünün fotokopisi alınabilir	O
3- Kaynak gösterilmek şartıyla tezimin tamamının fotokopisi alınabilir	O
Yazarın İmzası :	Tarih :/...../.....

ÖZET

Sosyal Politika sosyal hizmetleri ve sosyal devleti inceleyen bir disiplindir. Genel anlamda sosyal adalet ve sosyal adaletin politika ve toplumla olan ilişkilerine bakmaktadır. Sosyal sorunlar ve etkileriyle ilgilenir ve bu sorunlara barışçıl yollardan ideal çözümler arar. Sosyal politika II. Dünya Savaşı sonrası önem kazanmıştır ve refah devletlerinin temel aracı haline gelmiştir.

Küreselleşme bir dereceye kadar fırsatlar temin etse de, ülkeler arasındaki eşitsizlikleri artırmış, daha güçlü bir rekabet baskısına neden olmuş, firmaların dışarıdan ucuz işgücü temin etme ve yer değiştirme faaliyetleri sonucu, belli sektörlerde iş kayıplarına ve sosyal dışlanmaya yol açmıştır. Tez küreselleşme ve sosyal politikanın neye karşılık geldiğini ve bu ikisi arasındaki ilişkiyi ele almaktadır. Avrupa küreselleşme sürecine yön veren önde gelen aktörlerdendir ve bu nedenle Avrupa Birliği sosyal politikasının evrimsel gelişimi açıklanmıştır. Küreselleşme sürecinde yeni sosyal politika ve yeni kavramlar ortaya çıkmıştır ve Avrupa Birliği'nin sosyal politikasının ne kadar sosyal olduğunun sorgulanması gereklidir.

Avrupa Birliği bütünleşme sürecinin en başlarında sosyal politika Avrupa düzeyinde marjinal bir konu olarak kalmaktayken şimdi Avrupa Birliği gündeminde önemi giderek artan bir politika alanı haline gelmiştir. Tez, Avrupa Birliği'nin küreselleşme süreci içerisinde, ulusal sosyal modeller ve supranasyonal politika hedefleri arasında nerede yer aldığını göstermeyi ve birliğin sosyal politikanın yeni boyutunda ne tür normlar oluşturduğu sorusundan yola çıkarak, temel değişimleri göstermeyi amaçlamıştır.

1980'lerde Türkiye, Avrupa Birliği ve diğer global aktörlerle olan ilişkileri vasıtasıyla küreselleşmeye uyum sağlamaya çalışarak, kurumsal değişikliklere yer vererek serbest pazara dayalı gelişme stratejisi benimsemiştir. Avrupa Birliği'nin sosyal politikasının yönü, Türkiye gibi birliğe üye olma yolundaki ülkelerin ulusal mevzuatlarını etkilemektedir. Tezde istihdam ve sosyal koruma konularında yetersiz gözüken sosyal politika uygulamalarının sonuçları tartışılmaya çalışılmıştır.

ABSTRACT

Social Policy is the study of social services and the welfare state. In general terms, it looks at the idea of social welfare, and its relationship to politics and society. It deals with the cause and the affects of the social problems and seeks the ideal solution in peacefull manner. Social Policy has reached its height aftermath the World War II and became the basic instrument of welfare states.

Globalization has provided opportunites to some extent, but has increased the disparities between nations and led to stronger international competitive pressure and the loss of jobs in certain sectors and regions as a consequence of firms' outsourcing and relocation activities and caused social exclusion. The thesis takes what globalisation and social policy refers to and the relationship between those two. EU is one of the leading actors shaping the globalisation process thus evolution of European Union Social Policy is going to be explained. During this process, new forms of social policy instruments and new policy concepts came out and there need to question how social EU's social policy is.

At the very beginning of integration process social policy was used to be a marginal field at the European level. Now it has become an increasingly important policy area of the European Union agenda. The thesis aims to display the position where European Union stands between "European social models" and "supranational objectives", through globalization process and what norms he settles in new dimension of social policy field.

In the 1980s, Turkey has adopted market oriented development strategy, laying down market based institutional changes, going in line with the globalization, through the relations partly with the Union and the other global actors. The direction of European Union influences the national laws of the countries on the way to membership as in the case of Turkey including social policy implementations. That the outcomes of the social policy implementations likely to seem insufficient in terms of employment and social protection is tried to be discussed in the thesis.

ÖNSÖZ

Sosyal politika küreselleşme süreciyle birlikte küresel düzeyde, Avrupa düzeyinde, kamuoyunu da ilgilendiren önemli konulardan biri haline gelmiştir. Barışın ve evrensel anlamda bir sosyal politika anlayışının gerçekleşmesi için küresel aktörlere önemli bir rol düşmekte, ve ulusal karar alma mekanizmalarının da daha ihtiyatlı bir tutumla politikalar üretmesi beklenmektedir. Küreselleşme sürecinde, sosyal politikanın, AB bütünleşme sürecindeki rolünün ne olacağına ilişkin tartışmalar süregelmektedir. Bu tartışmalarla şekillenen AB düzenlemeleri de Türkiye'deki sosyal siyaset anlayışına yansımaktadır. Bu tezin oluşum sürecinde bana yol gösteren danışman hocam Sayın Yrd. Doç. Dr. Özlem Şahin'e teşekkür ederim. Sayın Yrd. Doç. Dr Arif Geniş'e de teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca Muğla Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü hocalarına da teşekkürü bir borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

ÖZET

ABSTRACT

ÖNSÖZ

KISALTMALAR LİSTESİ III

TABLolar LİSTESİ.....V

GİRİŞ1

I. BÖLÜM: SOSYAL POLİTİKA; TEMEL KAVRAMLAR4

I.1. Sosyal Politika4

I.1.1. Sosyal Politika Tanımlamaları.....4

I.1.2. Sosyal Politikanın Tarihsel Arka Planı7

I.1.3. Avrupa’da İlk Sosyal Politika Önlemleri9

I.1.3.1. Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma ile İlgili Uygulamalar10

I.1.3.2. Hastalık, Yaşlılık, İşsizlik Hallerinde Bireyi Desteklemeye Yönelik Sosyal Politika Önlemleri11

I.1.3.3. Çalışma Hayatına Yönelik Yasalar12

I.1.3.4. Sendikal Örgütlenmenin Kurumsallaşması15

I.1.4. Avrupa’da Sosyal Refah Devletinin Gelişimi ve Sosyal Politika.....17

I.1.4.2. 1930’lu Yıllarda Atılan Temeller20

I.1.4.3. II. Dünya Savaşı Sonrasında Refah Devleti’nin Kurulması ve Sosyal Politika.....22

I.1.5. Günümüzde Sosyal Politikaların Hedef ve Niteliği26

I.2. Sosyal Politikanın Kurumsal ve Hukuksal Dayanakları29

I.2.1. Sosyal Politikanın Ulusal Düzeyde Kurumsal ve Hukuksal Dayanakları.29

I.2.2. Sosyal Politikaların Finansmanı ve Kamusal Niteliği31

I.2.3. Sosyal Politikanın Refah Devletiyle Bağdaşan Niteliği.....33

II. BÖLÜM: KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE SOSYAL POLİTİKA35

II.1. Küreselleşme Sürecinin Evreleri37

II.2. Küreselleşmenin Ulus Devlet Üzerindeki Etkileri40

II.3. Çok Uluslu Şirketler44

II.4. İstihdam Biçimindeki Değişim ve Sendikasılaşma46

II.5. Küreselleşme İle Ortaya Çıkan Kurumlar Ve Kavramlar.....51

II.5.1. Küreselleşme ile ortaya çıkan kurumlar.....51

II.5.2. Küreselleşmeyle ortaya çıkan kavramlar52

III. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ’NDE SOSYAL POLİTİKANIN GELİŞİMİ

.....56

III.1. Avrupa’da Sosyal Politikanın Uluslararası Dayanakları56

III.1.1. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)58

III.1.1.1. ILO’nun Kurumsal Yapısı ve İşleyişi59

III.1.1.2. ILO’nun Organları60

III.1.1.3. ILO Anayasası60

III.1.1.4. Filedelfiya Bildirgesi61

III.1.1.5. ILO’nun Kural Koyma Etkinliği, Sözleşme ve Tavsiyeleri.....62

III.1.1.6. ILO’nun Denetim Sistemi64

III.1.2. Avrupa Konseyi (AK).....	65
III.1.2.1. Avrupa Sosyal Şartı (ASS).....	65
III.1.2.1.1. Denetim Sistemi ve Bağlayıcılığı	69
III.1.2.1.2. Avrupa Sosyal Şartı'nın Önemi	71
III.1.2.2. Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi.....	73
III.2. Avrupa Birliği Sosyal Politikası	73
III.2.1. Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısı ve Uluslararası Niteliği	74
III.2.2. Temel Belgeler Işığında Avrupa Birliği Sosyal Politikası'nın Evrimsel Gelişimi	78
III.2.2.1. 1958 Roma Antlaşması	78
III.2.2.2. 1972 Topluluk Paris Zirvesi ve 1974 Sosyal Eylem Planı.....	83
III.2.2.3. 1987 Tek Avrupa Senedi (TAS).....	84
III.2.2.4. 1989 Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı	86
III.2.2.5. 1993 Maastricht Antlaşması ve Sosyal Politika Protokolü	88
III.2.2.6. 1999 Amsterdam Antlaşması	89
III.2.2.7. 2003 Nis Antlaşması ve AB Temel Haklar Şartı	91
III.2.2.8. Sosyal Politika Alanında Topluluk Organlarının Karar Alma Süreci	92
III.2.2.8.1. Topluluk Hukuki Araçları	92
III.2.2.8.2. Sosyal Politika Alanında Ulus Devletlerin ve Topluluğun Yetkili Olduğu Konular	93
III.2.2.9. Avrupa İstihdam Politikası ve İstihdam Stratejisi	95
III.2.2.9.1. Temel Belgeler.....	96
III.2.2.9.2. Avrupa'da Sosyal Politika Bağlamında İşsizlikle Mücadele.....	103
IV. BÖLÜM: TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKA	108
IV.1. Türkiye'de Sosyal Politikanın Gelişimi	108
IV.1.1. Cumhuriyet'in Kuruluş Döneminde Sosyal Politika.....	108
IV.1.2. Çok Partili Yaşam ve Türkiye'de Sosyal Politika.....	112
IV.2. Türkiye'de Sosyal Politikanın Kurumsal Dayanakları	117
III.2.1. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	117
IV.2.2. İş Kur	118
IV.2.3. Ekonomik ve Sosyal Konsey	118
IV.3. AB'ye Üyelik Sürecinde Türkiye'de Sosyal Politika	119
SONUÇ.....	132
KAYNAKÇA.....	136

KISALTMALAR LİSTESİ

AB: Avrupa Birliği (*European Union*)

ABD: Amerika Birleşik Devletleri (*United States of America*)

AİHM: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (*European Court of Human Rights*)

AİHS: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (*European Convention on Human Rights*)

AİS: Avrupa İstihdam Stratejisi (*European Employment Strategy*)

AKÇT: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (*European Coal and Steel Community*)

ASS: Avrupa Sosyal Şartı (*European Social Charter*)

ATAD: Avrupa Topluluğu Adalet Divanı (*European Union Court of Justice*)

BM: Birleşmiş Milletler (*United Nations*)

CEEP: Avrupa Kamu Katımlı Özel Girişimler ve Ortak Amaçlı Girişimciler Merkezi (*The European Centre of Enterprises with Public Participation and Enterprises of General Economic Interest*)

ÇSGB: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (*Ministry of Labour and Social Security*).

ÇUŞ: Çok Uluslu Şirket (*Multinational Company*)

DB: Dünya Bankası (*World Bank*)

DTÖ: Dünya Ticaret Örgütü (*World Trade Organization*)

EMU: Avrupa Ekonomik ve Para Birliği (*European Monetary Union*)

ETUC: Avrupa İşçi Sendikaları Konfederasyonu (*European Trade Union Confederation*)

EURATOM: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (*European Atomic Energy Community*)

GATT: Ticaret ve Gümrük Tarifeleri Genel Antlaşması (*General Agreement on Tarrifs and Trade*)

GSYİH: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla (*Gross Domestic Product*)

GSMH : Gayri Safi Milli Hasıla (*Gross National Product*)

ICFTU: Uluslararası Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu (*International Confederation of Free Trade Unions*)

ILO: Uluslararası Çalışma Örgütü (*International Labor Organization*)

IMF: Uluslararası Para Fonu (*International Monetary Fund*)

OECD: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (*Organisation for Economic Co-operation and Development*)

TESK: Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu (*Confederation of Turkish Tradesmen and Craftsmen*)

TİSK: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (*Turkish Confederation of Employer Associations*)

TOBB: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (*The Union of Chambers and Commodity Exchanges of Turkey*)

TŞ: Topluluk Şartı (*European Union Charter of Fundemental Rights*)

TZOB: Türkiye Ziraat Odaları Birliği (*Union of Turkish Chambers of Agriculture*)

UNICE: Avrupa Sanayicileri ve İşverenleri Konfederasyonları Birliği (*Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe*)

WCL: Dünya Emek Konfederasyonu (*World Confederation of Labor*)

WFT: Dünya Sendikalar Konfederasyonu (*World Confederation of Trade Unions*)

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: İlk Sosyal Refah Programları.....18

Tablo 2: Sosyal Şartlarda Yer Alan Haklar68

Tablo 3: Topluluk Hukuk Düzenini Uluslararası Hukuk Düzeninden Ayıran Özellikleri76

GİRİŞ

Günümüzde devletler, güçlü bir ekonomik rekabet içindedirler. Fakat bu rekabetin sonuçlarının bireyler üzerindeki etkileri, büyüme oranlarının ne derecede kitlelere yansıdığı, bu büyümeden kimlerin ne kadar pay aldığı ve toplumdaki sosyal adaletin ne derece sağlandığı ikinci planda kalmakta, bu yarışta toplumdan ekonomik ve sosyal açıdan fedakârlık beklenmektedir. Sosyal politika alanında yapılan çalışmalar, sosyal adaletin hangi ölçütlerle ve ne derecede gerçekleştiğinin tespit edilmesi açısından önem kazanmaktadır. Sosyal politikaya ilişkin her düzenleme giderek toplumun dikkatle takip ettiği bir alan haline gelmiştir.

Sosyal politika çok boyutlu, tek bir tanıma indirgenmesi güç, tartışmalı bir alandır. Küreselleşme süreciyle birlikte sosyal politika bir anlam kayması geçirmekte, siyasal ve hukuksal temellerinden koparak içeriği daha da belirsizleşmektedir. Çalışmanın ilk bölümünde, bu belirsizliğe ve dönüşüme de dikkat çekmek amacıyla, bir bilim ve uygulama alanı olarak sosyal politika konusundaki çeşitli yazarlar tarafından kaleme alınan sosyal politika tanımlamalarına yer verilmiştir. Sosyal politikanın önde gelen alanları olan sosyal güvenlik, sendikal haklar, sosyal dışlanma ve çalışma yaşamındaki koruyucu düzenlemeler, başlı başına birer inceleme alanı oluşturduklarından, bunlara ilişkin olarak belirgin yaklaşım farklılıklarına işaret etmekle yetinilmiştir. Bu bölümde ayrıca, sosyal politikanın beşiği olan Avrupa'da doğan sosyal sorunlara, bu sorunlarla baş etmek üzere ortaya çıkan sosyal politikanın gelişim sürecine ve bu alandaki ilk yasal düzenlemelere değinilmiş, sosyal politikanın, toplumsal ve ekonomik açıdan yüklendiği işlev itibarıyla önemine ışık tutulmaya çalışılmıştır.

Küreselleşme süreci işgücü piyasalarında, istihdamda ve çalışma koşullarında çarpıcı değişimlere yol açmaktadır. İşgücü piyasaları coğrafi esnek üretim uygulamalarıyla bölünmekte ve sendikal örgütlenme zayıflamaktadır. Bu nedenle tezin II. Bölümünde küreselleşmeye ilişkin değerlendirmeler, bu sürecin evreleri ve ulus devlet üzerindeki etkileri, çok uluslu şirketler, işgücü ve istihdamın niteliğindeki değişimler ele alınmıştır. Küreselleşme süreci ile birlikte yeni bir kuralsızlık düzeni oluşmakta ve bu kuralsızlığı aşmak için bir o kadar çok kural, kurum ve kavram

üretilmektedir. Bazı kavramlar yeniden doğmakta, bazıları anlam kaymasına uğramakta, bazı kavramların içleri de boşalmaktadır. Bu kavramlara, yine tezin ikinci bölümünde yer verilmiştir.

III. Bölümde öncelikli olarak, Uluslararası Sosyal Politikanın temeli olan ve AB belgelerinde gönderme yapılan Uluslararası Çalışma Örgütü'nün yerleşmiş belgeleri, kurumsal yapısı ve işleyişi ele alınmaktadır. AB, daha ziyade ILO normlarını referans almaktadır. AB'deki sosyal politika anlayışına daha çok kurumsal ve hukuksal olarak yansıyan Uluslararası Çalışma Örgütü diğer örgütlere nazaran daha detaylı incelenmiştir. Çünkü Uluslararası Çalışma Örgütü dünyada ilk kez ülkelerin, bir işveren, bir işçi, iki hükümet temsilcisi ile temsil edildiği, üçlü temsil ilkesi üzerine kurulu bir yapılanmaya sahiptir. Bu özelliği ile ILO bu yapılanmanın gelenekselleştirilmesinin yolunu açan bir örnek teşkil etmiştir. Uluslararası sözleşme ve tavsiyeleriyle üye ülkelerin iç hukuklarına etki eden ILO, kendinden sonra gelecek örgütler ve belgelerine model oluşturmuştur. Yine AB'nin referans aldığı, Avrupa'da ilk defa sosyal hakların belgelendiği Avrupa Sosyal Şartı da kapsamlı olarak incelenmeye çalışılmıştır. Uluslararası Sosyal Politikaya ve AB'ye dayanak oluşturan uluslararası sivil örgütlenmelere ve Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesine de kısaca yer verilmiştir.

Bu bölümde daha ziyade, Avrupa Birliği'nin ulusüstü niteliğine yoğunlaşmış, sosyal politikanın Avrupa Birliği sosyal politikasının bütünleştirici role sahip olup olmadığına, AB sosyal politikasının ekonomik ve sosyal gelişmeler içinde hukuksal ve kurumsal gelişiminin ne ölçüde gerçekleştiğine, AB sosyal politikası ile hedeflenen amaçlara ne ölçüde ulaşıldığına, sosyal politika alanında üye ülkeler ve Topluluk arasındaki yetki paylaşımı ve Topluluk uygulamalarında ulusların ne ölçüde belirleyici olduğu sorularına yanıt aranmıştır. AB sosyal politikası gelişim yönünü istihdam odaklı politikalara çevirmekte olduğundan, Birliğin istihdam politikası ve stratejisi üzerinde ayrıca durulmuştur.

AB'nin sosyal politika konusunda ortak bir hukukunun olduğu söylenilemez. Nitekim sosyal politika konularındaki düzenlemeler, direktiflerle ülkelerin iç hukuklarına etki etmektedir. AB'nin sosyal politikaya ilişkin belgeleri yürürlük

tarihleri ile verilmiş, bölümler arasında bütünlük sağlanması açısından bazı tarihler kronolojik sırayla verilmemiştir. Bu belgeler sosyal politika adına düzenlenmiş belgeler olabilmekle birlikte, Topluluk Antlaşmaları içinde işlenen belgeler de olabilmektedir.

Sosyal politika alanındaki bilimsel çalışmalarda uluslararası antlaşmalara sık sık yollama yapılmaktadır. Özellikle Türkiye'nin Avrupa ile ilişkilerinin artması, Türkiye'nin dışa açılması, Türkiye'nin ILO' ya üyeliği ve bu örgüt ilişkilerinden doğan sorunlar, Türk İşçi ve İşveren Örgütlerinin Dünya ve Avrupa işçi-işveren örgütlerine üyeliği, uluslararası antlaşmalardan doğan normların ortaya çıkması, Türkiye'nin sosyal politikasının bu antlaşmalar karşısındaki durumuna ilişkin tartışmaları artırmıştır.

Bu tartışmalar, Türkiye'de sosyal politikanın gelişiminin, kurumsal ve hukuksal dayanaklarının, Türkiye'de sosyal politikanın oluşumundaki iç ve dış etkilerin incelendiği IV. Bölümde ele alınmaktadır. Türkiye'nin sosyal politikasının temellerinin gelişimi cumhuriyetin kuruluş döneminde, çok partili yaşam döneminde ve 1980 sonrasında olmak üzere, mevcut siyasal düzen ve sosyo-ekonomik koşullar içinde üç dönemde incelenmeye çalışılmış, Türkiye'de sosyal politikanın temel kurumsal dayanaklarına yer verilmiştir. AB'ye uyum sürecinde sosyal politika düzenlemelerinin ne ölçüde gerçekleştirildiği, Türkiye'nin sosyal politika mevzuatında yer alan yasal boşlukları ne ölçüde doldurulabildiği sorusundan yola çıkılarak, küreselleşme ve AB müzakere süreciyle ortaya çıkan yasal değişimleri, bir tarama çalışması niteliğinde tek tek incelemek zor ve hassas bir süreç olduğu için, en temel anlayış değişikliklerine yer verilmeye çalışılmıştır. Tezde yapılmak istenen temel belgeler üzerinden AB sosyal politikasının geçirdiği evrime ışık tutmak, ve küreselleşme süreciyle AB sosyal politika belgelerinin yönünü bu belgeler üzerinden tayin etmek ve bu yöndeki temel değişimleri AB özelinde incelemektir.

I. BÖLÜM: SOSYAL POLİTİKA; TEMEL KAVRAMLAR

I.1. Sosyal Politika

I.1.1. Sosyal Politika Tanımlamaları

Sosyal Politika geçmişten bugüne dek çok çeşitli şekillerde tanımlanabilmiş ise de tüm zamanlar için geçerli olacak bir sosyal politika tanımının yapılabilmesinin güç olduğu varsayılmaktadır. Çünkü sosyal politikanın tanımını oluşturan kavramlar ve bu kavramlara yüklenen anlamlar büyük ölçüde yaşanan dönemlere özgü koşullarla şekillenir. Zira sosyal politikanın ortaya çıktığı dönemlerde, sosyal politikanın kapsamını daha dar olarak işçiler, hedeflerini ise bu işçilerin iş ilişkileri ve çalışma koşulları yönünden korunması oluşturmuyordu. Oysa şu anda sosyal politikanın kapsam ve hedefleri yalnız işçi sınıfını ve iş ilişkilerini değil, tüm toplumu ve tüm sosyal sorunları içermektedir. Artık günümüzde sosyal politika salt belli bir sınıfın korunması şeklinde anlaşılmamakta ve toplum politikası olarak geniş bir anlam ve içerik taşımaktadır (Güven, 2001: 16).

Kimi yazarlar tarafından sosyal politika, bir bilim niteliğinde tanımlanmaktadır. Örneğin Cahit Talas'a göre (1992: 19), “ Sosyal politika amacı sosyal adalet olan ekonomi biliminin tarafsız işleyen yasalarını düzeltici ve kapitalist toplum düzeni içinde sınıf savaşmalarının nedenlerini gidermeye dönük önlemler ve politikalar öngören, bir denge, uyum ve barış bilimidir.”

Benzer bir şekilde Altan (2004: 4), günümüz için sosyal politikayı toplumun bağımlı çalışan, ekonomik yönden güçsüz ve özel olarak bakım, gözetim, yardım, destekleme gereksinimi duyan kesimlerinin ve grupların karşılaştıkları ya da karşılayabilecekleri risklere, olumsuzluklara karşı, en geniş biçimde korunmalarına yönelik kamusal politikaları konu alan bir sosyal bilim dalı olarak tanımlar.

Öte yandan Gülmez (2004: 60), sosyal politikayı hem bir toplumsal politika uygulaması hem de bir bilim olarak tanımlar. Sosyal politika, ekonomik, sosyal kültürel vb. yönlerden güçsüz olan kişi ve kesimleri korumak piyasa ekonomisi yasalarının yarattığı ve derinleştirdiği sosyal adaletsizlik ve eşitsizlikleri azaltmak amacıyla izlenmesi gereken politikaları, aynı zamanda tek yanlı ve iki yanlı araçlarla

alınması gereken önlemleri, yapılması gereken ve yapılan hukuksal düzenleme ve değişiklikleri inceleyen disiplinlerarası bir sosyal adalet bilimidir.

Koray ve Topçuoğlu (1995: 2) sosyal politikayı belli bir dönemde bir ülkenin ekonomik ve sosyal olanakları dahilinde maddi ve kültürel yaşam koşullarının değişmesi ve düzelmesi amacıyla ulusal düzeyde alınan önlemler bütünü olarak tarif ederken, Buğra (2005: 26) da sosyal politikayı insanların özgür ve eşit haklara sahip bireyler olarak topluma katılmalarının yollarını araştıran bir alan olarak tanımlar. Sosyal Politika çıkarları uyuşmayan sınıflar arasında tırmanan çatışmaları önleyerek toplumsal uyumu garanti altına almak olarak da tanımlanabilmektedir. Diğer bir anlatımla sosyal politikanın, bir bilim olarak ve bir uygulama alanı olarak farklı açılardan ele alındığı ve yaşanan döneme göre sosyal politika tanımlarının farklılık gösterdiği anlaşılmaktadır. Bu sebeple sosyal politikanın geçirdiği aşamaları, uygulamaya konulduğu dönemler itibarıyla incelemek gerekmektedir. Çünkü sosyal politikayı, birçok olgu gibi tarihsel ve toplumsal bir olgu olarak görmek gerekmektedir (Koray, 2000: 12).

Aynı zamanda Kleinman'a göre (2006: 165) sosyal politikaların ulusal düzeyde üstlendiği önemli rollerden biri ulusal bilinci pekiştirmektir. Sosyal politika, özellikle bir kimlik ya da dayanışma hissi oluşturmak için kullanılabilir; sosyal politikaların genişlemesi ve gelişimi ulusal refah devletinde ulus inşasının kilit bir kısmını teşkil etmektedir.

Sosyal politika tüm toplumun çıkarlarını kollamak üzere piyasaya bırakılamayacak hizmetleri yerine getirme yükümlülüğünden doğmuştur. Tüm devletlerin temel amacı ülkenin refahını sağlamak ve büyümeyi gerçekleştirmektir. Her ülkenin nihai hedefi olan büyümenin, planlı bir şekilde hayata geçirilmesi ya da dengeli bir şekilde sağlanması, bölgelerarası refah eşitsizliklerinin giderilmesi gerekmektedir. Büyümeyi gerçekleştirme amacı sadece ekonomik değil, sosyal boyut da taşımakta, kalkınma sosyal sorunların çözümü ile sağlanmaktadır ve bu noktada devreye sosyal politikalar girmektedir. Sosyal Politika gelir bölüşümünün nasıl olması gerektiğini inceler, örneğin gelirler politikası çerçevesinde ücretlerin fiyatlara

uydurulması gerektiğini, ücret politikası çerçevesinde asgari ücret, adil ücret, sefalet ücreti gibi kavramlarla olması ve olmaması gerekenleri açıklar (Güven, 2001: 48).

Ekonomik kaynakların düzeyi sosyal politika önlemlerinin kapsamını belirledikleri için sosyal politika önlemleri kaynakların kapasitesine göre ayarlanmakta iktisadi ve mali kaynakların harekete geçirilmesiyle ilerlemektedir. Maliye politikası mali araçların miktar ve bileşiminde yapılan ayarlamalardır. İşsizliği önlemek ve enflasyonla mücadele etmek doğrultusunda, devletin kaynaklarının bir kısmı kamu kesimine aktarılır. Kamu harcamalarının ve vergilerin toplam tutarının belirlenerek bütçe açığı ya da fazlasıyla ilgilenmekte ve nicel bir özellik taşımaktadır. Araçları gelir (vergi) yatırımlar ve transfer harcamaları olabilen, hükümet ve yasama organınca belirlenen politikadır (Erhan, 2002: 576).

Sosyal politikalar aynı zamanda kamusal politikalarlardır. Kentleşme, işçi ve işveren ilişkilerinin düzenlenmesi, sağlık sorunları gibi birçok sorunun çözümü devletten beklenmektedir. Bu da etkili bir kamu yönetimine olan ihtiyacı artırmıştır. Kamu yönetimi idare hukukundan farklı olarak, devleti ve idareyi sadece bir hukuk devleti olmak yönünde değil bir hizmet devleti yönünden ele almaktadır. Kamu yönetiminin varlık nedeni toplumun kamusal gereksinimlerinin karşılanmasına yönelik hizmetlerin üretilmesine bağlanmaktadır. Ülkelerdeki, mevcut kamu düzeni, idari örgütlenme, yerel-merkez ilişkisi ve kentleşme sorunları, sosyal politika uygulamalarını şekillendirmektedir.

Sosyal politika, bir bilim dalı olarak mali refaha ilişkin her türlü sorunun çözümüne yönelik tedbirler ve önlemleri incelemektedir. Diğer bilim dallarından farklı olarak nitel özellikler göstererek hem sosyolojik hem de hukuki boyut taşımaktadır. Sosyal politika, devlet dışındaki aktörlerin de söz sahibi olduğu fakat devlet tarafından hayata geçirilen bir uygulama alanıdır ve yasal bir nitelik taşımaktadır. Sosyal politika bir disiplin olarak, II. Dünya Savaşı sonrasında refah devletinin ortaya çıkmasıyla gelişmiş olmakla birlikte, 1970'li yıllardan itibaren daha özgül bir alana doğru kaymaya başlamıştır. AB belgelerinde de sosyal politika kavramına ve sosyal politikaya ilişkin kavramalara yer verilmesinin sosyal politika literatürünün zenginleşmesine katkıda bulunduğu söylenebilir. Sosyal politika

literatürü birçok ülkede farklı özellikler gösterse de kullanılan ortak kavramlar zamanla daha çok bütünlük arz etmiştir.

I.1.2. Sosyal Politikanın Tarihsel Arka Planı

Sanayi devrimi sosyal politikanın oluşumunu başlatan gelişmedir. Çünkü sosyal politikanın oluşumuna zemin hazırlayan temel sebep, İngiltere’de ortaya çıkan sanayi devrimiyle birlikte toplumsal düzenin değişmesi, sınıf çatışması ile ‘sosyal sorunun’ ortaya çıkması ve sosyal politikanın yokluğunun hissedilmesidir.

Makineleşme ve üretim tekniğinin değişmesi, kitlesel üretimde rol oynayacak büyük fabrikalarda çalıştırılmak üzere çok sayıda işgücü ihtiyacını doğurmuş, aynı zamanda kitlelerin işsiz kalmasına sebep olmuştur. Serflik düzeni ve lonca düzeninin sona ermesinden sonra özgür işçiler ortaya çıkmış, kalfa ve çırakların eskiden olduğu gibi bir iş yeri açma şansları bütünüyle ortadan kalkmış, tüm yükselme şanslarını yitirerek, ömür boyu bağımlı çalışan sanayi işçileri statüsüne geçmişlerdir. Aşağıya doğru yönelen bir sosyal mobiliteye uğrayarak, yeni bir mülksüzler (proletarya) sınıfını hızla oluşturmuşlardır (Güven, 2001: 43). Sanayi devrimi bu yeni oluşan sınıfa çok ağır çalışma ve yaşama koşulları getirmiştir. Emek arzı artmış, ücretler düşmüştür. Düşük ücretler, uzun çalışma süreleri, çocuklarla kadınların fabrika yaşamına girmeleri sosyal sorunun oluşumuna zemin hazırlamıştır. Bunun sonucu olarak da birbirlerine karşıt iki sınıf ortaya çıkmıştır; anamalcı burjuva ve proleter işçi sınıfları. Bu dönemde fabrikalarda çalışma koşullarını düzenleyecek ve işçileri koruyacak hiçbir yasal düzenleme yoktur. Bu noktada, Batı Avrupa toplumlarında işçiler harekete geçmiş, sınıf çelişkileri, sınıf savaşmaları şeklinde ‘sosyal sorun’ ortaya çıkmıştır.

Servet ve refah görülmemiş boyutlarda artarken bu durumun sosyal maliyeti göz ardı edilmiştir. Devlet sanayi devriminden sonra ortaya çıkarak döneme damgasını vuran liberal doktrinin etkisinde kalmıştır. Sosyal soruna çözüm arayışıyla “devlet tarafsız kalamamış ve liberal devlet anlayışından karışımıcılığı içeren karışımıcı devlet anlayışına -sosyal refah devleti anlayışı- doğru bir dönüşüm yaşanmıştır” (Güven, 2001: 50).

“XVIII. yüzyılın sonlarında İngiltere’de doğan ve genel oy hakkının tanınması gibi siyasal bir nitelik taşıyan Chartist Hareketleri bu birlik olmanın ve daha sonra doğacak olan sendikacılığın dinamiğini ve temelini oluşturmuştur” (Talas, 1981: 40). Çünkü işçiler kendilerini temsil etme hakkına sahip olmuşlardır. Bu da sosyal politikanın zamanla bir “vatandaşlık hakkına” (Koray, 2000: 9) dönüşmüş olduğunu göstermektedir. Bu sebeple sosyal politikanın oluşumu sadece ekonomik nedenlere dayanmamaktadır aynı zamanda siyasal ve düşünsel nedenlerin de etkisi vardır.

Sınaî üretim iki yüzyıl içinde öngörülmeyecek oranlarda artmış, I. Dünya Savaşı’ndan sonra işçi sınıfı lehine hızla gelişen sosyal ve ekonomik politikalar sonunda işçi sınıfı da daha iyi yaşama ve çalışma koşulları elde etmiştir. 1919 yılında evrensel sosyal politikanın öncülüğünü üstlenecek olan Uluslararası Çalışma Örgütü kurulmuş, uluslararası işçi ve işveren örgütleri kendilerini temsil edebilmiş ve çok sayıda sözleşme ve tavsiye kararı oluşturulmuştur. I. Dünya Savaşı sonrasındaki sosyal kaygılar, içte ve dışta barış arayışı anayasalarda ve uluslararası sözleşmelerde kendini göstermektedir. Ancak 1929 ekonomik bunalımı, 1932 yılında nazizmin tırmanışa geçişi ardından II. Dünya Savaşı devletlerin sosyal ve ekonomik konularda birlikte hareket etmelerine engel oluşturmuştur, ulusal ve uluslararası sendikal hareketi felce uğratmıştır. 1939 yılında Milletler Cemiyeti sona ermiş Uluslararası Çalışma Örgütü faaliyetlerini sınırlı şekilde sürdürmüştür (Tokol, 1995: 12).

II. Dünya Savaşı’na kadar sosyal politika, yaşanan savaşların ve krizlerin yarattığı olumsuz koşullara bağlı olarak şekillenmiştir. “1930’lu yıllarda yaşanan ‘Büyük Bunalım’ın yarattığı etkilerden kurtulma veya etkilerini azaltma konusunda izlenen yöntem devletçi politikalarlardır. Ayrıca Büyük Bunalım’dan sonra izlenen politikalar refah devletinin gelişimine de zemin hazırlamıştır. Diğer bir anlatımla, bu dönemde liberalizmin girdiği kriz nedeniyle refah politikalarına başvurulduğu anlaşılmaktadır” (Şenkal, 2005: 41). Sanayileşmiş ülkelerin 1929 Bunalımı’ndan sonra artan yoksulluk ve işsizliğe olan duyarlılıkları artmış ve bu sorunlara ilişkin araştırmalar başlatılmıştır. Bu sebeplerle, 1929 Bunalımı’nın sosyal politika alanındaki ulus devletlerde hareketlenmeye neden olan bir dönem açmış olması genel kabul görmektedir.

Sosyal politika adına kaydedilen en önemli gelişmeler, II. Dünya Savaşı'ndan sonradır. Savaşın yol açtığı hasarlar ve barış arayışlarının yanı sıra, “ II. Dünya Savaşından sonra sosyal politika anlayışının gelişimine yol açan diğer bir etken de, Batılı ülkeleri tehdit eden komünizm ve merkezi planlamaya dayanan rejimlerin başarıları karşısında kapitalist ülkelerin yeni arayışlara girmeleridir. Batılı devletler için komünizmden korunmanın yolu sosyal politikaları geliştirmektir. Çünkü komünizm için potansiyel taraftar özeliği taşıyan işçi sınıfının sosyoekonomik durumunun geliştirilmesi gerekiyordu” (Şenkal, 2005: 41).

1940 ve 50'li yıllar Keynesyen Teorinin altın yılları sayılmaktadır. II. Dünya Savaşı'ndan sonra işsizlikle mücadele, tam istihdam politikaları, sosyal koruma politikalarının yoğunlaştığı korporatist devlet anlayışı hakimdir. Fakat refah devleti 1970'lerin ikinci yarısı ve özellikle 1973 krizi sonrası gerilemeye başlamıştır. Liberal politikalarla, özelleştirmeler ağırlık kazanmış, devletin geleneksel rolü zayıflatılmıştır. Küreselleşmenin etkileri belirginleşmiştir.

Sosyal politikanın tarihsel gelişimini ve Avrupa sosyal politikası tarihini birbirinden bağımsız bir şekilde incelemek mümkün değildir çünkü sosyal politikanın tarihsel gelişimi Avrupa'da başlamıştır. Bu durum Avrupa'nın uzun yıllar süren sınıflı ve parçalı iktidar yapısına bağlanabilir. Bugün Avrupa Birliği Sosyal Politikası gücünü, Avrupa'nın sahip olduğu sosyal mirasın bir uzantısı olarak görülen ulusların sosyal politikalarının evrimsel gelişiminden almaktadır. AB'nin sosyal politikasının üzerine inşa edildiği sosyal zeminin tahayyül edilmesi açısından Avrupa'daki ilk sosyal politika önlemlerine göz atmak yararlı olacaktır.

I.1.3. Avrupa'da İlk Sosyal Politika Önlemleri

Buğra ve Keyder (2006: 9), sosyal politikanın konusunu oluşturan sorunları yoksulluk ve sosyal dışlanma; yaygın eğitim; hastalık, yaşlılık, işsizlik gibi durumlarda bireyi desteklemeye yönelik sosyal politika önlemleri ve çalışma hayatının düzenlenmesi şeklinde temel olarak dört alanda tanımlanabileceğini söylemektedirler. Tarihsel olarak, bu alanlar içinde yer alan sorunların yetkililerin müdahalesini gerektiren sosyal sorunlar olarak tanımlanmalarının kapitalizmin ortaya çıkmasıyla başladığını, bu sebeple bu konuların siyasi karar alıcıların gündemine 16.

yüzyıldan itibaren girdiğini vurgulamaktadırlar. Bu noktada ilk yoksul yasalarının İngiltere’de birinci Elizabeth döneminde yürürlüğe girdiğine ve yoksulluğa ilişkin araştırmalar yapıldığına, diğer üç alandaki sorunların da 18. yüzyıl sonrasında ağırlık kazandığına, 19.yüzyılda fabrikalardaki çalışma koşullarına ilişkin çalışmalar yapıldığına ve 19. yüzyılın ikinci yarısında da İngiltere’den önce Kıta Avrupa’sında sosyal güvenlik sorununa ilişkin önlemlerin alındığına dikkat çekmektedirler. Sosyal politikanın konusunu oluşturan sorunlara, bütün bu düzenleme alanlarının yanında, çalışanların örgütleri olan sendikaların gelişmesini de eklemek gerekmektedir.

I.1.3.1.Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma ile İlgili Uygulamalar

Sosyal politikayla ilgili gelişmelerin ilk çıkış noktası sanayi devriminden önce yürürlüğe giren İngiliz Yoksul Yasaları’dır. İngiltere’de yoksul yardımı bir hak olmanın ötesinde, dini ve vicdani bir sorumluluk olarak görülmüş ve yoksulluğa ilişkin düzenlemeler aile, mahalle ve kilise yetkilileri tarafından üstlenilmiştir. I. Elizabeth döneminde 1601 yılında Yoksul Yasası kabul edilmiş ve yoksullar düşkünlüğüne göre tasnif edilerek, sorun kilise otoritesinden alınmış, yerel düzeyde kamu otoriteleri tarafından çözülmesi yöntemine gidilmiştir. Yasaya göre “parish” denilen idareciler tarafından toplanan vergilerle, çalışabilme gücü olanlara eğitim verilmesi ya da iş bulunması, çalışamaz durumdaki yaşlı ve sakatlara yoksul evleri işletmesi şart görülmüştür. Fakat zamanla yoksul yardımları bölgeden bölgeye göre değiştiğinden Karl Polanyi’nin “profesyonelleşmiş düşkünler” olarak adlandırdığı yoksul kesim, imkânların daha iyi olduğu bölgelere göç ederek, o bölgelere ekonomik anlamda yük olması sorununu ortaya çıkmıştır. Bu soruna yönelik çözüm olarak da hangi yoksulun hangi parish’e ait olduğunu belirleyen ve kapitalistleşmeyle çözülen emeği tutma amacını taşıyan 1662 tarihli yerleşim yasası çıkarılmıştır (Kovancı, 2003: 257–259). Bu yasa yol açtığı sonuçlar itibariyle tepki almıştır. 1785’ten, 1834’e kadar İngiltere’de ulusal bir emek piyasasının yaratılması engellenmiştir (Polanyi, 2005: 125).

1830’lu yıllara gelindiğinde İngiltere’de burjuvazi siyasal olarak güçlenmiş, orta sınıfa oy hakkı verilmiş, mevcut yoksul yardımı sistemine eleştiriler şiddetlenmiştir. Bunun üzerine ortaçağdan kalma Yoksul Yasaları düzenlenerek 1834 tarihinde Yeni Yoksul Yasası olarak değiştirilmiştir. Liberal bir sosyal politika

uygulaması olan Yoksul Yasası, 1848 Ulusal Yardım Yasası'nın çıkarılmasına kadar yürürlükte kalmıştır (Kovancı, 2003: 269, 272). Bu yasayla yardım alan kimselerin hakkaniyetli bir şekilde seçilmemesi, asgari ücretten de düşük bir yardım almakta olması işçi sınıfının tepkisini çekmiştir. Fakat bu gelişme bu dönemden sonra gerçekleşecek modern anlamda sosyal politika uygulamalarına öncülük etmiştir. Bununla birlikte refah devleti uygulaması niteliğini taşıyan yeterlilikte görülmemiştir. Talas (1981: 181) bu dönemde yaşanan toplumsal güvenlik kaygılarını ve buna ilişkin düzenlemeler yapılmasını, 19. yüzyıl başlarında ve sonlarında Avrupa'da uzun yıllar süren ve olumsuz ekonomik etkilerinin özellikle İngiltere ve Fransa'da hissedildiği Napolyon Savaşlarına bağlamaktadır ve bu dönemde toplumsal politikanın ağır işlediğini ifade etmektedir.

I.1.3.2. Hastalık, Yaşlılık, İşsizlik Hallerinde Bireyi Desteklemeye Yönelik Sosyal Politika Önlemleri

Sosyal politikanın kurumsallaşmasıyla ilgili önemli bir diğer gelişme de 1880'lerde Bismarc Almanyası'nda, işçi ayaklanmalarının yatıştırılması ve sosyal alanın denetim altına alınmak istenmesiyle dünyada ilk kez sosyal güvenlik örgütlenmesinin hayata geçirilmesi ve sosyal politika kavramının bu tarihten sonra literatürde yer almasıdır (Özügürlü, 2003: 60). Zorunlu sosyal sigorta uygulamaları İngiltere gibi parlamenter demokrasiye geçmiş bir ülkeden çok daha önce, Almanya ve Avusturya gibi anayasal monarşilerde ortaya çıkmıştır (Koray, 2005: 182). Bu dönemde İngiltere'de de toplumsal güvenliğe ilişkin gelişmeler yaşanmaktadır. 1906 yılında Liberal Parti'nin iktidara gelmesi ile 1908 yılında yaşlılık sigortası çıkarılmıştır. Ödeneğin yeterli görülmemesi sebebiyle Bismarc Almanyası'ndan esinlenerek L. George ödenekleri yükselterek 1911'de işsizlik ve sağlık sigortasını kuran ve kapsayıcı düzenlemeler getiren Ulusal Sigorta Yasası'nı uygulamaya koymuştur. "Tüm bu düzenlemeler devletin bizzat aktif olarak katıldığı düzenlemeler olduğundan ilk defa yoksul yasaları dışında bir sosyal koruma mekanizmasının varlığından söz etmek mümkün olmuştur" (Kovancı, 2003: 272). Fransa'da da 1898 tarihli yasayla çıkarılan işçi lehine geliştirilen iş kazalarına ilişkin uygulamayla toplumsal güvenliğe ilişkin önlemler devam etmiştir. İlk önce işyeri kazalarına karşı sigorta uygulaması ve daha sonra, sağlık, yaşlılık ve işsizlik sigortası olarak ortaya çıkmış olan ve daha sonra zorunlu sigortalara dönüşen ilk sosyal politika önlemleri,

ulusal bir sosyal güvenlik sistemine giden ve sosyal refah devleti yolunda atılan ilk uygulamalar olarak kabul edilmiştir (Kovancı, 2003: 272; Koray, 2005a: 186).

I. Dünya Savaşı'ndan sonra savaşın açtığı tahribat ve işgücünün hem üretim faktörü hem de asker olarak önemlerinin artmış ve hükümetlerle işgücü arasında bir uzlaşmanın gerekliliği ortaya çıkmıştır ve bunların sonucu olarak da I. Dünya Savaşı sonrasında sosyal ve ekonomik haklar anayasa metinlerine girmiştir. Sosyal haklar ilk defa Almanya'da 1920 tarihli Weimar Anayasası'nda yer almıştır. Zira, “ tarihsel bakımdan halkın Anayasa yapma olgusunun en yüksek noktasına Alman, Rus ve Avusturya-Macaristan İmparatorluk'larının I. Dünya Savaşı'nda yenilmelerinden sonra erişilmiştir. Her yeni Anayasa yasa gücünü halktan aldığını ilan etmiştir. II. Dünya Savaşı'ndan sonra yapılan anayasalarda halkın anayasa yapma yetkisini bu denli belirtme yoktur” (Wheare, 1985: 72). İngiltere'de sosyal politika uygulamaları devam etmektedir. 1925 tarihli yasalar 1908 ve 1911 yasalarının kapsamını genişleterek Dul, Yetim ve Yaşlılık Sigortası çıkarılmıştır. 1940–1942 yıllarında toplumsal güvenliğe ilişkin önlemler artırılmış William Beveridge öncülüğünde bir dizi yasa hayata geçirilmiştir. 1946 yılında çıkartılan tüm halk sağlığının devletin güvencesi altına alınmasını gerçekleştiren 1946 Sağlık Hizmetleri Ulusal Yasası'yla ve bunu takip edecek diğer yasalarla, İngiliz toplumsal güvenlik düzeni 1948 yılında bütün bir yapıya ulaşmıştır (Talas, 1992: 187–188).

“ İki dünya savaşı arasındaki devrede tüm parlamenter demokrasilerde işçi sigortaları zorunlu hale gelmiş, 1950 sonrasında bu konudaki fark tüm ülkelerde kapanmış ve artık ondan sonra refah devletinin bugünkü anlamı ve boyutlarını alacak yönde bir gelişme içine girdiği görülmüştür” (Koray, 2005a: 182).

I.1.3.3. Çalışma Hayatına Yönelik Yasalar

Avrupa'da çalışma hayatına yönelik ilk sosyal politika önlemleri, öncelikle yasal düzenlemeler olarak ortaya çıkmaktadır. Sanayi devriminin doğurduğu kötü çalışma koşullarına karşı çocukları korumak için alınan ilk yasal önlem, mensucat sanayinde çalışan çocuklara yönelik 1802 yasasıdır. Uygulamada etkin olmayan yasa kendinden sonra alınacak yasal önlemlere örnek oluşturması açısından, sosyal politikanın gelişim sürecinde önemli bir dönüm noktasıdır. Çocukların korunmasına

yönelik çabalar genel olarak sanayicilerden gelmiştir. Robert Owen ve parlamentoda bulunan Sir Robert Peel bu yasanın parlamentodan geçmesinde öncü olmuşlardır. Çocukların çalışma süreleri 12 saat olarak saptanmış, gece çalıştırılmaları yasaklanmış ve işverenler geceli gündüzlü çalışan çırakların barınma ihtiyacını karşılamak, eğitimlerinin devamını sağlamakla yükümlü olmuşlardır. Bu kez işverenler yoksul ve kimsesiz olmayan yasa kapsamının dışında kalan çocuk işgücü bulma yoluna gitmişler ve yasa uygulamada çok etkin olmamıştır (Talas 1981: 177-178). Yine Robert Owen'ın çabalarıyla 1819 yasası kabul edilmiş, ve çocukların işe kabul edilme yaşları dokuz olarak belirlenmiştir. “1815–1831 yılları arasında cumartesi günü için çalışma süresi 9 saat olarak belirlenmiş, yasaların koruyuculuğundan yararlanacak çocukların yaşı dokuza çıkarılmış, 12 yaşını doldurmamış çocukların gece işlerinde çalıştırılmaları yasaklanmıştır” (Talas, 1981: 179). Bu yasadan yalnız pa muklu ve yünlü sanayide çalışan çocuklar yararlanabilmiştir. Bu gelişmeleri tüm sanayi kollarında çalışan çocukları da kapsamına alan 1833 yasası takip etmiştir. Bu yasaların uygulanmalarının denetimi, daha önce toplumun gönüllü önde gelen din adamları ve eğitimcilerine bırakılmışken 1833 yasası ile devlete bağlı, aylık alan iş müfettişlerinden oluşan bir teftiş kurulu oluşturulmuştur. Bugünkü iş müfettişleri kavramının temellerinin de dünyada ilk kez bu tarihte atılmış olduğu anlaşılmaktadır. İş müfettişlerinin baskısıyla 1819 ve 1833 yıllarında dokuz olarak saptanan çalışmaya kabul yaşı, çocuklar okula gidemedikleri ve sokaklarda yaşadıkları için 1844 yasasıyla 8'e düşürülmüş ve bundan sonraki yıllarda gerçekleştirilen bir dizi yasayla ve son olarak 1918 yılında genel olarak fabrika ve madenler dışında 14'e çıkartılmıştır. İlk 1837 yılında gündeme gelen çocukların yaşlarının ilgili makamlara bildirilmesi zorunluluğu 1844'te yasa koyucunun müfettişlere sağlıkçı atama yetkisinin tanınmasına kadar genişledi. 1867'de kabul edilen, işe girişte çocukların bedensel ve düşünsel elverişliliğinin saptanması yöntemi, 1937 ve 1948 yasaları gereğince sağlık muayenesinden geçme ve zihinsel yeteneklerinin saptanması şeklinde zorunlu hale gelmiştir 1819 ve 1833 tarihli yasalarda çocukların çalışmaya kabul yaşı 9 iken, çocukların okula gidemedikleri ve yaşamını sokaklarda sürdürdükleri için 1844 yasasıyla 8'e indirilmiş, 1874 yılında 10'a, ve son olarak 1914 yılında da 14'e çıkarılmıştır (Talas, 1981: 179- 181).

Toplumsal politikaya ilişkin önlemler, siyasal düzeni değiştiren 1789 Fransız Devrimi, 1830 sonrası ortaya çıkan grevler ve sosyal politikanın yokluğunun hissedilmesi sonucu ortaya çıkmıştır. Fransa'da 1841'de ilk sosyal politika önlemi olarak çocukların işe alınma yaşları 8 olarak kabul edilmiş, 8–12 yaş arası çocukların çalışma saatleri 8 olarak belirlenmiş ve 16 yaşından küçük çocuklarında sağlıksız ve tehlikeli işlerde çalışmaları yasaklanmıştır (Talas, 1981: 196). İlk sosyal politika önlemleri Fransa'da İngiltere, Almanya ve İsviçre'ye nazaran daha geç uygulanmış, ancak 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra gerçekleştirilmiştir. Sosyal politikanın daha geç ve yavaş gelişmesi Fransa'nın bir tarım ekonomisi olmasına ve daha geç sınaî özellikler göstermesine bağlanmaktadır. Ayrıca başa gelen hükümetlerin iradesi ve rejim değişikliklerinin de etkisi diğer ülkelerde görüldüğü gibi etkilidir.

1840'larda haftalık çalışma süresi, İngiltere'de 69, Fransa'da 78, Almanya'da ise 83 saattir. Almanya'da işçi ücreti ile temin edilebilecek yemeğin kalorisinin, o sırada cezaevlerinde verilen yemeğinkinden daha düşük olduğu tespit edilmiştir. Uzun süreli ve sağlıksız çalışma koşulları, erken yaşlarda meslek hastalıkları ve gelişme bozuklukları gibi ağır yıkımlara yol açmıştır (Ardoğan, 2006: 22). Yetişkin işçilere yönelik bir çalışma mevzuatı olmamakla birlikte çalışma süreleri toplu pazarlıklar sonucu yapılan toplu iş sözleşmeleriyle belirlenmektedir (Talas, 1981: 181).

Fransa'da sosyal politika alanında daha ziyade 1848 İşçi Devrimi sonrası ilerleme kaydedilmiştir (Işıklı, 2003: 27). Örneğin, Fransız Devrimi'nin köleliği büyük ölçüde yok edici etkisine rağmen, İngiltere'de kölelik, kendi sömürgelerinde esas Batı Hint Adaları'nda 1834'te resmen kaldırılmış iken, (bir şekilde büyük ölçekli plantasyon tarımının varlığını sürdürdüğü yerler için, Asya'dan işçi ithal ederek bunu sürdürmeye çalışsa da) , Fransa'da kölelik ancak 1848 Devrimi'nden sonra kalkmış, ve dünyada yasadışı olarak köle ticareti ve devam etmiştir (Hobsbawm, 2003: 122). 1848 Anayasası başta çalışma hakkı olmak üzere çağdaş sosyal devlete temel oluşturan ilkelere yer vermiştir. Lois Blanc bu dönemde işçi hareketlerinde öncü bir isim olarak bu hakların tanınmasında önemli rol oynamıştır (Işıklı, 2003: 27). 1848 yılından sonra çalışma hakkı, dernek kurma özgürlüğü tanınmış ve işçilerin yaşam ve çalışma koşullarını düzeltmek amacıyla kurullar

oluşturulmuş ve Fransa’da çalışma süresi 10–11 saat olarak belirlenmiştir. Talas, bu düzenlemelere rağmen 1848 Devrimi’nin sosyal politika açısından uzun vadeli olumlu sonuçlar üretmediğini öne sürmektedir. Dernek kurma özgürlüğüyle birlikte sendikalar da tanınmış, sendikaların grev eylemlerinin artmasıyla 1852 yılında dernek kurma özgürlüğü ortadan kaldırılmıştır (Talas, 1981: 198).

Fransa’da 1874 yasası kız çocuklarının yeraltı işlerinde çalışmasını yasaklayan bir düzenleme olmuş ve daha sonra kapsamı genişletilmiştir. Kadınlara ilişkin toplumsal politika önlemleri de 1874 yasasıyla şekillenmiştir. 1892 yılında kadınların çalışma süresi 11 saat olarak belirlenmiş, 1909 yılında doğum yapan kadınların işleri güvence altına alınmış ve 1913 yılında da kadınların doğum sonrasında 4 hafta boyunca çalışmaksızın ücret verilmesi öngörülmüş olsa da kadınların korunmasına yönelik önlemler diğer ülkelerdeki uygulamalara nazaran daha geri bir durumdadır. İşçiler yaşam koşullarından hoşnutsuzdur. “1848 ve 1871’de Fransa’da büyük işçi ayaklanmaları olmuş, 1917’deki Sovyet İhtilali’nin etkisiyle Almanya’da daha çok işçi sınıfının önderliğinde 1918’deki ayaklanmalar imparatorluğu yıkıp, Weimar Cumhuriyeti’ni getirmiştir. 1919’da ise kanlı bir şekilde bastırılan grev olmuştur” (Ardoğan, 2006: 23).

I.1.3.4. Sendikal Örgütlenmenin Kurumsallaşması

Fransa’da Büyük Devrim’i izleyen dönemde sendikaların fiyat artışlarına sebep olduğu gerekçesiyle 1791 “Le Chapelier” Yasaları ile işçi sendikaları yasaklanmış, grev yasağı 1864, sendika yasağı 1884 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 1864’te Fransa’da sendika hakkına yasallık kazandıran ilk kanunun yürürlüğe girmesi, Londra’da I. Enternasyonel’in ilk toplantısını yapmasıyla birlikte Avrupa’da işçilerin ücretlerini artırması bakımından bir dönüm noktasıdır (Işıklı, 2002: 105).

Sendikalaşma İngiltere’de de sanayileşmenin ruhuna aykırı olduğu gerekçesiyle 1791 yılında “Combination Act” (Birleşme Yasası) ile yasaklanmış ve 1824’e kadar yürürlükte kalmıştır (Ardoğan, 2006: 22; Işıklı, 2003: 22; Talas, 1981: 189,195). İngiltere’de sendika hakkı ilk defa 1824 yılında tanınmıştır. Robert Owen burada da öncü bir isim olarak çalışmalarını sürdürmektedir (Işıklı, 2003: 25). Bu

tarihlerden itibaren kitlelerin katılımına dayanan“yeni sendikacılık” hareketi 1906 yılında İngiliz İşçi Partisini doğurmuştur (Işıklı, 2002: 104).

1871, 1875 ve 1876 yasaları sendikaların durumlarını güçlendirmiştir. 1914-1918 yılları arasında savaşın yarattığı ağır ekonomik koşullar sonucu işgücü ihtiyacı ortaya çıkmış, sendikal çalışmalar artmıştır. 1926’da Sendikalar Kongresi grev kararı almıştır. Buna karşı olarak grev yasağı ve sendikaların işçi partilerine fon aktarımını kısıtlayan 1927 yasasını çıkartılmıştır.1930 bunalımı da işsizliği artırmış ve işsizlik ödeneklerini de kısmıştır. 1946 da iktidara gelen İşçi Partisi Hükümeti, 1926 grevine karşı olarak çıkartılan, 1927 yasasını yürürlükten kaldırmıştır ve bu tarihten sonra yılına kadar sendikalara ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır. 1970 yılında iktidara gelen Muhafazakâr partinin 1971 yılında çıkardığı bir yasa ile devlet ve işçiler arasında gerginlik yaratmış, Muhafazakâr Parti bir süre sonra iktidardan düşürülerek yasa yürürlükten kaldırılmış ve yeni bir “Sendika ve Çalışma İlişkileri Yasası” ile eskiden var olan hukuksal ortam sağlanmıştır (Talas, 1981: 189).

Fransa’da da 1864’lerden beri hoşgörülerden yararlanılarak kurulan sendikalar, 1884 yasası ile tamamen yasal olarak tanındı. Sendikaların kurulmalarına izin verilmesi kömür madenleri, demir yolları gibi belli sektörlerden başlayarak adım adım gerçekleşmiştir. Bu gelişmeyi işgücü lehine geliştirilen, 1898 tarihli iş kazaları sigortasına ilişkin yasa takip etmiştir.1900 yılında başa geçen Sosyalist Parti sosyal güvenliğe, işçi sağlığı ve iş güvenliğine ilişkin önlemler almış ve sosyal politikada ilerleme kaydedilmiştir. 1939–45 yılları savaşın yarattığı olumsuz koşullar sebebiyle sosyal politika açısından durgun bir dönemdir. III. Cumhuriyetin son bulmasıyla emek ve anamal arasında devletin düzenleyici rolü üzerine kurulan ve sınıfların sendikalar içinde örgütlenmelerini yasaklayan 1941 Çalışma Şart’ı kabul edilmiştir. 1944 yılında savaşın ardından geçici hükümet ücretleri yeni yaşam koşullarına göre ayarlamış ve sendikal örgütlenme yasağını kaldırmıştır. 1946’da kabul edilen Anayasada da sendika özgürlüğü garanti altına alınmıştır (Talas, 1981: 198). Koray, (2005a: 184–185) Avrupa’da Sanayi Devrimi’yle başlayan sanayileşme sürecinin, işçi hareketlerinin siyasallaşması, işçilerin sendikalar ve işçi partiler aracılığıyla sosyal güç olma yolunda ilerlemesi açısından önemli bir rol oynadığını vurgulamakla birlikte, Avrupa’da sosyal refah devletinin ortaya çıkışını daha ziyade 20. yüzyılda

genel oy hakkının kazanılmasına bağlamaktadır; bu dönemde en gelişmiş refah uygulamalarının güçlü ve örgütlü bir işçi sınıfının ortaya çıkmış olduğu ve genel oy hakkının tanındığı kitle demokrasilerinde gerçekleştiğini ifade etmektedir.

I.1.4. Avrupa’da Sosyal Refah Devletinin Gelişimi ve Sosyal Politika

Koray, (2005a: 184) anayasal monarşilerde sosyal politikanın parlamenter demokrasiye geçmiş öncelerden daha önce ortaya çıktığını belirtmiş olmakla birlikte, liberal ve anayasal monarşilerdeki sosyal politika hassasiyetlerinde görülen bu farklılığı ince bir çizgiyle anayasal monarşilerde, genel oy hakkının daha önce verilmesine bağlamaktadır. Eşitlik ve vatandaşlığın sadece varlık sahipleri ve erkeklerle sınırlı olduğu durumu ortadan kaldıran genel oy hakkının tanınmasıyla emekten yana birçok siyasi parti kurulmuş ve işçi sınıfı demokratik yoldan siyasal mücadele içine girebilmiştir. Bu durumda devlet ve siyasal iktidarlar işçi sınıfının sorunlarına karşı duyarsız kalamamışlardır fakat yapısal sorunlar ve sendikaların kısıtlanmaları sebebiyle işgücünün demokratik yaşama katılmaları zayıflığını sürdürmüştür (Koray, 2000: 32, 33; Koray, 2005a: 95–96). Benzer bir şekilde, sosyal politikaya ilişkin diğer teorik açıklamalardan bazıları, kurumsal yaklaşımı benimsemişler, demokrasinin kurumsallaşması gerektiğine vurgu yaparak, yoksul sınıfların azaltılması gerektiğini ve siyasilerin oy kaygısıyla, siyasilerin orta gelirli vatandaşlarla ilgilendiklerini öne sürmektedirler. Aynı zamanda bu hipotez için ampirik desteğin az olduğu, refah devletinin temellerinin muhafazakar otoriter devletlerde atılmış olduğu öne sürülmektedir. Buna örnek olarak da, Bismarck yönetimindeki imparatorluk Almanya’sının İsviçre ve Amerika gibi liberal demokrasilerin yaşandığı ülkelerden çok daha önce sosyal politika önlemlerini hayata geçirmiş olması gösterilmektedir (www.pitt.edu). Fakat refah devletinin, sosyal refah programları na giriş tarihleri itibariyle de, 20.yüzyılın ürünü olduğuna ilişkin bir mutabakat vardır.

Tablo 1: İlk Sosyal Refah Programları

Ülkelerin Başlangıç yılları	Almanya	İngiltere	İsveç	Fransa	İtalya	ABD	Kanada
Sosyal Sigortalar							
İş Kazaları	1884	1906	1901	1946	1898	1930	1930
Hastalık Sigortası	1883	1911	1910	1939	1943	-	1971
Emeklilik Ödemeleri	1889	1908	1913	1910	1919	1935	1927
İşsizlik Sigortası	1927	1911	1934	1967	1919	1935	1940
Aile Yardımları	1954	1945	1947	1932	1936	-	1944
Sağlık sigortası/hizmetler	1880	1948	1962	1945	1945	-	1972
Vergilendirilmiş Genel Kişisel gelir	1920	1918	1903	1960	1960	1913	
Eğitim Alanları							
Ortaokula Gidiş	1925	1929	1937			1915	
Üniversiteye Gidiş	1975	1973	1988			1948	

Iann Gough (2003) Refah Devleti, Çev: Kamil Güngör

Sosyal politikaya ilişkin diğer bir teorik açıklama da, refah devletini endüstrileşme mantığının işlevi olarak görenler tarafından ortaya atılmıştır. Sanayi devrimi ile birlikte geleneksel sosyal refah araçlarının (aile, kilise, yerel topluluklar, yardım ağları) etkinliğini yitirdiği, toplumların, bu geleneksel sosyal refah araçlarının yerini alabilecek, kendi modern refah sistemlerini kurmuş oldukları ifade edilmektedir. Refah devletini endüstrileşme mantığına dayandıranlardan diğerleri, endüstrileşmenin ilk aşamasının kurbanları olan fakirleştirilmiş kitleleri kurtaracak bir modern kapitalizm inşası fikrindedirler. Fakat bu görüşler refah devletinin neden kapsam ve içerik olarak sürekli genişlediği konusunda eksiktir ve ayrıca bugünün refah devletlerinde görülen çeşitliliğin (beveridge refah devleti, korporatist refah devleti vb) nedenine cevap vermemektedirler (www.pitt.edu).

Sosyal politikaya ilişkin diğer tartışmalar ise refah devletinin gelişiminde devlet müdahalesinin kapsamına ilişkindir. Kimi açıklamalar sosyal refahın sağlanmasında devleti sağlık, güvenlik gibi temel görevlerle sınırlı tutarken, kimileri buna eğitim politikalarını eklemekte, kimileri ise bu hizmetleri işgücünün yeniden

üretilmesi, ve çalışmayan nüfusun korunmasını da dahil edecek şekilde kamu gücünün kullanılmasına kadar uzandırmaktadır. Refah devletinin büyüklüğü ve müdahale alanına ilişkin tartışmalar, özellikle küreselleşmenin etkilerini yoğun olarak hissettirmesiyle hız kazanmıştır. Fakat refah devleti tanımlanması güç bir kavram olmaya devam etmekteyse de, refah devletinin temel vatandaşlık hakları ile ilgili olarak herkese daha iyi bir refah sağlanması konusunda fikir birliği vardır. Sosyal politikaya ilişkin tartışmaların diğer boyutunu, sosyal politikaların belirlenmesi ve uygulanmasında rol oynayan kurumların hangileri olması gerektiğine ilişkin görüşler oluşturmaktadır. Sosyal politikaların sadece devlet tarafından yerine getirilmesi gerektiğini savunan görüşler olduğu gibi, kamu yönetimini oluşturan merkezi devlet, ve ikinci büyük yönetim erkine sahip yerel yönetimler, -belediyeler, il özel idareleri, köylerin- sosyal politikaların belirlenmesi ve uygulanması sürecinde önemli katılım ve katkısını vurgulayan, toplumun kendisine, gönüllü kuruluşlara ve özel sektöre rol yükleyen görüşler de mevcuttur. Bu kurumların sosyal politikaların belirlenmesi ve uygulanması sürecinde artan önemine dikkat çekilmektedir (Ersöz, 2007).

İlk sosyal politika uygulamalarının gelişim yönünden anlaşıldığı gibi Almanya'nın hem 1880'de öncülük ettiği ilk sosyal sigorta programını yasalaştırarak uygulaması ve İngiltere'nin sanayi devriminin ev sahibi ülkesi olarak, ilk çalışma mevzuatını oluşturulmasıyla İngiltere'nin ve Almanya'nın sosyal politikaların doğuşunda diğer ülkelere nazaran öncü bir rol üstlendiği söylenilebilir. Özetle, Avrupa'da sosyal politika önlemleri genel olarak çocukların çalışma süreleri ve çalışma koşullarına yönelik olmuş, daha sonra kadınları ve son olarak da tüm yetişkinleri dahil ederek kapsamı genişletilmiş ve ilk mensucat sanayilerinde ortaya çıkmıştır. Örgütlenme özgürlüğünün de daha ziyade madenler, ve demir yolları gibi temel sanayi kollarında çalışanlar için tanınması öngörülmüş, evrimsel bir sürecin sonunda garanti altına alınması kesinlik kazanmıştır. Fransa ve İngiltere'de sosyal politika, rejim değişiklikleri, hükümet değişikliklerinin etkisinde ve toplumun hak talepleriyle şekillenmiş, savaşlar süresince duraklamış, ekonomik faktörlere bağlı olarak değişmiş ve zaman zaman sendikalaşma özgürlüğünün kısıtlanması, zaman zaman da serbest bırakılmasıyla da inişli çıkışlı bir tablo sergilemiştir. İşçi sınıfının, demokratik siyasal hakların kazanılmasında, sosyal politikanın gelişiminde ve insan

haklarının sosyal boyutunun ön plana çıkmasında oynadıkları önemli rol göz ardı edilemez bir gerçek olmakla birlikte, sosyal politika işçi hakları anlamına gelmemektedir. Tüm sosyal haklara karşılık gelen sosyal politika, tüm toplumun yararını gözetme hedefi üstelenen bir devlet aracıdır.

1.1.4.2. 1930'lu Yıllarda Atılan Temeller

1930'lu yılların genel konjoktürüne, 1929 Bunalımı'nın etkisi hakimdir. 1929'da New York borsasında çöküşün patlattığı kriz I. Dünya Savaşı'ndan sonra görece etkenlik kazanmış, zaten ortamın hazır olduğu savaş sonrası Avrupa'yı ve hammadde- tarım ürünü ihracatçısı geri kalmış ülkeleri etkisi altına almıştır (Kazgan, 2005: 43). İngiltere'de daha önceki tarihlerde başlayan işsizlik, çok yüksek oranlarda seyretmiş ve işsizlik sigortası çökmüştür. İşsizlikle mücadele ve işsizlere sağlanacak faydaların finansmanı sorunu ortaya çıkmıştır. Dönemin politikacıları ve bilim adamları arasında bu sorunların çözümünü tartışan iki hakim görüş bulunur. Bunlardan birincisi, krizi aşmak için kamu harcamalarının artırılması yoluyla istihdam yaratmayı savunan Keynes ve yandaşlarına aittir. İkinci görüş ise, kamu harcamalarının kısılmasını ve, dengeli bütçeyi ve düşük düzeyde borçlanmayı savunan muhafazakarlar aittir. Sonuç olarak muhafazakar yaklaşım ile harcamaların kısılması yönünde hareket edilmiş ve işsizlik artmıştır. Sosyal refahın sağlanmasında ilk temel kısıntılar bu yıllarda gerçekleşmiştir (Aktan, 2003a). Bu dönemde sosyal politikayı, 1929 Bunalımı'nın etkileri belirlemektedir.

1930'lu yıllarda İsveç ve Amerika refah devletleri önemli değişimler geçirmiş, refah devleti yükseliş dönemini yaşamıştır. Büyük depresyonun ve müdahaleci kapitalizmin ilk ortaya çıktığı ülke olarak ABD 1933 de tüketilemeyen aşırı üretime, gittikçe düşen fiyatlara ve artan işsizliğe karşı New Deal Politikası (1933-1938) olarak adlandırılan bir dizi önlem almıştır. 1935'te Amerikan refah devletinin temellerini atan, iki temel sigorta programını (federal devlet işsizlik sigortası programı, yaşlı aylıkları programı; yoksul bakıma muhtaç çocuklara körlere ve yaşlılara yardım programı) uygulamaya koyan geniş ölçekli sosyal güvenlik yasasını ortaya koymuştur (Aktan, 2003a). Amerikan ekonomisinin de 1929 kriziyle birlikte, işsizlik %4'ten %25'e kadar artmış, üretim üç kat artmıştır (<http://en.wikipedia.org>).

Hugh Johnson danışmanlığında, Roosevelt yönetimi krizden kurtulma konusunda rekabetin azaltılması ve ücretlerin düşürülmesi yoluna gitti, rekabetin azalması fiyatları makul seviyede tutacak, bu da yüksek ücretlere, yüksek gelire ve yüksek tüketime sebep olacaktır. Krizden kurtuluş için planlı kalkınma benimsenmiş, 1920'lerin deneyimleri gündeme getirilmiş ve geniş kapsamlı devlet müdahalesi öngörülmüştür (Cole L. Harold- Ohanian E. Lee, 2001). 1937'de yaşanan ekonomik durgunlukla birlikte, 1934'lerin işsizlik oranlarına geri dönüş yaşanmasına dek bu politikalar etkinliğini sürdürmüştür. Krizden kurtuluş süresince diğer ülkelerde New Deal'e karşılık gelecek uygulamaların mevcut olmadığı, farklı ya da benzer yöntemlerle buhranın atlatıldığını savunan görüşlere karşın, New Deal'in krizi atlatma sürecini yavaşlattığını öne süren eleştirel görüşler de mevcuttur (<http://en.wikipedia.org>).

1933 yılında Başkan Roosevelt'in yönetime gelmesine kadar ABD'de çalışma hayatına ilişkin sosyal politika bulunmamakla birlikte, işçi işveren ilişkileri kişisel sözleşmelerden öteye geçerek, 1935 ve sonrasında toplu iş sözleşmesi, ücretin saptanması, sendikal, toplu sözleşme ve sosyal güvenlikle ilgili önlemler alınarak yasal bir boyut kazanmıştır. 1933-1938 döneminde yeni konut ve istihdam programları oluşturmuş, emekli aylıkları, çalışanlara tatil hakkı, ücretsiz hamilelik ve doğum hizmetleri, yeni evlilere devlet kredisinin sağlanması gibi alanlarda yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu dönemde sosyal güvenlik alanında başka ülkelerde de sosyal güvenliğe ilişkin yasalar çıkartılmaktadır (Aktan, 2003a). 1935 sonrasında, New Deal, federal devletin endüstri ilişkilerinde federal devletin otoritesini bir hayli artırmış, sendikaların örgütlenme gücünü kuvvetlendirmiş ve işgöremezlik tazminatı, yaşlılık ve dul yardımlarına kadar varan programlar uygulanmıştır (Alcock- vd, 2002: 161).

Amerika'da 29 Bunalımı ile birlikte gelerek, geç başlayan düzenlemeler ve bu düzenlemelerin çalışmaya ilişkin boyutunun da geç ele alınması ve sosyal refahın sosyal güvenliğe ilişkin önlemler şeklinde ortaya çıkması ve Amerika'nın sosyal tarihsel deneyiminin köklü olmaması, bugün Avrupa ve Amerika'da gözlemlenen sosyal politika anlayışındaki farklılığa ilişkin ipuçları vermektedir. Amerikan refah devleti düşüncesinin 1929 Bunalımı ile ortaya çıkmasının, II. Dünya Savaşı'ndan

sonra galip gelen ülke olmasının, Avrupa'dan bağımsız farklı bir sosyal refah düşüncesinin şekillenmesine neden olduğu söylenilebilir. Nitekim, Avrupa, sosyal politikayı refah devletine ilişkin her tür olgu olarak görürken, Amerika'da refah devleti anlayışı daha çok yoksullukla ilişkilendirilmektedir. Avrupalı anlayışa göre, sosyal politika sosyal refah devletine ilişkin bir konu olarak görülmekte, sadece bireyin piyasadaki başarısına bağlı bir sosyal politika anlayışı yerine daha çok devlete edim yükleyen bir sosyal politika anlayışı benimsenmiştir (www.pitt.edu).

Genel olarak iki dünya savaşı arası dönemde devlet kararsız ve deneme yanama yöntemini benimsemekte, sorunların ortaya çıkmasıyla hareket etmekte, belli bir programa yönelik hareket etmemekte, alınan neticelere göre bunları değiştirebilmektedir. Nitekim Koray, (2005: 187–188) refah devletinin gelişimi açısından, 1870 ve 1920 arasındaki dönem sosyal politika uygulamaları açısından bir deneyim dönemi olarak kabul edildiğini ve refah devletinin bir cenin olarak çıktığını belirtmektedir. 1940'lara kadar bir deneme niteliğinde gelişen ve sosyal rahatsızlıklara geçici çözümler bulmak amacıyla ve sosyal güvenlik önlemleri şeklinde ortaya çıkan sosyal politika önlemlerinden geri adım atılmamış ve kendisinden sonra gelecek uygulamaları hızlandırmıştır. 1940 sonrasında devletin sosyal boyutlarının olup olmadığı tartışması bir yana bırakılmış, daha çok bunun nasıl gerçekleşeceği konusu gündeme gelmiştir. Bu dönemde artık Keynesyen politikalara geçilmekte ve tam istihdamı sağlayacak korporatist bir devlet anlayışı ortaya çıkmaktadır. Hükümetlerin sosyal ve ekonomik hakları bütünleştirici bir nitelikte rol oynaması beklenmektedir. Bu durumda 1929 kriziyle ekonomik politikalara olan güvenin azalması, savaş dönemi koşullarının ulusal planlamalarla yumuşatılmasını gerektirmekte ve işçi sınıfı ve hükümetleri uzlaştırmaktadır.

I.1.4.3. II. Dünya Savaşı Sonrasında Refah Devleti'nin Kurulması ve Sosyal Politika

II. Dünya savaşı sonrasında devletlerin sosyal politikaları belirleme süreçlerindeki kararsız tutumları sona ermiştir. II. Dünya Savaşı'ndan sonra, daha önce meydana gelen savaşlar ve ekonomik krizlerle bir deneyim yaşandığı, gerekli düşünsel ortamın hazırlandığı, ve sosyal refah devletinin doğuşu için ortak bir iradenin oluştuğu gözlenmekte; devletin bireyin sorumluluğunu tamamen üstlenmesi

kurumsallaşmakta ve sosyal haklarla donatılan vatandaşlık fikri hüküm sürmektedir. Sosyal politikaların çoğunlukla 20.yüzyılla, sosyal refah devletinin doğuşuyla birlikte geliştiğine ilişkin görüşler bu sebeplere aittir. 1945 yılı sonrasında birçok Batı Avrupa ülkesinde önemli sosyal reformlara girişilmiştir. 1940'lar sonunda yeni politikalar uygulanmaya başlanmış sosyal harcamalara ayrılan pay yükselmiştir. Her ne kadar ABD'de 1929 bunalımını takiben uygulanmaya başlanan "New Deal" politikaları ve İsveç'te 1932 yılında sosyal demokratların iktidara gelmesiyle hayata geçirdikleri politikalar bir bakıma refah devletinin habercisi olmuşsa da, sosyal politikalar hala sosyal çatışmaları giderici ya da alt sınıflara borç niteliğinde verilen bir görünüm arz etmektedir. Ne var ki, refah devleti teriminin ilk kez literatüre girişi 1942 yılında hazırlanan Beveridge Raporu'yla gerçekleşmiştir. Beveridge devlete, kişinin beşikten mezara kadar refahı için sorumluluk yüklemektedir (Gough, 2003). Bu görüş aynı zamanda sosyal politikanın diğer kuramsal boyutunu oluşturmaktadır.

İngiltere'de II. Dünya Savaşı'nın sonrasında yapılan ilk genel seçimlerden zaferle çıkan, İşçi Partisi çelik ve kömür gibi önde gelen sanayileri devletleştirerek, eğitim sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında yaygın ve ücretsiz hizmetler sunarak, refah devletinin temellerini attı. Artık bundan sonra tek başına özgürlük yeterli görülmemekte bunu sağlayacak imkanlarla birlikte özgürlüğün kullanılabilceği fikri hakimdir. Bunu da örneğin eğitim sağlık gibi temel hizmetleri başta olmak üzere, sosyal refah fikri bir hak olarak her zaman bir hak olarak görülecektir. İngiltere'de savaş sonrası dönemde sadece işçi partisi hükümetleri değil, Muhafazakar parti iktidarları da tam istihdamla birlikte, iktisadi büyümeyi ve istikrarı hedefleyen politikalar izlemişlerdir. II. Dünya savaşı sonrasında, savaşın yıktığı kentlerin inşası sürecinde en kısa ve en ucuz maliyetle konut üretimine başlanmış, ulus devletler konut inşasını sosyal bir hak olarak vatandaşlarına sağlamayı amaç edinmişlerdir (Gülsever, 2006). II. Dünya Savaşı ve Keynes sonrası dönemde devlet piyasa ilişkilerinde değişiklik yaşanmakta, devlet daha müdahaleci ve sosyal politikaların tek sağlayıcısı olmaktadır. OECD üyesi ülkeler için, 1960-1980 dönemi boyunca devletlerin kamu harcamalarının GSYH' deki payı %27'lerden % 42'lere, devlet istihdamı ise %2'lerden %18'lere kadar artmış ve 1970'lere kadar kamu harcamalarındaki artış yükselen bir trend göstermiştir (Tonak 2005, Gough 2003).

Sosyal politikaların 20. yüzyıl olgusu olarak görülmesinin diğer bir sebebi de sosyal politika ve sosyal haklar arasındaki ilişkinin özellikle II. Dünya savaşından sonra gelişme göstermesi, bu dönemden sonra refah devleti vatandaşlarının sosyal hakları olan demokratik devlet olgusunun başlamasıdır. T.H. Marshall tarafından vatandaşların medeni sosyal ve siyasi haklarının olması gerektiğini savunan sosyal vatandaşlık fikri de, sosyal devletin gelişmesinin en önemli düşünsel temellerinden birini oluşturmuş ve özellikle İskandinav sosyal modeli bu düşünsel temel üzerine inşa edilmiştir. II. Dünya Savaşı öncesi refah devletleri ile savaş sonrası refah devletleri arasındaki önemli farklardan biri hak çeşitlerinin artması, sosyal hakların kapsamının gelişmesi ve bütün vatandaşları kapsamaması ve anayasalarda yerini almasıdır (Şenkal, 2003: 2-3). Artık sosyal politikalar sosyal haklara karşılık gelen ifadesini bulmaktadır. II. Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde birçok devlet anayasalarında sosyal hakları işlemiş, sosyal refah devletine ilişkin hemen hemen birçok konu sosyal politikanın konusunu oluşturmuştur.

Günümüze hakim olan görüş, sosyal politikanın sosyal haklara ilişkin boyutunun, hukuki temeller üzerine oturması, anayasalarla garanti alınmasıyla mümkün olduğudur. Her ne kadar başlarda ortaya çıkış amaçları açısından bir karşıtlık olsa da, hukuk devleti özgürlük alanını dokunulmaz kılmayı amaçlarken, sosyal devletin toplumun refahını garanti altına almayı amaçlamasından doğan tarihsel karşıtlık zamanla aşılmış ve hukuk devletinin amacı olan kişinin korunması günümüz toplumlarında ancak sosyal devlet ilkesinin kabulüne bağlanmıştır. Başka bir anlatımla günümüzde hukuk devleti aynı zamanda sosyal devlet ise, sosyal devlet de ancak bir hukuk devleti ise sosyal haklar anlamlı olur (Bulut, 2003). Fakat her refah devleti sosyal devlet olmamakla birlikte, sosyal devlet olmayan İngiltere ve Amerika gibi ülkeler başarılı hukuk rejimlerine sahiptir ve bu ülkelerin sosyal politika yazınlarında “sosyal refah devleti” yerine çoğunlukla “refah devleti” kavramı kullanılır (Özlem Doğan, Aktaran: Çelik, 2000). İnsan haklarına ilişkin olarak da her ne kadar kişisel ve siyasi haklar sosyal haklardan önce ortaya çıkmış olsa da, kişisel hakların tanındığı ama sosyal hakların tanınmadığı bir yerde kitlelerin özgür olduklarını söylemenin güç olduğu ortaya koyulmaktadır Buradan bu hak kategorilerinin ayrılmazlığına, insan haklarının bütünlüğüne gelmekte, sınırsız

özgürlüklerin, onları kullanmaya yönelik araçların temin edilmeksizin verilmesinin özgürlükleri anlamsız kıldığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Bulut'a göre (2003) Weimar Anayasası'ndan sonra sosyal devleti tam olarak ortaya çıkartan düşünce, 18. yüzyılda özellikle 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi ile somutlaşan liberal anlayışın, sosyal haklarla tamamlanması gerektiğini savunan reformcu düşüncedir. Koray'a göre ise, (2005: 108) Batı Avrupa'da uygulanan ilk sosyal politika önlemlerinin ve özellikle 20. yüzyılda benimsenen temel ideolojinin liberalizm-sosyalizm karması bir sentezdir. Kaboğlu da (1996a:13) Marksist ve Sosyalist kuramların burjuva özgürlük anlayışını biçimsel olarak niteleyip sistemli bir eleştiriye tabi tutmasını, toplumsal hareketler ve örgütlenme sürecinin siyasal partiler biçiminde örgütlenmesini ve anayasalarda sosyal hakların güvence altına alınmasını, sosyal haklar açısından önemli dönüm noktaları olarak niteler.

Sosyal devlet anlayışının anayasal düzeyde kendini gösterdiği ilk belge, 19.yüzyılda ortaya çıkan, ilk defa klasik haklar yanında sosyal haklara da yer veren 1848 Fransız Anayasasıdır. 19. yüzyıl anayasa metinlerinin temel içeriği 1789 Bildirisi'nde benimsenen başlıca özgürlüklerin (bireysel özgürlük, kanaat özgürlüğü, eşitlik, mülkiyet vb) temel niteliklerini korumakta iken, Fransız Anayasası farklı olarak, hak öznesi kavramını genişletmekte, bireyciliği yumuşatmakta, sosyal ve ekonomik haklara ilişkin yeni bir kamu özgürlükleri alanı ortaya çıkarmakta, "dernekleşme" ve "bir araya gelme hakkı" gibi bir çok ifadeye yer vererek aynı zamanda kolektif haklara da bir açılım getirmektedir (Kaboğlu, 1996b: 55).

II. Dünya Savaşı sonrasında tüm Batılı devletler anayasalarını yenilemeye gitmişlerdir. Bu anayasalar bireyden çok kişiden bahsetmekte, özgürlüklerin kullanılmasında devletin rolü ve konumunu değiştirmekte, devlete kaçınma görevi yükleyen özgürlükler yanında devlete olumlu edimde bulunma ödevini yükleyen özgürlükleri de geliştirmektedir (Kaboğlu, 1996b: 55). 19. yüzyılda sosyal haklara ilişkin yasal önlemler alınmaktadır. 1920 Weimar Anayasası da bir çok sosyal hakka (sağlık, çalışma, aile ve meslek gruplarıyla ilgili meslek hakkı, çalışma şartlarının işçi ve işverenle araştırılması, mülkiyet hakkının mutlak bir hak olmaktan

çıkarılması) yer vermesiyle önemli bir dönüm noktasıdır (Bulut, 2003). Bunları II. Dünya Savaşı'ndan sonra yürürlüğe giren 1947 İtalyan Anayasası, 1949 Alman (Bonn) Anayasası ve 1958 Fransız Anayasası takip etmekte ve bu anayasalarda sosyal devlet düşüncesinin ağırlığını iyice artırdığı gözlenmektedir. 1961 Türkiye Anayasası da bu anayasalara ilave edilebilir. Kaboğlu (1996b: 53) bu anayasaların aynı zamanda kolektif sosyal haklara giderek daha geniş bir biçimde yer vermekte olduğunu sendika, grev ve yönetime katılma gibi sosyal kolektif haklar açısından olduğu kadar, dernek toplu ve gösteri yürüyüşleri gibi toplu eylem ve fikir ve kanaatlerin toplu olarak dışa vurulmasına ilişkin düzenlemeler yapıldığını vurgulamaktadır. 1948 İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi de uluslararası sosyal politika ve sosyal kolektif haklara ilişkin uluslararası ölçekte yaşanan diğer bir dönüm noktasıdır.

I.1.5. Günümüzde Sosyal Politikaların Hedef ve Niteliği

Günümüzdeki sosyal politikaların hedef ve niteliği daha ziyade II. Dünya savaşı sonrası şekillenmiştir. Sosyal politika kavramıyla neyin tanımlandığı, ülkeler arasında, hatta aynı ülkede zaman içinde değişiklik göstermektedir. Fakat genel olarak sosyal politikanın önem sırası olmaksızın içerdiği konular; sosyal koruma: emeklilik, işsizlik ve maluliyet destekleri, aile ve çocuk politikaları, sosyal bakım, yoksulluğa karşı ve sosyal içermeye yönelik politikalar, sağlık, eğitim, konut ve kişisel sosyal hizmetlerin sağlanması, emek piyasası, çalışma koşulları ve endüstriyel ilişkilerin düzenlenmesi, halk sağlığı, fırsat eşitliğinden yana, ayrımcılığa karşı politikalarıdır. Ayrıca bunlara ek olarak, şu anda sosyal politikanın kapsamına, sosyal politikanın sınırlarında gezinen, kentsel politikalar, çevre koruma ve ekolojik konular, tüketiciyi korumaya ilişkin yeni konular da eklenebilmektedir. Sosyal politikaya karşılık gelen bu bileşenler arasındaki denge, ülkeden ülkeye çeşitlilik göstermektedir. Pek az ülkede, yukarıdaki konuları tümü sosyal politikanın bileşeni olarak görülmektedir (Kleinman, 2006: 162). Çünkü ilk sosyal önlemlerin uygulanacağı zamandaki gibi, refah devletlerinin sosyal politikaları sınırları ve nitelikleri açısından farklılık göstermektedir.

Sosyal politikanın hedefleri uluslararası piyasada eşit rekabet koşullarında eşitlik sağlamak, ekonomik gelişmeyi sosyal insani boyutuyla hayata geçirmek,

evrensel ve ulusal düzeyde barışı ve sosyal adaleti temin etmektir. Sosyal politika, barışı sağlama hedefini sosyal adalet temelinde gerçekleştirmektedir. Sosyal politikanın sosyal adalet hedefi herkese mutlak eşitlik sağlamayı değil, (ulusal gelirin adil dağılımını sağlamak gibi) eşitsizliklerin toplum yaşamını bozacak sosyal ve ekonomik engellerin kaldırılması ya da eşitsizliklerden doğan sosyal maliyetleri asgari düzeye indirmek amacıyla önlemler alınmasını içermektedir. Bu hedefin gerçekleşmesinde “adil bir ücret ve gelir dağılımı politikası, bölgesel eşitsizliklerin azaltılması, adil bir vergi yükü politikası, herkese iş olanağı sağlayan bir istihdam politikası, ekonomik yönden güçsüz kesimlerin korunması yaygın ve adil bir sosyal güvenlik politikası ve sosyal hizmet politikaları” ve bu politikaların bir bütünlük içinde sunulması önem taşımaktadır (Güven, 2001: 27). Sosyal politikanın sosyal barışı sağlama hedefi, adil bir gelir dağılımının yanı sıra, toplumun sınıfları arasında uzlaşmayı sağlayarak, sermayenin belli gruplar elinde toplanmasından kaynaklanan gücü karar alma mekanizmalarında, diğer sınıflar lehine de geliştirmek, böylelikle otoriter devlet düzenine doğru bir kaymayı engellemek şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu sosyal politikanın aynı zamanda demokrasiyi hedeflediğinin göstergesidir. Sivil toplum örgütleri ve sendikalar kitleleri temsil ederek bu hedefin gerçekleştirilmesinde önemli rol oynamaktadır.

Sosyal politika başta emek ve sermayeye ilişkin bir konu olarak algılanırken, daha sonraları, her alanda olduğu gibi kapsam ve içeriği genişlemiş, zamanla toplumun tüm kesimlerini ilgilendiren bir bilim ve uygulama alanı olarak ortaya çıkmıştır. Bir mücadele alanı olarak da nitelendirebilen sosyal politikanın işlevi, en basit anlatımıyla emek ve işveren arasında, ekonomik düzen ve toplum arasında bir denge oluşturmaktır. Sanayi devrimi ve benzer gelişmeler, sınıflar arasındaki çıkar çatışmaları, ekonomik krizler, politik tercihler, dünyadaki siyasi gelişmeler, sosyal politikaya yön veren faktörler olmakla birlikte, sosyal politikanın kimi ülkelerde hızlı, kimi ülkelerde yavaş gelişmesine ya da farklı coğrafyalarda farklı sosyal politika uygulamalarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Sanayileşmiş toplumlarda ve sanayileşmemiş toplumlardaki örneğin Batı ve Doğu Avrupa toplumlarındaki sosyal politika farklılıkları, farklı ülkelerde farklı sosyal sorunların baş göstermesi, coğrafyaların demografik özelliklerinin ve ülke ekonomilerinin yapısal özelliklerinin, politik tercihlerin bir ürünü olarak, kimi ülkelerde işsizlik, kimi ülkelerde de

yoksulluk sorununu yaratması bu duruma örnek gösterilebilir. Sosyal politikaların gelişmişlik düzeyinde ülkelerin ekonomik büyüme hızları, siyasal rejimlerinin özelliği de önemli rol oynamaktadır

Günümüz toplumunda güçsüz kesimleri sadece işçilerle sınırlı tutmak olası değildir. Ticarileşme ve metalaşmanın etkileriyle sosyal politikanın konusunu oluşturan ve korunması gereken grupların kapsamı da giderek genişlemektedir. Kamu-özel kesim ayrımı gözetmeksizin, sözleşmeli ya da farklı statüler altında çalışan ve ücret gelirlerinden başka gelir güvencesi olmayan bağımlı çalışanlar, toplumda yeterli, düzenli ve sürekli bir gelir güvencesinden yoksun olanlar, işsizler, barınabilme yeterince beslenebilme olanaklarına sahip bulunmayanlar, ticari sermayesi sınırlı esnaf, araç, gereç, donanım ve pazar bulma sorunları olan sanatkârlar, topraksız köylüler, kısaca ekonomik yönden güçsüz kesimler sosyal politikalarla korunması hedeflenen kesimlerdir (Altan, 2004: 5, 6). Geniş kapsamlı sosyal politika odağından bakıldığında toplumdaki “üretici kesimlerle tüketiciler, kiracılarla kiralayanlar, çevreyi kirletenlerle çevrede yaşayanlar, küçük çiftçi ile tüccar, çok uluslu tekellerle küçük esnaf, istihdamda kadın işgücüyü erkek işgücü” vb gibi kitleler arasındaki dengelerin kurulması gerekmektedir (Güven, 2001: 30). Toplumda özürsüzler, mülteciler, göçmenler, sığınmacılar ve hükümlüler gibi etkin bir sosyal politika ile özel olarak korunması gereken gruplar da vardır. Doğal yıkımlar sonucu korunmaya muhtaç kesimler, sosyal dışlanma ve ayrımcılığa maruz kalanlar da özel olarak korunması gereken gruplar kapsamında değerlendirmektedir. Toplumun tüm kesimlerini kucaklayan ve bu kesimleri uzlaşmaya yakınlaştıran bir sosyal politika anlayışı devleti ve hukuk düzenini ayakta tutacak hükümetlerin kamu vicdanı ile benimsenmesini sağlayacaktır.

Sanayi Devrimi’nden sonra gerçekleşen hızlı sanayileşme sürecinin başlaması ve piyasa mekanizmasının işleyişinden doğan aksaklıklar, eşitsizliklerin artması gibi ortaya çıkardığı olumsuz sonuçlar itibariyle ve özellikle kırdan kente göç ve işsizlik sonucu ile toplumun esnaf, sanatkâr, çiftçiler ve tüketiciler gibi gruplar arasındaki ilişkileri de etkileyerek toplumda yaşayan gruplar arasında farklı bir iş bölümü oluşturarak var olan sosyal dengeyi sarsmıştır. Sanayi Devrimi’nin, ekonomik olayların sonuçlarını ve toplumdaki tüm gruplara olan etkisini konu alan sosyal

politika açısından önem taşıyan özelliği, teknolojik ve ekonomik boyutunun yanı sıra toplumsal yapıda değişime sebep olmasıdır.

Sosyal politika açısından diğer bir dönüm noktası da daha önce vurgulandığı gibi II. Dünya Savaşı'dır. Sosyal Politikanın hem bir disiplin hem de bir uygulama alanı olarak, II. Dünya Savaşı sonrasında, refah devletlerinin kurulmasıyla geliştiği genel kabul görmüş ve sosyal refahı etkileyen her olay ve her sorun sosyal politikanın konusu haline gelmiştir. Kuşkusuz I. Dünya Savaşı'ndan sonra da gelişmeler yaşansa da sosyal politikaya ilişkin belirgin bir değişiklik kaydedilmemiştir. I. Dünya Savaşı sonrası işgücünün kendi mücadelelerinden vazgeçerek savaşa katılmaları ve savaş sonrası da işgücüne olan ihtiyacın artması bu tarihten sonra hükümetlerin sosyal politikaya bakış açısını değiştirmiş, daha önceden hor görülen işgücü saygınlık kazanmıştır.

Sosyal Politika'da üçüncü dönüm noktası da 1970 sonrası yaşanan krizler, kapitalizmin içinde bulunduğu kriz ve bu krizi aşmak suretiyle devletlerin sosyal harcamalarını kısımasıdır. 1990 sonrası Sovyetler Birliği'nin dağılması da küresel kapitalizmin nihaileşmesine yeni bir boyut eklemiştir. Bu yeni boyut, II. Bölümde kapsamlı bir şekilde tartışılacaktır.

I.2. Sosyal Politikanın Kurumsal ve Hukuksal Dayanakları.

I.2.1. Sosyal Politikanın Ulusal Düzeyde Kurumsal ve Hukuksal Dayanakları

Sosyal politika evrimsel gelişimi içinde önceleri emek ve sermaye piyasasına ilişkin dar anlamıyla ve günümüzde tüm toplumu kapsayan geniş anlamıyla, içerdiği tanımlanmasının yanı sıra, sosyal devletin araçları olarak kabul edilmekte ve sosyal politikalar dar ve geniş işleviyle tasnif edilmektedir. Bu klasifikasyona göre "Dar anlamda sosyal politika araçları, özellikle sosyal devletin toplumdaki güçsüz, yoksul ve muhtaç durumda olan kişilere gelecek güvencesi sağlama amaçları ile ilişkili iken geniş anlamda sosyal politika araçları, toplumun en genel anlamda refah düzeyini yükseltmek için devletin her alanda ulaşmaya çaba harcadığı ekonomik büyüme, fiyat istikrarı ve etkin kaynak tahsisi" gibi amaçlara işaret etmektedir. Geniş anlamda sosyal politika araçları, devletin ekonomik hayata müdahalede kullandığı kamu

politikası kapsamında yer alan tüm araçları kapsamaktadır. Geniş anlamda sosyal politika araçları kamu harcamaları ve vergileme, regulasyon ve kontroller, kamu iktisadi teşebbüsleri ve planlama, kamulaştırma ve devletleştirmedir (Aktan, 2003b). Daha ziyade geniş anlamda sosyal politikalar makro düzeyde, birbirleriyle uyum içinde yapılan uygulamalardır.

Dar anlamda sosyal politika araçları ise çalışanlar için sosyal sigortalar, kamunun sorumluluğunda olan zarar uğrama halleri için sosyal tazmin, muhtaçlık halleri için de sosyal yardım ve sosyal hizmetlerdir. Bismarck sistemi içinde sınıflandırılan, ülkemizdeki mevcut sosyal hukuk sistemi, çalışanlarla ve çalışma olgusuyla sınırlı olmakla birlikte, birden fazla güvenlik kurumunun sigorta primleriyle finanse edildiği bir sistem üzerine kuruludur. Fransa ve Almanya’da da uygulanan bu sistemin handikabı tüm nüfusun kapsama alınması sorununa ilişkindir (Sözer, 1998: 37).

Bunun yanında universal sistem olarak da adlandırılan Beveridge (İngiliz) sisteminde sosyal güvence belirli bir işi yapanlarla sınırlı tutulmayıp, tüm vatandaşları, vatandaşlık bağıyla bağlı olanları, hatta o ülkede bulunanları kapsamaktadır. Sosyal güvence hakkı tek bir kurumca karşılanmakta ve giderler vergilerle finanse edilmektedir. İtalyan ve İngiliz milli sağlık sistemi, İskandinav halk aylığı sistemi gibi, bu sistemin risk grupları itibarıyla da uygulanması söz konusudur. “Tüm riskler için düşünüldüğünde bünyesinde sosyal yardım ve sosyal hizmet ayrımını barındırmamaktadır”. “Karma sistemde ise hem belirli bir çalışanı hem de tüm halk için halk sigortası mevcuttur. Örneğin, Hollanda’da bu tip bir sosyal hukuk sistemi mevcuttur”(Sözer, 1998: 26–27).

Hukuk normları sosyal politikaların hedeflerine ulaşmasında yararlandıkları başlıca araçlardır ve aynı zamanda sosyal politikanın dayanaklarıdır. Sosyal planlama da sosyal politikaların yararlandığı araçlar arasındadır. Toplumsal anlaşmalar ya da toplu iş sözleşmeleri kurumsal anlamda ise istihdam, denetim kurumları gibi kamusal ya da yarı kamusal araçlar sosyal nitelikli politikaların araçları arasında yer almaktadır. Sosyal güvenlik kurumları, sivil toplum örgütleri ve sendikalar da bu araçlar kapsamındadır.

I.2.2. Sosyal Politikaların Finansmanı ve Kamusal Niteliği

Sosyal politika devlet müdahalesini kapsar ancak bu müdahale, finans ya da sübvansiyon ve hizmetlerin doğrudan sunumu gibi bir ya da birden çok biçim alabilir. Kleinman (2006: 162), çeşitlilik gösteren sosyal politika hedeflerini kazançlardaki aksamalara karşılık risk yönetimi ve sigortası, hayat döngüsü içinde yeniden dağıtım, haneler arasında yeniden dağıtım (zenginden fakire, sermayeden emeğe, aile olmayanlardan ailelere), piyasanın tedarik edemeyeceği kamu mallarını sağlama, refah arzı eksikliği ile sonuçlanacak dışsallılıkları düzeltme, toplum için değerli mal ve hizmetleri üretme, devleti güçlendiren harcamaların yapılması, belirli değerleri geliştirme ve pekiştirme olarak tanımlamaktadır.

“Sosyal politikaların finansman kaynaklarının başında halktan alınan vergilerden oluşan devlet bütçeleri bulunmaktadır. Sigortalılar ve sigortalı çalıştıran işverenlerden özellikle sosyal güvenlik gereksiniminin karşılanabilmesi açısından elde edilen gelirlere ilaveten ayrıca sigorta fonlarına doğrudan ya da dolaylı olarak genel devlet bütçesine aktarılan paylar sosyal politikanın finansman kaynakları arasında yer almaktadır.” Bunun yanında “başta yerel yönetimlerin bütçeleri olmak üzere, parasal nitelikli yaptırımlar, belirli bir amaca yönelmiş özel vergiler, harçlar, şans oyunlarının gelirleri, bağışlar, uluslararası kuruluşlardan alınan yardımlar da sosyal politikaların finansman kaynakları arasında yer almaktadır” (Altan, 2004: 45).

Devletin sosyal politika önlemlerinin ve uygulamalarının çoğu, gelir ve servet dağılımı ile ilgilidir. Çünkü gelir ve servet dağılımı, sosyal politikanın temel hedeflerine ulaşmada en etkin araçtır. Devlet, gelir dağılımının salt piyasa mekanizmasıyla belirlenmesine izin vermeyerek, sosyal politika hedefleri doğrultusunda hareket etmektedir. Devletin uyguladığı sosyal politikaların gelir dağılımına yaklaşımı düzeltici niteliktedir. Devlet bunu önce vergi politikaları ve daha sonra kamu harcamalarıyla sağlamaktadır. Devletin geliri yeniden dağıtım yoluyla, kişiler ve kurumlar gelirlerine göre farklı vergiye tabi tutulmakta, ulusal gelirin adil paylaşımı sağlanmakta, kamu harcamaları yoluyla herkesin sosyal yardımlardan ve kamu hizmetlerinden yararlandırılması sağlanarak sosyal politikanın sosyal adalet hedefi gerçekleştirilmektedir. Devletin vergi toplamadaki amacı

toplumun çeşitli kesimleri arasındaki gelir farklılıkları gidermek ve herkesin asgari yaşama düzeyini güvence altına almaktır.

Vergi, kamusal hizmetlerin yapılabilmesi için devletin egemenlik gücüne dayanarak fert veya kurumlardan cebren aldığı, artan kamu harcamalarının finansmanını sağlayan en önemli kamu gelirdir (Eker-vd, 2002: 44–45). “Vatandaşların vergi ödemek zorunda olmaları vergiyi mali amaçlara ulaşmada en etkin bir araç haline getirmektedir” (Eker-vd, 2002: 44). Verginin ekonomik amaçları, “yatırımları teşvik etmek, üretimi-tüketimi teşvik etmek ya da kısıtlamak, ödemeler dengesini düzenlemek, tasarrufları teşvik etmek, ekonomide istikrarı sağlamak, ekonomik yapıyı değiştirmektir”. Bir sosyal politika aracı olarak verginin sosyal amaçları da “gelir ve servet dağılımını düzenlemeyi, sosyal güvenliği sağlamayı ve nüfus politikasına ilişkin amaçları içermektedir” (Eker -vd, 2002: 45).

Gelir ve servet dağılımını düzenlemek, tüm ülkelerde vatandaşlar arasında adil bir gelir ve servet dağılımını gerçekleştirmek devletin temel amacıdır. Ancak bu amacın diğer amaçlarla çok sık uyumsuzlaşacağı gerçektir. Çünkü gelir ve servet dağılımındaki eşitliği kurmak, önemli politikalar uygulanmasını gerekli kılar. Çünkü toplumda çalışmadan servet edinmek isteyenler de mevcuttur. İşte bu ikisi arasındaki farkı göz önünde bulundurmak ve alınan yasal önlemlerle haksız kazançları önlemeyi, çalışanların da teşvik edilmesini, bunun için de toplumun sosyal ve ahlaki değerlerinin iyi bilinmesini ve buna uygun politikalar izlenmesini gerektirir (Eker-vd, 2002: 25). Vergi politikası gelirler politikası ve servet politikası dışında ücret politikası, fiyat politikası, sağlık ve sosyal konut politikaları, anti teknelci politikalar ve istihdam politikası, devletin gelir ve servet eşitsizliklerini gidermek için uyguladığı diğer kamusal politikalar (Güven, 2001: 104). Vergi adaletinin gerekliliği ve nasıl sağlanacağı konusunda tartışmalar devam etmektedir. Verginin adil sayılabilmesi için her şeyden önce kişilerin iktisadi ve sosyal durumlarındaki farklılıkların dikkate alınması, mali güce göre vergilendirme ilkesi önem arz etmektedir. Nasıl ki sosyal devlet, temel görevleri olan sosyal refahı sosyal adaleti ve sosyal güvenliği sağlamakla yükümlü ise, vatandaşların da çalışma ve anayasalarda yer alan sözleşme hürriyetlerini kullanarak, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür (İAV, 2001: 33, 37, 60). Vergi mükellefi

sayısının nüfusla orantılı olması, işsizlikle kayıtdışı ekonomiyle mücadele, kurumlar ve gelir vergisine ilişkin düzenlemelerin dengeli olarak gerçekleştirilmesi, kamu giderlerinin ancak vergi yoluyla karşılanabileceği şeklinde vergi bilincinin oluşturulması gerekmektedir. Nitekim gelişmiş ülkelerde yükümlü sayısının fazlaştırılarak, özellikle kişilerin ekonomik yapısını fazla etkilemeyecek vergilendirmeyi tercih ettikleri gözlenmektedir. Fakat ekonomik darboğazların yaşanması halinde, vergi politikalarında değişikliğe gidilebilme, üretimi ve istihdamı zorlaştıran vergi politikalarına başvurulmamaktadır. Durgunluk ve küçülme dönemlerinde ekonomiyi canlandırma yönünde yüksek oranlı dolaylı vergilerden kaçınıldığı, dolaysız vergilerin de makul ödeme gücüne göre ayarlandığı görülmektedir (İAV, 2001: 30–32). Anayasal açıdan gerekli tüm yetkilerle donatılmış ve güçlendirilmiş bulunan devlet, vergilendirme konusunda gerekli düzenlemeleri gerçekleştirirken, hak ve özgürlükleri özenle korumakla yükümlü olup, hukuk devleti olmanın gereklerini dikkate almadan gelir elde edilmesi amacıyla düzenlemeler yapamaz (İAV, 2001: 61).

I.2.3. Sosyal Politikanın Refah Devletiyle Bağdaşan Niteliği

Birçok modern devlet anayasalarında sosyal devlet ilkesine yer vermektedir. Bu ilkenin devletlerce ne ölçüde benimsendiği, yoksulluk, işsizlik ve gelir dağılımına ilişkin temel göstergelerden, kamu hizmetlerinden faydalanma olanaklarından, devletlerin uyguladığı sosyal politikaların gelişmişlik düzeylerinden anlaşılmaktadır.

Sosyal devlet, ulusal geliri artırmak, sosyo-ekonomik kalkınma ve refahı sağlamakla yükümlüdür. Ulusal gelirin adaletli bölüşümünü sağlamak, sosyal hizmet, sosyal güvenlik, sosyal yardım sosyal devletin temel görevleri arasındadır. Sosyal politika da devletin fiyat mekanizması ve piyasa ekonomisi gibi temel kurumların işleyişinden doğan aksaklıkların giderilmesi için yardım aldığı bir yan kurum olarak nitelendirilmektedir. Sosyal devletin temel görevlerinin gerçekleştirilmesine hizmet eder. Bu sebeple sosyal politika ve sosyal refah devleti çoğu kez eş değer tutulması, bir kavram karmaşası yaratmıştır. Örneğin ilk kez Bismarck'ın 19. yüzyıldaki sosyal sigorta yasalarının yürürlüğe girmesiyle, başladığı kabul edilen modern anlamdaki sosyal politikaların, hatta sosyal refah devletinin de başlangıcı olarak kabul edilebilmiştir. Oysaki refah devleti vatandaşlarına hak ve ödevler yükleyen

demokratik bir hukuk devletidir (Anderson, 2006: 36). Ayrıca demokrasi rejimini benimsemeyen ülkelerin de kendilerine özgü sosyal politikalar geliştirdikleri görülmüştür. Refah devletinin ekonomik hayata müdahalesinin sınırlarına ve minimum refah devleti hizmetlerinin boyutlarına ilişkin çeşitli görüşler mevcuttur. Örneğin, ILO tarafından kabul edilen minimum refah devleti araçları, kişilere sağlanan sosyal yardım ve sosyal sigortalar şeklinde nakdi faydalar ve kamu sağlık hizmetlerini kapsamakta olup, bu asli araçları daha geniş bir biçimde Keynesyen yaklaşıma karşılık gelen tam istihdam politikalarına konut politikalarına kadar uzandıran görüşler olduğu gibi, firmaların bireylerin ve grupların çalışma ve yaşam koşullarını etkileyen özel faaliyetlerinin devletçe düzenlenmesini savunan görüşler de mevcuttur (Gough, 2003).

II. BÖLÜM: KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE SOSYAL POLİTİKA

. II. Dünya Savaşı'nın ilk otuz yılın ardından başlayan sosyal politikadaki değişimin gerekçesi Fordist üretim tarzı ile arz ve talep dengesini sağlamaya yönelik düzenleme mekanizmalarının refah devleti uygulamalarıyla örtüşmesi, esnek üretime geçiş ve istihdam yapısının yarı zamanlı düzensiz işlere yer vermesi ve kadınların çalışma yaşamına girmesiyle refah devletinin zorlanmasıydı. Sosyal politika geçirdiği değişimle üçüncü. dönüm noktasını yaşadı. Refah devleti eleştiriye tabi tutuldu. Bu eleştirilerin başlıcaları sosyal harcamaların bütçeye ağır yük getirmesi işsizliğin artması sebebiyle refah devletinin bu krizden çıkması gerektiğidir. Bu konuda eğitim gibi temel harcamaların dışına çıkılarak fazla harcama yapılmasının maliyetleri artırdığı yönünde görüşler mevcuttur. Bunun yanında. finansman şekline bağlı olarak kamu harcamalarının artırılması ya da azaltılmasının her biçimde ekonomik büyümeyi olumlu ya da olumsuz etkilemeyeceği yönünde görüşlerde mevcuttur (Ulutürk, 2001). Günümüzde ülkeler, kamu harcamalarında kısıntı yapmakta ya da bu harcamaların mevcut seviyesini korumakla yetinmektedirler. Sosyal koruma programlarını büyütme ve geliştirmekten kaçınılmaktadırlar (Çelik, 2000). Ülkelerin çoğunda sosyal harcamalara dikkat edilmekte, özellikle sosyal güvenlik emeklilik sistemlerinden başlayarak bireye daha çok edim yükleyen reform planları tartışılmakta emekli aylıklarının azaltılması, emeklilik yaşının yükseltilmesi, yaşlıların daha uzun süre işgücü piyasasında kalmasını teşvik eden uygulamalara gidilmektedir (Emin, 2004). Bu durum Avrupa Birliği ülkelerinde de gözlenmektedir. AB sosyal harcamalarına ilişkin verilerde, devletlerin harcamaları kısma çabalarına rağmen son yıllarda kısıtlı bir yükseliş söz konusudur. Fakat verilerde gözüken rakamlar, demografik değişim, Avrupa'daki yaşlanma sorunuyla birlikte, bilimsel anlamda bir artışı ifade etmemekte, kişi başına düşen sosyal harcamalar düşük bir seyir izlemekte, sosyal koruma ihtiyacını karşılamaktan uzak kalmaktadır. Avrupa'da ülkelerin sosyal politikalarında sosyal refah rejimlerine bağlı olarak kısmen benzeşme görülmektedir. Bu benzeşmeye sebep olan faktörler küreselleşme süreci ve Avrupa'nın bütünleşme isteğidir. Aslında 70'li yılların başında olduğu gibi, 90'lı yıllarda da ekonomik ve sosyal politikalarda değişikliğe gidilmesi, devletlerin küreselleşme ataklarına verdiği cevaplardır.

Bir disiplin olarak sosyal politikada, 1990 sonrasında özellikle Esping Anderson'un çalışmalarıyla, önceki dönemlerde devlet genellikle sosyal harcamaların düzeyine göre sınıflandırılırken, devletler refah karması niteliğine göre ve sosyal refahın kimin tarafından sağlandığına ilişkin sorular üzerinden tasnif edilmeye başlanmıştır. Sosyal politika çalışmaları bu sınıflandırmaya ilişkin olarak da yapılmaya başlanmıştır. Buna göre, ABD, Kanada ve Avustralya liberal refah devleti, Almanya, İtalya ve Fransa korporatist-devletçi refah devleti modeli, İskandinav ülkeleri de sosyal demokrat refah devleti olarak sınıflandırılmaktadır (Özdemir, 2003a; Buğra-Keyder, 2006: 13; Yıldırım, 2000: 79, www.aepitt.edu). Bu ülkelerin küreselleşmeye verdiği tepkiler aynı hızla gerçekleşmemekte sahip oldukları modellere bağlı olarak farklılık göstermektedir.

Küreselleşmeye ilişkin tartışmaların bir boyutu küreselleşmenin refah devletine etki ettiği ve sosyal güvende kısıtlamalara gittiği, ucuza işçi çalıştırmayı işsizliğe tercih ettiği yönünde, diğer boyutu da refah devletinde hiçbir değişiklik olmadığı yönündedir. Altan'a göre (2004: 18) küreselleşme, sosyal politikalara olan ihtiyacı artırmaktadır. Buğra da (2005: 11) sosyal politikalara (işgücü piyasalarını, çalışma hayatını, keyfi ücret uygulamalarını düzenleyecek) ihtiyaç olduğunu kuvvetle savunmaktadırlar. Küresel rekabetin artması, işsizliğin artması, ücretlerin düşmesi ile satın alma gücü gibi olumsuz gelişmelerle birlikte, vergilerin düşürülmesi ve çalışma şartlarında esnekleşme uygulamalarına gidilmektedir. Ne var ki devletin sosyal politika tedbirlerinin esnekleşmesini şart koşturmak, devletin işini daha da güçsüzleştirmekte bu çabalar küreselleşme sürecinin belirsiz şartlarında sosyal uzlaşmayı tehlikeye düşürmektedir (Çelik, 2000).

Kapitalizm sürecinin temelinde yatan unsurlar metalaşma, ticarileşme ve piyasa temelli bir ekonominin işleyişidir. Sosyal politikanın merkezinde yer alan meseleler de bu sürecin sonuçlarının etkisini hafifletmek, ticarileşme, metalaşma ve piyasanın işlemesine bağlanmış yaşamların sürdürülebilmesi için alınan tedbirlerdir (yoksulluk, güvensizlik vb.). Bunun için kapitalizm ve sosyal politika ilişkisi ikiyüzlü bir ilişkidir. Bir yandan, kapitalizmin birey ve toplum üzerindeki etkilerini yumuşatarak kapitalizmi insani ve toplumsal açıdan sürdürülebilir kılmak amacına

hizmet etmekte ama bir yandan da kapitalizmi yapılandırmakta ona şekil vermekte kendiliğinden gerçekleşen bir oluşumu engellemektedir (Buğra-Keyder, 2006: 10).

Sosyal politikanın içinde bulunduğumuz küreselleşme sürecindeki konumunun anlaşılabilmesi için, etkilerinin her alanda hüküm sürdüğü küreselleşme olgusunu tanımlamak gerekmektedir. Birçok olguyu aynı anda içinde bulunduran ve bu nedenle tanımlanması güç olan küreselleşme olgusu en geniş içeriğiyle; “uluslararası mal ve hizmetin ticaretinin artması, doğrudan yabancı yatırım ve kısa dönemli sermaye hareketlerinin serbestleşmesi, çokuluslu işletmelerin oynadıkları rolün değişmesi, üretim ağlarının uluslararası çapta yeniden organizasyonu, teknolojik yeniliklerin, özellikle bilgi teknolojisinin ivme kazanması ve yaygınlaşması kuralsızlaştırmanın benimsenmesi ile Dünya ekonomisinin bütünleşme süreci olarak tanımlanabilir” (Erdut, 2003: 1). “Küreselleşme daha çok 1980’li yıllarda, ekonomik yönden gelişmiş ülkelerde yeni liberal ekonomi politikaların işlerlik kazanmasıyla birlikte etkinleşen global bir oluşumu ifade eder” (Altan, 2004: 88). Fakat kökleri çok daha önceki dönemlerde aranabilen küreselleşme olgusunun geçirdiği evreleri incelemek gerekmektedir. Bu sürecin 1970 sonrası ortaya çıkan gelişmelerle açıklanmasının sebebi devletlerin daha önceki yıllara kıyasla uluslararası piyasalara daha bağımlı hale gelmeleri, 1970’lere kadar batıyla rekabet edecek büyüme oranlarına sahip Eski Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa ülkelerinin bu tarihten sonra güçsüzleşmesidir. Özellikle Thatcher ve Reagan’ın monetarist politikalarıyla başlayarak hüküm süren liberal politikalar ve kamu sosyal harcamalarının 1974 ve 1979 petrol krizleri sonrası, özellikle 1980’li yıllarda kısılması, bir yandan çok uluslu şirketlerin sayılarının artması ve ulus devleti aşan dev küresel güçler olarak ortaya çıkması, 1950’li yıllara kıyasla 1970’li yıllara kadar sanayi mallarına dayalı ticaretin yüksek oranlarda artmış olmasına rağmen, yoksulluk, işsizlik ve gelir dağılımı adaletsizliğinin önceki yıllara oranla artış göstermesidir.

II.1. Küreselleşme Sürecinin Evreleri

Deniz ticaretinin kıtalara yayılarak gelişmesi ile Feodal beyliklerin birleşerek, tek bir vergi politikasının uygulanmasını sağlayacak, yasalar çıkartacak, ticareti teşvik edecek olan ulus devleti oluşturması küreselleşme sürecinin ilk evresidir. 15.

yüzyılda baş gösteren coğrafi gelişmeler ve aydınlanma gibi gelişmeler sonucunda genişleyen pazar ilişkileri, ulaşım ve diğer konularda pazarın güvenliğini sağlayacak daha üstün bir siyasi örgütlenme ihtiyacını ortaya çıkarmış ve bunun sonucu olarak Kuzey Batı Avrupa'da 16. ve 17. yüzyıllarda modern devlet tipi örgütlenme ortaya çıkmıştır (Şaylan, 1995: 15–22). 1648'de imzalanan Westfalya Antlaşması'yla modern ulus devletinin ve kapitalist sistemin temelleri atılmıştır.

Küreselleşmenin ikinci evresinde sanayi devrimi gerçekleşmiştir. Küreselleşmenin kısmen bu dönemde kök saldığı kabul edilmektedir. Kuzey Batı Avrupa'da 16. ve 17. yüzyıllarda devletler sermaye birikiminde bir rol üstlenerek merkantilizm politikasını benimsemişlerdir. Dünya ticaretindeki paylarını büyütme için bir taraftan kendi ulusal tüccarlarını korumak için önlemler alırken diğer taraftan da sömürgecilik politikasını uygulamışlardır. Nitekim pazar ve hammadde arayışında olan ülkeler arasındaki sömürge yarışı I. Dünya Savaşı'yla sonuçlanmıştır. 19. yüzyıl aynı zamanda Avrupa ve Kuzey Amerika'da ulus devletlerin güçlendiği bir dönem olmuştur. Düzeni sağlayacak, demiryolları gibi altyapı hizmetlerini sunacak, sömürge politikaları yoluyla ihracatı destekleyecek bir devlete ihtiyaç vardır. II. Dünya savaşı sonrasında, Dünya Ticaret Örgütü'nün (1995) temellerini oluşturan Ticaret ve Gümrük Tarifeleri Genel Anlaşması (GATT) organizasyonu, Dünya Bankası (DB), Uluslararası Para Fonu (IMF), İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), gibi uluslararası finansal kuruluşlar ortaya çıkmıştır. Bu dönemde Avrupa Topluluğu da yeni bir aktör olarak uluslararası arenaya çıkmaya hazırlanmaktadır.

1950 ve 1960'larda Fordist üretim süreci yükseliş dönemini yaşamış 1970'lerde de krize girmiş ve Post-Fordist üretim tarzına geçilmiştir. Bu durumun emek piyasasında ve üretim ilişkilerindeki etkileri büyük olmuştur. 1973-1974 ve 1979'da krizler yaşanacaktır. Kısmen 1979 krizi küreselleşmenin çıkış noktası olarak kabul edilir. Yine 1970'ler çok uluslu şirketlerin yayılmaya başladığı bir dönemdir ve devletler sahip olduğu işletmeleriyle temsil edilmeye başlanmıştır. Bu şirketler aralarında dev küresel güçler yaratmışlardır.

Gelişmiş, gelişmekte olan ve geri kalmış ülkeler arasında teknoloji transferi yaşanmakta, gelişmiş olan ülkeler, üretim tekniklerinde eskittikleri teknolojileri

gelişmekte olan ülkelere devretmektedirler ve dünyada ülkeler arasında yeni bir işbölümü ortaya çıkmaktadır. Nitekim bu transferler ve üretimde inovasyonla ülkelerin belli sektörlerinin taşeron olmaktan çıkarak kendi teknolojilerini üretebildikleri gözlenmiştir. Dünyada teknolojiyi üreten ülkeler, teknolojiyi kullanan ülkeler ve teknolojiden hiç yararlanmayanlar ülkeler şeklinde katmanlaşma görülmektedir. Teknolojideki değişim bugün dünyanın başta gelen sorunlarından biri olan çevre sorunlarına ve ekolojik dengenin bozulmasına neden olmaktadır. Yine özellikle bilgi teknolojilerindeki muazzam gelişmelerle bilgi toplumuna geçiş yaşanmaktadır.

Küreselleşmenin üçüncü evresinde Sovyetler Birliği dağılarak bir tehdit unsuru olmaktan çıkmış, eski doğu bloğu ülkeleri dünya piyasasına girmiş ve uluslararası siyasi kurumlar güçlenmiştir. Uluslararası piyasalarda yeni güçlü ekonomiler ortaya çıkmış, temel ilke haline gelen rekabeti artırmışlardır. Ticaretin önündeki engeller bölgesel ve küresel işbirlikleriyle azaltılarak, ülkelerin dış ticaret hacminde büyüme gerçekleştirilmiş, sermaye ve malların dolaşımının yanı sıra kişilerin, işgücünün serbest dolaşımı ve uluslararasılaşması da en önemli konulardan biri haline gelmiştir. Küreselleşme ekonomik gelişmelerden bağımsız bir nitelikte incelenemez hale gelmiş, ekonomi ve siyaset disiplinleri iç içe geçmiştir. Fakat aynı zamanda artan nüfusla birlikte, yoksulluk, işsizlik ve eşitsizlik tüm dünyanın sorunu haline gelmiştir.

21. yüzyılda küreselleşmenin siyasi ve sosyal boyutu ön plana çıkmıştır. İnsan hakları küresel bir nitelik kazanmakta, 1948 İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin ilanından sonra, insan haklarına ilişkin Uluslararası Koruma Sistemleri gelişmekte ve hak çeşitleri artmaktadır (Gülmez, 1996: 3,5).

Özellikle küreselleşmenin bu evresi ulus devletinin rolünde belirgin bir değişikliğe sebep olmakta, ulus devleti özerklik kaybına uğratmaktadır. Bu durumun sebepleri ulus devletlerin kendi ekonomilerini yönlendirecek politikalar izleme konusunda uluslararası finans piyasalarına bağımlı hale gelmeye başlamaları ve devlet dışı aktörlerin ön plana çıkmasıdır.

II.2. Küreselleşmenin Ulus Devlet Üzerindeki Etkileri

Küreselleşmenin siyasi boyutu ulus devletlerin egemenlik alanında kendisini göstermektedir. Ulus devlet kurumunun, kendi siyasi sınırları içinde, yönetme erkinde, toplum üzerinde, vatandaşlarla olan ilişkilerinde, belirleyici tek ve mutlak otorite olduğu geleneksel egemenlik anlayışı, terk edilmektedir ve egemenlik tanımlaması değişmektedir.

Ulusal egemenlik anlayışında meydana gelen dönüşüm, sadece geleneksel olarak ulus devletin mutlak insiyatifine verilen alanların gittikçe daha fazla uluslar arası nitelik kazanması anlamına gelmemekte aynı zamanda merkezi otoritenin elindeki güçler ve yetkilerden bazılarının siyasi, ekonomik ve sosyal alt birimlere ve toplumsal gruplara devri anlamında içe dönük bir egemenlik anlayışını da beraberinde getirmektedir (Soner, 2005: 63).Ulus devlet geleneksel egemenliği nin bazı alanlarını ulusüstü yapıların müdahalesine açtıkça, ulusal alanda daha esnek bir egemenlik anlayışını kabul etmek zorunda kalmaktadır. Artan uluslararası bağımlılığın yarattığı çıkarlar ve kaygılar, siyasi, ekonomik, hukuki ve sosyal yapıların tasarlanmasında ve bu yapıların dış dünya ile eklemlenmesi sürecinde, iyice belirginleşen evrensel boyutlu siyasi ve yasal çerçevenin dışına çıkmanın maliyetlerini ulusal hükümetler için artırmakta ve uluslararası anlaşmalar, bildirgeler ya da sözleşmelerin getirdiği siyasi, ekonomik ve hatta yasal yaptırımlardan oluşan küresel ağ, ulus-devlet siyaseti üzerinde gittikçe daha fazla evrensel normlar ve düzenlemeler empoze etmektedir (Soner, 2005: 69,75).

Küreselleşmenin ekonomik boyutu ulus devlet üzerinde en az siyasi boyutunda olduğu kadar ağırdır. Ulus devletin yetkilerinin ulusüstü kurumlara devredilmesinin bir ayağını çok sayıda üyesi olan küresel örgütler çerçevesinde alınan kararlar oluşturmaktadır. II. Dünya savaşından sonra kurulan IMF, OECD, GATT gibi örgütler bu değişimin öncülüğünü üstleneceklerdir. Bu kuruluşlar ILO, BM gibi örgütlerin işlevlerini ikinci plana itmiştir.

Ulusüstü örgütlerde ikinci ayağı ise bölgesel işbirliği anlaşmaları oluşturmaktadır. Küresel örgütler ve bölgesel anlaşmalarla ulus devletin karar alma ve uygulama ve denetleme gücü aşındırılmaktadır. Ulus devlet erkinin aşılmasında

ikinci boyutu; yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, mali, idari ve ekonomik düzlemde özerkleşmesi, merkezi devlete bağlılığının azaltılması olgusu oluşturmaktadır. Böylece ulus devletlerin gücü tepeden ve tabandan aşındırılarak sadece bir “ara örgüt” haline getirilmek istenmektedir (Özkan, 2004: 34–35).

Sermayenin önündeki en büyük engellerden biri olarak görülen yasal çerçeve, vergiler, arsa tahsisi ve bürokratik engellerin aşılması amacı, ulus devletin hareket kabiliyetini kısıtlanarak doğrudan yerel yönetimler üzerinden küresel pazara açılması ve çok uluslu şirketlerin de bu işlevi yüklenmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Ulus devlet bu şekilde ulusal pazarını, emeğini korumaktan, yerel girişimciye öncelik verme ve ekonomiyi yerel ihtiyaçları karşılama yolunda güçlendirme işlevinden uzaklaşmaktadır.

Soğuk savaş yıllarının getirdiği kutuplaşmayla, insan haklarının milli sınırlar içinde daha etkin bir şekilde hayata geçirilmesi siyasi kaygılarla göz ardı edilmiş ve bu yıllarda Birleşmiş Milletlerce öne sürülen konular oylamalar esnasında veto edilmiştir. “Bu nedenle, insan hakları alanının milli devletin egemenlik alanı dışına çıkması süreci 1990’dan itibaren daha etkili ve daha hızlı olmuştur ” (Soner, 2005: 71).

İnsan haklarının küreselleşmesi ve insan hakları konusunda evrensel bir iradenin oluşması küreselleşme sürecinde olumlu bir gelişmedir ve bu anlamda uluslararası örgütlere olumlu bir işlev yüklenmiştir. II. Dünya Savaşı’ndan sonra oluşturulan koruma sistemleriyle, bireyler devletler ile olan ilişkilerinde haklarını uluslararası adalet divanında arayabilmektedir. Bu anlamda uluslararası örgütlerce imzalanan, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS), Birleşmiş Milletler Siyasi ve Medeni Haklar Sözleşmesi gibi insan hakları adına imzalanan sözleşmelerin rolü büyüktür. Fakat aynı zamanda insan hakları konusu amacından sapmakta, demokrasi eşliğinde büyük devletlerin çıkarları adına kullanılmakta, insancıl müdahale adı altında her tür sömürüye açık bir hal almaktadır. Ulus devletlerin insan hakları adına yaptığı müdahaleler meşru sayılmakta, ulus devletin toplum üzerindeki otoritesini sarsmaktadır bu da toplumun devlete karşı güvensizliğini pekiştirmektedir. Devlet

hukuk yapma özelliğini ulusüstü otoritelerle paylaşmakta ve burada da kayıtlı bir egemenlik anlayışı kendini göstermektedir.

“Küreselleşme aslında dinamiktir ve görünüşte zıt süreçleri eş zamanlı olarak bünyesinde barındırmaktadır. Homojenleşmeye karşı farklılaşma, bütünleşmeye karşı parçalanma, merkeziyetçiliğe karşı âdemimerkeziyet, yan yana bulunmaya karşı eşzamanlı bulunma küreselleşmenin en önemli özelliklerindedir” (Güney, 2005: 80). Bu durum kendini ulus devlet üzerinde yerelleşme ve yerel kimlik arayışları şeklinde göstermekte, ulus devletin etkisinin azaldığı ortamda etnik temele dayanan milliyetçilik, kökten dinci akımlar ve yabancı düşmanlığının güç kazanmasını kolaylaştırmaktadır” (Ulagay, 1999: 130–131).

“Küreselleşmenin kendisine yüklenen bütünleştirme fonksiyonunun aksine, paradoksal olarak yerelleşmeyi körükleyerek bir mikro milliyetçilikler çağını ve ulus devlet anlayışını tehdit eden bir süreci başlattığı söylenebilir. Ulus devletler uluslar ötesi yeni aktörler ve bölgeselleşme eğilimleriyle üstten bir baskıya maruz kalırken, etnik akımlar tarafından da alttan sıkıştırılmaktadır” (Uzun, 2005: 84). Ulus devletin bir yandan demokratikleşmesi, öte yandan uluslararası camia tarafından teorikte genel kabul gören, “halkların kendi kaderini tayin hakkı”nın üzerinde durulması ve etnik toplulukların temsil yeteneğinin artırılması bir ikilem ortaya çıkarmaktadır (Uzun, 2005: 78).

Ulus devletlerin kentler üzerindeki otoritesi azaltılarak, lojistik mali yetlerini düşüren coğrafi niteliğe sahip olmaları nedeniyle ticaret yolu ve ticaret merkezi olarak kullanılmaya açık sermayenin hiçbir engelle karşılaşmadığı küresel kentler (Hong Kong) yaratılmaya çalışılmaktadır. Bu kentlerde, politik ve kültürel faktörlerin ekonomiye müdahalesi minimum düzeyde tutulmakta, kar mantığıyla çalışan, aidiyet duygusu olmayan apolitik bir toplum yaşatılmaktadır. Vasıfsız işgücü göçleriyle çok kültürlü bir dokuya sahip fakat ayrıcalıklı sınıfın seyahat eden mobilitesi yüksek, yatırım yapan sanayileşmiş ülkeler adına çalışan, yüksek yaşam standartlarına ve çifte vatandaşlığa sahip uzman işgücünden oluştuğu bir toplum dokusu oluşturulmaktadır. Post-Modernizmin unsurlarından biri olan “geçicilik

mantalitesi” nin şekillendirdiği “transit” mekânlar yaratılmaya çalışılmaktadır (Suner, 2005: 169–174).

Küreselleşme uluslar içinde ve sınırlarında yeni ekonomik ve kültürel bölgeler yaratmaktadır. Hong Kong Bölgesi, Kuzey İtalya ve Kaliforniya’daki Silikon Vadisi gibi yeni ekonomik ve kültürel bölgeler yaratmaktadır. Bu değişikliklerin itici güçleri arasında ekonomik etkilerin bilhassa küresel finansal sistemin, teknoloji ve kültürel yayılma eşliğinde, hükümetlerin ulusal ekonomilerini liberalleştirme ve mevcut düzeni bozma kararlarıyla şekillenmiştir (Giddens, 2000: 25–26).

Ulus devletin zayıflamasının zararlı sonuçlarından biri de örgütlü suçların artmasıdır. Bu devletin rolündeki değişimin zararlı sonuçlarından biridir. Bu aşınmada yasa-dışı örgütlerin faaliyet alanı kolaylaşacak ve kontrol edilemez bir hal alabilecektir. Bunun dışında global düzeyde etki gösteren ve dışsal zararları ulusal sınırları aşan uyuşturucu kullanımı, salgın veya tehlikeli hastalıklar, terörizm ve çevre kirliliği, göçmenler ve mülteciler gibi sorunların varlığı ulus devletlerin sınırlarını daha hızlı aşacak ve sivil toplum örgütlerini birlikte hareket etmeye zorlayacaktır (Aktan-Vural, 2004: 19). Bunun yanında göçmen işçiler, mülteci akımları ve silah kaçakçılığı da başa çıkması zor ama daha kolay ortaya çıkabilecek sorunlar haline gelecektir.

Küreselleşme süreciyle yaşanan reel gelişmelerin devletin rolü üzerindeki etkileri şu şekilde analiz edilebilir; devletin ekonomi politikalarını belirlemede, uluslararası finansal piyasalar önceki dönemlere göre oldukça etkin bir rol oynamaktadır. “özgür piyasa” ve “hakem devlet” düşüncesi çerçevesinde şekillenen, ekonominin de-regülasyonunu zorunlu kılan politikalar yaygınlaşmaktadır. İhracata dayalı büyüme “daha fazla piyasa daha az devlet”, serbest ticaret, de-regülasyon özelleştirme gibi makro ekonomik politika önerileri, “ekonomik istikrar programları”nın evrensel normları haline gelmektedir. Bilişim Teknolojilerinde kaydedilen ilerlemeleri finansal de-regülasyon sürecini hızlandırmakta ve bu suretle devletin finansal piyasalardaki etkisini azaltan politikaların uygulanmasını kolaylaştırmaktadır. De-regülasyon ve daha az hükümet müdahalesi yoluyla esneklik

yaratılmaktadır. Devletin daha önce üstelendiği birçok mali işlevin piyasaya bırakılmasıyla kamu maliyesinin hem hacim hem de nitelik olarak değişmekte ve etkisizleşmektedir (Saygılıoğlu-vd, 2005: 8).

Devlet dışı aktörlerden en önemlileri 1970'lerde ortaya çıkan Çok Uluslu Şirketler'dir. Çok Uluslu Şirketler istihdam yapısında ve işgücünün niteliği gibi çok çeşitli alanlarda varlığını hissettirmektedir. Devletler rekabetin son derece arttığı uluslararası piyasalarda, teknolojik ve finansal olanaklar açısından güçlü olan Çok Uluslu Şirketler ile temsil edilmektedir. Bugün dünya ticaretinin üçte ikisi ÇUŞ' lar tarafından gerçekleştirilmekte, dünya ticaretinin yaklaşık dörtte biri de aynı ÇUŞ' un değişik firmaları arasında yapılmaktadır ve Çok Uluslu Şirketlerin birçoğu Amerika kökenlidir (Yıldırım, 2000: 73). Dünyada 70.000 den fazla çok uluslu şirket bulunmaktadır.

II.3. Çok Uluslu Şirketler

Çok uluslu şirketler, kendi ülkelerinin dışındaki ülkelerde doğrudan sermaye yatırımlarına sahip olan firmalardır. Bazı tanımlara göre, çok uluslu şirketler en az iki ülkede faaliyet gösteren firmalar olarak nitelendirilirken, bazı tanımlara göre de tüm dünya pazarına hakim, ya da bir çok farklı ülkelerde üretim zincirlerini kontrol eden, ekonomik ve siyasal yapıyı belirleyici, emeğin ve doğal kaynakların coğrafi avantajlarından yararlanan firmalar Küresel Çok Uluslu Şirketler kapsamında değerlendirilmektedir. Daha geniş bir tanımla “ küresel kapitalizmin itici gücü olan çokuluslu şirketler faaliyet gösterdikleri ülke sayısı ve sahip oldukları yabancı hisse payları ile tanımlanmaları yeterli olmayan, üretim zincirini ulus ötesi ölçeğe açmış, ulus ötesi yatırım kararları alabilen, küresel bir stratejinin bir parçası olarak yabancı ülkelerde bağlı şirketler oluşturan büyük firmalar olarak tanımlanmaktadır” (Erdoğan, 2003: 142). Yarattıkları katma değer kimi ülkelerin Gayri Safi Milli Hasıla sından büyüktür. Örneğin Exxon Mobil, 2000 yılında 63 milyar ABD Doları katma değerle, Şili ya da Pakistan büyüklüğünde idi. Kökeni çok eskilere dayanan çok uluslu şirketlerin 1970'li yıllara özgü bir olgu olarak algılanmasının sebebi bu şirketlerin 1970'li yıllardan itibaren sayılarının artarak, II. Dünya Savaşı sonrası dünya ekonomisindeki gelişmelere paralel bir şekilde, dünya ekonomisindeki paylarının giderek yükselmesi ve yatırımlarını geliştirmekte olan ülkelere çevirmesidir.

Çünkü Sanayi ötesi ülkelerde II. Dünya savaşıdan sonra sosyal koruma rejimleri güçlenmiş ve işgücü maliyetleri yükselmiştir. Bu ülkelerde sıkı iş kanunları uygulanmaya başlanmıştır. Bu sebeple çok uluslu şirketler yüzlerini geliştirmekte olan ülkelere çevirerek üretim sürecinin belli safhalarını ucuz işgücünün olduğu yerlere kaydırarak (sosyal damping) maliyetleri düşürmeye çalışmaktadırlar. Bol hammadde ve ucuz işgücüne sahip, ve çevre sorunlarının önemsenmediği, çalışma koşullarının uluslararası normların çok geride olduğu geliştirmekte olan ülkeler düşük sosyal koruma rejimleri ve düşük vergilerle yabancı yatırımı çekme yöntemini benimseyerek, kalkınmayı benimsemişlerdir. Başka bir ifadeyle aşağı doğru benzeşme yaşanmaktadır. Yabancı yatırımlardan pay alma, büyüme ve rekabet kapasitesini artırma yarışındaki bu ülkelerde hem ücretler düşmekte hem de emeği koruyucu politikalarından geri adımlar atılmaktadır (Koray, 2005: 275). Bazı ülkelerin bu yöntemlerle zenginleştiği rakamsal verilerde gözükmektedir. Nitekim Asya Kaplanları'nın GSMH' sindeki artışlar bu duruma örnek gösterilmektedir. Fakat çok uluslu şirketler, ülkelere sağladıkları istihdama karşın, faaliyet gösterdiği ülke dışından üst düzey çalışanlarını da getirmekte ve “ yerel pazarlarda kazandıklarının bir bölümünü temel hammadde kaynaklarını sağlamada kullanmakta, kalan büyük bölümünü ise geldikleri ülkelere taşımaktadırlar ve elde edilen karın çok düşük bir bölümü geliştirmekte olan ülkelere” bırakmaktadırlar (Altan, 2004: 91–92). Elde edilecek karın “ faaliyet gösterilen ülke içinde kalması yerine çok uluslu ortaklıkların hisseleri oranındaki bölümünün yurtdışına transfer edilmesi” söz konusu olmaktadır (www.tutuneksper.org.tr). Bu da çok uluslu şirketlerin gücünü artırmaktadır. Zira çok uluslu şirketler genellikle doğrudan yatırımlarını yeni yatırımlar yapmak yerine satın alma ya da birleşme yoluyla gerçekleştirmektedirler. Bu durum geliştirmekte olan ülkelerle gelişmiş ülkeler arasındaki gelir dağılımı farklılıklarını artırmaktadır. Çok uluslu şirketler varlıklarının üçte ikisini ana ülkede tutmaktadırlar. Ayrıca çok uluslu şirketler sendikasılaşmayı artıran en önemli faktörler arasında görülmektedir.

Terminolojik açıdan, bu şirketlerin “etno-merkezci” olduklarını ve küresel olmadıklarını savunanlarca, ulus ötesi çok uluslu şirket bunun tersini savunanlarca da, çok uluslu şirket ve küresel şirketler terimi kullanmaktadırlar (Erdoğan, 2003: 143).

Çok uluslu şirketler faaliyetlerinde işgücünün sosyal haklarının korunmasına ilişkin ya da karşılıklı iş ilişkilerinde küresel yasal bir çerçeveye tabi olmadıklarından, ulusal yasa ve uygulamalarına göre hareket etmektedirler. Erdoğan (2003: 145), çok uluslu şirketlerin ekonomik büyüklükleri ve esnek örgüt yapıları itibarıyla, gelişmekte olan ülkelerin ulusal hükümetlerinin ve ulusal sendikaların üzerinde üstün bir konum elde etmesinin yanı sıra sosyal politikaların dışına çıkabilmekte hatta onları zayıflatabilmekte olduğunu savunmaktadır. Zira şirketlere, tanımlanmış hükümlerle sosyal sorumluluklar yükleyen yasalar ve ulusal düzeydeki toplu sözleşmeler yerine insan kaynaklarına vurgu yapılmaktadır.

Çok uluslu şirketlerin bu denli kontrolsüzlüğüne karşı ILO ve OECD gibi örgütlerce uluslararası belgelerde önlemler alınmaya çalışılmıştır. Fakat yaptırımsız olmaları nedeniyle işgücü lehine etkin bir çözüm üretememektedirler.

II.4. İstihdam Biçimindeki Değişim ve Sendikasılaşma

Küreselleşme küresel piyasalarda ayakta kalabilecek ve iş yapabilecek vasıflara ve mobiliteye sahip grupları avantajlı kılarken böyle bir imkânı olmayan gruplar arasındaki uçurumu açmakta ve kutuplaşmaya yol açmaktadır. Küreselleşmenin karşılaştığı en ciddi sorunun, küreselleşmenin iç siyasi ve sosyal istikrarla uyumlu hale getirilebilmesi sorunu olduğu ve uluslararası ekonomik bütünleşmenin iç sosyal çözülmeye yol açmaması gerektiği savunulmaktadır. İşte bu noktada önemli bir rol üstlenecek olan sosyal politikalarlardır. (Rodrik, 1997: 30, Aktaran: Yıldırım, 2000: 76). İşin niteliğinin vasıflı işgücü gerektirecek şekilde değişiminin de işsizliğe ve istihdamın azalmasına yol açması önemli bir rol oynamaktadır (Buğra-Keyder, 2005: 9). Ayrıca kötü çalışma koşullarına razı, iş güvelliğinden mahrum şekilde çalışacak kitlelerin var olması bu sistemi kısır döngüye çevirmektedir.

“Sanayi devriminden sonra on sekizinci yüzyıldan yirminci yüzyılın ikinci yarısına kadar olan dönem boyunca iki sanayi devriminin daha dünya ekonomisini şekillendirdiği gözlenmektedir. 1869’da Gramme makinesinin icadı alternatör, transformatör ve diesel motorlarının icadı ve 1900’lü yıllarda başlayan Fordist üretim tarzı bu döneme damgasını vuran gelişmelerdir. Üçüncü devrim başlangıcı II. Dünya

Savaşı'ndan sonraki dönemdir. Bu dönemdeki önemli gelişmeler arasında, termonükleer enerjinin kullanılması, mikro elektronik alanındaki gelişmeler, otomasyona geçiş ve bilgisayarların icadı sayılabilir "(Şenkal, 1999: 1). Teknolojide olağanüstü ilerleme kaydedilmesiyle sanayi toplumları bilgi toplumları şeklini almakta, bedensel işgücüne olan ihtiyaç azalmakta, bunların yerlerini düşünsel kalifiye işgücü almaktadır. Bedensel işgücüne olan talebin azalması sonucu işsizlik baş göstermektedir. Çalışma saatleri azalmakta ve atipik istihdam biçimleri ortaya çıkmaktadır. Esnek zamanlı çalışma, part-time çalışma ya da dönemsel çalışma tipleri ortaya çıkmıştır. Telekomünikasyon gibi sektörler hizmet sektörünü oluşturmakta, dolayısıyla bu durum enformel sektörde çalışana grupların artmasını da kolaylaştırmaktadır. Bilgi teknolojilerinde ilerleme hizmet sektörünü ortaya çıkarmış, mükemmel firma sayılarının artmasına izni vermiş kadın işgücünün istihdamının artmasına ve sosyal politikalarda kadınlara yönelik düzenlemeler yapılmasına sebep olmuştur. Bu durum işçiler arasındaki örgütlenmeyi azaltmaktadır. Bu tip çalışma biçimleri çalışanları ücret güvenliğinden ve iş güvenliğinden mahrum etmektedir.

Kısmen çalışma, esnek çalışma (geçici çalışma, kısmi süreli çalışma, evde çalışma) gibi uygulamalar, a tipik çalışma (standart dışı çalışma) olarak işgücünün gönüllüğüne çok zaman tam çalışmanın getirdiği hakları getirmemekte, çalışan ve işveren arasında farklı bir ilişki doğurarak iş hukukundaki koruyucu hükümlerin uygulanması açısından sorunlara yol açmakta ve sendikasılaşmaya sebep olmaktadır (Koray, 2005b: 201). Geçmişte, fabrikasyon üretimi benzer koşulları paylaşan emek arasında doğal olarak bir ortaklık ve dayanışma duygusu sağlayarak geçmişte sendikalaşmayı olumlu etkilerken, bu istihdam biçimlerinin artması örgütlenme ve sınıf bilincini zayıflatmakta ve sendikasılaşmaya sebep olmaktadır (Koray, 2005b: 208). Eğreti istihdam ve işgücünün kutuplaşması gibi yeni kavramlar ortaya çıkmıştır.

Sendikalaşma oranları son yirmi yıl içinde düşük oranlarda seyretmektedir. Sendikalaşma oranlarındaki düşüklüğü, daha çok enformel istihdama bağlayan görüşler olduğu gibi, sendikasız çalışmak isteyen firmaların artmasına, işgücü piyasalarının coğrafi esneklikle parçalanmasına bağlayan görüşler de mevcuttur.

Sendikasılaşmanın kısmen sendikalardaki yapılanmadan kaynaklandığını savunan görüşlerde mevcuttur. Şenkal (1999: 90) II. Dünya Savaşından sonra sendikaların, ekonomik ve sosyal hayatın işleyişinde olumlu etkileri olduğu inancının yaygınlık kazandığını, hükümetlerin I. Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde gözlenen sendikaları kapatma yönündeki tavrının yumuşamasının sendikaların saygınlığını artırdığını ifade etmektedir. Şenkal (1999: 90) 1970'lere kadar süren mücadele alanının, yerini uzlaşmacı bir döneme bıraktığına dikkat çekmektedir.

Bir zamanlar sosyal siyasal ve ekonomik yapıyı belirleyebilecek kadar güçlü olan sendikalar yeni yapılanmanın sonucu olarak sadece üye kaybetmekle kalmamakta, aynı zamanda eski sosyal güçlerini de kaybetmektedirler (Şenkal, 1999: 2). Vasıflı işçilerin artmasıyla sendikaya üye olma isteği azalmaktadır. Bu durumda sendikaların kendi yönetimleri ve işleyişlerindeki bozuklukların da etkisi vardır. Özellikle 1980'lerden sonra sendikasıız firmalar baş göstermiş ve ABD ve İngiltere de yaygın bir hal almıştır. Bu konuda başı çeken yine ABD kökenli çokuluslu firmalardır. İnsan kaynaklarının gelişimi de sendikasıız bir sistemin yerleşmesine neden olmuştur. Sendikasıız bir ortamda gelişen ve sendikal ortamın kuralcı şartlarına uyum göstermeyen esnek bir firma yapılanması ortaya çıkmıştır. Bu durumun en önemli sonuçları üretim sürecinde etkili olan mavi yakalıların önem kazanması, beden işçisinin hızlı bir şekilde gerilemesidir (Şenkal, 1999: 2).

Küreselleşme görüldüğü üzere kapitalizmin aşama aşama yayılması ve belli evrelerde atak göstermesi olarak değerlendirilebilir. Fakat küreselleşme olgusunu batı toplumuna özgü bir süreç olarak görmenin yanlış olduğuna dikkat çeken görüşler olduğu gibi aynı zamanda küreselleşmenin sadece gelişmekte olan ve geri kalmış ülkelerin aleyhine gelişen ya da tüm toplumun çıkarını gözetmeyen ulus devlet içinde sadece belli kesimlerin fayda sağladığı bir süreç olduğu yönünde görüşler de mevcuttur. Bugün OECD ülkelerinin bile yoksulluk ve işsizlik problemleriyle karşı karşıya olduğunu ve küreselleşmenin fırsatları ve tehditleri içinde barındıran bir süreç olduğunu savunanlar da vardır. Küreselleşmenin eleştirilmesindeki en önemli sebepler, küresel gelişmenin eşitsizlik ve yoksulluğu içinde barındıran insani niteliğinin zayıf kalması, belirsizliğin ve gelecek kaygılarının artması ile devletin değişime yönetme ve olumsuz etkilerini giderme kapasitesinin azalmasıdır.

Küreselleşmenin kaçınılmaz ve ulus-ötesi bir nitelikte sunulması bu konudaki eleştirilerin başını çekmektedir. Küreselleşmenin teknolojideki atılım ve internet devrimiyle, bilinen ekonomi kurallarından farklı olarak yeni bir ekonomi yarattığı da öne sürülmektedir. Küreselleşmenin soğuk savaş sonrası stratejik bir planlamanın ürünü olduğu ve ancak küresel direnişlerle karşılanması gerektiği de savunulmaktadır.

Küreselleşme sermayenin serbestçe dolaşımını kolaylaştırmakta ve yabancı yatırımları artırmaktadır. Ancak küreselleşme kriz zamanlarında sermayenin daha çabuk ülke dışına kaçmasına ve krizlerin diğer ülkelere sıçramasına sebep olmaktadır. 1997 yılında Tayland'da başlayan ekonomik kriz tüm Asya'ya yayılmış ve diğer ülkeleri de etkilemiştir. Tayland'ın parasını devalüe etmeye zorlanmasıyla başlayan kriz, küreselleşmeden en fazla çıkar sağlayan ülkeler olarak kabul edilen diğer Asya Ülkelerine sıçramış ve oradan da tüm dünyaya yayılmıştır. Dünya Bankası, IMF ve ABD, küresel kapitalizme uyum sağladığı için büyüme gerçekleştirdiği öne sürülen ve sürekli örnek gösterilen Asya ülkelerinin içinde bulunduğu kriz, (Tayland, Malezya, Singapur, Endonezya, Güney Kore) küreselleşmenin gereklerini yerine getirmenin, küreselleşmenin maliyetleriyle başa çıkmaya yetmediğini kanıtlamıştır. Zira kapitalizmin içinde bulunduğu krizlerle zenginlikler ve eşitsizlikler ürettiği 200 yıldır bilinmektedir (Ulagay, 1999: 10, 18, 21). Küreselleşme finansal piyasalarda belirsizlikler yaratmakta ve beklenen ekonomik istikrarı sağlayamamaktadır.

Stiglitz (2002: 12, 15, 43), IMF ve Wall Street gibi kuruluşların dünyayı ele geçireme adına bir komplo olduğuna inanmamakta, fakat bu kuruluşların krizden çıkmak için önerdiği reçetelerin sonuçlarının geçici olduğunu, piyasaların tek başına kendiliğinden verimli sonuçlara yol açacağı zihniyetiyle hareket ederek, büyümeye izin vermediğini ve ülkeler üzerindeki dayatmalarının toplumun tüm kesiminin lehine sonuçlanmadığı ifade etmektedir. Küresel istikrarsızlığın sürmesinin yüksek bir maliyeti olduğunu birkaç finansal kuruluşa bağlı uluslararası ekonomik sistemin kurallarının değiştirilerek dünyadaki tüm ülkelere fayda getirecek yeni bir ekonomik küresel sistem yaratılabileceğinin mümkün olduğunu düşünmektedir.

II. Dünya Savaşı'ndan Amerikan ekonomisinin güçlü çıkmasıyla dünya iktisadı, liberalleşmeye başlamış, bu liberalleşme Bretton Woods Sistemi'nin getirdiği sabit kur sistemi (1946) ile örtülü liberalizm şeklini almış ve bu sisteminin sona ermesiyle (1973) de hız kazanmıştır. “ Birçok sanayi ülkesi, Bretton Woods sisteminin çizdiği çerçeve içinde refah devleti siyasetini uygulamışlar ve bu hususta da genelde başarılı olmuşlardır. Başarılı bir siyasi kapanma ile neticelenen bu uygulama, dünya çapındaki pazarların devlet düzenlemesinden muaf tutulmasıyla sona ermiş bulunmaktadır. Bu kapanma uygulamasının sona ermesi, mali piyasalar üzerinden milletler-arası iş bölümünü yeniden değiştiren bir açılma ile gerçekleşmiştir ”(Habermas, 2002:109). Habermas (2002), bu sürecin mecburen yaşanmış bir süreç olmadığını, Dünya Ticaret Örgütü tarafından temelleri atılmış olan serbest ticaret rejiminin gereklerinden kaynaklanan sistem baskılarının ise siyasi gönüllülüğün eseri olduğunu ileri sürmektedir. Her ne kadar GATT kararlarında ABD'nin dayatma gücü yüksek olsa da, birçok hükümetin görüşlerini yansıtan kararlardır ve küresel pazarlar da bu negatif bütünleşmenin sonucudur. Bu nedenle Habermas'a göre herhangi bir müeyyideye uğramadan bu kararların gerektirdiklerini fesh etmek mümkün gözükmemektedir. Bunun sonucu olarak küreselleşmenin milli sınırlar içinde esnekleştirilebileceğine dair ya da, siyasetin iradesinden kurtulmuş pazarlarla başa çıkabilmek için, uluslararası düzlemde uygulanacak politikaların geliştirilmesi gerektiğine dair görüşler ortaya çıkmıştır.

Benzer bir şekilde Polanyi de, siyasi düzenlemelerden muaf kalan uluslararası ticaretin, pazarların kendi yapısından doğmadığını göstermek istemekteydi ve devlet düzenlemesinden muaf bir küresel iktisat anlayışının toplumu kuralsız bir ortama sürükleyeceğini düşünmekteydi ; “Piyasa Düzeni topluma ekonomi dışı nedenlerle kabul ettiren hükümetin, bilinçli biçimde, bazen de şiddet kullanarak, yaptığı müdahalelerin sonucu ortaya çıkmıştır” (Polanyi, 2006: 333). Giddens (2000: 27), küreselleşmenin salt serbest ticaretle açıklanmasının mümkün olmadığını, bir ülkeyi ya da o ülke içindeki bölgeleri serbest ticarete açmanın yerel geçim ekonomisini yerle bir edebileceğini söylemektedir. Giddens' a göre ayakta kalması dünya pazarında satılan birkaç ürüne bağlı olan bir bölge, teknolojik değişikliklerin yanı sıra fiyat dalgalanmalarına karşı da çok hassastır. Giddens (2000: 29), küreselleşmeyi sanayi Kuzeyi'nin bir meselesi olarak görmenin dünyadaki eşitsizliklerin

yayılmasına sebep olacağı ve yoksulluğu artıracığı fikrindedir. Küreselleşmeyi teknoloji temelli bir süreç olarak değerlendiren görüşler de mevcuttur. Teknoloji özellikle enformasyon teknolojisinin gelişmesiyle sistem kavramıyla açıklanmakta ve kurumsallaştırılmaktadır. Küreselleşmenin teknolojik gelişmenin dayattığı bir zorunluluk olarak algılayan görüşlere karşı, bu durumun bu denli abartılmaması gerektiğine ilişkin görüşler de mevcuttur (Tarhan, 2005: 152).

Tüm bu çıkarsamalardan küreselleşmeyi salt teknolojik temelli ya da salt serbest piyasa ekonomisinin bir ürünü olarak açıklamak yeterli olamamaktadır. Küreselleşmeyi sadece uluslararası finans piyasalarınca belirlenen kurallara, ya da sadece mevcut ekonomik sistemin devamı ya da değişimine bağlanamamaktadır. Bu sebeple küreselleşmenin her alanda görülebilen eş süreçli olgular bütününe karşılık geldiği söylenebilir.

II.5.Küreselleşme İle Ortaya Çıkan Kurumlar Ve Kavramlar

II.5.1. Küreselleşme ile ortaya çıkan kurumlar

Küreselleşme ve liberal felsefenin önem kazanmasıyla birlikte, devlet yarım yüzyıldır sürdürdüğü tek başına refah sağlama sorumluluğundan vazgeçmekte ve bu sorumluluklarını bazı kurumlarla paylaşma yoluna gitmektedir. Bunun sonucu olarak ortaya sivil sektör, özel sektör, vakıflar, gönüllü kuruluşlar ve dini kurumlar gibi devlete kamu sektöründe yardımcı kurumlar ortaya çıkmakta ve devlet tarafından destek almaktadır. Devlet kendisi hizmet üretmek yerine, bu hizmetlerin gerçekleştirilmesinde bu kesimlere finansal destek sağlamayı ve hizmetlerin düzenlenmesinden sorumlu olmayı yöntem olarak benimsediği, sosyal refahı sağlamada bu kurumlardan yardım aldığı bu yöntemi Özdemir (2003b:119) “refah karması” olarak adlandırıldığını belirtmekte ve devletin bürokratik ve merkeziyetçi olması gerekçeleri ile sosyal refah alanında çoğulcu bir dönemin başladığına dikkat çekmektedir. Küreselleşme olgusunun 1970’li yıllardan bu yana ulusal devletin sosyal politikalara müdahalesini değişikliğe uğratmasıyla, sosyal politika uygulamalarında merkeziyetçi yapının dağılıp yerel yönetimlere özel sektöre, kar amacı gütmeyen kuruluşlara kayması yönünde eğilimler ve uygulamalar artırılmaktadır (Lordoğlu-Selamoğlu, 2006: 9).

19. yüzyılda sosyal kurumlar (aile, cemaat, dini kurumlar) toplumun artan ihtiyaçlarına (iş kazaları, sağlık bakımları, yoksul ve işsizlerin sosyal yardım talepleri) yeterince cevap veremeyecek hale gelmiş ve 20. yüzyılda sosyal refah devleti döneme damgasını vurmuştur. Değişen ekonomik ve sosyal koşullar içinde özellikle 1980 sonrası devletin bu alanlarda yetersiz olduğu gerekçesiyle bu kurumlardan destek alması gerektiği yönünde görüşler ortaya çıkmıştır (Ersöz, 2004).

Küreselleşmeyle birlikte bazı kavramların içleri doldurulup boşaltılmakta, ya da kendilerine yeni anlamlar yüklenmekte ya da tamamen küreselleşmenin yarattığı değişimden türemektedir.

II.5.2. Küreselleşmeyle ortaya çıkan kavramlar

Tüm dünyada yoksulluk yeni biçimlerde ortaya çıkmakta, yapısal değişiklikler, teknolojik değişimler, bir yandan geleneksel refah mekanizmalarının yetersiz olması gibi sebeplere bağlanmaktadır. Yoksulluk kavramı “yeterli ücret alamama” şeklinde bir anlam kayması geçirmektedir. Hükümetler işsizlik ve yoksulluk arasında bir seçim yapmaktadır.

Küreselleşme özellikle yoksulluk ve işsizliği artırdığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Buğra ve Keyder (2005: 9) istihdam yaratılarak tek başına işsizlik sorununun böylece yoksulluk sorununun çözülmeyeceğini söylemektedirler. Yapılan araştırmalar, çok düşük ücretle çalışan işçilerin istihdam oranına göre fazla olduğu ülkelerde yoksulluğun daha fazla olduğunu ortaya çıkarmıştır. Buna örnek olarak OECD ülkeleri arasında en fazla yoksulluk oranına sahip Amerika gösterilmektedir. Bu noktada sosyal politikalara önemli bir rol biçilmesi, iş piyasasını, çalışma hayatını düzenleyecek, keyfi ücretlerde işgücü çalıştırılmasına müdahale edecek sosyal politikalara ihtiyaç artmaktadır. Buğra ve Keyder bu durumun sebeplerine ilişkin olarak, küreselleşme ve teknoloji ilişkisinin zayıflamakta olduğunu ve büyümenin istihdam üzerindeki etkisinin sanıldığından daha az olduğunu ileri sürmektedirler. İkinci olarak istihdamın niteliğinin değiştiğine dikkat çekmekte, sosyal güvenliği, gelir güvenliği ya da can güvenliği olmayan kayıtdışı işlerin fazlalaştığına, düzenli işlerin azaldığına yoksulluğa sebep olduğuna vurgu yapmaktadır. Ayrıca yoksullara

ilişkin sadece istatistiksel ölçümler yapıldığını, yoksulların niteliğinin göz önünde bulundurulduğu araştırmaların yapılmamakta olduğunu, çünkü yoksulluk durumunda, hastalık, sakatlık, aile sorumluluğu ve vasıfsızlık gibi sebeplerle ortaya çıkan bir ayak uyduramama durumu olduğunu ifade etmektedir.

19.yüzyıl öncesinde yoksul ile çalışan neredeyse eş anlamlı olarak kullanılıyordu. Çalışmazsa hayatını sürdüremeyecek insan yoksul olarak kabul ediliyordu. 1834'te İngiltere'de yürürlüğe giren Yoksul Yasası çalışan yoksul kavramını ortadan kaldırmış ve 1980'lerden sonra çalışan yoksullar tanımı tekrar gündeme gelmiştir. İşte küreselleşmenin yarattığı diğer bir kavram da "Çalışan Yoksullar" kavramıdır. Burada yine teknolojinin ve kalifiye işgücü ihtiyacının, işin niteliğinin geçimi sağlayacak elverişlikte olmaması da "çalışan yoksullar" kavramının ortaya çıkmasındaki sebeplerdir.

Bu sorunun çözümü için kimileri için temel bir hak olarak görüldüğü için temel gelir olarak da adlandırılan vatandaşlık geliri uygulamaları çözüm olarak gösterilmektedir. Herkese verilecek olan vatandaşlık gelirin, belirli bir gelirin üzerinde olanlardan tekrar alınması temeli üzerine oturmaktadır. Bu konu çalışmayı teşvik etmeyeceği önleyeceği için eleştirilmektedir. Fakat buna cevap olarak da vatandaşlık gelirin çalışmamayı teşvik edecek kadar fazla, geçinmeyi sağlamayacak kadar az olması önerilmektedir. Artık dışlananlar sadece yoksullar değil aynı zamanda çalışan yoksullardır (Erdoğan, 2004).

Avrupa merkezli sosyal politika yazınında sosyal dışlanma uzun süreli işsizlikle bağlantılı biçimde istihdamdan yoksunluk olarak tanımlanabildiği gibi, yalnızca istihdamdan değil sosyal ve siyasal haklardan yoksunluk olarak da tanımlanmakta ve hala tanımına varılamamaktadır. Refah devleti kazanımlarından yararlanamama olarak da ifade edilmektedir. Buğra'ya göre (2004: 18), sosyal dışlanmanın sosyal politika alanında analitik bir kavram olarak kullanılabilmesi için küreselleşme kavramının bir özel (türsel) kavramı olarak ifade edilmesi gerekir. Ona göre sosyal dışlanma küreselleşmenin bir özel kavramı olarak ele alınmadıkça, yoksul güney için analitik ve işlevsel değer taşımayan ithal bir kavram olmaktan öteye gidemeyecektir.

Sosyal dışlanma, yoksulluk, işgücü piyasasından dışlanma ve dezavantajlı olma gibi sebeplerden ortaya çıkabilir. Gelişmekte olan ülkelerde sosyal dışlanma enformel yapı bağlantında değerlendirilmekte sosyal ve siyasal yapının dışında kalma ve marjinalleşme durumunu içermektedir. Yapısal olarak değerlendirilirse, işsizlik ve sosyal dışlanma arasında çok güçlü bir ilişkinin olmadığı yönünde görüşler çoğunluktadır. Çoğunun Avrupa ülkesi olduğu gelişmiş ülkelerde, sosyal dışlanma uzun süreli işsizlik, standart güvenceli istihdamın dışında olma ve sosyal siyasal haklardan yoksunluk bağlamında ele alınmaktadır. Avrupa’da sosyal dışlanma daha çok refah devleti kazanımlarının kaybı anlamına gelmektedir.

Avrupa’da özellikle göçmenler yerli halka nazaran yüksek bir işsizlik sorunuyla karşı kaşıyadır. Azınlıklar ve göçmenler temel yurttaşlık hakları bağlamında farklı uygulamalara maruz kalmakta bir yandan da AB tarafından sosyal dışlanmayla mücadelede öncelikli gruplar arasında değerlendirilmektedir. Buna rağmen bu gruplara ilişkin olarak sağlıklı veri tabanları oluşturulmamaktadır. Sosyal dışlanmanın çok boyutlu bir süreç olması sayısal ifadelerin kullanımı engellemektedir (Sapancalı, 2006: 252, 256–257).

Sosyal dışlanma kavramının sosyal politika alanında ilk kullanımı, 1974 yılında Fransa Sosyal İşler Bakanı her on kişiden birinin sosyal koruma sisteminin dışında yaşadığını belirtmesiyle başlamıştır. O zaman için kastedilen sosyal dışlanma kavramı, zihinsel ve bedensel özürlüler, yaşlı ve sakatlar, tek ebeveynli aileler, uyuşturucu kullananlar, suçlular ve işsizlik sigortası kapsamına girmemiş olan işçiler için kullanılmakta ve bunun için sosyal korumanın güçlendirilmesi önerilmekteydi. Uzun bir süre bu kavram kullanılmamış olmakla birlikte 1980’ler sonrası liberal temelli ekonomik yeniden yapılandırmalar ile sosyal dışlanma kavramı, sadece uygunsuzlar olarak nitelendirilebilecek eski dışlanmışlar için değil aynı zamanda değişimle birlikte, düzenli ücretten mahrum olan, kitlesel tüketimden dışlananlar için de kullanılmaya başlandı. Sosyal dışlanmada meydana gelen bu anlam kayması, aynı zamanda ekonomik ve sosyal anlamda olduğu kadar politik dezavantajlıları da içerdi (Erdoğan, 2004). Özetle, 1980’li yıllardan sonra sosyal dışlanmışlık kavramının muhtevası değişerek yeniden ortaya çıkmıştır.

Günümüzde sosyal dışlanmayla başa çıkmak için başta sosyal dışlanmayı kalıcı hale getirebilme riski taşıyan ve yetersiz olacak vatandaşlık geliri uygulamaları olmak üzere, bunun dışında kamu hizmetlerinin niteliklerinin artırılması, çalışma hakkı, sendikal haklar, ve temsil hakkı gibi yurttaşlık haklarının geliştirilmesi, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması, sosyal yoksulluğun ve sosyal dışlanmanın en önemli kaynağı olan enformel ekonomiyle mücadele edilmesi gerektiği yönünde çeşitli öneriler getirilmektedir. Yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele için özellikle AB tarafından işlerlik kazandırılan aktif sosyal politikalar oluşturulmakta aktif sosyal politikalar küreselleşmeyle beliren bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Aktif sosyal politikalar çocukluk dönemi, çalışma yaşı dönemi ve yaşlılık dönemine göre oluşturulan politikalar. Yaşlılık döneminde daha uzun çalışma yaşının teşvik edilmesi ve kamu bütçeleri üzerindeki yükün hafifletilmesi, çocukluk döneminde çocukların ebeveynlerinin işgücü piyasasına entegre edilmesi, çalışma çağındaki nüfusu çalışmaya teşvik etmek, onları uzun süreli yardımlara bağımlı hale getirmeden kariyer perspektiflerini geliştirmeye yönelik politikalar şeklinde uygulanabilmektedir (Sapançalı, 2006: 280–282).

Adı geçen kavramlardan farklılık taşıyan, küresel ağda ortaya çıkan kavramlar olarak, rekabet kavramı ile birlikte sosyal damping ve esnekleşme (üretim sürecindeki esnekleşme, işgücü saatleri ve ücretlerine ilişkin istihdam yapısındaki esnekleşme) firmaların uygulamalarıyla ve devletin de olur verdiği, küreselleşmenin yarattığı en önemli kavramlar haline gelmiş ayrıca aşağı doğru benzeşme kavramı da bu kavramlara eşlik eden bir kavram olarak ortaya çıkmıştır. Sosyal diyalog kavramı da özellikle AB belgeleri ve uygulamalarıyla işlerlik kazanan bir kavram haline gelmiş, ve sosyal diyalogun önemi sık sık vurgulanır olmuştur. Avrupa Birliği'nde Sosyal Politikanın Gelişimi bölümünde bu kavramlara yer yer değinilecektir.

III. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ'NDE SOSYAL POLİTİKANIN GELİŞİMİ

III.1. Avrupa'da Sosyal Politikanın Uluslararası Dayanakları

Uluslararası örgütler ve bölgesel örgütler üyelerince deklare edilen bildirgeler, anlaşma ve sözleşmelerle, uluslararası resmi belgeler yoluyla, sosyal politika konusunda evrensel normların oluşturulmasına çalışmakta ve bu normlara bağlayıcı ya da caydırıcı nitelik kazdırmaktadır. Bu yönleriyle örgütler, sosyal politikanın evrensel ve ulusal düzeyde amaçlarına ulaşmasında, bir araç olarak hizmet etmekte, hem de sosyal politikanın kurumsal ve hukuksal dayanağını oluşturmaktadırlar. Sosyal politikanın ideal uygulamalarının ulusal düzeyde hayata geçirilmesinde baskı oluşturmaktadırlar. Avrupa Birliği sosyal politikaya ilişkin belgelerinde, kendinden önce uluslararası sosyal politikanın yerleşmesine dayanak olan örgütlerce oluşturulan belgelere göndermeler yapmış, mevzuat hükümlerinde bu örgütlerce geliştirilen normları referans almıştır. Bu sebeple bu örgütlerin kurumsal yapısı ve işleyişleri itibariyle, oluşturdukları sözleşmeler ile birlikte incelenmesi gerekmektedir.

Sosyal politikaya ilişkin tüm uluslararası antlaşma ve sözleşmeler, onaylanan uluslararası resmi belgeler sosyal politikaların uluslararası hukuksal çerçevesini belirlemekte ve sosyal politikanın Avrupa'ya etki eden uluslararası kurumsal ve hukuksal dayanaklarını oluşturmaktadırlar. Bunların en önemlileri, Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ), Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Konseyi (AK), başta olmak üzere, Uluslararası Sendikal Örgütler; 1949'da kurulan Uluslararası Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu (ICFTU), 1920'de Hristiyan Sendikalar Konfederasyonu ismiyle kurulan Dünya Emek Konfederasyonu (WCL) ve 1945 yılında kurulan Dünya Sendikalar Konfederasyonu (WFTU) ve yine 1920 yılında kurulan Uluslararası İşverenler Örgütü (IOE)dür (Tokol, 1995: 135,165). Uluslararası tek işveren örgütü olan IOE'nin dünya çapında 138 farklı ülkeden, 145 milli işveren örgütü üyesi bulunmaktadır (<http://www.ioe-emp.org>). Fakat 1 Kasım 2006'da önemli bir değişim gerçekleşmiş ve Uluslararası Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu ve Dünya Emek Örgütü, Uluslararası Sendika Konfederasyonu (ITUC) adını taşıyan yeni bir örgüt altında birleşmişlerdir. Örgüt yeni ramlarıyla 154 ülkede bulunan 306 sendikal merkeziyle 168 milyon işçiyi temsil etmektedir

(www.yol-is.org.tr). Bunun dışında kalan diğer köklü uluslararası sendikal örgüt olan , ve gücünü üye örgütlerden daha ziyade işçiler, siyasi partiler ve devletlerden alan WFTU ise Doğu Bloğunun çökmesi ile güç kaybetmiş ve etkin bir örgüt olmaktan çıkmış olsa da faaliyetlerini sürdürmektedir (www.wftucentral.org, www.yol-is.org.tr). Adı geçen sivil örgütlenmeler, sosyal politikanın, hem uluslararası hem de ulusal bağlamda yerleşmesine zemin hazırlayan başlıca örgütler olarak karşımıza çıkmaktadır. Fakat bununla birlikte, Uluslararası İşçi Sendikalarının işçi sınıfları ve sermayedarlarla olan ilişkilerinin ve IMF, DB ve DTÖ karşısındaki tutumları netlik içermemektedir (Işıklı, 2003:186).

Avrupa’da tarihsel geçmişe sahip, sosyal tarafları oluşturan sendikalar ETUC (Avrupa İşçi Sendikaları Konfederasyonu, UNICE (Avrupa Sanayici ve İşverenleri Konfederasyonu Birliği) ve CEEP (Kamu Katımlı ve Genel Ekonomik Çıkar İşletmeleri Birliği) dir. Bunlar 1990’lı yıllarda sosyal partnerler ve Topluluk kurumları tarafından Avrupa Sosyal Partnerleri “statüsünü” elde etmişler ve sosyal diyalogun önemli aktörleri olarak son yıllarda AB’nin sosyal politikaya ilişkin karar süreçlerinde önemli roller üstlenmişlerdir (Zingone-vd, 2005: 20). Uluslararası örgütlerin sosyal politikanın kurumsal ve hukuksal gelişimini sağlayan en önemli belgeleri, Uluslararası Çalışma Örgütü’nce hazırlanan sözleşmeler, Birleşmiş Milletler’ in sosyal politikaya ilişkin sözleşmeleri (Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi, Ekonomik, Sosyal Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi, Çocuk Haklarına Dair Sözleşme, ve Kadınlara Karşı Her Çeşit Ayrımcılığın Önlenmesine İlişkin Sözleşme), Avrupa Konseyi’nce imzalanan Avrupa Sosyal Şartı (ASS), Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi ve yine Avrupa Konseyi’nce ASS’ den önce imzalanan ve AB metinlerinde özellikle birey haklarında etkisi yoğun bir şekilde hissedilen Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) dir. Başta ILO sözleşmeleri ve ASS olmak üzere, bu belgeler Avrupa Birliği sosyal politikasına ilişkin metinlere en fazla etki eden belgelerdir. Adı geçen örgütleri takiben, Avrupa’nın sosyal değerlere Amerika’dakinden farklı bir anlam yüklemesi ve AB’nin bu konuda çalışmalar yaparak hukuki metinler oluşturması sebebiyle AB’de sosyal politikanın güçlenmesine öncülük eden başlıca aktörler arasında görülmeye başlanmıştır. AB, sosyal politika kavramını sık sık kullanarak, sosyal politikanın bir disiplin olarak literatürde zenginleşmesini sağlayan bir oluşum olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer

uluslararası örgütlerden ya da modern devletlerden farklı olan supranasyonel yapısıyla AB, adı geçen örgütlerden sonra sosyal politikanın uluslararası dayanakları arasına girmekte ve sosyal politika alanındaki düzenlemeleriyle tek başına bir çalışma alanını oluşturmaktadır.

III.1.1. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)

Uluslararası Çalışma Örgütü, işçi işveren ve hükümet temsilcilerini bir araya getiren üçlü temsil özelliğine sahip tek örgüt olması dolayısıyla, Avrupa ülkelerinde ve diğer ülkelerde bu geleneğin kurumsallaşmasına yol açtığı, ve sosyal diyalog anlayışını güçlendirmesi sebebiyle önem arz etmektedir. ILO kurumsal yapısı ve işleyişi ile ASS gibi önemli belgelerin denetim mekanizmalarına örnek oluşturmaktadır.

Ayrıca Avrupa Birliği iş hukuku, sosyal güvenlik, ve çalışma şartlarına ilişkin konularda ILO'ya atıfta bulunmakta, AB'ye üye ve aday ülkelerden ILO normlarının eksiksiz yerine getirilmesini istemektedir (Güzel, 1997: 32).

I. Dünya Savaşı'nın bıraktığı izler hükümetlerin çalışan kesime olan ihtiyacını artırmış ve çalışma eylemi saygınlık kazanarak çalışan kesimin hor görülmesi de ortadan kalkmış, hükümetlerin işçilere karşı olan tutumu değişmiştir. İşçilerin savaş döneminden önce yaptıkları sosyal hareketleri bir yana bırakıp kendi ülkelerini savunma rolünü üstlenmelerinin de bu tutumun değişmesindeki rolü büyüktür. Savaş sonrası koşulların hükümetlerin işçilere ve sosyal politikaya olan bakışını değiştirmesiyle işveren, işçi ve toplum arasındaki ilişkilerin pekişmesini sağlayacak bir ortamın gelişmesi, çalışma ve hayat şartlarının daha iyi bir konuma taşınacağına habercisi olmuştur (Alper ve Kaya, 1995: 19).

İngiltere ve Fransa'nın artan talepleriyle, 19.yüzyılın sonlarından beri devam eden uluslararası çalışma mevzuatı oluşturma faaliyetleri, 1919 Paris Konferansı'nda üçlü temsil ilkesine göre uluslararası çalışma mevzuatını düzenleyecek, düzenlemelerin uluslarca uygulanıp uygulanmadığını denetleyecek bir Uluslararası Sosyal Mevzuat Komisyonu'nun oluşturulmasına karar verilmesiyle kurumsal bir zemine taşınmıştır. Komisyon örgütün ve taraf ülkelerin sosyal politikalarına

rehberlik edecek 9 temel ilkeyi içeren bir “Çalışma Şartı” hazırladı ve Versay Antlaşması'nın sekizinci bölümüne eklenmiştir (Alper ve Kaya, 1995: 17–19). Böylelikle Uluslararası Çalışma Örgütü kurulmuş ve uluslararası sosyal politikanın temelleri atılmıştır. 1926 yılında çalışma standartlarının uygulanması ile ilgili bir denetim mekanizması oluşturulmuştur (Alper ve Kaya, 1995: 22).

II. Dünya Savaşı sırasında Milletler Cemiyeti işlevsiz hale gelirken, ILO faaliyetlerini sınırlı da olsa sürdürmüş, üye devletlerle olan ilişkilerini devam ettirmiş, II. Dünya Savaşı'nın tahrip ettiği ekonomilerde ıslah edici çalışmalar yapmıştır (Tokol, 1995: 18). 1944'te örgütün hedef ve amaçlarına yönelik temel ilke leri içeren ve daha sonra örgütün anayasasına eklenecek olan Filedelfiya Bildirisi'ni imzalamıştır. 1946'da ILO bünyesinde BM'ye bağlı bağımsız bir organ olarak statüsü değiştirilmiştir. Günümüzde 178 üyesi bulunan örgüt, BM bünyesine alınan ilk uzmanlaşmış kuruluş olma özelliğine sahiptir.

III.1.1.1. ILO'nun Kurumsal Yapısı ve İşleyişi

Sosyal adaleti gözeterek barışa öncülük etmek ve dar anlamda bu hedefleri sağlayacak evrensel bir çalışma mevzuatı oluşturmak ILO'nun temel hedefleridir. Başlangıçta rekabeti düzenlemek amacıyla kurulan ILO'nun faaliyetleri çalışma standartları, çalışma kodu oluşturma ve teknik yardımlar sunma şeklinde ortaya çıkmakta ve bu faaliyetlerde aynı zamanda insan haklarına katkıda bulunma amacını da taşımaktadır. Örgütün finansmanı üye devletler tarafından karşılanmaktadır (www.ilo.org).

ILO, insan haklarının korunması düşüncesini BM'den önce taşımaktadır. Filedelfiya Bildirisi'nde ve örneğin zorla çalıştırmanın ortadan kaldırılmasına ilişkin 1930 tarihli 29 sayılı sözleşme ve benzer sözleşmelerde görüldüğü gibi, insan hakları kavramı direkt olarak geçmese de, bu bildiride ve 1948'e kadar oluşturulan sözleşmelerde işsizlikle mücadele, ırk ayrımcılığını ve zorla çalıştırmayı ortadan kaldırmak gibi düşünsel temellerle, sivil siyasi ekonomik ve kültürel hakları gözetme rolü ILO tarafından, BM öncesinde üstlenilmiştir. Fakat şu an için Şenkal'e göre (2003), Birleşmiş Milletler'den farklı olarak ILO'nun yetkisi, istihdam ile ilgili konularda kısıtlıdır. ILO, daha ziyade esneklikten doğan farklılık sorunuyla

ilgilenmekte ve toplumun sosyal standartlarını yükseltme konusunda fazla etkin olamamaktadır. Ancak gelişmiş ülkelerin üzerinde etkili bir sınırlama olmazsa, bu ülkelerin çıkarları hakim gelecektir. Bu sebeple sosyal standartlarla ilgili ticaretin ILO'dan ziyade WTO'nun yörüngesine taşınması teklifine gelmişlerdir. Kaya'ya göre ise (2000: 204), ILO gelişen koşullar karşısında standart belirlemenin en etkin aracı olan Uluslararası Çalışma sözleşmelerinin özgün karakterini bozabilecek bir ikileme girmeyecektir. Ne var ki, değişen koşulların dinamikliği ile çalışma sözleşmelerinin uzun oluşumlu olmasının örtüşmemesi, hemen çalışma sözleşmesi oluşturmak yerine mevcut sözleşmelerin daha etkin kullanılmasını, daha fazla teknik ve yasal danışmanlık hizmetlerinin verilmesini gerektirecektir. Küreselleşme sürecinde devlet dışı aktörlerin rolleri artmakta, ILO sözleşmelerinin getirdiği zorunlulukların sadece devletler için geçerli olması, devlet dışı kuruluşları denetim alanının dışına terk etmektedir (Kaya, 2000: 204).

III.1.1.2. ILO'nun Organları

Uluslararası Çalışma Konferansı, örgütün en üst karar organıdır. Yılda bir kez toplanır. Hükümet işçi ve işverenlerden oluşan üçlü bir yapıya sahiptir. Sözleşme ve tavsiye kararlarının kabul yeridir. Üye ülkelerden her biri konferansa, ikisi hükümet kanadını biri işçileri diğeri işverenleri temsil edecek dört delege gönderme hakkı vardır. Her delege oyunu bağımsız olarak kullanır. Yönetim Konseyi, örgütün yürütme organıdır. Üyelerini konferans seçmektedir. Daimi üyeler gelişmiş ülkelerin temsilcileridir. Yönetim Konseyi de 14 işçi, 14 işveren, 28 hükümet temsilcisi olmak üzere üçlü bir yapıya sahiptir ve örgütün çalışmalarına yön verir. Uluslararası Çalışma Bürosu ise, örgütün sözleşme ve tavsiyelerin teknik hazırlığını yapan ve uygulanmasını izleyen organıdır. Konferans Kararları çerçevesinde ülkelerin hükümetlerin yasa hazırlıklarına yardımcı olur. Aynı zamanda örgütün araştırma merkezi ve yayın evidir.110 değişik milliyete sahip 1800 civarında çalışanı bulunmaktadır ([http://: www.tiscalinet.ch/alcinkaya](http://www.tiscalinet.ch/alcinkaya)).

III.1.1.3. ILO Anayasası

Başlangıçta ILO anayasası, 1919 da kabul edilen 440 maddeyi içeren Versay Antlaşması'nın 12 maddeden (md 387- md399) oluşan bir bölümüydü (VIII. bölüm).

1919 tarihli ILO anayasası, 1922, 1945, 1946, 1953, 1962, 1972 ve 1997 yıllarında alınan kararlarla yedi kez tadil edilmiş ve 40 maddeden oluşan bugünkü şeklini almıştır. Son olarak 1997 tarihli değişiklikle 19.maddeye 9 nolu paragraf eklenmiştir. Filedelfiya bildirgesi bir giriş ve 40 maddeden oluşan ILO anayasasının ek bölümünü oluşturmaktadır (www.yale.edu). Örgüt anayasasında, örgütün çalışma esasları, toplantı ve karar usulleri, oy hakları diğer uluslararası örgütlerle olan ilişkiler, denetim mekanizması, üyeliğe kabul edilme ve üyelikten çekilme koşulları gibi konular düzenlenmiştir. Ayrıca kabul edilen sözleşme ve tavsiye kararlarının nasıl uygulamaya konulacağına dair düzenlemeler de yer almakla birlikte örgütün insani amaçları da sık sık vurgulanmaktadır. Anayasa, Uluslararası Çalışma Konferansı ve örgütün idari organı olan Yönetim Konseyi'nin üçlü danışma niteliğini belirlemektedir. Ayrıca örgüt organlarının yetki alanları da örgüt anayasasında hükme bağlanmaktadır (www.devmadensen.org).

III.1.1.4. Filedelfiya Bildirgesi

ILO 1944'te 25 yıllık faaliyetini tamamlayıp savaş sonrası dönemde, çalışmalarını yaygınlaştırma aşamasına geldiğinde, örgütün hedef ve amaçlarını yeniden tanımlayan, Filedelfiya Bildirisi'ni onaylamıştır. Bu bildirinin içerdiği ilkeler şunlardır

-Emek bir mal değildir.

-Dernek kurma ve ifade özgürlükleri, ilerlemenin vazgeçilmez şartıdır.

-Yoksulluk, bulunduğu yerlerde, herkesin refahına yönelik bir tehlike oluşturur.

-İhtiyaca karşı mücadele, her ulusun kendi ülkesi içerisinde tükenmez bir güçle ve kamu yararını sağlamak üzere işçi işveren temsilcilerinin hükümet temsilcileri ile eşit şartlar içinde katılımıyla yapacakları serbest tartışmalar ve verecekleri demokratik kararlara hâkim olarak sürekli ve ortak bir uluslar arası gayretle yürütülecektir. Bildirinin II. Bölümünde de “bütün insanların ırk, inanç ve cinsiyetleri ne olursa olsun kendi maddi durumlarını ve manevi gelişmelerini özgürlük, onur, ekonomik güvence ve fırsat eşitliği koşulları altında geliştirmek

hakkına sahip” olduğunun vurgulanması önem taşımaktadır (Tokol, 1995: 22, www.ilo.org).

ILO faaliyetlerinde bu ilkeleri gözetmektedir. Gerek ILO anayasasında gerekse Filedelphiya Bildirgesi’nde evrensel ve kalıcı bir barışın ancak sosyal adaletin sağlanmasıyla mümkün olabileceği düşüncesi hâkim kılınmıştır.

III.1.1.5. ILO’nun Kural Koyma Etkinliği, Sözleşme ve Tavsiyeleri

ILO normları uluslararası çalışma standartlarını, sözleşme ve tavsiyeler şeklinde düzenlemektedir. Uluslararası Çalışma Konferansı’nın konferans gündemini Yönetim Konseyi belirlemektedir. Bu yüzden herhangi bir sosyal politika normunun oluşturulmasına yönelik talep uluslararası sendikalar aracılığıyla ilk olarak Yönetim Konseyi’ne iletilir ve bu şekilde ILO’ nun kural koyma etkinliği süreci başlamış olur.

Sözleşme ve tavsiyeler Uluslararası Çalışma Konferansı’nda kabul edilir. ILO sözleşmeleri ve tavsiyeleri çalışma mevzuatının dayanaklarıdır. ILO sözleşmeleri bütünüyle onaya tabiyken, tavsiye kararlarının içerdiği önlemler üye ülkelerce kısmen uygulanabilmekte, ulusal düzeyde yasa, tüzük ya da yönetmelik biçiminde düzenlemeye bağlı tutulabilmektedir. Sözleşmeler 3/2 oy çoğunluğuyla konferans tarafından kabul edilerek, üye ülkelerin yasama organlarıncay onaylandığında bağlayıcı hale gelir. Bu şekilde taraf devletler ILO denetimlerini otomatikman kabul etmiş sayılır. Bu şekilde onaylanmayan sözleşmeler için de Yönetim Konseyi’ne rapor sunma yükümlülüğü doğar (Güzel, 1997: 7).

Sözleşmeler “çekince” ye açık olmadığı gibi bununla birlikte, bir dizi sözleşmede belirli kısımların onay dışı bırakılması, bazı istisnalar ya da belirli tercih hakları tanınmıştır. Bu tür bir sözleşmenin onaylanması durumunda, onay veren devlet, onaya eşlik eden bir bildiriyle açıklamak kaydıyla bu hükümlerden uygulamak istediklerini belirtebilir (Erdut, 2003: 79). Uygulama konusundaki uyuşmazlıklar üye ülkelere değil, Uluslararası Adalet Divanı’nın çözümüne bırakılmaktadır. Sözleşmelerin hazırlanması ve gözden geçirilmesi de üye ülkelerin değil Uluslararası Çalışma Komisyonu’nun yetki alanına girmektedir.

Tavsiyelerin çoğunluğu, sözleşme biçiminde onaylanacak olgunluğa henüz ulaşmamış konularda hazırlanır. Sözleşmeleri tamamlayıcı nitelikte olup, sözleşmenin uygulanmasına ilişkin konularda ülkelere yön verecek teknik rehber niteliğini taşımakta ve sözleşmeler gibi ülke yasama organlarınca onaylanması gerekmektedir. Üye devletler tarafından kabul edildiğinde yasa gücü kazanır. Sözleşme ve tavsiyeler maksimum 12 ay veya en geç 18 ay içerisinde onaylanmak üzere yetkili makamlara sunulmak zorundadır. Sözleşme ve tavsiyelerin onaylanma zorunluluğu yoktur (www.devmadensen.org).

ILO sözleşme ve tavsiyelerinin içeriği, asgari ücret, çalışma saatleri, iş sağlığı ve iş güvenliği gibi sosyal gelişmişlik düzeyine bağlı olan standartlar, ve gelişmişlik düzeyine bağlı olmayan evrensel nitelikli temel ekonomik ve sosyal haklardan oluşmaktadır. Sendikal örgütlenme ve toplu pazarlık haklarının özgürce kullanılması hakkı, cinsiyet ya da başta cinsiyet ayrımcılığı olmak üzere her tür ayrımcılıktan korunma hakkı, zorla çalıştırma ve çocuk emeğinin sömürülmesi yasağı, örgütün belirlediği temel ekonomik ve sosyal haklardır (Şenkal, 2003). Bu hakları içeren sözleşmeler hem örgütün kabul ettiği hem de üye devletler tarafından en çok onaylanan sözleşmelerdir; bu nedenle daha sık denetime tabi tutulması gereği doğmaktadır.

Gelişmişlik düzeyine bağlı olan ücret, çalışma saatleri iş sağlığı ve iş güvenliği gibi standartları belirleme adına imzalanan sözleşmeler istihdam, (istihdam politikası, iş bulma hizmetleri, mesleğe yönlendirme ve eğitim,) ücret ve çalışma koşulları, (asgari ücret, iş güvencesi, iş süresi ve izinler, işçi sağlığı ve iş güvenliği), sosyal güvenlik, (tıbbi bakım, hastalık yardımları, doğum yardımları, sakatlık yardımları, yaşlılık yardımları, dul ve yetimlere yardımlar, iş kazası ve meslek hastalıkları yardımları, işsizlik yardımları, aile yardımları), kadınların istihdamı, (ücret eşitliği, analığın korunması, gece çalışması, yeraltı çalışması, aile sorumluluğu olan kadınların çalıştırılması) ,çocukların ve gençlerin istihdamı, (işe alınmada asgari yaş, gece çalışması, tıbbi muayene, toplu çalışma ilişkileri (sendika hak ve özgürlüğünün korunması, örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı, kamu hizmetlerinde örgütlenme hakkının korunması ve çalışma koşullarının belirlenmesi yöntemleri,

işletmelerde işçi temsilcilerinin korunması, grev hakkı) gibi konuları kapsamaktadır (Erdut, 2003: 58–76).

III.1.1.6. ILO'nun Denetim Sistemi

ILO' nun denetim sistemi “düzenli denetim” ve “yakınmalara dayalı denetim” olmak üzere 2 şekilde gerçekleşmektedir. Birinci tip düzenli denetim, yeni kabul edilen ilkeleri yetkili makamlara sunmak için alınan önlemlerin, sözleşmeleri onaylamayan ülkelerin sözleşmeler ve tavsiyeler hakkında mevzuatlarının durumuna ilişkin alınan önlemlerin, sözleşmeyi onaylayan ülkelerin sözleşmenin uygulanmaya konulması için gereken önlemlerin raporla sunulması gerektiğini belirten düzenlemeler içermektedir. İkinci tip düzenli denetim süreci raporların detaylı olarak incelenmesi sürecidir. Sözleşme ve tavsiyelerin uygulanmasını takip eden Uzmanlar Komisyonu tarafından Konferans Komitesi'ne incelemesi üzere rapor verilir.

Rapora Dayalı Denetimin ilk aşaması hükümetlerce raporların verilmesidir. Ülkelerin onayladığı temel haklara ilişkin sözleşmelere ilişkin 2 yılda bir diğer alanlardaki sözleşmelerle ilgili dört yılda bir rapor sunması gerekmektedir. Bu raporlar sözleşmenin uygulama güçlükleri, ya da onaylanmasına rağmen yükümlülüklerini yerine getirmemeleri ve işçi ve işveren örgütleri tarafından tepki gelmesi halinde daha sıklaşır. Raporlarda yer alması gereken ilk nokta sözleşme ile ulusal mevzuat arasındaki uyumluluğun açıklanmasıdır. Raporda ayrıca hükümetin sözleşme hükümlerinin yürürlüğe girişi konularında açıklamalar yapması ve son olarak da işçi ve işveren örgütlerinin raporla ilgili görüşlerini de bildirmesi istenmektedir. Çünkü hükümetlerin düzenli denetim aracı olan hükümet raporlarını Yönetim Konseyi'nin istediği formatta hazırlaması gerekir. İkinci aşamada Uzmanlar Komisyonu'nun onaylanmamış sözleşme ve tavsiyeler konusundaki incelemesi, salt üye devletlerin uluslararası yükümlülüklerini ne derecede yerine getirdiğini saptamaktadır. Komisyon teknik ve hukuksal denetimi yapmaktadır. Konferans Komitesi, Uzmanlar Komisyonu gibi hukuksal ve teknik bir denetim yapmamakta, Konferans Komitesi'nin vardığı sonuçları, ilgili hükümetlerin yaptığı yorumları da göz önünde bulundurarak, hükümetlerle diyalogu sürdürmek ve inandırma ya da baskı yoluyla onların onayladıkları sözleşmeleri en iyi biçimde uygulamalarını sağlamaktır. Uzmanlar Komisyonu raporu üzerinden değerlendirme yaparak ilgili

hükümetleri Uzmanlar Komisyonun belirttiği ayrılıklar ve bunların giderilmesi için aldıkları ya da alacakları önlemler hakkında açıklama yapmaya çağırır. Hükümetler sözlü ya da yazılı olarak açıklamada bulunur. İşçi ve işveren temsilcileri de görüşlerini açıklamaktadırlar. Konferans Komitesi çıkardığı sonuçlara ilişkin raporunu Konferansa sunar. Konferans Komitesi sorunlu noktalarda odaklaşarak hükümetlerden bir sonraki yıl için bu sorunlar üzerinde yoğunlaşmasını ister. Böylece Konferans Komitesi hükümetlerin ILO Anayasası'ndan ya da onaylanmış sözleşmelerden doğan belirli yükümlülükleri yerine getirme konusunda güçlüklerle karşılaştıkları en önemli durumları özel listede belirtir. Bir ülkenin özel listeye alınması moral yaptırım olarak nitelendirilerek listede yer alan hükümetlerin sorunlu durumlarını düzeltmesi beklenir (Erdut, 2003: 83).

ILO' nun diğer bir denetim sistemi de sendikal örgütlerin ve üye devletlerin yakınmalarına göre işler. Uluslararası Çalışma Konferansı yılda bir defa toplanmaktadır. ILO' nun hedefleri ve politikaları vurgulanmaktadır. Her üye ülke biri işveren, biri işçi ve diğer ikisi de hükümet temsilcisi olmak üzere 4 delege gönderme hakkına sahiptir. Her delege eşit oya sahiptir ve bağımsız olarak oy kullanmaktadır. Uluslararası çalışma standartlarının kaynağı olan ILO sözleşme ve tavsiye kararlarının uygulanmasına, bu denetim mekanizmalarıyla işlerlik kazandırılmıştır. Bağımsız Uzmanlar Komitesi, tarafsız bir şekilde raporları incelerken, anlaşmazlıkları da üçlü komite incelemektedir.

III.1.2. Avrupa Konseyi (AK)

Avrupa Konseyi'nin sosyal haklara ilişkin sözleşmelerinden en önemlileri Avrupa Sosyal Şart'ı (1961) ile Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi (1972) dir. AB'nin bu belgeleri referans alması, kimi hükümlerine göndermeler yapması sebebiyle önem arz etmekte ve AB sosyal politikasına ilişkin belgelerin anlaşılması için açıklanması gerekmektedir (Kalabalık, 2004: 119; Arıcı, 1997: 44).

III.1.2.1. Avrupa Sosyal Şartı (ASS)

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde yalnızca klasik ve siyasi haklar garanti altına alınırken sosyal haklara değinilmemiştir. Çünkü sözleşme Avrupa Konseyi

üyeleri arasında siyasal birliği gerçekleştirmek siyasal demokrasiyi güvence altına almak amacıyla hazırlanmış ve dolayısıyla da sosyal haklar o döneme özgü koşulların da etkisiyle ikincil öneme sahip olmuş ve sözleşmede garanti edilen haklar kapsamında yer almamıştır (Gülmez, 1993: 19). İşte AİHS’te sosyal haklar alanında hissedilen eksikliği gidermek amacıyla, 18 Ekim 1961 tarihinde İtalya’nın Torino kentinde Avrupa Sosyal şartı imzalanmış ve 26 şubat 1965’te de gerekli olan beş devletin onayıyla yürürlüğe girmiştir. 1961 yılında kabul edilen orijinal ASS ile düzenlenen ekonomik ve sosyal hakların sayısı 1988, 1991, 1995 tarihli 3 protokol ile artırılmıştır. 1996 yılında yeniden gözden geçirilen şart, 1 Temmuz 1999 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Kalabalık, 2004: 119). ASS, AB ülkelerinin onayladığı ve referans aldığı, sosyal haklara en geniş ölçüde yer veren, bölgesel nitelikli uluslararası bir sözleşme olmuştur.

Avrupa Sosyal şartı’nda 19 maddede düzenlenen temel haklar; “herkesin özgürce edinebileceği bir işte çalışma hakkı, güvenli ve sağlıklı çalışma koşullarına sahip olma hakkı, tüm çalışanların adil çalışma koşullarına sahip olma hakkı, kendisine ve ailesine yetecek düzeyde adil bir ücret hakkı, ulusal ve uluslararası kuruluşlar düzeyinde örgütlenme özgürlüğu, çocuklar ve gençlerin özel korunma hakkı, çalışan kadınların analığının korunması hakkı, mesleki yönlendirme imkanlarına sahip olma hakkı, mesleki eğitim olanaklarında sahip olma hakkı, en yüksek sağlık düzeyinden faydalanma hakkı, sosyal güvenlik hakkı, sosyal ve tıbbi yardım alma hakkı, sosyal refah hizmetlerinden yararlanma hakkı, özürlülerin mesleki eğitim, rehabilitasyon ve topluma yeniden intibak hakkı, ailenin sosyal yasal ve ekonomik olarak korunma hakkı, analar ve çocukların sosyal ve ekonomik korunma hakkı, diğer akit tarafların ülkelerinde, o ülke vatandaşları ile eşit koşullar altında gelir getirici bir işte çalışma hakkı, çalışan göçmen işçi ve ailelerinin diğer akit tarafların ülkelerinde korunma hakkı ve yardım hakkı”dır (şen, 2003: 181–182).

Adı geçen 19 hakkın yer aldığı I. Bölüm şart’ın, taraf devletin gerçekleştireceği sosyal politikanın amacını oluşturan 19 hak ve ilkeyi içeren bir parçasıdır. Bu maddelerde yer alan haklar izlenilecek sosyal politika konusunun amacını belirtmektedir. Bu yüzden I. Bölümdeki amaç ve rehber niteliğindeki maddeler onaylanmaya ya da onaylanmamaya tabi tutulmaz. II. Bölüm ise bu 19 maddeyi alt

fıkralarda düzenleyen ve çekince ya da onaya açık olan daha esnek bir yapı ortaya koymakta, onaylanan maddeler sözleşmeciler tarafından onaydan doğan hukuksal yükümlülükler doğurmaktadır. Fakat bu sözleşmeciler tarafından onaylanmadıkları maddelerden sorumlu tutulmadıklarını göstermemektedir. Sözleşmeci taraf, onay dışında tuttuğu maddeler konusunda da bağlar. Çünkü II. Bölümde yer alan haklar aynı zamanda I. Bölümde belirtilen sosyal politika amaçlarının devamı niteliğindedir (Gülmez,1993: IX).

“Sosyal Şart, güvenceye aldığı hakların tümünü kapsayan bir onay sistemine yer vermemiş; başka uluslararası sözleşmelerde örneğine çok seyrek rastlanan bir düzenleme yaparak, içerdiği hakların bir bölümünün onaylanmasıyla yetinilmesine olanak veren bir onay sistemi öngörmüştür” (Gülmez, 1993: IX). Sistem, seçimlik onay sistemi şeklinde de adlandırılmaktadır. Buna göre 1961 ASŞ’ sine göre taahhütler bölümünde belirtildiği üzere Şart’ın ikinci bölümüne ilişkin 1, 5, 6, 12, 13, 16 ve 19. maddeler Şart’ın çekirdek maddeleri olarak kabul edilmiştir. Bu maddelerden en az beşinin seçilerek onaylanma zorunluluğu vardır ve bu zorunlu maddeler dahil olmak üzere toplam en az on madde ve 45 fıkranın onaylanma zorunluluğu vardır (www.assex.ac.uk; İKV,2006: 46). 1988’de imzalanan bir protokolle daha önce güvence altına alınmış olan 19 hakka 4 yeni hak daha ilave edilmiştir. Bunlar cinsiyete dayalı ayrımcılığın önlenmesi, bilgi alma ve danışılma hakkı, çalışma koşullarının ve iş ortamının iyileştirilmesine katılma hakkı, yaşlıların korunma hakkıdır (www.avrupakonseyi.org). 5 Kasım 1990 tarihinde Roma’da yapılan Bakanlar Konferansı’nda insan haklarının bölünmez nitelikte olduğu ve denetim usullerinin etkinliği ve hak kategorilerinin çeşitliliğini artırmak açısından, Şart’a yeni bir atılım kazandırılması gerektiği vurgulanmıştır. 21 Ekim 1991 tarihinde Torino’da yapılan Bakanlar Konferansı’nda da Şart’ın kabulünden bu yana temel sosyal değişimleri dikkate almak için Şart’ın içeriğinin güncelleştirilmesi gerekli görülmüştür. Bunun sonucunda Avrupa Konseyi üye hükümetleri 1988 tarihli ek protokolle güvence altına alınan hakların, Avrupa Sosyal Şartı’nın yerini almak üzere hazırlanan değiştirilmiş bir Şart’ta yer alması konusunda mutabakata varmış ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı’nı imzalamışlardır (www.avrupa-konseyi.org).

Tablo 2: Sosyal Şartlarda Yer Alan Haklar

Madde	Konu	ASS 1961	Gözden Geçirilmiş Şart
1	Çalışma Hakkı (*)	+	+
2	Adil Çalışma Koşulları Hakkı	+	+
3	Güvenli ve Sağlıklı Çalışma Koşulları Hakkı	+	+
4	Adil Ücret Hakkı	+	+
5	Örgütlenme (Sendikalaşma) Hakkı (*)	+	+
6	Toplu Pazarlık Hakkı (*)	+	+
7	Çocuklar ve Gençlerin Korunması Hakkı	+	+
8	Çalışan Kadınların Analığının Korunması Hakkı	+	+
9	Mesleğe Yöneltilmesi Hakkı	+	+
10	Mesleki eğitim hakkı	+	+
11	Sağlığın Korunması Hakkı	+	+
12	Sosyal Güvenlik Hakkı (*)	+	+
13	Sosyal ve Tıbbi Yardım Hakkı (*)	+	+
14	Sosyal Refah Hizmetlerinden Yararlanma Hakkı	+	+
15	Özürlülerin Toplumsal Yaşamda Bağımsız olma ve Sosyal Bütünleşme ve katılma hakkı	+	+
16	Ailenin sosyal yasal ekonomik olarak korunma hakkı(*)	+	+
17	Çocukların ve Gençlerin sosyal yasal ve ekonomik olarak korunma hakkı	+	+
18	Diğer akit tarafların ülkelerinde gelir getirici bir işte çalışma hakkı	+	+
19	Çalışan Göçmenlerin ve Ailelerinin Korunma ve yardım hakkı (*)	+	+
20	İstihdam ve meslek eğitimi konularında fırsat eşitliği ve eşit işlem hakkı (cinsiyete dayalı ayrımcılık yapılmaması)	-	+
21	Bilgilendirme ve danışma hakkı	-	+
22	Çalışma Koşullarının ve çalışma ortamının düzenlemesine katılma hakkı	-	+
23	Yaşlıların Sosyal Korunma Hakkı	-	+
24	İş Sözleşmesinin sona erdirildiği durumlarda korunma hakkı(iş güvencesi)	-	+
25	İşverenlerinin iflası halinde çalışanlarının haklarının korunması hakkı	-	+
26	Onurlu çalışma hakkı cinsel taciz ile diğer olumsuz ve kınanacak eylemler	-	+
27	Ailevi Sorumlulukları Olan Çalışanların Fırsat Eşitliği ve Eşit İşlem Görme Hakkı	-	+
28	Çalışanların Temsilcilerinin İşletmede Korunma ve Kolaylıklardan Yararlanma Hakkı	-	+
29	Çalışanların Toplu İşten Çıkarılma Sürecinde Bilgilendirilme ve Danışılma Hakkı	-	+
30	Toplumsal Dışlanma ve Yoksulluğa Karşı Korunma Hakkı	-	+
31	Konut Hakkı	-	+

Çelik (2005) “Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye’nin Çekinceleri”, s.93.

(*): Çekirdek maddeleri belirtmek için kullanılmıştır

Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı, 1996'da imzaya açılmış ve 1999'da yürürlüğe girmiştir. GGŞ ile 12 yeni hak daha güvence altına alınmıştır. Bunlar iş sözleşmesinin sona erdirildiği durumlarda korunma hakkı (iş güvencesi) işverenlerin iflası halinde çalışanların haklarının korunması hakkı, onurlu çalışma hakkı (cinsel taciz ile diğer olumsuz ve kınanacak eylemler) ailevi sorumlulukları olan çalışanların fırsat eşitliği ve işlem görme hakkı, çalışanların temsilcilerinin işletmede korunma ve kolaylıklardan yararlanma hakkı, çalışanların toplu işten çıkarılma sürecinde bilgilendirilme ve danışılma hakkı toplumsal dışlanma ve yoksulluğa karşı korunma hakkı ve konut hakkıdır. Böylelikle toplam 31 hak güvence altına alınmış olmaktadır. Şu an her iki sözleşme de yürürlüktedir (Çelik, 2005a: 366).

Gözden Geçirilmiş Şart'a (Revize Edilmiş Şart) göre, 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 ve 20. maddeler, çekirdek maddeler olarak kabul edilmektedir ve bu dokuz maddeden altısının, ve bu zorunlu maddeler dahil toplam 16 maddenin veya 63 fıkranın kabul edilme zorunluluğu vardır (<http://conventions.coe.int>). Sadece çalışma haklarını değil, sosyal yardım gibi diğer sosyal haklara da yer veren belge olma özelliğini taşımaktadır.

III.1.2.1.1. Denetim Sistemi ve Bağlayıcılığı

Avrupa Sosyal Şartı bir beyanname olmaktan öteye giderek sözleşmeyi onaylayan devleti kısmen hukuksal olarak bağlamaktadır. Fakat Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi bireylerin dilekçe ile ya da devletlerin başvurusuyla başlayan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin denetim sürecine göre zayıf bulunmakta, sosyal tarafların müdahale kapasitesinin yüksek olduğu ILO sözleşmelerine nazaran da güçsüz olduğu savunulmaktadır.

Sosyal Şart oluşum ve gelişim açısından 1950'li yılların çocuğu olarak kabul edilmektedir. O dönemde sınırlı olan sosyal hakların kapsam ve içeriği giderek genişlemiş ve zamanla değişen ekonomik sosyal gelişmelerin takip edilmesi ve ASS'ye yeni hak ve güvencelerin eklenip zenginleştirilmesi gereği doğmuştur. Bu sebeple sosyal tarafların etkili bir rol üstlenmelerinin sağlanması ve artan raporlara karşılık,

Şart'ın denetim organı olan Bağımsız Uzmanlar Komitesi üyelerinin sayısının artırılması gibi, etkisizleşen denetim mekanizmasının iyileştirilmesi için çalışmalar yapılmıştır.

Şart'a dört hakkın ilave edilmesini (1988) takip eden süreçte, 1995'de bir ek protokol imzalanmıştır. Bu protokolle Şart'ın etkin ve denetimini sağlayacak toplu yakınmalar sistemine geçilmiştir. Denetim organlarının kararları, Sosyal Şart'ın nasıl anlaşılması gerektiğine ilişkin bir açıklama belirtecektir. (<http://www.avrupakonseyi.org.tr/>).

Şart'ın denetim organları Bağımsız Uzmanlar Komitesi ve Hükümet Komitesi'nden oluşmaktadır. Güvenilirliği ve dürüstlüğü kabul edilen Bağımsız Uzmanlar Komitesi üyeleri sözleşmeciler devletlerce önerilir ve Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesince altı yıllık bir süre için atanır. Bağımsız Uzmanlar Komitesi sunulan ulusal raporların hukuksal değerlendirmesini yapmakla görevliken, Hükümet Komitesi de bu değerlendirmeleri sorgulamadan ekonomik ve sosyal politika düşünceleri ışığında ulusal durumları incelemek ve Bakanlar Komitesi'nce bir sözleşmeciler tarafa gönderilecek bireysel tavsiyelere dönüşebilecek sorunlu durumları ortaya çıkarmaktadır. ASS'nin denetim mekanizması, sözleşmeciler ülkelerin kabul ettiği kuralların uygulanmasına ilişkin Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği'ne iki yılda bir rapor sunmasıyla işlemekteydi. Bu denetim sistemi 1992'ye kadar devam etmiş ve bu tarihten sonra ASS'nin belirli maddeleriyle ilgili kısmi rapor sunma yöntemi uygulanmıştır. 1997'de yürürlüğe giren yeni rapor sunma yöntemine göre ise tüm devletlerin aynı kurallar konusunda ve aynı dönemler için raporlarını sunması öngörülmüştür (Çelik, 2005a: 95,96).

Toplu şikâyete dayalı denetim sisteminde üye ülkelerin sundukları raporlara ilişkin denetimde üye ülkelerin sunmuş olduğu raporlar sendikal merkezlere gönderilir ve sendikalar raporlara ilişkin gözlemlerde bulunurlarsa, görüşlerini Konsey'e iletirler. Raporlar, Bağımsız Uzmanlık Komitesi, Hükümet Komitesi, Bakanlar Komitesi ve Parlamenterler Meclisi'nde ele alınır. Bakanlar Komitesi, diğer üç organın da görüşünü alarak 'tavsiye' niteliğinde bir karar alır. Bakanlar Komitesi'nce verilen tavsiye, Sosyal Şart'ın gerektiği gibi uygulanmadığını

göstermektedir. 1995 tarihli protokolle kabul edilen ve 1998’de yürürlüğe giren toplu şikâyete dayalı denetim sisteminde, toplu şikâyet hakkına sahip dört örgüt; uluslararası işçi (çalışan) ve işveren örgütleri, Uluslararası hükümet dışı örgütler, ulusal işçi ve işveren örgütleri ve hükümet dışı diğer örgütlerdir. Toplu Şikâyetleri, Sosyal Haklar Avrupa Komitesi (eski uzmanlar komitesi) incelemeye yetkilidir. Sosyal Haklar Avrupa Komitesi, yapılan toplu şikâyet sonucunda ilgili ülkenin Şart’ın uygulanması konusunda bir eksiğini ve olumsuzluğunu tespit ederse, Bakanlar Komitesi üçte iki çoğunlukla ilgili ülkeye uygulama ya da mevzuatını Şart’a uyumlu hale getirmesi için gerekli adımları tavsiye eden bir karar alır (Çelik, 2005a: 95–96). Toplu şikâyete dayalı denetim sisteminde sosyal taraf ve hükümet dışı örgütlerin etkinliği artırılmıştır. Bu denetim sistemi, 1991 Avrupa Sosyal Şartı değişiklik protokolü ile birlikte 1996 yılında imzalanarak 1999 yılında yürürlüğe giren Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı’nın denetim sistemini oluşturmaktadır. Şu anda GGASS ve ASS’nin her ikisi de yürürlükte ve ülkeler taraf oldukları metinden sorumludur.

III.1.2.1.2. Avrupa Sosyal Şartı’nın Önemi

1) AIHS’ in yer vermediği sosyal haklara, ilk defa en geniş kapsamda yer veren bölgesel nitelikli uluslararası bir sözleşmedir.

2) Avrupa Sosyal Şartı’nın siyasal açıdan önemi, Avrupa’daki demokratik rejimlerin sosyal niteliğini güvence altına almasından, bu niteliği pekiştirmesinden ileri gelmektedir.

3) Ayrıca Şart’ın diğer önemi “grev hakkı”nın ilk defa bu belgede tanınmasından gelmektedir. Bu sözleşmeyle kamu çalışanlarına sendikalaşma hakkı tanınmakta ve bu hakkın sınırlanmasını yasaklamaktadır. Daha sonra Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi de (1966) grev hakkını tanımıştır (Akıllıoğlu, 2004). ASS, ILO sözleşmelerinden sendikal haklar konusun da ileridedir. Çünkü her iki şartta da sendikalaşma hakkı (madde 5), grev dahil olmak üzere (madde 6) yer almaktadır bunun yanında memurlara ve memur statüsünde çalışanlara sendika hakkı tanınmış olmaktadır.

4) Diğer uluslararası anlaşmalardan farklı olarak, ülkelere sözleşmenin birden çok maddesine çekince konulması fırsatı tanınmıştır. Esnek nitelikli seçimlik onay sistemiyle ülkeleri cezbetmektedir.

5) Avrupa Birliği'nin sosyal politikaya ilişkin metinlerinin en önemli kaynağıdır.

Akıllıoğlu (2004), Şart'a ilgisizliğin nedenini, sosyal hakların kişisel ve siyasal haklardan daha karmaşık yapıya bağlamaktadır. Kişisel haklardan sonuç alınması, genellikle bazı kanunlarda ve idari düzenlemelerde değişiklik yapılması mahkeme kararlarının uygulanması ile sağlanabilirken, daha karmaşık nitelikte olan sosyal hakların geliştirilmesi ve uygulanması bilinen teknik ve usullerden daha fazlasını gerekli kılmakta, uygulamada toplumsal kesimlerin örgütlenme ve işleyiş düzenlerini gerektirmektedir. Örgütlenme sürecinin yaşanmadığı ya da eksik kaldığı ülkelerin, sosyal haklardan sonuç alınamayacağı varsayılarak, uluslararası denetim öngören Şart'a ilgisiz kalmaları beklenmiştir. Birçok ülkenin yapısal bozukluklarına (işsizlik, kayıt dışı ekonomi, çocuk işçi istihdamı vb) rağmen Şart'a taraf olmaları, kuramsal açıdan doğruluk taşıyan bu hükmün, uygulama açısından farklılık gösterdiğine işaret etmektedir. Akıllıoğlu (2004), Şart'a ilgisizliğin diğer bir sebebi olarak sosyal hakların maliyetinin yüksek olmasını, bu konularda yapılacak harcamaların ekonomik hesaplara uygun olmamasını göstermektedir "Özellikle, insan haklarına en çok gereksinme duyan ekonomik ve sosyal yönden en güçsüz ve korumasız toplumsal kesimlere sosyal hakların tanınmaması ya da eksik tanınması, kişisel ve siyasal hakların gerçekten kullanımını da tehlikeye sokar. Bu kesimlerin, sosyal haklardan yararlanmaksızın geleneksel hakları gerçekten ve bilinçli olarak kullanmaları olanak dışıdır" (Gülmez, 1993: 21). Uzun yıllar boyunca batının savunduğu kişisel ve siyasal haklar, doğunun başını çektiği ekonomik ve sosyal haklar, birbirlerinden ayrı düşünülemez niteliktedir. Nitekim insan haklarının bölünmezliği, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesin'ce benimsenmiş, 4 Aralık 1950'de sosyal haklar ve kültürel hakların da en az siyasi ve kişi hakları kadar önemli olduğu sonucuna varılmış ve bu hakların birbirinden ayrılmaz nitelikte olduklarından yola çıkılarak, sosyal haklar Sosyal Şart'ta yerini bulmuştur.

Şart'ı 1961'de onaylayan ülkeler: Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Finlandiya, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İzlanda, Latvia, Lüksemburg, Malta, Hollanda, Polonya, Portekiz, Slovakya, İspanya, Türkiye ve İngiltere'dir. 1996 Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nı onaylayan ülkeler Bulgaristan, Kıbrıs, Estonya, Fransa, İrlanda, İtalya, Litvanya, Moldova, Norveç, Romanya, Slovenya, ve İsveç. İki Şart'tan birini imzalamış olan ülkeler Arnavutluk, Andora, Ermenistan, Azerbaycan, Hırvatistan, Gürcistan, Lihtenştayn, Rusya, San Marino, İsviçre, Makedonya ve Ukrayna'dır (Akıllıoğlu, 2004).

III.1.2.2. Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi

14 Aralık 1972 tarihinde Paris'te imzalanan Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi'yle getirilen temel ilkeler; sosyal güvenlik alanında sözleşmeye dahil ülke vatandaşlarına eşit işlem yapılması, kişilerin buldukları yerden bir başka yere gitmeleri ve yerleşmeleri ya da bulunmaları halinde sosyal güvenlik bakımından kazanılmış haklarının korunması, farklı ülkelerde geçen hizmet sürelerinin birleştirilmesine imkan sağlanması, diğer sosyal güvenliğe dair sözleşme hükümlerinin geçerliliğini etkileme, olarak belirtilmiştir ” (Arıcı, 1997: 44).

III.2. Avrupa Birliği Sosyal Politikası

Bu bölümde sosyal politikalara uygulandığı dönemin ekonomik, sosyal ve siyasi özellikleri içersinde yer verilecek, dönemler itibarıyla benimsenen sosyal politika anlayışlarındaki farklılıklara dikkat çekilecektir. Roma Antlaşması AB'nde yalnız sosyal politika alanında değil diğer politika alanlarında oluşturulan mevzuatların temel taşı olması dolayısıyla önemli bir yere sahiptir. Zira Roma Antlaşması AB'nin ilk kurucu antlaşmasıdır ve kendisinden sonra yapılan antlaşmalar yine Roma Antlaşması üzerinden oluşturulan hükümler ya da Roma Antlaşması'nı değiştirici hükümler içermektedir. Topluluk Sosyal Politikası'nın ilk çıkış noktası da, içerdiği sınırlı sayıda hükümlerle Roma Antlaşması olarak kabul edilebilir. Bu sebeple Roma Antlaşması'na geniş çapta yer verilmeye çalışılacaktır. AB sosyal politikasına ilişkin temel belgeler başlığı altında yer alan temel antlaşma protokol veya eylem planları kronolojik sıraya göre verilmektedir. Bu belgelerden bazıları hem kendinden önceki Topluluk Antlaşmaları hükümlerini değiştirebilmekte,

hem Topluluk karar sürecine ilişkin değişiklikler getirebilmekte, hem de özellikle petrol krizinin ardından 1970’li ve 1980’li yıllarda yaşanan ekonomik gerilemelerle Avrupa’nın gündemine oturan istihdam ve işsizlik sorununa ilişkin göndermelerde bulunan ya da somut yenilikler getiren hükümler içerebilmektedir. Bu yüzden temel belgeler başlığı altındaki istihdama ilişkin gelişmelere antlaşmaların bütünlüğünü bozmaması açısından yüzeysel olarak yer verilmekte daha sonra da istihdam politikasına ilişkin ayrı bir başlık açılarak daha detaylı olarak incelenmektedir. Başlıklarda verilen tarihler yürürlük tarihleridir.

III.2.1. Avrupa Birliği’nin Kurumsal Yapısı ve Uluslarüstü Niteliği

Avrupa Toplulukları, 1951 tarihinde kurulan Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT), Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) ve 1957 tarihinde kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) olarak tanımlanmaktadır (Yenigün, 2002: 30). Kurumsal açıdan benzerlik gösteren topluluklar görev, yetki ve amaçları itibariyle farklılık göstermekle birlikte ve ayrı hukuki kişiliğe sahiptirler. Zira uluslararası hukuka göre “Bir örgütün özellikle fiil yetkinliği, üye devletlerin örgüte geçirdikleri yetkilere veya tanıdıkları yetki kullanma yetkisinin kapsamına bağlıdır” ; bu durum antlaşmada direkt olarak belirtileceği gibi, açık olarak belirtilmediği şekillerde anlaşmaların tanıdığı tasarruflarla da ortaya çıkabilir (Genç, 1993: 30). Başka bir deyişle “kurucu antlaşması”nda belirtilmiş olsun ya da olmasın örgüt, uluslararası hukuk işlemlerine muhatap olabiliyor, antlaşma yapabilme ya da antlaşmalara taraf olabiliyorsa hukuki kişiliğe sahiptir (Genç, 1993: 30) ve üçüncü ülkelerle topluluk kurumlarını yetkilendirerek antlaşma yapabilmektedir. Zira Avrupa Toplulukları kurucu antlaşmalarında toplulukların hukuki kişilikleri vurgulamıştır (Günoğur, 1996: 5,6) Avrupa Toplulukları varlık nedeni “işbirliği” olan hukuku devletler hukuku karakterine sahiptir. Uluslarüstülük kavramı, “hukuksal anlamda” daha ziyade Avrupa Toplulukları’nın kurulmasıyla güçlenmiş bir kavramdır. NATO dahil II. Dünya Savaşı’ndan sonraki kurulan uluslararası örgütlenmeler de ulus devletlerin egemenliğinin hukuksal düzeyde belirgin bir şekilde kısıtlanması söz konusu değildir. Uluslararası antlaşmalarda da yine, ulusal yetkililerin onayının olmadığı, ve antlaşmanın uygulanmadığı sürece ulusal egemenliklere kısıtlama getirmemektedir. Fakat Avrupa Toplulukları’nda “oy çokluğu” kavramı uluslararası örgütlenmelerde

ilk kez Birleşmiş Milletler örgütlenmesinde (Güvenlik Konseyi) görülmüş olup, hukuk normlarının “oybirliği yerine oy çokluğu” ile Topluluk organları tarafından belirlendiği ve bu normların üye devletlerin ulusal hukuklarında doğrudan etki doğurduğu Avrupa Birliği örgütlenmesinde bu ilkenin işlerlik kazanması gerçekleşmiştir (Günuğur, 1996: 15–17).

Topluluk hukuku ve üye devletlerin hukuku birbirlerinden bağımsız iki ayrı hukuk alanı oluştursa da birbiriyle uyum içersindedir. Üye devletlerin egemenliklerinin ortak çıkarlar doğrultusunda gönüllü olarak devredilmesi söz konusudur. Topluluk bu özelliği ile bir ilk olma özelliğini taşımaktadır. “Topluluk organları tarafından başvuru kimi ortak davranışlar yalnızca üye devletlerin belli konulardaki eşgüdümünü sağlamakla kalmamakta, çoğunlukla ulusal politikaların yerine Topluluk politikalarını ikame etmektedir. Bu durum hukuksal entegrasyonun sağlanması için zorunlu görünmektedir” (Günuğur, 1996: 6,7). Bu sebeplerden dolayı topluluklar devletler hukuku karakterine sahip olduğu gibi uluslararası yapıya sahiptir. Topluluk ne bir devlet ne de bir örgüt olarak tanımlanabilmektedir. Şu halde Avrupa Toplulukları Uluslararası hukuk normlarına göre yapılan, ve yürürlüğe koyulan uluslararası nitelikte anlaşmalarla tesis edilmiş olmakla birlikte ve Avrupa Toplulukları Kurucu Antlaşmaları’nda yetkilendirildikleri ölçüde yetki kullanma yetkisine sahiptirler (Reçber, 2005: 2). Bir başka deyişle Topluluklar antlaşmalar tarafından kendilerine bırakılan yetkilerin sınırları içinde hareket etmek durumundadır. Topluluğun “uluslararası” niteliğine kurucu antlaşma hükümlerinde açıkça yer verilmemiş ve dolaylı olarak gönderme yapılmış olsa da, Topluluğun bu niteliğine ATAD kararlarında açıkça vurgu yapılmıştır (Günuğur,1996: 21,29).

Genel olarak, AKÇT kömür ve çelik sektörüne, AAET enerji sektörüne, AET’de ortak pazar ve ekonomik parasal birliğe ilişkin konularda yetkilendirilmiştir (Reçber, 2005: 3,4). Topluluğun kendine özgü hem devletler hukuku karakterli yapısı hem de ulusüstü niteliği uluslararası hukuk düzeni ve topluluk hukuk düzeninin karşılaştırmasıyla açıklık kazanmaktadır.

Tablo 3: Topluluk Hukuk Düzenini Uluslararası Hukuk Düzeninden Ayıran Özellikleri

	Uluslararası Hukuk Düzeni	Topluluk Hukuk Düzeni
Varlık Nedeni Açısından	Uluslararası İşbirliği Fikri	Bütünleşme Prosedürünü Sağlamak
Öznelere (Sujelere) Açısından	Devletler ve Uluslararası Örgütler	Topluluk Organları, Üye devletler uyuğunda bulunan Özel ve Tüzel Kişiler
Egemenlik Açısından	Devletlerin Eşit Egemenliği	Egemenliklerin Topluluk kurumlarına devri
Kaynakları Açısından	Antlaşmalar, Örf ve Adet Kuralları, Hukukun Genel İlkeleri İçtihadlar	Birincil Hukuk Normları: Kurucu Antlaşmalar ve Değişiklikler, İkincil Hukuk Normları: Karar, Tüzük, Yönerge, Tavsiye
Kaynaklarının yürürlüğe Girmeleri ve Bağlayıcılığı Açısından	Onaylandıktan Sonra Yürürlüğe Girer ve Akit Tarafları Bağlar.	Yöneldiği Devletleri Başka Herhangi Bir İç Hukuk Onay Yöntemine Gerek Gösterme-den bağlayabilir.

Günüğur Haluk (1996), s.3-5'deki bilgilerden yararlanarak derlenmiştir.

Literatürde, Avrupa Topluluklarını kuran ülkeler kurucu ülkeler, toplulukları kuran antlaşmalar da kurucu anlaşmalar olarak geçmektedir. Bu kurucu antlaşmalar devletlerin “iç hukuklarında benimsenen yöntemlere göre yürürlüğe girmişlerdir”. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Antlaşması akit devletlerce “50 yıllık bir süre için”, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Kurucu Antlaşması ve Avrupa Ekonomik Topluluğu Kurucu Antlaşması (Roma Antlaşması) ise “süresiz olarak” imzalanmış olmakla birlikte AB Antlaşması'na entegre edilmişlerdir. Toplulukların ayrı hukuki kişiliklere sahip olduğu düşüncesinden yola çıkılırsa, topluluğa ait 3 konsey, 3 parlamento, Yüksek Otorite ve İki Komisyon ve 3 adalet divanı olmak üzere toplam 12 ana organın var olması gerekirdi. Fakat 25 Mart 1957'de Roma Antlaşmaları ile birlikte imzalanan ve 1 Ocak 1958'de yürürlüğe giren sözleşme ile ilk aşamada yardımcı organlar, ikinci aşamada da 8 Nisan 1965'te imzalanan ve 1967'de yürürlüğe giren Füzyon Antlaşması ile daha dinamik ve etkin olan Konseyler, Yüksek Otorite (AKÇT) ve Komisyonlar birleştirilmiştir. Fakat bu birleştirme işlemi yine görev farklılıklarının korunduğu, sadece yapısal bir birleştirmedir. Sözleşmede toplulukların hangi maddelere ilişkin görev yapacakları belirtilmiştir (Genç, 1993: 39-42). “Bu antlaşma ile AKÇT yüksek otoritesi ortadan kaldırılmış ve Yüksek Otorite görev ve yetkileri Komisyon'a verilmiştir. Bu şekilde ana organlarında

yapısal olarak benzeşmesi sağlanmıştır” (Genç, 1993: 42). Kurucu antlaşmalarda bu yönde yapılan değişikliklerle ve bu tarihten sonra üç topluluğun yürütme organı olarak ortak tek bir komisyonu ve tek bir konsey oluşturulmuştur.

Üç topluluğun ortak yürütme organı olan ve hükümetleri temsil eden Bakanlar Konseyi, topluluğun en üst karar alma organıdır. Üye devletlerin bakanlarından oluşur. Üye devletler Konsey toplantılarında Avrupa Birliği yasalarının kendi lehine oluşması için çaba gösterir. Kararların alınmasında Daimi Komiteler’den görüş alır. Komisyon karar tasarısı hazırlamakla görevlen dirilmiştir ve onaylanan topluluk politikalarını uygular. Komisyon’un Tasarı önerisi olmadan, Konsey’in kendiliğinden karar alma imkanı yoktur. Komisyon topluluk politikalarını uygulayan, Avrupa Parlamentosu tavsiye niteliğinde görüşler bildiren ve denetleyici bir görev üstlenen, Adalet Divanı da, topluluğun hukuksal işleri ile ilgilenen organlardır (Yenigün, 2003: 36-39). Sosyal politikalara ilişkin yasama süresince, Konsey ve Komisyon, Topluluk organları olarak önemli bir rol oynamaktadır.

1992’de imzalanan ve 1993’te yürürlüğe giren ve literatürde Avrupa Birliği Antlaşması olarak da geçen Maastricht Antlaşmasıyla AET, AT olarak adlandırılmıştır. Özdemir (2001), Avrupa Toplulukları’nın Avrupa Birliği’ne dönüşmediğini Avrupa Birliği Antlaşması’nın da, Avrupa Topluluklarını kuran antlaşmaların yerini almadıklarını belirtmiştir (www.ekutup.dpt.gov.tr). AB Kuru cu Antlaşması düzenlemeleri itibariyle Avrupa Toplulukları, ortak dış politika, güvenlik, savunma ve adalet içişleri olarak nitelendirilen üç sütunun üzerine kurulu bir yapı olarak kabul edilmektedir. Fakat AB’yi kuran antlaşmada topluluğunun hukuki bir statüsü yoktur (Karluk,1996: 102).

Avrupa Toplulukları Antlaşmaları’ndan, Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Kurucu Antlaşması dışındaki kurucu antlaşmalar yürürlükte dir. Amsterdam Antlaşması da Avrupa Birliği Antlaşması kadar önemlidir ve Avrupa Birliği ile kurulan yapıyı değiştirmeksizin Avrupa Toplulukları Kurucu Antlaşmaları’na ve Avrupa Birliği Antlaşması’na değişiklikler getirmiştir. Bununla birlikte bu antlaşmalar Avrupa Birliği’nin hukuki kaynaklarını oluşturur ve birincil normlar olarak nitelendirilmektedir. İkincil normlar olarak nitelendirilen topluluk hukuksal

araçları ise karar, tüzük, yönetmelik ve tavsiyelerdir. Tüzük bütün üye ülkeler için bağlayıcıdır. Yasa niteliğinde olması sebebiyle üye ülkelere doğrudan uygulanır. Yönetmelik (Yönerge), üye ülkeleri ulaşılan sonuç açısından bağlar. Yönergelerin, Avrupa Birliği sosyal hukukuna doğru gidip gelen süreçlerde etkin olduğu gözlenmektedir. Tavsiye ve görüşün ise uygulama zorunluluğu yoktur. Toplulukları kuran AET Antlaşması'nda ve EURATOM Antlaşması'nda terminolojik farklılıklar belirmiş, AKÇT Antlaşması'nda karar yerine tüzük terimi kullanılmıştır (Karluk, 1996: 122). 1992 Avrupa Tek Pazarı'nın kurulmasından sonra Topluluk Hukuku üye devletlerin egemenlikleri aleyhine doğru genişlemektedir ve Avrupa Birliği'nin siyasi bütünleşme hedefinin gerçekleşmesi önündeki en büyük hukuksal engel devletlerin egemenliklerinden taviz vermemesi İngiltere, Fransa ve Benelüks gibi ülkelerin de bütünleşmeden yana daha liberal bir tutum izlemeleridir (Günoğur,1996: 23). Bu tutum sosyal politika alanında da kendini göstermektedir.

III.2.2. Temel Belgeler Işığında Avrupa Birliği Sosyal Politikası'nın Evrimsel Gelişimi

1951 Paris ve 1957 Roma Antlaşmaları'ndan 1 Şubat 2003'te yürürlüğe giren 2000 Nis Antlaşması'na değin uzanan yarım yüzyıllık süreç Topluluk sosyal politikasının direktifler aracılığıyla evrimsel bir nitelikte geliştiğini göstermektedir. Bu gelişim süresince, 1958 Roma Antlaşması, 1972 Paris Zirvesi, Tek Avrupa Senedi, 1993 Maastricht Antlaşması ve 1997 Amsterdam Antlaşması ve 2000 Nis Zirvesi önemli bir yer tutmaktadır. Sosyal politika alanı başlarda Avrupa gündeminde ancak marjinal bir konuma sahipken, ekonomik ve sosyal gelişmeler sonucu bugün, istihdam ve sosyal politika Avrupa karar alma mekanizmalarının en önemli gündemlerinden birisi haline gelmiş bulunmaktadır. Avrupa Birliği düzeyinde bir sosyal politika oluşturma iradesinin ortaya çıkışı 1970'lerden sonradır.

III.2.2.1. 1958 Roma Antlaşması

Roma Antlaşması daha önce belirtildiği üzere, AB temel kurucu antlaşması olarak önem arz etmekte ve Avrupa Topluluğu Antlaşması olarak da adlandırılabilir. 1957 tarihinde imzalanarak 1958 yılında yürürlüğe giren Roma Antlaşması'nda Avrupa sosyal politikasının başlıca görevleri, Avrupa

Topluluğu Antlaşması'nın 136. maddesinde tanımlanmıştır: 'Topluluk (AB) ve üye devletler, istihdamın teşvik edilmesini, yaşama ve çalışma şartlarının iyileştirilmesini, bu iyileşme sürdürülürken yaşama ve çalışma şartlarının uyumlu hale getirilmesini, düzgün sosyal korumayı, yönetim ve işçiler arasında diyalog sağlanmasını, kalıcı yüksek istihdama yönelik olarak insan kaynaklarının geliştirilmesini ve dışlanmaya karşı savaşılmamasını amaç edineceklerdir' (Gitmez, 2007).

1958 yılından 1972 yılına kadar olan dönem ekonomik kalkınma ve refah devletlerinin yükselişi dönemi olarak değerlendirilmektedir. Ekonomik rekabetin yol açabileceği aksaklıkların ortadan kaldırılmasını amaçlayan tamamlayıcı bir sosyal politika anlayışı öne çıkmıştır. Bu dönemde sosyal politika tam rekabet için gerekli düzenlemelerin bir uzantısı niteliğindedir. Bu dönemde serbest dolaşım eşit muamele ve meslek eğitimi gibi belli başlı sosyal politika araçları pratikte çok da gelişmemiş, sadece kısmen serbest dolaşım sağlanmış ve göçmen işçilerin asgari sosyal güvenlik hakları uygulanmıştır (Çoban, 2003: 42). Asgari Sosyal güvenlik hakkı da işçilerin serbest dolaşımının önündeki engelleri kaldırmak maksadı ile üye ülkeler arasında daha önce var olan ikili anlaşmaların üzerinde bir konumdadır (Arıcı,1997:3). Bu dönemde sosyal Avrupa yönünde gerçek bir ilerleme olmamıştır.

AET'nin kuruluşu öncesi yapılan tartışmalarda sosyal ödeme yükümlülüklerinden yakınan Fransa bu durumun rekabette kendisini dezavantajlı duruma getireceği endişesiyle sosyal politikaların uyumlaştırılmasını gerekli görmüş, Almanya ise bu yükümlülüklerin piyasanın işlerliğinin sonucu olduğuna vurgu yaparak Avrupa düzeyinde bir sosyal politikaya daha olumsuz bir tavır almıştı. Bu iki görüşü uzlaştıracak nitelikte Roma Antlaşması'na sosyal politika bölümü konulmuştur. Bu iki görüş etrafında şekillenen sosyal politika anlayışı dar bir sosyal politika anlayışdır ve nasıl hayata geçirileceği konusunda hükümler ihtiva etmemiştir (Aykaç, 2002: 481; Çelik, 2005b: 88). Ekonomik endişelerle üye ülkeler de benzer ekonomik ve sosyal şartların oluşturulması da iki farklı yaklaşım etrafında şekillenmiştir. Bu yaklaşımlardan ilki ekonomik sosyal maliyetlerin ve kısıtlamaların en aza indirilerek rekabetin korunması gerektiğini ve böylece de refahın artacağını ileri süren neo-liberal yaklaşım diğeri ise sosyal politika tedbirlerinin, sosyal barışın

korunmasında vazgeçilmez bir role sahip olduğunu ve sosyal korumanın farklı olduğu üye devletlerde farklı maliyetlerin ortaya çıkacağını ve bu durumda rekabetin ekonomide ciddi çarpıklıklara yol açacağını savunan, refah devletini daha üstün tutan yaklaşımdır”(Aykaç, 2003: 481). Bu dönemde sosyal politika bu görüşleri uzlaştırıcı bir rol üstlenmiştir; Roma Antlaşması’nda az sayıda sosyal hükme yer verilmiş, topluluk yetkileri sınırlı tutulmuş, belli konular haricinde zorlayıcı bir mekanizma getirilmemiştir. Zira o dönemde ekonomik bütünleşme temel amaçtır, kurucu ülkeler savaşın yaralarını sarma isteğindedir.

Antlaşma’da 48, 49 ve 51. maddeler emeğin serbest dolaşımını (117–128. maddeler de serbest dolaşıma ilişkin hükümler olarak kabul edilmiştir) ve göçmen işçilerin için sosyal güvenliği ile ilgili düzenlemeler, 123–127. maddeler de Avrupa Sosyal Fonu’yla ilgili kuruluş amaç ve görevlerine ilişkin düzenlemeler, 119. maddede kadın ve erkeğe eşit ücret konusu yer almaktadır (Özcan, 2003:12). Bu maddeler emredici düzenlemelerdir bunun dışında konular da zorlayıcı bir mekanizma getirmemiş ulus devletlerin sorumluluğuna bırakılmıştır. “Bu hükümlerin temel katkısı ekonomik entegrasyon sürecini ve özellikle ortak pazarın işleyişini kolaylaştırmak olmuştur” (www.ikv.org).

İstihdam ücret ve çalışma koşulları açısından üye devletler tarafından kendi vatandaşları ve diğer üye devletlerin vatandaşları arasında uyruklu ayırımının yapılmaması hükme bağlanmıştır. 48. madde serbest dolaşımı “kamu düzeni, kamu güvenliği, kamu sağlığı” sınırlamalarına tabi tutarak, işçilerin haklarını “yapılmış iş tekliflerini kabul etme, bu amaçla üye devletlerin topraklarında serbestçe dolaşma, bir üye devlette, o devlet vatandaşlarının istihdamını düzenleyen, kanun, tüzük veya idari kurallara uygun olarak çalışmak amacıyla kalma, bir üye devletten çalıştıktan sonra Komisyon tarafından hazırlanacak uygulama tüzüklerindeki şartlara uygun olarak, o devlet topraklarında kalma” olarak tanımlamıştır (Özdemir, 1999: 18,19).

49. madde bu konuda Topluluğu tüzük ve direktiflerle tedbirler alması için yetkilendirmiştir. Topluluk tedbirleri konusunda topluluğun alması gereken tedbirler serbest dolaşımı aşamalı olarak gerçekleştirilmesi için topluluk üye devletlerin iş bulma kurumları arasında yakın işbirliği sağlama, serbestçe iş seçme hakkına ilişkin

olarak, ilgili üye devletin diğer üye devlet vatandaşlarına uyguladığından farklı süre şartı ve diğer kısıtlamaları aşamalı olarak kaldırma, iş piyasasındaki arz ve talep arasındaki dengeyi sağlayacak uygun bir mekanizma kurması olarak belirtilmiştir. Daha önceki devletlerarasında ikili antlaşmalardan kaynaklanan ve işçilerin serbest dolaşımı için engel teşkil eden idari usul ve uygulamalar ile açık bir işe girmek için tamamlanması zorunlu tutulan süre şartlarının sistemli ve aşamalı bir biçimde kaldırılması da yine bu maddede belirtilmektedir (Özdemir, 1999: 20).

Sosyal güvenlik konusunda mevzuatın yakınlaştırılması işgücünün serbest dolaşımına engel oluşturmaması açısından öngörülmüştür (Arıcı, 1997: 3). Bu sebeple 51. maddede ise Konsey'in, "işçilerin serbest dolaşımını sağlamak için sosyal güvenlik alanında Konsey'in gerekli tedbirleri alması" öngörülmüş, bu amaçla "Konsey'in işçiler ve bakmakla yükümlü oldukları sosyal güvenlik yardımlarından yararlanmaları için, değişik ülkelerde geçirilen sigortalılık sürelerinin birleştirilmesine, söz konusu yardımların üye devletler arasında transferine imkân veren düzenlemeler yapması hükmüne bağlanmıştır" (Özdemir, 1999: 19). Zira Toplu luk mevzuatında bulunmadığı için, Avrupa Topluluğu Adalet Divanı tarafından, üye ülkelerin ulusal mevzuatlarından yararlanılarak yapılan "işçi" kavramı, iş ilişkisi üzerinden tanımlanmakta ve iş ilişkisinin temel özelliğinin "bir kişinin bir ücret karşılığında, bir başkası için ve onun talimatı doğrultusunda, belli bir süre hizmet ifa etmesi" olduğuna dikkat çekilmektedir. Bu şekilde ATAD "işçi" tanımını sınırlandırmakta fakat part time ya da çağrı üzerine çalışmanın, kişilerin işçi sayılmasına engel teşkil etmemesi gerektiği şeklinde esnek bir tutum benimsemekte, işçi tanımının geniş yorumlanmasına dikkat çekerek, işçilerin serbest dolaşımını temel bir hak olarak görmektedir. Ayrıca Roma Antlaşması'ndaki serbest dolaşıma ilişkin hükümler de dolaşım serbestisi için ekonomik faaliyette bulunma, ya da ekonomik faaliyet arzusunda olma koşulunu belirterek bu hakkı sınırlandırmaktadır. (Özdemir, 1999: 21–22–23).

Topluluk gücünü 100. ve 235. maddelerden almaktadır. Antlaşmanın 100. maddesinde Topluluğun alacağı tedbirler mevzuatın yakınlaştırılmasıyla sınırlandırılırken 235. maddede ise Konsey'in Antlaşmada yetkilendirilmediği durumlarda ortak pazarın amaçlarının gerçekleştirilmesine yönelik tedbirleri

alabileceği hükme bağlanmıştır (Özcan, 2003: 28). Bu hükümler AT sosyal politikasının yasal dayanağını oluşturmaktadır.

Roma Antlaşması'nda, sosyal politika alanında, ekonomik bütünleşmenin başarısına göre kademeli ve gönüllü bir uyumlaştırma öngörülmüş, sadece 119. maddede yer alan kadın ve erkek ücret eşitliği konusunda gönüllülük esastan uzaklaşmıştır (Tokol, 1995: 103). Ücret eşitliğinin tüm üye ülkelerde uygulanması konusundaki talep daha çok, zaten kadın ve erkek işgücüne eşit ücret sağlayan ve bunun haksız rekabete götüren sonuçlarından endişelenen Fransa'dan gelmiş ve bu konu tarihe bağlanmıştır.

“Topluluğun sosyal politika düzenlemeleri daha çok Roma Antlaşması'nın 100. maddesinde sözü edilen üye ülkelerin hukuk düzenlerini birbirleriyle uyumlaştırma konusunda Topluluk Bakanlar Konseyi'ne verilen yönerge çıkarma yetkisi kapsamında kalmış ancak bu yetki, madde, yönerge yetkisinin kullanımını tek pazarın kurulması ve işlemesi üzerinde doğrudan etkili olacak konularla sınırlandırdığından sosyal politikadan çok rekabet politikası ağırlığı taşımıştır” (Tokol, 1995: 104). Zira sosyal boyutun Roma Antlaşması'na eklenmesinin gerekçesi rekabet kurallarının sapmasından sakınılmasını öngören temel prensiplere bağlanmaktadır (Aykaç, 2003: 480).

Bu dönemde Konsey sosyal politika konularındaki kararlarını oybirliği ile almaktadır. Bu nedenle bu dönemde sosyal politikaya ilişkin düzenlemeler yavaş gelişmektedir. Ayrıca üye devletlerin isteksizliği, anlaşmanın farklı yorumlanması ve sosyal politika konusundaki hükümlerin yetersizliği bu dönemde sosyal politika adına belirgin bir ilerleme kaydedilmemesine neden olduğu anlaşılmaktadır. 1987 yılında yürürlüğe girecek olan Tek Senet'ten sonra “oybirliği” politika alanlarında nadiren uygulanacak ve sosyal politika alanında da diğer alanlarda olduğu gibi yasama sürecinde yaşanan zorluklar aşılabacaktır.

Zaten farklı ulusal sosyal düzenlemelerin haksız rekabeti getireceğinden rahatsız olan üye ülkeler, sosyal politikada uyum konusunda daha uzlaşmacı bir tavır takınmış örneğin istihdam konusu yine ulus devletlerin sorumluluğunda olmak

kaydıyla ulusal politikaların yakınlaştırılması öngörülmüştür. Zira Roma Antlaşması'nda mevzuatların birleştirilmesi değil yakınlaştırılması amaçlanmıştır.

Roma Antlaşması'nda ana fikir Avrupa ortak pazarının işleyişi, büyümenin sağlanması ve bu şekilde refahın geliştirilmesidir. Malların sermayenin ve emeğin serbest dolaşımının önündeki engellerin aşamalı olarak kaldırılması da bu gelişimin sağlanmasında bir araç olarak görülmüştür. Bu sebep le Antlaşma daha ziyade yüksek düzeyde istihdamın gerçekleştirilmesi ve çalışanların hayat standartlarını yükseltme amacına yöneliktir.

Kurucu Roma Antlaşması'nda da sosyal alana ilişkin göndermelerde bulunulsa da Avrupa Topluluğu'nun kurucu ülkeleri başarılı bir ekonomik bütünleşmeyle birlikte sosyal bütünleşmenin de otomatikman sağlanacağını düşünmüşlerdir. Üye ülkenin sosyal politika alanında büyük ölçüde özerkliğe sahip olmaları gerektiği görüşü benimsendiğinden anlaşmada sosyal politika konularında topluluk organlarına verilen yetkiler sınırlı kalmıştır (Tokol, 1995: 103–104).

III.2.2.2. 1972 Topluluk Paris Zirvesi ve 1974 Sosyal Eylem Planı

Zirvede ilk defa sosyal bütünleşme ekonomik bütünleşmeye eş değer tutulmuş ve bir ekonomik ve parasal birlik kadar sosyal alanda da güçlü bir eylem birliğinin bulunması gereği üzerinde durulmuştur sosyal eylem planının gerekliliğine dikkat çekilmiştir (Lordoğlu- Selamoğlu, 2006: 10).

Sosyal Eylem Planı, Roma Antlaşması'nda da temel alınan çalışma koşullarının iyileştirilmesi, en yüksek istihdam düzeyine ulaşılması ve sosyal ortakların topluluğun ekonomik ve sosyal politika kararlarına katılması amacı taşımaktadır ve bu dönemde toplu işten çıkarmalara ve işletmelerin devri halinde çalışanların korunmasına ilişkin yönergeler kabul edilmiştir (<http://ab.calisma.gov.tr>). Bu dönemde Komisyon önerileri oy birliği esassından dolayı bloke edilmiştir. Paris Zirvesi'nde hedeflenen amaçlara ulaşamamıştır.

1981-1986 yıllarında öne çıkan sosyal politikadan geri çekiliş ve kuralsızlaştırma hakimdir. Ekonomideki durgunluk, petrol fiyat şoku, yapısal işsizlik, Thatcherizmi egemen kılan faktörlerdir. Bu dönemde atipik çalışmaya ilişkin

düzenleme önerileri kabul edilmemiştir. Sadece 1980 yılında sağlık ve güvenlik ile ilgili (zararlı maddeler) Çerçeve Yönerge çıkmıştır. 1982–1926 arasında bu alanda bir dizi yönerge daha kabul edilmemiştir. Sağlık ve güvenlik dışında sosyal politikada gelişme olmamıştır. Sosyal taraflar 1978’den sonra 1985’te ikinci kez bir araya gelmiş fakat sosyal politika adına yapılan bu toplantılardan bir sonuç çıkmamış ve Komisyon’un sosyal politika alanında ilerleme kaydedilemediği için parlamento tarafından eleştirilmesi nedeniyle bir dizi yönerge (13 haftalık doğum izni, 48 saat çalışma haftası, çocukların ve gençlerin korunması) hayata geçirilmiştir. 1987 Amsterdam Antlaşması ve Maastricht Antlaşması, Topluluk Şartı ve Maastricht Antlaşması’na Ek Sosyal Protokol bu dönemde yaşanan en önemli gelişmelerdir. Fakat bu dönemde hakim olan yaklaşım Tek Pazar’a yönelik ekonomik hedeflerin hayata geçirilmesidir. 1985–92 dönemini hedefleyen Tek Pazar’la ilgili Beyaz Kitap bunun göstergesidir (Çoban, 2003: 44, 45) .

III.2.2.3. 1987 Tek Avrupa Senedi (TAS)

1986 yılında 12 üye devlet tarafından imzalanan ve 1987’de yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi ile birlikte “nitelikli oy çokluğu” ilkesi getirilmiş. Yasama sürecinde karar almayı hızlandıracak ve sosyal politika alanında mutabakat sağlanan konuları artıracak olan bu gelişmenin getirisi sosyal politikaya da yansımıştır. “Avrupa Tek Senedi’nden bu yana oybirliğinin uygulama alanı eskiye oranla önemli ölçüde sınırlandırılmıştır” (İKV, 2005:166). Artık 1957 Roma Antlaşması’nda yer alan ve çıkarılacak yönergelerde ve alınacak kararlarda oybirliği alınmasını öngören maddelerde değişikliğe gidilerek, bunlar için nitelikli çoğunluğun yeterli olduğu kabul edilmiştir. Böylece özellikle işçi sağlığı ve iş güvenliği, çevre, tüketicinin korunması gibi sosyal konularda alınacak kararlar için nitelikli çoğunluk ilkesi benimsenmiştir (Kızıloğlu, 2000).

Topluluk bütünleşme sürecinin gelişim 1970’li ve 80’li yılların en önemli özelliği 1973 ilk petrol krizi sonrasında üye ülkelerin karşılaştıkları ekonomik sorunlar karşısında bağımsız korumacı politikalara yönelerek, kendi aralarındaki ticareti tarife dışı engellerle kısıtlamışlar ve böylelikle Topluluk Pazarı belirgin bir şekilde milli sınırlara bölünmüş ve topluluk bütünleşme süreci durmuştur. Daha sonra bu durumun dezavantajları anlaşılacak, küçük ölçekli ve bölünmüş pazarların,

farklı milli bürokratik engellerden ve ulaşım giderlerinden kaynaklanan maliyetlerini asgariye indirmek, ABD ve Japonya ekonomileri karşısında rekabet avantajı sağlama amacı doğrultusunda Topluluk Konseyi harekete geçmiş ve Komisyon'a tek pazarın sağlanmasına ilişkin öneri sunmasını istemiştir. Komisyon 300 civarında yasa taslağı önerisini içeren bir raporu Konsey'e sunarak, kendinden sonra çıkartılacak dört kitaba daha model oluşturacak Beyaz Kitap (1985) kabul edilmiştir (Karluk, 1996: 61-64).

Tek Senet'te işçilerin sağlık ve güvenlik koşullarının sağlanması, ekonomik ve sosyal bütünleşmenin birlikte gerçekleşmesi gibi konular belirgin bir şekilde vurgulanmış, sosyal politika da (diğer konular iç pazar, araştırma ve teknolojik gelişme, çevre) nitelikli çoğunluğun arandığı bir politika alanı olarak kabul edilmiştir. Topluluk ülkeleri ekonomik ve politik birleşme konusunda hem fikirken, dönemin İngiltere başbakanı olan Thatcher 1988'de Belçika'nın Brugen şehrinde yaptığı konuşmada Avrupa'nın tüm bağımsız ülkelerinin karşılıklı bir saygıyla, bağımsızlıklarını, kimliklerini gelenek ve kültürlerini korumalarını gerektiğini ifade ederek, Avrupa Devleti'nin oluşumu karşısındaki net tavrını dile getirmiştir. Bu durum Avrupa'ya iki vitesli bir görünüm vermiştir. 1992 yılına dek gerçekleştirilmesi hedeflenen tek pazar süreci hemen hemen tamamlanmıştır. 1992 yılına kadar üye ülkeler milli mevzuatların aktarılması gereken yasal önlemlerden %70'ini uygulamaya koymuştur. Aksi takdirde AB Komisyonu, yönetmeliklere uymayan ülkeler için Adalet Divanı'na başvurmaktadır (Karluk, 1996: 66-71).

Tek Senet Avrupa Birliği Sosyal Politikası'nın gelişimi açısından Paris Zirvesi gibi bir dönüm noktası olarak nitelendirilse de, sosyal politika konusuna duyarlılık, tek pazarın sonuçlarından verim alabilme niyetini taşımaktadır. Antlaşmada ekonomik ve sosyal bütünleşmenin sağlanması vurgulansa da sosyal politikalar bu dönemde de ekonomik politikaların bir uzantısı niteliğindedir.

Özşuca (2003: 326) 1980'lerden sonra Avrupa bütünleşme sürecinin ve sosyal politikanın ikinci yarısından sonra canlandığını ifade etmekte, ve bu canlılığı, ulusalcı ekonomi politikalarının terk edilmesine, serbest piyasa ekonomisinin artan kabulüne, ABD ekonomi ve dış politikasının yarattığı baskıya, Avrupa iş çevrelerinin

talepleri ve Avrupa Komisyonu'nun yürüttüğü çalışmalara bağlamakta ve 1990'larda birlik sosyal politikasının en etkin seviyeye ulaştığını savunmaktadır.

Ekonomik ve sosyal haklardaki geri çekilişle, Topluluk sosyal politikasının 1980 sonrası ve özellikle 1990'larda ilerleme kaydettiğine ilişkin görüşlerdeki çelişki, Topluluk politikasındaki sosyal politika konularındaki yönergelerin artmasına, sosyal dialogun güçlenmesine, nitelikli oy çoğunluğuna geçilmesine ve Topluluğun sosyal politikadaki yetkilerinin artırılmasına daha çok kurumsal anlamda olumlu ilerleme kaydedilmesine, ve üye ülke uygulamalarından kaynaklanan farklılığa bağlanabilir.

III.2.2.4. 1989 Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı

1989'da Topluluğun sosyal alandaki yetkilerinin genişletilmesine karşı çıkan Britanya dışındaki 11 ülke arasında imzalanmıştır. Başlangıçta hukuksal bağlayıcılığı olmayan Temel Şart, Avrupa Birliği Antlaşması ile Antlaşma değeri kazanmıştır.12'lerin imzaladığı Sosyal Protokol'ün Temel Şart'a gönderme yapmasıyla anlaşma değeri kazanmıştır. I. Bölümde 12 hakka yer verilmiştir. Bu haklar; serbest dolaşım hakkı, istihdam ve ücret hakkı, yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi sosyal koruma örgütlenme ve toplu pazarlık mesleki eğitim, kadın ve erkek arasında eşit muamele çalışanların bilgilendirilmesi, danışılması ve katılımı, çalışma çerçevesinde sağlık ve güvenliğin korunması, çocuk ve gençlerin korunması, yaşlıların ve engellilerin korunmasıdır (Aydın, 2003: 163; Arıcı, 1997: 47).

Topluluk Şartı, emeğin Avrupa toplumundaki yerinin dayandığı temel ilkeleri saptama amacı taşıyan bir belge olmakla birlikte, ILO sözleşmeleri ve Avrupa Şartı'ndan esinlenerek Avrupa İş Hukuku modelinin dayanacağı ilkeleri gösterir" (Gülmez, 1993: 27). Topluluk Şartı'nın zorlayıcı hukuksal değeri yoktur, üye devletler moral bir yükümlülük altındadırlar.

ASŞ ve Topluluk Şartı arasında nitelik farkı vardır. Avrupa Konseyi'nin Avrupa Sosyal Şartı, hukuksal bir belgedir, başka bir deyişle onu onaylayan tüm devletleri bağlayan bir sözleşmedir" (Gülmez, 1993: 28). "Oysa Topluluk Şartı, ulusal düzeyde, (mevzuat, sözleşmeler gibi) bu amaçla var olan geleneksel araçlarla

ve Topluluk düzeyinde, Komisyon'un önerileri temeline dayalı olarak Bakanlar Konseyi'nce kabul edilecek uygun hukuksal belgelere başvurarak, içersinde (Topluluk Şartı) yazılan temel sosyal hakların korunması amacını izleme yükümlülüğü üstlendikleri siyasal bir açıklama oluşturur" (Gülmez, 1993: 29).

Tüm eksikliklerine rağmen Avrupa Sosyal Alanı'nın ve bir Avrupa sosyal politikasının gerçekleştirilmesinde bir aşamadır. Avrupa sosyal modelinin varlığını tanıyan ve ekonomik gelişme ile sosyal gelişmeyi birbirine bağlayan bir anlayış taşıyan TŞ ile yönergeler önerilmiş ve kimileri de kabul edilmiştir. Şart'ın önemi buradan gelmektedir.

ILO belgeleri ve ASS'den esinlenen bu Şart, herhangi bir hukuksal bağlayıcılığa sahip olmayıp yalnızca üye devletlerin, Topluluğun Sosyal boyutunu dikkate alma iradelerini gösterir (Tezcan, 2002: 119). Ayrıca sadece çalışanlarla sınırlı tutularak yurttaş haklarını kapsamaması nedeniyle siyasi bütünleşme isteğinde olanlar tarafından eleştirilmiştir.

"Topluluk Şartı"nın uygulanmasında ilk sırada üye devletler ikinci sırada ise Komisyon" yer alır (Aydın, 2003: 163; Gülmez, 2003: 30). Komisyon her yıl, Topluluk Şartı'nın üye devletler ve Avrupa Topluluğu'nca uygulanmasına ilişkin bir rapor hazırlar. Komisyon raporu, Avrupa Konseyi'ne, Avrupa Parlamentosu'na ve Ekonomik ve Sosyal Komite'ye sunmakla yükümlüdür (Aydın, 2003: 163). Şartla birlikte işçi sağlığı ve iş güvenliği dışında şartı uygulama koyma amacı taşıyan çok az metin kabul edilmiştir (Gülmez, 2003: 94).

Bu belge Avrupa'daki çalışanlara gerçek, kanunen bağlayıcı asgari sosyal standartlar sağlanmasının yolunu açmaya yönelik bir bildirme olmasından ileri gelmektedir. Komisyon'un mevzuat önerilerinden daha pek çoğu üye devletlerden onay beklemektedir. Komisyon Konsey'in isteği üzerine belgeyi hukuksal olarak bağlayıcı hale getirmeye yönelik bir dizi tavsiye yönerge ve tüzük çıkartmıştır. İngiltere bu belgeyi imzalamayarak, Avrupa'nın sosyal bütünleşmesi konusundaki çekimsizliğini sürdürmüştür.

AB’nde özellikle 1980’lerde İngiltere ve Danimarka başta olmak üzere, yoksulluk oranının arttığına tespit edilmesi ve gelir eşitsizliklerinin artması ve niteliksiz işçilerin ücretlerindeki düşüş AB sosyal politikasının yetersizliğini ortaya koydu. İşçi sağlığı ve iş güvenliği dışında topluluğun yetkileri az olmakla birlikte karar sürecinde oy birliği ilkesi geçerlidir. Topluluğun sosyal önlemlere ayırdığı bütçesi son derece sınırlıdır. İstihdamda topluluğun yetkisi yoktur. Bu dönemde ücretler, örgütlenme hakkı, grev hakkı, lokavt hakkı üye devletlerin yetkisindedir. Bu konularda Konsey’in hiçbir şekilde düzenleme yapma yetkisi yoktur.

III.2.2.5. 1993 Maastricht Antlaşması ve Sosyal Politika Protokolü

. 1991’de imzalanan ve 1993’te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması içeriği itibariyle sosyal konular yerine ortak dış politika, güvenlik politikası ve iç politika ve hukuk politikaları konularında yoğun işbirliği görmüş, getirdiği ekonomik ve siyasi kriterler ile ekonomik ve siyasi niteliği daha ağır basan bir antlaşma olsa da birlik sosyal politikasına da önemli açılımlar getirmiştir (Kızıloğlu, 2000). İşçi sağlığı ve iş güvenliği, çalışma koşulları, bilgilendirme ve danışma, işgücü piyasasında ve iş yerlerinde kadın erkek eşitliği, işgücü piyasası dışında kalanların işgücü piyasasına entegrasyonu, konularında üye devletlerin faaliyetlerini destekleyeceği ve Konsey’in bu amaçla asgari koşulları belirleyen hükümler çıkarabileceği hükme bağlanmıştır.

Maastricht Antlaşması ile iş sağlığı iş güvenliği, çalışma koşulları, bilgilendirme ve danışma hakkı, işgücü piyasasında ve iş yerlerinde kadın erkek eşitliği, işgücü piyasası dışında kalanların işgücü piyasasına entegre edilmesi konularında Birliğin üye devletlerin faaliyetlerini destekleyebileceği ve Konsey’in bu amaçla asgari direktifler çıkarabileceği hükme bağlanmıştır.

Sosyal Prorokol, Aralık 1991 Maastricht Zirvesi’nde kabul edilmiştir. Sosyal Politika Protokolü nitelikli oy çoğunluğuyla alınabilecek karar sayısını artırmış, sosyal diyalog anlayışını geliştirmiş, sosyal ortaklara danışmayı zorunlu tutmuş ve topluluk düzeyinde toplu pazarlığı özendirmiştir. Birçok yeni konuyu da içinde barındıran protokol, dengeli sürekli bir ekonomik ve sosyal gelişmeye yönelik istihdamı geliştirme, yeterli sosyal koruma, sosyal dialog gibi bir dizi sosyal hedef belirlemiştir ve bu hedeflerin gerçekleşmesinde hem topluluk hem de üye devletler

yetkili kılınmıştır ve böylelikle topluluğun yetkileri artırılmış ancak bu yetki üye devletlerle paylaşılmıştır. Sosyal Protokol’le sosyal taraflara yasama sürecine müdahale fırsatı tanınmıştır (Özcan, 2003: 39). Topluluk tedbirlerine bu hedeflere ulaşmada 2 sınırlandırma getirilmiştir. Bu sınırlandırmalar topluluk düzenlemelerinin rekabet ve yarışabilirliğe engel oluşturmaması, ve üye ülkelerin hukuksal, sosyal ve tarihsel ve ekonomik yapılarından doğan farklılıkları gözetenek gerçekleştirilmesidir.

Maastricht Antlaşması’nın, Sosyal Antlaşması’na, İngiltere imza atmadığı için Sosyal Protokol oluşturulmuş ve İngiltere, işçi partisinin (1997) başa gelmesiyle, Sosyal Antlaşma’ya imza attıktan sonra Sosyal Protokol kaldırılarak, Sosyal Antlaşma direkt kurucu antlaşmaya eklenmiş topluluk hukukuna geçirilmiştir (İKV, 2005: 20, 181, 184).

III.2.2.6. 1999 Amsterdam Antlaşması

1997’de imzalanarak 1999’da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması AT ve AB Antlaşmalarına değişiklik getirmesi açısından önem arz etmektedir. Fakat, Amsterdam Antlaşması’nın sosyal politikaya ilişkin boyutunun en önemli yeniliği, istihdam sorununun daha önceki zirvelerde de tartışılmış olmasına rağmen işsizliği ilk defa ayrı bir başlık altında işlemiş olmasıdır. İşsizlikle mücadele için üye devletlerin katkıda bulunacağı işbirliği ile istihdam stratejisi oluşturulması amaçlanmıştır. Bu durumu tamamlayacak olan her yıl yinelenmesi gereken şekilde üye devletler tarafından raporlar hazırlanması bu raporların incelenerek üye devletlere tavsiyeler gönderilmesi öngörülmüş buna karşılık üye devletleri bağlayıcı bir işlem kabul edilmesine yer verilmemiştir (Gülmez, 2003: 30). Bu antlaşma ile, ayrı bir bölümde incelenen istihdam konusu üye ülkelerde esnek iş piyasalarını geliştirecek, işgücü eğitimi ve niteliğinin artırılması eşliğinde istihdam imkanlarını geliştirecek bir rol üstlenmiş, Komisyon’un çalışma alanı “ayrımcılığın önüne geçilmesini” içerecek şekilde genişletilmiştir (Kızıloğlu, 2000). Bu açıdan Amsterdam Antlaşması önem taşımaktadır.

Amsterdam Antlaşması’nın diğer önemi de kadın erkek eşitliğine ilişkin olarak yapılacak düzenlemelerde yeni bir hukuksal temel oluşturulmasından ve sosyal dışlanmaya karşı mücadele konusu ilk defa bu antlaşmada yer verilmesinden

ileri gelmektedir. Nitelikli çoğunlukla bu konuda üye devletlerin arasındaki işbirliğini geliştirmeye yönelik teşvik ve tedbirlerin alınması hükme bağlanmış ve sosyal dışlanmayla mücadele konusundaki topluluğun yetkilerine ilişkin hukuksal boşluk giderilmiştir (Tezcan, 2002: 119). Bundan böyle nitelikli çoğunlukla çalışma ve iş koşullarının iyileştirilmesine ilişkin önlemleri, kadın ve erkek işçiler arasındaki ücret eşitliğini öngören hükümleri belirleyebilecek; işçi ve işveren arasındaki diyalog işçilerin çalıştıkları şirkette yönetime katılmaları, fırsat eşitliği ve iş pazarından dışlanmış kişilerin yeniden iş hayatına kazandırılmasıyla ilgili düzenlemeler yapabilecektir. Ancak sosyal güvenlik, işçilerin sosyal korunması, üçüncü ülkelerin işçilerinin işe alınma koşulları ve istihdamın geliştirilmesi amaçlı mali katkılar gibi alanlarda yapılacak düzenlemeler için oybirliği şartı korunmuştur. Son olarak sendika hakkı, grev hakkı ve ücretleri ilgilendiren düzenlemeler Topluluğun yetkisi dışında bırakılmıştır.

Görüldüğü gibi AB sosyal politikasının gelişim sürecinin temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir; uzun yıllar ilkin işçi sağlığı ve iş güvenliği konularında fikir birliği sağlanmıştır. Oybirliği ile alınan konuların zamanla Nitelikli çoğunlukla alınması sağlanmış olsa da hala Komisyon'un dokunamayacağı konular mevcuttur. Sosyal diyalog ve Avrupa düzeyinde sendikacılık gelişme göstermiştir. AB'de baş gösteren yoksulluk gelir adaletsizliğinin yüksek oranlarda tespit edilmesi nedeniyle istihdam konusu ayrı bir başlık altında incelenmeye başlanmış bu anlaşmalarla zamanla Topluluğun yetkileri artırılmıştır. Zamanla Roma Antlaşması'ndaki maddelerin bazılarını bentler eklenerek bazılarını değişikliğe uğratarak AB sosyal politikasına daha etkin bir rol biçilmiştir. Hala ulusal uygulamalar önemli yer tutmaktadır. Sonuç olarak sosyal ile ekonomik eş değer tutulmuş ancak uygulama konusunda hep sorun çıkmıştır. Tüzük ve yönergelerle gelişen ulusal devletlerin iradesine bağlı olarak ve Komisyon'a rol biçmesiyle 50 senelik bir evrede gerçekleşmiştir. Sosyal politika konusunda ulusal mevzuatların birleştirilmesi değil yakınlaştırılması amaçlanmıştır.

Avrupa Birliği'nin siyasi bütünleşme hedefinin gerçekleşmesi önündeki en büyük hukuksal engel devletlerin egemenliklerinden taviz vermemesi (İngiltere), Fransa ve Benelüks gibi ülkelerin de bütünleşmeden yana daha liberal bir tutum

izlemeleridir. Bu konu sosyal politika alanında da kendini göstermektedir, özellikle 1987 Avrupa Tek Pazarının kurulması ve 1993 Maastricht Antlaşması'ndan sonra Topluluk Hukuku üye devletlerin aleyhine doğru genişlemektedir (Günüğur, 1996: 23).

II.2.2.7. 2003 Nis Antlaşması ve AB Temel Haklar Şartı

Nis Antlaşması 2000 yılında imzalanarak 2003 yılında yürürlüğe girmiştir Temel Haklar Şartı 2000 yılında Nis Antlaşması ile kabul edilmiştir. AB Temel Haklar Şartı, hukuki bir Bildirge niteliğinde olmasına karşın, AB'nin en üst düzeyde kabul edilip deklere edilen bir belge olarak AB politikasının insan hakları ayağını oluşturması açısından insan hakları, sosyal haklar ve dolayısıyla sosyal politikanın gelişimi açısından önemli bir yere sahiptir (<http://www.jura.uni-sb.de>).

Temel Haklar Bildirgesi'nin Sosyal Şart'tan farkı tüm insanlara yönelik sosyal hakları içermesidir. Nis Antlaşması 2000 Temel Haklar Şartı kaynağını öncelikli olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nden ve üye devletlerin ortak anayasal geleneklerinden almaktadır. Bunun yanında Şart'a BM, ILO sözleşmelerinden, AİHM ve ATAD içtihatları ve Avrupa Birliği birincil ve ikincil hukuk kaynaklarından giren konular da çoğunluktadır. Yaşam Hakkı, işkence yasağı, zorla çalıştırma yasağı, özgürlük ve güvenlik hakkı, düşünce ve ifade özgürlüğü, hakların kötüye kullanılması yasağı daha önce var olan Avrupa İnsan hakları sözleşmesinde yer almakta, özellikle zorla çalıştırma yasağı, çocuk hakları gibi konular hem ILO, hem BM hem de Avrupa Konseyi sözleşmelerinden Şart'a girmekte, eğitim hakkı, yasa önünde eşitlik suç ve cezaların yasallığı gibi konular da üye devletlerin anayasal geleneklerinde zaten mevcut bulunmaktadır (Tezcan, 2002: 265–266). Fakat Şart, kendinden önceki belgelerde var olan hakları yineleme ve yeni bir açılım getirmemesi sebebiyle eleştirilmiştir (Tezcan, 2002: 263). Bu antlaşmada daha çok AİHS'in etkileri hakimdir.

2000 tarihli Temel Haklar Şartı'nda sosyal haklara ilişkin haklar toplantı ve dernek kurma özgürlüğü, eğitim hakkı ve meslek seçme ve çalışma hakkı, kadın erkek eşitliği, yaşlıların hakları, engellilerin yaşama katılması, şirketlerde işçilerin bilgi alma hakkı, çocukların çalıştırılması yasağı, aile ve meslek hayatı, sosyal

güvenlik ve sosyal yardım, sağlığın korunması konularıdır. Bu haklar kaynağını iki temel belge olan Avrupa Sosyal Şartı ve İşçilerin Temel Sosyal Hakları'ndan almaktadır (Tezcan, 2002: 266).

Nis Antlaşması'nın getirdiği önemli bir yenilik sosyal güvenlik konusunda ve serbest dolaşım ile ilgili önlemler konusunda, oy birliğinden nitelikli çoğunluğa geçişe olanak vermesidir. Nitelikli çoğunlukla oluşturulan kararların, bazı koşullar yerine geldiği takdirde teklif üzerine bunların nitelikli çoğunluğa dönüşmesini sağlamaktadır. Nis antlaşması, AB Antlaşması'nın 137. maddesine getirdiği değişiklikle nitelikli çoğunlukla karar alınacak konuları artırmıştır ve Sosyal Koruma Komitesi kurulmuştur. Gerçek bir Avrupa sosyal hukukunun önünün açılması Maastricht Antlaşması'na 11'ler anlaşması olarak eklenen Sosyal Protokol, 1997'de ise Amsterdam antlaşmasıyla bütünleştirilen Sosyal Politika Anlaşmasıyla gerçekleşmiştir (Gülmez, 2003: 49). Ayrıca Temel Haklar Şartı bireyin sahip olduğu hakları sistematize ederek yükselteceğinden, örneğin Almanya ve İtalya Anayasa Mahkemelerinin Topluluğa aykırı karar almaları gibi durumları azaltacağından ayrı bir öneme sahiptir (Tezcan, 2002: 264).

III.2.2.8. Sosyal Politika Alanında Topluluk Organlarınca Karar Alma Süreci

III.2.2.8.1. Topluluk Hukuki Araçları

“Topluluk Hukuki Araçları, Topluluk Kurumlarının Avrupa Birliği'nin birinci temeli çerçevesinde ve yetki ikamesi ilkesi doğrultusunda görevlerini yerine getirebilmelerini sağlayıcı yasal unsurlardır” (Çavdar, 2003: 75). Tüzük, Bağlayıcıdır. Tüm üye ülkelerde doğrudan uygulamaya koyulur ve üye ülke vatandaşlarına ulusal yasalarda olduğu gibi hak ve yükümlülükler getirir.

Yönerge ve Kararların ulusal hukuklarda yürürlüğe konulmaları için iç hukuk düzenlemeleri zorunlu olmaktadır (Günüğür, 1996: 43).

Direktif (Yönerge): Tek bir üye ülkeyle ilgili olabileceği gibi tüm üye ülkeleri de bağlayıcı olabilir. Uygulanması için ulusal hukuka uyarlanması gerekir. Karar: Muhatabını bağlayıcıdır. Üye ülkeleri, gerçek ve tüzel kişileri muhatap alabilir.

Tavsiye kararı ve görüş bağlayıcı değildir. İlgili konuda benimsenebilecek bir tutum önerir ya da görüş bildirir (Hermans, 2001: 11). Direktifler tüzüklerden farklı olarak üye devletin iç hukukunda doğrudan uygulanamaz, bir iç hukuk düzenlemesine ihtiyaç gösterirler. Üye devletler, direktifte öngörülen amaçları gerçekleştirmek için gerekli iç hukuk araçlarının seçiminde serbesttirler. Mevzuat uyumlaştırmasında ağırlıklı olarak kullanılan direktifler, Konsey Komisyon ve Parlamento tarafından çıkarılabilir (www.dpt.gov.tr).Yönerge ile amaçlanan mevzuatların uyumlulaştırılmasıdır (Çavdar, 2003: 58).

Kararlar ve Yönergeler, oy birliği ya da oy çokluğu ile kabul edilebilmektedir. Ancak ne şekilde kabul edilirse edilsinler, üye devletlere ulusal hukuklarında kabul edip etmeme gibi takdir yetkisi vermemekte, üye devletleri bağlamaktadırlar (Günüğur, 1996: 43).

III.2.2.8.2. Sosyal Politika Alanında Ulus Devletlerin ve Topluluğun Yetkili Olduğu Konular

Son şekli ile sosyal politika alanında nitelikli oy çoğunluğu ile karar alınan konular işçi sağlığı ve güvenliği, çalışma koşulları, işçilerin bilgilendirilmesi ve işçilere danışılması, emek piyasasından dışlanmış kişilerin emek piyasası ile bütünleştirilmesi, kadın ve erkek eşitliği, sosyal dışlanmayla mücadele, sosyal koruma sistemlerinin modernleştirilmesidir. Dolaylı nitelikli oy çokluğu ile karar alınan konular (konseyin oybirliği ile nitelikli oy çokluğu ile karar alınması durumunda) iş sözleşmesinin sona erdirilmesi durumunda işçilerin korunması, işçi ve işverenlerin çıkarlarının temsili ve kolektif savunulması, üçüncü ülke uyruklarının istihdam koşullarına ilişkin konulardır. Oy çokluğu ile karar alınan konular, sosyal güvenlik ve işçilerin sosyal korunması, iş sözleşmesinin sona erdirilmesi durumunda işçilerin korunması, işçi ve işverenlerin çıkarlarının temsili ve kolektif savunulması, üçüncü ülke uyruklarının istihdam koşullarıdır. Topluluğun bağlayıcı karar alma yetkisi dışında alınan konular ise ücretler, örgütlenme hakkı, grev hakkı, lokavt koyma hakkıdır (Çelik, 2005b: 108).Grev hakkına ilişkin topluluk mevzuatı yoktur (Çelik, 2005c: 40). Fakat bu durum, üye ülkelerce keyfi uygulanabilirlik anlamına gelmemektedir. Çünkü AB, ASS ve AİHS'i referans almaktadır siyasi kriterler

bağlamında örgütlenme ve grev hakkı AB hukuku içindedir ayrıca AB'nin ilkesel değerlerine terstir.

“Avrupa Birliği sosyal politikası üye ülkelerdeki çalışanların yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, işçi-işveren kesimleri arasında bir diyalog ortamı oluşturulması ve üye ülkelerin sosyal politikaları arasında uyum sağlanması” (İKV, 2005: 183) amacını gütmektedir. Birliğin sosyal politika açısından en önemli amacı ‘uyumlaştırma’ dır. Birlik, üye devletlerin hukuk düzenlerinin birbirleri ile çelişmeyecek hale getirilmesini ifade eden ‘koordinasyon’un sağlanması ile ulusal sosyal politikaların birbirlerine benzer hale getirilmesi amacıyla hareket etmektedir (Tokol, 1995: 96). Ancak AB sosyal politikasının bu amaç çerçevesinde gerçekleşmesinin önünde engeller bulunmaktadır.

“ Bugün AB sosyal politikası ekonomi politikalarına göre ikincil kalmakta bir ölçüde ekonomi politikalarına boyun eğmektedir” (Özşuca, 2003: 339). “ Üye ülkelerin gelişmişlik dereceleri arasındaki fark gibi örneğin çalışma ilişkilerine, sosyal sorunlara bakış açılarındaki farklar da önemli olduğundan, bu alanda tüm üye ülkelerde geçerli standartlar oluşturulamamaktadır”(Koray, 2000: 86). Sosyal alanda eşit standartları geçerli kılamayan, üye ülkeler arasında tam uyumu, mevzuat bütünlüğünü gerçekleştiremeyen ve büyük ölçüde üye ülkelerin uygulamalarına bırakılan “ AB sosyal politikası ulusal farklılıklara izin veren asgari standartların sağlanması şeklinde gelişmektedir” (Özşuca, 2003: 48, 50). AB sosyal politikalarını ulusal politikalara göre zayıf kılan diğer bir etken de, üye ülkelerin refahlarını paylaşmak istememesi, aynı zamanda bu imkânın gerçekleşme zorluğu ve AB ulusüstü kurumlarının uluslar üzerindeki yetersizliğidir. Maastricht Antlaşması'nın, Sosyal Antlaşması'na, İngiltere imza atmadığı için sosyal protokol oluşturulmuş ve İngiltere, işçi partisinin (1997) başa gelmesiyle, sosyal antlaşmaya imza attıktan sonra sosyal protokol kaldırılarak, sosyal anlaşma direkt kurucu antlaşmaya eklenmiş topluluk hukukuna geçirilmiştir (2005, İKV: 20, 181, 184). AB Sosyal Politikasının önündeki diğer engeller ; “farklı ulusal sosyal politikalar, Avrupa düzeyinde endüstriyel ilişkiler arasındaki temel farklılıklar, yetersiz sendikal örgütlenme ve ulusal farklılıklar, işverenlerin muhalefeti, ulusötesi düzeyde bu engellerin kaldırılması için politik irade yetersizliğidir” (Özşuca, 2003: 48,50).

III.2.2.9. Avrupa İstihdam Politikası ve İstihdam Stratejisi

Küreselleşmenin sosyal politika konusundaki değişim etkilerinin en belirgin olarak gözlendiği konu istihdam alanındadır. Bir ülkede istihdam ekonomik faaliyetlerde bilfiil kullanılan insan gücü anlamına gelir. İstihdam kelimesi sosyal siyaset dilinde, iktisat dilinde olduğu gibi çalışma ve gelir sağlama kararında olan kimselerin hizmetlerinden faydalanmak üzere zorla olmaksızın kendi iradeleriyle çalıştırılmaları anlamına gelir. İstihdam oranı da belli bir zamanda istihdam edilen işçilerin yüzde oranıdır. İstihdam oranı işsizlik oranı şeklinde de kullanılmaktadır (Arda, 2002: 424–425). İşsizlik verili koşullar altında çalışacak iş aranmasına rağmen bulunamadığı duruma karşılık gelmektedir (Arda, 2002: 21,439). İşsizlik oranı da bir ülkedeki işsizlik miktarının o ülkedeki işgücü miktarına oranını ifade etmektedir. İş gücü miktarı istihdam oranına eşit ya da yakın olduğu durumlarda tam istihdam gerçekleşmiş olur. İş gücünün iş ve yer değiştirmesiyle işsizlik oranının %0 olduğu oranında olduğu bir tam istihdamın gerçekleşmesi mümkün gözükmemekte ve ideal işsizlik oranı sendikalarca %1- %2 olarak, işveren çevrelerce de %3-%5 olarak kabul edilmektedir (Arda, 2000: 21,439).

Küreselleşmeyle birlikte sosyal politikanın gittikçe zayıfladığı ve bunun işgücü piyasaları açısından kuralsızlaştırma ve esnekleştirme biçiminde ortaya çıktığı konusundaki tartışmalar devam ederken, Avrupa Topluluğu 1980’lerden başlayarak, özellikle 1990 sonrasında sosyal politikasının gelişim yönünü daha ziyade ABD ve Japonya karşısında rekabet avantajı sağlayacak üye ülkeler arasında koordinasyona dayalı Avrupa düzeyinde bir istihdam ağırlıklı sosyal politikalara doğru çevirmektedir.

Avrupa sosyal politikalarının istihdam odaklı politikalar, ve rekabeti teşvik edici politikalar şeklinde değişim göstermesi, AB’nin ABD’ye mukayesen büyüme oranlarının son yıllarda düşüş göstermesi, küreselleşmeyle birlikte Çin gibi yeni pazarların oluşması sonucunda Avrupa pazarlarının dağılma riskinin ortaya çıkmasıdır. Bunun yanında, Avrupa düzeyinde geliştirilecek her tür sosyal politikanın, Avrupa şirketlerinin rekabet edebilirliğinin engellememesi esas alınmaktadır. Özellikle Avrupa nüfusunun yaşlanması ve genç nüfusun azalması ve kalifiye göçmen işgücü ihtiyacı, Birliği etkin istihdam politikaları aramaya ve yeni

formül arayışlarına itmiştir. Artan genç işgücü açığı ve artan işsizlik oranları, işsizliğin bütçeye getirdiği ağır maliyet, ve artan yaşlı nüfusun bütçeye getirdiği ağır maliyetler, mevcut işgücünü aktifleştirecek bir istihdam politikası geliştirme gereğini ortaya çıkarmıştır.

Sosyal politikalardaki değişimin temel özelliği, işgücü piyasalarında esneklik ve kuralsızlaşma düşüncesine dayanan Anglosakson modelini örnek almasıdır. Daha önceleri, AB genel olarak, işgücü piyasalarında daha liberal kuralsızlaşma ve esnekleşme taraflısı Anglo- Sakson modelinden daha ılımlı olarak sosyal politikasını Kıta Avrupası modeline (sosyal politikaların kurumsallaşmış, örgütlenmiş ve endüstri ilişkilerinin daha katı kurallarla tanımlandığı ve sınırlarının çizilmiş olduğu bir sistem) uygun olarak şekillendirmeye çalışmaktayken küreselleşmenin etkilerinin yoğun hissedilmesi ile birlikte bir çok rekabet ekonomilerinin ortaya çıkması, ucuz işgücü ve düşük sosyal standartlara sahip Uzakdoğu, Güney Amerika, Afrika ve Doğu Avrupa gibi ülkelerin yarattığı sosyal damping ve haksız rekabet uygulamaları sonucunda yaşanan sorunlar AB'yi koordinasyona dayalı istihdam politikaları oluşturmaya itmiştir. Artan işsizlik oranları, işsizliğin sosyal güvenlik sistemine getirdiği ağır yük, mevcut işgücünün yetenek düzeyinin sektörel ve yapısal dönüşümü karşılayamaması, enformasyon teknolojisinin her alanda varlığını hissettirmesi Birliği koordinasyona dayalı istihdam politikasına yöneltmiştir (Masatçı- Palaz, 2005: 379). Anglosakson modeline kayan bu değişim süreci AB'de ki istihdama ilişkin belgelerin imzalanması ile adım adım uygulanmaya koyulmaya çalışılmaktadır. Bu sürecin temel dönüm noktası AİS olmakla birlikte, AİS'e giden sürecin ilk çıkış noktası olarak 1993 tarihli Büyüme Rekabet ve İstihdam konulu beyaz kitap gösterilmektedir.

III.2.2.9.1. Temel Belgeler

AİS'in oluşumuna zemin hazırlayan sürecin ilk çıkış noktası Büyüme Rekabet ve İstihdam konulu Beyaz Kitabı takiben, Avrupa Birliği İstihdam Stratejisi'nin oluşum sürecini şekillendiren diğer temel gelişmeler ve temel belgeler, Büyüme, Rekabet ve İstihdam Üzerine Beyaz Kitap (1993), Sosyal Politika Üzerine Beyaz Kitap (1994), Essen Zirvesi (1994), Avrupa İstihdam Stratejisi (1995),

Hükümetlerarası Konferans (1996), Köln Hükümetlerarası Konferansı (1999), ve Lizbon Zirvesi'dir.

1993 tarihli Büyüme Rekabet ve İstihdam konulu Beyaz Kitap, AB politikalarını istihdam artırmaya dönük politikalara dönüştürmesi sebebiyle, AB İstihdam Politika'sının gelişimi açısından önemli bir dönem noktasıdır. Raporda devresel işsizlik, yapısal işsizlik ve teknolojik işsizlik şeklinde ortaya çıkan işsizlik türlerine dikkat çekilmiş, işgücü maliyetlerinin yüksek işgücü ücretleriyle birleşince, yatırımların birlik dışına kaçmasına sebebiyet verdiği belirtilmiştir. Ayrıca işgücü piyasalarının esnek olmayışının hem işsizlik hem de eksik istihdama yol açtığı ve ülkelerin rekabet gücünü engellemekte olduğu üye devletlerin ekonomik politikalarını eşgüdümlü olarak sürdürmesi gerektiği ve istihdam yaratıcı ekonomik büyümenin sağlanması gerektiği vurgulanmıştır (Serim, 2003: 272-273). Bundan sonra oluşturulan belgelerde benimsenen anlayış bu temel amaçlara paralel gitmektedir. Bundan sonraki zirvelerde ve oluşturulan belgelerde eğitimi, mesleki eğitim programları, iletişim ve bilgi teknolojisine ilişkin konular üzerinde sıklıkla durulacaktır. 1994 tarihinde Sosyal Politika üzerine yayınlanan Beyaz Kitap, üye devletlerin istihdamdan sorunlu makamlar arasında yakın bir işbirliği kurulması, işsizlikle mücadele edebilecek bir eylem planının geliştirilmesi, çıraklık programlarının yaygınlaştırılması, eğitim ve öğretime daha fazla yatırım yapılması önerilerini getirmiştir. 1994 tarihli Essen Zirvesi'nde iş organizasyonunun daha esnek hale getirilmesi, ücretlerin verimliliği düşürmeyecek şekilde korunarak yatırımın teşvik edilmesi, mesleki eğitime daha fazla yatırım yapılması, gençler ve uzun süreli işsizlere geçim programları, işsizlere en son aşamada vergi kaynaklarından sağlanan en alt düzeyde nakdi yardım olmak üzere sosyal güvencilerde değişikliklerin yapılması, ve aktif iş gücü politikalarına geçilmesi konusunda anlaşmaya varılmıştır. 1996 Hükümetlerarası Konferans'ta Essen Zirvesi'nde vurgulanan hususların bir eylem planına dönüştürüldüğü takdirde işsizliğin azaltılabileceğine dikkat çekilmiştir. Komisyon, parasal birliğin hedeflerinden olan kamu açıkları, hükümet borçlanmaları, ve enflasyon kriterlerine uygun hareket edilmediği takdirde istihdam açısından zararlı sonuçların ortaya çıkacağı uyarısında bulunmuştur. 1996 Hükümetlerarası Konferans, üye devletlerin çoğunun sorunun Avrupa düzeyinde ele alınmasına yönelik duyarlılıklarını ortaya koymuştur. 1996 İstihdam Raporu'nda

istihdam sağlayıcı büyüme hedefi konmuştur. Yatırımların fiziki üretim kapasitesinin artırılmasına, insan kaynakları ve beceri kazandırmaya yönelik olması, ve piyasaların etkin bir şekilde işleminin önünün açılması vurgulanmıştır. Köln Zirvesi'nde istihdamın öncelikli olarak yerel düzeyden başlatılarak, kamu ve özel kesimin geniş bir alanda işbirliği yapması vurgulanmıştır (Serim, 2003: 272–280).

Bundan sonra gerçekleşecek gelişmeler içinde Luxemburg zirvesi, Stockholm ve Lizbon stratejilerinin önemi büyüktür. Luxemburg Zirve'sinde üye devletlerin istihdama ilişkin durumlarının bir raporla sunulması ve raporun diğer üye devletler tarafından değerlendirilmesi kararı alınmakta ve bu kararlar AİS hayata geçirilmektedir. Üye devletler 25 yaşına kadar 6 aydan fazla işsiz kalan gençlerin ve 12 aydan fazla işsiz kalan yetişkinlerin eğitimden geçmelerine yönelik politikaların 2002 yılının sonuna kadar hayata geçirilmesi amaçlanmıştır. Eğitim konusu ve işgücü piyasalarının deregüle edilmesi, konusuna ağırlık verilmiştir. Lizbon Zirvesi'nde sağlanan ekonomik büyümenin istihdam yaratmada yetersiz olduğu ve işgücü piyasalarının deregülasyonun ileri düzeyde gerçekleştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır, AB'nin “dünyanın en rekabetçi ve en dinamik toplumu” olması hedeflenmiştir. Enformasyon ve iletişim teknolojilerinin istihdam yaratmada en etkili unsur olduğu vurgulanmış, üye devletlerden tüm okullarda internet erişiminin sağlanması ve temel kamu hizmetlerinin 2003 yılı sonuna kadar on-line hale getirilmesi kararlaştırılmıştır (Serim, 2003: 280–284). Lizbon Zirvesi'nin önemi enformasyon teknolojilerine ve rekabet unsuruna ısrarla yer verilmesinden gelmektedir. AB bir yandan “dünyanın en rekabetçi ve en dinamik” toplumu olma yolunda çaba harcarken; Avrupa, sosyal modelini de oluşturmak zorundadır. Bu durumda çelişkili bir durum teşkil etmekte AB Sosyal Politikası'nda ikiliğe yol açmaktadır.

Daha ziyade AB istihdam politikasının özellikle Lizbon ve Stockholm zirvelerinde aldığı kararlar doğrultusunda şekillendiği anlaşılmaktadır. Avrupa İstihdam Stratejisi doğrultusunda alınan temel kararlar, tam istihdamı uygulamak, istihdamın vasıf düzeyini yükselterek AB içinde rekabet şartlarını sağlamak, iş piyasasının bölgesel ve toplumsal nitelikleri arasındaki farkları azaltarak iş piyasalarının yoğunluğunu arttırmak gibi hedefleri içermektedir (Lordoğlu-Selamoğlu, 2006: 16).

1997 yılında Avrupa istihdam ve sosyal politikası için bir dönüm noktası teşkil eden, Amsterdam Antlaşması kabul edilmiş ve 1999'da yürürlüğe girmiştir. AB Antlaşması'na bu antlaşma ile istihdamın tüm üye ülkelerin ortak sorumluluğu olduğunu teyit edilmiş ve "istihdam" başlıklı bütün bir bölüm eklenmiş ve Topluluk üye devletlerin tarihsel sosyal ve ekonomik farklılıklarına ve rekabet avantajlarına dokunmayacak şekilde yetkilendirilmiştir (Gülmez, 2003: 39). Fakat bu antlaşmada ülkelerin farklı gelişmişlik düzeyleri, rekabet avantajlarının korunması gibi gerekçelerle istihdam politikası üye ülkelerin uygulamalarına bırakılmış, istihdam politikalarının koordinasyonu ve bu ülkelerin istihdama ilişkin komisyona rapor sunması şeklinde bir anlayış benimsenmiştir (www.ikv.org).

Buraya kadar kaydedilen ilerlemelerde, AİS'in oluşum sürecine kadar alınan kararların ve belirlenen hedeflerin, işgücü ücretlerinin belirli bir düzeyde tutulmasını öngören, istihdam yoğun üretim tarzına dönük bir anlayış doğrultusunda rekabete engel teşkil etmeyecek şekilde üye ülkeler bazında, işgücünün eğitimi sağlanarak, esnek istihdam, part-time ya da geçici iş uygulamalarını teşvik edici bir anlayış üzerinden şekillendiği anlaşılmaktadır.

Nitekim bu durum AB'nin sosyal politikalarında özellikle 2000 yılı sonrası esneklik kavramının gündeme girdiğini doğrulayan ilk belge olan 2000 yılında oluşturulan Avrupa Sosyal Gündemi ve kendisinden sonra gelecek 2001 tarihli AB'nin İstihdam ve Sosyal Politikası başlıklı belge ile daha somut bir şekil almıştır. Son yıllarda istihdamdaki artış, yarı zamanlı çalışma ile sağlandığı için -ki her yedi kişiden biri yarı zamanlı işte çalışmaktadır- diğer çalışma biçimlerine göre öncelikli olduğunun vurgulandığı çerçeve anlaşmasının (1997) ve esneklikle işgüvencesi ve iş kalitesinin birlikte sağlanması gerektiğinin vurgulandığı tele-çalışmaya ilişkin çerçeve antlaşmasının (2002) sosyal taraflarca (UNICE, ETUC, CEEP) kabul edilmesi ile atipik çalışma biçimlerine yasal bir nitelik kazandırmıştır. Avrupa Sosyal Gündemi'nde, kendilerini işgücü piyasalarında temsil edemeyenlerin ve dezavantajlı grupların iş gücü piyasasına katılımının artırılması ve böylelikle sosyal dışlanmanın da ortadan kaldırılması için esneklik anlayışı ve iş güvencesi arasında bir dengenin oluşturulması öngörülmüştür (Zengingönül, 2003: 161). Esnekliğe ivme kazandıran diğer belge de, Avrupa Komisyonu'nun 2001 yılında hazırladığı "AB'nin İstihdam

ve Sosyal Politikası ” başlıklı belgedir. Belgenin “Avrupa’yı tekrar iş sahibi yapmak: Avrupa İstihdam Stratejisi” başlıklı birinci bölümünde, küreselleşme ve teknolojik gelişmelerde yaşanan hızlı değişikliklerin, işgücünün örgütlenmesinin süregiden yapısal değişikliklere uyum sağlaması için, yeterli düzeyde esnek olmasını gerektirdiği vurgulanmış, Avrupa’da işgücü piyasalarının gelişimini engelleyen sebepler üzerinde ve işgücünün vasıfları ve hareketliliği üzerinde ABD’yi model olarak çalışmalar gerçekleştirecek Komisyon’un oluşturacağı bir çalışma grubu oluşturulması amaçlanmıştır (Zengingönül, 2003: 162). 2002 yılında Kuzey Avrupa’da bunu kullanmayan çok az işletme vardır. İsveç’te sendikalardan baskı gelmesine rağmen işletmeler yarı zamanlı çalışmayı artırmıştır. İşsizlikle mücadele ve işsizlik sorunun çözülmesinde işgücü piyasalarını esnekleştirmesi yoluna başvurulmaktadır. Kısmi çalışma İngiltere ve Hollanda’da bu diğer AB ülkelerine oranla daha yüksektir. Fransa bu konuda daha çekimser kalırken Almanya işgücü piyasalarında daha esnek bir anlayış benimsemektedir.

Artık AB, kuralsızlaşma ve esnekleştirmeyi merkez alan liberal Anglosakson modelin önde gelen bir uygulayıcısı haline gelmektedir. Nitekim ABD’de işsizlik düşük ve istihdam edilenler arasında ücret farklılıkları Avrupa’ya göre yüksek olmakla birlikte Kıta Avrupası’nda çalışanlar için yüksek gelir, ancak işgücü piyasasında daha yüksek işsizlik söz konusudur (Zengingönül, 2003: 162). Nitekim Avrupa’da gelir farklılıkları da yüksek düzeylerde seyretmektedir.

Ekonomik büyümenin devam ettirilmesi ve işsizliğin azaltılması için sosyal maliyetlerin azaltılması ve çalışma şartlarının daha esnek hale getirilmesi vurgulandığı üzere küreselleşme süreci ile benimsenen yeni sosyal politikalarıdır. İngiltere’de asgari ücret şartı kaldırılmış, haftalık çalışma saatleri serbest bırakılmış, işçilerin üçte biri geceleri hemen hemen yarısı da hafta sonu çalışır hale gelmiştir (Koçdemir,1998, Aktaran: Çelik, 2000). Mesleklerde sendikasılaşma eğilimleri görülmekte, ücretler ikili görüşmelerle belirlenmektedir (Çelik, 2000).

AB’nde sosyal politika anlayışında diğer önemli bir değişim de doğrudan gelire dayalı yaygın sosyal politika uygulamalarında gözlenmektedir..Bu değişim söz konusu doğrudan gelire dayalı sistemin finansmanında yaşanan büyük sorunlarla

gündeme girmiştir. Bunun en somut örneği Gerhard Schröder öncülüğünde Almanya’da hayata geçirilen gündem 2010 programıdır. Bu program, genel olarak ekonomik büyümeyi, sosyal güvenlik sistemini ve istihdam politikalarını uzun vadeli bir şekilde yeniden düzenlemeyi ve Almanya’nın sosyal politikasının sürdürülebilirliğini öne çıkarmaktadır. Yapısal reformlar içinde göçe izin veren yasal düzenlemeler, yaşlıların bakım sigortası alanında özelleştirme uygulamalarının artırılması ve istihdam politikalarında daha fazla esneklik öngörülmektedir. İşgücü piyasası reformu başlığı altında 1 Ocak 2004 tarihinde yürürlüğe giren yeni yasal düzenlemeyle iş güvencesi sınırlandırılmıştır. Eskiden 5 daha az, çalışana sahip işletmeler iş güvencesi sınırları dışında bırakılırken, yeni düzenlemeyle 10 ve daha az kişi çalıştırılan işletmeler iş güvencesi kapsamının dışında bırakılmışlardır. Yine yasanın yürürlüğe girmesinden itibaren kuruldukları tarihten sonraki 4 yıl içinde herhangi bir gerekçe göstermeden geçici işçi çalıştırabileceklerdir ve bu işçilerin hizmet akitleri en fazla 4 yıl süreli olabilecektir. Bu düzenleme, girişimcilerin yatırım kararlarını desteklemek açısından önemlidir (Zengingönül, 2003: 167).

Gündem 2010’da yer alan bir diğer önemli değişiklik, işsizlere sağlanan işsizlik ödeneklerinin yeniden düzenlenmesi ile ilgidir. Buna göre, işsizlik ödeneğinden yararlanma süresi işsiz kaldıkları tarihten itibaren geçen 12 ay ile sınırlandırılmıştır. 55 yaşını doldurmuş çalışanlar, işsiz kalmaları durumunda daha önce 32 ay boyunca işsizlik ödeneğinden yararlanabilirken bu süre 18 aya indirilmiştir. İşgücü piyasası ile ilgili önemli bir değişiklik de, Federal İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun Federal İş Ajansı adı altında yeniden yapılandırılmasıdır Kurum bundan sonra özel işletme mantığıyla hareket edecek ve hizmet odaklılık esas alınacaktır.

Almanya’da olduğu gibi, yaşlanan nüfusun AB ülkelerinin ortak sorunu olduğu, sosyal güvenlik sistemlerinin mali yapısında önemli bozulmalara yol açtığı ifade edilmekte ve emekliliğin finansmanının kamu harcamalarında yarattığı yükü azaltmak gerekçesiyle Sosyal Güvenlik Sistemleri bireye edim yükleyen bir şekilde yeniden yapılandırılmaktadır. AB ülkelerinin emeklilik sistemlerini yapılandırırken takındıkları ortak bir tutum yoktur; Letonya, Polonya, Macaristan, Bulgaristan ve Estonya özelleştirme projesinin fazlasıyla etkisi altında kalmaktadır. Fakat buralarda

uygulanan modeller daha ziyade başarısızlıkla sonuçlandığı kabul edilen, Şili’de uygulanan 3 aylık sistemden farklı olarak, kamu sigortası varlığını sürdürmekte ve prim oranlarına bağlı olarak karma bir sistemi ifade etmektedir. Çek Cumhuriyeti, Slovenya, Romanya, Litvanya bu tarz bir reform stratejisini uzun süre kamuoyunda tartıştıktan sonra reddederek klasik emeklilik sistemlerini sürdürmeyi ve kamusal sigorta anlayışından taviz vermemeyi tercih etmiş durumdadırlar. Çek Cumhuriyeti ve Slovenya’daki güçlü sendikaların etkili olmasının bu direnişte etkili olduğu söylenmektedir. AB bu reformları bir tehdit olarak görmemektedir. Açık koordinasyona dayalı yöntemle (sosyal hedeflere ulaşmak için belli göstergelere ilişkin olarak ülkelerin istatistiki raporlar vermesi ve bu hedeflere ulaşmakta yetersiz olan ülkelerin eksikliklerini tamamlamalarına ilişkin politik işbirliği süreci) yapılan görüşmelerde ortaya çıkan iki önemli nokta AB ülkelerinin hepsinin 65 yaşının üzerindekiilere belli bir asgari geliri hak olarak vermiş durumda olması, geç emekliliğin özendirilmesi ve esnek iş piyasasının gerektiği iş mobilitesinin kolaylaştırılması, istihdam oranlarının ve yaşlıların işgücü piyasalarında kalma sürelerinin uzatılmasıdır. AB ülkelerinin özendirmeye çalıştıkları mesleki sigortalar şeklindeki emeklilik tiplerinin, yarı zorunlu bir hale getirilmesi eğilimleri artsa da, hiçbir ülkede birinci ayak kamu sigortalarının asli rollerini tasfiye etmek niyetinde olmadıkları gözlenmekte birlikte klasik sosyal güvenlik sistemlerinin de açık verdiği söylenebilir. Sosyal Güvenliğin tümüyle özelleştirildiği Şili’de özel sigortalardan beklediğini bulamayan çok emekli maduru mevcut olmakla birlikte Şili’de uygulanan 3 aylık modelin başarısız olduğu genel kabul görmüştür (Alper, 2004; Güzel, 2005: 70).

Avrupa Birliği’nde hüküm süren eski ve yeni sosyal politika anlayışı karşılaştırıldığında, geçmişte sosyal politikanın, AB’nin olumsuz sosyal etkileri en aza indirgeyerek yapısal değişikliklere uyum sağlamasına yardımcı olduğu, şimdi ise Avrupa’nın sosyal modelini aktif bir refah devleti kurarak (yüksek maliyetli sosyal güvenlik uygulamalarını ve uzun dönemli gelir sağlayıcı pasif politikaları terk ederek) ve insana yatırıma öncelik veren, ekonomik performansı hedef alan bir işlev üstlendiği gözlenmektedir. Pasif ve aktif politikalardan, Maastricht sonrasında dinamik aktif istihdam politikalarına geçildiği gözlenmektedir. Bu konuda

Anglosakson ve Kıta Avrupası odaklı sosyal politikalarının yetersiz olacağı ve yeni bir model üretilmesine ilişkin görüşler ağırlıktadır.

III.2.2.9.2. Avrupa’da Sosyal Politika Bağlamında İşsizlikle Mücadele

İşsizlik olgusuna küreselleşme kavramıyla birlikte yüklenen anlamlar çeşitlenmiş işe ve işsizliğe farklı bakmayı gerektiren eğilimler ortaya çıkmıştır. Örneğin esnek çalışma gibi uygulamaların istisna değil asıl çalışma biçimi olması gerektiğini ileri süren görüşler ortaya atıldığı gibi, işsizliğin temel bir sorun olduğu günümüzde çalışma hakkının değil, çalışmaya bağlı olmayan “bireysel gelir hakkının” esas alınması gerektiği ileri sürülmektedir. Çeşitli gelir aktarımları yoluyla Avrupa ülkeleri “asgari gelir güvencesi” gibi uygulamalara gitmektedirler (Koray, 2005: 185). İşgücü piyasası dışında kalanların aldıkları işsizlik yardımları dışında yoksulluğa ve dışlanmışlığa karşı İtalya ve Yunanistan dışında 15 AB üyesi ülkede asgari gelir güvencesi bulunmaktadır. “Yeni katılan üyelere uzun süreli işsizlik sorunları ve yoksulluktan daha fazla etkilenilmektedir.” “Bu anlamda 13 AB üyesi ülke için yapılan bir araştırmaya göre sosyal transferlerden önce %26 yoksulluk sınırı altındaki kişilerin oranı, sosyal transferlerden sonra % 17’ye kadar inmiştir ” (Lordoğlu-Selamoğlu, 2006: 29).

AB düzeyinde uygulanan aktif ve pasif politikalarla işsizlik sorunu için epey çaba harcanmaktadır. Avrupa Birliği’nde işsizliği köktenci biçimde azaltmak yerine, işsizliği telafi edici politikalara önem verilmektedir. AB üyesi ülkelerin, aralarında bazı önemli farklılıklar olsa da, işsizlik sorununa yönelik önlemler, piyasa mekanizmasının işleyişine müdahale etmeyecek şekilde alınmakta, işsizlik sorununu köktenci biçimde azaltmaktan ziyade, sorunun sonuçlarını hafifletmeye yönelik politikalar izlenmektedir (Koray, 2005b:225).

Avrupa’da aktif istihdam politikaları, 1900’lü yılların ikinci yarısından sonra gelişmiştir. Avrupa düzeyinde aktif istihdam politikalarına geçilmesi konusu özellikle 1994 tarihli Essen Zirvesi’nde vurgulanmıştır (Serim,2003:272) ve üye devletler eşgüdüm içersinde hareket ederek aktif istihdam politikalarını uygulamaya koymaktadırlar.

Dülger,(2007) batıda sosyal politikanın Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun oluşumuna dek toplu pazarlık sonucu toplu iş sözleşmeleri ile alınan kararların devletin güvence altına aldığı pasif istihdam politikaları şeklinde geliştiğini, Maastricht'e kadar aktif istihdam politikalarının gerçekleştirildiğini, Maastricht sonrasında ise dinamik sosyal politikalar döneminin başladığını vurgulamıştır.

Aktif istihdam politikalarının çoğu, istihdamı dolaylı yönden etkileyen önlemler olmakla birlikte ülkede uygulanan çalışma sürelerinin kısaltılması, erken emeklilik planları, işyerlerinde kısa süreli çalışmaya geçilmesi gibi uygulamalar yanında, iş kayıplarını azaltılması, öte yandan geniş iş olanaklarının yaratılmasına yönelik faaliyetler şeklinde ortaya çıkmaktadır. Aktif İstihdam Politikaları, çeşitli şekillerde uygulanabilmektedir. Aktif İstihdam Politikaları, genellikle merkezi ve yerel yönetimlerde, kar amacı gütmeyen kuruluşlarda ve topluma hizmet götürme amacıyla uygulamaya konan iş yaratma programları, iş yeri dışındaki eğitim kuruluşlarıyla da işbirliğine gidilebilerek, çalışanlara yeni nitelikler kazandırmaya yönelik iş yerinde eğitim programları, gençlere ve uzun süreli işsizlere yönelik iş ve eğitim programları, işsizlere kendi işlerini kurmaları için, belli bir süre gelir güvencesi de getiren, iş kurmaya yönelik yardım programları olarak gruplandırılabilir. İş yaratmaya yönelik bu programlar, iş olanağının yerel yönetimlerce ya da kar amacı gütmeyen kuruluşlarca sağlandığı ve işe yerleştirilenlere geçerli ücret düzeyinden ödeme yapılan, 3 ay-1yıl arası geçici bir süre için daha çok gençlere ve uzun süreli işsizlere yönelik olan, finansmanı büyük ölçüde iş gücü piyasasını düzenleyen kurumlarca gerçekleştirilen, programlardır (Koray, 2005b: 227-228-229). Fakat işsizlik sorunun olumsuz sonuçlarını bertaraf etmeye yönelik, belirli bir ekonomik güvence sağlamaya yönelik, genellikle işsizlik sigortası ve işsizlik yardımları olarak uygulamaya koyulan pasif istihdam politikalarının temelleri, 1900'lü yıllarda işsizlik sigortaları şeklinde görülmüştür. Aktif istihdam politikalarına göre çok daha eskiye dayanmakta ve 1905-1920 yılları arasında gönüllü sigorta olarak, 1920-1950 yılları arasında da zorunlu sigorta olarak ortaya çıkmaktadır. İşsizlik sigortası günümüzdeki anlamıyla işçi sıfatıyla çalışanlardan sosyo-ekonomik nedenlerle iradenin dışında iş yeteneğine sahip oldukları halde iş bulamadıkları süre için yaşama ve geçinme olanağı verebilecek

kadar mali destek sağlamayı amaçlayan devlet tarafından, sosyal güvenlik sistemi içinde kurulan sigorta anlamına gelmektedir (Arda, 2002: 439).

Şu anda AB istihdam politikasının önündeki önemli engeller, nüfusun yaşlanması, EMU (Avrupa Para Birliği) nun bütçeler üzerinde baskı oluşturması ve Birliğe üye olan yeni ülkelerin Gayri Safi Yurt İçi Hasıllarının küçük artışlar göstermesi, istihdam yaratamaması ve birlik ortalama istihdam oranlarını düşürmesi olarak anlaşılmaktadır. EMU' nun bütçe üzerindeki baskısı, daha açık piyasacı, daha koyu rekabet edilebilirlik doğrultusunda, ulus devletlerin refah modellerini kamu harcamalarını kısıtlamaya zorlamaktadır. Bu da AB'yi tarihsel sosyal mirasından uzaklaştırmakta, AB sosyal politikasından beklentileri azaltmaktadır. AB bünyesinde bulunan ulus devletlerinin farklı tarihsel, sosyal ve ekonomik gelişimleri ulusal sosyal mevzuatların birleştirilmesine önemli bir engeldir. Örneğin Nordik modeli olan Danimarka'da sosyal korumanın kamu gelirleri ile sağlandığı bir refah modelidir. Almanya ise Bismarck ilkelerinin yaşatıldığı sosyal güvenliğin işveren ve işçilerin katkıları ile finanse edildiği, iş ilişkileri üzerine kurulu bir modeldir. Başka bir deyişle ortak bir sosyal politika modeli için ulus devletlerin refah modellerinde yasal ve kurumsal değişiklikler yapılması gerekmektedir. Az gelişmiş olan Doğu Avrupa ülkelerinin sosyal korumalarını güçlendirmeleri için finansal yardım gerekmektedir. Batı uygulamaları, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde sağlıklı kamu kurumları oluşturmadan serbest piyasa ekonomilerinde işlemez. Bu sebeple Avrupa sosyal politikasının bütünleşmesi Orta ve Doğu Avrupa'daki kurumsallaşmaya bağlıdır (Valimaki, 1999).

Valimaki'ye göre (1999), AB sosyal politikası, küresel piyasa güçlerinin global bir serbest pazar yaratma yönündeki politikaların bir aracı mı, ya da halkın sosyal gelişme konusundaki taleplerinin bir yansıması mı yoksa ekonomik ve sosyal dengenin sağlanmasının bir aracı mı olduğu şeklinde ki sorulara yanıt aranan tartışmalar süregelmektedir. Resmi tanımlamalar ve veriler AB sosyal politikasının ekonomik ve sosyal dengenin sağlanması amacına yönelik olduğunu ortaya koymaktadır. Fakat bu yaklaşım Avrupa sosyal koruma sisteminin temel taşı olan subsidiarite ilkesiyle örtüşmemektedir. Birliğin' de sosyal politikaları subsidiarite ilkesine göre işlemektedir.

II. Bölümde yer verilen küreselleşmenin iş gücünü kutuplaştıran niteliği AB ülkelerinde de yoğun bir şekilde hissedilmektedir. İş gücünün kutuplaşması, sadece nitelikli ve niteliksiz işgücü arasındaki ücret düzeyi farklılıklarını değil, nitelikli işgücünün avantaj elde edeceği koşulların sürekli artış gösterirken niteliksiz işgücü için aksi yönde işlemesidir. Birçok Avrupa ülkesine çekirdek eğitilmiş işgücü ücretleri miktar olarak benzerlik gösterirken, niteliksiz işgücü ücretlerindeki farklılıkları yüksek boyutlardadır. Avrupa İşveren Örgütü'nün 2006 tarihli raporuna göre, fakir ve zengin üye devletlerarasındaki ücret farklılıkları azalmamaktadır. Örneğin Alman işçileri Slovakya'daki aynı nitelikteki işçilerden saat başına altı kat daha fazla ücret almaktadır. Devletler vergi sistemleri yoluyla, işverenlerin bu tutumuna izin vermektedir. Danimarka, İsviçre, Luxemburg, Hollanda ve Finlandiya gibi üye ülkelerde ve Birlik üyesi olmayan Norveç'te işçi ücretleri bir hayli yükseken, Letonya, Bulgaristan gibi ülkelerde en düşük seviyededir. Arnavutluk, Ukrayna, Beyaz Rusya, Moldova gibi birlik üyesi olmayan ülkelerde de ücretler en düşük seviyelerde seyretmektedir. Fakat ücret farklılıklarının bu denli yüksek olmadığı, vergi sosyal güvenlik, ve tatil ikramiyelerinin ücretleri etkileyen unsurlar olduğu belirtilmekte, örneğin İspanya'da bir işçinin saat başı aldığı ücretin Danimarka'daki bir işçinin aldığı ücretin %30'unu almakta olduğunu fakat, bir İspanyalı işçi Danimarka'daki bir işçinin alım gücünün yüzde yetmişine sahip olduğu ve Avrupa'da hayat standartları açısından farklılıkları yaşanmadığı öne sürülmektedir (<http://www.expatica.com>).

İş gücü piyasalarında her ülkenin değişik güç ve zayıflıkları konusunda farklar mevcuttur. İngiltere, nitelikler açısından yetersizlikler yaşamasına rağmen, değişik çalışma biçimleri gibi esneklik türleri ile iş yaratmayı sağlamış, Almaya ve Fransa da tam tersine, yeterli sayısal esnekliğe ulaşmamış olmakla birlikte, nitelikler açısından üstün durumdadır. İspanya'da içerdekileri kısıtlayıcı işten çıkarma kurallarına sahipken, İtalya ise coğrafi mobilite sorunu ile karşı karşıyadır.

Ulusal sorunların çeşitliliği, Avrupa'daki işsizlik sorununun çözümüne yönelik belirli önlemlerin tespitinde Avrupa Birliği'nin rolünün de son derece sınırlı olduğunu göstermekte, fakat ulusal düzeydeki eylemleri artırmak için işgücü piyasasının esnekliği ile ekonomik performans arasındaki ilişki anlayışını

güçlendirecek nitelikte ayrıntılı bir araştırma yapması konusunda Avrupa Birliği'ne rol biçmektedir.

IV. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE SOSYAL POLİTİKA

IV.1. Türkiye’de Sosyal Politikanın Gelişimi

Bu bölümde sosyal politika, dönemler itibariyle yaşanan sosyal ve ekonomik gelişmeler, yasal düzenlemeler ve hükümetlerce benimsenen siyasi tutum ve rejimin özellikleri içinde incelenecektir. Sosyal politikalar ait olduğu dönemin özellikleriyle birlikte, işveren, işçi ve hükümet ilişkileri nezdinde ele alınabilecektir. Türkiye sosyal politikasının anlaşılabilmesi için sosyo-ekonomik koşullar ve mevcut siyasal düzen içinde sosyal politikaların dönemsel olarak incelenmesi gerekmektedir.

IV.1.1. Cumhuriyet’in Kuruluş Döneminde Sosyal Politika

Türkiye’de sosyal politika AB ülkelerinden farklı olarak, endüstrileşme ve sınıf kazanımları sonucu gerçekleşmemiştir. Bu durum da Türkiye’deki sosyal politika anlayışının oluşumunda önemli rol oynamıştır.

“Sosyal Politika ülkemizde içtimai politika, içtimai siyaset, toplumsal politika şeklinde adlandırılmaktadır. Deyim ilk kez Almanya’da XIX. yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkmıştır. Türkiye’de ise önce 1916’da Ziya Gökalp, 1933’de de G.Kessler tarafından kullanılmıştır”(Sözer, 1998: 3). Türkiye’de sosyal politika çalışmaları birçok konuyu ele alsa da daha ziyade işçi, işveren ve hükümet ilişkileri odaklıdır.

Türkiye’de sosyal politikanın gelişimi farklı dönemlerde geliştirilen bir takım yasal düzenlemelerle inişli çıkışlı bir tablo sergilemektedir. Türkiye’nin 70 yıla yaklaşan sosyal politikasının anlaşılması, toplumsal oluşumları, toplumsal politikaları incelemekle mümkündür (Talas, 1998: 2000). Türkiye’de sosyal politika nın gelişimi, dönemsel olarak incelendiğinde, dönemin ekonomik ve sosyal gelişmelerine paralel olarak, mevcut siyasal düzenin işleyişi ve dış ilişkilerin etkisinde değişiklik gösterdiği anlaşılabilir. Bu dönemler, Cumhuriyetin ilk yıllarını kapsayan liberal dönem, tek partili dönem, çok partili dönem ve 1980 sonrası dönem olarak incelenebilir.

Ülkemizde sosyal politikanın tarihsel, kültürel ve geleneksel oluşum süreci göz önünde tutulacak olursa bir çalışan hareketi sonucu değil, devlet öncülüğünde gerçekleştiği ve özellikle devletin düzenleyici rolünün belirleyici nitelik taşıdığı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda Türkiye’de uluslararası sosyal politikanın değerlerinin tanınması ve korunması bakımından başta Anayasa olmak üzere yasal düzenlemelerin önemli ve anlamlı bir yer tuttuğu bilinmektedir (Erdut, 2003:189).

Cumhuriyet’in ilk yıllarında, Türkiye’de Osmanlı’dan miras kalan, yok denecek kadar cılız bir sosyal politika anlayışı bulunmaktaydı. Ülkenin ekonomik yapısının tarıma dayanması ve endüstrileşmenin henüz başlamamış olması, devletin endüstrileşme politikasının 1929’lara kadar liberal bir ekonomik politikaya dayanması ve bu nedenle çalışma ilişkilerine müdahaleye gerek duymaması, gerçek bir işçi sınıfının henüz oluşmamış olması, devletin politik yapısının ve politik rejimin işçi sınıfından gelecek istek ve baskılara karşı duyarlı olmaması dolayısıyla devlet endüstri ilişkilerine müdahale etmemiştir (Koray, 2000: 101).

Cumhuriyet’in ilk yıllarında öncelikli olarak ekonomik kalkınma amaçlanmış, özel sermayeyi hareketlendirmeye yönelik kanunlar çıkarılmış ve liberal bir ekonomik politika benimsenmiştir. Bu dönemde 1924 Anayasası kabul edilmiş, geçici bir siyasal düzene yönelik son amacı demokrasi olan bu Anayasa “ sosyal ve ekonomik haklara ilişkin kurallar içermemiştir” (Talas, 1998: 54). 1924 Anayasası’nın 70. maddesinde sözleşme, çalışma, toplanma, dernek kurma haklarına yer verilse de, Anayasa, çağının diğer anayasaları gibi temel klasik hakları belirlemekle yetinmiştir (Talas, 1998: 65). Savaştan yeni çıkmış bir ülke ve yeni kurulmuş bir Cumhuriyet’te, ekonomik kaygılarla üretime yönelik bir anlayış hâkimdir ve bu durum, Anayasaya ve Anayasadaki henüz sosyal haklar adı altında şekillenmeyen hükümlere ve sosyal politikaya ilişkin maddelere yansımış ve bunun sonucu olarak “1924 Anayasası’ndaki hak ve hürriyetler negatif statü hakları niteliğindedir ve 1924 Anayasa koyucusu, sosyal ve ekonomik haklara yabancı kalmıştır.1924 Anayasası, sosyal devlet anlayışından uzaktır” (www.anayasa.gen.tr). 1924 anayasasında, “sosyal”ın anayasa içerisinde kullanımına rastlanamamakta, Türklerin kamu hakkı başlığı altındaki bölümde sosyal politikaya ilişkin, çalışma ve çalışma ödevleri şeklinde ibareler bulunmaktadır (Taşçı, 2006: 205). Daha sonraki yıllarda Anayasayı

aşar nitelikteki yasal düzenlemelerle yasaklanmış olsalar da, bu hakların sosyal politika açısından yüzeysel bir gelişme olduğu söylenilebilir.

1929'da Dünya Ekonomik Bunalımı gerçekleşmiş ve tüm dünya ekonomisini etkilemiştir. 1930 sonrasında yabancı sermayeye karşı tutum da değişmektedir. Özel dış yatırımlara karşı genellikle olumsuz bir tavrın egemen olduğu gözlenmektedir (Boratav, 2003: 68). “1930–1939 döneminde iktisat politikaları bakımından iki belirleyici özellik vardır: Korumacılık ve devletçilik. 1932 yılından sonra 1939'a kadar süren Türkiye'de korumacılık ve devletçilik sentezine ulaşılmıştır (Boratav, 2003: 67). 1932 sonrasında, tek partili parlamentoya dayanan bir siyasal düzen mevcuttur ve sosyal politika konusunda otoriter bir tavır gözlenmektedir. Ayrıca bunalımın etkilerini aşmak suretiyle “devlet özel girişimce ele alınmayan bölgelerde işveren konumundadır” (Koray, 2000: 102). Bu yılları bir ilk sanayileşme dönemi olarak değerlendirmek mümkündür ve günün koşulları dikkate alındığında Türkiye ekonomisinin dışa kapanarak devlet eliyle milli bir sanayileşme denemesi içine girmesi ve % 7,9 'luk bir büyüme hızına ulaşması, bağımlılığın göstergesi olan dış ticaret açığının ortadan kalkması, kapitalist ülkelerde bile reel gelirden yüksek düşüşlerin görüldüğü bir dönemde başarı olarak nitelendirilmektedir” (Boratav, 2003: 59,72). Bu dönemde, 1932 yılında Türkiye'de sosyal politikanın gelişmesi açısından önemli bir dönüm noktası olarak sayılan, Milletler Cemiyeti'ne üyeliği gerçekleşmiş otomatikman Uluslararası Çalışma Örgütü'nün gerektirdiği yükümlülükleri de üstlenmiştir (Tokol, 1995: 18). Artık bundan sonra ülkenin sosyal politika mevzuatı ILO bünyesinde imzalanan sözleşme ve tavsiyelerle oluşturulan uluslararası sosyal politika normlarına bağlı olarak gelişecektir. Sosyal politika yazarlarınca, Türkiye'deki sosyal politikanın toplumdaki iç dinamiklerin etkisinden ziyade, ILO güdümlü ya da dış etkenli ekonomik, siyasi ve sosyal gelişmelere bağlı olarak gerçekleşmesine, ülkedeki işçi sınıfı bilincinin zayıflığına bağlanmakta fakat bu sınıfın sosyal politika kazanımlarındaki rolüne dikkat çekilmektedir. Zira Türkiye'nin anayasalarında da sosyallik vurgusunun ortaya çıkışının, kendine has sebepleri olsa da ülkenin Batı ile yaşamış olduğu tarihi tecrübelerle bağlanabilmektedir (Taşcı, 2006: 206). ILO'ya üyeliğin ilk dönemlerinde ilişkiler sınırlı düzeyde kalmış, Türkiye'deki sosyal tarafların henüz oluşmamış olması sebebiyle Türkiye ILO Genel Konferansı'nda eksik heyetlerle, sadece hükümet

kanadı tarafından temsil edilmiştir. Bu durum 1936 İş Kanunu'nun kabul edilmesi ve 1947 sendikalar yasasının kabulü ile değişecektir. Çünkü 1936 yılına kadar ülkemizde genel kapsamlı bir iş yasası mevcut değildir (Güzel, 1997: 3). Önceki yıllarda daha ziyade sektörel ve belli iş kollarına özgü düzenlemeler yapılmıştır. 1923–1932 yıllarında TBMM'ye sunulan sendika hakkına ilişkin hükümet tasarıları kabul edilmezken, 1934 yılında devlet, ilk beş yıllık kalkınma planını uygulamaya koymuştur (Koray, 2000: 102–103). Nihayetinde bu iç ve dış etkenlerin etkisinde 1936'da ilk iş kanunu çıkarılmış ve sosyal politikada bu tarihten sonra belirgin değişiklikler gözlenmiş ve 1947'de de işçilerin siyasetle uğraşmalarını yasaklayan ve grev yasağı getiren ilk sendikalar kanunu çıkartılmıştır. Bazı yazarlarca, bu kısıtlamalarıyla sendikalar kanununun anayasayı aşan bir uygulama olarak değerlendirilmekte, bu dönemde işçiye yönelik kısıtlı hakların, daha ziyade üretime yönelik ekonomik politikaların başarılı olabilmesi için, ya da siyasi meşruiyetin sağlanması için, mecburen verildiği konusunda görüşler de mevcuttur. Yasalar ve devletçi sanayileşme politikaları işçi haklarının bastırılmasını ve bunun sonucunda ücretlerin azaltılmasını gerektirmiştir.

1939'da başlayan İkinci Dünya Savaşı nedeniyle savaş ekonomisi uygulama alanına koyulmuştur. Zaten sosyal politika konusunda otoriter bir tavır benimseyen hükümetin tavrı, daha otoriter bir nitelik almış, İş Kanunu'nda tanınan birçok hakkın kaldırılması gibi düzenlemelere giden Milli Korunma Kanunu gibi yasal düzenlemeleri aşan müdahalelerde bulunmuştur. 1940–1945 dönemi ise, II. Dünya Savaşına girilme de, savaş koşullarının hissedildiği iktisadi gelişme sürecinin durması anlamında bir kesinti dönemi olarak nitelendirilmektedir. Bu yıllarda tarımsal üretimin milli hâsıladaki payı düşük seyretmekte, mili gelirden % 25 daralma gözlenmekte, gelir dağılımında belirgin bir dengesizlik, istihdamda ve reel ücretlerde gerileme ve işçi sınıfının ortalama hayat standartlarında bozulma yaşanmaktadır (Boratav, 2003: 81–88). II. Dünya Savaşından sonra birçok ülkede yaşanan demokratikleşme ve siyasal liberalleşme hareketi Türkiye'de de etkilerini göstermiştir. 1945 sonrası çok partili siyasal hayata geçtikten sonra, 1947'de de sendikaların siyaset ile uğraşmasını ve grevi yasaklayan ilk sendikalar kanunu çıkartılmıştır.

IV.1.2. Çok Partili Yaşam ve Türkiye’de Sosyal Politika

II. Dünya Savaşı sonrasında gelişen demokrasi anlayışı ve siyasal liberalleşme hareketiyle Türkiye’de savaş ekonomisi politikaları yerini özel girişimlerin artmasını destekleyici ekonomi politikalarına bırakmıştır. 1945 yılında 3008 sayılı İş Kanunu uygulaması ve çalışma yaşamı ile ilgili konuları düzenleme ve denetleme ile görevli olarak Çalışma Bakanlığı, bunu izleyen yılda ise işgücü piyasasının düzenlenmesi amacıyla İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) kurulmuş ve Türkiye’deki sosyal politika kurumsal dayanaklarını bulmuştur.

1946–1950 yılları, Takrir-i Sükun Kanununun kabul edilmesi gibi uygulamalar yapan otoriter baskıcı bir rejimden, genel oy hakkının tanındığı çok partili parlamenter rejime geçiş açısından olumlu, bağımlı bir ekonomiye geçiş açısından olumsuz bulunmaktadır. Bu dönüşüm 1954’ten itibaren şartların zorlanmasıyla ve 1962’den itibaren bilinçli olarak ithal ikameci bir sanayileşme politikasıyla birleşince, ekonominin işleyişine, dünya ekonomisiyle eklemlenmesine ve özellikle bölüşüm süreçlerine önemli yenilikler getirmiş fakat ekonomiyi bağımlı hale getirmiştir (Boratav, 2003: 208). “Kaba hatlarıyla 1940’ların Türkiye’si geniş bir prekapitalist sektör ile ticari nitelgi ağır basan kapitalist bir sektörü yan yana bulunduğu bir sosyo-ekonomik yapıya sahiptir. Modern anlamıyla bir sanayi burjuvazisi gelişmemiştir ve iktisadi hayata bankalar-ticaret burjuvazisi büyük toprak sahipleri ittifakı hâkimdir. Bu sınıf ve zümreler arasında çıkar çatışmaları varsa da bunlar uzlaşmaz değildir ve kapitalist ya da feodal nitelikteki artı değer paylaşımıyla ilgilidir. Buna karşılık yoksul sınıfları ise Türk kapitalizminin gelişme derecesiyle orantılı olarak cılız bir proleterya ile yarı serf durumundaki fakir köylüler teşkil etmektedir” (Timur, 1991: 76). “Dış dünyaya bir ham madde ihracatçısı konumunda açılma yönelişini temsil eden 1946–1953 dönemecinin, dünya ekonomisinin aynı tarihlerdeki canlanma konjoktürünce etkilendiğini ve bu canlanma konjoktürünün bitimiyle de Türkiye ekonomisinin de tıkanmaya sürüklendiği gözlenmektedir” (Boratav, 2003: 205). Çalışma Bakanlığı kaynaklarına göre 329.463 işçiden 52.000’inin, 1950 yılında ise 373.961 işçiden 78.000’inin sendikalı olması hem kapitalizmin gelişme seviyesini, hem de cılız işçi sınıfını ortaya koyması açısından önem arz etmektedir. Nüfusu yirmi milyon olan bir ülkede sendikalı işçi

sayısı 50.000-80.000 arasında seyretmektedir (Timur, 1991: 76). Türkiye’de tek parti dönemin de fiilen sendikal faaliyetlere son veren Takrir-i Sükun Kanunu, 1938’de sınıf esasına göre dernek kurulmasını yasaklayan Cemiyetler Kanunu’nun tadil edilmesiyle, 1946’dan itibaren hızla sendikalar kurulmaya başlamıştır. Köylüler bu dönemde sosyal bilinç açısından işçilere nazaran daha geri durumdadır ve demokratik haklarını sağlayacakları tek unsur topraktır. İşçi sınıfında görülen bu hızlı hareketlenme iktidarı rahatsız etmiş ve 1946 işçi haklarını savunan partilerle sendikaları da kapatılmıştır. Böyle bir ortamda 20 Şubat 1947’de Sendikalar Kanunu çıkarılmış, bu kanun ile sendikaya serbestçe girme, çıkma ve aynı iş kolunda birden fazla sendika kurma gibi sendika özgürlüğünün iki önemli ilkesine yer verilmiştir. Fakat bu ilk sendikalar Kanunu, işçilere grev ve toplu pazarlık hakları vermemekte, sendikaların siyasetle uğraşmasını yasaklamaktadır. Dönemin Çalışma Bakanı mecliste, Kanunun devlete karşı ya da devletin emrinde bir sendika anlayışı değil, devletle birlikte bir sendika anlayışı getirmekte olduğunu, meslekten olmayanların meşru olmayan gayeler doğrultusunda sendikalara nüfuz etmesini önleyici nitelikte hükümler getirdiğini ifade etmiş, Türk sendikalarının gayri siyasi ve milli nitelikte olmasına dikkat çekmiştir (Timur, 1991: 76–79).

Timur’a göre, (1991: 78) Sendikalar Kanunu, Cumhuriyet Halk Partisi’nin “sınıf kaynaşması” anlamındaki geleneksel tutumunu devam ettirmekte ve hatta pekiştirmektedir. Fakat bu kanunla birlikte Cumhuriyet Halk Partisi, “işçi bürosu” aracılığıyla işçileri örgütleme çabasına girişmiş ve daha sonra 1948’de Cumhuriyet Halk Partisi’ne bağlı olarak “İstanbul İşçi Sendikaları Birliği”nin kurulmasına olanak sağlamış olsa da, sosyal politika konusundaki yetersizliği, işsizlik sorunu ve DP’nin grev hakkı konusunda takındığı tavır, işçinin Demokrat Parti yanlısı bir eğilim göstermesine sebep olmuştur. Timur’a göre, 14 Mayıs 1950 seçimlerinden önce kurulan Hür İşçi Sendikalarının kuruluşu böyle bir birikimin sonucudur. Buradan da sosyal politika alanının iktidar ve muhalefet arasında bir çekişme alanı olduğu, çok partili düzende partilerin benzer tutumlar içinde olmasının da yavaş gelişen bir sosyal politika anlayışına sebep olduğu anlaşılabilir.

“27 Mayıs 1960 İhtilalinden sonra kabul edilen 1961 Anayasası Türk Sosyal Politika tarihinde bir dönüm noktasını oluşturmaktadır” (Koray, 2001: 105). “Çünkü

1961 Anayasasının sosyal haklar bakımından özel bir yeri bulunmaktadır’’ (Talas, 1998: 68). 1961 Anayasası ile Türk anayasalarında ilk kez sendika, toplu sözleşme ve grev hakları anayasa konusu olmuş, güvence altına alınmış, memurlara sendika hakkı verilmiştir. Ayrıca ekonomik açıdan zayıf olanı korumaya yönelik sosyal adalet ilkesi benimsenmiştir (Talas, 1998: 72). 1963 yılında işçilere sendika hakkı tanıyan 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev Lokavt Kanunu gibi sosyal haklar konusunda yapılan yasal düzenlemelerle sosyal politikanın temelleri sağlamlaşmıştır. 1961’den sonra planlı kalkınma ve demokratikleşme yolundaki tüm çabalara karşın, ekonomik ve siyasal tikanlıklar Türkiye’yi 12 Eylül 1980’e getirmiştir.

1982 Anayasasında da 1961’deki gibi sosyal devlet ilkesi benimsense de özellikle sendikal ve kişi özgürlüklerine ilişkin haklara ve özgürlüklere sınırlamalar getirilmiştir. Çalışan sendikalarına siyasal faaliyet yasağı getirilmiştir (Bu yasak 1997 yılında yapılan değişiklikle kaldırılmıştır.) 1980’lerde de yeniden içe ve dışa karşı piyasa ekonomisine dönüş ve dışa açılma ile iktisat politikalarında neoliberal dönüşüm yaşanmıştır (Boratav, 2003: 211). Örgütsüzleşme de neoliberal politikaların hayata geçmesini kolaylaştırmıştır.

5 Mayıs 1983’te 2821 Sayılı Sendikalar Yasası ve 822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt yasası Örgütlenme Hakkına doğrudan yasak ve kısıtlamalar yanında toplu sözleşme hakkına kısıtlamalar getirilmiştir. 1961 Anayasasının özgürlük ortamından doğan 274 ve 275 sayılı yasalardaki kazanımlar geriye çekilmiştir. Kıdem tazminatı hakkı sınırlandırılmış, grev hak grevi yasaklanmış, grev yasaklarının kapsamı genişletilmiş, sendikaların siyasal yaşama katılması yasaklanmış, sendika yöneticisi olmaya kısıtlar getirildi. Bu dönemde işçi ücretleri bir hayli gerilemiştir.

Özetle 1930–1939 ve 1962–1979 yıllarında kalkınmacı, iç piyasaya dayalı, müdahaleci-devletçi birikim modeli, bu dönemden sonra da dışa açık büyüme modeli benimsenmiştir. “1982 Anayasasında yapılan yasal düzenlemelerde uluslararası sosyal politikanın değerlerinin gözetildiği kuşkuludur’’ (Erdut, 2001: 189). “1983’te sosyal politikaya ilişkin yasal düzenlemeler yapılmış ama bu düzenlemelerde

rekabette ekonomik üstünlük sağlanması amaçlanmıştır” (Erdut, 2001: 190). “ Türkiye’de birçok anlamda kamu harcamalarının yetersizliği bilinen bir gerçektir” (Koray, 2003: 115). Sosyal politikanın oluşumu ve gelişimi açısından siyasal tercihlerin önemi açıktır. “Türkiye’de uluslararası sosyal politikanın değerlerini ulusal düzeyde yaşama geçirmek konusunda siyasal alanda içtenlikle davranıldığından söz etmek mümkün değildir” (Erdut, 2001: 192).

1982 Anayasası ile mesleki amaçlara yönelmiş ve toplu pazarlık etkinliğiyle varlık gösteren bir sendikacılık anlayışı istenmektedir. “Türkiye’de 24 Ocak 1980’den beri uygulanan liberal ekonomik politikaların sosyal maliyetleri hemen hemen hiç göz önünde tutulmamıştır” (Erdut, 2001: 193). 1980 sonrası yapılan kamu yatırımlarında belirgin bir düşüş olduğu gözlenmektedir devlet istihdamı sağlayan işveren konumundan, hem de endüstri ilişkilerini düzenleyici rolünden çekilmiş, özellikle 24 Ocak 1980 kararları sonrası kamu hizmetlerinden kısıtlamaya giderek, kamu iktisadi kuruluşlarını özelleştirmeye yönelmiştir. KİT’ de çalışan sayısında büyük oranda azalma olmuştur. Bu durum devletin ücretliler lehine oynadığı sınırlı rolden geri çekildiğini, aynı zamanda özelleştirilen işyerlerinde sendikaların istihdamı ve sendikalaşmayı koruyucu bir rol oynamakta zorlanmakta olduğunu göstermektedir. Devlet artık özel sektördeki toplu çalışma koşulları üzerinde etkili olan bir işveren olmaktan çıkmış, çalışma yaşamındaki standartların düşmesine göz yummuştur. Kayıtsız ekonominin ve enformel sektörün büyümesi de bunun bir sonucudur.

1979 yılında dünyada önemli değişimler yaşanmıştır. Petrol fiyatlarında reel bir artışın olduğu İkinci Petrol Krizi yaşanmıştır. 1980’de bir kriz daha yaşanmıştır. Doların değer kazanmaya başlaması, reel faiz hadlerinin artışı, uluslararası finans kurumlarında borçlu gelişmekte olan ülkelerdeki ekonomi politikası uygulamaları konusunda anlayış değiştirmesi, Türkiye ve benzeri ülkeler için dış ticaret hacimlerini düşürmüştür. 1978 ve 1979 yıllarında şiddetlenen darlıklar, duraklayan ekonomi ve enflasyona, bu durumun yoğunlaşan terör eylemleri, sokak çatışmaları gibi sosyal boyutuna, siyasal partiler arasında yoğunlaşan gerilimler, alınmayan ya da yürütülmeyen kararlar ve IMF ile sürüp giden görüşmeler gibi siyasi boyutu da eşlik ediyordu. Bu dönemde 24 Ocak 1980 programı şeklinde anılacak olan

“serbestleşme içinde istikrar sağlama” programı hazırlanmıştır. Program IMF’den onay almış, fakat hükümet tarafından uygulama aşaması istenilen düzeyde gerçekleşmemiştir. Programın uygulanmasını, 12 Eylül 1980’de bir darbe ile iktidarı alan askeri hükümet ve onun Başbakanlık Müsteşarı olarak görevlendirdiği Turgut Özal gerçekleştirmiştir. “24 Ocak Programı, dünya Borç Krizi yaşanırken, ABD (Reagonomics) ve İngiltere’nin (Thatcherism) öncülük yaptığı serbestleşme hareketiyle başlattıkları “yeni dünya düzeni” ne uyum programı olmuş; bir istikrar programı uygulaması yoluyla Türkiye, aynı zamanda IMF, DB, OECD kanalından yeni dünya düzenine uyum sağlama sürecine sokulmuştur (Kazgan, 2005: 196). Bu süreçle birlikte “Türkiye Ekonomisi 24 Ocak 1980 tarihinden başlayarak uygulamaya konulan yapısal uyum programları çerçevesinde küreselleşme sürecine uyum sağlamıştır” (Erdut, 2006: 186). Bu dönemde serbest piyasa ekonomisi dışı açılmayı gerçekleştirecek, ekonomi politikalarının merkezden alınan idari kararlar yerini, devlet müdahalesinden arındırılmış serbest piyasa güçlerine bırakacak; KİTLER dahil tüm kamu kesmi daraltılacak ve özel girişim teşvik edilecektir.

Türkiye’deki sosyal politikanın genel özelliklerine baktığımız zaman, ekonomik politikalardan sonra ikincil öneme sahip olduğu, uluslararası gelişmelerin yanında kısmen ulusal siyasal tercihlerin ürünü olduğu, yeni liberal politikalar ve küreselleşmenin etkilerinin belirgin bir şekilde gözlemlendiği, içsel etkenlerden ziyade dışsal etkenlere bağlı olarak geliştiği gözlenmektedir. Ayrıca yapılan yasal düzenlemelerin uygulanması konusunda bir isteksizlik söz konusudur.

Bazı haklar, Sosyal Haklar başlığı altında ele alınmamasına rağmen sosyal hakların uygulanma zeminini ve şeklini tayin etmeleri bakımından önemli rol oynayan, sosyal hakların geliştirdiği ya da sosyal hakları geliştiren haklar olarak da ele alınabilmektedir. Bunlar dernek kurma hakkı, toplantı ve gösteri yürüyüşü olarak tanımlanabilmektedir. Anayasalardaki sosyal haklar aile, eğitim ve öğretim hakkı, çalışma hakkı, sosyal güvenlik hakkı’dır. Bunun yanında toplu iş sözleşmesi grev hakkı ve lokavt da bu haklar arasında sayılabilmekle birlikte, Kaboğlu (1996b:13) bu hakları “kolektif haklar” olarak tanımlamaktadır. 1961 Anayasası’nda olmayıp, 1982 Anayasası’nda yer alan veya 1961 Anayasası’nda olmasına rağmen, 1982 Anayasası’nda olmayan yahut da 1961 Anayasası’nda Sosyal ve Ekonomik Haklar

Başlığı altında yer aldığı halde 1982 Anayasası'nda başka bir başlık altında yer alan haklar da bulunmaktadır. Bu haklar gençliğin korunması, Mülkiyet ve Miras Sosyal Hayatın Düzeni, ve Gurbetçilerdir (Taşcı, 2006: 206).

1961 ve 1982 Anayasalarından sonra hukuksal düzeyde sosyal politika alanında ciddi anlamda ilerleme kaydedilmiştir. 1961 ve 1982 Anayasalarından sonra çıkarılan ve çalışma yaşamını düzenleyen 1963 yasaları (274–275 sayılı yasalar), ile 1983 yasaları (2821–2822 sayılı yasalar) bu alandaki ilerlemeyi hızlandırmıştır. Ancak sosyal devlet ilkesinin yaşama geçirilmesinde 1982 Anayasasının daha kısıtlayıcı olduğu ileri sürülmektedir.

Ülkelere özgü sosyal politikaların oluşmasında ekonomik sosyal ve siyasal gelişmelerin yanı sıra, bu gelişmeleri tamamlayıcı anayasal ve yasal dayanakların oluşturulması gerekmektedir.

IV.2. Türkiye’de Sosyal Politikanın Kurumsal Dayanakları

III.2.1.Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilk çekirdeği 1930'lu yıllarda İktisat Vekaleti içinde oluşmuş, 27 Mayıs 1934 tarih ve 2450 sayılı İktisat Vekaleti Teşkilatı ve Vazifeleri Hakkında Kanunla, Bakanlık bünyesinde İş ve İşçiler Bürosu kurulmuş, 8 Haziran 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunuyla İş ve İşçiler Bürosu, İş Dairesi haline getirilmiştir (www.çalışma.gov.tr). “Çalışma Bakanlığı, Devlet Dairelerinin Bakanlıklara Ayrılması Hakkındaki 3271 sayılı Kanunun 1. Maddesine dayanılarak, Başbakanın 7 Haziran 1945 tarih ve 6-376/6 sayılı teklifi üzerine 7 Haziran 1945 tarih ve 4/591 sayılı Cumhurbaşkanlığı tezkeresi ile kurulmuş hemen arkasından 22 Haziran 1945 tarih ve 4763 sayılı Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun çıkarılmıştır” (www.çalışma.gov.tr). 28 Ocak 1946 tarih ve 4841 sayılı Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile Çalışma Bakanlığı'nın görevleri genişletilmiş merkez ve taşra teşkilatı yeniden düzenlenmiştir. 1974–1040 sayılı Cumhurbaşkanı Tezkeresi ile Sosyal Güvenlik bakanlığı kurulmuş, 13 Aralık 1983 tarih ve 184 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Çalışma bakanlığı “Çalışma ve Sosyal Güvenlik

Bakanlığı” adı altında birleştirilerek, 4841 sayılı Çalışma Bakanlığı’nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun yürürlükten kalkmıştır. Ayrıca 4 Ekim 2000 tarihinde yürürlüğe giren 618 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bakanlık yeniden yapılandırılarak Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü kurulmuş ve Dış İlişkiler ve Yurt İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü yeniden yapılandırılmıştır (www.calisma.gov.tr).

IV.2.2. İş Kur

Bilindiği üzere, İş ve İşçi Bulma Kurumu 1946 yılının ihtiyaçları dikkate alınarak hazırlanan 4837 sayılı Kanun ile kurulmuş, Türkiye’de iş gücü piyasasının düzenlenmesi resmi bir kurula bırakılmıştır. Bu kurumun yasal dayanağını İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanundan ve bu amaçla çıkartılan tüzüklerden almakta ve bu çerçevede hareket etmektedir (www.iskur.org). İş piyasasında değişen koşullar nedeniyle İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun yeniden yapılanması ihtiyacı ortaya çıkmış ve 5 Temmuz 2003 tarihli, 25159 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 4904 sayılı Kanun ile Türkiye İş Kurumu kurulmuştur. Kısa adı İş-Kur’dur. İşçi alımlarında kamu işyerleri için başvurulması zorunlu, özel kesim işyerleri için isteğe bağlı olan İİBK, Türkiye’de işçileri işe yerleştirme ve işverenlere işçi bulma faaliyetleri yanında bu alanda istatistiki bilgileri derleme ve araştırmalar yapmakla görevli idi.Yeni Kanun ile Kurum Aktif işgücü politikalarını uygulayacak bir yapıya kavuşturulmuş, Kurumun tekel yetkisi kaldırılarak, özel istihdam bürolarına faaliyette bulunma imkanı getirilmiş, Genel Kurul ve Yönetim Kurulu oluşturularak, sosyal tarafların üçlü bir yapı içerisinde Kurumun yönetimine katılması sağlanmıştır (www.iskur.gov.tr).

IV.2.3. Ekonomik ve Sosyal Konsey

Ülkemizde yakın zamana kadar böyle bir Konsey veya Komisyon mevcut değildi. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) tarafından bir süredir dar tabanlı bir Ekonomik ve Sosyal Konsey önerilmesine karşın 17.3.1995’de hükümet genelgesi ile 15 bürokrat ve 7 kişi özel çıkar guruplarından toplam 22 kişi olmak üzere geniş tabanlı bir Konsey kurulmuştur. Konseyin ilk oluşum sürecinde bürokratların ağırlıklı olması sebebiyle, 1996’da Başbakanlık Genelgesi ile 15

bürokrat ve 15 kişi özel kesimden olmak üzere yeniden yapılandırılmıştır. Son olarak da, genelgelerle kurulması, her hükümetin kendi görüşü doğrultusunda yeniden şekillendirmesi gibi gerekçelerle hem işveren hem de işçi kesimi tarafından eleştirilen Konsey, 18 Mart 1997’de yeniden yapılandırılmıştır. Bünyesinde baş bakan, 9 bakan ve DPT müsteşarı ile birlikte 11 resmi şahsiyet, diğer sosyal kanattan ise 10 temsilci barındırmaktadır. Bu kişiler Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği’ni (TOBB), Türkiye Esnaf ve Sanatkârlar Konfederasyonunu, Türkiye Ziraat Odaları Birliği (TZOB), iki sosyal taraflardan birer üye olmak üzere belirlenmiştir (Sözer, 1998: 13). Bu kurumsallaşmanın amacı, sosyal ve ekonomik konularda bir diyalog bir uzlaşma ve işbirliği platformu oluşturmayı, sivil toplum örgütlerinin katılımını sağlamayı amaçlamaktadır. Ekonomik ve Konsey’in belli başlı işlevleri, istihdamın geliştirilmesi ve işsizliğin önlenmesi, sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak kamu hizmetlerinin geliştirilmesi, çalışma hayatının demokratikleştirilmesi ve ülkede ekonomik istikrarın ve demokratik ortamın kurulması olarak sıralanabilir (Çavdar, 2003: 170).

IV.3. AB’ye Üyelik Sürecinde Türkiye’de Sosyal Politika

Küreselleşme sürecine uyum, kendisi de başlı başına bir küreselleşme simülasyonu olan Avrupa Birliği’ne üyelik süreci hedefi ile pekiştirilmektedir. AB Türkiye’yi başarılı bir küreselleşme simülasyonu gerçekleştirdiği takdirde kabul edecektir. Fakat Türkiye’nin belli bir küreselleşme stratejisi olmadığı düşünülmektedir. Bu simülasyon içerisinde sosyal politikaların yeri önem arz etmektedir.

Türkiye’nin 1999 yılında adaylık statüsünün tanınmasından sonra çok hızlı bir şekilde TBMM’den yedi adet “Uyum Paketi” TBMM’den geçirilerek kabul edilmiş ve bu süreçte 2002 ve 2003’te mevcut yasalarda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. 9 Nisan 2002’te çıkartılan uyum paketiyle birlikte, Dernekler Yasası ile Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu değiştirilmiş, sınırlamalar azaltılmıştır. On sekiz yaşında fiil ehliyetine sahip herkese dernek kurma hakkı tanınmış, affa uğramış olsalar bile, bazı suçlardan önce hüküm giyenlerin dernek kurması yasaklanmıştır. 312. maddeden hüküm giyenler de beş yıl süreyle bu haktan mahrum edilmiştir. Dernek sendika ve meslek kuruluşlarına amaçları dışında toplantı ve gösteri

yürüyüşü yapma hakkı verilmiş, bu toplantıları düzenleme yaşı da yirmi birden on sekize indirilmiştir (Güney, 2005: 87).

2003 Ekim ayında Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan İlerleme Raporu, Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde gösterdiği çabanın yeterliliğini göstermiştir. Rapor, son on iki ay içinde Türkiye'nin etkileyici yasal çabalarını sürdürerek Kopenhag siyasi kıstaslarına uyum yönünde önemli bir ilerleme sağladığını ifade etmiştir. Bununla birlikte yargının bağımsızlığı ve işleyişinin, dernekleşme ifade ve din özgürlüğünün temel haklarının kullanımının, güçlendirilmesi, Güneydoğu'nun durumu ve kültürel haklar başta olmak üzere raporda yer alan sorunların çözülmesi gerektiği vurgulanmış, Türk vatandaşlarının Avrupa standartlarında insan hakları ve temel özgürlüklerden yararlanması için etkin uygulama sağlanmasının gerektiği vurgulanmıştır. Raporda, sosyal politikaya dolaylı olarak Türkiye'nin sivil ve siyasi haklara, sosyal ve ekonomik haklara, sosyal ve ekonomik haklara yönelik Avrupa sözleşmelerini imzaladığı ancak Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi hükümlerine uyum yönünde sorunların sürdüğü belirtilmiştir. Toplanma ve gösteri hakkı alanında önemli kısıtlamaların kaldırılmasına karşın, derneklerin ağır işlemlere tabi olduğu ve özellikle insan hakları derneklerine karşı davalar olduğu belirtilmiştir. Dernek kurma özgürlüğü alanında bazı kısıtlamaların kaldırılmasına karşın, derneklerin ağır işlemlere tabi olduğu ve özellikle insan hakları derneklerine karşı davalar olduğu görülmektedir (Güney, 2005: 87-89)

2004 yılı Türkiye- AB ilişkilerinde en kritik dönemeçlerden biri olmuş, 17 Aralık Kopenhag Zirvesi'nde AB Konseyi, Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirdiğini tespit etmiş ve Türkiye ile katılım yolundaki müzakerelerin 3 Ekim 2005 tarihinde açılmasına karar vermiştir. Artık Avrupa Birliği Türkiye ile üyelik müzakerelerinin resmen başlatmıştır (AKTD, 2006: 9).

Sosyal politika ilerleme raporlarında 19 başlık altında işlenmektedir. Sosyal politikaya ve sendikal haklara ilişkin uyum süreci 19. başlıkla sınırlı değildir. 19. Başlıkta sosyal politika ve istihdam a ilişkin üye/aday ülke mevzuatını tekleştirilmeyi hedefleyen hukuksal düzenlemeler (özellikle yönergeler), daha çok bireysel çalışma hukuku konularını (iş sağlığı ve güvenliği, kadın erkek eşitliği, çalışma koşulları,

sosyal dialog gibi konuları içermektedir. Sendikalaşma, toplu sözleşme ve grev hakkı gibi kolektif haklar da Katılım Ortaklığı Belgeleri, İlerleme Raporları ve Müzakere Çerçeve Belgesi gibi AB belgelerinde Siyasi kriterler olarak betimlenmekte ve eksiksiz yerine getirilmesi istenmektedir. “Siyasi kriterler adeta anayasal norm/değer niteliğindedir ve bu haliyle yönergelerden üstün hukuksal/siyasal değere sahiptir” (Çelik, 2005c: 31).

Türkiye'nin ASS Belgelerine Uyumu'nun Ana Hatlarıyla Değerlendirilmesi

Gözden Geçirilmiş ASS, AB'ye uyum süreci açısından önem taşımaktadır. Örneğin AB'ye aday ülkelere ASS'nin kayıtsız şartsız onaylanması şart koşulmaktadır. Aday ülkelere tam üyelik sürecinde önşart niteliği taşıyan Kopenhag Kriterleri'nde, ASS' ye gönderme yapılmıştır. Ayrıca ilerleme raporlarında da ASS' ye olan uyuml takip edilmektedir. Amsterdam ile değiştirilen Topluluk Antlaşmasınının 136. maddesi ile Avrupa Sosyal Şartı'na açıkça atıfta bulunulmuş Maastricht Antlaşması ve Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nda tanınan temel haklar teyit edilmiştir. ILO normlarına dayanan AB eleştirileri kamu görevlilerinin toplu pazarlık ve grev hakları, sendikal özgürlüklere dayanan eleştiriler (barajlar, noter şartı, grev yasakları vb). AB müktesebatına uyum açısından çalışılması ve uzlaşılması gereken en önemli konu istihdam olarak belirlenmiştir (www.tisk.org.tr).

Türkiye Avrupa Sosyal Şartı'nı 1961 yılında imzalayan ilk 16 ülkeden biri olmasına rağmen, 28 yıl sonra, 1989'da sendikal haklar dâhil pek çok maddesine çekince koyarak onaylamış ve yürürlüğe koymuştur. 1961 tarihli ASS'nin Türkiye tarafından çekince konulan maddeleri şunlardır: adil çalışma şartları hakkı (md 2), güvenli ve sağlıklı çalışma koşulları hakkı (m.3), adil ücret hakkı (m.4), sendika hakkı (m.5), toplu pazarlık hakkı (grev hakkı dâhil) (m.6), çocukların ve gençlerin korunması hakkı (m.7), çalışan kadınların korunması (m.8), bedensel ya da zihinsel özürlülerin mesleksel eğitimi hakkı ve mesleksel ve yeniden uyum hakkı (m.15) (İKV, 2006: 47). Gözden Geçirilmiş Avrupa Şartı da 2005'te hükümet tarafından meclise gönderilen yasa tasarıları da sendikalaşma, toplu pazarlık ve grev hakları gibi birçok maddeye çekinceler konularak kabul edilmiştir. Sendikalara ve sivil toplum örgütlerine şikâyet hakkı tanıyan ve denetimi etkinleştiren Toplu Şikâyet Protokolü onaylanmamakta ve ASS'nin etkin denetimine olanak sağlanmamaktadır.

Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart'a çekince konulan maddeler ve çekincelerin kapsamı şunlardır: 2. maddede yer alan adil çalışma koşullarına ilişkin 2. maddenin (çalışma sürelerinin azaltılmasını öngören 1. fıkrası ve en az dört haftalık yıllık izin hakkını öngören 3.fıkrası, madde dörtte yer alan örgütlenme hakkına ilişkin madde dördün tümü, toplu pazarlığa ilişkin altıncı maddenin tümü, çocukların ve gençlerin korunmasına ilişkin yedinci maddenin, 18 yaş altında çalışan çocuklara en az dört haftalık yıllık izin hakkını öngören 7 fıkra ve katılma hakkına ilişkin 22. maddenin c ve d bentleri, yaşlıların korunma hakkına ilişkin 23.maddenin tümüne çekince konulmuştur (Çelik, 2005a: 98).

Küreselleşme, özelleştirme ve emek piyasasının enformelleşmesi eğilimlerini artırmakta, güvenli istihdamdan dışlanma eğilimini kuvvetlendirmektedir. Diğer bir eğilim ise liberalleşme eğiliminin de sonucu olarak özel sigortalar alanında gözlenmektedir. Türkiye'nin muhafazakâr ve dayanışma temelindeki yapısı aşınmaya başlamış, eskiden bir ölçüde de olsa sosyal yardım sağlayabilen geleneksel dayanışma ağları, kentleşmenin kazandığı yeni nitelikler nedeniyle etkinliklerini hızla yitirmeye başlamışlardır. Türkiye'nin, yine eskiden bir ölçüde de olsa etkili olabilen geleneksel dayanışma ağları sosyal hizmet alanında, özellikle demografik yapıdaki değişme eğilimleri nedeniyle eski etkinliklerini artık gösteremeyecek duruma gelmiştir. Sosyal yardım ve sosyal hizmet alanlarındaki dayanışma biçimleri hızlı biçimde zayıflamaktadır (<http://www.spf.boun.edu.tr>). Türkiye'de bir vatan daşlık hakkı olarak "güvenceli asgari gelir" uygulaması ve sosyal güvenlik sisteminde aile yardımları bulunmamaktadır. Ayrıca refah rejimi kendi vatandaşlarını kapsamaya yönelik olan Türkiye'de, özellikle 1980 sonrasında gelen düzensiz göçmenlerin sosyal güvenlik, sosyal yardım ve sosyal hizmeti alamamaları önemli bir sorundur ve bu sorun geçici bir nitelikte değildir. Nüfusun önemli bir bölümü sağlık sigorta kapsamında olmasına rağmen yeterli hizmet alınamamaktadır.

Avrupa Birliği'nde mevcut sosyal modeller korunarak, örneğin istihdam yaratıcı politikalar, işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi gibi yöntemlerle mevcut politikalar revize edilmeye çalışılmaktadır. Fransa ve daha sonra Almanya sosyal kazanımların tamamen kaybedilmemesi konusunda başı çekmektedir. Fakat Türkiye'de hem mevcut sosyal kazanımlar korunamamakta hem de, Türk sosyal

politikası iki çizgi üzerinden yürümektedir. Birinci çizgi çalışma mevzuatını şekillendiren AB, ikinci çizgi ise sosyal güvenlik mevzuatına etki eden, sosyal güvenlik rejiminin yeniden yapılandırılmasını isteyen WB ve IMF'dir.

Sosyal Güvenliğin tümüyle özelleştirilmesi fikri uygulandığı ülkelerde başarısızlıklarla sonuçlandığı için yeni stratejiye dayalı sosyal güvenlik modeli iki ya da üçayaklı bir sistemi öngörmekte ve bu sistemin ne şekilde hayata geçirileceği ve bu sistemlerin uyarlanması konusu, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde birçok sorunu da beraberinde getirmektedir (Güzel, 2005: 74).

Sosyal politika alanının sınırlandırılmasını zorlaştıracak derece de çok konuya işaret etse de, I.Bölümde sosyal politikanın temel konuları olarak çalışma hayatı, sendikal örgütlenme, yoksulluk ve sosyal dışlanma ve sosyal güvenlik konuları seçilmiştir. Bu konularda AB'ye ait ortak bir hukuk yoktur. Bu konular, üye devletlere direktiflerle etki eden konulardır. Dolayısıyla bu konuların Türkiye'nin AB'ye üyelik süreci açısından incelenmesi tarama çalışması niteliğinde olmayacak, ortak hukuka yol açacak direktiflerden yola çıkılarak, tek tek madde incelemesinden ziyade temel düzenlemelerle geleneksel sosyal politika anlayışındaki temel değişimlere vurgu yapılacaktır. Çünkü Tarama Çalışması AB ve Türk mevzuatının birebir karşılaştırılmasını ifade eden detaylı ve hassas bir süreçtir.

I.Bölümde belirlenen adı geçen konulara ilişkin çok sayıda direktif çıkartılmış olmasına rağmen ve gerek AB Temel Haklar Şartı ve temel çizgileriyle Kopenhag Kriterlerinde işlenmiş olmasına rağmen, bunlar daha çok üye devletler tarafından uygulanan ve tamamıyla AB düzeyinde ele alınamayan konulardır. Bunun temel sebebi gelişmiş ülkelerin sosyal standartlar konusunda asgari standartların belirlenmesine bile karşı çıkmalarıdır. Ayrıca Topluluk üye ülkeler arasındaki rekabetten çekinmekte ve ayrıca küresel rekabete karşı rekabet gücünün sürdürülmesinden taviz vermemektedir. Bu sebeple AB direktiflerinin rekabet gücünü engellememesine dikkat edilmektedir. AB sosyal politikasında birçok konu hala üye ülkeler düzeyinde ele alınmakla birlikte AB'nin ağırlıklı olarak etkisi daha ziyade iş hukukunda belirginleşmektedir. Maastricht ve Avrupa Birliği Sosyal Politika Anlaşması asli hukuk normlarıdır ve Sosyal Politika Anlaşması ile birlikte

sosyal taraflara yasama sürecine katılma ve bağlayıcı antlaşma yapma imkânı tanınmıştır (Gülmez, 2003: 39). Avrupa düzeyinde kabul edilen direktifler, sosyal tarafların yapmış olduğu bağlayıcı anlaşmalarla birleşerek Avrupa İş Hukuku olarak adlandırılabilen bir mevzuatın ortaya çıkmasına neden olmuştur

AB tarafından özellikle çalışma saatleri, iş sağlığı ve iş güvenliği konularında üye devletlere daha yüksek şartlar da koyabilme hakkı verilerek, asgari düzenlemeler yapılmış, işveren ve işçilere sorumluluklar yüklenmiştir. Nitelikli oy çoğunluğu ile alınan çalışma koşulları iş sağlığı ve iş güvenliği, işçileri bilgilendirilmesi ve danışılması gibi konularda diğer konulara nazaran daha çok ilerleme kaydedildiği gözlenmektedir. Çünkü birlik, bazı konulara dokunamamakta, diğer konularda da oy birliği ilkesini geçerli tutmaktadır. Birlik, özellikle kadın erkek eşitliği ve bunun her mesleki eğitim, sosyal güvenlik gibi her platformda sağlanması konularına Roma Antlaşması'ndan bu yana vurgu yapmaktadır. Nitekim daha önce III. Bölümde belirtildiği gibi 119. maddede kadın ve erkek arasında eşit işe eşit ücret prensibi benimsenmiş ve Maastricht Antlaşması'nda da bu prensibin vurgulanması devam etmiştir. Roma Antlaşması, 118. maddesinde iş hukuku çalışma koşulları, mesleki eğitim, sosyal güvenlik, meslek hastalıkları, iş kazaları, sendika kurma ve işveren ile işçiler arasında toplu sözleşme yapma hakkı konularında, Komisyon'u işbirliğini geliştirmekle yetkilendirmiş fakat bu konulara ilişkin asgari hükümler getirmemiştir (Kızıllan, 2000). Başka bir deyişle Roma Antlaşması'nda bu konulara ilişkin belirsizlik vardır. Bu durum özellikle Maastricht Antlaşması ile değişmekte, iş sağlığı iş güvenliği, çalışma koşulları, bilgilendirme ve danışma hakkı, işgücü piyasasında ve iş yerlerinde kadın erkek eşitliği, işgücü piyasası dışında kalanların işgücü piyasasına entegre edilmesi konularında Birliğin üye devletlerin faaliyetlerini destekleyebileceği ve Konsey'in bu amaçla asgari direktifler çıkarabileceği hükme bağlanmıştır.

Toplu işten çıkarmalar konusu direktiflerle AB düzeyinde düzenlenmiş; işletmelerin veya işlerin bir bölümünün devri, ya da işverenin iflası halinde işçi hakların korunması hususu, işverenin ödeme gücünde işçilerin haklı taleplerinin ödenmesi garanti edilmiş ve son şeklini almıştır. Birlik aynı zamanda işçilerin bilgilendirilmesi ve danışma hakkını düzenleyerek son yıllarda bu konuya bir hayli

ağırlık vermiştir. Birlik aynı zamanda çalışma saatlerinin belirlenmesi, kısmi süreli ve belli süreli çalışmanın hukuki statüye kavuşturulması alanlarını düzenlemekte ve iş sağlığı ve güvenliği alanında detaylı ve bağlayıcı hükümler getirmektedir (www.ikv.org). Sosyal tarafların çabalarıyla oluşturulan Avrupa İş Konseylerinin kurulması da önemli bir gelişme olmakla birlikte Türk Çalışma Mevzuatında henüz karşılığı yoktur. Avrupa İş Konseyleri'nin sayıları AB ülkeleri arasında İspanya ve Avusturya'da belirginlik göstermekle birlikte, her ülkenin kendilerine özgü bir konsey yapılanmaları vardır. İspanya ve Avusturya İş Konseyleri yasasına tabi olan işletme sayılarının çokluğu açısından, hem de iş konseylerinin kapsadığı çalışan sayısının toplam işçi sayısına oranının yüksekliği açısından farklılık göstermektedir. İş konseyleri açısından Avrupa ülkelerinde standart uygulama yoktur. İşletmelerde çalışanların bilgilendirilmesi ve danışma sürecine ilişkin direktife uyum konusunda eksiklik iş konseylerini kavramının mevzuatımızda yer almamasıdır (TİSK, 2005).

2000 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde Topluluk yardımlarından yararlanabilmesi ve üyelik hazırlıklarının gerekliliği olarak Türkiye'nin kendi "Ulusal Programı"nı hazırlamaları istenmiş, Türkiye, 2001 yılında KOB' da yer alan kısa orta ve uzun vadeli önceliklere göre kendi "Ulusal Program"ını hazırlamıştır. Kısa vadeli öncelikler arasında yer alan Ekonomik ve Sosyal Konsey 21.04.01 sayılı yasayla kurulmuştur. "Türkiye'de sosyal politikanın kurumsal dayanakları" başlığı altında yer verilen bu kurumsallaşmanın amacı sosyal ve ekonomik konularda bir diyalog, uzlaşma ve işbirliği platformu oluşturmak, sivil toplum örgütlerinin katılımını sağlamaktır. Daha sonra yine AB'nin uyarısıyla üye sayılarında değişikliğe gidilmiştir (Çavdar, 203: 169).

III. Bölümde açıklandığı gibi AB esnekliğe ilişkin direktifler çıkarmakta ve bunu sosyal tarafların onayıyla gerçekleştirmektedir. 1980'li yıllara kadar sendikaların AB sürecine muhalefeti sürmüş, 1990'lardan sonra ılımlılaşmaya başlamış ve Birliğin sosyal yanının da ön plana çıkması gerektiği fikrine dönüşmüştür. Son yirmi yılda AB ve Sendikalar arasındaki korporatist ilişkilerin yoğunlaşmasında 1973 yılında kurulan ve şu anda sosyal diyalog'un en önemli aktörlerinden olan ETUC'un önemli bir rol oynadığı ileri sürülmektedir (Akkaya, 2005: 234). AB Komisyonu'nca, Türkiye'den esnekliğin çalışma mevzuatında yer

almasını istemiş ve 1475 sayılı İş Kanununda esneklik kavramının adı bile geçmezken, 4857 sayılı İş Yasasında çok çeşitli esneklik tiplerine yer verilmiştir. 4857 sayılı İş Kanunu ile çalışma hayatına ilk defa iş güvencesi, esnek çalışma ve telafi çalışması gibi birçok kavram girmiştir 4857 Sayılı yeni İş Kanunu'nun çalışma hayatına getirdiği yeni düzenlemeleri Yeni Çalışma Türleri, İş Güvencesi ile ilgili düzenlemeler İş Sağlığı ve Güvenliği ile İlgili düzenlemeler” olarak gruplanabilmektedir (Gerek, 2006: 188). Çalışma hayatında esneklik sağlamayı amaçlayan düzenlemeler ve yeni çalışma türleri önem arz etmektedir. Yeni çalışma türleri, belirli süreli iş sözleşmeleri, kısmi süreli iş sözleşmeleri, çağrı üzerine çalışma, geçici iş ilişkisidir. Çalışma yaşamında esneklik sağlamayı amaçlayan düzenlemeler ise denkleştirme süresi, fazla sürelerle çalışma, telafi çalışması, kısa çalışma'dır. Haftalık çalışma süresi haftanın çalışılan günlerine eşit dağıtılması zorunluluğu kalkmıştır (Gerek, 2006: 190). AB'de yapılan düzenlemelerle çalışma süresi fazla mesai süresi de dâhil olmak üzere haftada 48 saat ile sınırlandırılmıştır. Her işçinin yirmi dört saatlik sürede 11 saat aralıksız dinlenme hakkı öngörülmüş ve her işçiye yılda en az ücretli dört hafta ücretli izin hakkı tanınmış ve AB'de her çalışana yılda en az 4 hafta ücretli izin hakkı tanınmıştır. Fakat üye ülke uygulamalarına bakıldığında haftalık çalışma süresi yasal süreler aşılmaktadır. AB'de farklı ülkelerde aynı iş karşılığında ücret farklılıklarının önüne geçilememiştir (<http://expatica.com>). Ayrıca aynı iş için iki farklı ülkede ücret farklılıkları gözlenmektedir.

Esnek çalışma ile dezavantajlıların işgücü piyasasına kazandırılmasını sık sık ileri süren AB'nin bu gerekçesi, kuşkusuz olumludur. Fakat dezavantajlıların işgücü piyasasına kazandırılması uzun dönemli bir olgu olmakla birlikte, bu durum iş gücü piyasasının içindeki ve dışındakiler için her iki taraf için belirsizlik doğuracak, harcama kalemlerinde mesleki eğitime ayrılan payın yükselmesi gerekecektir. Bu hem gönüllülük, hem de maliyet gerektiren, hemde zaman alan bir süreç olmakla birlikte artık işin niteliği de değişmektedir. Teknolojik gelişmeler sonucu bu denli değişen iş niteliğine, dezavantajlıların işe uygun hale getirilmesi, sadece mesleki eğitimle ve kısa sürede sağlanabilecek gibi gözükmemektedir.

Roma Antlaşması'nın 137/5 maddesine göre, AB Konseyi ücretler, örgütlenme, grev hakkı ve lokavt konusunda üye ülke mevzuatlarını tekleştirici kararlar alamaz, bu konularda tüzük ve yönerge çıkaramaz. Topluluğun sendikal haklara ilişkin yetkisizliği Maastrich Zirvesi süresince de devam etmekte ücret, örgütlenme özgürlüğü, grev ve lokavt konuları çalışma koşulları dışında tutularak Birliğe bu konularda düzenleme yetkisi verilmemektedir. Bu durum, özellikle iş çevreleri, TİSK, diğer sosyal taraflar ve bazı akademisyenler tarafından Türkiye'nin bu konuya ilişkin uyması gereken bir mevzuat olmadığı ifade edilmektedir. Bu belirsizlik sebebiyle, sendikal hakların yorumlanması konusunda akademisyenler yada sosyal politika yazarları arasında görüş ayrılıkları devam etmektedir. Gülmez (2002) sendikal hakları uyum sürecinin üvey evladı olarak nitelendirmektedir. Çelik de (2007), benzer bir şekilde sendikal hakların geniş bir perspektiften; direktiflerden daha üst anayasal değer arzeden Kopenhag Siyasi Kriterlerinin bir gereği olarak yorumlanması gerektiği yönünde görüş bildirmekte ve AB'ye üyelik için, sendikal çekincelerin kaldırılmasının şart olduğunu vurgulamaktadır.

Öte yandan Akkaya (2003: 220) Türkiye'nin 1949'da üye olduğu Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'de 80'lerde yaşanan sendikal gerilemeye seyirci kaldığını örnek göstererek, Avrupa'daki sendikal haklardan geri çekilişe dikkat çekerek, AB'ye üyeliğin sendikal kazanımlara yol açmayacağını, ASŞ denetim mekanizmasının yetersiz olduğunu, Türkiye'nin AB'ye üyelik süreci ve sonrasında da sendikal haklardaki çekimsizliğini devam ettirmeyeceğinin garantisi olmadığını söylemektedir. Erdoğan da (2004) sendikal haklar konusunda benzer görüşler ortaya koymakta, ayrıca bazı AB düzenlemelerinin Türkiye'nin özgül koşullarına uymadığı için anlamsız olduğunu vurgulamaktadır. Nitekim Avrupa'da sendikalaşma oranları özellikle son yıllarda sendikaların istenmemesi sebebiyle ve işçilerin sendikalardan endişe duymaları ve bireysel sözleşmeleri ve insan kaynakları olgusunun geliştirilmesi sebepleriyle düşüşe geçmiştir. "Son yirmi yılda artan işsizlikle birlikte, sendikalaşma oranlarında bir gerileme ve sendikaların gücünde azalma eğilimleri gözlemlenmiştir. Bununla birlikte bu eğilimlerin kapsamı, işgücü piyasasındaki yapısal değişimin yanı sıra, istihdamın hizmetler sektörüne, özel sektöre ve küçük ölçekli işletmelere doğru kayması ile kısmi süreli çalışmanın ve kadınların istihdamının artması yönündeki değişime bağlı kalmıştır" (Erdut, 2006: 144). Bir

liğin bu konuda düzenleyici yetkisinin olmaması da üye ülkelerde çok farklı sendikal eğilimler gözlenmektedir.

Mevzuatımızda işçi temsilciliği meselesi bulunmamakta, işçilerin temsili, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 34. maddesinde öngörülen iş yeri sendika temsilcileri tarafından gerçekleştirilmektedir (TİSK, 2006: 76). İşçi Temsilciliğinin, 2821 Sendikalar Kanununda yer alan sendika temsilciğinin üstlendiği görevlerden farkı, işletme yönetimi ile ilgili bilgilerin işçilere duyurulması ve onlara danışmasıdır.

Fakat AB, kaynağını ASS' den aldığı sendikal normlardan hareketle, AB'ye uyum için ASS' ye koyduğu çekincelerin kaldırılmasını istemektedir. Nitekim 2005 yılı İlerleme raporunda Onaylanmadığı Belirtilen Avrupa Sosyal Şartı Maddeleri ;

1.Çocukların sağlık, ahlak ve eğitimleri için zararlı olmayacağı belirlenen hafif işlerde çalıştırılmaları durumu dışında asgari çalışma yaşının 15 olmasını sağlanması

2.Tehlikeli veya sağlığa zararlı olduğu öngörülen işlerde, asgari çalışma yaşının 18 olmasını sağlanması

3.Henüz zorunlu eğitim çağında olanların, eğitimlerinden tam anlamıyla yararlanmalarını engelleyecek işlerde çalıştırılmamalarını sağlanması

4.18 yaşından küçüklerin çalışma sürelerinin, gelişmeleri ve öncelikle de mesleki eğitim gereksinimleri uyarınca sınırlandırılmasını sağlanması

5.Çalışan gençlerin ve çırakların adil bir ücret ve diğer uygun ödemelerden yararlanma hakkının sağlanması

6.Gençlerin, işverenlerin izniyle normal çalışma saatlerinde mesleki eğitim geçirdikleri sürenin, günlük çalışma süresinden sayılması

7.18 yaşın altındaki kişilerin, ulusal yasalar ve yönetmeliklerle belirlenen işler dışında gece işinde çalıştırılmamalarının sağlanması

8.18 yaşın altındaki çalışanlara yılda en az 4 haftalık ücretli izin hakkını tanınması

9.Ulusal yasalar veya yönetmeliklerle belirlenen işlerde çalışan 18 yaşın altındaki kişilere düzenli sağlık kontrolünün sağlanması

10.Çocukların ve gençlerin özellikle doğrudan veya dolaylı olarak işlerinden doğan tehlikeler başta olmak üzere, uğradıkları bedensel ve manevi tehlikelere karşı özel olarak korunmalarının sağlanmasıdır.

2007 yılında ASS'ye ilişkin gelişme yaşanmış, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı, 22 Mart 9 Nisan 2007 tarihli Bakanlar Kurulu kararı, Resmi Gazete'nin 9 Nisan tarihli nüshasında yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Sözleşmenin 2. maddesinin birer fıkrasına ve 2. maddesinin tamamına daha önceden koyulan çekinceler kaldırılmamıştır. Yürürlüğe giren Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'na koyulan Çekinceler: Çalışanların en az dört haftalık ücretli yıllık izin sağlanmasına ilişkin 2. maddenin 3. fıkrası, çalışanların kendilerine ve ailelerine iyi bir yaşam düzeyi sağlayacak ücret hakkına ilişkin 4. maddenin 1. fıkrası; Çalışan ve İşverenleri ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumaları amacıyla yerel ulusal ve uluslararası örgüt kurma ve bu örgütlere üye olma özgürlüğüne ilişkin 5. madde; Toplu Pazarlık hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla, grev de dahil olmak üzere, toplu eylem hakkına ilişkin 6. maddedir (<http://www.ikv.org.tr>)I tarihli Şartta bulunan hakların kapsamını genişleten 5 Mayıs 1988 tarihli Ek protokol 1995 tarihinde ülkemizce imzalanmış ancak onaylanmamış olup, onaylama çalışmaları devam etmektedir (<http://www.tekstilisveren.org>).

TİSK yönetiminin yaptığı konuşmalarda ve TİSK belgelerinde sosyal politikaya uyum konusunda kalan eksikliklerin son aşamaya bırakılmasını beklemekten yana olduğunu vurgulamaktadır. Sosyal Politikaya uyum açısından birçok konunun uyumunun tamamlandığı ya da mevzuat yakınlaşmasının gerçekleştirildiği düşüncesindedir. Esnekliğe ilişkin hükümlerin en kısa zamanda çalışma mevzuatına girmesi vurgulamış, katı iş gücü piyasasını rekabet gücünün önündeki engel olarak görmektedir. Diğer sosyal taraflar arasında da görüş birliğinin sağlanamadığı için üyelik sürecinin yavaşladığı yönünde görüşler de mevcuttur.

İstihdam ve sosyal politikalardan sorumlu en fazla uyumun iş güvenliği konusunda sağlandığı yönünde birlik sosyal politika normlarının uygulanmasından sorumlu AB temsilcisi tarafından açıklama yapılmıştır (ABTD, 2006: 6). Ayrıca çocuk haklarına ilişkin olarak eleştiriler sürmekte ise de TİSK son derece ileri düzenlemeler yapıldığını sık sık vurgulamaktadır.

Avrupa ve Amerika karşılaştırıldığında, yüksek büyüme oranlarının yüksek istihdama sebep olduğu parametresiyle yola çıkılırsa, AB’de Amerika’ya nazaran yüksek bir işsizliğe sahip olduğu gözlenmektedir. Bunun sebebi Avrupa’da verimliliğin yüksek olması ve yüksek nitelikli işgücünün istihdam edilmesi ve başka bir açıdan da işsizliğin uzun süreli yapısal bir fonemon olmasıdır (Akan, 2007). II. Bölümde belirtildiği üzere AB’nin ortak bir istihdam politikası yoktur. Bu sebeple Avrupa İstihdam Stratejisi olarak adlandırılmaktadır. Fakat Türkiye’nin istihdam konusunda uyum sağlaması gereken bir mevzuat yoktur. Bununla birlikte, AB istihdam konusunda ilerleme raporlarında istihdam konusunda AB’ye uyumun gerçekleşmediğini belirtmektedir. Türkiye en fazla çocuk işçiliği, kayıt dışı istihdam, kadın işgücü oranlarının toplam istihdama oranına düşük olması sebepleriyle eleştirilmektedir. Ayrıca Türkiye’de nitelikli ve eğitilmiş işgücü oranının düşük olması önemli bir problem teşkil etmektedir. Bilgi teknolojilerinin gerektirdiği işgücü vasıflarına sahip olmanın önemi ve bu vasıfları kazandıracak mesleki eğitim üzerinde durulmaktadır (Masatçı -Palaz, 2003: 383). AB’ye üyelik sürecinde, İşsizlik sigortası programı, 4447 sayılı Kanunla 1 Haziran 2000’de, ülke çapında uygulamaya sokulmuştur. Ağustos 1997 tarih ve 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, sigortalı işçilerin prime esas kazançlarından (%3’ü işçi, %2si işveren ve %2si de devlet tarafından karşılanmak üzere) yüzde 7’lik bir İşsizlik Sigortası Fonu (İSF) oluşturulması öngörülmüştür. 2002 yılından itibaren toplam kesinti işçi, işveren ve devlet katkıları sırasıyla yüzde 1, yüzde 2 ve yüzde 1 olmak üzere %4’e düşürülmüştür (TMMOB, 2007: 47).

TİSK, AB Mevzuatı İnceleme Komisyonu’nun raporuna göre, Türkiye hemen hemen birçok konuda AB müktesebatına uyumu gerçekleştirmiştir. AB Müktesebatı’nın “Sosyal Politika ve İstihdam” başlıklı bölümüne ve Türk Mevzuatı arasında birçok konuda uyum sağlanmıştır. Türk Mevzuatında AB direktiflerinin

hemen hemen hepsinin karşılığı vardır bazı konularda da tam uyum gerçekleşmesi de yakınlaşma vardır. Türk mevzuatında karşılığı olmayan, Türk mevzuatına hiç yansımamış olan konular sınırlıdır. AB'ye uyum açısından üzerinde çalışılması gereken konular, işçi temsilciliği müessesesi, iş yeri konseyleri, İş Kanunu'nun uygulama kapsamı, azami haftalık çalışma süresi ve yıllık ücretli izin süreleri, ebeveyn izni, ayrımcılıkla ilgili direktif (2002/73) çerçevesinde sivil toplum kuruluşlarının "şikâyetçinin onayıyla" işverene dava açabilme hakkı, Eşitlik Kurulu, Toplu İş Sözleşmesi yapmada yetkili sendikanın belirlenmesinde aranan %10 işkolu ve %50 +1 işyeri barajları, kamu görevlilerinin toplu pazarlık ve grev haklarıdır.

SONUÇ

Sosyal politika sosyal sorunlara çözüm arayan denge ve uyum bilimidir. Sosyal politika ülkelerin farklı ekonomik düzeyleri, farklı sosyal yapı ve geçmişe sahip olmaları sebebiyle, ülkelerdeki mevcut siyasal düzen ve hükümetlerin tutumu ile farklı özellikler göstermektedir. Tüm toplumlar için geçerli olacak bir sosyal politika tanımının yapılması güçtür. Küreselleşmeyle birlikte de bu tanımlamaya yeni kavramlar eklenmekte ve günümüz toplumunda yerleşik sosyal politika anlayışının değişikliğe uğradığı anlaşılmaktadır. ILO ve BM gibi örgütlerin de küreselleşme süreciyle birlikte çalışmalarına hız kazandırmaları beklenmektedir.

Avrupa Birliği Sosyal Politikası uzun yıllar marjinal bir konu olarak kalmış, ekonomik bütünleşmenin sosyal bütünleşmeyi kendiliğinden sağlayacağı düşünülmüş ve ancak 1970 sonrası Avrupa düzeyinde ele alınan bir konu haline gelmiştir. Topluluk sosyal politikası 1957 Roma Antlaşması'ndan bu yana evrimsel bir gelişim göstermiştir. Liberal, muhafazakâr ve ağırlıklı sol geleneğin etkisiyle Avrupa'da mücadeleler sonucunda kazanılan sosyal haklar, Avrupa Birliği bütünleşme süreciyle birlikte değişim göstermektedir. Fakat Avrupa Birliği evrimsel bir süreç içerisinde sosyal politika alanında özellikle yönergeler ve diğer yasal düzenlemelerle birçok belge oluşturulmuş olsa da, özellikle Topluluk tedbirleri daha ziyade iş sağlığı ve iş güvenliği, kadın erkek eşitliği konularında yoğunlaşmış, sosyal güvenlik ve istihdam gibi birçok konu üye ulusların uygulamalarına bırakılmıştır. Üye ülkelerde serbest dolaşım ve sosyal yardım konularında, çalışma süreleri ve bu yardımlardan yararlanma şartları açısından göçmen işçiler için farklı uygulamalar mevcuttur. Yine üye ülkelerde aynı nitelikteki bir iş için farklı ülkelerde çok yüksek bir ücret düzeyi farklılığı gözlenmektedir. Sosyal Politika alanında mevzuat bütünleşmesi yerine mevzuat yakınlaştırılması öngörülmüştür. Bu durum üye ülkelerin farklı tarihsel sosyal ve ekonomik gelişmişlik düzeylerine, kurumsal yetersizliklere, üye ülkelerin ve iş çevrelerinin isteksizliğine, İngiltere gibi ülkelerin egemenliklerinden taviz vermemesi gibi gerekçelere bağlanmaktadır. Sosyal Politikalar kronik işsizlik sorununa odaklanan ekonomik politikaların bir uzantısı olma niteliğini sürdürmektedir.

Özellikle küreselleşme süreciyle birlikte, Sovyetler Birliği'nin dağılması, ABD ve Japonya'nın rekabet avantajlarını artırması ve Asya'da yeni rekabet ekonomilerinin ortaya çıkması, ve özellikle 1987 Tek Pazar sonrası ve genişleme dalgalarının etkisiyle AB sosyal politikalarının gelişim yönü, işsizlik ve istihdam sorunu etrafında şekillenmiştir. Bu nedenle tezde istihdam politikasına yer verme gerekliliği doğmuştur.

Sosyal politikaları istihdam ağırlıklı politikalar olarak nitelendiren görüşlere göre, Avrupa Birliği Sosyal Politikası, Avrupa İstihdam Politikası hedeflenen amaçlara cevap veremeyecek nitelikte yavaş bir gelişim gösterse de, olumlu bir seyir izlemektedir ve Avrupa Birliği oluşturduğu belgelerle uluslararası sosyal politikanın yerleşmesine öncülük etmektedir. Fakat sosyal politikalara daha ziyade sosyal koruma işlevini yükleyen görüşlere göre de, Avrupa Birliği Sosyal Politikası, “rekabet” hedefini dayatarak üye ülkelerin sosyal koruma ve kamu harcamalarında bir geriye gidişe neden olmaktadır ve Avrupa Birliği Sosyal Politikası Avrupa halklarının geçmişinden gelen ulusal kazanımlarının sonucudur. AB sosyal politikalarıyla hedeflenenler gerçekleştirilememekte, yasal düzenlemelerden öteye gidememektedir. Zira bu düzenlemeler Uluslararası Çalışma Örgütü, Avrupa Sosyal Şartı ve Birleşmiş Milletler Belgelerinde mevcuttur. Fakat 1980 sonrasında nitelikli oy çoğunluğuna geçilmesi, sosyal politikaya ilişkin yönergelerin artış göstermesi ve sosyal tarafların gücünün artınarak sosyal dialoğun pekiştirilmesi ile AB sosyal politikasının kurumsal anlamda ilerleme kaydettiği söylenilebilir. AB sosyal politikası adına imzalanan belgelerin hemen hemen hepsinde küreselleşmeyle manipüle edilen bir sosyal politika anlayışı mevcuttur ve birçok düzenlemede Topluluk yetkilerinin ekonomik gelişme ve rekabeti etkilemeyecek şekilde genişletilmesi şart koşulmuştur. Sosyal haklar alanında bütünleştirici ve bağlayıcı politikalar geliştirmekten kaçınılmakta, sosyal haklara ilişkin en önemli konular Topluluk yetkilerinin dışında bırakılmaktadır. Avrupa Birliği istihdam politikaları konusunda esneklik anlayışı ile işgücü piyasalarının yeniden yapılandırılmasını, ve işsizlikle ilgili sorunları öncelikli düzenleme alanları olarak kabul etmiştir.

Türkiye'nin sosyal politikası toplumsal mücadeleler sonucunda kazanılmamış ve daha çok ILO'ya üyelik gibi daha çok dış etkenler sonucunda şekillenmiştir.

Geçmişte yer yer işçi mücadelelerine rastlansa da, bu mücadelelerin etkileri, sınıf bilincinin zayıf olması ve hükümetlerin karşıt tutumu sonucu, sosyal politikaya yeterince yansımamıştır. AB ve Türkiye ilişkilerinde, sosyal politika temel müzakere alanlarından biridir ve ilerleme raporlarında yer alan 13.başlık altında düzenlenen önemli bir politika alanıdır. Türkiye üyelik müzakereleri süresince sosyal politikaya ilişkin yeni kavramlarla tanışmış olsa da, kurumsal ve yasal düzenlemelerini büyük ölçüde yerine getirmeye çalışmaktadır. Fakat bu düzenlemelerle hedeflenenlerin uygulamada etkin olmadığı kabul edilmektedir.

Kendi içinde bir küreselleşme simülasyonu olan AB, küreselleşme sürecinin dışında bir Türkiye istememekte, aynı zamanda ilerleme raporlarında AB'ye uygun sosyal standartların oluşturulması konusuna vurgu yapmaktadır. AB, hem rekabet gücünü artırmak isteyen ve bu konuyu belgelerinde işleyen AB, bir yandan sosyal bir Avrupa oluşturma çabasındadır. Bu sebeple AB hukukunda belirsizlikler hakimdir ve bu belirsizlikler de üye ülke mevzuatlarında ve uygulamalarında belirsizlikler oluşturmaktadır. Gelişmiş olan ülkeler rekabet avantajlarını düşüreceği gerekçesiyle sosyal haklara eğilmemektedir. Türkiye mevzuatına etki eden, hatta birebir çevirilerin kullanılması sebebiyle de eleştirilen AB müktesebatı ve Türk mevzuatının uyumlaştırılması sürecinde, bu konuda kamuoyunu bilgilendirici çalışmalar yeterli olamamakta, sadece işveren-işçi-hükümet kanadı ve AB Komisyonu'nun karşılıklı raporları sonucu ilerleyen bir süreç olarak gözükmektedir. Ayrıca sosyal politika yazarları ve akademisyenler arasında aynı dönem aralıklarına ilişkin çok farklı yorumlar göze çarpmaktadır. Bu yorum farklılığının sebeplerinden biri özellikle Avrupa düzeyindeki hukuki düzenlemeler ve uygulamalar arasındaki farklılıklara, diğer bir sebepte sosyal politikanın ya tamamen istihdam politikası olarak ya da tamamen sosyal koruma aracı olarak nitelendirilmesine, ve de sosyal politikanın bir mücadele alanı olmasına bağlanılabilir.

AB'nin dinamik yapısı çalışma hayatı, iş hukuku, sendikal örgütlenme gibi bir çok alanda hissedilmekte, ve AB'ye ilişkin yeni hukuki gelişmeler Türkiye tarafından takip edilmekte, ya hızlı bir şekilde Türk mevzuatına aktarılmakta ya da yıllarca sosyal taraflar arasında uzlaşma sağlanarak yada hükümet kanadının girişimleri sonucunda yasallık kazanmaktadır.

Avrupa Birliği'nde bir nebze mevcut sosyal modeller korunarak, örneğin istihdam yaratıcı politikalar, işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi gibi yöntemlerle, sosyal güvelikte daha ılımlı reformlar ile mevcut politikalar revize edilmeye çalışılmaktadır. Fransa ve daha sonra Almanya sosyal kazanımların tamamen kaybedilmemesi konusunda başı çekmektedir. Fakat Türkiye'de hem mevcut sosyal kazanımların korunmasında zorlanılmakta hem de Türk sosyal politikası iki çizgi üzerinden yürümektedir. Birinci çizgi çalışma mevzuatını şekillendiren AB, ikinci çizgi ise sosyal güvenlik mevzuatına etki eden, sosyal güvenlik rejiminin yeniden yapılandırılmasını isteyen WB ve IMF'dir. Bu iki çizgi arasında sıkışan Türkiye'den bir yandan küresel ekonomik politikalara uyum göstermesi, işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi istenmekte, diğer yandan Türkiye'den gerçekleştirilmesi beklenen küresel yapısal uyarlanma sürecinde ortaya çıkacak problemlere ilişkin yeni kurumlar ve düzenlemeler yapması istenmektedir.

Türkiye'de özgül çok ciddi kurumsal tahayyüllerle, halkı yıpratmayacak, sonuçlarının ağır olmayacağı girişimlerde bulunulmalı, geçmişten dersler çıkarılmalı, birçok yasal gelişmenin Türkiye'de aynı sonucu verip vermeyeceği diğer ülke uygulamalarıyla kıyaslanmalıdır. Bu kurumsallaşmaların deneme süreci şeklinde, zaman dilimlerine yayılarak, geriye dönülebilecek şekilde hayata geçirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

AKTD (Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu) (2006), AB Türkiye Görünüm, Ana Konu: Sosyal Politika, *Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu'nun periyodik yayını*, Mart- Nisan 2006 sayı:2.

AKAN, Taner (2007) “New Trends and New Perspectives in European Union Labour Market Policies: Pre-EES and EES Eras”, http://iibf.kou.edu.tr/ceko/ssk/kitap_50/16.pdf (Erişim Tarihi: 21.06.07).

AKILLIOĞLU, Tekin (2004) “Avrupa Sosyal Şartı Üzerine Bazı Gözlemler” www.idare.gen.tr/akillioglu-sosyalsart.htm, (Erişim Tarihi: 18.08.05).

AKKAYA, Yüksel (2003) “Avrupa Birliği ve Sendikacılık”, **AB Türkiye Gerçekler, Olasılıklar**, Der: Mehmet Türkay, Yeni Hayat Kütüphanesi, İstanbul.

AKTAN, Can (2003a) “Sosyal Devletin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi”, www.canaktan.org/politika/refah-devleti (Erişim Tarihi: 14.08.07).

AKTAN, Can -Özkıvrak Özlem (2003b) “Sosyal Devletin Araçları”, www.canaktan.org/politika/refah-devleti (Erişim Tarihi: 06.02.07).

AKTAN, Coşkun-İstiklal Y. Vural (2004) **Globalleşme Fırsat mı Tehdit mi?**, Zaman Kitap, İstanbul.

ALTAN, Z.Ömer (2004) **Sosyal Politika Dersleri**, No 185, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.

ALCOCK Pete -vd (2002), **Dictionary of Social Policy**, Blackwell Publishing, UK. 2002: 161.

ALPER, Yusuf – Kaya Pir Ali (1989) **ILO ve Çalışma Standartları**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.

ANDERSEN, Gosta Esping (2006) “Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İkilemleri”, **Sosyal Politika Yazıları**, der: Ayşe Buğra-Çağlar Keyder, İletişim Yayınları, İstanbul.

ARDA, Erhan (2002) **Ekonomi Sözlüğü**, Alfa Yayınları, İstanbul.

ARDOĞAN, Recep (2006) “İnsan Haklarının İki Tasnifine İlişkin bir Şerh” **İnsan Hakları Araştırmaları Dergisi**, yıl 4, sayı 6, Ocak- Haziran.

ARDOĞAN, Recep (2006) “İnsan Haklarının İki Tasnifine İlişkin bir Şerh” , *İnsan Hakları Araştırmaları Dergisi*, yıl 4, sayı 6, Ocak- Haziran.

ARICI, Kadir (1997) **Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku**, Türk Tarih Kurumu, Ankara.

AYDIN, Tülay (2003), “Avrupa Birliğinde Sosyal Koruma ve Sosyal Güvenlik”, **Türkiye Çalışma Grubu Raporları**, der: Osman Yıldız, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu, Ankara.

AYKAÇ, Mustafa (2002) “Avrupa Birliği Sosyal Politikası, Muğlak Geçmiş ve Tartışmalı Gelecek”, **Tüm Yönleriyle Türkiye-AB ilişkileri**, der: Aykaç Mustafa Zeki Parlak, Elif Kitabevi, İstanbul.

BORATAV, Korkut (2003), **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.

BUĞRA, Ayşe- Keyder Çağlar (2005) *İktisat İşletme ve Finans, Mali ve Ekonomik Sorunlara Yönelik Aylık Yayın (Sosyal Politika Forumu)*, yıl 20, sayı 227, Şubat 2005.

BUĞRA, Ayşe- Keyder Çağlar (2006) “Önsöz”, **Sosyal Politika Yazıları**, der: Ayşe Buğra-Çağlar Keyder, İletişim Yayınları, İstanbul.

BULUT, Nihat (2003) “Sosyal Devletin Düşünsel Temelleri ve Çağdaş Sosyal Devlet Anlayışı”,<http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/NBulut2.html> (Erişim Tarihi: 05.06.07).

COLE L. Harold- Ohanian E. Lee, (2001) “New Deal Policies and The Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis”, <http://www.econ.yale.edu/seminars/echist/eh02/ohanian-021008.pdf> (Erişim Tarihi: 17.09.07).

ÇAVDAR, Tomris (2003) **Avrupa Sosyal Modeli ve Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri Avrupa Sosyal Modelinin Eğitim Politikaları Açışından Değerlendirilmesi**, Bilim ve Sanat Kitabevi, Ankara.

ÇELİK, Aziz (2007) “Avrupa Birliği Müzakere Sürecinin Çalışma Yaşamına Etkileri”, http://www.yerelsen.org.tr/_resimler_/haberler/Aziz_Celik.doc (Erişim Tarihi: 12.12.07).

ÇELİK, Abdülhalim (2000) “Refah Devletinde Kriz ve YenidenYapılanma”, http://www.calisma.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1843&Itemid=59 (Erişim Tarihi:14. 07.07).

ÇELİK, Aziz (2005a) “Avrupa Sosyal Şartı ve Çekinceleri”, *Türkış Dergisi*, Mayıs-Haziran, sayı 366.

ÇELİK, Aziz (2005b) **AB Sosyal Politikası Uyum Sürecinin Uyumsuz Alanı**, Kitap Yayınevi, İstanbul.

ÇELİK, Aziz (2005c) “AB Müzakere Süreci ILO Standartlarında Sendikal Haklar için Bir Kaldıraç”, *Sendikal Notlar*, Sayı 28, Kasım 2005.

ÇOBAN, Tonguç (2003) “Avrupa Birliği Genişleme Süreci ve Sosyal Boyut”, **Türkiye Çalışma Grubu Raporları**, der: Osman Yıldız, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu, Ankara.

ÇUBUK, Ali (1982) **Sosyal Güvenlik ve Sosyal Güvenlik Kurumları**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, Ankara.

DAĞ, Rıdvan “AB Temel Haklar Şartı ve Türkiye”, www.jura.uni-sb.de/turkish/R.Dag.html.

DÜLGER, İlhan (2000) “Avrupa Birliği ve Türkiye’de İktisadi Politika-Sosyal Politika Eş güdümü”, http://www.tisk.org.tr/isveren_asp?yazi_id=49&id=4, (Erişim Tarihi:09.02.05).

EKER, Aytaç vd. (2002) **Maliye Politikası, Teori, İlkeler ve Yöntemler**, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.

ERDOĞDU, Seyhan (2003) “Çok Uluslu Şirketler, İşçi Hakları ve Sosyal Sorumluluk”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt XXVII, Sayı: 239.

ERDOĞDU, Seyhan (2004) “AB ve Sosyal Politika”, <http://sosyalpolitika.fisek.org.tr/?p=38> (Erişim Tarihi: 13.02.07).

ERDOĞDU, Seyhan (2004) “Sosyal Politikada Avrupalı bir kavram: Sosyal Dışlanma”, *Çalışma Ortamı Dergisi*, sayı 75 yıl temmuz ağustos 2004. <http://sosyalpolitika.fisek.org.tr/?p=38> (Erişim Tarihi: 14.01.07).

ERDUT, Tijen (2006) **Çalışma Yaşamının Kalitesi**, No: 54, DİSK, İstanbul.

ERDUT, Zeki (2006) **Sosyal Adalet İçin Ekonomi Politikaları**, Ulusal Sosyal Politika Kongresi, DİSK, Ankara.

ERDUT, Zeki (2003) **Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye**, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.

ERSÖZ Y.Halis (2004) “5272 Sayılı Yasa Öncesinde Belediyelerin Sosyal Politika Alanındaki Deneyimleri” www.sosyalsiyaset.com/documents/halis_yunus_ersoz.htm - 91k - iibf.kou.edu.tr/ceko/ssk/kitap50/11.pdf.

GENÇ, Mehmet (1993) **Avrupa Topluluklarının Kurumsal ve Hukuksal Yapısı**, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı, Uludağ.

GEREK, Nüvit (2007) “Çalışma Koşullarında 4857 Kanunu’nun Getirdiği Yeni Düzenlemeler ve Çalışma Koşullarında Değişiklik Yapılması”, **Sosyal Adalet İçin Ekonomi Politikaları**, DİSK, Ankara.

GIDDENS, Anthony (2000) **Elimizden Kaçıp Giden Dünya**, çev: Osman Akinhay, Alfa Yayınları, İstanbul.

GİTMEZ, Ali “Avrupa Birliği ve “Sosyal Avrupa” http://www.ba.metu.edu.tr/~manclub/yayinlar/glokal/dosya/sosyal_ab.html (Erişim Tarihi: 03.05.07).

GOUGH, Ian (2003) “Welfare State” New Palgrave Dictionary of Economics, Cilt:4 ,Çev: Kamil Güngör. www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/gungor-refah-devleti.pdf , (Erişim Tarihi : 22.04.07).

GÜLMEZ, Mesut (2004) “Türkiye’de Sosyal Politikanın Tarihsel Gelişimi”, I.Ulusal Sosyal Politika Kongresi: Yaşam Boyu Sosyal Koruma, DİSK, Ankara.

GÜLMEZ, Mesut (1996) **İnsan Haklarının Uluslararası Korunması**, TODAİE, Ankara.

GÜLMEZ, Mesut (2002) “Uyum Düzenlemelerinin Üvey Evladı: Sendikal Haklar”, 13-14 Aralık , “Anayasa ve Uyum Yasaları” Panel, Türkiye Barolar Birliği,

GÜLMEZ, Mesut (2003) **Avrupa Birliğinde Sosyal Politika**, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu, Ankara.

GÜLMEZ, Mesut (1993) **Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kolokyumu Bildiriler ve Tartışmalar**, TODAİE, Ankara.

GÜLSEVER, Ferit (2006) “Konut Sorunu, Modernleşme ve Arap Sermayesi”, Birgün Gazetesi, 20 Eylül.

GÜNEY, Aylin (2005) “Küreselleşme Avrupa Birliği ve Türkiye”, **Küreselleşmenin Yüzleri**, Everest Yayınları, İstanbul.

GÜNUĞUR, Haluk (1996) **Avrupa Topluluğu Hukuku**, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi, Ankara.

GÜVEN, Sami (2001) **Sosyal Politikanın Temelleri**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.

GÜZEL, Ali, (1997) “ILO Normlarının İç Hukuka Etkisi ve Türk İş Hukukunun Gelişmesine Katkısı”, **ILO Normları ve Türk İş Hukukuna Etkisi**, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi 20. Kuruluş Yılı Kutlama Semineri, Ankara.

GÜZEL, Ali (2005) “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm mü?”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Sayı:7, DİSK/Birleşik Metal-İş, İstanbul.

HABERMAS, Jürgen, (2002) **Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akıbeti**, çev: Medeni Beyaztaş, Bakış Yayınları, İstanbul.

HOBBSAWM J. Eric (2003) **Devrim Çağı 1789-1848**, Dost Kitabevi, Ankara.

HERMANS, Stefaan (2001) **Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası ve Türkiye'nin Uyumunu**, İKV, İstanbul.

İŞIKLI, Alparslan (2002) **İş Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara.

İŞIKLI, Alparslan (2003) “Uluslararası Sendikacılık Hareketi ve Anti-Emperyalist Mücadele” (1901-1945), *Mülkiye Dergisi*, XVII, Sayı: 240.

İŞIKLI, Alparslan (2003) “Başlıca Doktrinler Açısından Sendikacılık”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt XXVII, Sayı: 239.

İAV, (2001) **Türkiye’de Vergi Adaletinin Sağlanması**, İstanbul.

İKV, (2005) **AB ve Türkiye-AB İlişkileri Temel Kavramlar Rehberi**, İstanbul.

İKV, (2006) **Avrupa Birliği Sürecinde Uluslararası İnsan Hakları Sözleşmeleri ve Türkiye**, Yayın No: 195, İstanbul.

İKV, “Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası”, <http://www.ikv.org.tr/pdfs/96b1250.pdf>, (Erişim Tarihi: 14.05.05).

KABOĞLU, Ö. İbrahim (1996a) **Dayanışma Hakları**, TODAİE, Ankara.

KABOĞLU, Ö. İbrahim (1996b) **Kolektif Haklar ve Özgürlükler**, DÜHF Yayınları, Diyarbakır.

KALABALIK, Halil (2004) **İnsan Hakları Hukuku Ders Notları**, Değişim Yayınları, İstanbul.

KAMURAN, Reçber (2005) **Avrupa Birliği Mevzuatı**, Alfa Akademi, Bursa.

KARLUK, Rıdvan (1996) **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 1996, İstanbul- Menkul Kıymetler Borsası, İstanbul.

KAYA, Pir Ali (2000) “Küreselleşme Sürecinin Değerlendirilmesinde ILO’nun Tavrı”, **Küreselleşmenin İnsani Yüzü**, Alfa, İstanbul.

KAZGAN, Gülten (2005) **Türkiye Ekonomisinde Krizler (1929-2001) “Ekonomi Politik” Açısından Bir İrdeleme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

KIZILOĞLU, Hakkı (2000) “Avrupa Birliğini Oluşturan Temel Mevzuat ve Belgelerde AB Sosyal Politikası”, www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=50&id=4-20k. (Erişim Tarihi: 14.11.07).

KLEINMAN, Mark (2006) “Kriz mi, Ne Krizi Avrupa Refah Devletlerinde Süreklilik ve Değişim”, **Sosyal Politika Yazıları**, der: Ayşe Buğra-Çağlar Keyder, İletişim Yayınları, İstanbul.

KORAY, M.-Topçuoğlu Alper (1995) **Sosyal Politika**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.

KORAY, Meryem (2000) **Sosyal Politika**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.

KORAY, Meryem (2005a) **Avrupa Toplum Modeli**, İmge Yayınları, Ankara.

KORAY, Meryem (2005b) **Sosyal Politika**, İmge Yayınları, Ankara.

KOVANCI, Onur (2003) “Hayır Anlayışından Sosyal Devlete: İngiliz Yoksul Yasaları” **Mülkiye Dergisi**, Cilt XXVII, Sayı: 239.

LORDOĞLU, Kuvvet- Selamoğlu Ahmet (2006) **Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye**, Belediye-İş yayınları, Ankara.

ÖZCAN, Numan (2003) “Avrupa Birliği Sosyal Politikası Tarihsel Arka Plan ve Hukuksal Gelişim”, **Çalışma Grubu Raporları**, der: Osman Yıldız, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu, Ankara.

ÖZDEMİR, Sahir (1999) **Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerinde İşçilerin Serbest Dolaşımı**, DPT, Ankara.

ÖZDEMİR, Süleyman (2003a) “Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme”, http://www.sosyalsiyaset.com/documents/refah_devleti_ustlendigi_gorvler.htm

ÖZDEMİR, Süleyman (2003b) “Sosyal Devletin Sağlanmasında Yeni bir Anlayış: “Refah Karması” ve Sosyal Refah Sağlayıcı Kurumlar, www.isguc.org/ssk/kitap/48/03.pdf. (Erişim Tarihi: 11.08.06).

ÖZDEMİR, Sahir (2001) “Avrupa Topluluğunda İkincil Mevzuat ve Karar Alma Usulleri”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/> (Erişim Tarihi: 17.01.06).

ÖZKAN, Abdullah (2004) **Küreselleşme ve Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye**, Tasam Yayınları, İstanbul.

ÖZŞUCA, Turcan Şerife (2003) “Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Sosyal Politikanın Avrupa Bütünleşme Teorisindeki Rolü: Tarihsel Gelişme ve Geleceğe İlişkin Beklentiler” *Mülkiye Dergisi*, Cilt XXVII, No:239.

ÖZUĞURLU, Metin (2003) Sosyal Politikanın Dönüşümü ya da Sıfatın Suretten Kopuşu, *Mülkiye Dergisi*, Cilt XXVII, No:239.

PALAZ, Serap ve Masatçı Kaan (2005) “Avrupa Birliği İstihdam Politikaları ve Türkiye”, **Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri Siyasal Bölgesel ve Ekonomik Boyutlar**, der: H. Arıkan Muhsin Kar, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

POLANYI, Karl (2002) **Büyük Dönüşüm: Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri**, çev: Ayşe Buğra, İletişim Yayınları, İstanbul.

SAPANCALI, Faruk (2006) “Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma”, **Sosyal Adalet İçin Ekonomi Politikaları**, Ulusal Sosyal Politika Kongresi, 23-24 Kasım, DİSK, Ankara.

SAYGILIOĞLU, Nevzat- A. Selçuk (2005) **Avrupa Birliği Yolunda Türkiye'nin Dünyadaki Yeri**, Türkiye Tekstil Sanayi İşverenleri, İstanbul.

SERİM, Şahin (2003) “Avrupa İstihdam Stratejisi”, der: Osman Yıldız, **Türkiye Çalışma Grubu Raporları**, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu, Ankara.

SONER, B.Ali (2005) “Ulusal Egemenlikten Küresel Egemenliğe İnsan ve Azınlık Hakları” **Küreselleşmenin Yüzleri**, der: Filiz Başkan, Everest Yayınları, İstanbul.

SÖZER, Nazım Ali (1998) **Türkiye’de Sosyal Hukuk**, Fakülteler Kitabevi, Barış Yayınları, İzmir.

STIGLITZ, Joseph E. (2002) **Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı**, çev: Arzu Taşcıoğlu, Plan B Yayınları, İstanbul.

SUNER, Asuman (2005) “Hon Kong-İstanbul Bir Paralel Kurgu Deneme si”, **Küreselleşmenin Yüzleri**, der: Filiz Başkan, Everest Yayınları, İstanbul.

ŞAYLAN, Gencay (1994) **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.

ŞEN, Murat (2003) **Türkiye Cumhuriyeti'nin Onayladığı İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku alanındaki Çok Taraflı Uluslararası Sözleşmeler**, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası, Ankara.

ŞENKAL, Abdülkadir (1999) **Genel Olarak Dünyada ve Türkiye’de Sendikasız Endüstri İlişkileri**, Kamu-İş Yayınları, Ankara.

ŞENKAL, Abdülkadir (2003) “Sosyal Politika ve Uluslararası Sosyal Standartlar, Sosyal Politika Açısından Eleştirel Bir Yaklaşım”, Kamu İş, C:7

ŞENKAL, Abdülkadir (2005) **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika**, Alfa Yayınları, İstanbul.

TALAS, Cahit (1981) **Toplumsal Politikaya Giriş**, S Yayınları, Ankara.

TALAS, Cahit (1995) **Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi**, Bilgi Yayınları, Ankara.

TARHAN, A.Belkıs (2005) “Küreselleşmenin Disiplinlerarası Hikayeleri: Enformasyon Toplumu Post Modern Durum ve Diğer Kavramlar Hakkında”, **Küreselleşmenin Yüzleri**, der:Filiz Başkan, Everest Yayınları, İstanbul.

TAŞÇI, Faruk (2006) “Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında Sosyal Hakların Görünümü”, *İnsan Hakları Araştırmaları Dergisi*, yıl 4, sayı 6, Ocak- Haziran.

TEZCAN, Ercüment (2002) **Avrupa Birliği Hukuku'nda Birey**, İletişim Yayınları, İstanbul.

TİMUR, Taner (1991) **Türkiye'de Çok Partili Hayata Geçiş**, İletişim Yayınları, İstanbul.

TİSK (2006) *Sosyal Politika ve İstihdam Başlıklı AB müktesebatı ve Türkiye, AB Mevzuatını İnceleme Komisyonu Raporu*, Yayın No: 268, Ankara.

TMMOB (2007) *2007 İlk Yazında Dünya ve Türkiye Ekonomisine Bakış, Bağımsız Sosyal Bilimciler 2007 Yılı Raporu*, Ankara.

TOKOL, Aysen (1995) **Uluslararası Sosyal Politika**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.

TONAK, Ahmet “Sosyal Devlet Ne Değildir?”, Birgün Gazetesi, İstanbul 27 Mayıs 2005 Cuma.

ULAGAY, Osman (2000) **Quovadis? Küreselleşmenin İki Yüzü**, Doğan Kitapçılık, İstanbul.

ULUTÜRK, Süleyman (2001) *Akdeniz İİBF Dergisi*, Sayı:01, <http://www.akdeniz.edu.tr/iibf/dergi/Sayi01/Uluturk.pdf> (Erişim: 18.09.07).

UZUN, Turgay (2006) **Türk Milliyetçiliği ve MHP**, Ebabil Yayıncılık, İstanbul.

VALİMAKİ, Kari (1999) “Is there Really a Future for European Social Policy?”, <http://pre20031103.stm.fi/english/tao/publicat/financing/valimaki.htm> (Erişim Tarihi: 10.04.07).

WHEARE, C. Kenneth (1985) **Modern Anayasalar**, çev: Mehmet Turan, Ankara.

YENİGÜN, Cüneyt (2002) “Siyasal Transformasyonun Ardından Avrupa Birliği’nin Yeni Yapısı”, **Tüm Yönleriyle Türkiye-AB ilişkileri**, der: Mustafa Aykaç- Zeki Parlak, Elif Kitabevi, İstanbul.

YILDIRIM, Engin (2000) **Küreselleşmenin İnsani Yüzü**, der: Veysel Bozkurt, Alfa Yayınları, İstanbul.

YOL-İŞ (Türkiye Yol, Yapı, İnşaat İşçileri Sendikası), (2007) “Dünden Bugüne Uluslar arası Sendikacılık Hareketi”, http://www.yol-is.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=467 (Erişim Tarihi: 20.07.07).

ZENGİNGÖNÜL, Oğul (2003) “Sosyal Politika-Esnek Çalışma Biçimleri Paradoksunda Avrupa Birliği Örneği”, *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 5, Sayı 4.

ZİNGONE, Gaetano (2005) **Avrupa’da Sosyal Dialog ve İşçi Hakları**, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu, Ankara.

INTERNET ADRESLERİ

[http:// www.tiscalinet.ch/alcinkaya](http://www.tiscalinet.ch/alcinkaya) (Erişim Tarihi: 12.08.2005).

http://en.wikipedia.org/wiki/New_Deal (Erişim Tarihi: 20.09.07)

<http://pre20031103.stm.fi/english/tao/publicat/financing/valimaki.htm>(Erişim Tarihi:14.05. 07).

<http://www.assex.ac.uk/armedcon/international/regional/COEdoc/Text/Eurosc.htm> (Erişim Tarihi: 11.12.06).

<http://www.avrupakonseyi.org.tr/> (Erişim Tarihi: 11.12.06).

http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_128.htm (Erişim Tarihi: 14.03.07).

<http://calisma.gov.tr/ab>

<http://www.calisma.gov.tr/bakanlik/tarihce.htm> (Erişim Tarihi: 09.11.07).

<http://www.devmadensen.org> (Erişim Tarihi:12.06.06).

http://www.expetica.com/actual/article.asp?subchannel_id=29037 (Erişim Tarihi: 05.16.07).

<http://www.ikv.org>. (Erişim Tarihi: 02.05.05).

<http://www.ikv.org.tr/haberler2.php?ID=1616> (Erişim Tarihi: 09.10.07).

<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/neyapar.htm> (Erişim Tarihi: 12.08.07).

<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/polveprog.htm> (Erişim Tarihi: 10.08.07).

<http://www.ilo.org/treaties> (Erişim Tarihi: 07.11.2006).

<http://www.ioe-emp.org> (Erişim Tarihi:12.11.07).

<http://www.iskur.gov.tr/mydocu/gorev.html> (Erişim Tarihi: 08.10.07).

<http://www.pitt.edu/~heinisch/basic.html> (Erişim Tarihi: 09.07.07).

http://www.spf.boun.edu.tr/docs/BU_SPF_Arastirma_Projesi_Sosyal_Politika_Surecleri.pdf

<http://www.tekstilisveren.org/content/view/597/36> (Erişim Tarihi: 09.11.07).

<http://www.tisk.org> .

[http:// www.tutuneksper.org](http://www.tutuneksper.org) .

http://www.wftucentral.org/?page_id=246&language=en (Erişim Tarihi:10.11.07).

<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/imt/partviii.htm> . (Erişim Tarihi: 19.10.05).

<http://anayasagen.tr> .

<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/> (Erişim Tarihi: 17.01.06).

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı : Petek ÖZSOY

Doğum Yeri : MUĞLA

Doğum Yılı : 1981

Medeni Hali : Bekâr

EĞİTİM VE AKADEMİK BİLGİLER

Lise 1996-1998: Muğla Anadolu Lisesi

Lisans 1998-2003 : Beykent Üniversitesi

Yabancı Dil : İngilizce