

# Avrupa Refah Devlet/Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılmasında Sosyal Tarafların Rolü: Türkiye Örneği

Aslı GÜLEÇ\*

**Özet:** Sosyal güvenlik sistemlerinin reformu ve bu süreçte örgütlü sosyal tarafların rolü (işçi sendikaları ve işveren örgütleri) Avrupa refah devlet/sistemlerinin yeniden yapılandırılması sürecinde tartışmalara konu olmuştur. Bazı ülkelerde reform sürecinde daha sistematik değişiklikler yapılırken, diğerlerinde reformların kapsamı sınırlı olmuştur. Her ne kadar reformların niteliği ve kapsamı söz konusu sistemlerin kurumsal yapısı tarafından belirlense de genel olarak ekonomik zorunlulukların veya maliyet kontrolünün temel itici güç olduğu söylenebilir. Reform süreci ve sonuçları ise dışsal yapısal kısıtlamalar, içsel kurumsal dinamikler ve sosyal tarafların etkisiyle biçimlenmiştir. Bu çalışma günümüz sosyal güvenlik reformları sürecinde sosyal tarafların katılımının ve sosyal diyalog ve/veya sosyal anlaşma (pact) mekanizmalarının sosyal hakların kapsamının genişletilmesinde etkili politika oluşturma araçları olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği sorusundan yola çıkarak ilgili tartışmalara Türkiye örneği üzerinden katkı yapmayı amaçlamaktadır. Yakın dönemdeki birçok çalışma etkili bir reform sürecini açıklarken uzlaşmacı bir politika oluşturma sürecine ve toplumsal tarafların katılımına vurgu yapmıştır. Bildiri söz konusu tartışmaları Türkiye bağlamında değerlendirirken, sosyal tarafların katılımının nitelik açısından değerlendirilmesi gerektiğinin altını çizmektedir. Çalışma, siyasal bağlamın sosyo-ekonomik koşulların ve konjonktürün tahlilinin ilgili tartışmaları anlamakta önemli olduğunu önermektedir. Sosyal korporatizmden farklı olarak günümüz sosyal diyalog yapıları politika oluşturma sürecinin ideolojik boyutunu bastırıp, depolitize ederek; katılım, işbirliği ve uzlaşma söylemleri temelinde kazanılmış sosyal hakların zayıflatılmasının meşrulaştırılmasında işlev gören mekanizmalar olarak değerlendirilmelidir.

**The Role of Social Parties in the Process of Restructuring of Welfare States/Systems in Europe: The Case of Turkey**

**Abstract:** In the process of the reform of public social security

\* Yar. Doç. Dr., Kocaeli Üniversitesi İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.

systems the role of social parties (trade unions and business organisations) has been one of the contested issues. In some reforming countries policy measures have been characterised by systemic changes, in others the scope of reforms have been limited to parametric changes. Although the nature and scope of policy changes have been shaped by the institutional structure of systems in question financial restraints and the need for cost-containment have been the principal reasons of reform changes. The outcome of policy process has been shaped by external structural restraints, domestic institutional dynamics and the policy influence of social parties. The aim of this study is to account for whether social dialogue and social pact mechanisms have been influential in the ways that policies have come about with respect to the case of Turkey. Many relevant policy debates have underlined the significance of a reform process characterised by consensus and consent. This paper highlights the importance of political context, socio-economic circumstances and conjunctural dynamics in understanding related debates, and argues that today's social dialogue mechanisms depoliticised the reform process by reducing the policy-making to a technical question and thus suppressed the ideological nature of the process of restructuring. The main implication has been further weakening of social rights through discourses of cooperation, consent and consensus.

## Giriş

Batı Avrupa'da 1970'lerde başlayan refah kapitalizminin krizinin önemli sonuçlarından biri refah devlet/sistemlerinin yeniden yapılandırılması ve geleceği üzerine kuramsal ve politik tartışmaların yaygınlaşması olmuştur. Küreselleşmenin refah politikaları üzerindeki etkisi ve bu politikaların kriz koşullarında ne ölçüde sürdürülebilir olacağı söz konusu tartışmaların temel sorunsalı olmuştur. Yeniden yapılandırma sürecinde kamu sosyal güvenlik sistemlerinin reformu bu dönüşümün önemli bir parçası olarak görülebilir. Reform süreci farklı siyasi bağlamlarda değişiklikler gösterip, özgün koşullarda şekillense de genel olarak sosyal güvenlik programlarının 'politik olarak oluşturulmuş mülkiyet hakkı' olduğuna ve farklı sosyal gruplar arasında dayanışmayı güçlendirdiğine dair bir uzlaşmadan söz edilebilir (Myles ve Pierson, 2001: 305). Bu temelde sosyal güvenlik reformlarının toplumsal ve politik taraflar arasında çatışmalara da yol açabileceğinin altı çizilmelidir.

Son yirmi yıl içerisinde refah politikalarının reformuna ilişkin çalışmaların da toplumsal aktörlerin rolü ve müzakere/uzlaşmaya dayalı bir reform sürecine vurgu yapmaları bu bağlamda değerlendirilebilir. Bu çalışma, sosyal tarafların özellikle

sendikaların refah politikalarının yeniden yapılandırılması sürecine etkilerine ilişkin tartışmalara sosyal güvenlik reformları ve Türkiye örneği temelinde katkı sunmayı amaçlamaktadır. Çalışmada, örgütlü sosyal tarafların katılımının ne ölçüde sosyal güvenlik reform sürecinin niteliğini ve sonuçlarını açıklayabileceği sorunsalı tartışılacaktır. Türkiye’de sosyal taraf olarak nitelenen sendikalar; sosyal güvenlik reform yapım sürecine sosyal diyalog/ortaklık mekanizmalarıyla dahil olmuştur. Fakat sosyal tarafların katılımı politika yapma ve politika oluşturma sürecinin sonuçları üzerinde gerçek bir etkiye dönüşmemiştir.

Esasen, birçok ülkede özellikle sendikalar çeşitli uzlaşma ve pazarlık pratikleri yoluyla sosyal güvenlik reformlarını etkilemeye çalışmış, öbür taraftan söz konusu tarafların politika oluşturma düzeyindeki etkisi örgütsel ve siyasi kaynaklarına ve konumlandıkları sosyo-ekonomik koşullara göre farklılık göstermiştir. Bu bağlamda, özellikle yeni kurumsalcı paradigmanın etkilediği çalışmalar temel olarak sosyal tarafların hangi koşullarda politika oluşturma sürecini etkileyebileceği sorunsalı ile ilgilenmektedir. Bu tartışmalarda bağlama özgün içsel politik etkenler (kurumsal, örgütsel kapasite ya da tarafların stratejileri/algılamaları) esas açıklayıcı değişkenler olarak ortaya konmuştur. Başka bir ifadeyle, sendikaların örgütsel kapasitesi, hükümetlerle kurulmuş siyasi ilişkiler, devletin reform yapma ve uygulama kapasitesi, tarafların stratejik/taktiksel eğilimleri politika oluşturma sürecini ve sürecin sonuçlarını açıklamakta başat unsurlar olarak gösterilmektedir. Bu çalışma yeni kurumsalcıların işaret ettiği içsel politik ve kurumsal faktörlerin ne ölçüde sosyal diyalog/sözleşme pratiklerinin etkisini anlamakta açıklayıcı unsurlar olduğunu da irdelemeyi amaçlamaktadır. Belirtilen tartışmalar ışığında çalışma politik bağlama ilişkin değişkenlerin devlet-toplum ilişkilerinin ve reformları şekillendiren neo-liberal stratejinin yansıması olduğunun altını çizmektedir.

Bu çalışmada, sosyal tarafların görece reform yapma kapasitesini anlamak amacıyla Ebbinghaus’un (2011: 323) sendikaların yeni refah siyasetini etkilemeye çalıştıkları politika oluşturma biçimlerini açıklarken kullandığı üçlü ayrımı temel alınacaktır. Ebbinghaus (2011) sosyal danışmayı (social consultation) sosyal sözleşme (social pact) ve politika uyumlaştırmasından (policy concertation) farklılaştırırken; ilkinin politika oluşturmaya ilişkin görüş alışverişinden öteye gitmediğinden, sosyal sözleşmelerde ise reform sürecinin tarafların gerçek katılımı temelinde biçimlendiğini belirtmiştir. Yapılan ayrıma göre, sendikaların resmi temsil hakkı olmadığı ve katılımın sosyal diyalog kurumları ile etkin olarak sağlanmadığı koşullarda kurumsal olmayan bir veto gücü olarak değerlendirilebilecek grevler/kitleseyle eylemler üçüncü bir mekanizma olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışma, sosyal tarafların politika oluşturma kapasitesini ve politik gücünü şekillendiren etkenleri açıklamaya çalışırken yeniden dağıtımdaki rolü nedeniyle kamu sosyal güvenlik sistemlerinin reformuna odaklanmaktadır. Bunun yanında sosyal tarafların sınırlı etkisi reformların sosyo-ekonomik bağlamı ve devletin örgütlü sosyal gruplarla ilişkisinin niteliği temelinde açıklanacaktır. Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde sosyal tarafların refah reformlarındaki rolüne

ilişkin kuramsal ve siyasa temelli tartışmalara yer verilmektedir. İkinci bölüm sosyal güvenlik reformları bağlamında sosyal diyalogu irdelerken, üçüncü bölüm Türkiye örneğini açıklamaya çalışmaktadır.

## Refah Reformları ve Sosyal Diyalog

Sosyal sözleşme veya üçlü politika uyumlaştırması kavramları siyasal ve ekonomik sistemin çeşitli düzeylerindeki anlaşmaları ifade etmek amacıyla kullanılmıştır. Söz konusu yapıların etkinliği ve aldığı biçimler zaman içerisinde ve farklı bağlamlarda değişmekle birlikte özellikle ücret politikası, istihdam politikalarının şekillendirilmesinde ve refah reformlarında bu mekanizmalara başvurulmuştur. İlgili çalışmaların iki sorunsal temelinde sosyal diyalog tartışmalarına katkı sunduğunu söylemek mümkündür: a) günümüz pratiklerini geçmişin neo-korporatist yapıları ile ilişkilendirerek değerlendirmek b) sosyal sözleşme mekanizmalarının gelişimi ve etkin olma koşullarını açıklamak.

Neo-korporatizmin ortaya çıkışı ve kurumsallaşması; Keynesyen makro ekonomik politikalar çerçevesinde gelişen toplu pazarlık ve ücret belirlenmesi süreçlerine bağlı olarak açıklanmaktadır. Devletin makro-ekonomik alana müdahale biçimi doğrudan emek piyasası aktörlerinin entegrasyonunu kapsayacak şekilde temel parametrelerin koordinasyonu yoluyla gerçekleşmiştir (Lehmbruch, 1984). Dönemin genel ekonomik stratejisi özellikle ücretlerin belirlenmesi meselesinde emek ve sermaye örgütleri arasında pozitif koordinasyon yoluyla çözülmeye çalışılmıştır (Jayasuriya, 2001: 102). Neo-korporatist yapılar ise söz konusu dönemde iki işlevi yerine getirmiştir: çıkar temsil mekanizması ve politika uyumlaştırması olarak nitelenebilecek politika oluşturma süreci.

Yakın dönemde Hollanda ve Danimarka gibi eski korporatist ülkelerde ve aynı zamanda İtalya ve İrlanda gibi zayıf korporatist ve adem-i merkezizyetçi endüstri ilişkilerinin baskın olduğu ülkelerde sosyal sözleşmelerin yükselişi bu organların neo-korporatist yapıları işlevsel olarak eşdeğer görülmesine neden olmuştur. Bazı çalışmalar bu süreci 'emeğin dönüşü' olarak değerlendirmiştir (Schmidt, 2008: 315). İtalya ve İspanya' da sosyal diyalog temelli anlaşmaları açıklarken Molina (2006) işlevsel korporatist kurumların yokluğunda devletin rolünün ve özellikle sendikaların stratejilerinin önemli olduğunu vurgular. Yapılan birçok çalışmaya göre neo-korporatist teorinin bu gelişmeleri açıklayamaması; korporatizmin kurumsallaşmış belirli merkezi çıkar temsili yapılarıyla ilişkilendirilmesi ve yapısal özellikleriyle kavramsallaştırılmasının sonucudur (Traxler, 2004: 573; Baccaro, 2003: 686). Baccaro'ya göre (2003: 699); 'korporatizm yapı olarak ölü olsa bile, süreç olarak canlıdır'.

Diğer çalışmalarda vurgulanan nokta ise, artan ekonomik baskılar altında sosyal sözleşme mekanizmalarının varlığı müdahalesiz emek piyasalarının oluşturulmasının olanaksızlığını göstermektedir (Crouch, 2000: 212). Siegel (2005: 111-112), bu süreçte sendikaların değişen örgütsel ve siyasal etkinliğinin altını

çizerek, emeğin refah reformlarında bir taraf olma ve temsil hakkı karşılığında tavizler vermek zorunda olduğunu belirtmiştir. Sendikaları savunma durumuna iten, sermaye ile emek arasında oluşturulan yeni barış formülü işçilerin güvenlik talebiyle ekonominin esneklik ihtiyacı arasında yeni bir senteze işaret etmektedir (Crouch, 2000: 224).

Sosyal sözleşme ve diyalogun belirli reform sonuçlarının oluşmasında etkisini ölçmenin istikrarlı ve genellenebilir bir yöntemi olmasa da özellikle dağıtım ve yeniden dağıtım ilişkilerine ilişkin çatışmaların çözülmesi gerektiği, refah reformları alanında sosyal tarafların etkisinin görece sınırlı olduğu belirtilmektedir. Sosyal diyalog ile reform süreci ve sonuçları arasında nedensel ilişkiye dair çeşitli değişkenlerin altı çizilmiştir. Hassel (2009) makro-ekonomik bağlam (ekonomik problem yükü, bütçe kısıtları), sosyal taraflar ve hükümetler arasında çıkarların örtüşmesi, sendikaların örgütsel gücü ve kaynakları üzerinden bu ilişkiyi açıklamaktadır. Özellikle yeni kurumsalcı paradigmanın rasyonel-aktör anlayışı çerçevesinde tarafların çıkar, strateji ve algılamalarının çözüm ve uygulamaya ilişkin ortak anlayış oluşturulmasında oldukça önemlidir. Buna göre hükümetler ve sendikalar arasındaki güç ilişkileri ve dengesi politika uyumlaştırma süreçlerinin etkinliğini etkileyen unsurlardır (Baccaro ve Simoni, 2008; Molina, 2008). Benzer bir bakış açısından parti siyaseti, hükümetlerin ideolojisi ve gücü, seçim dinamikleri, sendikaların hükümetlerle ve siyasi partilerle kurduğu siyasi bağların varlığı ile ilişkilendirilen politik değişkenler de siyasi iktidarın tek taraflı veya katılım yoluyla reform yapma ve uygulama tercihini belirlediği bu tartışmalarda dikkate alınabilecek öteki unsurlardır (Hamann ve Kelly, 2007; Avdagic, 2010).

## **Sosyal Güvenlik Reformları Sürecinde Sosyal Diyalog**

Çalışmanın başında da işaret edildiği gibi ekonomik küreselleşme, kriz koşulları ve demografik baskı ya da yaşlanan nüfus gibi dinamikler refah politikalarının sürdürülemez olduğuna ilişkin neo-liberal söylemin yaygınlaşmasında etkili olmuştur. Fakat refah politikalarının liberal yeniden yapılandırma ve kısıtlamaya maruz kalması söz konusu politikaların zorunlu olarak neo-liberal bir çizgide benzeşebileceği anlamına gelmediği ve yeni sosyo-ekonomik koşullara adapte olacağına dair bir uzlaşmadan söz edilebilir (Scharpf ve Schmidt, 2000: 6-7). Özellikle yeni kurumsalcı anlayışın altını çizdiği iddiaya göre artan ekonomik baskılar altında ve farklı politik bağlamlarda refah sistemleri kendi özgün kurumsal, yapısal özelliklerini ve sürdürülebilirliklerini koruyabilmektedirler (Taylor-Gooby, 2002: 601).

Gelişmiş refah devletlerinde; kamu sosyal güvenlik reformları açıklanırken oldukça kurumsallaşmış katkı temelli Bismarckçı dağıtım sistemleri ile görece daha geç kurulmuş Beveridgean programları arasında ayırım yapılmıştır (Bonoli, 2000; Hinrichs, 2000; Myles ve Pierson; 2001). Bu genel ayırma rağmen, son yirmi yılda

özellikle bütçe kısıtlamaları ve mali sürdürülebilirlik söylemleri altında reformlar gerçekleşmiştir. Fakat katkı temelli dağıtım sisteminin geçerli olduğu ülkelerde bu tür baskıların daha fazla hissedildiğinin altı çizilmelidir. Bu ülkelerde olası reform seçenekleri; dağıtım sisteminin fonlu sisteme geçiş yoluyla özelleştirilmesi, Dünya Bankası'nın önerdiği ve birçok ülkede aktif olarak desteklediği kamu ve özel programları barındıran çok ayaklı bir sisteme geçişi içeren yapısal reformlar ya da maliyet kontrolü amacıyla sistemin temel parametrelerinin değişimi (emekli olma yaşı, katkı süresi, aylık bağlama oranları) temelinde şekillenen parametrik reformlar olarak belirtilmiştir.

Sosyal güvenlik siyasetini ve sürecin dinamiklerini açıklamaya çalışan çalışmalar iki önemli unsur üzerinde durmaktadır.. Benzer reform baskı ve dinamiklerinin söz konusu sistemlerin kurumsal yapıları yoluyla dolayına uğraması nedeniyle benzer reform değişikliklerine yol açmadığı amprik çalışmalar yoluyla ortaya konmuştur. Bu argümana göre programların kurumsal özellikleri yapısal değişikliklere karşı bir direnç unsurudur (Hinrichs; 2000; Natali ve Rhodes, 2008; Schludi, 2008). Reform sürecinin ikinci unsuru ise sosyal tarafların ve özellikle sendikaların süreçteki rolüdür. Maliyet sınırlaması amacıyla yapılan reformların, kazanılmış haklarını ve çıkarlarını savunmak amacıyla sürece müdahale etmek isteyen sosyal grupların çıkarlarıyla çatışacağı ve sürecin politik çatışmalara ve mücadelelere neden olacağı tartışılır. Reformların başarıyla sonuçlanması ve uygulanması ise hükümetlerin sosyal tarafların rızasını alması, veto noktalarını ve emek hareketinin muhalefetini yumuşatmasıyla mümkün olacağı belirtilir (Natali ve Rhodes, 2008). Myles ve Pierson (2001) bu uzlaşma arayışının yeni bir toplumsal sözleşme yoluyla mümkün olacağını savunur.

Yukarıda da işaret edildiği üzere, bu tartışmaların kuramsal çerçevesini yeni kurumsalcı paradigmanın farklı versiyonları (tarihsel, sosyolojik ve rasyonel aktör) oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik reformlarının sonuçları kurumsalcı bakış açısıyla açıklanırken; öne çıkan etkenlerin kurumsal ve kurumsallaşmış ilişkiler, aktör strateji ve tercihleri olduğunu söylemek mümkündür. Fakat bu çalışma, siyasa aktörlerine özerklik ve politika oluşturma kapasitesi atfeden bu çerçevenin toplumsal mücadelelerinin etkisini göz ardı etmesi temelinde sorgulanması gerektiğini savunmaktadır (Bonefeld vd., 1995; Jayasuriya, 2005; Eren-Vural, 2007). Başka bir ifadeyle, politika yapma sürecinde siyasa kapasitesi, taraflar arasındaki ilişkilerin ve güç ilişkilerinin niteliği politik ve sosyo-ekonomik bağlamdaki bu mücadelelerin yansımaları ve aldığı biçimler olduğunun altı çizilmelidir.

## **Türkiye’de Sosyal Diyalog**

Günümüz refah çalışmalarında Güney Avrupa refah sistemi içerisinde değerlendirilen Türkiye’de son yirmi yılda dağıtım ve katkı temelli sosyal güvenlik sisteminde yapısal olmayan, fakat yeniden dağıtıma ilişkin önemli sonuçlara yol açan reformlar uygulanmıştır (Buğra ve Keyder, 2006). Genel eğilime paralel olarak

resmi söylemde sistemde yapılan değişikliklerin temel dinamiği finansal olarak sistemin sürdürülemezliği ve bütçe kısıtları olarak dile getirilmiştir (DPT, 2007; SGK, 2007). Reformlar ise neo-liberal bir çizgide maliyet kontrolü ve mali disiplin temelinde biçimlenmiştir (Auer ve Popova, 2003; Sayan; 2006; Baccaro ve Howell; 2011). İlk önemli parametrik reform 1994 krizi sonrası Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından hazırlanan rapor temelinde şekillenen ve Dünya Bankası tarafından finanse edilen bir projeye dayanmış ve dönemin koalisyon hükümeti tarafından, 4447 sayılı kanun ile (sosyal tarafların muhalefetine rağmen) 1999 yılında yasalaştırılmıştır. Reform sürecinde 2003 yılında etkin kılınan bireysel, gönüllü emeklilik programı geliştirilmiştir. Genel hatlarıyla uygulanan parametrik değişikliklerle birlikte, reformun yasalaşmasından sonra istihdam edilenler için emeklilik yaşı 58/60 olarak saptanmıştır. En az katkı süresi 5000 günden 7000 güne yükseltilmiştir (Karayel, 2006; Sayan; 2006).

2002 yılında Adalet ve Kalkınma Partisi'nin iktidara gelmesiyle daha kapsamlı bir reform süreci başlamıştır. İlk reform deneyiminde olduğu gibi ikinci reform sürecinde de uluslar arası finans kuruluşları etkili olmuştur. Uluslar arası Para Fonu (IMF) ile 2005 yılında imzalanan yapısal uyum programında sistemin açıklarının GSYH'nin yüzde birinin altına düşürülmesi gerektiği belirtilmiştir (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2006). Süreç içerisinde 2006 yılında kabul edilen 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurum Kanunu ile Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuş ve kurumsal bütünleşme amaçlanmıştır. 2008 yılında yasalaşan 5510 sayılı kanun ise sistemde parametrik değişiklikleri içermektedir. Buna göre, 58/ 60 olan emeklilik yaşının 2036 yılından sonra bir geçiş süreci içerisinde 2048 yılına kadar 65'e çıkarılması öngörülmüş ve katkı süresi 7000 günden 7200 güne yükseltilmiştir (Öztürk ve Çelik, 2008: 2011).

Her iki reform deneyiminde de sürecin niteliğini ve sonuçlarını etkileyen iki faktörden bahsetmek mümkündür. Reformların parametrik değişikliklerle sınırlı tutulması; dağıtım sisteminden fonlu sisteme geçiş maliyetlerinin ve ikili ödeme riskinin olası mali baskısının sonucudur (Kenar vd. 1995). Diğer yandan sosyal güvenlik reformları yoluyla yapılan değişikliklerinin mali kontrol ve bütçe kısıtı etkisiyle biçimlenmesi aslında reformların sadece finansal değil politik bir konu da olduğunu ve siyasal tercihlerin neo-liberal bir stratejiyi yansıttığını göstermektedir (Wagner, 2005; Baccaro ve Howell, 2011; Grady, 2013).

Yukarıda özetlenen unsurlar; Türkiye'de sosyal diyalog deneyimini değerlendiren bir çerçeve sunmaktadır. İşaret edildiği üzere Türkiye'de sosyal güvenlik reformlarında sosyal tarafların etkisi sınırlı olmuştur. Sosyal taraflar, politika oluşturma sürecine Ekonomik ve Sosyal Konsey gibi kurumlar ve toplantılar yoluyla dâhil olmuşlar fakat bu katılımın reformların niteliğine ve sonuçlarına etkisinin sınırlı kaldığı dile getirilmiştir (Koray ve Çelik, 2007). Türkiye'de yeni kurumsalcı anlayış etkisinde gelişen argümana göre gerçek bir sosyal diyalogun gelişmemesi sosyal taraflar ve hükümetler arasında çıkar çatışmasının ve güvensizliğin sonucudur. Bu anlayışa göre endüstri ilişkiler

sisteminde uzlaşma ve kazan-kazan kültürü gelişmemiştir (Van der Vank ve Süral, 2006). Bu çalışma sosyal diyalog deneyiminin reform sürecine etkisini ve sosyal tarafların örgütsel/siyasi kaynaklarının hangi koşullarda geliştiğini anlamak için, devletin örgütlü sosyal gruplarla ilişkisinin ve endüstri ilişkiler sistemine müdahalesinin niteliğini açıklamak gerektiğini ileri sürmektedir. Bunun yanı sıra, dışsal faktörler etkisiyle neo-liberalizmin belirlediği bir reform stratejisi hükümetlerin politika oluşturmadaki manevra alanlarını ve sosyal tarafların müdahale kapsamını daraltmaktadır.

Türkiye örneği ile üçlü sosyal diyalog mekanizmalarının geliştiği, ama danışma organı olmaktan öteye gidemediği Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında bir benzerlik kurulabilir (Iankova ve Turner, 2004; Mailand ve Due, 2004). Türkiye için öne çıkan bir görüş, tarihsel olarak korporatizmin herhangi bir biçiminin gelişmediği yönündedir. Bunun nedeni devletin çıkarlarının toplumdan keskin bir şekilde ayrılmasına yol açan devletin tekçi ve merkezîyetçi yapısı ile ilişkilendirilerek açıklanmıştır (Heper, 1991). Diğer bir yaklaşımda ise ülkede çıkar temsilinin farklı dönemlerde çoğulcu ve devlet korporatizminin özelliklerini taşıdığı savunulur (Bianchi, 1984: 45; Cizre-Sakallıoğlu, 1992). Bu farklılaşmaya rağmen, çalışmaların benzeştiği nokta geç kapitalist gelişim ve devlet eliyle sürdürülen sanayileşme koşulları altında çoğulcu unsurların gelişmesi için şartların oluşmadığıdır. Endüstri ilişkileri alanının sınırlayıcı yasal müdahalelerle düzenlenmesi örgütlenmenin önündeki sınırlamalar, sendikaların örgütsel ve politik kaynaklarının etkin bir şekilde gelişmesini engellemiştir (Çetük ve Akkaya, 1999; Yıldırım ve Çalış, 2008).

Türkiye’de ulusal düzeyde kurulan ikili ve üçlü diyalog yapıları danışma organları ve düzenleyici komiteler biçiminde oluşturulmuştur. Aralarında Çalışma Meclisi (1945), Avrupa Birliği uyum sürecinde Ekonomik ve Sosyal Konsey (1995), Üçlü Danışma Kurulu (2003), Asgari Ücret Tespit Komisyonu gibi mekanizmaların taraflar arasında gerçek bir sosyal diyalog sürecinin gelişmesine katkısı çok sınırlı olmuştur (Koray ve Çelik, 2007).

## **Sonuç**

Refah devletlerinin yeniden yapılandırılması ve çeşitli refah politikalarının reformuna ilişkin çalışmalarda, örgütlü sosyal tarafların özellikle işçi sendikalarının rolü önemli tartışma konularından biridir. Sosyal sözleşme, üçlü politika uyumlaştırma ya da sosyal diyalog mekanizmaları geçmişin neo-korporatist yapılarının yokluğunda işlevsel bir yapı olmuştur. Bu çalışma, uzlaşma/anlaşmaya dayalı bir sürecin reformların etkin bir şekilde uygulanmasında önemli olduğunun altını çizen argümanları kabul etmekle birlikte, dikkate alınması gereken noktanın, söz konusu uzlaşmanın ne ölçüde sosyal tarafların etkin katılımıyla gerçekleştiğini anlamak olduğunu savunmaktadır. Türkiye’de sosyal güvenlik reformlarında sosyal diyalogun etkisi sınırlı kalmıştır. Reformlar sosyal tarafların katılımından daha çok



sistemin kurumsal yapısı ve neo-liberal strateji dolayımı yoluyla biçimlenmiştir.

Sosyal tarafların refah politikalarının oluşturma sürecindeki rolüne ilişkin tartışmalar yeni değil; zira refah kapitalizminin altın çağı olarak bilinen dönemi sosyal tarafların Avrupa’da refah sistemlerinin genişlemesi ve kurumsallaşması sürecinde etkili olduğu ‘refahın eski siyaseti’ (Schelkle, 2011: 308) olarak da değerlendirilmektedir. Sınıf uzlaşmasına dayanan ve çalışma hayatına ilişkin çatışmaların korporatist yapılar içerisinde kurumsallaştığı söz konusu dönem aynı zamanda refah ve çalışma hayatı alanında önemli kazanımlara tanık olmuştur (Wahl, 2004).

‘Refahın yeni siyaseti’ (Schelkle, 2011: 308) döneminde sosyal tarafların refah politikalarının yeniden yapılandırma sürecine sosyal diyalog, toplumsal sözleşme ya da politika uyumlaştırması gibi yapılar çerçevesinde etkisine ilişkin tartışmaların özgünlüğü refah kapitalizmini sürdürülebilir kılan tarihsel ve nesnel koşulların ve güç ilişkilerinin sınıf uzlaşmasının dayandığı dinamikleri zayıflatması bağlamında değişikliğe maruz kalmasıdır. Söz konusu yapıların etkinliğine ve hangi koşullarda etkin olabileceğine ilişkin sorular, tartışmalar yeni refah siyasetinin niteliğine ilişkin parçalı da olsa açıklayıcı bir çerçeve sunmaktadır. Maliyet kısıtlaması, yeniden metalaşma ve liberal ekseninde yeniden yapılandırılan yeni refah siyaseti sürecindeyiz. Söz konusu süreç esnekliğin ve rekabetin çalışma hayatında verili normlar olarak sunulduğu ve sosyal politikaların ekonomik/mali politikaların öncelikleri bağlamında tanımlandığı bir duruma işaret ediyor. Güncel durumun formel siyaset alanında müzakere edildiği sosyal diyalog mekanizmalarının güç ilişkilerindeki dengenin emek ve sendikalar aleyhine dönüştüğü bir dönemde ‘popülerliğini’ koruması ve yaygınlaşması bu yapıların esas niteliği üzerine düşünmeyi zorunlu kılıyor.

Etkisi sınırlı bir sosyal diyalog sürecini emek piyasalarında endüstri ilişkilerinin tarafları ve devlet arasında işbirliğini ve uzlaşmayı geliştirecek ve destekleyecek kurumlar ve kurumsallaşmış ilişkilerin yokluğuyla açıklamak mümkündür. Günümüzde siyasi iktidarların girişimiyle kurulan yapılar danışma işlevinden öteye gidememişlerdir. Diğer yandan, eğer ilgili tartışmalarda belirtildiği üzere sosyal sözleşme ve diyalog pratikleri yapısal özellikleri yerine işlevsel özellikleriyle önem kazanıyorsa yukarıda dile getirilen argüman kısıtlı bir açıklama sunacaktır. Bu bağlamda bu çalışma iki unsurun önemli olduğunu öne sürmektedir.

İlk olarak, tarihsel bir bağlam içerisinde değerlendirilmesi gereken devlet ve toplumsal gruplar arasındaki ilişki ve devletin endüstri ilişkileri sistemi alanına müdahalesinin niteliği sosyal tarafların günümüz siyasi güçlerini ve örgütsel kaynaklarını şekillendirmektedir. Sendikaların örgütsel gücünü etkileyen diğer faktörler arasında özellikle ideolojik temelde parçalanmış sendikal yapı, işsizlik ve sendikal örgütlenmenin kamu ve özel sektörde eşitsiz dağılımı sayılmalıdır. Tarafların strateji ya da algılamalarıyla ilişkilendirilerek yapılan analizler, politika oluşturma sürecini politik ve sosyo-ekonomik bağlamdan soyutlayarak teknik bir soruna indirgeme riski nedeniyle sorgulanmalıdır. Sosyal diyalogun sınırlarını çizen

ikinci unsur ise reformların niteliği ve bu süreçte sosyo-ekonomik bağlamın kendisidir. Mali sınırlama amacıyla şartlanan bir reform stratejisinin sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği problemine bir çözüm olarak resmi söylemde ön plana çıkartıldığı belirtilmiştir. Diğer yandan, bu strateji politika oluşturulmasında neo-liberalizmin koşulladığı siyasi ve ideolojik bir değişikliği yansıtmaktadır.

Son yirmi yılda, özellikle 2008 mali ve ekonomik krizinden sonra sosyal diyalogun ne ölçüde etkin olarak kullanıldığını konu edinen çalışmalar farklı siyasal bağlamlardaki reform deneyimlerinin benzer ve özgün yönlerine ışık tutmaktadır. Kriz refah politikalarında ve özellikle sosyal güvenlik programlarının yeniden yapılandırılmasında liberal eğilimi derinleştirmektedir. Sosyal tarafların bu süreçteki etkisi ekonomik yükümlülükler, krizin doğurduğu mali öncelikler gibi konjonktürel dinamikler ve bağlam temelli tarihsel, kurumsal etmenler altında gelişmektedir. Kriz koşullarında sosyal diyaloga dayalı reform sürecinin önemi vurgulanmakta, fakat bu mekanizmaların etkin kullanımında belirgin bir düşüş görülmektedir (Ghellab vd. 2011; Sarvati, 2013). Refahın yeni siyaseti döneminde sendikaların neo-liberal reformlara eklenmesinin rıza, ortaklık ve uzlaşma gibi söylemler yoluyla gerçekleştiğinin altı çizilmelidir (Grady, 2013). Dağıtım ve yeniden dağıtım ilişkin çatışmalar toplumsal müzakerenin gerekliliği söylemi çerçevesinde ideolojik boyutundan soyutlanmış ve reformlar belirgin bir depolitizasyon süreci eşliğinde şekillenmiştir (Kendall and Deakin, 2010: 221; Schelke, 2011: 310). Teknoktarik temelli reform yapma eğiliminin yaygınlaşmasına paralel olarak sosyal diyalog yapılanının sosyal aktörlerin etkisini sınırlayarak, politika oluşturma sürecini teknik bir soruna indirgeyen mekanizmalara dönüştüğünü öne sürmek yanlış olmayacaktır.

Sonuç olarak, günümüz sosyal sözleşme/diyalog süreçlerinde işbirliği ya da uzlaşma söylemlerinin, refah reformlarının yukarıda dile getirilen ideolojik boyutunu zayıflattığını savunmak mümkündür. Politika oluşturma dinamik bir sürece işaret eder ve belirli dönemlerin siyasal, sosyo-ekonomik koşulların etkisiyle biçimlenir. Emek örgütlerinin mücadele ettiği günümüzün zorlu koşullarında etkin olmayan mekanizma ve yapılar yoluyla kurulmaya çalışılan yeni bir sınıf uzlaşması, emek hareketinin depolitizasyon sürecini hızlandıracaktır (Wahl, 2004).

### Kaynakça

- Auer, P., Popova, N. (2003) *Labour market policy for restructuring in Turkey: The need for more active policies.*  
[http://ilo-mirror.library.cornell.edu/public/english/employment/strat/download/ep5\\_1.pdf](http://ilo-mirror.library.cornell.edu/public/english/employment/strat/download/ep5_1.pdf)
- Avdagic, S. (2010) When are Concerted Reforms Feasible? Explaining the Emergence of Social Pacts in Western Europe. *Comparative Political Studies* 43 (5) 628-657.
- Baccaro, L. (2003) What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism. *British Journal of Industrial Relations* 41(4): 683-706.
- Baccaro, L. Simoni, M. (2008) Policy Concertation in Europe, Understanding Government Choice. *Comparative Political Studies* 41 (10): 1323-1348.
- Baccaro, L., Howell C. (2011) A common neoliberal trajectory: the transformation of industrial relations in advanced capitalism. *Politics and Society* 39 (4) 521-561.
- Bianchi, R. (1984) *Interest Groups and Political Development in Turkey.* Princeton: Princeton University Press.
- Bonefeld, W., Brown, A. ve Burnham, P. (1995) *A Major Crisis? The Politics of Economic Policy in Britain in the 1990s.* England: Dartmouth Publishing Company Limited.
- Bonoli, G. (2000) *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe,* Cambridge: Cambridge University Press.
- Buğra, A., Keyder, Ç. (2006) The Turkish welfare regime in transformation. *Journal of European Social Policy* 16(3): 211-228.
- Cizre-Sakallıoğlu, U. (1992) Labour and the State in Turkey. *Middle Eastern Studies* 28(4): 712-728.
- Crouch, C. (2000) National Wage Determination and European Union. C. Crouch (der.), *After the Euro: Shaping Institutions for Governance in the Wake of European Monetary Union* içinde. Oxford: Oxford University Press, 203-226.
- Çetik, M., Akkaya, Y. (1999) *1990'li Yıllarda Türkiye'de Endüstri İlişkileri Araştırma Raporu.* İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.
- DPT (2007) Dokuzuncu Kalkınma Planı, *Özel İhtisas Komisyonu Raporu.* DPT: Ankara.
- Ebbinghaus, B. (2011) The role of trade unions in European pension reforms: From old to new politics. *European Journal of Industrial Relations* 17(4): 315-331.
- Eren-Vural, I (2007) Domestic counters of global regulation: Understanding the policy changes on pharmaceutical patents in India and Turkey. *Review of International Political Economy* 14 (1): 105-142.
- Ghellab, Y., Varela, N. ve Woodall, J. (2011) Social Dialogue and social security governance: A topical ILO perspective. *International Social Security Review* 64 (4): 39-56.

- Grady, J. (2013) Trade Unions and the pension crisis: defending member interests in a liberal world. *Employee Relations* 35(3): 294-308.
- Hamann K., Kelly, J. (2007) Party Politics and the Reemergence of Social Pacts in Western Europe. *Comparative Political Studies* 40(8): 971-994.
- Heper, M. (1991) The State and Interest Groups with Special Reference to Turkey. M. Heper (der.), *Strong State and Economic Interest Groups: The Post-1980 Turkish Experience* içinde. Walter de Gruyter: New York, 5-23.
- Hinrichs, K. (2000) Elephants on the move. Patterns of public pension reform in OECD countries. *European Review* 8: 353-378.
- Iankova, E., Turner, L. (2004) Building the New Europe: western and eastern roads to social partnership. *Industrial Relations Journal* 35(1): 76-92
- Jayasuriya, K. (2001) Globalisation and the changing architecture of the state: the regulatory state and the politics of negative co-ordination. *Journal of European Public Policy* 8 (1): 101-123.
- Karayel. A. (2006) The intergenerationally redistributive effects of the retirement insurance scheme in Turkey before and after the 1999 reform. *Applied Economics* 38: 441-448.
- Kenar, N., Teksoz, A.T. ve Coskun, A.H. (1996) Sosyal Guvenlik Sistemimiz ve Reform Projesi. *Hazine Dergisi* Special Issue: 5-25.
- Kendall, J., Deakin, N. (2010) Editorial: Political Ideologies and the third sector. *Journal of Political Ideologies* 15(3): 221-225.
- Koray, M., Çelik, A. (2007) *Avrupa Birliği ve Türkiye’de Sosyal Diyalog*. Ankara: Belediye-İş Yayınları.
- Lehmbruch, G. (1984) Concertation and the Structure of Corporatist Networks. J. H. Goldthorpe (der.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism* içinde. Oxford: Oxford University Press, 60-80.
- Mailand, M., Due, J. (2004) Social Dialogue in Central and Eastern Europe: Present State and Future Development. *European Journal of Industrial Relations* 10 (2): 179-197.
- Molina, O (2006) Trade Union Strategies and Change in Neo-Corporatist Concertation: A New Century of Political Exchange? *West European Politics* 29 (4): 640-664.
- Myles, J., Pierson. P (2001) The Comparative Political Economy of Pension Reform. In: P. Pierson (der.), *The New Politics of the Welfare State* içinde. New York: Oxford University Press, 305-333.
- Natali, D., Rhodes, M. (2008) The ‘new politics’ of pension reforms in Continental Europe. C. Arza ve M. Kohli (der.), *Pension Reform in Europe* içinde. Routledge: Oxon, 25-46.
- Öztürk, O., Çelik, A. (2008) *Sosyal Güvenlikte Hak Kaybı Dönemi*. Ankara: Türk Tabipleri Birliği Yayınları.
- Sayan, S. (2006) Political economy of pension reform in Turkey. S. Altug ve A. Filiztekin (der) *The Turkish Economy* içinde. Oxon: Routledge, 252-275.

- Sarfati, H. (2013) Coping with the unemployment crisis in Europe. *International Labour Review* 152 (1): 145-156.
- Scharpf F. W, Schmidt, V. A. (2000) Introduction, F. W. Scharpf ve V. Schmidt” (der.) *Welfare and Work in the Open Economy Vol.1 From Vulnerability to Competitiveness* içinde. Oxford: Oxford University Press, 1-20.
- Schelkle W. (2011) Reconfiguring welfare states in the post-industrial age: What role for trade unions? *European Journal of Industrial Relations* 17(4): 301-314.
- Schludi, M. (2008) Between conflict and consensus: the reform of Bismarckian pension schemes. C. Arza ve M. Kohli (der.), *Pension Reform in Europe* içinde. Oxon: Routledge, 47-69.
- Schmidt, V. (2008) European Political Economy: Labour Out, State Back In, Firm to the Fore. *West European Politics* 31(1-2): 302-320.
- Siegel, N. A. (2005) Social Pacts Revisited: ‘Competitive Concertation’ and Complex Causality in Negotiated Welfare State Reforms. *European Journal of Industrial Relations*, 11: 107-126.
- SGK (2007), *Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım*. SGK: Ankara.
- Taylor-Gooby, P. (2002) The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience. *Journal of Social Policy* 31(4): 597-621.
- Traxler, F. (2004) The Metamorphoses of corporatism: From classical to lean Patterns. *European Journal of Political Research* 43: 571-598.
- Wagner, H. (2005) Pension Reform in the New EU Member States. *Eastern European Economics* 43 (4): 27-51.
- Wahl, A. (2004) European Labour. The ideological legacy of the Social Pact. *Monthly Review* 55(8): 37-49.
- Van der Valk, P., Süral, N. (2006) Turkish Social Dialogue: Structure, Practice and Attitudes .R. Blainpain, F. Pennings, N. Süral (der.), *Flexibilisation and Modernisation of the Turkish Labour Market* içinde. The Netherlands: Kluwer Law International, 41-80.
- Yıldırım, E., Çalış, S. (2008) The Impact of EU accession on Turkish Industrial Relations. *Industrial Relations Journal* 39 (3): 212-228.

