

TÜRKİYE’DE SOSYAL DİYALOĞUN GELİŞİMİ

Ayhan GÖRMÜŞ*

ABSTRACT

Social dialogue is a democratic consultation and concertation process which government and social partners along with other interest organizations seek to determine economic and social policies. Social dialogue can take the forms of bipartite, tripartite and multipartite official consultative committee. Having a working social dialog mechanism also is a precondition for accessing to the EU.

The first real attempt to develop a social dialogue was the signing of the Social Agreement between Türk-İş and Ecevit Government in Turkey. After the Economic and Social Council arranged six times with the government decrees, it was established by the Act No 4641 in 2001.

Key words: Social Dialogue, Economic and Social Council, Social Partners, Social Agreement, Tripartite Consultative Committee.

I. GİRİŞ

Dünyada ilk sosyal diyalog mekanizmalarının 19.yy sonları ile 20. yy başlarında, iki taraflı uyuşmazlıkları çözmek amacıyla İskandinav Yarımadası’nda uygulandığı bilinmektedir. Fakat sosyal diyalog mekanizmaları özellikle II. Dünya savaşı sonrasında Avrupa’da sıkça başvurulan önemli bir araç haline gelmiştir. Bu dönemde sosyal diyalog yapıları Avrupa’daki parlamenter demokratik yönetimlere ekonomik ve sosyal sorunların çözümüne katılmak, danışmanlık yapmak ve hükümet, işçi ve işveren üçlüsü arasındaki uyum ve diyalogu geliştirmek amacıyla oluşturulmuştur. Bugün dahi birçok Avrupa ülkesinde hükümetler, sosyo-ekonomik kararların alınmasında ve uygulanmasında sosyal taraflara danışmayı ve onlarla işbirliği yapmayı sosyo-ekonomik politikaların başarısı açısından hala önemli görmektedir.

Avrupa Birliği (AB) düzeyinde sosyal diyalog, 1957 Roma Antlaşması’ndan günümüze sürekli yükselen bir değer olarak Avrupa müktesebatının da bir parçası haline gelmiştir. 1957 Roma Antlaşması’yla kurulan Ekonomik Sosyal Komite, artık Birlik içerisinde sosyal kesimlerden oluşan ve sosyo-ekonomik konularda

* Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi Bilim Dalı Doktora Öğrencisi

kendisine danışılan ve görüş bildiren kurumsal bir meclis niteliğindedir. Bununla birlikte Avrupa düzeyindeki sosyal taraflar arasında 1985’te Val Duchesse’de ikili diyalog başlatılmıştır. Daha sonra 1993’te imzalanan Maastricht Antlaşması’nın eki olan Sosyal Politika Protokolü ile Avrupa sosyal tarafları sosyal politika alanında AB düzeyinde yarı-yasa koyucu konuma yükselmiştir. Bugün Avrupa’nın sosyal tarafları Avrupa sosyal politikası çerçevesinde uygulanan “açık koordinasyon yöntemi”nin de önemli bir bileşeni konumundadır. AB hukukunun gelişiminde sosyal taraflar arasında yapılan çerçeve anlaşmalara özel bir yer verilmesi, ekonomik ve sosyal konularda sosyal taraflara danışılması ve Avrupa İstihdam Stratejisi’nin belirlenmesi ve uygulanmasına sosyal tarafların katılımlarını öngören gelişmeler sosyal diyalogun artık AB içinde özgün bir sistem haline geldiğini göstermektedir.

AB’de önemli bir yeri ve özgün bir yapısı olan sosyal diyalog mekanizmalarının, AB ile müzakere sürecini yürüten Türkiye’de, gerek yasal gerekse kurumsal olarak hem geç hem de yetersiz bir yapıda kurulduğunu söyleyebiliriz. Buna bağlı olarak Türkiye’deki sosyal diyalog faaliyetleri de Türkiye’nin ihtiyaçlarına cevap veremekten oldukça uzak bir şekilde yürütülmektedir. Türkiye’deki kurumsal sosyal diyalog mekanizmaları, siyasal iktidarların zor günlerinde kamuoyunun güvenini ve desteğini kazanmak ve aynı zamanda kriz ortamının etkilerini yumuşatmak için başvurduğu siyasi bir araç niteliğindedir. Herşeye rağmen düzensiz ve çok az sayıda yapılan kurumsal sosyal diyalog toplantıları ise, hükümetlerin kendi ekonomik ve sosyal politikalarını sosyal taraflara kabul ettirmeye ve onların desteğini sağlamaya yönelik monologlardan öteye geçmemektedir. Bütün bunlar Türkiye’de sosyal diyalogun öneminin herkes tarafından çok iyi anlaşılmasını ve sosyal diyalog mekanizmalarının misyonuna uygun bir biçimde toplum yararına yeniden yapılandırılması gerektiğini göstermektedir. Ayrıca sosyal diyalogun, AB sosyal politika müktesebatının en önemli ayağını oluşturduğu da unutulmamalıdır. Tüm bu argümanlar değerlendirildiğinde, Türkiye’de etkin bir sosyal diyalog mekanizmasının kurulmasının gerekli olduğunu ve bu mekanizmanın oluşturulması için kararlı bir siyasi iradeye ve kurumsallaşmasını tamamlamış, kamu yararını gözeten ve aralarında güç dengesi olan sosyal taraflara ihtiyaç olduğunu söyleyebiliriz.

Bu çalışmada, Osmanlı’dan günümüz Türkiye’sine sosyal diyalogun ağır aksak da olsa nasıl bir yol izlediği tarihsel olarak ele alınacaktır. Ayrıca çalışmada Türkiye’deki sosyal diyalog mekanizmalarının eksik yönlerine de değinilerek sosyal diyalog mekanizmalarının etkinliğinin artırılması için önerilerde bulunularak AB ülkeleriyle karşılaştırmalar yapılacaktır.

II. SOSYAL DİYALOG KAVRAMI

Genel olarak sosyal diyalog kavramı, toplumsal uzlaşma ve barış fikrine dayanmaktadır. Sosyal diyalog, sosyal alanda çatışma yerine sosyal uzlaşmayı; kültürel alanda dogmatik düşünce ve bağınazlık yerine demokratik ve özgür davranış yöntemini; ekonomik alanda irrasyonellik yerine rasyonelliği genel ilkelere olarak benimsemektedir.¹ Bununla birlikte bu kavram toplumun çeşitli kesimlerinin faaliyetlerinin uyumlaştırılması yoluyla toplumsal gerginlikleri ve çatışmaları azaltmanın yanı sıra ekonomik ve sosyal sorunlara toplum kesimleri arasında diyalog kurularak çözümler üretmeyi amaçlamaktadır.

Sosyal diyalog ülkeden ülkeye değişmekle birlikte üçlü işbirliği, ulusal seviyede işbirliği, ortak istişare, katılmalı yönetim, sosyal ortaklık, sosyal uzlaşma, ortak işbirliği, neo-korporatizm, yönetime ve karara katılma vb. birçok kavramla da ifade edilmektedir.² Ancak en popüler olarak kullanılan kavram sosyal diyalogdur. Dar anlamda sosyal diyalog; işçi ve işverenlerin ve bunların örgütleri arasında uzlaşmaya yönelik ikili etkileşim ve işbirliği anlamına gelmektedir. Ancak zaman içinde değişen kavram, devleti ve diğer menfaat gruplarını da içine alarak devlet, işverenler ve işçiler arasında ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesi için danışma ve müzakere süreçlerini içeren her türlü işbirliği ve uzlaşma girişimlerini içine alacak şekilde gelişmiştir.³ Sosyal diyalog genel anlamıyla, demokratik rejimle yönetilen ülkelerde, sosyal tarafların (işçi ve işveren) örgütlerinin toplumdaki diğer organize olmuş çıkar grupları ile birlikte, temel ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesi için yapılan her türlü danışma ve müzakere süreçlerini ifade etmektedir.

Sosyal diyalog sürecine katılan çıkar grupları siyasal, sosyal ve ekonomik bakımdan belirli bir kitleyi temsil eden, hükümetin sivil toplum kuruluşu olarak tanıdığı bağımsız sivil toplum örgütleridir. Sosyal diyalog sürecine, hükümet temsilcileri ve bürokratların yanı sıra sosyal taraflar olarak bilinen işçi ve işveren kesimlerine ait üst örgütler, bağımsız olarak çalışan serbest meslek sahipleri örgütleri ve çiftçi, esnaf ve sanatkarların örgütlü topluluklarının da taşındıkları önemle orantılı olarak katıldıkları görülmektedir. Özellikle, kamu kesimi çalışanlarına mesleki örgütlenme hakkını tanıyan sistemlerde, bunlar da sosyal diyalog platformlarına dahil edilmektedir.⁴

¹ TİSK, (1992); ‘*Dünya’da ve Türkiye’de Sosyal Diyalog*’, Yayın No: 115, Ankara, s.9-10

² Nusret Ekin. (Ekim 1997); ‘Diyalog Çağı’, *Mercek Dergisi*, Sayı 8, s.14

³ Engin, Y. (29-30 Eylül 2000); ‘Sosyal Diyalog ve Türkiye Deneyi’, *EURATEKS, FSE/THC, TEKSİF, Öz İplik-İş ve Tekstil’in Düzenlediği Sosyal Diyalog Semineri Konuşma Metni*, s.2

⁴ Sipahi, İ. (18-19 Ekim 2000); ‘Türkiye’de Sosyal Diyalog’, *Avrupa’da ve Türkiye’de Sosyal Diyalog*, Birleşik Metal-İş Yayınları, İstanbul, s.34

Sosyal diyalog genelde ulusal düzeyde cereyan etmekle birlikte yerel, bölgesel ve uluslararası seviyede de sosyal diyaloga rastlamak mümkündür. Ülkelerin uyguladığı sosyal diyalog düzeyi ve sistemleri, ülkelerin tarihi köklerine bağlı sosyal, siyasi, ekonomik ve kültürel vs. değişik faktörlerin etkisi altında gelişmektedir. Bazı ülkelerde diyalog gönüllü üst seviyeli anlaşmalarla kurulurken (Avusturya); bazı ülkelerde Anayasal statüye (Fransa, İtalya ve Portekiz), bazılarında ise yasa temeline dayanmakta; bazen de hiçbir hukuki ve kurumsal dayanağı olamadan kendiliğinden doğmuş istişare ve işbirliği sistemleriyle oluşmaktadır. Sosyal diyalog işçi ve işveren örgütleri arasında iki taraflı (bipartite), işçi-işveren örgütleri ve hükümet veya bağımsız uzmanlar arasında üç taraflı (tripartite) ve katılımcı demokrasinin gelişmiş olduğu ülkelerde olduğu şekliyle, toplumda organize olmuş diğer çıkar gruplarının da katılımıyla çok taraflı (multipartite) bir yapıda yürütülebilmektedir.

Sosyal diyalogu önemli ve işlevsel hale getiren iki temel araç vardır. Bunlar hiç şüphesiz; Toplumsal (temel) Anlaşmalar ve Resmi Danışma Kurulları’dır. Bu nedenle sosyal diyalog sürecinin sorunsuz işlenmesi ve istenilen hedeflere ulaşılması bu iki aracın etkin ve sağlıklı bir şekilde işletilmesine bağlıdır.

Sosyal diyalog ortamının yarattığı hoşgörü, tartışma ve uzlaşma anlayışı toplumsal bütünleşme ve demokrasinin önünü açmaktadır. Diğer taraftan sosyal kesimler arasında sosyal diyalog yoluyla oluşturulacak danışma, uzlaşma ve işbirliği kültürü, toplumda oluşan gerilim ve çatışmaların yarattığı kaynak ve zaman kaybını da büyük ölçüde azaltmaktadır.⁵ Katılımcı demokrasinin egemen olduğu birçok gelişmiş ülkede yasal veya anayasal statüye sahip kurumlar veya temel anlaşmalarla yürütülen sosyal diyalog ve istişare mekanizmaları, sosyal kesimler arasında “aynı gemide olma” bilincini yerleştirmektedir. Bunun yanı sıra sosyal diyalog, toplumu ilgilendiren ekonomik ve sosyal konularda yanlış ve tekelci kararlar alınmasını da ikna ve uzlaşma zemininde büyük ölçüde engelleyebilmektedir.⁶

III. TÜRKİYE’DE SOSYAL DİYALOGUN GELİŞİMİ

A. CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEM

17. ve 18. yy başlarında Osmanlı Devleti kendi kendine yeten çapta sanayiye sahip bir tarım ülkesi olmasına rağmen, 18. yy. sonlarından itibaren, Batı’da sanayi ile gelişen teknolojik yeniliklere uyum sağlayamayarak gerilemeye başlamıştır.

⁵ Erkan, H. (Şubat 1999); ‘Ekonomik Sosyal Konseyler ve Kriz Dönemlerindeki İşlevleri’, *İşveren Dergisi*, Cilt:37, Sayı:5, s.10-11

⁶ Işık, R. (Kasım 2003); ‘Üçlü İşbirliği ve Sosyal Diyalog: Ekonomik Sosyal Konsey’, *Avrupa Birliği’nde Sosyal Diyalog: Üçlü Sistem ve Danışma*, Der. Necdet Okcan, Ankara, s.29

19. yy sonu ile 20. yy başlarında Osmanlı Devleti, katıldığı savaşlar sonucunda oldukça zayıflamış ve ekonomik yönden çökmüş bir ülke durumuna gelmişti. Savaşların finansmanında iç kaynaklar yetersiz kaldığı için yüksek miktarda borçlanmaya gidilmişti. Osmanlı ekonomisinin son dönemleri; insan gücü, sanayi, tarım, dış borçlar, ulaşım, milli üretim gibi her alanda gerçekten iyi durumda değildi. Uzun süren savaşlar sonrası, bir çok işyeri kapanmış, üretken erkek nüfusu azalmış, çocuk ve yetişkin ölümlerinde artışlar olmuş, aileler parçalanmış, göçler nedeniyle işsizlik had safhaya varmıştı. Mevcut kaynaklar önemli ölçüde ordunun emrine verilmiş ve savaşlar sonucunda bu kaynaklar da tükenmişti. Birinci Dünya Savaşı sonlarında Anadolu’da sanayi adına sadece iki tane askeri amaçlı fabrika ve 282 adet küçük çaplı atölye bulunmaktaydı.⁷ Sonuç olarak, Osmanlı ekonomisi yeterince sanayileşemediği için ülkede büyük işçi kitleleri oluşamamıştır. Sınırlı sayıdaki işçi kitlesi, Tatil-i Eşgal Kanunu gibi yasaklamalar nedeniyle tam bir işçi hareketine dönüşmemiştir. Bu durum Osmanlı dönemi endüstri ilişkilerini, en önemli aktöründen yani işçi hareketinden yoksun bırakmıştır.

Bu açıklamalar ışığında Türk tarihinin ilk sosyal diyalog denemesi 1908’de II. Meşrutiyet yıllarında İttihat ve Terakkiciler tarafından İktisadiyat Meclisi adında bir danışma meclisi oluşturulması ile gündeme gelmiştir. Meclis, Ticaret ve Ziraat Nazırı’nın başkanlığında ve onun seçtiği Ayan ve Mebussan Meclisi üyeleri ile, Darülfünun Muallimleri, ticaret odaları başkan ve üyelikleri görevinde bulunmuş kişiler ve iktisat alanında bilgisini kanıtlamış kişilerden oluşuyordu. İktisadiyat Meclisi, İttihat ve Terakkicilerin etkisi altında kurulduğu için yapı olarak Milli İktisadı pekiştirmeyi, ekonomik liberalizm yerine, devletçi ekonomiyi izlemeyi hedef olarak seçmişti. Daha ikinci toplantısında şeker sanayinin devlet eliyle kuruluşunu kabul eden İktisadiyat Meclisi’nin ömrü İttihat ve Terakki’nin iktidarı ile sınırlı kalmıştır.⁸

I. Dünya Savaşı’nın ardından üç yıl süren Kurtuluş Savaşı yıllarında eldeki kaynaklar, savaş ihtiyaçlarını karşılamaya harcanmış ve her türlü savaş malzemesi ihtiyacı halkın katkıları ile sağlanmıştı. 1920-1922 yılları arasında Kurtuluş Savaşı içindeki yeni hükümetin ekonomik politikalar üretmesi ve kalkınmaya yönelik adımlar atması olanaksızdı. Kurtuluş savaşı kazanıldığı yıllarda ise Türkiye; tüm kaynakları tükenmiş, sanayisi olmayan, tarım alanında çok geri yoksul bir ülke görünümündeydi. Mevcut işletmelerin çoğu yabancıların elindeydi ve yabancı sermaye sahipleri Türkiye’yi terk etmeye çalışıyordu. Türkiye’nin şeker, kumaş gibi temel ihtiyaç maddelerinin çoğu yurt dışından geliyordu.⁹ Bu koşullar altında

⁷ Coşkun, A. (Kasım 2003); ‘Cumhuriyetin İlk Yıllarında Türkiye Ekonomisi’, *Atatürkçü Düşünce Dergisi*, Sayı:4, s.72

⁸ Arolat, O. S. (Ekim 1997); ‘Benden Başkası da Doğru Düşünebilir’, *Merkez Dergisi*, Sayı 8, s.65

⁹ Coşkun, A., a.g.m, s.72

kazanılan siyasi bağımsızlığı ekonomik bağımsızlıkla güçlendirmek için 17 Şubat-4 Nisan 1923 tarihleri arasında İzmir İktisat Kongresi yapılmıştır. Cumhuriyetin ilanı öncesinde ilk sosyal diyalog ve toplumsal uzlaşma arayışı denebilecek bu kongreye tüccar, zanaatkar, işçi (amele), sanayici, bankacı ve çiftçi temsilcilerinden oluşan toplam 1135 delege katılmıştır. Ancak örgütlenmiş işçi kesimi olmadığı için Kongre’de işçi kesimi tam anlamıyla temsil edilememiştir. Kongrede bir araya gelen kesimler, karşılıklı görüş alışverişinde bulunarak anlaşmaya vardıkları konuları yazılı metinler halinde Kongre’ye sunmuşlardır. Bununla birlikte, Kongre’de çoğunluğu oluşturan çiftçi ve tüccar gruplarının benimsediği iktisat esaslarının, özellikle 1923-1931 dönemi ekonomi politikalarına yön verdiği bilinmektedir.¹⁰ İzmir İktisat Kongresi Cumhuriyet tarihinin ilk yıllarında uygulanan ekonomi politikalarına yön vermesi, Cumhuriyet öncesi dönemde çeşitli toplum kesimlerini biraraya getiren kayda değer bir diyalog ve toplumsal uzlaşma örneği göstermesi ve toplumun değişik kesimlerinin geniş katılımına sergi olması bakımından tarihi bir öneme sahiptir.

B. CUMHURİYET SONRASI DÖNEM

Cumhuriyetin ilanından sonra İzmir İktisat Kongresi ve çıkarılan 1924 Anayasası’nın liberal hükümlerinden yararlanan işçiler, örgütlenme faaliyetlerine hız vermelerine rağmen bu dönemde çıkan ayaklanmalar nedeniyle çıkarılan 1925 Takrir-i Sükun Kanunu işçilerin örgütlenmesine olanak vermemiştir.

Cumhuriyet sonrası 25 Haziran 1927’de, bir diyalog kurumu diyebileceğimiz Başvekalete bağlı, 24 üyeli Ali İktisat Meclisi’nin kurulması o günkü meclis tarafından kabul edilmiştir. Meclisin fahri başkanı Başvekil, ikinci başkanı ise Ticaret vekiliydi. Toplam 24 üyesi bulunan Ali İktisat Meclisi’nin 1’i ordu mensubu, 11’i uzman olmak üzere 12 üyesi hükümet tarafından belirlenmekteydi. Ali İktisat Meclisi’nin diğer 12 üyesi ise; 4 ticaret ve sanayi odası temsilcisi, 1 bankacı, 1 demiryolları temsilcisi, 2 çiftçi, 1 kooperatifçi, 1 ticaret ve zahire borsacısı, 1 kambiyo borsacısı ve 1 madenci temsilcisinden oluşmaktaydı. Ali İktisat Meclisi 1928 ile 1933 yılları arasında gerçekleştirdiği toplantılarında “hayat pahalılığı, paranın gerçek değerine kavuşturulması, gümrük politikasının esasları, ödemeler dengesi, ihracatın geliştirilmesi için gerekli önlemler, limanların geliştirilmesi, sanayinin kurulması ve geliştirilmesi, madenlerden yararlanma yöntemleri, orman kanunu ve iş kanunu” gibi konuları ele almıştır.¹¹ Ali İktisat Meclisi Cumhuriyet sonrası dönemde kurulan ilk Ekonomik Konsey tipi yapılanma olarak bilinmektedir. Dönemin liberal koşulları içerisinde ekonomik alanda, özel sektörün oluşması için gerekli sermaye birikiminin olmaması siyasal alanda, demokrasinin ve örgütlenme özgürlüğünün olmaması ve sosyal alanda,

¹⁰ Demir, F. (Ekim 1997); ‘Türkiye’de Sosyal Barış ve Diyalog Arayışları’, *Mercek Dergisi*, Sayı 8, s.87

¹¹ Arolat, O. S., a.g.m, s.66

işçi sınıfının oluşmaması nedeniyle sosyal tarafların bu meclis içersinde yer alması beklenemezdi. Bu yüzden meclisin üyeleri dönemin koşullarına uygun olarak belirlenmiştir.

1929 ekonomik buhranından sonra özel sektörün oluşabilmesi için gerekli sermayenin olmayışı nedeniyle devlet eliyle sanayileşme yoluna gidilmiştir. Devletçilik dönemi olarak da bilinen bu dönemde önemli sanayi atılımlar yapılmış Sümerbank ve Eti Bank gibi önemli kurumlar kurulmuştur. Bu sanayileşmenin sonucu olarak bir işçi kitlesi doğmuş ve iş piyasası genişlemeye başlamıştır. Bunun yanında Türkiye 1932’de Uluslararası Çalışma Örgütü’ne üye olmuştur. Bu gelişmeler işçi-işveren ilişkilerinin ve çalışma sorunlarının bir yasa ile düzenlenmesini zorunlu hale getirmiştir. Bu ihtiyacı karşılaması için 1936’da çıkarılan 3008 sayılı İş Kanunu, işçilerin örgütlenmesine ve toplu pazarlığa değinmediği gibi grev ve lokavtı da yasaklıyordu. Peşinden 1938’de çıkarılan Cemiyetler Kanunu ülkede her türlü örgütlenmeyi yasaklamıştır.

II. Dünya Savaşı’nın ardından kurulan Birleşmiş Milletlere üye olmak isteyen Türkiye, 1946’da çıkardığı Cemiyetler Kanunu ile sınıf esasına dayalı cemiyet kurma yasağını kaldırarak demokratik hayata geçmiştir. 1947’de çıkarılan 5018 sayılı ilk Sendikalar Kanunu, işçilere sendika kurma ve toplu iş sözleşmesi yapma hakkı verilirken grevi yasaklamıştır.

1946’da kurulan Çalışma Bakanlığı (ÇB) bünyesinde yer alan ancak daha sonra 1985 yılında 3146 sayılı kanun ile yeniden düzenlenen Çalışma Meclisleri¹²; işçi, işveren, hükümet ve bilim adamlarının bir araya gelerek, çalışma hayatının sorunlarını müzakere ettiği, ÇB’ye bağlı bir danışma organıdır. Çalışma meclisinin bağlayıcı nitelikte kararlar alma yetkisi olmamakla beraber, Türk çalışma mevzuatının geliştirilmesinde önemli roller oynamıştır. Bunun yanında, sosyal politika alanında etkin politikalar üretmek için işçi, işveren ve hükümet temsilcilerini bir araya getirerek Türk çalışma hayatına uzlaştırma sistemini getirilmesi yönünde çabalar sarf etmiştir.¹³

1952 yılına gelindiğinde, sendikal birlik konusunda çok önemli bir adım atılmış ve Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Türk-İş) kurulmuştur. Türkiye’de ilk kez değişik işkollarında ve bölgelerde çalışan işçiler Türk-İş’in kurulmasıyla aynı çatı altına toplanmıştır.

¹² Çalışma Meclisi; Çalışma Bakanın veya Müsteşarın başkanlığında, Çalışma Genel Müdürü, İşçi Sağlığı Daire Başkanı, Bakanlıklardan ve Devlet Planlama Teşkilatından iştirak edecek birer temsilci, Üniversitelerin İş Hukuku, Sosyal Ekonomi, Sosyal Siyaset, İş Fizyolojisi, İş Sağlığı, İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği, İş Mühendisliği ve gündemdeki konularla ilgili dallarından Yüksek Öğretim Kurulunca seçilecek beş öğretim üyesi, en fazla işçi ve işvereni temsil eden konfederasyonların her iş kolunda seçilecek işçi ve işveren temsilcisinden meydana gelmektedir.

¹³ Kaya, P. A. (1999); “Türk Çalışma Mevzuatının Geliştirilmesinde Çalışma Meclislerinin Katkısı”, *İş Güç Dergisi*, Cilt:1, Sayı:1, www.isguc.org, 11/12/2005

1960 ihtilalinden sonra çıkarılan 1961 Anayasası işçilere sadece sendika kurma özgürlüğünü vermekle kalmamış, aynı zamanda işçilerin iktisadi ve sosyal haklarını geliştirmelerini sağlayan toplu sözleşme ve grev haklarını da tanımıştır. 1960 Anayasası’na uygun olarak hazırlanan 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile bunun tamamlayıcısı olan 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu 1963 yılında aynı anda yürürlüğe girmiştir.

Türk işçi sınıfı hareketinde, 1962-1963 yıllarından sonra görüş ayrılıkları ortaya çıkmaya başlamış ve 1967 yılında Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK), 1970 yılında Milli-İş (MİSK), 1976 yılında Hak-iş (Türkiye Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu) kurmuştur.

1. TÜRKİYE’DE BİR TOPLUMSAL ANLAŞMA ÖRNEĞİ

Türk işçi hareketinde yaşanan bu bölünmelerin ardından 1978’de Türk-İş ile dönemin Ecevit Hükümeti arasında Türk endüstri ilişkileri tarihinde sosyal diyaloga yönelik ilk gerçekçi adım olan, “Toplumsal Anlaşma” imzalanmıştır. Toplumsal Anlaşma; demokrasiyi ve ekonomiyi güçlendirmek, kalkınmayı sağlıklı ve dengeli olarak hızlandırmak, refahı toplumun tüm kesimlerine yaymak için demokratik çalışma yaşamının hakça bir düzenin gerçekleşmesi yönünde gelişmesini güvence altına almak amacıyla yapılmıştır.¹⁴ Ayrıca Toplumsal Anlaşma Hükümet ile Türk-İş arasında kamu sektöründe çalışma barışını sağlamaya yönelik bir işbirliği ve dayanışma belgesidir.

Hükümet ile Türk-İş; ekonomik büyüme ile istihdam alanları yaratılarak işsizlik oranlarının düşürülmesi, sağlıklı bir gelişme sürecine gidilmesi ve gelirlerle fiyatlar arasında refah artışında bir denge sağlanması gibi temel ekonomik sorunların çözümünde uzlaşmaya varmışlardır. Buna ek olarak, ekonomik ve sosyal sorunlarla ilgili alınacak önlemlerin işçi haklarının kısılması veya bir süre askıya alınması anlamına gelmeyeceği belirtilmiştir. Anlaşma’da, demokrasinin gelişmesi ile ekonominin ve katılımın yaygınlaşması arasında doğrudan ilişki kuran hükümlere yer verilmiştir.¹⁵

Bunun yanında taraflar Anlaşma’ya yönetime katılmayla ilgili bazı hükümler de koymuşlardır. Buna göre; kamu kesiminde işçilerin ve öteki çalışanların üretim, yatırım ve yönetim kararlarına katılmalarını öngören bir katılım modeli hazırlanacaktır. Ayrıca işçilerin kamu kesimi işletmelerinin yıllık programlarında yer alan yatırımların gerçekleştirilmesine gerekli katkıyı yapmaları ve yatırım hedeflerinin yerine getirilmesinden sonra kalan karın belirli bir bölümünün işçi payı olarak yatırıma katılma biçiminde kullanılması için gerekli önlemler alınacaktır.¹⁶

¹⁴ Centel, T. (Ekim 1997); ‘Sosyal Diyalog ve İşbirliği’, *Mercek Dergisi*, Sayı 8, s.37

¹⁵ Gür, M. (1995); *Ekonomide ve Yönetimde Yeni Bir Yapılanma İçin; Endüstriyel Demokrasi*, Ankara, s.110-111

Toplumsal Anlaşma’da bu konuların dışında; verimlilik ve üretim artışının gerçekleştirilmesi, ulusal sanayinin dışa bağımlılığının azaltılması, dış ödemeler darboğazının aşılması, kamu kesimindeki işletmelerin verimli çalışır ve kaynak yaratır hale getirilmesi hususunda taraflar uzlaşmışlardır. Toplu sözleşme ve grev haklarının demokratik gelişimin gereklerine uygun olarak yeniden gözden geçirileceği ve taraflar arası işbirliğini geliştirmek üzere sürekli bir komisyonun da kurulacağı belirtilmiştir. Ayrıca başta ücret olmak üzere Toplumsal Anlaşma’nın uygulanması sırasında çıkabilecek sorunlara karşı teknik bir komitenin kurulması öngörülmüştür.¹⁷

Yaklaşık 14 ay yürürlükte kalan ve 7 Eylül 1979’da son bulan Toplumsal Anlaşma başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Anlaşma’nın başarısız olmasında rol oynayan en önemli etmen, Anlaşma’ya taraf olan hükümetin ömrünün kısa olması ve Türk sendikal hareketinin bölünmüş yapısıdır. Ayrıca Türk-İş’in anlaşmayı yeterince benimseyerek üyesi olan sendikalara benimsetme konusunda gereken otorite ve güce sahip olmayışı da anlaşmanın başarısızlığında etkili olmuştur. Bununla birlikte, Anlaşmanın yürürlüğü süresince fiyat artışları önlenememiş; kurulması öngörülen komiteler kurulamamış; öngörülen yasal düzenlemeler, yasa değişiklikleri ve yönetime katılma modelleri de gerçekleştirilememiştir.¹⁸ Toplumsal anlaşma her şeye rağmen başarısızlıkla sonuçlanmış olsa bile, ülkemizin sosyal diyalog alanında gerçekleştirilen ilk ve tek somut anlaşma örneği olması bakımından Türk endüstri ilişkileri için tarihi bir belge niteliğindedir.

Toplumsal anlaşmanın ardından 24 Ocak 1980’de yaşanan olumsuz ekonomik koşulları düzeltmek için yürürlüğe giren istikrar programı, 1950’li yıllardan beri uygulanan ithal ikamesine dayalı ekonomi politikalarına son vermiştir. Bunun yerine, ihracata dayalı sanayileşme politikaları ikame edilmiştir. Bunu gerçekleştirmek için ise fiyat istikrarının sağlanması ve devletin ekonomideki ağırlığının azaltılmasını sağlayacak önlemler getirilmiştir. 1980 ortalarına gelindiğinde kötü ekonomik koşullar devam ederken çalışma barışı da giderek bozulmuş, dolayısıyla sosyal barış olumsuz yönde etkilenmiştir.¹⁹ 12 Eylül 1980’de sivil siyasal yönetimin bir askeri darbe ile yönetimden uzaklaştırılmasının ardından, 12 Eylül öncesine bir tepki olarak siyasal yapı yeniden düzenlenmiş ve siyasi partilerin, sendikaların ve derneklerin faaliyetleri hazırlanan yeni Anayasa’da önemli ölçüde kısıtlanmıştır. Böylelikle siyasal partilerle birlikte sendikalar da diğer baskı grupları gibi siyasal ve ekonomik karar süreçlerinin dışına

¹⁶ Işığışık, Ö. (1997); ‘Küreselleşme Süreci Çerçevesinde Sosyal Diyalog’, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa,s.192

¹⁷ TİSK, (1992), ‘Dünya’da ve Türkiye’de Sosyal Diyalog’, s.79-80

¹⁸ Işığışık, Ö., ‘Küreselleşme Süreci Çerçevesinde Sosyal Diyalog’, s.192-193

¹⁹ Demir, F., a.g.m, s.88

bırakılmışlardır.²⁰ 12 Eylül ihtilalinin ardından tüm toplu iş uyuşmazlıkları kurulan Yüksek Hakem Kurulu’nun zorunlu tahkimine bırakılmıştır. 1983 tarihinde çıkarılan 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev-Lokavt Kanunları ile uyuşmazlıklar yeniden sosyal tarafların iradesine iade edilmiştir.

2. TÜRKİYE’DE EKONOMİK VE SOSYAL KONSEY ARAYIŞLARI

12 Eylül ihtilalinin ardından Ekonomik ve Sosyal Konsey çalışma hayatının gündemine Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), Türkiye Sanayiciler ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD) ve akademik çevrelerin önerileriyle ilk defa 1982 Anayasası’nın hazırlık çalışmaları sırasında girmiştir.

TÜSİAD, “sektörler arası devamlı işbirliği ve ahengi sağlamak, ülke kaynaklarının daha verimli ve rasyonel kullanılmasını gerçekleştirmek için” bir Ekonomik ve Sosyal Konsey’in kurulmasını istiyordu.

İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dekanlığı hazırladığı öneride; Meclis Başkanlığı’na, Cumhurbaşkanlığı’na, Başbakanlığa sunmak üzere tavsiyelerde bulunması için bir Ekonomik ve Sosyal Konsey’in kurulmasını istemiştir. Üniversite’nin önerisi, Konsey’in Anayasal statüde kurulmasını ve gerekli düzenlemenin de yasa ile yapılmasını öngörüyordu. Ayrıca Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) da bu Konsey’in görüşü paralelinde hareket etmesi önerilmiştir.²¹

TİSK ise, işçi ve işveren yüksek kurulları ile ekonomik alanın diğer sektörleri ve tüketici temsilcilerinden oluşan Anayasal statüye sahip bir Ekonomik ve Sosyal Konsey’in kurulmasını istemiştir. TİSK, kurulacak Konsey’in ekonomik ve sosyal konularda hükümet tarafından talep edilecek konularda görüş bildirmek, araştırmalar yapmak, istişari değerlendirmeler yapmakla yükümlü olmasını teklif ediyordu. Sonunda, TİSK’in önerisi Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu tarafından benimsenip, hazırlanan Anayasa taslağının 148. maddesinde²² yer almıştır.

²⁰ Yazıcı, E. (1996); ‘Osmanlı’dan Günümüze Türk İşçi Hareketi’, Aktif Yayınları, Ankara, s.150

²¹ Serim, Ş. (Kasım 2003); Toplumsal Uzlaşmanın Kurumsallaşması Bilgilendirme-Danışma: Ekonomik Sosyal Konsey, (Der. Necdet Okcan), ‘Avrupa Birliği’nde Sosyal Diyalog: Üçlü Sistem ve Danışma’, Ankara, s.43

²² Ekonomik ve Sosyal Konsey, Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan 30 Temmuz 1982 tarihli raporda şöyle yer alıyordu:

Madde 148:Ekonomik ve Sosyal Konsey: “Bakanlar Kurulu’nun bazı üyeleri ile TC. Merkez Bankası Başkanı ve İş ve İşveren teşekkülleri temsilcilerinden oluşan 15 üyeli bir Danışma Kuruludur”

“Milli ekonominin istikrar içinde gelişmesini sağlamak, ekonomik ve sosyal politika arasındaki dengeyi korumak, ülkenin çeşitli ekonomik sektörleri arasındaki uyum ve

İşverenler ve akademik çevrelerin toplumsal uzlaşmanın sağlanmasında ESK’nın kurulması gerektiği şeklindeki önerilerinin yeni hazırlanan Anayasa’da yer almasını, işçi sendikaları kaygıyla karşılamışlardır. Sonuç olarak, sendikalar ESK’yı düzenleyen Anayasa taslağının 148. maddesine “toplum pazarlık sisteminin müdahaleye maruz bırakılacağı” ve dolayısıyla “sendikaların işsiz hale geleceği”, “tüm fedakarlıkların sadece işçi kesiminden isteneceği” endişeleriyle düzenlemeye karşı çıkmışlar ve Anayasa taslağından çıkarılmasını istemişlerdir. Bu nedenle Milli Güvenlik Konseyi ESK düzenlemesini Anayasa taslağından çıkarmak zorunda kalmıştır.²³

Toplumsal Anlaşma’nın imzalanması ve ESK’nın Anayasa taslağından çıkarılmasından 1990’lı yıllara gelinceye kadar, ülkemizde sosyal diyalog alanında önemli bir gelişme olmamıştır. Bununla birlikte, bu süre zarfında hükümet temsilcileri ile Türk-İş Konfederasyonu arasında ikili zirve adı verilen görüşmeler gerçekleştirilmiş, ancak bu görüşmeler sonucunda da sosyal diyalog adına somut bir adım atılamamıştır.²⁴

TBMM 26.11.1992 tarih ve 3851 Sayılı Yasa ile, Uluslararası Çalışma Örgütü’nün “Uluslararası Çalışma Normları Uygulamasının Geliştirilmesinde Üçlü Danışmaya İlişkin 144 Sayılı Sözleşmesi”nin onaylanması konusunda Bakanlar Kurulu’na yetki vermiştir. Bakanlar Kurulu da 08 Ocak 1993 tarihinde 144 sayılı ILO sözleşmesini onaylamıştır.

Toplumsal uzlaşmanın ön plana çıkmaya başladığı 1990’lı yıllarda işçi ve işveren kesimlerini bir araya getiren ikili diyaloglar başlamıştır. 5 Nisan kararlarının ertesinde, TİSK Başkanı Refik Baydur’un daveti üzerine Türk İş, Hak İş, DİSK ve TİSK yöneticileri, 01 Temmuz 1994 günü İstanbul’da bir araya gelerek bir işçi-işveren zirvesi yapmışlardır. Zirve sonunda yapılan ortak açıklamada, hükümetin çalışma hayatını ilgilendiren her konuda sosyal kesimlerle sürekli danışma ve işbirliği içinde olması ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri sorunu karşısında yapılacak tercihlerin belirlenmesinde ciddi bir işbirliğinin hemen başlatılması talep edilmiştir. Yine Türk-İş, DİSK, Hak-İş ve TİSK’in temsilcilerinin katılımıyla, 29 Ağustos 1994 günü Ankara’da tekrar bir araya gelen

işbirliğini gerçekleştirmek için; muhtelif sektörleri temsil eden kimselerden meydana gelen böyle bir konseyin kurulması çok yararlı olarak mütalaa edilmiştir”.

“Bu konsey aynı zamanda çalışanların ücret, aylık, ikramiye ve sosyal yardımları arasındaki denge ve hakkaniyeti sağlamak amacı ile de görüş ve öneriler bildirecektir. Ayrıca, Devlet sorumluları ile işçi ve işverenlerin temsilcilerinin ülkenin ekonomik, sosyal siyaset ve hukuk alanındaki otoriteleri ile yan yana getirilerek onlara en yasal alanda çalışma yapma ve görüş tespitine imkan verecektir”. (Şahin Serim, a.g.m, s.43)

²³ Mahiroğulları, A. (Mayıs 1999); Türk Endüstri İlişkilerine Kazandırılan Yeni Bir Kurum Ekonomik ve Sosyal Konsey, ‘*Tekstil İşveren Dergisi*’, Sayı:233, s.25-26

²⁴ Işığçok, Ö. (1999); Sosyal Diyalog, Temel Nitelikleri ve Türkiye’de Sosyal Diyaloga İlişkin Genel Bir Değerlendirme, ‘*İş Güç Dergisi*’, Cilt:1, Sayı: 1, <http://www.isguc.org/osisgucok.htm>

taraflar sosyal güvenlik ile ücretlilerin vergi yüküne ilişkin belirli konularda ortak görüşe varmışlardır. Yapılan ortak açıklamada, vergi sisteminin adil olmadığı görüşüne yer verilip, sosyal güvenliğin devlet politikası haline getirilmesi istenmiştir.²⁵

Türkiye’nin 06 Mart 1995’de, AB ile Gümrük Birliği sürecine girmesiyle, Brüksel’de Avrupa Birliği ile imzalanan 25 Haziran 1963 tarihli Ankara Anlaşması ve 23 Kasım 1970 tarihli Katma Protokol uyarınca 95/1 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı’nın imzası sonucu sosyal diyalog ihtiyacı bir kez daha gündeme gelmiştir. Çünkü, Ankara Anlaşması’nın 27. maddesinde yer alan “Ortaklık Konseyi bir yandan Avrupa Parlamenter Asamblesi, Topuluğun Ekonomik ve Sosyal Komitesi ve öteki organları ile öte yandan TBMM ve Türkiye’nin yukarıdakileri karşılayan organları arasında işbirliğini ve temasları kolaylaştırmak için her türlü yararlı tedbirleri alır...” hükmü, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi’ni karşılayan bir organın (ESK) kurulmasını zorunlu hale getiriyordu.²⁶ Bunun dışında, küresel düzeyde artan uluslararası rekabet koşulları ve yaşanan hızlı teknolojik gelişmeler nedeniyle sosyal diyalog sosyal tarafların da gündemine gelmiştir. Bu çerçevede; Türk-İş, DİSK, Hak-İş ve TİSK Konfederasyonları’nın kurumsal sosyal diyalog sürecine yönelik talepleri etkili olmuştur. Ayrıca, Türk endüstri ilişkilerinin geçmişe hakim olan uzlaşmaz ve çatışmacı yapısının yerini görüş alışverişi, işbirliği ve uyuma bırakması sosyal tarafların diyalog beklentilerini artırmıştır.²⁷

Bu gelişmelerin sonucunda, Ankara Anlaşması’nın 27. maddesi gereği 1995’de Türkiye-AB Ekonomik ve Sosyal Karma İstişare Komitesi adı altında bir komite kurulmuştur. Komite AB Ekonomik Sosyal Komitesi ile Türkiye’nin işçi, işveren ve diğer meslek gruplarının katılımından oluşmuştur. Toplam 36 üye bulunan komitede her iki taraf 18’er üye ile temsil edilmektedir. Türkiye’nin 18 üyesinin 6’sı çalışanları (Türk-İş, Hak-İş, DİSK), 6’sı işverenleri (Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Türkiye Bankalar Birliği) ve son 6’sı da diğer çıkar gruplarını (Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Türk Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu, Yükseköğretim Kurulu, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Türkiye Barolar Birliği ve Tüketici Koruma Derneği) temsil etmektedir.²⁸

Gerek AB ile Gümrük Birliği Anlaşması’nın imzalanması gerekse uluslararası rekabetin etkileri ve sosyal tarafların artan işbirliği talepleri sonucunda

²⁵ Sipahi, İ., a.g.e, s.38

²⁶ Demir, F., a.g.m, s.89

²⁷ Işığınçok, Ö., (1999); Sosyal Diyalog, Temel Nitelikleri ve Türkiye’de Sosyal Diyaloga İlişkin Genel Bir Değerlendirme, ‘<http://www.isguc.org/oişığınçok.htm>’

²⁸ İren, E. (2000); ‘Avrupa Birliği ve Türk İş Hukukunda Üçlü Diyalog’, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, s.144

17 Mart 1995’te yayınlanan 1995/5 Sayılı Başbakanlık Genelgesiyle Türkiye’nin ilk Ekonomik Sosyal Konseyi kurulmuştur. Konsey, Avrupa Topluluğu’na entegrasyon çalışmaları çerçevesinde Ankara Anlaşması’nın uygulanmasını sağlamak ve ILO’nun 144 sayılı Sözleşmesinin onaylanmasının bir gereği olarak kurulmuştur.²⁹ Genelgede ESK’nın görevleri;

- Ekonominin istikrarlı bir şekilde gelişmesini sağlamak için toplumun çeşitli kesimlerinin, gerek ülke ekonomisi gerek milletlerarası platformda dengeli ve etkin politikalar ile yönlendirilebilmesini sağlamak,
- Devlet, işçi, işveren ilişkilerinde düzenli ve kalıcı barış ve milli uzlaşma ortamının sağlanmasını araştırmak,
- Verimlilik, istihdam, işsizlik ve gelirler gibi konularda Hükümete istişari nitelikte görüş vermek,
- Konuyla ilgili mevzuatı hazırlamak,
- Bu konuda Avrupa Birliği ile entegrasyon ve çalışmalar yönünde özel kurum ve uzmanlık gerektiren konularda da meslek kuruluşları ile kamu kurum ve kuruluşlarının desteğini sağlamak, olarak belirtilmiştir.

Başbakan veya Başbakan’ın belirleyeceği bir Bakan’ın Başkanlığında, toplanacak olan Konsey’de Hükümeti temsilen 15 Bakan ve Bürokrat üyeye karşılık 7 sivil toplum örgütünün temsil edildiği toplam 22 üye³⁰ bulunmaktadır. Kuruluşundan yedi ay sonra 11 Ekim 1995’te yaptığı ilk toplantının kamu kesiminde artan uyuşmazlık ve grevlerin hüküm sürdüğü bir döneme denk gelmesi yoğun eleştirilere neden olmuştur.³¹ ESK toplantısına çağırılmasına rağmen toplantının toplu sözleşme görüşmelerini uzatmak ve kamuoyunda işçilerin aleyhine bir hava yaratmak amacıyla yapıldığı gerekçesiyle işçi temsilcisi Türk-İş toplantıya katılmamıştır. Toplantıda Hükümet’in tavrı, Konsey’i toplumun çeşitli kesimlerini ikna organı olarak kullanmak olmuş, ancak istenen sonuç alınamayınca ilişkiler bozulmuş ve diyalog kesintiye uğramıştır. Sonunda Tansu Çiller’in azınlık Hükümeti 15 Ekim 1995’te yıkılmıştır.³²

²⁹ Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Ekonomik ve Sosyal Konsey konulu, 17/03/1995 tarih ve 1995/5 sayılı Genelge.

³⁰ Maliye Bakanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, Başbakanın görevlendireceği iki Bakan, Başbakanlık Müsteşarı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı, Hazine Müsteşarı, Dış Ticaret Müsteşarı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanı, T. C. Merkez Bankası Başkanı, Üye Bakanlıkların Müsteşarlıkları, YÖK’ü temsilen iki üye, Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği’ni temsilen iki üye, TİSK’i temsilen iki üye, Türk-İş, (en çok üyeye sahip Konfederasyondan iki üye) Türkiye Ziraat Odaları Birliği’ni (TZOB) temsilen bir üye, Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu’nu (TESK) temsilen bir üye.

³¹ Demir, F., a.g.m, s.90

Daha sonraki dönemlerde ESK, her gelen yeni hükümet tarafından benzer gerekçe ve görev yapısıyla üye profilinde bazı değişiklikler yapan Genelgelerle tam 5 kez daha yeniden düzenlenmiştir. Son olarak ESK 57. hükümet tarafından 28/06/1999 tarih ve 1999/40 sayılı Genelge ile tekrar düzenlenmiştir. Konsey son toplantısını Şubat 2001 Ekonomik Krizi’nden sonra Hükümete karşı bütün güvenini yitirmiş bulunan geniş toplum kesimlerinin temsilcileri aracılığıyla toplumun güveninin ve desteğinin yeniden sağlanması amacıyla 31 Mart 2001 tarihinde yapmış ve toplantıda genel ekonomik durum değerlendirilmiştir. Ayrıca dönemin Başbakanı bu toplantıda Ekonomik Sosyal Konsey Hakkındaki yasa tasarısının TBMM’ye gönderildiği müjdesini vermiştir.

3. 4641 SAYILI EKONOMİK VE SOSYAL KONSEY KANUNU

1995’ten beri genelgelerle düzenlenen ESK, her defasında değişik bir yapıyla yeniden oluşturulduğu için üstlendiği önemli misyonu gerçekleştirebilecek yasal dayanaklardan yoksun bırakılmıştır.³³ Sonunda 21 Nisan 2001’de 4641 sayılı “Ekonomik ve Sosyal Konsey’in Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun”un yürürlüğe girmesi ile ESK yasal bir statüye kavuşmuştur. ESK’nın yasa ile düzenlenerek muğlaklıktan kurtarılması kuşkusuz yerinde bir gelişmedir. Toplumsal sorunların çözümünün katılımcı demokrasi, diyalog ve uzlaşmadan geçtiği bilinmektedir. Ayrıca, bir çok ülkede diyalog ve uzlaşma yapılarının oluşturulmasında Anayasal ya da yasal düzenlemeler tercih edilmiştir. İşte bu sebeplerden dolayı Türkiye’de sosyal diyalogun kalıcı ve kurumsal bir yapıya kavuşturulması için ESK yasal bir çerçeveye oturtulmuştur. Zaten 4641 sayılı yasanın 1. maddesi bizim tespitlerimizi doğrular niteliktedir. Buna göre ESK, ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında, toplumsal uzlaşma ve işbirliğini sağlayacak, sürekli ve kalıcı bir barış ortamı yaratarak, istişari mahiyette ortak görüş belirlemek için oluşturulmuştur.

4641 sayılı ESK Kanununun 2. maddesinde Konsey’in üyeleri belirlenmiştir.³⁴ Yasada Konsey üyelerinin sayısı önceki genelgelere göre biraz artırılarak 40’a çıkarılmıştır. ESK’nın yeni yapısında, 16 üyeye çıkarılan hükümet

³² Ruhi, M. E. (Mayıs 2003); “Türkiye’de Ekonomik ve Sosyal Konsey”, *ÇMİS Dergisi*, Sayı:3, Cilt:17, s.9

³³ Kayhan, M. (Ekim 1997); Toplumsal Uzlaşma ve Ekonomik Sosyal Konseyler, *Mervek Dergisi*, Sayı:8, s.57

³⁴ ESK; Başbakanın başkanlığında, Başbakan yardımcıları, Devlet Planlama Teşkilatından sorumlu Devlet Bakanı, Hazineden sorumlu Devlet Bakanı, Dış Ticaret Müsteşarlığından sorumlu Devlet Bakanı, Devlet Personel Başkanlığından sorumlu Devlet Bakanı, Maliye Bakanı, Tarım ve Köyşleri Bakanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı, Gümrük Müsteşarı ve Devlet Personel Başkanı, TOBB, TİSK, TESK, TZOB, Türk-İş, Hak-İş, DİSK’i temsil eden üçer temsilciden oluşmaktadır.

temsilcileri 13 bakan ve 3 bürokrattan oluşmuştur. Sivil toplum örgütlerini temsil eden üyeler ise; 12’si sendika temsilcisi; 6’sı işveren temsilcisi ve 6’sı da esnaf ve çiftçi çıkar örgütü temsilcisi olmak üzere 21 üyeden ibarettir. Ayrıca Başbakan tarafından belirlenecek diğer Hükümet temsilcileri ve sivil toplum kuruluşları temsilcileri de Konseye katılabilmektedir. Buna ilaveten, daha sonra 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasasının 44. maddesinde yapılan değişiklikle ve 4641 sayılı yasaya eklenen madde ile kamu görevlileri adına en çok üyeye sahip konfederasyonun da Konsey’de temsil edilmesi hükme bağlanmıştır. Konsey’in toplantı gündemine uygun sivil toplum örgütü temsilcilerinin ya da kamu görevlilerinin toplantıya çağırılma esnekliğinin olması olumlu bir düzenleme olarak değerlendirilirken, bu esnekliğin sadece Başbakan’ın inisiyatifinde olması hükümetin Konsey üzerinde daha dominant olduğunu açıkça göstermektedir.

ESK; hükümet, bürokrat, işçi, işveren, çiftçi, esnaf ve memur temsilcilerinden oluşan çok taraflı bir Konsey özelliği göstermektedir. AB ülkelerindeki ESK’lara bakacak olursak, çoğunlukla ESK’ların; işçi-ışveren, işçi-ışveren-uzmanlar, işçi-ışveren-çıkarcı grupları ya da hükümet-işçi-ışveren-çıkarcı grupları şeklinde yapılandıklarını görmekteyiz. Türk ESK’sı bünyesinde hükümet temsilcileri bulduran İngiltere, İrlanda, Danimarka ve Portekiz ESK’larıyla bu açıdan benzerlik taşımaktadır. Ancak 24 üyeli İngiltere Ulusal Ekonomik Kalkınma Konsey’inde sadece 6; 31 üyeli İrlanda Ulusal Ekonomik ve Sosyal Konsey’inde 5; 29 üyeli Danimarka Ekonomik Konseyi’nde 4 ve 56 üyeli Portekiz Ekonomik ve Sosyal Konsey’inde ise 8 hükümet temsilcisi bulunmaktadır. Bunun yanında Belçika, Hollanda, Avusturya, İspanya, Lüksemburg ve Fransa ESK’larında ise hiç hükümet temsilcisi yer almamaktadır. AB’nin 1998’den beri Türkiye için yayınladığı ilerleme raporları incelendiğinde AB’nin Türk ESK’sının Hükümet ağırlıklı yapısını sürekli eleştirdiğini görmekteyiz. Buradan yola çıkarak, Türk ESK’sı bünyesinde hükümetin ağırlığının makul bir düzeye çekilerek, ESK daha fazla sivil toplum örgütüne yer verilmesi daha uygun olur kanaatindeyim. Bu doğrultuda daha demokratik ve katılımcı bir ESK için TMMOB, TÜSİAD, Tüketici, Çevre, İnsan Hakları Dernekleri, Tabipler Birliği gibi sivil toplum kuruluşlarına da Konsey’de yer verilebilirdi. Ayrıca Konsey içersinde tüm kesimler eşit şekilde temsil edilmelidir. Aksi takdirde ESK, uzlaşma ve işbirliği temelinden saparak tarafların birbirlerine üstünlüklerini kabul ettirdikleri bir kurul haline gelebilir.

Kanunun 4. maddesine göre, Başbakan ESK’nın başkanıdır. Başbakan’ın katılmadığı toplantılarda ise onun görevlendireceği Başbakan Yardımcısı Konsey başkanlığını yürütecektir. Bu durum, Konsey’in bağımsızlığı ve demokratikliği ile ilgili soru işaretlerinin oluşmasına neden olmaktadır. AB ülkelerinde Konsey Başkanları ya üyeleri tarafından seçilmekte (Fransız ESK’sı) ya da kesimler arasında sürekli değişen dönem başkanlığı şeklinde yürütülmektedir. Türkiye için böyle bir uygulamanın getirilmesi bağımsız bir ESK için bir ön koşul

oluşturmaktadır. Bununla beraber yasanın 6. maddesinde Konsey’de TOBB ve TİSK’in belirleyeceği bir Konsey Başkan Yardımcısı, TESK ve TZOB’un belirleyeceği bir Konsey Başkan Yardımcısı ve Türk-İş, Hak-İş ve DİSK’in belirleyeceği bir Konsey Başkan Yardımcısı bulunmaktadır. Yine aynı maddede, Konsey’in Başkanlık Divanı’nın Konsey Başkanı, üç Konsey Başkan Yardımcısı ve Konsey Sekreteryası’ndan sorumlu Müsteşar’dan oluşacağı belirtilmiştir.

Yasanın 3. maddesinde düzenlenen Konsey’in görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmıştır:

- Toplumdaki ekonomik ve sosyal birimlerin, Hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarının oluşturulmasına katılımlarını sağlamak, Hükümet ile toplumsal kesimler arasında ve toplumsal kesimlerin kendi aralarındaki uzlaşma ve işbirliğini güçlendirecek çalışmalar yapmak,
- Oluşturduğu görüş, öneri ve raporları Hükümete, TBMM’ye, Cumhurbaşkanı’na ve kamuoyuna sunmak, görüş bildirilirken uzlaşılan ve uzlaşılamayan hususları ayrı ayrı belirtmek,
- Sürekli ve geçici nitelikte çalışma kurulları kurmak ve üyelerini belirlemek, bu kurulların raporlarını görüşmek,
- Türkiye-Avrupa Birliği Karma İstişari Komitesi üyelerini Avrupa Birliği Ekonomik ve Sosyal Komitesi’nin yapısı ve özelliklerini dikkate alarak belirlemek ve Komite’nin çalışmalarını izlemek,
- Amaçları doğrultusunda ulusal ve uluslararası düzeyde seminer ve toplantılar düzenlemek, uygun görülecek toplantılara temsilci göndermek,
- Ekonomik ve sosyal konularda yayınlar ve araştırmalar yapmak ve yaptırmak.

Yasa maddesinde, ekonomik ve sosyal politikalarının oluşturulmasında, ESK’ya danışılması yükümlülüğü veya ESK’nın konuyu res’en ele alması gibi prosedürlere yer verilmeyerek bu konu tamamen hükümetin keyfiyetine bırakılmıştır. Daha açıkçası, Konsey’in kendi inisiyatifiyle her hangi bir konuda res’en görüş ve öneri sunmasının önü kapatılmıştır. Avrupa’da ESK’lar, sadece çalışma ilişkileri ve sosyal mevzuatın değerlendirildiği bir kurul değil, ülkenin tüm ekonomik ve sosyal politikalarının tartışıldığı bir sosyal meclis niteliğindedir. Bununla birlikte Avrupa ESK’ları, gerek kendi inisiyatifleri ile gerekse hükümet, parlamento veya diğer kurumların talebi ile onlara yol gösterici istişari kararlar almaktadır. İşçi, işveren ve diğer çıkar grupları, ESK’lar bünyesinde bir araya gelerek hükümete sunmak üzere görüşler ve öneriler hazırlamaktadır. Ayrıca ESK’lar aldıkları istişari kararlarla konut, sağlık, eğitim, gençlik, bölgesel dengesizlik gibi bir çok toplumsal konuda hükümetlere danışmanlık yapmakta, yürütmenin çalışmalarına ışık tutmaktadır. Bunun dışında Belçika, İspanya, Portekiz, İtalya ve Fransa gibi bir çok ülkede hükümetler ekonomik ve sosyal konularda düzenleme yapmadan önce Konsey’in görüşünü almaktadır.

4641 sayılı ESK kanununun 7. maddesinde, Konsey’in üç ayda bir Başkan’ın daveti ile olağan, Başkan’ın daveti veya Başbakan tarafından belirlenecek olanlar dışında kalan temsilcilerin üçte birinin yazılı istemleri üzerine ise olağanüstü toplanabilmesini düzenlenmiştir. Yine aynı maddede toplantı yeter sayısı, Başbakan tarafından belirlenecek olanlar dışında kalan temsilcilerin salt çoğunluğu olarak belirlenmiştir. ESK toplantılarının yasada üç ayda bir ya da Konsey üyelerinin 1/3 çoğunluğunun yazılı talebi ile yapılması öngörülmesine rağmen Konsey toplantıları düzenli bir takvime bağlanamamış ve Konsey, kanun yürürlüğe girdikten 20 ay sonra toplanabilmiştir. Esasında ESK 4641 sayılı yasanın çıkarılmasından günümüze kadar sadece 7 kez toplanabilmiştir. Yapılan Konsey toplantıları ise, hükümetin uygulamak istediği politika ve programları Konsey üyelerine anlattığı ve onların onay ve desteğini aradığı forumlardan öteye geçmemiştir.

ESK’nın kendisinden beklenenleri yerine getirebilmesi için öncelikle Konsey toplantılarının belirlenen aralıklarda mutlaka yapılması gerekmektedir. Bununla beraber Konsey kararları üzerinde taraflar, üzerlerine düşen yükümlülükleri ciddiyetle yerine getirmelidir. Ayrıca Konsey toplantıları, hükümetin kendi politikalarını anlattığı veya toplum kesimlerinin şikayetlerinin dinlendiği bir kurul değil, ülkenin sosyal ve ekonomik sorunlarına ülke gerçeklerine uygun çözümlerin üretildiği ve toplum kesimleri arasında uzlaşma ve işbirliğinin sağlandığı bir platform olmalıdır.

ESK kanununun 8. maddesinde, Konsey ihtiyaç duyulan konularda görüş bildirmek üzere geçici ve daimi nitelikli çalışma kurulları oluşturabilmektedir. Çalışma kurulları Ekonomik ve Sosyal Konsey’in Teşekkülü İle Çalışma Usulleri Hakkında Yönetmeliğin 9. maddesinde yer almaktadır. Ayrıca bu kurulların zamana ve ihtiyaca göre değiştirilebileceği Yönetmelikte belirtilmiştir.

- Çalışma Hayatı Kurulu,
- Makroekonomik Politikalar Kurulu,
- Avrupa Birliği ve Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu,
- Tarım Orman ve Köy İşleri Kurulu,
- Sanayi, Teknoloji ve Verimlilik Kurulu,
- Enerji Kurulu,
- Ticaret Kurulu,
- Esnaf ve Sanatkarlar ve KOBİ’ler Kurulu,
- Tüketici Kurulu,
- Çevre Kurulu,
- Bölgesel Gelişme Kurulu,
- İnsan Kaynakları Kurulu,
- Bilgi Toplumuna Geçiş Kurulu olarak belirlenmiştir.

ESK Yönetmeliği ile kurulan çalışma kurulları AB Ekonomik Sosyal Komitesi çalışma grupları ve AB üyesi ülkelerde kurulan ESK’ların kurul, komite ve bölümleriyle benzerlikler taşıdığı söylenebilir.

Yasanın 9 ve 10. maddelerinde, Konsey’in sekretarya hizmetlerinin, DPT Müsteşarlığı tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür. Buna ek olarak Konsey’in giderleri için her yıl DPT bütçesine yeterli ödenek konması da hükme bağlanmıştır. Konsey’in sekretarya hizmetlerinin bir kamu kurumuna yaptırılması ve Konsey’e ait bir bütçenin olmaması Konsey’in özerk olmasıyla bağdaşmamaktadır. Konsey’e hizmetlerini yürütebilmesi için bir binanın tahsis edilmesi, kendine ait bir sekretaryasının olması ve hepsinden önemlisi Konsey’in özerk bir bütçesinin olması onun üstlendiği misyonu yerine getirmesi açısından önemlidir.

Bütün bunlara ek olarak, 4641 sayılı yasada Konsey’in işleyişi, gündemle ilgili kararların alınma şekli, oylamanın nasıl yapılacağı, Konsey üyeliğine atanma, Konsey üyeliğinden çekilme vb. bir çok konuda düzenleme yapılmamıştır. Bu durum Konsey’in ILO’nun ve AB’nin ilgili hükümlerini yerine getirmek için formalite olarak kurulduğu izlenimi yaratmaktadır.

4. TÜRKİYE’DE ÜÇLÜ DANIŞMA KURULU

4641 sayılı ESK Kanunu’ndan sonra ILO’nun 144 sayılı sözleşmesinde belirtilen sosyal diyaloga uygun olarak “Üçlü Danışma Kurulu” (ÜDK) 4857 sayılı İş Kanunu’nun 114. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, İş Kanununun 114. maddesinde, çalışma barışının ve endüstri ilişkilerinin geliştirilmesinde, çalışma hayatıyla ilgili mevzuat çalışmalarının ve uygulamalarının izlenmesi amacıyla; hükümet ile işveren, kamu görevlileri ve işçi sendikaları konfederasyonları arasında etkin danışmayı sağlamak üzere, üçlü temsile dayalı istişari mahiyette bir danışma kurulunun oluşturulması öngörülmüştür. İş Kanunu’nda belirtilen Kurul’un çalışma usul ve esasları ise 4 Nisan 2004’de çıkarılan Çalışma Hayatına İlişkin Üçlü Danışma Kurulu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle (ÜDKY) düzenlenmiştir.

144 sayılı ILO sözleşmesinde belirtilen hükümet, işveren ve işçi temsilcileri arasında etkin danışma ve görüş alışverişini sağlanmak amacıyla oluşturulan ESK’dan sonra ÜDK’da aşağı yukarı aynı gerekçelerle Türk çalışma hayatına girmiştir. Bu bakımdan ÜDK çalışma barışının ve endüstri ilişkilerinin geliştirilmesi, çalışma hayatıyla ilgili mevzuat çalışmalarının ve uygulamalarının izlenmesi, hükümet ile işveren, kamu görevlileri ve işçi sendikaları konfederasyonları arasında etkin bir danışmanın gerçekleştirilmesi amacıyla oluşturulmuştur.

Bu çerçevede ÜDK’da; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı veya Müsteşarı, İşçi sendikaları konfederasyonlarından ve Kamu görevlileri sendikaları konfederasyonlarından birer ve en fazla üyeye sahip işveren konfederasyonundan

üç temsilciden oluşmaktadır. Ayrıca gündem konularına göre Bakanlık, bağlı ve ilgili kurumların birim amirleri de Kurul’a katılabilmektedir.

Kurul’un görev ve yetkileri yönetmelikte belirlenmiştir. Buna göre Kurul’un görevleri:

- Çalışma hayatına ilişkin politikaların oluşumuna katkı vermek,
- Taraflar arasında uzlaşma ve işbirliğini güçlendirecek çalışmalar yapmak,
- Çalışma hayatıyla ilgili mevzuat çalışmalarını ve uygulamalarını izlemek, yeni mevzuat ve yasa değişiklikleri ile ilgili hususlarda görüş oluşturmak,
- Uluslararası Çalışma Örgütü’nün konferans ve faaliyetlerine katılmada, taraflar arasında etkin bir danışma, bilgilendirme ve iletişimin gerçekleşmesini sağlamak,
- “Uluslararası Çalışma Normları Uygulamasının Geliştirilmesinde Üçlü Danışma Hakkında 144 sayılı Sözleşme” hükümlerine uygun çalışmalar yapmak,
- Ulusal mevzuatın, Avrupa Birliği’nin çalışma hayatına ilişkin müktesebatına uyumu için taraflar arasında etkin bir danışma, bilgilendirme ve iletişimin gerçekleşmesini sağlamak,
- İhtiyaç duyulması halinde komisyonlar kurmak, üyelerini belirlemek, raporları görüşmek,
- Ulusal ve uluslararası düzeyde seminer ve toplantılar düzenlenmesini taraflara önermek, uygun görülecek toplantılara temsilci göndermek,
- Çalışma barışının ve endüstri ilişkilerinin geliştirilmesi ile ilgili alanlarda araştırmalar yapılmasını taraflara önermek olarak belirlenmiştir.

Kurul’un görev ve yetkileri ESK’nın görevleri ile benzerlikler göstermektedir. Ancak Kurul’un ilgi alanı ESK kadar geniş olmayıp sadece çalışma hayatıyla sınırlı tutulmuştur. Bunun yanında ÜDK’nın sosyal tarafların bir araya gelmelerini sağlayan bir platform oluşturması, Türkiye’de uzlaşma ve işbirliği kültürünün gelişmesine muhakkak olumlu katkılar yapacaktır. Ancak çalışma hayatına ilişkin politikaların ve kararların alınmasında ÜDK’ya danışma zorunluluğu bulunmaması da Kurul’un çalışmalarını hükümetin keyfiyeti altına sokmuştur.

ESK’den yeterli verimi alamayan Türk çalışma hayatının aktörleri, Üçlü Danışma Kurulu vasıtasıyla, işletmelerin rekabet gücünü koruma ve artırma amacı taşıyarak, değişen koşullara uyum göstermelidir. ÜDK’daki işçi temsilcileri aracılığıyla, işçi kesimi özellikle yeni teknolojik değişimlerden haberdar edilebilir, bu hususlarda gerektiğinde kendilerine danışılabilir ve işyeri koşulları konusunda birlikte fikir üretilebilir. Bunlardan başka, mevzuatımıza giren, ancak sağlıklı bir şekilde uygulanması gereken esnekliğe ilişkin olumlu adımların atılması, yine ÜDK’dan beklenen bir açımdır. Bir dönem ESK’den beklenen, AB adaylık sürecinde uluslararası sosyal ve ekonomik kriterlere ulaşmak ve ulusal sorunları

aşmak için ulusal düzeyde çerçeve anlaşmaların imzalanması da, artık ÜDK’den beklenebilir. Bunun dışında 4641 sayılı ESK kanun yeniden gözden geçirilerek, hem Konsey’in yapısında hem de ÜDK ile çakışan görevlerinde değişiklikler yapılmıştır.³⁵

Üçlü Danışma Kurulu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Murat Başesgioglu Başkanlığında 24 Mayıs 2004 tarihinde TİSK, Türk-İş, Hak-İş ve DİSK Temsilcilerinin katılımıyla ilk toplantısını yapmıştır. Yapılan toplantıda; 4857 sayılı İş Kanunu’nun uygulanmasında karşılaşılan sorunlar, sosyal güvenlik sistemine standart birliği sağlamaya ilişkin taslaklar, 2821 ve 2822 sayılı Kanunlara ilişkin değişiklik taslakları, Kıdem Tazminatı Fonu taslağı, kayıt dışı istihdam üzerinde değerlendirmeler yapılmıştır.

IV. TÜRKİYE’NİN AB SOSYAL DİYALOĞUNA UYUMU

Türkiye’nin AB sosyal diyaloguna uyumu, AB’nin sosyal politikalar ve istihdam konulu müzakere başlığı altında değerlendirilecektir. Sosyal politikalar ve istihdam başlığı kapsamında sosyal diyalogdan başka iş hukuku, kadın ve erkekler arasında eşit muamele, ırkçılığa karşı mücadele, istihdam, sosyal güvenlik, yaşlılar ve dışlanma, kamu sağlığı, işçi sağlığı ve iş güvenliği alt başlıkları da yer almaktadır. Sonuç olarak, Türkiye’nin AB sosyal diyaloguna uyumu tek başına bir başlık olmayıp diğer sosyal politika ve istihdam alt başlıklarını da içine alacak şekilde geniş bir perspektif de müzakere edilecektir.

Türkiye’de sosyal diyalog süreci Türkiye’nin AB ile Gümrük Birliği Antlaşması’nı imzalaması ve ILO’nun 144 sayılı sözleşmesinin onaylanması sonrasında AB’ye entegrasyon çalışmaları çerçevesinde Ankara Antlaşması’nın uygulanmasını sağlamak amacıyla başlatılmıştır. Bu süreçte ilk olarak 1995’te sosyal diyalogun temel aracı olan ESK, bir Başbakanlık genelgesi ile hayata geçirilmiştir. Daha sonraki dönemlerde Türkiye’nin siyasi hayatında meydana gelen istikrarsızlıklardan ESK da etkilenmiş ve 1999’a kadar her yeni gelen hükümet tarafından ESK’nın yapısı 5 kez yeniden düzenlenmiştir. Ancak genelgelerle yapılan değişikliklere rağmen hükümetlerin ESK içindeki baskın yapıları değişmemiştir. Bu dönemde ESK düzensiz toplantılar yapmış ve yapılan toplantılarda daha çok hükümet politikaları sosyal taraflara anlatılarak, sosyal taraflardan bu politikalara destek vermeleri istenmiştir. Sonuç olarak genelge ile düzenlenen Konsey, sosyal tarafların sosyo-ekonomik politikaların oluşturulması ve uygulanması sürecine katılması misyonunu beklenen şekilde yerine getirememiştir.

AB uyum süreci çerçevesinde ESK, 2001 Nisan ayında 4641 sayılı yasa ile yasal statüde yeniden oluşturulmuştur. ESK’nın yasa ile düzenlenmesi olumlu bir

³⁵ Odaman, S. (Ocak 2005); Üçlü Danışma Kurulu, ‘Çimento İşveren Dergisi’, Sayı:1, Cilt:18, s.14-15

adım olarak değerlendirilirken, ESK’nın hükümet ağırlıklı yapısı AB ilerleme raporlarında eleştirilen bir husus olmuştur. Ayrıca bu durum esas olarak ESK’nın danışma, tavsiye ve görüş oluşturma gibi temel işlevlerini yerine getirmesini de zorlaştırmaktadır. Bunun yanında Konsey’in kendi inisiyatifi ile sosyo-ekonomik konuları ele alamaması, Başbakan’ın Konsey Başkanı olması, ESK’nın yasada belirtilen aralıklarla toplanamaması ve ESK’nın kendine ait bütçesinin, binasının ve sekreteryasının olmaması Türk ESK’sının temel eksiklikleri ve olumsuzlukları olarak değerlendirilmiştir.

2003 Haziran ayında yasalanan 4857 sayılı İş Kanununun 114. maddesi gereğince kurulan ÜDK ile ESK’nın görevleri temel olarak benzeşmektedir. Dolayısıyla ESK ve ÜDK gibi sosyal diyalog kurumlarının Türkiye’nin ihtiyaçlarını karşılaması için Türkiye’nin gerçeklerine uygun şekilde revize edilmesi gerekmektedir.

AB’nin Türkiye için hazırladığı ilerleme raporlarında sosyal diyaloga ilişkin olarak, sendikal hakların tam olarak tanınmadığının altı çizilmektedir. Özellikle işçi sendikalarının toplu iş sözleşmesi yapabilmek için tabi oldukları sınırlayıcı eşikler, grev yapma hakkına ilişkin kısıtlayıcı hükümler, kamu çalışanları için toplu pazarlık ve belli kamu çalışanlarının sendikalara katılamamaları bu kapsamda değerlendirilmektedir. Bununla birlikte özel sektörde toplu sözleşmesinin kapsamına giren işgücü oranının %10-15 civarında olması, Türkiye’de çok az sayıda çalışanın sendikal haklardan ve toplu iş sözleşmesinden yararlandığını göstermektedir.

AB ilerleme raporlarında, iki taraflı sosyal diyalogun geliştirilmesi ve güçlendirilmesi sürekli belirtilmektedir. Bununla birlikte ESK’ya ilişkin olarak raporlarda, sosyal taraflara danışma ve tarafların görüşlerini almaya ilişkin performansın iyileştirilmesi ve Konsey’de yer alan hükümet temsilcilerinin baskın konumunun makul düzeye çekilmesini içine alacak şekilde ESK’nın yeniden yapılandırılması gereği üzerinde durulmaktadır.

Türkiye’de sosyal tarafların güçlendirilmesi, sendikalaşma oranının artırılması sosyal diyalogun sorunsuz işlemesi için gerekli görülmektedir. Esas olarak, sosyal diyalog tarafları arasında güç dengesinin olması sosyal diyalogun kurulması için gerekli koşullar arasında yer almaktadır. Aksi takdirde sosyal diyalog, güçsüz tarafın sürekli tavizde bulunduğu bir sosyal dayatma ortamına dönüşmektedir. Bunun yanında güç dengesizliği, güçlü tarafın hiçbir tavizde bulunmamasına ve varılan anlaşmada sorumluluk üstlenmemesine neden olmaktadır.

Son iki yıl içerisinde Türkiye’de önemli gelişmeler kaydedilmiş olmasına rağmen, sosyal diyalogu daha işlevsel kılmakta çeşitli zorluklar hala mevcuttur. Sektörel seviyede projeler ve sürekli mesleki eğitim için kurulmuş kurumlar olmasına rağmen, ulusal ve sektörel düzeyde kısıtlı toplu sözleşme geleneği hala devam etmektedir. Bunun nedeni olarak, Türkiye’deki mevcut yasal düzenlemeler

ile sendika hürriyetleri ve toplu pazarlık ilkelerinin aynı doğrultuda olmaması ve hükümet ile sosyal ortaklar arasında yeterli derecede işbirliği ortamının sağlanamaması görülmektedir.

Türkiye’de AB müktesebatının artan etkisi ve buna bağı olarak çalışmaya ilişkin konularda yeni anlayış ve yaklaşımların ortaya çıkmasıyla, etkili bir sosyal diyalogun önemi giderek daha fazla vurgulanmaktadır. Bu nedenle Avrupa Komisyonu, Türkiye’de karar alma sürecinde ve sosyal politikaya ilişkin mevzuatın uygulanmasında sosyal ortakların daha fazla yer almasını sağlayacak olan sosyal diyalogun geliştirilmesine katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Bu doğrultuda Komisyon Türkiye’de sosyal diyalogun her seviyede güçlenmesi için önemli miktarda bir fon (4.250 milyon Euro) ayırmış durumdadır.

1 Şubat 2006 tarihinde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından, aktif sosyal diyalog için gerekli şartları yerine getirmek üzere Sosyal Diyalogu Güçlendirme Teknik Destek Projesi başlatılmıştır. Bu proje ile; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve sosyal ortakların, her seviyede sosyal diyaloga katılımı için kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesine destek olmak, sosyal politika ve istihdam konusunda yasal uyumu hızlandırmak, tüm sosyal tarafların Avrupa sosyal diyalogu ve AB istihdam politikası çerçevesinde ileride kendilerine düşecek sorumlulukları yerine getirecek düzeye taşınması hedeflenmektedir.³⁶ Bu projeden Türkiye’de ekonomik ve sosyal kalkınmanın itici gücü olacak şekilde sosyal diyalogun güçlendirilmesi beklenmektedir.

Bunun yanında, Türkiye’de bölgesel sosyal diyalogun geliştirilmesi için 8 ilde Türkiye İş Kurumu destek projesi olan İl İstihdam Kurulları oluşturulmuştur.

Sosyal diyalog projelerinin yaygınlaşmasıyla Türkiye’de sosyal diyalogun kurumsallaşmasına ve gelişimine hız verilmektedir. Fakat Türkiye’de sosyal diyalogun kurumsallaşması ve başarıya ulaşması için bazı yapısal eksikliklerin giderilmesi gerekmektedir. Bunun başında Türkiye’de sendikalaşma oranının artırılarak sendikaların, üyeleri üzerinde yeterli sosyal kontrole, gerekli mali güce ve teknik bilgi yeterliliğine sahip hale getirilmesi gelmektedir. Böylelikle sosyal diyalogun başarıya ulaşmasında gerekli görülen, sosyal taraflar arasındaki güç dengesizlikleri asgari düzeye indirilecektir.

Türkiye’de işçi ve işverenler arasında uzlaşma kültürü odağında bir yönetime katılma geleneğinin ve sisteminin, gerek yasal statüde gerekse sosyal tarafların gönüllülüğü çerçevesinde kurumsal hale getirilmesi gerekmektedir. Yönetime katılma sisteminin ve diğer endüstriyel demokrasi uygulamalarının Türk endüstri ilişkiler sistemine kazandırılması ile yerel, sektörel ve işyeri

³⁶ Strengthening Social Dialogue in Turkey,
'http://www.sosyaldiyalog.net/portals/Default.aspx?tabid=124', 18/05/2006

düzeyinde sosyal diyalog başlatılması makro seviyedeki sosyal diyalogun da başarıya ulaşmasında önemli bir rol oynayacaktır.

İş hukukunda işkolu ve ulusal düzeyde konfederasyonlararası toplu pazarlığı engelleyici hükümlerin kaldırılması, hem ulusal seviyede hem de işkolu seviyesinde konfederasyonlararası çerçeve anlaşmaların yapılmasını yaygınlaştıracaktır. Böylelikle sosyal taraflar arasında yapılan temel anlaşmalarla ikili düzeyde sosyal diyalogun önü açılmış olacaktır.

Türkiye’de güçlü, başarılı ve uzun ömürlü hükümetlerin veya siyasi partilerin iktidarda olması da sosyal diyalogun kurumsallaşmasını ve başarısını olumlu yönde etkileyecektir.

V. SONUÇ

Türkiye’de, Osmanlı’nın son dönemlerinden günümüze kadar çeşitli sosyal diyalog girişimlerinin denenmesine rağmen, bu girişimlerden istenen başarı elde edilememiştir. Bu açıdan Osmanlı’nın son döneminde İttihat ve Terekiciler tarafından oluşturulan İktisadiyat Meclisi, içinde sosyal tarafları barındırmasa bile o dönemin koşullarında oluşturulmuş bir danışma meclisi niteliğindedir. Cumhuriyet ilan edilmeden hemen önce toplanan İzmir İktisat Kongresi, hem dönemin sosyal ve ekonomik politikalarına yön vermesi hem de 1135 delegeden oluşan bir sivil toplum diyalogunu oluşturması açısından tarihsel olarak önemli bir sosyal diyalog kongresidir.

Cumhuriyet sonrasında sosyal diyalogun Türkiye’de gelişimine yönelik ilk gerçekçi adım 1978’de Türk-İş ile dönemin Ecevit Hükümeti arasında imzalanan Toplumsal Anlaşma ile atılmıştır. Bununla birlikte ilk resmi danışma kurulu 1995’de dönemin Başbakanı tarafından çıkarılan ESK Genelgesi ile oluşturulmuştur. Daha sonra tam beş Başbakanlık Genelgesi ile yeniden düzenlenen ESK, sonunda 21 Nisan 2001’de 4641 sayılı yasanın yürürlüğe girmesi ile yasal bir statüye kavuşmuştur.

Türkiye’de ESK ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında toplumsal uzlaşma ve işbirliğini sağlamak, sürekli ve kalıcı bir sosyal barış ortamı yaratmak ve oluşturulacak görüşleri karar organlarına taşımak amacıyla kurulmuştur. Ancak Konsey’in oluşumu içinde hükümetin baskın konumu hem AB hem de kamu oyu tarafından sürekli eleştirilere neden olmuştur. Bu nedenle, ESK sosyal taraflar ve organize olmuş sivil toplum örgütlerinin eşit temsil edildiği ve hükümet üyelerinin yer almadığı bir yapıda yeniden düzenlenmelidir. Aksi takdirde Konsey içersinde kesimlerin eşit temsili sağlanmazsa ESK, uzlaşma ve işbirliği temelinden saparak tarafların birbirlerine üstünlüklerini kabul ettirdikleri bir kurul haline gelebilir.

Karar organlarının ekonomik ve sosyal nitelikli konularda düzenleme yapmadan önce Konsey’in görüşünü alması tamamen hükümetin inisiyatifine bırakılmıştır. Aslında ESK’nın, gerek ilgili kurumların talebi üzerine gerekse kendi

inisiyatifiyle ekonomik ve sosyal konularda görüşlerini ve önerilerini özgürce açıklayabilmesi daha uygun olurdu. Bazı demokratik toplumlarda, karar organlarının ekonomik ve sosyal konularda düzenleme yapmadan önce Konsey’e danışması yükümlülüğü bulunmaktadır. Türkiye’de de böyle bir yükümlülüğün getirilmesi ESK’nın önemini ve etkinliğini artırabilir.

ESK toplantılarının belirlenen aralıklarda yapılamaması ve tarafların Konsey kararlarının uygulanmasında, üzerlerine düşen yükümlülükleri ciddiyetle yerine getirememesi nedeniyle Konsey üzerine düşen önemli misyonu yerine getirememektedir. Bunun yanında, Konsey toplantıları hükümetin kendi politikalarını anlattığı veya toplum kesimlerinin şikayetlerinin dinlendiği bir zemin değil, ülkenin sosyal ve ekonomik sorunlarına ülke gerçeklerine uygun çözümlerin üretildiği ve toplum kesimleri arasında uzlaşa ve işbirliğinin sağlandığı bir forum olmalıdır. Ayrıca Konsey’e bir bina tahsis edilmesi ve genel bütçeden Konsey’e ait özerk bir bütçenin olması gerekmektedir.

Bu açıklamalardan sonra, Türkiye’de sosyal diyalogun tam anlamıyla başarıya ulaştığını söylememiz mümkün değildir. Türkiye’de, sosyal taraflar arasındaki güç dağılımının çok dengesiz olması nedeniyle özellikle işçi kesimi, kendilerinden çok fazla taviz isteneceği endişesi taşımaktadır. Bunun yanında Türkiye’de işçi ve işverenler arasında bir yönetime katılma geleneğinin ve sisteminin olmaması sosyal diyalogun başarısız olmasına neden olan yapısal bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır. Ayrıca İş Hukuku’nda endüstri ve ulusal düzeyde konfederasyonlararası toplu pazarlığı engelleyici hükümlerin bulunması sosyal taraflar arası ikili sosyal diyaloga geçit vermemektedir. Yine bu çerçevede Türkiye’de sendikalaşma ve toplu iş sözleşmesinden yararlanma oranlarının düşük olması sosyal diyalogu başarısını eğerlerken, aynı zamanda işçilerin Konsey’de tam anlamıyla temsiliyeti sorununa da sebep olmaktadır. Son olarak, Türkiye’de güçlü, başarılı ve sosyal diyalogun önemini kavrayan siyasi partilerin olmaması, sosyal diyalogun kurumsallaşmasını ve başarılı olmasını olumsuz yönde etkilemiştir.

4857 sayılı İş Kanunu’nda düzenlenen 114. maddesinde düzenlenen ÜDK, çalışma hayatına ilişkin sorunların çözümü kurulmuştur. Ancak kurulma nedeni ve görevleri bakımından ESK’ya benzeyen ÜDK’nın da beklenen başrıdan uzak olduğu görülmektedir. Bu nedenle 4641 sayılı ESK Kanunu yeniden gözden geçirilerek, hem ÜDK ile Konsey’in çakışan görevlerinde hem de Konsey’in yapısında değişiklikler yapılması, sosyal diyalogun gelişmesini sağlayabilir.

17 Aralık 2004 Bürüksel Zirvesi sonrasında AB, Türkiye ile müzakerelere başlama kararı almış ve 03 Ekim 2005’te de Türkiye AB ile tarama sürecini başlatmıştır. Bu tarihten itibaren Türkiye’nin AB politikalarına uyumu daha önemli hale gelmiştir. Bu çerçevede Türkiye’nin sosyal politika ve istihdam alanlarında AB’ye uyumu sürecinde gözle görülür eksiklikler bulunmaktadır. Fakat Şubat 2006’da başlatılan AB Komisyonu destekli Sosyal Diyalogu Güçlendirme Projesi

ve yerel düzeyde sosyal diyalogu kurumsal hale getirmek için Türkiye İş Kurumu destek projesi kapsamında 8 ilde İl İstihdam Kurulları’nın oluşturulması, Türkiye’deki sosyal diyalog eksikliğinin giderilmesi yönünde umut verici çalışmalar olarak görülmektedir. Fakat Türkiye’de sosyal diyalogun geliştirilmesinde hala devlete ve sosyal taraflara çok büyük görevler düşmektedir.

KAYNAKLAR

- AROLAT, Osman, S. (Ekim 1997); Benden Başkası da Doğru Düşünebilir, **Mercek Dergisi**, Sayı 8,
CENTEL, Tankut, (Ekim 1997); Sosyal Diyalog ve İşbirliği, **Mercek Dergisi**, Sayı 8,
COŞKUN, Ali, (Kasım 2003); Cumhuriyetin İlk Yıllarında Türkiye Ekonomisi, **Atatürkçü Düşünce Dergisi**, Sayı:4
DEMİR, Fevzi, (Ekim 1997); Türkiye’de Sosyal Barış ve Diyalog Arayışları”, **Mercek Dergisi**, Sayı 8

ENGİN, Yusuf, (29-30 Eylül 2000); Sosyal Diyalog ve Türkiye Deneyi, **EURATEKS, FSE/THC, TEKSİF, Öz İplik-İş ve Tekstil’in Düzenlediği Sosyal Diyalog Semineri Konuşma Metni**

ERKAN, Hüsnü, (Şubat 1999); Ekonomik Sosyal Konseyler ve Kriz Dönemlerindeki İşlevleri, **İşveren Dergisi**, Cilt:37, Sayı:5

GÜR, Mustafa, (1995); **Ekonomide ve Yönetimde Yeni Bir Yapılanma İçin; Endüstriyel Demokrasi**, Ankara,

İŞİĞİÇOK, Özlem, (1999); Sosyal Diyalog, Temel Nitelikleri ve Türkiye’de Sosyal Diyaloga İlişkin Genel Bir Değerlendirme, **İş Güç Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, <http://www.isguc.org/oisigiçok.htm>

İŞİĞİÇOK, Özlem, (1997); **Küreselleşme Süreci Çerçevesinde Sosyal Diyalog**, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa

İŞİK, Rüçhan, (Kasım 2003); Üçlü İşbirliği ve Sosyal Diyalog; Ekonomik Sosyal Konsey, **Avrupa Birliği’nde Sosyal Diyalog: Üçlü Sistem ve Danışma**, Der. Necdet Okcan, Ankara

İREN, Ertan, (2000); **Avrupa Birliği ve Türk İş Hukukunda Üçlü Diyalog**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi Enstitüsü, Ankara

KAYA, Pir Ali, (1999); Türk Çalışma Mevzuatının Geliştirilmesinde Çalışma Meclislerinin Katkısı, **İş Güç Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, www.isguc.org, 11/12/2005

KAYHAN, Muharrem, (Ekim 1997); Toplumsal Uzlaşma ve Ekonomik Sosyal Konseyler, **Mercek Dergisi**, Sayı 8

MAHİROĞULLARI, Adnan, (Mayıs 1999); Türk Endüstri İlişkilerine Kazandırılan Yeni Bir Kurum Ekonomik ve Sosyal Konsey, **Tekstil İşveren Dergisi**, Sayı:233,

EKİN, Nusret, (Ekim 1997); Diyalog Çağı, **Mercek Dergisi**, Sayı 8

ODAMAN, Serkan. (Ocak 2005); Üçlü Danışma Kurulu, **Çimento İşveren Dergisi**, Sayı:1, Cilt:18

RUHİ, M. Emin, (Mayıs 2003); Türkiye’de Ekonomik ve Sosyal Konsey, **ÇMİS Dergisi**, Sayı:3, Cilt:17

SERİM, Şahin, (Kasım 2003); Toplumsal Uzlaşmanın Kurumsallaşması Bilgilendirme-Danışma: Ekonomik Sosyal Konsey, **Avrupa Birliği’nde Sosyal Diyalog: Üçlü Sistem ve Danışma**, Der. Necdet Okcan, Ankara

SİPAHİ, İsmet, (18-19 Ekim 2000); Türkiye’de Sosyal Diyalog, **Avrupa’da ve Türkiye’de Sosyal Diyalog**, Birleşik Metal-İş Yayınları, İstanbul

Strengthening Social Dialogue in Turkey,

<http://www.sosyaldiyalog.net/portals/Default.aspx?tabid=124>, 18/05/2006

TİSK, (1992); **Dünya’da ve Türkiye’de Sosyal Diyalog**, TİSK, Yayın No: 115, Ankara

YAZICI, Erdiç, (1996); **Osmanlı’dan Günümüze Türk İşçi Hareketi**, Aktif Yayınları, Ankara